SOCIAAL KAPITAAL EN POLITIEKE PARTICIPATIE VAN ETNISCHE MINDERHEDEN

SOCIAAL KAPITAAL EN POLITIEKE PARTICIPATIE VAN ETNISCHE MINDERHEDEN

Meindert Fennema, Jean Tillie, Anja van Heelsum, Maria Berger & Rick Wolff

IMES
Instituut voor Migratie- en Etnische Studies
2000

Dit essay is geschreven naar aanleiding van het onderzoek 'Politieke participatie van etnische minderheden in vier steden', dat in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is uitgevoerd door het Instituut voor Migratie- en Etnische Studies (IMES).

Het IMES publiceert regelmatig essays die direct zijn gerelateerd aan zijn onderzoeksprogramma. Eerder verscheen in deze reeks:

- Rinus Penninx & Boris Slijper,
  Voor elkaar? Integratie, vrijwilligerswerk en organisaties van migranten (1999)

ISBN 90 5589 194 0
© 2000, IMES - Amsterdam

Niets van deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteursrechthebbende.

Omslag: © 1995 M.C. Esher/Cordon Art-Baarn-Holland
Lay-out: Hanneke Kossen, Amsterdam
Productie: Het Spinhuis, Amsterdam.

Inhoudsopgave

Voorwoord vii

1 Inleiding 1
2 Wat is een multiculturele democratie? 5
3 Politieke participatie in een aantal steden 10
4 Etnische minderheden en organisatievorming 14
5 De politieke mogelijkheden op lokaal niveau 20
6 Allochtone politici 24
7 Conclusies 32

Bijlage 39
Geraadpleegde literatuur 43

Voorwoord

In september 1999 heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het Instituut voor Migratie- en Etnische Studies (IMES) opdracht gegeven onderzoek te doen naar de politieke participatie van etnische minderheden in vier steden. Die opdracht behelsde ook het schrijven van een essay waarin, mede op basis van het opgedragen onderzoek,[1] een theoretisch perspectief zou worden uitgewerkt waardoor de resultaten van het onderzoek een algemener betekenis zouden krijgen. Dit essay is dan ook zeker géén samenvatting van het genoemde onderzoek en de conclusies zijn, meer nog dan bij het onderzoek het geval was, geheel voor rekening van de auteurs.

We willen op deze plaats het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bedanken voor de geboden mogelijkheid en de vrijheid om dit essay te schrijven. Van het in ons gestelde vertrouwen is een grote stimulans uitgegaan. Verder gaat onze dank uit naar de leden van onze begeleidingscommissie – Heddley Binderhagel, Kees Niemöller, Ineke Ketelaar, Abdoe Najib en Chan Choenni – voor hun betrokken houding en opbouwende kritiek. Arend Lijphart hebben we bereid gevonden de conceptversie van dit essay te lezen en van commentaar te voorzien. We zijn hem hier zeer dankbaar voor. Rinus Penninx bedanken we voor zijn stimulerende rol op de achtergrond. Heleen Ronden deed de eindredactie in alle opzichten voorbeeldig.

Ook Annabel Feenstra zijn we dank verschuldigd, die een deel van de interviews met allochtone raadsleden voor haar rekening heeft genomen. Ten slotte bedanken we al onze respondenten, die ondanks hun drukke agenda's toch de tijd vonden aan dit onderzoek mee te werken.

De auteurs

1 Zie: Berger et al. 2000.

1 Inleiding

De toekenning van het lokale kiesrecht aan vreemdelingen,[2] in 1985, heeft de politieke participatie van etnische minderheden sterk bevorderd.[3] De PvdA en GroenLinks begonnen in 1986 onmiddellijk met het werven van allochtone kandidaten. Daarbij werd niet alleen gezocht naar allochtonen die het kiesrecht in 1985 hadden verworven, maar ook naar allochtonen die dat kiesrecht al veel langer hadden. Veel Surinamers werden zo gerekruteerd als 'migrantenkandidaat', een term die toen in zwang was. Dertien jaar later, in 1998, waren de vier grootste etnische minderheden – Surinamers, Marokkanen, Turken en Antillianen – vrijwel evenredig vertegenwoordigd in de gemeenteraden van de vier grootste steden van Nederland. In dit essay zullen we voor een aantal (middel)grote steden de opkomst van etnische minderheden en hun partijvoorkeur analyseren. Daarnaast kijken we naar de allochtone raadsleden. Wat zijn hun ervaringen in de gemeenteraden? Hoe functioneren zij en welke mogelijkheden en barrières spelen daarbij een rol?

Dit essay is gericht op de politieke participatie van etnische minderheden, in het bijzonder op de wijze waarop zij gebruik maken van hun actief en passief kiesrecht. We zullen verklaringen aandragen voor de verschillen in politieke participatie van de vier grootste etnische groepen. Zo blijkt de opkomst van deze vier groepen bij lokale verkiezingen nogal uiteen te lopen. Hoe komt dat?

---

2 Dit betreft actief en passief kiesrecht bij de gemeenteraadsverkiezingen aan vreemdelingen met een geldige verblijfstitel die ten minste vijf jaar in Nederland woonachtig zijn.

3 In overleg met de begeleidingscommissie is besloten om in dit essay voor de beoogde onderzoeksgroep zo veel mogelijk de term 'etnische minderheden' te gebruiken. In sommige gevallen zullen we om stilistische redenen de termen 'allochtonen' of 'etnische groepen' gebruiken. Wanneer we mensen citeren, aan beleidsdocumenten refereren of verwijzen naar een bepaald discours, hanteren we de daar gebruikte terminologie. Voor het duiden van de organisaties van etnische minderheden zullen we de term 'etnische organisaties' gebruiken. De termen 'allochtonen' en 'etnische minderheden' hebben in dit essay dus betrekking op dezelfde groepen. (Er is echter wel een verschil in betekenis. De term 'allochtonen' wordt doorgaans gebruikt voor alle ingezetenen met een migratiegeschiedenis. Zij zijn zelf migrant of ten minste één van hun ouders is dat. De term 'etnische minderheid' wordt gebruikt ter aanduiding van een groep die een migratiegeschiedenis heeft én die doelgroep is van het minderhedenbeleid.)

Het antwoord op deze centrale vraag naar de verklaring voor de verschillen in opkomst en partijvoorkeur van etnische minderheden en het functioneren van allochtone raadsleden zoeken we in drie richtingen:

1 *De wijze waarop etnische minderheden zijn georganiseerd.* Het betreft hier de interne organisatie van etnische gemeenschappen, maar ook de relatie tussen die gemeenschappen en allochtone politici. Dit zijn factoren die te maken hebben met de nationaliteit of afkomst van etnische minderheden. We behandelen deze factoren in paragraaf 4.

2 *De mate van openheid van het (lokale) politieke systeem.* Staan politieke partijen open voor etnische minderheden? Is er ruimte voor etnische partijen? Wordt er campagne gevoerd om de opkomst onder etnische minderheden te vergroten? Op welke wijze worden kandidaten voor de gemeenteraad geselecteerd? Hoe functioneert de gemeenteraad? Wat zijn de barrières voor nieuwkomers uit etnische minderheden? Wat is de toegankelijkheid van het ambtenarenapparaat, zowel voor gewone burgers als voor hun vertegenwoordigers? Deze factoren worden behandeld in paragraaf 5.

3 *De kwaliteiten, attitudes en strategieën van etnische elites.* Etnische elites achten wij van grote betekenis voor het functioneren van de multiculturele democratie, omdat zij cultuurverschillen kunnen overbruggen of juist onoverbrugbaar maken. Etnische elites kunnen de politieke participatie van de etnische achterban stimuleren of ontmoedigen. Politieke leiders kunnen de organisatie van hun etnische achterban versterken maar ook verzwakken. Zij kunnen de mogelijkheden die het politieke systeem biedt wel of niet benutten. In de Nederlandse politieke cultuur, die van oudsher berust op consultatie van maatschappelijke groeperingen, van schikken en plooien, spelen politieke elites een belangrijke rol. We zullen de kenmerken en opvattingen van allochtone politici in een aantal grote steden behandelen in paragraaf 6.

De wijze waarop etnische minderheden politiek participeren, zo kwam hiervoor al aan de orde en zullen wij in paragraaf 2 verder uitwerken, is van grote betekenis voor het functioneren van een multiculturele democratie. We noemen een democratie 'multicultureel' wanneer etnische minderheden daadwerkelijk participeren, zodat zij de politieke elites ook betrouwbare informatie verschaffen over hun politieke voorkeuren.[4] Centraal in onze democratieopvatting staat de garantie dat politieke voorkeuren van alle relevante groeperingen in de politieke arena (kunnen) worden geuit. In ons bestel van vertegenwoordigende democratie spelen elites een grote rol bij het naar voren brengen van maatschap-

4 Zie: Fennema & Tillie 1999: 704.

pelijke en politieke eisen. Verondersteld mag worden dat de mate waarin de etnische elite politiek is geïntegreerd, van invloed is op de politieke participatie van de achterban. Maar strikt logisch kan de relatie tussen politieke participatie van alle leden van een etnische minderheid ook los worden gezien van de mate waarin de etnische elite is opgenomen in de politieke elite. Dat levert de volgende typologie op:

FIGUUR 1 *Politieke participatie en elitecoöptatie van etnische minderheden: een typologie*

		politieke integratie van de etnische elite	
politieke participatie van alle leden		hoog	laag
	hoog	geïntegreerd	gemobiliseerd
	laag	gepacificeerd	geïsoleerd

Vanuit democratisch gezichtspunt is de situatie optimaal als de leden van een etnische gemeenschap in hoge mate politiek participeren en de elite van die gemeenschap deel uitmaakt van de (lokale) politieke elite. We noemen die gemeenschap dan *politiek geïntegreerd*. De minst wenselijke situatie is in onze ogen die waarin noch de gewone leden, noch de elite van een etnische gemeenschap politiek participeren. Zo'n gemeenschap noemen we *politiek geïsoleerd*. Een *gepacificeerde* gemeenschap, waarbij de etnische elite wel participeert maar haar achterban niet, is vanuit democratisch oogpunt minder wenselijk. Dat geldt tevens voor een *gemobiliseerde* gemeenschap, waarvan de leden politiek actief zijn maar de leiders niet zijn opgenomen in de (lokale) politieke elite. Een dergelijke gemeenschap kan een gevaar opleveren voor de stabiliteit van de multiculturele democratie als de politieke elite niet bereid is enige eisen van die gemeenschap in te willigen.

De lokale democratie is al vele decennia onderwerp van zorgelijke beschouwingen,[5] en tot nu toe werden etnische minderheden onder de post 'overige lasten' gerubriceerd. In onze beschouwing wordt hun inbreng echter opgevoerd als het, mogelijk batig, saldo van de veranderende bevolkingssamenstelling in de grotere steden. Het gaat niet alleen om de vraag of de democratie iets voor etnische minderheden betekent. Het gaat ook om de vraag of etnische minder-

5 Zie bijvoorbeeld: Dualisme 2000.

heden iets voor de lokale democratie kunnen betekenen. Etnische minderheden die politiek zijn geïntegreerd, dragen bij tot het beter functioneren van de democratie. Vooral in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht, waar een derde van de inwoners van allochtone herkomst is, is de kwaliteit van de lokale democratie in toenemende mate afhankelijk van de actieve bemoeienis van 'etnische' burgers.[6]

6 'Etnische' burgers zijn burgers die hun nationale identiteit ontlenen aan een land buiten Nederland.

2 Wat is een multiculturele democratie?

Een oordeel over het belang van politieke participatie van etnische minderheden hangt in sterke mate af van de gehanteerde democratieopvatting. We geven in deze paragraaf enkele historische en moderne ideeën over de democratie en haar eigenschappen en plaatsen vervolgens de democratische traditie in Nederland tegen die achtergrond.

De Atheense democraten meenden dat politieke participatie van alle burgers een wezenskenmerk van de democratie vormt. Een burger die niet deelnam aan de politiek werd, als we Pericles mogen geloven, door zijn medeburgers als een nietsnut beschouwd. De Atheense democratie was een participatiedemocratie, althans voor degenen die burgerrechten bezaten. Vreemdelingen hadden die rechten per definitie niet, evenmin als vrouwen en slaven. De Atheense democratieopvatting was daarmee sterk monocultureel[7] en exclusief. Maar naast rechten hadden burgers ook plichten, en in die zin was de Atheense opvatting communautair aangezien alle burgers werden geacht een aantal morele principes te delen. Hedendaagse communautaristen vertonen dezelfde neiging om aan gemeenschappelijke waarden een centrale plaats toe te kennen, al zijn niet alle communautaristen zo veeleisend als de Grieken dat waren. Niettemin veronderstellen ook eigentijdse communautaristen, zoals Alasdair Macintyre (1981) of Charles Taylor (1992), behalve een hoog niveau van democratische participatie een grote mate van culturele homogeniteit.

Politieke participatie en culturele homogeniteit zijn evenwel niet noodzakelijk met elkaar verbonden. Zo zien neotocquevilleanen als Robert Putnam (1993) en Francis Fukuyama (1995) politieke participatie weliswaar als een uiting van politieke deugdzaamheid, maar deze deugden (*civic virtues*) hebben allereerst een procedureel karakter. Zij behelzen respect voor medeburgers en de bereidheid om waarde- of belangenconflicten langs vreedzame weg op te lossen. Deze twee basiswaarden dragen ertoe bij dat burgers bereid zijn zich bij de oplossing van conflicten aan de democratische procedures te houden. Daarnaast beschouwen neotocquevilleanen het vertrouwen tussen burgers onderling als essentieel voor het ontstaan van goed bestuur. Sociaal vertrouwen is nodig voor de productie van collectieve goederen, waar elke gemeenschap mee te

7 Het is dan ook geen wonder dat de ideologen van extreem-rechts graag teruggrijpen op de Griekse democratieopvatting (zie bijvoorbeeld Blot 1996).

maken krijgt. Voordeel van deze opvatting is dat er geen morele claim wordt gelegd op politieke participatie (burgers die niet participeren zijn niet 'slecht'), terwijl ook de eis van culturele homogeniteit niet wordt gesteld. De wenselijkheid van politieke participatie is zó algemeen geformuleerd dat geheel verschillende vormen van politieke participatie daaronder vallen, zonder dat er aan die participatie *inhoudelijke* eisen worden gesteld. Deze verdediging van de participatiedemocratie kan om die reden liberaal worden genoemd. In het jargon van de politiek-filosofen heet deze democratieopvatting neorepublikeins.

