

Nederlandse vrouwen zijn geëmancipeerd, allochtone vrouwen zijn een probleem

De ontwikkeling van beleidskaders over gender en migratie in Nederland (1995-2005)

*Conny Roggeband en Mieke Verloo**

Sinds 2003 is een belangrijke verschuiving waarneembaar in het Nederlandse emancipatiebeleid en richt het beleid zich vrijwel uitsluitend nog op allochtone vrouwen (impliciet Marokkaanse en Turkse vrouwen of moslimvrouwen). Tegelijkertijd richt het minderhedenbeleid zich steeds meer op sekseverhoudingen. Ongelijke sekseverhoudingen worden nu gezien als een belangrijk probleem dat aantoont dat er een kloof bestaat tussen de ‘moderne’ Nederlandse cultuur en de patriarchale islamitische cultuur van veel migranten. Het probleem van de ongelijke sekseverhoudingen wordt met name aan mannen en een negatieve masculiene cultuur toegeschreven. Waar het om vrouwen gaat, duiken allerlei tegenstrijdigheden op. Allochtone vrouwen worden niet alleen als slachtoffer van de misogynie islamitische cultuur geportretteerd, maar – verassend genoeg – ook als sleutelfiguren voor het oplossen van integratie- en emancipatieproblemen van minderheden. De emancipatie van allochtone vrouwen wordt als een cruciale stap gezien op weg naar de emancipatie van de allochtone ‘gemeenschap’.

Deze nieuwe nadruk op allochtone vrouwen als centraal onderwerp van overheidsbeleid gaat gepaard met een verschuiving in het Nederlandse integratiebeleid. In de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw werd daarin sterk de waarde van diversiteit en multiculturalisme benadrukt, maar aan het begin van het nieuwe millennium is de nadruk komen liggen op individuele integratie en in sommige gevallen zelfs op assimilatie van migranten aan de Nederlandse samenleving (Entzinger, 2003).

Het is opmerkelijk dat allochtone vrouwen met stip boven aan de politieke agenda zijn geplaatst. Het doel van deze bijdrage is niet alleen de genoemde dubbele verschuiving in zowel het minderheden- als het emancipatiebeleid te reconstrueren, maar eveneens te achterhalen welke rationale achter deze verandering schuilt en welke implicaties dit heeft voor het integratie- en emancipatiebeleid van de Nederlandse overheid, en voor allochtone vrouwen zelf. Welke culturele praktijken worden als problematisch gezien en aan welk impliciet gendermodel moeten allochtone vrouwen zich aanpassen? Om een antwoord te kunnen geven op deze vragen, maken we een reconstructie van de

verschillende beleidskaders (policy frames) met betrekking tot gender en integratie, die gedurende het afgelopen decennium in het politieke debat door de verschillende betrokken actoren naar voren zijn gebracht. Ons doel is na te gaan welke actoren en coalities van belang zijn geweest voor de genoemde verschuivingen en welke mogelijke tegenargumenten en frames zijn ingezet.

Reconstructie van ‘beleidsframes’

In het politieke proces brengen de betrokken actoren vaak uiteenlopende benaderingen van een politiek probleem naar voren (Hajer, 1995; Stone, 1998; Bacchi, 2005). Zij hanteren verschillende *frames*, dat wil zeggen verschillende definities van het probleem, de oorzaken en mogelijke oplossingen. Aan elk frame liggen verschillende vooronderstellingen en waardepatronen ten grondslag. Deze verschillende frames zijn vaak inzet van politieke strijd tussen verschillende partijen (Bacchi, 2005). Een analyse van het proces van definiëring van beleidsproblemen en oplossingen geeft inzicht in hoe een bepaald maatschappelijk thema in het politieke debat wordt gerepresenteerd, welke definitie op een bepaald moment dominant wordt en welke andere definities juist terzijde worden geschoven of verdwijnen (Hajer, 1995, p. 44).

Om na te gaan hoe het debat over migrantenvrouwen zich gedurende het afgelopen decennium heeft ontwikkeld en welke representaties van allochtone vrouwen als ‘beleidsprobleem’ het debat gedurende de laatste tien jaar domineerden, reconstrueren we de ‘framing’ van dit onderwerp in de politieke arena. Voor deze reconstructie nemen we een aantal inzichten van de zogenoemde ‘frame-analyse’benadering over. Deze benadering is vooral ontwikkeld voor het bestuderen van communicatieprocessen in politiek, media en sociale bewegingen, en wordt sinds enige tijd ook aangewend voor de studie van politieke besluitvormingsprocessen (Rein & Schön, 1996; Triandafyllidou & Fotiou, 1998).

Politici en beleidsmakers zetten concurrerende of juist vergelijkbare ‘policy frames’ in om hun eigen positie voordelig voor het voetlicht te krijgen en te legitimeren (Triandafyllidou & Fotiou, 1998). Deze beleidskaders vervullen volgens Stone (1989) een aantal belangrijke functies die bewust en strategisch¹ door de verschillende betrokken actoren worden ingezet, waaronder 1) het in stand houden of juist aanvallen van de bestaande situatie, 2) het identificeren van oorzaken of veroorzakers van een sociaal probleem, 3) het legitimeren van bepaalde oplossingen, en 4) het creëren van nieuwe politieke allianties (p. 295).

Met behulp van de ‘policy frame’ methode kan worden achterhaald welke frames in het verloop van politieke actoren de boventoon voeren en/of met elkaar concurreren. Bovendien kan met een frame analyse worden nagegaan hoe de discursieve strategieën van verschillende actoren bepaalde frames of actoren uitsluiten en andere juist naar voren schuiven. Het analytische raamwerk dat we hiervoor gebruiken is ontwikkeld binnen het MAGEEQ-project² en is gebaseerd op verschillende methoden van frame analyse, waaronder die van Snow en Benford (1992) op het terrein van sociale bewegingen, van Van de Graaf en Hoppe (1992) voor de reconstructie van beleidsteksten en van Verloo

en Roggeband (1994, 1996) voor het opstellen van emancipatie-effectrapportages.

Snow en Benford onderscheiden drie onderdelen in de frames van sociale bewegingen: een definitie van het probleem waarop men zich richt (diagnose), een voorstel voor een oplossing van dit probleem (prognose), en een toewijzing wie verantwoordelijk is voor de oplossing van het probleem (call for action). Deze verschillende elementen van frames kunnen ook worden teruggevonden in beleidsteksten en debatten.

Voor de analyse van beleidsdocumenten is de hiervoor door Van de Graaf en Hoppe ontwikkelde methode zeer bruikbaar, in het bijzonder het door hen gemaakte onderscheid tussen respectievelijk causale, finale en normatieve relaties. Causale relaties zijn die verbanden die impliciet of expliciet worden gemaakt tussen de oorzaak en het gevolg van een bepaald beleidsprobleem. De finale relaties zijn de verbanden tussen wat als doelen en middelen van beleid wordt gedefinieerd. De normatieve relaties hebben betrekking op de onderliggende waardepatronen van beleid. Voor de reconstructie van deze verschillende relaties zijn expliciete en impliciete interpretaties van beleidsteksten van belang (Van de Graaf & Hoppe, 1992).

Om de genderdimensies van de verschillende frames te analyseren, gebruiken we het door ons ontwikkelde theoretisch raamwerk van de emancipatie-effectrapportage (Verloo & Roggeband, 1994), waarin structuren en processen van genderongelijkheid worden onderscheiden.

De eerdergenoemde elementen van diagnose, prognose, rollen, causaliteit, finaliteit en normativiteit zijn vertaald in een analytisch kader dat bestaat uit een codeerschema met een aantal analysevragen voor de afzonderlijke elementen. Een eerste categorie vragen heeft betrekking op de 'standing' van de actor die het frame naar voren brengt, de gelegenheid waarbij dit gebeurt en de vorm waarin (interview, beleidsdocument, brief of artikel). De tweede categorie vragen heeft betrekking op de diagnose: wat wordt als probleem gerepresenteerd, waarom wordt dit problematisch gevonden en welke oorzaken worden hiervoor genoemd? Ook wordt nagegaan welke rollen worden toegewezen in de diagnose, zoals wie er een probleem heeft en wie dit heeft veroorzaakt, en wie mogelijke slachtoffers en daders zijn. De derde categorie richt zich op de prognose ofwel op wat als oplossing voor het probleem wordt gepresenteerd, welke doelen worden geformuleerd en hoe deze bereikt moeten worden. De laatste categorie gaat over de zogeheten 'call for action', wie er een stem heeft in het bepalen van de richting of lijn van het beleid, wie er actie moet ondernemen en op wie dit beleid betrekking heeft. Deze analysevragen worden gebruikt om de verschillende posities op de hiervoor genoemde dimensies te coderen in de verschillende beleidsteksten en parlementaire debatten, waarbij we ervan uitgaan dat elk document of debat verschillende 'frames' kan bevatten. Het voorgestelde analyse-instrument helpt ons om verschillende frames te onderscheiden die van elkaar verschillen in wat als probleem of oplossing van het probleem wordt gezien.

