



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Kennis, macht en moraal : de productie van wetenschappelijke kennis over de economische effecten van migratie naar Nederland, 1960-2005

van de Beek, J.H.

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

van de Beek, J. H. (2010). *Kennis, macht en moraal : de productie van wetenschappelijke kennis over de economische effecten van migratie naar Nederland, 1960-2005* Amsterdam: Vossiuspers - Amsterdam University Press

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <http://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

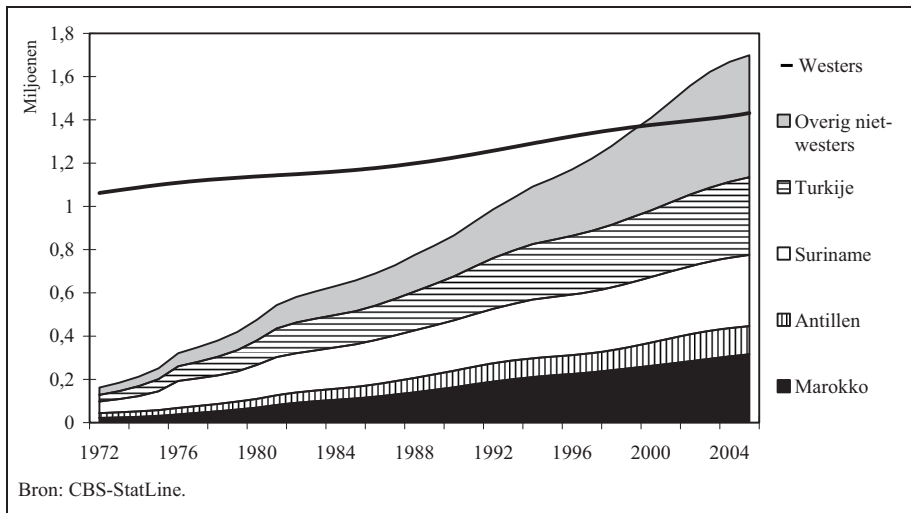
5 Immigratie en migratiebeleid

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de variabelen **immigratie** en **migratiebeleid** geoperationaliseerd. Daartoe wordt de periode 1945-2005 in verschillende episodes onderverdeeld en wordt per episode uiteengezet wat kenmerkend was. Omdat ook andere variabelen worden geperiodiseerd is – met het oog op de overzichtelijkheid en de onderlinge vergelijkbaarheid – de periodisering in dit hoofdstuk gestileerd door ze steeds gelijk te laten vallen met (halve) decennia. Het migratiebeleid reageert op immigratiestromen en beïnvloedt deze stromen ook. Daarom worden beide variabelen per periode gelijktijdig behandeld, zonder overigens het analytisch onderscheid uit het oog te verliezen.

De opbouw van de paragrafen is steeds als volgt. In de eerste subparagraaf wordt aan de hand van statistische gegevens en secundaire literatuur de immigratie in de betreffende periode beschreven. Vervolgens wordt in een aantal subparagrafen het migratiebeleid geanalyseerd op basis van de secundaire literatuur en een inhoudsanalyse van een aantal essentiële beleidsdocumenten en de WRR-rapporten *Etnische minderheden* (1979) en *Allochtonenbeleid* (1989) (zie §2.5.2 & §2.6.3). In de laatste subparagraaf wordt de politieke en maatschappelijke context in grote lijnen geduid.

Figuur 5.1 Omvang allochtone groepen, eerste en tweede generatie, 1972-2004



Wat betreft de variabele immigratie dient opgemerkt te worden dat de geanalyseerde beleidsstukken, de secundaire literatuur en ook het publieke debat voornamelijk over niet-westerse immigranten gaan. Kijken we puur naar de omvang van immigrantengemeenschappen¹⁷¹ dan zou dat op het eerste gezicht bevreesd kunnen wekken (zie Figuur 5.1). Pas in 2000 streefden de niet-westerse allochtonen de westerse allochtonen in aantal voorbij. Voor een deel kan de grote aandacht voor niet-westerse allochtonen verklaard worden door de snelle groei van deze groep. De groep westerse allochtonen nam toe van circa 1 miljoen in 1972 tot circa 1,4 miljoen in 2005. De gemiddel-

de toename was een kleine 11 duizend personen per jaar. De groep niet-westerse allochtonen begon veel kleiner, circa 160 duizend personen in 1972, maar groeide ook veel sneller, met ongeveer met 45 duizend personen per jaar. In 2005 waren er circa 1,7 miljoen niet-westerse allochtonen in Nederland. Een tweede verklaring voor de grote aandacht voor niet-westerse allochtonen is de gemiddeld slechte sociaal-economische positie. Het is in dit verband veelbetekenend dat het CBS Indonesiërs en Japanners (die het economisch ‘goed doen’) tot de *westerse* allochtonen rekent en de in geografisch opzicht (deels) Europese Turken onder de *niet-westerse* allochtonen schaaft.¹⁷² Tenslotte spelen ook de culturele afstand, vooroordelen en de angst voor *Überfremdung* mogelijk een rol. Hoe het ook zij, in onze analyse richten we ons eveneens voornamelijk op de niet-westerse immigranten.

5.2 De periode 1945-1960: Emigratiebeleid

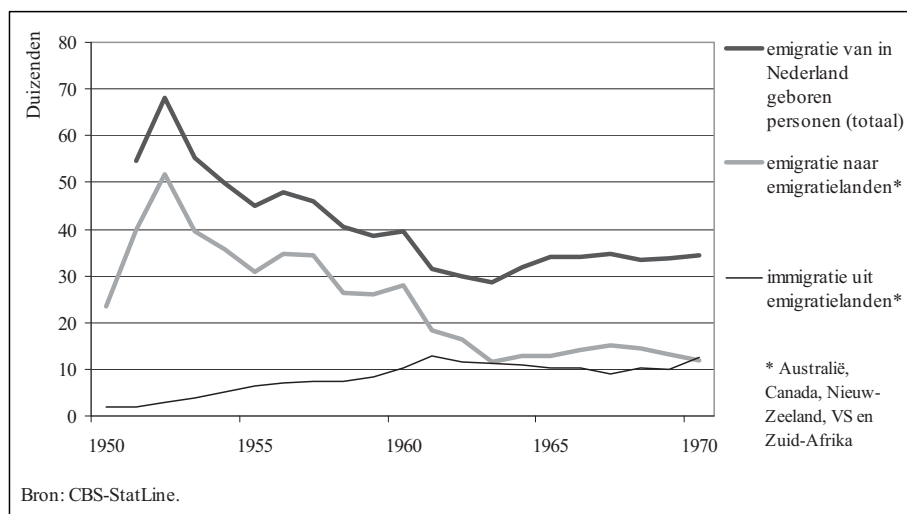
5.2.1 Immigratie: Repatrianten en emigranten

In deze periode beschouwde Nederland zich als een emigratieland en neemt men het migratiesaldo als maatstaf, dan is dat ook feitelijk het geval. Er werd een actief emigratiebeleid gevoerd omdat Nederland als overbevolkt werd beschouwd (Lakeman 1999; Lucassen & Penninx 1994). Lucassen & Penninx merken op dat de termen ‘migrant’ en ‘immigrant’ in deze periode weinig gehanteerd werden, maar de term ‘emigrant’ des te meer (1994: 10). De publieke aandacht ging veeleer uit naar emigratie en de dreigende overbevolking (Entzinger 1990: 252). De emigratie van in Nederland geboren personen was dan ook omvangrijk (zie Figuur 5.2). In de periode 1950-1960 vertrokken er ruim een half miljoen mensen uit Nederland, ongeveer 5% van de bevolking.¹⁷³ Topjaar was 1952 met 68 duizend emigranten. De meeste van hen vertrokken naar de vijf zogenaamde emigratielanden; Nieuw-Zeeland, Canada, Australië, Zuid-Afrika en de Verenigde Staten. Er was echter ook sprake van een vrij grote remigratie uit deze gebieden, waardoor het migratiesaldo over de periode 1950-1960 wat deze vijf emigratielanden betreft 300 duizend personen bedroeg.¹⁷⁴

Ondanks het officiële emigratiebeleid was er ook sprake van een vrij omvangrijke immigratie. De grootste groep immigranten betrof de zogenaamde Repatrianten, mensen afkomstig uit Indonesië die niet in de voormalige kolonie konden of wilden blijven, maar voor het merendeel het ‘vaderland’ nog nooit gezien hadden. In de periode 1945-1965 kwamen ongeveer 300.000 Nederlandse staatsburgers en hun nakomelingen naar Nederland, waarvan 180.000 Indische Nederlanders (Lucassen & Penninx 1994: 40).¹⁷⁵ Deze immigratie voltrok zich in verschillende fasen die samenhangen met het uiterst pijnlijke en langdurige dekolonisatieproces. De grootste groepen kwamen in de jaren van de politieke acties en de onafhankelijkheid (210 duizend personen tussen 1945 en 1951), al was er ook forse remigratie, waardoor het migratiesaldo in de jaren 1947-1949 zelfs negatief was. Ook in de jaren daarna vertoont de immigratie uit voormalig Nederlands-Indië nog forse pieken (zie Figuur 5.3) vanwege de politieke situatie in Indonesië (37 duizend personen in 1958) en vanwege de annexatie van Nieuw-Guinea (17 duizend personen in 1962) (Cornelis 1990; Van Wissen & De Beer 2000: 149-150). Een bijzondere groep immigranten werd gevormd door de Molukkers, oud KNIL militairen en hun gezinnen waarvoor eveneens geen plaats was in de voor-

malige kolonie en die daarom in 1951 tijdelijk naar Nederland gebracht werden. Het was een relatief kleine groep (totaal 12.500 personen) die echter een forse *impact* op het beleid zou hebben. Ook was er in deze periode een beperkt aantal vluchtelingen, zoals de Hongaren (3.300 personen) die na de mislukte opstand van 1956 naar Nederland kwamen. Tenslotte bleven er 2350 Poolse militairen na de Tweede Wereldoorlog in Nederland achter (Lucassen & Penninx 1994: 45).

Figuur 5.2 Migratie van in Nederland geboren personen, totale emigratie & immigratie en emigratie naar specifieke emigratielanden, 1950-1970



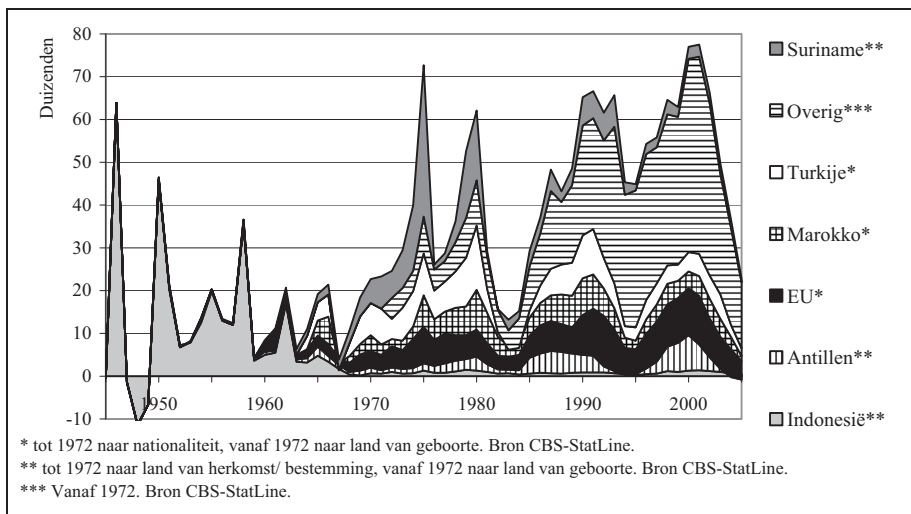
5.2.2 Emigratiebeleid en assimilatie van Repatrianten

De heersende beleidsopvatting in deze periode was dat Nederland een emigratieland was en vanwege de dreigende overbevolking hooguit ‘tijdelijke immigratie’ kon toestaan. De opvatting van tijdelijkheid was zo sterk dat tot 1956 werd gepoogd om de Repatrianten in Indonesië te houden, hoewel het merendeel van hen Nederlands *staatsburger* was (Verwey-Jonker 1973: 22). Ook werd lange tijd getracht hun verblijf in Nederland als tijdelijk voor te stellen. Door hun oriëntatie op Nederland en hun sterke rechtspositie als Nederlanders konden de Repatrianten voldoende druk op het beleid uitoefenen om een actief integratiebeleid af te dwingen. Dit beleid – dat onder verantwoordelijkheid kwam van het Ministerie van Maatschappelijk Werk – was gericht op maatschappelijke begeleiding, geestelijke verzorging en huisvesting en werd voor die tijd relatief ruim gebudgetteerd (Lucassen & Penninx 1994: 139-140). Om in de huisvesting te voorzien werd zelfs 5% van de nieuwe woningwetwoningen voor hen gereserveerd, een vergaande maatregel gezien de toenmalige woningnood (Entzinger 1990: 251; Ellemers 1979: 15).

Veel auteurs kenmerken het beleid ten aanzien van de repatrianten als ‘assimilationistisch’ (zie bijvoorbeeld Bovenkerk 1979: 120-121). Met de culturele eigenheid van de Repatrianten werd hoegenaamd geen rekening gehouden. Het beleid was echter wel zeer succesvol en kon vanwege het behalen van de belangrijkste doelstelling – voorkomen van minderheidsvorming door volledige integratie – binnen tien jaar be-

eindigd worden. Vanwege de geweldige economische expansie vonden veel repatrianten makkelijk werk (Ellemers 1979: 15). Ten aanzien van de Molukkers bleef de tijdelijkheidgedachte echter het beleid domineren. Ze werden met het oog op hun terugkeer in kampen gehuisvest en hen werd aanvankelijk zelfs verboden te werken. De tijdelijkheidgedachte werd ook in stand gehouden omdat veel Molukkers de wens koesterden om terug te keren naar Indonesië om daar een eigen onafhankelijke republiek te stichten, de RMS (Entzinger 1990: 250-251). Het beleid kende dus twee sporen: enerzijds assimilatie voor de uiteindelijk als permanent beschouwde Repatrianten en anderzijds een op segregatie gericht beleid ten aanzien van de ‘tijdelijk verblijvende’ Molukkers.

Figuur 5.3 Migratiesaldi naar nationaliteit, geboorteland en land van herkomst & bestemming, 1945-2005



5.3 De periode 1960-1970: Wervingsbeleid

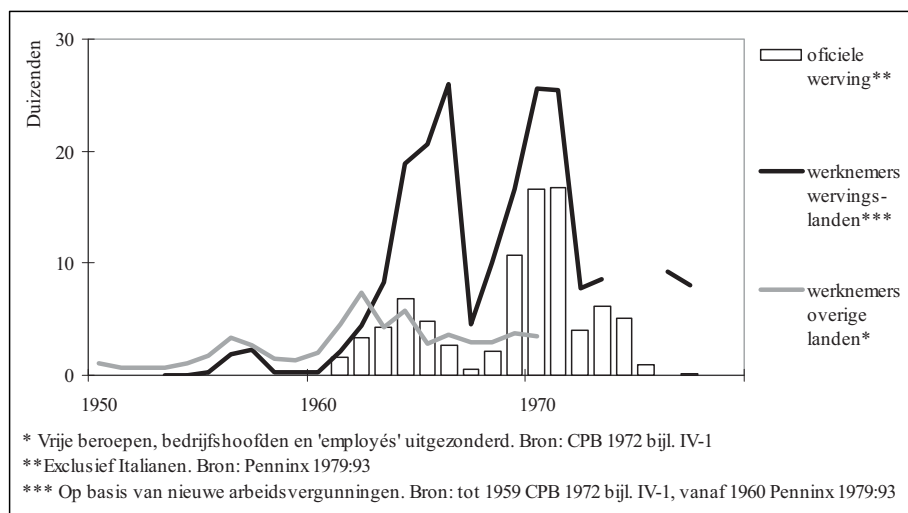
5.3.1 Immigratie: Buitenlandse werknemers

Als men het migratiesaldo als criterium neemt is Nederland vanaf 1961 geen emigratieland meer, maar *de facto* een immigratieland (zie ook §1.1). Het migratiesaldo is de gehele periode 1961-2005 positief – met uitzondering van het jaar 1967. De jaren 1960-1970 worden gedomineerd door de arbeidsmigratie uit het Middellandse-Zeegebied. Daarnaast vluchten er in 1968 een aantal Tsjecho-Slowaken naar Nederland nadat de Sovjetunie de Praagse lente in de kiem gesmoord had. Er bestond in Nederland een algemene bereidheid om deze vluchtelingen op te nemen, vergelijkbaar met het warme onthaal dat de Hongaarse vluchtelingen in 1956 ten deel was gevallen. Deze welwillendheid tegenover vluchtelingen is deels te begrijpen uit “schaamte en schuldgevoelens ten opzichte van de joden” (Verwey-Jonker 1973: 18). Tenslotte is er ook enige koloniale migratie van zogenaamde Rijksgenoten uit Suriname en de Antillen (zie §4.5.2). We beperken ons in de volgende subparagrafen echter tot de immigra-

tie van buitenlandse arbeiders die vanaf 1960 substantieel begon toe te nemen (zie Figuur 5.4). Bij deze beperking moet wel een kanttekening worden geplaatst, want de scheidslijnen zijn niet zo duidelijk te trekken. Op de Antillen werden na 1971 op bescheiden schaal vrouwen geworven voor ziekenhuizen en verzorgingstehuizen (Cornelis 1990: 18, 21). Immigratie uit Suriname en de Antillen werd vaak opgevat als arbeidsmigratie (Wolf 1964; Spit & Van Eekert 1971; Bayer 1965).¹⁷⁶ Tenslotte kan men ook de immigratie van Spaanse gastarbeiders deels opvatten als een vlucht voor het autoritaire Spaanse regime in de jaren zestig en zeventig (Olfers 2004).

Van een samenhangend integratiebeleid was in deze periode geen sprake. Na het (succesvol) beëindigen van het assimilationistisch getinte inpassingbeleid ten aanzien van de Repatrianten, had het beleid ten aanzien van de Molukkers, gastarbeiders en Rijksgenoten vooral een *laissez faire* karakter (Verwey-Jonker 1973: 40-42).

Figuur 5.4 Officiële en onofficiële werving van buitenlandse arbeidskrachten, wervingslanden en overige landen, 1950-1978



5.3.2 Wervingsbeleid

Vanaf 1960 gaat de overheid over tot het sluiten van wervingscontracten met de landen rond de Middellandse zee. Het jaar 1960 markeert daarom niet alleen de omslag van emigratie- naar immigratieland wat migratiesaldo betreft; vanaf dat jaar gaat de overheid zich ook actief met de immigratie bemoeien. Reeds medio jaren vijftig was men op kleine schaal begonnen met de werving van buitenlandse werknemers voor onder andere de Staatsmijnen en de Hoogovens (Lucassen & Penninx 1994: 142). Vanaf 1960 zag de overheid zich – mede door de slechte woon- en leefomstandigheden van de gastarbeiders – gedwongen om in te grijpen in de ‘wilde werving’ van gastarbeiders door bedrijven (Cornelis 1990: 23). Er werden wervingscontracten afgesloten met Italië (1960), Spanje (1961), Portugal (1963), Turkije (1964), Griekenland (1966), Marokko (1969), Joegoslavië (1970) en Tunesië (1970) (Penninx 1979: 99).

Daarnaast werd in 1964 ook de *Wet Arbeidsvergunning Vreemdelingen* ingesteld. Deze wet verving de *Wet tot regeling van het verrichten van arbeid door vreemdelingen* uit 1934 die als oogmerk had een uiterst restrictief en selectief arbeidsmigratiebeleid af te dwingen. Onder de oude wet was het – “uitsluitend na schriftelijke vergunning van de overheid, op straffe van een maand gevangenisstraf of een boete van ten hoogste honderd gulden” – alleen toegestaan bepaalde categorieën werknemers te werk te stellen, hoofdzakelijk mijnwerkers, dienstmeisjes en werknemers uit de sigarenindustrie en de scheepsbouw (Koopman 2002: 69). De nieuwe wet verruimde de mogelijkheden voor het verkrijgen van een arbeidsvergunning voor buitenlandse werknemers aanmerkelijk.

In de jaren zestig kwam – ondanks de start van de officiële werving – een groot deel van de arbeidsmigranten buiten de officiële kanalen om. Dit waren overwegend zogenaamde ‘spontanen’, mensen die op eigen initiatief naar Nederland kwamen om hier werk te zoeken. Een belangrijk doel van de officiële werving – grip krijgen op de instroom van arbeidsmigranten – werd daarom slechts in beperkte mate gerealiseerd. Lag in de jaren 1961-1962 het aantal officieel geworven arbeidsmigranten nog op bijna 80% van het aantal nieuw afgegeven arbeidsvergunningen, in de jaren daarna daalde dat snel, met een dieptepunt van 11% in 1966. Pas vanaf 1969 krijgt de overheid weer een beetje grip op de werving. Over de jaren 1969-1973 bedraagt het aantal officieel geworven arbeidsmigranten gemiddeld 64% van het totaal aantal nieuw afgegeven arbeidsvergunningen (eigen berekening uit data Penninx 1979: 93).

Het wervingsbeleid was gebaseerd op een specifieke verzameling empirische aannamen en normatieve uitgangspunten. Allereerst was de onderliggende probleemdefinitie primair economisch van aard. We brengen in herinnering (§4.4 en Box 4.1) dat het wervingsbeleid het antwoord was op de arbeidsmarktcrachte van de jaren zestig. Het beleid ressorteerde dan ook onder het departement van Sociale Zaken dat het wervingsbeleid vooral zag als instrument van economische politiek en arbeidsmarktbeleid. Normatief uitgangspunt was het dienen van het nationaal economisch eigenbelang. De ‘werkgeverskabinetten’ van de jaren zestig identificeerden dat nationaal eigenbelang sterk met het belang van de werkgevers, met name de industrie. Dat had te maken de heersende economische doctrine van die tijd: groei van de industrie en de export vormden de motor van de economie die aan de praat gehouden moest worden door lage lonen (geleide loonpolitiek) en hoge bedrijfswinsten en investeringen. De regering toonde zich dan ook ontvankelijk voor de lobby van het bedrijfsleven voor een ruimhartig wervingsbeleid en koos niet voor het loslaten van de geleide loonpolitiek die als één van de belangrijkste oorzaken van de arbeidsmarktcrachte moet worden gezien. Een belangrijke aanname van SZ was dat de gastarbeiders een bufferfunctie vervulden op de arbeidsmarkt; het waren flexibel inzetbare arbeidskrachten die in tijden van krapte een neerwaartse druk op de lonen in stand moesten houden (Entzinger 1990: 255).¹⁷⁷ Het wervingsbeleid lag in die zin direct in het verlengde van de geleide loonpolitiek.

Een andere belangrijk economisch motief voor het wervingsbeleid was het zogenaamde *bottleneck*argument. Dit argument werd herhaaldelijk naar voren gebracht door de Raad van Nederlandse Werkgeversverbonden en ook overgenomen door de regering (zie §5.4.2). De Raad lobbyde voor een soepel toelatingsbeleid om zo ‘tijde-

lijke knelpunten' op de arbeidsmarkt op te lossen. Het is niet voor niets, betoogt de Raad, dat de werkgevers zich zoveel moeite getroosten om buitenlandse werknemers in te schakelen; voor veel plaatsen kan geen Nederlands personeel meer gevonden worden. "Onbezet blijven van deze plaatsen zou tot stagnatie of zelfs stilstand van bepaalde werkzaamheden en derhalve van de productie leiden" (Raad van Nederlandse Werkgeversverbonden 1962: 223). Daardoor dreigde 'een dalende tendentie' in de 'rentabiliteit van de investeringen'. Doordat de gastarbeiders zogenaamde *bottlenecks* in de productie hielpen oplossen, zou hun bijdrage aan de productie meer dan evenredig zijn (Raad van Nederlandse Werkgeversverbonden 1965: 226-227). Enigszins paradoxaal vormde werkgelegenheidsbehoud zo ook een indirect argument voor het wervingsbeleid.

Heel fundamenteel was voorts de aanname dat de buitenlandse werknemers slechts tijdelijk in Nederland zouden werken en dan weer huiswaarts zouden keren. Termen als 'gastarbeider' en 'internationale forens' (zie Box 6.1) verwijzen daar ook naar. Deze *tijdelijkheidsassumptie* hield verband met een 'taboe' op immigratie dat stamde uit de jaren vijftig. Overbevolking, maar zeker ook het feit dat de regering in de jaren vijftig de eigen bevolking juist had aangespoord om te vertrekken (Van Amersfoort 1983) waren daar debet aan. Dit taboe duurde voort tot in de jaren zeventig. Een immigratieperspectief ontbrak derhalve volledig (Penninx 1988b: 18) en zelfs het woord 'immigrant' werd vermeden. Zo heette de studie die Verwey-Jonker (1973) in opdracht van CRM uitvoerde *Allochtonen in Nederland*, omdat de Repatrianten het als beledigend zouden ervaren om als immigrant te worden aangemerkt en gebruik van dat woord ook niet strookte met de opvatting dat Nederland geen immigratieland was. "Nederland had van alles ... maar geen immigranten, allochtonen dus" (Van Amersfoort 1983: 138).

In de loop van de jaren zestig begon het idee post te vatten dat gastarbeid wel eens een structureel verschijnsel zou kunnen zijn; het probleem dat er voor allerhande (onaantrekkelijk) werk geen arbeiders gevonden konden worden bleek bijzonder hardnekkig te zijn.¹⁷⁸ De regering ging er daarom van uit dat de gastarbeiders zouden rouleren: daar waar hun arbeid langere tijd nodig zou zijn, zou de individuele arbeider als zijn contract was afgelopen na een aantal jaren naar huis gaan en vervangen worden door een andere gastarbeider:

"De basisgedachte die bij dit alles aan het overheidsbeleid ten grondslag lag en ook bleef liggen, was dat de buitenlandse werknemers hier tijdelijk zouden blijven. Als hun contract voorbij was, zouden zij in beginsel terugkeren en worden vervangen door anderen (het zgn. rotatiebeginsel). Gewapend met hun hier opgedane kennis, ervaring en spaargelden zouden zij dan hun eigen land kunnen helpen ontwikkelen, zo luidde de redenering in die dagen" (Entzinger 1990: 252).

