

De reis van de islamitische immigrant naar emancipatie

Eline den Otter

12-6-2017

Bachelorscriptie politicologie
Begeleider: H. Oversloot
Student: Eline den Otter
Studentnummer: s1413929
Aantal woorden: 8345

Inhoudsopgave

<i>Inleiding</i>	<i>3</i>
<i>Hoofdstuk 1 Integratie en verzuiling</i>	<i>5</i>
1.1 Integratie en emancipatie.....	5
1.2 Verzuiling en ontzuiling	6
1.3 Kritiek.....	8
1.4 De institutionele <i>setting</i>	9
<i>Hoofdstuk 2 De islam in Nederland</i>	<i>11</i>
2.1 De mensen	11
2.2 Een islamitische zuil?	12
<i>Hoofdstuk 3 Integratiebeleid in vergelijkend perspectief</i>	<i>14</i>
3.1 Nederland	14
3.1.1 De institutionele <i>setting</i>	18
3.2 Frankrijk	20
3.3 Duitsland	22
<i>Hoofdstuk 4 Conclusie</i>	<i>25</i>
<i>Bibliografie.....</i>	<i>28</i>

Inleiding

Het is het jaar 732. Islamitische troepen onder leiding van Abd al-Rahman al-Ghafiqi en christelijke troepen onder aanvoering van de Frankische hofmeier Karel Martel staan tegenover elkaar in de Slag bij Poitiers. De christenen overwinnen. Als we menig geschiedenisboek mogen geloven heeft Martel hiermee de opmars van de islam naar de rest van Europa gestopt. Volgens de achttiende-eeuwse historicus Edward Gibbon had het niet veel gescheeld of wij, westerse verlichte Europeanen, zouden geen kerkklokken luiden op zondagen, maar vijf keer per dag bidden richting Mekka.

Nu, anno 2017, tweehonderd jaar na Gibbon en bijna 1300 jaar na de Slag bij Poitiers, is de komst van de islam binnen Europa opnieuw een maatschappelijk relevant onderwerp. Inmiddels is de islam een gevestigde godsdienst in Europa, voornamelijk door de komst van gastarbeiders uit Noord-Afrikaanse landen en Turkije. Een terugkerend thema in politieke debatten over de islam is het idee dat Nederland en de rest van West-Europa van oorsprong christelijk zijn en dat deze inmiddels sterk verankerde christelijke identiteit moet worden beschermd.

Integratie en de achtergestelde positie van islamitische immigranten kwamen eind jaren '70, begin jaren '80 op de politieke agenda te staan. Een nieuw beleidsterrein kwam tot ontwikkeling. In het licht van de huidige debatten over de al dan niet mislukte integratie en emancipatie van islamitische immigranten, is het interessant de verschillen tussen het integratiebeleid in Nederland en enkele omringende landen te onderzoeken. De centrale vraag in deze scriptie is: welke invloed hebben nationale modellen op het integratiebeleid van Nederland, Frankrijk en Duitsland? Verzuiling is een onderdeel van het nationale model van Nederland, zoals assimilatie en *laïcité* dat van het Franse is en *ius sanguinis*-nationalisme dat van het Duitse.

Vanwege de beperkte omvang van deze literatuurstudie ligt de nadruk op Nederland. Uit het geslaagde emancipatieproces van bevolkingsgroepen ten tijde van de verzuiling (de jaren '10 tot '60 van de vorige eeuw) kwam het idee voort dat ook islamitische groepen door middel van verzuilde structuren en instituties zouden kunnen integreren en emanciperen met behoud van eigen identiteit. Is deze opvatting nog geldig? Aan de zuilen waren instituties verbonden met daarbij behorende functies die louter door de leden van de zuil werden vervuld. De zuil werd door de staat gesteund, zowel wettelijk als financieel. De maatschappelijke veranderingen na de periode van de verzuiling zijn nauwelijks tot nooit vertaald in institutionele veranderingen op staatsniveau. De institutionele *setting* uit de

periode van de verzuiling bestaat daarom nog steeds. Hebben islamitische immigranten hiervan gebruik gemaakt om zich te emanciperen en te integreren? Is er sprake van een islamitische zuil? Er bestaan meerdere instituties die emancipatie en integratie kunnen bevorderen; ik beperk mij tot het omroepstelsel, het onderwijsstelsel en de politieke partij.

In Frankrijk wordt integratiebeleid niet gevormd op basis van de logica van minderheden, zoals in Nederland, maar op basis van de logica van gelijkheid. Het nationale model creëert een assimilerende tendens. Welke rol speelt religie in het Franse integratiebeleid? En hoe wordt omgegaan met etnische en sociaalculturele verscheidenheid? Duitsland erkende lange tijd überhaupt niet de noodzaak voor integratiebeleid. In 1998 erkende Duitsland een immigratieland te zijn. Hoe kwam toen integratiebeleid tot stand? Werd het *ius sanguinis*-nationalisme in stand gehouden?

Het eerste hoofdstuk van deze scriptie gaat over integratie, emancipatie en verzuiling in Nederland. Het accent ligt op de kenmerken en spelregels van de verzuiling en de mogelijkheden tot integratie die het stelsel biedt. In het tweede hoofdstuk wordt beschreven wie de islamitische immigranten zijn en komt het al dan niet bestaan van een islamitische zuil aan bod. In het derde hoofdstuk wordt integratiebeleid behandeld. Hoofdstuk 4 is de conclusie.

Hoofdstuk 1 Integratie en verzuiling

1.1 Integratie en emancipatie

In de literatuur wordt vaak gesproken over integratie en emancipatie van immigranten vanuit de impliciete aanname dat duidelijk is wat integratie en emancipatie inhouden. Een definitie wordt niet altijd gegeven. Wanneer men teksten over integratiebeleid in bijvoorbeeld Nederland, Frankrijk en Duitsland vergelijkt, zou men daarnaast de conclusie kunnen trekken dat integratie in deze landen niet hetzelfde inhoudt.

De commissie-Blok, die 2002 werd ingesteld om het Nederlandse integratiebeleid te onderzoeken, hanteert de volgende definitie van integratie: “Een persoon of groep is geïntegreerd in de Nederlandse samenleving wanneer er sprake is van gelijke juridische positie, gelijkwaardige deelname op sociaaleconomisch terrein, kennis van de Nederlandse taal en wanneer gangbare waarden, normen en gedragspatronen worden gerespecteerd”. Deze definitie is tot stand gekomen na tientallen interviews met politici en deskundigen op het gebied van integratie. Integratie is in de ogen van de commissie een tweezijdig proces: de overheid moet integratie mogelijk maken en immigranten moeten bereid zijn te integreren (Blok, 2004, p. 105).

Gelijkwaardigheid is een kernwaarde van integratie, zo blijkt uit de gehanteerde definitie van de commissie-Blok. Het streven naar gelijkwaardigheid is een vorm van emancipatie. Hendriks (1971, pp. 11-16) beschrijft dat zich emanciperende groepen streven naar zelfontplooiing en innerlijke ontwikkeling, onafhankelijkheid en volwaardig meedoen in de samenleving op basis van gelijke behandeling.

Zonder emancipatie is integratie niet mogelijk. Niet elke bevolkingsgroep streeft naar dezelfde vorm van emancipatie, maar het streven naar gelijkwaardigheid staat vrijwel altijd centraal (gelijkwaardigheid tussen man-vrouw, inkomensgroepen, gelovigen-niet-gelovigen, autochtonen-allochtonen, etc.).

Bij integratie en emancipatie speelt voortdurend de vraag in hoeverre behoud van eigen identiteit mogelijk is en tot hoever assimilatie moet gaan. In de ogen van de commissie-Blok is ruimte voor differentiatie in het private domein, uiteraard zolang de wet het toestaat (Blok, 2004, p. 106). Immigranten hebben dus de ruimte hun eigen identiteit te behouden. Kijkend naar het Franse integratiebeleid blijkt daar geen onderscheid te bestaan tussen assimileren en integreren. Assimileren is volgens Frans integratiebeleid een onderdeel van integreren.

De vroegere zuilen in Nederland kunnen worden geschaard onder de integratiegroeperingen van Hendriks (1971, p. 44). Hellemans (1990, p. 29) beschouwt zuilen als sociale bewegingen die, al dan niet gebaseerd op levensbeschouwelijke overtuiging, streven naar emancipatie van de desbetreffende bevolkingsgroep. De sociale beweging komt vaak op als reactie op een achtergestelde positie (Van Dam, 2011b, p. 36).

Binnen de zuilen wordt getracht de emancipatie van de eigen bevolkingsgroep(en) te realiseren door middel van instituties als verenigingen, vakbonden, scholen en universiteiten, partijen, omroeporganisaties, kranten en ziekenhuizen. Deze organisaties werken op specifieke maatschappelijke terreinen vanuit het eigen levensbeschouwelijke kader (Hellemans, 1990, pp. 30-34). Drie instituties - onderwijs, media en politieke partijen - worden in paragraaf 1.4 beknopt worden beschreven, waarna zij terugkeren in hoofdstuk 3.

