



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.

Publication date
2010

[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*. Vossiuspers - Amsterdam University Press. <http://nl.aup.nl/books/9789056296261-kennis-macht-en-moraal.html>

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: <https://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.

7 Kennisproductie Periode II (1980-1990)

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bespreken we het migratie-economisch onderzoek dat in de jaren tachtig gedaan is. Wat allereerst opvalt is dat er in periode II zo weinig onderzoek is uitgevoerd. Feitelijk zijn er maar een paar publicaties die vallen onder de in §1.3 gegeven definitie van kennisproductie.³⁹¹ Van deze publicaties onderwerpen we er in dit hoofdstuk slechts één aan een inhoudsanalyse, te weten een kosten-batenanalyse die door Carlo van Praag in 1988 voor het SCP werd vervaardigd (§7.2). Om van de kennisproductie in Periode II een compleet beeld te geven, schetsen we in deze inleiding nog een aantal andere publicaties.

Allereerst brengen we in herinnering dat vanaf eind jaren tachtig op gezette tijden de zogenaamde SPVA-*surveys* werden uitgevoerd om de voortgang van het minderhedenbeleid te monitoren (zie §4.12). Deze data gaf aanleiding tot een groot aantal publicaties over de sociaal-economische positie van immigranten. Met name het ISEO (dat aanvankelijk de exclusieve producent van de SPVA-*surveys* was) en haar directeur Justus Veenman waren hierin bijzonder productief (zie §8.1). Toch is Veenmans bijdrage aan de kennisproductie zoals gedefinieerd in §1.3 beperkt, omdat de focus zelden ligt op de economische gevolgen voor Nederland. Omdat Veenman in meerdere opzichten een bijzondere positie inneemt onder de kennisproducenten is hij geïnterviewd (zie ook §2.7.1) en enige toelichting is hier op zijn plaats. Veenman is sociaal-econoom, of zoals hij zelf met enige zelfspot zegt ‘een verdwaalde econoom’.³⁹² Zijn proefschrift (Veenman 1990) handelde over de arbeidsmarktpositie van immigranten. Vanaf de jaren tachtig had Veenman een prominente positie in de wereld van het minderhedenonderzoek. Hij was lid van de ACOM en van de migratiecommissie van de SER. In beide posities had hij invloed op de kennisproductie, bijvoorbeeld via begeleidingscommissies en we zullen zijn naam nog een aantal keren tegenkomen. Door de SPVA-*surveys* had Veenman in een tijd van grote dataschaarste als eerste toegang tot een schat aan data die zich leende voor allerlei vernieuwend migratie-economisch onderzoek. Dergelijk onderzoek (bijvoorbeeld naar arbeidsmarktdiscriminatie, zie §8.1) initieerde hij ook. De gegevens uit het SPVA-bestand leenden zich echter ook voor het doen van een kosten-batenanalyse, maar dat vond Veenman in de jaren tachtig en negentig om ethische redenen ongepast. Zijn bezwaren betroffen de manier waarop de vraag destijds werd gesteld – de nadruk lag op de kosten – en de reden waarom de vraag werd gesteld, met name de potentiële (politieke) benutting van de uitkomsten. De kosten-batenkwestie had in zijn ogen een politieke lading en leek vooral bedoeld om de immigratie verder te beperken. Het argument dat Veenman destijds gebruikte tegen het uitvoeren van een dergelijke kosten-batenanalyse was dat dezelfde vraag gesteld ten aanzien van de kosten en baten van de aanwezigheid van bijvoorbeeld katholieken of joden op grote ethische bezwaren zou stuiten. Inmiddels vindt hij het uitvoeren van een kosten-batenanalyse legitiem, mits deze evenwichtig wordt uitgevoerd.³⁹³

In de rest van deze paragraaf bespreken we vier publicaties, die in dit hoofdstuk verder niet aan een inhoudsanalyse onderworpen worden. Het vermelden waard is het *push-pull*-model van Nelissen (1983) waarmee de migratie naar Nederland verklaard kon worden. Dit is een typisch voorbeeld van een replicatiestudie; een bestaand mo-

del³⁹⁴ uit de internationale literatuur wordt opnieuw doorgerekend met Nederlandse data. Het blijkt dat de migratie naar Nederland vooral verklaard kan worden uit de werkloosheid, de loonontwikkeling en de 'sociale afstand' van de betreffende immigranten.

Interessant is voorts een *ESB*-artikel dat ingaat op het besluit van de minister van Sociale Zaken om middenin de diepe economisch crisis van begin jaren tachtig aan de Amsterdamse Droogdok Maatschappij toestemming te verlenen om maximaal 242 Joegoslavische vaklieden te werven (Nieuwenhuizen 1982). De auteur vraagt zich af of dat, gezien de sterk oplopende en onevenredig hoge werkloosheid onder buitenlandse werknemers, nu wel zo verstandig is en gaat ten rade bij de bestaande literatuur. Die blijkt echter betrekkelijk beperkt te zijn:

“In de veelheid van geschriften over gastarbeid blijkt aan de economische consequenties betrekkelijk weinig aandacht te zijn gegeven. Het merendeel van de publicaties over dit onderwerp gaat in op de maatschappelijke en sociale problemen van buitenlandse werknemers. Het vergunningenbeleid is echter gebaat met kennis over de macro-economische effecten van het aantrekken van ‘nieuwe’ gastarbeiders” (Nieuwenhuizen 1982: 309).

Voor dergelijke kennis moet men terug naar het CPB-rapport uit 1972 (zie §6.3), aldus Nieuwenhuizen, want in de enige andere belangwekkende publicatie van na die tijd (Heijke 1979, zie §6.6) worden de macro-economische bevindingen uit het CPB-rapport wel aangehaald, maar niet geactualiseerd. Het CPB-rapport ging uit van hoogconjunctuur, bestaande arbeidstekorten en de aanname dat het beslag van buitenlandse werknemers op de sociale zekerheid gelijk zou zijn aan de door hen afgedragen premies. Onder die condities zou gastarbeid volgens het CPB een beperkt positief effect hebben op het overheidsbudget. Door de economische crisis en oplopende werkloosheid is het beroep van buitenlandse werknemers op de sociale zekerheid echter fors toegenomen. Dat doet het “vermoeden ontstaan dat thans het saldo negatief beïnvloed kan worden” (Nieuwenhuizen 1982: 310). De auteur besluit:

“Geconcludeerd mag worden dat er nogal wat lacunes bestaan in de kennis over de effecten van de tewerkstelling van buitenlandse werknemers. Een van de belangrijkste lacunes vindt zijn grond in het gebruik van te weinig gediversifieerde arbeidsmarktgegevens waardoor functionele en geografische arbeidsdeelmarkten onvoldoende aan bod komen. Ofschoon op macroniveau het probleem van onvervulde vacatures verdwenen is, blijkt dat op microniveau er nog steeds discrepanties tussen vraag en aanbod van arbeid bestaan. Door de discrepanties speelt gastarbeid nog steeds een wezenlijke rol. Een andere lacune bevindt zich op het gebied van actuele economische effecten van gastarbeid. Men kan op basis van het in dit artikel aangehaalde CPB-rapport en op basis van ontwikkelingen van recentere datum vermoeden, dat immigratie negatieve economische effecten met zich kan brengen. Nadere uitwerking van deze effecten ontbreekt echter. Het toekomstige toelatingsbeleid van buitenlandse werknemers zou gebaat zijn met kennis van deze economische effecten” (Nieuwenhuizen 1982: 310).

Verder bespreken we het boek *Migratie van mediterranean: economie en arbeidsmarkt* (Heijke 1986), feitelijk een beknopte en gepopulariseerde actualisering van Heijkes dissertatie uit 1979 die in het voorwoord door hem ook als zodanig gepresen-

teerd wordt. Het werd geschreven voor de serie *Bedrijfskundige Signalementen*, een boekenreeks waarin wordt getracht een forum te vormen voor allerlei problemen die in het bedrijfsleven spelen. De doelstelling is tweërlei: duidelijkheid verschaffen over het internationale krachtenveld dat migratieprocessen in gang zet en in stand houdt en daarnaast inzicht geven in het vraagstuk van de verblijfsduur van mediterrane arbeidsmigranten, die ondanks massale werkloosheid niet terug blijken te keren. Daarnaast besteedt hij aandacht aan de huidige en toekomstige positie van mediterrane gastarbeiders op de arbeidsmarkt en aan het gevoerde en het voorgenomen overheidsbeleid ten aanzien van deze groep immigranten.

Heijke concludeert dat de migratie van Mediterraneanen in de jaren tachtig nog maar weinig afhankelijk is van sociaal-economische factoren, maar vooral wordt bepaald door het aantal reeds aanwezige migranten (Heijke 1986: 25). Wat betreft de werkloosheid van deze groep wijst hij op het belang van het zoekgedrag van werknemers en het selectiegedrag van werkgevers. Van minderhedenbeleid verwacht hij niet zo veel. Het zijn vooral algemene factoren die de slechte sociaal-economische positie van de Mediterraneanen bepalen. Heijke verwacht dan ook meer van (algemeen) beleid gericht op de bevordering van de economische groei en het verruimen van de werkgelegenheid. Dat laatste kan onder meer bereikt worden door arbeidsduurverkorting en andere herverdelende maatregelen (Heijke 1986: 68-69). Tot slot doet Heijke ook enkele aanbevelingen, onder meer over de toentertijd omstreden remigratieregeling. Het geven van een retourmigratie premie in één keer kan, zolang het geen gedwongen karakter krijgt “een aanvaardbaar alternatief vormen voor een gerede kans op een uitzichtloos bestaan in ons land” (Heijke 1986: 67).