Door het rotatiebeginsel werd de vraag of het *verschijnsel gastarbeid* tijdelijk dan wel structureel zou zijn losgekoppeld van de vraag of de *individuele gastarbeider* al dan niet tijdelijk zou verblijven.

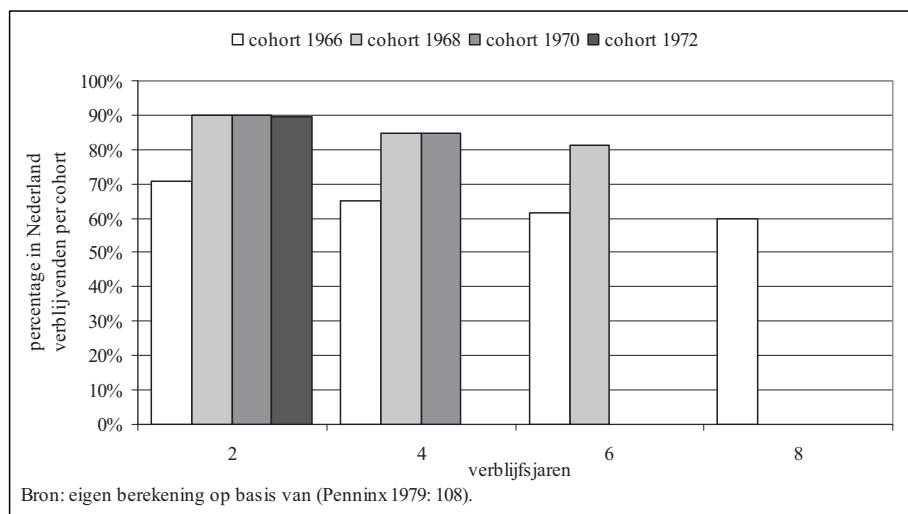
De *tijdelijkheidsassumptie* en het rotatiebeginsel vonden overigens ook buiten regeringskringen steun. Zo stelt de Landelijke Stichting Bijstand Buitenlandse Werknemers (LSBBW) bijvoorbeeld: "Het ligt voor de hand om te veronderstellen, dat de meeste groepen buitenlandse werknemers een kort werkverblijf beogen om hun positie

thuis te verbeteren” om er aan toe te voegen: “omdat die situatie hun oriëntatiepunt is zullen zij geen behoefte hebben aan bijv. taallessen, opleidingen, integratieprogramma’s, lidmaatschap van vakbonden, enz.” (LSBBW 1968). Toch waren er reeds in de jaren zestig kritische geluiden te horen op dit vlak. Het Algemeen Dagblad vraagt zich in 1965 af of de gastarbeiders daadwerkelijk uit zich zelf terug zullen keren:

“Wat gaan wij op den duur met die buitenlanders doen? ... Staan wij aan de vooravond van een intereuropese volksverhuizing ... of mogen we erop rekenen dat ... die duizenden immigranten uit Zuid-Europa ‘vanzelf’ de nu nog veel rijkere westerlijke landen zullen verlaten? ... Tot dusverre is er met betrekking tot de ‘invoer van mensen’ uit Zuid-Europa in ons land nog geen andere beleidslijn geweest dan een in hoofdzaak administratieve. Situaties als die thans al in Zwitserland bestaan maken het echter duidelijk dat ook hier de noodzaak komt voor een bredere visie op deze zaak, voor een vooruitdenken”.¹⁷⁹

Gaandeweg werd duidelijk dat de individuele gastarbeiders inderdaad niet in alle gevallen huiswaarts zouden keren. Reeds in de jaren zestig begonnen de terugkeerstatistieken er op te wijzen dat het rotatiebeginsel in de praktijk niet werkte en dat het merendeel van de buitenlandse werknemers uit wervingslanden als Turkije en Marokko zou blijven. Figuur 5.5 laat zien dat met name voor de cohorten na het crisisjaar 1967 de terugkeer gering was (zie ook het percentage terugkerende gastarbeiders in Figuur 5.6).

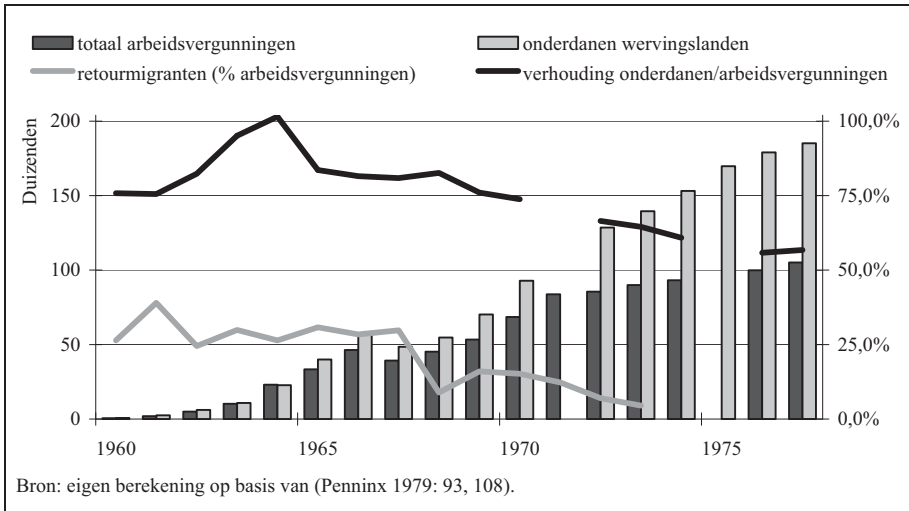
Figuur 5.5 Gemiddeld percentage in Nederland verblijvende arbeidsmigranten met Marokkaanse en Turkse nationaliteit na 2, 4, 6 en 8 verblijfsjaren, vestigingscohorten 1966, 1968, 1970, 1972



De geringe terugkeerpercentages kunnen mogelijk deels verklaard worden uit het spanningveld tussen het rotatiebeginsel enerzijds en de belangen van het bedrijfsleven anderzijds. Het bedrijfsleven kampte – naast grote arbeidstekorten – ook met een fors verloop van buitenlandse werknemers (Wentholt 1967: 91). Het rotatiebeginsel impli- ceerde uiteraard een voortdurend verloop van buitenlandse werknemers en botste

daarom met het streven van bedrijven om een maximaal rendement te halen uit de aanzienlijke investeringen die werving, selectie en training met zich mee brachten. Vanaf begin jaren zestig drong de Raad van Nederlandse Werkgeversverbonden daarom aan op een soepel toelatingsbeleid voor gastarbeiders én hun familieleden.¹⁸⁰

Figuur 5.6 Arbeidsvergunningen en legaal verblijvende onderdanen, terugkeer als percentage van het totaal aantal arbeidsvergunningen, wervingslanden, 1960-1978



5.3.3 Context: Versnippering van het migratiebeleid

Van een samenhangend, op immigratie gericht beleid was in de jaren zestig geen sprake (vergelijk Rijkschroeff et al. 2004: 16; Penninx 1979). Doordat een unificerend immigratieperspectief ontbrak was het beleid – voor zover het al gevoerd werd – per groep verschillend: vluchtelingen waren ondergebracht bij Buitenlandse Zaken; Molukkers en Rijksgenoten bij Maatschappelijk Werk (later opgegaan in CRM) en gastarbeiders tenslotte bij Sociale Zaken (Lucassen & Penninx 1994: 140-141). Mede hierdoor was met name het beleid ten aanzien van buitenlandse werknemers inzet van interdepartementale strijd:

“Nu is het alloctonen-beleid dat bij verscheidene Ministeries berust, soms het produkt van moeizaam bereikte overeenstemming. Soms ook, waar een dergelijke consensus binnen de overheid nog niet is bereikt of zelfs is nagestreefd, behartigen de verschillende departementen hun eigen, niet noodzakelijk parallel lopende, belangen en wordt het beleid bepaald door de partij met het sterkste mandaat. Het op het ogenblik gevoerde buitenlandse werknemersbeleid waarin drie Ministeries, elk met een eigen visie, participeren, is hiervan een voorbeeld” (Verwey-Jonker 1973: 21).

Resultaat was een weinig eenduidig beleid; Sociale Zaken “hield eigenlijk alleen het arbeidsmarktaspect in het oog: het zag de migranten als een buffercategorie, die zou moeten verdwijnen zodra daaraan geen behoefte meer zou bestaan” (Entzinger 1990:

255). CRM daarentegen was “vooral geïnteresseerd in het welzijn van migranten, en wilde hun zo veel mogelijk verzorging bieden” (Entzinger 1990: 256).

5.4 De periode 1970-1980: Van wervingsbeleid naar minderhedenbeleid

5.4.1 Immigratie: Gezinshereniging en de onafhankelijkheid van Suriname

Vanaf de eerste oliecrisis in 1973 begon de Nederlandse economie te haperen en daalde ook de behoefte aan arbeidsmigranten. Vanaf 1975 kwam de officiële werving van arbeidsmigranten dan ook vrijwel stil te liggen. Het aantal nieuwe arbeidsvergunningen lag in de jaren 1977 en 1978 echter nog tegen de 10 duizend per jaar. Vanaf eind jaren zestig traden twee onderling samenhangende verschijnselen op. De eerste daarvan is de reeds eerder genoemde dalende tendens in de terugkeer van buitenlandse arbeiders (zie Figuur 5.6). Daarnaast kwam rond 1970 de gezinshereniging van gastarbeiders op gang. Een indicatie voor de mate van gezinshereniging is de eveneens in Figuur 5.6 aangegeven dalende verhouding tussen het totaal aantal legaal verblijvende onderdanen uit de wervingslanden en het totaal aantal uitstaande arbeidsvergunningen.¹⁸¹ Deze twee verschijnselen wezen er vanaf begin jaren zeventig steeds sterker op dat het roterend gastarbeidsstelsel in toenemende mate faalde en dat er in plaats daarvan gewone immigratie optrad.¹⁸² Overigens gold dit niet voor alle wervingslanden in even sterke mate, want onder werknemers uit bepaalde Zuid-Europese landen trad een behoorlijke remigratie op.

De tweede belangrijke immigratiebeweging in de jaren zeventig was die van de Rijksgenoten, en dan met name de Surinamers. Vanaf 1880 tot 1950 was er sprake van een beperkte migratie van Surinamers afkomstig uit de (ambtelijke) elite, vaak met het doel om na het afronden van een opleiding in Nederland weer terug te keren naar Suriname. Een deel van deze groep bleef in Nederland en kon zich door zijn goede opleiding redelijk makkelijk een positie in Nederland verwerven. Vanaf 1950 nam de immigratie van mensen uit de middenklasse toe, waaronder ook een beperkt aantal arbeidsimmigranten. Surinamers hadden op basis van het Koninkrijksstatuut (1954) vrije toegang tot Nederland. In de jaren zestig nam het migratiesaldo geleidelijk toe van 400 in 1960 tot 4400 in 1969.¹⁸³ Vanaf 1970 breidde de immigratie zich verder uit naar laaggeschoolde Surinamers met een beperkte oriëntatie op Nederland en nam ook het aantal immigranten toe. In 1975 piekte de immigratie uit Suriname op 40 duizend personen. De reden was dat velen meenden dat dit de laatste kans was om naar Nederland te emigreren vóór de onafhankelijkheid van Suriname die in 1975 een feit werd. Tot 1980 nam Nederland echter – uit een moreel plichtsgevoel – een soepele houding aan ten opzichte van Surinaamse immigranten. Met het oog op de visumplicht die in 1980 van kracht werd, vertoonde de immigratie in 1979-1980 een tweede piek (zie Figuur 5.3). Vanaf dat moment konden Surinamers alleen op grond van gezinshereniging naar Nederland migreren, zij het dat na de decembermoorden van 1982 ook vluchtelingen werden toegelaten. De Surinaamse immigratie was vanaf 1980 dan ook voornamelijk gezinsherenigende en –vormende immigratie (Cornelis 1990: 18-19). De omvang van de migratie van Suriname naar Nederland was – zeker voor Suriname – niet gering: In

2000 telde Suriname naar schatting 433 duizend inwoners¹⁸⁴ en telde de Surinaamse gemeenschap in Nederland (1^o en 2^o generatie allochtonen) 303 duizend zielen.¹⁸⁵

5.4.2 *Nota buitenlandse werknemers*

In de jaren zestig beperkte de overheid zich tot *ad hoc* beleid en het afsluiten van wervingscontracten en volgde daarmee hoofdzakelijk de feitelijke ontwikkelingen. In de jaren zeventig ging de overheid echter over tot het ontwikkelen van beleid ten aanzien van buitenlandse werknemers. In 1970 verscheen de *Nota buitenlandse werknemers* van minister Roolvink van Sociale Zaken en Volksgezondheid (SZ&V). In 1969 had de PSP-fractie in de Tweede Kamer om een regeringsnotitie gevraagd vanwege “ernstige bezorgdheid over de feitelijke situatie van buitenlandse werknemers” en “het kennelijk ontbreken van een coherent beleid van de zijde van de Regering” (Rijkschroeff et al. 2004: 18). De directe aanleiding voor dit verzoek werd gevormd door het boek *Gastarbeiders-lastarbeiders* van Theunis (1968) en de reacties in de pers daarop (Schuster 1999: 186). Theunis verklaart in dit boek gastarbeid uit de (inter)nationale economische machtsverhoudingen en bespreekt ondermeer discriminatie en uitbuiting van gastarbeiders.

De probleemdefinitie die in de *Nota buitenlandse werknemers* enigszins versnipperd naar voren wordt gebracht komt op het volgende neer: er is een structurele krapte op de arbeidsmarkt die drie oorzaken heeft: (1) de Nederlandse werknemer wil bepaald werk niet meer doen en (2) heeft een geringe functionele en geografisch mobiliteit en (3) daarnaast is de arbeidsparticipatie te laag, met name van gehuwde vrouwen. Arbeidsmigratie is een manier om moeilijk vervulbare vacatures in te vullen en er is bovendien al geruime tijd ervaring mee in binnen- en buitenland. Daarom wordt arbeidsmigratie verkozen boven ingrijpen op de drie hier genoemde oorzaken, een punt waar we dadelijk op terugkomen.

Uit de *Nota* zijn drie beleidsdoelen te destilleren. In de eerste plaats wil men controle houden over de migratie van buitenlandse werknemers, om zo de negatieve gevolgen van spontane migratie en niet-officiële werving te voorkomen. Genoemd worden onder andere slechte huisvesting, besmettelijke ziekten, het ontbreken van selectie en rondzwervende werkzoekende immigranten zonder middelen van bestaan (Min. SZ&V 1970: 4). Verder wil men de positie van en voorzieningen voor de buitenlandse werknemers (met name huisvesting) op een aanvaardbaar niveau houden met wettelijke maatregelen en het subsidiëren van particulier initiatief. Het belangrijkste doel is echter om bedrijfssluitingen te voorkomen en werkgelegenheid te behouden: “De buitenlandse werknemer vervult een zodanige functie dat zijn vertrek ook in een dalende conjunctuur zou leiden tot gedwongen sluiting van een aantal bedrijven of bedrijfsafdelingen en mitsdien tot ernstige vermindering van de productie en de werkgelegenheid” (Min. SZ&V 1970: 4). Merk op dat de regering evenals de Raad van Nederlandse Werkgeversverbonden (1962; 1965) het ‘*bottleneckargument*’ naar voren brengt (§5.3.2) al wordt de nadruk meer gelegd op werkgelegenheidsverlies.

De *Nota* gaat verder in op de (on)bedoelde gevolgen van het beleid. Een voordeel is dat de arbeidsmigranten een winst aan productie opleveren die meer is dan de gemiddelde arbeidsproductiviteit omdat ze bijdragen aan het wegnemen van *bottlenecks* in de productie. Hun tewerkstelling levert daarom volgens de *Nota* een daling op van

de kosten per eenheid product omdat de volledige productiecapaciteit benut kan worden. Verder wordt voorkomen dat de (internationale) concurrentiepositie van bedrijven verslechtert doordat ze door onvoldoende personeel niet aan de vraag kunnen voldoen. Ook de internationale positie van Nederland als vestigingsplaats voor hoogwaardige industrieën is gediend bij voldoende aanbod op de arbeidsmarkt (Min. SZ&V 1970: 5-6). Op het laatste argument na zijn dit allemaal voordelen voor de korte termijn. De *Nota* ziet echter ook lange termijn nadelen:

“Wellicht is het beter voor de toekomstige ontwikkeling de structurele tekorten aan werknemers ten opzichte van de vraag enerzijds te bestrijden door het verrichten van meer diepte-investeringen ..., anderzijds door concentratie van de activiteiten op de meer rendabel, kapitaalintensiever branches. Dit zal een zeker industrieel herstructureringsproces met zich mede brengen, hetgeen ook bepaalde sociale gevolgen impliceert. Zulk een ontwikkeling kan overigens gunstig worden geacht voor de economische groei op langere termijn. De vraag kan worden gesteld of het werven van buitenlanders de hiervoor als gunstig aangeduide herstructurering van ons produktie-apparaat niet zou kunnen afremmen. In principe moet hierop bevestigend worden geantwoord. Echter moet worden bedacht, dat een forcering van het tempo van arbeidsbesparende investeringen en industriële herstructurering zeer pijnlijke aanpassingsproblemen zou kunnen geven, daar – zoals hiervoor reeds eerder werd opgemerkt – de geografische en functionele mobiliteit van de Nederlandse werknemer vrij gering is. Hoewel uiteraard het beleid erop gericht is deze mobiliteit te bevorderen, is er niettemin alles voor te zeggen, om in het belang van de Nederlandse economie in de periode, waarin nog tekorten aan werknemers bestaan, terwijl de lange termijn-effecten zich nog niet zo sterk manifesteren, dit tekort door buitenlandse werknemers te laten opvullen” (Min. SZ&V 1970: 6).

Er wordt in de *Nota* dus voor gekozen om de korte termijn voordelen te laten prevaleren boven de lange termijn nadelen zoals de vertraging van de economische herstructurering en het (tijdelijk) in stand houden van noodlijdenden sectoren.

Verder blijkt uit bovenstaand citaat dat de *Nota* oog heeft voor alternatieven zoals de bevordering van de geografische en functionele mobiliteit van de Nederlandse werknemer, maar niet zwaar op deze alternatieven inzet. Voor een ander alternatief – het verhogen van de arbeidsparticipatie van gehuwde vrouwen – geldt iets dergelijks: dit alternatief wordt duidelijk naar voren gebracht, maar men neemt een passieve houding aan: “De vraag in welke omvang ons land een beroep op [buitenlandse] werknemers zal moeten doen zal uiteraard mede afhankelijk zijn van de mate waarin de ontwikkeling in de komende jaren met zich zal brengen, dat de deelneming van gehuwde vrouwen aan het arbeidsproces zal toenemen” (Min. SZ&V 1970: 6). Een derde alternatief – afzien van de steun aan noodlijdende bedrijven en vertrouwen op economische aanpassingsmechanismen als kapitaalintensivering en loonaanpassing – wordt vanwege de pijnlijke sociale gevolgen afgewezen. De keuze om het beleid niet nadrukkelijker te richten op de alternatieven en het voorkomen van het lange termijn nadeel van een tragere economische herstructurering is deels terug te voeren op de veronderstelling dat “deze werknemers in de regel slechts gedurende een bepaalde tijd in ons land plagen te blijven, zodat het wervings- en toelatingsbeleid steeds op de actuele situatie kan worden afgestemd” (Min. SZ&V 1970: 6). De veronderstelling was dat immigratie

tot op grote hoogte stuurbaar was.¹⁸⁶ De *tijdelijkheidsassumptie* (§5.3.2) vormde daarom wederom een hoeksteen van het beleid:

“Ten slotte mag niet worden vergeten, dat de demografische situatie in Nederland niet zodanig is, dat aanleiding bestaat tot het bevorderen van de immigratie, zoals in sommige andere landen wel het geval is. Nederland is beslist geen immigratieland. Met alle begrip voor de menselijke aspecten, kan men niet anders dan vaststellen, dat ons land behoefte heeft aan arbeidskrachten uit andere landen en niet aan nieuwe gezinsvestigingen vanuit het buitenland” (Min. SZ&V 1970: 9).

Wat betreft de tijdelijkheid hinkt de *Nota* echter op twee gedachten. Enerzijds wordt benadrukt dat Nederland geen immigratieland is en de buitenlandse werknemers tijdelijk zullen blijven. Anderzijds wordt ook herhaaldelijk gerefereerd aan het ‘structurele karakter’ van de arbeidsmigratie die blijkt uit het feit “dat er ook in een periode van verminderde bedrijvigheid een niet onaanzienlijk reële behoefte aan deze werknemers blijft bestaan” (Min. SZ&V 1970: 5). Nu hoeft – zoals eerder gezegd – het structurele karakter van het *verschijnsel* arbeidsmigratie bij een consequente toepassing van het rotatiebeginsel niet te betekenen dat de individuele gastarbeiders blijven. In de *Nota* wordt daar echter impliciet wel rekening mee gehouden blijkens passages over (a) het onderwijs aan de migrantenkinderen, onder andere over de vraag of ze onderwijs in eigen taal en cultuur moeten krijgen “met het oog op een mogelijke terugkeer van de ouders”, (b) het bieden van “ontplooiingskansen” aan de buitenlandse werknemers en het “scheppen van voorwaarden welke hun aanpassing en inpassing in de Nederlandse samenleving bevorderen” en (c) de noodzaak om het “vraagstuk van de gezinshereniging” nader te bestuderen (Min. SZ&V 1970: 12-14). Het in principe onbedoelde gevolg van de blijvende vestiging van de buitenlandse werknemers wierp dus reeds zijn schaduwen vooruit, maar uit de *Nota* blijkt niet dat men zich grote zorgen maakte over het feit dat buitenlandse werknemers ongewild immigranten zouden worden.

We zullen dadelijk de reactie van het parlement op de *Nota* bekijken, maar voordat we dat doen bekijken we de maatschappelijke reacties, die behoorlijk kritisch waren zoals blijkt uit de volgende contemporaine samenvatting:

“‘In hoofdzaak een beschrijving van het tot nu toe gevoerde beleid en de feitelijke gang van zaken’ (De Nederlandse Onderneming, 30-1-70) ‘inventarisatie van de bestaande toestand, waaruit geen enkele visie spreekt’ (De Vakbeweging 30-1-70) ‘Beschrijvende Nota zonder visie’ (Elseviers Weekblad 31-1-70) ‘... eenzijdig nationaal-ekonomische stellingname’ (Landelijke Stichting [Bijstand Buitenlandse Werknemers, (LSBBW)], 5-2-70) ‘Staaltje van eng nationalisme’ (Hervormd Nederland, 14-3-70)” (Velu 1971: 29).

Het rapport is visieloos en gaat uit van voldongen feiten – aldus de critici – en het richt zich te veel op Nederlands economisch eigenbelang.¹⁸⁷ Men heeft totaal geen oog voor de menselijke aspecten (LSBBW 1970). “In feite blijft de ekonomische noodzaak prioriteit houden en het persoonlijk zich welbevinden van de buitenlandse werknemer wordt als ‘restprobleem’ behandeld,” aldus de LSBBW (1970: 37).¹⁸⁸ “De begeleiding wordt als additionele zaak beschouwd, die dienstbaar is aan de Nederlandse ekonomische belangen en een eventueel nadelig effect op de Nederlandse samenleving moet

voorkomen” (LSBBW 1970: 37). De LSBBW bepleit een ‘ruimere visie’ uitgaande van “de noodzaak tot het creëren van een menselijke samenleving in wijder internationaal verband” (LSBBW 1970: 37). Het beleid zou zich niet mogen “beperken tot de economische aspecten, laat staan tot de economische belangen van één land, maar dient in een veel breder kader te staan” (LSBBW 1970: 37-38).

Hoezeer het thema maatschappelijk leeft blijkt ook uit de inspanningen van diverse werkgroepen die zich bezighouden met de gastarbeiderproblematiek. De Amsterdamse werkgroep DAR komt met een alternatieve *Nota* (Velu 1971: 32) en schrijft een open brief aan de minister van ontwikkelingshulp Udink: “‘Waar blijft uw inbreng in dit stuk?’, ‘Dit riekt naar een moderne vorm van slavernij’” (Velu 1971: 29). Anderen verklaren gastarbeid met behulp van het marxistische concept *reserve army*: gastarbeid dient in die visie vooral voor het in stand houden van een “enorm industrieel reserveleger, waaruit de westeuropese industrie naar believen kan putten om te voorzien in haar behoeften aan goedkope, gemakkelijk hanteerbare, gemakkelijk verplaatsbare, ongeschoolde arbeidskrachten” (Wormer 1970: 51). De Projectgroep Gastarbeiders Katholieke Hogeschool Tilburg (1970: 48) meent dat het wervingsbeleid ertoe kan leiden, “dat ons land de economische achterstand van de ontwikkelingslanden uitbuit om met behulp van gastarbeiders kunstmatig bedrijfstakken in leven te houden, die van groot belang voor de ontwikkelingslanden zelf zijn”. Theunis – de auteur van het boek *Gastarbeiders-lastarbeiders* (1968) dat de indirecte aanleiding had gevormd voor de *Nota buitenlandse werknemers* – vertegenwoordigde de Tilburgse projectgroep op de openbare hoorzitting over de nota. Op zijn aandringen werd er tevens een gesloten hoorzitting gehouden waarin de gastarbeiders zelf konden reageren op de nota (Schuster 1999: 186). Deze bemoeienissen bleven kennelijk niet zonder resultaat, want een deel van bovenstaande kritiek werd geabsorbeerd door de bijzondere commissie die door de Tweede Kamer was ingesteld om de *Nota* te behandelen (Ten Doesschate 1993: 31):

“Intussen is het Voorlopig Verslag verschenen van de Kamercommissie die het schriftelijk antwoord gaf op de regeringsnota. Uit dit verslag kan men vaststellen dat de aandacht en kennis ten aanzien van de buitenlandse werknemers opmerkelijk verdiept is. Door de regeringsnota is de meningsvorming in elk geval goed op gang gekomen en de Kamercommissie heeft middels goed georganiseerde hearings daar kennis van genomen, dat verwerkt in haar Voorlopig Verslag en zo de zaak voor de openbare behandeling goed voorbereid” (Velu 1971: 35).