1.2 Verzuiling en ontzuiling

De representatie van de Nederlandse verzuiling werd door het boek *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek* van Arend Lijphart wereldberoemd. Ondanks het frequente gebruik van de term verzuiling is het een containerbegrip zonder eenduidige definitie (o.a. Van Dam, 2011b, p. 53, Blom, 2000, pp. 208-210). De nadruk is geleidelijk aan op instituties komen te liggen. Binnen elke zuil bestond een netwerk van instituties, dat onafhankelijk functioneerde van netwerken uit andere zuilen (Wielenga, 2009, p. 80, p. 85, Blom, 2000, p. 208).

Verzuiling was geen typisch Nederlands fenomeen (Hellemans, 1993, pp. 127-146), maar volgens Lijphart was de Nederlandse casus uniek door het zeer stabiele democratische bestel en de scherp waarneembare scheidslijnen (Wielenga, 2009, p. 81, Lijphart, 1982, pp. 76-78, Van Dam, 2011b, p. 102).

Lijpharts model van verzuiling

Lijphart stelde verzuiling (1917-1967) voor als een constructie met vier losse zuilen, die de fundering vormden voor een verbindend gezamenlijk dak. De zuilen waren gebaseerd op twee scheidslijnen: een horizontale sociaaleconomische (let op: dit is niet hetzelfde als klassenpositie (Lijphart, 1982, pp. 30-34)) en een verticale confessionele. De confessionele scheidslijn leidde tot de afbakening van drie zuilen: een rooms-katholieke, een protestantse (met daarbinnen verschillende denominaties) en een algemene zuil voor andersgelovigen en

niet-gelovigen. Het onderscheid tussen de zuilen was primair maatschappelijk en meestal niet geografisch van aard (Lijphart, 1982, pp. 28-29). Dwars door de verticale scheidslijn liep de horizontale sociaaleconomische. Deze zorgde voor een tweedeling binnen de algemene zuil, die de facto neerkwam op een liberale en een sociaaldemocratische zuil (Lijphart, 1982, p. 34). Binnen de confessionele zuilen waren sociaaleconomische verschillen meer ondergeschikt aan de levensbeschouwelijke samenhang. In het dak trachtten de bestuurlijke elites zoveel mogelijk (politieke) consensus te bereiken, hun eigenheid daarbij behoudend (Lijphart, 1982, pp. 68-76).

Het geheel functioneerde volgens zeven spelregels van pacificatiepolitiek: zakelijke politiek, pragmatische verdraagzaamheid, topconferenties en –overleg, evenredigheid, depolitisering, geheimhouding en de regering regeert (Lijphart, 1982, pp. 116-130). De spelregels werden uitsluitend toegepast door de bestuurlijke elites van de zuilen in hun onderlinge relaties. Lijphart schetst het beeld van een politiek passieve burger die zich ideologisch en bestuurlijk liet leiden door de top van zijn of haar zuil (Wielenga, 2009, p. 82).

Ontzuiling

Lijphart neemt de Tweede Kamerverkiezingen van 1967 als eindpunt van de verzuiling. Anderzijds constateert hij ook dat de ontzuiling een geleidelijk proces was (Lijphart, 1982, p. 27). Ontzuiling hield ontideologisering, meer individuele ontplooiing en vrijheid, toenemende communicatie met andersdenkenden en het losser worden van de banden tussen de organisaties binnen de zuilen in. Door secularisering verloren de confessionele partijen veel van hun aanhang. De verschillende variabelen veranderden niet gelijktijdig of in dezelfde mate. De verticale scheidslijn vervaagde bijvoorbeeld sneller dan de horizontale en dit ging bij de katholieken weer sneller dan bij de protestantse zuil (Lijphart, 1982, p. 204).

De veranderende positie van jongeren in de jaren '50 en '60 bevorderde het ontzuilingsproces. De mentaliteit en mobiliteit waren anders dan in de vorige decennia en het opvoedingsgedrag van ouders richtte zich meer op het aankweken van zelfstandigheid (Wielenga, 2009, pp. 206-207).

Kort gezegd vervulden de zuilen niet meer hun intern verbindende functie. In de jaren '60 was de tijd van de passieve burger voorbij en de gevestigde orde kreeg steeds meer te maken met nieuwe factoren, zoals nieuwe partijen, protesten, ontkerkelijking en secularisering en individualisering (Wielenga, 2009, pp. 236-48).

1.3 Kritiek

De periodisering en spelregels van Lijphart

De voorstelling van verzuiling als segmentatie van de samenleving in coherente bevolkingsgroepen en enkel samenwerking aan de top, behoeft enige nuancering. Zoals Lijphart (1982, p. 27) zelf ook al aangaf is het vrij arbitrair de jaren 1917-1967 de periode van de verzuiling te noemen. Tendensen van segmentatie en zelforganisatie op basis van levensbeschouwing zijn lang voor 1917 waar te nemen, tevens in een politiek stabiel klimaat (Van Dam, 2011b, p. 37). De spelregels van Lijphart functioneerden ook na 1967, zij het in een enigszins andere vorm. De *top-down* behandeling van de aanhang door elites veranderde bijvoorbeeld met de maatschappelijke ontwikkelingen mee. De spelregels kunnen dus niet alleen aan het verzuilde tijdperk gekoppeld worden (Van Dam, 2011a, pp. 75-76, Wielenga, 2009, p. 84).

Daarnaast waren spelregels niet altijd van toepassing op de werkelijke situatie (Wielenga, 2009, p. 97). De verhoudingen tijdens het interbellum vertoonde volgens politicoloog Marcel Hoogenboom meer tekenen van concurrentie dan van samenwerking (Van Dam, 2011a, p. 71). Daarnaast kan ook beargumenteerd worden dat elites in Nederland altijd al moesten samenwerken en dat tot heden moeten blijven doen, omdat Nederland een land van (politieke) minderheden is (Wielenga, 2009, pp. 83-84).

De zuilindeling

De beeldspraak van Lijphart veronderstelt tamelijk homogeen samengestelde zuilen en dat is geen realistische afspiegeling van de maatschappelijke werkelijkheid. Het is simpelweg niet mogelijk om elke institutie onder een zuil te scharen (Andeweg & Irwin, 2009, p. 32). Ook waren er grote verschillen tussen de regio's en per periode (Van Dam, 2011b, pp. 35-38). Bovendien waren er bevolkingsgroepen die zich niet op basis van levensbeschouwelijke overtuiging, maar op een andere grondslag wilden organiseren, zoals klassenpositie (Hoogenboom & Scholten, 2008, p. 109).

De onderverdeling van de algemene zuil in een sociaaldemocratische en een liberale laag is ook problematisch. Lijphart spreekt soms over drie, dan weer vier zuilen, afhankelijk van de gehanteerde scheidslijn. Dit maakt het beeld regelmatig onduidelijk. In ideologisch opzicht verschillen de liberale en sociaaldemocraten namelijk zeer van elkaar (Wielenga, 2009, p. 83).

Daarbij ontbrak bij de sociaaldemocraten het klassenoverstijgende karakter dat wel aanwezig was bij de confessionele zuilen. De vraag rijst dan ook of de sociaaldemocratische zuil wel als zuil kan worden gedefinieerd (Hoogenboom & Scholten, 2008, p. 109). Binnen het onderwijs vormden de sociaaldemocraten evenmin een eigen zuil: kinderen van zowel liberalen als sociaaldemocraten gingen vaak naar openbare scholen (Andeweg & Irwin, 2009, pp. 31-32).

Het homogeniteitsvraagstuk speelt ook bij de protestantse zuil. De protestanten waren over het algemeen onderling het scherpst verdeeld (Wielenga, 2009, pp. 34-36). Door te spreken van een protestantse zuil wordt – net als bij de algemene zuil – geen recht gedaan aan de diversiteit die Nederland kent (Andeweg & Irwin, 2009, p. 31, Wielenga, 2009, p. 83).

1.4 De institutionele setting

Het onderwijsstelsel

De uitkomst van de schoolstrijd maakte door de staat gefinancierd bijzonder onderwijs mogelijk (Dijkstra, Jungbluth & Ruiter, 2002, p. 24). Dat was volgens de confessionelen de enige manier om er zeker van te zijn dat hun levensbeschouwelijke grondslagen en cultuur op de juiste manier konden worden overgedragen aan hun kinderen (Hendriks, 1971, pp. 110-116, Stokvis, 1985, p. 48-50). Zo droeg het bijzonder onderwijs bij aan de instandhouding van de grondslagen voor de verzuiling. Het verzuilde onderwijs belemmerde het ontstaan van een eenduidige nationale cultuur (Lijphart, 1982, p. 62).