Tegenover deze communautaristische en neorepublikeinse visies op politieke participatie vinden we twee elitistische visies. De eerste gaat terug op Schumpeter (1943), die veronderstelt dat de meeste burgers niet over de politieke competentie beschikken om zich op een rationale manier met politieke besluitvorming bezig te houden. De meeste burgers handelen *in politicis* irrationeel en dienen zich daarom te beperken tot het aanwijzen van politieke leiders. Politieke participatie buiten het stemhokje is niet gewenst, en zelfs ín het stemhokje draagt de gemiddelde burger weinig bij tot de rationaliteit van de politieke besluitvorming. Die besluitvorming moet men aan een competente elite overlaten. In deze eerste variant van het democratisch elitisme is er, zeker voor nieuwe burgers, weinig ruimte om zich politiek te manifesteren.

Een tweede variant van het democratisch elitisme is minder moralistisch. Deze gaat terug op Downs (1957), die een economische democratietheorie heeft ontwikkeld waarin eveneens een elite van politieke ondernemers de besluitvorming domineert, maar waarin burgers op basis van rationele overwegingen hun stem uitbrengen. De kiezer wordt in dit model beschouwd als een consument die met zijn of haar stem een indirecte maar beslissende invloed heeft op de politieke besluitvorming. Electorale participatie draagt niet alleen bij tot de legitimiteit van het systeem, maar ook tot het goed functioneren ervan. Het gaat hier als het ware om een marktmodel, waarin politici de aanbieders zijn van bestuurlijke goederen en kiezers de vragers naar (goed) bestuur. De politieke elite moet in regelmatig terugkerende verkiezingen niet alleen een populariteitstest ondergaan, maar tegelijkertijd ook inzicht krijgen in de preferenties van de burgers.

In deze tweede variant van het democratisch elitisme is politieke participatie van etnische minderheden wenselijk om de politieke leiders te informeren over hun politieke eisen, wensen en voorkeuren. Net als bij de neotocquevilleanen is er in dit 'economische' democratiemodel geen voorkeur voor culturele of politieke homogeniteit, al is het voor het goed functioneren van de electorale markt van belang dat de verschillende wensen kunnen worden uitgedrukt in één discursieve ruimte. Alleen dan kan een optimale afweging van belangen

plaatsvinden. In het geval van etnische minderheden is die ruimte tweedimensionaal. Zij laten zich – net als autochtone kiezers – in hun partijkeuze leiden door hun positie op de links-rechtsdimensie. Maar bij etnische minderheden speelt – anders dan bij autochtone kiezers – ook de etnische achtergrond een rol bij hun partijkeuze. Dat wil zeggen, sommige leden van etnische minderheidsgroepen zullen eerder op een politieke partij stemmen waar een kandidaat van de eigen etnische groep op een verkiesbare plaats staat.

De visie op democratisch burgerschap kan worden onderscheiden naar het antwoord op de vraag of er een 'dunne', procedurele consensus gewenst is dan wel een 'dikke', inhoudelijke consensus. Liberalen pleiten voor het eerste, communautaristen voor het tweede. Een tweede dimensie van het democratisch burgerschap ligt besloten in het antwoord op de vraag of er weinig politieke participatie nodig of gewenst is (regeerdersdemocratie) dan wel veel (participatiedemocratie). Als we deze twee dimensies combineren, kunnen we vier typen van democratische besluitvorming onderscheiden (zie figuur 2). Elk type democratische besluitvorming heeft een eigen, specifieke conceptie van succesvolle incorporatie van etnische minderheden.

FIGUUR 2 *Vier typen van democratische besluitvorming*

	aard van de waardeovereenstemming	
mate van politieke participatie bij de burgers	*liberaal* (procedureel)	*communautair* (inhoudelijk)
regeerdersdemocratie (weinig)	marktdemocratie	paternalistische democratie
participatiedemocratie (veel)	neorepublikeinse democratie	bolsjewistische democratie

In de liberale democratieopvatting, waarin alleen overeenstemming nodig is over de procedures (en soms zelfs dat niet eens[8]), worden weinig of geen culturele eisen gesteld aan etnische minderheden die politiek willen participeren. Daar staat tegenover dat het belang van culturele identiteit in de politiek ook niet wordt erkend. In een communautaristische opvatting worden veel meer eisen gesteld aan etnische minderheden die willen deelnemen aan het democratische proces. Zij moeten zich een aantal culturele waarden eigen maken. Zowel

8 Zie: Fennema & Maussen 2000.

de liberale als de communautaristische democratieopvatting kent een variant waarin de nadruk ligt op politieke participatie van burgers. In het bolsjewistische model wordt van etnische minderheden verwacht dat zij de in de democratische gemeenschap bestaande waardeoriëntaties omarmen. In het neorepublikeinse model wordt van hen verwacht dat zij actieve burgers zijn.[9] Zij hoeven daarvoor hun eigen waarden en eigenwaarde niet op te geven; het gaat om 'participatie met behoud van eigen identiteit'.

In Nederland is altijd sterk de nadruk gelegd op een regeerdersdemocratie. In zijn theorie over democratie in een verzuilde samenleving heeft Lijphart (1976) erop gewezen dat in een samenleving waar verschillende levensbeschouwelijke groeperingen als 'vijandige stammen' tegenover elkaar staan, de samenwerking tussen de elites van cruciale betekenis wordt. Slechts dan krijgt het democratische proces een zekere mate van stabiliteit. Die politieke elites dienen daarbij bepaalde spelregels te hanteren, die sterk lijken op de randvoorwaarden die Schumpeter voor zijn democratietheorie heeft geformuleerd (Fennema 1976). De irrationele hartstochten die voortvloeien uit religieuze tegenstellingen dienen op twee manieren te worden beteugeld. Ten eerste door het depolitiseren van levensbeschouwelijke vraagstukken en ten tweede door een duidelijke scheiding tussen regering en Tweede Kamer. Deze pacificatiedemocratie heeft bovendien behoefte aan een sterke regering (Lijphart 1976). De grote betekenis die Lijphart aan de verzuilde elites toekende en de veronderstelde volgzaamheid van de confessionele en socialistische achterbannen hebben ertoe geleid dat de organisatie en het mobilisatiepotentieel van die achterbannen vaak worden onderschat. De organisatie van Nederlandse burgers in tienduizenden verenigingen die alle terreinen van het maatschappelijk leven besloegen, is misschien wel uniek in de geschiedenis van de moderne democratie. Het is in ieder geval een verschijnsel dat Tocqueville in 1840 associeerde met het goed functioneren van de democratie in Amerika:

> 'Zo is het meest democratische land van de wereld nu juist dat land waar de mensen het verenigingsleven, waarbij men zich gezamenlijk inzet voor een gemeenschappelijk doel, tot de hoogste graad van perfectie hebben ontwikkeld' (Tocqueville 1990: 275).

Tocqueville zag een duidelijke relatie tussen de bloei van het verenigingsleven en (maatschappelijke) gelijkheid. De Amerikaanse term *consociational democracy*, die Lijphart gebruikte om daarmee de Nederlandse democratie ten tijde

---

9 Zie ook: Choenni 1992.

van de verzuiling aan te duiden, doet veel meer recht aan dit aspect dan de Nederlandse vertaling 'pacificatiedemocratie'. De kracht van die verzuilde maatschappelijke organisaties verklaart mede de relatief geringe corruptie die men wel zou verwachten in een dergelijk hiërarchisch en cliëntelistisch politiek systeem. Politieke participatie was dus binnen de zuilen relatief hoog en de culturele homogeniteit was groot. Maar op het niveau van de natiestaat was de politieke participatie veel geringer en was de culturele eenheid beperkt. De Nederlandse democratische traditie kan worden omschreven als een mengvorm van democratisch elitisme en neorepublikanisme, waarbij het democratische elitisme zijn paternalistische vorm in de loop der tijd heeft verruild voor een marktmodel. Precies die combinatie maakt de Nederlandse traditie zo geschikt voor de ontwikkeling van een multiculturele democratie, waarin etnische leiders actief participeren en daarmee de (overwegend autochtone) politieke elite de broodnodige informatie verschaffen omtrent de politieke voorkeuren van hun achterban. Integratie met behoud van eigen identiteit was de dominante visie op de incorporatie van etnische groepen, die bij uitstek in het CDA en de PvdA was verankerd (Fermin 1997).

Maar in Nederland zijn ook andere opvattingen over democratische incorporatie aanwezig. De CPN en de SP pleitten in de jaren zeventig voor assimilatie van buitenlandse arbeiders, zodat zij zich actief konden inzetten voor de arbeidersstrijd. In die tijd stond CPN en SP nog een bolsjewistisch democratiemodel voor. DS'70 was in diezelfde tijd voorstander van incorporatie van buitenlanders in een paternalistische regeerdersdemocratie. De marktdemocratie vond haar aanhang vooral bij de VVD en bij D66.

3 Politieke participatie in een aantal steden

Sinds de gemeenteraadsverkiezingen van 1986 kunnen buitenlanders die ten minste vijf jaar staan ingeschreven een stem uitbrengen en zich kandidaat stellen. Van die mogelijkheid is van meet af aan op ruime schaal gebruik gemaakt, al weten we – vooral vanwege het kleinschalige (en soms onvergelijkbare) karakter van onderzoek naar de opkomst van etnische minderheden – niet precies in welke mate.[10] Pas vanaf 1994 zijn door Tillie (1994 en 2000) voor een aantal grote steden vergelijkbare opkomstcijfers verzameld (zie ook tabel 1 in de bijlage).

De opkomstpercentages variëren niet alleen naar gemeenten, maar ook naar etnische groepen. Vergelijken we de percentages uit 1998 met die van 1994, dan valt op dat zowel de totale opkomst als de opkomst van etnische minderheden is gedaald. Uitzondering is Rotterdam, waar de opkomst van etnische minderheden is gestegen. Dit zou te maken kunnen hebben met de actieve campagne die daar is gevoerd om etnische minderheden naar de stembus te krijgen.

In alle onderzochte steden is de opkomst van Turken in 1994 én 1998 hoger dan die van andere etnische groepen, waarbij de opkomst van Turken in Arnhem in 1998 aanzienlijk hoger is dan die in de andere steden. Voor Marokkanen varieert de opkomst in 1998 tussen de 18 en 33 procent, voor Surinamers en Antillianen tussen de 20 en 27 procent. De opkomstpercentages van de totale groep van etnische minderheden zijn in 1994 en 1998 aanzienlijk lager dan de totale opkomst in de betreffende gemeenten.

Op welke partijen hebben etnische minderheden in 1998 gestemd? In 1986 en 1990 was de partijvoorkeur van etnische minderheden hoofdzakelijk beperkt tot de PvdA, maar in 1994 kregen, naast de PvdA, ook GroenLinks, het CDA en

---

10 Pennings (1987) rapporteert voor de gemeenteraadsverkiezingen in Amsterdam van 1986 een opkomst van 69 procent onder de Turken, 28 procent onder de Marokkanen en 48 procent onder de Surinamers/Antillianen. De cijfers voor Rotterdam in 1986 zijn: 61 procent (Turken); 16 procent (Marokkanen) en 43 procent (Surinamers/Antillianen) (Buijs & Rath 1986). Voor de gemeenteraadsverkiezingen van 1990 vinden we de volgende cijfers. Den Haag: Turken: 48 procent; Marokkanen: 28 procent en Surinamers/Antillianen: 40 procent (Luyten 1990); Enschede: Turken: 51 procent en Marokkanen: 36 procent (Boosten 1990); Rotterdam: Turken: 42 procent; Marokkanen: 26 procent; Surinamers: 20 procent en Antillianen/Arubanen: 33 procent (Rath 1990).

D66 veel stemmen (Tillie 2000). In 1998 blijkt de PvdA nog steeds een onevenredig grote aantrekkingskracht te hebben. Dat geldt overigens ook voor GroenLinks (zie ook tabel 2 in de bijlage). Het stemgedrag van Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen is dus overwegend links. Dit wordt ook duidelijk als we het stemgedrag van allochtonen vergelijken met dat van de autochtone Nederlanders: van de eersten stemt ruimt drie vijfde op de PvdA of GroenLinks, van de laatsten slechts ruim één vijfde. Allochtonen stemmen dus beduidend linkser dan autochtone Nederlanders. Maar er zijn grote verschillen tussen de diverse etnische groepen.

In 1998 blijken Turken een voorkeur te hebben voor de PvdA en het CDA. Ook stemt een relatief grote groep op lokale partijen. GroenLinks komt op de derde plaats. De resterende partijen trekken nauwelijks stemmen van Turkse kiezers. De voorkeur van Marokkanen gaat uit naar twee partijen: de PvdA en GroenLinks. De resterende stemmen worden verdeeld onder lokale partijen en het CDA. Surinamers stemmen voor het overgrote deel op de PvdA. De overige stemmen worden verdeeld onder lokale politieke partijen en GroenLinks. Antillianen vertonen eenzelfde patroon als Surinamers, al is hun voorkeur voor de PvdA iets kleiner en de voorkeur voor GroenLinks iets groter. De groep 'overige allochtonen' heeft vooral een voorkeur voor de PvdA, gevolgd door GroenLinks. Van de landelijke partijen komt het CDA op de derde plaats. Kijken we naar het stemgedrag van alle allochtonen tezamen, dan gaan de meeste stemmen naar de PvdA, gevolgd door GroenLinks en, op afstand, het CDA. Bijna vijftien procent van de stemmen gaat naar lokale partijen.

Er is wel enig verschil tussen de eerste en tweede generatie, maar dit verschil is niet zodanig dat de positie van de linkse partijen op afzienbare termijn zal worden aangetast. Weliswaar voelen tweede-generatie Marokkanen zich, ten opzichte van de eerste generatie, iets meer tot het CDA aangetrokken en iets minder tot GroenLinks, maar bij de Surinamers stemt een vijfde van de tweede generatie op GroenLinks terwijl dat voor de eerste generatie maar voor een tiende geldt. Bij de groep 'overige allochtonen' stemt de tweede generatie vergeleken met de eerste meer op GroenLinks en de SP. Het CDA mag zich hier in een grotere steun van de eerste generatie verheugen, vooral bij de Turken. In Rotterdam is het CDA bij de Turken zelfs populairder dan de PvdA. In het algemeen is de positie van de PvdA bij de tweede generatie minder dominant, maar daarentegen zijn de posities van GroenLinks en SP weer iets sterker. De PvdA blijft echter de populairste partij, op de voet gevolgd door GroenLinks. In Den Haag, Utrecht en Rotterdam is GroenLinks populairder dan de PvdA (Tillie 2000).

