



**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.

## 8 Kennisproductie Periode III (1990-2000)

### 8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden een aantal publicaties uit periode III (1990-2000) geanalyseerd. In deze periode staat de vraag centraal hoe immigratie zich verhoudt tot de Nederlandse verzorgingsstaat. Dat manifesteert zich op twee onderling samenhangende wijzen. In de eerste plaats is er discussie over de vraag in hoeverre de verzorgingsstaat gecombineerd kan worden met grootschalige immigratie en zo ja, welke aanpassingen de verzorgingsstaat dan eventueel moet ondergaan om die immigratie te absorberen (§8.2). Daarnaast is er een voortgaande belangstelling voor de kosten en baten die immigratie met zich mee brengt voor de collectieve sector (§8.3-§8.7). De in dit hoofdstuk behandelde kerndocumenten hangen allemaal samen met deze twee vragen. Uiteraard is dat een selectie en om een zo compleet mogelijk beeld te geven van de kennisproductie wordt in deze inleiding een beknopt overzicht gegeven van een aantal niet-geselecteerde bronnen.

Allereerst valt op dat er relatief veel onderzoek is gedaan naar de sociaal-economische positie van immigranten. Veel van dat onderzoek was mogelijk dankzij de data die de SPVA-*surveys* opleverden en Justus Veenman was in de jaren negentig bijzonder productief op dit terrein.<sup>491</sup> Meer specifiek waren er veel publicaties over voorkeursbeleid en de arbeidsmarktperformance van immigranten (Dagevos 1995a; 1995b; Dagevos et al. 1996; Dagevos et al. 1997; Dagevos & Beljaarts 1996; Dagevos & Odé 1999; Odé & Dagevos 1999; Odé & Van der Laan 1997; Odé & Hezemans 1997; 1998; Odé & Martens 2000; Martens 1995; Martens & Veenman 1998). Veel van dit onderzoek heeft een sociaal-wetenschappelijke insteek en moet daarom eerder tot het minderhedenonderzoek gerekend worden dan tot het migratie-economische onderzoek, al is er ook onderzoek gedaan dat zich bevindt op de grens tussen beiden onderzoeksgebieden (onder andere: Dagevos 1997; Rath & Kloosterman 1997; 1998).

In 1993 verschenen twee arbeidsmarktstudies die wel een duidelijk migratie-economisch karakter hadden; de dissertaties van Niesing (een promovendus van Justus Veenman) en Kee (een promovendus van Joop Hartog) (Kee 1993; Niesing 1993). In hun studies draait het met name om de vraag in hoeverre verschillen in baankansen en loonhoogte verklaard kunnen worden uit de karakteristieken van immigranten, zoals taalvaardigheid en scholing. Dat deel van het verschil met ingezetenen dat niet verklaard kan worden uit de verschillen in karakteristieken, wordt geïnterpreteerd als discriminatie. Kee (1993) concludeert dat er vooral discriminatie (volgens deze definitie) is op baankansen en minder op het loon als de immigrant eenmaal een baan heeft. Er zijn opvallende verschillen tussen bevolkingsgroepen:<sup>492</sup> bij Surinamers speelt discriminatie een grote rol terwijl de achterstand van Marokkanen geheel verklaard kan worden uit hun karakteristieken (Kee 1997; vergelijk ook Kee 1989).

In een verwante studie van Niesing, Bernard van Praag en Veenman (Niesing et al. 1994) wordt discriminatie op baankansen verklaard uit het vraaggedrag van werkgevers en het aanbodgedrag van werknemers. Daartoe gebruiken ze het zogenaamde ( $w_{min}$ ,  $w_{max}$ ) model van de arbeidsmarkt, een theoretische bijdrage van Nederlandse makelij.<sup>493</sup> In dit model figureren ten aanzien van elke individuele werknemer en werkgever drie lonen: (i) het institutionele loon  $w$  dat bindend is voor werknemer en

werkgever (in de praktijk vooral bepaald door het CAO-loon en het minimumloon); (ii) het loon  $w_{min}$  dat de werknemer minimaal wil ontvangen en (iii) het loon  $w_{max}$  dat de werkgever maximaal wil betalen voor de betreffende werknemer. De auteurs simuleren<sup>494</sup> nu op basis van de gegevens uit de SPVA-survey uit 1988 de baankansen voor Turken, Marokkanen, Surinamers, Antilianen en autochtonen (zie Tabel 8.1).<sup>495</sup>

**Tabel 8.1 Baankansen voor Turken, Marokkanen, Surinamers, Antilianen en autochtonen; simulatie met het ( $w_{min}$ ,  $w_{max}$ ) model op basis van data uit SPVA-88**

Situatie	Omschrijving	Tur.	Mar.	Sur.	Ant.	Aut.
1 $w_{min} < w < w_{max}$	: werknemer werkt werknemer werkt niet; wil werken voor loon dat werkgever biedt, maar dat ligt	15%	15%	31%	29%	49%
2 $w_{min} < w_{max} < w$	: onder institutionele loon werknemer werkt niet; wil werken voor institutionele loon, maar is te duur voor	37%	37%	38%	36%	40%
3 $w_{max} < w_{min} < w$	: werkgever werknemer werkt niet; wil niet werken voor institutionele loon en is ook te	9%	8%	6%	6%	3%
4 $w_{max} < w < w_{min}$	: duur voor werkgever	39%	40%	25%	29%	8%

Bron: Niesing et al. 1994: 186.

Opvallend is dat de baankansen voor allochtonen tot drie maal kleiner zijn dan voor autochtonen (situatie 1 in Tabel 8.1). Voor een deel kan hun achterstand verklaard worden uit karakteristieken als een laag opleidingsniveau en in geval van Turken en Marokkanen een gebrekkige taalbeheersing, maar de verschillen zijn voor ongeveer de helft te verklaren uit het wervingsgedrag van werkgevers en daarbij speelt ook discriminatie een rol. Verder verschillen de bevolkingsgroepen vooral wat betreft situatie 4: voor allochtonen geldt tot vijf maal vaker dat zij slechts willen werken voor een loon dat zowel boven het institutionele loon ligt als boven het loon dat werkgevers voor hun arbeid over hebben. Dat is opmerkelijk omdat de armoedeval voor Marokkanen, Turken en Surinamers kleiner lijkt te zijn dan voor autochtonen in die zin dat het loon waarvoor werkzoekenden aan de slag zouden willen gaan ( $w_{min}$ )<sup>496</sup> gemiddeld dichter bij het voor de respondent geldende uitkeringsniveau ligt.<sup>497</sup>

**Tabel 8.2 Werkenden en werkzoekenden onder Turken, Marokkanen, Surinamers, Antilianen en autochtonen**

	Tur.	Mar.	Sur.	Ant.	Aut.	
Niet werkend	wil geen werk	7,2%	13,7%	4,2%	7,3%	5,3%
	zoekt geen werk	7,7%	6,1%	10,2%	6,4%	1,2%
	werkzoekend	29,5%	27,1%	27,2%	29,2%	8,0%
Werkend	55,6%	53,1%	58,5%	57,1%	85,5%	
Totaal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	
N	624	527	313	219	415	

Bron: Niesing et al. 1994: 178.

Ondanks het feit dat Marokkanen, Turken en Surinamers met een minder grote loonstijging genoeg nemen, lijkt het alternatief van de uitkering hen vaker van werk af te houden. Dit verklaren de auteurs uit de veelvoorkomende langdurige werkloosheid van de onderzochte allochtonen die hen het contact met de arbeidsmarkt heeft

doen verliezen. Een indicatie is dat niet-werkende allochtonen veel vaker dan autochtonen opgeven geen werk te zoeken of geen werk te willen (zie Tabel 8.2) (Niesing et al. 1994: 174-176, 186-187, 190-191).

De dissertatie *Economic performance of the immigrant workforce: a case study of Moroccans in the Netherlands* van Rettab (1995) heeft min of meer dezelfde thematiek als de dissertaties van Kee en Niesing, maar onderscheidt zich door een andere methodologische benadering. Rettab interviewde voor zijn onderzoek ruim driehonderd Marokkaanse mannen in de thuissituatie. Het centrale thema is het rendement op menselijk kapitaal. De slechte arbeidsmarktpositie van Marokkanen blijkt voor een belangrijk deel terug te voeren op een gebrek aan gastlandspecifiek menselijk kapitaal en de geringe waardering van Nederlandse werkgevers voor menselijk kapitaal verkregen in Marokko. Ongeveer éénvijfde van de onderzoeksgroep heeft deze problemen overwonnen door zwaar te investeren in het eigen menselijk kapitaal, al blijft het rendement op menselijk kapitaal relatief laag ten opzichte van autochtonen. Andere factoren zijn de geslotenheid van de sociale groep waartoe men behoort en het baanzoekgedrag. Rettab doet tenslotte ook enkele beleidsaanbevelingen, onder meer gericht op het vergroten van het (rendement op) menselijke kapitaal en het bevorderen van remigratie van ouderen.

De interesse van academische economen voor de migratie-economie<sup>498</sup> blijkt verder uit een tweetal studies van Jo Ritzen en Harry van Dalen (Ritzen & Van Dalen 1992; 1988).<sup>499</sup> Ze bevatten tamelijk abstracte modellen waarin onderzocht wordt onder welke condities een *braindrain* van economisch voordeel is voor het land van herkomst en/of ontvangst. In deze modellen worden twee landen onderscheiden: een rijk land met een lage bevolkingsgroei en een arm land met een hoge bevolkingsgroei. Daarnaast zijn er drie productiefactoren: fysiek kapitaal, hooggeschoolde arbeid en laaggeschoolde arbeid. Immigratie leidt in de eerste plaats tot veranderingen in bevolkingsgroei in beide landen en de daaruit voortvloeiende economische consequenties. Daarnaast is er een '*free rider effect*', omdat de immigratie van (hooggeschoolde) immigranten import van *human capital* betekent en daarom leidt tot een besparing op opleidingskosten voor het gastland. Voorts leidt immigratie tot een '*capital substitution effect*', dat wil zeggen dat het rijke land minder zal investeren in fysiek kapitaal in het arme land. Van Dalen (1993) heeft een dergelijk model getest met empirische data uit Canada, Zweden, de VS en Nederland. De hoofdconclusie luidt dat onder vrij algemene condities het opleiden van de eigen bevolking voordeliger is dan het importeren van menselijk kapitaal.

Tenslotte behandelen we een publicatie van Heijke (1995) over gastarbeiders die bestemd was voor gebruik in het middelbaar onderwijs.<sup>500</sup> Het doel (vergelijk Heijke 1979; 1986, zie §6.6 & §7.1) is om "wat meer zicht te krijgen op het sociaal-economische krachtenveld dat achter het migratieproces schuil gaat en op de kosten en baten die dat proces voor de betrokken bevolkingsgroepen met zich meebrengt" (Heijke 1995: 1). De belangrijkste conclusie is dat gastarbeid een overgangverschijnsel was dat de onvermijdelijke herstructurering van de economie niet heeft kunnen tegenhouden, maar hoogstens heeft kunnen vertragen. Toen het proces uiteindelijk toch plaatsvond nam de vraag naar laaggeschoolden zo sterk af dat er massawerkloosheid onder de veelal laaggeschoolde immigranten ontstond (Heijke 1995: 61). Opval-

lend is dat Heijke in de inleiding een longitudinale vergelijking maakt met de studies uit 1979 en 1986:

“Mijn opvattingen over de migratie van mediterrane zijn de loop van de tijd [sinds het schrijven van zijn dissertatie] overigens weinig veranderd. Op basis van de feitelijke ontwikkelingen kan ik mijn visie op een aantal punten nu wat stilliger onder woorden brengen dan in de twee genoemde publicaties [(Heijke 1979, 1986)] aandurfde. ... Mijn opvatting dat men het migratieproces niet zomaar zijn gang had moeten laten gaan, betekent evenwel niet dat men de migranten nu maar moet terugsturen. Men kan het verleden niet terugdraaien. De migranten en hun nakomelingen zijn medeburgers geworden die onze samenleving in cultureel opzicht verrijken. Hun belangen dienen te worden gerespecteerd” (Heijke 1995: 1).

Typend voor de tijd is wellicht dat Heijke benadrukt dat immigranten in *cultureel opzicht* juist tot een *verrijking* van de samenleving kunnen leiden.<sup>501</sup> Dat hij in zijn eerdere studies niet ‘stilliger’ is geweest, verklaart Heijke desgevraagd vooral uit “wetenschappelijke bescheidenheid”; een wetenschapper moet geen dingen beweren die hij of zij niet hard kan maken.<sup>502</sup>

## 8.2 Preadvies arbeidsmarktaspecten

De behandeling van het *Preadvies arbeidsmarktaspecten* (Hartog & Teulings 1994) wijkt wat af van hetgeen tot nu toe gebruikelijk is. In de eerste plaats is dit preadvies geschreven in het kader van het advies *Beleidsopvolging minderhedendebat* (Van der Zwan & Entzinger 1994). Daarom gaan we in het onderstaande eerst in op de ontstaansgeschiedenis van dit advies. Pas daarna behandelen we het *Preadvies arbeidsmarktaspecten* om vervolgens zijdelings in te gaan op een publicatie van Teulings (1995) die als *spin-off* daarvan gezien kan worden. Tenslotte analyseren we de totstandkoming en receptie van het preadvies nader aan de hand van de interviews met beide auteurs.

### 8.2.1 Beleidsopvolging minderhedendebat

In 1992 vond het Maatschappelijk Debat Integratie plaats naar aanleiding van uitlatingen van Bolkestein over de (on)verenigbaarheid van westerse en islamitische waarden en de effecten die dat mogelijk heeft op de integratie van islamitische immigranten in Nederland (zie §5.6.5). Na afloop van dit debat vroeg de toenmalige minister van BiZa Ien Dales (PvdA) aan econoom en PvdA-prominent Arie van der Zwan om een serie conferenties te organiseren (Scholten 2007: 163-164).<sup>503</sup> In het kader van deze conferentieserie schreef van der Zwan een memorandum waarin hij inging op een aantal gevoelige onderwerpen, waaronder criminaliteit en uitkeringsafhankelijkheid onder immigranten. Dit memorandum leidde echter niet tot substantiële beleidswijzigingen. Van der Zwan was al langere tijd overtuigd van de noodzaak van een voor immigranten meer activerend en verplichtend integratiebeleid. Hij vond in Han Entzinger – de auteur van het WRR-rapport *Allochtonenbeleid* – een gelijkgestemde geest.<sup>504</sup> Beide vonden dat door Bolkesteins interventie de nadruk van het Maatschappelijk Debat Integratie te veel verschoven was naar de sociaal-culturele aspecten. Ze lobbyden bij Binnenlandse Zaken voor een koerswijziging in de door hen gewenste richting (Scholten 2007: 163-164).<sup>505</sup> Dit leidde tot een opdracht om “een advies voor te berei-

den dat een voorstel bevat voor een concrete aanzet en uitwerking voor het door de regering te voeren beleid terzake [immigratie en het minderhedenvraagstuk], gericht op de periode 1994-1998” (geciteerd in Van der Zwan & Entzinger 1994: 1). Van der Zwan en Entzinger togen aan de slag en kwamen met het advies *Beleidsopvolging minderhedendebat* (Van der Zwan & Entzinger 1994).

Uitgangspunt van het advies dat Van der Zwan en Entzinger geven is dat immigratie blijvend zal zijn en vanwege internationale verdragen beperkt stuurbaar is. Daarnaast dient integratie naar hun mening primair via de arbeidsmarkt te verlopen. Een centraal probleem is dat veel nieuwkomers relatief laaggeschoold zijn, terwijl de vraag naar laaggeschoolden achterblijft bij het aanbod.<sup>506</sup> Een generieke verlaging van de arbeidskosten biedt te weinig soelaas voor deze *mismatch*. Daarom bepleiten zij een strategie van marktverruiming. Banen voor laaggeschoolden die in het informele circuit zijn beland of verplaatst zijn naar lagelonenlanden moeten weer worden teruggebracht op de formele Nederlandse arbeidsmarkt. Om dat te bewerkstelligen dient voor laaggeschoolde nieuwkomers een zogenaamd concessiestelsel te worden ingevoerd, waarin in principe elke werkgever kan participeren. De arbeidskosten in dit stelsel zijn laag, deels door een lage netto beloning van de nieuwkomers. De nieuwkomers verblijven drie à vijf jaar in het stelsel en doorlopen gedurende die periode een inburgeringstraject dat naast taalverwerving ook sociale vaardigheidstrainingen en gerichte (beroeps)opleidingen omvat. De concessiebedrijven worden bij voorkeur in die wijken gesitueerd waar veel immigranten wonen. Om aanzuigende werking te voorkomen moet het stelsel gereserveerd blijven voor gezinsmigranten en asielmigranten. Bij gebleken succes kan het stelsel ook worden opengesteld voor oudkomers. Vanwege juridische haken en ogen hebben de auteurs nog geen duidelijk beeld van een eventueel sanctiebeleid zoals korting op de uitkering (Van der Zwan & Entzinger 1994: 1-4, 18). De auteurs wijzen er op dat een inburgeringstraject al eerder is bepleit door de WRR (1989), maar dat de overheid dit nog onvoldoende heeft omgezet in concreet beleid: “Het belangrijkste obstakel is geldgebrek, maar de regering lijkt zich onvoldoende te realiseren welk jaarlijks wederkerend beslag niet-productieve immigranten leggen op de collectieve middelen, vooral wegens de hoge uitkeringslast” (Van der Zwan & Entzinger 1994: 18).

Van der Zwan en Entzinger zien drie ideaaltypische reacties van de verzorgingsstaat op de voortgaande instroom van laaggeschoolde immigranten:

- a. Voortzetting van het huidige beleid, met als waarschijnlijk gevolg een steeds groter beslag op de collectieve sector.
- b. Een verlaging van het voorzieningenniveau, met als waarschijnlijk gevolg dat het inkomensverschil tussen werkenden en niet-werkenden toeneemt en het minimumniveau wellicht zakt onder het niveau dat nu aanvaardbaar wordt geacht.
- c. Een differentiële behandeling van verschillende bevolkingsgroepen wat betreft de aanspraken die zij kunnen maken op de sociale voorzieningen, bijvoorbeeld door het uitkeringsniveau te koppelen aan de verblijfsduur, met als waarschijnlijk gevolg dat het uitkeringsniveau voor velen onder het minimum komt te liggen (Van der Zwan & Entzinger 1994: 17).

“Op het eerste gezicht lijken alle drie de opties niet aantrekkelijk” stellen Van der Zwan & Entzinger, “Toch koersen we bij ongewijzigd beleid af op een van deze drie,

dan wel op een mengvorm. Er is dan sprake van een onhoudbare situatie. Daarom moet voor die tijd de koers worden gewijzigd” (1994: 18). De auteurs plaatsen een en ander ook in een bredere ontwikkeling van de verzorgingsstaat in Europa waarbij een verschuiving optrad van ‘*soft compensatory*’ naar ‘*achievement performance*’; “De bereidheid van de samenleving om achterstanden te compenseren neemt af en de druk om een productieve bijdrage te leveren neemt toe” (Van der Zwan & Entzinger 1994: 5). Dat maakt de noodzaak tot verandering alleen maar groter: “Minderheden die aan deze maatschappelijk heroriëntatie geen deel hebben, zullen in een steeds meer geïsoleerde positie komen te verkeren met alle maatschappelijke spanningen van dien” (Van der Zwan & Entzinger 1994: 5).

Merk op dat het advies van Entzinger en Van der Zwan voorstellen bevat tot tweede orde beleidswijzigingen. Het bepleiten van een verplicht en/of gesanctioneerd inburgeringsbeleid betekende een breuk met het verleden omdat het inging tegen het in de jaren tachtig heersende taboe op assimilatie (zie §5.5.2). Desondanks werd dit in de loop van de jaren negentig omgezet in beleid, al bleven sancties als korting op de uitkering achterwege (§5.6). Men kan argumenteren dat het (tijdelijk) uitsluiten van immigranten van gelijke toegang tot de verzorgingsstaat een nog fundamentele wijziging betekent omdat het ingaat tegen het gelijkheidsbeginsel. Entzinger zegt over de absorptie van het advies door het beleid het volgende:

“Uiteindelijk is dit rapport na de verkiezingen, maar nog voor het nieuwe kabinet er was, naar buiten gekomen, in een soort niemandsland. Ed van Thijn heeft ons, toen het rapport klaar was, vlak voor zijn aftreden geadviseerd om met de drie fracties die over een nieuw kabinet aan het onderhandelen waren gesprekken aan te gaan. Dat waren goede gesprekken. Bij de PvdA spraken we met Melkert, bij de VVD met Hans Dijkstal en bij D66 met Hans van Mierlo en Louise Groenman. En dat waren mensen die in het Paarse Kabinet voor de uitvoering op sleutelposities kwamen. We hebben toen uitvoerig met alledrie gesproken en tot onze verassing vonden we elementen van ons advies in het regeerakkoord terug. Met name de inburgering. Het concessiestelsel niet, maar wel de Melkertbanen en een belangrijk deel van dergelijke banen wordt door nieuwkomers bezet. Allerlei banen zoals schoolconciërges en andere banen die nuttig zijn, maar waar de samenleving toch niet voldoende geld voor over heeft en die nu voor een belangrijk deel door nieuwkomers werden ingevuld. Dus uiteindelijk deden ze het op een andere manier. Maar onder het minimumloon betalen was een brug te ver. Normatief, maar ook voor de vakbonden die valse concurrentie vreesden. En het derde punt van het advies, de wijkgerichte aanpak, komt enigszins terug in het latere Grote Stedenbeleid, alleen niet gekoppeld aan immigratiebeleid en inburgeringbeleid. Maar de inburgering heeft wel een hoge vlucht genomen. Het kwam niet helemaal *out of the blue*, want na het rapport van 1989 waren er al een paar experimenten met inburgering in een aantal steden, waaronder Rotterdam. Alleen wij stelden voor om het te verplichten”.<sup>507</sup>

Navraag bij Hans Dijkstal – die in 1994 aantrad als de nieuwe minister van Binnenlandse Zaken in Paars I – leert dat die tijdelijke uitsluiting van de verzorgingsstaat inderdaad een brug te ver was. Hij beschouwde een dergelijke aanpak als niet rechtstatelijk en niet conform het gelijkheidsbeginsel zoals verwoord is in artikel 1 van de Grondwet. Liever benader(t)(de) hij de integratieproblematiek door een voor alle inge-



zeten van Nederland gelijke inspanningsverplichting om zich geschikt te maken voor de arbeidsmarkt. Dwang is daarbij niet nodig want bij onvoldoende inspanning zou volgens Dijkstal het recht op een uitkering komen te vervallen – behoudens een (minimale) bijstandsuitkering. Dijkstal ziet overigens wel een spanningveld tussen immigratie en verzorgingsstaat, met name omdat de prikkels verkeerd zijn; er zijn te veel prikkels voor kansarme immigranten aan de onderkant van de arbeidsmarkt om naar Nederland te immigreren en vervolgens te weinig prikkels om weer actief te worden op de arbeidsmarkt als men eenmaal in de verzorgingsstaat verzeild is geraakt. Door een striktere toepassing van de regels voor alle burgers kan en moet die aanzui-gende en deactiverende werking van de verzorgingsstaat in de toekomst voorkomen worden.<sup>508</sup> Het idee van speciale economische zones werd overigens medio jaren negentig wel door een enkele politicus bepleit, maar eveneens zonder succes.<sup>509</sup>

Alhoewel Entzinger en Van der Zwan begin jaren negentig gezamenlijk optrokken en een belangrijke rol hadden in de ommezwaai naar het integratiebeleid, lijkt het in retrospectief vooral een gelegenheidscoalitie te zijn geweest. Entzinger had moeite met sancties – met name uitzetting voor degenen die niet aan de inburgeringscursus voldoen – en geloofde dat beter is om de inburgering “zo aantrekkelijk [te] maken dat mensen het uit eigen beweging gaan doen”.<sup>510</sup> Het verschil zit hem verder in de manier waarop ze naar oplossingen zoeken voor de spanning tussen immigratie en verzorgingsstaat. Entzinger ziet immigratie als beperkt stuurbaar en meent dat vooral de verzorgingsstaat aan de immigratie aangepast moet worden.<sup>511</sup> Van der Zwan meent dat het wel degelijk mogelijk is in te grijpen op immigratiestromen en ziet meer in een restrictiever beleid om het dilemma op te lossen (Van der Zwan 2002). Die tegenstelling komt bijvoorbeeld heel duidelijk naar voren in een televisiedebat<sup>512</sup> tussen hen beiden naar aanleiding van de publicatie van *Grenzeloze solidariteit* (Entzinger & Van der Meer 2004), een bundel waarin wordt onderzocht hoe nationale en internationale solidariteit gecombineerd kunnen worden in het licht van voortgaande immigratie.

