

Migranten en de erfenis van de verzuiling in Nederland

*Een analyse van de invloed van de
verzuiling op het Nederlandse migrantenbeleid
(circa 1970-heden)*

Marcel Hoogenboom is universitair docent aan de faculteit Sociale Wetenschappen van de Universiteit Utrecht.

Peter Scholten is universitair docent aan de faculteit Management en Bestuur van de Universiteit Twente.

**Marcel Hoogenboom
en Peter Scholten**

Correspondentiegegevens:

Dr. M. Hoogenboom
Universiteit Utrecht
Faculteit Sociale Wetenschappen
Algemene Sociale Wetenschappen
Heidelberglaan 2, de Uithof
3584 cs Utrecht
m.j.m.hoogenboom@uu.nl

Dr. P. Scholten
Universiteit Twente
Faculteit Management en Bestuur
Vakgroep Maatschappelijke Risico's en Veiligheid
Postbus 217
7500 AE Enschede
p.w.a.scholten@utwente.nl

Samenvatting

In de literatuur wordt vaak verondersteld dat er een verband bestaat tussen de Nederlandse verzuilingsgeschiedenis en de wijze waarop de overheid vanaf de jaren zeventig van de twintigste eeuw heeft getracht migranten te 'integreren' in de Nederlandse samenleving. Dit verband is tot op heden echter nooit op systematische wijze onderzocht. In dit artikel wordt op basis van een onderscheid tussen de 'organisatieprincipes' (de wijze waarop de zuilen tot de jaren zeventig waren georganiseerd) en de 'spelregels' van de verzuiling (de wijze waarop de relaties tussen de zuilen in dezelfde periode werden vormgegeven) onderzocht of dit verband daadwerkelijk bestond en bestaat. Uit de analyse blijkt dat, ondanks de voortgaande ontzuiling van de 'autochtone' bevolking, de organisatieprincipes en spelregels van de verzuiling in de late jaren zeventig en in de jaren

tachtig duidelijk zijn terug te vinden in het beleid dat is gericht op migranten. In de jaren negentig treedt echter een geleidelijke 'ontzuiling' in van het integratiebeleid. Dit artikel laat zien dat van een doorwerking van de verzuiling in het Nederlandse integratiebeleid aan het begin van de 21ste eeuw niet langer sprake is, en dat men dus evenmin kan spreken van een eenduidig en persistent Nederlands integratiemodel.

Inleiding

In de nationale en internationale literatuur wordt vaak een verband gelegd tussen de Nederlandse verzuilingsgeschiedenis en het beleid van de Nederlandse overheid dat is gericht op de integratie van migranten in de samenleving. De wijze waarop de emancipatie van verschillende 'nationale minderheden' in 'zuilen' was vormgegeven gedurende een

groot deel van de twintigste eeuw, zou van grote invloed zijn geweest op de wijze waarop vanaf de jaren zeventig werd getracht migranten als 'etnische minderheden' te 'emanciperen' of te 'integreren'. Zo stelt Koopmans (2003) dat het Nederlandse integratiebeleid van meet af aan was gericht op de bevordering van 'etnische verzuiling'. Volgens Koopmans zou het 'falen' van het integratiebeleid te wijten zijn geweest aan de onbedoelde versterking van etnische scheidslijnen, wederzijdse vervreemding en discriminatie door het op de verzuiling geënte beleid. Ook in de internationale literatuur wordt vaak een relatie verondersteld tussen verzuiling en de integratie van migranten in Nederland. Zo typeert Soysal (1994) het Nederlandse beleid als een gecentraliseerd-corporatistisch integratieregime, verwijzend naar de sterk geïnstitutionaliseerde praktijk van overleg met migrantenorganisaties als een weerspiegeling van de verzuilingstraditie.

Het verband tussen verzuiling en integratiebeleid is echter opvallend weinig systematisch geanalyseerd. Vaak wordt dit verband op een tamelijk abstract niveau gelegd, zonder empirische onderbouwing. Slechts een aantal auteurs gaat systematisch in op dit historische verband, zoals Rath e.a. (1996), die een relatie leggen tussen de verzuilingsgeschiedenis en de institutionalisering van de islam in de Nederlandse samenleving.

Dergelijke schaarse studies en de vele terloopse verwijzingen naar de verzuiling roepen echter meer vragen op dan dat ze beantwoorden. Waar Koopmans bijvoorbeeld een verband suggereert tussen verzuiling en het integratiebeleid, roept dit onmiddellijk de vraag op hoe zich dit verhoudt tot het proces van *ontzuiling* dat zich reeds in de jaren zestig inzette in de Nederlandse samenleving. Ook Rath e.a. duiden zowel op facetten van continuïteit als discontinuïteit tussen de verzuiling en de institutionalisering van de islam als religie van veelal immigranten. Ook op het terrein van minderhedenorganisaties lijkt eerder sprake te zijn van discontinuïteit, getuige hun sterk afgenomen invloed in het beleid gedurende de voorbije decennia.

In dit artikel proberen we op een systematische wijze het verband tussen verzuiling en de integratie van minderheden te analyseren. Allereerst maken we een analyse van de verzuiling zelf, waarbij we onderscheid maken tussen de wijze waarop de zuilen waren georganiseerd ('organisatieprincipes') en

de wijze waarop de relaties tussen de zuilen werden vormgegeven ('spelregels'). Vervolgens kijken we in hoeverre deze organisatieprincipes en spelregels werden en worden weerspiegeld in het integratiebeleid. Daarbij maken we onderscheid tussen drie afzonderlijke periodes: de ontwikkeling van het 'minderhedenbeleid' tot eind jaren tachtig, de ontwikkeling van het 'integratiebeleid' in de jaren negentig en, ten slotte, het beleid zoals zich dat sinds ongeveer 2001 heeft ontwikkeld. Hierbij blijkt dat, ondanks de voortgaande ontzuiling van de 'autochtone' bevolking, de organisatieprincipes en spelregels van de verzuiling in de late jaren zeventig en in de jaren tachtig duidelijk zijn terug te vinden in het beleid dat is gericht op migranten. In de daaropvolgende periode treedt echter een geleidelijke 'ontzuiling' in van het integratiebeleid. In tegenstelling tot vele suggesties in de nationale en internationale literatuur dat de verzuilingsgeschiedenis nog altijd de basis zou vormen van 'het Nederlandse integratiemodel', laten wij zien dat aan het begin van de 21ste eeuw van een doorwerking van de verzuiling in het Nederlandse integratiebeleid niet langer sprake is, en dat dus evenmin gesproken kan worden van een eenduidig en persistent Nederlands integratiemodel.

De organisatieprincipes en spelregels van de verzuiling

Om te kunnen bepalen of, en in hoeverre de Nederlandse verzuilingsgeschiedenis inderdaad van invloed is geweest op het integratiebeleid ten aanzien van migranten, moeten we ons eerst verdiepen in de verzuiling zelf. Wat hield 'verzuiling' precies in? Een probleem bij de beantwoording van deze vraag is dat over de aard en de omvang van de verzuiling in Nederland, ruim een halve eeuw na het begin van het wetenschappelijk onderzoek naar dit fenomeen, nog altijd geen consensus bestaat. In de populaire beeldvorming en deels in de wetenschap (Wintle 2000) was de verzuiling een allesomvattend systeem van politieke en maatschappelijke organisatie, dat niet of nauwelijks ruimte liet aan andere organisatieprincipes en aan andere politieke en sociale omgangsvormen (o.a. Schöffner 1956; Daalder 1974, 1989; Thurlings 1978; Lijphart 1990). In deze visie was de Nederlandse bevolking in de periode 1880-1970¹ opgedeeld in vier zuilen – de katholieke, de orthodox-protestantse, de sociaal-democratische en de liberale zuil (ook wel 'rest-zuil' genoemd, vergelijk

Pennings 1991; Wintle 2000) – en bestond slechts voor een kleine bovenlaag de mogelijkheid zich aan de keuze voor een bepaalde zuil te onttrekken. Juist omdat de zuilen zo dominant waren, ontwikkelde zich volgens deze auteurs aan het einde van de negentiende en het begin van de twintigste eeuw gaandeweg een systeem van politieke besluitvorming dat de omgang tussen de zuilen reguleerde. Dit politieke systeem, dat veelal wordt aangeduid met de term ‘pacificatiedemocratie’, reproduceerde vervolgens zichzelf door de organisatieprincipes en de spelregels die in de politieke sfeer dominant waren geworden, ook in andere sferen van het maatschappelijke leven te introduceren.

Deze voorstelling van zaken is door verschillende auteurs bestreden. Zij menen dat de verzuiling lang niet zo dominant was als veelal wordt verondersteld en dat er sprake was van grote variatie – tussen de zuilen, tussen regio’s en in de tijd. Allereerst zou de verzuiling van de genoemde bevolkingsgroepen in de periode 1880-1970 nooit volledig zijn geweest en werd de ontwikkeling van een verzuilde samenleving voortdurend doorkruist door individuen en groepen die naar organisatie streefden op een andere grondslag: op basis van klassenpositie (Stuurman 1983; Fennema 1976; Daudt 1980), standspositie (Leenders 1992; De Rooy 1995; Hoogenboom 2004), of van andere kenmerken (Van Doorn 1956 en 1958, Scholten 1980). Mede als gevolg daarvan kon een tamelijk grote groep van burgers zich volgens deze auteurs aan het verzuilingsproces onttrekken, onder meer de groep die in de dominante visie op verzuiling wordt aangeduid als ‘liberale’ of ‘rest-zuil’ (Stuurman 1983; Wintle 2000). Bovendien wijzen enkele auteurs op de grote regionale verschillen (Pennings 1991; Blom en Talsma 2000; Blom 2000b) en op de verschillen tussen de zuilen onderling, vooral tussen de katholieke zuil en orthodox-protestantse zuil enerzijds, en de sociaal-democratische zuil anderzijds (o.a. Van Doorn 1956; Schöffner 1956; Stuurman 1983; Blom 1985, 2000a en 2000b; De Rooy 1995; Hoogenboom 1996; Blom en Talsma 2000). Niet alleen was in sociaal-democratische kring volgens deze auteurs pas veel later sprake van verzuiling dan in beide andere bevolkingsgroepen, en werd de sociaal-democratische zuil vroeger ontmanteld, tevens miste zij het klassenoverstijgende karakter van de beide andere zuilen. En ten slotte

betoogt een aantal auteurs dat het samenhangende politieke systeem van pacificatie, dat in het dominante beeld onlosmakelijk met de verzuiling was verbonden, slechts in een tamelijk korte periode functioneerde (Van den Berg 1992; Hoogenboom 1996 en 2004), nooit volledig was (vergelijk Toonen 2000) of zelfs nooit echt heeft bestaan (Scholten 1980).