De studie *Young Mediterraneans in the Dutch labour market* (Hartog & Vriend 1990; vergelijk Hartog & Vriend 1987) probeert de arbeidsmarktpositie te modelleren van jonge Mediterrane immigranten, *in casu* Turken en Marokkanen. De *human capital* theorie (zie §3.5.2) schiet in de ogen van de auteurs tekort. In het geval van immigranten zal de onzekerheid door een gebrek aan informatie veelal zo groot zijn dat een *life-time earnings approach* niet realistisch is (zie §3.5.2). Daarnaast wordt in de *human capital* benadering de vraagzijde van de arbeidsmarkt verondersteld homogeen te zijn. In de *segmented labour market* theorie (zie §3.7.3) wordt dit probleem opgelost door de veronderstelling dat er verschillende arbeidsmarktsegmenten zijn, maar deze theorie laat zich moeilijk implementeren (Hartog & Vriend 1990: 380-381). In plaats daarvan komen de auteurs met een model dat tegelijkertijd zowel het zoekgedrag van werknemers als het selectiegedrag van werkgevers probeert te optimaliseren. Dit model heeft drie cruciale ingrediënten: de persoonlijke karakteristieken van elke werknemer (preferenties voor bepaalde soorten werk, sekse, opleiding, leeftijd, etc.), de karakteristieken van elke baan (functieniveau, overuren, lawaaiig werk, etc.) en een loon *dat voor elke werknemer en voor elke baan verschilt*. Zowel werknemers als werkgevers worden verondersteld het kiezen van een baan c.q. het selecteren van een werknemer als een optimaliseringsprobleem te zien. Elke werknemer probeert die baan te kiezen die het best bij zijn preferenties past en het hoogste loon oplevert. Andersom probeert elke werkgever voor elke openstaande vacature een werknemer te zoeken die het best past qua persoonlijke karakteristieken en daarbij bereid is tegen een zo laag mogelijk loon te werken. Het evenwicht tussen beide optimaliseringsproblemen bepaalt

de lonen en de allocatie van banen over werknemers (Hartog & Vriend 1990: 381-385).

Hartog & Vriend passen dit model nu toe op data verkregen uit een *survey* uit 1981 gehouden onder 600 jonge Turken en Marokkanen en vergelijken dat met een dataset onder jonge autochtonen die uit 1985 stamt. Het verschil in productiejaar tussen beide datasets was soms een nadeel, maar kon wegens gebrek aan data niet altijd worden opgelost (Hartog & Vriend 1990: 386, 394). Het is een indicatie dat dergelijke data in die dagen niet dik gezaaid waren. De bevindingen zijn in een aantal opzichten opmerkelijk te noemen. Allereerst is er geen statistisch significant verschil tussen de inkomensverdeling van mediterranen en autochtonen. Sekse blijkt echter wel relevant: de mediterrane vrouwen hebben in tegenstelling tot autochtone vrouwen een loonachterstand van 18% ten opzichte van mannen. Verder is de distributie naar functieniveau tamelijk ongunstig voor de mediterranen. Als de persoonlijke karakteristieken irrelevant zouden zijn, zouden de mediterranen een iets gunstiger verdeling hebben dan de autochtonen, maar bepaalde karakteristieken als taalbeheersing en het bezit van een Nederlands diploma, hebben echter een sterk positief effect op het functieniveau en dat pakt ongunstig uit voor de mediterranen. Opvallend is tenslotte dat het voor mediterranen uitmaakt of de vader een geschoolde baan heeft en voor autochtonen niet (Hartog & Vriend 1990: 396-398).

7.2 *Kosten van de aanwezigheid van etnische groepen in de periode 1987-2000*

De SCP-notitie *Kosten van de aanwezigheid van etnische groepen in de periode 1987-2000* uit 1988 is in meerdere opzichten een opvallend kerndocument. In de eerste plaats werd deze notitie nooit daadwerkelijk gepubliceerd en het is dan ook geen publicatie in de letterlijke zin. Het SCP maakt echter al haar stukken openbaar, zodat de notitie toch op beperkte schaal³⁹⁵ verspreid werd, met name onder journalisten en minderhedenonderzoekers.³⁹⁶ De fysieke verschijning van de notitie is bescheiden; het bestaat uit vijf vellen papier op A4-formaat, bijeengehouden door een nietje. Daarnaast is de auteur als één van de weinige geïnterviewden géén econoom en bovendien een minderhedenonderzoeker.

Van Praags positie in het minderhedenonderzoek en -beleid kan wellicht het beste omschreven worden als die van de kritische participant. Aan de ene kant was hij het grootste deel van zijn carrière als SCP-medewerker (in een leidende rol) bij het minderhedenonderzoek betrokken. Aan de andere kant was hij ook erg kritisch ten aanzien van bepaalde aspecten van het minderhedenonderzoek en -beleid. Die kritiek betrof onder meer de ‘mantra’ van het multiculturalisme³⁹⁷ en een onderzoekstraditie die ‘identificatie met het onderzoekssubject’ voorschreef en een taboe legde op *blaming the victim*.³⁹⁸ De meest aansprekende kritiek komt wellicht van Van Praags alter ego Vyvary – ‘een immigrant van Blinische oorsprong’ – die figureert in de columns die hij tussen 1985 en 1991 in *Migrantenstudies* schreef (zie Vyvary 2003 voor een bloemlezing).³⁹⁹ In zijn rol als Vyvary schopt Van Praag met veel overtuiging en kennelijk plezier tegen de heilige huisjes van het minderhedenwereldje aan. Ik ben dan ook bij het interview aanvankelijk een beetje verbaasd over zijn bedachtzame en trefzekere verteltrant. Andere geïnterviewden karakteriseren Van Praag als ‘een heel sym-

pathieke kerel' die 'enorm scherp kan debatteren' maar ook 'altijd een beetje in de contramine is' en 'dat ook nodig heeft om die scherpte te hebben'.⁴⁰⁰ Zelf van Van Praag zijn positie in de wereld van het minderhedenonderzoek als volgt samen:

"Ik was bij het onderzoekswereldje qua ideeën niet erg populair, maar wel bruikbaar, omdat ik nog eens wat anders zei als een ander en dat was goed voor de discussie. Sociaal gesproken lag ik er niet uit. ... Ik ging trouw naar bijeenkomsten en iedereen schudde mij telkens toch de hand. [Enkele incidenten] herinner ik mij niet voor niets, meestal werd ik aardig bejegend".⁴⁰¹

Voor een deel had Van Praags positie ook te maken met het feit dat hij werkte voor het SCP, een instituut dat in bepaalde opzichten een bijzondere positie innam binnen het minderhedenonderzoek, een punt waar we later nog op terugkomen. We geven nu een korte beschrijving van het onderzoek en analyseren het vervolgens aan de hand van het interview.

De directe aanleiding was een vraag van toenmalig minister van WVC⁴⁰² om het begrotingsbeslag van de aanwezigheid van minderheden "eens na te rekenen".⁴⁰³ Er is gesuggereerd dat Brinkman de uitkomst van deze berekening wilde gebruiken om ruimte te creëren op zijn begroting.⁴⁰⁴ Voor Van Praag is het precieze doel van de kosten-batenanalyse altijd "enigszins mistig gebleven".⁴⁰⁵ In het algemeen waren de kosten en baten van immigratie eind jaren tachtig een thema dat breder leefde in de politiek en het ambtelijk circuit (zie ook Box 7.1).

De opzet van het onderzoek is vrij eenvoudig. De (impliciete) vraagstelling van de notitie is: wat zijn bij benadering de noodzakelijke middelen ten behoeve van beleid in verband met de aanwezigheid van Turken, Marokkanen, Overige Mediterraneanen, Surinamers, Antilianen en 'ingezetenen uit derde wereldlanden' over de periode 1987-2000? De eerste stap is om voor elk van deze groepen een bevolkingsprognose te maken. Vervolgens wordt per groep:

"per verblijfsjaar de kosten van voorzieningengebruik berekend. De in beschouwing genomen voorzieningen zijn: sociale zekerheid (uitkeringen en kinderbijlagen), onderwijs, gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening en het minderhedenbeleid. De kosten van overige voorzieningen (openbaar vervoer, rechtspraak, cultuur) zijn buiten beschouwing gelaten. Huisvesting is toegevoegd in de vorm van een totaal bedrag over alle minderheden. Tegenover de kosten staan baten in de vorm van door leden van etnische groepen opgebrachte premies en belastingen. Deze zijn afgetrokken" [onderstreping toegevoegd] (Van Praag 1988: 2).

De eindconclusie van de notitie luidt: "Het totale beslag van de etnische groepen op de collectieve middelen zou daarmee aan de f 53 mld [€24 miljard] komen over de beschouwde periode van 13 jaar" (Van Praag 1988: 5). Bij deze conclusie zijn wel de nodige voorbehouden gemaakt. In de eerste plaats noemt Van Praag de berekeningen "grof en provisorisch" (Van Praag 1988: 5). Verder is de analyse een momentopname, en wel van een vrij ongunstig moment omdat de werkloosheid in 1987 voor sommige groepen opliep tot 50%. Verandert die situatie, waarschuwt Van Praag, dan "komen uitkeringen te vervallen en stijgen de baten in de vorm van belastingen en premies; het beeld kan daardoor aanzienlijk veranderen" (Van Praag 1988: 5). Daar staat tegenover dat aan de kostenkant een aantal voorzieningen buiten beschouwing zijn gelaten en "de

kosten van de wel verdisconteerde voorzieningen conservatief geschat [zijn]" (Van Praag 1988: 5). Het meest opmerkelijke voorbehoud is dat het SCP niet van een kosten-batenanalyse wil spreken. Ondanks het feit dat in de SCP-notitie de termen 'kosten' en 'baten' veelvuldig worden gebruikt (zie ook de onderstrepingen in bovenstaand citaat) en de hele exercitie neerkomt op een kosten-batenanalyse, vermeldt het SCP expliciet: "Het SCP heeft de opdracht opgevat als een onderzoek naar de noodzakelijke middelen ten behoeve van een beleid en niet als een kosten-batenanalyse op de aanwezigheid van bepaalde groepen in de samenleving" (Van Praag 1988: 5). Dit had te maken met de gevoeligheid van dit type berekeningen. Van Praag herinnert zich nog levendig het gesprek waarin de toenmalige SCP-directeur Van de Staay hem de opdracht van Brinkman toebedeelde:

Box 7.1 Het rapport van de "Heroverwegingsgroep 'De positie van niet-Nederlanders in Nederlandse stelsels van sociale en culturele voorzieningen'"

Voor een goed begrip van de kennisproductie is het van belang te beseffen dat er eind jaren tachtig vanuit het beleid aandacht was voor de kosten en baten van immigratie in relatie tot de verzorgingsstaat. Omdat de kabinetten Lubbers moeite hadden om het financieringstekort te beheersen (Boeschoten 1992: 99) bestond er in de jaren tachtig een constante druk om te bezuinigen op allerlei posten. In het kader van de heroverweging van de begroting voor 1989, werd op het Ministerie van Financiën de ambtelijke "Heroverwegingsgroep 'De positie van niet-Nederlanders in Nederlandse stelsels van sociale en culturele voorzieningen'" ingesteld. Ondanks een gebrek aan adequate gegevens (zie §4.11) probeerde de heroverwegingsgroep het gebruik van de sociale voorzieningen door niet-Nederlanders zo goed mogelijk in kaart te brengen.