We gebruiken Snow en Benford's concept van 'strategic framing' (1988), om de ontwikkeling van frames in de tijd te analyseren. Hoewel de staat ten

opzichte van zijn burgers als één actor opereert, is er geenszins sprake van een monolithische actor. Het pluralisme van de overheid wordt zichtbaar in het beleidsproces, wanneer verschillende, soms inconsistente, frames worden gearticuleerd binnen een beleidsdocument. De democratische staat is ook een actor in beweging, doordat steeds verschillende coalities een regering vormen. Ons voorstel is daarom om Snow en Benford's concept van 'frame alignment' strategieën toe te passen, dat oorspronkelijk is ontwikkeld om de dynamiek tussen sociale bewegingen, publiek en tegenstanders te kunnen analyseren, om het dynamische karakter van overheidsframing te kunnen begrijpen. 'Frame alignment' strategieën zoals 'frame bridging', 'frame amplification', 'frame extension' en 'frame transformation', kunnen door regerende coalities worden gebruikt om een bepaalde continuïteit te garanderen in overheidsbeleid, terwijl men streeft naar beleidsverandering.

Een reconstructie van beleidskaders met betrekking tot gender en integratie in Nederland wordt bemoeilijkt door de steeds veranderende labels en categorieën die in beleid worden gebruikt. In de verschillende beleidsdocumenten en discussies met betrekking tot migratie en integratie wordt afwisselend gesproken over etnische minderheden, migranten of allochtonen. Achter deze verschillende definities gaan verschillende representaties van de doelgroep van beleid schuil. De term 'allochtoon' is specifiek voor de Nederlandse context en betekent letterlijk 'verschillend in vergelijking tot'. Het etiket 'allochtoon' wordt gebruikt om een bepaalde groep migranten te onderscheiden van de autochtone bevolking. Volgens het CBS is een allochtoon 'een persoon van wie ten minste één ouder in het buitenland is geboren', ook al is die persoon zelf Nederlands staatsburger. Daarnaast wordt een onderscheid gemaakt tussen twee categorieën allochtonen: westers en niet-westers. Tot de categorie 'niet-westers' behoren allochtonen uit Turkije, Afrika, Latijns-Amerika en Azië, met uitzondering van Indonesië en Japan. Hiermee blijft de nadruk liggen op verschillen tussen 'autochtonen' en 'allochtonen'. In deze bijdrage gebruiken we afwisselend de in het beleid dominante term 'allochtone' vrouwen en het internationaal meer gebruikelijke label 'migranten'vrouwen, ook al geeft geen van beide labels uitdrukking aan de verbinding van deze vrouwen met de Nederlandse samenleving.

Data

De bestudeerde data bestaan uit de beleidsdocumenten en parlementaire debatten over integratie van minderheden en de emancipatie van vrouwen tussen 1995 en 2005 waarin expliciete aandacht wordt besteed aan allochtone vrouwen (zie bijlage). In deze periode regeerden vier verschillende coalities. Van 1995 tot 1998 regeerde het eerste 'paarse' kabinet, bestaande uit PvdA, VVD, en D66. De paarse coalitie regeerde nog gedurende een tweede periode van 1998 tot 2002. In 2002 deed de rechts populistische Lijst Pim Fortuyn voor het eerst mee aan de verkiezingen en won daarbij 26 zetels. Deze partij vormde een coalitie met CDA en VVD die werd aangevoerd door premier Balkenende.

De coalitie hield slechts 87 dagen stand. In de daaropvolgende verkiezingen verloor de LPF stemmen en werd een nieuwe coalitie gevormd van CDA, VVD, en D66 die in mei 2003 haar regeerperiode aanving.

In het emancipatiebeleid, waarmee in 1976 een start werd gemaakt, werd tot 2003 slechts marginaal aandacht besteed aan de thema's migratie, integratie en etniciteit. Een belangrijke uitzondering vormen de zogenoemde Vrouwen En Minderheden (VEM-)projecten, die tussen 1984 en 1992 werden geïnitieerd. Deze projecten hadden als doel de arbeidsparticipatie van vrouwen uit etnische minderheden te verhogen. In de voor deze bijdrage bestudeerde periode, 1995 tot 2005, bevatten de meeste emancipatieprogramma's geen aparte hoofdstukken, paragrafen, of verwijzingen naar etniciteit, migratie of integratie. Het beleidsplan *Emancipatie in uitvoering* uit 1996 (zie bijlage) verwijst in zeer beperkte mate naar migrantenvrouwen, maar is ook in de analyse betrokken. De emancipatiebeleidsdocumenten die zijn verschenen in 1998, 1999 en 2000 bevatten geen aparte hoofdstukken of paragrafen met betrekking tot etniciteit, migratie, of integratie en zijn daarom niet geselecteerd voor onze analyse. De beleidsdocumenten uit 2001, 2002 en 2003 bevatten weer wel afzonderlijke paragrafen over migrantenvrouwen en zijn daarom betrokken in de analyse. In deze documenten worden de kansen en obstakels voor migrantenvrouwen voor deelname aan de arbeidsmarkt en politiek besproken. In 2003 werd, op verzoek van de Tweede Kamer, een speciaal actieplan met betrekking tot migrantenvrouwen opgesteld. Zowel dit plan als de debatten in de Tweede Kamer over dit plan maken deel uit van onze analyse.

De jaarlijkse rapportages *Integratiebeleid* uit 1997, 1998 en 1999 (zie bijlage) bevatten een aparte paragraaf over de emancipatie van 'zwarte, migranten- en vluchtelingenvrouwen' en zijn daarom in de analyse betrokken. De rapportages van 2000, 2001, 2002 en 2003 besteden echter geen afzonderlijke aandacht aan de positie van vrouwen. In maart 2003 verhuist het Directoraat voor integratie en minderheden van het ministerie van Binnenlandse Zaken naar het ministerie van Justitie en krijgt een nieuwe naam: Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden. In datzelfde jaar wordt ook het speciale actieprogramma met betrekking tot emancipatie van migrantenvrouwen gepresenteerd, opgesteld in samenwerking met de Directie Coördinatie Emancipatiebeleid. Ook werd een speciale commissie ter stimulering van de participatie van allochtone vrouwen ingesteld (de commissie-Rosenmöller of Pa-VEM). De documenten van deze commissie zijn niet in de analyse betrokken.

In het vervolg van dit artikel zullen we eerst onderzoeken welke frames dominant zijn in de verschillende beleidsdocumenten en parlementaire debatten met betrekking tot gender, integratie en emancipatie in de periode van 1995 tot 2005. We zullen niet alleen kijken naar de frames die de voorkeur hadden van de regerende coalities, maar ook welke alternatieve frames in het politieke debat zijn gepresenteerd door bijvoorbeeld oppositiepartijen. Vervolgens zullen we nader ingaan op veranderingen in de verschillende elementen van de gevonden frames die in de loop van de tijd waarneembaar zijn. Ten slotte gaan we na wat de gevolgen van de dominante probleemanalyses en voorgestelde

oplossingen zijn voor allochtone vrouwen als centrale doelgroep van het overheidsbeleid.

De ontwikkeling van beleidsframes met betrekking tot gender en integratie

1995-1998: Nadruk op de waarde van diversiteit

De door de twee paarse kabinetten gepresenteerde beleidsframes met betrekking tot integratie en emancipatie worden gekenmerkt door retoriek over multiculturalisme. In het paarse beleid wordt culturele diversiteit gezien als een belangrijke kwaliteit voor de samenleving:

‘maatschappelijke diversiteit de kwaliteit van de samenleving verrijkt, vormt maatschappelijke diversiteit als bron van kwaliteit het uitgangspunt voor het emancipatiebeleid’ (TK 1997/1998, 25601, nr. 2, p. 95).