Voor het doel van dit artikel is het niet nodig om positie te kiezen in het hiervoor beschreven debat. Waar het ons om gaat, is te achterhalen op welke principes de verzuiling was gebaseerd, niet hoe dominant die principes waren in de periode 1880-1970. Om de controverse over de dominantie van de verzuiling zo veel mogelijk te ontlopen zullen we in het navolgende dan ook niet spreken van de verzuiling van de Nederlandse samenleving, maar slechts van de verzuiling van bevolkingsgroepen (vergelijk Hoogenboom 1996). Evenmin zullen we veronderstellen noch uitsluiten dat de verzuiling van de genoemde bevolkingsgroepen volledig was. Hieruit volgt dat we op zoek gaan naar de ‘organisatieprincipes’ waarop de zuilen waren gebaseerd, en naar de ‘spelregels’ die de omgang tussen de zuilen moesten reguleren.

De organisatieprincipes van de verzuiling

De zuilen van nationale minderheden die grofweg tot de jaren zeventig van twintigste eeuw in Nederland bestonden, hadden enkele kenmerken gemeen die we kunnen aanduiden als ‘organisatieprincipes’. Deze organisatieprincipes waren aanvankelijk allesbehalve richtlijnen die door de verschillende minderheden *bewust* werden gehanteerd bij de opbouw van wat later zuilen bleken te zijn. De eerste aanzetten tot zuilvorming zijn terug te vinden rond 1900, toen eerst de orthodox-protestanten en later de katholieken onder meer via hun eerder gevormde politieke partijen² vat probeerden te krijgen op de juist opgerichte vakbonden en werkgeversorganisaties. Deze vormden een bedreiging voor beide confessionele partijen, omdat ze op interconfessionele of zelfs seculiere basis waren opgetrokken (o.a. Stuurman 1983; Hoogenboom 1996). De ‘gelijkschakeling’ van de belangenorganisaties ging niet zonder slag of stoot. Maar toen deze strijd rond 1920 eenmaal in het voordeel van het laatste kamp was geslecht, werd de ‘verzuiling’ van de eigen ‘groep’ van een ad hoc en intuïtief nagestreefd doel tot een soort blauw-

druk, die bij de vorming van nieuwe organisaties op tal van maatschappelijke terreinen werd gehanteerd: bij de oprichting van radioverenigingen, middelbare scholen, tijdschriften, woningbouwverenigingen, universiteiten, gezelligheidsverenigingen, enzovoort. Aan deze ‘verzuilingsdwang’ wisten uiteindelijk ook de sociaal-democraten, die aanvankelijk tegenstanders waren van de verzuiling, zich niet te onttrekken. Met enige tegenzin legden zij zich in de jaren twintig neer bij de zuilvorming en gingen zij zelf over tot de oprichting van een groot aantal sociaal-democratische organisaties.

Zoals hierboven reeds is aangegeven, verschilden de zuilen die in de eerste helft van de twintigste eeuw uiteindelijk ontstonden, op sommige punten wezenlijk van elkaar: wat betreft omvang, ‘timing’, ideologische basis, mate van ‘verzuildheid’, enzovoort. Niettemin zouden we vier organisatieprincipes kunnen onderscheiden, die aan de vorming van alledrie de zuilen ten grondslag lagen (vergelijk Kruijt 1957; Goddijn en Kruijt 1968; Stuurman 1983; Blom 1985; Hoogenboom 1996).

Ten eerste stonden een zuil en de organisaties waaruit zij was opgebouwd, op een *eenduidige levensbeschouwing* (organisatieprincipe 1). Dit kon een religie zijn, zoals in het geval van de katholieken en orthodox-protestanten, of een seculiere ideologie, zoals bij de sociaal-democraten en wellicht de liberalen. Ten tweede bestond elke zuil uit meerdere, *exclusieve organisaties* of instellingen (organisatieprincipe 2), waarin niet of nauwelijks plaats was voor andersdenkenden. Het ging hierbij onder meer om politieke partijen, belangenorganisaties van werkgevers en werknemers, scholen, armenzorgorganisaties en andere instellingen voor maatschappelijk werk en vrijetijdsbesteding, alle gebaseerd op dezelfde levensbeschouwing. Voorts was er sprake van ‘*integratie*’ van de *verschillende organisaties* in de zuil (organisatieprincipe 3). Bij dit samenbinden van organisaties vervulde de eenduidige levensbeschouwing een belangrijke functie. Daarnaast wijzen verschillende auteurs op de rol die de *zuilelites* bij de integratie van de organisaties in zuilen speelden (organisatieprincipe 4). Lijphart (1990, 68-76) laat bijvoorbeeld zien dat in de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog in de zuilen een groot aantal ‘personele unies’ of ‘*interlocking directories*’ bestond. Zo was een groot aantal katholieke, orthodox-protestantse en sociaal-

democratische politici ook bestuurder van een gelijkgestemde vakbond, van een school, of van één of meer van de andere zuilorganisaties. In zijn analyse is Lijphart nogal ambivalent over de precieze functie die deze personele unies in de zuilen vervulden. Met de term *interlocking directories* suggereert hij echter dat de unies bijdroegen aan de integratie van de verschillende organisaties in zuilen. De personele unies hadden volgens Lijphart een positieve invloed op de samenhang *binnen* de elites van de afzonderlijke zuilen, een samenhang die op haar beurt weer van groot belang was voor de cohesie *tussen* de elites van de verschillende zuilen.

De spelregels van de verzuiling

Naast een viertal organisatieprincipes was de verzuiling gebaseerd op – en tot op zekere hoogte het resultaat van – een aantal politieke spelregels. Met name Daalder (1974 en 1989) en Lijphart (1990) hebben betoogd dat de politieke elites de verzuilde animositeit onder de bevolking min of meer compenseerden door in de politieke besluitvorming zo veel mogelijk naar consensus te streven. Lijphart spreekt in dit verband van ‘prudent leiderschap’ van de zuil-elites. Doordat de elites zich bewust waren van de instabiliteit van het verzuilde systeem en koste wat kost wilden voorkomen dat de verdeeldheid onder de bevolking zou uitmonden in ernstige confrontaties, sloegen zij de handen ineen en ontwikkelden zij volgens Lijphart vanaf 1917 een politiek van ‘pacificatie’, vervat in een zevental ‘regels van het spel’ (1990, 116-130).

Volgens Lijphart was *zakelijke politiek* (spelregel 1) de belangrijkste spelregel van de pacificatiedemocratie. Dit hield in dat ‘de politiek juist helemaal niet als een spel mocht worden beschouwd’. In de praktijk betekende dit dat de zuilelites gevoelige politieke kwesties niet voor partijpolitieke doeleinden mochten gebruiken. De op een na belangrijkste spelregel van de pacificatiepolitiek was volgens Lijphart het voorschrift van *pragmatische verdraagzaamheid* (spelregel 2). Deze regel schreef voor dat de zuilen de ideologische verschillen van opvatting accepteerden (*‘agreement-to-disagree’*), maar geen beletsel lieten zijn bij het vinden van oplossingen voor belangrijke problemen, oplossingen waarmee alle bevolkingsgroepen konden leven. J.A.A. van Doorn (1985, 31) heeft deze opstelling treffend beschreven

als een vorm van ‘tactische tolerantie’, als het *gedoegen* van elkaars afwijkende opvattingen: ‘de tolerantie die men de Nederlanders zo algemeen toeschrijft [is] geen nationale deugd, maar een gedragsnorm die voortspuit uit realisme en noodzaak’ (zie ook Wintle 2000, en verschillende bijdragen in Ten Hooven 2001).

Volgens Lijphart vormden *topconferenties* (spelregel 3) een laatste redmiddel voor de zuilelites om gevoelige kwesties die niet met inachtneming van de andere spelregels konden worden opgelost, tot een goed einde te brengen. Dit gebeurde meestal door de instelling van speciale, veelal ad hoc gevormde commissies, waarin alle zuilen waren vertegenwoordigd. Het belangrijkste voorbeeld hiervan was volgens Lijphart de onderwijscommissie die in 1917 de Schoolstrijd definitief beslechtte en waarin de kopstukken van alle grote politieke partijen waren vertegenwoordigd.

Topconferenties waren voornamelijk bedoeld om moeilijke kwesties die in de gewone politieke praktijk niet konden worden opgelost tot een goed einde te brengen, maar wanneer eenmaal een oplossing was gevonden, trad volgens Lijphart veelal een andere regel in werking, die van *evenredigheid* (spelregel 4). Deze regel hield in dat de beschikbare middelen (subsidies, bestuursposities, maar ook bijvoorbeeld radio- en televisiezendtijd) evenredig over de verschillende zuilen werden verdeeld. De grondslag voor deze regel was volgens Lijphart gelegd in 1917 met de beroemde ‘Pacificatie’. Hierbij was de invoering overeengekomen van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging bij verkiezingen voor vertegenwoordigende organen, en was afgesproken dat elke Nederlandse minderheid van enige omvang gerechtigd was eigen lagere scholen op te zetten die, net als de openbare seculiere scholen, vrijwel volledig door de overheid werden bekostigd.

De vijfde spelregel van de pacificatiedemocratie was het voorschrift van *depolitiseren* (spelregel 5). Hiermee doelt Lijphart op het gebruik onder de zuilelites om gevoelige kwesties tegenover de achterban te verdedigen met behulp van ‘juridische en constitutionele principes’ en van ‘ingewikkelde economische argumenten en het gegoochel met cijfers, die voor de meeste mensen niet te begrijpen waren’ (1990, 122). Enerzijds werd zo de potentiële animositeit onder de achterbannen van de zuilen de kop ingedrukt, anderzijds ontstond op deze wijze onder

de zuilelites zelf meer ruimte voor het sluiten van compromissen. Om de achterbannen nog meer van de politieke besluitvorming weg te houden werd voorts door de zuilelites een grote mate van *geheimhouding* (spelregel 6) in acht genomen. Dit hield in dat de onderhandelingen tussen de zuilelites over gevoelige onderwerpen zoveel mogelijk binnenskamers plaatsvonden en dat na afloop de informatie over de onderhandelingen, en in sommige gevallen zelfs over het resultaat daarvan, zoveel mogelijk werd beperkt.

De zevende en laatste spelregel van de pacificatiepolitiek, het voorschrift dat *de regering regeert* (spelregel 7), volgde volgens Lijphart uit enkele van de eerdergenoemde spelregels, zoals die van zakelijke politiek, depolitiseren en geheimhouding. De regel hield in dat onderhandelingen over potentieel brisante kwesties zo veel mogelijk op één centrale plaats werden gevoerd, zodat zij voor de elites beheersbaar bleven. In die zin verwees de regel niet slechts naar de positie van de regering, maar ook naar die van andere ‘toporganen’, zoals de Sociaal-Economische Raad (SER), waarin de politieke elites samen met de leiders van de vakbonden en de werkgeversorganisaties de hoofdlijnen van het sociaal-economische beleid bepaalden, ver weg van hun achterbannen.