5.4.3 Voorlopig verslag

Uit het *Voorlopig Verslag* (TK 1970) blijkt dat de PSP, die om de *Nota* gevraagd had, teleurgesteld was omdat er nauwelijks beleid in werd aangekondigd. Veel andere leden van de Tweede Kamer vonden dat de *Nota buitenlandse werknemers* wel de feitelijke situatie beschreef, maar dat er niet of nauwelijks sprake was van een toekomstvisie op het beleid (TK 1970; Rijkschroeff et al. 2004: 18). De opvatting dat er in Nederland slechts plaats was voor tijdelijk verblijvende werknemers en niet voor immigranten kon rekenen op brede kritiek. Ook vonden veel kamerleden dat de *Nota* de problematiek te eenzijdig economisch benaderde en dat “in de *Nota* eenzijdig de economische situatie in Nederland als uitgangspunt werd genomen” (TK 1970: 3-4). Tenslotte

meenden veel kamerleden dat de *Nota* te weinig stil stond bij de ‘internationale arbeidsverdeling’ – een begrip dat afkomstig was van Tinbergen en simpel gezegd neerkomt op een optimale wereldwijde verdeling van kapitaal- en arbeidsintensieve industrieën over industrielanden en lagelonenlanden (zie §6.6). Een planeconomische gebruik van dit idee als ‘ontwikkelingsstrategie’ was eerder al naar voren gebracht door Jan Pronk (1968: 116-118), de latere minister van Ontwikkelingssamenwerking in het kabinet Den Uyl.

Naast de Tweede Kamer bogen ook de SER en het CPB zich over de *Nota* (§6.3 & 6.4). De minister van Sociale Zaken had eind 1969 de Raad van de Arbeid om advies gevraagd en deze bracht in 1970 een voorlopig advies uit. Daarin betreurde de Raad dat de *Nota* zo beschrijvend van aard was en verder dat:

“met betrekking tot de ... economische aspecten van de tewerkstelling van buitenlandse werknemers onvoldoende gegevens ter beschikking hebben gestaan om voldoende inzicht te verschaffen in zowel het micro- als macro-economische belang van het tewerkstellen van buitenlandse werknemers. De raad meent er met klem op te moeten aandringen op korte termijn een studie te doen aanvangen welke met behulp van thans reeds ter beschikking staande gegevens het opstellen van een macro-economische kosten-batenanalyse mogelijk maakt. Daarnaast oordeelt de raad het van belang dat ook in het micro-economische vlak inzicht wordt verkregen omtrent het effect in de individuele ondernemingen” (Raad voor de Arbeidsmarkt 1970).

Blijkens het *Voorlopig Verslag* was er steun van “zeer vele” kamerleden voor het voorgestelde economische onderzoek (TK 1970: 5). “Het uitvoeren van een kosten/baten analyse is naar de mening van *verschillende leden* des te dringender, omdat de *Nota* erkent dat een ook door de bewindslieden noodzakelijk geachte herstructurering van het produktie-apparaat in wezen wordt afgeremd door het werven van buitenlandse werknemers” (TK 1970: 7). Het CPB werd ingeschakeld en kwam in 1972 met een rapport, dat in hoofdstuk 6 van het proefschrift wordt behandeld. In de rest van deze subparagraaf wordt volstaan met een enkele korte vooruitblik.

5.4.4 *Memorie van Antwoord*

In de *Memorie van Antwoord* gaat (inmiddels) het kabinet Den Uyl in op de kritiek die zij heeft samengevat in de volgende drie punten: “De *Nota* buitenlandse werknemers is eenzijdig economisch gericht; ... gaat uit van een eng nationale benadering ... [en] houdt geen rekening met aspecten van ontwikkelingshulp” (Min. SZ 1973: 2). Uit de *Memorie van Antwoord* blijkt hoezeer in 1973 het politieke klimaat rond arbeidsmigratie is omgeslagen. Het kabinet ziet zich genoodzaakt zich te verdedigen voor de economische visie op arbeidsmigratie die sprak uit de *Nota buitenlandse werknemers* (“de migratiestroom is zoals bekend uit economische noodzaak tot ontwikkeling gekomen”) alsook voor het feit dat de regering de problematiek vanuit het nationaal belang benadert:

“De Nederlandse Regering beschouwt het uiteraard als haar taak te zorgen voor de belangen, de welvaart en het welzijn van de bevolking van Nederland, met inbegrip van de rechtens hier verblijf houdende vreemdelingen. De overheid streeft dan ook naar een zo volledig en evenwichtig mogelijke werkgelegenheid, o.m.

door het voeren van arbeidsvoorzieningenbeleid, dat een adequate bezetting van arbeidsplaatsen helpt realiseren, waar onvermijdelijk door de werving van buitenlandse werknemers” (Min. SZ 1973: 3).

In de *Memorie van Antwoord* wordt – veel stelliger dan in de *Nota* – naar voren gebracht dat gastarbeid op langere termijn niet in het belang van de betrokken partijen is: “wij [zijn] van oordeel dat op langere termijn noch het belang van de landen waaruit de vreemde werknemers komen, noch de belangen van die vreemdelingen zelf, noch de belangen van de Nederlandse samenleving, met hun komst zijn gediend” (Min. SZ 1973: 3). De regering meent daarom dat “met grote kracht moet worden gestreefd naar een zodanige situatie waarin aan de komst van laaggeschoolde vreemde arbeiders geen behoefte meer bestaat” (Min. SZ 1973: 3), een stelling die een duidelijke koerswijziging markeert. Daartoe ziet de regering in hoofdzaak twee wegen: het aantrekkelijker maken van ongeschoolde cq. onaantrekkelijke functies en het opheffen van dergelijke functies (Min. SZ 1973: 4-7). Dat laatste wil men onder andere doen middels het steunbeleid aan noodlijdende bedrijven en een selectieve investeringsregeling die de mogelijkheid geeft om “in het westen des lands de uitvoering van nieuwe projecten tegen te gaan, die in bijzondere mate een beroep zouden moeten doen op buitenlandse werknemers” (Min. SZ 1973: 7). Ook ‘overbrenging’ van in Nederland niet renderende bedrijfstakken naar ontwikkelingslanden wordt overwogen, zij het dat de vrees geuit wordt dat dit zal leiden tot ‘werkloosheid onder Nederlandse arbeidskrachten’ (Min. SZ 1973: 7).

Ook gaat de *Memorie van Antwoord* uitgebreid in op de relatie met ontwikkelingshulp, onder meer op de wenselijkheid van een aanpassing in de internationale arbeidsdeling, vraagstukken die in het publieke debat speelden¹⁸⁹ en zijn weerslag vond in verschillende adviezen en rapporten.¹⁹⁰ Besloten wordt dat Nederland zal inzetten op een liberalisering van de handelspolitiek van rijke landen en een aanpassing van de productiestructuur in zowel Nederland als de ontwikkelingslanden, in het bijzonder de wervingslanden (Min. SZ 1973: 21-24). Mede op initiatief van minister van Ontwikkelingssamenwerking Jan Pronk werd enige tijd later een groot onderzoeksproject opgezet om na te gaan in hoeverre het economisch potentieel van teruggekeerde buitenlandse werknemers benut kan worden in het kader van ontwikkelingshulp (Bovenkerk 1979: 130). Een aantal van de onderzoekers die betrokken waren bij dit zogenaamde REMPLOD-project zouden later overigens worden opgenomen in de ACOM.¹⁹¹ De uitkomsten van dit onderzoek pleitten er echter tegen om retourmigratie te benutten in het kader van de ontwikkelingshulp, omdat de economische infrastructuur van de herkomstlanden ontoereikend was om een massale terugkeer te absorberen (Entzinger 1990: 254).

In de *Memorie van Antwoord* gaat de minister van Sociale Zaken tevens meermaalen in op het CPB rapport (1972). Het CPB had gesteld dat gastarbeid negatieve economische gevolgen (o.a. inflatie) zou hebben in de situatie dat bedrijven door de beschikbaarheid van buitenlandse werknemers investeringen doen en de gecreëerde arbeidsplaatsen door gastarbeiders worden opgevuld. Deze visie wordt door de minister overgenomen:

“De nadelen overtreffen dan wellicht de voordelen, zeker als men bovendien rekening houdt met de gevolgen van de overkomst van gezinnen en de gevolgen van

overheidsuitgaven voor een goede opvang en begeleiding. Daarnaast is het van belang te bedenken, dat voor zover de beschikbaarheid van buitenlandse werknemers ertoe leidt, dat een aantal bedrijven investeert in een richting waarbij door Nederlanders niet-gewenste functies worden gecreëerd en waarbij tegelijkertijd de vereiste investeringen om de eigen beroepsbevolking in te schakelen achterwege blijven, de huidige situatie wordt versterkt, een situatie waarin een grote openstaande vraag en een groot aantal werklozen naast elkaar voortbestaan, gezien de geringe afstemming tussen vraag en aanbod” (Min. SZ 1973: 8).

Tevens bepleit het CPB in haar rapport het vermijden van steun aan zwakke bedrijven.¹⁹² De minister stelt in de *Memorie van Antwoord*: “De ondergetekenden zijn het in principe met deze uitspraak eens; zij achten deze echter niet geheel volledig, aangezien bij de vraag of zwakke bedrijfstakken (tijdelijk) steun behoeven, ook het sociale element zeker niet verwaarloosd mag worden” (Min. SZ 1973: 8). Dit standpunt illustreert eens te meer hoeveel belang SZ destijds aan volledige werkgelegenheid hechte en hoezeer men geloofde in de heilzame werking van een interventionistische industriepolitiek (staatssteun) om de sociale pijn te verzachten en hoe weinig men geneigd was de zaken over te laten aan een door creatieve destructie voortgedreven economisch herstructureringsproces.

De *tijdelijkheidassumptie* bleef in de *Memorie van Antwoord* overeind: “Voor de meerderheid van de buitenlandse werknemers blijft het doel echter terugkeer naar het moederland na een verblijf van enige jaren in Nederland” (Min. SZ 1973: 4). Ook wordt bevestigd dat “het dichtbevolkte Nederland geen immigratieland is en dat ook niet behoort te worden” (Min. SZ 1973: 4). Verwezen wordt naar onderzoek waaruit blijkt dat ongeveer een kwart van de buitenlandse werknemers moet worden beschouwd als ‘langverbljvers’ en dat de gemiddelde verblijfsduur in 1967/1968 varieerde tussen 2,4 en 5,7 jaar (Min. SZ 1973: 4). Kennelijk vertrouwde de overheid er toch niet helemaal op dat de gastarbeiders inderdaad in groten getale zouden vertrekken (vergelijk Rijkschroeff et al. 2004: 20) want ze kondigde tevens een wetsvoorstel aan waarin aan elke gastarbeider die na 2 of 3 jaar vrijwillig huiswaarts keerde een bonus van f 5000 in het vooruitzicht zou worden gesteld (Min. SZ 1973: 4).

5.4.5 Eindverslag

Uit het *Eindverslag* van de Bijzondere Commissie (TK 1974) – dat op 27 juni 1974 verscheen – blijkt hoezeer het politieke klimaat zich heeft gekeerd tegen het in de jaren zestig beoogde gastarbeiderbeleid waarin het rotatiebeginsel en de *tijdelijkheidassumptie* centraal stonden. Vrijwel alle partijen in de Tweede Kamer verzetten zich tegen de terugkeerbonus die tot ‘oprotpremie’ (Entzinger 1990: 254; Van Zweeden 1974) wordt bestempeld. De voorlopers van het CDA (KVP, ARP en CHU) vinden de vertrekpremie een oneigenlijk middel om de uitstroom te vergroten en gebruiken daarbij zelfs het argument dat zo feitelijk ‘een roulatiesysteem wordt ingevoerd’. Een betere illustratie van de mate waarin men in hoofd en hart afstand had gedaan van het rotatiebeginsel is haast niet denkbaar. De PvdA vond “de gedachte achter de bonus ... dat de buitenlanders wel hierheen kunnen komen, maar daarna als het enigszins kan na twee of drie jaar weer moeten verdwijnen zeer bezwaarlijk” (TK 1974: 7-8). Ook PPR, CPN en SGP hadden morele bezwaren tegen de vertrekpremie. De VVD tenslotte vond de ver-

trekpremies van weinig respect getuigen en heeft daarnaast ook als bezwaar dat door de snellere vervanging van buitenlandse werknemers de directe en indirecte kosten per werknemer zouden toenemen.

Opvallend in het licht van latere politieke verhoudingen is dat de PvdA de instroom wil afremmen (met een heffing), met name omdat de partij vreest dat de kosten in geval van gezinshereniging de baten zullen overtreffen, terwijl de VVD in geval van gezinshereniging spreekt van een ‘kleiner voordeel’ en nader onderzoek wil naar de economische aspecten. De VVD ziet in gastarbeid een blijvend en structureel verschijnsel: “De draagwijdte van maatregelen tot afremming van de komst van buitenlandse werknemers kan dan ook, slechts beperkt zijn en een eventuele afremming moet geleidelijk geschieden” (TK 1974: 10). De VVD ziet meer in een verbetering van het ondernemersklimaat, zodat diepte-investeringen weer aantrekkelijk worden en een “uitbreiding van het begrip passende arbeid, zodat meer Nederlandse werkzoekenden kunnen worden ingeschakeld” (TK 1974: 10). Het plan de terugkeer te stimuleren faalde omdat “de ‘rechtse’ partijen opkwamen voor de belangen van werkgevers (die niets zagen in steeds weer nieuwe instroom en liever al aanwezige migranten wilden behouden) en de ‘linkse’ partijen voor de belangen van de buitenlandse werknemers (die het recht moesten hebben om hier te blijven indien gewenst)” (Rijkschroeff et al. 2004: 21).

5.4.6 Nota naar aanleiding van het Eindverslag

Als de regering in september 1974 de *Nota naar aanleiding van het Eindverslag* uitbrengt, heeft de regering zich neergelegd bij een permanente vestiging van tenminste een deel van de buitenlandse werknemers: “De Regering zal aan al die buitenlandse werknemers en hun gezinnen, die [hun] aanvankelijk als tijdelijk voorzien verblijf in Nederland een permanent karakter willen geven niets in de weg leggen en de nodige medewerking verlenen bij het treffen van de hiertoe strekkende voorzieningen” (Min. SZ 1974: 14). Voor de overige gastarbeiders acht de regering het van belang dat zij “de band met het moederland levend houden en hun aspiraties op hun toekomstige mogelijkheden in het land van herkomst gericht houden” (Min. SZ 1974: 14).

5.4.7 Context: Tijdelijke politisering en het einde van de tijdelijkheidassumptie

In retrospectief kan men stellen dat het beleid ten aanzien van de buitenlandse werknemers in de eerste helft van de jaren zeventig (en ook daarvoor) tamelijk inconsistent is geweest. Een belangrijke oorzaak is dat het beleid enerzijds de *tijdelijkheidassumptie* niet wilde loslaten, maar zich anderzijds geconfronteerd zag met een alsmaar langer wordende verblijfsduur van veel immigranten waardoor de wenselijkheid van een of andere vorm van integratiebeleid zich opdrong. Dit wordt in het CRM-rapport *Allochtonen in Nederland* door Verwey-Jonker (1973: 215) treffend onder woorden gebracht:

“Het is aanbevelenswaardig een welzijnsbeleid te voeren dat in de fase van tijdelijkheid de grondslag legt voor een duidelijke positie in het geval van permanent verblijf. Men heeft hier te maken met potentiële Nederlandse staatsburgers. Bij deze integratie-politiek zou echter de mogelijkheid van terugkeer niet moeten worden uitgesloten, evenmin als het behoud van eigen aard en eigenwaarde”.

Hierin herkent men het beleidsmotto ‘integratie met behoud van eigen identiteit’. Deze slogan werd door CRM kort na het verschijnen van de *Nota buitenlandse werknemers* geïntroduceerd, maar de onderliggende begrippen waren zwak gedefinieerd (Penninx 1979: 148-152). De achterliggende gedachte was dat immigranten aan de ene kant moesten integreren, omdat ze ondanks hun tijdelijke verblijf niet gemarginaliseerd mochten worden en aan de andere kant – met het oog op de tijdelijkheid van hun verblijf en hun eventuele terugkeer – niet teveel van de cultuur van het thuisland mochten vervreemden (Entzinger 1990: 254). Deze strategie werd niet alleen op buitenlandse werknemers toegepast, maar bijvoorbeeld ook op Rijksgenoten (Penninx 1979: 164).

Naast het integratiebeleid – voor zover dat al bestond – was ook het toelatingsbeleid tweeslachtig. Aan de ene kant verzette de officiële retoriek zich met het oog op terugkeer tegen teveel integratie in – en binding met – de Nederlandse samenleving en was het toelatingsbeleid in naam zeer restrictief. Aan de andere kant was het beleid in een aantal opzichten helemaal niet zo restrictief (vergelijk Ten Doesschate 1993: 31). Zo ondernijnde de overheid met de verlenging van arbeidscontracten zelf de beoogde tijdelijkheid van het verblijf. Daarnaast waren de wervingsovereenkomsten relatief genereus als het om gezinshereniging ging. Zo mochten gastarbeiders uit de wervingslanden onder niet al te stringente condities¹⁹³ reeds na één à twee jaar overgaan tot gezinshereniging en werd kort na het verschijnen van de *Nota buitenlandse werknemers* de wachttijd voor gezinshereniging voor alle vestigingslanden op één jaar gesteld (Min. SZ 1973: 15).

Op vergelijkbare wijze maakte Nederland tijdens de korte economische recessie van 1967 minder werk van de remigratie van werkloos geworden gastarbeiders dan bijvoorbeeld Duitsland (Penninx 1977: 95). Toen na de eerste oliecrisis de werkloosheid onder buitenlandse arbeiders uit wervingslanden snel toenam – van 1,8% in januari 1974 tot 7,8% in november 1975 (Penninx 1977: 17) – werd in tegenspraak met het officiële beleid niet ingezet op grootschalige remigratie van werkloos geworden gastarbeiders. Nederland voerde in tegenstelling tot bijvoorbeeld (alweer) Duitsland een ‘weinig stringent uitwijzingsbeleid’ (WRR 1989: 18). In plaats daarvan nam de regering, daartoe gedwongen door de Kamer, in de praktijk afstand van de basale aanname dat het verblijf van gastarbeiders tijdelijk zou zijn. Dit leidde tot een heel paradoxale situatie: het officiële beleid wilde zeker tot 1973 uitsluitend van tijdelijke immigratie weten (Min. SZ 1973: 4), maar tegelijkertijd maakte Nederland weinig werk van het uitzetten van werkloos geworden gastarbeiders en was het in vergelijking met de buurlanden relatief ruimhartig met het toelaten van gezinsherenigers en immigranten uit oud-koloniën (Choenni 2000: 132). Een belangrijke verklaring is dat men het daadwerkelijk uitzetten van (werkloze) gastarbeiders ook amoreel was gaan vinden, waarbij Zwitserland als afschrikwekkend voorbeeld diende.¹⁹⁴

Ten aanzien van de Surinaamse immigranten zien we een even tweeslachtige houding. Aan de ene kant liet Nederland in de jaren zeventig een substantieel deel van de Surinaamse bevolking toe, maar aan de andere kant bleef de Nederlandse overheid tegen beter weten in vasthouden aan de tijdelijkheidgedachte. De regering had dan ook de grootste moeite om te erkennen dat het om permanente immigranten ging:

“Vergeefs toonde Bovenkerk aan tijdens het hoogtepunt van de *Terug naar Suriname ideologie* dat de Nederlandse politici inclusief de toenmalige premier Den

Uyl en de hele Nederlandse pers zich bezig hielden met een hersenschim. Van enigszins betekenisvolle terugkeer naar Suriname was geen sprake, kon gegeven de Surinaamse arbeidsmarkt geen sprake zijn en zou ook na de onafhankelijkheid geen sprake zijn. Het lukte niet de Nederlandse droom te verdrijven dat op de een of andere wijze de Surinamers weer huiswaarts zouden keren, als maar het juiste beleid werd gevoerd” (Van Amersfoort 1983: 148-149).

Ook anderszins leek de regering geen realistische verwachtingen omtrent de immigratie van Rijksgenoten te hebben. In 1975 werd de onafhankelijkheid aan Suriname mede verleend om de migratie uit dat land een halt toe te roepen. De immigratiepiek voorafgaande aan de onafhankelijkheid was echter “in het geheel niet voorzien” (Rijkschroeff et al. 2004: 17).

Dit inconsistente en soms weinig realistische beleid moet grotendeels begrepen worden uit het naoorlogse taboe op immigratie (zie §5.2.2 & §5.3.2). De overheid meende dat Nederland vanwege de bevolkingsdruk geen immigratieland kon en mocht zijn. *De facto* immigratie werd ontkend door het als tijdelijk voor te stellen en het immigratievraagstuk werd gedepolitiseerd, onder andere door aanwending van het technocratisch compromis (Hoppe 1987; Van Amersfoort 1983):

“Van welbewuste politieke vormgeving aan een minderhedenbeleid is lange tijd geen sprake.¹⁹⁵ Dit blijkt uit het feit dat het minderheden vraagstuk niet of nauwelijks is terug te vinden in de programma’s van de politieke partijen. Reconstructie van het ‘politieke’ debat over het minderhedenvraagstuk betekent in elk geval tot de Molukse terroristenacties van 1978 het reconstrueren van departementale reacties op de instroom van migranten en reacties op elkaars reacties” (Hoppe 1987: 40).

In de tweede helft van jaren zeventig komen zowel de depolitisering als de *tijdelijkheidassumptie* door een aantal min of meer ingrijpende gebeurtenissen onder druk te staan. Het gastarbeiderbeleid leek *passé* door de eerste oliecrisis en het vrijwel volledig stopzetten van de officiële werving (al bedroeg het aantal nieuw afgegeven werkvergunningen in de tweede helft van de jaren zeventig nog altijd een kleine 10 duizend per jaar, zie Figuur 5.4). De toenemende gezinshereniging maakte steeds zichtbaarder dat veel immigranten niet tijdelijk zouden blijven, maar zich permanent wilden vestigen. Door de onafhankelijkheid van Suriname nam de migratie van Surinamers zoals gezegd medio jaren zeventig sterk toe. Tenslotte waren er de terreurdaden van de al dertig jaar ‘tijdelijk’ in Nederland verblijvende Molukkers. Dit alles vond plaats tegen een achtergrond van maatschappelijk onrust en felle ideologische strijd rondom het in 1975 ingediende wetsontwerp voor de *Wet Arbeid Buitenlandse Werknemers* (1978) die de *Wet Arbeidsvergunning Vreemdelingen* uit 1964 moest vervangen. Het in de jaren zeventig sterk uitdijende netwerk van minderhedenorganisaties en zaakwaarnemers¹⁹⁶ mobiliseerde vrij grootschalig verzet tegen de voorgenomen wet, die als discriminerend en onrechtvaardig werd gezien. In 1976 werd in Utrecht zelfs door ruim 10 duizend gastarbeiders en Nederlanders gedemonstreerd tegen deze wet. Op deze demonstratie werd de verantwoordelijk minister als ‘racist’ en ‘fascist’ bestempeld. Deze strijd leidde tot een ‘politisering van de arbeidsmigratie’ (Schuster 1999: 194-196). Al deze gebeurtenissen zorgden voor een politisering¹⁹⁷ van immigratie (als tegenhanger van tijdelijk verblijf) en de uiteindelijke erkenning dat de meeste

immigranten zich blijvend zouden vestigen. Zo ontstond aan *sense of urgency* die uiteindelijk zou leiden tot de ontwikkeling van een meer eenduidig en coherent beleid, het zogenaamde minderhedenbeleid dat het onderwerp vormt van de volgende paragraaf.

Zoals in §2.3.4 reeds is verteld, vormden de minderhedenonderzoekers van het eerste uur en het Ministerie van CRM de drijvende kracht achter deze omslag in het denken. De verandering van het beleid vond dan ook vooral vanuit CRM plaats. Zo stelde de Directeur-generaal van CRM reeds in 1978: “Thans verkeren wij in een periode waarin wij er aan de hand van niet te loochenen cijfers, van moeten uitgaan dat Nederland een immigratieland is geworden” (Penninx 1979: 151). Binnen CRM wordt in deze periode de afdeling ‘Migrerende Groepen’ die eind jaren zestig was ingesteld, omgevormd tot de ‘Directie Culturele Minderheden’, waarmee impliciet de erkenning van de permanente vestiging werd onderstreept. Toch betekende dit geen verschuiving naar een immigratieperspectief, want ook de veelal autochtone woonwagengebouwers werden tot de minderheden gerekend.

Met het nieuwe beleid kwam ook een einde aan de versplintering en *ad hoc* karakter van het migratiebeleid dat tot dan toe bij verschillende ministeries berustte. Met name de ‘arbeidsmarktvisie’ van SZ en de ‘welzijnsvisie’ van CRM stonden op gespannen voet met elkaar en het gebeurde herhaaldelijk dat de twee ministeries en hun ministers publiekelijk tegenover elkaar stonden (Hoppe 1987: 43-44). Aan deze onverkwikkelijke situatie kwam een eind toen Binnenlandse Zaken in 1979 het coördinerend ministerie werd (Entzinger 1990: 256).