Dit accent op diversiteit als kernkwaliteit wordt voorgesteld als een nieuwe koers voor het emancipatiebeleid:

‘In het emancipatiebeleid is de nadruk verschoven van de achterstand van (groepen) vrouwen naar erkenning van het belang van diversiteit voor de samenleving als geheel’ (TK 1999/2000, 26815, nrs. 1-2, p. 95).

Multiculturalisme wordt ook als doelstelling van het minderheden- en integratiebeleid geformuleerd. In de nota *Integratiebeleid 1999-2002* wordt gesteld dat:

‘de samenleving op weg is een multiculturele samenleving te worden. Als signaal in de richting van wie zweert bij het monoculturele verleden en de tekenen des tijds niet wil verstaan, vervult het daarbij een nuttige functie. [...] De overheden mogen minderheden niet het recht ontzeggen hun eigen cultuur te beleven. Het gaat in het integratiebeleid om de erkenning van het feit dat onze samenleving multicultureel is geworden en dat dat consequenties heeft, ook en meer fundamenteel voor de democratische rechtsstaat’ (TK 1998/1999, 26333, nr. 2, p. 7).

De nadruk op diversiteit en multiculturalisme lijkt echter nogal ambivalent. Aan de ene kant wil de overheid de waarde van diversiteit erkennen, maar tegelijkertijd worden de bevolkingsgroepen die zorgen voor deze diversiteit benaderd als problematisch vanwege hun lage opleidingsniveau, hoge werkloosheid en afhankelijkheid van sociale voorzieningen. Migranten zijn niet zo modern en geëmancipeerd als de autochtone bevolking en moeten zich daarom emanciperen om meer aansluiting te krijgen bij de Nederlandse samenleving. In tegenstelling tot de retoriek van diversiteit worden verschillen in achtergrond, verschillende perspectieven en uiteenlopende culturen door de overheid

niet als voordelen of kwaliteiten benoemd, maar eerder als problemen waarmee veel migranten te maken hebben.

Tijdens deze periode lopen de frames van de verschillende politieke partijen weinig uiteen. Er is een vrij sterke consensus over het streven naar een multi-culturele samenleving. Dit wordt ook door de verantwoordelijke minister Dijkstal (VVD) opgemerkt:

‘Allen [de woordvoerders van de verschillende fracties, CR & MV] zijn het erover eens dat de minderheden perspectief moeten krijgen op volwaardige deelname aan de samenleving en dat pluriformiteit, wederzijds respect en behoud van de eigen culturele identiteit, solidariteit, tolerantie en integratiebeleid kernwoorden moeten zijn van het beleid’ (TK 1995/1996, 24401, nr. 15, p. 7).

De Kamercommissie voor minderhedenbeleid benadrukt arbeidsparticipatie, onderwijs en criminaliteit als beleidsthema’s en besteedt nauwelijks aandacht aan de specifieke positie van allochtone vrouwen. Een aantal leden van de Vaste Kamercommissie voor emancipatie, met name uit PvdA en GroenLinks, benadrukt juist de moeilijke toegang van veel migrantenvrouwen tot de arbeidsmarkt.

Migrantenvrouwen zijn in deze periode maar in beperkte mate onderwerp van beleid. Er worden verschillende maatregelen voorgesteld om hun participatie op de arbeidsmarkt en in besluitvorming te verbeteren, maar er wordt geen structureel beleid ontwikkeld om hun positie te verbeteren.

1998-2002: Multiculturalisme onder vuur

Tegen het einde van de jaren negentig van de vorige eeuw duiken twee nieuwe frames op in de beleidsdocumenten van Paars II. Deze kunnen respectievelijk gekarakteriseerd worden als een restrictieframe, waarin de nadruk ligt op het voorkómen van een nieuwe stroom migranten die een verblijfsstatus verwerven door huwelijken, en een ‘kwetsbaarheidsframe’ dat zich richt op de wettelijke bescherming van vrouwen met een afhankelijke verblijfsstatus die hun gewelddadige huwelijkspartner willen verlaten. Beide frames zijn terug te vinden in de discussie rond het voorstel voor een nieuwe Wet inburgering nieuwkomers (TK 1997/1998, 25114, nr. 1). Deze nieuwe wet, die van kracht wordt op 30 september 1998, verplicht immigranten een inburgeringstoets te ondergaan wanneer zij een verblijfsvergunning willen aanvragen. De resultaten van deze toets bepalen welk inburgeringsprogramma de nieuwe migrant moet volgen om de gewenste verblijfsstatus te verkrijgen. Het programma bestaat uit drie onderdelen: Nederlandse taal, oriëntatie op de Nederlandse samenleving en cultuur (waaronder man/vrouwverhoudingen) en een oriëntatie op de arbeidsmarkt. In de parlementaire debatten over dit wetsvoorstel wordt duidelijk dat het thema van immigratie en integratie voor toenemende spanning binnen de paarse coalitie zorgt. Dit wordt vooral duidelijk als de wettelijke positie van vrouwen met een afhankelijke verblijfsvergunning wordt besproken. Terwijl de PvdA de nadruk legt op de grote kwetsbaarheid van deze groep

en daarom een minder stringente wetgeving bepleit waarbij vrouwen na drie in plaats van vijf jaar een zelfstandige status kunnen verkrijgen, of eerder indien de partner overlijdt of zijn echtgenote geweld aandoet, is coalitiepartner VVD juist voorstander van strikte wetgeving om hiermee het aantal huwelijksmigranten zoveel mogelijk terug te dringen. Deze positie wordt gedeeld door het CDA die wil vasthouden aan de oude wetgeving waarin de afhankelijke verblijfsstatus voor minimaal vijf jaar geldt (TK 1999/2000, nr. 89, 21 juni 2000).

Een heel ander frame voert de boventoon bij de instelling van de commissie Arbeidsparticipatie Vrouwen uit Etnische Minderheden (AVEM) in 2001. Deze commissie legt de nadruk op de emancipatie van vrouwen uit etnische minderheden door arbeid en heeft als doel de arbeidsmarktpositie van allochtone vrouwen te bestuderen en voorstellen aan te dragen ter verbetering hiervan. Het participatieframe van deze commissie sluit aan bij de toenemende kritiek vanuit de Vaste Kamercommissie voor emancipatie op het ontbreken van structureel beleid ter verbetering van de positie van allochtone vrouwen. Deze kritiek komt met name van Kamerleden van PvdA en GroenLinks. PvdA-Kamerlid Bussemaker stelt dat allochtone vrouwen noch in het emancipatiebeleid, noch in integratiebeleid voldoende aandacht krijgen en dient daarom op 5 februari 2001 een motie in met het voorstel om specifiek beleid te ontwikkelen voor de participatie en emancipatie van allochtone vrouwen (en mannen) (TK 2000/2001, 27061, nr. 7). De staatssecretaris is van mening dat er al voldoende specifieke maatregelen genomen zijn. Om dit aan te tonen stuurt de staatssecretaris de Tweede Kamer in maart 2003 een inventarisatie van al het bestaande kabinetsbeleid ten aanzien van allochtone vrouwen (SZW03-194).³

Een andere opmerkelijke verschuiving is er in de framing van de VVD, waar de nadruk komt te liggen op de cultuur van migranten als een belangrijke belemmering bij hun integratie in de Nederlandse samenleving. Met name de islamitische cultuur wordt als probleem gezien:

‘De traditionele rollenpatronen zijn zeer sterk aanwezig in allochtone gezinnen. In bepaalde islamitische culturen worden jongetjes heel sterk op een voetstuk geplaatst. Daar is dus een extra cultuuromslag nodig’ (VVD-Kamerlid Weekers, TK, 1999/2000, 26814, nr. 5, p. 4).

Eind jaren negentig is er sprake van een politisering van de positie van allochtone vrouwen. Ze worden aan de ene kant naar voren geschoven als kwetsbare slachtoffers van de bestaande immigratiewetgeving, en aan de andere kant als een groep die door middel van specifieke maatregelen moet worden geholpen om meer te participeren in de Nederlandse samenleving. De nadruk ligt niet langer op de toegevoegde waarde van migrantenvrouwen aan een grotere maatschappelijke diversiteit, maar op hun kwetsbare positie. Daarnaast is er in deze periode een groeiende kloof waarneembaar tussen rechtse en linkse partijen ten aanzien van immigratie en integratie, waarbij rechts nadruk gaat leggen op de *moeilijke culturele aansluiting* van etnische minderheden en links het heeft over een *toegang*probleem.