In termen van partijvoorkeur lijken vooral de PvdA en GroenLinks met elkaar te concurreren. Dit duidt op een ideologische consistentie in de partij-

voorkeuren van etnische minderheden. De allochtone kiezer zwalkt niet van links naar rechts, maar heeft een voorkeur voor partijen die ideologisch gezien op elkaar lijken. De VVD is het minst populair, ook onder de tweede generatie. Heeft dit verschil in partijvoorkeur iets te maken met de mate waarin partijen allochtone kandidaten op hun lijsten hebben gezet?

Reeds bij de eerste gemeenteraadsverkiezingen waar buitenlanders stemrecht hadden, in 1986, presenteerden de PvdA en GroenLinks zeer nadrukkelijk hun 'migrantenkandidaten'. Niettemin menen we dat uit onze gegevens kan worden afgeleid dat etnische minderheden, net als autochtone Nederlanders, zich bij het stemmen voornamelijk laten leiden door ideologische overwegingen. 'Etnisch stemmen' komt wel voor, maar dit zien we vooral onder Turken die op een lokale Turkse lijst stemmen of op een Turkse kandidaat van een landelijke partij die lokaal een 'etnische campagne' heeft gevoerd. Het meest in het oog springende resultaat is het aantal Turkse kiezers (drie vijfde van het totale Turkse electoraat) dat in Utrecht op Isçi stemde. De leider van deze Turkse partij (de heer Isçi) probeerde het aanvankelijk als kandidaat voor het CDA, zij het zonder succes, waarna hij zijn eigen politieke partij oprichtte. In Den Haag stemde zestien procent van de Turkse kiezers op de Turkse partij Demir, en steunde dertien procent van de Turkse kiezers de Turkse kandidaat van Multiculturele Partij '98 (een politieke partij waarin diverse etnische groepen zijn vertegenwoordigd). Deze partij kreeg ook de stemmen van tien procent van de Surinaamse en acht procent van de Antilliaanse kiezers.

Tot zover de electorale participatie van etnische minderheden. In hoeverre zijn zij ook actief in de lokale politiek? Er blijkt in dit opzicht een substantieel verschil te bestaan tussen de grote steden en de middelgrote steden (zie ook tabel 3 in de bijlage).

In Amsterdam is in 1998 een kwart van de raadsleden afkomstig uit een etnische minderheid. Dat betekent dat de vier grootste etnische minderheden bijna evenredig in de gemeenteraad zijn vertegenwoordigd. In Rotterdam is iets meer dan een vijfde van de raadsleden afkomstig uit een etnische minderheid, terwijl het aandeel Rotterdammers afkomstig uit de vier grootste etnische groepen eveneens ruim een vijfde bedraagt. In Den Haag en Utrecht ligt het aandeel gemeenteraadsleden afkomstig uit de vier grootste etnische groepen sinds 1998 op een achtste, en ligt het aandeel van die vier groepen in beide steden rond een vijfde. In Zaanstad zijn deze aandelen respectievelijk zeveneneenhalf en tien procent. In de grote steden die we hebben onderzocht, blijken Surinamers, Turken, Marokkanen en Antillianen aldus bijna evenredig vertegenwoordigd te zijn in de gemeenteraad. Kijken we naar álle allochtonen in die steden dan is van evenredige vertegenwoordiging weliswaar nog geen sprake,

maar is het beeld niettemin zeer gunstig.[11] Alleen Eindhoven kan slechts bogen op één allochtoon in de raad; volgens evenredige vertegenwoordiging zouden dat er vier moeten zijn. De algemene conclusie luidt echter onbetwistbaar positief: dertien jaar na de invoering van het kiesrecht voor buitenlanders zijn etnische minderheden getalsmatig nadrukkelijk aanwezig in de gemeenteraden van de (middel)grote steden, ook al gaan zij in het algemeen minder vaak naar de stembus. De grootstedelijke politiek blijkt goed toegankelijk voor etnische minderheden.

Voor de kleinere steden en de plattelandsgemeenten ligt dat anders. Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1998 bleek – voor heel Nederland – het aantal gekozen raadsleden afkomstig uit een etnische minderheid te zijn verdubbeld: van 74 (in 1994) naar 150. Daarmee maken zij anderhalve procent uit van alle in 1998 gekozen raadsleden, tegenover zeven procent van de Nederlandse bevolking. Etnische minderheden zijn dus buiten de grotere steden sterk ondervertegenwoordigd. Het aantal raadsleden van allochtone afkomst zou moeten stijgen tot 700 om ook landelijk tot een evenredige vertegenwoordiging te komen (Leijenaar et al. 1999). Kennelijk levert een relatief groot aantal allochtone inwoners een comparatief voordeel op en dringen allochtone kandidaten onder die omstandigheid gemakkelijker door tot de lokale politieke arena. Dat geldt vooral als zij tot dezelfde etnische groep behoren. In Zaanstad bijvoorbeeld is het aantal Turken relatief hoog, en dat lijkt de politieke zichtbaarheid van die groep ten goede te komen. Dat voordeel heeft mogelijk te maken met de organisatiemogelijkheden die etnische groepen in grotere steden hebben. Om als etnische groep tot een zekere mate van organisatie te komen, is een 'kritische massa' noodzakelijk en moet er voldoende leiderschap beschikbaar zijn.

---

11 Zie: Berger et al. 2000, tabel 4.1.

4 Etnische minderheden en organisatievorming

Maatschappelijke organisaties zoals sport-, muziek-, toneel- en gezelligheidsverenigingen, religieuze genootschappen, vakorganisaties of belangengroepen produceren collectieve goederen. Een kenmerk van collectieve goederen is dat iedereen ervan kan profiteren, ook degenen die aan de productie ervan geen enkele bijdrage hebben geleverd. Bovendien worden degenen die zich een inspanning getroosten om collectieve activiteiten te organiseren daar maar in beperkte mate voor beloond. Binnen maatschappelijke organisaties en de gemeenschappen die aan de basis daarvan staan, zijn er evenwel subtiele en minder subtiele manieren om degenen die collectieve goederen produceren te belonen, en degenen die dat niet doen en slechts 'meeliften' te straffen. In een kleine gemeenschap of organisatie spelen macht en prestige een belangrijke rol. Zij die zich inzetten voor een gemeenschappelijk doel genieten aanzien en kunnen invloed verwerven. Die invloed kunnen zij deels ook voor individuele doeleinden aanwenden, maar daarbij is voorzichtigheid geboden omdat het verwijt van machtsmisbruik op de loer ligt. Degenen die alleen maar 'meeliften' worden binnen zo'n gemeenschap met de nek aangekeken. Die reputatie van *free rider* kan hun lelijk opbreken als zij zelf ooit afhankelijk worden van de welwillendheid van anderen.

Deze mechanismen van straf en beloning, van reputatievorming binnen de gemeenschap, geven de actieve leden daarvan het gevoel dat hun eigen inspanningen niet losstaan van die van anderen, en dat de moeite die zij zich ten behoeve van de groep getroosten wordt weerspiegeld in de moeite die anderen zich willen en moeten getroosten. Zo ontstaat *sociaal vertrouwen*, en dat is een voorwaarde voor vrijwillige samenwerking. Gemeenschappen waarvan de leden veel sociaal vertrouwen hebben, beschikken daarmee over veel *sociaal kapitaal*. Dat sociale kapitaal bepaalt op zijn beurt de mate waarin die gemeenschap in staat is collectieve goederen te produceren.

Het begrip 'sociaal kapitaal' verwijst hier dus niet naar een eigenschap van individuen, maar naar een eigenschap van een groep. Voor het creëren van sociaal kapitaal, of dat nu op individueel of op groepsniveau wordt gedefinieerd, spelen netwerken een belangrijke rol. Voor individuen zijn netwerken cruciaal bij het mobiliseren van hulpbronnen waarover zij zelf niet direct kunnen beschikken. Sociaal kapitaal is vanuit individueel perspectief een specifieke toegang tot hulpbronnen, die niet is terug te voeren op het bezit van financieel of cultureel kapitaal (waaronder opleiding). Het is een *second order resource* (Boissevain 1974) die alleen via sociale netwerken kan worden gemobiliseerd, maar het

blíjft een individueel attribuut. Wel is het sociale kapitaal van *ego* gebaseerd op het vertrouwen van anderen dat *ego* zijn sociale trekkingsrecht ooit op enigerlei wijze zal vergoeden. Ook voor een groep zijn netwerken van groot belang bij het organiseren en mobiliseren van haar leden voor een gemeenschappelijk doel. Netwerken dragen bij aan het sociale kapitaal van een groep, omdat groepsleden snel kunnen worden gealarmeerd als sommige leden het vertrouwen van anderen beschamen of liftersgedrag vertonen. De sociale controle binnen de groep versterkt het vertrouwen dat nodig is om tot samenwerking te komen.

Maatschappelijke organisaties creëren sociale netwerken en daarmee sociaal vertrouwen. Maar zonder horizontale verbindingen tussen die organisaties zou dat vertrouwen zich moeilijk kunnen verspreiden. Persoonlijke contacten blijken daarbij een belangrijke rol te spelen. Dat geldt in het bijzonder voor bestuurlijke contacten die ontstaan door zogeheten *dubbelfuncties* (wanneer een bestuurder van organisatie A ook een bestuurlijke functie heeft in organisatie B). In het bedrijfsleven zijn zulke personele dwarsverbindingen heel gewoon; een bestuurder van ABN-AMRO wordt gevraagd als commissaris van de KLM, een commissaris van de ABN-AMRO is tevens lid van de Raad van Commissarissen van de VNU, enzovoort. Deze dubbelfuncties versterken het vertrouwen tussen bedrijven die op deelterreinen elkaars concurrenten zijn, maar die op andere terreinen willen samenwerken. Dubbelfuncties leiden tot informatieuitwisseling en vergroten de mogelijkheid om parasitair ('asociaal') gedrag te bestraffen. Op deze wijze ontwikkelt zich een collectiviteit van bedrijven, die vaak wordt aangeduid met de term 'het bedrijfsleven'. Bij maatschappelijke organisaties verloopt dit proces precies hetzelfde. Een hecht verbonden netwerk van dubbelfuncties tussen die organisaties kan bijdragen tot een toename van het onderlinge vertrouwen, en dat kan indirect leiden tot vergroting van het sociale vertrouwen van de leden van die organisaties. Zo ontstaat een gemeenschap, in het geval van etnische organisaties een *etnische gemeenschap*. Een etnische gemeenschap wordt door ons dan ook gedefinieerd in termen van het aantal zelforganisaties en de dubbelfuncties daartussen. Hoe meer van beide, des te meer sociaal kapitaal die etnische gemeenschap heeft. Een etnische gemeenschap met veel sociaal kapitaal, met netwerken die naast een verticale structuur ook veel horizontale lijnen bevatten en waarin bovendien democratische normen en waarden heersen, benadert het ideaal van een *civiele gemeenschap*.

De bereidheid tot samenwerken en het sociale vertrouwen in civiele gemeenschappen kunnen zich omzetten in politieke samenwerking en vertrouwen in politieke instellingen. Politieke instellingen zijn bijzonder goed toegerust voor het produceren van collectieve goederen. Zij kunnen namelijk burgers dwíngen een bijdrage te leveren aan een gemeenschappelijk doel. Het aanleggen van

wegen bijvoorbeeld, wordt gefinancierd uit de motorrijtuigenbelasting en geen automobilist kan van die wegen gebruik maken zonder belasting te betalen. Het geloof dat de overheid daadwerkelijk in staat is collectieve goederen te leveren, is een vorm van *politiek vertrouwen*. Dat vertrouwen is sterk afhankelijk van de integriteit en effectiviteit van het openbare bestuur, maar blijkt ook samen te hangen met de kwaliteit van de civiele gemeenschap, met de mate waarin groepen in de samenleving zijn georganiseerd. Maar waarom zouden netwerken van maatschappelijke organisaties moeten leiden tot politiek vertrouwen bij hun leden? Dat komt omdat niet alleen burgers, maar ook overheden zich parasitair kunnen gedragen. Dat gebeurt als politici en ambtenaren indolent zijn en hun particuliere belang laten prevaleren boven het algemene belang. Zij zullen dan hun eigen zakken vullen, maar weinig bijdragen aan het realiseren van collectieve doeleinden en publieke diensten. In zulke situaties is de overheid inefficiënt en corrupt. Maatschappelijke organisaties kunnen de overheid evenwel vaak beter controleren dan individuen. Alleen al daarom kunnen maatschappelijke organisaties bijdragen aan het politieke vertrouwen van hun leden. Maar er is nog een reden waarom leden van maatschappelijke organisaties vaak meer vertrouwen hebben in overheidsinstellingen. Omdat zij zelf in staat zijn collectieve goederen te produceren, zullen zij ook minder afhankelijk zijn van de overheid. Die geringere afhankelijkheid maakt hun controlepotentieel groter. Naarmate burgers beter zijn georganiseerd, kunnen zij de overheid beter controleren en zijn ze minder van haar afhankelijk.

Helaas is ook het omgekeerde het geval. Burgers die niet zijn georganiseerd en die weinig sociaal vertrouwen hebben zullen ook de overheid minder vertrouwen, maar daar tegelijkertijd ook sterker van afhankelijk zijn omdat zij niet beschikken over maatschappelijke organisaties. Dat kan leiden tot de paradoxale situatie dat burgers met weinig politiek vertrouwen geneigd zijn de overheid alsmaar meer machtsmiddelen te geven: er moet meer politie komen, misdrijven moeten zwaarder worden bestraft, de doodstraf moet weer worden ingevoerd!

