



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

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

van de Beek, J.H.

Publication date
2010

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

van de Beek, J. H. (2010). *Kennis, macht en moraal : de productie van wetenschappelijke kennis over de economische effecten van migratie naar Nederland, 1960-2005*. Vossiuspers - Amsterdam University Press. <http://nl.aup.nl/books/9789056296261-kennis-macht-en-moraal.html>

General rights

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

Disclaimer/Complaints regulations

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

9 Kennisproductie Periode IV (2000-2005)

9.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bespreken we een drietal publicaties die verschenen in de periode 2000-2005. De eerste publicatie is het WRR-rapport *Nederland als Immigratiesamenleving* (2001). Dit rapport kan gezien worden als een opvolger van *Etnische minderheden* (1979) en *Allochtonenbeleid* (1989), maar bevat in tegenstelling tot de eerdere WRR-rapporten een hoofdstuk over de economische gevolgen van immigratie (Van Dalen 2001c: 73-81). Daarnaast bespreken we het CPB-rapport *Immigration and the Dutch Economy* (2003). Dit is de eerste brede analyse van de economische effecten van immigratie naar Nederland door het CPB sinds het CPB-rapport van 1972 (zie §6.3). Het laatste kerndocument dat we in dit proefschrift bespreken heeft betrekking op de externe effecten van immigratie die veroorzaakt worden door bevolkingsgroei (Hartog 2002c).

Zoals altijd geven we een overzicht van de niet-geselecteerde publicaties teneinde een evenwichtig beeld te geven van de kennisproductie in deze periode, die zich onderscheidt van de voorgaande periode door een flinke groei in het aantal publicaties. Voor een deel betreft dit *spin-off* van het CPB-rapport uit 2003, in de vorm van rapporten over deelaspecten (Euwals & Nieuwenhuis 2003; Euwals & Roodenburg 2003; Ter Rele 2003; Nieuwenhuis 2003) en publicaties over de bevindingen in nationale (Ewijk & Ter Rele 1999) en internationale tijdschriften (Roodenburg & Euwals 2004; Roodenburg et al. 2004). Iets soortgelijks geldt voor het WRR-rapport uit 2001, dat direct (Van Dalen 2001a) en indirect (Van Dalen 2001b) aanleiding gaf voor een aantal publicaties. Tot slot zien we dat economen zich vanaf de eeuwwisseling wat uitdrukkelijker mengen in het publieke debat over immigratie en integratie (De Beer & Beetsma 1999; Keuzenkamp 1999; Leers 2000; Dunnewijk 2001; Smit 2001b; Ter Rele & Roodenburg 2001; Schilder 2002; Hartog 2002a; Van Dalen 2002a; Hartog 2002d; Van Dalen & Teulings 2003; Hartog 2005b).

Van belang is de dissertatie van Aslan Zorlu, een promovendus van Joop Hartog en minderhedenonderzoeker Rinus Penninx. *Absorption of Immigrants in European Labour Markets* van Zorlu is na Heijke (1979) de eerste dissertatie die voor een belangrijk deel gewijd is aan de gevolgen van immigratie voor het ontvangende land. Onder de commissieleden bevinden zich Hans Heijke en Jan van Ours, evenals de Zweedse populatie-econome Gustafsson. Zorlu migreerde van Turkije naar Nederland en die achtergrond speelt mee in de ontstaansgeschiedenis van de dissertatie:

“Over the last decade, I have been increasingly fascinated by both the mechanism behind the individual decision to migrate and the consequences of migration for host countries and immigrants themselves. It is hard to identify whether my interest in this topic is determined by a simple random process or by the comparative advantage related to my own personal experiences as a ‘persistent’ immigrant. This book satisfies part of this curiosity and is the outcome of my PhD research conducted in the last four years” (Zorlu 2002: vii).

Het overkoepelende thema is de (arbeidsmarkt)absorptie van immigranten, waarbij gebruik wordt gemaakt van data uit Nederland, Noorwegen en het Verenigd Konink-

rijk. Daarbinnen komen drie subthema's aan bod. Het eerste thema zijn de looneffecten van immigratie. Deze blijken klein te zijn, zeker in vergelijking met de effecten gevonden in studies voor landen als Duitsland en de VS, al zijn de effecten op de lonen van (andere) immigranten wat groter. Bovendien zijn de tekens vaak tegengesteld, waardoor Zorlu meent dat substitueerbaarheid van immigranten en ingezetenen met vergelijkbaar menselijk kapitaal slechts een beperkte verklarende kracht heeft en dat veeleer gekeken moet worden naar gastlandspecifiek menselijk kapitaal, taalvaardigheid en de beeldvorming over immigrantengroepen. (Zorlu 2002: 175-176). Het tweede thema is het effect van de karakteristieken *gender* en etniciteit op de loonvorming. Hier wordt gevonden dat een deel van de loonvorming niet kan worden verklaard uit de productieve kenmerken van de werknemer en moet worden toegeschreven aan discriminatie op etniciteit en in mindere mate op sekse. De effecten verschillen echter sterk tussen bevolkingsgroepen. Het laatste thema is de absorptie van immigranten in de Amsterdamse arbeidsmarkt. Hier wordt gevonden dat *jobupgrading* en een grote instroom van laaggeschoolde migranten een belangrijke verklaring vormen voor de hoge werkloosheid en lage participatie van migranten in Amsterdam (Zorlu 2002: 290-291). Opvallend is tenslotte dat de reikwijdte van Zorlu's promotieonderzoek op een aantal punten bepaald is door de beperkte beschikbaarheid van gegevens in Nederland (Zorlu 2002: 266, 290).