2002-2005: Een neoliberale benadering van integratie

In de daaropvolgende kabinetten-Balkenende I en II, verschuift het accent naar de *individuele verantwoordelijkheid* van migranten om te emanciperen. Dit frame is vooral geïnspireerd door kritiek op het voorgaande integratiebeleid waarin multiculturalisme werd benadrukt als centrale waarde:

‘In het integratiebeleid is van oudsher veel nadruk gelegd op de acceptatie van verschillen tussen minderheden en de autochtone bevolking. Daar is niets mis mee, maar niet zelden werd dit opgevat als zou de aanwezigheid van allochtone etnische groepen in de samenleving een waarde op zich vormen, een verrijking *tout court* [cursief in origineel]. Men verliest dan uit het oog dat niet alles wat anders is daarom ook waardevol is’ (TK 2003/2004, 29203, nr. 1, p. 8).

Volgens het tweede kabinet-Balkenende heeft het minderhedenbeleid tot dan toe gefaald om minderheden te integreren in de Nederlandse samenleving. Het is opvallend dat deze conclusie al wordt getrokken, voordat de parlementaire enquêtecommissie, de commissie-Blok, met haar bevindingen komt.⁴ Deze commissie kreeg als opdracht het minderhedenbeleid te evalueren. Het is eveneens opvallend dat de schuld voor dit falen niet bij de Nederlandse overheid wordt gelegd, maar bij eerdere regeringen, waarbij voor het gemak maar even over het hoofd wordt gezien dat alle coalitiepartners bij deze eerdere regeringen betrokken zijn geweest. De voorgestelde oplossing is niet om de belangrijkste verantwoordelijke partij, de overheid, te reorganiseren, maar juist om als overheid terug te treden uit het integratiebeleid.

‘Integratiebeleid loopt licht het gevaar minderheden te behandelen als een bevolkingscategorie die in zekere zin hulpbehoevend is, als een zorgcategorie. Dat kan gebeuren wanneer het accent te zeer ligt op het beschikbaar stellen van voorzieningen en het aanbieden van regelingen en arrangementen. Het kabinet is vastbesloten om op dit punt de bakens te verzetten. Het wil in het integratiebeleid een nieuwe verdeling van verantwoordelijkheden tot stand brengen tussen de rijksoverheid, de gemeentelijke overheden, het maatschappelijk middenveld en individuele allochtone en autochtone burgers’ (TK 2003-2004, 29203, nr. 1, p. 9).

Terwijl de staat zich terugtrekt uit het integratieproces, worden migranten geacht om hun eigen integratie met een zeer beperkte steun van de overheid vorm te geven. Het overheidsbeleid ter stimulering van integratie bestaat niet zozeer uit specifieke maatregelen of het verstrekken van hulpbronnen, maar uit eisen en verplichtingen aan het adres van etnische minderheden.

In deze periode wordt ook een speciaal plan van aanpak ontwikkeld voor de emancipatie van vrouwen en meisjes uit etnische minderheden. Dit is een gezamenlijk beleidsprogramma van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de minister voor Vreemdelingzaken en Integratie. In dit plan wordt emancipatie gekoppeld aan integratie en wordt sterk de nadruk gelegd

op sociaal-culturele belemmeringen voor integratie en participatie. De geïmporteerde cultuur en religie van migranten (in het bijzonder de islam) wordt in relatie gebracht met ongelijke seksevenhoudingen en met geweld als een middel om deze ongelijkheid in stand te houden. Als de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie spreekt over activiteiten gericht op de emancipatie van allochtone mannen hebben die allemaal te maken met geweld:

‘Er lopen op dit moment allerlei projecten die tot doel hebben om mannen te betrekken bij de integratie en emancipatie van allochtone vrouwen. Er vinden talloze bijeenkomsten plaats waar gesproken wordt over onderwerpen waarop een taboe rust, zoals eerwraak en huislijk geweld, maar ook gedwongen huwelijken’ (minister Verdonk, TK, 2004/2005, 29203, nr. 18, p. 9).

Tijdens het bewind van kabinet-Balkenende II worden migrantenvrouwen het centrale onderwerp van het emancipatiebeleid en komt ook binnen het integratiebeleid de nadruk sterk op vrouwen te liggen. Allochtone vrouwen worden naar voren geschoven als sleutelfiguren voor de integratie van minderheden. Deze verschuiving wordt als volgt verwoord door de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie Verdonk:

‘Emancipatie van allochtone vrouwen vormt een sleutelfactor in de integratie van minderheden als geheel. En de tussenliggende stap is participatie. Dat wil zeggen: deelnemen aan het arbeidsproces, aan maatschappelijke activiteiten, aan het openbare leven. Kortom, deelnemen aan de Nederlandse samenleving’ (toespraak minister Verdonk bij startconferentie commissie-Rosenmöller, 1 september 2003).

De uitkomst van deze verschuivingen is dat het integratiebeleid wordt ‘gefeminiseerd’, terwijl er tegelijkertijd sprake is van een ‘etnisering’ van het emancipatiebeleid.

Het regeringsframe dat sterk de nadruk legt op cultuur en religie als belemmeringen voor integratie wordt vooral gesteund door VVD en LPF, en in mindere mate ook door het CDA. VVD-Kamerlid Hirsi Ali stelt bijvoorbeeld ‘dat het grootste obstakel op de weg van emancipatie en integratie van een aanzienlijk deel van vrouwen uit etnische minderheden het zogenaamde cultuurgelegitimeerde geweld is’ (TK 58, 16 maart 2004: 58-3840). Minister Verdonk vormt de belangrijkste coalitiepartner in Hirsi Ali’s strijd om dit ‘cultuurgelegitimeerd’ geweld op de politieke agenda te plaatsen. Terwijl Hirsi Ali’s frame steun vindt binnen de regering, wordt zij in toenemende mate bestreden door ‘allochtone’ Kamerleden van een aantal linkse partijen. Kamerleden Azough (GroenLinks) en Koser-Kaya (D66) bekritisieren de sterke nadruk op cultuur en dringen er bij de bewindslieden op aan om de aandacht opnieuw te verschuiven naar de sociaal-economische participatie van migrantenvrouwen als voornaamste belemmering voor emancipatie en integratie (TK 71, 12 april 2005, 4382-4387).

Sinds 2003 staan allochtone vrouwen boven aan de politieke agenda. Deze agendering is vooral te danken aan de druk van linkse partijen, maar de inhoud van de agenda, de richting van het beleid, is vooral bepaald door rechtse partijen. In plaats van de 'linkse' nadruk op arbeidsmarktparticipatie, lijkt culturele verandering nu het centrale thema en doel.

De nadruk op allochtone vrouwen als sleutel voor het integratieproces is, zoals we hierna zullen toelichten, niet zozeer resultaat van een radicale verandering in beleidsframing, maar kan eerder worden gezien als een 'frame-extension' (Snow & Benford, 1992). Allochtone vrouwen waren al gedefinieerd als beleidsprobleem, waarbij de nadruk lag op hun sociaaleconomische positie, maar dit probleem wordt uitgebreid door het toevoegen van een culturele dimensie. Deze uitbreiding van de probleemdiagnose gaat samen met een nieuw neoliberal frame dat, zoals we zullen zien, belangrijke gevolgen heeft voor voorgestelde oplossing, of prognose.

Een nadere blik op het veranderende debat

Uitbreiding van de diagnose

De centrale probleemdefinitie in zowel het emancipatiebeleid als het integratiebeleid wordt tussen 1995 en 2005 uitgebreid. Aanvankelijk ligt de nadruk op de sociaaleconomische achterstand van migranten met name op de gebieden onderwijs, arbeid en besluitvorming. Later wordt hier een culturele dimensie aan toegevoegd, waarbij de cultuur van migranten en in het bijzonder de religieuze cultuur als een belemmering voor de participatie en emancipatie van immigranten wordt gezien.