In haar rapport gaat de heroverwegingsgroep onder meer in op het gevoelige onderwerp van misbruik en oneigenlijk gebruik van uitkeringen. Zo constateert de heroverwegingsgroep dat aan illegale vreemdelingen in noodgevallen soms bijstand (op basis van de ABW) wordt verleend. Verder is er "sprake van enig 'gezondheidstoerisme' waarbij onverzekerde vreemdelingen op grond van een medische noodsituatie een behandeling op kosten van de Bijstandswet krijgen". Het controlesysteem blijkt ook niet erg waterdicht; met name in de grotere gemeenten komt het voor "dat asielzoekers bij gebrek aan een officieel en centraal afgegeven identiteitspapier in meer dan één gemeente een uitkering pogen te ontvangen na zich onder verschillende namen bij meerdere vreemdelingendiensten gemeld te hebben. ... Naarmate de gemeente groter is, is hercontrole meer een papieren aangelegenheid." Verder is controle op fraude en misbruik maar beperkt mogelijk, want "in de uitkeringsadministratie van de sociale diensten wordt niet op het kenmerk 'niet-Nederlander' geregistreerd" en "een adequate koppeling tussen bevolkingregister en de sociale dienst is niet overal aanwezig" (Min. Fin. 1988: 12-14).

Opmerkelijk is dat de Heroverwegingsgroep de mogelijkheden onderzoekt voor een fundamentele aanpassing van de verzorgingsstaat aan de instroom van immigranten. Er wordt overwogen om legaal verblijvende vreemdelingen pas in aanmerking voor sociale zekerheid te laten komen als ze zes jaar legaal in Nederland verblijven. Een dergelijke wijziging stuit echter op normatieve bezwaren (Min. Fin. 1988: 33-34):

"Er is hier te lande een communis opinio over het feit dat op de Nederlandse Staat een zedelijke plicht rust om te voorkomen dat personen die zich op haar grondgebied bevinden in kommervolle omstandigheden ten onder gaan. In de praktijk betekent dit dat zelfs ... illegale vreemdelingen ... die ... in beginsel uitgesloten zijn van bijstand, niettemin toch voor een bijstandsuitkering in aanmerking komen, zodra zij zich in een acute noodsituatie bevinden".

De heroverwegingsgroep besluit dat "de Nederlandse Staat zich redelijkerwijze niet [zou] kunnen onttrekken aan de verplichting bijstand te verlenen" in noodsituaties (Min. Fin. 1988: 34). Ook zou het doorvoeren van een dergelijke maatregel de kosten van de Bijstand 'onbeheersbaar' maken. Wel wordt voorgesteld om de AKW voor kinderen in het buitenland (eveneens een beladen en omstreden dossier) af te stemmen op het welvaartsniveau van het land van verblijf, omdat nu geen recht wordt gedaan "aan het uitgangspunt 'eigen financiële verantwoordelijkheid voor de ouders'" (Min. Fin. 1988: 32). In Hoofdstuk 8 zullen we het idee van (tijdelijke) uitsluiting van immigranten van de sociale zekerheid opnieuw tegenkomen.

“Van de Staay vroeg aan mij: ‘Kun jij dat uitrekenen?’, en ik zei: ‘Nou, ik ben niet zo’n heel geweldige rekenaar’. Toen zei hij: ‘Nou ja, er zitten rekenaars op het bureau, die zullen je assisteren’. Toen heb ik nog gezegd: ‘Misschien wordt het wel niet erg geapprecieerd in de buitenwereld als het SCP een kosten-batenanalyse op de aanwezigheid van vreemdelingen gaat uitvoeren’. En toen zei hij – het staat hier ook in de slotalinea [van de SCP-notitie] – ‘Je kunt het ook opvatten als een onderzoek naar de noodzakelijke middelen die je moet reserveren’ en hij zei: ‘Dat is ook Brinkmans benadering van het probleem’ ... en ik wilde dat zinnetje [in de slotalinea] er ook graag inhouden want ik zag de bui al hangen. ... We zaten midden in een periode vol taboes, eigenlijk de hoogtijdagen van de politieke correctheid. De hoogtijdagen van de discriminatiebestrijding. Ook [heerste er toen] in beleidskringen en bij onderzoekers het idee: de Nederlandse samenleving wordt hier rijker van, niet economisch, maar cultureel en iedereen die daar vraagtekens bij zet is een vreemdelingenhater, een racist, zit verkeerd. ... Ik heb dat verwijt dan ook vrij prompt gekregen. Het is niet een nota die een brede verspreiding kreeg want hij was eigenlijk bestemd voor één enkel persoon. Maar het was zo dat het SCP alles wat het publiceerde toch openbaar maakte. Dus letterlijk. We konden dat niet onder de pet houden dus de notitie is opgevraagd door journalisten, door onderzoekers en we hebben altijd prompt geleverd. En ik kreeg inderdaad van de kring van onderzoekers het verwijt: ... ‘jullie lenen je overal voor, het is een onethisch project’”.⁴⁰⁶

Van Praag benadrukt dat een dergelijk onderzoek niet paste in de dominante probleemperceptie van medio jaren tachtig: “Er werd niet op die manier over immigratie en integratie nagedacht. In de probleemstelling waarmee men de immigranten benaderde was het eerder van ‘welke maatregelen zijn goed voor de integratie en welke niet’”.⁴⁰⁷ Voor een deel kwam dat door de *éénmaligheidassumptie* (zie §5.5.4): “We zaten toen al met een restrictief beleid. Niemand wilde toen nog meer immigratie. Het was ook het idee dat het een aflopende zaak was. ... Het was toen de illusie van eendigheid en als [de hier aanwezigen] maar goed geïntegreerd worden, dan zijn we er”.⁴⁰⁸ Het beleid ging uit van “voldongen feiten”.⁴⁰⁹ De vraag “gaat de Nederlandse economie er op vooruit of achteruit” werd bij hoge uitzondering gesteld⁴¹⁰ “De complete literatuur [past] in een aktetas”, aldus Van Praag, om er aan toe te voegen: “In de kringen van onderzoekers en beleidsmakers waar ik in verkeerde is het hele probleem ... nooit geopperd”.⁴¹¹ Hiervoor noemt Van Praag twee onderling samenhangende oorzaken: een gebrek aan data en normatieve belemmeringen.

Uit de SCP-notitie zelf blijkt reeds hoe weinig relevante data er op moment van schrijven beschikbaar was. Omdat het een schatting van toekomstige kosten en baten betrof, waren bevolkingsprognoses nodig en die waren “met uitzondering van een prognose van de Turken en Marokkanen⁴¹², niet beschikbaar” (Van Praag 1988: 2). Het SCP maakte daarom zelf “zeer snelle (en daarmee ook grove) ramingen” (Van Praag 1988: 2). Voor een ander belangrijk ingrediënt – het voorzieningengebruik – werd geput uit een publicatie van het SCP over de remigratie van Turken en Marokkanen (Van Praag 1987), uiteraard ook een tamelijk indirecte bron (Van Praag 1988: 2). Daarom kon de berekening volgens Van Praag niet anders zijn dan ‘grof en provisoorsch’ (Van Praag 1988: 5). Een cruciale vraag is waarom deze schaarste aan data bestond. Van Praag gaat hier tijdens het interview uitgebreid op in.⁴¹³

“Het CBS is natuurlijk een hele belangrijke leverancier van data, de belangrijkste. Een heel goed instituut, maar in die dagen ook een enorme bureaucratie die bovendien moeilijk afstand deed van haar gegevens. Dus het was niet altijd gemakkelijk om aan je data te komen en waren er ook kosten aan verbonden. Alleen flinke instituten zoals het onze konden dat betalen. ... [Het CBS] had officieel een monopoliepositie in de uitvoering van grootschalige *surveys*. ... Als je een grote enquête ging doen – zoals wij onder allochtonen, samen met het ISEO – ... moest je eigenlijk toestemming hebben van het CBS. Die hadden wij ook. Het CBS liet ons expliciet weten dat er geen geld was voor een dergelijk onderzoek onder allochtonen [en tevens dat het geen prioriteit was]. Daarmee waren andere instituten vrij om het zelf te gaan doen”.⁴¹⁴

Het gebrek aan data was een groot probleem, maar kon tot op zekere hoogte omzeild worden. Een belangrijk hulpmiddel was het WBO (Woning Behoeft Onderzoek), waarop bijvoorbeeld een onderzoek naar werkloosheid en inkomens bij etnische minderheden was gebaseerd (Van Praag 1989). Het WBO was bruikbaar omdat het een groot aantal respondenten telde, waaronder veel allochtonen. Daarnaast was het een breed onderzoek, met veel vragen die niet direct verband lijken te houden met de woningbehoefte, zoals kennis van de taal, verblijfsduur, gemeentegrootte, herkomst in Turkije en werkloosheid. Voor een deel waren deze vragen toegevoegd op verzoek van het SCP.⁴¹⁵ Toch betekent dat volgens Van Praag niet dat het SCP onder het mom van het WBO onderzoek deed naar werkloosheid en voorzieningengebruik van immigranten, want het WBO werd door het SCP vooral gebruikt voor onderzoek naar inkomensverdeling en voorzieningengebruik van bevolkingsgroepen in het algemeen, zonder dat daarbij veel aandacht uitging naar immigranten.⁴¹⁶ Door het WBO “kon je wel wat te weten komen ... ook van het gebruik van de uitkeringen”, aldus Van Praag, “maar dan moest je moeite doen en investeren [want] het is gewoon een duur bestand. ... Het was niet meer dan een enquête met een non-respons en een vertekening. Het was behelpen” (vergelijk §4.11).⁴¹⁷ In de jaren negentig kreeg het SCP een “staande opdracht” om de minderhedenrapportages te maken en kocht het zich bij het ISEO in wat betreft het SPVA, maar aan die data kleefden dezelfde bezwaren: “Het blijft natuurlijk een beperkt databestand met steekproeffouten, maar ook met vertekeningen. Het blijft een momentopname. ... Bij dat migratie-economische onderzoek wil je het liefst weten wat iemand in zijn hele carrière gebruikt en toevoegt”.⁴¹⁸