De dissertatie van (Zorlu 2002) geeft aanleiding tot een flink aantal publicaties (Hartog & Zorlu 1999; 2002; Zorlu & Hartog 2000; 2002; 2005). Doordat Zorlu zich ook na zijn promotie toelegde op migratie-economisch onderzoek, lijkt er een pril begin van schoolvorming te ontstaan aan de UvA. Het onderzoek van Hartog en Zorlu krijgt een extra stimulans (Zorlu et al. 2004; Nicolaas et al. 2004; 2005) doordat er op initiatief van Hartog in samenwerking met het CBS een nieuw microdatabestand wordt opgezet (Hartog et al. 2003). Dit bestand maakt het mogelijk om cohorten immigranten door de tijd te volgen en biedt zo onder andere inzicht in de manier waarop immigranten ingroeien in de sociale zekerheid en arbeidsmarkt. Op basis van deze dataset kan inzicht verkregen worden in de zelfselectieprocessen ten aanzien van (retour)migratie zoals beschreven door Borjas. Zo blijken huursubsidieontvangers minder vaak te remigreren dan overige migranten, een indicatie dat de verzorgingsstaat deze categorie immigranten in Nederland houdt (Zorlu et al. 2004).

9.2 Participatie van immigranten, de economische dimensie

In 2001 verschijnt het derde grote WRR-rapport over migratie: *Nederland als immigratiesamenleving* (WRR 2001), dat zich in meerdere opzichten onderscheidt van de eerste twee rapporten. Waar *Etnische minderheden* (zie §5.5.2) en *Allochtonenbeleid* (zie §5.6.3) vooral een nationaal perspectief op immigratie en integratie ontvouwen, hanteert *Nederland als immigratiesamenleving* een meer internationaal perspectief. De probleemdefinitie is geïnformeerd door recente ontwikkelingen in wat we gemakshalve het minderhedenonderzoek noemen, met name aangaande processen van internationalisering, de onderkenning van hybride identiteiten en de opkomst van transnationale gemeenschappen. Scholten (2007: 209) spreekt van een *transnationalistisch perspectief* op immigratie, een term waar we in §9.4 op terug zullen grijpen. Daarnaast bevat *Nederland als immigratiesamenleving* in tegenstelling tot de voorgaande rapporten een

hoofdstuk over de economische effecten van immigratie (Van Dalen 2001c). Dit hoofdstuk is onderwerp van studie in deze paragraaf, maar voordat we daartoe overgaan analyseren we eerst een aantal empirische en normatieve uitgangspunten van het rapport.

9.2.1 *Nederland als immigratiesamenleving*

Het WRR-rapport heeft een dubbelzinnige houding ten aanzien van de aanname dat immigratie beperkt bestuurbaar is, die reeds naar voren werd gebracht in *Allochtonenbeleid* en de *Contourennota* (zie §5.6). Aan de ene kant presenteert de Raad immigratie als een voldongen feit. De eerste zin van het rapport luidt: “Nederland kenmerkt zich door een relatief hoog niveau van immigratie. Dit zal ook in de toekomst het geval zijn” (WRR 2001: 9).⁷¹⁰ Grondredenen van die beperkte bestuurbaarheid is de plicht tot het naleven van internationale verdragen zoals het VN Vluchtelingenverdrag en het EVRM. Door die verdragsverplichtingen zijn “de grenzen van Nederland ... poreus geworden en het is de vraag of een op nationale regels berustend toelatings-/vreemdelingenbeleid nog mogelijk en wenselijk is” (WRR 2001: 30).

Aan de andere kant zinspeelt de Raad ook op het nationale eigenbelang als uitgangspunt van het te voeren beleid. De Raad wil met *Nederland als immigratiesamenleving* “een benadering bieden om immigratie in Nederland zo positief mogelijk te laten uitpakken, voor de Nederlandse samenleving en voor de nieuwkomers zelf” (WRR 2001: 9). De Raad constateert dat “een duidelijke inhoudelijke beleidsvisie op het migratieverschijnsel ontbreekt, [waardoor vaak wordt] volstaan met een verwijzing naar bestaande internationale verdragsverplichtingen” (WRR 2001: 20). Daardoor is er sprake van

“een reactief beleid dat zich richt op opvang/wering van degenen die zich melden aan de poort. Er is tot dusver echter weinig aandacht voor vragen als: wie zijn goed te gebruiken, wie hebben we nodig? Evenmin lijkt het proces van voortgaande gezinsvorming met partners uit herkomstlanden een apart punt van aandacht te zijn, terwijl juist dit het risico met zich meebrengt dat achterstanden (in opleiding, taal) en afhankelijkheden over de generaties heen worden gereproduceerd” (WRR 2001: 20).