Diverse etnische groepen hebben in de loop van de tijd etnische organisaties opgebouwd, die voor en met hun leden een gemeenschappelijk doel nastreven. Er zijn etnische sportverenigingen, religieuze, culturele en politiek georiënteerde organisaties en belangenorganisaties. De hechtheid van een etnische gemeenschap (ofwel de mate van civiele gemeenschap) kan als gezegd worden afgemeten aan het aantal etnische organisaties en de mate waarin die organisaties onderling zijn verbonden, maar ook aan het percentage leden van de etnische groep dat daadwerkelijk lid is van een etnische organisatie en de mate waarin die leden eigen, 'etnische' kranten lezen en naar lokale, 'etnische' televisiezenders kijken. De organisatiegraad van een etnische groep is een maat voor het

mobilisatiepotentieel van die groep; naarmate die organisatiegraad meer door horizontale verbindingen wordt bepaald, neemt de mate van civiele gemeenschap toe. Dubbelfuncties tussen etnische organisaties vergroten de horizontale communicatie binnen de etnische elite, terwijl eigen kranten en televisiekanalen de horizontale communicatie tussen de leden van die gemeenschap vergemakkelijken. Als twee leden van een civiele etnische gemeenschap elkaar op straat tegenkomen, is de kans groot dat ze die dag dezelfde krant hebben gelezen; als twee leden van een weinig civiele etnische gemeenschap elkaar tegenkomen, is het de vraag of ze die dag hoe dan ook een krant hebben gelezen.

In Amsterdam beschikken Turken en Marokkanen over het grootste aantal etnische organisaties. Daarna volgen de Surinamers en vervolgens de Antillianen. Kijken we naar het aantal dubbelfuncties tussen die etnische organisaties, dan wordt deze volgorde alleen maar bevestigd. De Turkse organisaties zijn, ondanks politieke en religieuze tegenstellingen, onderling zeer hecht verbonden door een netwerk van dubbelfuncties. Dan volgen de Marokkaanse organisaties, waarvan de onderlinge verbondenheid veel geringer is. De Surinaamse en Antilliaanse organisaties blijken onderling nauwelijks verbonden te zijn. Hoewel de kleine groep van Antilliaanse Amsterdammers relatief veel organisaties kent, staan deze organisaties volkomen los van elkaar en is er van een Antilliaanse civiele gemeenschap nauwelijks sprake. Bovendien blijken Turken veel meer dan Marokkanen eigen kranten te lezen. Antillianen daarentegen lezen vrijwel geen eigen kranten. Als we deze indicatoren bij elkaar nemen, vinden we een index die de hechtheid van de etnische gemeenschap aangeeft (zie ook tabel 4 in de bijlage). Turken in Amsterdam hebben verreweg de meest hecht georganiseerde gemeenschap, dan volgens de Marokkanen, dan de Surinamers en ten slotte de Antillianen.

Turken lezen bovendien vaker dan Marokkanen, Surinamers en Antillianen Amsterdams nieuws in hun krant. En hoewel Turkse Amsterdammers veel meer naar hun eigen televisiekanalen kijken, blijkt dat niet ten koste te gaan van de nieuwsvoorziening via andere kanalen. Daarmee wordt afgerekend met de hardnekkige mythe die ook onder deskundigen leeft en die door Frank Bovenkerk kernachtig wordt verwoord:

> 'Een van de elementen die de integratie op het ogenblik het meest tegengaan is de komst van de schotelantenne' (*de Volkskrant Magazine*, 31 december 1999: 24).

Het tegendeel is waar. Turken blijken meer belangstelling te hebben voor lokale politiek dan andere etnische groepen en bijna net zoveel als autochtone Amsterdammers. Zij vertonen een hogere graad van politieke participatie dan enig andere etnische groep en participeren zelfs meer dan autochtone Amsterdammers (Berger et al. 2000).

Eerder onderzoek onder allochtone (deel)raadsleden in Amsterdam heeft uitgewezen dat het etnische bewustzijn onder Turken hoger is dan onder Surinamers. De Marokkanen nemen ook in dit opzicht een tussenpositie in (Cadat & Fennema 1996). Datzelfde patroon vinden we voor de achterban. Turken beleven hun etnische identiteit in sterkere mate dan Surinamers en Antillianen (Bosveld et al. 1999: 51). Veel auteurs hebben er inmiddels op gewezen dat die 'etnische cultuur' vaak een karikatuur is van de cultuur van het land van herkomst. Steinberg (1989) spreekt in dit verband zelfs van een etnische mythe. Maar zo'n mythe kan geweldig bijdragen aan het ontstaan en in stand houden van sociaal vertrouwen. Er is alle reden om aan te nemen dat de etnische mythe van de Turken in Nederland meer bijdraagt aan het creëren van onderling sociaal vertrouwen dan de mythe van Surinamers en Antillianen.[12] De hechtheid van de etnische gemeenschap en de mate van etnisch zelfbewustzijn vormen een plausibele verklaring voor de grotere politieke participatie en het relatief grote politieke vertrouwen onder Turken in Amsterdam. De mate van civiele gemeenschap van etnische minderheden correspondeert met de opkomst van die groepen bij de gemeenteraadsverkiezingen en de mate van politieke participatie.

Systematisch onderzoek naar de hechtheid van etnische gemeenschappen, naar politieke participatie en politiek vertrouwen onder etnische minderheden is tot nu toe alleen in Amsterdam uitgevoerd en daarom kunnen we, strikt genomen, over andere steden geen uitspraken doen. Er zijn echter sterke aanwijzingen dat de Amsterdamse gegevens een algemener geldigheid hebben. Niet alleen in Amsterdam, maar in heel Nederland blijken Turken bijzonder goed georganiseerd te zijn, beter dan de Marokkanen bijvoorbeeld (Van Heelsum 2000; Van Heelsum & Tillie 1999). Dat komt ook tot uiting in een hogere opkomst van Turkse stemgerechtigden bij de gemeenteraadsverkiezingen. Voor Rotterdam zijn bovendien gegevens bekend over de mate van vrijetijdscontact van etnische minderheden (zie tabel 5 in bijlage). Daaruit blijkt dat Turken vaker hun vrije tijd met elkaar doorbrengen dan Marokkanen, Surinamers en Antillianen. Als we aannemen dat de mate waarin men de vrije tijd met leden van dezelfde etnische groep doorbrengt een indicator is voor de hechtheid van de etnische gemeenschap, dan zouden we mogen concluderen dat de hechtheid van die gemeenschappen in Rotterdam eenzelfde patroon kent als in Amsterdam. Turken brengen de meeste tijd met elkaar door, dan volgen de Marokkanen, de Surinamers en ten slotte de Antillianen.

---

12 Zie: Cadat & Fennema 1996.

We nemen aan dat het opgebouwde sociale vertrouwen binnen een etnische gemeenschap wordt omgezet in politiek vertrouwen als de leiders van die etnische gemeenschap zijn geïntegreerd in het lokale politieke systeem. Die integratie uit zich in institutionele en persoonlijke contacten met de belangrijkste instellingen en met de lokale politieke elite. Een hechte etnische gemeenschap blijkt samen te gaan met een hoge mate van politiek vertrouwen (zie ook tabel 6 in de bijlage). Onze index van politiek vertrouwen is een combinatie van het vertrouwen in de Amsterdamse gemeenteraad, de lokale politieke partijen en de Amsterdamse ambtenaren. Het is opmerkelijk dat de Turkse Amsterdammers meer politiek vertrouwen hebben dan alle andere etnische groepen en zelfs meer dan de gemiddelde Amsterdammer.

Etnische leiders, die we in ons onderzoek hebben gedefinieerd als personen die in ten minste twee etnische organisaties een bestuursfunctie vervullen, beschikken meestal over veel contacten en een goede reputatie. Zij beschikken over individueel sociaal kapitaal. Als dat sociale kapitaal ook is 'geïnvesteerd' in de politieke machtsstructuur, dan zijn die leiders politiek geïntegreerd en zullen zij ook vertrouwen hebben in de politieke instellingen. Dat politieke vertrouwen kan van boven naar beneden worden doorgegeven, afhankelijk van de hechtheid van de gemeenschap waaruit zij afkomstig zijn.

Etnische leiders zullen eerder geneigd zijn vertrouwen te hebben in politieke instellingen als er sprake is van bestuur en beleid dat etnische minderheden aanspreekt; goed bestuur kan op zichzelf het vertrouwen van etnische minderheden in de politiek sterk vergroten (Levi 1996; Rothstein 1999). Ook wanneer de lokale politieke elite een open oor heeft voor de eisen van etnische minderheden zal het vertrouwen van etnische leiders toenemen.

Het politieke vertrouwen van de leden van een etnische minderheid zal op zijn beurt groter worden naarmate zij beter in staat zijn hun leiders te controleren door middel van democratische procedures. Maar zelfs als deze ontbreken is de achterban niet geheel machteloos. Via de reputatieladder die binnen de gemeenschap op basis van horizontale en verticale communicatie (waaronder roddel) wordt geconstrueerd, zijn de leiders onderhevig aan sociale controle. Het sociale kapitaal van de gemeenschap draagt daarom *ipso facto* bij aan het politieke vertrouwen van haar leden in haar eigen leiders. Tot op dit moment hebben we helaas geen informatie kunnen verzamelen over de mate van vertrouwen die de etnische leiders bij hun achterban genieten. Wel kunnen we op grond van theoretische overwegingen veronderstellen dat het vertrouwen in de eigen etnische leiders het grootst zal zijn bij die groepen die een hechte etnische gemeenschap vormen. De Turken zullen volgens deze hypothese het meeste vertrouwen in hun eigen leiders hebben, gevolgd door de Marokkanen, dan de Surinamers en, tot slot, de Antillianen.

5 De politieke mogelijkheden op lokaal niveau

We hebben laten zien dat de mate waarin etnische minderheden politiek participeren en de hoogte van hun politieke vertrouwen samenhangen met de hechtheid van hun gemeenschap. Maar daarmee hebben we slechts een van de mogelijke verklaringen van de verschillen in opkomst en politiek vertrouwen van etnische minderheden geboden. De mate waarin zij hoe dan ook kúnnen participeren, hangt uiteraard ook sterk samen met de mogelijkheden die hen daartoe op lokaal niveau worden geboden. Met name Soysal (1994) en Ireland (1994) hebben op het belang van de politieke mogelijkhedenstructuur gewezen. Een van de voornaamste factoren die de opkomst van etnische minderheden in gunstige zin beïnvloeden, is het kiesrecht voor buitenlanders. Een andere factor die de actieve participatie beïnvloedt, zijn de inspanningen die politieke partijen zich getroosten om kandidaten uit kringen van etnische minderheden te zoeken. Tot slot speelt ook de ontvankelijkheid van het ambtenarenapparaat voor specifieke groepseisen een rol, evenals de wijze waarop leden van etnische minderheidsgroepen worden behandeld bij de ambtelijke loketten. Dit zijn zaken waar vrijwel iedereen mee te maken heeft; het gaat immers om het verkrijgen van een verblijfsvergunning of een paspoort, huursubsidie of hulp bij het zoeken van passende huisvesting. De kwaliteit van deze overheidsdiensten draagt bij aan het politieke vertrouwen van burgers. Zo blijkt het vertrouwen van etnische minderheden in lokale overheden groter te zijn naarmate zij meer contact hebben gehad met ambtelijke diensten (Fennema & Tillie 1999).

Daarnaast zal het politieke vertrouwen samenhangen met de mate waarin de leiders van een etnische gemeenschap kans zien de groepsbelangen van hun achterban in de politieke arena te behartigen. Bij succesvolle representatie wordt niet alleen het vertrouwen in democratische procedures vergroot, maar ook het vertrouwen in de politieke elite. Dat vertrouwen hangt verder af van drie zaken: de mate waarin de autochtone elite met de belangen van de etnische groep rekening houdt; de wijze waarop vertegenwoordigers van de lokale overheid etnische leiders tegemoettreden; en de mate waarin verschillende groepen burgers gelijk worden behandeld. Als een etnische gemeenschap goed is georganiseerd, zal het politieke vertrouwen van de leiders zich in de gemeenschap verspreiden. Maar evenzeer kan het omgekeerde gebeuren: ook het politieke wántrouwen van de leiders kan zich in de gemeenschap verbreiden.

Wat zijn de oorzaken van de nog bestaande ondervertegenwoordiging van etnische minderheden in de gemeenteraden? In de eerste plaats zijn veel allochtonen nieuwkomers in de lokale politiek. Zij zullen in het algemeen minder goed de weg weten die naar een verkiesbare plaats op een kandidatenlijst leidt. Bovendien zijn partijfunctionarissen die verantwoordelijk zijn voor de rekrutering van nieuwe kandidaten zelden afkomstig uit een etnische minderheid. Daardoor zullen zij ook minder toegang hebben tot de betreffende gemeenschappen.

In de tweede plaats zullen etnische minderheden vaker de kwalificaties missen die volgens de partijen noodzakelijk zijn voor het goed vervullen van het raadslidmaatschap. Raadsleden blijken gemiddeld hoog opgeleid; twee derde van hen heeft een opleiding op hbo-niveau of hoger. Etnische minderheden zijn gemiddeld lager opgeleid dan autochtonen, en die achterstand zou wel eens een barrière kunnen zijn om door de selectieprocedures heen te komen.

Ten derde verschillen allochtonen en autochtonen veelal in politieke achtergrond en politieke cultuur. Vooral die culturele verschillen vormen voor allochtone aspirant-politici een drempel. Daar komt bij dat allochtone politici vaak voor een onmogelijk dilemma worden geplaatst: zij worden veelal geselecteerd op hun etnische achtergrond, maar eenmaal gekozen wordt er van hen verwacht dat ze geen etnische politiek bedrijven. Zij worden beschouwd als een Surinaamse of Turkse politicus, maar zij mogen zich niet als Surinaamse of Turkse politicus gedragen.

Uit eerder onderzoek is gebleken dat de vertegenwoordiging van etnische minderheden in de gemeenteraden niet overal in Nederland gelijk is. In grote steden zijn etnische minderheden veel beter vertegenwoordigd dan op het platteland (Leijenaar et al. 1999: 103). De cijfers voor de steden waarover we in paragraaf 3 hebben gerapporteerd, wijzen in dezelfde richting. Leijenaar et al. noemen twee mogelijke oorzaken van deze landelijke verschillen: de spectaculaire successen van lokale partijen in plattelandsgemeenten en de samenvoeging van deze gemeenten. In tegenstelling tot de afdelingen van nationale partijen worden lokale partijen niet vanuit een nationale leiding gestimuleerd om in het rekruteringsen selectieproces rekening te houden met de vertegenwoordiging van etnische groepen. De politieke kansen van etnische minderheden liggen dan ook gunstiger in de grote steden, waar de nationale besturen van politieke partijen veel invloed hebben. Bovendien zijn door de samenvoeging van plattelandsgemeenten twee of meer bestaande gemeenteraden gefuseerd. In dat fusieproces moeten al zittende raadsleden vaak het veld ruimen, waardoor het voor nieuwkomers nog moeilijker wordt om op een verkiesbare plaats te komen. Overigens kan het omgekeerde zich ook voordoen. In Amsterdam en Rotterdam heeft juist een proces

van decentralisatie plaatsgehad. Door de instelling van een groot aantal deelraden is het aantal raadszetels in de grote steden verveelvoudigd. Mede hierdoor kon een aantal nieuwkomers een deelraadszetel veroveren.