Het nieuwe beleid evolueerde geleidelijk. Terwijl vanaf medio jaren zeventig de gedachte dat de migranten zouden blijven, de agenda- en beleidsvorming domineerde, bleef de tijdelijkheidgedachte in de beleidsuitvoering en de ideologievorming tot in de jaren tachtig een rol spelen (Hoppe 1987: 56-58). Ook het motto ‘integratie met behoud van eigen identiteit’ werd in de jaren tachtig door sommige partijen en ministeries nog gehanteerd (Rijkschroeff et al. 2004: 31). Wat dat betreft kan de periode 1975-1980 als een overgangperiode worden opgevat (vergelijk Entzinger 1990: 253-255; Lucassen & Köbben 1992: 153-154; Entzinger 1984).

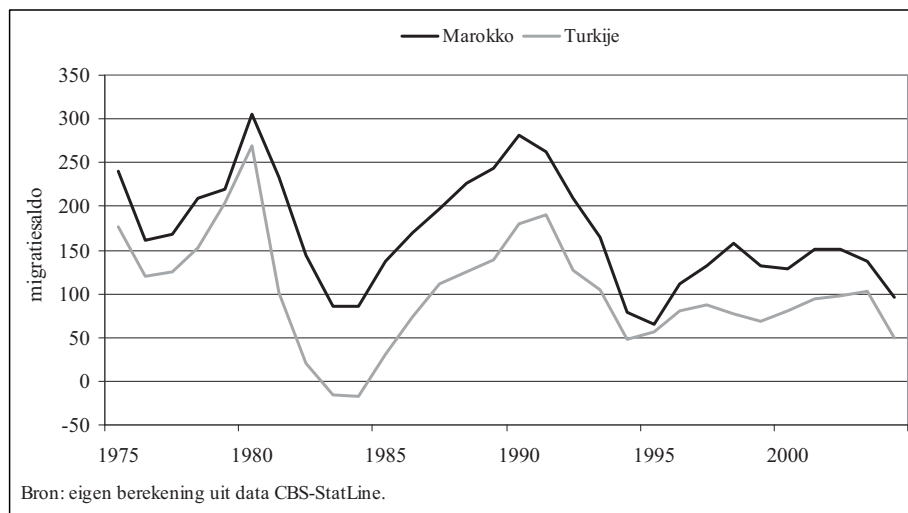
5.5 De periode 1980-1990: Minderhedenbeleid

5.5.1 Immigratie: Gezinsvorming & diversificatie van herkomstlanden

De immigratie laat vanaf 1980 een zeer scherpe daling zien (zie Figuur 5.3). Het migratiesaldo van niet in Nederland geboren personen dat in 1980 op 63 duizend had gelegen, halveerde in 1981 tot 29 duizend. Na een dieptepunt van 14 duizend personen in 1983 – het jaar waarin de *Minderhedennota* het licht zag – begon de immigratie echter weer te stijgen tot 67 duizend personen in 1990. Een belangrijke reden voor deze daling begin jaren tachtig is het feit dat Nederland de ernstigste economische crisis sinds de jaren dertig doormaakte (zie §4.6). Daarnaast werd de immigratie mogelijk (tijdelijk) afgeremd door beperkende maatregelen zoals de invoering van een visumplicht voor Surinamers en Turken (vanaf 1980) en Marokkanen (vanaf 1983) en het stellen van een inkomenseis als voorwaarde voor het laten overkomen van een huwelijkskandidaat (vanaf 1983) (Van Wissen & De Beer 2000: 150-151; Cornelis 1990: 19). Ten-

slotte werd de *Wet Arbeidsvergunning Vreemdelingen* uit 1964 in 1979 vervangen door de stringentere *Wet Arbeid Buitenlandse Werknemers*. In deze wet werd de arbeidsvergunning vervangen door een tewerkstellingsvergunning en werd het illegaal in dienst nemen van buitenlandse werknemers zwaarder strafbaar gesteld (Ten Doesschate 1993: 31-32).

Figuur 5.7 Migratiesaldo naar geboorteland per 1000 op 1 januari 1974 in Nederland verblijvende onderdanen uit Turkije en Marokko, 1975-2005



Omdat de primaire migratie door de genoemde maatregelen werd afgeremd, bestaat een groot deel van de migratie vanaf de jaren tachtig uit volgmigratie en dan met name gezinsgerelateerde migratie. Een belangwekkende ontwikkeling is de gezinsvormende migratie van met name tweede generatie Turkse en Marokkaanse immigranten. Daarnaast treedt er ook een vorm van ‘her-migratie’ op: een kwart van de Turkse en een achtste van de Marokkaanse immigranten die zich in 1986 in Nederland vestigden had reeds eerder in Nederland gewoond (Cornelis 1990: 29). Figuur 5.7 geeft een indruk van de volgmigratie van de tot 1974 geworven Turkse en Marokkaanse gastarbeiders.¹⁹⁸ De stijging tot 1980 kan nog deels aan primaire migratie worden toegerekend, maar de toename vanaf medio jaren tachtig is echter vrijwel volledig toe te rekenen aan gezinsgerelateerde immigratie. Het is voor de Nederlandse overheid overigens niet zonder meer mogelijk om invloed uit te oefenen op gezinsvormende en gezinsherenigende immigratie, omdat het recht op familieleven verdragsrechtelijk is vastgelegd.¹⁹⁹

Verder neemt de immigratie uit landen van de zich gestaag uitbreidende EEG na een tijdelijke terugval begin jaren tachtig weer toe. Ook het migratiesaldo van Antillianen begint in de jaren tachtig te stijgen (zie Figuur 5.3) Tenslotte begint zich in de jaren tachtig een nieuwe trend af te tekenen. Onder meer door de komst van uitgenodigde vluchtelingen en asielzoekers begint het aantal landen van herkomst met een substantiële migrantengemeenschap in Nederland zich uit te breiden, onder meer met landen als Iran, Ghana en Sri Lanka (Cornelis 1990: 29). Dit verklaart ook de relatieve

toename van de categorie ‘overig niet westers’ in Figuur 5.1. In de periode 1972-1991 schommelde het percentage in deze categorie tussen 19% en 22% (van het totaal aantal niet-westerse allochtonen), maar vanaf 1992 steeg dit aandeel gestaag tot 33% in 2005.²⁰⁰

5.5.2 Het WRR-rapport *Etnische minderheden*

De ontwikkeling van het minderhedenbeleid, zoals dat in de *Minderhedennota* (Min. BiZa 1983) werd neergelegd, kan men reconstrueren aan de hand van drie belangrijke documenten die aan de Nota voorafgingen, te weten het WRR-rapport *Etnische minderheden* (1979), de *Regeringsreactie* op dit rapport (Regeringsreactie 1980) en de *Ontwerp-Minderhedennota* (Min. BiZa 1981). Deze drie documenten worden dan ook in de analyse betrokken.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid bracht in 1979 op eigen initiatief een rapport uit over het ‘vraagstuk van de etnische minderheden’. Dit rapport bestond uit twee delen, het eigenlijke rapport en een door Penninx uitgevoerde voorstudie met daarin een omvattend overzicht van de stand van zaken en de voorhanden zijnde kennis omtrent dit vraagstuk (Penninx 1979). De studie van Penninx richtte zich op buitenlandse werknemers en hun gezinnen, Rijksgenoten en Molukkers. In de conclusies en aanbevelingen brengt Penninx de volgende punten naar voren (Penninx 1979: 163-174):

1. De overheid moet de fictie van tijdelijkheid loslaten en een lange termijn visie op immigratie ontwikkelen. De slogan ‘integratie met behoud van eigen identiteit’ acht Penninx te vaag. De overheid dient zich een beeld te vormen van de gewenste toekomstige samenleving en een keuze te maken voor een beleid dat ergens tussen segregatie en assimilatie in ligt. Een dergelijke lange termijnvisie “roept enerzijds de vraag op, tot op welke hoogte een samenleving (nieuwe) culturele verscheidenheid kan verdragen zonder zichzelf geweld aan te doen en anderzijds in welke mate en in welk tempo van de immigranten aanpassing aan die nieuwe samenleving kan worden gevraagd zonder henzelf geweld aan te doen” (Penninx 1979: 170). Als aangenomen wordt dat het verkrijgen van een gelijkwaardige positie voor minderheden in de Nederlandse samenleving de doelstelling van dit nieuwe beleid is, dan zijn er twee ideaaltypische beleidsstrategieën mogelijk: “een op emancipatie gericht beleid, dat als primaire ingang [i] de eigen identiteit kiest” (meer groepsgericht) of (ii) “de integratie van het individu kiest”, waarbij Penninx’ voorkeur uitgaat naar optie (ii) (Penninx 1979: 171).
2. De overheid moet het over verschillende ministeries verdeelde beleid ten aanzien van minderheden vanuit één centraal punt coördineren. Penninx’ voorkeur gaat daarbij uit naar het Ministerie van Binnenlandse Zaken, mede omdat dit ministerie een directe lijn heeft met het gemeentelijk niveau van bestuur. Een apart ministerie voor minderheden acht hij onwenselijk omdat dit hun uitzonderlijke positie zou benadrukken.
3. Het minderhedenbeleid moet cijfermatig en wetenschappelijk onderbouwd worden. Er zijn maar weinig betrouwbare gegevens beschikbaar en de hoeveelheid data lijkt soms omgekeerd evenredig te zijn met de verblijfsduur. Interesse in onderzoek vindt men bijna uitsluitend bij CRM waar het leidde tot de oprichting

van de ACOM. Bij het verzamelen van data is echter een nauwkeurige afweging nodig tussen enerzijds het belang van gegevens om het beleid op te funderen en anderzijds de privacy van kwetsbare groepen. Penninx roept op tot een nadere verkenning van deze laatste kwestie.

4. De minderheden hebben een zwakke economische positie en rechtspositie en hun graad van (zelf)organisatie is niet heel hoog. Feitelijk vormen de welzijnsstichtingen – bemand met (deels Nederlandse) zaakwaarnemers – hun enige invloedskanaal. Daarom moeten de minderheden structureel inspraak krijgen in de beleidsvorming en beleidsuitvoering.

De WRR nam in zijn rapport (1979) de meeste van deze punten over. Het beleid moest de *tijdelijkheidsassumptie* loslaten en zich richten op een gelijkwaardige deelname van minderheden aan de samenleving. Om dat te bereiken diende discriminatie te worden uitgebannen en dienden gelijke kansen, rechten en plichten voor allochtonen te worden gerealiseerd. Dit zou wederzijdse aanpassing vergen van zowel meerderheid als minderheden, “zonder dat er sprake is van redelijkerwijs ongerechtvaardigde verwerping of veronachtzaming van essentiële culturele waarden” en zonder dat “kansverbetering voor etnische minderheden kansverslechtering voor autochtonen” zou betekenen (WRR 1979: XXXIX).

De Raad ziet in zijn algemeenheid drie soorten problemen samenhangend met “de immigratie van omvangrijke groepen van een andere cultuur en/of ras in een gevestigde samenleving”: (1) achterstandsproblemen, (2) culturele of identiteitsproblemen en (3) aanpassingsproblemen in de ontvangende samenleving (WRR 1979: VII). De Raad legt echter het zwaartepunt bij de achterstandsproblemen. Ondanks dat de etnische minderheden wat betreft cultuur en migratiemotief een heterogene verzameling vormen, meent de Raad dat “er duidelijk sprake is van een gemeenschappelijk problematiek”, die tot uiting komt “in een relatief laag opleidingsniveau, ... een geringe vakbekwaamheid en scholing” en een gebrek aan economische macht (WRR 1979: X, XII).

Ook als het om de afbakening van de doelgroepen gaat heet het dat het “gaat om de sociaal-economisch zwakke leden van de minderheidsgroepen” (WRR 1979: X). Opvallend is dat de definitie van ‘achterstandsproblemen’ (“in welke mate hebben leden van deze groepen ten gevolge van hun sociaal-economische positie minder mogelijkheden tot gelijkwaardige deelneming in de samenleving”) een enigszins emancipatoir perspectief verraadt (WRR 1979: VII); niet de sociaal-economische positie zelf wordt hierin centraal gesteld, maar de mate waarin die positie gelijkwaardige participatie verhindert. Naast opheffen van de achterstand vormde “culturele gelijkwaardigheid in een open, multi-etnische samenleving” een tweede beleidsdoel (WRR 1979: XVIII-XXIV), dat echter ten dienste staat van de achterstandbestrijding “Een versterkte deelneming van de minderheden in de Nederlandse samenleving verdraagt zich niet met een cultureel isolement” (WRR 1979: XXI).

5.5.3 Regeringsreactie ‘Etnische minderheden’

De regering kwam in 1980 met een reactie op het WRR-rapport waarin ze in grote lijnen de conclusies en aanbevelingen onderschreef en deels omzette in be-

leid(svoornemens).²⁰¹ De regering sluit de extremen segregatie en assimilatie uit. Als het gaat om het spanningveld tussen ‘identiteit’ en ‘individu’ dan stelt de regering “in principe het belang van het individu voorop. Expliciet wordt verwezen naar de andere “familieverhoudingen ... in een Islamitische cultuur ... ten aanzien van meisjes en vrouwen” (Regeringsreactie 1980: 5). Verder constateert de regering dat veel van de problemen van allochtonen overeenkomsten vertonen met de problemen van autochtonen in een sociaal-economische achterstandspositie, wier kansen als gevolg van het minderhedenbeleid niet mogen verslechteren. Tevens toont de regering zich beducht voor de stigmatiserende werking van een minderhedenbeleid. Daarom stelt ze een ge-laagde aanpak voor: (a) een algemeen achterstandsbeleid voor allochtonen en autochtonen (b) “een beleid gericht op het opheffen van achterstanden, die met het zijn van (etnische) minderheid in dit land gepaard gaat; (c) een specifiek minderheidsgroepenbeleid” (Regeringsreactie 1980: 6-8).

5.5.4 Ontwerp-Minderhedennota

In de *Ontwerp-Minderhedennota* worden de doelgroepen van het beleid vastgesteld, zonder overigens met een definitie van het begrip ‘minderheid’ te komen. Deze doelgroepen zijn: buitenlandse werknemers uit wervingslanden en hun gezinnen, Surinamers, Antillianen, Molukkers, vluchtelingen, zigeuners en woonwagenbewoners, een tamelijke heterogene verzameling (Min. BiZa 1981: 11-12). De insluiting van de autochtone woonwagenbewoners en de uitsluiting van een belangrijke groep immigranten als de Chinezen, laat zien dat het minderhedenbeleid zich richtte op integratie en emancipatie en niet op toekomstige immigratie (vergelijk Penninx 1988b: 18). Als voorwaarde voor welslagen wordt daarom een restrictief toelatingbeleid genoemd: “een onbeheerste toestroom van vreemdelingen zal maatschappelijke kosten tot gevolg hebben die de samenleving niet meer bereid is op te brengen [en het] onmogelijk maken de doelstelling van het minderhedenbeleid te verwirkelijken” (Min. BiZa 1981: 41). De impliciete aanname dat de immigratie van de jaren zestig en zeventig in feite een unieke gebeurtenis was die zich vanwege een stringent toelatingsbeleid niet zou herhalen wordt in het vervolg aangeduid als de *éénmaligheidassumptie*.

Tevens wordt in de *Ontwerp-Minderhedennota* voor het eerst een doelstelling voor het minderhedenbeleid geformuleerd: “Het minderhedenbeleid is gericht op de totstandkoming van een samenleving waarin de in Nederland verblijvende leden van minderheidsgroepen ieder afzonderlijk en als groep een gelijkwaardige plaats en volwaardige ontplooiingskansen hebben” (Min. BiZa 1981: 35). Deze doelstelling lijkt een politiek compromis te zijn dat geen keuze maakt tussen een benadering gericht op groepen en een benadering gericht op het individu.²⁰²

Het voorgestane beleid was ambitieus, want het richtte zich niet alleen op de minderheden, maar op de hele samenleving, die “door aanpassing van de eigen normen, waarden en opvattingen” ruimte moest bieden voor de ontplooiing van de minderheden. Andersom mocht van de minderheden verwacht worden dat zij “ter wille van een gelijkwaardige plaats in de Nederlandse samenleving ook tot aanpassing bereid zijn” (Min. BiZa 1981: 37). Onder die aanpassingen worden begrepen het zich eigen maken van de Nederlandse sociale vaardigheden waaronder de Nederlandse taal en het respecteren van de democratische beginselen en de onderliggende rechtsorde

(Min. BiZa 1981: 38). “Hiermee wordt volstrekt niet bedoeld enige vorm van assimilatie te verdedigen” (Min. BiZa 1981: 37) benadrukt de nota, een indicatie hoe extreem gevoelig assimilatie toen lag.²⁰³

Waar het WRR-rapport de nadruk legt op het inlopen van de achterstand, is in de *Ontwerp-Minderhedennota* emancipatie het belangrijkste beleidsdoel. “De gedachte hierachter was dat een groep eerst in staat moest worden gesteld haar eigen identiteit tot ontwikkeling te brengen en pas daarna sterk genoeg kon worden geacht om via de reguliere instantie aan de samenleving te participeren” (Entzinger 1990: 258), overigens volgens Fennema et al. (2001) een empirische houdbaar idee. Hierin klinkt de echo van de verzuiling en het christen-democratisch motto ‘emancipatie in eigen kring’ door (vergelijk Rijkschroeff et al. 2004: 182-183). Dit gevoel leefde sterk onder CDA-politici die een parallel zagen tussen “de eigen emancipatiestrijd uit het verleden en de toekomstige emancipatiestrijd van etnische minderheden” en daarom ontvanke-lijk waren voor pressie van minderheidsgroepen en hun zaakwaarnemers.²⁰⁴ De aan het wetenschappelijk bureau van het CDA verbonden politiek-filosoof Klop (1982) bepleitte bijvoorbeeld de vorming van een islamitische zuil (Rath & Schuster 1999). Zelfs begin jaren negentig werd er nog gedebatteerd over de ‘wenselijkheid van een islamitische zuil’ en meende CDA-premier Lubbers “dat de moslims hun eigen cultuur in Nederland moeten kunnen bewaren, zolang hun leiders [‘voormannen’] maar voor de overheid aanspreekbaar blijven op het gedrag van sommigen in de groep” (Fermin 1997: 126).

5.5.5 *Minderhedennota*

In grote lijnen komt de *Minderhedennota* overeen met de *Ontwerp-Minderhedennota* al wordt er een nieuw thema geïntroduceerd, namelijk dat van de achterstandswijken (Min. BiZa 1981: 14-15). Zoals in de eerdere beleidsstukken toonde de regering zich in de nota bewust van het risico dat categorale voorzieningen de minderheden juist in een isolement kunnen plaatsen. De nota geeft de voorkeur aan het verbeteren van de toegankelijkheid van algemene voorzieningen en het streven naar een evenredig gebruik van algemene voorzieningen die door minderheden onderbenut worden. De overheid stelde dat bij evenredig gebruik de minderhedenpositie is verdwenen en evenredigheid werd daarom een maatstaf voor toegankelijkheid. ‘Toegankelijkheid’ en ‘Evenredigheid’ werden de kernbegrippen van het minderhedenbeleid. Er werd een longitudinaal onderzoeksproject opgezet dat diende ter bevordering en monitoring van de toegankelijkheid en evenredigheid, het SPVA (Sociale Positie en Voorzieningengebruik Allochtonen) (Entzinger 1990: 257-259; Choenni 2000: 133-135).

Het belangrijkste verschil met de *Ontwerp-Minderhedennota* is dat het accent weer verschuift van de emancipatiedoelstelling naar de achterstandsbestrijding (Min. BiZa 1983: 11). Entzinger noemt drie redenen waarom het accent in de *Minderhedennota* weer meer op het wegnemen van de achterstandspositie werd gelegd: (1) Het emancipatiebeleid vroeg om een groot aantal nieuwe categorale voorzieningen die vanwege de veelheid van vaak kleine minderheidsgroepen kostbaar zouden zijn en voor de kleinere groepen ook weinig draagvlak zouden vinden. “Juist in het begin van de jaren tachtig traden hier en daar in Nederland de anti-minderhedengevoelens duidelijker op de voorgrond dan tot dan toe het geval was geweest. Men kan zich voorstel-

len dat dat voor een overheid geen goed klimaat vormt voor een genereus minderhedenbeleid” (Entzinger 1990: 258-259). (2) Verder bleek het praktisch moeilijk om het gelijkheidsbeginsel toe te passen op de migrantenculturen: de overheid werd geconfronteerd met ‘afbakeningsproblemen’ en “met de vraag of toepassing van het gelijkheidsbeginsel nu betekent of verschillende culturen juist wel of juist niet gelijk moeten worden behandeld” (Entzinger 1990: 259). (3) De belangrijkste reden voor verschuiving richting achterstelling en achterstandbeleid begin jaren tachtig, was echter de verslechtering van de sociaal-economische positie van minderheden, met name de werkloosheid,²⁰⁵ die bij sommige groepen opliep tot 40% (Entzinger 1990: 259).

Dat de nadruk meer op de achterstandpositie werd gelegd wil echter niet zeggen dat de andere gebieden verwaarloosd werden. In 1985 werd bijvoorbeeld de Landelijke Advies- en Overlegstructuur (LAO) in het leven geroepen om zo de inspraak van minderheden in ontwikkeling en uitvoering van beleid en programmering van beleidsonderzoek te vergroten. Andere maatregelen om de emancipatie te verbeteren lagen vooral in de culturele sfeer (kunst, omroep, godsdienstbeleving) en onderwijs (OETC). “De grondgedachte achter dit onderdeel van het beleid is dat een multi-etnische samenleving pas goed kan functioneren wanneer de culturen van de diverse etnische groepen door de overheid gelijkwaardig worden behandeld” (Entzinger 1990: 257). Ter verbetering van de rechtspositie werd de dubbele nationaliteit mogelijk gemaakt. Ook kregen immigranten na vijf jaar verblijf in Nederland stemrecht in de gemeenteraadsverkiezingen (Entzinger 1990: 257-259; Choenni 2000: 133-135).

Het Minderhedenbeleid was van meet af aan tweeslachtig; duidelijk keuzes voor een benadering gericht op groepen dan wel individuen, voor een sociaal-economisch achterstandsbeleid dan wel een sociaal-cultureel emancipatiebeleid werden niet gemaakt:

“Het thans [1987] gevoerde minderhedenbeleid berust nog steeds op het WRR-rapport van 1979 en de mede als regeringsreactie daarop geschreven, Minderhedennota uit 1983. Aan het WRR-rapport lag (niet uitsluitend, maar vooral) een functionalistische beleidstheorie ten grondslag die wettelijke en sociaal-economische gelijkstelling van etnische individuen en groepen prioriteit gaf. Onder druk van de uitgebreide inspraakronde van 1981 over de Ontwerp-Minderhedennota is die prioriteit afgezwakt door nadrukkelijk elementen toe te voegen van een concurrerende beleidstheorie: een conflictmodel van emancipatie van etnische groepen waarin politiek en cultureel pluralisme de boventoon voert. De spanningenverhouding tussen beide beleidstheorieën doet zich in de alledaagse uitvoeringspraktijk voelen en werkt remmend” (Hoppe 1987: 17).

Illustratief voor de mate waarin ‘emancipatie’ en ‘politiek en cultureel pluralisme’ de inspraakronden domineerden is een analyse van de commentaren op de *Ontwerp-Minderhedennota* van een honderdtal maatschappelijke organisaties opgesteld tijdens de inspraaktermijn. Aan de sociaal-economische aspecten wordt in deze commentaren weinig aandacht besteed (Urbanus 1983).²⁰⁶ In sommige gevallen leidde de twee doelstellingen van het Minderhedenbeleid (emancipatie en achterstandsbestrijding) tot inconsistenties. Zo kregen immigrantenkinderen ter verbetering van hun ‘zelfconcept’ (Lucassen & Köbben 1992) Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur

(OETC), terwijl de hieraan verbonden vermindering van de reguliere lestijd met 20% hoogstwaarschijnlijk bestaande (onderwijs)achterstanden groter maakte.

5.5.6 Context: Depolitiseren en *cordon sanitair*

Zoals eerder gememoreerd was immigratie in de naoorlogse periode tot eind jaren zeventig met taboes omgeven, waardoor het vraagstuk feitelijk gedepolitiseerd werd en er van een samenhangend migratiebeleid geen sprake was. Na een korte periode van politisering waarin de aanzet werd gegeven tot het minderhedenbeleid, zette deze depolitisering van het ‘minderhedenvraagstuk’ zich in gewijzigde vorm voort.