Zoals hierboven al is aangegeven, wordt door sommige auteurs betwijfeld of de door Lijphart opgevoerde ‘pacificatiedemocratie’ in werkelijkheid wel heeft bestaan. Zo laat bijvoorbeeld Hoogenboom (1996) zien dat vrijwel alle voorbeelden die Lijphart opvoert van de pacificatiepolitiek, afkomstig zijn uit de periode na de Tweede Wereldoorlog. En de periode waarin men met enige goede wil wel voorbeelden van pacificatie zou kunnen vinden – de periode tussen de Tweede Wereldoorlog en het begin van de ‘roerige jaren zestig’ – is zó kort dat twijfelachtig is of wel van een uitgekristalliseerd politiek systeem met ingesloten spelregels kan worden gesproken. Niettemin zouden Lijpharts ‘regels van het spel’ kunnen worden opgevat als een beschrijving van een *politieke strategie* die door (een deel van) de zuilbestuurders in sommige gevallen werd gehanteerd om gevoelige politieke kwesties tot een oplossing te brengen (vergelijk Blom 2000b). Voor een systematische analyse van het verband tussen verzuiling en integratie is het dan ook van belang te onderzoeken

in hoeverre de spelregels en organisatieprincipes van verzuiling tevens te herkennen zijn in de 'politieke strategie' ten aanzien van de integratie van minderheden.

Periode 1: migranten als

sociaal-culturele minderheden (tot ca. 1989)

Terwijl in de jaren zestig en zeventig onder de 'autochtone' Nederlandse bevolking een proces van ontzuiling inzette, deed zich gelijktijdig een ontwikkeling voor die de diversiteit in de Nederlandse samenleving drastisch zou beïnvloeden. Direct na de Tweede Wereldoorlog had een eerste golf van migranten Nederland bereikt vanuit het voormalig Nederlands-Indië, bestaande uit repatrianten van Nederlandse afkomst en enkele Indische groepen, zoals de Molukkers. Nog omvangrijker was de migratie van buitenlandse werknemers of 'gastarbeiders' die vanaf de tweede helft van de jaren vijftig op gang kwam, eerst vanuit Zuid-Europa en later vanuit andere mediterrane landen, zoals Marokko, Tunesië en Turkije. De derde omvangrijke stroom van migranten bereikte Nederland, ten slotte, na de onafhankelijkheid van Suriname in 1975 (Vermeulen en Penninx 2000).

Aanvankelijk waren de genoemde groepen migranten geen objecten van publiek debat, laat staan van publiek beleid. Men sprak van 'tijdelijke migranten' waarvan men verwachtte dat de meesten uiteindelijk terug zouden keren naar het land van herkomst. Deze aanvankelijke passiviteit verdween tamelijk abrupt toen in de tweede helft van de jaren zeventig de Nederlandse samenleving door een aantal incidenten met hun aanwezigheid werd geconfronteerd. Zo probeerden groepen radicale Molukse jongeren in 1975 en 1977 aandacht te krijgen voor hun achtergestelde positie in de Nederlandse samenleving door middel van kapingen van onder meer treinen en een basisschool (Köbben 1979). Daarnaast liepen in deze periode in enkele volkswijken in de grote steden de spanningen tussen groepen migranten en de oorspronkelijke bewoners enkele malen zo hoog op dat de politie moest ingrijpen. Ten slotte verslechterde in de tweede helft van de jaren zeventig de sociaal-economische positie van verschillende categorieën migranten in hoog tempo, onder meer als gevolg van de economische crisis en het verval van de Nederlandse industrie (WRR 1989).

De groeiende aandacht voor de maatschappelijke positie van migranten leidde aan het begin van de

jaren tachtig tot de formulering van beleidsvoorname specifiek gericht op migranten: het 'minderhedenbeleid'. Het officiële startpunt van dit beleid vormde de *Minderhedennota*, die in 1983 verscheen. Als het centrale beleidsdoel werd hierin genoemd het realiseren van een 'open, multiculturele samenleving', waarin 'minderheidsgroepen ieder afzonderlijk en als groep een gelijkwaardige plaats en volwaardige ontplooiingskansen hebben' (Minderhedennota 1983, 12). Verschillende auteurs hebben opgemerkt dat het migrantenbeleid van de Nederlandse overheid van meet af aan sterk was doortrokken van het denken in termen van 'verzuiling'. Maar was dat ook werkelijk het geval?

Organisatieprincipes:

van migranten naar minderheden

Het lijkt er inderdaad op dat de erfenis van de verzuiling aanvankelijk van grote invloed was op de beleidsvorming ten aanzien van migranten. In dit beleid zijn duidelijke sporen te vinden van het streven naar de vorming van conglomeraten die enkele decennia daarvoor waarschijnlijk als zuilen zouden zijn aangeduid.

Allereerst werden verschillende categorieën migranten in het beleid bijna als vanzelf gedefinieerd als 'minderheden', als collectiviteiten van individuen die met elkaar interacteren en dragers zijn van een *eenduidige levensbeschouwing* (organisatieprincipe 1), dat wil zeggen, een gezamenlijke set van waarden, normen en doelen. De verzuiling van nationale minderheden in de eerste helft van de twintigste eeuw verschilde echter van de (pogingen tot) verzuiling van migranten in de laatste decennia van de twintigste eeuw wat betreft de aard van deze gezamenlijke set. Dit was (aanvankelijk) geen religie, zoals bij de katholieken en orthodox-protestanten, of een levensbeschouwing, zoals in geval van de sociaal-democraten, maar een bepaalde herkomst of etniciteit.³ Het betrof hier sociale categorieën waarvoor de overheid een historische verantwoordelijkheid voelde, bijvoorbeeld in verband met de koloniale geschiedenis en de inzet bij de naoorlogse opbouw van de economie. Bewust koos de overheid ervoor geen eenduidige criteria te ontwikkelen voor de erkenning van een bepaalde sociale categorie als etnische minderheid. Categorieën die reeds onderwerp van overheidsbemoediging waren geweest in de jaren zeventig (Surinamers, Antillianen, 'buitenlandse werkne-

mers' of 'gastarbeiders', Molukkers), werden erkend als etnische minderheid en daarmee als doelgroep van het minderhedenbeleid. Andere groepen, voor wie de overheid geen historische verantwoordelijkheid voelde, zoals de Chinezen en Pakistani, werden uitgesloten.

Deze herdefinitie van bepaalde categorieën migranten als 'minderheden' was echter problematisch, omdat het sociale constructies waren die niet of slechts gedeeltelijk met de werkelijkheid corresponderden (Rath 1991). Alleen van de Molukkers kon worden gezegd dat zij daadwerkelijk een continue collectiviteit binnen de Nederlandse samenleving vormden. Andere categorieën migranten hadden zich echter in veel mindere mate tot een collectiviteit ontwikkeld. Vaak betrof het categorieën van migranten die weliswaar uit hetzelfde land afkomstig waren, maar een sterk verschillende culturele en religieuze achtergrond hadden en soms zelfs een verschillende moedertaal, zoals Berbers en Arabieren uit Marokko, en hindoes, creolen en moslims uit Suriname.

Vanaf het begin van de jaren tachtig werd specifiek beleid ontwikkeld om de totstandkoming van eigen, *exclusieve organisaties* (organisatieprincipe 2) onder de als 'minderheden' getypeerde categorieën te stimuleren. Omdat aanvankelijk de 'minderheden' nog amper als zodanig bestonden, was ook de vorming van minderhedenorganisaties problematisch. Niettemin kwam vanaf begin jaren tachtig in verschillende domeinen een reeks van maatregelen tot stand, die organisatievorming moesten faciliteren met financiële middelen en, waar nodig, actieve overheidsbemoediging. Naast een groot aantal lokale regelingen, gericht op de stimulering van organisatievorming onder migranten, bestond er ook nationaal beleid in specifieke domeinen, waarop we wat dieper zullen ingaan.

Op het terrein van het *onderwijs* vloeide het stimuleringsbeleid voor een belangrijk deel rechtstreeks voort uit regelingen die in de verzuilingstijd waren ontstaan. De regelingen die de gelijkstelling van religieuze en openbare scholen in de verzuilingstijd mogelijk hadden gemaakt, vormden bijvoorbeeld de basis voor de ontwikkeling van 'Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur' (OETC). Al in de jaren zeventig begon de overheid het OETC te ondersteunen, maar toen nog vanuit de veronderstelling dat het migranten zou helpen bij de uiteindelijke terug-

keer naar het land van herkomst. Rond 1980 werd de terugkeergedachte weliswaar losgelaten, maar bleef het OETC bestaan met het oog op een bredere doelstelling, zoals de bevordering van identiteitsontwikkeling in een multiculturele samenleving (Extra, Vallen en Vermeer 1998). In het OETC kregen migrantenkinderen onderwijs in hun moedertaal, maar ook in de cultuur van hun herkomstlanden en vaak ook godsdienstonderwijs. Het onderwijs in eigen taal en cultuur werd aanvankelijk verstrekt in de reeds bestaande katholieke, protestants-christelijke en openbare scholen, maar naarmate het beleid van minderheidsvorming zijn vruchten begon af te werpen en verschillende categorieën migranten ook zichzelf in toenemende mate als minderheden gingen beschouwen, werden de eerste afzonderlijke islamitische scholen opgericht.

Het tweede domein waarin de organisatievorming van minderheden actief door de nationale overheid werd gestimuleerd, was *religie*. Dit beleid was in financiële zin gebaseerd op de zogenoemde 'zilveren koorden', (grond)wettelijke regelingen die deels in de verzuilingstijd waren ontstaan (Van Bijsterveld 1998) en die een bijdrage mogelijk maakten van de centrale (en in sommige gevallen lokale) overheid aan de bouw van religieuze gebouwen en aan de salarissen en pensioenen van de 'bedienaren' van de verschillende genootschappen. Van deze zilveren koorden konden de migranten echter slechts tot 1983 gebruikmaken, toen zij bij de herziening van de Grondwet werden doorgeknipt (Rath en Sunier 1998).

Het derde domein waarin de nationale overheid de organisatievorming van minderheden actief stimuleerde, betrof de *media*. Ook in dit domein werd gebruikgemaakt van regelingen die in de verzuilingstijd waren ontstaan, met name van de Mediawet, de opvolger van het Zendtijdbesluit van 1930, waarin de zuilen de radiozendtijd onderling naar evenredigheid hadden verdeeld (Oud 1950). Dit leidde onder meer tot de oprichting van een Islamitische Omroep Stichting in 1986, en later de Nederlandse Moslim Omroep.