Op welke kenmerken van het politieke systeem moeten we in het bijzonder letten als we iets te weten willen komen over de mate waarin de lokale politiek openstaat voor nieuwkomers? Allereerst speelt het *staatsrecht* hier een belangrijke rol. Is er kiesrecht voor alle ingezetenen? Bestaan er vormen van institutionele discriminatie jegens nieuwkomers of etnische minderheden, zoals een rechtsbescherming van ambtenaren die maakt dat zittend personeel bij de gemeente een voorkeursbehandeling krijgt bij de sollicitatie op nieuwe functies? Ook de corporatieve structuren van ons veelgeprezen poldermodel kunnen de stem van nieuwkomers in een gevestigd systeem van politiek overleg smoren. Vooral in beleidsvelden die sterk zijn geprofessionaliseerd en verkokerd, de volkshuisvestingssector bijvoorbeeld, is het voor nieuwkomers moeilijk om door te dringen (Wolff & Berger 2000).

Daarnaast kunnen er barrières zijn bij de *politieke partijen* zelf. Politieke partijen zijn de voornaamste rekruteringsvelden voor volksvertegenwoordigers. Rekrutering betekent per definitie selectie en de vraag is vervolgens wáar op wordt geselecteerd. Als anciënniteit of bekendheid binnen de partij belangrijke criteria zijn, zal het voor nieuwkomers niet eenvoudig zijn zich te laten kandideren als volksvertegenwoordiger. We hebben de indruk gekregen dat deze criteria de laatste jaren minder zwaar zijn gaan tellen. Als de informele netwerken waarbinnen rekrutering plaatsvindt gesloten zijn, maakt dat de toetreding van nieuwkomers extra moeilijk. De persoonlijke netwerken van partijfunctionarissen blijken een cruciale rol te spelen bij de werving van allochtone raadsleden. Elke onderzochte partijafdeling heeft gebruik gemaakt van deze netwerken. Slechts twee van de onderzochte afdelingen (het CDA in Rotterdam en de PvdA in Zaanstad) hebben in het kandidaatstellingsproces contact gezocht met organisaties van etnische minderheden.

Partijen met een anti-immigrantenprogramma dan wel een programma waarin met etnische minderheden weinig rekening wordt gehouden, zullen minder snel etnische minderheden aantrekken. Linkse partijen hebben veel meer allochtonen gekandideerd dan rechtse partijen (Leijenaar et al. 1999: 102). VVD- en D66-afdelingen zochten aanvankelijk niet actief naar etnische kandidaten en vonden er ook weinig. Maar uit ons onderzoek blijkt dat ook deze partijen zich meer en meer bewust zijn geworden van het feit dat zij etnische minderheden niet kúnnen negeren. De VVD heeft inmiddels als eerste partij in Amsterdam een allochtone fractievoorzitter.

De PvdA en GroenLinks zijn van meet af aan gericht geweest op het aantrekken van 'migrantenkandidaten'. De partijcommissies en -functionarissen

die zich bezighielden met de rekrutering van kandidaten hadden daartoe ook uitdrukkelijk opdracht. Dat heeft er volgens betrokken partijfunctionarissen toe geleid dat ook 'minder geschikte migranten' werden gekandideerd; 'Idealisme werd soms boven realisme gesteld.' Dat resulteerde soms in spanningen en teleurstellingen, in een enkel geval trad een raadslid tussentijds terug.

Ten slotte is het *overheidsbeleid* voor etnische minderheden van invloed op de politieke participatie. Zo kunnen overheidscampagnes gericht op etnische minderheden bij lokale verkiezingen de opkomst van allochtone kiesgerechtigden bevorderen. In Rotterdam is in 1998 een dergelijke campagne gevoerd en die lijkt inderdaad een gunstig effect te hebben gehad op de opkomst van etnische minderheden. Ook het gemeentelijk personeelsbeleid gericht op etnische minderheden kan de indruk wegnemen dat hun aanwezigheid niet gewenst is. Zo heeft de burgemeester van Zaanstad een allochtoon benoemd als hoofd Personeelszaken, in de hoop daarmee de instroom van allochtonen in het gemeentelijk apparaat te vergroten. In Zaanstad, maar ook in Rotterdam leggen politieke gezagdragers bovendien veel nadruk op de zichtbare kant van het gemeentelijk beleid. Op bijeenkomsten met vertegenwoordigers van etnische minderheden is de verantwoordelijke wethouder of, in het geval van Zaanstad, de burgemeester nadrukkelijk aanwezig. Onze indruk is dat deze vormen van 'symbolische' politiek veel effectiever zijn dan vaak wordt aangenomen, omdat daarmee het bestaan van etnische minderheden op zijn minst wordt erkend. Die politiek van erkenning kan ook tot uitdrukking komen in de toekenning van prijzen voor initiatiefrijke en getalenteerde allochtonen, zoals in Zaanstad gebeurt. Dat kan het zelfvertrouwen van etnische minderheden en hun vertrouwen in de politiek versterken. En vertrouwen in de politiek kan op zijn beurt de politieke participatie stimuleren.

In het algemeen zal een open politiek systeem de politieke participatie vergroten, zowel van de etnische leiders als van de achterban, en zal een gesloten politiek systeem de politieke participatie van nieuwkomers ontmoedigen (Kriesi et al. 1995). De politieke cultuur van het lokale bestuur speelt daarbij een belangrijke rol.

6 Allochtone politici

Tot nu toe is van het onderwerp 'gemeenteraden' alleen de toegankelijkheid besproken. In deze paragraaf komt het functioneren van allochtone raadsleden aan de orde. Politici moeten, willen zij effectief zijn, een groot netwerk van sociale contacten hebben, zodat zij in staat zijn op de juiste momenten over relevante informatie te beschikken en op de juiste plaatsen hun invloed aan te wenden. Indien zij sociaal kapitaal bezitten, kunnen zij op meer maatschappelijke hulpbronnen een beroep doen dan die waarover zij zelf al beschikken. Een belangrijke vorm van sociaal kapitaal voor allochtone politici zijn contacten met andere allochtone politici. Om zulke contacten te versterken, werd aanvankelijk vaak een migrantenoverleg in het leven geroepen. Dat overleg kon zich beperken tot de eigen partij, maar kon ook partijgrenzen overstijgen. Zo bestonden er in Amsterdam in 1990 goed functionerende migrantenoverleggen binnen de PvdA en GroenLinks en was er ook een 'regenboogoverleg' van etnische minderheden uit verschillende partijen. Het CDA kende een lokaal intercultureel beraad. In 2000 komen zulke overlegstructuren, zowel binnen als tussen partijen, in Amsterdam weinig meer voor. De meeste allochtone raadsleden beschouwen dat niet als een verlies, maar eerder als een proces van politieke volwassenwording. Ook in andere grote steden vinden we weinig geformaliseerde overlegstructuren en ook daar wordt dat niet als een groot gemis ervaren. De partijloyaliteit is groot, en het gevoel niet serieus te worden genomen is, vergeleken met tien jaar geleden, sterk verminderd.

Allochtone raadsleden hebben uiteraard wel informele contacten gebaseerd op etnische verwantschap, maar deze overheersen niet. We hebben 27 raadsleden bijvoorbeeld gevraagd naar de vijf belangrijkste adviseurs bij politieke en carrièrebeslissingen. Slechts in ongeveer een derde van het aantal gevallen werd iemand uit de eigen etnische groep als belangrijkste adviseur genoemd. Eveneens een derde noemde iemand uit een andere etnische minderheid en de overigen noemden autochtone Nederlanders (zie ook tabel 7 in de bijlage). Wel blijkt er op dit punt enig verschil te bestaan tussen etnische groepen. Surinamers noemen meer adviseurs binnen de eigen groep en Turken hebben iets vaker autochtone Nederlanders als adviseur. Tussen individuele raadsleden zijn de verschillen groter. Acht raadsleden hebben geen enkele adviseur uit de eigen etnische groep, maar bij negen raadsleden is meer dan de helft van de adviseurs afkomstig uit de eigen etnische groep. Van het totale aantal adviseurs is 37 procent autochtone Nederlander. Hierbij gaat het vaak om Nederlandse

partijgenoten. Slechts twee raadsleden hebben geen enkele Nederlandse adviseur. De door ons geïnterviewde raadsleden zijn dus in hoge mate politiek geïntegreerd: zij beschikken over goede contacten met autochtone politici in hun eigen partij.

Een andere vorm van sociaal kapitaal zijn contacten met Nederlanders binnen de familie. Van de allochtone raadsleden die zijn getrouwd of samenwonen, heeft ongeveer een derde een Nederlandse partner. Bijna de helft van de raadsleden heeft één tot zes familieleden met een Nederlandse partner. Er is onder allochtone politici dus niet alleen een hoge mate van politieke integratie, maar ook een redelijke mate van sociale integratie.

Ten tijde van het onderzoek van Cadat en Fennema (1996), in 1990, bestond de groep van allochtone politici in Amsterdam vooral uit Surinamers en Turken. Tien jaar later domineren Surinamers en Turken nog steeds, althans in de groep van politici die in ons onderzoek zijn betrokken. In 1990 waren de meeste allochtone politici lid van de PvdA of GroenLinks; ook dat is tien jaar later nog immer zo. In de onderzochte gemeenten is de PvdA de partij met de meeste allochtone raadsleden (14), daarna volgen GroenLinks (10), het CDA (3), de VVD (1) en een lokale partij (1). GroenLinks heeft de afgelopen tien jaar de meeste vooruitgang geboekt.

De eerste allochtone politici die aan het einde van de jaren tachtig naar voren kwamen, hadden een familieachtergrond waarin politiek activisme eerder regel dan uitzondering was. Cadat en Fennema (1996: 660) beschrijven de 'gemiddelde' allochtone politicus als volgt:

> 'Hij was ruim twintig jaar toen hij – rond 1973 – naar Nederland emigreerde. Inmiddels heeft hij de Nederlandse nationaliteit, ook als hij zich uitdrukkelijk als buitenlander definieert. Zijn ouders zijn moslim of christen. Hij heeft in Nederland een opleiding aan een sociale academie gevolgd en is werkzaam in de overheidssector. Hij is rond 1985 politiek actief geworden in zijn partij. Hij is dan ruim dertig jaar. Een periode van tien jaar scheidt dus het tijdstip van zijn aankomst in Nederland en zijn intrede in de Nederlandse politiek. In het land van herkomst groeide hij op in een politiek milieu. Zijn ouders – niet alleen zijn vader – waren actief in socialistische, religieuze of nationalistische organisaties. (...) De typische migrantenpoliticus was ook zelf actief in het land van herkomst.'

Het merendeel van de allochtone raadsleden uit ons onderzoek komt uit de eerste generatie, dat wil zeggen dat zij zelf geëmigreerd zijn. Ook in dat opzicht is er de laatste tien jaar dus weinig veranderd. Alleen in Amsterdam zijn twee vrouwelijke raadsleden afkomstig uit de tweede generatie. De meeste (bijna

driekwart) raadsleden zijn nog steeds van het mannelijk geslacht, met wederom Amsterdam als uitzondering; daar vinden we relatief veel vrouwen.

De geïnterviewde raadsleden zijn, net als in 1990, overwegend hoog opgeleid; het aantal met een universitaire opleiding is zelfs toegenomen. Ruim twee vijfde (41 procent) van hen heeft een universitaire opleiding afgerond, 37 procent heeft een hbo-opleiding afgerond, en nogal wat raadsleden hebben wel een universitaire opleiding gevolgd maar deze niet afgerond. Hun familieachtergrond is ten opzichte van 1990 diverser geworden. Circa 30 procent van de vaders was werkzaam in de industrie, 30 procent in een eigen bedrijf of in de handel, 11 procent in het overheidsapparaat in het herkomstland en nog eens 11 procent was werkzaam in het onderwijs. Het merendeel van de moeders (63 procent) was huisvrouw. Slechts een vijfde van de raadsleden komt uit een gezin waarvan de vader actief was in een politieke partij; vaker waren zij actief in een organisatie (37 procent). Meestal ging het daarbij om een plaatselijke kerk of moskee, maar in twee gevallen ook om een landelijke tak van een vakbond. Ruim twee vijfde van het aantal vaders was evenwel geenszins actief in een organisatie. Het culturele kapitaal dat uit het land van herkomst wordt meegenomen, lijkt dus aan betekenis te hebben ingeboet. Als we kijken naar de eigen werkzaamheden van de raadsleden, dan blijken er slechts twee geen betaald werk te verrichten. De overigen zijn werkzaam in de overheidssector (16 procent), de welzijnssector (28 procent), het onderwijs (12 procent), de juridische sector (16 procent), handel/eigen bedrijf (16 procent) en overige sectoren (12 procent). Ook hier lijkt een kentering zichtbaar: de welzijnssector is minder dominant en het aantal raadsleden met een eigen bedrijf is inmiddels veel hoger dan in 1990. De sociale achtergrond van allochtone raadsleden is – op grond van de geschetste veranderingen – steeds meer gaan lijken op die van autochtone raadsleden.

Uit de tot nu toe gepresenteerde gegevens zou men licht de indruk kunnen krijgen dat allochtone raadsleden op hun weg naar volledige politieke integratie nog maar weinig barrières tegenkomen. Toch blijken die drempels in de ogen van ruim de helft van de geïnterviewde raadsleden nog wel te bestaan. Het meestgenoemde probleem is de 'vergadercultuur' in de partij. Een ervaren politicus meent:

> 'Je moet wel veel geduld hebben. Als je dat niet hebt, zie je mensen alleen vergaderen en dan haak je af, als je niet ziet dat de democratie zo functioneert. De nieuwkomers denken soms te snel dat dat gepraat toch tot niets leidt. De hele Nederlandse overlegstructuur, daar heb je bereidheid voor nodig om langzaam te werken.'