Door deze verschuiving komt de nadruk minder te liggen op discriminatie als obstakel. Tijdens een algemeen overleg op 1 februari 2005 stelt de minister voor Integratie 'vooral allochtone jongeren wijzen vaak op discriminatie op de arbeidsmarkt, maar als je vraagt om concrete en bewijsbare voorbeelden, dan zijn die er niet' (TK 2004/2005, 29203, nr. 18, p. 9). Ze wil hiermee discriminatie niet ontkennen, maar is evenals de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van mening dat het hier om een moeilijk aan te pakken probleem gaat (ibid., p. 7-8). Dit is temeer opvallend daar de overheid conform nieuwe EU-richtlijnen een Nationaal Actieplan tegen Racisme (2003) heeft opgesteld, waarin wel nadrukkelijk aandacht is voor discriminatie.

De Nederlandse maatschappij en cultuur worden eveneens nauwelijks als problematisch voor migranten gedefinieerd. In 1998 trekt Paars II de conclusie dat 'over het algemeen de Nederlandse samenleving de instroom van bevolkingsgroepen uit andere cultuurkringen op een goede manier verwerkt heeft' (TK 1998/1999, 26333, nr. 2, p. 12). Het kabinet-Balkenende II is in 2003 aanzienlijk pessimistischer: 'tussen minderheden en autochtonen bestaat in sociaal en cultureel opzicht een afstand die niet zomaar is te overbruggen' (TK 2003/2004, 29203, nr. 1, p. 6). Volgens het kabinet zijn 'sociale contacten over en weer beperkt' en zelfs afgenomen: 'een autochtone huwelijkspartner komt voor het overgrote deel van de Turkse en Marokkaanse jongeren niet in

aanmerking' (ibid., p. 6). De gesignaleerde kloof moet worden gedicht door toerusting, toenadering en toegang. De autochtone bevolking vormt alleen op het tweede punt, toenadering, een doelgroep, zij moet de cultuur van minderheden beter leren kennen om zo vooroordelen die integratie van migranten in de weg zouden kunnen staan te verminderen. Hiertoe wil het kabinet-Balkenende II de interculturele dialoog stimuleren (ibid., p. 11).

In de beleidsdocumenten die zijn verschenen tussen 1995 en 1999 wordt de situatie van allochtone vrouwen als een 'groeidend' probleem gezien. Tot 1999 ligt de nadruk op de achterstand van allochtone vrouwen in onderwijs en arbeidsparticipatie, wat weer tot gevolg heeft dat hun deelname aan besluitvorming beperkt is, dat ze minder sociale en economische hulpbronnen tot hun beschikking hebben en in sterkere mate afhankelijk zijn van socialezekerheidsvoorzieningen. Sinds 2003 worden hier steeds nieuwe problemen aan toegevoegd. Het in 2003 gepresenteerde plan van aanpak voor de emancipatie en integratie van allochtone vrouwen en meisjes onderstreept (huiselijk geweld, gedwongen huwelijken, eerwraak, vrouwenhandel en isolement als problemen die de positie van allochtone vrouwen bepalen (TK 2003/2004, 29203, nr. 3). Minister Verdonk noemt daarnaast het traditionalisme van veel migrantenvrouwen en hun geringe sociale participatie, waardoor ze onzichtbaar zijn in de samenleving, als obstakels voor emancipatie (toespraak op 1 september 2003).

Er is dus sprake van een opeenstapeling van problemen, waardoor het probleem van allochtone vrouwen steeds groter en complexer wordt.

Wat als oorzaak van dit probleem wordt gezien verschuift. Terwijl in de beleidsteksten voor 2003 vooral wordt gewezen op individuele oorzaken – zoals kennis/onderwijs en taalvaardigheids- en sociaaleconomische oorzaken (waaronder mechanismen op de arbeidsmarkt) – wordt in recente beleidsteksten en uitspraken van bewindslieden meer nadruk gelegd op culturele oorzaken. Tijdens een algemeen overleg over het plan van aanpak voor de emancipatie en integratie van vrouwen uit etnische minderheden op 10 maart 2004 stelt de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie dat:

'een belangrijk gedeelte van de etnische minderheden in Nederland afkomstig is uit niet-westerse, vaak traditionele samenlevingen (...) Veel allochtone vrouwen brengen van daar een leefpatroon met zich dat de integratie in ieder geval niet bevordert. Zij hebben weinig of geen opleiding, zijn ondergeschikt aan hun man en hebben geen mogelijkheden om deel te nemen aan het openbare leven. Als zij het recht op seksuele zelfbeschikking of zelfbeschikking in het algemeen opeisen, lopen zij het risico van gewelddadige acties' (TK 2003/2004, 29203, nr. 9, p. 8).

Door in toenemende mate de culturele en religieuze praktijken, maar ook de intieme relaties en seksuele praktijken van etnische minderheden als problematisch te definiëren, wekt de overheid de indruk dat het niet in de eerste

plaats de structurele omstandigheden in de Nederlandse samenleving zijn die de participatie van minderheden belemmeren, maar vooral hun eigen (intieme) cultuur.

De causale logica in de probleemdefinitie wordt hiermee omgekeerd. Tot 2003 wordt sociale en economische integratie als voorwaarde voor culturele integratie gezien. Sinds kort is culturele integratie juist een voorwaarde voor voldoende sociale en economische participatie en integratie.

Bij een terugblik op 25 jaar emancipatiebeleid, op 15 november 2003, stelt de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 'aan het begin van deze eeuw gaan we met de emancipatie een nieuwe fase in. Een fase die in belangrijke mate zal worden gekenmerkt door de emancipatie van de vrouwen van allochtone afkomst.' De emancipatie van autochtone vrouwen lijkt hiermee zo goed als voltooid. Terwijl in het emancipatiebeleid lange tijd de autochtone man als impliciete norm gold voor de participatie van autochtone vrouwen, zijn nu autochtone vrouwen zelf het referentiepunt geworden voor de emancipatie van allochtone vrouwen. Vergeleken met autochtone mannen liepen autochtone vrouwen 'achter' op de terreinen van arbeid, onderwijs en zeggenschap. Vergeleken met allochtone vrouwen zijn ze opeens opgeschoven naar de voorhoede. Allochtone vrouwen lopen op tal van terreinen 'achter' op hun autochtone seksegenoten. De 'reeds geëmancipeerde' autochtone en allochtone vrouw wordt norm en rolmodel voor de traditionele migrantenvrouw.

De arbeidsparticipatie van autochtone vrouwen en hun beperkte financiële afhankelijkheid van de overheid, worden als norm gesteld voor de participatie van allochtone vrouwen. De Nederlandse emancipatiestandaard is het zogeheten 'anderhalf-model', waarbij een van de partners, meestal de man, voltijds werkt en de andere partner een parttimebaan heeft met daarnaast de zorg voor kinderen en huishouding. Deze norm suggereert dat economische afhankelijkheid van de partner geen probleem is. Dat autochtone vrouwen met kinderen vaak economisch afhankelijk zijn van hun partner lijkt in mindere mate als probleem te worden gezien dan de beperkte economische zelfstandigheid van allochtone vrouwen. Deze tegenstrijdigheid is ook terug te zien in het publieke en politieke debat over migratie en integratie waar gelijke sekseverhoudingen vaak gepresenteerd worden als een van de centrale waarden van de Nederlandse identiteit, terwijl in werkelijkheid het traditionele kostwinnersmodel stevig verankerd ligt in de Nederlandse samenleving.⁵

De emancipatie van autochtone mannen (het stimuleren van zorgtaken) is helemaal uit het zicht geraakt en van de politieke agenda verdwenen. Allochtone mannen nemen hun plaats in als nieuwe doelgroep voor het emancipatiebeleid, maar concrete op hen gerichte maatregelen blijven beperkt tot het organiseren van discussies (TK 2003/2004, 29203, nr. 3, p. 4). Het zijn in de eerste plaats allochtone vrouwen die verantwoordelijk zijn voor de emancipatie van mannen en jongens. Deze visie wordt ook uitgesproken door de commissie PaVEM die de slogan 'If you educate a woman, you educate a family' hanteert.