### **8.2.2 Hoofdpunten *Preadvies arbeidsmarktaspecten***

Het *Preadvies arbeidsmarktaspecten* heeft twee hoofdcomponenten. In de eerste plaats geven Hartog en Teulings een overzicht van een aantal relevante resultaten uit de economische literatuur. Vanwege een gebrek aan Nederlands onderzoek gaan ze daarbij vooral te rade bij de Amerikaanse literatuur. Ze wijzen op de herverdelingseffecten die immigratie kan hebben (vergelijk §3.7.3) en concluderen met een slag om de arm dat de instroom van 65 duizend immigranten in Nederland een loondaling van één tot anderhalf procent betekent voor deze immigranten en hun meest verwante substituu-t, ongeschoolde vrouwen. Verder maken ze onder verwijzing naar relevante (Nederlandse) literatuur (onder andere Kee 1993) gewag van de substantiële discriminatie die er bestaat op de arbeidsmarkt. Daarnaast gaan de auteurs in op de werkgelegenheidseffecten van het minimumloon en de relatie tussen minimumloon en het loonniveau op de informele arbeidsmarkt.

In de tweede plaats geven Hartog en Teulings een kritische analyse van de voorstellen van Entzinger en Van der Zwan. De auteurs maken daarbij analytisch onderscheid tussen het concessiestelsel en het inburgeringstraject. Over het concessiestelsel kunnen we kort zijn: ze vinden het in het algemeen eigenlijk overbodig (Hartog &



Teulings 1994: iii, v, 14). “De titel op grond waarvan een verlaagd minimumloon van toepassing is, respectievelijk het minimumloon buiten werking wordt gesteld, is louter de status van het individu, niet van het bedrijf” (Hartog & Teulings 1994: iii). Zo’n concessiestelsel is daarom alleen nuttig als men bepaalde nadere voorwaarden wil stellen, bijvoorbeeld ten aanzien van de vestigingsplaats van het bedrijf. Voor het overige volstaan specifiek op inburgeraars gerichte maatregelen zoals een lager netto en/of bruto loonniveau, beperking van de sociale zekerheidsrechten en een versoepeling van de arbeidstijden en het ontslagrecht (Hartog & Teulings 1994: 8-9, 11).

We beperken de rest van de bespreking dus tot hun analyse van het inburgeringstraject. Voor een belangrijk deel is dat een analyse van het te verwachten gedrag van de (aspirant)migranten met betrekking tot de migratiebeslissing en de verzorgingsstaat in het algemeen en het voorgestelde inburgeringstraject in het bijzonder. Daarbij wordt impliciet gebruik gemaakt van een *rational actor* model. Allereerst wijzen Hartog en Teulings op de selectiviteit van immigratie. Op basis van Borjas’ werk op het gebied van zelfselectie (vergelijk §3.7.5) concluderen ze dat een land met een ‘egalitaire loonstructuur’ zoals Nederland vooral laagopgeleide immigranten zal trekken (Hartog & Teulings 1994: i-ii): “Een land trekt die groepen migranten aan die op zijn arbeidsmarkt relatief goed worden beloond. Kleine loonverschillen en relatief hoge lonen voor lager opgeleiden leiden dus tot een laag gemiddeld opleidingsniveau onder immigranten” (Hartog & Teulings 1994: 5).

Verder gaan ze uitgebreid in op de gedragsveranderingen die een inburgeringstelsel zal uitlokken. Als men illegaliteit en een aanzuigende werking wil voorkomen leggen deze gedragsveranderingen randvoorwaarden op aan de inrichting van het stelsel. Om illegaliteit te voorkomen moet de status van inburgeraar aantrekkelijker zijn dan de status van illegaal. Dat kan door streng op te treden tegen illegale arbeid en door “een rigoureuze uitsluiting van sociale zekerheid en voorzieningen in de sfeer van de volkshuisvesting” (Hartog & Teulings 1994: 7). Andersom moet de status van inburgeraar niet te aantrekkelijk zijn, omdat het anders een aanzuigende werking zal hebben. Dat zal namelijk leiden tot een “stuwmeer” van illegale aspirant-inburgeraars en “politieke druk om de instroom via volume-maatregelen aan banden te leggen (wat weer leidt tot een groter stuwmeer)” (Hartog & Teulings 1994: 7).

Op vergelijkbare wijze moet het volledig staatsburgerschap aantrekkelijker zijn dan het inburgerschap. In het bijzonder moet het “voldoende aantrekkelijk zijn om inburgeraars ertoe te bewegen om zich de moeite te getroosten om Nederlands te leren” (Hartog & Teulings 1994: 8). De prikkels om het volledig staatsburgerschap te verwerven “kunnen echter niet te zeer worden ontleend aan het recht op sociale zekerheid, omdat dan precies de verkeerde mensen prikkels krijgen; ... het recht op AOW is hierop een uitzondering” (Hartog & Teulings 1994: 8). Ook dient een bindend toegangsexamen te worden afgelegd waarin de beheersing van de Nederlandse taal wordt getoetst.

Uiteraard leidt de bepleite aanpak tot verschillen in rechtspositie tussen ingezetenen en inburgeraars. Dit legitimeren Hartog en Teulings op twee manieren. De eerste legitimering is puur economisch; vanwege een gebrek aan gastlandspecifiek menselijk kapitaal – in het bijzonder taalkennis – is de productiviteit van de inburgeraars lager

dan die van Nederlanders. De tweede legitimering ligt besloten in het verzekerings-element van de verzorgingsstaat:

“Alle verzekeringssystemen kunnen slechts overleven indien zij zich beschermen tegen een meer dan evenredig[e] toevloed van slechte risico’s (*adverse selection*). Een in de verzekeringswereld veel toegepaste oplossing is het heffen van een toegangsprijs voor mensen die zich op een later tijdstip willen verzekeren. Het inburgeringstraject vervult deze rol” (Hartog & Teulings 1994: 9).

Dit laatste punt wordt verder uitgewerkt in een latere publicatie van Teulings (1995). Hierin brengt Teulings de spanning tussen immigratie en verzorgingsstaat als volgt onder woorden:

“Dit is de *paradox van solidariteit en uitsluiting*: herverdeling van inkomen binnen de eigen groep (interne solidariteit) vereist rigoureuze uitsluiting van mensen buiten de groep (geen externe solidariteit). Zonder een dergelijke uitsluiting gaat het systeem ten gronde aan omgekeerde selectie; alleen diegenen die netto profiteren van het herverdelingssysteem zullen toetreden tot de groep. De hoge mate van interne solidariteit maakt externe solidariteit voor Nederland onbetaalbaar. Het omgekeerde geldt voor de Verenigde Staten: daar bestaat nauwelijks interne solidariteit; waardoor het land veel meer in staat is tot externe solidariteit” (Teulings 1995: 51-52).

De bovenstaande passage heeft behoorlijk wat invloed gehad op het Nederlandse debat over de relatie tussen immigratie en verzorgingsstaat. De termen ‘interne solidariteit’ en ‘externe solidariteit’ duiken met enige regelmaat op in de interviews en in het debat over immigratie en verzorgingsstaat.

We zijn nu toegekomen aan een nadere toelichting en verdere reconstructie van de totstandkoming en receptie van dit preadvies. Dit doen we aan de hand van de interviews met de auteurs. De auteurs zijn onafhankelijk van elkaar geïnterviewd en daarom heb ik het interviewmateriaal niet vermengd. Uit de onderlinge vergelijking van de interviews blijkt hoezeer de persoonlijke beleving kan verschillen. Coen Teulings begon uit zichzelf de totstandkoming van het preadvies te reconstrueren en ging daarbij in op zijn eigen normatieve overwegingen destijds. Ook Hartog vertelt over zijn persoonlijke overwegingen met betrekking tot het produceren van kennis, maar die hebben meer betrekking op zijn werk over de externe effecten van immigratie en de *impact* van bevolkingsgroei (zie §9.4). Voor Joop Hartog lijkt het preadvies toch meer gewoon ‘één van de vele publicaties’ te zijn geweest. Hij benaderde een en ander meer vanuit zijn algemene ervaringen met betrekking tot databeschikbaarheid, de heersende normatieve opvattingen van die tijd vooral ook uit de politieke cultuur in Nederland. We bespreken nu de inhoudelijke doorwerking van het hierboven besproken (pre)advies en de normatieve aspecten er van.

Teulings noemt Arie van der Zwan als voortrekker als het gaat om het denken over immigratie en verzorgingsstaat: “Arie was een van de eerste die zei: ‘je moet het minimumloon gaan verlagen, gewoon zorgen dat mensen makkelijker de arbeidsmarkt op kunnen. En de uitkering gaan verlagen om te zorgen dat mensen niet meteen een uitkering ingaan, maar meteen aan de slag gaan’”.<sup>513</sup> Teulings vindt dat “nog steeds een verstandige lijn”, maar vertelt dat hij begin jaren negentig juist op dit punt een omslag in zijn denken doormaakte:

“Arie van der Zwan begon dus toen al van ‘die mensen moeten gaan werken en die uitkeringen moeten omlaag’. ... Daar was ik eigenlijk wel mee eens, [maar] ik zag allemaal beren op de weg en ik heb er nog wel een beetje tegen zitten schrijven. ... Maar uiteindelijk was ik van mening dat Arie iets deed wat nuttig was”.<sup>514</sup>

Teulings verbindt deze veranderingen ook met een omslag in het politieke klimaat die in de jaren negentig plaatsvond: “Bolkestein heeft ons denken verzet en daar verdient hij alles *credits* voor die hij kan krijgen. Dat heeft hij goed gedaan, want dat was nodig. ... Niet Fortuyn, maar Bolkestein, die heeft het bastion gesloopt”.<sup>515</sup> Teulings brengt de heersende normatieve opvattingen van de jaren tachtig direct in verband met het niet produceren cq. openbaar maken van kennis die op enigerlei wijze een negatief licht wierp op immigranten:

“In de jaren tachtig waren we zo ‘antidiscriminatie’ dat gewoon alle gegevens die er op wezen dat driekwart van [een bepaald] probleem migratie was, die werden echt onder tafel geschoven, doelbewust. ... Als er een diagnose kwam dat dat het probleem was, dan was men zo bang voor de Centruumpartij – dat was toen nog de voornaamste angst; de Centruumpartij. Ik heb hele respectabele ambtenaren [mee-gemaakt] die dan zeiden: ‘als dat er uitkomt, dan moeten we dat maar even niet in de *Rapportage Arbeidsmarkt* opschrijven’, wat toen het centrale beleidsdocument was. ... De verantwoordelijke ambtenaar vertelde me dat gewoon. En dat was toen ook maatschappelijk aanvaard, want je begreep meteen van: ‘natuurlijk, dat schrijf je niet op’”.<sup>516</sup>

Ook op andere momenten in het interview komt een dergelijke persoonlijke ontwikkeling in het denken ter sprake, bijvoorbeeld als het gaat om de kinderbijslag, eveneens een gevoelig punt in de jaren tachtig en negentig:

“Er zijn nog een paar van die krankzinnigheden. Bijvoorbeeld het woonlandbeginsel bij kinderbijslag is nog steeds niet toegepast. Dat vind ik onbegrijpelijk. Dat je ... kinderen ... hebt in landen waar vaak heel slecht verifieerbaar is of ze er echt zijn. Dat wij die dan Nederlandse kinderbijslag geven ... en ook tegen Nederlandse koopkracht. Daar kan ik gewoon niet bij. Ik bedoel, ik ben vrij denkend over deze dingen. Vroeger voelde ik dat anders. Maar nu denk ik: ‘daar is echt niemand mee gediend’, ‘dat leidt tot fraude waar we niet gelukkig van worden’”.<sup>517</sup>

Desondanks is er sinds de jaren tachtig veel veranderd in het denken over immigratie. Met betrekking tot het uitkeringsniveau is er langs incrementalistische weg behoorlijk wat gebeurd, meent Teulings: “als je kijkt naar wat er gebeurd is met de bijstandsuitkeringen in vergelijking tot het modale loon dan is de bijstand denk ik ... vrij fors achtergebleven. ... Dat is een eerste manier om dat probleem op te lossen”.<sup>518</sup> Van werkgelegenheidsprojecten verwacht hij niets “Die projecten zijn allemaal zinloos. Wat er moet gebeuren is dat de *incentives* om de arbeidsmarkt op te gaan versterkt moeten worden”.<sup>519</sup>

Ook wat betreft de toegang tot de verzorgingsstaat is het voor een belangrijk deel “een kwestie van *incentives* goed beheren”. “Een van de dingen die nog wel strikter zou moeten gebeuren – daar zijn we al heel ver in hoor – is je sociale zekerheidsrechten niet automatisch maken bij immigratie, maar ze afhankelijk te maken van Nederlands staatsburgerschap”.<sup>520</sup> Teulings denkt daarbij aan de introductie van “een soort

B-burger status ... een half-status. ... Daarmee voorkom je dus heel veel van die sociale zekerheidsproblemen”.<sup>521</sup> Ik doe Teulings de term *denizen* van de hand, die hij direct in zijn spraakgebruik incorporeert:

“Het dilemma van de interne en externe solidariteit is groot. Je kunt nooit voor de hele wereld de herverdeling op je nek nemen. Dat gaat niet. ... Mensen zijn risicoavers en het leven brengt heel veel risico's met zich mee. ... Een systeem dat als het ware risico's verzekert voor mensen – wat wij dus heel goed doen – dat is een meerwaarde, ... dat willen mensen graag. Ga het vragen, iedereen wil een mooie verzorgingsstaat. Zelfs in de VVD heb je nog grote groepen die dat mooi vinden. Dus voor een verzorgingsstaat is prima ruimte, mits je met zo'n *denizen* burgerschap er maar voor zorgt dat niet de hele wereld bij je aan komt kloppen”.<sup>522</sup>

Als ik Teulings vraag 'wat is dan het grootste punt als je naar immigratie kijkt' antwoordt hij dan ook zonder aarzelen: “Nou kijk, als er allemaal mensen komen die wel een bijstandsuitkering krijgen en verder niets bijdragen, dat is wel een probleem, dat hou je niet lang vol. Daar zit het grote probleem”.<sup>523</sup>

Onder verwijzing naar Borjas noemt hij zelfselectie als een belangrijke achterliggende oorzaak. Hij vergelijkt de Nederlandse situatie met die in de VS. “Onze loonstructuur is al veel egalitairder dan in de VS ... dat maakt heel veel uit”.<sup>524</sup> In tegenstelling tot de VS lukt het Nederland maar matig om hoogopgeleiden aan te trekken of zelfs maar vast te houden:

“Dat wij de slechte immigranten krijgen dat is natuurlijk gewoon objectief waar. Laten we wel wezen. Ik was hiervoor directeur van het Tinbergen Instituut, een onderzoeksschool waarbij we probeerden te concurreren op internationale markt voor PhD's. Dus dan probeer je de slimste jongentjes en meisjes te krijgen die bij jouw een PhD gaan doen. Nou, dan kom je natuurlijk niet ver. Die gaan allemaal naar Amerika. Eigenlijk is het andersom. Wij concurreerden met de Amerikaanse universiteiten voor de beste Nederlanders. ... Om [te] overleven als instituut ... deed je twee dingen: je probeerde uit het buitenland nog een beetje de goeie te krijgen en uit Nederland de beste niet al te veel naar Amerika te laten gaan. Nou, daar waren we gematigd succesvol in”.<sup>525</sup>

Andersom trekt Nederland met zijn egalitaire loonstructuur juist wel laagopgeleide immigranten aan en dat is vanuit economisch oogpunt onvoordelig. Ik vraag Teulings hoe dan om te gaan met de internationale verdragen op grond waarvan het merendeel van die laagopgeleide immigranten komt. Binnen de wereld van het minderhedenonderzoek gelden verdragsverplichtingen als belangrijkste reden voor de beperkte stuurbaarheid van immigratie. Teulings meent echter dat die verplichtingen geen wezenlijke beperking hoeven te vormen voor een meer selectief toelatingsbeleid:

“Juist veel laagopgeleiden komen bij gezinshereniging. Ik weet niet waar dat juridisch in vast gebeteld zit, maar daar moeten we zoveel mogelijk paal en perk aan stellen. Dat is gewoon onze conclusie eigenlijk in dat stukje. ... De meeste landen vinden om dat soort verdragen altijd redelijk creatieve oplossingen en ik denk dat wij dat ook moeten doen. ... Het grootste probleem zit bij gezinsherenigers ... en daar moet je dus restrictiever mee omgaan”.<sup>526</sup>

Merk op dat Teulings hier afstand neemt van één van de belangrijkste tweede orde uitgangspunten van het migratiebeleid, te weten, dat verdragsverplichtingen een harde randvoorwaarde vormen en migratie derhalve beperkt stuurbaar is. Ook Hartog meent dat Nederland de internationale verdragen moeten heroverwegen. Hij noemt het bijvoorbeeld ‘onzin’ en ‘absurd’ dat Nederland met het Vluchtelingenverdrag de verplichting op zich genomen heeft in principe iedere vervolgde wereldburger op te nemen<sup>527</sup> (vergelijk Hartog 2002c).

Zoals gezegd vond met name het idee om immigranten tijdelijk uit te sluiten van toegang tot de sociale zekerheid weinig ingang bij het beleid. Hartog meent dat dit destijds “heel omstreden” was, maar dat “er nu meer ruimte komt voor het idee”.<sup>528</sup> Hij trekt een parallel met de Werkloosheidswet: “vroeger kwam je van school en dan had je gelijk volle rechten, nu heb je de wekeneis en de jareneis, je bouwt je rechten op”.<sup>529</sup> Hartog geeft twee verklaringen waarom die tijdelijke uitsluiting destijds zo omstreden was. De eerste verklaring heeft specifiek betrekking op de normatieve opvattingen over migratie van de jaren tachtig en negentig.<sup>530</sup> Er waren in de Nederlandse samenleving twee groepen met tegengestelde belangen, aldus Hartog. Er was een verlichte voorhoede die vaak kosmopolitisch was ingesteld en een positieve grondhouding had tegenover immigratie en diversiteit. Deze groep werd ook vaker geconfronteerd met de positieve aspecten van immigratie en diversiteit, als ze er *überhaupt* al mee geconfronteerd werd. Voor een deel waren dat ook mensen die vanuit christelijke of socialistische motieven vonden “dat je je warme menselijkheid over de wereld moet uitspreiden”.<sup>531</sup> Daarnaast had je een groep mensen – bijvoorbeeld in de arbeiderswijken – “die hun omgeving hadden zien verkleuren en die daar in veel opzichten veel meer moeite mee hadden dan de bovenlaag [die] wat kosmopolitischer was”.<sup>532</sup> Mensen ook die “naar hun gevoel verdreven waren uit het arbeidsproces”.<sup>533</sup> Maar de politiek en het establishment “heeft grote fouten gemaakt” en wilde de belangentegenstellingen tussen de immigranten en deze tweede groep autochtonen helemaal niet zien, vanuit politieke correctheid en een soms grenzeloos solidariteitsgevoel.<sup>534</sup> Het feit dat die discussie niet gevoerd mocht worden stond ook centraal in de boodschap van Pim Fortuyn in 2002, aldus Hartog.<sup>535</sup>

De tweede verklaring die Hartog geeft heeft betrekking op de Nederlandse politieke cultuur. Die cultuur is erg gesloten als het gaat om onderzoek. Cruciale adviezen zijn soms geheim. Het is “natuurlijk naïef om te denken dat mensen met zoveel mogelijk informatie willen beslissen” aldus Hartog, maar “je moet het wel najagen”.<sup>536</sup> In Nederland bestaat te weinig de neiging om de ontwikkeling en uitvoering van beleid te begeleiden met onderzoek. Voor een deel komt dat omdat er in Nederland – en in het algemeen in Europa – een positieve grondhouding is tegenover de publieke sector. Hij contrasteert dit met de situatie in de VS, waar men “als de dood is om belasting te betalen”.<sup>537</sup> Daar is veel meer wantrouwen jegens de (federale) overheid en dat leidt tot veel onderzoek naar de efficiëntie van (voorgenomen) overheidsbeleid. Voor een ander deel komt het door interne partijdiscipline en de geringe macht en mogelijkheden van het parlement. Hij geeft een aantal concrete voorbeelden van politieke *issues* – het misbruik van de WAO, het effect van Melkertbanen en de rentabiliteit van de Betuwelijn – waar (goed) onderzoek lange tijd uitbleef omdat de politieke wil daartoe ontbrak. Dat geldt ook voor de kosten en baten van immigratie:

“Het CDA en de PvdA zeggen ‘wij zijn voor internationale solidariteit’. Dat vind ik prachtig, maar ik kan wel uitrekenen wat het kost en dan zeggen, ‘ja, dat kost het en dat heb ik er voor over’. Dan ga je een eerlijk debat aan. Maar de boel onder tafel vegen. ... [Neem] bijvoorbeeld de opvang van asielzoekers. In eerste instantie zal dat veel geld kosten. Zeg dat dan! Maar die cultuur is niet open. Men denkt: ‘wij willen dat, dus we willen niet dat er uitgerekend wordt hoe duur dat is’”.<sup>538</sup>

Hartog trekt een parallel met het taboe op het misbruik van sociale voorzieningen:

“Vroeger kon je ook niet praten over misbruik van de sociale zekerheid. ... Precies hetzelfde verhaal. En dat betekent ook dat het niet gestimuleerd werd om dat te onderzoeken natuurlijk ... en dan kreeg je ook de data niet. En je kon zelf in je eentje wel wat doen, maar als je geen data hebt was het ook moeilijk”.<sup>539</sup>

Indirect is die gesloten politieke cultuur dan ook een oorzaak van de beperkte databeschikbaarheid:

“Data is natuurlijk altijd een groot probleem geweest. Dat is nog steeds zo. Kijk, op een gegeven moment had je wat incidentele datasets, ... maar het probleem is altijd nog gek genoeg de restricties die op die data zitten. Je krijgt ze zomaar niet. Ik vind eigenlijk ... dat de overheid als die opdrachtgever is voor onderzoek en er worden data verzameld, ... dat als het rapport uit is ... die data openbaar toegankelijk moet zijn. ... Dat is een maatschappelijk belang volgens mij. Het is zo makkelijk aantoonbaar dat je met goede data vanzelf extra onderzoek krijgt. Dat kost de overheid niets”.<sup>540</sup>

Data verzameld in het kader van beleidsonderzoek wordt echter vaak niet (direct) prijsgegeven, of “je moet er een bak geld voor betalen”.<sup>541</sup> Hartog vergelijkt de Nederlandse situatie met die in VS waar heel veel goede data (bijna) gratis toegankelijk is. Ook in Duitsland en Denemarken is de databeschikbaarheid beter en sommige onderzoekers die over de juiste kanalen beschikken wijken naar die landen uit.<sup>542</sup>

Uit het *Preadvies* en beide interviews komt een denkwijze naar voren die in een aantal opzichten op gespannen voet staat met de tweede orde normatieve uitgangspunten en empirische aannamen van het minderhedenonderzoek. In de eerste plaats beschouwen Hartog en Teulings immigratie en integratie als processen die worden voortgedreven door de beslissingen van *rational actors* die onder bepaalde randvoorwaarden hun nut trachten te maximaliseren. De nadruk komt zo te liggen op gedragsaspecten, *incentives* en profijtmaximalisering. Aan de andere kant past de benadering van Teulings en Hartog juist wel heel goed in de nieuwe benadering van de verzorgingsstaat die de WRR voorstond vanaf het rapport *Belang en beleid: Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen* (WRR 1994). Tot aan dat rapport had de WRR vooral het gedrag van bedrijven en uitvoerende organisaties geproblematiseerd; aandacht voor *moral hazard* en informatieasymmetrie met betrekking tot burgers kwam er pas vanaf de tweede helft van de jaren negentig (zie Box 4.2).