Uiteindelijk blijkt de partij waarvoor zij kandidaat staan voor meer barrières te zorgen dan de manier waarop de raad functioneert. De genoemde problemen in de raad blijken in elk geval niet specifiek voor allochtone raadsleden te gelden. Zo hebben veel nieuwe (allochtone én autochtone) raadsleden het aanvankelijk niet makkelijk, zowel in de partij als in de raad, vanwege het doodeenvoudige feit dat zij nieuw zijn en niet weten hoe alles functioneert – 'Je moet de regels van het spel leren kennen.' Soms hebben allochtone raadsleden een verwachtingspatroon dat niet met de Nederlandse werkelijkheid strookt:

> 'Ik verwachtte van tevoren dat er veel meer zou worden samengewerkt. En misschien verwachtte ik dat vanuit ervaringen in de gemeenschap waaruit ik afkomstig ben, maar dat is dus niet zo. Als ik iets van de grond wil krijgen, dan moet je dat helemaal alleen doen. Er is niemand die je daarbij ondersteunt. Ik dacht dat het voldoende was om bij de wethouder aan te kloppen om iets gedaan te krijgen, maar dat is niet zo. Je moet zelf achter de potjes aan en met ambtenaren praten. Die drempel moet je kunnen nemen, dat ze voor jou werken.'

Een ander veelgenoemd probleem is het vóorkomen van cultuurspecifieke en informele netwerken. Dan bestaat het gevaar van onbedoelde uitsluiting en van isolement:

> 'Bijvoorbeeld, ze spreken op een camping af. Nou, daar zou ik normaal nooit komen, dus ik val buiten die discussie daar.'

Verder wordt soms opgemerkt dat mensen wier Nederlandse taalniveau onvoldoende is, het niet redden. Maar dit komt in Amsterdam en Rotterdam niet meer zo veel voor.

Ook wijzen veel raadsleden op het belang van sociale contacten, van sociaal kapitaal bij het functioneren in een politieke partij en als raadslid. Men klaagt over gebrek aan saamhorigheid in het politieke bedrijf:

> 'Je mist die cohesie met elkaar, zowel voor allochtonen en autochtonen. Je moet echt leren om je staande te houden binnen de partij. Wat dat betreft vind ik dat je je als allochtoon goed moet beseffen waar je instapt als je raadslid wordt. Je moet je goed laten adviseren en begeleiden, en daarvoor moet je zelf de mensen om je heen verzamelen.'

En toch, in het algemeen zijn de raadsleden tevreden over de invloed die zij op het partijbeleid kunnen uitoefenen. Zij vinden dat er voldoende wordt geluisterd en dat zij een behoorlijke invloed hebben. Diverse keren is opgemerkt dat een raadslid zelfs een verrassend grote invloed op het partijbeleid kan hebben. De helft van de geïnterviewden heeft in de commissie gezeten die het verkie-

zingsprogramma heeft samengesteld. Die tevredenheid over invloed en functioneren hangt ook samen met het gevoel geaccepteerd te worden door collega's: twee derde van de ondervraagde raadsleden heeft geen enkele ervaring binnen de gemeentepolitiek die aan discriminatie doet denken. Wel voelt een aantal raadsleden zich geroepen om veel uit te leggen en onbegrip te bestrijden. Zo moest een raadslid van GroenLinks aan zijn partij uitleggen dat de meeste Turkse kiezers niet zo gecharmeerd zijn van een actie voor Koerden.

Als het gaat om problemen, noemt men overigens liever voorbeelden uit een andere stad en/of uit een concurrerende partij. Kennelijk hangen allochtone raadsleden liever geen vuile was buiten.

De helft van de raadsleden is met voorkeurstemmen in de raad gekomen. In hoeverre moeten allochtone raadsleden opkomen voor de eigen achterban? Over dit onderwerp bestaan nogal wat verschillende meningen. Aan de ene kant staan de raadsleden die alle bestuurslidmaatschappen van etnische organisaties hebben opgezegd. Op de vraag: 'Wie vertegenwoordigt u als raadslid?', antwoorden de meeste raadsleden (drie vijfde) dat zij de belangen van de héle stad vertegenwoordigen. Diverse malen werd benadrukt dat men 'zonder last of ruggenspraak' in de raad zit en lijkt men in sommige gevallen bang te zijn voor de beschuldiging van 'cliëntelisme'.

Aan de andere kant vinden we raadsleden met een duidelijke etnische achterban waar zij ook voor opkomen. Een kwart van de raadsleden zegt dat zij zijn gekozen met voorkeurstemmen van een etnische achterban. Sommigen hebben in hun campagne ingespeeld op de wensen van een specifieke etnische gemeenschap. In Amsterdam wordt een verkiezingscampagne die is gericht op een etnische achterban niet gewaardeerd. Etnische campagnes worden al gauw in verband gebracht met cliëntelisme, een term die allochtone raadsleden liever niet gebruiken. Een Surinaams raadslid zegt hierover:

> '... voorkeurstemmen zijn in Suriname heel gewoon. Je bekendheid en acceptatie van jou als persoon speelt een belangrijke rol. Maar hier wordt dat je bijna kwalijk genomen. En dat stond in schrille tegenstelling met de doelstelling dat de politiek dichter bij de burger gebracht moest worden (...). Ik heb aangegeven hoe allochtone organisaties op het allochtone raadslid kunnen reageren, dat wordt al gauw als cliëntelisme bestempeld. Dat is vanuit de gewoonte in de herkomstlanden, daar is niets mis mee.'

Een ander wijst op de verschillen in de wijze waarop etnische groepen zijn georganiseerd:

> ‘De Surinaamse gemeenschap en de Turkse gemeenschap zijn anders georganiseerd. De Surinamers zijn meer georganiseerd op basis van netwerk, het is meer gevoelsmatig. Ander soort banden. Terwijl de Turken meer zijn geneigd om sec organisaties te vormen, daarin zijn ze wel sterk. Dat heeft zijn weerslag in hoe ze de zaken aanpakken.’

In het bijzonder de partijfunctionarissen die de kandidaten moeten selecteren zijn beducht voor het cliëntelisme onder allochtone politici. Allochtone raadsleden worden dus net als andere raadsleden geacht álle kiezers te vertegenwoordigen, maar toch hebben zij vaak een status aparte. Soms zijn zij door hun partij juist gevraagd om hun bekendheid in een etnische gemeenschap. Zij zijn gekandideerd als allochtone politici en dat leidt soms tot tegenstrijdige verwachtingen. Aan de ene kant worden zij geacht geen etnische belangen te vertegenwoordigen. Aan de andere kant:

> ‘Maar het is dubbel, ze willen graag gebruik maken van jouw netwerk, maar alleen voor migranten is ook niet goed.’

In Amsterdam houdt een aantal raadsleden zich om die reden pertinent níet met ‘migrantenissues’ bezig. Voor één van hen was dit zelfs reden om een interview te weigeren; zij wilde niet als ‘allochtoon’ raadslid worden aangesproken. Ook in Rotterdam zijn er raadsleden die er een hekel aan hebben om op hun ‘allochtone’ achtergrond te worden aangesproken. Zij werken liever aan algemene onderwerpen. Voor een kleiner aantal raadsleden, zoals in Eindhoven en Zaanstad, lijkt het minder voor de hand te liggen zich afzijdig te houden van zulke zaken. Niettemin hebben de meeste allochtone raadsleden in Amsterdam en Rotterdam het minderhedenbeleid in hun portefeuille. Zij willen vaak ook niet anders, omdat zij sterk bij die onderwerpen zijn betrokken:

> ‘Nee, dat zal niet gebeuren, alleen al omdat het niet in mijzelf opkomt om me ervan te distantiëren. Ik vind het zelf heel erg belangrijk. Ik ga mijn achtergrond niet verloochenen.’

Iets meer dan een derde van de raadsleden vindt dat er te weinig wordt gedaan aan de inspraak van etnische minderheden. Maar precies evenveel raadsleden vinden dat daar wél voldoende aandacht voor is. Over het antidiscriminatiebeleid is twee derde van de raadsleden zelfs ronduit tevreden.

De partijloyaliteit van allochtone politici is in het algemeen zeer groot. Dat is des te opmerkelijker, omdat zij in de meeste gevallen in eerste instantie niet erg bekend waren met de cultuur en ideologie van de partij van hun keuze. De meeste raadsleden blijken zich dan ook wonderwel te kunnen vinden in de

verkiezingsprogramma's van hun partij. Het feit dat zij daar naar eigen zeggen voldoende invloed op hebben gehad, zal daaraan zeker hebben bijgedragen. Slechts in een enkel geval – zoals in Eindhoven – wordt de indruk gewekt dat in de Turkse gemeenschap zodanige afspraken zijn gemaakt dat die gemeenschap in alle partijen is vertegenwoordigd. Een dergelijke instrumentalisering van de partijkeuze lijkt elders niet voor te komen. De meeste raadsleden geven aan zelfstandig en op politiek-ideologische gronden tot een keuze te zijn gekomen. De optie van een etnische partij is maar door één raadslid serieus overwogen. Alle anderen vinden zulke partijen onwenselijk of onhaalbaar, en meestal allebei.

De partijloyaliteit is sinds 1990 zeker toegenomen, en dat is een van de oorzaken van het kwijnende bestaan van migrantenoverleggen binnen en tussen partijen. Allochtone raadsleden laten hun partijloyaliteit zwaarder wegen dan hun loyaliteit jegens de etnische achterban. Daarbij dient te worden opgemerkt dat overleg binnen de eigen etnische groep uiteraard altijd mogelijk blijft en dat daarvan ook zeker gebruik wordt gemaakt. Anderzijds is er van enige animositeit tussen vertegenwoordigers van de diverse etnische groepen evenmin sprake. Slechts elf raadsleden maken gewag van etnische tegenstellingen, waarbij meestal wordt gewezen op de tegenstellingen tussen nationalistische Turken en nationalistische Koerden. Conflicten ontstaan meestal door verschillen in politieke visie, bijvoorbeeld tussen rechtse en linkse partijen, en dat weegt zwaarder dan etnische afkomst. Eén raadslid raakte geïrriteerd door de vraag naar conflicten tussen etnische groepen:

> 'In de gemeenteraad hebben we echt te maken met heel volwassen mensen die hun raadswerk serieus nemen.'

Een dergelijke reactie is kenmerkend voor de mate waarin de meeste allochtone politici zich hebben aangepast aan de Nederlandse politieke cultuur. Zelfs het afschaffen van het categorale minderhedenbeleid kan bij veel raadsleden op steun rekenen. Eén van het verwoordt dit heel nadrukkelijk:

> 'Er is geen énkel terrein waarop allochtonen een soort alleenrecht hebben op achterstand.'

Maar dat wordt vervolgens ook meteen weer genuanceerd:

> 'Er zijn natuurlijk terreinen waarop ze oververtegenwoordigd zijn, dat betekent dat je daar even meer aandacht voor moet hebben.'

Vooral in Rotterdam zijn de raadsleden van mening dat er specifiek beleid nodig blijft, maar dat is daar ook het officiële beleid van de verantwoordelijke wethouder. In het algemeen kunnen we concluderen dat er een groter verschil is tussen twee allochtonen van wie er één GroenLinks 'is' dan tussen twee

GroenLinksers van wie er één allochtoon is. De politieke integratie van allochtone stedelijke elites heeft in de afgelopen vijftien jaar steeds meer het karakter van politieke assimilatie aangenomen. Zij identificeren zich steeds meer met hun eigen politieke partij en beschouwen zichzelf steeds vaker als een 'gewone' en niet als een allochtone politicus. Maar verreweg de meesten beschouwen zichzelf nog wel als vertegenwoordiger van een etnische minderheid, al laten zij de partijloyaliteit bijna zonder uitzondering prevaleren boven hun etnische loyaliteit. Van etnische politiek zoals die in de Verenigde Staten gebruikelijk was, is in Nederland weinig te merken.

7 Conclusies

In de grotere steden van ons land is een multiculturele democratie in ontwikkeling. Veel leden van etnische minderheidsgroepen brengen weliswaar een stem uit bij de gemeenteraadsverkiezingen, maar hun *opkomst* is zeer wisselend, niet alleen als we kijken naar de verschillende steden, maar ook naar de verschillende groepen en de inmiddels gehouden verkiezingen. In 1994 was de opkomst van etnische minderheden in Amsterdam hoger dan die in de andere steden, maar in 1998 was dit zeker niet meer het geval. In dat jaar waren de opkomstcijfers in Rotterdam, Den Haag en Utrecht beduidend hoger. De opkomstcijfers zelf zijn tussen 1994 en 1998 ook sterk gewisseld. In Amsterdam en Utrecht was sprake van een spectaculaire daling. Deze liep in Amsterdam parallel aan een daling van de totale opkomst, maar in Utrecht weer niet. In Rotterdam nam de opkomst van Turken en Marokkanen tussen 1994 en 1998 sterk toe, maar nam de totale opkomst in die periode juist af. Er is dus onder etnische minderheden nauwelijks een algemeen patroon te herkennen in het gebruik van het actieve kiesrecht. Met één uitzondering: bij vrijwel alle verkiezingen die er sinds 1985 zijn gehouden, was de opkomst van Turken hoger dan die van andere etnische groepen. Dat geldt voor alle steden die we hebben onderzocht. Slechts éénmaal, tijdens de Rotterdamse gemeenteraadsverkiezingen van 1994, scoorde een andere etnische groep hoger, namelijk de Kaapverdiërs. Daartegenover staat dat de opkomst van Surinamers en Antillianen vaak – maar niet altijd – het laagst is. Waar dat niet zo was (bijvoorbeeld in 1998 in Den Haag), is actief campagne gevoerd om hun opkomst te vergroten.

Een tweede vast patroon dat het *stemgedrag* van etnische minderheden kenmerkt, is de grote aantrekkingskracht van de linkse partijen. De PvdA en GroenLinks trokken bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1998 samen 62 procent van de allochtone stemmen; gemiddeld was dat maar 22 procent. Er zijn weinig aanwijzingen dat dit patroon zich op korte termijn zal wijzigen. Alleen bij de Turken is de aantrekkingskracht van het CDA bijna net zo groot als die van de PvdA.