De verzuiling werkte ook door in het hoger onderwijs, zo waren de universiteiten in Nijmegen en Tilburg katholiek, was de Vrije Universiteit protestants en waren er rijksuniversiteiten voor de anderen. Dit betekent echter niet dat op de rijksuniversiteiten geen tekenen waren te vinden van de verzuiling; zo waren de meeste studentenverenigingen verzuild (Andeweg & Irwin, 2009, p. 29, p. 31, Lijphart, 1982, p. 61).

Het omroepstelsel

Net als het onderwijs waren de media verzuild, al waren er ook levensbeschouwelijk neutrale bladen, zoals *De Telegraaf*. De meeste nationale en regionale kranten waren gelieerd aan een zuil (Andeweg & Irwin, 2009, p. 29, p. 31, Lijphart, 1982, pp. 51-61). Toen de radio en later de televisie opkwamen, ontstonden ook omroeporganisaties langs de beschreven scheidslijnen. Vijf omroeporganisaties verdeelden vrijwel alle zendtijd. De verdeling over de

twee beschikbare zenders was gebaseerd op de religieuze scheidslijn. Op de betreffende zenders was er dan ook nog een onderscheid tussen katholiek en protestants en tussen liberaal en sociaaldemocratisch (Wielenga, 2009, p. 86). Alle omroeporganisaties vielen onder de overheid en ontvingen financiering uit belastinggelden. De verzuilde media zorgden ervoor dat men nieuws en amusement ontving op een manier die in het eigen denkkader paste.

De politieke partij

De politieke spelregels van Lijphart zijn te nuanceren. Het is echter niet te ontkennen dat er sprake was van een grote continuïteit op politiek gebied. Het is een misvatting deze stabiliteit te koppelen aan stilstand en conservatisme (Wielenga, 2009, pp. 88-89). Elke zuil had zijn eigen grote politieke partij met een trouwe achterban. De heterogene protestantse zuil had er geruime tijd vier (ARP, CHU, SGP en GPV). Naast de grote partijen was er een scala aan kleinere partijen, al kwamen deze zelden in aanmerking voor regeringsdeelname (Wielenga, 2009, pp. 88-94, Lijphart, pp. 35-36).

In het verzuilde politieke landschap konden de zuilen financiering voor hun eigen organisaties wettelijk regelen. Op deze manier werd de verzuiling tot in de jaren '60 gefaciliteerd. Zeker tijdens het interbellum konden de confessionelen bijna ongestoord de dienst uitmaken. Onderling hadden zij verschillende visies op de rol van de overheid, maar zij werden verbonden door een afkeer van de niet-confessionele partijen (Wielenga, 2009, pp. 89-95, Lijphart, 1982, p. 35-46).

Hoofdstuk 2 De islam in Nederland

2.1 De mensen

De islamitische bevolkingsgroep vormt inmiddels een substantieel deel van de Nederlandse samenleving. Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS, 2016a) was 5% van de Nederlandse bevolking in 2015 moslim. De islam is hiermee de op twee na grootste religie in Nederland (na de rooms-katholieke en de protestantse).

Moslims uit de vroegere Nederlandse koloniën vormden de eerste significante groep islamieten in Nederland. Na de dekolonisatie van Nederlands-Indië kwam een groot aantal mensen naar Nederland, van wie ongeveer 13.000 met een Molukse afkomst. Ongeveer 2,5% van de Molukkers was moslim. Dit lijkt weinig, maar met hun komst verdubbelde het aantal moslims in Nederland in één klap tot circa 600 (Politiek Compendium, 2002, Wielenga, 2009, p. 267). In 1974-1975, toen onderhandelingen plaatsvonden over onafhankelijkheid van Suriname, migreerden rond de 40.000 Javaanse en Hindostaanse Surinamers naar Nederland. Naar schatting was ongeveer een vijfde van deze Surinaamse immigranten moslim (Wielenga, 2009, p. 275, Rath, Penninx, Groenendijk & Meijer, 1996, p. 3, Politiek Compendium, 2002, Choenni & Harmsen, 2007, p. 74). Indische Nederlanders en Surinamers bezitten de Nederlandse nationaliteit en met hen bestaat een diepe historische band (Hoogenboom & Scholten, 2008, p. 112, Koopmans, Statham, Giugni & Passy, 2005, p. 13).

Het overgrote deel van de moslims in Nederland is van Turkse of Marokkaanse afkomst. De immigratie van Turkse en Marokkaanse gastarbeiders begon in de jaren '60 om te voorzien in het tekort aan (goedkope) arbeidskrachten bij Nederlandse bedrijven. Vanaf de jaren '80 nam de arbeidsmigratie af en steeg het aantal immigranten wegens gezinsvorming of gezinshereniging. Door strenger immigratiebeleid is het migratiesaldo in het laatste decennium bij beide groepen min of meer in evenwicht. In 2015 telde Nederland 192.311 in Turkije geboren inwoners met 204.244 leden van de tweede generatie. Voor Marokkanen beliepen deze aantallen resp. 168.451 en 212.304 personen (CBS, 2016b).

Tot slot zijn er nog vele kleinere groepen moslims van andere herkomst, vaak vluchtelingen, naast een aantal autochtoon Nederlandse moslims (CBS, 2004).

2.2 Een islamitische zuil?

De maatschappelijke ontwikkeling in de jaren '60 had de ontmanteling van de traditionele zuilen tot gevolg. Toch kan men bestuurlijk en institutioneel nog sporen van de verzuiling terugvinden. Zo kunnen omroeporganisaties, bijzondere scholen en politieke partijen in Nederland nog steeds een beroep doen op financiering door de overheid (Sunier, 2000, p. 54, Koopmans et al., 2005, p. 158). De islamitische bevolkingsgroep zou dus kunnen emanciperen en integreren door gebruik te maken van deze institutionele *setting* en eigen instituties te creëren. Wanneer dit gebeurt, zou men volgens sommigen kunnen spreken van een islamitische zuil (Van Dam, 2011b, p. 113, Koopmans et al., 2005, pp. 160-164). Net als in de tijd van de verzuiling zijn ook nu de meningen over het mogelijke ontstaan en bestaan van een zuil verdeeld. Politiek liberalen zijn tegen aparte organisaties van moslims, zoals zij zich een eeuw eerder ook verzetten tegen aparte katholieke en protestantse scholen. De christelijke partijen nemen een tegenovergesteld standpunt in (Van Dam, 2011b, pp. 113-115, Verbeek, Entzinger & Scholten, 2015, p. 223). Klop, christendemocraat en groot voorstander van emancipatie door verzuiling, spreekt in 1982 (pp. 527-533) van een islamitische zuil. Hij roept de overheid op de ontwikkeling van deze zuil te stimuleren om het emancipatieproces van islamieten zo goed mogelijk te (be)geleiden. Hij onderbouwt zijn argument dat de staat hierbij een rol heeft, door instituties te noemen die door de overheid gesteund worden en die eerder tijdens de verzuiling bevorderlijk waren geweest bij de emancipatie van christelijke volksdelen.

Het is vanwege het gebrek aan een eenduidige definitie lastig te bepalen wanneer er van een zuil sprake is. Hellemans (1990, pp. 24-25) noemt een aantal algemene kenmerken, zoals de homogeniteit van de groep en een onafhankelijk organisatorisch netwerk met daarbinnen instituties die het monopolie bezitten om te handelen binnen een bepaald domein. Hierbij is onverdeeld leiderschap een vereiste. Vanuit deze criteria kan in Nederland beter gesproken worden over islamitische organisaties als losse entiteiten dan van een zuil of coherente sociale beweging. Slomp (1983, pp. 106-108) beargumenteert dit ook in een reactie op de uitspraken van Klop: organisatorisch is er sprake van verscheidenheid en ontbreekt onverdeeld leiderschap.

Deze verscheidenheid en verdeeldheid hebben vooral te maken met de verschillen in nationale herkomst van de moslims in Nederland (Hoogenboom & Scholten, 2008, p. 113, Koopmans et al., 2005, p. 115). Turken, Marokkanen, Molukkers en Surinamers zijn allemaal

georganiseerd op basis van herkomst. Ook de organisatiegraad loopt uiteen. Hierin is de afgelopen decennia weinig veranderd (Andeweg & Irwin, 2009, p. 47).

Moslims in Nederland hebben daarbij te maken met overheidsbemoeienis uit het land van herkomst, waar betrokkenheid van de overheid bij het godsdienstige leven van de burgers vaak groot is en waar nauwelijks tot geen sprake is van scheiding tussen kerk en staat. Een goed voorbeeld hiervan is het feit dat veel imams in Turkije worden opgeleid door het Turkse ministerie voor Godsdienstzaken en vervolgens in Nederland zowel politieke als religieuze opvattingen van de Turkse overheid uiten (Boender, 2014, p. 258). Mede hierdoor voelen moslims zich vaak meer Turk dan Nederlander (Rattansi, 2011, pp. 128-133). Pogingen om dit specifieke probleem op te lossen door een imam-opleiding in Nederland op te zetten, zijn herhaaldelijk mislukt (Boender, 2013, pp. 241-246).