Naast praktisch zaken speelde ook normatieve belemmeringen een rol, aldus Van Praag: “De andere kant van de zaak is dat ze [het CBS] bepaalde onderzoeken vanwege hun morele implicaties achterwege lieten”.⁴¹⁹ Als voorbeeld noemt hij “de criminaliteit van etnische minderheden. Daar kreeg je geen zicht op, want ze maakten het onderscheid niet in hun statistieken”.⁴²⁰ Voorzover het CBS de gegevens over criminaliteit wel registreerde gebeurde dit slechts in een paar categorieën – allochtonen en autochtonen – “zodat je er ook niks mee kon”:

“Verder werd dat niet uitgesplitst en dat was toch omdat dat blijkbaar geen prettige kennis was om te verbreiden. Dat stadium zijn we voorbij. Er wordt heel goed geadmineistreerd; ook etniciteit vormt een ingang in heel veel statistieken. Daaruit blijkt dat het vermoeden juist is dat met name Marokkanen en ook Antilianen – maar dat probleem is van later datum – enorm zijn oververtegenwoordigd bij de

verdachten van misdrijven. ... Het is niet zo dat men dat wilde openbaren om dat het zo nuttig is bij de bestrijding van criminaliteit. Het is gewoon omdat men dat wilde weten en het taboe is opgeheven. Dat is die verandering van opinieklimaat”.⁴²¹

Een belangrijke achterliggende oorzaak is de privacydiscussie (§4.9). Die had er toe geleid dat er in de jaren tachtig feitelijk een soort ‘verbod op registratie naar etniciteit’ bestond. Registratie mocht alleen “als het aantoonbaar ten bate is van een bepaalde groep, ... maar niet zomaar voor wetenschappelijke doeleinden en zeker niet om het te gebruiken tegen zo’n groep. Het CBS wilde zich daar niet aan branden en heeft nooit de etniciteit van criminelen vastgelegd”.⁴²² Registratie van criminaliteit naar etniciteit was niet in het voordeel van bepaalde etnische groepen omdat er een vrij algemeen vermoeden bestond dat er onder bepaalde etnische groepen een hoge criminaliteit voorkwam.⁴²³ Iets vergelijkbaars gold volgens Van Praag voor de oververtegenwoordiging in de sociale zekerheid van sommige etnische groepen:

“Als dergelijke gegevens worden gepubliceerd leest iedereen over ‘oververtegenwoordiging van allochtonen bij criminaliteit of bij het gebruik van uitkeringen’. ... Vaak werd door onderzoekers trouwens in eerste instantie ontkend dat er sprake was van oververtegenwoordiging. In tweede instantie werd een oververtegenwoordiging toegegeven, maar verklaard (wegverklaard) door allerlei objectieve statistische kenmerken van de groep. In derde instantie werd de dan nog resterende oververtegenwoordiging op rekening geschreven van de onderdrukking van deze groepen door de meerderheid. Cijfers die leiden tot *blaming the victim* kun je beter niet verzamelen”.⁴²⁴

De SCP-notitie werd in de wereld van het minderhedenonderzoek tamelijk negatief ontvangen.⁴²⁵ Soms waren die reacties nogal persoonlijk: “Ik herinner me [een prominent ACOM-lid en minderhedenonderzoeker⁴²⁶]. Die had dit stuk gelezen en zei: ‘Jij leent je blijkbaar tot alles’. Toen wende hij zich af. Dat heb ik me herinnerd, omdat het me wat deed”.⁴²⁷ Toch bleef het slechts bij enkele reacties: “Het was ook niet zo dat er toen in de pers een grote discussie losbarste of dat ik op straat werd nagewezen”.⁴²⁸ Van Praag wijst in dit verband op de geringe verspreiding van de notitie: “De verspreiding van het rapport was eigenlijk heel dun, zoveel mensen hadden het niet gelezen. Een paar intimi in de onderzoekswereld ... die vonden het maar niks; zulk onderzoek, dat moest je niet doen”.⁴²⁹

De reden voor deze negatieve receptie is deels gelegen in een ‘taboe op *blaming the victim*’.⁴³⁰ Dat taboe werd niet van bovenaf opgelegd, aldus Van Praag: “In de onderzoekswereld gold dat taboe en dat was niet omdat het opgelegd was; mensen wilden dat zelf. Zij droegen het taboe”.⁴³¹ Daarnaast speelde ook de angst om ‘extreem-rechts in de kaart te spelen’: “Dat verwijt, dat gonsde natuurlijk in die dagen. Ook van: ‘Je speelt rechts in de kaart, zelfs al heb je gelijk, je speelt rechts in de kaart’. Dat was ook zo als je het had over de criminaliteit van Marokkanen, je speelde altijd rechts in de kaart ... dat was een gangbaar verwijt”.⁴³² Het migratie-economisch onderzoek is volgens Van Praag sterk “getekend door taboe. Je wilt gewoon dat hele probleem niet boven water hebben. Je wilt het ontkennen ... als je het zou toelaten dan gaat de verkeerde partij er gebruik van maken en dat moet je voorkomen ... of je blameert de partij die je niet wilt blameren”.⁴³³

In dit licht is het opmerkelijk dat de notitie buiten de kring van minderhedenonderzoekers door sommigen juist verrassend positief werd ontvangen: “Die meneer van de CP ... Vierling ... die benaderde mij toen op een conferentie omdat hij dacht in mij een geestverwant gevonden te hebben. Ik heb toen gezegd: ‘Met extreemrechts heb ik door mijn levensloop hele nare ervaringen opgedaan en daar wou ik het maar even bij laten’”.⁴³⁴ Ook uit minder radicale hoek was er belangstelling: “in rechtse kringen, niet alleen extreemrechts, maar ook rechtse VVD-ers, die vonden het wel interessant. Maar waar ik over de vloer kwam – zo doorgaans in mijn werkend bestaan – ontmoette ik niet veel rechtse VVD-ers, dat waren allemaal linkse PvdA-ers ... ook bij het beleid”.⁴³⁵ Overigens werd de SCP-notitie door een enkele econoom wel serieus genomen; Van Praag⁴³⁶ & Kronjee (1988) gebruiken de uitkomsten als argument tegen immigratie als oplossing voor de vergrijzing.

De vraag dringt zich op welke repercussies het overtreden van het taboe voor Van Praag heeft gehad. Heeft hij zichzelf ‘uitgeschakeld als onderzoeker’⁴³⁷ met de SCP-notitie over de kosten en baten van immigratie? Carlo van Praag verwerpt echter elke suggestie⁴³⁸ dat hij schade aan zijn carrière heeft opgelopen: “Ik ben tenslotte nog adjunct-directeur geworden, meer dan ik verdiende”.⁴³⁹ De mensen die zijn carrière negatief hadden kunnen beïnvloeden stonden juist achter de kosten-batenanalyse: “de directeur zelf, die zei dat ik het moest doen. Dus die zat blijkbaar niet met een gewetensconflict”.⁴⁴⁰ Verder was het juist “het beleid, die minister die de opdracht gaf, dus die kon er blijkbaar iets mee. Op dat spoor zaten we al goed, die rugdekking hadden we”.⁴⁴¹ Belangrijk in deze was ook de institutionele cultuur bij het SCP. “Ik had natuurlijk een machtige thuisbasis: het SCP”, aldus Van Praag, “ik kon altijd weer terug naar huis en daar viel niemand mij lastig”. Allereerst was het “een prettig instituut; ... je hoefde nooit voor je leven te vrezen want het breidde zich uit waar anderen inkrompen”.⁴⁴² “Je was toch een klein koninkje op je terrein omdat er eigenlijk zo weinig mensen waren”.⁴⁴³ Verder stond het SCP “een beetje buiten de *mainstream* van minderhedenonderzoek” en “had niet die taboeïsering”:

“Het criterium was bij het SCP niet zozeer of je vloekte in de kerk of tegendraads onderzoek deed, met verkeerde resultaten. Als het wetenschappelijk maar houdbaar was – daar werd wel zwaar aan getild – en jezelf waarmaakte voor het beleid, want daarvoor waren we ingesteld. Dat was wel eens knellend, want soms wilde je iets onderzoeken waar het beleid niets aan had. Maar het punt van hoe de resultaten eruit moesten zien en in de *mainstream* van het [minderheden]onderzoek moesten harmoniëren, nee”.⁴⁴⁴

Het SCP stond dus “een beetje” buiten het ‘*mainstream* minderhedenonderzoek’ waar een kosten-batenanalyse ‘onethisch’ werd gevonden. Verassend is dat Van Praag die mening tot op zekere hoogte deelde. Op mijn vraag “vond u het toen onethisch?” antwoord hij:

“Ik moet zeggen, een beetje wel. Maar ik heb me er toch toe geleend, dus wat dat betreft heb ik boter op mijn hoofd. Alleen kan ik nu aanvoeren dat ik door de feiten van het opinieklimaat ben ingehaald, dat niemand het meer onethisch vindt om dit probleem zo te stellen. ... Maar toen was het wel zo en ik wist ook dat ik dat verwijt zou krijgen. Ik heb het toch gedaan en achteraf gesproken ben ik toen bezig geweest met iets waar ik zelf een paar vraagtekens bij had”.⁴⁴⁵

Het belangrijkste vraagteken bestond er uit dat een dergelijke kosten-batenanalyse duidelijk zou maken dat een bepaalde bevolkingsgroep netto kost dan andere groepen, terwijl in Van Praags perceptie niets aan die situatie veranderd kon worden:

“Nou ja, dat ik voor mezelf de vergelijking had, je doet toch ook niet zo’n berekening voor de Limburgers of de Friezen, want die maken ook deel uit van deze samenleving en als ze dan ook meer kosten dan bewoners van andere provincies, dat gaat niemand wat aan. Je gaat dat niet onderzoeken omdat je dan alleen maar een bevolkingsgroep dupeert zonder dat je er veel aan kunt doen en dat gevoel had ik dus ook met betrekking tot die allochtonen”.⁴⁴⁶

“Ik zat een beetje men een gewetensconflict” besluit Van Praag, “maar niet zo erg dat ik nee heb gezegd”.⁴⁴⁷ Bovendien was de kosten-batenanalyse makkelijk te verpakken als een ‘begrotingsvraagstuk’:

“Je kunt altijd aanvoeren dat het niet ging om de kosten en baten op zich, maar om welke middelen je moet reserveren om de groep goed op te vangen. Dan ben je eruit. Niemand die dan kan zeggen van: ‘het is niet waar, jullie doen het om een andere reden’. Maar ik denk dat je het even gemakkelijk kunt opvatten als een onderzoek ten nadele van die minderheden, waarmee je dus eigenlijk de immigratie verder wilt afknijpen met als argument dat ze teveel kosten. Dat zou kunnen leiden tot beperking van de immigratie of tot selectie van de immigranten. Dat laatste is nog erger eigenlijk; je laat dan niet meer de mensen toe die het het hardste nodig hebben, maar degenen die het meestbelovend zijn voor de ontvangende samenleving. ... We zitten nu twee decennia later en op het ogenblik is dat een gangbare discussie: ‘moeten we asielzoekers niet selecteren op hun economische waarde?’ Dat is pas onethisch”.⁴⁴⁸

Wat de inhoudelijke bevindingen betreft stond en staat hij wel achter het onderzoek: “Als je het beperkt tot de jaren tachtig of negentig, dan denk ik dat je in beide gevallen met een negatief resultaat komt te zitten”, aldus Van Praag, “Er is niet zoveel over gepubliceerd, maar de publicaties die we in Nederland daarover hebben komen eigenlijk allemaal tot dat resultaat, van ‘economisch spinnen we er geen garen bij’, ‘voor de economie moet je het niet doen’”.⁴⁴⁹

Het feit dat de uitkomst zo voor de hand liggend was brengt ons bij de vraag waarom economen zich in de jaren tachtig niet met het kosten-batenvraagstuk bezighielden. In zijn poging tot een verklaring te komen, maakt Van Praag expliciet onderscheid tussen de disciplines: economen zet hij tegenover (andere) sociale wetenschappers. Het taboe op kosten-batenanalyses was “een beetje georganiseerd door sociale wetenschappers, bij de overheid in het beleid, maar ook in de onderzoekswereld. Die hebben daar een beetje de deksel op gezet”.⁴⁵⁰ Die sociale wetenschappers kwamen “voort uit een bepaalde kring die breder is dan zichzelf ... een soort opiniegemeenschap, dezelfde opiniegemeenschap die over Bolkestein viel”.⁴⁵¹ Maar, zo betoogt Van Praag “het is niet een opiniegemeenschap die voor het Centraal Planbureau nou zo leeft”.⁴⁵² Een econoom zou de SCP-notitie kritiseren “omdat die tekortschiet is in economische of onderzoekstechnische zin”, meent Van Praag, maar niet “omdat het een probleem aanstipt dat niet mag worden aangestipt”.⁴⁵³

Hij onderbouwt deze stelling met het argument dat het CPB in 1972 ook daadwerkelijk een kosten-batenanalyse maakte “met een negatieve conclusie die er niet om

loog”.⁴⁵⁴ Wel meent Van Praag dat, juist omdat het CPB “dat in 1972 heeft gedaan en dat rapport een nogal brede verspreiding heeft gekregen, ze geen [nieuwe] opdrachten in die richting hebben gekregen van de overheid”.⁴⁵⁵ De overheid had bij die kennis geen belang, betoogt Van Praag:

“Die overheid – die eigenlijk toch al in de jaren 80 probeert die immigranten tegen te houden – ja wat moet die er nou mee om te horen dat het niet voordelig is, terwijl ze allang bezig zijn met restrictief beleid. En, nou ja, een bredere kring dan de onderzoekers, zeg maar de geïnformeerde leken, de lezers van de *NRC* en de *Volkscrant*, die wezen die informatie af”.⁴⁵⁶

Economen hielden zich in de jaren tachtig wel bezig met beleidsrelevant onderzoek, maar dat ging dan meer over het verdelingsvraagstuk en de verzorgingsstaat, over de hoogte van het minimumloon, de armoedeval en “die hele fabriek van uitkeringen”.⁴⁵⁷ Dat waren de onderwerpen die in de dagelijkse politiek terugkeerden.⁴⁵⁸ Ook de beperkte beschikbaarheid van data speelde een rol. Er was vanwege het data-gbrek weinig eer te behalen aan een kosten-batenanalyse: “economen houden toch wat minder van fantaseren. Die willen alles [veel meer] met harde data invullen”.⁴⁵⁹ Resumerend stelt Van Praag dat er voor economen destijds drie redenen waren om zich niet met een kosten-batenanalyse bezig te houden: “(1) het is een moeilijk probleem en je hebt er de data eigenlijk niet voor; (2) niemand heeft het ons gevraagd en (3) als je het gaat doen dan kun je op zere tenen trappen”.⁴⁶⁰ Wat punt (3) betreft is het klimaat omgeslagen. Een indicatie is dat het CPB-rapport *Immigration and the Dutch Economy* uit 2003 opmerkelijk weinig stof deed opwaaien, aldus Van Praag, een punt waar we in Hoofdstuk 9 nog op terug komen.

7.3 Verklaring kennisproductie periode II

Om na te gaan in hoeverre de kennisproductie in periode II te verklaren is uit de onafhankelijke variabelen, hanteren we de volgende strategie. Eerst bekijken we de ontwikkeling van de variabelen **migratiebeleid**, **minderhedenonderzoek**, **economiebeoefening** en **datbeschikbaarheid** in samenhang met de overige onafhankelijke variabelen. Vervolgens onderscheiden we de rol van de verschillende betrokken actoren: academische economen, beleidseconomen en minderhedenonderzoekers, maar ook de regering en de overheidsorganen betrokken bij de uitvoering van het minderhedenbeleid. De meest prangende vraag voor periode II luidt: waarom is er zo weinig kennis geproduceerd? Daarom bezien we ook de rol van de ‘niet-producenten’; de economen die terzake deskundig waren en toch geen onderzoek deden. Door het bij elkaar brengen van al deze puzzelstukjes verklaren we het verloop van de kennisproductie in de jaren tachtig.

Wat allereerst opvalt is dat met het doodbloeden van het wervingsbeleid ook de variabelen **economisch beleid** en **migratiebeleid** ontvlochten raakten. Het migratiebeleid werd niet langer als onderdeel gezien van het arbeidsmarktbeleid en immigranten werden niet langer beschouwd als een economische categorie. Sterker nog, iets elementairs als het economisch potentieel van de immigranten speelde vanaf begin jaren tachtig nauwelijks een rol, mogelijk omdat men vrij algemeen de hoge (jeugd)werkloosheid dermate structureel achtte dat de reïntegratie van vaak laagopge-

leide en daarom moeilijk plaatsbare werkloze immigranten niet de hoogste prioriteit had. De belangstelling van SZ en EZ voor gastarbeid ebte weg en in plaats daarvan gingen de ministeries van CRM en BiZa een centrale rol spelen. Migratiebeleid was in Periode II synoniem met minderhedenbeleid.

De probleemdefinitie die ten grondslag lag aan het **minderhedenbeleid** had een aantal specifieke kenmerken. In de eerste plaats had de *tijdelijkheidsassumptie* plaatsgemaakt voor de *éénmaligheidassumptie*, ofwel de aanname dat de immigratie van voorgaande perioden die had geleid tot het ontstaan van de nieuwe etnische minderheidsgroepen een éénmalig verschijnsel was geweest. Het migratiebeleid was daarom beslist géén immigratiebeleid, maar richtte zich op de integratie en emancipatie van de etnische minderheden. De beheersbaarheid van immigratie was een tweede belangrijke assumptie; nieuwe toestroom zou geminimaliseerd worden middels een restrictief toelatingsbeleid. Dat zou een illusie blijken te zijn, maar precies tijdens de totstandkoming van het minderhedenbeleid was de immigratie zeer laag als gevolg van de heersende economische crisis. Een derde belangrijk uitgangspunt was dat de minderheidspositie zou zijn opgeheven als er sprake was van een gelijke toegang tot en een evenredige deelname aan de kerninstituten van de samenleving. Dit leidde tot twee soms onverenigbare beleidsdoelen: (i) groepsgewijze sociaal-culturele emancipatie van etnische minderheidsgroepen en (ii) het opheffen van de sociaal-economische achterstand van individuen uit de etnische minderheidsgroepen. De aanname was dat deze doelstellingen alleen bereikt zouden kunnen worden als de samenleving getransformeerd zou worden tot een multiculturele samenleving die voldoende ruimte bood voor emancipatie met behoud van etnische identiteit. De nadruk lag daarom sterk op bestrijding van racisme en discriminatie. In de vierde plaats was *depolitisering* een belangrijk normatief uitgangspunt. Politisering zou extreemrechts kans geven op electoraal gewin en de lange termijn doelstellingen in gevaar brengen. Daarom moest de conceptuele ontwikkeling van het minderhedenbeleid worden overgelaten aan experts (middels een ‘technocratisch compromis’) en moest de uitvoering ervan worden begeleid door wetenschappelijk onderzoek. Dit noemen we vanaf nu het *minderhedenperspectief*.

De aangewezen experts waren van meet af aan de minderhedenonderzoekers, niet in de laatste plaats omdat die samen met het Ministerie van CRM de drijvende kracht achter het minderhedenbeleid waren. Het technocratisch compromis resulteerde in een sterke verwevenheid van **minderhedenonderzoek** en **minderhedenbeleid**, dat in hoge mate een coproductie van minderhedenonderzoekers en beleidsmakers was. Dat gold voor de conceptuele ontwikkeling – die voor een belangrijk deel gestalte kreeg in het WRR-rapport *Etnische minderheden* – maar evenzeer voor de uitvoering; de ambtenaren die belast waren met de implementatie van het minderhedenbeleid verschilden veelal niet veel van de doorsnee minderhedenonderzoeker wat betreft hun sociaal-wetenschappelijke achtergrond, wereldbeeld en probleemdefinitie.⁴⁶¹ Dit werd nog versterkt door het bijzondere karakter van de **science-policy nexus** in deze periode. Met de instelling van de ACOM was de programmering en financiering van wetenschappelijk onderzoek naar immigratie en integratie vrij exclusief onder de invloed gekomen van een handvol prominente minderhedenonderzoekers, het Ministerie van BiZa (*in casu* het DCM) en de inspraakorganen van de etnische minderheden. Dit wa-

ren de meest dominante spelers in het beleidssubstelsysteem⁴⁶² dat zich ontwikkelde rond het minderhedenbeleid.