In de tweede plaats denken Teulings en Hartog over immigratie en integratie in termen van nut en noodzaak. Daarbij is het nut van immigratie voor de nationale economie een harde randvoorwaarde. Door te kiezen voor een aantal additionele randvoorwaarden bakenen ze elk op eigen wijze de ruimte af waarbinnen een immigratiebeleid vormgegeven kan worden. Bij Teulings is dat vooral het zodanig beheren van

*incentives* dat mensen niet kort na aankomst aanspraak maken op de sociale zekerheid. Verder moet het toelatingsbeleid selectief zijn; laagopgeleide immigranten moeten worden ontmoedigd en Nederland moet vooral hoogopgeleide, creatieve mensen trekken want “die hebben we hard nodig”, aldus Teulings. Daartoe moet Nederland “uitstralen dat [het] een land [is] dat kansen biedt; ... een beetje Angelsaksische openheid” zou Nederland goed doen. De bijkomende bevolkingsgroei noemt Teulings “irrelevant”.<sup>543</sup> Bij Hartog is de belangrijkste additionele voorwaarde daarentegen juist dat immigratie niet moet leiden tot bevolkingsgroei, omdat dat in zijn ogen louter negatieve effecten heeft (zie §9.4). In het aantrekken van buitenlands talent ziet hij niet veel; investeren in de opleiding van Nederlands talent is efficiënter. Maar Nederland moet ook niet met de rug naar de wereld gaan staan: “Je krijgt natuurlijk wel een nieuwe, opener wereld en je moet mee doen in de heterogeniteit, dat wil zeggen, je moet immigranten toelaten”, maar daarbij mikken op een migratiesaldo dat rond nul schommelt.<sup>544</sup> Ondanks verschillen in voorgestaan beleid menen Hartog en Teulings beiden dat immigratie stuurbaar en selectief moet zijn en dat internationale verdragen (of de uitvoering ervan) indien nodig moeten worden aangepast. Dit staat uiteraard haaks op het denkbeeld dat migratie vanwege die verdragen beperkt stuurbaar is, een belangrijke beleidsassumptie uit de jaren negentig (al probeerden beleidsmakers bijvoorbeeld wel om binnen en soms buiten de grenzen van het Vluchtelingenverdrag het aantal asielzoekers terug te dringen, zie §5.6.2).

### **8.3 Migratie, arbeidsmarkt en sociale zekerheid**

Muus schreef *Migratie, Arbeidsmarkt en Sociale Zekerheid* in opdracht van de SER. De SER had voor dit onderzoek een vrij brede opdracht<sup>545</sup> geformuleerd, waarvan twee onderdelen relevant zijn, namelijk het geven van een overzicht van (i) “de positie van ... immigranten op de Nederlandse arbeidsmarkt alsmede de mogelijke gevolgen voor de arbeidsmarkt van te verwachten migratiestromen” en (ii) “het beroep van immigranten op de sociale-zekerheidsregelingen en hun bijdrage aan de financiering daarvan” (Muus 1992: 9-10). We zullen in onze bespreking voornamelijk ingaan op de manier waarop Muus *vraag (ii)* beantwoordt, of liever gezegd, niet beantwoordt. De beantwoording van *vraag (i)* zal hier en daar zijdelings ter sprake komen.

Ik interview Muus op mijn werkkamer bij de ASSR in Amsterdam. Het is een lang en geanimeerd gesprek, waarbij we allebei de tijd vergeten. Het gesprek gaat voornamelijk over het rapport *Migratie, Arbeidsmarkt en Sociale Zekerheid* (1992), al komt ook zijn andere werk zijdelings ter sprake. Het gesprek draaide in hoofdzaak om drie kwesties: Muus’ positie als contractonderzoeker, de ontwikkeling in zijn denken over de relatie immigratie-verzorgingsstaat en de hier besproken publicatie over dat onderwerp. Muus sprak opmerkelijk open over zijn kwetsbare positie als contractonderzoeker en zijn normatieve opvattingen met betrekking tot migratieonderzoek. Het enige voorbehoud dat hij maakte ten aanzien van het interviewmateriaal betrof het gebruik van passages over andere migratieonderzoekers – “vrienden en (oud)collega’s” – omdat het “een heel gevoelig onderwerp” betreft.<sup>546</sup> We zullen nu achtereenvolgens drie zaken bespreken: Muus’ kwetsbare positie als contractonderzoeker, de positieve toonzetting van het rapport en de wijze waarop Muus de kosten-batenvraag beantwoordt.



Een onderwerp dat herhaaldelijk terugkomt in het interview is Muus' positie als contractonderzoeker. Muus werkte bijna zijn hele carrière als contractonderzoeker en had heel lang ook geen vast arbeidscontract bij een universiteit. Hij zegt daarover: "ik moest altijd over mijn markt nadenken ... ik moest gewoon mijn geld verdienen, ik had geen vaste baan".<sup>547</sup> Hij verzekerde zich ervan altijd werk te hebben door zich te specialiseren op twee onderwerpen – arbeidsmarkt en immigratie – waarvan er afhankelijk van de conjunctuur, altijd wel één *hot* was. Daarnaast was hij een van de eerste onderzoekers die zich met asielzoekers en vluchtelingen ging bezig houden: "Het duurde lang voor [andere minderhedenonderzoekers] overstapten naar asielzoekers. Ik had vrij spel".<sup>548</sup>

De onderzoeksmarkt werd "gedomineerd" door de ACOM die gedurende haar bestaan "de verdeelsleutel was voor alle ministeries die samenwerkten om die gelden te verdelen".<sup>549</sup> Daarom was het handig om "bij de geografen [te] werken want daar kwam het geld via Hans van Amersfoort terecht. Muus was "toevallig geograaf [en] kon meepikken uit de ruif. ... Dat speelt altijd een rol, netwerken en onderzoeksgelden het is gewoon 'wie kent wie'. En je beschermt je eigen instituut. Zo basaal als ik weet niet hoe".<sup>550</sup> Hoewel hij altijd voldoende opdrachten wist binnen te slepen beschouwde Muus zichzelf als enigszins marginaal binnen het wereldje van minderhedenonderzoekers:

"Ik ben natuurlijk altijd een beetje een *lonely wolf* geweest in het hele gebeuren die wel wat maatjes had, maar zo af en toe een beetje werd afgekat door de heersende onderzoekers, [in de zin van] onderzoeksgelden, al dan niet aan instituten mee kunnen doen, dat soort dingen. ... [Daar] werd ik voorzichtig van, maar zolang ik maar onderzoeksgeld had [maakt zin niet af]. En ik probeerde mijn eigen specialisaties te beschermen – dat was mijn geld hè – en dat ging altijd heel goed".<sup>551</sup>

De positie als contractonderzoeker maakte Muus "gebonden" en "absoluut niet vrij". De *bottomline* is dat je 'goed onderzoek' moet doen, "want als je goed onderzoek doet dan krijg je meer onderzoek".<sup>552</sup>

Een belangrijk probleem is echter dat contractonderzoeker en opdrachtgever soms sterk van mening kunnen verschillen over de definitie van 'goed onderzoek'. Bij verschillende gelegenheden komt Muus in aanvaring met zijn opdrachtgevers. Zo bleek bij een onderzoek over asieltolken de conclusies die Muus trok over de dubieuze rol van deze tolken niet goed te vallen bij de opdrachtgevende ministeries. Van verschillende kanten werd hij flink onder druk gezet: "Toen werd ik gebeld door mensen die ik al jaren kende die onderzoek uitdeelden. En ik werd gebeld door een hoogleraar van een andere club. Die zei: 'je moet bakzeil halen, heb ik ook een keer moeten doen' en ik zei 'ik doe het niet!'"<sup>553</sup> Ook dreigden de opdrachtgevers om zijn onderzoek niet te publiceren. Omdat het onderzoek al door de begeleidingscommissie was, kreeg hij het uiteindelijk zonder substantiële wijzigingen gepubliceerd.<sup>554</sup>

Vaak ook komt de druk uit de gemeenschap van "collega-onderzoekers". Dat speelde bijvoorbeeld bij het remigratieonderzoek waar Muus zich in de jaren tachtig mee bezighield. Van een zeer prominente minderhedenonderzoeker van het eerste uur<sup>555</sup> had Muus soms "het gevoel dat [hij] er meer zat als een wachthond dan als een onderzoeker ... om te zorgen dat Nederland niet met een remigratiebeleid zou ko-

men”.<sup>556</sup> Hierbij speelde de (potentiële) benutting van het onderzoek een grote rol. Muus werd verweten dat de uitkomsten van zijn onderzoek het politieke debat over het remigratiebeleid zouden kunnen beïnvloeden in een door veel minderhedenonderzoekers ongewenste richting:

“[Remigratie] was een heel gevoelig onderwerp. Daar moest je ontzettend mee oppassen, want stel je voor dat blijkt dat het juist goed is om remigratie te bevorderen. Nou, dan gaat de regering dat voorstellen. Want ik ben opdrachtonderzoeker. Die redenering klopt natuurlijk. Als ik dat vind en ik doe het in opdracht, dan zullen mensen dat gaan doen. Dus remigratiebevordering was fout, dat was politiek al fout en ik ben onderzoeker daarvan [maakt zin niet af]. Ik was niet fout, maar ik moest wel heel erg genuanceerd doen. Ik moest alle verschillende aspecten laten zien. ... Ik heb mij daarin kunnen handhaven door gewoon alle kanten er van te belichten en nooit voor mijn gevoel concessies gedaan. Ik was geen lid van een club. Ik was ook geen lid van een politieke partij, iedereen dacht PvdA, maar dat was niet zo”.<sup>557</sup>

Op mijn vraag hoe en door wie die druk dan precies werd uitgeoefend antwoordt Muus:

“De druk was meer vanuit de mensen die je kende, privé of vanuit de wetenschap. Iedereen zei van ‘dat kan je wel’. [Ik had zoets van] ‘wat bedoel je daar nou mee?’ Heel interessant, ‘dat kun je wel’. Dat ben ik blijven vertalen met: dat er iets uitkomt dat conform is ... normatief conform is [maakt zin niet af]. En als dat niet zo is, nou dan wordt het een beetje spannend. En eerlijk gezegd – omdat ik mij altijd wilde houden aan de statistisch waarneembare werkelijkheid en aan de werkelijkheid zoals die bij andere *surveys* die in het buitenland gedaan waren – heb ik me denk ik kunnen behoeden voor al te grote uitglijders”.<sup>558</sup>

Een ander zeer omstreden *issue* waar Muus in de jaren tachtig tegen aanliep was misbruik van kinderbijslag met betrekking tot in het buitenland woonachtige kinderen. Dat was eigenlijk vanaf de late jaren zeventig onbespreekbaar (vergelijk §6.6). De angst voor *blaming the victim* en stigmatisering speelde hierin een belangrijke rol:

“Ik herinner me deze discussie met de directeur van [een landelijk bureau voor racismebestrijding].<sup>559</sup> Ik zei, als de statistieken van de uitkeringsinstantie zeggen dat er zoveel kinderbijstand-kinderen zijn en ... dan ging ik dat terugrekenen naar [het aantal] echte kinderen ... [dat we] weten van allerlei *survey*-onderzoek in Marokko ... waar ze dus niet in hun achterhoofd met hun uitkering bezig waren en waar ze dus gewoon eerlijk vertelden hoeveel kinderen ze hadden en waar de vrouw zat en dergelijke. En toen kwam ik er achter dat het heel erg verschilde en niet ten gunste van de Marokkanen. En de Turken, maar vooral de Marokkanen. Vreselijk. Er werd heel veel geld verdiend aan kinderen die niet bestonden. Of kinderen van anderen. Of kinderen waarvan gezegd werd dat ze in Marokko waren, maar die gewoon ergens anders waren. Of gekocht: je koopt gewoon een geboortebewijs en het kind is er niet. Of je zegt tegen een familielid: ‘die twee kinderen schrijven we over bij mij’. Van alles kan gebeuren. ... Dan zei ik tegen die directeur, ik zei: ... Dit is erg! Hier moeten we als de donder mee in de openbaarheid komen. Dit is heel ernstig. Als we het nu niet doen dan wordt het alleen maar erger, want dan wordt het een soort cultuur van: ‘we kunnen uitkeringen misbruiken en dat wordt toch niet gecontroleerd’, et cetera. [Hij zei:] ‘Muus dat moet je

niet doen. Als jij dat nu doet dan wordt het stigma van de buitenlander [ververgert]. *Forget it*'. Die houding is heel sterk geweest. ... Ik heb toen niet gepubliceerd. ... Achteraf ben ik gewoon kwaad erover op mezelf. ... Dat ik zo iets had van 'potverdomme!' Ik weet niet meer waarom ik het toen niet gedaan heb. ... Gastarbeiders waren heilig. ... Dat waren de troetelkinderen van de marxisten ... Er was geen mooier voorbeeld [van *Verelendung*] dan dat. Het interessante was: na de oliecrisis ... gingen ze niet terug. De voorspellingen zouden zijn van: nou ja, nu moeten ze terug die arme sloebers. Maar de verzorgingsstaat hield ze hier en ze mochten zelfs hun familie hierheen halen. Dus die redenering ging de mist in. Dus hoorde je ook geen marxist meer praten over die ellende. Het werd heel stil en diezelfde marxisten gingen toen de multiculti kant uit. Hoe dat precies zit. ... Ik denk als je het hebt over de fervente verdedigers van de multiculturele samenleving waar ik voor een deel ook bij hoorde. Ik was een linkse jongen, maar theoretisch heb ik het nooit helemaal begrepen hoe dat zat met dat marxisme. Het was vreselijk ingewikkeld met al die splitsingen en toestanden. Wat er uiteindelijk gebeurde was heel simpel heel kwalijk want je loopt voor een deel mee met mensen die zeggen: 'we weten het toch beter'".<sup>560</sup>

We zijn nu toegekomen aan een bespreking van de toonzetting van het rapport. Opvallend is dat Muus aan het begin van *Migratie, Arbeidsmarkt en Sociale Zekerheid* direct een positieve toon zet ten aanzien van de kosten-batenvraag (vraag (ii)). Muus stelt (onder verwijzing naar onderzoek van Simon (VS) en Löffelholz (Duitsland) waarin geconcludeerd wordt dat migratie voor die landen een batig saldo oplevert):

“Recente in de Verenigde Staten en Duitsland verrichte studies zijn over het algemeen positief over de effecten van (verdere) migratie. ... Het ligt niet in de rede in deze studie bovenstaande soms zeer omvattende studies voor Nederland te herhalen, noch is het mogelijk in het kort de inhoud van deze studies weer te geven. ... Hier wil ik volstaan te vermelden dat de huidige soms hoge immigratie zoals in de voorbeelden van de Verenigde Staten en de Bondsrepubliek gepaard kan gaan met positieve gevolgen, voor de economie in het algemeen, dan wel de arbeidsmarkt of de sociale zekerheid in het bijzonder. Hiermee is niet gezegd dat ongecontroleerde immigratie ook zonder meer positieve gevolgen zal hebben. De huidige immigratie naar landen als de VS, de Bondsrepubliek en Nederland vindt echter merendeels gecontroleerd plaats” (Muus 1992: 10-11).

Merk op dat hier wordt gesuggereerd dat de migratie voor Nederland positieve gevolgen heeft op het gebied van economie, arbeidsmarkt of sociale zekerheid. Immers, *ongecontroleerde* migratie heeft niet *zonder meer* positieve gevolgen, maar de migratie naar de VS en de Bondsrepubliek Duitsland – de twee positieve empirische voorbeelden – en Nederland vindt grotendeels *gecontroleerd* plaats.

Dezelfde positieve toonzetting vinden we bij de beantwoording van de vraag over de arbeidsmarkteffecten (vraag (i)). Het gaat dan met name om de soms opmerkelijke presentatie van gegevens. Over de ontwikkeling van de beroepsbevolking schrijft Muus bijvoorbeeld:

“De *buitenlandse* afhankelijke beroepsbevolking heeft in het begin van de jaren tachtig harde klappen te verduren gekregen. Na 1985 treedt er met name voor de buitenlandse werknemers uit EG-lidstaten een aanzienlijke verbetering op (+22 procent aantal werkzamen 1985-1990), en een geringere groei bij Turken en Ma-

rokkanen (+13 procent aantal werkzamen)” [onderstreping toegevoegd] (Muus 1992: 21)

Muus verwijst hier naar een staatje met absolute cijfers en inderdaad stijgt het aantal Turkse en Marokkaanse werknemers in absolute aantallen van 60 duizend naar 67 duizend personen (Muus 1992: 20). Tegelijkertijd stijgt echter de potentiële Marokkaanse en Turkse beroepsbevolking (15-65 jaar) van 163 duizend naar 228 duizend personen, ofwel met 40%.<sup>561</sup> Het aandeel werkenden als percentage van de potentiële beroepsbevolking is dus in de periode 1985-1990 *gedaald* en wel van 37% naar 29%. Kortom, deze presentatie van de cijfers is misleidend. Er wordt gesuggereerd dat het de goede kant op gaat (*aanzienlijke verbetering* voor EU werknemers en een *geringere groei* voor Turken en Marokkanen) maar in feite is er sprake van een relatieve *verslechtering*. Muus herhaalt een dergelijke (positieve) selectieve presentatie van cijfers op verschillende plaatsen.<sup>562</sup> De arbeidsmarktpositie van bepaalde groepen allochtonen was echter begin jaren negentig onveranderd slecht. In 1990-1991 bedroeg de werkloosheid onder Turken en Marokkanen 31% respectievelijk 36%, tegen 7% voor autochtonen (Veenman 1994: 79). In relatieve zin verslechterde de situatie in de periode 1983-1991 zelfs:

“Op ten minste één punt is het algemene beeld in de loop van de tijd niet veranderd: in beide vergelijkingsjaren [1983 en 1991] kennen de allochtonen een (veel) hogere werkloosheid dan de autochtonen. In 1983 was de werkloosheid onder allochtonen 1,8 tot 3 keer zo hoog, in 1990-1991 was ze 2,4 tot 5 keer hoger. Er is derhalve sprake van een *relatieve* verslechtering van de positie van allochtonen” (Veenman 1994: 79).

Kortom, niets rechtvaardigt de positieve toon van Muus. Bij het lezen van *Migratie, Arbeidsmarkt en Sociale Zekerheid* bevroop mij dan ook het gevoel dat Muus op een geforceerde manier een positief verhaal heeft willen vertellen over de arbeidsmarktontwikkelingen en verder ten aanzien van de kosten en baten van immigratie tenminste een positieve schijn heeft willen ophouden. Ik besloot daarom om hem dit tijdens het interview op de man af te vragen. Nadat ik Muus een aantal van bovenstaande citaten en berekeningen had laten lezen, vroeg ik hem “Ik had soms het idee dat je in je werk graag op positieve uitslagen uit wilde komen”.<sup>563</sup> Muus antwoordde daarop:

“Ja, dat had gekund. Nou niet er graag uit wilde komen, maar ja. Laat ik het zo zeggen: ik wilde graag bevestigd zien wat de heersende, eh, ja je zou haast kunnen zeggen, de heersende politieke, er was een soort consensuspolitiek over migratie en minderheden en eh ik wilde het niet verpesten, maar ik geloof dat het mooi zou zijn als het klopte en als het [maakt zin niet af]. Maar ik merkte ook dat het heel moeilijk was om een aantal aspecten vast te stellen. Ik denk niet dat ik achter mijn computer zat te juichen van ‘o nu klopt het weer’. Dat is mijn interpretatie achteraf, maar het kan zijn dat ik zo veranderd ben dat ik ga twijfelen. ... Dat het zo sterk is, daar ben ik nu niet van bewust, daar moet ik gewoon over nadenken. Het verbaast me aan de andere kant achteraf toch weer minder. Als je het toen gezegd zou hebben zou ik heel kwaad geworden zijn, ‘hoe durf je dat te zeggen’, en nu begin er wat naar te kijken van ‘goed, was het zo erg?’ ... Het is geen bewust proces. Ik schrijf dus niet van, *okay*, dit is de vraag, hoe kan ik het nou zo doen dat de

uitkomst zoveel mogelijk in overeenstemming is met mijn politiek ideaal, de politieke trend van het moment, de consensus die er heerst op dat moment. Dat denk ik niet. Dat weet ik zeker. Ik ben niet bezig te manipuleren, maar ik denk dat ik er onbewust behoorlijk bewust van ben en dan kun je zeggen wat is dat voor rare redenering. Heel eerlijk gezegd herinner ik me niet dat ik probeerde dingen te bewijzen omdat ik me herinner dat ik soms behoorlijk giftig was als ik dingen zag die anders gingen; dan wilde ik ook dat het zo geschreven werd, weet je van ‘het gaat anders, het zit echt anders in elkaar’”.<sup>564</sup>

In het voorgaande is aannemelijk gemaakt dat Muus – onder meer door de manier waarop hij de cijfers presenteert – een veel te positief beeld schetst van de arbeidsmarktperformance van immigranten en hun bijdrage aan de economie en de sociale zekerheid. Uit bovenstaand citaat blijkt dat Muus zich in het proces van kennisproductie inderdaad (on)bewust heeft laten sturen door de heersende (politieke) opvattingen, al moet gezegd worden dat de passage niet eenduidig is (ik heb er bewust zo min mogelijk in geknipt) en Muus aan het eind juist benadrukt dat hij vaak tegen heersende normatieve opvattingen inging.

Tot slot behandelen we het hoofdstuk waarin Muus *vraag (ii)* bespreekt (over de netto bijdrage van immigranten aan de sociale zekerheid). Dit hoofdstuk begint met de volgende bespiegeling:

“Deze ... vraagstelling verdient enige aandacht alvorens tot beantwoording over te gaan. De vraagstelling is feitelijk een kosten-baten-vraag die in algemene termen (gesteld voor de gehele bevolking) legitiem kan zijn omdat daarmee nagegaan kan worden of en hoe (onderdelen van) het sociale-zekerheidstelsel van Nederland financieel sluitend is danwel financieel sluitend te maken is. Het betreft immers volksverzekeringen, werknemersverzekeringen en sociale voorzieningen gebaseerd op het solidariteitsprincipe geldend voor de gehele bevolking danwel de gehele categorie (ex-) werknemers. Als deze kosten-baten-vraag echter voor een deel van Nederlands ingezetenen gesteld wordt, zoals hier ten aanzien van immigranten, dan rijst de vraag met welk doel deze deelanalyse wordt opgesteld. Tevens blijkt dat gegevens alleen dan beschikbaar zijn als voor het uitvoerend orgaan er een praktische (niet discriminatoire) relevantie is om naar nationaliteit of herkomstland te registreren. Een dergelijke vraagstelling kan gemakkelijk aanleiding geven tot een polariserend wij-zij-denken, als het antwoord op deze vraag in positieve dan wel negatieve zin onevenwichtig uitpakt voor immigranten danwel de zittende niet-geïmmigreerde bevolking. Bij de praktische beantwoording van deze vraag kan het echter nu niet zo ver komen: bestaande gegevens over het gebruik danwel de bijdrage van immigranten aan de sociale zekerheid zijn zo onvolledig dat een volledig antwoord op de gestelde vraag niet te geven is” (Muus 1992: 30).

Een aantal elementen in deze redenering springen er uit. In de eerst plaats vraagt Muus zich af of een kosten-batenanalyse van sociale zekerheid en migratie wel legitiem is. In een voetnoot stelt hij: “Men kan zich afvragen waarom deze vraag niet eveneens gesteld kan worden aan diverse andere categorieën (mannen, vrouwen, jongeren, ouderen, Groningers, Amsterdammers, enzovoort)” (Muus 1992: 30).<sup>565</sup> Hierin herkennen we het argument dat Veenman (§7.1), Carlo van Praag (§7.2) en Van Ours (§7.3) gebruikten tegen kosten-batenanalyses. Muus wijst tevens op de mogelijke consequenties

van het beschikbaar komen van dergelijke kennis: het kan leiden tot polariserend wij-zij denken.

Ten tweede wijst Muus op de onmogelijkheid om op de kosten-batenvraag een antwoord te geven. De gegevens die nodig zijn om een antwoord te geven op de vraag ontbreken. Opvallend is de formulering ‘kan het echter nu niet zo ver komen’ die lijkt te suggereren dat Muus het datagebrek een gelukkige omstandigheid vindt. Als verklaring van het gebrek aan data wijst Muus op het uitgangspunt van non-discriminatie: “Registratie in datasystemen kan op basis van deze kenmerken [nationaliteit, geboorteland of herkomstland] plaatsvinden, voorzover dit relevant en niet-discriminatoire geacht wordt voor het doel waartoe gegevens worden verzameld” (Muus 1992: 31).