Daarnaast kent de islam verschillende religieuze richtingen. Met name soennieten en sjiïeten verschillen te zeer van elkaar om een homogene zuil te kunnen vormen (Boender, 2014, pp. 269-270, Rattansi, 2011, p. 128). Klops visie dat de islamitische bevolkingsgroep gezien kan worden als behorend tot één kerkgenootschap, gaat dus niet op. Eerder gaat de vergelijking op met de protestantse zuil, waarbinnen ook sprake was van grote religieuze diversiteit. De religieuze scheidslijnen lopen soms gelijk met etnische lijnen, zo zijn de meeste Iraniërs sjiïtisch en de meeste Marokkanen soenitisch. Deze een-op-een relatie is echter niet altijd van toepassing. Onder de Turken zijn naast soennieten ook veel alevieten en soefi's te vinden (Andeweg & Irwin, 2009, p. 47).

Hoofdstuk 3 Integratiebeleid in vergelijkend perspectief

In hoofdstuk 1 is gekeken naar de definitie van integratie en het Nederlandse nationale model van verzuiling. In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk wordt gekeken in hoeverre dit model een rol heeft gespeeld in verschillende fases van het integratiebeleid in Nederland. De overige twee paragrafen richten zich op de nationale modellen en het integratiebeleid van Frankrijk en Duitsland.

3.1 Nederland

De logica van minderheden

Zowel bij de Molukkers als de arbeidsmigranten ging men er aanvankelijk van uit dat hun verblijf in Nederland tijdelijk zou zijn. Dit was echter niet het geval (Hoogenboom & Scholten, 2008, p. 112). De permanente aanwezigheid van groepen moslims zou gaan zorgen voor veel discussie en de opkomst van minderhedenbeleid als apart beleidsterrein. Dit ressorteerde in eerste instantie onder het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (CRM), dat werd ondersteund door denktanks als het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Het officiële startpunt was de publicatie van de Minderhedennota in 1983. Onder de wetenschappelijke onderzoekers heerste consensus (een *gentlemen's agreement*) over de noodzaak van een rationele aanpak: minderhedenbeleid moest geen partijpolitieke zaak worden. Er was dus sprake van technocratisering en depolitisering, politieke spelregels die vaak aan verzuiling worden gekoppeld. Daarnaast is gepoogd beleid in besloten kring te ontwerpen (topconferenties en de regering regeert - twee andere spelregels van de verzuiling) (Entzinger & Scholten, 2015, p. 65, Rattansi, 2011, p. 18, Bertossi, Duyvendak & Scholten, 2015, p. 64, Hoogenboom & Scholten, 2008, pp. 114-115).

Kern van het beleid was het institutionaliseren van cultureel pluralisme. Het beleid vertoonde tekenen van *path-dependency* op het gebied van het Nederlandse multiculturalisme. Men greep namelijk terug naar het model van de verzuiling, al was van soevereiniteit binnen de minderheidsgroepen minder sprake dan bij de zuilen (Bertossi et al., 2015, pp. 64-67). De minderheden werden op basis van etniciteit van elkaar gescheiden en niet op basis van geloof of bezit van een Nederlands paspoort. De nadruk lag op integreren met behoud van eigen identiteit. Hierin is het streven naar pragmatische verdraagzaamheid uit de verzuiling te

herkennen (Bertossi et al., 2015, pp. 64-66, Verbeek et al., 2015, pp. 216-217, Hoogenboom & Scholten, 2008, pp. 112-114). Nederland is met dit beleid, gebaseerd op de logica van minderheden, het enige Europese land dat sociale segregatie van bevolkingsgroepen bevorderde, een stap die later door bijvoorbeeld Frits Bolkestein zeer is bekritiseerd (Bolkestein, 1991). Nederlanders zelf spraken overigens pas achteraf van multiculturalisme en gebruikten in eerste instantie de term minderhedenbeleid (Rattansi, 2011, pp. 19-20, Bertossi et al., 2015, p. 64).

Immigranten werden zich bewust van de mogelijkheden die het minderhedenbeleid hun bood. Zij maakten gebruik van de *top-down* georganiseerde organisaties en wettelijke evenredigheidsbepalingen uit de verzuiling, de zogenaamde ‘zilveren koorden’. Moskeeën konden bijvoorbeeld gefinancierd worden door de Wet Premie Kerkenbouw (Rath et al., 1996, p. 29). Er kwamen echter nauwelijks *bottom-up*-organisaties tot ontwikkeling door de afwezigheid van een eigen bestuurlijke elite en de sterke onderlinge verdeeldheid. Organisaties werden bij gebrek aan leiderschap uit de gemeenschap vaak door autochtone zaakwaarnemers geleid, waardoor de *bottom-up*-ontwikkeling geen stimulans kreeg (Hoogenboom & Scholten, 2008, p. 113). Over het algemeen streefden de islamitische immigranten naar rechten die andere religieuze gemeenschappen ook genoten (*parity demands*) en niet naar speciale rechten (*exceptional demands*) (Koopmans et al., 2005, pp. 158-161).

Politisering en participatie

Sinds de jaren '90 is het debat over integratie van immigranten zeer gepolitiseerd, verdween de politieke correctheid en is er een assimilerende tendens in het beleid gekomen. Het feit dat minderhedenbeleid sinds 1994 integratiepolitiek ging heten illustreert deze omslag. Met de politisering werden de spelregels zakelijke politiek, geheimhouding, regering regeert en topconferenties in de jaren '90 verlaten. In de visie van Lijphart mochten elites binnen de zuilen volgens de spelregel zakelijke politiek gevoelige kwesties niet voor politieke doeleinden gebruiken. In het paarse kabinet-Kok I (1994-1998) was vanwege het gebrek aan een gemeenschappelijke ideologie dit type zakelijkheid vereist. Ten aanzien van de integratiepolitiek verdween de spelregel echter. Integratieproblematiek werd een campagne-onderwerp en zorgde voor partijpolitieke controverse (Hoogenboom & Scholten, 2008, p. 117). Ondanks alle kritiek en discussie werd er niet getornd aan de spelregels pragmatische verdraagzaamheid en evenredigheid (Verbeek et al., 2015, p. 213, Hoogenboom & Scholten, 2008, pp. 115-117, Entzinger & Scholten, 2015, p. 61, p. 66).

De politisering was onder andere het gevolg van een groeiend bewustzijn bij beleidsmedewerkers dat het minderhedenparadigma niet stand kon houden. De auteurs van het WRR-rapport *Allochtonenbeleid* uit 1989 stelden dat immigranten gesegregeerd van autochtone Nederlanders leefden, sociaal en cultureel weinig integreerden en bovengemiddeld afhankelijk waren van overheidsvoorzieningen (Verbeek et al., 2015, p. 220). De WRR stelde nieuw beleid voor waarbij individuele integratie, in combinatie met het opdoen van kennis van de Nederlandse taal en cultuur, centraal stond. Ondanks de tendens het beleid meer op individuen te richten, bleef de collectieve term minderheden nog wel in gebruik.

De beleidsfocus werd verlegd van sociaalculturele emancipatie naar sociaaleconomische participatie. Het idee daarachter was dat emancipatie van migrantengroepen, net als van de arbeiders enkele decennia eerder, een logisch gevolg zou zijn van sociaaleconomische participatie (Entzinger & Scholten, 2015, p. 66, Hoogenboom & Scholten, 2008, p. 116). Het nieuwe beleid impliceerde terugtrekking van de overheid op organisatorisch gebied (de ‘zilveren koorden’ werden doorgeknipt) en een actievere inzet van immigranten zelf. Ook werd niet langer getracht elites tot stand te brengen via (landelijke) overlegstructuren, mede vanwege de aanhoudende kritiek dat deze organen niet representatief waren en ook de jongere generaties allochtonen niet zouden vertegenwoordigen (Hoogenboom & Scholten, 2008, pp. 116-117).

Kritiek en de terugkeer van de actieve overheid

Rond de eeuwwisseling werd het integratiebeleid onderwerp van fel maatschappelijk en politiek debat. Zo publiceerde publicist Paul Scheffer in 2000 zijn opzienbarende artikel *Het multiculturele drama* en zette politicus Pim Fortuyn in aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen van 2002 immigratie stevig op de politieke agenda. In 2002 werd een parlementaire commissie (commissie-Blok) ingesteld die het falen van het integratiebeleid voor immigranten moest onderzoeken, zonder überhaupt eerst de vraag te stellen of er wel sprake was van falend beleid. De conclusie van het onderzoek dat het relatief goed ging met de integratie, meer ondanks dan dankzij al het beleid, werd de commissie niet in dank afgenomen (Schneider & Scholten, 2015, p. 78, pp. 91-92).