Inkrimpen van de prognose

Terwijl de diagnose wordt uitgebreid, lijkt er sprake te zijn van een beperkte oplossing of prognose. Tussen 1995 en 2002 komt de overheid zowel in het multiculturele frame als in de restrictie- en slachtofferframes als belangrijkste beleidsactor naar voren. Het 'individuele verantwoordelijkheidsframe' van het kabinet-Balkenende II legt de verantwoordelijkheid in de eerste plaats bij de burger. De neoliberale koers van dit kabinet houdt in dat de overheid er niet langer voor kiest om (re)distributieve middelen en antidiscriminatiemaatregelen in te zetten. In de plaats daarvan komen 'vormen van marktwerking' (TK 2003/2004, 29203, nr. 1, p. 12) en het stellen van eisen aan immigranten om de taal te leren en de culturele waarden en normen te accepteren, waarbij 'inburgeraars zelf de kosten van de inburgering dragen' (ibid., p. 10). In het individuele verantwoordelijkheidsframe van kabinet-Balkenende II zijn allochtone (moslim)vrouwen zowel de belangrijkste doelgroep van beleid als de verantwoordelijke actoren. Allochtone vrouwen zijn in de eerste plaats verantwoordelijk voor hun emancipatie en participatie in de samenleving (TK 2003/2004, 29203, nr. 3, p. 1). De rol van de overheid hierbij beperkt zich tot 'het uitlokken van initiatieven door de doelgroep zelf. Waar nodig zullen eisen worden gesteld' (ibid.). Allochtone vrouwen moeten zich net als hun autochtone seksegenoten emanciperen. In haar toespraak bij de startconferentie van de commissie-PaVEM op 1 september 2003, stelt de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie Verdonk de emancipatie van autochtone vrouwen als voorbeeld voor allochtone vrouwen: 'Vrouwen eisten een prominenter plaats in de samenleving. Dat is gelukt; ze wisten hun achterstandspositie weg te werken.' De belangrijke rol van de overheid in het emancipatieproces van autochtone vrouwen wordt door de minister niet genoemd, waardoor de indruk wordt gewekt dat veranderingen vooral het resultaat zijn van individuele inspanningen, en niet (ook) van actieve overheidsinterventie. Van allochtone vrouwen wordt verwacht dat zij dit proces zullen herhalen, waarbij de overheid zichzelf ontslaat van de taak hieraan een actieve bijdrage te leveren. Emancipatie valt, aldus de minister, 'slechts gedeeltelijk te realiseren vanuit Den Haag. De politiek stelt wel kaders' (toespraak 1 september 2003, zie bijlage).

Er is ook een verschuiving in de doelen en middelen van het beleid. Terwijl tussen 1995 en 2002 voornamelijk doelen werden geformuleerd die betrekking hadden op de terreinen van arbeid, zeggenschap en onderwijs, hebben in het plan van aanpak uit 2003 nog slechts twee van de elf voorgestelde initiatieven betrekking op arbeidsmarkt en onderwijs (TK 2003/2004, 29203, nr. 3, p. 2-3). Andere initiatieven in dit plan zijn het doorbreken van het isolement van met name oudere allochtone vrouwen, het stimuleren van discussies over gedwongen huwelijken, genitale verminking, eerwraak, seksualiteit en de emancipatie van allochtone mannen. Deze initiatieven hebben betrekking op culturele belemmeringen voor participatie en de hieraan gekoppelde maatregelen zijn vooral symbolisch ('het laten voeren van dialogen en debatten' en een bewustwordingscampagne) (ibid., p. 4-5).

In de frames van de overheid worden problemen van integratie en emancipatie steeds meer geïndividualiseerd en ‘geculturaliseerd’, wat resulteert in inconsistent beleid. De ‘individuele burger’ is verantwoordelijk voor het probleem. Het probleem is echter de cultuur en het blijft onduidelijk hoe een individu de cultuur moet veranderen.

De middelen zijn in toenemende mate symbolische middelen als bewustmaking en dialoog. Daarnaast is er een inconsistentie in de doelen en de wijze waarop het probleem wordt geconstrueerd. Zo stelt de overheid zich bijvoorbeeld tot doel negatieve beeldvorming te bestrijden, maar speelt zelf een actieve rol in het instandhouden van deze beeldvorming door steeds opnieuw de positie van allochtone vrouwen te koppelen aan thema’s als eerwraak, gedwongen huwelijken en huiselijk geweld. Daarnaast wil de overheid de dialoog tussen autochtonen en allochtonen stimuleren, terwijl zij door haar eigen framing zelf telkens de culturele kloof tussen deze groepen benadrukt. Een ander voorbeeld van inconsistentie is de sterke nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van migranten om hun emancipatieproces vorm te geven, terwijl de overheid de normen hiervoor vrij gedetailleerd voorschrijft.

Een verklaring voor de politisering van allochtone vrouwen

Hoe kunnen we nu begrijpen dat allochtone vrouwen een bijna ‘emblematisch’ beleidsprobleem zijn geworden? Een analyse van de institutionele context, in het bijzonder het burgerschaps- en integratieregime en het Nederlandse genderregime, biedt een mogelijke verklaring.

Aan het einde van de twintigste eeuw was het Nederlandse burgerschapsregime te karakteriseren als een civiel territoriaal regime, waar migranten een relatief gemakkelijke toegang tot het Nederlandse staatsburgerschap hadden, en cultureel pluralisme, gebaseerd op de erfenis van de verzuilingsstructuur, waar de cultureel en religieuze instituties van migranten door de overheid erkend en gesteund werden (Koopmans et al., 2005). Aan het begin van het nieuwe millennium heeft zich hierin echter een aantal belangrijke wijzigingen voorgedaan. In april 2001 trad een nieuwe Vreemdelingenwet in werking die de toegang voor nieuwe immigranten en asielzoekers moeilijker maakte (Doomernik, 2005). Daarnaast is sinds 2003 een nieuwe wet op het Nederlands staatsburgerschap in werking getreden die striktere eisen aan integratie stelt. Waar aanvankelijk bij integratie vooral aan arbeid en onderwijs werd gedacht, legt deze nieuwe wet volgens Doomernik (2005, p. 35) meer nadruk op loyaliteit en het kiezen voor Nederlanderschap. Maatregelen als verplichte burgerschaps cursussen moeten de integratie en aanpassing van nieuwe migranten vergemakkelijken en de acceptatie van Nederlandse waarden bevorderen. De focus op culturele integratie, naast sociaaleconomische integratie, heeft gezorgd voor meer aandacht voor de sekseverhoudingen binnen etnische groeperingen. Bepaalde gegenderde culturele en religieuze praktijken, zoals gearrangeerde huwelijken, apart onderwijs voor jongens en meisjes en sluierring, worden gezien als strijdig met liberale ‘westerse’ waarden. Gender staat dus centraal in dit waardeconflict. Vrouwen worden vaak voorgesteld als

cultuurdragers en symbool van etnische scheidslijnen, daarnaast worden vooral vrouwen geacht specifieke culturele, etnische en religieuze tradities te beschermen (Yuval-Davis & Anthias, 1989). Deze verbinding tussen vrouwelijkheid en cultuur kan een verklaring bieden voor de nadruk van de overheid op vrouwen als sleutelfiguren voor culturele verandering en emancipatie.

Het Nederlandse genderregime is ambivalent. Aan de ene kant streeft de overheid naar een anderhalvemodel, dat wil zeggen een gezinsconstructie waarbij de partners ‘anderhalve’ betaalde baan hebben (bijvoorbeeld een kostwinner en halftijds werkende partner of twee partners die beiden parttime werken) en dit combineren met de zorg voor kinderen. Terwijl autochtone gezinnen in toenemende mate aan dit model voldoen, is dit nog niet het geval bij allochtone gezinnen (Keuzenkamp & Merens, 2006). Deze ‘achterstandsoptiek’ biedt een verklaring voor het kiezen van allochtone vrouwen als nieuwe doelgroep van het emancipatiebeleid. Aan de andere kant staat het genderregime dat de overheid in haar vreemdelingenbeleid hanteert bijna haaks op de doelen van het emancipatiebeleid (Van Walsum, 2003). Huwelijksmigranten worden zowel economisch als legaal afhankelijk gemaakt van hun echtgenoot (m/v). Een inwoner van Nederland die met iemand van buiten de EU wil trouwen moet 120 procent van het minimumloon verdienen en een arbeidscontract bezitten van minimaal een jaar. Verder worden er voorwaarden aan de woonruimte gesteld. De nieuwe partner heeft pas na drie jaar recht op een zelfstandige verblijfsvergunning, mits hij of zij kan bewijzen economisch zelfstandig te zijn (Van Walsum, 2003). Deze eisen plaatsen vrouwen juist in een kwetsbare, afhankelijke positie.