Een belangrijke verklaring voor deze depolitisering is de opkomst van extreemrechtse partijen.²⁰⁷ Reeds in de jaren zeventig waren de voorboden van deze ontwikkeling zichtbaar. In 1972 waren er rassenrellen geweest in de Rotterdamse Afrikaanderwijk. Daarnaast deed ook de extreemrechtse Nederlandse Volks-Unie (NVU) van zich spreken al was de *impact* van deze beweging beperkt; toen de extreemrechtse politicus Joop Glimmerveen in 1974 deelnam aan de gemeenteraadsverkiezingen in Den Haag lukte het hem niet om een raadszetel te verkrijgen. Een reden voor dat beperkte succes is wellicht dat deze politieke entrepreneur teveel herinneringen opriep aan de Tweede Wereldoorlog, een zeer traumatische ervaring in het Nederlandse collectieve geheugen. Glimmerveen verheerlijkte bijvoorbeeld openlijk Adolf Hitler (Elbers & Fennema 1993: 101-102).²⁰⁸ Andersom was de herinnering aan de Tweede Wereldoorlog een belangrijke achterliggende reden voor de depolitisering.²⁰⁹

In de jaren tachtig veranderden de politieke verhoudingen. De diepe economische crisis verscherpte de tegenstellingen tussen autochtonen en allochtonen, vooral in de oude wijken in de grote steden. Extreemrechtse partijen kregen een niet te verwaarlozen aanhang (Choenni 2000: 135). Bovendien had een nieuwe speler de politieke arena betreden, namelijk de politicoloog Hans Janmaat. Alhoewel Janmaat geen briljant politicus was, stak hij het electoraal aanmerkelijk handiger aan de steel dan zijn voorgangers. Hij bezette voor de Centrum Partij (CP) van 1982 tot 1986 één zetel in de Tweede Kamer en kwam met de nieuw opgerichte partij CD (Centrum Democraten) in 1989 opnieuw in de volksvertegenwoordiging (Elbers & Fennema 1993: 101-103). Janmaat verzette zich tegen de blijvende vestiging van immigranten en tegen het optuigen van een multiculturele samenleving. Het is belangrijk te beseffen dat economische argumenten tegen immigratie een belangrijke rol speelden in het gedachtegoed van de CP en de CD. Deze partijen ageerden tegen de “‘miljoenenindustrie’ van het minderhedenbeleid” en stelden zich op het standpunt dat “het stelsel van sociale zekerheid” onbetaalbaar zou worden door het (over)gebruik van immigranten en “alleen ‘gehandhaafd’ [zou] kunnen blijven als het beperkt wordt tot ‘de eigen bevolking’” (Fermin 1997: 140, 145-146).²¹⁰ Met name bij Hans Janmaat²¹¹ “overheerst het economisch argument”; hij “gaat uit van de calculerende burger, die zich verzet tegen het feit ‘*dat hij honderdduizend gulden staatsschuld om zijn nek heeft en een uitkeringstrekker op zijn rug*’” (Elbers & Fennema 1993: 104-105). “Het probleem van de buitenlanders is voor hem allereerst een financieel probleem” (Elbers & Fennema 1993: 104-105). Janmaat ageert tegen verdringing op de arbeidsmarkt en tegen de kosten verbonden aan het opvangen van vluchtelingen: “‘elke vluchteling kost ons, laten we zeggen: tweehonderdduizend gulden? En hoeveel zullen er dit jaar binnenkomen? Honderdduizend? dat kunnen we toch niet opbrengen?’” (Elbers & Fennema 1993: 105). Met der-

gelijke standpunten legden partijen als de CP en de CD een grote hypotheek op elke economische analyse van de voor- en nadelen van immigratie.²¹²

De opkomst van extreemrechts had zijn weerslag op de invulling van het minderhedenbeleid. De overheid reageerde – zoals vanouds (zie §2.3.2) – met het ontwikkelen van een ‘technocratisch compromis’. Nadat was vastgesteld dát een minderhedenbeleid noodzakelijk was, werd de invulling overgelaten aan experts, dat wil zeggen, aan de minderhedenonderzoekers en dat verklaart ook hun grote invloed op het beleid in die periode. Depolitisering garandeerde dat het minderhedenbeleid lang genoeg gevrijwaard bleef van politieke strubbelingen om de gewenste positieverbetering van de minderheden te bewerkstelligen. Dat was bijvoorbeeld ook de positie van PvdA-politicus Henk Molleman, die als een drijvende kracht en architect van het minderhedenbeleid kan worden gezien en van 1979 tot 1990 als Directeur Integratie Minderheden (BiZa) betrokken was bij de implementatie ervan (Scholten 2007: 125-126). Paradoxaal genoeg versterkte de opkomst van extreemrechts de consensus onder de grote politieke partijen en er waren weinig openlijke meningverschillen tussen de partijen over immigratie of integratie. Dat wordt treffend geïllustreerd door het feit dat de PvdA’er Molleman door VVD-minister van BiZa Hans Wiegel gevraagd werd het DCM te leiden (Scholten 2007: 125-126).

De angst om racisme en discriminatie aan te wakkeren leidde er zoals eerder gezegd toe dat de overheid bij het ontwikkelen van het minderhedenbeleid vooral inzette op algemeen beleid en niet op specifiek (categoriaal) beleid. De vrees dat specifiek op minderheden gericht beleid met name in de oude wijken de concurrentie tussen allochtonen en autochtonen zou versterken overschaduwde dan ook de debatten over het te voeren minderhedenbeleid (Rijkschroeff et al. 2004: 29):

“De angst voor discriminatie én de angst om van discriminatie beschuldigd te worden speelden in deze en de hierop volgende debatten een rol. Dit moet mede worden bezien in het licht van de discussie over wijzigingen in de Grondwet die in 1983 ertoe leidde dat het recht op non-discriminatie als eerste artikel werd opgenomen” (Rijkschroeff et al. 2004: 29).

Deze vrees beperkte zich niet tot de debatten in het parlement; door de opkomst van extreemrechtse partijen gingen de overige politieke partijen het minderhedenvraagstuk depolitiseren:

“‘Twee issues moet je niet opblazen’ zei PvdA-campagneleider Kees Bode begin mei in Vrij Nederland. ‘Ontwikkelingssamenwerking en vreemdelingen’. Minderhedenskundige Frank Bovenkerk had de politici al eens geprezen vanwege hun terughoudendheid op dit laatste gebied. ‘Er is een soort stilzwijgende afspraak tussen de politieke partijen, ‘verklaarde hij, ‘om het minderhedenvraagstuk niet tot een punt te maken waarmee je verkiezingswinst kunt boeken’”.²¹³

Deze depolitisering wordt ook in retrospectief in verband gebracht met de angst om extreemrechtse partijen in de kaart te spelen (Vermolen 1996: 312). Met name gedurende de jaren tachtig bestond er een *gentleman’s agreement* om het vreemdelingenbeleid geen onderwerp van publieke discussie te laten zijn (vergelijk ook Penninx et al. 2005; Scholten 2007: 126). Deze stilzwijgende afspraak beperkte zich niet tot de politiek alleen. In de media nam in de jaren tachtig en negentig de aandacht voor *issues*

met betrekking tot immigratie en immigranten steeds *af* in de aanloop naar de verkiezingen. Deze depolitisering in de media zou voortduren tot de millenniumwisseling (en daarna verrassend genoeg in tegendeel verkeren) (Scholten & Timmermans 2004). Sommige commentatoren constateerden een breed gedragen ‘taboe’ als het om aan immigratie en integratie gerelateerde *issues* ging (Schoo 2000; Vuijsje 1997; Vuijsje 1986). In ieder geval kenmerkte de depolitisering van de jaren tachtig zich door twee specifieke, onderling samenhangende taboes, namelijk het taboe om *extreemrechts in de kaart spelen* (dat wil zeggen, extreemrechtse partijen ammunitie verschaffen voor hun tegen immigranten gerichte argumentatie) en het taboe op *blaming the victim* (dat wil zeggen, immigranten de schuld geven van de slechte positie waarin ze verkeren, bijvoorbeeld ten aanzien van criminaliteit of uitkeringsafhankelijkheid).

Het was een gangbare opvatting dat depolitisering een plausible wijze van conflictbeheersing en ‘ontscherping’ was. Voor deze opvatting werden twee argumenten aangevoerd:

“(1) Depolitisering van etniciteit delegitimeert en ontmoedigt de politieke mobilisatie van autochtone etniciteit. Dit is het argument tegen de Centrum Partij en andere politieke stromingen die munt zouden willen slaan uit de xenofobie en het latente racisme onder bepaalde delen van de Nederlandse kiezers. (2) Depolitisering van etniciteit schept juist voor etnische groepen een zekere vrije speelruimte waarmee zij hun voordeel kunnen doen” (Hoppe 1987: 14).

De depolitisering had als paradoxaal gevolg dat de minderheden meer invloed kregen dan “ze puur getalsmatig ooit hadden kunnen verwerven” (Hoppe 1987: 62). Maar tegelijkertijd leidde het “in omvang sterk toegenomen minderhedennetwerk” (Hoppe 1987: 62) tot zorgen over het draagvlak onder het electoraat:

“Die zorgen openbaarden zich vooral in de reacties van politici en ambtenaren op de ‘successen’ van de Centrum Partij. Zij vreesden dat de Centrum Partij succesvol zou kunnen inspelen op ‘anti-buitenlander’ gevoelens die vooral zouden leven onder kansarme autochtonen in achterstandswijken. Dit zou, zo redeneerden zij, het minderhedenvraagstuk kunnen politiseren. Als dat gebeurde, zo redeneerden zij verder, zou dit de grotere Nederlandse politieke partijen kunnen ‘dwingen’ tot een minder gunstig standpunt inzake minderhedenkwesties. ... Op het moment dat de verlichte voorhoede en de ‘zaakwaarnemers’ twijfelden aan de gezindheid van een deel van het eigen electoraat, verstreekte dat de depolitiseringstendens” (Hoppe 1987: 62).

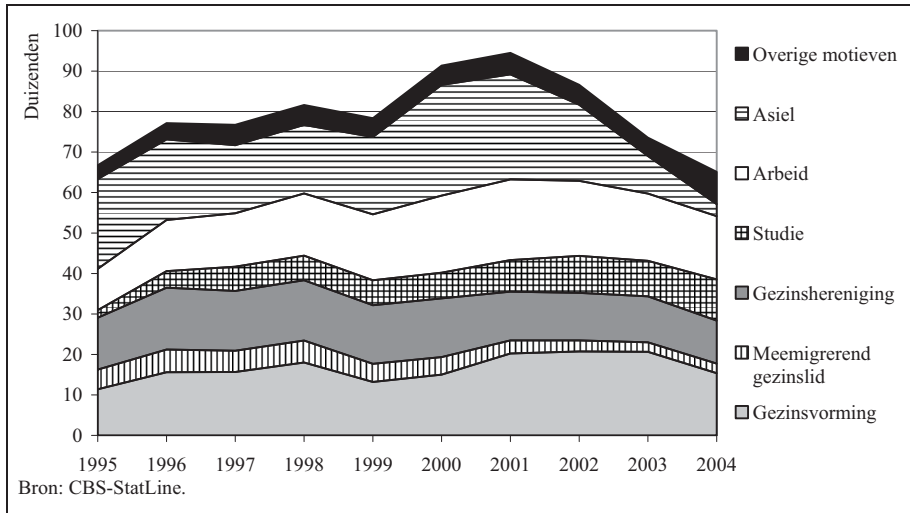
Toen het *cordon sanitaire* eenmaal om extreemrechts heen was gelegd, bleek het moeilijk om een weg terug te vinden en argwaan jegens bepaalde delen van het autochtone electoraat hield de depolitisering in stand: “de angst dat het politieke draagvlak minder groot is dan gedacht, stimuleert voortgezette depolitisering en verhindert in elk geval (her)politisering waarin de ware omvang van het draagvlak duidelijk vastgesteld zou kunnen worden” (Hoppe 1987: 62). Politisering brengt risico’s met zich mee, meent Hoppe, zoals spanningen tussen minderheden en bepaalde groepen autochtonen. “Evenmin valt te vermijden dat de grotere Nederlandse politieke partijen openlijk van mening gaan verschillen over onderdelen van de aanpak van het vraagstuk; en dat verwerving van de stemmen van etnische electoraten onderdeel gaat vormen van hun politieke tactiek” (Hoppe 1987: 65). Maar die prijs is het waard, meent Hoppe,

want depolitiserings maakt ‘zelfcorrigerend beleid’ onmogelijk en leidt op de lange termijn wellicht tot hetgeen ze juist wil vermijden:

“Omdat voorgezette depolitiserings het op den duur onmogelijk maakt om te onderscheiden tussen oprechte tolerantie en gemaskeerde onverschilligheid, of zelfs tussen onverschilligheid en latente discriminatie, gaat coproductie tussen uitvoerenden en doelgroepen op den duur ten onder aan hypocrisie en wederzijdse verharding” (Hoppe 1987: 65).

Het zouden profetische woorden blijken te zijn.

Figuur 5.8 Immigratie naar migratiemotief, alle herkomstlanden, 1995-2004



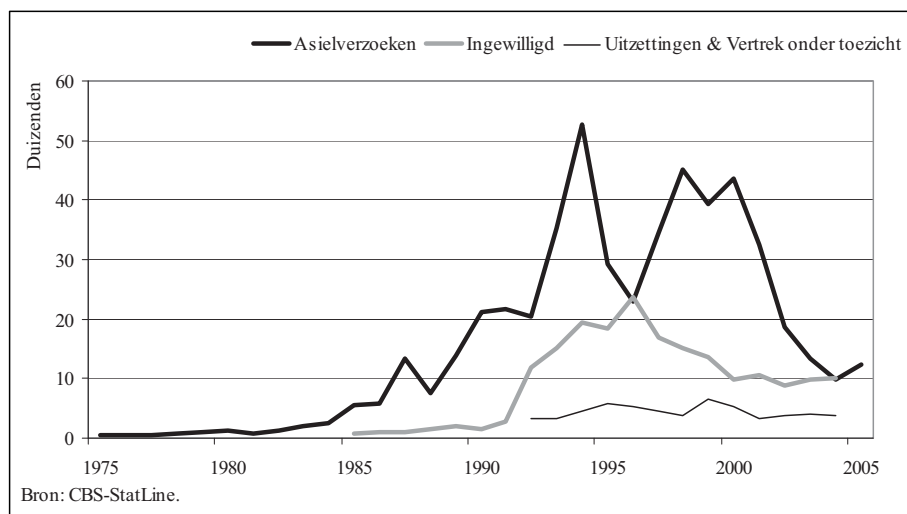
5.6 De periode 1990-2000: Van minderheden naar integratiebeleid

5.6.1 Immigratie: Gezinsmigratie en asielmigratie

Zoals eerder gezegd zijn de mogelijkheden tot legale primaire migratie naar Nederland sinds begin jaren tachtig beperkt. Gezinshereniging, gezinsvorming en asiel vormen sinds die tijd de belangrijkste ‘toegangspoorten’ tot het land. Vanaf 1995 houdt het CBS per herkomstland statistieken van de migratiemotieven bij en daaruit blijkt dat asielmigratie (25%) en gezinsmigratie (45%) samen het leeuwendeel van de totale immigratie (381 duizend personen) in de jaren 1995-1999 uitmaakt (zie ook Figuur 5.8). Met name gezinsvormende migratie kreeg vanaf het einde van de jaren tachtig een steeds belangrijker aandeel in de immigratie uit de voormalige wervingslanden (Gjaltema & Broekman 2001: 7). Voor ‘oude’ herkomstlanden als Turkije en Marokko was in de jaren 1995-1999 zelfs 87% van de totale immigratie gezinsmigratie (waarvan ruim de helft gezinsvorming).²¹⁴ Figuur 5.8 laat twee andere opvallende trends zien: in de jaren negentig neemt de arbeidsmigratie (18% in de periode 1995-1999) toe evenals het aantal personen dat in verband met studie naar Nederland komt (6% in de periode 1995-1999).²¹⁵

Alhoewel asielmigratie in omvang veel minder belangrijk is dan gezinsmigratie beheerst de opvang van asielzoekers het publieke debat in de jaren negentig, wat deels verklaard kan worden uit de snelle stijging van het aantal asielzoekers (zie Figuur 5.9). Vanaf de tweede helft van de jaren tachtig was het aantal asielverzoeken gaan stijgen en in 1987 werd de grens van 10 duizend verzoeken gepasseerd. In 1990 oversteeg het aantal asielverzoeken de 20 duizend en in 1994 piekte het op ruim 50 duizend. Het aantal asielzoekers bedroeg in de jaren negentig gemiddeld 32 duizend personen per jaar. Met een vertraging van een paar jaar neemt ook het aantal ingewilligde verzoeken toe en daarmee ook de daadwerkelijke asielimmigratie.

Figuur 5.9 Asielverzoeken, ingewilligde asielverzoeken, uitzettingen en vertrek onder toezicht, 1975-2005



5.6.2 Asielbeleid

In de volgende subparagrafen zullen we wederom het beleid bespreken op basis van een inhoudsanalyse van beleidsdocumenten, waarbij de focus zal liggen op het beleid met betrekking tot de integratie van immigranten en hun nakomelingen. Het publieke en politieke debat werd in de jaren negentig echter voor een groot deel bepaald door de snelle stijging van het aantal asielzoekers. Het asielbeleid onderscheidt zich door het juridisch vrij complexe karakter ervan en daarom volgt een beknopte uiteenzetting.

De Nederlandse asielwetgeving is gebaseerd op het Vluchtelingenverdrag dat de Verenigde Naties (VN) in 1951 in Genève overeenkwamen. De aanleiding voor dit verdrag waren de miljoenen vluchtelingen die Europa telde in de nasleep van de Tweede Wereldoorlog (Holterman 1999: 177; Spijkerboer 1993: 40-41). Aanvankelijk had het verdrag allen betrekking op mensen die gevlucht waren als gevolg van gebeurtenissen die voor 1 januari 1951 hadden plaatsgevonden. In 1967 werd in het Protocol van New York echter vastgelegd dat de verdragspartijen het Vluchtelingenverdrag ongeacht de tijds grens van toepassing verklaarden (Holterman 1999: 177). Vanaf die tijd was het verdrag een openeinderegeling.

De kern van het Vluchtelingenverdrag bestaat uit de definitie van de term vluchteling en het zogenaamde *non-refoulement* principe. Men is vluchteling volgens het Vluchtelingenverdrag indien er sprake is van een “gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging” (Gerritsen 2001: 54-55).²¹⁶ Het tweede centrale element in het Vluchtelingenverdrag is het verbod op *refoulement*; de landen die het verdrag ondertekend hebben mogen een vluchteling die zich reeds op hun territorium bevindt niet uitwijzen.²¹⁷ Er bestaat dus geen plicht om vluchtelingen toe te laten.

Een asielzoeker moet aannemelijk maken dat er sprake is van een ‘gegronde vrees voor vervolging’²¹⁸ en geniet daarbij het voordeel van de twijfel. Een slechte mensenrechtensituatie op zich is echter onvoldoende en de aanvrager zal aannemelijk moeten maken dat met betrekking tot hem *persoonlijk* feiten en omstandigheden bestaan die een gegronde vrees voor vervolging rechtvaardigt. Dit staat in het vluchtelingenrecht bekend als het *singled-out* criterium.²¹⁹ Een ander belangrijk (en omstreden) element in de asielrechtspraak is de vraag of de *intentie* van de vervolger meegewogen wordt in de uitspraak. Dit staat in het vluchtelingenrecht bekend als de ‘objectiviteitsleer’ die stelt: “als de staat maatregelen van vervolging neemt zonder de bedoeling te hebben om op grond van één van de opgenomen redenen in art. 1 (A) [Vluchtelingenverdrag] te vervolgen, dan is er geen sprake van vervolging die tot asielverlening kan leiden” (Holterman 1999: 196).²²⁰

Met betrekking tot de uitvoering van het Vluchtelingenverdrag is een aanzienlijke jurisprudentie ontstaan die is samengevat in het zogenaamde *Handbook*.²²¹ Deze jurisprudentie is niet bindend, maar wordt vaak gevolgd. Krachtens artikel 94 van de Nederlandse Grondwet²²² staat internationale wetgeving boven nationale Nederlandse wetgeving. In principe kan het vluchtelingenverdrag krachtens artikel 44 te allen tijde opgezegd worden.²²³ Het recht op asiel is echter ook verankerd in artikel 14 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens.²²⁴ Daarnaast biedt ook artikel 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM) bescherming aan diegenen die in geval van *refoulement* een onmenselijke of vernederende behandeling te vrezen hebben.²²⁵ In de Nederlandse rechtspraktijk hebben mensen die niet in aanmerking kwamen voor een Vluchtelingenstatus met succes een beroep gedaan op artikel 3 EVRM om uitzetting te voorkomen.²²⁶ Dit artikel is dan ook een belangrijke rol gaan spelen in het Nederlandse asielrecht (Holterman 1999: 180-181, 189).

Een centraal probleem voor het beleid in de jaren negentig is de (potentiële) omvang van de asielinstroom en de angst ‘het niet in de hand te kunnen houden’. Het mondiaal aantal vluchtelingen was vanaf de jaren negentig in de orde van grootte van tien miljoen personen. Daarnaast was er een vergelijkbaar aantal mensen dat op een andere manier ontheemd was (Muus 1995: 57-62; UNHCR 2005: 3). Het *potentiële* aantal mensen dat op een van de vijf vervolgingsgronden in Nederland of elders in de wereld asiel zou kunnen aanvragen bedraagt echter een veelvoud daarvan en moet in de orde van grootte van honderden miljoenen worden geschat.²²⁷ De asielregeling is met recht een openeinde regeling. Het asielbeleid werd door de stijgende instroom vanaf eind jaren tachtig steeds meer een ‘aantallenkwestie’ die geregeerd werd door ‘de angst voor het getal’.²²⁸ De Nederlandse overheid probeerde daarom in de jaren

negentig onder het motto “streng doch rechtvaardig” een restrictief asielbeleid te voeren.²²⁹

In theorie is een restrictief beleid mogelijk, want “bij de toetreding tot het Vluchtelingenverdrag heeft Nederland niet de bevoegdheid prijsgeven om zelfstandig te beoordelen of de betrokken vreemdeling vluchteling is in de zin van het verdrag. ... De Vreemdelingenwet maakt de minister van Justitie bevoegd om te onderzoeken of een aanvraag om toelating als vluchteling voor inwilliging vatbaar is” (Holterman 1999: 201). De minister van Justitie beschikt daartoe over het ambtenarenapparaat van de Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND). In eerste instantie bepaalt het Ministerie van Justitie dus wie toegelaten wordt. Dit is een ambtelijke beslissing, geen rechterlijke uitspraak.

Sinds de inwerkingtreding van de wet Arob (Administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen) in 1976 kan men echter tegen de ambtelijke beslissing van het IND betrekkelijk eenvoudig beroep aantekenen²³⁰ bij de rechter hetgeen een sterke stijging van het aantal beroepszaken tot gevolg heeft gehad (Ten Doesschate 1994: 59, 72). Daarom is er een uitgebreide jurisprudentie ontstaan die de staatssecretaris van Justitie in zijn mogelijkheden beperkt om een restrictief toelatingsbeleid ten uitvoer te brengen. Dit leidde er toe dat het Ministerie van Justitie meermalen overging tot steeds stringenter interpretaties van het Vluchtelingenverdrag, ondermeer door een striktere toepassing van het *singled-out* criterium. Zo oordeelde de staatssecretaris in de casus van een Tamil-vrouw die asiel aanvroeg omdat zij gevaar liep verkracht door te worden door ofwel de ‘Indian Peace Keeping Force’, ofwel het Sri Lankaanse leger “dat het gevaar om slachtoffer te worden van seksueel geweld alle jonge Tamil-vrouwen betrof [zodat] er geen sprake kon zijn van vluchtelingrechtelijk relevante vervolging, omdat het seksueel geweld niet tegen betrokkene *persoonlijk* gericht was” (Holterman 1999: 195).²³¹ In een andere zaak deed de staatssecretaris een beroep op de ‘objectiviteitsleer’. Zo meende hij dat gedwongen abortus en sterilisatie in het kader van de Chinese één-kindpolitiek “op zichzelf geen inbreuk vormt op iemands waardigheid en fysieke integriteit. De ernst of hardheid daarvan acht de staatssecretaris ... relatief in het licht van het effectueren van een politiek die een draagvlak voor alle Chinezen moet verzekeren” (Holterman 1999: 196). Ook werd geprobeerd om asielzoekers afkomstig uit landen waar *de facto* geen overheid meer bestond uit te sluiten van bescherming op basis van het vluchtelingenverdrag.²³²

In de periode 1994-1997 viel de asielmigratie door de restrictieve maatregelen naar schatting 20% lager uit dan zonder deze maatregelen kon worden verwacht (De Beer 1998: 10).²³³ Kijkt men echter naar de omvang van de Nederlandse asielinstroom als percentage van de totale instroom in de 13 belangrijkste Europese landen van ontvangst,²³⁴ dan kan men het beleid nauwelijks restrictief noemen: het Nederlandse aandeel steeg gestaag van 2% in 1980-1984; 4% in 1985-1989; 7% in 1990-1994 tot uiteindelijk 10% in 1995-1999.²³⁵ Voor een deel komt dit omdat het asielbeleid van de jaren negentig ondanks de retoriek op een aantal punten helemaal niet streng te noemen is. Zo was er de zogenaamde ‘driejaren regeling’; een asielzoeker die drie jaar na de asielaanvraag nog geen definitieve beslissing had, kreeg een verblijfsvergunning zonder beperkingen (Elderman 1999: 34).²³⁶ Iets dergelijks gold ook voor zogenaamde AMA’s (Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers).²³⁷

Een andere belangrijke verklaring voor het beperkte succes was de terugkoppeling van informatie over de werkwijze van de IND naar mensensmokkelaars en aspirant-asielzoekers. Deze konden daarom anticiperen op het Nederlandse asielbeleid en weten welk vluchtverhaal de toetsing door de IND kan doorstaan (Rinkel 1992: 47). Vluchtverhalen van asielzoekers uit een bepaald land van herkomst vertoonden soms een bepaald patroon die hun geloofwaardigheid ondermijnde.²³⁸ Sceptis en achterdocht vormden echter onvoldoende grond om een asielverzoek af te wijzen: “Hoe sterk de vermoedens van ongeloofwaardigheid ook zijn, de beslisambtenaar verkeert niet in de positie die vermoedens de doorslag te laten geven; slechts de feiten en het voordeel van de twijfel mogen tellen” (Rinkel 1992: 51).²³⁹ Iets soortgelijks gebeurde met de uitvoering van de wetten en verdragen die de terugkeer van asielzoekers naar zogenaamde ‘veilige derde landen’²⁴⁰ moest regelen.²⁴¹ Mensensmokkelaars waren vrij snel op de hoogte van de methoden waarmee de IND probeerde te bewijzen dat asielzoekers inderdaad via een ‘veilig derde land’ Nederland waren binnengekomen en pasten hun werkwijze daarop aan.²⁴² Het gevolg was dat slechts weinig asielzoekers daadwerkelijk werden uitgezet naar een ‘veilig derde land’.²⁴³

Doordat het zo moeilijk bleek om vast te stellen welke asielzoekers vluchteling waren volgens de definitie van het Vluchtelingenverdrag en vanwege het grootschalige (on)eigenlijke gebruik van de regeling²⁴⁴ “raakte het asielsysteem vanaf de vroege jaren negentig hopeloos verstopt” (Doomernik & Penninx 1999: 288).²⁴⁵ Een belangrijke oorzaak was capaciteitsgebrek die deels veroorzaakt werd door het stelselmatig te laag inschatten van de asielinstroom en de daarop gebaseerde budgetten.²⁴⁶ Door sommigen is deze strategie voorgesteld als een poging om de aanzuigende werking te voorkomen die uit zou kunnen gaan van hoge ramingen.²⁴⁷ Andere brengen het in verband met ‘de vrees dat rechts-extremistische groeperingen vaste voet aan de grond zouden krijgen als de asielzoekersproblematiek dagelijks in de volle omvang onder de publieke aandacht gebracht zou worden’.²⁴⁸ In ieder geval speelden politieke motieven een rol. Zo verlaagde premier Kok vlak voor de verkiezingen van 1998 de prognose voor het aantal asielzoekers in dat jaar van 45 duizend naar 33 duizend personen,²⁴⁹ zonder dat de instroomcijfers daarvoor enige aanleiding gaven.²⁵⁰

Door het deels kunstmatige capaciteitsgebrek en de verschillende juridische beroepsmogelijkheden liep de gemiddelde duur van de asielprocedure vanaf begin jaren negentig snel op. Psychiaters, psychologen en andere medisch geschoolde *professionals* wezen op de negatieve psychische gevolgen van het langdurige verblijf “in het niemandsland van de asielprocedure”.²⁵¹ De lange duur en onzekere uitkomst van de asielprocedure zouden leiden tot een verergering van trauma’s opgelopen in het land van herkomst of tijdens de reis naar Nederland (Grifhorst & Van Ewijk 2000; Kool & Kaasenbrood 2002)²⁵² of zelfs als primaire oorzaak van psychische klachten onder asielzoekers kunnen worden aangemerkt (Braakman & Kaasenbrood 2002: 21; Van der Veer 1989: 163).²⁵³ Een dergelijk verband wordt overigens ook door kwantitatief onderzoek²⁵⁴ bevestigd (Willigen 1992).²⁵⁵

Het heeft er alle schijn van dat de wijze waarop de asielopvang in de jaren negentig was georganiseerd heeft geleid tot een grote vernietiging van menselijk kapitaal²⁵⁶ en de kansen op een succesvolle sociaal-economische integratie van veel asielzoekers danig heeft verkleind. De hierboven beschreven langdurige psychische klachten zorg-

den voor verminderde arbeidsgeschiktheid bij veel asielzoekers. Afgezien daarvan heeft menselijk kapitaal ook onderhoud nodig: kennis en vaardigheden verminderen als men lang niet werkt. De regering wilde asielzoekers aanvankelijk²⁵⁷ echter niet toelaten tot de arbeidsmarkt uit angst voor arbeidsmarktverdringing, een ‘aanzuigende werking’ en een ‘integratie-effect’ dat een eventuele uitzetting zou kunnen bemoeilijken.²⁵⁸ Dat gold begin jaren negentig, maar ook aan het begin van deze eeuw verklaarde minister Van Boxtel voor Grote Steden & Integratiebeleid dat hij zich uitsluitend wilde bezighouden met de integratie van *toegelaten* asielzoekers (Ploeg 2001: 18).