Er is in dit decennium sprake van een disconnectie tussen de werkelijke sociaaleconomische positie van immigranten en de stemming in ‘de politiek’. Na 9/11 en de moorden op Fortuyn en filmmaker Theo van Gogh verscherpten de debatten. Beide mannen hadden kritiek geleverd op de islam als religie en daarmee ook op de islamitische gemeenschap in Nederland. Na de aanslagen werden moslims door diverse media en politici

als gevaarlijk afgeschilderd. De thematiek werd gekoppeld aan het bredere maatschappelijke debat over de Nederlandse identiteit. Verondersteld werd dat door het integratiebeleid een soort parallelle islamitische gemeenschap was ontstaan naast de Nederlandse, waar andere normen en waarden golden (Bertossi et al., 2015, pp. 65-66, Koopmans et al., 2005, pp. 161-164). Na het verdwijnen van de politieke correctheid kwamen beledigingen en beschuldigingen aan het adres van moslims steeds meer voor. De pragmatische verdraagzaamheid verdween naarmate de tijd vorderde steeds verder naar de achtergrond.

Door de brede politieke en maatschappelijke debatten over immigratie was er ook steeds minder sprake van topconferenties. Een spelregel die lang stand had gehouden, de evenredigheidsregel, boette nu ook in aan belang (Entzinger & Scholten, 2015, pp. 67-68, Hoogenboom & Scholten, 2008, pp. 118-119). Waar behoud van eigen culturele identiteit in de jaren '80 werd bevorderd, werd die visie 20 jaar later 180 graden gedraaid. Het werd nu als obstakel gezien en geen verrijkende toevoeging aan de Nederlandse maatschappij. De overheid werd weer actiever in het integratieproces door bijvoorbeeld een verplichte integratiecursus te ontwikkelen. Daarentegen werd de overheid passiever in het stimuleren van *bottom-up*-organisaties; oprichting van islamitische scholen werd ontmoedigd. Overlegorganen werden alleen nog *ad hoc* bijeengeroepen, al is hierbij wel een verschil waar te nemen tussen lokaal en nationaal beleid. Op lokaal niveau bleven de banden tussen overheid en overlegorganen wel bestaan (Verbeek et al., 2015, p. 220, Hoogenboom & Scholten, 2008, p. 117).

In de jaren '10 is het integratiebeleid van de jaren '00 voortgezet met enkele kleine wijzigingen. Zo zijn beleidsinstrumenten als de integratiecursus geprivatiseerd en is de nadruk op assimilatie versterkt (Verbeek et al., 2015, p. 213, 217).

Samenvattend, het Nederlandse integratiebeleid vertoont discontinuïteit; van emancipatie en integratie van minderheden conform de spelregels van de verzuiling naar sociaaleconomische participatie en sociaalculturele assimilatie (Hoogenboom & Scholten, 2008, p. 107, Verbeek et al., 2015, p. 217)

3.1.1 De institutionele setting

Hoewel niet kan worden gesproken van een islamitische zuil, hebben islamitische organisaties wel gebruikt gemaakt van de institutionele setting uit de verzuiling.

Het onderwijsstelsel

Kinderen vormen een groot deel van hun denkkader op school. Het is dan ook niet verwonderlijk dat religieuze ouders hun kind naar een school willen sturen die dat denkkader volgens hun normen en waarden vormt. Al sinds de jaren '70 pleiten sommige moslims voor de invoering van islamitisch onderwijs en islamitische scholen. Wettelijk zou dat geen probleem horen te zijn (Rath et al., 1996, pp. 56-58). Ondanks verscheidene initiatieven is er nooit grootschalig islamitisch onderwijs van de grond gekomen. Hiervoor zijn verschillende redenen te noemen. Belangrijk is de negatieve houding van veel moslims zelf. Zowel Marokkaanse als Turkse verenigingen spraken zich uit tegen de oprichting van islamitische scholen wegens angst voor toenemende segregatie en gettovorming in het onderwijs. Zo stelde het Komitee Marokkaanse Arbeiders in Nederland in 1989 dat islamitische scholen niet zouden bijdragen aan de emancipatie van allochtone kinderen, omdat hen op zulke scholen een ideologie zou worden bijgebracht “die niet strookt met de werkelijkheid van de migranten in Nederland”. Een andere reden is de passiviteit van de Nederlandse overheid. Deze heeft zeer weinig bijgedragen aan de oprichting van islamitische scholen (Rath et al., 1996, pp. 58-61).

Ten tijde van de verzuiling ontstonden de wettelijke kaders om bijzonder onderwijs mogelijk te maken. De vroegere zuilen zijn in de huidige bestuursorganisaties zo verankerd geraakt dat nieuwkomers lastig toegang verkrijgen. Christelijke koepelorganisaties weigerden islamitische schoolbesturen in eerste instantie toe te laten, waardoor die niet konden voldoen aan de wettelijke eis van aansluiting bij een beroepscommissie, een borgstellingsorganisatie en een geschillencommissie. In 1990 ontstond, na verlichting van wettelijke eisen, de eerste islamitische besturenorganisatie (Rath et al., 1996, pp. 62-64, p. 82). In 2008 volgden 7500 leerlingen onderwijs op een van de 40 islamitische basisscholen en waren er twee islamitische middelbare scholen (Andeweg & Irwin, 2009, p. 47). Ongeveer de helft van de Turkse en Marokkaanse kinderen volgde openbaar onderwijs, waar levensbeschouwing als vak facultatief is. De andere helft zat op christelijke scholen, waar islamitisch godsdienstonderwijs een zelden verleende gunst was (Rath et al., 1996, pp. 51-55).

Het omroepstelsel

De uit de tijd van de verzuiling stammende omroepwetgeving heeft de oprichting van islamitische omroepen mede mogelijk gemaakt (Rath et al., 1996, p. 82). Onder islamitische immigranten, met name bij de gastarbeiders, bestond behoefte aan eigen communicatiekanalen. Aanvankelijk verzorgde de publieke omroep uitzendingen voor minderheden. Het toenmalige ministerie van CRM wees aanvragen voor zendtijd verscheidene keren af omdat de aanvragende organisaties niet representatief genoeg waren. In 1986 kreeg de Islamitische Omroep Stichting (IOS) een zendmachtiging. Deze omroepkoepel moest representativiteit binnen de islamitische gemeenschap waarborgen (Rath et al., 1996, p. 65). Dit was mede te danken aan de betrokkenheid van de nieuwe directie Welzijn Minderheden van het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur. Deze directie zag kansen voor de mogelijk stimulerende rol van de IOS bij de emancipatie van moslims. De IOS kon eveneens voorlichting verzorgen over de islam aan de bevolking (Rath et al., 1996, p. 65)

De kwestie van representativiteit is niet verdwenen. Toewijzing van zendtijd aan de IOS was geen vanzelfsprekendheid en is meerdere malen ingetrokken. De Nederlandse Moslim Raad richtte in 1993 de Nederlandse Moslim Omroep (NMO) op en ook deze omroep kreeg meerdere malen te maken met intrekking van de zendtijd (Hoogenboom & Scholten, 2008, p. 113, Rath et al., 1996, p. 65). Het bestaan van verschillende omroeporganisaties weerspiegelt de verscheidenheid onder de moslims in Nederland. Ook al waren beide van soennitische grondslag, toch waren er conflicten. Omdat er wettelijk geen zendtijd kan worden toebedeeld aan twee omroepen op gelijke grondslag forceerde de toezichthouder een samenwerking. Deze was niet vruchtbaar en eind 2009 hieven de IOS en de NMO zich op wegens faillissement (NU.nl, 2009). Op dit moment is er geen islamitische publieke omroep actief (NPO, 2017).

Politieke partij

Niet elke immigrant die permanent in Nederland zal blijven, is in het bezit van een Nederlands paspoort. Zij die dat wel zijn, houden tevens vaak de nationaliteit van het land van herkomst, vrijwillig of omdat zij daar simpelweg geen afstand van kunnen doen. Wanneer men geen Nederlands paspoort bezit en zich vooral met het land van herkomst identificeert, wordt het ontstaan van een politieke partij die deze groep moslims kan vertegenwoordigen op het nationale politieke toneel gehinderd (Andeweg & Irwin, 2009, p. 47). Op lokaal niveau mogen mensen zonder Nederlandse nationaliteit wel meedoen aan de verkiezingen (Rath et

al., 1996, pp. 69-70) en hier is een aantal islamitische partijen vertegenwoordigd. Een partij die in korte tijd een grote aanhang heeft verkregen onder moslims in Nederland is Denk. Officieel is Denk niet islamitisch en richt zij zich op alle Nederlanders, in de praktijk echter sterk op Nederlanders met een migrantenachtergrond (Denk, o.a. pp. 7-12). Tot op heden is er nog geen islamitische partij in het parlement vertegenwoordigd.

Het staat moslims vrij om zich aan te sluiten bij een andere partij (een uitzondering als de SGP daargelaten) om via die partij de belangen van moslims kenbaar te maken en naar emancipatie te streven. Een aantal moslims is werkzaam als kamerlid, echter niet primair vanuit levensbeschouwelijk perspectief.