De moeizame totstandkoming van eigen exclusieve organisaties was er mede debet aan dat van de *integratie van deze organisaties* in een 'zuil' of in 'zuilen' (organisatieprincipe 3) niet of nauwelijks sprake kon zijn. Dit laatste hing deels samen met de afwezigheid van een duidelijk *elite* (organisatieprincipe 4) in

de verschillende categorieën van migranten. Dit kwam onder meer door de interne verdeeldheid binnen de groepen, zoals tussen Marokkaanse Berbers en Arabieren, en tussen seculiere en religieuze Turken. Verschillende van de organisaties die binnen deze categorieën bestonden, waren daarnaast sterk georiënteerd op het land van herkomst, zoals de Turkse Grijze Wolven en Milli Görüs, en de Marokkaanse Amicales en het Komitee Marokkaanse Arbeiders Nederland (KMAN). Bij gebrek aan eigen leiders werd in de jaren zeventig de belangenbehartiging van minderheidsgroepen vooral waargenomen door zogenoemde 'zaakwaarnemers' (Köbben 1983). Dit waren veelal autochtone Nederlanders met een achtergrond in het welzijnswerk, die via organisaties als het Inspraak Orgaan Welzijn Molukkers, de Stichting Buitenlandse Werknemers en het Nederlands Centrum voor Buitenlanders de belangenbehartiging van minderheidsgroepen voor hun rekening namen.

Deze structuur van belangenbehartiging via zaakwaarnemers verdween in de loop van de jaren tachtig. Vooral het ministerie van Binnenlandse Zaken, dat toen de coördinatie van het minderhedenbeleid op zich had genomen, zette zich in om het ontstaan van 'zelforganisaties' onder de minderheidsgroepen te stimuleren. Deze organisaties zouden de betrokkenheid en democratische inspraak van minderheidsgroepen zelf moeten waarborgen. Niet veel later werden de organisaties verenigd in een Landelijke Advies- en Overlegstructuur voor Minderheden (LAO). De representativiteit van de zelforganisaties zou echter vrijwel voortdurend ter discussie staan vanwege de etnische, culturele en religieuze heterogeniteit binnen de groepen, maar ook vanwege de toenemende verschillen tussen eerste en tweede generatie migranten (Penninx en Schrover 2001).

Spelregels: depolitisering

In Lijpharts interpretatie van de Nederlandse verzuiling speelden een zevental 'spelregels' een belangrijke rol in de interactie tussen de elites van de verschillende zuilen. In hoeverre werden ze gehanteerd met betrekking tot de gevoelige kwestie van de integratie van migranten in de Nederlandse samenleving?

Het lijkt erop dat in de migrantenkwestie de spelregel van *zakelijke politiek* (spelregel 1) lange tijd

door de toppen van de belangrijkste politieke partijen in acht werd genomen. Tot het begin van de jaren negentig was de migrantenkwestie nooit een belangrijk onderwerp in de verkiezingsstrijd tussen de grotere politieke partijen, en ook in het parlement werden partijpolitieke confrontaties over het onderwerp zo veel mogelijk vermeden. Toen in 1978 het PvdA-Tweede Kamerlid Molleman het confessioneel-liberale kabinet-Van Agt vroeg met concrete beleidsvoornemens te komen ten aanzien van de integratie van groepen migranten, werd hij prompt door de VVD-minister Wiegel gevraagd deze voornemens op zijn ministerie van Binnenlandse zaken zelf vorm te komen geven. In de daaropvolgende jaren ontwierpen beide politici in tamelijke harmonie en buiten de publieke schijnwerpers een 'minderhedenbeleid' dat door vrijwel alle partijen in het parlement werd ondersteund (Scholten 2007). Toen in 1982 de Centrum Partij (CP, later Centrum Democraten, CD) haar opwachting maakte in de Tweede Kamer en de migrantenkwestie met enige regelmaat op uiterst kritische wijze aan de orde stelde, weigerden de andere partijen consequent met de CP in debat te gaan, een houding die tot in de jaren negentig werd volgehouden.

De spelregel van *pragmatische verdraagzaamheid* (spelregel 2) of 'tolerantie' vormde ook een belangrijke uitgangspunt van het beleid ten aanzien van migranten. De positie van migrantengroepen in de Nederlandse samenleving moest worden versterkt, maar dit mocht niet ten koste gaan van de eigen 'culturele identiteit'. Een politiek van 'assimilatie', die in de jaren vijftig nog tamelijk succesvol was geweest met betrekking tot de repatrianten uit voormalig Nederlands-Indië, werd nu afgewezen. Er heerste een zekere gevoeligheid ten aanzien van het bediscussiëren van migratie en integratie in relatie tot de Nederlandse nationale identiteit (Tinnemans 1994). Sommige auteurs zijn zelfs van mening dat er sprake was van een sterke 'politieke correctheid' op dit terrein (Werdmölder 2002). Waar assimilatie werd afgewezen, kwam de nadruk aanvankelijk sterk te liggen op 'integratie met behoud van identiteit'. Hoewel ook al in de loop van de jaren tachtig een meer dynamische visie op identiteitsontwikkeling opkwam (WRR 1979, Scholten 2007), bleven groepsgewijze emancipatie en respect voor culturele eigenheid nog lang belangrijke onderdelen van het beleid.

De toepassing van de *evenredigheidsregel* (spelregel 4) ten aanzien van migranten is hierboven al uitgebreid aan de orde gekomen. In het onderwijs resulteerde de regel in het eerdergenoemde Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur en in de subsidiëring door de overheid van eigen, veelal islamitische scholen; op het terrein van religie in de steun bij de bouw van moskeeën, en in de media in de subsidiëring van en toekenning van zendtijd aan verschillende migrantenomroepen.

Ook de *depolitiseringsregel* (spelregel 5) lijkt uitgebreid te zijn gehanteerd in de kwestie van de integratie van migranten in de Nederlandse samenleving, in ieder geval tot het begin van de jaren negentig. De beleidsformulering rond dit onderwerp had in deze periode een sterk technocratisch karakter (Scholten 2007) en politieke discussies over controversiële thema's werden zo veel mogelijk uit de weg gegaan. De Beus spreekt in dit verband van een 'cultus van vermijding' (De Beus 1998). Er was een brede consensus tussen de voornaamste politieke partijen, dat dit geen partijpolitiek thema mocht worden. Een van de redenen hiervoor was de vrees dat politisering anti-immigrantenpartijen in de kaart zou spelen. In de praktijk bleek de opkomst van anti-immigrantenpartijen zoals de CP en de Nederlandse Volksunie (NVU) juist de politieke consensus tussen de grote politieke partijen over de multiculturele beleidslijn te versterken (Penninx 1988).

De depolitiseringsregel kwam ook tot uitdrukking in de belangrijke rol die wetenschappelijke experts en instituten, zoals de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en de Adviescommissie Onderzoek Minderheden (ACOM), kregen toebedeeld in de beleidsformulering. Volgens Van Amersfoort (1984, 122) was er sprake van een 'technocratisch compromis'. Dit technocratische compromis verschaftte enerzijds grote beleidsinvloed aan sociaal-geëngageerde wetenschappers en faciliteerde anderzijds de cultus van vermijding. Regelmatig werd er vanuit de minderhedenorganisaties kritiek geuit op deze prioritering van wetenschappelijke expertise boven etnische expertise, vooral omdat deze organisaties de indruk kregen dat beleid *over* hen, maar niet *met* hen werd gemaakt.

Ten slotte gingen, net als in de verzuilingstijd, pogingen om het lastige en gevoelige onderwerp van integratie van migranten te depolitiseren gepaard

met de neiging om de besluitvorming te onttrekken aan het geregelde en openbare politieke proces. Belangrijke politieke beslissingen, zoals de regeringsreactie op het baanbrekende WRR-rapport *Etnische minderheden* (1979), dat uiteindelijk de basis zou gaan vormen voor de *Minderhedennota* van 1983, werden voorbereid in besloten kring, zoals in de Interdepartementale Commissie voor de Coördinatie van het Minderhedenbeleid (*topconferenties* en *de regering regeert*, spelregels 3 en 7; Scholten 2007).

De ontwikkeling van het minderhedenbeleid lijkt dus eind jaren zeventig en begin jaren tachtig sterk te zijn beïnvloed door de erfenis van de verzuiling. Blijkbaar bood de verzuilingsgeschiedenis een goed referentiekader bij het beheersbaar maken van de politiek gevoelige migrantenproblematiek. Schijnbaar werd verondersteld dat de etnische minderheden, net als de nationale minderheden in de eerste helft van de twintigste eeuw, succesvol zouden kunnen emanciperen in de Nederlandse samenleving als zij zich in eigen kring zouden organiseren en werden opgenomen in een politieke structuur, gebaseerd op verdraagzaamheid en het streven naar consensus. Maar deze benadering creëerde welhaast onvermijdelijk een zekere spanning tussen het migrantenbeleid en enkele algemene ontwikkelingen in de Nederlandse samenleving, vooral de *ontzuiling van grote delen van de autochtone bevolking*. Weldra zou de hoop vervliegen dat de emancipatie van etnische minderheden net zo maakbaar was als destijds de emancipatie van nationale minderheden. Niettemin bleef een aantal verzuilingsprincipes en spelregels ook in de jaren negentig nog deels overeind.

Periode 2: migranten als sociaal-economische minderheden (circa 1989-2001)

Aan het einde van de jaren tachtig kwam het minderhedenbeleid, zoals dat in het decennium ervoor was vormgegeven, onder vuur te liggen. Op verschillende beleidsterreinen hadden zich in de jaren tachtig belangrijke veranderingen voorgedaan onder invloed van de bezuinigings- en hervormingsdrang van de kabinetten-Lubbers, vooral op het terrein van de verzorgingsstaat. Desondanks zorgden de organisatieprincipes en spelregels ten aanzien van de minderheden er lange tijd voor dat dergelijke veranderingen niet of nauwelijks doorwerkten in het migrantenbeleid. Zo verhinderde de technocratische

beleidsstructuur die begin jaren tachtig was ontstaan, aanvankelijk dat het minderhedenbeleid onderwerp werd van breed debat.