Daarnaast is in het buitenland verkregen menselijk kapitaal in het algemeen maar beperkt bruikbaar in het gastland (zie §3.5.2) en is het cruciaal om gastlandspecifiek menselijk kapitaal te verwerven, in het bijzonder de taal (§3.6.3). De mogelijkheden om te studeren waren echter nagenoeg afwezig en iets elementairs als onderwijs in de Nederlandse taal was bijzonder slecht georganiseerd. De lessen werden veelal verzorgd door ongemotiveerde docenten of onbevoegde vrijwilligers²⁵⁹ en gegeven aan te grote groepen die nauwelijks gedifferentieerd waren naar opleidingsniveau (Leeuwina 1996: 55-60; Brink et al. 1996: 56).²⁶⁰ In sommige gevallen moesten de asielzoekers de taalcursussen zelfs uit eigen zak betalen (Hueber et al. 1995: 43).

Uit verschillende onderzoeken naar de arbeidsmarktpositie van asielmigranten die medio jaren negentig werden uitgevoerd blijkt dat de uitkeringsafhankelijkheid *enkele jaren na statusverlening* zeer hoog is (70% à 80%) terwijl slechts weinigen (20% à 30%) een vaste of tijdelijke (deeltijd) baan hebben (Brink 1997; Brink et al. 1996; Hueber et al. 1995).²⁶¹ Brink et al. (1996: 54) leggen een directe link tussen de slechte arbeidsmarktperformance en psychische klachten die het gevolg zijn van de asielprocedure.²⁶² Ook de WRR (2001: 88) meende dat de rationaliteit van het asielbeleid van de asielzoekers ‘afwachtende’ ontvangers van het systeem van sociale zekerheid had gemaakt zonder hen veel mogelijkheden te bieden er aan bij te dragen. Overigens is Nederland in dit opzicht zeker niet uniek, Ekberg (1999: 423-424) trekt in het geval van de Zweedse asielopvang vergelijkbare conclusies.²⁶³ Het Nederlandse asielbeleid contrasteert door het negatieve effect dat het had op de sociaal-economische integratie van asielzoekers sterk met de doeleinden van het Nederlandse integratiebeleid dat in de volgende paragraaf zal worden besproken.

5.6.3 Het WRR-rapport *Allochtonenbeleid*

Reeds in 1987, dus slechts vier jaar na het uitkomen van de *Minderhedennota*, bleek de uitvoering van het minderhedenbeleid dermate weerbarstig dat de directeur van het Directoraat Coördinatie Minderhedenbeleid (DCM) zich tot de WRR wendde met de vraag om zich wederom over het minderhedenbeleid te buigen:

“[H]et verassende is dat de aanleiding voor het rapport van 1989 een verzoek van enkele jaren voordien was van Henk Molleman, directeur DCM. Hij vroeg zich toen al af of we met het Minderhedenbeleid wel op de goede koers zaten en of het geen goed idee zou zijn als de WRR zich over het vraagstuk zou buigen. Dat idee werd gedropt binnen de WRR en toen zijn we zelf aan het denken gegaan binnen de WRR. Toen is er uiteindelijk – zo gaat het wel vaker – in een veel later stadium een officiële adviesaanvraag gekomen, toen de kiel van het nieuwe rapport al gelegd was. ... [I]k denk dat [Molleman] dat WRR-onderzoek vooral wilde omdat

hij meer bevoegdheden wilde. Hij was erg gefrustreerd over de tekortschietende coördinatiemogelijkheden”.²⁶⁴

De officiële adviesaanvraag van het kabinet Lubbers II (1986-1989) vond plaats in 1987, tegen de achtergrond van een groeiende maatschappelijke onrust over het immigratievraagstuk:

“In de tweede helft van de jaren tachtig waren er onder de ruim 600.000 werklozen 100.000 leden van etnische minderheden, terwijl de minderheden toen slechts vijf procent van de bevolking vormden. ... Verder bleken allochtone jongeren oververtegenwoordigd te zijn in de criminaliteit. Dit droeg bij aan een hardere houding van autochtone Nederlanders jegens migranten: ‘ze profiteren van onze sociale voorzieningen’, ‘ze worden voorgetrokken op de woning- en arbeidsmarkt’. Ook in de media en de politiek sloeg de stemming om, mede als gevolg van een dreigend succes van extreemrechts. De immigratie nam weer toe. In deze context vroeg de regering de WRR weer om advies” (De Jong 2002: 81).

In de adviesaanvraag schrijft minister-president Lubbers dat “op een aantal, voornamelijk immateriële punten in de afgelopen jaren behoorlijke vooruitgang is geboekt. Op die terreinen evenwel, die in de *Minderhedennota* het meeste gewicht werd verleend – wonen, weten en werken – is ondanks de geleverde inspanningen te weinig vooruitgang geboekt” (Min. AZ 1987: 207). Het aangevraagde beleidsadvies moet onder andere dienen om bij het Actieprogramma Minderhedenbeleid 1990 “enkele strategische keuzen met betrekking tot de toekomst van het regeringsbeleid inzake etnische minderheden te maken” (Min. AZ 1987: 207). Een koerswijziging werd dus niet geschuwd. De adviesaanvraag leidde tot het rapport *Allochtonenbeleid* (WRR 1989). Dit rapport markeert inderdaad op verschillende punten een omslag in het denken, maar werd anders dan het WRR-rapport *Etnische minderheden* uit 1979 meer geleidelijk door het beleid geabsorbeerd.

De titel *Allochtonenbeleid* is niet toevallig gekozen, maar weerspiegelt de door de Raad voorgestane wijziging van de doelgroep(en) van het beleid. Het minderhedenbeleid had verstarrend gewerkt, omdat het zonder meer etnische afkomst aan achterstand had gekoppeld, terwijl in de praktijk bepaalde groepen die onder het beleid vallen zover geïntegreerd zijn dat van achterstand geen sprake meer is en andere (nieuwe) groepen wel een achterstand hebben en juist niet onder het minderhedenbeleid vallen (Rijkschroeff et al. 2004: 35; WRR 1989: 19). In plaats daarvan wil de Raad ‘allochtonen’ als doelgroep nemen, waaronder wordt verstaan:

“alle hier woonachtige vreemdelingen, alle hier woonachtige ex-vreemdelingen die tot Nederlander zijn genaturaliseerd en alle Nederlanders die afkomstig zijn uit de (voormalige) overzeese gebiedsdelen. Voorts rekent de raad als allochtoon de nakomelingen tot in de derde generatie van de zojuist genoemden, voor zover deze zich nog enigermate met de herkomst van hun (groot)ouders wensen te identificeren. De vraag of zij zijn geboren uit een verbintenis tussen allochtonen of uit een verbintenis van een allochtoon met een autochtoon doet hierbij niet ter zake” (WRR 1989: 61-62).

Onder ‘minderheid’ wordt een allochtone groep in een achterstandpositie verstaan (WRR 1989: 15). Het minderhedenbeleid moest maatwerk worden, specifiek beleid

toegesneden op die individuen uit (allochtone) minderheidsgroeperingen voor wie het algemene beleid te kort schoot (WRR 1989: 22-23).

De probleemdefinitie die de WRR geeft is als volgt te kenschetsen. In de eerste plaats stelt de Raad dat immigratie als een *blijvend verschijnsel* gezien moet worden. Enerzijds zorgen *pull*factoren als politieke vrijheid en welvaart en *push*factoren als bevolkingsdruk in combinatie met een groeiende toegankelijkheid van communicatie- en transportmiddelen voor meer primaire immigratie. Anderzijds worden reeds bestaande immigratiestromen in gang gehouden door gezinsvorming en –hereniging en asielmigratie (WRR 1989: 19-20, 27-28).

De huidige positie van allochtonen is slecht, aldus de Raad. De werkloosheid is hoog en de onderwijsprestaties zijn laag; te weinig allochtonen volgen een opleiding en er is veel uitval. Omdat de vraag naar laagopgeleiden steeds verder afneemt is er juist wat minderheden betreft een *mismatch* op de arbeidsmarkt. Daardoor daalt de participatiegraad van allochtonen steeds verder (WRR 1989: 15-16). Weliswaar wordt de kloof tussen autochtonen en allochtonen in sommige opzichten kleiner, vooral wat betreft de allochtonen die in Nederland geboren zijn, maar op sociaal-economisch vlak zijn er ontwikkelingen “die het integratieproces juist weer dwarsbomen”:

“Sommige minderheidsgroepen worden zelfs geconfronteerd met een werkloosheid van omstreeks veertig procent. De hoge werkloosheid heeft zeer negatieve gevolgen voor de sociale verhoudingen binnen allochtone gemeenschappen, de gezinsverhoudingen, de gezinsvorming, de individuele identiteit, criminaliteit en problematisch druggebruik. Een langdurige of zelfs permanente situatie van hoge werkloosheid bij één bevolkingsgroep heeft, zeker wanneer deze ook nog ruimtelijk is geconcentreerd, bovendien de neiging zich voort te zetten in de volgende generaties” (WRR 1989: 16).

Verder schieten zowel het algemene beleid als het minderhedenbeleid tekort. Doelstellingen worden niet gehaald en “in sommige gevallen lijkt de verwezenlijking van deze doelstellingen eerder verder weg dat dichterbij geraakt, met name in de sector arbeid” (WRR 1989: 16). Wat betreft het algemene beleid heeft met name de ontwikkeling van de verzorgingsstaat – die aanvankelijk ongeveer gelijk opging met de toename van de immigratie – een negatieve wissel getrokken op de manier waarop minderheden werden benaderd:

“De stagnatie van de verzorgingsstaat heeft evenwel duidelijk gemaakt, hoezeer in de filosofie en het beleid van deze staat de individuele burgers, en met name de zwakke groepen onder hen, als *zorgcategorieën* werden beschouwd, in plaats van hun kansen tot zelfstandigheid te bieden. De laatste jaren zijn de gevolgen van deze ontwikkeling duidelijk naar voren gekomen: veel allochtonen zijn, bijvoorbeeld via uitkeringen, afhankelijk geworden van de zorg van de overheid en blijken zo bij bezuinigingen extra kwetsbaar” (WRR 1989: 17).

Verder is het minderhedenbeleid “op een aantal vitale terreinen blijven steken in een discussie over doelstellingen. Soms krijgt men de indruk dat het bovenal symbolische waarde heeft”:

“De aard van de discussie over minderheden zoals deze tussen belanghebbenden wordt gevoerd, lijkt in dit verband symptomatisch. Er ligt een sterke nadruk op

vragen inzake cultuur en moraal. Al jarenlang is bijvoorbeeld een discussie gaande over het onderwijs in eigen taal en cultuur, terwijl intussen op de Nederlandse scholen een tweede generatie allochtonen wordt opgeleid wier positie door gebrekkige onderwijsprestaties grotendeels marginaal dreigt te blijven. Sinds lang wordt gediscussieerd over bezwaren tegen registratie van etnische afkomst; intussen worden de doelgroepen van het huidige minderhedenbeleid door gebrek aan gegevens steeds moeilijker vindbaar” (WRR 1989: 18).

Tenslotte impliceerde het minderhedenbeleid een koppeling tussen achterstandenbeleid en cultuurbeleid. Door deze koppeling hadden bepaalde groepen die niet onder het minderhedenbeleid vielen geen toegang tot culturele voorzieningen. “Door de genoemde combinatie heeft tevens het accent te veel gelegen op het creëren en in stand houden van voorzieningen in het kader van de ontwikkeling van een multi-etnische samenleving. Het verminderen van de achterstanden in onderwijs en arbeid kwam zo te weinig van de grond” (WRR 1989: 23). De institutionalisering van etnische pluriformiteit hoeft echter wat de Raad betreft geen doelstelling van overheidsbeleid te zijn en het initiatief daartoe dient veeleer bij de betreffende groepen zelf gelaten te worden (WRR 1989: 23-24).

Na deze sombere probleemdefinitie brengt de Raad onder het kopje ‘Een nieuwe benadering’ de voorgestane beleidsvisie naar voren: “Wanneer het voortduren van de immigratie als realiteit wordt aanvaardt, is er alles aan gelegen de gevolgen hiervan positief te doen uitvallen voor zowel de immigrant en zijn of haar nakomelingen als voor de samenleving als geheel” (WRR 1989: 20). Doordat veel allochtonen in een marginale positie zitten – die zich uit in “hoge werkloosheid, hoge uitval in het onderwijs, relatief hoge criminaliteit, afhankelijkheid van de sociale zekerheid en de sociale voorzieningen” – zijn zij in “te weinig in staat bij te dragen aan de ontwikkeling van de Nederlandse samenleving” (WRR 1989: 20). Ook veel nieuw binnengekomen immigranten dreigen te marginaliseren. Arbeidsdeelname wordt als een ‘wezenlijke voorwaarde’ voor integratie gezien: “Arbeid is niet alleen het belangrijkste middel voor het verwerven van een inkomen, maar vormt ook een belangrijk deel van de bijdrage die een persoon levert aan de ontwikkeling van de samenleving” (WRR 1989: 20).

De verantwoordelijkheid om de arbeidsparticipatie te verhogen legt de Raad hoofdzakelijk bij twee partijen: de allochtonen zelf – die de noodzakelijke kennis en vaardigheden moeten verwerven – en de overheid die daartoe voorwaarden en kansen dient te creëren (WRR 1989: 20). Aan de aanbodzijde dienen daartoe de mogelijkheden voor onderwijs en beroepsscholing voor allochtonen verbeterd te worden, ook voor hen die niet meer leerplichtig zijn bij aankomst in Nederland. “Centraal staat hierbij de noodzaak van het leren van de Nederlandse taal, een absolute voorwaarde voor het functioneren in Nederland ... zowel voor mannen als voor vrouwen” (WRR 1989: 22). Omdat de zwakke arbeidsmarktpositie van veel allochtonen samenhangt met hun lage opleidingsniveau en gebrekkige kennis van het Nederlands, stelt de Raad een intensivering van de volwasseneneducatie voor. Deze zou uit drie schillen moeten bestaan: een basiseducatieplicht, een leerrecht en maatwerk. De basiseducatie²⁶⁵ zou tenminste verplicht gesteld moeten worden voor “pas aangekomen migranten die op enigerlei wijze ten laste van de overheid komen en werkloze allochtone uitkeringsge-

rechtigden wier opleidingsniveau beneden het eindniveau van het Nederlandse basisonderwijs ligt, inclusief jonge allochtone vrouwen wier man een sociale uitkering geniet” (WRR 1989: 43-44). Het sluitstuk van de verplichte educatie is sanctionering, aldus de WRR, in de vorm van “korting op het inkomen” voor pas aangekomen immigranten, terwijl werklozen “die zich aan geboden mogelijkheden onttrekken ... rekening moeten houden met een aanzienlijke korting op de werkloosheidsuitkering” (WRR 1989: 44, 46).

Ook aan de vraagzijde moet de overheid de mogelijkheden verbeteren: “Een voortgezette economische groei die meer wordt gericht op de arbeidsintensieve dienstverlening, is van groot belang” stelt de Raad, mede omdat in dit economische segment met banenplannen of een algemeen werkgelegenheidsbeleid veel laaggeschoolde banen te creëren zijn (WRR 1989: 33). Uiteraard zijn daaraan kosten verbonden, maar “tegenover de kosten staan in elk geval de baten van gedeelde uitkeringen en van de dienstverlening zelf” (WRR 1989: 33). Tevens gaat de Raad in op de vraag in hoeverre de karakteristieken van de allochtonen dan wel discriminatie bepalend zijn voor de arbeidsmarktpositie van allochtonen (WRR 1989: 112-116). Tot slot stelt de Raad voor om naar voorbeeld van de Canadese ‘Employment Equity Act’ bedrijven te verplichten jaarlijks te rapporteren hoe leden van minderheden in hun organisatie vertegenwoordigd zijn (WRR 1989: 35-39).

Niet alleen ‘overwegingen van sociale rechtvaardigheid’ maar ook het feit dat ‘allochtonen potentiële *human resources* vertegenwoordigen’ vormt voor de Raad de legitimatie van het voorgestelde beleid. Verwezen wordt naar immigratielanden als Canada, de VS en Australië die “hun immigranten veeleer als een aanwinst dan als een last beschouwen” (WRR 1989: 21). Voor Nederland wordt gewezen op de relatief jonge bevolkingsopbouw en het hoge geboortecijfer van allochtonen die de lasten van vergrijzing en ontgroening kunnen helpen verlichten, vooropgesteld dat ze ‘voldoende participeren’. Investerings in een hogere arbeidsparticipatie van allochtonen, door het “tot ontplooiing brengen van *human resources*”, zal zich op de lange termijn terugverdienen: “Men kan dit zien in termen van ‘verliesbeperking’: ziet men af van deze investeringen, dan wordt ook een prijs betaald, namelijk die welke is verbonden aan een verdere ontwikkeling van een etnisch subproletariaat, in de vorm van criminaliteit en dure overheidsvoorzieningen” (WRR 1989: 21). Behalve het vermijden van deze negatieve gevolgen zijn er ook positieve effecten te verwachten van een meer participerende allochtone bevolking, onder meer voor de internationale handel en om de steden aantrekkelijker te maken in de wereldwijde competitie als vestigingsplaats voor internationale bedrijven en werknemers (WRR 1989: 21).²⁶⁶

Naast een beleidsvisie geeft de Raad ook aanbevelingen voor de wijze waarop het beleid ingericht dient te worden. Allereerst dient het allochtonenbeleid opgedeeld te worden in drie sporen: (1) een *vreemdelingenbeleid* gericht op de toelating, verblijfsrechtelijke positie en uitzetting; (2) een *integratiebeleid* gericht op de verbetering van de participatie in “vitale maatschappelijke sectoren en instituties” waarbij maatschappelijke achterstand het criterium is voor het vaststellen van doelgroepen en (3) een *cultuurbeleid* “waarin zich het cultureel-pluriforme karakter van de Nederlandse samenleving weerspiegelt” en dat zich richt op alle allochtone groepen, maar het initiatief bij henzelf laat (WRR 1989: 25). Wat betreft het vreemdelingenbeleid staat de

Raad een restrictief beleid voor, maar stelt ook dat beheersing van asiel en gezinsmigratie slechts tot op zeker hoogte mogelijk en wenselijk is (WRR 1989: 26-28). Aan het cultuurbeleid wordt erg weinig aandacht besteed; de nadruk ligt overduidelijk op het *integratiebeleid* en dan met name op het beleid inzake arbeid, onderwijs en volwasseneneducatie (WRR 1989: 47).²⁶⁷

Om de voortgang van vooral het integratiebeleid te stimuleren moet er een andere beloningssystematiek gehanteerd worden, waarbij maatschappelijke instanties en organisaties zoals scholen niet beloond worden voor louter de deelname van allochtonen, maar voor de (door hen) behaalde successen (WRR 1989: 24). Om de voortgang te kunnen meten, moeten de allochtonen zichtbaar gemaakt worden door een registratiesysteem. De gegevens in het bevolkingsregister schieten daartoe te kort, vooral daar waar het om allochtonen met de Nederlandse nationaliteit gaat. De Raad wijst op de volkstellingen die in landen als de VS, het VK en Canada met regelmaat worden gehouden en waarbij de respondenten middels zelfidentificatie hun etnische achtergrond kunnen aangeven. Indien herinvoering van de volkstelling vanwege praktische en principiële bezwaren echt niet door kan gaan, moet worden geprobeerd met geavanceerde statistische technieken de hiaten in te vullen. Daarbij is “ook registratie van het voorzieningengebruik door minderheden ... een voorwaarde voor een effectief en controleerbaar beleid” (WRR 1989: 25). We hebben in §4.12 gezien dat de WRR hiermee het gebrek aan data prominent op de agenda zette.

We zullen dadelijk de absorptie van het rapport door het beleid bespreken, maar staan eerst kort stil bij de ontvangst bij het beleidssubstelsysteem²⁶⁸ dat zich inmiddels rond het minderhedenbeleid gevormd had. De belangrijkste actoren binnen dat beleidssubstelsysteem waren het Directoraat Coördinatie Minderhedenbeleid, de minderhedenonderzoekers en de ACOM en tenslotte de organisaties van minderheden. DCM had zoals gezegd op een nieuw WRR-rapport aangedrongen om meer bevoegdheden te krijgen, maar de WRR was tot het inzicht gekomen dat dit juist niet wenselijk was:

“[E]én van de conclusies uit dat rapport van 1989 was ook dat als je alle bevoegdheden bij BiZa neerlegt de andere ministeries helemaal geen actie meer zouden ondernemen en je bovendien het vraagstuk isoleert van de rest van de samenleving. Wij stonden in feite dus voor dat de andere ministeries meer op hun eigen verantwoordelijkheid zouden worden aangesproken en het hen niet te gemakkelijk zou worden gemaakt om verantwoordelijkheden af te schuiven. Dus uiteindelijk ook dat DCM eerder minder bevoegdheden zou krijgen. Dat had DCM niet helemaal verwacht. Maar ze voorvoelden het wel ... en er werd ook heel erg gelobbyd op een gegeven moment”.²⁶⁹

Het was duidelijk dat *Allochtonenbeleid* gevestigde belangen raakte. DCM, maar ook de minderhedenorganisaties zagen in het voorgestelde beleid een bedreiging van hun belangen en lobbyden bij de WRR in de periode voorafgaand aan de publicatie van *Allochtonenbeleid*. “Zeker in de laatste weken voor het rapport werd ik soms een paar keer op een avond opgebeld door een minderhedenorganisatie, een ambtenaar of een Kamerlid”, aldus Entzinger, “Dat had ik nog nooit eerder meegemaakt en toen beseftte ik ‘we doen er kennelijk wel toe’. Maar wij hadden bij de WRR toch de lijn: ‘we laten ons niet zo makkelijk be-lobbyen’”.²⁷⁰

Ook in de wereld van het minderhedenonderzoek kon *Allochtonenbeleid* over het algemeen niet op een warm onthaal rekenen. Met name de economische invalshoek van *Allochtonenbeleid* en het feit de WRR de verantwoordelijkheid deels bij de immigranten legt stuitte op verzet.²⁷¹ Rath (1992) meent enerzijds dat “het rapport is ontvangen als één waarin de problemen en hun mogelijke oplossingen eindelijk eens fris en zonder morele omwegen en hinderlijke inmenging van belangengroepen aan de orde worden gesteld” en daarom “in bepaald opzicht een omslag in het denken over ‘etnische minderheden’” markeert, maar noemt het anderzijds ‘problematisch’ dat de WRR “de afhankelijkheid van uitkeringen en welzijnsvoorzieningen zo centraal” stelt dat het probleem gereduceerd wordt “tot een vraagstuk dat boven alles ondergeschikt is aan de continuïteit van het productieproces en de beheersbaarheid van de staatsfinanciën”. Rex (1995) hekelde het feit dat de WRR “geen aandacht [schenkt] aan de manier waarop deze immigranten zich mobiliseren en wat ze precies willen”, maar in plaats daarvan aan hun mislukte integratie en hun slechte positie. “Het feit dat deze mensen zich in een dergelijke situatie bevinden wordt niet zozeer gezien als oneerlijk tegenover de immigranten, maar als een verliespost voor staat en economie” (1995: 60). Ook verzet Rex zich tegen het verplichte en gesanctioneerde karakter van onderwijs en training voor werkloze immigranten: “De verantwoordelijkheid om te integreren door middel van werk wordt aldus hoofdzakelijk bij de buitenlandse werknemer zelf gelegd” (1995: 61). Rex acht zelfs het predikaat ‘racistisch’ niet misplaatst voor *Allochtonenbeleid*.²⁷² De ACOM noemde het rapport eerder ‘geïnspireerd door wetenschap’ dan wetenschappelijk (ACOM 1989; geciteerd in Scholten 2007: 174-175). De claim van de WRR dat allochtonen teveel als ‘zorgcategorieën’ waren beschouwd en door het beleid afhankelijk waren gemaakt van de verzorgingsstaat, werd door de ACOM afgedaan als een onbewezen en niet empirisch gefundeerde aanname, een aanname bovendien die vooral geïnspireerd zou zijn door meer algemene opvattingen over de verzorgingsstaat (Scholten 2007: 174-175). Daarnaast vielen verschillende prominente minderhedenonderzoekers het WRR-rapport op het in hun ogen geringe wetenschappelijke gehalte en de eenzijdige probleemperspectief (Scholten 2007: 175; Muus & Penninx 1989, zie ook §8.2).