3.2 Frankrijk

Laïcité

De Franse politiek staat bekend om een volhardend secularisme en de scheiding van religie en staat, *laïcité*. De eerste stappen naar deze scheiding werden gezet tijdens de Franse revolutie in 1789 en met de onderwijswet in 1882. *Laïcité* werd in 1905 vastgelegd in de *loi de séparation de l'églises et de l'état* (Lucepedia, z.d.). Sommigen beschouwen *laïcité* als antireligieus of noemen het juist een heel eigen 'religie'. Het 'multiculturele links' heeft *laïcité* als een schending van internationaal mensenrecht bestempeld, omdat het de vrijheid van religie zou schenden (Rattansi, 2011, pp. 31-32).

Scheiding tussen religie en staat betekent niet dat de overheid zich niet met religie bezighoudt, integendeel. Religieuze organisaties staan onder controle van de staat via wetgeving op het verenigingsleven, juist om ervoor te zorgen dat deze zich niet op politiek terrein wagen (Koopmans et al., 2015, p. 170). Constant moeten religieuze organisaties beargumenteren dat het uiten van een religieuze opvatting niet een politieke uiting is, maar een culturele. Deze strijd wordt meer met de islam gevoerd dan bijvoorbeeld met christelijke groeperingen.

De islam geeft een significante groep immigranten het motief zich te organiseren en een aparte collectieve identiteit te ontwikkelen, gebaseerd op eisen die de islam aan moslims oplegt met betrekking tot het leven in het openbaar. Dit druist tegen *laïcité* in. Een gevolg van dit conflict is het verlangen naar een vorm van seculiere Franse islam. De Franse overheid speelt hierbij een cruciale rol. Zo heeft de overheid in 2003 getracht de *Conseil Français du Culte Musulman* op te richten, waarin gediscussieerd zou worden over een Franse vorm van

islam, vrij van buitenlandse invloeden (Koopmans et al., 2005, pp. 170-173, pp. 178-179, Rattansi, 2011, p. 34). Mocht dit streven niet succesvol zijn, dan kunnen als averechts effect groepen moslims richting een (radicale) politieke islam trekken.

Integratiebeleid

Voordat duidelijk werd dat immigranten uit Noord-Afrika zich permanent zouden vestigen, was er ook in Frankrijk sprake van behoud van eigen identiteit (*droit à la différence*). Zo werd onderwijs in samenwerking met de landen van herkomst opgezet (Brubakker, 2001, p. 536). Aan het behoud van eigen identiteit kwam echter snel een einde toen permanente vestiging een feit was. Rechtse politici, onder wie Jean-Marie Le Pen, uitten dat ‘echte’ Fransen het *droit à la différence* hadden, maar dat dit niet was weggelegd voor immigranten. Fransen hadden ook het recht zich tegen inmenging van andere (ongewilde) culturen te verdedigen (Brubakker, 2007, p. 537).

Integratiebeleid werd in Frankrijk vanaf de jaren '80 gedefinieerd in termen van loyaliteit en trouw (aan Frankrijk), maar ook in termen van religie. Het was expliciet niet de bedoeling dat religie een rol ging spelen in integratiebeleid. Een apart ministerie voor Immigratie en Nationale Identiteit werd opgericht en net als in Nederland zijn verscheidene commissies ingesteld om onderzoek te doen naar het gewenste integratiebeleid (Bertossi et al., 2015, pp. 69-70). Uitkomst was dat integratie een proces zou moeten zijn waarbij sociaalculturele assimilatie en overname van burgerlijke deugden, waarden en normen zouden leiden tot nationaal burgerschap. Burgerschap is, in tegenstelling tot in Nederland, een essentieel onderdeel van de Franse integratiepolitiek. Door groepen niet als etnische minderheid te beschouwen maar als Fransen in spe, is assimilatie makkelijker te bereiken. Ondanks dit beleid was er in werkelijkheid zeker sprake van raciale *labelling* en discriminatie (Bertossi et al., pp. 71-73, Brubakker, 2001, p. 536).

In de jaren '90 veranderde de focus naar antidiscriminatie en gelijke behandeling van iedereen (*droit à l'indifférence*). De overheid ging zich ook richten op het creëren van gelijke kansen. Waar in Nederland de overheid zich terugtrok in deze periode, kwam de Franse in actie. In het decennium erna moest het beleid *laïcité* ademen en werd er beleid gemaakt op basis van de logica van gelijkheid (Brubakker, 2001, pp. 536-537, Bertossi et al. 2015, p. 70).

Het antidiscriminatiebeleid zou echter niet in staat zijn problemen te (h)erkennen en aan te pakken. Struikelblok bleef dat veel islamitische immigranten zich gediscrimineerd voelden en het gevoel hadden dat zij door *laïcité* niet in staat waren hun religie uit te oefenen. Net als in Nederland werd de integratiediscussie gekoppeld aan het identiteitsdebat, waarbij

ook problemen rondom seksegelijkheid, seksualiteit en de gezinsstructuur werden aangekaart. Een uitkomst van dit debat was dat in de jaren '10 het debat nog meer op de spits werd gedreven en religieuze neutraliteit (het verbieden van religieuze uitingen in de publieke sfeer) als belangrijk onderdeel van *laïcité* werd benoemd (Bertossi et al., 2015, p. 70, Bolkestein, 1991). Op onderwijsgebied heeft dit beleid geleid tot de oprichting van private islamitische scholen.

Waar moslims in Nederland naar *parity demands* verlangen, doen zij dit in Frankrijk naar aanleiding van het beleid dus (over het algemeen) naar *exceptional demands* (Koopmans et al., 2005, pp. 168-170).

In Frankrijk is een duidelijk verschil kenbaar tussen de doelstellingen van het beleid - assimilatie en gelijkheid - en de werkelijkheid. In de jaren '90 waren er ruim 3000 organisaties gebaseerd op etniciteit, waarvan minstens 1000 openlijk islamitisch. Daarnaast heeft de overheid ook de oprichting van islamitische koepelorganen gesteund. *Laïcité* betekent dus niet dat religieuze pluriformiteit wordt ontmoedigd. Hierdoor blijft een multiculturele samenleving, ondanks de nadruk op nationaal burgerschap, toch bestaan (Rattansi, 2011, pp. 34-35). De multiculturele samenleving wordt deels door de staat, maar vooral door de moslims zelf in stand gehouden. Van emancipatie door moslims via staatsinstanties kan niet echt worden gesproken, omdat bij deze instanties geen rekening wordt gehouden met moslims in het bijzonder. Zij vallen onder de groep immigranten.

3.3 Duitsland

Staatsburgerschap

Anders dan in Frankrijk heerst in Duitsland het idee dat nationaal burgerschap alleen kan toebehoren aan mensen met een Duitse afkomst. Dit idee is erfgoed van de 19^{de} eeuw en van het *Volk*-nationalisme van de nazi's (Rattansi, 2011, p. 35). Volgens het *ius sanguinis*-principe kregen miljoenen etnische Duitsers van over de hele wereld de Duitse nationaliteit, maar hadden migranten zoals islamitische gastarbeiders daar geen recht op. Wel werden de laatstgenoemden met gelijke sociale rechten en plichten opgenomen in de verzorgingsstaat (Brubakker, 2001, pp. 537-538). In 1978 bepaalde het federale gerechtshof dat het *ius sanguinis*-beginsel onverkort van toepassing bleef (Green, 2007, p. 8). Met name Turkse gastarbeiders dwongen langs juridische weg wel het recht op gezinshereniging af (Rattansi, 2011, p. 36). Ondanks de toename van het aantal buitenlanders bleef de stelling dat Duitsland

geen immigratieland was gehandhaafd tot 1998. Toen verklaarden de sociaaldemocraten en de groenen Duitsland tot een immigratieland (Heckmann & Wiest, 2015, pp. 186-187, Green, 2007, pp. 6-7). Bij de grondwetsherziening van 2000 werden *ius soli*-elementen geïntroduceerd. In Duitsland geboren kinderen van immigranten kwamen voortaan in aanmerking voor Duits staatsburgerschap (Brubakker, 2001, pp. 538-539).

Integratiebeleid

Net als in Nederland en Frankrijk kwam integratiebeleid in Duitsland eind jaren '70 op de maatschappelijke en politieke agenda. De Duitse wet verbood de deelname van buitenlanders aan verkiezingen. Dit zorgde ervoor dat immigranten, die door het *ius sanguinis*-principe zeer lastig de Duitse nationaliteit konden verkrijgen, geen politieke representatie genoten (Heckmann & Wiest, 2015, p. 199). Het oprichten van een eigen politieke partij om emancipatie af te dwingen had dan ook weinig zin. Afstand doen van de oorspronkelijke nationaliteit was een vereiste voor naturalisatie (Green, 2007, p. 8). Net als in Frankrijk werd het integratiedebat in eerste instantie dus in termen van loyaliteit gevoerd. Omdat veel immigranten wettelijk, maar vooral ook emotioneel gehecht waren aan hun land van herkomst, riepen veel onderzoekers en organisaties de overheid op om een tolerantere houding aan te nemen en dubbel staatsburgerschap toe te laten (Heckmann & Wiest, 2015, p. 199).