De relatieve rust rond het minderhedenbeleid werd echter eind jaren tachtig verstoord door toedoen van enkele vooraanstaande politici, met name minister-president Lubbers en VVD-leider Bolkestein, en onder invloed van het geruchtmakende WRR-rapport *Allochtonenbeleid* (1989). Ondanks het verzet van verschillende bij het minderhedenbeleid betrokken actoren, zoals Molleman (de directeur van de Directie Minderhedenbeleid van het ministerie van Binnenlandse Zaken), verschillende minderhedenorganisaties en de ACOM, wisten deze politici en de WRR het minderhedenbeleid op de maatschappelijke en politieke agenda te plaatsen en uiteindelijk een doorbraak te forceren. Dit leidde tot een tweeledige (maar voorlopig nog partiële) wijziging van het minderhedenbeleid: een herdefinitie van de migranten in het beleid (de organisatieprincipes) en een wijziging van de (gewenste) omgangsvormen tussen de migranten en de rest van de samenleving (de spelregels).

Organisatieprincipes: van sociaal-culturele naar sociaal-economische minderheden

De nadruk in het minderhedenbeleid verschoof begin jaren negentig naar de sociaal-economische dimensie van integratie. Waar voorheen sociaal-culturele emancipatie centraal had gestaan, werd nu de bevordering van sociaal-economische participatie van migranten een van de centrale doelstellingen. Deze ontwikkeling weerspiegelde een meer algemene ongerustheid in deze periode over de hoge werkloosheid onder migranten in vergelijking met die onder de niet-migrantbevolking. Deze werkloosheid werd herhaaldelijk opgevat als een bewijs voor het veronderstelde falen van het minderhedenbeleid van de jaren tachtig. Er kwam een meer individualistische benadering op die migranten moest helpen op eigen benen te staan. In dit kader vermeed de WRR in een nieuw rapport over migranten in 1989 de term 'minderheid' door de term 'allochtonen' te introduceren, verwijzend naar de niet-Nederlandse oorsprong van een migrant (of ten minste één van diens ouders) in plaats van naar diens etnische of culturele achtergrond. Daarnaast verschoof in deze periode de nadruk in het politieke en maatschappelijke dis-

cours van 'emancipatie' naar 'integratie', een term die volgens Fermin (1997) tot dan toe was vermeden vanwege zijn dwingende toon. 'Burgerschap' werd het kernconcept van een nieuwe benadering die begin jaren negentig gecodificeerd werd in het zogenoemde 'integratiebeleid' (Scholten en Timmermans 2004). Migrant werden gestimuleerd tot 'goed' of 'actief burgerschap', waarbij de individuele rechten en plichten van migranten in de Nederlandse samenleving werden benadrukt.

Opmerkelijk genoeg leidde deze meer individualistische en op burgerschap gerichte benadering niet tot het loslaten van de idee van 'minderheden' in het beleid. Migrant werden nog altijd opgevat als leden van bepaalde welomschreven minderheden met gemeenschappelijke etnische identiteiten, vergelijkbaar met de *eenduidige levensbeschouwingen* (organisatieprincipe 1) waarover de nationale minderheden in Nederland hadden beschikt. Daar waar de versterking van deze identiteiten in de jaren zeventig en tachtig echter een centraal doel van het gevoerde beleid was geweest, werden de identiteiten in de jaren negentig meer tot een aangrijpingspunt van beleid.

De aanduiding van specifieke sociale categorieën als 'minderheden' was vooral van pragmatisch belang voor het definiëren van beleidsdoelgroepen en voor het specifiek richten van maatregelen op bevordering van sociaal-economische participatie. Sociaal-culturele emancipatie was niet langer een officieel beleidsdoel, maar wel een veronderstelde consequentie van de bevordering van sociaal-economische participatie: participatie zou uiteindelijk ook emancipatie bevorderen. In die zin vertoonde de manier waarop nu naar de migrantengroepen werd gekeken, gelijkenis met de tweeslachtige wijze waarop de leden van de sociaal-democratische zuil vanaf de jaren twintig van de twintigste eeuw waren beoordeeld: als een sociaal-economische achterstandsgroep die echter door het bezit van een eenduidige levensbeschouwing tevens als sociaal-culturele minderheid kon worden opgevat, net als de katholieken en orthodox-protestanten. De overheid bemoeide zich echter niet langer intensief met de organisatiestructuren in de minderheidsgroepen zelf, dat wil zeggen: met de vorming van eigen *exclusieve organisaties* (organisatieprincipe 2) en de *integratie van deze organisaties* (organisatieprincipe 3) in etnische 'gemeenschappen.'

Een andere wijziging in het beleid ten aanzien van migranten betrof de *rol van de elites* (organisatieprincipe 4). Waar voorheen werd getracht het ontstaan van dergelijke elites te bevorderen, onder meer door de vorming van de Landelijke Advies- en Overlegstructuur voor Minderheden (LAO), nam het belang dat werd gehecht aan de aanwezigheid van elites, nu sterk af. Zo werd de status van de LAO verlaagd van advies- tot overlegorgaan, en werd de LAO midden jaren negentig omgezet in het Landelijk Overleg Minderheden (LOM). Ook werden er steeds meer vraagtekens gezet bij de representativiteit van de zogenoemde 'zelforganisaties' van minderheden, die volgens sommigen slechts een 'minderheidselite' zouden vertegenwoordigen en niet de opkomende tweede generatie van allochtonen (Van de Bunt 2001).

Spelregels:

van depolitisering naar voorzichtige politisering

Begin jaren negentig werd ook een aantal van de spelregels uit de jaren zeventig en tachtig langzaam maar zeker losgelaten. Onder invloed van het eerder genoemde WRR-rapport *Allochtonenbeleid* en door de inzet van enkele vooraanstaande politici werd het beleid rond migranten daadwerkelijk onderwerp van maatschappelijk en politiek debat. Daar waar de integratie van migranten tot dan toe vooral in technische termen (*depolitisering*, spelregel 5) en in kleine kring (*topconferenties*, *geheimhouding* en de *regering regeert*, spelregels 3, 6 en 7) was besproken, werden nu talloze debatten in het parlement aan het onderwerp besteed. Politici als Bolkestein en Lubbers traden met enige regelmaat op in discussieprogramma's op radio en televisie, waarin zij ook met vertegenwoordigers van de migrantengroepen in debat gingen. In deze discussies werd voor het eerst ook openlijk een verband gelegd tussen het migrantenbeleid en zaken als criminaliteit, werkloosheid en de levensvatbaarheid van de verzorgingsstaat, hetgeen tot dan toe min of meer taboe was geweest (Prins 2000; Entzinger 2006). Met deze omslag werd in feite de belangrijkste spelregel van de pacificatiepolitiek, *zakelijke politiek* (spelregel 1), losgelaten: het minderhedenbeleid werd gaandeweg tot onderwerp van partijpolitieke controverse en in 1994 zelfs tot een van de belangrijkste kwesties in de campagne voor de Tweede Kamerverkiezingen.

Toch was in deze periode niet alle voorzichtigheid in de discussies rond het minderhedenbeleid geheel verdwenen. Voor een deel van de politieke *inner circle*, met name voor de PvdA, D66 en GroenLinks, en in mindere mate voor het CDA, bleef het minderhedenbeleid een kwestie die buiten de 'normale' politieke orde viel en die zich niet leende voor partijpolitieke profilering (Scholten 2007). Daar kwam bij dat ook voor politici als Bolkestein en Lubbers spelregels als *pragmatische verdraagzaamheid* (spelregel 2) en *evenredigheid* (spelregel 4) niet ter discussie stonden.

Periode 3: migranten als

sociaal-culturele individuen (circa 2001-heden)

Aan het begin van het nieuwe millennium deed zich een verdere verschuiving voor in het denken over en het beleid ten aanzien van de positie van migranten. Hoewel er aanwijzingen zijn dat de positie van migranten op sociaal-economisch terrein en in het onderwijs in de jaren negentig sterk was verbeterd, werd het beleid door een groeiend aantal politici, beleidsmakers, opiniemakers en wetenschappers als onsuccesvol betiteld. Dit laatste hing onder meer samen met een hernieuwde aandacht voor de sociaal-culturele dimensie van integratie. In tegenstelling echter tot de jaren tachtig, waarin het beleid eveneens een sterk sociaal-culturele focus had gehad, werden nu culturele verschillen in toenemende mate als een *obstakel* voor integratie gezien. Dit had onder meer te maken met een aantal nationale en internationale gebeurtenissen en ontwikkelingen die de aandacht deden verschuiven naar een vermeende 'kloof tussen culturen' in de Nederlandse samenleving. De aanslagen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten leidden tot toenemende ongerustheid over diversiteit in het algemeen en de islam in het bijzonder, een ongerustheid die door de moord op Theo van Gogh in 2004 en radicale uitspraken van imams verder werd vergroot (Snel 2003).

Mede onder invloed van de opkomst van Pim Fortuyn richtte de kritiek zich in toenemende mate niet meer alleen op het integratiebeleid zelf, maar ook op het 'politieke establishment' dat voor dit beleid verantwoordelijk was. De grote politieke partijen in het parlement werd 'achterkamertjespolitiek' verweten en minachting voor 'de stem van de straat' (Wansink 2004). Na de moord op Pim Fortuyn en

de Tweede Kamerverkiezingen van mei 2002 zou een reeks van centrumrechtse regeringen ten aanzien van migranten een andere koers gaan varen. Daarnaast was de politieke commotie in deze periode voor de Tweede Kamer reden het integratiebeleid van de voorgaande decennia te laten evalueren door een Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid (de commissie-Blok). In haar eindrapport oordeelde de commissie dat de integratie van migranten relatief succesvol was verlopen, vooral in het onderwijs (Blok 2004), hetgeen haar op een storm van kritiek kwam te staan. Al deze gebeurtenissen weerspiegelden de definitieve omslag in de politieke en maatschappelijk opinie ten aanzien van migranten en het op hen gerichte overheidsbeleid.

*Organisatieprincipes:
diversiteit als obstakel voor integratie*

Een van de belangrijkste veranderingen die zich in deze periode voordoet, is die in de waardering voor sociaal-culturele verschillen. Waar de versterking van de *levensbeschouwelijke achtergrond* van migranten (organisatieprincipe 1) in de jaren tachtig, en in mindere mate in de jaren negentig, werd beschouwd als een belangrijke voorwaarde voor een succesvolle emancipatie van minderheden, wordt die nu in toenemende mate gezien als een obstakel voor integratie. Zo verzet bijvoorbeeld de minister van Integratie in de centrum-rechtse kabinetten-Balkenende, de VVD-er Verdonk, zich in 2003 tegen de gedachte dat 'de aanwezigheid van allochtone etnische groepen in de Nederlandse samenleving een waarde op zich [zou] vormen, een verrijking tout court'.⁴ In plaats van levensbeschouwelijke verschillen wordt nu getracht het 'gedeeld burgerschap' van allochtonen en autochtonen te benadrukken. Hierbij staan vooral beheersing van de Nederlandse taal en het conformeren aan 'Nederlandse normen' centraal. Deze omslag weerspiegelt de sterk toegenomen aandacht in het maatschappelijk en politiek debat voor normen en waarden in de Nederlandse samenleving. Zo ontvouwde zich al in 2000 een maatschappelijk debat rond het 'Multiculturele Drama', waarbij het falen van de integratie van migranten in de Nederlandse samenleving onder meer werd geweten aan het gebrek aan aandacht voor de Nederlandse cultuur en geschiedenis. De erkenning van culturele diversiteit zou op gespannen voet staan met deze nadruk op nationale identiteit en sociale cohesie. In

plaats daarvan wordt gekozen voor een op migranten als *individuen* gerichte strategie.