Scholten (2007) stelt dat het verschijnen van *Allochtonenbeleid* ook persoonlijke repercussies had voor Entzinger zelf. Entzinger was in 1986 in Utrecht benoemd tot hoogleraar en gaf leiding aan de Utrechtse onderzoeksgroep Studies van de Multi-etnische Samenleving (SMES). Aanvankelijk genoot hij de steun van de overige SMES-leden, maar dat veranderde in 1989, met name vanwege zijn “centrale rol in de totstandkoming van het door die medewerkers niet gewaardeerde WRR-rapport *Allochtonenbeleid* en een aantal uitspraken in de media”.²⁷³ Zijn Utrechtse collega’s – waaronder ACOM-voorzitter Bovenkerk – begonnen bij het faculteitsbestuur aan te dringen op zijn ontslag. Entzinger zou teveel een beleidsadviseur en te weinig een wetenschapper zijn. Daarnaast had hij te weinig verstand van (antropologisch) veldwerk, de onderzoeksmethode die door de ACOM gedurende de jaren tachtig gepropageerd was. Volgens zijn Utrechtse collega’s deed Entzinger bovendien uitspraken in de media die niet gericht waren op het verminderen van het heersende vijandige klimaat tegenover immigranten en soms zelfs bijdroegen aan dat vijandige klimaat. Dergelijke uitspraken waren bovendien (in potentie) schadelijk voor de verhouding tussen de

minderhedenonderzoekers en de minderheidsgroepen die ze bestudeerden. Volgens Scholten illustreert deze houding de “focus of these researchers on *issues* as anti-racism and factors in Dutch society that inhibited emancipation rather than on factors on the side of immigrants that hampered their integration” (2007: 176). De zaak escaleerde en kwam begin 1990 in de pers. Uiteindelijk trok Entzinger aan het langste eind en werd de onderzoeksgroep SMES ontbonden. Scholten meent dat een en ander ook moet worden begrepen als een demarcatiestrijd tussen de WRR en de ACOM, die uiteindelijk de ontmanteling van de laatste versnelde: “the distancing from ongoing policy developments, which were to a great extent the consequence of the report from the WRR that had been requested by the government, and its failure to respond to the growing demand for more evaluative expertise, gradually undermined the position of the ACOM in this period” (Scholten 2007: 176-177). De reacties van minderhedenonderzoekers op *Allochtonenbeleid* laten ook zien hoezeer de probleemdefinitie van dat rapport inging tegen het onder veel minderhedenonderzoekers heersende onderzoeksethos, waarin identificatie met de minderheden en het taboe op *blaming the victim* en *extremerechts in de kaart spelen* centraal stonden.

5.6.4 Kabinetsstandpunt ‘Allochtonenbeleid’

De hoofddoelstelling van *Kabinetsstandpunt ‘Allochtonenbeleid’* (1990) was “het verbeteren van de positie van allochtonen, zodat zij volwaardig konden deelnemen aan de Nederlandse samenleving” (Rijkschroeff et al. 2004: 38). Op een aantal punten onderschrijft het kabinet de opvattingen van de WRR. Zo meent het kabinet dat de immigratie inderdaad zal voortduren, ook al heeft het “voor ogen de immigratie zoveel mogelijk beperkt te houden vanwege de hoge bevolkingsdichtheid en het beslag op de collectieve voorzieningen. Daarom zijn er slechts enkele gronden (internationale verplichtingen, humanitaire redenen en wezenlijk Nederlands belang) waarop verblijf in Nederland wordt toegestaan” (Kabinetsstandpunt 1990: 7). Ook een verplichte evenredigheidsrapportage naar Canadees model kan op instemming rekenen en het kabinet neemt zich voor daartoe in overleg te treden met de Stichting van de Arbeid (Kabinetsstandpunt 1990: 27). Daarnaast beaamt het kabinet dat goed beleid zonder registratie van de doelgroepen niet mogelijk is (zie §4.12).

Verder onderschrijft het kabinet de intentie van de WRR om de negatieve gevolgen van immigratie voor de Nederlandse samenleving én de betrokkenen te verminderen door te investeren in het menselijk kapitaal van immigranten middels een stevig beleid op de sectoren arbeid en (volwassen)educatie:

“Het kabinet [acht] het een goede gedachte om, gegeven het bestaan van een immigratie van een zekere omvang, de voordelen daarvan zo goed mogelijk te benutten. De benadering van de WRR dat het ook voor de samenleving beter is om te investeren in mensen die er, volgens de normen van het restrictieve toelatingsbeleid, recht op hebben om permanent in Nederland te verblijven, dan om marginaliseringprocessen een kans te geven, acht het kabinet van grote betekenis” (Kabinetsstandpunt 1990: 7).

Het kabinet doet tal van voorstellen voor wijziging en intensivering van beleid, waarbij de voorkeur overigens uitgaat naar algemeen beleid (Kabinetsstandpunt 1990: 7).

Op een aantal cruciale punten neemt het kabinet de voorstellen van de WRR slechts gedeeltelijk of helemaal niet over. Zo neemt het de term ‘allochtonenbeleid’ niet over en houdt het vast aan de doelgroepen van het minderhedenbeleid, al dienen deze wel periodiek herijkt te worden (Rijkschroeff et al. 2004: 37). Tenslotte neemt het kabinet het (in het betoog van de WRR) essentiële punt van verplicht én gesanctioneerd onderwijs aan pas aangekomen migranten en werkloze allochtone uitkeringsgerechtigden niet over.²⁷⁴

5.6.5 Maatschappelijk debat integratie

In 1992 verscheen *Maatschappelijk debat integratie* (Min. BiZa 1992) feitelijk een brief van de minister van BiZa (Dales) aan de Tweede Kamer, vergezeld van een memorandum over de toekomstkansen van allochtone jongeren. Aanleiding voor het ontstaan van dit debat vormde een toespraak die VVD-leider Bolkestein in september 1991 hield op een bijeenkomst van de Liberale Internationale. Bolkestein (1991) stelde dat het feit dat men in grote delen van de islamitische wereld bepaalde – in zijn ogen ononderhandelbare – (westerse) principes niet erkent, een complicerende factor vormde bij de integratie van moslims in het Westen. Concreet noemde hij de scheiding van kerk en staat, de vrijheid van meningsuiting, tolerantie en non-discriminatie. Bolkesteins speech leidde tot commotie en weerstand,²⁷⁵ al was er ook bijval.²⁷⁶ De brief van de minister gaat enerzijds in op de door Bolkestein aangezwengelde discussie. Er wordt onder andere gewezen op bepaalde ononderhandelbare waarden die grenzen stellen aan de identiteitsbeleving van immigranten en ook van islamieten. Daarnaast wijdt de brief een hoofdstuk aan een “activerende aanpak” van de integratie, waarbij minderheden wordt opgeroepen zelf verantwoordelijk te nemen (Min. BiZa 1992: 2-3). In het bijgevoegde memorandum wordt ook nog verplichting en sanctionering van de basiseducatie als wenselijk naar voren gebracht.²⁷⁷ Dat laatste is een indicatie hoezeer de aandacht inmiddels naar de sociaal-economische aspecten verschoven was, want Bolkestein had het ‘maatschappelijk debat’ juist met een *sociaal-cultureel* onderwerp aangezwengeld.

5.6.6 Werk en Minderheden

Ook de nota *Werk en Minderheden* van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid getuigt van een omslag in het denken richting plicht en eigen verantwoordelijkheid. Inzake de verbetering van de arbeidsmarktpositie van minderheden stelt de minister: “Behalve op de vereiste inspanningen van overheid en sociale partners moet ook zeer nadrukkelijk gewezen worden op de noodzakelijke inzet van de doelgroep zelf” (Min. SZ&W 1993: 11). Ook wordt een verplichting van de basiseducatie en het taalonderwijs voorgesteld om zo de uitstroom uit de sociale zekerheid te bevorderen, zij het dat een generieke verplichting vanuit de maatwerkgedachte niet noodzakelijk wordt geacht (Min. SZ&W 1993: 20). Tot slot wordt in verband met het uitstroombelief tevens voorgesteld om de registratie van uitkeringsgerechtigden te verbeteren, om zo inzicht te krijgen in omvang en samenstelling van de doelgroepen. Probleem is namelijk dat er geen registratieverplichting bestaat voor de uitvoeringsorganen van de sociale zekerheid (Min. SZ&W 1993: 19). Dat de individugerichte benadering de

groepsgewijze aanpak nog niet helemaal verdrongen heeft blijkt uit de grote rol die de minister hierbij weggeleegd ziet voor de minderhedenorganisaties.

5.6.7 *Contourennota*

De nota *Integratiebeleid Etnische Minderheden* (Min. BiZa 1994) – beter bekend als de *Contourennota* – is zowel een terugblik op het beleid zoals dat sinds de *Minderhedennota* van 1983 is gevoerd als een vooruitblik op (de *contouren* van) het in de tweede helft van de jaren negentig te voeren beleid. De *Contourennota* legt – getuige ook de titel – de nadruk op integratiebeleid. Er wordt niet meer gesproken van ‘minderhedenbeleid’ dat te eenzijdig op de minderheidsgroepen zelf gericht was. De integratie-inspanning moet echter zowel door de integrerende zelf als door de ontvangende maatschappij worden geleverd. In samenhang daarmee wordt de nadruk op algemeen beleid gelegd; specifiek beleid wordt alleen ingezet als het algemene beleid tekort schiet (Min. BiZa 1994: 6).

In de nota wordt de opvatting uit *Allochtonenbeleid* dat Nederland rekening moet houden met “structurele immigratie op een relatief hoog niveau” (Min. BiZa 1994: 4) opnieuw onderschreven. “Het hoge migratiesaldo wordt veroorzaakt doordat Nederland loyaal haar internationale verplichtingen nakomt” en vormt “vooral een uitdaging voor een effectief integratiebeleid” (Min. BiZa 1994: 4). Een restrictief toelatingsbeleid is een randvoorwaarde voor het integratiebeleid, zo heet het. Daartoe voert Nederland “binnen de internationale normen” beperkingen door en neemt het “actief deel aan alle internationale fora” die werken aan de “beheersbaarheid van immigratiestromen” (Min. BiZa 1994: 4).

Om de relatief omvangrijke immigratie die desondanks plaatsvindt te absorberen dient de inburgering krachtig(er) te worden aangepakt:

“In de komende jaren moet een sluitend en meer verplichtend stelsel van inburgeringprogramma’s opgezet worden. Voor nieuwkomers in ons land zal via een aanbod aan cursussen en opleidingen bevorderd dienen te worden dat zij in staat zijn hun eigen weg in de Nederlandse samenleving te vinden, werk kunnen aanvaarden en zo in hun eigen onderhoud kunnen gaan voorzien” (Min. BiZa 1994: 4).

In de verkenningen ten aanzien van de sector onderwijs wordt ten aanzien van nieuwkomers niet gerept over enige vorm van verplichting en wordt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij de gemeenten gelegd: “Bij de gemeenten ligt wat dit beleidsonderdeel [nieuwkomersbeleid] betreft de taak om de onderwijsinstellingen te brengen tot een sluitende eerste opvang. De landelijke overheid dient daarvoor de nodige financiële middelen te bieden en de kwaliteit van de voorzieningen te bewaken” (Min. BiZa 1994: 40).

De nota benadrukt hoe cruciaal arbeid en onderwijs zijn voor de integratie en vice versa. Om de “vicieuze cirkel in een vroeg stadium te doorbreken” wordt “de absolute prioriteit” gelegd bij jongeren en nieuwkomers (Min. BiZa 1994: 41). De beleidsvoorstellen zijn echter tamelijk incrementalistisch van karakter. Er worden geen fundamentele wijzigingen voorgesteld zoals positieve discriminatie of het korten, stopzetten of onthouden van uitkeringen voor nieuwkomers en jongeren die zich onvoldoende inspannen om zich te scholen of werk te krijgen. Op dit laatste punt wijkt het dus duidelijk af van de voorstellen in *Allochtonenbeleid*.

Wat betreft de perceptie van minderheden is er een verschuiving te zien: van de dominante perceptie van het minderhedenbeleid (emancipatie denken, verzorgingsstaat categorieën) naar een denken in termen van 'het economische potentieel van immigranten'. De overheid heeft "vanuit het perspectief van benutting van het economisch potentieel ... opdracht gegeven voor een onderzoek welke potentiële bijdrage minderheden hebben voor de arbeidsmarkt" (Min. BiZa 1994: 31) (vergelijk ook §8.5). Speerpunt daarbij is "het economische potentieel van jongeren uit etnische minderheidsgroepen" (Min. BiZa 1994: 30). Daarvoor zijn drie redenen. In de eerste plaats vormen ze een steeds groter deel van de beroepsbevolking. Verder zijn ze kansrijker dan de mensen van de eerste generatie vanwege hun betere kennis van de Nederlandse taal en cultuur. De voornaamste motivatie lijkt echter niet het nationaal economisch eigenbelang te zijn, maar het voorkomen van maatschappelijke onrust, zoals blijkt uit de derde reden: "Het mislukken van een groot deel van de tweede generatie zou dramatisch zijn voor het integratiebeleid en de samenleving, omdat hiermede de vorming van een etnische onderklasse gestalte zou krijgen. Massale marginalisering van een hele generatie leidt onherroepelijk tot maatschappelijk ontwrichting" (Min. BiZa 1994: 30). Het benutten van het economisch potentieel dient dus niet zozeer te gebeuren vanuit het nationaal economisch belang, maar om maatschappelijke problemen te voorkomen.

De focus van het beleid wordt op de grote(re) steden gelegd, want die vormen het "kloppend hart van de multiculturele samenleving" (Min. BiZa 1994: 31). De problemen zijn hier het grootst, maar de kansen ook. "Juist hier krijgt de multiculturele samenleving vorm en is een belangrijk economisch potentieel aanwezig, een potentieel dat er om vraagt om benut te worden" (Min. BiZa 1994: 31). Dit speerpunt vormde samen met de ommezwaai van minderhedenbeleid naar integratiebeleid de voorbode van de instelling van nieuwe ministerspost voor Grote Steden- en Integratiebeleid.

5.6.8 Kansen krijgen, kansen pakken: Integratiebeleid 1999-2002

De eerste minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid was Roger van Boxtel (D66). In zijn nota *Kansen krijgen, kansen pakken* (Min. GSI 1999) roept hij op tot een nieuw elan bij de integratie van etnische minderheden:

"Het kabinet wil flinke winst boeken op vitale terreinen van het integratiebeleid ten aanzien van etnische minderheden, vooral in het onderwijs, inzake werkgelegenheid en bij het tegengaan van discriminatie. Dat moet bij hen tot een zichtbare positieverbetering leiden. Met alleen voortzetting van het staande beleid komen we er niet. Een nieuw elan is nodig om de burgers, behorend tot zogeheten 'oudere' en 'nieuwere' minderheidsgroepen hun talenten te laten ontplooiën. Speerpunten zijn: werk, onderwijs en scholing en een ongedwongen omgang van burgers met elkaar. Op deze terreinen heeft het kabinet aansluitend op deze nota dan ook actieprogramma's²⁷⁸ ontwikkeld" (Min. GSI 1999: 1).

Ondanks de positieve toon heeft de onderkenning van de omvang van de problemen van de etnische minderheden een prominente plaats in de inleiding. Enerzijds heet het dat "erkend moet worden dat hun aanwezigheid dynamiserende en ook in cultureel opzicht verrijkende aspecten in zich draagt" (Min. GSI 1999: 1). Ook wordt de huidige immigratie gerelativeerd door te wijzen op het feit dat Nederland in de afgelopen eeu-

wen grote aantallen immigranten met (uiteindelijk) succes heeft geabsorbeerd (Min. GSI 1999: 2-4). Maar anderzijds stelt de grote instroom van nieuwkomers “ons land tegelijk voor grote problemen” (Min. GSI 1999: 1). Sommige minderheidsgroepen participeren “nog veel te weinig” (Min. GSI 1999: 1). De arbeidsmarktperformance en schoolprestaties zijn te laag en “aan de onderkant vervallen te veel jongeren uit deze groepen in crimineel gedrag” (Min. GSI 1999: 1). Ook vraagt de minister zich af “of onze collectieve arrangementen in staat zijn de toenemende druk op het beleid te accommoderen” (Min. GSI 1999: 1), mede omdat nieuwkomers “niet zelden afkomstig [zijn] uit gesloten rurale en hiërarchisch gestructureerde samenlevingen, terwijl Nederland zich heeft ontwikkeld tot een open en hoogtechnologisch land waarin de individuele verantwoordelijkheid voorop staat” (Min. GSI 1999: 1).

Een en ander moet ook gezien worden in het licht van de omvang van de voortgaande immigratie. “De instroom van nieuwkomers is spectaculair toegenomen”, aldus de nota (Min. GSI 1999: 1). Waar de *Contourennota* in navolging van *Allochtonenbeleid* erkende dat immigratie een blijvend verschijnsel zal zijn, gaat de minister een stap verder: “Het is een onmiskenbaar feit dat Nederland een immigratieland is geworden en dat het zich moet instellen op een steeds groter wordende druk op het integratiebeleid” (Min. GSI 1999: 2).

In *Kansen krijgen, kansen pakken* wordt in navolging van *Allochtonenbeleid* de nadruk sterk gelegd op de eigen verantwoordelijkheid van de immigrant voor zijn of haar welslagen en welbevinden. Onder het kopje “Kansen pakken” schrijft de minister:

“Als alle andere burgers zijn ook de leden van etnische minderheden zelf primair verantwoordelijk voor hun plaats in de samenleving en voor hun toekomst. Zij zijn zelfredzaam en autonoom, kiezen voor deze samenleving en zetten er zich met al hun talenten voor in. Zij realiseren zich dat bij elk recht een corresponderende plicht bestaat. ... [D]e beheersing van het Nederlands is daarbij een noodzakelijke randvoorwaarde. ... Mogelijkheden die onze samenleving biedt, zoals op het gebied van onderwijs, scholing en werk, moeten ze met beide handen aangrijpen” (Min. GSI 1999: 6).

Verder wordt in de nota definitief afstand genomen van de groepsgewijze aanpak die verbonden was aan het minderhedenbeleid. De immigranten zijn vrije en autonome individuen die zelf hun eigen leven vormgeven. De nota stelt dan ook dat burgerschap een kernbegrip is van het immigratiebeleid (Min. GSI 1999: 4-6). De nadruk ligt mede daarom op algemeen beleid; specifiek op immigranten gericht beleid wordt alleen ingezet als het niet anders kan (Min. GSI 1999: 10-11). Toch wordt in wezen geen afstand gedaan van de doelgroepen van het Minderhedenbeleid. Een verandering is wel dat meer de aandacht wordt gevestigd op de doelgroep “vluchtelingen en asielgerechtigden”, hetgeen te herleiden is tot het feit dat de werkloosheid van deze groep als een “ernstig probleem” wordt gezien (Min. GSI 1999: 8).

In de nota wordt beheersing van de Nederlandse taal gezien als primaire stap en fundamentele voorwaarde bij het verwerven van die positie als zelfstandig burger.²⁷⁹ Taalachterstand wordt dan ook, samen met het gemiddeld lage opleidingsniveau en de achterblijvende vraag naar laagopgeleiden, gezien als een belangrijke oorzaak van de hoge werkloosheid onder minderheden (Min. GSI 1999: 26). Met de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) (1998) waaraan de nota refereert, had het kabinet Kok I een eer-

ste aanzet gegeven tot de invoering van de verplichte en gesanctioneerde basiseducatie die de WRR in *Allochtonenbeleid* had voorgesteld. De WIN gold echter alleen voor nieuwkomers en was niet meer dan een tamelijk beperkte oriëntatie op de Nederlandse taal en samenleving. Voor zogenaamde oudkomers wordt in *Kansen krijgen, kansen pakken* een beperkt pakket maatregelen opgesteld, gericht op ‘werklozen en opvoeders’ (Min. GSI 1999: 32).²⁸⁰

Opvallend is tenslotte dat het er op lijkt dat het kabinet alle bezwaren tegen registratie naar etniciteit heeft laten varen. “Het kabinet blijft registratie naar etniciteit van belang vinden vanwege het inzicht dat daardoor geboden is voor de effectiviteit van zijn beleid” (Min. GSI 1999: 27). Ten aanzien van de uitvoering van de WIN vindt die registratie als volgt plaats: “De gemeente geeft op grond van het Uitvoeringsbesluit Inburgering Nieuwkomers de soft-nummers van de nieuwkomers aan Arbeidsvoorziening door, waardoor deze voor Arbeidsvoorziening herkenbaar zijn en vanaf 1 januari 1999 ook als nieuwkomer herkenbaar in de registratie van arbeidsbureaus worden opgenomen” (Min. GSI 1999: 32).

5.6.9 Context: Politisering en de liberale paradox

De dynamiek in de beleidsontwikkeling kan deels verklaard worden uit een aantal meer algemene ontwikkelingen. Zo moet de nadruk op de zelfredzaamheid in *Allochtonenbeleid* en daaropvolgende beleidsstukken worden gezien in het licht van een meer algemene problematisering van de verzorgingsstaat en het arbeidsmarktbeleid, onder andere door de WRR (zie Box 4.2).²⁸¹ Daarnaast speelde ook de neoliberale tendens richting een kleinere overheid en een zelfstandiger burger een rol (§4.6). Uit de nadruk op burgerschap en een individuele benadering in *Kansen krijgen, Kansen pakken* spreken ook partijpolitieke voorkeuren van de coalitiepartners in de Paarse kabinetten (VVD, PvdA en met name D66).

Voor een belangrijk deel moet de verklaring van de beleidsdynamiek gezocht worden in politieke ontwikkelingen. De CD voerde voor de verkiezingscampagne van 1994 de slogan ‘vol=vol’, juist in een periode dat de asielinstream fors toenam. Er ontspon zich in de media een fel debat over de vraag of Nederland vol was, een discussie die zeker tot rond de eeuwwisseling speelde.²⁸² Opiniemakers, waaronder veel prominente PvdA-ers, meenden dat Nederland niet lang niet vol was.²⁸³ Toen het aantal asielzoeker in 1994 tot boven de vijftigduizend steeg, meenden PvdA-kopstukken als Jan Pronk²⁸⁴ en Felix Rottenberg²⁸⁵ dat Nederland 100 duizend vluchtelingen per jaar op zou kunnen nemen. Juist omdat extreemrechts de directe aanleiding vormde was de toon van het publieke debat vaak nogal moralistisch; regelmatig werd (in)direct naar de Tweede Wereldoorlog en de jodenvernietiging verwezen. Zo constateerde *Volkskrant*-redacteur Jeroen Trommelen dat “de discussie over de *Lebensraum* van de Nederlander” niet langer als “onzindelijk” werd beschouwd.²⁸⁶ Al met al legde dit debat een grote morele hypotheek op het vraagstuk van de sociale, economische en fysieke absorptiecapaciteit van Nederland. Toch waren er ook tegengeluiden, waarbij onder andere gewezen werd op de nadelige gevolgen voor het milieu:

“Met gemengde gevoelens hoor en lees ik regelmatig pleidooien van politici als Pronk en D’Ancona voor een ruimhartig Nederlands Immigratiebeleid. Het aantal inwoners kan nog groeien maar betekent dit dat er geen limiet is? Kunnen er 25

miljoen Nederlanders in Nederland? Of een land wel of niet vol is, is natuurlijk niet objectief bepaalbaar maar dat is geen excuus voor het voeren van struisvogel-politiek. Als ons inwonertal doorgroeit dan gaat dat onvermijdelijk ten koste van het milieu en van de kwaliteit van het bestaan”.²⁸⁷

Dit soort kritische bijdragen aan het ‘vol=vol debat’ vormde echter een minderheid.²⁸⁸

De bemoeienis van extreemrechts maakte het voeren van een zakelijk debat over de (economische) gevolgen van immigratie niet eenvoudig. Desondanks zien we dat het *cordon sanitaire* rond extreemrechts vanaf begin jaren negentig scheuren begint te vertonen.