Muus doet verder geen poging de kosten-batenvraag (*vraag (ii)*) te beantwoorden, met als belangrijkste argument het gebrek aan data. Ten aanzien van de baten stelt hij dat “De bijdrage aan de genoemde regelingen ... nergens naar nationaliteit of geboorteland geregistreerd [wordt]” zodat “De helft van de oorspronkelijke vraag hierdoor niet beantwoord kan worden” (Muus 1992: 31). Potentiële mogelijkheden om de bijdrage indirect te berekenen – bijvoorbeeld aan de hand van gegevens over de inkomenspositie van migranten – laat hij onbenut. Wel stelt Muus:

“De bijdrage van immigranten aan het stelsel van sociale zekerheid is statistisch een onbekende grootte. Gezien de jonge leeftijdsopbouw van de buitenlandse migrantenbevolking ligt het voor de hand te veronderstellen dat vergeleken met de Nederlandse bevolking de relatieve bijdrage aan onderdelen van de sociale zekerheid meer dan proportioneel is. Dat laatste gaat zeker op voor de AOW en AWW” (Muus 1992: 36).

Ook hier weet Muus weer een positieve toon te vinden. Merk op dat vanuit een *generational accounting* perspectief (zie §3.7.2) de bijdrage van een jonge immigrant aan bijvoorbeeld de AOW weggestreept dient te worden tegen de latere consumptie van deze voorziening, waardoor de voordelen van immigratie vooral beperkt zullen zijn tot een mogelijk positief uitpakkende verandering in de verdeling van de lasten over de tijd.

Ook ten aanzien van de kosten doet Muus geen poging om tot een schatting te komen en beperkt hij zich tot het aanstippen van een aantal regelingen. Treffend is dat hij daarbij weer een positieve en relativerend toon weet te vinden. Zo lezen we in de conclusies: “Niet-Nederlanders zijn oververtegenwoordigd in de RWW, maar hun aantal neemt de afgelopen jaren net als bij de Nederlanders terug” (Muus 1992: 36). Muus vergeet echter om in de conclusies de constatering uit de hoofdtekst (Muus 1992: 32) te herhalen dat het aandeel van niet-Nederlanders in het totale aantal RWW-gerechtigden juist toeneemt van 12,0% in 1987 naar 13,3% in 1990.

Interessant is dat Muus wel verwijst naar een tweetal stukken waarin een kosten-baten raming gedaan is. Het eerste is het in eerder (§4.11 & Box 7.1) genoemde rapport van de Heroverwegingsgroep (Min. Fin. 1988):

“De interdepartementale heroverwegingsgroep van het Ministerie van Financiën komt in haar rapport van juni 1988<sup>566</sup> tot de conclusie dat zij er (ook met behulp van het CBS) niet in is geslaagd tot nauwkeurige ramingen van bijdrage en gebruik van de sociale zekerheid te komen. Het CBS komt tot de conclusie dat pu-

blikatie van de uitkomsten onverantwoord is behalve ten aanzien van de AKW” (Muus 1992: 32).

Zoals in §4.11 reeds uiteengezet waren deze gegevens inderdaad met zeer grote onzekerheid omgeven. Dat weerhield de Heroverwegingsgroep er echter niet van om tot een raming te komen van het beslag van niet-Nederlanders op een veertiental sociale verzekeringen en voorzieningen van f 4,7 miljard (ca. €2,1 miljard) in 1992 (Min. Fin. 1988: 5, 28). Muus gebruikt die raming echter niet. De tweede bron waar Muus naar verwijst is de in §7.2 besproken kosten-batenanalyse van Carlo van Praag (1988):

“Het Sociaal Cultureel Planbureau heeft voor de minister van WVC een beknopte notitie gemaakt van de ‘kosten van de aanwezigheid van etnische groepen in de periode 1987-2000’. De beperkingen van deze analyse zijn door het SCP zelf aangegeven: alleen de kostenkant is geanalyseerd,<sup>567</sup> het betreft een indicatie op basis van een berekening die grof en provisorisch is; kenmerken van de onderzochte groep zijn in de tijd gelijk gehouden, terwijl het twijfelachtig is of dit een juiste aanname is” (Muus 1992: 32).

Het lijkt er veel op dat Muus de SCP-notitie in diskrediet wil brengen. Met name de bewering dat ‘alleen de kostenkant is geanalyseerd’ is niet goed te begrijpen omdat de baten (in de vorm van belastingen en premies) duidelijk in de tabellen zijn opgenomen. In het interview komt de kosten-batenanalyse van Carlo van Praag (1988) ook weer ter sprake. Muus wist uit eerste hand hoe omstreden dit onderzoek was geweest:

“Carlo zei op een gegeven moment ‘ik durf hier niet mee verder’. Anoniem. Hij wist dat het politiek veel te gevoelig was waar hij mee bezig was. Hij was met macroconclusies bezig die een trend aangeven waar hij waarschijnlijk gelijk in zou kunnen hebben, maar wat absoluut niet te bewijzen was, wetenschappelijk en politiek. Hij werd aan alle kanten onderuitgehaald, wetenschappelijk en politiek”.<sup>568</sup>

Uiteindelijk geeft Muus de door de SER gevraagde kosten-batenanalyse dus niet. Zoals gezegd was het belangrijkste argument het gebrek aan data. “Ik had het veel leuker gevonden als ik die gegevens had gehad” aldus Muus, “Dan had ik lekker met de cijfers kunnen spelen en dan had ik misschien wel iets heel anders ontdekt”.<sup>569</sup> Op mijn opmerking “ik proef ook iets van: het zou niet wenselijk zijn” antwoordt Muus:

“Er waren natuurlijk hele gekke dingen aan de hand. Wat er wel geregistreerd werd en wat niet. Daar kun je als onderzoeker niets aan doen. Dat deel van de sociale werkelijkheid dat door anderen wordt geordend. ... Dan kun je alleen maar [denken] in de categorieën van de ambtenaren of de politiek. [De data] overlapte niet met wat je zelf zou willen. En dat andere is de tijd, het denken, dat is absoluut normatief”.<sup>570</sup>

Juist ten aanzien van dat normatieve heeft Muus een hele ontwikkeling in zijn denken doorgemaakt. Zelf voert hij die ontwikkeling terug op het WRR-rapport *Allochtonenbeleid* uit 1989 dat hij typeert als “de omslag naar het neoliberale”, met een zware nadruk van Entzinger op “individu, eigen verantwoordelijkheid en de vrije markt”.<sup>571</sup> “Het [rapport] was keihard, alles wat we deden functioneerde niet”.<sup>572</sup> In eerste instantie riep het rapport grote weerstand bij hem op, maar geleidelijk ging hij zich meer in de zienswijze vinden:



“Het algemene denken was nog steeds we kunnen het oplossen, met geld van ons allemaal kunnen we het oplossen, het solidariteitsprincipe. Ik heb samen met Peninx een stuk geschreven.<sup>573</sup> Dat was een reactie, een commentaar op Entzinger [*Allochtonenbeleid* WRR 1989]. Ik begon een beetje nattigheid te voelen toen ik dat aan het schrijven was. Ik begon het iets minder met mezelf eens [te zijn]. Ik vond het minder automatisch. Ik dacht van, ‘nou, een aantal argumenten ben ik het wel mee eens’, maar de consequenties daarvoor zijn dat we solidariteit opzij zetten en ik ben ook politiek gezien een beetje een solidariteitsmens. De consequentie van zeg maar het allochtonenbeleid is, je duwt de mensen gewoon weg in plaats van dat je met z’n allen probeert de ellende van een deel op te lossen of te verzachten”.<sup>574</sup>

De geest van *Allochtonenbeleid* was strijdig met het solidariteitsdenken, aldus Muus, solidariteit en het verdelingsvraagstuk domineerden het denken in die tijd.

Geleidelijk ging Muus anders denken over de verhouding tussen immigratie en de verzorgingsstaat. “Door de overduidelijke disproportionaliteit van de problemen” was hij steeds minder in staat om te “zien hoe een verzorgingsstaat de oplossing kon zijn van een arbeidsmarktprobleem”, met name aan de vraagzijde.<sup>575</sup> “Het duurde bij mij een hele tijd voordat ik daar achter kwam” aldus Muus, “het was haast een soort basale *clash* tussen het denken over migratie en migranten in een staat zoals de Nederlandse staat en tegelijkertijd het denken over solidariteit en de verzorgingsstaat. Dat heeft bij mij dus echt een tijdje geduurd”.<sup>576</sup> Muus legt nu een directe link tussen de arbeidsmarktperformance en de uitgebreidheid van de verzorgingsstaat. Refererend aan onderzoek dat hij op dat moment verricht stelt Muus: “We zien nu dat het in landen met een uitgebreide verzorgingsstaat ... een puinhoop is met de arbeidsmarkt en immigratie” (vergelijk Muus 2005: 135-136). Daarom is Muus nu voorstander van het gefaseerd verwerven van rechten op de verzorgingsstaat door immigranten: “Je geeft ze een gefaseerd verblijfsrecht. Dat is wat je doet. Dat doe je in feite nu ook al maar aan dat gelimiteerde verblijfsrecht is honderd procent sociale zekerheid verbonden. Dat is het enige dat je gaat loskoppelen. Dat zou een oplossing zijn”.<sup>577</sup>

Muus geeft dus niet de kosten-batenanalyse waar de SER om gevraagd had. Hiervoor geeft hij twee redenen: het gebrek aan data en de normatieve implicaties die een dergelijke uitkomst zou kunnen hebben (“polariserend wij-zij denken”). Muus probeert in *Migratie, Arbeidsmarkt en Sociale Zekerheid* een zo positief mogelijk beeld te schetsen van de arbeidsmarktperformance van immigranten en hun bijdrage aan de sociale zekerheid. Daarbinnen paste een kosten-batenanalyse niet, eenvoudig omdat men er destijds vrij algemeen van overtuigd was dat zo’n berekening zou leiden tot een negatief saldo. Dat werd nog eens onderstreept door de twee bronnen die hij met betrekking tot de kosten (en baten) van immigratie aanhaalt (namelijk Van Praag 1988; Min. Fin. 1988). Bovendien wist Muus uit eerste hand hoe Van Praag “wetenschappelijk en politiek” onderuit gehaald werd vanwege zijn kosten-batenanalyse. De conclusie is zeker gerechtvaardigd dat de heersende normatieve opvattingen over immigratie (zoals het taboe op *blaming the victim* en *extreemrechts in de kaart spelen*) een disciplinerende uitwerking op Muus hadden en hem (on)bewust beïnvloedde in het kennisproductieproces.

## Box 8.1 Criminaliteit en migranten: de zaak Van den Klinkenberg

Een goede illustratie van de normatieve restricties rond immigratie die begin jaren negentig bestonden is ‘de zaak Van den Klinkenberg’. Mevrouw Van den Klinkenberg was directeur van het asielpvangcentrum ‘het Jonkerhuis’ te Amsterdam. Volgens haar werd “de staf van het Jonkerhuis sinds de opening in november 1987 geconfronteerd met zware criminele daden ‘zoals (gewapende) roofovervallen, al dan niet geslaagde vergeldingsacties, messentrekkerij en handel in cocaïne en heroïne”<sup>578</sup>. Aanvankelijk probeerde ze dit probleem aan te kaarten bij de verantwoordelijke Amsterdamse wethouder Jonker, maar daar vond ze geen gehoor.<sup>579</sup> Volgens de verantwoordelijk wethouder was er “niets bijzonders aan de hand met asielzoekers” en waren de problemen van interne aard.<sup>580</sup> Daarom schrijft Van den Klinkenberg een brief naar PvdA-prominent Van Traa die begin maart echter ook bij het ANP belandt. Het *NRC-Handelsblad* bericht:

“Mw. T. van den Klinkenberg noemt ‘onze slechte ervaringen met asielzoekers’ in die brief een taboe onderwerp. ... Naar haar smaak (over cijfers beschikt ze niet) worden te veel personen tot de procedure toegelaten die ‘hier komen om zich economisch te verbeteren’. ... De combinatie van de woorden ‘asielzoekers’ en ‘criminaliteit’ leverde een explosief mengsel op in de media. Bij de ontploffingen gingen belangrijke nuanceringen uit Van den Klinkenbergs brief verloren. Zo schreef zij bijvoorbeeld: ‘Ik wil een aantal ervaringen op papier zetten vanuit de intentie dat wij een humaan en duidelijk toelatingsbeleid voorstaan en de mogelijkheid willen openhouden dat Nederland een toelatingsoord blijft voor vluchtelingen die ons land zelfstandig bereiken”<sup>581</sup>.

Het personeel van het Jonkerhuis distancieert zich onmiddellijk van de uitlatingen van haar directeur en “zegt ‘de negatieve beeldvorming die hierdoor ten aanzien van asielzoekers is ontstaan te betreuren”<sup>582</sup>. Directeur Klinkenberg wordt na de bewuste brief op non-actief gesteld en ze doet haar werkgever een kort geding aan.<sup>583</sup> Het kort geding gaat aanvankelijk niet door omdat de partijen ‘in gesprek zijn’.<sup>584</sup> Uiteindelijk stapt haar werkgever toch naar de rechter voor ontslag.<sup>585</sup> De kantonrechter ontbindt de arbeidsovereenkomst van mevrouw Van den Klinkenberg. “Tegenover de kantonrechter heeft HVO (werkgever) verklaard dat het uitlekken van de brief slechts de directe aanleiding, maar niet de reden was om Van den Klinkenberg te ontslaan. De werkelijke reden was, volgens HVO, dat de directeur van het Jonkerhuis disfunctioneerde”<sup>586</sup>. Kort na haar ontslag krijgt Van den Klinkenberg een functie bij Binnenlandse Zaken.<sup>587</sup>

Na haar ontslag krijgt Van den Klinkenberg enige bijval, onder meer van criminoloog Fernhout – ‘ze heeft de vinger op de zere plek gelegd’ – en van Tweede Kamerlid Van Traa die zegt ‘geschokt’ te zijn door haar ontslag.<sup>588</sup> De laatste geeft ook toe dat er een taboe bestaat rond de opvatting dat het mogelijk is dat asielzoekers crimineel kunnen zijn:

“Van Traa noemt de oordelen van de ex-directeur ‘nogal rauw’, maar vindt dat ze de problemen terecht heeft aangekaart. ... Na enig tegenstribbelen erkent Van Traa dat de Centrum Democraten en de angst om uitgemaakt te worden voor racist, de taboeïsering van het onderwerp zeker in de hand gewerkt hebben. ‘Racisme wordt bestreden door mensen gelijk te behandelen als het om strafbare feiten gaat. Het begrip moet een keer ophouden anders blijft er geen tolerantie meer over”<sup>589</sup>.

Als Van den Klinkenberg in een interview na haar ontslag de vraag gesteld wordt “Waarom belde u Van Traa en niet bijvoorbeeld Andrée van Es [GroenLinks] die zich ook regelmatig het lot van asielzoekers aantrekt en die politiek wat dichter bij u staat?” luidt haar antwoord: “Omdat ik niet zulke goede ervaringen had met juist dit onderwerp in die kringen. Omdat ze daar ook een ontzettende schroom hebben er iets over te zeggen”<sup>590</sup>. In hetzelfde interview zegt Van den Klinkenberg:

“Met Kosto heb ik in februari dit jaar gesproken toen hij hier op werkbezoek was. Bij die gelegenheid begreep ik van ambtenaren die de staatssecretaris begeleidde, dat mijn bezwaren spoorden met andere geluiden die ze gehoord hadden. Maar nu houdt iedereen die er wat over kan zeggen zijn mond. Nog steeds. En dat maakt eens te meer duidelijk wat voor taboe er rust op dit onderwerp. Je mag er niet over praten. Vluchtelingenwerk heeft met zoveel woorden gezegd dat je de vuile was niet buiten mag hangen. Terwijl ik denk dat die vuile was allang buiten hangt. Namelijk daar waar de mensen ermee geconfronteerd worden. Over het algemeen zijn dat niet de plekken waar ook de medewerkers van dit soort uitvoeringsorganisaties wonen”<sup>591</sup>.

Het door Van den Klinkenberg gesignaleerde taboe<sup>592</sup> hangt onder meer samen met de vrees extreemrechts in de kaart te spelen. De Centrum Democraten maken inderdaad dankbaar gebruik van haar uitspraken in een televisie-uitzending voor politieke partijen, maar dat weerhoudt haar er niet van de problemen aan te kaarten: “‘Zij [de Centrum Democraten] kunnen mij er niet van weerhouden dingen te zeggen die ik waar vind’”.<sup>593</sup>

Opvallend is dat sommigen juist menen dat er helemaal geen sprake is van een taboe: Den Hartogh van Stichting Vluchtelingenwerk Amsterdam stelt bijvoorbeeld:

“‘Iedere vluchteling draagt een andere geschiedenis met zich mee. ... Het zijn stuk voor stuk schrijnende verhalen, daar zijn we de hele dag mee bezig. ... Als ik haar kritiek op asielzoekers hoor, denk ik: waar gaat dat eigenlijk over?’ Van den Klinkenberg wilde een taboe doorbreken, maar volgens Den Hartogh is er geen taboe, al ligt de kwestie onmiskenbaar gevoelig”.<sup>594</sup>

#### 8.4 Migratie en de allochtone beroepsbevolking

Het onderzoeksmemorandum *Migratie en de allochtone beroepsbevolking* is de eerste verkenning van het CPB van de effecten van immigratie op de Nederlandse economie sinds het CPB-rapport uit 1972. De ontstaansgeschiedenis van dit kerndocument is bijzonderder dan op het eerste gezicht wellicht lijkt. Yvonne Bernardt volgde als economiestudente een vak bij Gerrit Zalm, de toenmalige directeur van het CPB. Het leek haar leuk om stage te lopen bij het CPB en ze informeerde bij Zalm wat de mogelijkheden waren.

“Toen zei hij, ‘nou je moet eens wat onderwerpen op een rijtje zetten waarnaar je onderzoek zou willen doen’. Toen had ik een heel lijstje met onderwerpen en daar zat ook effecten van immigratie bij. ... Daar waren ze toen heel erg in geïnteresseerd omdat ze toen net die scenario’s hadden gemaakt voor *Nederland in drievoud* [CPB 1992]. Ze hadden er ook immigratie ingezet, in het ene [scenario] heel hoog, in het andere heel laag. Volgens mij wilden ze gewoon voor die scenario’s weten hoe die [allochtone] beroepsbevolking eruit zou zien. Dat hadden ze zelf nog niet gedaan en dat heb ik toen gedaan, gewoon mechanisch aannames [van de scenario’s] doorrekenen in Excel”.<sup>595</sup>

De stage van Bernardt kwam dus in het licht te staan van *Nederland in drievoud*, een toekomstverkenning waarin het CPB drie verschillende scenario’s doorrekende.<sup>596</sup> Ze kwam terecht bij de afdeling arbeidsmarkt waarvan Hans Roodenburg – die prominent figureert in Periode IV (zie §9.3) – vanaf 1992 hoofd was. Haar afstudeerscriptie herschreef ze uiteindelijk tot het CPB-memorandum dat hier onderwerp van studie is.

Uit de tekst van het onderzoeksmemorandum kan men de volgende vier vragen destilleren (Bernardt 1993: 1):

- Wat is de invloed van migratie op de economie?
- Welke factoren spelen een rol?
- Wat is de sociaal-economische positie van migranten?
- Wat zijn de toekomstige ontwikkelingen?

Bernardt rekent twee van de scenario’s uit *Nederland in drievoud* (CPB 1992) door, namelijk “*Balanced Growth*” (BG) en “*Global Shift*” (GS). In het BG-scenario worden er “cruciale veranderingen” (Bernardt 1993: 46) in de verzorgingsstaat aangebracht, is de arbeidsparticipatie van immigranten gelijk aan die van autochtonen en ontwikkelt

het opleidingsniveau zich substantieel in de richting van autochtonen. Er is sprake van een flexibele en snelgroeiende economie. In het GS-scenario blijft alles min of meer zoals het op dat moment was.

De twee scenario's leidden tot duidelijk verschillende uitkomsten met betrekking tot de economische bijdrage van immigranten. In het BG-scenario dragen immigranten door hun hogere arbeidsparticipatie en opleidingsniveau bij aan de economische groei. In het GS-scenario is de immigratie hoger en de werkloosheid onder de overwegend laag opgeleide immigranten ook. "Een restrictiever beleid ten aanzien van immigratie zou de werkloosheid verlagen en wellicht ook de maatschappelijke spanningen die ongetwijfeld ontstaan, maar de oorzaken van de problemen worden daardoor uiteraard niet weggenomen" (Bernardt 1993: 44). Het GS-scenario leidt dan ook tot een 'uitdrukkelijk andere conclusie' dan het BG-scenario. Let op de formulering: de Bernardt schrijft *niet* dat immigranten in het BG-scenario *niet* bijdragen aan de economische groei.

Uiteraard heeft een onderzoeksmemorandum niet de status van een rapport, maar toch is deze publicatie van belang omdat Bernardt ingaat op de normatieve aspecten van kennisproductie:

"Migratie en de problematiek van de allochtone bevolking zijn politiek beladen onderwerpen, reden waarom onderzoek naar bijvoorbeeld economische gevolgen van immigratie niet veel aandacht heeft. Stilzwijgend wordt aangenomen dat de bijdrage van autochtonen kleiner is dan de kosten die immigratie voor de samenleving opleveren, en dat nieuwe immigranten vanuit economisch oogpunt beter gewerd kunnen worden. Dit gaat in tegen resultaten van verschillende onderzoeken buiten Nederland, waarin geconcludeerd wordt dat immigranten juist positief aan de economie van een land bijdragen, in die zin dat het Bruto Nationaal Product per hoofd van de bevolking toeneemt. Deze conclusies zijn gebaseerd op een aantal kenmerken van immigranten, namelijk dat ze gemiddeld jonger zijn dan de rest van de bevolking, dat ze een hogere arbeidsparticipatiegraad bezitten en hoger opgeleid zijn. In Nederland is alleen sprake van een jongere gemiddelde leeftijd en zijn participatiegraad en opleidingsniveau lager dan gemiddeld" (Bernardt 1993: 48).