Vanaf het moment dat werd erkend dat Duitsland een immigratieland was, kwam de integratiepolitiek in een versnelling. Een onafhankelijke commissie onderzocht welke knelpunten de immigratie met zich had meegebracht. Participatie op de arbeidsmarkt werd als sleutelfactor beschouwd voor succesvolle integratie, net als betaalbare woningruimte. Ruimtelijke segregatie van immigranten en autochtone Duitsers zag men als contra-effectief voor succesvolle integratie. Op het gebied van onderwijs is veel moeite door de overheid gedaan. Zo kregen kinderen van immigranten Duitse taallessen aangeboden. Dit beleid werd in 2005 verankerd in de Nieuwe Immigratie Wetgeving (Heckmann & Wiest, 2015, pp. 186-187, p. 199, Green, 2007, pp. 8-9). Toch valt er nog progressie te boeken op al deze terreinen.

Door de overheid erkende kerkgenootschappen genieten in Duitsland bepaalde rechten, waaronder het recht Kirchensteuer (kerkbelasting) te heffen of het recht om opgenomen te worden in het godsdienstonderwijs op openbare scholen (Heckmann & Wiest, 2015, p. 205). Islamitische organisaties zijn vaak op een andere manier georganiseerd dan christelijke kerkgenootschappen, waardoor zij over het algemeen niet aan de criteria voldoen. Hierdoor genieten zij niet dezelfde privileges en rechten als de erkende kerkgenootschappen.

De kerkgenootschappen spelen een bijzondere rol in het integratiebeleid. Zowel katholieke als evangelische kerkgenootschappen worden ingezet om sociale diensten te leveren aan immigranten. Immigranten worden op basis van hun afkomst ingedeeld bij een kerkgenootschap. Dit systeem zorgde voor passiviteit bij immigranten omdat zij slechts ‘klant’ waren van een kerkgenootschap en niet werden gestimuleerd actief te participeren buiten hun eigen gemeenschap. Sterker gesteld, dit beleid versterkte de segregatie van bevolkingsgroepen op basis van nationaliteit (Brubakker, 2001, p. 537).

Door het belang dat aan etnisch Duits burgerschap werd gehecht kreeg de multiculturele samenleving nooit grote steun vanuit de samenleving (Green, 2007, pp. 9-10). Het was dan ook merkwaardig dat Bondskanselier Angela Merkel in 2010 multiculturalisme als mislukt bestempelde. Het integratiebeleid was er immers nauwelijks op gericht het multiculturalisme te stimuleren. De overheid richt zich meer op interculturalisme, het bevorderen van de dialoog en interactie tussen migranten en autochtonen (Rattansi, 2011, pp. 36-37). In het verlengde van de wetgeving uit 2005 richtte het ministerie van Binnenlandse Zaken in 2006 de Duitse Islam Conferentie en andere organisaties op om de dialoog over integratie van moslims te bevorderen. Weer een jaar later werd het Nationaal Integratie Plan opgesteld, waarin politieke en maatschappelijke actoren verdeeld over alle overheidsniveaus zich committeerden aan het behalen van integratiedoelen op hun betreffende (beleids)terrein. Overigens blijven uit de migrantengemeenschappen, met name de Turkse, pleidooien voor een meer multicultureel gericht beleid hoorbaar (Heckmann & Wiest, 2015, pp. 187-188).

Hoofdstuk 4 Conclusie

In deze scriptie is onderzocht welke invloed nationale modellen hebben op integratiebeleid in Nederland, Frankrijk en Duitsland. De dynamiek en vorm van integratiebeleid hangen af van de *framing* van immigranten. Welk *frame* wordt gebruikt is het gevolg van het nationale model. In de drie behandelde nationale modellen is de rol van religie divers. Dit heeft gevolgen voor het formuleren van integratiebeleid.

Het doel van integratie in Nederland is een gelijke juridische positie, gelijkwaardige deelname op sociaaleconomisch terrein, kennis van de Nederlandse taal en het respecteren van gangbare waarden, normen en gedragspatronen. Nederland volgt het nationale model van verzuiling door de overheid integratie te laten faciliteren door middel van de institutionele *setting* en inzet te verwachten van immigranten, zoals bevolkingsgroepen dat ook gedaan hadden tijdens de verzuiling. Het streven naar gelijkwaardigheid, een vorm van emancipatie, is essentieel in het integratieproces.

Zuilen kenden een trouwe achterban, een gedeeld denkkader en een krachtige bestuurlijke elite. Deze elites bedreven gezamenlijk politiek en beleid volgens algemeen geaccepteerde spelregels. Tijdens de verzuiling zorgden instituties ervoor dat multiculturalisme in stand werd gehouden en er geen nationale cultuur ontstond. De emancipatie en integratie van subculturen in het nationale geheel bereikten zij onder andere door middel van (bijzonder) onderwijs, eigen media zoals omroeporganisaties en politieke partijen.

De logica van minderheden prevaleerde tijdens de verzuiling. Aan de hand hiervan werd het eerste integratiebeleid opgesteld in de jaren '70 en '80, toen bleek dat de gastarbeiders uit Marokko en Turkije zich permanent zouden vestigen in Nederland. Nederland is uniek in het volgen van deze logica. Bij het ontstaan van integratiebeleid werden de spelregels uit de tijd van de verzuiling in acht genomen. Immigranten werd de mogelijkheid gegeven te integreren met behoud van eigen religieuze en etnische identiteit. Nederland bevond zich in een ontzuilde status, maar de institutionele *setting* uit de tijd van de verzuiling was nog volop in gebruik. Wettelijk stond islamitische immigranten niks in de weg om islamitische scholen, omroepen en politieke partijen op te richten om hun emancipatie en integratie te bevorderen. Het oprichten van dergelijke instituties en het realiseren van de doelstellingen ervan was en is echter vrijwel onmogelijk door de enorme etnische en religieuze verscheidenheid. De religieuze verscheidenheid loopt ook nog eens dwars door de etnische scheidslijnen heen. Er kan dan ook niet gesproken worden van een islamitische zuil

met de succesfactoren die voor de christelijke zuilen emanciperend werkten, zoals eigen organisaties en eenduidig leiderschap.

Het integratiebeleid, dat in eerste instantie minderhedenbeleid werd genoemd, richtte zich aanvankelijk op het cultiveren van etnische scheidslijnen. Het benadrukken van etnische afkomst, generaties lang, heeft ervoor gezorgd dat immigranten zich niet als Nederlander zijn gaan identificeren. Vanwege de sterke onderlinge verdeeldheid en een gebrek aan een krachtige bestuurlijke elite kwamen *bottom-up* organisaties niet van de grond. De overheid vond organisaties voor islamitische immigranten wel een belangrijke factor voor het laten slagen van het integratieproces. Hierom werden *top-down* initiatieven georganiseerd.

In de jaren '90 zien we de beleidsfocus veranderen van behoud van eigen identiteit naar sociaaleconomisch integreren. Er kwam een assimilerende tendens in de plaats van acceptatie en de facto bevordering van segmentatie. Bovendien trok de overheid zich terug en kwam de verantwoordelijkheid voor integratie bij de immigrant zelf te liggen. De etnische en religieuze scheidslijnen onder de islamitische immigranten waren echter niet verdwenen, waardoor het organisatievermogen aan islamitische kant gering bleef. De spelregels van de verzuiling werden gebroken en gebogen. Rond de eeuwwisseling werd de nadruk sterker gelegd op sociaalculturele integratie. Verschillen op dit gebied werden nu als obstakel voor succesvolle integratie gezien. Concluderend kan gesteld worden dat het nationale (verzuilings)model in Nederland in de jaren '90 is losgelaten en dat het integratiebeleid meer Franse trekken ging vertonen.

In Frankrijk spelen assimilatie en *laïcité* vanouds een grote rol in het nationale model. Deze twee factoren hebben gezorgd voor een integratiebeleid gebaseerd op de logica van gelijkheid. Alle islamitische immigranten worden als potentiële Fransen gezien. Sociaalculturele assimilatie en overname van burgerlijke deugden, waarden en normen zouden leiden tot Frans nationaal burgerschap. Dit is het principe van *ius soli*, waar het verkrijgen van een nationaliteit niet afhangt van afkomst, maar van woonplaats. Het beleid van *laïcité* roept veel weerstand op bij islamitische immigranten, omdat zij het gevoel hebben gediscrimineerd te worden en hun religie niet openlijk te kunnen belijden. Praktiserende moslims houden met hun streven naar *exceptional demands* het door de Franse overheid ongewilde multiculturalisme in stand.

Waar in Nederland en Frankrijk integratiebeleid van de grond kwam in de jaren '80, was dit in Duitsland niet het geval. Pas in 1998 erkende de overheid een immigratieland te zijn. In tegenstelling tot Frankrijk worden islamitische immigranten niet gezien als aankomende burgers en geldt het *ius sanguinis*-principe, al kunnen kinderen van immigranten

sinds 2000 wel het burgerschap verkrijgen. Ook in Duitsland was en is multiculturalisme geen doel, zoals dat in Nederland wel het geval was. Het integratiebeleid richt zich met name op het bevorderen van interculturalisme.