Meer nog dan in de jaren negentig treedt de overheid in deze periode terughoudend op bij het stimuleren van *exclusieve organisaties* van migranten, de *integratie van organisaties* in een 'zuil' en het betrekken van etnische *elites* in de beleidsvorming (organisatieprincipes 2, 3 en 4). De rol van minderhedenorganisaties komt zelfs herhaaldelijk onder vuur te liggen. Zo vraagt het kabinet-Balkenende zich in een reactie op het rapport van de Commissie-Blok zelfs openlijk af 'waarom het in een parlementaire democratie nodig is dat de overheid buiten het parlement om een geïnstitutionaliseerd overleg heeft met specifieke groepen burgers'.⁵ Desondanks wordt het overleg met specifieke minderhedenorganisaties gecontinueerd, met name via het Landelijk Overleg Minderheden (LOM). Dit overleg richt zich echter minder dan voorheen op regulier beleid en heeft in toenemende mate een ad-hoc karakter. Het lijkt vooral bedoeld om in geval van incidenten rond multiculturele vraagstukken, zoals de aanslagen van 11 september 2001 en de moord op Theo van Gogh in 2004, de maatschappelijke spanningen te kanaliseren. Daarnaast is opvallend dat op lokaal niveau de samenwerking met migrantenorganisaties vaak wel wordt voortgezet. In die zin is sprake van een toenemende discrepantie tussen nationaal en lokaal integratiebeleid (Poppelaars en Scholten, 2008).

Ook op andere terreinen komen de organisatieprincipes van de verzuiling in het publieke en politieke debat steeds meer onder druk te staan. Zo neemt de kritiek op het aantal en het functioneren van islamitische scholen toe, en wordt de vrijheid van godsdienst door critici ter discussie gesteld, vooral omdat ze in strijd zou zijn met andere fundamentele principes, zoals de vrijheid van meningsuiting. Desondanks doen zich in de praktijk op deze terreinen geen fundamentele beleidswijzigingen voor; vooralsnog blijven wat dit betreft de erfenissen van de verzuiling intact.

Spelregels: de opkomst van 'articulatie-politiek'
Deze veranderende opvattingen ten aanzien van de organisatie van migranten zijn in deze periode deels gerelateerd aan veranderingen in de spelregels. Meer nog dan in de jaren negentig wordt afstand genomen van de spelregel van *zakelijke politiek* (spel-

regel 1), vooral door het verbinden van de migrantenthematiek aan bredere maatschappelijke thema's. Zo wordt in het publieke en politieke debat veelvuldig een verband gelegd tussen migratie, integratie en nationale identiteit, waar dit in vorige periodes werd gemeden of zelf taboe was geweest. Meer in het algemeen wordt het doorbreken van taboes en de vele gevoeligheden die de migrantenthematiek omgeven, een belangrijk politiek thema. Volgens critici zouden de taboes hebben bijgedragen aan een zekere vrijblijvendheid in het migrantenbeleid, en de integratie van migranten niet ten goede zijn gekomen.⁶ Prins (2002, 252) spreekt in dit verband van de opkomst van een 'nieuw realisme' of zelfs 'hyperrealisme' in het Nederlandse integratiedebat.

In deze periode maakt het streven naar *pragmatische verdraagzaamheid* of tolerantie ten aanzien van culturele verschillen (spelregel 2) steeds meer plaats voor het benadrukken van eenheid, sociale cohesie en nationale identiteit. Er wordt gepleit voor beëindiging van wat wordt gezien als 'vrijblijvendheid' in de omgang met culturele diversiteit, omdat dit zou leiden tot een veronachtzaming van opvattingen onder grote delen van de bevolking. Het Verwey-Jonker Instituut (2004, 201) spreekt in dit verband van een versterking van de articulatiefunctie van de politiek en van de rol van de politiek bij het benoemen van problemen en gevoelens in de samenleving, ook onder de autochtone bevolking.

Het oploaiende maatschappelijke en politieke debat over integratie maakt het onmogelijk om de beleidsvorming ten aanzien van migranten te beperken tot een kleine kring van actoren (*topconferenties*, spelregel 3). Waar voorheen nog sprake was van een betrekkelijk geïnstitutionaliseerd beleidsdomein, gaat integratie nu meer en meer deel uitmaken van een veel breder beleidsterrein, waarop een veelvoud aan actoren actief is, actoren die bovendien hun beleidsideeën steeds nadrukkelijker in de openheid ventileren. Zo presenteren verschillende politieke partijen in deze periode speciale nota's en wordt de migrantenthematiek een van de centrale thema's in de Tweede Kamerverkiezingstrijd van 2002 en 2003.

Niettemin kan de instelling van de eerdergenoemde parlementaire commissie door de Tweede Kamer worden beschouwd als een poging het migrantenbeleid opnieuw beheersbaar te maken en de spelregels van *topconferenties*, *depolitisering* en de *re-*

gering regeert (spelregels 3, 5 en 7) in ere te herstellen. Zoals gezegd mislukt deze poging doordat de commissie zelf onderwerp wordt van maatschappelijk en politiek debat. In plaats van centralisatie wordt het beleid juist in toenemende mate gedecentraliseerd (gemeenten), geprivatiseerd (inburgeringsprogramma's) en ook op steeds meer vlakken geëuropeïiseerd (antidiscriminatiewetgeving).

Parallel aan deze ontwikkeling komt het vermeende technocratische karakter van het migrantenbeleid onder vuur te liggen en daarmee de spelregel van *depolitisering* (spelregel 5). Zo zouden beleidsmakers volgens critici in het verleden te zeer hebben geleund op wetenschappelijke onderzoekers bij de formulering van het integratiebeleid en zo de formulering van een heldere politieke visie op dit vraagstuk uit de weg zijn gegaan. Ook de onderzoekers zelf komen in deze periode onder vuur te liggen: hen wordt een te grote betrokkenheid bij de beleidsvorming verweten, waardoor van een wetenschappelijke en kritische distantie geen sprake kon zijn geweest (Scholten 2007).

Ten slotte boet ook het principe van *evenredigheid* (spelregel 4), dat in dit domein relatief lang had standgehouden, in deze periode aan belang in. Centraal staat niet langer het bevorderen van evenredigheid in de deelname van migranten aan de samenleving, maar veeleer het overbruggen van de sociaal-culturele afstand tussen migranten en autochtonen. Als uitvloeisel van deze gewijzigde opvatting wordt meer nadruk gelegd op de plichten van migranten als burgers, bijvoorbeeld op het terrein van taalbeheersing en normen en waarden. Daarnaast worden programma's die migranten evenredige kansen moesten geven in het onderwijs en op de arbeidsmarkt, ontmanteld. Zo worden de Wet Stimulering Arbeidsdeelname Etnische Minderheden (SAMEN) en het OETC-onderwijs (dat inmiddels was omgedoopt in Onderwijs in Allochtone Levende Talen, OALT) in 2004 afgeschaft.

Conclusie:

migranten in een ontzuilde samenleving

Centraal in dit artikel stond de vraag of, en in hoeverre de Nederlandse verzuilingsgeschiedenis van invloed is geweest op het overheidsbeleid ten aanzien van migranten. Bij de beantwoording van deze vraag moet onderscheid worden gemaakt tussen drie periodes. In de eerste periode (tot eind jaren

tachtig) lijken de ‘verzuilingsreflexen’ van de Nederlandse overheid en van de belangrijkste wetenschappers, politici en beleidsmakers nog sterk te zijn geweest. Bijna vanzelfsprekend werd aangenomen dat bij de migranten sprake was van welomlijnde ‘minderheden’, en waar dat niet het geval bleek te zijn, werd beleid ingezet om minderheids- en organisatievorming te stimuleren. Hoewel dit beleid maar langzaam effect sorteerde en uiteindelijk slechts ten dele succesvol was, werd in de omgang met de migrantengroepen reeds min of meer *verondersteld* dat zij minderheden waren die, net als de katholieken, orthodox-protestanten en sociaal-democraten vroeger, moesten worden geïncorporeerd in het politieke systeem van pragmatische verdraagzaamheid en evenredigheid (zie tabel 1).

In de tweede periode (van eind jaren tachtig tot aan het eerste decennium van de 21ste eeuw) werd dit beleid deels losgelaten. Daar waar de versterking van de minderheidsidentiteit van migranten in de jaren zeventig en tachtig een centraal doel van het gevoerde beleid was geweest, werd zij in de jaren negentig meer tot een aangrijpingspunt van beleid gericht op sociaal-economische emancipatie. Ook in de omgang met de migranten trad gaandeweg een verandering op. Het streven naar pragmatische verdraagzaamheid en evenredigheid bleef voorlopig,

maar het vraagstuk van de integratie van ‘allochtonen’ werd door steeds minder wetenschappers, politici en beleidsmakers opgevat als een kwestie die zo veel mogelijk gedepolitiseerd moest worden en het beste buiten het ‘gewone’ politieke proces om kon worden geregeld.

De stormachtige opkomst van Pim Fortuyn rond 2001 markeert de overgang naar de derde periode, waarin de organisatieprincipes en spelregels van de verzuiling vrijwel geheel worden losgelaten. In deze periode, die tot op de dag van vandaag voortduurt, worden migranten niet langer vanzelfsprekend als ‘minderheden’ opgevat, en wordt de ontwikkeling daarvan zelfs door het beleid ontmoedigd. Na de ‘economisering’ van de migrantendiscussie in de jaren negentig worden migranten, net als in de jaren tachtig, weer aangesproken op hun sociaal-culturele identiteit, maar nu niet als ‘leden’ van een minderheid, maar als individuen. In de omgang met migranten zijn pragmatische verdraagzaamheid, evenredigheid en zakelijkheid niet langer vanzelfsprekend. De ‘tolerantie’ en het *‘agree to disagree’* van de verzuiling hebben plaatsgemaakt sociaal-culturele confrontatie en verhitte politieke strijd.

Voor de veranderingen in het migrantenbeleid die wij in dit artikel hebben beschreven, zijn in de literatuur verschillende verklaringen aangedragen.