Kijken we naar het *passieve kiesrecht*, dan zien we vanaf 1986 een gestage groei van het aantal allochtone raadsleden in de gemeenteraden van de grote steden. In Amsterdam groeide dat aantal van drie in 1986 naar elf in 1998, in Rotterdam van één naar acht, in Den Haag van één naar zes en in Utrecht van nul naar zes. In de grote steden is er een duidelijke trend naar evenredige vertegen-

woordiging van etnische minderheden, waarbij Turken en Surinamers zich het duidelijkst profileren. Deze trend is opmerkelijk, omdat de participatie van etnische minderheden op de arbeidsmarkt en in het onderwijs niet noemenswaardig lijkt te verbeteren. De politieke integratie van etnische minderheden volgt dus een ontwikkeling die in positieve zin afwijkt van de trend op de arbeidsmarkt en in het onderwijs. Dat is des te verheugender, omdat ons onderzoek in Amsterdam laat zien dat politieke participatie duidelijk samenhangt met politieke belangstelling en politiek vertrouwen. In Amsterdam hebben Turken vergeleken met autochtone Amsterdammers meer vertrouwen in de gemeenteraad, in de ambtelijke diensten en zelfs in de politieke partijen. Dat is goed nieuws voor de grootstedelijke democratie.

Eenzelfde positieve trend vinden we bij de allochtone politici. Allochtone raadsleden zijn ten opzichte van het begin van de jaren negentig veel tevredener over hun inbreng in de partij die zij vertegenwoordigen en zij hebben meer vertrouwen in het ambtelijk apparaat gekregen. Ook hier gaat het om een ingroei in het politieke systeem op lokaal niveau. Die politieke integratie uit zich ook op individueel vlak. Ruim twee derde van de persoonlijke adviseurs van allochtone raadsleden is niet afkomstig uit de eigen etnische groep. Surinaamse en Marokkaanse raadsleden winnen vaker dan Turkse raadsleden advies in bij personen uit andere etnische groepen. Dat zou kunnen duiden op een grotere oriëntatie op andere etnische gemeenschappen. Turkse raadsleden daarentegen beschikken over meer autochtone adviseurs dan de Marokkaanse en Surinaamse raadsleden, wat duidt op een sterkere ingroei in het lokale politieke systeem.

Een grotere mate van politieke participatie en politieke integratie blijkt gepaard te gaan met een grotere mate van etnische zelforganisatie. De Turkse gemeenschap is veel hechter georganiseerd dan de Marokkaanse, Surinaamse en Antilliaanse gemeenschap. Vooral de laatste groep ontbreekt het weliswaar niet aan zelforganisaties, maar die organisaties onderhouden heel weinig onderling contact. Antilliaanse organisaties zijn vaak eenmansorganisaties die geen stabiele contacten onderhouden met andere organisaties. De Turkse organisaties daarentegen zijn veel meer geïnstitutionaliseerd en de contacten die zij onderhouden hebben veel vaker een structureel karakter (Fennema et al. 2000). Zo kunnen wij het verschil in de mate van politieke participatie en politieke integratie van etnische groepen ten minste voor een deel verklaren vanuit de organisatie van de etnische gemeenschap.

Die politieke participatie wordt ook sterk gestimuleerd door de openheid waarmee politieke partijen en het gemeentelijk bestuur etnische minderheden tegemoettreden. Politieke partijen – vooral het CDA, de PvdA en GroenLinks –

hebben op lokaal niveau veel moeite gedaan om allochtone kandidaten voor de gemeenteraad te rekruteren. In de periode 1986-1990 is het meest gezocht in Amsterdam, maar voor de gemeenteraadsverkiezingen van 1998 is het meest gezocht door Rotterdamse afdelingen. In de middelgrote steden die wij hebben onderzocht, Zaandam en Eindhoven, blijkt veel minder intensief gezocht te zijn naar kandidaten uit etnische groepen. Hoewel uit ons onderzoek geen één-op-één relatie blijkt tussen rekruteringsinspanning en aantal allochtone raadsleden, lijkt er wel degelijk een relatie te zíjn. Ook in de grote steden komen allochtone kandidaten niet 'vanzelf' in de gemeenteraad; er moet bij de partijen een duidelijke wens bestaan om kandidaten uit de kring van etnische minderheden te rekruteren.

De rekrutering van etnische kandidaten loopt in het algemeen niet via de etnische organisaties. De allochtone raadsleden zijn meestal via persoonlijke netwerken op een verkiesbare plaats terechtgekomen. Autochtone partijfunctionarissen hebben een zeker wantrouwen jegens etnische organisaties. Dat wantrouwen wordt weerspiegeld in de gepaste afstand die allochtone raadsleden ten opzichte van hun eigen etnische organisaties in acht nemen. Enkele raadsleden vertelden dat zij hun lidmaatschap kort na hun aantreden hebben opgezegd, omdat zij dat moeilijk te verenigen vonden met hun werk als raadslid. Ook degenen die wel lid zijn gebleven, hebben vaak bestuursfuncties neergelegd om de indruk van belangenverstrengeling te vermijden. Het contact met de etnische achterban is kennelijk een gevoelig punt, waarover bij de autochtone politieke elite tegenstrijdige verwachtingen bestaan. Enerzijds worden allochtone kandidaten gerekruteerd omdat zij een etnische groep vertegenwoordigen en mogelijk ook etnische stemmen trekken, maar tegelijkertijd mogen die 'etnische' gemeenteraadsleden niet optreden als belangenbehartiger van hun eigen groep. Onder die omstandigheden willen sommige raadsleden helemaal niet op hun etniciteit worden aangesproken, noch door hun etnische achterban, noch door de autochtone politieke elites. Het is in dit verband interessant te kunnen constateren dat Turkse raadsleden vergeleken met Surinaamse veel minder vaak lid zijn van een etnische organisatie. Kennelijk is juist bij die etnische groep waar de gemeenschap het meest hecht georganiseerd is, de druk of de wens om enige afstand van die gemeenschap te nemen ook het grootst. De spanning tussen het representeren van een achterban en de eis om in de besluitvorming het algemene belang als richtsnoer te nemen, is overigens niet specifiek voor allochtone politici. De Nederlandse politieke cultuur is gebaseerd op corporatisme en eliteoverleg. Volgens de spelregels die daarbij horen, dienen vertegenwoordigers van maatschappelijke groeperingen een zekere afstand te houden ten opzichte van hun eigen achterban om de speelruimte voor onderhandeling en compromis te optimaliseren. Wat voor allochtone politici geldt, geldt

dus evenzeer voor vrouwelijke politici of politici die uit kringen van de vakbeweging worden gerekruteerd, om een paar voorbeelden te noemen.

Wat zijn het nu voor mensen, die allochtone raadsleden in de gemeenteraden van de grotere steden? Circa driekwart van hen is van het mannelijk geslacht en de overgrote meerderheid is van Turkse of Surinaamse afkomst. Opvallend is hoe weinig tweede-generatie raadsleden er zijn. Verder heeft bijna vier vijfde van de raadsleden een universitaire of hbo-opleiding afgerond. Tellen we daarbij degenen die wel hoger onderwijs hebben gevolgd maar dat niet hebben afgemaakt, dan stijgt het aantal hoogopgeleide raadsleden tot boven de negentig procent. Het hoger onderwijs is bij etnische minderheden, meer nog dan bij autochtonen, een paspoort voor de politiek; van de autochtone raadsleden heeft twee derde een universitaire of hbo-opleiding voltooid (Leijenaar et al. 1999: 16).

Met de toename van de betekenis van een hoge opleiding daalt de oriëntatie van allochtone raadsleden op de welzijnssector. In 1990 werden allochtone raadsleden overwegend uit de welzijnssector gerekruteerd; in 2000 is nog slechts 28 procent in die sector werkzaam. De juridische sector en het bedrijfsleven zijn daarentegen sterker vertegenwoordigd.[13] Hier is onmiskenbaar sprake van een trendbreuk. Er is dus niet alleen sprake van een betere afspiegeling van de allochtone bevolking in de gemeenteraden van de grote steden, ook naar spreiding van de beroepen lijkt de representativiteit van de allochtone raadsleden te zijn verbeterd. Dat alles is vanuit democratisch oogpunt positief.Is men eenmaal toegetreden tot een raadsfractie, dan blijken er voor allochtone raadsleden toch nog wel barrières te bestaan. Sommige van die barrières gelden voor álle nieuwkomers in de lokale politiek. Men moet 'de regels van het spel leren kennen'. Andere barrières hebben te maken met een verschil in culturele praktijken. Ook zijn niet alle autochtone collega's zich bewust van de specifieke gevoeligheden die te maken hebben met het land van herkomst. Hoe belangrijk die culturele verschillen zijn voor het proces van politieke integratie, is op basis van ons onderzoek moeilijk te bepalen. Het is immers moeilijk om het onderscheid aan te geven tussen problemen die ontstaan door cultuurverschillen en problemen die voortvloeien uit rasdiscriminatie. De meeste allochtone raadsleden zijn erg terughoudend bij de beantwoording van vragen die betrekking hebben op discriminatie. Wel kunnen wij concluderen dat de betekenis van deze culturele verschillen in het afgelopen decennium is afgenomen. De meeste allochtone raadsleden beschouwen zichzelf niet als een 'bijzonder soort' raadslid en zij willen ook

---

13 Van de autochtone raadsleden is 44 procent werkzaam bij de overheid en 36 procent in de particuliere sector (Leijenaar et al. 1999: 16).

niet als zodanig worden behandeld. Hoewel de meesten zichzelf wel als vertegenwoordiger van een etnische minderheid beschouwen, en vaak ook van alle etnische minderheden, is er van etnische politiek in de Nederlandse gemeenteraden absoluut geen sprake. De politieke participatie van etnische minderheden wordt wel gestimuleerd door een hechte etnische organisatie, maar dat leidt er niet toe dat allochtone politici zich gedragen als de verzuilde elites van weleer. Etnische organisatie leidt dus niet tot politieke segregatie.

De politieke mogelijkheden op lokaal niveau zijn van invloed op de politieke participatie van etnische minderheden, maar niet duidelijk is hoe stérk gemeentelijk beleid daaraan bijdraagt. Het lijkt aannemelijk dat een gemeentelijk beleid dat erop is gericht om zelforganisaties van etnische minderheden een stem te geven en hen daarmee erkent, de bereidheid tot samenwerking van die organisaties bevordert. Organisaties zijn in dat opzicht net mensen: openheid creëert openheid, wie vertrouwen geeft krijgt dat vertrouwen in de regel ook weer terug. Maar het effect van gemeentelijk beleid op de politieke integratie van etnische minderheden zou wel eens indirect kunnen zijn. Respect voor en erkenning van zelforganisaties leidt tot versterking van de etnische gemeenschap. Die etnische gemeenschap draagt op haar beurt bij tot politieke participatie en politiek vertrouwen van haar leden. Nader onderzoek is juist op dit punt geboden.

Als we nu proberen onze bevindingen te plaatsen in het theoretische kader dat we in de tweede paragraaf hebben geschetst, dan blijkt allereerst dat er bij geen van de grote etnische minderheidsgroepen sprake is van een politieke mobilisatie die niet tot uitdrukking kan worden gebracht in de politieke arena. Een situatie als die in Duitsland, waar sommige hechtgeorganiseerde delen van de Turkse gemeenschap geen toegang hebben tot de politieke besluitvorming, bestaat in Nederland niet. In Nederland kunnen de Turken zeer wel worden beschouwd als een etnische minderheid die politiek geïntegreerd is. Turken participeren goed in de lokale politiek en hun politieke leiders zijn geïntegreerd. Als we kunnen constateren dat de Turkse Amsterdammers even vaak stemmen als de autochtone Amsterdammers, dan is dat niet alleen goed voor de Amsterdamse Turken, maar ook voor de Amsterdamse democratie. De conflicten tussen de Turkse gemeenschap en het Amsterdamse stadsdeel De Baarsjes, voortreffelijk gedocumenteerd door Lindo (1999), zijn in onze visie eerder een bewijs van de vitaliteit van de lokale democratie in Amsterdam dan een teken dat etnische conflicten het politieke leven ontwrichten. In een goedfunctionerende democratie is er niet alleen sprake van consensus maar ook van conflict. En in een multiculturele democratie zal een deel van die conflicten een etnisch-cultureel

karakter dragen. De Beus (1998) heeft er terecht op gewezen dat in de Nederlandse politieke traditie de neiging bestaat die conflicten te vermijden. Het Nederlandse minderhedenbeleid is van oudsher sterk gedepolitiseerd (Hoppe 1987), en het debat over de multiculturele samenleving wordt bemoeilijkt door tal van ongeschreven regels die vaak als politieke correctheid worden aangeduid. We zijn met De Beus van mening dat deze 'cultus van de vermijding' vanuit democratisch gezichtspunt niet altijd wenselijk is. Maar we willen er ook op wijzen dat er voor een confrontatie die niet alleen hard is maar ook fair, twee partijen nodig zijn die beide stevig in hun schoenen staan. Dat is bij de Turkse gemeenschap zeker het geval, maar dat geldt niet voor alle etnische minderheden.