Het staat vast dat nationale modellen invloed hebben op de vorming en dynamiek van integratiebeleid. Deze invloed is echter niet constant. Vooral in Nederland is er een duidelijke discontinuïteit te zien in het integratiebeleid. In Frankrijk houdt de overheid krampachtig vast aan het nationaal model van assimilatie en *laïcité*. In de praktijk blijkt dit beleid niet altijd houdbaar. Duitsland hecht veel belang aan het nationaal model van *ius sanguinis* en reikt de Duitse nationaliteit niet gemakkelijk uit. Sinds 1998 kenmerkt het integratiebeleid zich door het nastreven van interculturalisme.

Voor alle vormen van integratiebeleid geldt dat nader onderzoek moet uitwijzen wat de integratie van islamitische immigranten het beste bevordert. Omdat de drie landen een andere definitie van integratie hanteren is dit echter lastig te bepalen.

Bibliografie

- Andeweg, R. B., & Irwin, G. A. (2009). *Governance and Politics of the Netherlands* (derde editie). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bertossi, C., Duyvendak, J. W. & Scholten P. (2015). The Coproduction of National Models of Integration: A View from France and the Netherlands. In P. Scholten, H. Entzinger, R. Penninx & S. Verbeek (red.), *Integrating Immigrants in Europe. Research-Policy Dialogues* (pp. 59-76). doi: 10.1007/978-3-319-16256-0
- Blok, C. (2004). Bruggen bouwen. Eindrapport van de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid. *Den Haag: SDU*.
- Blom, J. H. C. (2000). Vernietigende kracht en nieuwe vergezichten. Het onderzoeksproject verzuiling op lokaal niveau geëvalueerd. In J. C. H. Blom & J. Talsma (red.), *De verzuiling voorbij. Godsdienst, stand en natie in de lange negentiende eeuw* (pp. 203-236). Amsterdam: Het Spinhuis.
- Boender, W. (2013). Embedding Islam in the 'Moral Covenants' of European States: the Case of State-Funded Imam Training in the Netherlands. *Journal of Muslims in Europe*, 2(2), 227-247.
- Boender, W. (2014). Polderen in de 'participatiesamenleving'. De kantelende positie van het Contactorgaan Moslims en Overheid. In P. van Dam, J. Kennedy & F. Wielenga (red.), *Achter de zuilen: op zoek naar religie in naoorlogs Nederland* (pp. 255-299). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Bolkestein, F. (1991, september). *De integratie van minderheden*. Bijdrage aan het congres van de Liberale Internationale, Luzern.
- Brubaker, R. (2001). The return of assimilation? Changing perspectives on immigration and its sequels in France, Germany, and the United States. *Ethnic and racial studies*, 24(4), 531-548.
- CBS, (2004). [databank] Geraadpleegd op 31 mei 2017 op:
<http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=70086NED&D1=0-16&D2=0,9,19,29,32-33&VW=T>
- CBS (2016a). [databank] Geraadpleegd op 2 juni 2017 op <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/51/helpt-nederlanders-is-kerkelijk-of-religieus>
- CBS (2016b). [databank] Geraadpleegd op 9 juni 2017 op:
<http://statline.cbs.nl/statweb/publication/?vw=t&dm=slnl&pa=37325&d1=a&d2=0&d3=0&d4=0&d5=0-4,137,152,220,237&d6=0,4,9,14,18-19&hd=151214-1201&hdr=g2,g1,g3,t&stb=g4,g5>
- Choenni, C & Harmsen, C. (2007). Geboorteplaats en etnische samenstelling van Surinamers in Nederland. *Centraal Bureau voor de Statistiek, Bevolkingstrends 1^e kwartaal 2007*, 74-78.
- Dam, P. van. (2011a). Een wankel vertoog. Over ontzuiling als karikatuur. *BMGN: Low Countries Historical Review*, 126(3), 52-77.
- Dam, P van. (2011b). *Staat van verzuiling: Over een Nederlandse mythe*. Amsterdam: Wereldbibliotheek.
- Denk, verkiezingsprogramma 2017-2021. Opgevraagd van: <https://www.bewegingdenk.nl/wp->

- Dijkstra, A. B., Jungbluth, P., & Ruiter, S. (2002). Verzuiling, sociale klasse en etniciteit. Segregatie in het Nederlandse basisonderwijs. *Sociale Wetenschappen*, 44(4), 24-48.
- Entzinger, H. & Scholten, P. (2015). The Interplay of Knowledge Production and Policymaking: A Comparative Analysis of Research and Policymaking on Migrant Integration in Germany and the Netherlands. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 17(1), 60-74.
- Green, S. (2007). Divergent traditions, converging responses: immigration and integration policy in the UK and Germany. *German Politics*, 16(1), 95-115.
- Heckmann, F., & Wiest, D. (2015). Research-Policy Dialogues in Germany. In P. Scholten, H. Entzinger, R. Penninx & S. Verbeek (red.), *Integrating Immigrants in Europe. Research-Policy Dialogues* (pp. 185-212). doi: 10.1007/978-3-319-16256-0
- Hellemans, S. (1990). *Strijd om de moderniteit : Sociale bewegingen en verzuiling in Europa sinds 1800*. Leuven: Universitaire Pers Leuven.
- Hellemans, S. (1993). Zuilen en verzuiling in Europa. In U. Becker (red.), *Nederlandse politiek in historisch en vergelijkend perspectief*, (pp. 121-150). Amsterdam: Het Spinhuis.
- Hendriks, J. (1971). *De emancipatie van de Gereformeerden: Sociologische bijdrage tot de verklaring van enige kenmerken van het huidige gereformeerde volksdeel*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Hoogenboom, M., & Scholten, P. (2008). Migranten en de erfenis van de verzuiling in Nederland. *Beleid en Maatschappij*, 35(2), 107-124.
- Klop, C. J. (1982). De Islam in Nederland: angst voor een nieuwe zuil. *Christen-Democratische Verkenningen*, 11(82), 526-533.
- Koopmans, R., Statham, P., Giugni, M. & Passy, F. (2005). *Contested citizenship: Immigration and Cultural Diversity in Europe*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Lijphart, A. (1982). *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Lucepedia (z.d.) Opgevraagd op 10 juni 2017 van: <https://www.lucepedia.nl/dossieritem/laicite/een-beknopte-geschiedenis-van-de-laicite>
- NPO, Omroepen, radio- en tv-zender. Opgevraagd van: <https://over.npo.nl/omroepen-netten-zenders>
- NU.nl, Moslimomroepen NMO en NIO heffen zichzelf op [nieuwsbericht]. Opgevraagd van: <http://www.nu.nl/algemeen/2096637/moslimomroepen-nmo-en-nio-heffen-zichzelf.html>
- Politiek Compendium, De islamieten. Opgevraagd van: <http://www.politiekcompendium.nl/9353000/1/j9vvjvgivn417wd/vh4valmxazeg>
- Rath, J., Penninx, R., Groenendijk, K. & Meijer, A. (1996). *Nederland en zijn islam: Een ontzuilende samenleving reageert op het ontstaan van een geloofsgemeenschap*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Rattansi, A. (2011). *Multiculturalism: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.

- Schneider, J. & Scholten, P. (2015). Consultative Commissions and the Rethinking of Integration Policies in the Netherlands and Germany: The Blok Commission and the Süßmuth Commission Compared. In P. Scholten, H. Entzinger, R. Penninx & S. Verbeek (red.), *Integrating Immigrants in Europe. Research-Policy Dialogues* (pp. 77-98). doi: 10.1007/978-3-319-16256-0
- Slomp, J. (1983). De Islam in Nederland: angst voor een nieuwe zuil. *Christen-Democratische Verkenningen*, 11(83), 106-108.
- Stokvis, P. R. D. (1985). Katholieke emancipatie en hervormde revitalisatie tegen de geest der eeuw en het spook der revolutie in Den Haag. In J. H. C. Blom & C. J. Misset, *'Broeders, sluit u aan!' Aspecten van verzuiling in zeven Hollandse gemeenten* (pp. 30-67). Amsterdam: De Bataafsche Leeuw.
- Sunier, T. (2000). Verzuilen of niet verzuilen? Dat is de vraag. *Migrantenstudies*, 1, 54-58.
- Verbeek, S., Entzinger, H. & Scholten, P. (2015). Research-Policy Dialogues in the Netherlands. In P. Scholten, H. Entzinger, R. Penninx & S. Verbeek (red.), *Integrating Immigrants in Europe. Research-Policy Dialogues* (pp. 213-232). doi: 10.1007/978-3-319-16256-0
- Wielenga, F. (2009). *Nederland in de twintigste eeuw*. Amsterdam: Boom.