Hier wordt het nationaal eigenbelang geplaatst tegenover de verdragsverplichtingen. Het interessante is dat de WRR een heroverweging van de verdragen zelf voor het voetlicht brengt. Onder het kopje ‘Veranderen binnen de verdragen versus het veranderen van de verdragen’ stelt de Raad:

“De aanscherpingen van het beleid die de afgelopen twee decennia hebben plaatsgevonden in Nederland en op het niveau van de Europese Unie, zijn wel binnen de letter van de internationale verdragen gebleven. Met alle aanscherpingen van definities en het inbrengen van extra voorwaarden in het weringsbeleid kan echter de vraag worden gesteld in hoeverre nog recht wordt gedaan aan de geest van die verdragen. De huidige praktijk heeft tot gevolg dat de huidige interpretatie van de verdragen nauwelijks meer een bescherming biedt voor degenen voor wie zij toentertijd zijn bedoeld. De keuze om de verdragen zelf ter discussie te stellen, is echter moeilijk te maken. Het gevaar is immers groot dat het – in het licht van de huidige asielstroom – nauwelijks mogelijk zal zijn om overeenstemming te krijgen

over een nieuw verdrag. Toch lijkt het onvermijdelijk om, in het licht van de grote veranderingen in migratiepatronen en de huidige en de te verwachten instroom van asielzoekers, de aandacht op de verdragen zelf te richten” (WRR 2001: 89).

Het blijft echter bij suggesties, er wordt niet geadviseerd de internationale verdragen op te zeggen of de uitvoering ervan op te schorten. Op dit punt van het nastreven van het nationaal eigenbelang versus het handhaven van de internationale verdragen is het rapport tamelijk inconsistent.

Ook wat betreft de relatie tussen immigratie en verzorgingsstaat is *Nederland als immigratiesamenleving* inconsistent. Aan de ene kant wordt deze relatie – net als in *Allochtonenbeleid* – expliciet geproblematiseerd; een van de deelvragen luidt: “Hoe verloopt het proces van immigratie en welke gevolgen heeft dit verloop voor de kansen op integratie en voor de (houdbaarheid van) de bestaande verzorgingsstaatarrangementen?” (WRR 2001: 23-24). Aan de andere kant wordt deze vraag in het rapport nauwelijks uitgewerkt vanuit een economisch perspectief. Dat is des te opvallender omdat Van Dalen de relatie tussen immigratie en verzorgingsstaat als één van de meest wezenlijke kwesties beschouwde, een kwestie die hij bovendien in een aantal andere publicaties uit dezelfde periode wel aan de orde stelde. Aan de hand van het interview met Van Dalen zullen we proberen deze tegenstrijdige gang van zaken op te helderen, maar eerst beschrijven we op hoofdlijnen het economische hoofdstuk van zijn hand.

9.2.2 Hoofdpunten *Participatie van immigranten, de economische dimensie*

Het eerste dat opvalt aan Van Dalens hoofdstuk is de brede opzet. Een groot aantal onderwerpen wordt behandeld en we bekijken ze hier even in vogelvlucht. De externe effecten worden behandeld, maar wegens een gebrek aan empirische gegevens niet gekwantificeerd. Van Dalen waarschuwt in dit kader dat “een kundig doch malicieus econoom ... het verwaarloosbare immigratiesurplus of verlies [zou] kunnen opblazen tot astronomische proporties” (Van Dalen 2001c: 111). Daarnaast waagt Van Dalen zich aan een kwalitatieve analyse van de economische effecten van (etnische) diversiteit. Afhankelijk van het type diversiteit en de additionele condities kan diversiteit binnen een organisatie een nadeel zijn indien het leidt tot disfunctionele (interpersoonlijke) conflicten. Leidt diversiteit tot functionele (taakgerichte) conflicten dan kan het juist bijdragen aan de creativiteit en innovatie binnen de organisatie.⁷¹¹

Vervolgens geeft Van Dalen een model vergelijkbaar met dat in Box 3.1. Met dit model bepaalt hij het zogenaamde immigratiesurplus (zie Box 3.1) als gevolg van de aanwezigheid van immigranten (totaal 9,4% van de bevolking) op 0,15% van het BNP, ofwel €0,5 miljard.⁷¹² Van Dalen benadrukt dat het immigratiesurplus een theoretische winst is die alleen gerealiseerd kan worden als de immigranten na binnenkomst direct aan de slag gaan en hun menselijk kapitaal aansluit bij de arbeidsvraag. Aan deze twee voorwaarden is in de Nederlandse praktijk zeker niet voldaan en dat blijkt ook uit de schets die hij geeft van de arbeidsmarktperformance en de uitkeringsafhankelijkheid van (niet-westerse) immigranten.⁷¹³ Daarna geeft Van Dalen een model met drie productiefactoren; hoog- en laaggeschoolde arbeid en kapitaal (vergelijk Box 3.2). Na een schatting van de onderlinge elasticiteiten van de factoren, berekent hij het immigratiesurplus voor verschillende verhoudingen van hoog- en laaggeschoolde immigranten. Het immigratiesurplus is gering en onder bepaalde aannamen⁷¹⁴ zelfs negatief als de

immigranten voor een belangrijk deel laaggeschoold zijn. Echt substantiële winsten zijn alleen te behalen als het merendeel van de immigranten hooggeschoold is. De herverdelingseffecten zijn echter wel substantieel ten gunste van de factor kapitaal en het type arbeid dat complement is voor de immigranten (zie §3.7.3).