Bernardt brengt de geringe kennisproductie hier dus rechtstreeks in verband met de 'politieke beladenheid' van het onderwerp. Om hier meer duidelijkheid over te krijgen, interview ik Bernardt op het Ministerie van OCW waar ze thans werkzaam is. Het werd een kort, maar prettig gesprek dat erg *to the point* was. Enige tijd voor het interview had ik haar een excerpt uit haar onderzoeksmemorandum gestuurd voorzien van uitleg over mijn proefschrift en een aantal concrete vragen. Veel van die vragen werden opgeroepen door het feit dat Bernardt enerzijds geen kosten-batenanalyse uitvoert, maar anderzijds wel stelt dat het saldo negatief zou zijn als men er wél een zou uitvoeren. Het interview draait dan ook voor een belangrijk deel om de vraag waarom binnen het CPB een dergelijke kosten-batenanalyse niet werd uitgevoerd en meer in het bijzonder in hoeverre dat verklaard kan worden uit de normatieve aspecten. Om dat te begrijpen laten we Bernardt zelf aan het woord:

"Ze [het CPB] wilden niet *per se* een kostenbaten analyse, dat niet. Toen ik hier mee bezig was, toen gingen mensen ineens zeggen: 'ja, eigenlijk zou je een kos-

ten-batenanalyse moeten hebben’, of ‘je zou eens moeten kijken in de literatuur’. Want dat berekenen [van de ontwikkeling van de allochtone beroepsbevolking binnen de scenario’s van *Nederland in drievoud*] was maar één deel van het hele verhaal. Daar omheen had ik heel veel literatuuronderzoek gedaan. Van ja, ‘wat is er nou eigenlijk op dit terrein’. En toen kwam ik op allerlei internationale literatuur waaruit dus blijkt dat allochtonen juist vaak heel goed voor de economische groei zijn. Dat had ik opgeschreven en ook dat er voor Nederland dus niet zoiets te vinden was. En toen zeiden mensen [binnen het CPB] van ‘dat zou je eigenlijk eens moeten proberen’ en ‘kun je niets vinden’. En toen ben ik eens met wat mensen gaan bellen [‘die het al eerder gedaan hadden’], ook [een professor in de economie, naam weggelaten] aan de UvA. ... En toen zeiden allemaal mensen van ‘dat moet je helemaal niet willen’, ‘waarom zou je dat in godsnaam willen weten?’. Maar ik had ook in mijn hoofd dat het in andere landen juist positief was. ... Maar ja, dat was op dat moment helemaal niet realistisch, dat er in Nederland iets positiefs uit zou komen”.<sup>597</sup>

Gaandeweg raakte Bernardt er van overtuigd dat voor Nederland het saldo negatief zou zijn: “Dat kreeg ik terug van iedereen die ik erover sprak”, aldus Bernardt.<sup>598</sup> Bernardt licht desgevraagd toe waarom de mensen die ze destijds belde vonden dat men een kosten-batenanalyse ‘helemaal niet zou moeten willen’:

“Omdat het toen heel duidelijk was – het was net in de periode dat de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen heel hoog waren – dat alle uitkeringen aan hun top zaten. Het idee was steeds meer aan ‘t groeien dat het beleid veel harder moest worden, ook op het gebied van immigratie. Immigratie was toen heel hoog, dat was ook een van de redenen dat ik dat onderwerp zo interessant vond. ... Dus als je daar ook nog negatieve kosten aan gaat verbinden, van ‘het kost de samenleving zoveel geld per jaar’, ja dan speel je natuurlijk wel echt in op sentimenten waarop je liever niet zou willen inspelen, dat is wel duidelijk”.<sup>599</sup>

Concreet noemt Bernardt de voorman van de Centrum Democraten, Hans Janmaat: “Dat soort dingen zouden [door hem] meteen worden uitvergroot” (vergelijk Box 8.1).<sup>600</sup> In eerste instantie was Bernardt “helemaal niet mee bezig hoe gevoelig dat lag in die dagen, ik had dat eigenlijk niet zo door”.<sup>601</sup> Ze had zich met jeugdig enthousiasme op het onderzoek gestort en pas gaandeweg begrepen hoe politiek gevoelig deze materie wel niet was, voor een deel uit wat ze ‘terugkreeg van andere mensen’, maar “ook wel uit de politieke sfeer die toen hing”.<sup>602</sup> Opvallend is dat in haar perceptie een dergelijke gevoeligheid binnen het CPB zelf veel minder leefde:

“Binnen het CPB waren er geen mensen die zeiden dat moet je niet doen of zo. Die wilde wel graag dat [die informatie beschikbaar zou komen]. Toen ik dit af had hebben ze wel gedacht: ‘hier moeten we later nog eens op terugkomen’, ‘dit moet wel op de agenda blijven’. ... Maar het heeft lang geduurd, [waarschijnlijk omdat ze de gegevens niet hadden]”.<sup>603</sup>

Behalve politieke gevoeligheid en eventueel misbruik door extreemrechts leefden er onder de mensen *buiten* het CPB die ze consulteerde twee andere argumenten tegen het uitvoeren van een kosten-batenanalyse. Het eerste was dat de data daarvoor eenvoudigweg ontbrak, waardoor de uitkomsten erg onzeker zouden zijn. Het tweede argument was dat het uitvoeren van een kosten-batenanalyse met zich meebrengt dat

men een waarde moet toekennen aan allerlei zaken die eigenlijk niet in geld zijn uit te drukken. Voor een deel was dat terug te voeren op disciplinaire verschillen in benadering en methode. Desgevraagd stelt Bernardt:

“[Er was] vooral het verschil tussen het CPB en mensen daarbuiten. Dat je daarbuiten veel meer het gevoel had dat mensen met de politieke kant bezig waren en ‘die economen’ [zoals de buitenwereld ze zag] veel minder. Dat die veel meer bezig waren met het feitelijke uitrekenen en ook dachten dat dat wel kon, dat uitrekenen. Dat anderen vonden van: ‘er zijn nog veel meer dingen die je moet meenemen, niet alleen de dingen die je in geld kunt uitdrukken’. En dat ‘die economen’ [van het CPB] daarover veel makkelijker dachten van: ‘dat kun je wel in geld uitdrukken, of als dat niet kan, dan neem je dat gewoon niet mee en dan is dat ook niet zo relevant’”.<sup>604</sup>

Het ging hierbij vooral om uitgaven aan veiligheid en gezondheidszorg of om externe effecten zoals de vermeende positieve effecten van culturele diversiteit op bijvoorbeeld de innovativiteit. Bernardt benadrukt overigens dat er binnen het CPB wel degelijk aandacht was voor niet-kwantificeerbare aspecten.

Een mogelijke strategie om politieke stekeligheden te omzeilen was geweest om de kosten-batenanalyse uit te voeren binnen de hypothetische scenario's van *Nederland in drievoud*. Een dergelijke aanpak had de angel grotendeels uit de kosten-batenkwestie kunnen halen:

“Waarom het misschien wel had gekund [is] als je je helemaal vasthoudt aan die toekomstscenario's [van *Nederland in drievoud*]. Dat zijn natuurlijk helemaal vast omschreven wereldbeelden. Daar had je het misschien wel in kunnen doen, omdat je dan gewoon allerlei dingen veronderstelt en dat zeg je ook eerlijk hè: ‘we veronderstellen dat hier de migratie vooral uit Afrika komt en in dat scenario komt de migratie vooral uit Aziatische landen waar ze hoger zijn opgeleid en zo’. Dus dan maak je er aparte werelden van. Dus dan had je het nog wel wat *cleaner* kunnen doen ... zonder allerlei dingen te veronderstellen [aangaande de echte wereld], want die veronderstellingen horen gewoon bij het scenario. Dus wat dat betreft had je het daarin misschien wel wat beter kunnen doen. ... [Als strategie] was dat veiliger geweest, want dan was er ook zeker één scenario bij geweest waarbij de uitkomsten heel positief waren. Want er was ook een scenario waarin het in de rest van de wereld heel goed zou gaan en de groei heel hoog zou zijn. ... Waarin ook weinig migranten uit arme landen hier naar toe zouden komen omdat het overall beter zou gaan, dus dan kun je er van uitgaan dat het hier ook gewoon alleen tot positieve effecten zou leiden als er hoogopgeleide mensen binnenkomen”.<sup>605</sup>

Een dergelijke strategie werd ook voorgestaan door de CPB-ers die haar destijds aanmoedigden om op zoek te gaan naar aanvullende informatie en literatuur en om haar afstudeeronderzoek breder te trekken dan alleen de scenario's van *Nederland in drievoud*.

Zoals gezegd voert Bernardt uiteindelijk geen kosten-batenanalyse uit, deels omdat ze meende dat ze het niet zou kunnen vanwege de complexiteit en het gebrek aan data (bijvoorbeeld ten aanzien van het uitkeringsgebruik van allochtonen, zie Bernardt

1993: 37). Voor een ander deel had die terughoudendheid ook te maken met een bij haar destijds groeiend besef van de grote *impact* die CPB-publicaties kunnen hebben:

“Dat CPB rapport wat er later kwam [het memorandum] dat werd heel goed verkocht. Later werkte ik nog bij het CPB en dan werd elk jaar de top tien van best verkopende publicaties in de jaarlijkse toespraak genoemd en deze stond heel lang [bovenin die ranglijst] ... ook omdat het onderwerp blijkbaar heel erg aansprak. Maar dat had ik toen [aanvankelijk] helemaal niet in de gaten. Ik dacht ‘het is maar een scriptie, wie kan dat wat schelen’. Dat had ik helemaal niet door, hoeveel dat kan oproepen en pas toen ik daar een tijdje werkte kreeg ik dat door dat wat het CPB roept, dat dat heilig verklaard kan worden, dat dat dus politiek heel gevoelig kan liggen”.<sup>606</sup>

Ze geeft een voorbeeld van de manier waarop een bepaald onderzoek waaraan zij bij het CPB werkte in ambtelijke en politieke kring gebruikt werd en voegt er aan toe: “Wat dat betreft was ik het wel eens met de mensen die zeiden: ‘het kan heel gevaarlijk zijn om dat onderzoek [naar de kosten en baten van immigratie] te gaan doen’. Bij het CPB wilden ze daar wel wat meer van weten, maar ik had ook echt het idee dat ik niet zou kunnen, daarom was ik er ook niet aan begonnen”.<sup>607</sup>

Ook nu nog meent ze dat voorzichtigheid geboden is. Ze verwijst naar een publicatie in *ESB* (Kotan 2007) waarin de kosten-batenanalyse van het CPB-rapport *Immigration and the Dutch Economy* (Roodenburg et al. 2003) wordt bekritiseerd. Kotan valt met name over de bewering in dat rapport dat een niet-westers immigrantengezin over de levensloop 230 duizend euro kosten voor de schatkist met zich mee brengt (zie voor details §9.3.2). Deze uitspraak werd politiek gebruikt, onder meer door de VVD en het Vlaams Belang (voorheen Vlaams Blok) in België. “Enerzijds is het goed om het allemaal te weten zodat je daar je beleid op kan richten” meent Bernardt, maar anderzijds “geeft het aan dat het dus heel gevaarlijk is, dat zo’n getal een eigen leven gaat leiden”:

“Je moet het eigenlijk wel weten, om er iets aan te doen. Maar aan de andere kant, zonder dat bedrag van 230 duizend euro weet je ook wel waar de problemen zitten. Als je weet dat het aandeel uitkeringstrekkers veel hoger is bij niet-westerse allochtonen, dan weet je toch ook al genoeg. Dan hoeft je ook niet te weten wat dat over de levensloop kost. Je kunt dan ook gaan zorgen dat je dan inzet op scholing van die mensen of op hulp bij sollicitaties. ... Dus of je dat echt moet berekenen, ik weet niet of dat zo handig is. Dus wat je voor beleid nodig hebt zijn misschien andere dingen. Je moet dan veel meer weten wat effectief is om die mensen wel aan het werk te krijgen of uit de uitkering te halen in plaats van wat het nou kost of zo. Je hebt er misschien meer aan om te weten waarom sommige het wel goed doen op de arbeidsmarkt en andere niet. Waarom sommigen wel doorstromen en anderen niet. ... Om het succes te versterken, dat zou mooier zijn. ... Ik vind het wel erg dat [die 230 duizend euro] zo gebruikt wordt eigenlijk. ... Het CPB heeft daar toch wel verantwoordelijkheid, omdat ze weten dat de dingen die zij zeggen door iedereen heel serieus genomen worden meestal. ... Je weet wel, in die rapporten schrijven ze het allemaal heel genuanceerd op, daar staat natuurlijk alles er omheen, alle voorbehouden staan er omheen. Maar wat er uit gehaald wordt is dat ene getal en dat weten ze ook van te voren. Dus misschien moeten ze dan niet



zo'n getal noemen, maar gewoon een *range* waarbinnen iets valt, dat is al weer moeilijker te citeren, zeg maar".<sup>608</sup>

Zo weerhielden de complexiteit van het vraagstuk, het gebrek aan data en normatieve beperkingen (*blaming the victim* en *extreemrechts in de kaart spelen*) Bernardt van het opstellen van een kosten-batenanalyse. Die normatieve beperkingen had Bernardt (aanvankelijk) niet geïnternaliseerd: het werd haar pas geleidelijk duidelijk hoe omstreden dit onderwerp was. Met name de experts die ze consulteerde – minderhedenonderzoekers en tenminste één academisch econoom – raden het af ('dat moet je niet willen'). Vanuit het CPB had ze echter volop steun. De bij haar stage betrokken CPB-ers initieerden echter niet zelf een kosten-batenanalyse of iets dergelijks, ondanks het feit dat ze concrete ideeën hadden hoe dat vormgegeven zou kunnen worden op een manier die de angel er goeddeels uithaalde. In weerwil van de interesse binnen het CPB en het streven het *issue* op de agenda te houden zou het nog tien jaar duren voordat het met een kosten-batenanalyse zou komen (zie §9.3).

### **8.5 De economische betekenis van minderheden voor de arbeidsmarkt**

Het rapport *De economische betekenis van minderheden voor de arbeidsmarkt* (BEA 1994) werd opgesteld in opdracht van de Directie Coördinatie Minderhedenbeleid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Het onderzoek werd uitgevoerd door het Bureau voor Economische Argumentatie (BEA), een dochteronderneming van KPMG. Twee bekenden uit het migratieonderzoek – Philip Muus en Justus Veenman – maakten deel uit van de begeleidingscommissie. Beiden waren op normatieve gronden tegenstander van een kosten-batenanalyse met betrekking tot immigratie (zie §8.1 & §8.3). De vraagstelling van het onderzoek luidt als volgt:

“Breng in kaart welke economische betekenis minderheden voor de arbeidsmarkt hebben. Daarbij dient expliciet aandacht te worden besteed aan de omvang en kwaliteit van de toekomstige arbeidsmarkt (in het jaar 2015) en de grootstedelijke problematiek. Geef vervolgens aan onder welke randvoorwaarden de toekomstige betekenis van minderheden voor de arbeidsmarkt verder kan worden vergroot” (BEA 1994: i).

In deze vraagstelling wordt met “economische betekenis” de baten van immigratie bedoeld. In het onderzoek werden de kosten die minderheden met zich meebrengen niet geanalyseerd. Het betreft dus uitsluitend een batenanalyse en dat wordt door BEA zelf ook als een beperking gezien (BEA 1994: ii). In het voorwoord gaan de auteurs in op de ontstaansachtergrond van het rapport:

“In de publiciteit wordt er momenteel zeer veel aandacht besteed aan de invloed van minderheden op de economie. Dit is onder meer ingegeven door de slechte positie van minderheden op de arbeidsmarkt en de sterk stijgende aantallen immigranten. Het accent in de huidige aandacht ligt vooral op de kosten en de lasten van de minderheden voor de arbeidsmarkt. De kosten die gepaard gaan met de omvangrijke werkloosheidsproblematiek onder minderheden mogen inderdaad niet gebagatelliseerd worden. Vergeten wordt echter dat een groot gedeelte van de personen uit minderhedengroepen werkt en dus wel degelijk een bijdrage levert aan de economie en de maatschappij. Deze bijdrage leveren zij als werknemers, ondernemers en consumenten. In dit onderzoek staat nu juist de bijdrage van de

werkzame minderheden centraal. Uit dit onderzoek komt naar voren dat dit perspectief in de toekomst sterk aan betekenis zal winnen. Met name in de grote steden zal in de komende jaren een zeer groot gedeelte van de instroom van schoolverlaters op de arbeidsmarkt uit minderheden bestaan. Veel branches, sectoren en bedrijfstakken zullen in belangrijke mate afhankelijk zijn van werknemers uit minderheidsgroeperingen” (BEA 1994: 0).

Met dit onderzoek naar de baten van immigratie moest dus tegenwicht geboden worden aan de aandacht die er is voor de kosten van immigratie. Het onderzoek dient hiermee primair een politiek doel.

BEA concludeert over de economische betekenis van minderheden het volgende. Allereerst is er de economische betekenis die minderheden hebben als werknemer: ruim 250 duizend personen uit de minderheden (inclusief ongeveer 16 duizend ondernemers) werken (op een totaal van ruim 1 miljoen). Dit levert volgens BEA twee voordelen op. In de eerste plaats kan de “jonge bevolkingsopbouw” van immigranten helpen om de gevolgen op te vangen van de veroudering van de beroepsbevolking. Het tweede voordeel zijn de lage loonkosten. Veel immigranten doen laaggeschoold werk en als daar autochtonen voor geworven zouden moeten worden zou dit leiden tot hogere loonkosten, extra investeringen in machines om de laaggeschoolde arbeid van minderheden te vervangen en tenslotte het gedeeltelijk verdwijnen van bepaalde bedrijfstakken. Door de aanwezigheid van minderheden kunnen bedrijven in economische sectoren met veel moeilijk vervulbare vacatures groeipotentieel realiseren waardoor de participatie van minderheden leidt tot additionele werkgelegenheid in toeleverende bedrijfstakken (BEA 1994: Bijlage 3). Merk op dat de visie die BEA hier ontvouwt een echo is van de argumenten voor gastarbeid die tot de eerste oliecrisis werden gebruikt (vergelijk §5.3.2), zonder overigens aandacht te besteden aan het toen gangbare tegenargument dat immigratie van laaggeschoolden de innovatie kan remmen en daarom juist nadelig kan zijn voor de ontvangende samenleving.

Voorts berekent BEA de volgende ‘uitstralingseffecten’ van de ‘werkende minderheden’:

“De kwantificeerbare invloed van minderheden op de omvang van de werkgelegenheid is 420.000 arbeidsplaatsen, ruim 7 procent van de totale werkgelegenheid. ... Daarvan bezetten minderheden zelf 250.000 arbeidsplaatsen. Daarnaast zijn er ongeveer 170.000 additionele arbeidsplaatsen voor autochtonen [te weten] in de toeleverende bedrijfstakken [50.000], bij ondernemers uit minderheids categorieën [50.000] en de consumptieve bestedingen van minderheden [70.000]” (BEA 1994: v-vi).

Het bewijs voor deze 170 duizend additionele arbeidsplaatsen is niet overtuigend en deels onjuist. Omdat een aanzienlijk deel van de 50 duizend personeelsleden die in dienst zijn van ‘etnische ondernemers’ zelf tot de minderheden behoort is hier sprake van een forse dubbeltelling. Dat vermelden de auteurs weliswaar in een voetnoot, maar ze corrigeren er *niet* voor. Verder suggereert BEA onder verwijzing naar Duits en (oud) Nederlands onderzoek (CPB 1972; Heijke 1979) dat de minderheden meer dan hun eigen werkgelegenheid zouden creëren. Dit geldt ongetwijfeld voor een groot aantal van de etnische ondernemers, maar is gezien de lage arbeidsparticipatie uiterst onwaarschijnlijk voor de minderheden als geheel.

Het meest opmerkelijk is het opvoeren van de 70 duizend arbeidsplaatsen die gecreëerd zouden worden door de consumptieve bestedingen. Dit is gebaseerd op een drogredenering. De onjuistheid van deze redenering blijkt als men hem toepast op de totale (Nederlandse) beroepsbevolking. We krijgen dan dat de kwantificeerbare invloed van de Nederlandse beroepsbevolking gelijk is aan de omvang van de Nederlandse beroepsbevolking vermeerderd met het aantal door consumptie gecreëerde arbeidsplaatsen. Telt men de arbeidsplaatsen die gecreëerd worden door de consumptieve bestedingen van de totale bevolking zonder meer op bij de beroepsbevolking, dan volgt dat de totale beroepsbevolking even groot is als de totale beroepsbevolking vermeerderd met het aantal door consumptie gecreëerde arbeidsplaatsen. Dat kan alleen als het aantal door consumptie gecreëerde arbeidsplaatsen gelijk is aan nul óf als de totale beroepsbevolking groter is dan de totale beroepsbevolking. Met andere woorden: óf er is géén consumptie-effect, óf de redenering leidt tot een tegenstrijdigheid. De auteurs begaan hier een vrij basale denkfout die men niet zou verwachten van het Bureau voor Economische Argumentatie. Men zou bijvoorbeeld nog wel kunnen stellen dat geldt: *totaal aantal arbeidsplaatsen = aantal arbeidsplaatsen gecreëerd door consumptie, overheidsbestedingen en bedrijfsinvesteringen*, maar men mag de grootheden aan beide zijden van het isgelijkteken in ieder geval niet bij elkaar optellen en dat is precies wat BEA doet. Op vergelijkbare wijze is ook de creatie van 50 duizend arbeidsplaatsen in toeleverende bedrijfstakken twijfelachtig.<sup>609</sup> BEA schetst hier een wel erg rooskleurig beeld van de 'economische betekenis van minderheden voor de arbeidsmarkt'. In dit licht is het opmerkelijk dat BEA zonder veel commentaar een uitgebreide samenvatting geeft van het hiervoor besproken werk (Bernardt 1993) dat juist tamelijk negatief is over de economische betekenis van de immigranten in de toenmalige situatie.<sup>610</sup>

BEA doet tenslotte ook een aantal aanbevelingen. Men moet tijdig investeren in de participatie van minderheden want op het moment van schrijven is er nog voldoende aanbod van gekwalificeerd personeel, maar in de toekomst wordt dat door de vergrijzing minder. Om de economische betekenis van minderheden te vergroten moet de overheid verder (a) draagvlak voor de minderheden creëren (b) zorgen voor voldoende banen en (c) belemmeringen voor hun inschakeling wegnemen (BEA 1994: xiii-xv).

Wat betreft de receptie van het rapport is allereerst opmerkelijk dat een aantal van de economen die ik voor dit onderzoek interviewde (spontaan) het BEA-rapport noemden als voorbeeld van zeer slecht migratie-economisch onderzoek. Daarbij werden uitspraken gedaan als 'om te huilen', 'niet serieus te nemen vanuit economisch oogpunt' en (spottend over het consumptie-effect): 'je geeft iemand een zak met geld en wordt er zelf beter van'.<sup>611</sup> Maatschappelijk gezien lijkt het rapport veel positiever te zijn ontvangen: "De publicatie van het rapport scoorde het beoogde effect: BEA-directeur Hans Kamps haalde [de actualiteitenrubriek] Nova [op televisie] met een goed-nieuwsverhaal. ... Het rapport, zegt Kamps 'werd door velen omhelsd. Minderheden hebben er meer zelfvertrouwen door gekregen. Binnenlandse Zaken was wel gelukkig met de uitkomst'".<sup>612</sup>

Opmerkelijk is tenslotte dat BEA-directeur Kamps zelf een verband legt tussen enerzijds de opzet van het onderzoek (een analyse van alleen de baten) en anderzijds

de vrees voor misbruik van het onderzoek als ook de kosten in de analyse zouden zijn meegenomen:

“Niet alleen het slechte onderzoek en de positieve pers zijn zo karakteristiek, in de totstandkoming van het BEA-rapport speelde ook de politieke gevoeligheid een rol. BEA directeur Kamps benaderde top-ambtenaar Hugo Fernandes Mendes van Binnenlandse Zaken met zijn idee om, in navolging van Duits onderzoek, een kosten-baten analyse te maken. ‘We hebben er lang over gepraat,’ zegt Kamps. ‘Binnenlandse Zaken kan niet met een onderzoek naar buiten komen waaruit blijkt dat de economische waarde van minderheden negatief is. Dat is voer voor rechts, lieden die vinden dat immigranten geweerd moeten worden’. Kamps vindt het ‘moedig’ van Fernandes Mendes dat hij uiteindelijk besloot een onderzoek te laten doen. Het is dan wel geen kosten-baten analyse geworden, ‘maar onze conclusie had ook kunnen luiden dat de Nederlandse arbeidsmarkt het uitstekend kan stellen zonder allochtonen. Die conclusie had hij ook moeten accepteren’. In dat geval had ‘het ministerie een probleem gehad. Die uitkomst had voorzichtig gecommuniceerd moeten worden’. Toevallig viel de conclusie positief uit – wat een geluk toch. Wie de onderzoeksopzet bekijkt, weet: de mogelijkheid van een negatieve uitkomst is bij voorbaat geëlimineerd”.<sup>613</sup>

Het BEA-rapport illustreert wederom hoe in de jaren negentig de kennisproductie werd beïnvloed door de angst om ‘extreemrechts in de kaart te spelen’ in combinatie met de (stilzwijgende) aanname ‘dat de kosten van immigratie de baten overtreffen’. De primaire doelstelling die BiZa lijkt te hebben gehad met het onderzoek was het bieden van een positief tegenwicht aan de negatieve beeldvorming over allochtonen en BEA heeft daaraan voldaan. Teneinde een zo groot mogelijk positief resultaat te verkrijgen wat betreft de zogenaamde ‘uitstralingseffecten’ werden de meest basale economische principes geschonden.

## 8.6 *Goudmijn of bodemloze put*

Het rapport *Goudmijn of bodemloze put? – Over de kosten en opbrengsten van etnische minderheden voor de Nederlandse staat* (Delphiconsult 1995) wordt in 1995 door onderzoeksbureau Delphiconsult vervaardigd in opdracht van VNU-Dagbladen. Feitelijk is de ontstaansgeschiedenis iets complexer:

“Deze studie is een geactualiseerde bewerking van het onderzoeksrapport [afstudeerscriptie] *‘Zand of smeerolie; een kosten-baten analyse van de bijdrage van etnische minderheden aan de Nederlandse samenleving*, opgesteld in 1993 door de Amsterdamse advocaat mr. Nazmi Türkkol in samenwerking met het onderzoeksbureau Delphiconsult. De actualisatiestudie is uitgevoerd in opdracht van de VNU-Dagbladen” (Delphiconsult 1995: 1).

De doelstelling van het rapport is “om aan de hand van de meest recente cijfers na te gaan of de – gematigd optimistische – conclusies die Türkkol destijds getrokken heeft ook nu nog altijd geldig zijn” (Delphiconsult 1995: 1). De studie is opgedragen aan Borjas, Entzinger en Türkkol. De onderzoeksvraag luidt:<sup>614</sup>

“Wat heeft de immigratie van de huidige etnische minderheden de Nederlands staat gekost of opgeleverd en op welke manier kan de balans van kosten en baten het beste zichtbaar worden gemaakt? (a) Wat betreft de extra kosten die direct met

de aanwezigheid van etnische minderheden samenhangen. (b) Wat betreft de totale overheidsuitgaven, waar iedere Nederlander naar evenredigheid aan bijdraagt” (Delphiconsult 1995: 5).