De verschuiving naar allochtone vrouwen als centrale doelgroep in het emancipatie- en integratiebeleid kan worden gezien als het gevolg van verschuivingen in de politiek, van een paarse coalitie, naar een coalitie van liberalen en christen-democraten. De positie van de VVD past strategisch zowel binnen het neoliberale frame van een terugtrekkende overheid, als het individuele verantwoordelijkheidsframe en de ‘strengere eisen’. Voor het CDA is emancipatiebeleid altijd een lastig terrein geweest, het geeft sterk de voorkeur aan ‘familiewaarden’. De etnisering van emancipatiebeleid haalt de aandacht weg bij de ‘autochtone’ emancipatie.

Deze partijpolitieke verklaring kent echter zijn beperkingen. De strengere eisen aan inburgering en integratie en de nadruk op individuele verantwoordelijkheid zijn, zoals onze analyse laat zien, al ingezet door de paarse kabinetten. Binnen de linkse partijen heerst al langer grote verdeeldheid als het gaat om integratie- en minderhedenvraagstukken. Eind jaren negentig van de vorige eeuw kwam bijvoorbeeld een aantal prominente PvdA-leden, onder wie Paul Scheffer, Arie van der Zwan en Ayaan Hirsi Ali, met kritiek naar buiten op het door hun partij gepropageerde minderhedenstandpunt. Ook ten aanzien van vrouwenemancipatie neemt links geen eenduidig standpunt in, zo schaften verschillende linkse partijen begin jaren negentig hun eigen vrouwenorganisaties af. Deze ambivalenties en verschuivingen leiden tot onverwachte coalities. Zo kreeg de linkse roep om specifiek en structureel beleid ten aanzien van allochtone vrouwen steun van rechts, met als onbedoeld gevolg (vanuit de

initiatiefneemsters gezien) dat het emancipatiebeleid radicaal van inhoud veranderde en overheidssubsidies voor bestaande vrouwenvoorzieningen en -organisaties werden overgeheveld naar allochtone vrouwenorganisaties en -initiatieven.

Conclusie

Onze reconstructie van de frames die binnen het Nederlandse minderheden- en emancipatiebeleid circuleren, laat zien dat er sprake is van twee belangrijke verschuivingen op deze beleidsterreinen. Minderheden en integratiebeleid zijn van genderneutraal beleid veranderd in seksespecifiek beleid, waarbij de nadruk sterk op vrouwen is komen te liggen. Emancipatiebeleid is in diezelfde periode sterk etnisch geworden, waarbij het zwaartepunt vrijwel exclusief is komen liggen op de emancipatie van allochtone vrouwen. Allochtone vrouwen worden gezien als sleutelfiguren in het emancipatie- en integratieproces van minderheden. Hierbij worden vrouwen vooral benaderd in hun rol van moeders en echtgenotes, die hun kinderen en gezin moeten opvoeden in de richting van culturele verandering.

In de dominante overheidsframes wordt de nadruk gelegd op modernisering en individuele verantwoordelijkheid, waarbij de tweedeling tussen 'autochtonen' en 'allochtonen' versterkt wordt. Terwijl in de probleemdefinitie de 'geïmporteerde' cultuur van migranten in toenemende mate geproblematiseerd wordt, wordt impliciet gesteld dat de dominante cultuur geen probleem vormt. De aandacht wordt verschoven van sociaaleconomische naar culturele belemmeringen voor participatie. Dit betekent dat migranten eerst hun cultuur moeten veranderen voordat ze volledig kunnen integreren en participeren in de Nederlandse samenleving. Het ideaal van integratie met behoud van de eigen culturele identiteit is daarmee definitief opzijgeschoven.

Bestaande machtsverhoudingen worden door het dominante overheidsvertoog bestendigd. De frames die de boventoon voeren in het beleid reproduceren sociale scheidslijnen en tegenstellingen tussen 'Nederlanders' en 'allochtonen', tussen mannen en vrouwen, tussen traditionele (moslim) en moderne ('westerse') culturen. Tussen deze categorieën bestaat een duidelijke ongelijkheid in macht en status. Door migrantenvrouwen te presenteren als een categorie vrouwen die hulp nodig heeft bij hun emancipatieproces kan de overheid zichzelf in de rol van goedbedoelende helper plaatsen. De regering beperkt deze rol echter vooral tot het formuleren van criteria en eisen met betrekking tot allochtone vrouwen, zonder hen verder de benodigde hulpbronnen of toegang te geven of belemmeringen voor participatie weg te nemen. Het resultaat is dat de overheid een paternalistische speler wordt die zichzelf beperkt tot een restrictieve in plaats van proactieve rol.

De frames die het politieke debat domineren scheppen zowel bepaalde mogelijkheden als belemmeringen voor allochtone vrouwen om zich te identificeren met het beleid en erin te participeren. In de eerste plaats heeft beleid gericht op de emancipatie en integratie van allochtone vrouwen een aantal directe effec-

ten. Striktere regels voor immigratie en inburgering bemoeilijken de positie van zogenoemde ‘importbruiden’ (en -bruidegoms). Hun verblijfsvergunning is afhankelijk van hun partner, waardoor zij zich in een kwetsbare positie bevinden. Daarnaast stelt de nieuwe regelgeving strengere eisen aan immigranten. Zij moeten een inburgeringstraject volgen en examens doen. Onder meer wordt van hen verwacht dat zij de taal leren en werk zoeken. In de tweede plaats hebben de frames een indirect, maar belangrijk effect op de identificatie en participatie van allochtone vrouwen. De manier waarop deze groep vrouwen in het beleid wordt gepresenteerd en benaderd heeft mogelijk effect op hun zelfbeeld (Bacchi, 2005). Wanneer allochtone vrouwen én hun cultuur en godsdienst als een probleem worden gedefinieerd, kan dit ertoe leiden dat zij zichzelf als probleem gaan zien, of waarschijnlijker nog, afstand van dit beleid zullen nemen omdat ze zich er niet in kunnen vinden en niet als probleem willen worden gezien.

Aan de andere kant schept de grote aandacht voor allochtone vrouwen in het beleid ook mogelijkheden. Politieke partijen kunnen bijvoorbeeld allochtone vrouwen aantrekken als experts en woordvoerders met betrekking tot deze thema’s. Een aantal partijen heeft een allochtone woordvoerder op de terreinen van emancipatie en integratie die mogelijk alternatieve probleemdefinities en -oplossingen naar voren kan brengen in het politieke debat.

De aandacht schept dus ook politieke en discursieve mogelijkheden voor de mobilisatie van allochtone vrouwen. Baumgartner en Mahoney (2002, p. 9) wijzen op ‘the ability of new public policies to create or promote the growth of new social movement organisations’. Volgens hen zorgt de dynamiek van beleid ervoor dat wanneer nieuwe onderwerpen op de politieke agenda verschijnen ook nieuwe groepen in het maatschappelijk middenveld kunnen ontstaan die zich hiermee bezig gaan houden. Volgens deze redenering zorgt de toegenomen aandacht voor migrantenvrouwen ook voor politieke mogelijkheden in termen van toegang en facilitatie. De overheid kan bijvoorbeeld toenadering tot allochtone vrouwenorganisaties zoeken om hun advies te vragen of om ze te betrekken bij de uitvoering van het overheidsbeleid. Voorwaarde hiervoor is echter dat vrouwen zich ook op positieve wijze identificeren met het beleid.