Verder onderzoekt Van Dalen de mogelijkheden om arbeidsmigratie in te zetten als instrument van economische politiek. Daarmee haakt hij aan bij de toen actuele discussie over arbeidsmigratie (zie §5.7.4). Ten aanzien van hoogopgeleiden geldt dat een *braindrain* een besparing oplevert van opleidingskosten, maar daar tegenover staan de aanpassingskosten en de investeringen die nodig zijn om hun menselijk kapitaal in Nederland doelmatig in te zetten. Ten aanzien van laagopgeleiden “is er zeker geen winstsituatie als men ook nog het eventuele beroep op het stelsel van sociale zekerheid er bij betreft” (Van Dalen 2001c: 130). Onder verwijzing naar Teulings (1995, zie §8.2) bespreekt Van Dalen hier de problematiek van averechtse selectie: Nederland trekt als gevolg van de egalitaire inkomenspolitiek en de uitgebreide mate van sociale zekerheid “indirect immigranten [aan] die de solidariteit ondermijnen die ten grondslag ligt aan de welvaartstaat” (Van Dalen 2001c: 130). Wil men de sociale zekerheid in stand houden, dan is uitsluiting van bepaalde categorieën immigranten onvermijdelijk: “De noodzaak van uitsluiting zal ook voor Nederland in de toekomst steeds nadrukkelijker op de voorgrond treden. Een overheid die de solidariteit binnen een royaal en omvangrijk sociaal zekerheidssysteem wil handhaven in de context van vrij verkeer van arbeid ontkomt er daarom niet aan om eisen te stellen aan nieuwkomers” (Van Dalen 2001c: 130). Tot slot bespreekt Van Dalen de mogelijkheid om conjuncturele arbeidstekorten op te lossen met tijdelijke arbeidsmigratie. Ook dat is geen echt goede oplossing. De historische ervaringen in Nederland laten zien dat tijdelijke immigranten vaak toch blijven. Verder hebben immigranten die tijdelijk (menen) te zijn weinig prikkels om te investeren in gastlandspecifiek menselijk kapitaal. Gezien de geringe en onzekere rendementen acht Van Dalen immigratie dan ook geen doelmatig instrument om binnenlandse economische problemen op te lossen. Beter is het om in te zetten op alternatieve oplossingen zoals het aanspreken van de stille arbeidsreserve en de indirecte import van arbeid via goederenhandel (Van Dalen 2001c: 131-132).

Intrigerend is het verschil tussen de nogal sombere analyse van Van Dalen en de eindconclusie van het hoofdstuk, waarin hij een tamelijk positieve toon weet te vinden.⁷¹⁵

“Dit hoofdstuk biedt een schatting van wat immigranten voor Nederland kunnen betekenen, gegeven de bestaande patronen van participatie. Bij het trekken van conclusies keren we terug naar de samenhang tussen immigratie, participatie en de institutionele arrangementen van de verzorgingsstaat. Uit dit hoofdstuk blijkt dat de welvaartswinsten van immigratie voor de Nederlandse economie beperkt zijn en dat deze relatief meer profiteert van hooggeschoolde migranten dan van laag- of ongeschoolde migranten” [onderstreping toegevoegd] (WRR 2001: 133-134).

Ook de spanning tussen immigratie en verzorgingsstaat die Van Dalen in de hoofdtekst signaleert, komt in de eindconclusies nauwelijks terug. Van Dalen is zelf niet tevreden over de bijdrage die hij aan het WRR-rapport heeft kunnen leveren. Uit onvrede verlaat hij de WRR. *Volkskrant*-journalist Ferry Haan schrijft over zijn vertrek: “Van Dalen liep bij de WRR aan tegen de onwil om op basis van een economische analyse tot

aanbevelingen voor migratiebeleid te komen. Het rapport was volgens Van Dalen een goede analyse van het probleem, maar als beleidsrapport een gemiste kans. Er stond niet in wat Nederland nu moet doen”.⁷¹⁶ In het interview nuanceert Van Dalen dit. Zijn vertrek had zeker niet alleen met *Nederland als immigratiesamenleving* te maken, maar vooral met het feit dat de WRR indertijd “een slecht functionerend instituut was”.⁷¹⁷ Ook was hij “op een gegeven moment de stroperigheid van het schrijven van rapporten zat en wilde hij weer terug naar het wetenschappelijk onderzoek”.⁷¹⁸

9.2.3 Migratie, vloek of zegen voor de Nederlandse economie?

Uit onvrede met de in zijn ogen onvolledige economische analyse van het WRR-rapport publiceert Van Dalen een artikel in *Bevolking en Gezin*⁷¹⁹ met de titel *Immigratie: vloek of zegen voor de Nederlandse economie?* Grote delen van dit artikel komen letterlijk overeen met het economische hoofdstuk van het WRR-rapport, maar er zijn twee belangrijke verschillen. In de eerste plaats gaat Van Dalen uitgebreid in op de normatieve aspecten van het doen van migratie-economisch onderzoek:

“[De groeiende en voortdurend immigratie] vragen om een oordeel over het belang van immigratie en de integratie van diezelfde immigranten voor de Nederlandse economie. Er bestaat namelijk grote onenigheid over de vraag of de komst van immigranten de economie nu versterkt of verzwakt en het woord immigratie-politiek is een zeer beladen term. Standpunten zijn sterk ideologisch gekleurd en men moet van goeden huize komen om die politiek gepolariseerde standpunten te kunnen overbruggen. In dat opzicht kan men spreken van een paradoxale situatie dat in een land als Nederland waar het cijferfetisjisme hoogtij viert zo weinig economisch onderzoek wordt verricht naar de kosten en baten van immigratie. Blijkbaar zijn de vooroordelen zo groot dat het geen zin heeft om een rationele discussie over immigratie op te zetten, een cultuur die juist weer gelegenheid geeft om pamflettistische geschriften af te leveren” (Van Dalen 2001a).

In de conclusies van *Immigratie: vloek of zegen* gaat Van Dalen verder uitgebreid in op de vraag hoe Nederlandse beleidsmakers met het oog op de houdbaarheid van de verzorgingsstaat om moeten gaan met immigratie:

“Als er een overheidsbeleid ten aanzien van immigratie geformuleerd moet worden dan schuilt dat eerder in het formuleren van (spel)regels waarmee wederzijds voordeel kan worden gehaald uit arbeidsmobiliteit. Er zijn op dat vlak twee problemen die menig Europese welvaartsstaat, en zeker de Nederlandse, onder ogen moet zien: (1) de nationale arbeidsmarkten zijn vaak niet erg flexibel waardoor hun vermogen om zich aan te passen aan (grootschalige) immigratie meer problemen oproept dan het oplost; en (2) de sterk herverdelende werking van sociale zekerheid en publieke goederen en diensten (zoals onderwijs en zorg) creëren kunstmatige prikkels om te migreren die voor Nederland niet welvaartsverhogend werken. Ter Rele en Roodenburg (2001) [zie §9.3] hebben op overtuigende wijze laten zien hoe de imperfecte integratie van niet-westerse allochtonen een forse aderlating betekent voor de Nederlandse schatkist. Op het eerste punt zou lering getrokken kunnen worden uit de ervaringen van klassieke immigratielanden. De klassieke immigratielanden kunnen echter op het tweede punt geen aanknopingspunten voor beleid bieden omdat de welvaartsstaat aldaar niet de omvang bezit die het in menig Europees land heeft. Europese welvaartsstaten, zoals Nederland, zul-

len een eigen koers moeten ontwikkelen om (interne) solidariteit en migratie met elkaar te verenigen. Op dit punt zou men kunnen experimenteren met de tijdelijke uitsluiting van sociaal zekerheidsgebruik zoals bepleit in Duitsland. ... Men zou ook de fiscale balans meer in evenwicht kunnen brengen door meer gebruik te maken van financiële prikkels waarbij migratie en integratie aan elkaar zijn gekoppeld" [onderstreping toegevoegd] (Van Dalen 2001a: 32-33).

Waarom kon Van Dalen het bovenstaand beleidsadvies – dat een logisch vervolg lijkt van zijn analyse in Hoofdstuk 4 van *Nederland als immigratiesamenleving* – niet kwijt in dat rapport? Waarom was de relatie tussen verzorgingsstaat en immigratie binnen de WRR zo'n heikel punt? Om dat te achterhalen heb ik Harry van Dalen geïnterviewd op het NIDI, zijn huidige werkgever. Van Dalen is iemand die frank en vrij spreekt en zeker niet elk woord op een goudschaaltje weegt en ook niet altijd even precies formuleert. Hij omschrijft zichzelf als iemand die houdt van puzzelen en graag over maatschappelijk relevante problemen schrijft. We laten hem aan het woord over het WRR-rapport:

"Ik kan zeggen hoe het bij de WRR toeging. De projectgroep was tijdenlang bezig met een migratierapport en dat project zat eigenlijk muurvast. ... Er was geen heldere blik. Er werd veel gepraat over 'wat nu werkelijk het probleem van Nederland als immigratieland was' en daar kwam men maar niet uit. ... En toen wilde men uiteindelijk ook de economische kant belichten. Ik was toen staflid en werd er bij gehaald om de economievisie te vertolken. Nou, toen begon ik daar gewoon eens wat berekeningetjes te maken van 'ja wat levert migratie op' en 'waar zitten nou de pijnpunten'. ... Al die stukken komen natuurlijk op een vergadering terug ... en men was toch wel een beetje geschrokken. Ja, economen hebben de naam om een beetje bot te zijn, maar je probeert gewoon zo goed en zo kwaad als het kan met de [gegevens] die je hebt het probleem in kaart te brengen. We pakten de cijfers er bij en vragen 'wat zou het nou opleveren' en 'wat zijn de zwakke punten van zo'n model'. Al dat soort vragen. Dat is gewoon een hele andere manier van kijken dan die men toen gewend was. ... Ik wilde gewoon recht toe recht aan het probleem van migratie en integratie analyseren. ... Wat mij wel eens interessant leek was het verband tussen immigratie en de verzorgingsstaat. Dat werd al redelijk snel veel te pijnlijk gevonden. ... Men was bang ... dat immigranten dan de schuld zouden krijgen van alle hervormingen in de verzorgingsstaat. Ik vond dat toentertijd eigenlijk grote onzin. ... Het is een probleem. Je ziet het ... in de internationale literatuur [en in] ... die generatiereningen van Hans Roodenburg [et al. 2003, zie §9.3]. ... Dat rapport was nog niet bekend, maar er werd binnen het CPB wel op gezinspeeld. Het leek mij toentertijd – toen ik bij de WRR zat – wel een zinnige exercitie om daar gewoon eens naar te kijken. Je zag gewoon wel heel duidelijk uit de SCP-studies dat niet-geïntegreerde allochtonen veel meer gebruik maakten van sociale zekerheid dan autochtonen of Surinamers of Indonesiërs en dat vond ik wel een interessant gegeven. Zeker als je dan naar landen als ... Amerika en Canada [kijkt] waar de integratie veel meer via de arbeidsmarkt verliep en je die verschillen in sociale zekerheidsgebruik eigenlijk niet zag. En dat gegeven hebben we niet verder uitgediept ... bij de WRR".⁷²⁰

In de kern was het normatieve bezwaar waar Van Dalen binnen de WRR op stuitte het verbod op *blaming the victim*. Dat probleem werd nog verergerd omdat men op basis

van de beschikbare gegevens “een donkerbruin vermoeden” had dat de uitkomsten niet positief zouden zijn.⁷²¹ Van Dalen vertelt hoe het concreet in zijn werk ging:

“Tijdens projectvergaderingen komen allerlei onderwerpen of hoofdstukken naar voren en daar geef je commentaar op, maar je brengt ook ideeën naar voren: ‘mij lijkt het relevant dat je over de relatie tussen verzorgingsstaat en migratie ... een stuk onderzoek doet of een hoofdstuk er aan wijdt’. Nou ja, als dat dan redelijk snel van tafel geveegd wordt dan houdt het redelijk snel op. Tenminste, iemand moet dat werk doen en als het niet relevant gevonden wordt in een groep van [acht of tien mensen], ... als je dan de enige bent, dan verlies je het pleit om daar iets over te schrijven. Het kwam in mijn herinnering herhaaldelijk terug, bijvoorbeeld bij de bespreking van mijn hoofdstuk. Ik vond die relatie tussen migratie en verzorgingsstaat in de meest brede zin van het begrip een gemiste kans van het rapport. Maar dan was wel het voornaamste argument van ‘ja maar ... dan worden al die migranten toch in een slecht daglicht gesteld of dan krijgen ze de schuld van al die hervormingen’. Ikzelf vond dat het heel sterk afhankelijk is van hoe je dat soort dingen brengt. In Duitsland wordt over dat soort dingen ook veel onderzoek gedaan. ... Ik heb toen wel ingebracht dat er in Amerika soortgelijk onderzoek was. Maar het algemeen gevoel was: ‘je schuift via een dergelijke analyse snel de schuldvraag richting migranten’. ... Die weg wilde men niet inslaan, dus ja, daar heb ik het bij gelaten. Ik dacht van ‘als niemand daar belangstelling voor heeft dan zij het zo’”.⁷²²

Van Dalen vond het “jammer voor de WRR: ... je bent toch een agendazettend instituut en je hebt de luxe om die dingen aan te pakken dus waarom dat er dan niet bij gepakt”.⁷²³

Van Dalen voert verschillende redenen op waarom dat zo was. Allereerst is dat het verschil in benadering tussen economen en andere sociale wetenschappers. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het conflict dat ontstond tussen Van Dalen en de projectleiding naar aanleiding van een (beoogd) krantenartikel, dat later in gewijzigde vorm onder de titel *Nederland en het dilemma van de barmhartige Samaritaan in Socialisme en Democratie* verscheen (Van Dalen 2001b). Dit stuk handelt in feite over de paradox tussen interne en externe solidariteit. Met name de nadruk op de gedragsaspecten – die in het *Preadvies* van Hartog en Teulings (zie §8.2) ook prominent aanwezig waren – stuitte bij de projectleiding op grote weerstand:

“De grootste miscommunicatie die tussen mij en de projectgroep ontstond, is meer de wijze waarop een econoom tegen dingen aankijkt. Dat wordt door veel wetenschappers uit aanpalende sociale disciplines [niet gewaardeerd]. Sommige dingen kun je absoluut niet zo zeggen. ... De wijze waarop ik [in dat stuk over de Barmhartige Samaritaan] het gedrag van mensen analyseer via bijvoorbeeld een speltheoretisch modelletje, ja dat werd als ‘het slechte in de mens zien’ beschouwd. ... Je bent als econoom snel geneigd dingen op een bepaalde manier te zien en actoren bepaalde motieven te geven”.⁷²⁴