“Veel jaren is door ‘opinion leaders’ gekozen voor een grote mate van terughoudendheid ten aanzien van het asielvraagstuk. Het betreft nu eenmaal gevoelige materie. Lange tijd bestond er de angst, dat uitspraken van de woordvoerders van politieke partijen op dit terrein door extreemrechts zouden worden misbruikt. Sinds enige jaren is deze houding verlaten. De VVD, en het CDA sinds zij oppositie-partij werd, ervaren het vreemdelingen- en asielbeleid als een dankbaar onderwerp om zich mee te profileren. De PvdA – en in mindere mate D66 – lijkt weinig anders te doen dan de aanvallen van coalitie-partner VVD en oppositie-partij CDA op de wankelende consensus rond het asielbeleid te pareren” (Vermolen 1996: 312).

Door de hoge asielinstroom en slechte sociaal-economische integratie werd depolitisering steeds meer een (electoraal) onhoudbare politieke strategie. Er diende zich een nieuwe politieke entrepreneur aan – Frits Bolkestein – die anders dan Hans Janmaat niet marginaal was, maar deel uitmaakte van het politieke *establishment*. Bolkestein begreep dat de dam van depolitisering een stuwmeer van electorale onvrede had doen ontstaan. Aan een deel van het electoraat was de propagandistische retoriek over culturele verrijking en de zegeningen van de multiculturele samenleving niet besteed. Veel van die mensen behoorden traditioneel tot de achterban van de PvdA die dan ook veel belang had bij voortgaande depolitisering. Onder Bolkestein groeide de VVD uit tot een brede volkspartij, voor een belangrijk deel dankzij zijn aanvallen op het migratiebeleid (Te Velde 2008: 48-49) en zijn problematisering van culturele diversiteit (met name met betrekking tot de islam). Bolkestein kan gezien worden als één van de voormannen van wat Prins het ‘nieuw realisme’ heeft gedoopt (zie §2.3.5).

Het electorale succes dat de VVD onder Bolkestein boekte met het thema immigratie brengt ons op een probleem dat wel de ‘liberale paradox’ wordt genoemd (Hollifield 1992: 4; vergelijk: Van Dalen 2001a: 5). Verengt men de tegenstelling tussen links en rechts tot uitsluitend het herverdelingsvraagstuk, dan lijkt het logisch als rechtse partijen vóór immigratie zouden zijn en linkse partijen tegen. Theorie en empirie suggereren immers dat immigratie herverdeling van inkomen induceert van arbeid naar kapitaal en van laagopgeleiden naar hoogopgeleiden. Het ligt in de lijn der verwachting dat rechtse partijen met het oog op werkgeversbelangen zouden pleiten voor een ruimhartig (arbeids)migratiebeleid en dat linkse partijen met het oog op de belangen van de arbeidersklasse zouden pleiten voor een restrictief immigratiebeleid. In die zin is de (op de belangen van de werkgevers gerichte) stellingname van de VVD ten aanzien van gastarbeid in de jaren zestig en zeventig heel begrijpelijk. Evenzo is het pleidooi van de Socialistische Partij (1983) in haar brochure *Gastarbeid en Kapitaal*

voor een actief remigratiebeleid (ondermeer een remigratie premie van 75 duizend gulden) consistent te noemen, vanuit hun opvatting van de gastarbeid als een ‘verdeeld en heers’ strategie van het ‘Nederlandse kapitaal’ om de Nederlandse arbeiders onderling te verdelen en af te houden van de klassenstrijd. Opvallend is echter dat de SP juist uit linkse hoek scherpe kritiek te verduren kreeg (Vuijsje 1986: 55). Evenzeer opvallend is dat Bolkestein acht jaar later pleit vóór een restrictief toelatingsbeleid, waar veel liberale economen een ruimhartig migratiebeleid aanprijzen als middel voor het vergroten van het nationaal BNP en/of het Bruto Mondiaal Product. Voor deze paradoxale situatie zijn twee verklaringen te geven. (i) Ten eerste vigeerde binnen veel linkse partijen en bewegingen in de jaren zeventig en tachtig sterke voorkeuren voor *internationale solidariteit* – als tegenhanger voor *nationale solidariteit* met de Nederlandse arbeidersklasse waarmee bijvoorbeeld de SP zich uitdrukkelijk identificeerde. Zo is er in het PvdA beginselprogramma *Meer voor minder* uit 1977 te lezen dat ze “de traditionele strijd als arbeiderspartij heeft uitgebreid tot allen, die de nadelige gevolgen van onze sociaal-economische orde ervaren of inzien” en dat “hierdoor de positie van etnische minderheden hoge prioriteit behoort te hebben” binnen de PvdA (geciteerd in: Fermin 1997: 101). (ii) Ten tweede moet naast de dimensie van herverdeling ook onderscheid worden gemaakt naar de wijze waarop partijen omgaan met de Nederlandse identiteit en met de culturele eigenheid van immigranten (vergelijk: Van der Brug 2007: 14-15). We zien dan dat de SP en Bolkestein de culturele eigenheid van de (islamitische) immigranten problematiseren en dat zeker de Socialistische Partij (1983) aanstuurt op assimilatie. Dat riep in de hoogtijdagen van het multiculturalisme grote weerstanden op bij andere linkse partijen en het CDA.

5.7 De periode 2000-2005: Van inburgeringsbeleid naar assimilatie?

5.7.1 Immigratie: Minder asielmigratie, meer kenniswerkers?

De totale immigratie in de periode (2000-2004) is met 411 duizend personen ruwweg gelijk aan die in de tweede helft van de jaren negentig, maar er doen zich een aantal interessante verschuivingen voor (zie §5.6 & Figuur 5.8). Gezinsmigratie blijft met 167 duizend personen (44% van het totaal) een belangrijk motief, maar het aandeel gezinsvormende migratie in de totale gezinsmigratie stijgt substantieel.²⁸⁹

Een andere trend die zich doorzet is het aantal mensen dat voor studie naar Nederland komt; in 2004 voor het eerst meer dan 10 duizend personen. Het aandeel van arbeidsmigratie in de totale immigratie stijgt ten opzichte van de voorgaande periode,²⁹⁰ maar de absolute instroom stabiliseert; na een piek van 20 duizend personen in 2002 zette een lichte daling in. Deze hernieuwde arbeidsmigratie houdt verband met de zeer krappe arbeidsmarkt rond de eeuwwisseling, die ook aanleiding gaf tot een maatschappelijk debat over nut en noodzaak (vergrijzing) van arbeidsmigratie (Klaver & Odé 2002), in het bijzonder van zogenaamde kenniswerkers (Marey et al. 2002).²⁹¹ Ook al verschuift het beleid langzaam van restrictief naar selectief, in de praktijk blijkt dat Nederland het buitenlandse studenten die na hun afstuderen willen blijven niet makkelijk maakt om zich hier daadwerkelijk te vestigen (Berkhout & Hartog 2007).

De opvallendste verandering is wellicht de spectaculaire daling van het aantal *asielmigranten*²⁹² van 27 duizend in 2000 naar 3 duizend in 2004. Deze daling kan

voor een aanzienlijk deel op het conto worden geschreven van de veel striktere Vreemdelingenwet die tijdens het kabinet Kok II onder PvdA-minister Cohen tot stand was gekomen (Vreemdelingenwet 2000). Vooral door de daling van de asielmigratie vertoont ook de totale migratie in de eerste jaren van de nieuwe eeuw een sterke daling.

5.7.2 Integratie in het perspectief van immigratie

De nota *Integratie in het perspectief van immigratie* (Min. GSI 2002) is net als *Kansen krijgen, Kansen pakken* (§5.6.3) van de hand van minister Van Boxtel. Wat betreft arbeid en onderwijs zijn er geen grote verschuivingen ten opzichte van de nota *Kansen krijgen, kansen pakken*. Opvallend is wel dat in de korte tijdspanne de aandacht voor de sociaal-economische aspecten van integratie verminderd is ten gunste van de sociaal-culturele aspecten van immigratie. Er wordt dan ook slechts een beperkt aantal bladzijden gewijd aan arbeid en onderwijs. Voor deze verandering zijn in hoofdzaak twee oorzaken aan te wijzen. In de eerste plaats was de sociaal-economische positie van de minderheden beduidend verbeterd. Met name de werkloosheid was flink afgenomen van 16% in 1998 tot 10% (Min. GSI 2002: 5), al was dat nog altijd relatief hoog ten opzichte van autochtonen.²⁹³ De beeldvorming ten aanzien van de sociaal-culturele aspecten van immigratie en integratie was echter beduidend verslechterd. Met name de terroristische aanslagen van islamitische extremisten van 11 september 2001 op onder andere het World Trade Center in New York hadden het debat verhard en de positie van de islam in de Nederlandse cultuur verregaand geproblematiseerd. Ook bleek Nederland minder tolerant dan vaak werd gedacht. In de nota wordt expliciet aan deze ontwikkelingen gerefereerd (Min. GSI 2002: 6).

5.7.3 Herziening van het inburgeringsstelsel: Contourennota

De Fortuynrevolte – waarover dadelijk meer – had onder alle politieke partijen een *sense of urgency* doen ontstaan en het minderhedenvraagstuk prominent op de politieke agenda gebracht. In het kabinet Balkenende I werd de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (V&I) in het leven geroepen. De eerste minister voor V&I was voormalig IND-directeur Hildebrand Nawijn (LPF). Het kabinet Balkenende I was echter geen lang leven beschoren en werd weldra gevolgd door Balkenende II waarin de VVD-er Rita Verdonk minister van V&I werd. Verdonk drukte alleen al door haar persoonlijke optreden uit een ferme aanpak van het immigratiedossier voor te staan.

In de nota *Herziening van het inburgeringsstelsel: Contourennota* (Min.V&I 2004) wordt de Wet Inburgering Nieuwkomers wegens tegenvallende resultaten herzien.²⁹⁴ De inburgering krijgt een meer verplichtend en gesanctioneerd karakter en werkt het ook remmend op de instroom. Verder strekt het voorgestane beleid zich nadrukkelijker uit naar zogenaamde oudkomers. Prioriteit ligt daarbij bij oudkomers die na invoering van de wet een uitkering zullen krijgen op grond waarvan zij beschikbaar moeten zijn voor de arbeidsmarkt (Min.V&I 2004: 8-9).²⁹⁵

Daarnaast wordt meer dan voorheen nadruk gelegd op het zich eigen maken van de Nederlandse waarden en het navolgen van de Nederlandse normen. Op deze manier wordt de verschuiving van de sociaal-economische aspecten van integratie naar de sociaal-culturele aspecten, die in *Integratie in het licht van immigratie* reeds werd geconstateerd, verder voortgezet (vergelijk Gijsberts & Dagevos 2005: 9; Scholten & Tim-

mermans 2004). Alhoewel het door gebrek aan afstand altijd lastig is de eigen tijd te duiden, lijkt met het beleid van het kabinet Balkenende II een assimilationistische koers te zijn ingeslagen. Nadat vanaf het WRR-rapport *Allochtonenbeleid* de nadruk juist meer op de sociaal-economische aspecten was komen te liggen, lijkt na de eeuwwisseling de aandacht vooral weer uit te gaan naar de sociaal-culturele aspecten van immigratie en integratie. Een en ander was overigens ingebed in een bredere maatschappelijke ontwikkeling. Vrij algemeen was er een gevoel ontstaan dat het met de integratie van nieuwkomers bepaald niet de goede kant opging. Opiniemaker Paul Scheffer (2000) sprak bijvoorbeeld van een ‘multicultureel drama’ dat zich in Nederland ontvouwde en vond maatschappelijk veel weerklank. Ook een minderhedenonderzoeker als Ruud Koopmans (2002) uitte harde kritiek op het tot dan toe gevoerde ‘slappe’ beleid, terwijl SCP-directeur Paul Schnabel (2000) expliciet opriep tot een assimilatiebeleid om het tij te keren.

5.7.4 Context: De Fortuynrevolte en het vergrijzingsdebat

Ook voor Periode IV geldt weer dat de beleidsontwikkelingen niet losgezien kunnen worden van de politieke context. In de eerste plaats gaat in het publieke debat over immigratie het argument van nationaal economisch eigenbelang voor het eerst sinds medio jaren zeventig weer een prominente rol spelen. Dat komt vooral omdat immigratie rond de eeuwwisseling steeds vaker naar voren wordt gebracht als remedie tegen de vergrijzing.²⁹⁶ Op zichzelf is dat opmerkelijk omdat immigratie over het algemeen geen goede oplossing voor de vergrijzing vormt (zie §3.7.2). Om het aantal 65-plussers constant te houden zou Nederland jaarlijks zoveel immigranten moeten toelaten dat de Nederlandse bevolking de komende eeuw zou verveelvoudigen.²⁹⁷ De WRR had daarom in 1993 al gesteld dat Nederland daarom moest afzien van grootschalige immigratie als middel tegen de vergrijzing.²⁹⁸ Ook het tegengaan van de ontgroening die het gevolg is van lage gemiddelde vruchtbaarheid onder Nederlandse vrouwen (Van Imhoff & Van Nimwegen 2000) is geen vruchtbare strategie (zie §3.7.2). De reden is dat immigranten hun vruchtbaarheid op termijn aanpassen aan de gemiddelde vruchtbaarheid in het gastland,²⁹⁹ een verschijnsel dat zich ook in Nederland voordoet (Alders 2001: 36-38; Alders & Schapendonk-Maas 2001: 26). Ook in de argumentatie van economen over de vergrijzing speelt rond de eeuwwisseling immigratie vaak een ondergeschikte rol of wordt het regelrecht afgewezen als oplossing (zie bijvoorbeeld Schouten 2000; Kolnaar 1999; Huizinga & Westerhout 1999; Dunnewijk 2001; Smit 2001b), al breekt een enkele econoom een lans voor deze oplossing (Lof 1998).³⁰⁰

In de argumentatie vóór immigratie speelt dikwijls dat het een oplossing is voor te verwachten arbeidstekorten als gevolg van de vergrijzing. Dit argument wint aan kracht als er rond de eeuwwisseling door hoogconjunctuur arbeidstekorten ontstaan. Daardoor ontstaat er een maatschappelijk en politiek debat over nut en noodzaak van arbeidsmigratie (zie bijvoorbeeld: Van Ours 2001; Van Steveninck & Hoekema 2001; Klaver & Odé 2002; Ederveen et al. 2004)³⁰¹ en in het bijzonder de immigratie van zogenaamde kenniswerkers (Marey et al. 2002).³⁰² Een ander argument voor immigratie is het vergroten van het draagvlak van de verzorgingsstaat (dat kleiner wordt door de vergrijzing), maar hier is het beeld gemengd omdat immigratie ook als bedreiging voor de verzorgingsstaat wordt gezien.³⁰³ Ondanks dat het argument van de vergrijzing

inhoudelijk niet zoveel hout snijdt, is het van belang omdat het een kijk op immigratie met zich meebrengt waarin nationaal economisch eigenbelang een rol speelt, een visie die bijvoorbeeld ook in de top van de PvdA ingang vond.³⁰⁴

Een tweede belangrijke ontwikkeling is een versterkte politisering van het migratievraagstuk. We brengen in herinnering dat Bolkestein in de eerste helft van de jaren negentig een belangrijke factor was in de herpolitisering van het migratiebeleid. Bolkestein werd eind jaren negentig echter eurocommissaris en zijn opvolger Dijkstal behoorde bepaald niet tot de school der ‘nieuw realisten’ (§2.3.7). Met Bolkestein verduwen ook de expliciete kritiek op het migratiebeleid uit het hart van de democratie. Het stuwmeer van electorale onvrede vulde zich opnieuw. Korte tijd later diende zich een nieuwe politieke entrepreneur aan die migratiebeleid tot één van zijn speerpunten maakte, de charismatische, excentrieke en narcistische Pim Fortuyn. In zijn *columns* in het weekblad *Elsevier* en zijn boek *De puinhopen van acht jaar paars* (Fortuyn 2002) beschreef hij een groot aantal uitwassen die het gevolg waren van het wanbeleid van de ‘linkse kerk’. Zijn openlijke islamofobie had vanwege de internationale islamitische terreur de wind in de zeilen. Zijn grote electorale succes leidde tot een proces van navolging, zowel binnen de gevestigde partijen alsook door nieuwe politieke spelers zoals de oud-VVD-ers Wilders (Partij voor de Vrijheid) en Verdonk (Trots op Nederland). Dit proces vormt een belangrijke verklaring voor de assimilationistische tendensen in het migratiebeleid van na de eeuwwisseling. Opvallend is dat ook de media steeds meer (zelf)kritiek³⁰⁵ kwam op de tot dan toe heersende politieke correctheid en er een proces van politisering op gang kwam; in tegenstelling tot de voorgaande periode, waarin de media-aandacht steeds afnam in de aanloop van de verkiezingen, stond immigratie centraal in de verkiezingscampagnes in 2002 en 2003 (Scholten & Timmermans 2004).

Mede onder invloed van Fortuyn begon het idee post te vatten dat het tot dan toe gevoerde integratiebeleid (voor zover het beleid zo genoemd en gezien werd) mislukt was. Een motie van SP-voorman Jan Marijnissen om het integratiebeleid tegen het licht te houden werd met meerderheid van stemmen aangenomen door de Tweede kamer en leidde tot een parlementair onderzoek (Commissie-Blok 2004; Rijkschroeff et al. 2004). Hoezeer het klimaat in korte tijd omgeslagen was blijkt uit de negatieve ontvangst van eindrapport van de Commissie-Blok. Reeds voordat het rapport uitkwam hadden de meeste partijen in de Tweede Kamer besloten dat het integratiebeleid mislukt was.³⁰⁶ In de ogen van veel commentatoren in de politiek en de media had de commissie Blok véél te positieve conclusies getrokken over de integratie van minderheden. De jarenlange depolitisering van het minderhedenvraagstuk in politiek en media (Scholten & Timmermans 2004) was in het tegendeel verkeerd: “Er is een taboe ontstaan om genuanceerd over migranten te spreken”, constateert Duyvendak die bij het onderliggende bronnenonderzoek van de Verweij-Jonker Instituut betrokken was.³⁰⁷ Het kan verkeren.

5.8 Conclusies en Resumé

Tot slot vatten we de ontwikkeling van de variabelen **immigratie** en **migratiebeleid** op hoofdlijnen samen. In de periode **1945-1960** werd Nederland gezien als overbevolkt; het had te weinig land en te veel mensen. Om dit probleem te verminderen sti-

muleerde de overheid de emigratie. In de jaren vijftig emigreerde ongeveer 5% van de Nederlandse bevolking. Omdat Nederland zich als een emigratieland zag was immigratie taboe (al vormt het warme onthaal dat de Hongaren in 1956 ten deel viel een opmerkelijke uitzondering). Desondanks trad er vrij grootschalige immigratie op van Repatrianten en Molukse KNIL-militairen uit Nederlands-Indië. Aanvankelijk probeerde men hun immigratie als tijdelijk voor te stellen, maar voor de Repatrianten (veelal staatsburgers) koos men voor een assimilatiebeleid. Het verblijf van de Molukkers bleef men tot eind jaren zeventig als tijdelijk voorstellen.

In de **jaren zestig** ging de Nederlandse overheid over tot het actief werven van buitenlandse werknemers als reactie op de eind jaren vijftig ontstane arbeidskrapte. Met een aantal landen rond de Middellandse Zee werden daartoe wervingscontracten afgesloten en mensen uit deze landen vormden de hoofdmoot van de immigratie. Nederland voerde *de facto* een actief immigratiebevorderend beleid en het migratiesaldo was vanaf 1961 positief. Beleidsmakers zagen Nederland niet meer als emigratieland – er was immers een tekort aan werknemers – maar immigratie bleef vanwege de hoge bevolkingsdichtheid taboe. Daarom werd immigratie van buitenlandse werknemers voorgesteld als *tijdelijk*; voorzover het verschijnsel gastarbeid structureel was, zouden de individuele gastarbeiders roteren (het *rotatiebeginsel*). Onderliggende aanname was dat migratie stuurbaar was; na bewezen diensten konden buitenlandse werknemers huiswaarts worden gezonden. Het wervingsbeleid overlapte met het economisch beleid (zie §4.4). Beleidsmakers identificeerden het belang van de industrie met het nationaal belang en waren ontvankelijk voor pleidooien van werkgevers voor meer arbeidsmigratie. Onderliggende aannamen waren dat het loonrukkend effect economisch gunstig was en dat gastarbeiders veel bijdroegen omdat ze de door gebrek aan arbeiders ontstane *bottlenecks* in de productie hielpen oplossen. Deze economische probleemdefinitie leefde overigens vooral bij SZ; bij het Ministerie van Maatschappelijk Werk (en later CRM) leefde eerder een welzijnsbenadering.

De **jaren zeventig** kunnen in meerdere opzichten worden gezien als een overgangperiode. Met het aantreden van het kabinet Den Uyl werden de agenda's van allerlei linkse sociale bewegingen die streeden voor democratisering, emancipatie en een meer gelijke verdeling van economische en politieke macht feitelijk ingebracht in de landelijke politiek (vergelijk §4.5). Er ontstond polarisering tussen werknemers en werkgevers en de belangen van het bedrijfsleven werden niet meer automatisch gelijkgesteld aan het nationaal belang. Dat leidde tot een geheel andere visie op gastarbeid, dat steeds meer werd gezien als een vorm van economische uitbuiting. Het inzetten van gastarbeid als economisch beleidsinstrument ter bevordering van de nationale welvaart paste niet in de aan invloed winnende opvattingen over (inter)nationale solidariteit. Er ontstond een vrij brede consensus om af te zien van het rotatiebeginsel en buitenlandse werknemers niets in de weg te leggen als ze zich met hun gezinsleden blijvend wilden vestigen. De economische probleemdefinitie van SZ maakte geleidelijk plaats voor de 'maatschappelijk werk visie' van CRM (vergelijk §2.3.4). CRM meende dat er nieuw beleid gemaakt moest worden om de door immigratie ontstane minderheidsgroepen te verheffen en te emanciperen. Eind jaren zeventig werd onder druk van de Molukse kwestie definitief afstand genomen van de *tijdelijkheidsassumptie*

en werd erkend dat immigranten (gastarbeiders en hun gezinnen, maar inmiddels ook een grote groep Surinamers) zich grotendeels blijvend zouden vestigen.

De **jaren tachtig** werden gedomineerd door het minderhedenbeleid, dat in hoge mate een coproductie was tussen de beleidsmakers en de minderhedenonderzoekers van het eerste uur, waarin met name het WRR-rapport *Etnische minderheden* (1979) een grote rol speelde. De naoorlogse vestiging van immigranten werd wel erkend, maar werd voorgesteld als *éénmalig*; door een restrictief toelatingsbeleid zouden er geen nieuwe grote immigratiestromen ontstaan. Op het moment dat het minderhedenbeleid begin jaren tachtig tot stand kwam was de immigratie inderdaad zeer laag als gevolg van de economische crisis. Een immigratieperspectief ontbrak daarom zoals ook blijkt uit de insluiting van de autochtone woonwagenkambewoners en de uitsluiting van de Chinese minderheid. De soms tegenstrijdige beleidsdoelen waren opheffen van de sociaal-economische achterstand en sociaal-culturele en politieke emancipatie. Uit angst voor electoraal succes van extreemrechts besloten de andere politieke partijen tot een *cordon sanitaire* rond de CP en later CD en werden immigratie en integratie gedepolitiseerd.

Vanaf de **jaren negentig** treedt er weer een wijziging in het migratiebeleid op die mede werd veroorzaakt door onvrede over de resultaten van het minderhedenbeleid. Wederom is het een rapport van de WRR (1989) dat de beleidswijzigingen markeert en deels ook inluidt. De centrale boodschap in *Allochtonenbeleid* is tweeledig. Enerzijds moet worden onderkend dat immigratie zelf een blijvend verschijnsel is en anderzijds moet het beleid minder de nadruk leggen op de sociaal-culturele aspecten van immigratie en integratie en meer op de sociaal-economische aspecten ervan. De economische potenties van de allochtonen moesten worden aangeboord, ten bate van de betrokkenen zelf en ten bate van de Nederlandse samenleving. Daarbij moest de verantwoordelijkheid veel meer bij de allochtonen zelf gelegd worden, want het minderhedenbeleid had veel allochtonen tot afwachtende cliënten van de verzorgingsstaat gemaakt. Deze kritiek moet begrepen worden vanuit een meer algemene onvrede over het functioneren van de verzorgingsstaat, de slechte sociaal-economische positie van veel immigranten en de voortgaande asiel- en gezinsmigratie. Veel van deze voorstellen worden geabsorbeerd door het integratiebeleid en later inburgeringsbeleid dat in de loop van de jaren negentig tot stand komt. Eind jaren negentig erkend de regering dat Nederland een immigratieland is en dat immigratie op basis van internationale verdragen *beperkt stuurbaar* is.

Vanaf **de eeuwwisseling** zien we een verder omslag van het beleid dat zich ontwikkeld in de richting van een assimilatiebeleid. De nadruk komt weer meer op de sociaal-culturele aspecten te liggen al is er tegelijkertijd vanuit het beleid aandacht voor arbeidsmigratie vanuit nationaal economisch eigenbelang (kenniserwerkers, vergrijzing). Verder neemt met name de asielmigratie af, deels als gevolg van de nieuwe Vreemdelingenwet van 2000, hetgeen de aanname van de *beperkte stuurbaarheid* van immigratie onder druk zette.