Tabel 1. Beleid ten aanzien van migranten en de erfenis van de verzuiling: drie periodes

	Periode 1 tot ca. 1989	Periode 2 ca. 1989-2001	Periode 3 ca. 2001-heden
Karakterisering	migranten als sociaal-culturele minderheden	migranten als sociaal-economische minderheden	migranten als sociaal-culturele individuen
Organisatieprincipes			
1. Eenduidige levensbeschouwing	Ja	Ja	Nee
2. Exclusieve organisaties	Ja	Nee	Nee
3. Integratie van organisaties	Ja	Nee	Nee
4. Centrale rol elites	Ja	Nee	Nee
Spelregels			
1. Zakelijke politiek	Ja	Nee	Nee
2. Pragmatische verdraagzaamheid	Ja	Ja	Nee
3. Topconferenties	Ja	Nee	Nee
4. Evenredigheid	Ja	Ja	Nee
5. Depolitisering	Ja	Nee	Nee
6. Geheimhouding	Ja	Ja	Nee
7. De regering regeert	Ja	Ja	Nee

In deze verklaringen wordt er min of meer vanuit gegaan dat de discussie rond dit onderwerp een dynamiek kende die voornamelijk was te herleiden tot het beleidsveld en tot de ontwikkeling van de migrantengroepen zelf, maar misschien moet de oorzaak ook deels worden gezocht in veranderingen onder de niet-allochtone bevolking. Dat de politici en beleidsmakers van de jaren negentig veel minder dan hun voorgangers geneigd waren terug te grijpen op de analysekaders en omgangsregels van de verzuiling, kan wellicht mede worden verklaard uit het feit dat zij de eerste generatie waren die de consensuspolitiek van de verzuiling niet in volle glorie had meegemaakt. Niet alleen was de erfenis van de verzuiling voor hen waarschijnlijk minder levend, maar tevens waren de voorwaarden voor het functioneren van de consensuspolitiek in de jaren tachtig en negentig in hoog tempo aan het verdwijnen. Vooral in de jaren tachtig en in de vroege jaren negentig deden veel maatschappelijke organisaties (sociale partners, politieke partijen, maatschappelijk werk, et cetera) afstand van hun exclusief-levensbeschouwelijke identiteit of fuseerden met organisaties die uit een andere zuil afkomstig waren. En de 'verzuilde' organisaties die deze fusiegolf trotseerden, konden steeds minder rekenen op de trouw van hun veronderstelde achterban. Het groeiende aantal 'zwevende kiezers' bij de verkiezingen op nationaal, provinciaal, lokaal en Europees niveau is daar slechts één voorbeeld van.

Op dit verdwijnen van de verzuilde organisaties volgde in de jaren negentig een gedeeltelijke ontmanteling van de overlegstructuren die in de verzuilingstijd waren ontstaan. Zo werd het aantal adviesorganen van de overheid vanaf het midden van de jaren negentig drastisch teruggedrongen (met de zogenoemde 'Woestijnwet') en de rol van de resterende adviesorganen ingeperkt. Zelfs het Nederlandse 'Poldermodel', dat zich halverwege de jaren negentig nog in een grote internationale aandacht mocht verheugen (Hemerijck en Visser 1997), kwam vlak na de millenniumwisseling in een crisis te

recht, waarvan het zich tot op heden niet werkelijk heeft weten te herstellen.

Nu, ruim veertig jaar na het begin van de ontzuiling, ontdoet de Nederlandse samenleving zich van de laatste restanten van het verzuilingstijdperk. Een van die restanten is het migrantenbeleid van de jaren zeventig en tachtig, dat nog in sterke mate werd vormgegeven onder invloed van de principes en denkbeelden die onder de verzuiling dominant waren geweest. Van migranten, die lange tijd werden gestimuleerd hun (veronderstelde) identiteit te koesteren en als collectiviteit naar voren te treden, wordt nu gevraagd zich te gedragen als hun autochtone landgenoten, als autonome burgers die zich los hebben gemaakt van groepsbanden.

Ironisch genoeg vindt deze omslag in het beleid ten aanzien van migranten plaats in een periode waarin het oude streven naar *verzuiling* van migranten haar vruchten begint af te werpen (zie o.a. Fennema en Tillie 1999). Zo kan het toenemend aantal en de toenemende zichtbaarheid van moskeeën worden opgevat als een indicatie dat migranten er steeds beter in slagen zichzelf te organiseren. Het aantal islamitische scholen, op lager, middelbaar en zelfs universitair niveau, neemt ook toe, en er zijn zelfs plannen voor een islamitisch ziekenhuis in Rotterdam en de vestiging van meerdere islamitische bejaardenhuizen. Ook is er een nieuwe vorm van geïnstitutionaliseerd overleg met en tussen migranten ontstaan, maar nu gericht op de islamitische gemeenschap, het Contactorgaan Moslims en Overheid (CMO). De praktijk van zuilvorming onder migranten lijkt dus zeer weerbarstig: waar het beleid aanvankelijk zuilvorming trachtte te bevorderen, maar migranten hiertoe niet de behoefte of de capaciteit hadden, blijkt het beleid er nu juist op gericht zuilvorming te ontmoedigen, terwijl migranten inmiddels wel degelijk de behoefte en de capaciteit blijken te hebben om een eigen 'zuil' te institutionaliseren.

Noten

1 Ook over de precieze periodisering van de verzuiling bestaat in de literatuur geen overeenstemming (Blom 1985 en 2000b). Sommigen menen dat al in de jaren zeventig van de negentiende eeuw de eerste rudimentaire structuren van de zuilen zichtbaar waren (o.a. Daalder 1974, 1989; Lijphart

1990; Knippenberg en Van der Wusten 2001), anderen betogen dat pas vanaf de jaren tien of zelfs pas vanaf de jaren twintig echt van zuilen kan worden gesproken (o.a. Stuurman 1983; Van den Berg 1992 en Hoogenboom 2004). Uit een aantal studies blijkt dat op lokaal niveau de variatie op dit

punt groot was (bijvoorbeeld Groot 1992; Wolffram 1993). In een poging de controversie rond de periodisering, de oorzaak van en de variatie in de verzuiling te omzeilen maken sommige auteurs een onderscheid tussen 'vroeg verzuiling' (samenhangend met de kerkelijke pluralisering in de tweede helft van de negentiende eeuw) en de 'late verzuiling' (samenhangend met het proces van industrialisering en de opkomst van de 'sociale kwestie' vanaf circa 1880 (De Rooy 1995, Blom 2000a en 2000b).

2 In katholieke kring kon strikt genomen pas vanaf 1926

van een echte politieke partijorganisatie worden gesproken. Zie o.a. Van Meeuwen 1998 en Hoogenboom 2005.

3 Volgens Knippenberg en Van der Wusten (2001) was ook de verzuiling van nationale minderheden in de late negentiende en in de twintigste eeuw in zekere zin een vorm van 'etnisering van het religieus verschil'.

4 *Handelingen Tweede Kamer*, 2003-2004, 29 203, nr. 1, p. 8.

5 Idem, 2003-2004, 28 689, nr. 17, p. 33.

6 Ibidem, p. 11.

Literatuur

Amersfoort, J.M.M. van, 1974, *Immigratie en minderheidsvorming: Een analyse van de Nederlandse situatie 1945-1973*, Alphen aan den Rijn: Samson.

Amersfoort, J.M.M. van, 1984, 'Migratie-onderzoek, overheidsfinanciering en beleid: aantekeningen van een participant'. *Grafiet*, 4: 130-154.

Beer, J. de, 1998, 'Migratie naar Nederland'. In: R. Penninx (red.), *Etnische minderheden en de multiculturele samenleving*, Groningen: Wolters-Noordhoff, 237-258.

Berg, J. van den, 1986, 'Democratische hervormingen, politieke machtsverhoudingen en coalitievorming in Nederland'. *Acta Politica*, 3: 265-290.

Berg, J. van den, 1992, 'Een geschiedenis van grote vraagstukken, grote noden en grote mannen en vrouwen. De politiek historische context van de sociale zekerheid'. In: J. van den Berg e.a. (red.), *De SRv 40 jaar. Einde van een tijdperk, een nieuw begin?*, Zoetermeer: SVt/Kluwer, 29-45.

Beus, J. de, 1998, *De Cultus van Vermijding. Visies op migrantenpolitiek in Nederland*, Utrecht: Forum.

Bijsterveld, S. C. van, 1998, *Godsdienstvrijheid in Europees perspectief*, Deventer: Tjeenk Willink.

Blok, S., 2004, *Bruggen Bouwen. Eindrapport van de Tijdelijke Parlementaire Onderzoekscommissie Integratiebeleid*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Blom, J.C.H., 1985, 'Onderzoek naar verzuiling in Nederland. Status quaestio en wenselijke ontwikkeling'. In: J.C.H. Blom en C.J. Misset (red.), *Broeders sluit U aan. Aspecten van verzuiling in zeven Hollandse steden*, Den Haag: De Bataafsche Leeuw, 10-29.

Blom, J.C.H., 2000a, 'Vernietigende kracht en nieuwe vergezichten. Het onderzoeksproject verzuiling op lokaal niveau geevalueerd'. In: J.C.H. Blom en J. Talsma (red.), *De verzuiling voorbij*, 203-236.

Blom, J.C.H., 2000b, 'Pillarisation in Perspective'. *West European Politics*, 3: 153-164.

Blom, J.C.H. en J. Talsma (red.), 2000, *De verzuiling voorbij. Godsdienst, stand en natie in de lange negentiende eeuw*, Amsterdam: Het Spinhuis, 203-236.

Bunt, Adviesbureau Van de, 2001, *Evaluatie van het Landelijk Overleg Minderheden (LOM)*, rapport uitgebracht aan de Directeur Coördinatie Integratiebeleid Minderheden van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Amsterdam.

Daalder, H., 1974, 'The Consociational Democracy Theme'. *World Politics*, 26: 604-620.

Daalder, H., 1989, *Ancient and Modern Pluralism in the Netherlands*, Harvard: Minda de Gunzburg Center.

Daudt, H., 1980, 'De ontwikkeling van de politieke machts-

verhoudingen in Nederland sinds 1945'. In: G. Kooy (red.), *Nederland na 1945. Beschouwingen over ontwikkeling en beleid*, Deventer: Van Loghum Slaterus, 178-197.

Doorn, J.A.A. van, 1956, 'Verzuiling, een eigentijds systeem van sociale controle', *Sociologische Gids*, 4: 41-50.

Doorn, J.A.A. van, 1958, 'De emancipatie der Nederlandse rooms-katholieken in de sociologische literatuur', *Sociologische Gids*, 5: 194-204.

Doorn, J.A.A. van, 1985, 'Tolerantie als tactiek'. *Intermediair*, 51: 29-33.