De hierboven beschreven configuratie van de **science-policy nexus** leidde er toe dat het *minderhedenperspectief* de boventoon voerde in het minderhedenonderzoek. Sociale wetenschappers en in het bijzonder antropologen drukte van meet af aan hun stempel op de ACOM en het minderhedenonderzoek in algemene zin. Veldwerk was zeker binnen de ACOM de preferente onderzoeksmethode. Teneinde de minderheden en de problemen waar ze tegen aanliepen te enigszins te begrijpen moest men hun wereld van binnenuit bestuderen. Kenmerkend voor veel minderhedenonderzoekers waren een sterke identificatie met de onderzochte minderheidsgroepen, sympathie voor het streven naar emancipatie met behoud van culturele identiteit in een nieuw te vormen multiculturele samenleving en een preoccupatie met racisme en discriminatie. Dat leidde tot het ontstaan van

“een groep mensen ... die zich de belangen van die [immigranten] aantrok en als een soort pressiegroep is gaan optreden en in de behandeling van de allochtonen ... een soort toetsteen zagen voor de kwaliteit van de samenleving. ... [Daarmee werd] een moreel element in de discussie gelegd. Die samenleving kon je pas echt leren kennen in de manier waarop ze met vreemdelingen omgaat. ... Dat heeft vanaf het begin een hele zware hypotheek op deze discussie gelegd, daar zijn ze vrij succesvol in geweest”.⁴⁶³

Tenslotte bestonden er taboes op *blaming the victim* en *extreemrechts in de kaart spelen*, waarvan we ook in de komende hoofdstukken nog voorbeelden zullen zien. Voor een deel is dat terug te voeren op een wereldbeeld waarin ‘het’ (de Tweede Wereldoorlog, het fascisme, de jodenvernietiging) ‘zo’ weer zou kunnen gebeuren. Door het trauma van de Tweede Wereldoorlog had de angst voor vreemdelingenhaat en racisme een fobisch karakter gekregen. Die angst werd gevoed door de opkomst van extreemrechts. Men vreesde dat een deel van het electoraat extreemrechts zou kunnen gaan stemmen, met name de autochtonen in de oude arbeiderswijken met veel immigranten. Deze denkbeelden werden overigens breed gedeeld door de media en opinie-makers. Wat dat laatste punt betreft is er een connectie met de beperkte **databeschikbaarheid** in deze periode; mede door het trauma van de jodenvernietiging en het privacydebat rond de volkstelling van 1971 was men zeer voorzichtig met het produceren en verspreiden van data die op enigerlei wijze een negatief licht om minderheden zou kunnen werpen (vergelijk: Vuijsje 1997: 104-105). Feitelijk mochten gegevens over etnische groepen alleen verzameld worden als dat in hun voordeel werkte. Tot eind jaren tachtig ontbraken daardoor zelfs de meeste essentiële data.

De dominantie van het *minderhedenperspectief* leidde tot het uitsluiten van andere probleemdefinities. Van meet af aan speelden economen als expert geen rol van betekenis bij het minderhedenbeleid en -onderzoek. Zo probeerde (beleids)econoom en WRR-lid Arie van der Zwan tevergeefs om een meer economische probleemdefinitie in te brengen in het WRR-rapport *Etnische minderheden*.⁴⁶⁴ Opmerkelijk is dat de economen binnen de toen nog jonge WRR zich in dezelfde periode wel succesvol profileerden met een typisch ‘economenrapport’ als *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie* (WRR 1980).⁴⁶⁵ Ook in de programmering van de ACOM ontbrak economisch onderzoek volledig. Dat had ondermeer te maken met de werking van de

ACOM. De ACOM initieerde zelden zelf onderzoek, maar werkte een agenda af met onderzoeksvoorstellen die waren ingebracht door anderen.⁴⁶⁶ Voor een deel waren dat onderzoeksvoorstellen die werden voorbereid op de onderzoeksinstituten waaraan de ACOM-leden verbonden waren en van daaruit werd geen migratie-economisch onderzoek geïnitieerd.⁴⁶⁷ Voor het overige kwamen onderzoeksvoorstellen van de overheid, maar ook vanuit de overheid bestond geen vraag naar migratie-economisch onderzoek. Dat gold voor de ‘economische driehoek’ SZ, EZ en Financiën⁴⁶⁸ en al helemaal voor het DCM, aldus Arie van der Zwan:

“Het Directoraat Minderhedenbeleid bij BiZa ... werd echt een pressiegroep ten behoeve van de minderheden. ... Dat was een beleidskeuze. Aan het hoofd stond PvdA'er Molleman en die was de opvatting toegedaan [dat DCM] de belangen [moest] behartigen van de [allochtonen]. Op zich is dat niet slecht, maar [DCM deed dat] zonder oog te hebben voor alle aspecten. Want zelfs als je iemands belangen behartigt kun je je nog afvragen of het in iemands belang is ook lang in allerlei uitkeringen te zitten en niet te werken. Dat is eigenlijk ook economisch gezien een goede vraag, want waarom zou de samenleving bereid moeten zijn om de lasten daarvan op zich te nemen als iemand kán werken. Dat vind ik niet alleen van allochtonen, maar in het algemeen. ... Ik vind dat iemand die kan werken ook moet werken en dat was eigenlijk verboden in die discussie. Dan werd er gezegd, ‘ja, maar jij hebt makkelijk praten met jouw opleiding en jouw achter grond. Jij hebt interessant werk [maar dat zijn] zielige mensen, die het toch al zo moeilijk hebben, die hier zijn gekomen als gastarbeider en nu geen werk meer kunnen vinden, buiten hun schuld’. Toen kreeg je die beeldvorming en die is heel lang in stand gehouden. ... Tot dan toe kende Nederland wel het arbeidsethos, maar toen kreeg je ook belangrijke stromingen die van dat arbeidsethos af wilden. Want die vonden dat het arbeidsethos mensen in een ongunstig daglicht plaatste. Want de norm is dan dat je moet werken en zij kunnen niet werken en dat plaatst hen dan in een ongunstig daglicht. De conclusie was dan: weg met het arbeidsethos. Dat is een heel invloedrijke stroming geweest, die niet alleen in de PvdA te vinden was, maar een hele invloedrijke stroming in de maatschappij. Dus een economische beschouwingswijze, op dat moment eind jaren zeventig, begin jaren tachtig, dat je daarmee zou komen aandragen, ja daar zouden die mensen van gruwen. ... In een economische beschouwingswijze – waarop je het ook van toepassing zou willen verklaren – zit iets dat in heel veel kringen eigenlijk niet erg populair is. Voor heel veel dingen geldt dat men vindt dat men een verschijnsel omlaag haalt als men ook nog de economische aspecten ervan gaat beschouwen. Dus het gaat terug eigenlijk op een soort aversie daartegen en [verder is het] ook [een kwestie van] geen economisch benul hebben”.⁴⁶⁹

Opvallend is dat ook het feit dat de economen Hans Heijke en Justus Veenman lid waren van de ACOM niet leidde tot een meer economische kijk op immigratie. Voor een deel is dat te verklaren vanuit de onderzoeksinteresse van beiden; Heijke verlegde zijn aandacht van de migratie-economie naar de arbeidseconomie en Veenman ontpopte zich als een ‘sociaal-econoom’. Voor een ander deel komt dat doordat redenerend vanuit het dominante *minderhedenperspectief* het ontwikkelen van economische onderzoeksvoorstellen gewoon niet voor de hand lag. Belangrijk is tenslotte dat er binnen de ACOM en meer algemeen onder minderhedenonderzoekers sterke normatieve weerstanden bestonden tegen bepaalde typen migratie-economische onder-

zoek. De aanstelling van Heijke als ACOM-lid duidt er op dat eind jaren zeventig migratie-economisch onderzoek *op zich zelf* acceptabel werd geacht, maar Heijke en Veenman ondervonden beiden dat een economische kijk op tal van deelonderwerpen al snel onethisch werd geacht binnen de ACOM en de wereld van het minderhedenonderzoek in het algemeen. “Je deed het snel fout”, aldus Veenman, “als je een vraag stelde vanuit een meer economisch perspectief, bijvoorbeeld over remigratie, dan kon je echt verdoemd worden”.⁴⁷⁰

De dominantie van het *minderhedenperspectief* en de normatieve belemmeringen die daarmee samenhangen verhinderden een meer economisch perspectief op immigratie. Om het migratie-economisch onderzoek dat wél werd gedaan te verklaren moeten we ingaan op twee ontwikkelingen: (I) *het ontstaan van een nieuwe, meer economische probleemdefinitie* en (II) *de internationalisering van de Nederlandse economiebeoefening*.

(I) De *eerste ontwikkeling* is de opkomst van een nieuwe probleemdefinitie eind jaren tachtig die met name in het WRR-rapport *Allochtonenbeleid* krachtig verwoord wordt. In deze nieuwe probleemdefinitie wordt de *éénmaligheidassumptie* ingeruild voor een immigratieperspectief; de nieuwe aanname is dat immigratie slechts beperkt stuurbaar is en derhalve een blijvend verschijnsel zal zijn. Deze *beperkte-stuurbaarheidsassumptie* steunt op de aanname dat het niet mogelijk (en ook niet wenselijk) is om de (interpretatie en uitvoering van de) internationale verdragen op basis waarvan asiel- en gezinsmigratie plaatsvindt fundamenteel te veranderen. Voor een deel is dat te verklaren uit het feit dat asiel- en gezinsmigratie in de tweede helft van de jaren tachtig toenamen, ondanks dat men inzette op een restrictief beleid. Ook werd afstand gedaan van de groepsgewijze culturele emancipatie van minderheden. Het beleid moest zich richten op de sociaal-economische integratie van individuele allochtonen en in het bijzonder de integratie van steeds nieuwe groepen nieuwkomers. Ook diende het beleid het menselijk kapitaal en het economisch potentieel van deze (nieuwe) immigranten aan te boren, zodat de immigranten in staat zouden worden gesteld om (economisch) bij te dragen aan de Nederlandse samenleving. De verantwoordelijkheid lag daarbij uitdrukkelijk ook bij de immigrant zelf die aangespoord door prikkels en sancties zijn of haar eigen lot in handen diende te nemen. Lag in het *minderhedenperspectief* de nadruk op *positietoewijzing*, in dit nieuwe perspectief ligt de nadruk op *positieverwerving*. Deze probleemdefinitie duiden we vanaf nu aan met de term *integratieperspectief*.