De Surinaamse gemeenschap is bij uitstek een voorbeeld van een gepacificeerde etnische minderheid. De Surinaamse elite participeert namelijk in hoge mate in de politieke arena, maar de achterban doet dat veel minder. Het gevolg daarvan is een scheiding tussen elite en achterban en een gebrek aan controle van die achterban over de elite. Aangezien die elite door de autochtone politieke elite wordt gerekruteerd, ontstaat gemakkelijk een positie van afhankelijkheid. De politieke machtsbasis van de etnische elite is dan niet gebaseerd op een georganiseerde etnische gemeenschap, maar op gevoelens van angst en schuldgevoel bij de dominante groep. Door het gebrek aan participatie kan de representativiteit van de elite worden betwist en wordt haar geloofwaardigheid ondermijnd. In een consensusmodel leidt dat niet onmiddellijk tot problemen, maar bij politieke conflicten kan er al snel een legitimiteitsprobleem ontstaan. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de huidige discussie over het zogenaamde slavernijmonument.[14] Het probleem bij die discussie is niet dat er verschillende meningen zijn, maar wel dat niet duidelijk wordt wat het draagvlak van die meningen is. De politieke elite wordt dus wel geïnformeerd over de opvattingen die bij de achterban leven, maar zij kan zich maar moeilijk een beeld vormen van de representativiteit ervan. Die situatie doet zich ook voor bij de Marokkaanse gemeenschap, waar de achterban maar in zeer beperkte mate is betrokken bij wat de leiders naar voren brengen. Conflicten tussen rivaliserende leiders krijgen dan gauw het kenmerk van persoonlijke rivaliteit, ook wanneer er wezenlijke politieke meningsverschillen aan de orde zijn. Een voorbeeld hiervan is de discussie rond de benoeming van Forum-directeur Ahmed Aboutaleb als adviseur van de Marokkaanse koning Mohammed VI.[15]

Ernstiger is de situatie als niet alleen de achterban politiek passief is, maar er ook nauwelijks een elite bestaat die de belangen van die achterban naar voren

---

14 Zie: Oostindie 1999.
15 Zie: De Boer 2000.

kan brengen. Een dergelijke etnische gemeenschap noemden wij in paragraaf 2 geïsoleerd. De positie van de Antillianen komt hier dicht in de buurt. De politieke participatie van de Antilliaanse gemeenschap is bijzonder laag en de Antillianen zijn in de gemeenteraden zeer zwak vertegenwoordigd. Enkele relativerende opmerkingen zijn hier echter op hun plaats. De Antilliaanse gemeenschap is relatief klein, zodat er ook bij volledige afspiegeling van etnische minderheden geen omvangrijk contingent Antillianen in de gemeenteraden kan worden verwacht. Bovendien zijn veel problemen waarmee de Antillianen te kampen hebben, bijvoorbeeld op het terrein van rasdiscriminatie, vergelijkbaar met die van de Surinamers en die problemen worden dan ook door Surinaamse leiders naar voren gebracht. Niettemin is de positie van de Antilliaanse gemeenschap, als het gaat om politieke representatie, het meest zorgwekkend. De bijdrage die zij aan de multiculturele democratie levert, is te gering.

Dit is een einde in mineur van een beschouwing dit in majeur is getoonzet. Gezien de korte periode die is verstreken sinds het moment waarop buitenlandse ingezetenen het kiesrecht verwierven en Nederlandse politieke partijen serieus aandacht begonnen te besteden aan de rekrutering van allochtone kandidaten voor de gemeenteraadsverkiezingen, is het algemene beeld onmiskenbaar positief. De politieke integratie van etnische minderheden heeft in de eerste vijftien jaar na de invoering van het kiesrecht grote vorderingen gemaakt. Dat kan zowel op het conto van de autochtone politici als op dat van de etnische minderheden en hun leiders worden geschreven. *It takes two to tango.*

Bijlage

TABEL 1 *Opkomstpercentages van drie etnische groepen bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1994 en 1998*

Herkomst	*Amsterdam*		*Rotterdam*		*Den Haag*		*Utrecht*		*Arnhem*	
	1994	*1998*	*1994*	*1998*	*1994*	*1998*	*1994*	*1998*	*1994*	*1998*
Turkije	67	39	28	42	-[1]	36	55	39	56	50
Marokko	49	23	23	33	-	23	44	26	51	18
Suriname/ Ned. Antillen	30	21	24	25	-	27	-	22	-	20
Totale opkomst gemeente	56,8	45,7	56,9	48,4	57,6	57,6	59,8	56,5	57,2	52,0

[1] Onvoldoende gegevens beschikbaar voor redelijke schatting.

Bron: Tillie 1994; 2000.

TABEL 2 *Stemgedrag van etnische minderheden tijdens de gemeenteraadsverkiezingen van 1998 (in percentages)*

Etnische groepen	*PvdA*	*D66*	*Groen-Links*	*SP*	*CDA*	*VVD*	*SGP GPV RPF*	*Lokale partijen*	*N (100%)*
Turken	30	2	16	1	29	1	0	21	2.209
Marokkanen	42	1	45	1	4	1	0	6	1.040
Surinamers	62	4	11	3	5	2	1	12	1.354
Antillianen	51	5	13	6	8	5	2	10	174
Overige allochtonen	41	6	19	6	10	6	1	11	1.408
Totaal migranten	42	3	20	3	15	2	1	14	6.185
Totaal Nederland	18	4	4	2	24	18	3	27	7.000.941

Bron: Tillie 2000.

TABEL 3 *Aantal gemeenteraadsleden uit etnische groepen*

Gemeente	*1986-1990*	*1990-1994*	*1994-1998*	*1998-2002*
Amsterdam	3	4	8	11
Rotterdam	1	2	2	8
Den Haag	1	3	2	6
Utrecht	0	3	4	6
Zaanstad	1	1	3	3
Eindhoven	2	1	2	1

Bron: Berger et al. 2000.

TABEL 4 *Totale civiele gemeenschapsscore*

Etnische groep	*netwerk-score*[1]	*televisie-score*[2]	*kranten-score*[3]	*civiele gemeenschapsscore*
Turken	9	3	1	13
Marokkanen	12	2	2	16
Surinamers	19	3	3	23
Antillianen	19	4	4	27

1 In deze kolom staat een index die een aantal netwerkvariabelen combineert. Hoe hoger het getal, des te lager de organisatiegraad.
2 Deze kolom bevat de rangorde van de televisiescore; 1 betekent dat de betreffende groep wat betreft het kijken naar lokale televisiezenders op de eerste plaats komt, 2 op de tweede plaats, enzovoort.
3 Deze kolom bevat de rangorde van de mate waarin men eigen kranten leest; 1 betekent dat de betreffende groep het vaakst een eigen krant leest; 2 op de tweede plaats, enzovoort.

Bron: Fennema & Tillie 1999.

TABEL 5 *Mate van vrijetijdscontact met autochtonen en met leden van de eigen etnische groep, Rotterdam 1994 (in percentages)*

Contacten	*Turken*	*Marokkanen*	*Surinamers*	*Antillianen*
Meer met eigen groep	41	34	25	21
Met beide groepen evenveel	33	44	48	52
Meer met autochtonen	26	22	27	27

Bron: Martens 1995.

TABEL 6 *Mate van politiek vertrouwen, Amsterdam 1999 (in percentages)*

Etnische groep	*hoge vertrouwensscore*[1]	*N (100%)*
Turken	64	109
Marokkanen	40	208
Surinamers	39	297
Antillianen	25	51
Nederlanders	59	1.595

1 Deze score is gebaseerd op een drietal vragen naar het vertrouwen in Amsterdamse politieke instellingen uit *De Amsterdamse Burgermonitor*. De antwoorden op deze vragen zijn samengevat in twee scores: een 'lage' en een 'hoge' politieke vertrouwensscore, waarbij de score is verkregen door het aantal keren te tellen dat iemand een 'vertrouwenantwoord' heeft gegeven. We geven hier alleen het percentage antwoorden op de 'hoge' score weer (wanneer iemand twee keer of meer een 'vertrouwenantwoord' heeft gegeven). Hoe groter dit getal, des te groter het politieke vertrouwen.

Bron: Bosveld et al. 1999.

TABEL 7 *Adviseurs van allochtone gemeenteraadsleden naar herkomst (gemiddelde percentages)*

Herkomst	*Surinamers*	*Turken*	*Marokkanen*
Eigen etnische groep	35	30	25
Autochtone Nederlanders	30	45	33
Andere etnische groepen	35	25	42

Bron: Berger et al. 2000.

Geraadpleegde literatuur

Berger, M., M. Fennema, A. van Heelsum, J. Tillie & R. Wolff
2000 *Politieke participatie van etnische minderheden.* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Beus, J. de
1998 *De cultus van de vermijding.* Utrecht: Forum.

Blot, I.
1996 *L'Heritage d'Athena. Les racines grecques de l'occident.* Saint-Brieuc: Editions Les Presses Bretonnes.

Boer, S. de
2000 'Aboutaleb onder vuur', *Contrast* 7 (17) 5.

Boissevain, J.
1974 *Friends of friends. Networks, manipulations and coalitions.* Oxford: Basil Blackwell.

Boosten, C.A.M.
1990 *Migranten op komst. Onderzoek naar de opkomst van buitenlandse kiezers bij de gemeenteraadsverkiezingen 21 maart 1990.* Enschede: Gemeente Enschede, Afdeling Informatie en Onderzoek, Dienst Secretarie, juni 1990/18.

Bosveld, W., H. Smeets, J. Slot, M. Fennema & J. Tillie
1999 *De Amsterdamse Burgermonitor.* Amsterdam: O+S.

Buijs, F. & J. Rath
1986 *De stem van migranten en werklozen. De gemeenteraadsverkiezingen van 19 maart te Rotterdam.* Leiden: COMT.

Cadat, B.-Y. & M. Fennema
1996 'Het zelfbeeld van de Amsterdamse migrantenpolitici', *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift* 22 (4) 655-681.

Choenni, Ch.
1992 'Allochtonen en burgerschap', in: H. van Gunsteren & P. den Hoed (red.), *Burgerschap in praktijken.* Den Haag: WRR.

Downs, A.
1957 *An economic theory of democracy.* New York: Harper and Row.

Dualisme
2000 *Dualisme en democratie.* Rapport van de Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie. Alphen aan de Rijn.

Fennema, M.
1976 'Professor Lijphart en de Nederlandse politiek', *Acta Politica* 11 (1) 54-77.

Fennema, M. & M. Maussen
2000 'Dealing with extremists in public discussion. Republican Front versus Front National', *The Journal of Political Philosophy* 8 (3). [te verschijnen]

Fennema, M. & J. Tillie
1999 'Political participation and political trust in Amsterdam. Civic communities and ethnic networks', *Journal of Ethnic and Migration Studies* 25 (4) 703-726.
Fennema, M., J. Tillie & K. Kraal
2000 'Politieke participatie en politiek vertrouwen van etnische minderheden', *Sociale Wetenschappen*. [te verschijnen]
Fermin, A.
1997 *Nederlandse politieke partijen over het minderhedenbeleid, 1977-1995*. Amsterdam: Thesis Publishers.
Fukuyama, F.
1995 *Trust. The social virtues and the creation of prosperity*. New York: Free Press.
Galema, A., B. Henkes & H. te Velde
1993 *Images of the nation. Different meanings of Dutchness, 1870-1950*. Amsterdam: Rodopi.
Heelsum, A. van
2000 *Marokkaanse organisaties in Nederland. Een netwerkanalyse*. [te verschijnen]
Heelsum, A. van & J. Tillie
1999 *Turkse organisaties in Nederland. Een netwerkanalyse*. Amsterdam: Het Spinhuis.
2000 'Stemgedrag en partijvoorkeur bij de gemeenteraadsverkiezing van 4 maart 1998', in: J. Tillie, *De etnische stem. Opkomst en stemgedrag van migranten tijdens gemeenteraadsverkiezingen, 1986-1998*. Utrecht: Forum.
Hoppe, R. (red.)
1987 *Etniciteit, politiek en beleid in Nederland*. Amsterdam: VU uitgeverij.
Ireland, P.R.
1994 *The policy challenge of ethnic diversity. Immigrant politics in France and Switzerland*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
Kriesi, H. et al.
1995 *New social movements in Western Europe. A comparative analysis*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
Leijenaar, M., K. Niemöller & A. van der Kooij
1999 *Kandidaten gezocht. Politieke partijen en het streven naar grotere diversiteit onder gemeenteraadsleden*. Amsterdam: IPP.
Levi, M.
1996 'Social and unsocial capital. A review essay of Robert Putnam's "Making democracy work"', *Politics & Society* 24 (1) 45-53.
Lijphart, A.
1976 *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*. Amsterdam: De Bussy. [tweede druk]
Lindo, F.
1999 *Heilige wijsheid in Amsterdam. Ayasofya, stadsdeel De Baarsjes en de strijd om het Riva-terrein*. Amsterdam: Het Spinhuis.

Luyten, H.
1990 *Schaduwverkiezing '90*. Den Haag: Regionaal Centrum Buitenlanders Zuid-Holland West.
Macintyre, A.
1981 *After virtue*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
Martens, E.P.
1995 *Minderheden in beeld. Kerncijfers van de survey Sociale Positie en Voorzieningengebruik Allochtonen 1994*. Rotterdam: ISEO/ EUR.
Oostindie, G. (red.)
1999 *Het verleden onder ogen. Herdenking van de slavernij*. Amsterdam/Den Haag: Arena/Prins Claus Fonds.
Pennings, P.
1987 *Migrantenkiesrecht in Amsterdam. Een onderzoek naar de participatie en mobilisatie van etnische groepen bij de gemeenteraadsverkiezingen van 19 maart 1986*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam, Bestuursinformatie, Afdeling Onderzoek en Statistiek/Universiteit van Amsterdam, Subfaculteit Politicologie, Vakgroep Collectief Politiek Gedrag.
Putnam, R.D.
1993 *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
Rath, J.
1990 *Kenterend tij. Migranten en de gemeenteraadsverkiezingen van 21 maart 1990 te Rotterdam*. Utrecht: RUU, Vakgroep Culturele Antropologie.
Rothstein, B.
1999 *Trust, social dilemmas, and the strategic construction of collective memories*. Russell Sage Foundation Working Paper no. 142.
Schumpeter, J.A.
1943 *Capitalism, socialism and democracy*. London: Allen & Unwin.
Soysal, Y.
1994 *Limits of citizenship. Migrants and postnational membership in Europe*. London: University of Chicago Press.
Steinberg, S.
1989 *The ethnic myth. Race, ethnicity and class in America*. Boston: Beacon Press. [1981]
Taylor, C.
1995 *Multiculturalisme. De politiek van erkenning nader onderzocht*. Amsterdam/Meppel: Boom.
Tillie, J.
1994 *Kleurrijk kiezen. Opkomst en stemgedrag van migranten tijdens de gemeenteraadsverkiezingen van 2 maart 1994*. Utrecht: NCB.
Tillie, J. & M. Fennema
1997 *Turkse organisaties in Amsterdam. Een netwerkanalyse*. Amsterdam: Het Spinhuis.

Tillie, J., m.m.v. M. Fennema & A. van Heelsum
2000 *De etnische stem. Opkomst en stemgedrag van migranten tijdens gemeenteraadsverkiezingen, 1986-1998*. Utrecht: Forum.
Tocqueville, A. de
1990 *Democracy in America*. The Great Books of the Encyclopaedia Brittanica Vol. 44. Chicago etc. [1840]
Wolff, R. & M. Berger
2000 *Een gekleurd advies. Een onderzoek naar de participatie van etnische minderheden in landelijke adviescolleges en gemeentelijke overlegstructuren*. Den Haag: Ministerie van BiZa. [te verschijnen]