Entzinger, H., 1984, *Het Minderhedenbeleid. Dilemma's voor de overheid in Nederland en zes andere immigratielanden in Europa*, Amsterdam: Uitgeverij Boom.

Entzinger, H., 2002, *Voorbij de multiculturele samenleving*, Assen: Van Gorcum.

Entzinger, H., 2003, 'The Rise and Fall of Multiculturalism: The Case of the Netherlands'. In: C. Joppke en E. Morawska (red.), *Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal Nation-States*. Hampshire: Palgrave, 59-86.

Entzinger, H., 2006, 'The parallel decline of multiculturalism and the welfare state in the Netherlands'. In: K. Banting en W. Kymlicka (red.), *Is Multiculturalism Bad for the Welfare State?*, Oxford: Oxford University Press, 177-201.

Extra, G., T. Vallen en A. Vermeer, 1998, 'Meertaligheid in het onderwijs en de samenleving'. In: R. Penninx e.a. (red.), *Etnische minderheden en de multiculturele samenleving*, Groningen: Wolters-Noordhoff, 612-655.

Fennema, M., 1976, 'Professor Lijphart en de Nederlandse politiek'. *Acta Politica*, 1: 54-77.

Fennema M. en J. Tillie, 1999, 'Political participation and political trust in a multicultural democracy. Civic communities and ethnic networks in Amsterdam'. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 4: 703-726.

Fermin, A., 1997, *Nederlandse politieke partijen over minderhedenbeleid 1977-1995*, Amsterdam: Thesis Publishers.

Goddijn, W. en J. Kruijt, 1968, 'Verzuiling en ontzuiling als sociologisch proces'. In: A. den Hollander e.a. (red.), *Drift en koers - Een halve eeuw sociale verandering in Nederland*, Assen: Van Gorcum: 27-63.

Groot, F., 1992, *Rooms en rechtzinnigen en nieuwlichters. Verzuiling in een Hollandse plattelandsgemeente, Naaldwijk 1850-1930*, Hilversum: Verloren.

Hemerijck, A. en J. Visser, 1997, *A Dutch Miracle. Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Hoogenboom, M., 1995, 'Lijphart vs Lijphart'. *Acta politica*, 3: 335-349.

- Hoogenboom, M., 1996, *Een miskende democratie. Een andere visie op verzuiling en politieke samenwerking in Nederland*, Leiden: DSWO Press.
- Hoogenboom, M., 2004, *Standenstrijd en zekerheid. Een geschiedenis van oude orde en sociale zorg in Nederland*, Amsterdam: Uitgeverij Boom.
- Hoogenboom, M., 2005, 'De democratische paradox van de RKSP. De "leer van de uiterste noodzaak" als uiting van de groeiende eensgezindheid tussen katholieken en sociaal-democraten in het interbellum'. *Bijdragen en mededelingen betreffende de geschiedenis van Nederland*, 4: 521-545.
- Knippenberg, H. en H. van der Wusten, 2001, 'De zuilen, hun lokale manifestaties en hun restanten in vergelijkend perspectief'. In: C. van Eijl, L. Heerma van Voss en P. de Rooy (red.), *Sociaal Nederland, contouren van de twintigste eeuw*, Amsterdam: Het Spinhuis, 129-150.
- Köbben, A.J.F., 1979, 'De gijzelingsakties van Zuidmolukkers en hun effecten op de samenleving'. *Transaktie*, 2: 147-154.
- Köbben, A.J.F., 1983, *De Zaakwaarnemer*, Deventer: Van Loghum Slaterus.
- Koopmans, R., 2003, 'Het Nederlandse integratiebeleid in internationaal vergelijkend perspectief: Etnische segregatie onder de multiculturele oppervlakte'. In: H. Pellikaan en M. Trappenburg (red.), *Politiek in de multiculturele samenleving*, Amsterdam: Uitgeverij Boom, 64-100.
- Kruijt, J., 1957, 'Sociologische beschouwingen over zuilen en verzuiling'. *Socialisme en Democratie*, 11-29.
- Leenders, J., 1992, *Benauwde verdraagzaamheid, hachelijk fatsoen. Families, standen en kerken te Hoorn in het midden van de negentiende eeuw*, Den Haag: Stichting Hollandse Historische Reeks.
- Lijphart, A., 1990, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, Haarlem: H.W.J. Becht.
- Meeuwse, J. van, 1998, *Lijden aan eenheid. Katholieke arbeiders op zoek naar hun politieke recht (1897-1929)*, Hilversum: Verloren.
- Oud, P. J., 1950, *Het jongste verleden. Parlementaire geschiedenis van Nederland 1918-1940*, 6 delen, Assen: Van Gorcum.
- Pennings, P.J.M., 1991, *Verzuiling en ontzuiling. De lokale verschillen*, Kampen: Kok.
- Penninx, R., 1988, *Minderheidsvorming en emancipatie: balans van kennisverwerving ten aanzien van immigranten en woonwagengebouwen 1967-1987*, Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Penninx, R. en M. Schrover, 2001, *Bastion of Bindmiddel? Organisaties van immigranten in historisch perspectief*, Amsterdam: IMES.
- Phalet, K., C. van Lotriningen en H. Entzinger, 2000, *Islam in de multiculturele samenleving. Opvattingen van jongeren in Rotterdam*, Utrecht: ERCOMER.
- Poppelaars, C. en P. Scholten (2008). Two Worlds Apart. The divergence of national and local immigrant integration policies in the Netherlands. *Administration & Society*, te verschijnen.
- Prins, B., 2000, *Voorbij de onschuld. Het debat over de multiculturele samenleving*, Amsterdam: Van Gennep.
- Rath, J., 1991, *Minorisering: de sociale constructie van 'etnische minderheden'*, Amsterdam: SUA.
- Rath, J., R. Penninx, K. Groenendijk en A. Meijer, 1996, *Nederland en zijn islam. Een ontzuilende samenleving reageert op het ontstaan van een geloofsgemeenschap*, Amsterdam: Het Spinhuis.
- Rath, J. en T. Sunier, 1998, 'Islam: beleving en institutionalisering'. In: R. Penninx e.a. (red.), *Etnische minderheden en de multiculturele samenleving*, Groningen: Wolters-Noordhoff, 477-499.
- Rooy, P. de, 1995, 'Zes studies over verzuiling'. *Bijdragen en mededelingen betreffende de geschiedenis van Nederland*, 3: 380-392.
- Scheffer, P., 2000, 'Het Multiculturele Drama'. *NRC Handelsblad*, 29 januari.
- Schöffer, I., 1956, 'Verzuiling, een specifiek Nederlands probleem', *Sociologische Gids*, 4: 11-17.
- Scholten, I., 1980, 'Does Consociationalism Exist?'. In: R. Rose (red.), *Electoral Participation*, London: Sage, 329-355.
- Scholten, P., 2006, 'Arbeidsdeling en Immigrantenbeleid. Analyse van een veranderende arbeidsdeling tussen wetenschap en politiek in de ontwikkeling van immigrantenbeleid in Nederland'. *Ethiek en Maatschappij*, 2:73-91.
- Scholten, P., 2007, *Constructing Immigrant Policies. Research-policy relations and immigrant integration in the Netherlands*. PhD Thesis, University of Twente.
- Scholten, P. en A. Timmermans, 2004, 'Doorbraken en zachte landingen in het Nederlandse immigrantenbeleid. Een theoretische analyse van beleidsdynamiek'. *Beleidswetenschap*, 1: 3-30.
- Shadid, W., 2005, 'Beleidsmatige en wetenschappelijke aandacht voor de islam in Nederland: ontwikkeling en maatschappelijke gevolgen'. *Beleidswetenschap*, 1: 3-17.
- Smeets, H. en J. Veenman, 2000, 'More and more at home; Three generations of Moluccans in the Netherlands'. In: H. Vermeulen en R. Penninx (red.), *Immigrant Integration. the Dutch case*, Amsterdam: Het Spinhuis, 39-63.
- Snel, E., 2003, *De vermeende kloof tussen culturen*, Enschede: University of Twente.
- Snel, E. en P. Scholten, 2005, 'Van gastarbeiders tot het multiculturele drama. Integratie als hardnekkig beleidsprobleem'. In: M. Arentsen en W. Trommel (red.), *Moderniteit en Overheidsbeleid. Hardnekkige beleidsproblemen en hun oorzaken*, Bussum: Coutinho.
- Soysal, Y.N., 1994, *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago: Chicago University Press.
- Stuurman, S., 1983, *Verzuiling, kapitalisme en patriërchaat. Aspecten van de ontwikkeling van de moderne staat in Nederland*, Nijmegen: SUN.
- Tinnemans, W., 1994, *Een gouden armband. Een geschiedenis van mediterrane immigranten in Nederland (1945-1994)*, Utrecht: NCB.
- Toonen, T. A. J., 2000, 'Governing a Consensus Democracy. The Interplay of Pillarisation and Administration'. *West European Politics*, 3: 165-178.
- Vermeulen, H. en R. Penninx (red.), 2000, *Immigrant Integration: The Dutch Case*, Amsterdam: Het Spinhuis.
- Verwey-Jonker Instituut, 2004, *Bronnenonderzoek. Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Verwey-Jonker, H., 1968, 'De emancipatiebewegingen'. In: A. den Hollander (red.), *Drift en koers. Een halve eeuw sociale verandering in Nederland*, Assen: Van Gorcum, 105-125.
- Verwey-Jonker, H., 1971, *Allochtonen in Nederland*, Den Haag: Staatsuitgeverij.

Vuijsje, H., 1986, *Vermoorde Onschuld: Etnisch verschil als Nederlands taboe*, Amsterdam: Bert Bakker.

Wansink, H., 2004, *De Erfenis van Fortuyn: de Nederlandse democratie na de opstand van de kiezers*, Amsterdam: Meulenhoff.

Wentholt, R., ed., 1967, *Buitenlandse Arbeiders in Nederland. Een veelzijdige benadering van een complex vraagstuk*, Leiden: Spruyt, Van Mantgem & De Dres.

Werdmölder, H., 2002, 'Politiek correct denken. Een reconstructie achteraf'. *Socialisme & Democratie*, 10/11: 35-50.

Wintle, M., 2000, 'Pillarisation, Consociation and Vertical Pluralism in the Netherlands Revisited. A European View'. *West European Politics*, 3: 139-152.

Woffram, D.J., 1993, *Bezwaarden en verlichten. Verzuiling in een Gelderse provinciestad Harderwijk 1850-1925*, Amsterdam: Het Spinhuis.

WRR, 1979, *Ethnische minderheden*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

WRR, 1989, *Allochtonenbeleid*, Den Haag: Sdu Uitgevers.