Dit betekende een vrij fundamentele omslag, want immigranten werden door de overheid tot dan toe vooral als ‘zorgcategorieën’ beschouwd (Entzinger 1990: 261). Lange tijd werd het geven van een uitkering aan immigranten als een volwaardig alternatief voor arbeidsmarktparticipatie gezien en werd hun arbeidsmarktpotentieel nauwelijks serieus genomen (Entzinger et al. 1994: 160). Vanaf de jaren negentig wint echter het idee terrein dat immigranten “een potentieel aan ‘human resources’” vormen dat er om vraagt om tot ontwikkeling gebracht te worden, ten bate van de immigranten zelf en van de ontvangende samenleving (Entzinger 1990: 264).⁴⁷¹

Het ontstaan van dit *integratieperspectief* moet gezien worden in het licht van een aantal algemene ontwikkelingen, onder andere betreffende het **economisch beleid**. Onder het kabinet Lubbers I had men de ergste economische crisis bezworen, maar de

overheidsfinanciën kreeg men niet onder controle. Met name de kosten van de sociale zekerheid leken onbeheersbaar. De WAO bleek bijvoorbeeld een echte openeinderegeling en de instroom bleef stijgen, ook toen het economisch beter ging. Met een stelselherziening probeerde men in 1987 het gebruik en misbruik van ondermeer de WAO terug te dringen. Ook trachtte men te komen tot een meer 'activerend arbeidsmarktbeleid' waarin het door middel van prikkels en sancties terugleiden van werklozen naar de arbeidsmarkt centraal stond. Dit viel samen met teleurstelling over de resultaten van het minderhedenbeleid en een slinkend vertrouwen bij veel politieke partijen in het door staatsinterventie oplossen van de problemen van de minderheidsgroepen. Steeds meer kwam men tot de conclusie dat de oplossing gezocht moest worden in het 'zelf-oplossend vermogen' en het 'eigen initiatief' van de allochtonen (Fermin 1997: 126).

Van belang is dat er eind jaren tachtig divergentie optreedt tussen enerzijds de belangrijke actoren in het beleidssubstelsysteem⁴⁷² rond het minderhedenbeleid (de ACOM, DCM, de belangenorganisaties van minderheden en het *mainstream* minderhedenonderzoek) die vast hielden aan het *minderhedenperspectief* en anderzijds de regering en de WRR die min of meer geleidelijk het *integratieperspectief* adopteerden (en derhalve een nieuwe beleidscoalitie vormden rond dit perspectief). Dat blijkt uit de grote weerzin tegen *Allochtonenbeleid* die veel minderhedenonderzoekers (waaronder prominente ACOM-leden) etaleerden. De koerswijziging die in *Allochtonenbeleid* werd voorgesteld bracht ook gevestigde belangen in het gedrang. DCM en de minderhedenorganisaties lobbyden bij de WRR aan de vooravond van de publicatie van het rapport. Die 'massatraagheid' van het 'beleidssubstelsysteem' rond het minderhedenbeleid zou nog lange tijd doorwerken op de kennisproductie.

Tegen de achtergrond van de opkomst van het *integratieperspectief* en de daaraan ten grondslag liggende oorzaken moet men ook het ontstaan van de SCP-notitie begrijpen. Navraag bij toenmalig minister Elco Brinkman leert dat dit een doorslaggevende rol speelde. Eind jaren tachtig begon men het grote beroep van immigranten op de sociale zekerheid steeds meer te problematiseren. Daarnaast nam de immigratie weer toe en leek ook de asielwetgeving steeds meer een openeinderegeling te zijn. Deze ontwikkelingen leidden tot voortdurende budgetoverschrijdingen bij de verantwoordelijke ministeries, terwijl het kabinet Lubbers II juist enorm onder druk stond om te bezuinigen teneinde de begroting op orde te krijgen. Dat leidde binnen het kabinet tot terugkerende en tamelijk fundamentele discussies over kwesties als het toelating- en integratiebeleid, over de relatie tussen immigratie en de verzorgingsstaat en de interpretatie van internationale verdragen. Vanuit dit klimaat moet men de kosten-batenanalyses van het SCP en het Ministerie van Financiën begrijpen.⁴⁷³ Het leidde er echter niet toe dat de regering of een betrokken ministerie daadwerkelijk migratie-economisch onderzoek initieerde. Het voorgaande verklaart hoe men vanuit de regering er toe kwam om een kosten-batenanalyse te laten vervaardigen, maar vanuit het 'beleidssubstelsysteem' dat zich rond het minderhedenbeleid had ontwikkeld lijkt de SCP-notitie een regelrechte anomalie te zijn. Vanwege het algemeen verwachte negatieve saldo⁴⁷⁴ zou een dergelijke berekening haast onherroepelijk leiden tot *blaming the victim* en *extreemrechts in de kaart spelen*. Toch moet de SCP-notitie eerder gezien worden als de uitzondering die de regel bevestigt. Van Praag opereerde als (leidinggevende) SCP-er naar eigen zeggen enigszins buiten de *mainstream* van het minderheden-

onderzoek en stond daarom minder bloot aan de disciplinerende werking van het daar heersende onderzoeksethos – ontpopte zich zelfs als een interne criticaster ervan. Verder kon hij wel degelijk rekenen op de nodige negatieve *feedback* van minderhedenonderzoekers en wat belangrijker is: hij deelde zelf de normatieve opvattingen van waaruit kosten-batenanalyses als onethisch werden gezien.

(II) De *tweede ontwikkeling* is een fundamentele verandering van de Nederlandse **economiebeoefening** die vanaf de jaren tachtig een ingrijpend proces van internationalisering onderging en zijn beleidsgerichte, pragmatische en macro-economische karakter meer en meer verloor. Hierdoor ontstond een toenemende scheiding tussen ‘academische economen’ die op de universiteiten een wetenschappelijke carrière opbouwden en ‘beleidseconomen’ die bijvoorbeeld werkzaam waren voor de ministeries en de planbureaus. Over de rol van de beleidseconomen in de kennisproductie kunnen we betrekkelijk kort zijn; voor een beleidseconoom moet onderzoek beleidsrelevant zijn en dat was migratie-economisch onderzoek kennelijk niet, want er was geen vraag vanuit het beleid⁴⁷⁵ en er bestond tot eind jaren tachtig ook geen probleemdefinitie waarbinnen migratie-economisch onderzoek voor de hand lag. Op de vraag in hoeverre die werkelijk het geval was komen we dadelijk terug.

Voor academische economen lag dat in de jaren tachtig in toenemende mate anders. Men liet de onderzoeksagenda steeds minder bepalen door Nederlandse (beleids)kwesties en steeds meer door ontwikkelingen in de internationale literatuur want internationaal publiceren werd de norm. Meer en meer ging daarbij gelden dat men alleen kon publiceren in goed aangeschreven economische tijdschriften als men een theoretische en/of methodologische bijdrage kon leveren of aan de hand van (bijvoorbeeld) Nederlandse data kon laten zien dat bepaalde elders gevonden resultaten afhankelijk waren van de gebruikte dataset.⁴⁷⁶ Deze ontwikkeling verklaart ook dat de **migratie-economische literatuur** een grotere rol gaat spelen, enerzijds doordat men er uit gaat putten, anderzijds doordat men er aan gaat bijdragen. De economiebeoefening lijkt zoals eerder gezegd te fungeren als een soort tussenliggende variabele die voorwaardelijk is voor de invloed van de migratie-economische literatuur.

De in de inleiding beschreven onderzoeken laten zich goed verklaren vanuit de hier beschreven ontwikkeling van de Nederlandse economiebeoefening. De populair-wetenschappelijke actualisatie van Heijkes proefschrift (1986) past evenals het proefschrift zelf in de beleidsgerichte, macro-economische onderzoekstraditie. Het *ESB*-artikel van Nieuwenhuizen (1982) is eigenlijk een oproep om in die traditie de CPB-studie uit 1972 verder uit te breiden met het oog op de kosten en baten van hernieuwde arbeidsmigratie. De studie van Nelissen (1983) is een replicatiestudie waarbij men in het buitenland uitgevoerd onderzoek opnieuw uitvoert met vergelijkbare Nederlandse data en is als zodanig ook moeilijk te publiceren in een toonaangevend economisch tijdschrift. Deze drie studies contrasteren met de studie van Hartog en Vriend (1990). Hierin staat de bijdrage aan de theorie centraal; ze willen een alternatief bieden voor het *segmented labour market* model en de *human capital* theorie. In die zin is de laatste studie een expressie van de internationalisering van de Nederlandse economische discipline.

Hiermee is de kennisproductie die daadwerkelijk heeft plaatsgevonden in Periode II verklaard. De intrigerende vraag blijft echter of er in de jaren tachtig een hiaat in de

kennisproductie is geweest. Concreter gesteld: was er in de jaren tachtig onderzoek mogelijk geweest dat ofwel beleidsrelevant was, ofwel publicabel in de leidende wetenschappelijke tijdschriften? Allereerst dient opgemerkt te worden dat Nieuwenhuizen in een contemporain commentaar stelt dat er ‘nogal wat lacunes’ bestaan in de kennis over de economische effecten van gastarbeid (zie §7.1). In de *workshop* en in verschillende interviews worden moeiteloos een aantal interessante onderwerpen opgenoemd. Van Ours noemt de immigratie van Molukkers en Surinamers interessant als onderwerp voor (vergelijkend) onderzoek omdat het net als bijvoorbeeld de *Cuban boatlift*⁴⁷⁷ gaat om plotselinge, niet arbeidsmarktgerelateerde migratiebewegingen die daarom een ‘natuurlijk experiment’ vormen.⁴⁷⁸ Andere in de *workshop* genoemde (potentieel beleidsrelevante) onderwerpen zijn een kosten-batenanalyse van remigratieregelingen of het modelleren van de wijze waarop de gastarbeiders door de economische herstructurering in de jaren tachtig ‘gevangen raakten’ in de sociale zekerheid waardoor het beoogde tijdelijke verblijf een permanent karakter kreeg.⁴⁷⁹ Tenslotte noemt Van Ours desgevraagd een prospectieve kosten-batenanalyse waarin aan de hand van Nederlandse data een nieuwe methode (zoals *generational accounting*) wordt geïllustreerd publicabel, al voegt hij er aan toe zich af te vragen ‘wat de zin is van een dergelijke berekening’ en verwijst hij naar ‘de door sommigen naar voren gebrachte opvatting dat een dergelijk berekening onethisch zou zijn’ en dat men hem ‘ook niet voor Groningers uitvoert’.⁴⁸⁰