In de inleidende hoofdstukken van het rapport geven de auteurs er op tal van plaatsen blijk van zich terdege bewust te zijn van de politieke en maatschappelijke implicaties van hun onderzoek. Net als BEA 1994 gaan zijn uitgebreid in op het negatieve imago van immigranten:

“Etnische minderheden worden in Nederland doorgaans als probleemgroep afgeschilderd. Men wordt verweten dat zij de Nederlandse maatschappij alleen maar tot last zijn. Zo worden de problemen rond de werkloosheid, sociale uitkeringen en criminaliteit voor een onevenredig deel toegeschreven aan de etnische minderheden; ‘blaming the victim’, waarbij het slachtoffer zelf als oorzaak van de ellende wordt aangemerkt. De etnische minderheden worden ervan beticht een adequaat arbeidsethos te missen. Op grote schaal gebruik of misbruik te maken van de sociale voorzieningen en zo de staat tot last te zijn. Dat de ‘gastarbeiders’ eertijds veel voor de Nederlandse economie hebben betekend wordt door niemand meer ontkend. Het economisch belang van buitenlandse werknemers bleek onder andere uit het onderzoek van Muus<sup>615</sup> in 1968: in 80% van de onderzochte bedrijven zou een ernstige stagnatie optreden als de toen werkzame buitenlandse werknemers niet meer ter beschikking waren” (Delphiconsult 1995: 6).

Verder buigen zij zich over de legitimiteit van een onderzoek naar de kosten en baten van immigratie. Ze gaan in op de overweging van Muus (1992, zie §8.3) dat het uitvoeren van een kosten-batenanalyse kan bijdragen tot ‘polariserend wij-zij denken’, maar verwerpen dit argument: “Die waarschuwing zou relevant zijn als men er van uit kon gaan dat er op dit moment geen wij-zij denken zou bestaan. Dat denken bestaat echter al jaren, onevenwichtig of niet, en is hoofdzakelijk negatief. Juist om te kijken of deze negatieve vooroordelen terecht zijn is zo’n onderzoek zeer relevant” (Delphiconsult 1995: 7). De auteurs vervolgen:

“Een kosten-baten analyse geeft uiteraard geen uitsluitsel over het wel of niet gewenst zijn van de beschouwde groep. Maar ook om andere, wat minder geladen redenen is het relevant om na te gaan wat de bijdrage van de minderheden is geweest aan de extra kosten van de staat voor hun aanwezigheid in Nederland. Al was het maar omdat de algemene verwachting is dat een grondige en objectieve kosten-baten analyse over de hele linie niet anders dan negatief kan uitvallen” (Delphiconsult 1995: 8).<sup>616</sup>

De auteurs plaatsen het negatieve denken over immigratie in een bredere ontwikkeling: “Sinds de jaren ‘90 tekent zich in Nederland een mentaliteitswijziging af in de politiek, in de richting van meer radicale ingrepen in het stelsel van sociale zekerheid en een andere veel zakelijker houding tegenover etnische minderheden” (Delphiconsult 1995: 11).

Evenals BEA lijkt Delphiconsult met haar onderzoek tegenwicht te willen bieden aan deze negatieve aandacht voor immigranten in de media en de politiek:

“Door sommige media en de niet altijd door feiten gestaafde uitspraken van bevlogen politici wordt het gevoel gevoed dat etnische minderheden onevenredig profiteren van de Nederlandse verzorgingsstaat, zonder dat zij hiervoor voldoende

terugleveren. De politiek beschouwt etnische minderheden steeds vaker als een kostenfactor, zonder zich voldoende te realiseren dat zij ook een belangrijke bijdrage leveren aan deze samenleving. Dit constateerde ook de Wetenschappelijk[e] Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), zij het in uiterst voorzichtige termen. De Raad stelt dat leden van etnische minderheidsgroepen ‘... te weinig worden gezien als mensen die potentieel zelfstandig een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de vormgeving van de Nederlandse samenleving’. Daarom zal dit onderzoek de bijdrage van de etnische minderheden in Nederland nadrukkelijk naar voren halen in relatie tot de ‘kostenfactor’” (Delphiconsult 1995: 5).

Aan het bovenstaande citaat vallen twee zaken op. In de eerste plaats is dat het opmerkelijke gebruik van het citaat uit het WRR rapport *Allochtonenbeleid*. De WRR maakte zich in 1989 juist zorgen om de marginale positie van de allochtonen die zich uitte in “hoge werkloosheid, hoge uitval in het onderwijs, relatief hoge criminaliteit, afhankelijkheid van de sociale zekerheid en de sociale voorzieningen” waardoor ze “te weinig in staat [zijn] bij te dragen aan de ontwikkeling van de Nederlandse samenleving” (WRR 1989: 20). De WRR constateerde dus dat de allochtonen te *weinig bijdroegen* en zag als een van de onderliggende oorzaken dat het beleid te weinig oog had voor hun economisch potentieel. Het tweede opvallende aspect aan bovenstaand citaat uit het rapport van Delphiconsult is dat de auteurs positie lijken te kiezen: ze willen de baten van immigratie ‘naar voren halen’ ten opzichte van de kosten. Zoals we dadelijk zullen zien, komen ze ook met een batig saldo. Ook op andere plaatsen blijkt een vooringenomen houding: De auteurs spreken in de inleiding bijvoorbeeld van een hoge ‘uitbuitingsgraad’ van minderheden die eigenlijk in de kosten-batenanalyse verdisconteerd zou moeten worden (Delphiconsult 1995: 4).

Een zekere vooringenomenheid blijkt ook uit hun behandeling van “verwante analyses”. Een van die andere analyses die de revue passeren is de SCP-notitie van Van Praag (1988) waarin een negatief saldo van 4 miljard gulden op jaarbasis werd becijferd (zie §7.2). De auteurs wekken de schijn dat ze de SCP analyse in diskrediet willen brengen. Zo schrijven ze: “Het planbureau komt tot de conclusie dat de minderheden in de periode van 1987 tot 2000 – *uitgaande van een werkloosheidspercentage van 50%* – zo’n vier miljard gulden per jaar zullen kosten” [cursief in origineel] (Delphiconsult 1995: 7). Het SCP schrijft echter: “de situatie van de etnische groepen ... is op het ogenblik vrij ongunstig. De werkloosheid loopt op tot 50% per groep” (Van Praag 1988: 5), met andere woorden, de werkloosheid verschilt van groep tot groep en bedraagt maximaal 50%. Verder schrijven ze:

De beperkingen van deze analyse zijn door het SCP zelf aangegeven: alleen de kostenkant is geanalyseerd<sup>617</sup> en de opbrengstenkant is buiten beschouwing gelaten; het betreft een indicatie op basis van een berekening die grof en provisorisch is; kenmerken van de onderzochte groep zijn in de tijd gelijk gehouden, terwijl dit ongetwijfeld een onjuiste aanname is” (Delphiconsult 1995: 7).

Het echter onduidelijk of de schrijvers van *Goudmijn of bodemloze put* het stuk van Van Praag (1988) zelf gelezen hebben. Het overzicht van ‘verwante studies’ dat zij geven, bestaat voor een belangrijk deel uit parafraseringen of zelfs letterlijke citaten van (Muus 1992) zonder dat ze dat vermelden. Het bovenstaande citaat is bijvoorbeeld

vrijwel letterlijk overgenomen uit (Muus 1992: 32) inclusief de onjuiste bewering dat het SCP alleen de kostenkant analyseerde.<sup>618</sup>

Delphiconsult concludeert dat de minderheden er over de gehele onderzochte periode 1960-1993 ongeveer 27 miljard gulden hebben bijgedragen aan de staatskas. In de periode 1960-1980 was het saldo elk jaar positief en droegen de minderheden in totaal 36 miljard gulden bij en de periode 1981-1993 was het saldo elk jaar negatief en kostten de minderheden in totaal 9 miljard gulden:

“Toch blijkt de balans van kosten en baten voor de staatskas nog tot 1980 positief te zijn. De weloverwogen investering in etnische minderheden heeft aan de Nederlandse staatskas tussen 1960 en 1980 ongeveer **36 miljard gulden** bijgedragen en vervolgens een kleine **9 miljard** gekost, uitsluitend in de jaren tachtig en negentig” (Delphiconsult 1995: 37).

Bij deze berekening kunnen echter een aantal kanttekeningen worden geplaatst. Ten eerste worden de kosten voor de AOW niet meegenomen in de berekening, met als argument dat er sprake is van onderconsumptie door allochtonen (Delphiconsult 1995: 17).<sup>619</sup> Onderconsumptie is echter geen valide argument om de hele post dan maar weg te laten. Hier wreekt zich ook de methodologische aanpak van Delphiconsult. Vanuit een *generational accounting* perspectief (zie §3.7.2) is direct duidelijk dat voorzover de huidige onderconsumptie veroorzaakt wordt door de relatief lage gemiddelde leeftijd van minderheden, dit gepaard gaat met relatief grote *toekomstige* kosten.<sup>620</sup> Ook de kosten voor de WAO en AAW worden niet meegenomen in de berekening met als argument dat deze “rechtstreeks uit de premieopbrengsten bekostigd” worden en “strikt genomen niet op deze balans thuis” horen (Delphiconsult 1995: 18). Opvallend is verder dat de overconsumptie van de ABW door immigranten op 8% geschat (Delphiconsult 1995: 20). Deze schatting is – voorzichtig geformuleerd – tamelijk laag; op basis van de cijfers die Delphiconsult zelf gebruikt zou de overconsumptie eerder rond de 155% moeten liggen.<sup>621</sup>

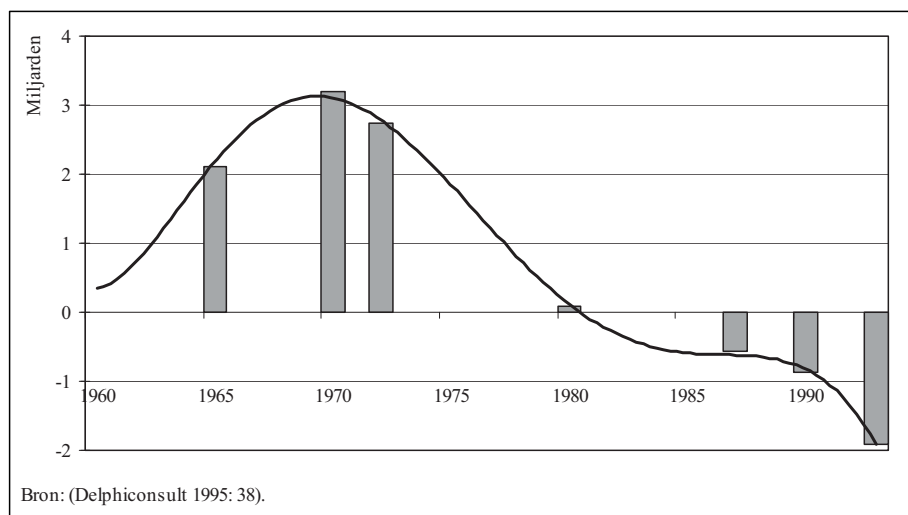
De vier genoemde regelingen die hier geheel (AOW, WAO & AAW) of vrijwel geheel (ABW) buiten beschouwing worden gelaten, vormen echter een aanzienlijk deel van de kosten waardoor het resultaat sterk in positieve zin wordt vertekend. Vergelijken we de gegevens van Delphiconsult met die van het Ministerie van Financiën (Min. Fin. 1988: 28, Bijlage 11) dan ligt de onderschatting van de kosten die veroorzaakt wordt door het weglaten van genoemde posten rond 1990 in de orde van grootte van miljarden guldens per jaar. Over de periode 1974-1993 moet het totale effect van deze onderschatting derhalve in de orde van grootte van tientallen miljarden guldens liggen.

Aan de batenkant telt Delphiconsult het immigratiesurplus (zie Box 3.1) zonder meer op bij de baten. Het gaat om aanzienlijke bedragen, oplopend tot 470 miljoen gulden in 1993. Over de periode 1965-1993 gaat het totaal om ongeveer 4,5 miljard gulden.<sup>622</sup> Het immigratiesurplus is echter een theoretische winst die empirisch alleen gerealiseerd zal worden als aan een aantal voorwaarden is voldaan, waaronder een voldoende hoge participatiegraad. Gezien de lage participatiegraad van bepaalde minderheidsgroepen is het uiterst twijfelachtig of er in het geval van Nederland daadwerkelijk een dergelijke immigratiewinst geboekt is (vergelijk: Van Dalen 2001c: 103). Ook gaat Delphiconsult voorbij aan bepaalde kanttekeningen die in de literatuur wor-



den gemaakt. Zo is er alleen een immigratiesurplus als de lonen van autochtonen daadwerkelijk dalen (zie Box 3.1, vergelijk: Borjas 1995), hetgeen gezien het beschikbare empirische bewijs twijfelachtig is (zie §3.7.3 en voor het Nederlandse geval bijvoorbeeld: Zorlu 2002).<sup>623</sup> Afgezien daarvan hoort de post ‘immigratiesurplus’ helemaal niet thuis op een balans van fiscale kosten en baten. Het immigratiesurplus is niets anders dan dat deel van de door immigratie veroorzaakte toename in het nationaal inkomen dat *niet* toevalt aan de immigranten in de vorm van loon. Een fiscale balans verkrijgt men door elke gulden of euro te turven die de schatkist in een bepaald jaar ingaat of uitgaat. Dat deel van het immigratiesurplus dat eventueel in de schatkist terecht komt (of er minder uitgaat) is daar uiteraard al bij inbegrepen en mag niet nog een keer geteld worden. Opvoeren leidt dus tot dubbel telling en wat dat betreft lijkt *Goudmijn of bodemloze put* dus aan hetzelfde manco als het BEA-rapport.

**Figuur 8.1** Netto saldo van de kosten en baten van immigratie in de jaren 1965, 1970, 1972, 1980, 1987, 1990 & 1993 (trendlijn toegevoegd<sup>624</sup>)



Wat betreft de receptie in de media had *Goudmijn of bodemloze put* een voor-sprong omdat VNU-uitgevers de opdrachtgever was. Kalshoven stelt dat de “gerecyclede versie van Türkkols scriptie als hard (en goed) nieuws gebracht [werd] door de regionale dagbladen van VNU”.<sup>625</sup> Maar ook vijf jaar later – bij de ophef naar aanleiding van de publicatie van Lakemans *Binnen zonder kloppen* (zie §8.7) – werden de conclusies uit *Goudmijn of bodemloze put* als serieus tegenargument gebruikt:

“Tegenover de berekeningen van Lakeman, die hem in economisch-wetenschappelijke kring veel kritiek opleverden, staan andere geluiden. Zo kwam het Amsterdamse onderzoeksbureau Delphiconsult in 1995 met het rapport *Goudmijn of bodemloze put?* waarin juist werd betoogd dat de staat aan belastingen en premies veel meer binnenkreeg dan aan minderheden werd besteed in de vorm van vooral sociale zekerheid, sociale voorzieningen, onderwijs en gezondheidszorg”.<sup>626</sup>

Gezien hun stellingname in de inleiding lijkt de primaire doelstelling van de auteurs van *Goudmijn of bodemloze put?* om een positief beeld te schetsen van de economische bijdrage van minderheden. Dat is tot op zekere hoogte gelukt. In tegenstelling tot BEA (1994) doen ze dat niet door alleen de baten te analyseren. Wel laten ze een aantal cruciale kostenposten weg en tellen ze ten onterechte het migratiesurplus bij. Dat levert een forse overschatting op, vooral in de tweede helft van de door hen onderzochte periode. Zo komen ze uit op een flink positief saldo. In de inleiding beloven de auteurs van *Goudmijn of bodemloze put* om in hun “onderzoek de bijdrage van de etnische minderheden in Nederland nadrukkelijk naar voren [te] halen in relatie tot de ‘kostenfactor’” (Delphiconsult 1995: 5). Er kan niet anders gezegd worden dan dat zij hun belofte gestand hebben gedaan. Ondanks de positieve vertekening blijkt uit hun resultaten echter duidelijk een negatieve trend. Vanaf 1980 is het saldo elk jaar negatief en er treedt vanaf 1990 bovendien een versnelling op in de toename van het negatieve saldo (zie Figuur 8.1). Zo bezien lijkt de “weloverwogen investering in etnische minderheden” (Delphiconsult 1995: 37) vooral een investering voor de korte termijn te zijn geweest.

## 8.7 Binnen zonder kloppen

*Binnen zonder kloppen* (Lakeman 1999) bestaat uit twee min of meer gescheiden gedeelten. Het eerste deel is een reconstructie van de naoorlogse geschiedenis van emigratie en immigratie in Nederland. Het tweede deel betreft een analyse van de kosten en baten van immigratie. Het eerste deel was aanvankelijk bedoeld als inleiding tot het tweede deel, maar Lakeman vond het onderwerp dermate interessant dat het uitgroeide tot een min of meer zelfstandig deel van het boek.<sup>627</sup> De algemene doelstelling van het boek is om aan te tonen dat het naoorlogse emigratie- en immigratiebeleid een groot economisch fiasco is geweest. De conclusies die Lakeman trekt over het Nederlandse migratiebeleid zijn tamelijk negatief. Waar Nederland in de jaren vijftig (goede) arbeidskrachten stimuleerde om te emigreren, haalde het in de jaren zestig gastarbeiders binnen die in de jaren zeventig al weer grotendeels overtollig bleken te zijn. Het bedrijfsleven profiteerde korte tijd, maar uiteindelijk werden de kosten op de verzorgingsstaat afgewenteld, aldus Lakeman (1999). De hoofddoelstelling van *Binnen zonder kloppen* is het geven van een analyse van de kosten en baten van de immigratie van asielzoekers en van Turkse en Marokkaanse gastarbeiders. De totale kosten van immigratie schat Lakeman (1999: 133) voor het jaar 1999 op 13,7 miljard gulden (€6,2 miljard), oftewel 1,6% van het toenmalige BBP.<sup>628</sup> De cumulatieve kosten van de immigratie van Turkse en Marokkaanse gastarbeiders schat hij over de periode 1974 tot 1999 op tenminste 70 miljard gulden (€32 miljard) en inclusief rente het dubbele daarvan. De additionele bedrijfswinsten bedroegen over de periode 1960-1972 ongeveer 1,1 miljard euro (Lakeman 1999: 200).

Lakemans positie binnen het Nederlandse migratie-economisch onderzoek is opmerkelijk. Die positie kan het best omschreven worden als die van de ‘volkomen buitenstaander’. Lakeman is niet verbonden aan een van de relevante kennisinstellingen, noch aan het minderhedenonderzoek of een relevante tak van economisch onderzoek. Ook schreef hij *Binnen zonder kloppen* op eigen initiatief en niet in opdracht van een belanghebbende partij. In het dagelijks leven strijdt Lakeman als voorzitter van de

Stichting Onderzoek Bedrijfs Informatie (SOBI) tegen misstanden in het bedrijfsleven. Daarbij neemt het nietige SOBI het op tegen de giganten van het internationale bedrijfsleven, zoals in de geruchtmakende boekhoudfraudezaak tegen Ahold.<sup>629</sup> Lakeman wordt soms omschreven als ‘de luis in de pels van het Nederlandse bedrijfsleven’ en heeft diverse boeken over mistanden in dat bedrijfsleven op zijn naam staan.

Ik interview Lakeman in zijn werkkamer op het SOBI dat op een bijzonder idyllische plek gevestigd blijkt te zijn en uitkijkt op de Vecht die vredig voorbij stroomt. Ik word vriendelijk ontvangen en Lakeman maakt geen enkel voorbehoud ten aanzien van het gebruik van het interview. Lakeman omschrijft zichzelf als iemand die zeer onafhankelijk denkt en die indruk maakt hij tijdens het gesprek inderdaad. Hij is niet iemand die zijn woorden op een goudschaaltje weegt en hecht er aan de dingen te zeggen zoals hij ze ziet. Tijdens het interview en op verschillende plaatsen in *Binnen zonder kloppen*<sup>630</sup> blijkt dat hij zich enerzijds wel bewust is van de emotionele en normatieve connotaties van sommige woorden die hij kiest, maar dat hij anderzijds weinig behoefte heeft om zijn boodschap te verhullen. Sterker nog, hij lijkt in woord en geschrift een voorkeur te hebben voor een scherpe, soms wat provocatieve toon.

Ook ten aanzien van de ontstaansachtergrond van *Binnen zonder kloppen* speelt dat laatste mee: uit het interview blijkt dat het boek deels bedoeld is als ‘een knuppel in het hoenderhok’, maar daarnaast speelt ook mee dat Lakeman aanvoelde dat hij met het onderwerp ‘kon scoren’.<sup>631</sup> In het voorwoord zegt hij het volgende over de ontstaansachtergrond:

“De constatering [van de Tijdelijke Wetenschappelijk Commissie Minderhedenbeleid] dat de discussies [over migratie] vaak gekenmerkt worden door gebrek aan adequate informatie, is helaas juist. Bij de bestudering van immigratievraagstukken wordt overwegend aandacht geschonken aan sociale en culturele aspecten. In Nederland zijn de economische effecten van immigratie zelfs nooit berekend. ... Naar aanleiding van mijn kritisch volgen van het Nederlandse bedrijfsleven, is mij meermalen verzocht ook het overheidsoptreden te onderzoeken. Dat vond ik overbodig gezien het grote aantal personen dat zich beroepshalve met de overheid bezighoudt. Toen echter duidelijk werd dat niemand in de door de Wetenschappelijke Commissie gesignaleerde leemte voorzag, besloot ik dat alsnog te doen. De immigratie-economie is een aantrekkelijk studiegebied omdat de immigratie een belangrijk economisch verschijnsel is en desondanks een onontgonnen onderzoeksterrein vormt. De link met mijn eerdere studies over het bedrijfsleven is dat ook de immigratie-economie zich op het grensvlak van economie en recht afspeelt. Ik heb weinig aandacht besteed aan de culturele en sociale aspecten van immigratie. Niet omdat die zonder belang zijn, maar omdat op dat gebied wel vele boeken en studies bestaan” (Lakeman 1999: 8).

Lakemans werkwijze laat zich het beste illustreren aan de hand van een citaat. In de volgende passage rekent hij voor wat de kosten en baten zijn van een ‘asielchtpaar met 3 kinderen’:

“Voor asiel-immigranten is op dezelfde wijze een macro-economische kosten-batenanalyse op te stellen als voor alle immigranten. De opvang van asiel-immigranten kostte in 1998 ruim twee miljard gulden. Deze kosten hebben alleen betrekking op de directe opvang, voedsel, tolken, ambtenarensalarissen, zakgeld voor de bewoners van de asielcentra, huur van opvangcentra enzovoort. Vele toe-

gelaten asiel-immigranten komen, ondanks hun opleidingsniveau, nooit aan de slag. Niet alleen de voormalige IND-directeur mr. H. Nawijn bekleemtoonde dat op 23 januari 1999 in een Telegraaf-interview, maar uit de CBS-cijfers komt hetzelfde beeld naar voren. Een van de oorzaken is dat juist kennis van hoogopgeleiden snel verouderd wanneer men die niet bijhoudt. En van bijhouden van kennis is geen sprake in de opvangcentra, waar men twee of drie jaar opgeborgen wordt alvorens men te horen krijgt of men tot Nederland wordt toegelaten. Volgens het CBS ontving een echtpaar met drie kinderen en een bijstanduitkering in 1997 van de overheid netto ruim 29.000 gulden. Wanneer men de kosten van medische voorzieningen daarbij optelt (3.300 gulden per persoon) komt men op 45.000 gulden. Inclusief woonsubsidies komt men op 51.000. Na vijftien jaar zijn de kinderen de deur uit. Dan vallen de kosten terug tot 26.000. Na veertig jaar (inclusief AOW-jaren) zijn de kosten dan 1.415.000 gulden. Dan heeft men het alleen over directe steun en niet over onderwijs, justitie, of externe maatschappelijke kosten. Wanneer deze laatste zeer voorzichtig op gemiddeld vijftieng procent per jaar worden geschat, komt men op een totaal van 1.769.000 gulden voor een asiel-echtpaar met drie kinderen dat naar Nederland komt, dertig jaar niet werkt en dan zeven jaar van de AOW geniet. Als de helft van de asiel-immigranten in eigen onderhoud zou voorzien, hetgeen een optimistische veronderstelling lijkt, en de andere helft niets kost, kost zo'n asiel-echtpaar gemiddeld de helft van 1.769.000 ofwel ruim 884.000 gulden. De immigratie van 10.000 asiel-echtparen kost dus meer dan acht miljard gulden over hun resterende leven" (Lakeman 1999: 153-154).