Noten

- * Conny Roggeband werkt als postdoc-onderzoeker aan de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Vrije Universiteit te Amsterdam. Zij houdt zich bezig met de politisering en mobilisering van migrantenvrouwen in vergelijkend perspectief. Correspondentieadres: cm.roggeband@fsw.vu.nl, tel. 020-5988639. Mieke Verloo is universitair docent politicologie en genderstudies aan de Radboud Universiteit Nijmegen en permanent non-residential fellow bij het IWM, Institute for Human Science te Wenen. Zie ook www.quing.eu

1. Wij zijn van mening dat dit niet altijd bewust en strategisch gebeurt, omdat betrokken actoren

- vaak onvolledig zicht hebben op al deze processen, en omdat de machtswerking van frames deels ook niet-intentioneel is.
2. Zie hiervoor <http://www.mageeq.net>, en Mieke Verloo (2005).
 3. Beschikbaar via http://docs.szw.nl/pdf/34/2003/34_2003_3_3547.pdf.
 4. De commissie-Blok is op 3 december 2003 door de Tweede Kamer ingesteld als tijdelijke commissie Onderzoek integratiebeleid. De commissie heeft als doel de Kamer in staat te stellen een oordeel te vormen over het integratiebeleid van de Nederlandse regering in de afgelopen dertig jaar. De commissie maakte haar bevindingen bekend in januari 2004. Volgens het eindrapport van de commissie heeft het overheidsbeleid niet volledig gefaald en zijn jongere generaties veel meer geïntegreerd in de Nederlandse samenleving dan de eerste generatie migranten.
 5. Recente beleidsontwikkelingen, waaronder het nieuwe zorgstelsel, betekenen zelfs een versterking van dit model (zie ook Tonkens, 2006).

Literatuur

- Baumgartner, D.M. & Mahoney, R.L. (2002) Social movements, the rise of new issues, and the public agenda. In: D.S. Meyer et al. (eds), *Routing the opposition: social movements, public policy, and democracy*. Minnesota: University of Minnesota Press.
- Bacchi, C. (2005). The Mageeq project: Identifying contesting meanings of 'gender equality'. *The Greek Review of Social Research* 117 B'2005, 221-234.
- Doomernik, J. (2005). The state of multiculturalism in the Netherlands. *Canadian Diversity* 4(1), 32-35.
- Entzinger, H. (2003). The rise and fall of multiculturalism: The case of the Netherlands. In: C. Joppke & E. Morawska (eds), *Toward assimilation and citizenship; Immigration in liberal nation-states* (pp. 59-86). Londen: Palgrave Macmillan.
- Graaf, H. van de & Hoppe, R. (1992). *Beleid en politiek*. Muiderberg: Coutinho.
- Hajer, M.A. (1995). *The politics of environmental discourse: Ecological modernization and the policy process*. Oxford: Oxford University Press.
- Joppke, C. (2004). The retreat of multiculturalism in the liberal state: theory and policy. *The British Journal of Sociology* 55(2), 237-257.
- Keuzenkamp, S. & Merens, A. (red.) (2006). *Sociale atlas van vrouwen uit etnische minderheden*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Koopmans, R., Statham, P., Giugni, M. & Passy, F. (2005). *Contesting citizenship*. Minnesota: University of Minnesota Press.
- Rein, M. & Schön, D. (1996). Frame-critical policy analysis and frame reflective policy practice. *Knowledge and Policy* 9(1), 88-90.
- Snow, D.A. & Benford, R.D. (1988). Ideology, frame resonance and participant mobilization. *International Social Movement Research* 1, 197-219.
- Snow, D.A. & Benford, R.D. (1992). Master frames and cycles of protest. In: A.D. Morris, & C.M. Mueller (eds.), *Frontiers in social movement theory* (pp.133-155). New Haven: Yale University Press.
- Stone, D. (1989). Causal stories and the formation of policy agendas. *Political Science Quarterly* 104(2), 281-300.
- Tonkens, E. (2006). *Marie werd wijzer. Aart-Jan ook?* http://www.emancipatie.nl/home/Focus/Beleidsplan_2006-2010/Evelien_Tonkens/
- Triandafyllidou, A. & Fotiou, A. (1998). Sustainability and modernity in the European frame: a frame theory approach to policy making. *Sociological Research online* 3(1).
- Verloo, M. & Roggeband, C. (1994). *Emancipatie-effectrapportage: theoretisch kader, methodiek en voorbeeldrapportages*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Verloo, M. & Roggeband, C. (1996). Gender impact assessment: the development of a new instrument in the Netherlands. *Impact Assessment* 14(1), 3-20.
- Verloo, M. (2005). Mainstreaming gender equality in Europe. A critical frame analysis approach. *The Greek Review of Social Research* 117 B'2005, 11-34.

Walsum, S. van (2003). ZMV-vrouwen en het recht – Een frisse wind vanaf de derde golf. *Lover* 30(4), 25.

Yuval-Davis, N. & Anthias, F. (1989). *Women-nation-state*. London: MacMillan.

Bijlage 1 Primaire bronnen

beleidsdocument/ titel debat	nr.
Emancipatiebeleid 1996: <i>Emancipatie in uitvoering</i>	TK, 1995/1996 24406 nr. 5
Wet Inburgering Nieuwkomers, April 9, 1998	TK 1997/1998, 25114, nr. 1
<i>Minderhedenbeleid 1998</i> [Hoofdstuk 8. Zwarte, migranten en vluchtelingenvrouwen in het emancipatiebeleid.]	TK, 1997/1998, 25601, nr. 2
Integratiebeleid 1999-2002; Nota <i>Kansen krijgen, kansen pakken</i>	TK 1999/2002, 26333, nr. 2
Rapportage <i>Integratiebeleid Etnische Minderheden 1999</i> [Hoofdstuk 7. Zwarte, migranten en vluchtelingenvrouwen in het emancipatiebeleid.]	TK 1999/2000, 26815, nr. 2
<i>Vreemdelingrechtelijke rechtspositie van vrouwen in het vreemdelingenbeleid</i> ; Notitie over de rechtspositie van vrouwen in het vreemdelingenbeleid met een afhankelijk verblijfsrecht, april 2000	TK 1999/2000, 27111, nr. 1
<i>Vreemdelingrechtelijke rechtspositie van vrouwen in het vreemdelingenbeleid</i> ; Verslag algemeen overleg op 15 juni 2000 over de brief van 25 april 2000	TK 1999/2000, 27111, nr. 8
Evaluatie Wet Voorkoming Schijnhuwelijken; Brief minister bij aanbieding van het onderzoeksrapport <i>Uitvoering van de Wet Voorkoming Schijnhuwelijken</i> .	TK 1998-1999, 26276, 26862 nr. 3
Wijziging van de regeling in Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek met betrekking tot de voorkoming van schijnhuwelijken	
Emancipatiebeleid 2000	26814, nr. 1
Emancipatiebeleid 2001	27411, nr. 1
Emancipatiebeleid 2002	28009, nr. 1
Toespraak minister Verdonk bij start conferentie van de commissie-Rosenmöller, 1 september 2003	http://www.justitie.nl/onderwerpen/familie_en_gezin/samenlevingsvormen/Huwelijk_tussen_personen_van_hetzelfde_geslacht/Toespraak-minister-Verdonk-tgv-cie-Rosenmoller.aspx?cp=34&cs=2001
Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden 2003; Brief minister met brief Integratiebeleid Nieuwe Stijl	TK 2003/2004, 29203, nr. 1
Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden 2003; Brief ministers ter aanbieding van een plan voor de emancipatie en integratie van vrouwen en meisjes uit etnische minderheden, 28 oktober 2003	TK 2003/2004, 29203, nr. 3
Toespraak minister de Geus, 25 jaar emancipatiebeleid, 15 november 2003	http://www.emancipatieweb.nl/25jaar_speech
Rapportage <i>Integratiebeleid Etnische Minderheden 2003</i> ; Verslag algemeen overleg op 10 maart 2004,	TK 2003/2004, nr. 58, pag. 3840-3844 TK 2003/2004, 29203, nr. 9
Rapportage <i>Integratiebeleid Etnische Minderheden 2003</i> ; Brief ministers over de stand van zaken van het plan van aanpak emancipatie en integratie op hoofdlijnen m.b.t. vrouwen en meisjes uit etnische minderheidsgroepen en algemeen overleg hierover op 1 februari 2005 en 17 maart 2005	TK 2004/2005, 29203, nr. 16, 18, 22

beleidsdocument/ titel debat	nr.
<i>Emancipatiemonitor 2004</i>	TK 2004/2005, 26862, nr. 32
Parlementair debat eerwraak, 10 februari 2005	TK 2004/2005, nr. 49, pp. 3170-3180
Brief minister over onder meer de aanpak van eerwraak en maatregelen ter bescherming van bedreigde vrouwen in de vrouwenopvang	TK 2004/2005, 29203, nr. 15 en 28345, nr. 38
Aanpak huiselijk geweld; Verslag algemeen overleg gehouden op 10 februari 2005	