Het beoogde stuk dat hij voor de *Volkskrant* had geschreven “werd absoluut niet goedgekeurd door de projectleiding. ... Het werd mij verboden om dat naar buiten te brengen, want ... het was allemaal *not done* om zo over migratie te schrijven”.⁷²⁵ Van Dalen verklaart één en ander uit disciplinaire verschillen. Onder economen kan er over omstreden “taboezaken” als (externe) kosten en baten van immigratie “gewoon ge-

praat” worden, terwijl men “in andere disciplines dan heel snel de Fortuyn-signatuur opgeplakt krijgt”.⁷²⁶ Hij duidt het als “het imperialistische karakter van de economie. ... Economen vatten onderwerpen bij de kop die eigenlijk traditioneel in andere vakgebieden horen ... en hebben dan eigenlijk geen ontzag voor heilige huisjes”.⁷²⁷

“Als [je als] econoom een kosten-batenanalyse doet ... betreed je soms gebieden waar mensen van zeggen ‘daar moet je buiten blijven’. Vragen als ‘wat is het leven waard van een mens’ ... zoals binnen de gezondheidseconomie [worden gesteld] of ‘wat zijn de kosten en baten van een veiligheidsmaatregel in het verkeer’. Het zijn redelijk natuurlijke, maar soms ook heel pijnlijke uitkomsten en ik denk dat je als econoom hebt van ‘je kunt beter weten wat er aan de hand is, dan dat je het niet onderzoekt’”.⁷²⁸

Op zich zelf zijn dit soort verschillen er natuurlijk altijd in een multidisciplinair team, maar wat de doorslag gaf is dat volgens Van Dalen de positie van economen binnen de WRR eigenlijk heel zwak was. “Het gevaar van multidisciplinariteit is dat je geen ruimte geeft voor de scherpte van bepaalde disciplines, waardoor een uiteindelijke analyse “vlees noch vis” is en dat allemaal omwille van de zogenaamde ‘multidisciplinariteit’”.⁷²⁹

Een tweede reden waarom de programmaleiding zaken als een kosten-batenanalyse werden, was de sterke polarisatie van het publieke debat over immigratie tijdens de totstandkoming van het *Nederland als immigratiesamenleving*. “Voor de een was het een multicultureel feest met alle hosannageluiden die er om heen horen. Voor de ander was het echt het einde van de Nederlandse samenleving”.⁷³⁰ Het was erg moeilijk om “tussen die twee stromingen door te laveren; ... het is gewoon supergevoelig materiaal”.⁷³¹ Op een gegeven moment gingen er zelfs geruchten dat “een raadsadviseur had gesuggereerd om het uitbrengen van het rapport over de verkiezingen heen te tillen. Dat werd natuurlijk door de WRR genegeerd, maar het tekent wel die tijd”.⁷³² De druk die uitging van de publieke opinie en ook van migrantenorganisaties werd binnen de WRR sterk gevoeld, aldus Van Dalen. De projectleiding “liep op kousenvoeten door immigratieland”.⁷³³ “Ik weet nog dat een van de voorstudies, die van Dagevos (SCP), in de pers door vertegenwoordigers van migrantengroepen door het slijk werd gehaald, terwijl het gewoon een degelijke studie was”.⁷³⁴ Er was grote behoefte aan een genuanceerd verhaal en er waren veel discussies over de vraag of “het glas nu half vol of half leeg was”.⁷³⁵ De mensen die het project leidden “opereerden op een terrein dat voor hen vreemd was en dat maakte dat ze niet altijd even zeker van hun zaak waren. Dat zal ongetwijfeld ook hebben gegolden voor de relatie tussen migratie en verzorgingsstaat”.⁷³⁶

Daarnaast had de projectgroep ook geen heldere visie op het probleem: “Er werd af en toe meer over ‘het multiculturele drama’ van Paul Scheffer [(2000)] gepraat dan dat we bezig waren om een eigen visie te ontwikkelen”.⁷³⁷ Feitelijk was de hoofdvraag tot kort voor het verschijnen van het rapport nog niet duidelijk, wat onder andere leidde tot het “doen van vooronderzoek waar later nauwelijks gebruik van is gemaakt”.⁷³⁸

Een en ander contrasteert sterk met de schets die Van Dalen geeft van zijn eigen positie. Van Dalen had zelf vrij snel zijn probleemdefinitie duidelijk. De kern van het probleem is volgens hem dat Nederland en meer in het algemeen Europa

“immigratiestromen op zich af ziet komen die kwalitatief niet aansluiten op de behoeften van het ontvangende land, althans in grote lijnen. Dat is eigenlijk iets dat ... Borjas ook al voor Amerika constateert ... maar Europa [heeft] dat in sterkere mate dan Amerika waar je toch meer een selectie hebt van ... kwalitatief hoogwaardige [immigranten]”.⁷³⁹

Zelf voelde Van Dalen totaal geen normatieve druk. Het enige waar hij zich in het algemeen druk over maakt is de vraag of zijn onderzoek economisch-inhoudelijk goed in elkaar steekt:

“Als ik een verhaal vertel, dan moet het gewoon goed in elkaar zitten. De cijfers en zo die ik gebruik moeten naar eer en geweten – hoe wankel ook – bij elkaar geraapt zijn. Dan hoef ik me nergens voor te schamen. ... Dat is over het algemeen mijn instelling. ... Ik heb zoiets van ‘laat iemand anders dan maar het tegendeel bewijzen, ik heb gewoon uit het economisch onderzoek en de gegevens die er zijn het beste er van gemaakt en dit is beeld wat ik schets’”.⁷⁴⁰