Er is behoorlijk wat kritiek geweest op de uitvoering en formulering van Lakemans kosten-batenanalyse die een hoog 'sigarendoosjesgehalte' zou hebben (zie De Lange et al. 2002: 147 voor een beknopt overzicht van deze kritiek). Muus schrijft bijvoorbeeld een opiniestuk met de titel *Kosten van migratie niet bewezen* waarin hij stelt dat Lakeman er zich "bij het onderbouwen van zijn aannames met een Jantje van Leiden afmaakt".<sup>632</sup> Voor een deel is deze kritiek terug te voeren op de populair-wetenschappelijke opzet van het boek. Het zou – met name voor collega-economen – wellicht overtuigender zijn geweest als de econometrist Lakeman zich (methodologisch) had gebaseerd op de bestaande migratie-economische literatuur, desnoods weggestopt in bijlagen of in het notenapparaat om de toegankelijkheid voor een breder publiek niet in het geding te brengen.<sup>633</sup> Overigens is de *uitkomst* van bovenstaande rekenexercitie – een negatief saldo van circa 400 duizend euro voor het genoemde gezin asielmigranten – in vergelijking met recenter onderzoek zeker niet onrealistisch te noemen.<sup>634</sup>

Voor Lakeman vormt de stijl van formuleren zoals in bovenstaand citaat juist een bewuste keuze die hij maakte met het oog op de kritiek die hij verwachtte: "Ik wilde gewoon simpel sommetjes neer leggen, ... heel compact en bescheiden" en zo "kaal mogelijk historisch en economisch" verslag doen "om weinig aangrijpingspunten te geven voor kritiek", juist omdat het onderwerp destijds "nog zo *hot*" was.<sup>635</sup> Daarom gaf hij geen adviezen en nam hij geen scenario's of voorspellingen op, want daarmee "maak je je juist kwetsbaar".<sup>636</sup> Verder hield hij bewust "alle cultuur er uit" – "dat geeft maar onnodige fricties" – en heeft hij in het "boek geen buitenlander beschul-

digd” om er aan toe te voegen: “die zijn niet schuldig ... de meesten zijn ... uitdrukkelijk uitgenodigd”.<sup>637</sup>

Lakeman mag dan de immigranten niet direct aanvallen, maar hij overtreedt wel het lange tijd in het minderhedenonderzoek vigerende verbod op *blaming the victim*, door de kosten van immigranten direct in verband te brengen met een relatieve verarming van Nederland in het algemeen en de verlaging van het inkomen van ambtenaren en uitkeringsgerechtigden in het bijzonder (Lakeman 1999: 133). In het interview benadrukt Lakeman dat het negatieve macro-economische effect van immigratie beslist niet onderschat moet worden. “Wanneer men de hulp aan immigranten meeneemt besteedt Nederland jaarlijks 4 miljard aan immigratie”.<sup>638</sup> Mede door immigratie is Nederland nu armer als het had kunnen zijn. Bij de oprichting van de EEG was Nederland het rijkste lidstaat van de zes landen en ondanks de aardgasbel en de sterk gestegen vrouwenparticipatie is Nederland in de rangorde flink gedaald. “Dat komt omdat Nederland alleen maar mensen heeft geïmporteerd – veel meer dan andere landen – die te weinig kunnen bijdragen”.<sup>639</sup> Hij contrasteert de Nederlandse situatie met die in Frankrijk, waar veel immigranten bij binnenkomst al Frans spreken. Verder wijst hij op de VS die al decennia lang hoogopgeleiden weet aan te trekken. “Dan wordt je wel beter van die immigratie” stelt Lakeman, om er aan toe te voegen: “maar dat is een uiterst asociale selectie, die ... overigens ook in Europa een [klein] beetje gaat opkomen”.<sup>640</sup>

*Binnen zonder kloppen* is de eerste kosten-batenanalyse met een negatief saldo sinds 1988. In de jaren negentig werd echter algemeen aangenomen dat de nettobijdrage van minderheden aan de economie negatief zou zijn.<sup>641</sup> Dat roept drie vragen op: (i) is het werkelijk zo duidelijk dat een kosten-batenanalyse een negatief resultaat zal hebben, (ii) waarom kwam dan niet eerder iemand met een kosten-batenanalyse met een negatief saldo en (iii) waarom kwam Lakeman daar in 1999 juist wel mee. Over de eerste vraag is Lakeman heel duidelijk:

“Ik denk dat iedere econoom die daar een dagje naar kijkt ... ogenblikkelijk ziet dat het een verliesgevende *business* is. ... Kijk, ... er zijn twee basisgegevens, daaraan kun je het ogenblikkelijk zien. Ten eerste de arbeidsparticipatie en ten tweede het genoten inkomen, want dat bepaalt dus het nut voor de maatschappij van een immigrant. Nou ja, dat is ver beneden het gemiddelde. [Wat betreft] de economische gevolgen van migratie kun je twee facetten onderscheiden. Ten eerste voor het bedrijfsleven ... en voor bedrijfsleven heb ik aangetoond: er is inderdaad een positief effect, niet bijzonder groot, maar toch. ... Maar daarna [was er] een veel groter negatief effect voor de overheid. ... Afgezien van begrotingsoverschotten en tekorten kun je zeggen: ‘de rijksoverheid speelt quitte op iedereen bij elkaar’. Dus met het gemiddelde inkomen en met de gemiddelde arbeidsparticipatie heeft de overheid een nulresultaat. Dus als je dan een bevolkingsgroep binnenhaalt met een arbeidsparticipatie niet van 80%, maar van 40%, nou dan gaat het er alleen maar om hoe groot zou het effect zijn. Maar iedere econoom ziet echt gewoon direct dat het een verliesgevende *business* is. Lijkt mij hoor”.<sup>642</sup>

Dat er een negatief saldo was volgens Lakeman al vanaf de jaren zeventig evident: “als mensen niet meer werken en door de staat ondersteund worden. Dat is toch zo simpel als wat”.<sup>643</sup> Het ging wat hem betreft vooral om de grootte van het effect.

Toen Lakeman bezig was met de voorbereidingen voor *Binnen zonder kloppen* vroeg hij aan een aantal economen die hij kende uit zijn privé-kring “hoeveel denk jij dat immigratie kost?”<sup>644</sup> De antwoorden varieerden, maar vertelt Lakeman: “iedereen zat te laag, waanzinnig veel te laag ... ik had het aanvankelijk ook niet in de gaten hoeveel het eigenlijk kostte, het was voor mij aanvankelijk ook wel een verassing”.<sup>645</sup> Echter, niet iedereen die hij het vroeg was die mening toegedaan: “Een aantal economen zei: ‘dat kost niks, dat brengt wat op’ ... sommige economen zeiden ‘ze werken hier toch en iemand die werkt is automatisch positief’. Dus zo simpel werd er wel gedacht”.<sup>646</sup>

Dat brengt ons bij de volgende vraag: als het dan voor zoveel mensen al zo lang duidelijk is dat het saldo negatief is, waarom bracht dan niemand die boodschap eerder? Voor een deel wijt Lakeman dat aan het politieke klimaat. In de jaren vijftig en zestig speelde economische argumenten een belangrijke rol bij het wervingsbeleid dat “zuiver werkgeversgericht” was: “goedkope arbeiders aantrekken en de lonen van aanwezige arbeiders drukken”.<sup>647</sup> Door de oliecrises verviel die economische basis echter, aldus Lakeman. Daarna brak echter een periode aan die hij aanduidt met de term ‘post-Hitler tijdperk’: “in heel Europa was in de jaren tachtig en negentig een positieve sfeer tegenover immigratie die niet op economische dingen gebaseerd was”.<sup>648</sup> Die houding verklaart hij uit de “ongelooflijke diepe psychologisch nasleep” van de Tweede Wereldoorlog, die mensen het gevoel gaf “we mogen nooit meer vijandig doen ... tegenover mensen die het moeilijk hebben of die hier willen komen”.<sup>649</sup> De internationale verdragen zoals het Vluchtelingen verdrag zijn eveneens “een vrucht van het post-Hitler tijdperk”.<sup>650</sup> Het leidde ook tot “een soort McCarthyism”.<sup>651</sup> Een kosten-batenanalyse produceren met een negatief saldo kon in dat klimaat niet: “je werd als een fascist, een racist, een crimineel en zo afgeschilderd door iedereen als je dus zei ‘dit is allemaal verliesgevend deze zaak, we kunnen beter het geld in de Hoogovens verstoken of gewoon naar die landen brengen’”.<sup>652</sup>

Daarnaast speelde volgens Lakeman ook een breed gedeeld solidariteitsdenken. Dat verklaart hij voor een belangrijk deel uit de vanaf de jaren zestig door aardgasbaten en economische groei sterk gestegen welvaart: “In maatschappelijke discussies kwam je dat regelmatig tegen, die enorme welvaart. ... Dat gaf allemaal een goede voedingsbodem [voor een gevoel van] ... ‘het kan niet op’. En als het niet opkan heb je vanzelf meer solidariteit dan wanneer je tekort komt”.<sup>653</sup> Dat solidariteitsgevoel “speelde niet alleen in de immigratie-industrie”, maar had een “brede maatschappelijk basis”.<sup>654</sup> Lakeman spreekt ook van een “zieligheidsgevoel” dat een “sterke variant is van het solidariteitsgevoel”.<sup>655</sup> Ook dat solidariteitsgevoel verzette zich tegen het uitvoeren van een kosten-batenanalyse. De redenering luidde dan “het zijn toch zielige mensen, die hebben onze hulp nodig” en “je mag niet egoïstisch zijn”.<sup>656</sup>

Toch zou men denken dat er twee academische velden zijn – economie en minderhedenstudies – waar mensen – net als Lakeman zelf – gemotiveerd hadden kunnen raken door het feit dat migratie-economisch onderzoek in Nederland braakliggend terrein was. Dat gold in het bijzonder voor kosten-batenanalyses. Juist zo’n normatief omstreden terrein biedt ook mogelijkheden tot profilering, maar Lakeman meent dat de normatieve restricties toch te sterk waren:

“Een jonge [academische] econoom die na een paar dagen praten of lezen weet dat de zaak verliesgevend is, nou die denkt ‘Weet je wat? Ik ga carrière maken, wetenschappelijk mezelf profileren met een studie. Ik ga eens uitrekenen hoeveel dat is’. Maar wáár wil hij zich profileren? Een wetenschappelijk ambitieus persoon kijkt denk ik ook wel wat voor functies hij kan krijgen met de studies die hij doet. ... Nou, dan kom je tot de conclusie: ... ‘hier maak ik me niet populair mee’”.<sup>657</sup>

Vanuit het minderhedenonderzoek was ook weinig te verwachten. In de eerste plaats werd dat “gedaan werd door sociologen, antropologen en juristen, ... economen deden geen onderzoekingen”.<sup>658</sup> Belangrijker was echter dat minderhedenonderzoekers belangen hadden. Vanaf de jaren zeventig was er een “hele immigratie-industrie” ontstaan waarin veel advocaten, ambtenaren en wetenschappers emplooi hadden.<sup>659</sup> Het algemene klimaat was “zeker niet kritisch tegenover immigratie. In zo’n omgeving gaan de mensen die in dat wereldje horen en zich bewegen en daar ook hun geld verdienen, niet een kritische studie entameren, want ja, wie moet dat betalen? Daar krijg je geen subsidie voor denk ik”.<sup>660</sup> Maar behalve subsidie ging het ook om eigenbelang, aldus Lakeman. Over een vooraanstaand minderhedenonderzoeker zegt Lakeman bijvoorbeeld: “die leeft van de mensenhandel, zeg maar eventjes. ... Die gaat daar natuurlijk niet kritisch tegen aan, want dan is ie op zijn minst de helft van zijn klanten kwijt. ... Hij is hoogleraar, maar ik zie hem meer als een adviseur dan als een hoogleeraar ... en ik ben niet de enige die hem zo ziet”.<sup>661</sup> Dus, besluit Lakeman, “iedereen die vanuit zijn beroep bemoeienis had met immigratie”, die was automatisch pro-immigratie. ... Ik zie het niet als een complot hoor, het zijn gewoon natuurlijke tendensen”.<sup>662</sup>

Die perceptie van de ‘immigratie-industrie verklaart ook waarom Lakeman soms zo ongemeen fel uithaalt naar het minderhedenonderzoek: “Ik heb in mijn boek die immigratie-industrie ... wel duidelijk willen afbranden en ik geloof ook wel dat dat gelukt is”.<sup>663</sup> Dat was “een strategisch bewuste keuze”.<sup>664</sup>

“Het was wel duidelijk dat die [‘immigratie-industrie’] mij zou gaan aanvallen dus ... ik wilde duidelijk maken welke belangen dit in de hand hebben gewerkt en dit willen handhaven. Dus die belangengroepen heb ik al bij voorbaat duidelijk willen maken voor de lezer die straks geconfronteerd wordt met kritiek op mijn boek. [Het was een] beetje een tactische invalshoek. Dus een soort preverdediging tegen aanvallen waarvan ik zeker was dat ze zouden komen”.<sup>665</sup>

Lakeman contrasteert de positie van de academische econoom en de minderhedenonderzoeker met zijn eigen positie van “volkomen buitenstaander in dat hele immigratiegebeuren”.<sup>666</sup> Hij had qua inkomen of carrière niets te winnen of te verliezen bij *Binnen zonder kloppen* en het onderwerp bevond zich helemaal buiten zijn normale werkveld en beroepsgroep. Dat wil niet zeggen dat Lakeman belangeloos was: “Ik had eigenlijk maar één belang: dat ik niet door de pers als geheel zou worden afgebrand als een knuppel die een wanprestatie neerzet”.<sup>667</sup> Daarnaast had hij ook een “maatschappelijk doel” voor ogen, namelijk dat er minder immigranten zouden komen; Lakeman wilde “dat de zaak eens een beetje zichtbaar werd [en] ... dat er [politiek] wat mee gedaan werd, ... dat het boek een beetje invloed zou hebben”.<sup>668</sup> Dat heeft het ook ge-



had volgens Lakeman. Hij noemt een aantal prominente politici die het bij zijn weten gelezen hebben, waaronder Pim Fortuyn.

Lakemans boek kon op een gemengde reactie rekenen.<sup>669</sup> Aan de ene kant was er grote verontwaardiging. “Hoe durft hij immigranten een verliespost te noemen voor de Nederlandse samenleving. Leveren ze niet heel veel op voor de Nederlandse economie?” vraagt Van Aurich van Forum, het instituut voor multiculturele ontwikkeling zich af.<sup>670</sup> “Als Lakeman zijn uitspraken in het boek niet gefundeerd onderbouwt, moet hij ze terugtrekken. Doet hij dat niet, dan overwegen wij hem daar in kort geding toe te dwingen” dreigt Akel van het Nederlands Centrum Buitenlanders.<sup>671</sup> Anderen plaatsen vraagtekens bij het nut van de hele exercitie: “Wat wil hij ermee? Met ‘harde cijfers’ aantonen dat de migranten hier niet horen? Met even harde cijfers zou je kunnen aantonen dat ouderen of gehandicapten de samenleving meer kosten dan ze opbrengen? Wat heeft zoiets voor zin?”.<sup>672</sup> Deze auteurs lijken het uitvoeren van een kosten-batenanalyse en het openbaar maken van de uitkomsten op zich zelf al verwerpelijk te vinden. Lakeman meent om die reden dat hij niet veel serieuze aanvallen heeft gehad op zijn boek. De meeste aanvallen kwamen “uit de hoek van de immigratieprofessionals” en hadden de strekking “het financieel nut van een mens mag je niet berekenen” want “een mens is een mens”.<sup>673</sup> Lakeman vond dat “gewoon lachwekkend; dan kun je de bedrijfseconomie wel afschaffen, natuurlijk. Dat kwam uit de niet-economische hoek. Het feit dat ik dit ging bestuderen, dat was al een schande”.<sup>674</sup>

Daarnaast is er economisch-inhoudelijke kritiek. Keuzenkamp, de toenmalige hoofdredacteur van *Economisch Statistische Berichten* schrijft een redactioneel commentaar met de veelzeggende titel *Exit Lakeman*. Daarin verwelkomt hij het idee om de economische effecten van immigratie te onderzoeken, maar stelt hij dat de analyse van Lakeman juist op economisch vlak te kort schiet. Hij wijst erop dat Lakeman geen welvaartsanalyse toepast. “Wat een immigrant verdient is slechts een deel van zijn welvaartsbijdrage. Een ander deel is de waardecreatie voor zijn werkgever. En dan zwijgen we nog over begrippen zoals consumenten- en producentensurplus” (Keuzenkamp 1999: 381). Hij concludeert:

“Nederland is tegen wil en dank een immigratieland. Lakeman vindt het een schande, mij lijkt het meer een feit. Gegeven de migratie is het zaak om de maatschappelijke waarde van migranten zo groot mogelijk te maken. ... Lakeman biedt daarvoor geen aanknopingspunten. De economische gevolgen van de Nederlandse immigratiepolitiek verdienen een betere analyse” (Keuzenkamp 1999: 381).

Merk op dat Keuzenkamp het idee om de economische effecten van immigratie te onderzoeken zonder meer verwelkomt en zijn pijlen louter richt op de uitvoering.

Er is echter ook bijval, bijvoorbeeld van *Volkskrant*-journalist Frank Kalshoven, die zich al eerder<sup>675</sup> verbaasde over het gebrek aan Nederlands migratie-economisch onderzoek:

“Het zou geen enkele moeite kosten over dit boek een bijterig stukje te schrijven. Het makkelijkste is een moreel verontwaardigde verhandeling met als motto: immigranten zijn mensen en over mensen mag je ten principale geen kosten-batenanalyse maken. Niet veel moeilijker is het ridiculiseren van de economische analyse zelf: Lakeman rekent op de achterkant van de sigarendoos en dat komt de ac-

curatesse natuurlijk niet ten goede. Het is zelfs wel mogelijk om de schrijver, aan de hand van uit verband gerukte citaten, uit te maken voor vreemdelingenhater – klaar ben je. Maar zo'n stukje verdient dit boek helemaal niet. Lakeman constateert in zijn voorwoord terecht dat het debat over immigratie en asielzoekers wordt gedomineerd door culturele en sociale verhandelingen. Economische aspecten van immigratie zijn stelselmatig verwaarloosd. En Lakeman doet een heldhafte poging om in deze leemte te voorzien. Heel goed”.<sup>676</sup>

Kalshoven vat hier de belangrijkste potentiële bezwaren tegen het boek samen: men mag niet in termen van nut en noodzaak over mensen en in het bijzonder immigranten denken, de auteur is een racist<sup>677</sup> en het rekenwerk is onvoldoende.<sup>678</sup> Alleen het laatste argument onderschrijft hij, maar dat weegt niet op tegen het in zijn ogen positieve feit dat er eindelijk eens over de economische effecten van immigratie geschreven wordt. Ook in meer algemene zin was er ten tijde van het verschijnen van *Binnen zonder kloppen* steun voor onderzoek naar de kosten en baten immigratie. Zo stelt NRC-redacteur Huygen “net als in Amerika zou het parlement in hoorzittingen nuchter de kosten en baten van immigratie moeten afwegen in plaats van elke discussie te smoren met ‘Auschwitz’”.<sup>679</sup>

Ook in de overige media bleef *Binnen zonder kloppen* niet onopgemerkt en kon het op een gemengde ontvangst rekenen. Lakeman trad herhaaldelijk op in discussieprogramma's op de televisie. Geruime tijd was hij “een soort vaste spreker” voor het onderwerp immigratie en tijdens die periode merkte hij dat het boek invloed begon te krijgen:

“Gedurende die tijd zag ik al duidelijk de meningen veranderen. Eerst werd ik als een halve fascist in die debatten behandeld. ... In die korte tijd merkte ik toch al dat ik [weliswaar werd gezien] als een zeer ongewenste standpuntenvertolker, ... maar toch wel als standpuntenvertolker ... en niet als een gruwelijke kerel waar je met rotte tomaten naar mag gooien – overdrachtelijk gesproken. ... Daar kon ik eigenlijk ook al aan afleiden dat mijn boek al een zekere invloed had”.<sup>680</sup>

Opvallend is dat de normatieve afkeuring die Lakeman soms ten deel viel bij dit soort televisieoptredens hem niet lijkt te hebben gedeerd. Als ik Lakeman vraag “was u een vaste spreker of een kop van jut?” antwoordt hij “nou, ik ben een beetje bot, dus het kan wel alle twee zijn geweest, dat ik het niet door had”.<sup>681</sup> Als ik vraag of hij zich ooit “boos heeft gevoeld of onheus bejegend” antwoordt Lakeman ontkennend. Hij verklaart de reacties van de mensen uit de “immigratie-industrie” uit het feit dat hij “aan hun boterham komt”.<sup>682</sup> Bovendien wist hij zich gesterkt door het veranderende opinieklimaat. Hij refereert aan een interview met GroenLinks-prominent Femke Halsema bij het televisieprogramma Buitenhof<sup>683</sup> waar hij vooral aangevallen werd op de normatieve aspecten van het boek en werd beschuldigd van het voeren van een “dubbele agenda” (te weten: immigratiebeperking). Halsema had volgens hem “het gevoel dat ze de Nederlandse bevolking achter zich had ... en dat was niet zo. Ik had het gevoel dat ik de Nederlandse bevolking achter mij had en uiteindelijk bleek ik dat ook wel te hebben, maar zij leefde nog een beetje [in het verleden]. Dat was eigenlijk een ... oude emotie in Nederland”.<sup>684</sup> Lakeman “bleef uitnodigingen ontvangen” voor dergelijke optredens, maar sloeg die op een gegeven moment af, maar niet omdat hij te

veel weerwoord kreeg. Het ging “teveel tijd kosten” en “met al die praatjes verdienen je natuurlijk geen cent”.<sup>685</sup>

Vergelijking tussen Lakeman en Van Praag (§7.2) maakt duidelijk hoe belangrijk de persoonlijke instelling en normatieve opvattingen van de kennisproducent kunnen zijn. Er zijn enkele overeenkomsten. Beiden wisten dat een kosten-batenanalyse normatief omstreden was en dat ze op morele afkeuring konden rekenen, met name van minderhedenskundigen. Maar de verschillen zijn interessanter. Ze dekten zich allebei vooraf in tegen kritiek, maar elk wel op een heel andere wijze. Van Praag nam de suggestie van de directeur van het SCP over en presenteerde de kosten-batenanalyse als een begrotingsraming. Lakeman koos voor de voorwaartse verdediging en probeerde de “immigratie-industrie” op voorhand in diskrediet te brengen als een belanghebbende partij. Het belangrijkste verschil zit echter in de subjectieve beleving. Van Praag was zelf een minderhedenonderzoeker. Ook al was hij een onafhankelijk denker en altijd enigszins in de contramine, ook al verzette hij zich tegen de overmatige identificatie van minderhedenonderzoekers met hun onderzoeksobject en het verbod op *blaming the victim*, tot op zeker hoogte had hij het gedeelde normatieve kader van het minderhedenonderzoek van destijds geïnternaliseerd. Hij voelde zich zelf bezwaard en de morele afkeuring van sommige collega’s raakte hem persoonlijk. Lakeman lijkt daarentegen helemaal niet geraakt door inhoudelijke kritiek en morele afkeuring die hem ten deel valt. Vanwege de “overwogen opzet” van het boek is er in zijn optiek geen enkele “reële aanval geweest” op de inhoud.<sup>686</sup> De kritiek die er was noemt hij ‘lachwekkend’. Ze komt voort uit ‘politieke correctheid’ of is ingegeven door gevestigde belangen. Hij lijkt erop dat hij zich ook nauwelijks moreel aangevallen kán voelen, simpelweg omdat hij de normatieve kaders van zijn criticasters totaal niet deelt. Het is in deze veelbetekenend dat hij over de invloed van *Binnen zonder kloppen* zegt: “ik denk dat iedereen wel heeft gezien dat ik niet afgebrand ben na dit boek en dat heeft enorm veel mensen moed gegeven”.<sup>687</sup>

## 8.8 Verklaring kennisproductie periode III

Om de invloed van de negen onafhankelijke variabelen op de kennisproductie in Periode III te duiden gaan we als volgt te werk. Eerst trekken we de in §7.3 geschetste ontwikkeling van de twee in Periode II dominante probleemdefinities door in Periode III en relateren deze aan de ontwikkeling van de variabelen **minderhedenonderzoek**, **science-policy nexus** en **migratiebeleid**. Ook bezien we hoe een aantal trends in het **economisch beleid** uit die periode worden doorgezet in de jaren negentig. Vervolgens richten we ons op de kerndocumenten. Eerst bespreken we het *Preadvies* van Hartog en Teulings en vervolgens in onderlinge samenhang de vijf kosten-batenanalyses die in dit hoofdstuk zijn behandeld.