Zo lijken er toch wel behoorlijk wat onderwerpen te zijn geweest die mogelijkheden boden voor uitdagend academisch of beleidsrelevant onderzoek dat niet heeft plaatsgevonden. Naast een gebrek aan interesse van de overheid zijn hiervoor drie belangrijke oorzaken aan te wijzen. (i) De eerste is een gebrek aan data en onderzoek baseren op gebrekkige data maakt kwetsbaar, zeker als het over politiek gevoelige onderwerpen gaat.⁴⁸¹ Ook Nederlandse economen hadden lang de traditie om met bestaande data te werken. Nederland was lange tijd ‘vooral een tijdreksenland’, wat mogelijk als ‘een erfenis van Tinbergen’ kan worden gezien.⁴⁸² ‘Economen groeiden op’ met het idee: ‘data haal je bij het CBS’.⁴⁸³ (ii) Een andere oorzaak is toeval; in de jaren tachtig is het aantal economiebeoefenaren in Nederland nog klein en degenen die er zijn moeten zich noodgedwongen specialiseren op een beperkt aantal onderwerpen. Migratie-economie was daarvan niet het belangrijkste onderwerp.⁴⁸⁴ “Had iemand van het kaliber van Tinbergen zich op het onderwerp gestort, dan had het wellicht een grote vlucht genomen”, aldus één van de deelnemers aan de *workshop*.⁴⁸⁵ (iii) Tot slot worden ook normatieve belemmeringen (‘politieke correctheid’) in de *workshop* en veel van de interviews genoemd als mogelijke verklaring, een punt dat ook in de volgende hoofdstukken nog aan de orde zal komen.⁴⁸⁶

Met betrekking tot dat laatste punt moet gezegd worden dat er in de jaren tachtig nog een derde probleemdefinitie te detecteren is die tot nu toe impliciet is gebleven. Het gaat om de probleemdefinitie die gehuldigd werd door partijen als de CP en de CD en die ik het *extremnationalistische perspectief* heb gedoopt. Kijken we naar het gedachtegoed van Janmaat, de belangrijkste exponent van dit perspectief, dan heeft dit een duidelijke economische component. Onder andere wordt beklemtoond dat immigratie kostbaar is voor Nederland vanwege het overmatig gebruik en misbruik van uitkeringen door immigranten (§5.5.6). Dit perspectief is tegelijkertijd marginaal én in-

vloedrijk. Marginaal vanwege de depolitisering door de andere politieke partijen en omdat het niet ingebed was in een uitgebreid beleidssubstelsysteem. Invloedrijk omdat het in potentie een aanzienlijk deel van het electoraat zou kunnen aanspreken. Dat bracht de intellectuele elite tot de overtuiging dat Janmaat geen ammunisie verschaft mocht worden, bijvoorbeeld in de vorm van gegevens of kennis die zijn probleemdefinitie zouden ondersteunen. Dit leidde tot het ontstaan van de taboes op *blaming the victim* en *extremerechts in de kaart spelen*.

We stuiten hier op een meer algemeen verschijnsel; de neiging van elites om ‘het volk’ te beschermen tegen *dangerous knowledge*, dat wil zeggen, kennis die ‘gevaarlijk’ is “in the sense that there are factual statements which may have negative moral and political consequences to society” (Pietikäinen 2004). Pietikäinen analyseert het fenomeen ‘gevaarlijke kennis’ aan de hand van het zogenaamde *sociobiology debate* – het debat dat ontstond naar aanleiding van de publicatie van het boek *Sociobiology* van de entomoloog Edward Wilson (1975). De centrale stelling in dit boek is dat inzichten uit de (evolutie)biologie gebruikt kunnen worden om het sociale gedrag van mensen te verklaren. Deze *claim* lokte hevige kritiek uit, zowel op wetenschappelijke als op buitenwetenschappelijke, morele gronden:

“Some critics were more inclined to focus on scientific issues in sociobiology (adaptationism, unit of selection), while others condemned sociobiology on strictly moral reasons. The latter group asserted that a Darwinian approach to human life necessarily breeds conservative, right-wing and chauvinistic attitudes; it also justifies selfishness, competitiveness and the ‘survival of the fittest’ doctrine. The critics did not mince their words when they assaulted Wilson: his work was connected with racism, fascism, genocide and Nazi politics. Sociobiology was bad – really, really bad” (Pietikäinen 2004).

De laatste groep critici hanteert een methode die Pietikäinen aanduidt als *moral reading*. Bij *moral reading* gaat het niet om de waarheid of onwaarheid van een bepaalde tekst *an sich*, maar om de mogelijke morele, sociale en politieke gevolgen van het als waarheid accepteren van de tekst. “Those who employ the method of moral reading imagine what horrendous things could happen if the statements in question were accepted as truths and perhaps implemented in the social and political practices” (Pietikäinen 2004). Degenen die de sociobiologie voornamelijk beoordeelden op zijn potentiële maatschappelijke gevolgen koesterden de angst dat verspreiding van de theorie de maatschappijopvatting van ‘de gewone man’ zou veranderen. “In the eyes of the critics, a theory emphasizing the selfishness of animals and humans was a dangerous theory, because it undermined a moral focus on altruism and cooperation” (Pietikäinen 2004). Leken zouden door blootstelling aan de theorie kunnen veranderen in “right-wing enemies of the welfare state” (Pietikäinen 2004).

Deze angst was gebaseerd op een aantal aannamen over de ‘gewone man’. In de eerste plaats zou de gewone man vooral met zijn ‘onderbuik’ denken: “the behavior of the common man is so strongly determined by his subjectivity (feelings, emotions, moods, and his overall ‘irrationality’) that he lacks capacity to grasp complex issues and to make critical judgments” (Pietikäinen 2004). Een tweede aanname is vergelijkbaar met wat Prins (1997: 235, zie §2.3.5) de ‘performatieve kracht van taal’ noemt, namelijk de opvatting dat gedachten en emoties door taal gedetermineerd worden, zo-

dat alleen al het overnemen van het ‘sociobiologisch vocabulair’ tot veranderende maatschappijopvattingen zou kunnen leiden. Een derde aanname betreft de theorieafhankelijkheid (*theory-ladenness*) van de moraal en de daaruit voortvloeiende plicht voor de elites om de gewone man te behoeden voor ‘verkeerde theorieën’:

“This assumption manifests itself in the idea that the general population is susceptible to dangerous theories about (some aspects of) reality; that people cannot think or act morally without guidance from above; and that it is the moral obligation of the elites to ensure that the population is exposed to the right kind of ideas and theories about nature, human nature and social reality” (Pietikäinen 2004).

Deze nogal paternalistische ‘politieke correctheid’ van de elite was bedoeld om de gewone man tegen zichzelf in bescherming te nemen, maar ook op positieverbetering van degenen die hem praktiseerden:

“Moral reading was also an effective way to win moral recognition from the peer group and to accumulate symbolic capital (‘Look, it was I who exposed this implicitly racist/ anti-democratic/male-chauvinist statement’). By taking a public stand on morally and politically relevant issues, you give signals to your colleagues, win positive attention from like-minded peers, get citations and, if all goes well, elevate your status as a defender of Truth” (Pietikäinen 2004).

Zo vormt het vergaren van morele erkenning een drijfveer om de politieke correctheid in stand te houden.

Een vergelijkbaar voorbeeld van *dangerous knowledge* in de Nederlandse context is de zogenaamde ‘Affaire Buikhuisen’.⁴⁸⁷ Ook hier was – en is⁴⁸⁸ – *moral reading* de methode om het door Buikhuisen bepleite onderzoek in diskrediet te brengen; in dit geval omdat het erkennen van biologische oorzaken van criminaliteit de aandacht zou afleiden van de maatschappelijke problemen die door de critici als werkelijke oorzaak gezien werden. Een andere parallel wordt gevormd door de veelvuldige verwijzingen naar het nazisme en fascisme. Tot slot was ook in deze casus sprake van een soort ‘boekhouding van moreel kapitaal’ die veel betrokkenen er op nahielden; het gedrag van de felste criticasters (zoals Hugo Brandt Corstius, alias Piet Grijs) kan begrepen worden als een poging om ‘moreel kapitaal’ te vergaren; andersom lieten sommige collega’s (die het onderzoek aanvankelijk steunden) Buikhuisen vallen uit angst voor imagoschade.

Verschillende geïnterviewden noemden spontaan de Affaire Buikhuisen als een zaak die sterke parallellen vertoont met de morele belemmeringen rond het produceren van migratie-economische kennis.⁴⁸⁹ Veel geïnterviewden gaven ook voorbeelden van *moral reading* die direct verband houden met onderzoek naar immigratie in Nederland. Entzinger herinnert zich bijvoorbeeld het volgende gesprek uit de periode rond het verschijnen van *Allochtonenbeleid*:

“Ik had ook op een gegeven moment de parallel getrokken tussen de Rio Grande en de Middellandse Zee en er voor gewaarschuwd dat veel meer mensen in de toekomst illegaal over de Middellandse Zee zouden oversteken. En ik heb wel gelijk gekregen, maar toen was dat vrij bijzonder om dat zo te zeggen. Ik had destijds een discussie met [een prominent ACOM-lid] en zei hem: ‘als je kijkt naar de cijfers kun je me toch geen ongelijk geven?’ Want ook toen zag je al dat mensen

de oversteek waagden in gammele bootjes. Zijn antwoord was: ‘dat mag dan wel zo zijn, maar daarom moet je het nog niet vertellen, want dat is niet in het belang van degenen die er zitten en bovendien maak je de autoriteiten daarmee wakker, want die weten het nog niet’. Ik vond dat een nogal naïeve gedachte; wij construeren voor onszelf een soort utopische multiculturele samenleving en iedereen die aan dat beeld komt, komt aan ons. Terwijl ik data had over die migratie, maar dat mocht je niet vertellen, want dat was niet in het belang van de betrokkenen”.⁴⁹⁰

In de komende paragrafen zullen we nog een aantal voorbeelden tegenkomen van de wijze waarop de potentiële sociale en politieke gevolgen van bepaald onderzoek de realisering ervan verhinderde.