We brengen in herinnering dat een groot deel van de jaren tachtig het *minderhedenperspectief* domineerde, maar dat eind jaren tachtig het *integratieperspectief* als succesvolle concurrerende probleemdefinitie opkwam (§7.3). Deze hing samen met een fundamentele herdefiniëring van de **science-policy nexus**. Er was begin jaren negentig een einde gekomen aan de tamelijk overzichtelijke verhouding tussen het minderhedenbeleid en het minderhedenonderzoek die de jaren tachtig had gekenmerkt. De WRR had zich ten koste van de ACOM geprofileerd als dominante adviseur aangaan-

de minderhedenzaken, vooral omdat ze beter aanvoelde aan welk type advies het beleid behoefte had. In die omwenteling speelde Entzinger een centrale rol. Dat ging gepaard met een soms persoonlijke demarcatiestrijd tussen Entzinger en een aantal ACOM-leden en andere prominente minderhedenonderzoekers. Door de opheffing van de ACOM in 1992, de institutionalisering van het minderhedenonderzoek en het verleggen van geldstromen naar onder meer NWO en de EU raakten minderhedenonderzoek en migratiebeleid ontvlochten. Dat leidde enerzijds tot een internationalisering van het minderhedenonderzoek en meer onafhankelijkheid van de overheid, maar anderzijds ook tot een verminderde invloed van het minderhedenonderzoek op het beleid.

Het *integratieperspectief* zoals gepropageerd in *Allochtonenbeleid* stuitte niet alleen op weerstand in de wereld van het minderhedenonderzoek, maar werd slechts geleidelijk geabsorbeerd in het migratiebeleid. Pas in de *Contourennota* van 1994 wordt gesproken van een integratiebeleid en wordt er gekozen voor een individuele benadering. De aanbevelingen van de WRR om te komen tot een dwingende en gesanctioneerde inburgering worden ook slechts ten dele overgenomen. Met name binnen DCM blijft het *minderhedenperspectief* lange tijd domineren. De toenmalige directeur-generaal Molleman meende in 1990 dat er helemaal geen behoefte was aan een nieuw beleid om het minderhedenbeleid te vervangen; het minderhedenbeleid was in zijn ogen niet mislukt, het was alleen *nog niet geslaagd* (Scholten 2007: 152). Ook zijn opvolger, voormalig ACOM-lid Hugo Fernandes Mendes meende dat Nederland met wat geduld vanzelf de economische vruchten van de immigratie zou plukken:

“De vestiging van nieuwe bevolkingsgroepen in de Nederlandse samenleving is een verschijnsel dat ons land vanaf zijn eerste begin heeft gekend. Vaak was daar verzet tegen vanuit de gezeten burgerij, maar telkens weer bleek na verloop van tijd dat die samenleving er in economische, maar ook in sociale en culturele zin door verrijkt was. Dat zegt niet alleen iets over de talenten die die nieuwe medebewoners van de Lage Landen inbrachten; het is ook een aanwijzing voor de dynamiek van de Nederlandse samenleving als geheel, die die nieuwe potenties steeds weer wist in te passen en productief te maken. Steeds weer schrikt een samenleving bij in het oog lopende immigratiebewegingen. Vanuit de collectieve ervaringen met dat soort fenomenen mag die primaire reactie gerelativeerd worden door het vertrouwen dat we er met ons allen, inclusief de nieuwe landgenoten, op den duur beter van bleken te zijn geworden. Dat gaat niet vanzelf. Allen en ieder in onze samenleving, ook de nieuw-gekomenen, zullen de tijd mogen nemen om aan de nieuwe situatie te wennen” (Muus 1994: i).

Merk op dat Fernandes Mendes hier voorbij gaat aan het cruciale feit dat de verzorgingsstaat vanaf de jaren vijftig van de vorige eeuw enorm is uitgebreid. Dit historisch perspectief<sup>688</sup> ontvouwt Fernandes Mendes in het voorwoord van een preadvies van de hand van Philip Muus waarin niet de relatie tussen immigratie en verzorgingsstaat wordt geproblematiseerd, maar juist het feit dat de verzorgingsstaat inkrimpt.<sup>689</sup> De in §7.3 geconstateerde divergentie tussen de probleemdefinitie van de regering, de WRR en Entzinger enerzijds (*integratieperspectief*) en DCM, de ACOM en het *mainstream* minderhedenonderzoek anderzijds (*minderhedenperspectief*) blijft dus ook onder het kabinet Lubbers III in stand. Hierbij moet opgemerkt worden dat de rol van de minister van BiZa (als lid van de regering en verantwoordelijk bewindspersoon voor DCM)

nogal ambigu is, een situatie die nog versterkt wordt door de personele wisselingen<sup>690</sup> die rond 1994 plaatsvonden.

Ook wat betreft het **economisch beleid** zijn een aantal ontwikkelingen uit de periode Lubbers II (1986-1989) betreffende het arbeidsmarktbeleid en de verzorgingsstaat direct door te trekken naar de periode Lubbers III (1989-1994). De nadruk bleef op een meer activerend arbeidsmarktbeleid en voortgaande herziening van de sociale zekerheid met het oog op de kostenbeheersing. Bovendien kwam er onder invloed van de Commissie-Buurmeijer (1993) een meer economische visie op de sociale zekerheid dat meer werd gezien als een systeem van gedragsprikkelers die calculerend gedrag van burgers en organisaties kunnen uitlokken. De nadruk kwam zo steeds meer te liggen op eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven. Een tweede parallel met de periode Lubbers II is dat de kosten van immigratie geproblematiseerd werden. In 1994 werden de (directe) kosten geraamd van de opvang van asielzoekers wier aanvragen in dat jaar piekten op ruim 50 duizend (Geelhoed 1994: 11).<sup>691</sup> Ook werd in opdracht van de ministeries van Sociale Zaken en Volksgezondheid, Welzijn & Sport onderzoek gedaan naar de bijstandsafhankelijkheid van asielmigranten (Hueber et al. 1995).

Teneinde de kennisproductie te verklaren laten we eerst de in de inleiding beschreven studies de revue passeren. Het werk van Ritzen, Van Dalen en Niesing et al. weerspiegelt de internationalisering van de Nederlandse economiebeoefening; de nadruk ligt op de theoretische en methodologische bijdrage aan de wetenschappelijke literatuur. Opmerkelijk is dat de studie van Niesing et al. steun geeft aan de hypothese dat voor (laaggeschoolde) immigranten een additionele *moral hazard* uitgaat van de verzorgingsstaat, immers, de onderzochte allochtonen hebben niet alleen veel vaker geringere baankansen, maar zien er ook veel vaker van af om werk te zoeken, ondanks een relatief geringer armoedevaleffect. In die zin is de studie ook beleidsrelevant. De dissertaties van Kee en Niesing over arbeidsmarktperformance en discriminatie van immigranten zijn hoogst relevant, maar borduren methodologisch en theoretisch verder op eerder buitenlands onderzoek. Verder passen deze studies in het *minderhedenperspectief* met zijn nadruk op discriminatie en racisme. De studies van Kee en vooral van Niesing en Niesing et al. laten zien dat het vrijkomen van nieuwe datasets (met name de SPVA-survey) een directe stimulans voor nieuw onderzoek kan vormen. De publicatie van Heijke is opmerkelijk omdat het argument van 'economische verarming' gesteld wordt naast het in het multiculturele *minderhedenperspectief* gangbare argument van culturele verrijking.

Dat Entzinger en Van der Zwan het initiatief tot het advies *Beleidsopvolging minderhedendebat* namen is goed te begrijpen vanuit hun ongeduld met de langzame herijking van het migratiebeleid in de richting van het *integratieperspectief*. In dit advies wordt een oplossing gezocht voor de spanning tussen immigratie en verzorgingsstaat. De *status quo* – immigratie toestaan op basis van internationale verdragen en de nieuwkomers directe toegang geven tot de verzorgingsstaat – wordt onhoudbaar geacht. Ook een substantiële reductie van de verdragsmigratie wordt onhaalbaar geacht vanwege de *bepaalde-stuurbaarheidsassumptie*, een wezenlijk uitgangspunt van het *integratieperspectief* – in ieder geval voor Entzinger, want naar achteraf zal blijken vinden Van der Zwan, Teulings en Hartog (nu) wel degelijk dat er ingegrepen moet worden op de (uitvoering van de) verdragen. Daarom werd gekozen voor tijdelijke

uitsluiting van (nieuwe) immigranten uit de sociale zekerheid, met andere woorden, het gelijkheidsbeginsel zou niet meer onverkort worden toegepast op allen die zich legaal op het territorium bevinden. Voor het beleid was dat echter een brug te ver, met name voor Hans Dijkstal die als minister van BiZa in Paars I daar invulling aan moest geven. De wijze waarop Hartog en Teulings vanuit de economische theorie invulling geven aan het *Preadvies arbeidsmarktaspecten* – de nadruk op prikkels voor de inburgeraars en de legitimatie van tijdelijke uitsluiting op basis van Borjas’ zelfselectiehypothese – past goed in de veranderende visie op de verzorgingsstaat die rond die tijd zijn beslag kreeg en met name ook het concept van de ‘activerende arbeidsmarkt’ dat binnen de WRR in zwang kwam.<sup>692</sup> In dezelfde tijd werd de spanning tussen immigratie en verzorgingsstaat door economen ook in een aantal andere publicaties naar voren gebracht.<sup>693</sup>

Tenslotte behandelen we de vijf kosten-batenanalyses. Allereerst valt op dat deze een ontwikkeling in een bepaalde richting laten zien. Muus (1992) wordt door de SER gevraagd om een kosten-batenanalyse te doen, maar doet dat niet. Bernardt (1993) wordt bij het CPB gestimuleerd om haar oorspronkelijke scriptieopzet uit te breiden met zo’n analyse, maar ziet daar bij nader inzien van af. BEA (1994) vervaardigt in opdracht van BiZa een *batenanalyse*. Delphiconsult komt een jaar later (1995) met een (onvolledige) kosten-batenanalyse met batig saldo. Tenslotte komt Lakeman (1999) met een kosten-batenanalyse met een negatief saldo.

Verder blijkt uit de vijf (kosten)batenanalyses hoe groot in de jaren negentig de invloed is van het **minderhedenonderzoek** (als bestaande kennisvoorraad) op de kennisproductie. Allereerst zijn minderhedenonderzoekers kennelijk de aangewezen experts als het gaat om minderheden, ook als het gaat om een bij uitstek economisch onderwerp als een kosten-batenanalyse. Het is in die zin tekenend dat de Sociaal-Economische Raad – waar zowel Veenman als Penninx in de migratiecommissie zaten – bij sociaal-geograaf Muus aanklopt met een dergelijke opdracht. Verder waren minderhedenonderzoekers Muus en Veenman vertegenwoordigd in de begeleidingscommissie van het BEA-onderzoek. Consultatie van (minderheden)experts vormde voor Bernardt (1993) één van de redenen om af te zien van het uitvoeren van een kosten-batenanalyse. En het was Fernandes Mendes – voormalig ACOM-lid en directeur van DCM – die uiteindelijk bepaalde dat BEA géén kosten-batenanalyse kon uitvoeren. Doorslaggevend hierbij waren steeds normatieve belemmeringen als *blaming the victim* en *extremerechts in de kaart spelen* die typerend waren voor het *minderhedenperspectief*. Omgekeerd verwachtte Lakeman op voorhand de grootste weerstand vanuit “de immigratie-industrie” en ziet hij zijn positie als buitenstaander in die wereld als voorwaardelijk voor het schrijven van *Binnen zonder kloppen*. Tenslotte fungeerde minderhedenonderzoeker Veenman als poortwachter tot een heel belangrijke dataset (de SPVA-*survey*) en Veenman was zoals eerder gememoreerd op normatieve gronden tegen het uitvoeren van kosten-batenanalyses.

Verder gaat Bernardt op een heel andere manier om met bovenstaande normatieve belemmeringen dan de opdrachtonderzoekers. De laatsten proberen – elk op geheel eigen wijze – een zo positief mogelijk beeld te schetsen van de (netto) economische bijdrage van immigranten. Muus doet dat door (on)bewust bevestiging te zoeken van de politieke consensus en BEA en Delphiconsult door tegenwicht te bieden aan nega-



tieve berichtgeving over immigranten zonder acht te slaan op de meest basale economische principes. Bernardt doet dit alles niet; ze ziet af van de kosten-batenanalyse, maar gaat geen wetenschappelijk product van bedenkelijk niveau afleveren. Iets soortgelijks geldt voor het gebruik van de migratie-economische literatuur. De opdrachtonderzoekers passen de positieve resultaten gevonden in buitenlands onderzoek zonder meer toe op Nederland, terwijl economen als Van der Geest (1991), Bernardt (1993) en Roodenburg (2000) (zie §9.3) er op wijzen dat dit vanwege de lage arbeidsparticipatie en hoge werkloosheid onder immigranten niet zomaar mag.

Kennelijk worden deze economen op koers gehouden door de tweede orde normatieve en empirische uitgangspunten van de economische discipline. Ze zijn – om het in de woorden van Bourdieu (2004) te zeggen – zuinig op hun ‘wetenschappelijke kapitaal’ en willen geen reputatieschade oplopen door ondeugdelijk werk af te leveren. Bij de opdrachtonderzoekers staat daarentegen klantgerichtheid hoog in het vaandel, of zoals één van de deelnemers aan de *workshop* het enigszins cynisch onder woorden brengt: “BEA zegt tegen de opdrachtgever: ‘wat is uw probleem, dan zoeken wij de economische argumenten erbij. Het heet niet voor niets het Bureau voor Economische Argumentatie! Vraag het maar aan Henk Kamps, hij zal het beamen en er nog trots op zijn ook!’”<sup>694</sup> Een andere deelnemer trekt in dit verband een parallel met de werkwijze van juristen: ‘als je een advocaat (van de duivel) nodig hebt, ga je naar BEA’.<sup>695</sup>

Daarnaast is de invloed van het **minderhedenonderzoek** op de kennisproductie gerelateerd aan de (wederzijdse beeldvorming over) disciplinaire verschillen tussen economen enerzijds en sociale wetenschappers anderzijds. Het gaat te ver om hier op alle ontologische en epistemologische verschillen in te gaan, temeer daar er ook substantiële verschillen bestaan tussen bijvoorbeeld sociologie en antropologie, maar de belangrijkste verschillen betreffen het mens- en maatschappijbeeld en de rol van wetenschap. Enigszins stereotiep geformuleerd komt het er op neer dat economen het beeld hebben dat (sociaal-wetenschappelijk geschoolde) minderhedenonderzoekers overmatig geëngageerd zijn en middels *social engineering* de maatschappij willen veranderen. Andersom lijken veel sociale wetenschappers te vinden dat de (modelmatige) benadering van de gemiddelde econoom de gecompliceerde sociale werkelijkheid te veel versimpelt, onder meer omdat er (impliciet) wordt uitgegaan van de mens als *rational actor*. Sabatier & Weible spreken van “the classic conflict between sociologists and economists”, een conflict dat is terug te voeren op de verschillen tussen “two systems of normative reasoning: a ‘logic of appropriateness’, in which right behavior means following rules, and a ‘logic of consequences’, in which right behavior involves maximizing good consequences” (2007: 194). Disciplinaire verschillen worden in de interviews herhaaldelijk genoemd in uiteenlopende bewoordingen en we zullen er ook in het volgende hoofdstuk nog voorbeelden van tegen komen.<sup>696</sup>

Ik wil benadrukken dat het hier geschetste beeld op verschillende manieren genuanceerd kan worden. Zo is er in de ‘weinig amicale verhouding’ tussen de sociologie en economie de afgelopen decennia volgens sommigen een verbetering te bespeuren en is er meer interdisciplinaire samenwerking (Stone & Wade 2007). Vanuit de sociologie en de politieke wetenschappen is er sinds de jaren zeventig een steeds opener houding te bespeuren jegens de economische wetenschap, in die zin dat een fors percentage van de artikelen (in *high ranking journals*) in deze disciplines verwijzingen



naar economische artikelen (in *high ranking journals*) bevatten (Zuckerman 2003) (al is dat andersom veel minder). Verder kan gewezen worden op het feit dat binnen de sociologie een (weliswaar omstreden) stroming is die *rational-choice* als uitgangspunt neemt (Hedström & Stern).<sup>697</sup> Ook won de psycholoog Daniel Kahneman in 2002 de Nobelprijs<sup>698</sup> voor de economie met werk dat omschreven kan worden als ‘behavioristische economie’. Het gaat derhalve deels wellicht vooral om wederzijdse beeldvorming tussen economen en andere sociale wetenschappers, maar desalniettemin kan zeker gesproken worden van een vaak forse epistemologische, ontologische en methodologische afstand tussen beide disciplines.

De (percepties van de) disciplinaire verschillen worden in verband gebracht met de geringe rol van economen in het minderhedenonderzoek. Bernard van Praag dong als SEO-directeur een paar keer mee naar onderzoeksopdrachten op het gebied van immigratie en integratie, maar dat bleek bijna onmogelijk. “Die opdrachten gingen allemaal naar het IMES” en andere minderhedenonderzoekers, aldus Van Praag:

“Bij BiZa waren ze als de dood voor economen, ... omdat ze te kritisch zouden zijn [en] er te rationeel tegen aan zouden gaan. ... Er was natuurlijk een soort [sociologenbolwerk], een soort algemeen idee van: ‘De economen snappen niks van menselijke gevoelens’. ‘Hen gaat het alleen om geld; het zijn pure rekenaars’. ‘Ze zijn niet geïnteresseerd in mensen en kunnen geen *surveys* doen’. Kortom, als je bij een ministerie kwam als econoom om daar geld voor te vragen dan moest je van zeer goede huize komen want je werd door elke socioloog – die zaten altijd op die afdelingen – [gewantrouwd]. Als je het niet minstens samendeed met een socioloog of zo, dan kwam je er helemaal niet over de drempel, omdat er een diepgeworteld vooroordeel bestond dat economen dit soort problematiek ... helemaal niet doorgrondde, ... dan ook nog afgezien van het resultaat dat het onderzoek opleverde”.<sup>699</sup>

Het lukte niet om onderzoeksopdrachten binnen te slepen, vanwege de sociologische *bias* aan de opdrachtkant, maar ook omdat daar het idee bestond dat minderhedenonderzoekers “tot de [politiek]correcte resultaten zouden komen”.<sup>700</sup> Pogingen tot samenwerking met sociale wetenschappers op terreinen *anders dan het minderhedenonderzoek* strandde eveneens op die wederzijdse disciplinaire vooroordelen.<sup>701</sup> Tenslotte wordt ook in de *workshop* naar voren gebracht dat “economen er niet tussen kwamen [omdat er] een soort ideologische congruentie [bestond] tussen ... de belangstelling en de aanpak van sociologische onderzoekers [in het algemeen] en wat men bij het beleid oppoortuun achtte in de sfeer van politieke correctheid”.<sup>702</sup> Het is in dit licht wellicht niet verwonderlijk dat de economisch geschoolde Veenman wel regelmatig samenwerkt(e) met economen als Jan van Ours en Bernard van Praag.

Een al te simpele voorstelling van zaken moet hier echter vermeden worden. Het is zeker zo dat er sprake is van een zekere onverenigbaarheid tussen enerzijds een economische benadering van het verschijnsel immigratie en anderzijds de normatieve uitgangspunten van de doorsnee sociale wetenschapper. Echter, een deel van de Nederlandse economiegemeenschap had die normatieve uitgangspunten tot op zekere hoogte zelf geïnternaliseerd.<sup>703</sup> Meer in het algemeen geldt dat Nederlandse economen linker stemmen dan het Nederlands gemiddelde (Van Dalen & Klamer 1996) en dat er sprake is van een “dominantie van PvdA-leden in economische kringen” (Van Dalen

& Klamer 2005), terwijl juist ter linkerzijde van het politieke spectrum het langst werd vastgehouden aan een ‘politiek correcte’ benadering van immigratie.

Behalve normatieve en disciplinaire aspecten, was er ook gewoon een gebrek aan belangstelling vanuit de overheid, ook vanuit de ministeries van Economische Zaken en Sociale Zaken waar wel veel economen werkzaam zijn.<sup>704</sup> De overheid nam geen noemenswaardige initiatieven tot migratie-economisch onderzoek. Dat geldt overigens ook voor de twee grote rapporten van de WRR en het CPB die in het volgende hoofdstuk behandeld zullen worden. Beleidsmakers maakten zich weliswaar zorgen over de kosten van (asiel)immigratie en de spanning tussen immigratie en verzorgingsstaat<sup>705</sup>, maar van een enigszins coherente economische visie op immigratie was geen sprake. Dat komt omdat de ‘diepe kern’ van het *integratieperspectief* zoals verwoord in *Allochtonenbeleid* aanvankelijk nauwelijks ingang vindt bij het beleid. De aanbeveling om door middel van financiële prikkels (zoals korten op de uitkering) sociaal-economische integratie van werkloze nieuwkomers af te dwingen wordt bijvoorbeeld niet overgenomen. De regering bewijst verder in haar reactie op *Allochtonenbeleid* wel lippendienst aan het idee dat immigranten menselijk kapitaal vertegenwoordigen dat aangeboord dient te worden, maar het *de facto* asielbeleid lijkt eerder een grootschalige vernietiging van menselijk kapitaal te zijn (zie §5.6, vergelijk: Zwiers 1993). Pas rond de eeuwwisseling gaat het nationaal economisch eigenbelang weer een (bij)rol spelen in de debatten over vergrijzing en arbeidsmigratie.

Een limiterende factor was voorts de beperkte databeschikbaarheid. De normatieve en wettelijke belemmeringen voor dataverzameling waren mede door het Besluit Gevoelige Gegevens (1993) wel weggenomen, maar een substantiële toename van de databeschikbaarheid liet tot eind jaren negentig op zich wachten. Verschillende economen steken de hand in eigen boezem en wijzen op de traditionele ‘luiheid’ van economen om zelf data te verzamelen.<sup>706</sup> De gegevens die wél bestonden, waren verzameld met het oog op de vraagstellingen van het minderhedenonderzoek en beleid en daardoor soms minder geschikt voor andersoortig onderzoek.<sup>707</sup> Daarnaast maakte de heterogeniteit van de niet-westerse allochtonen uitsplitsing naar deelgroepen noodzakelijk, waardoor men op basis van de bestaande datasets snel met (te) kleine subpopulaties kwam te zitten.<sup>708</sup> Tenslotte maakt een onderzoeker zich kwetsbaar als hij of zij op basis van gebrekkige gegevens onderzoek doet naar ‘politiek incorrecte’ onderwerpen.

Tot slot rest de vraag of er in de jaren negentig sprake was van een hiaat in de kennisproductie. In dit verband zijn tenminste twee typen onderzoek belangrijk. De eerste is onderzoek naar de relatie tussen immigratie en verzorgingsstaat, omdat dit zowel zeer beleidsrelevant was alsook hoogst interessant vanuit academisch oogpunt gezien de ontwikkelingen in de migratie-economische literatuur. Het tweede betreft de kosten-batenanalyse, voornamelijk vanwege de maatschappelijke interesse voor dit onderwerp. Daarnaast kan men zich voorstellen dat economen die kennisnamen van bijvoorbeeld de rapporten van BEA en Delphiconsult de behoefte voelen om te reageren op de daarin gehanteerde onderzoeksmethoden. Er lijkt dus wel een hiaat te zijn. Dat komt in retrospectief ook naar voren uit verschillende (zelf)rapportages over het CPB waarin immigratieonderzoek wordt aangemerkt als ‘blinde vlek’ (Commissie-Bakker 2001: 7; Commissie-Borstlap 2007: 21; vergelijk: CPB 2003: 75). Een gebrek

aan data, een geringe interesse van beleidsmakers en de langdurige doorwerking van het minderhedenonderzoek 'als bestaande kennisvoorraad' kunnen aangewezen worden als belangrijke oorzaken. Tenslotte speelde ook 'politieke correctheid' een grote rol, zoals in dit hoofdstuk op verschillende plaatsen naar voren is gekomen. In de interviews wordt herhaaldelijk een parallel getrokken met andere politiek en normatief omstreden onderwerpen zoals het misbruik van de sociale zekerheid (door immigranten of in algemene zin) en criminaliteit onder immigranten (vergelijk §2.5.1 en Box 8.1).<sup>709</sup>