Wel pogde Van Dalen te voorkomen dat hij in dat gepolariseerde debat in het ene of andere ‘kamp’ gegooid zou worden. Dat bleek erg moeilijk te zijn. “Rond economisch gepraat over immigranten hing een verkeerde geur” aldus Van Dalen.⁷⁴¹ “Voor je het wist” werd je geassocieerd met de “columns van Fortuyn in de *Elsevier*”, of met de “superrechtse praatjes” van Wim Bosboom die in zijn televisiecolumn “berekeningen op de vingers van één hand” deed over wat “immigranten allemaal kunnen betekenen of juist niet”; daar kom je dan “als serieuze econoom achter aan en ga je dezelfde sommetjes zitten doen als Lakeman”.⁷⁴²

De derde reden die Van Dalen geeft – als het specifiek gaat om het niet doorvoeren van een kosten-batenanalyse – is opvallend genoeg databeschikbaarheid. Instituten als het CPB of SCP beschikken over

“een heel goede data-infrastructuur. Bij de WRR bestaat geen onderzoekstraditie – het is praktisch allemaal *desk research* – en wie toentertijd onderzoek wilde doen moest roeien met de riemen die hij had. Een extra nadeel is dat je vaak aangewezen bent op je eigen oordeel en van collega’s niet het ‘ambachtelijke’ commentaar krijgt dat je bij onderzoek nodig hebt”.⁷⁴³

Van Dalen had in termen van tijd en geld zeer beperkte mogelijkheden. Zeker op het terrein van immigratie had Nederland geen lange onderzoekstraditie en om integratie goed te kunnen bestuderen heb je toch longitudinale data nodig.

Dennis Broeders – die bij de totstandkoming van het WRR-rapport betrokken was – noemt het gebrek aan data zelfs één van de belangrijkste oorzaken waarom de WRR afzag van een brede analyse van de (kosten en baten in relatie tot de) interactie tussen immigratie en verzorgingsstaat. Datagebrek zou niet alleen de uitkomsten onzeker maken, maar maakte het ook onmogelijk om alle relevante factoren mee te nemen in de analyse: “in geen van die modellen zie je bijvoorbeeld terug wat het de Nederlandse economie had gekost als je geen gastarbeiders had gehad [en] dat is natuurlijk wel relevant”.⁷⁴⁴ Ook zouden economische modellen gauw te ingewikkeld worden als de institutionele context er in verwerkt zou worden, bijvoorbeeld aangaande de doorwerking van de institutionele geschiedenis van asielzoekers op hun arbeidsmarktprestaties *na* toelating.⁷⁴⁵

Van Dalen verwijst tenslotte ook naar de traditie van economen om met bestaande databestanden te werken,

“waardoor je in feite [werkt] met data die verzameld zijn met een ander doel of een heel algemeen doel. ... Het is natuurlijk altijd te prefereren om zelf de onderzoeksoptze te bepalen en data te verzamelen die het antwoord geven op je vragen. Of om het anders te formuleren: je bent net als de dronkeman die zijn sleutels in de nacht heeft verloren gedwongen om je sleutels bij de lantarenpaal te zoeken omdat het daar zo licht is. Een verstandig mens zoekt ook in het donker, maar daar is vaak wel veel meer tijd en geld mee gemoeid”.⁷⁴⁶

Hij bespeurt overigens wel een tendens om ook zelf data te genereren en zelf is hij inmiddels ook begonnen met het uitzetten van *survey*-onderzoek.

Van Dalen krijgt het dus niet voor elkaar een uitgebreide economische analyse opgenomen te krijgen in het WRR-rapport. Vooral het punt hoe de Nederlandse verzorgingsstaat immigranten moet absorberen blijft onderbelicht. Een heel belangrijke reden is een specifieke variant van *blaming the victim*: immigranten zouden de schuld kunnen krijgen van hervormingen van die verzorgingsstaat. Daarnaast speelt ook een verschil in visie; Van Dalen legt in zijn analyse meer dan de WRR de nadruk op het belang van de nationale economie. De Raad heeft in het rapport weliswaar oog voor het nationaal eigenbelang en de feitelijk belemmerende rol van internationale verdragen bij het nastreven ervan, maar maakt geen duidelijke keuzes in deze. Ook een gebrek aan data vormde een belemmering om tot een meer volledige analyse te komen. Tenslotte speelden ook disciplinaire verschillen binnen de WRR een rol (en vooral het onvermogen om deze verschillen te overbruggen) en hadden economen binnen de Raad een zwakke positie.⁷⁴⁷

9.3 *Immigration and the Dutch economy*

Het CPB-rapport *Immigration and the Dutch economy* (Roodenburg et al. 2003) is feitelijk de eerste systematische CPB-studie naar de economische effecten van immigratie sinds 1972. De vraagstelling van het rapport is als volgt samen te vatten: Wat zijn de economische gevolgen van immigratie en welke economische mechanismen worden door immigratie in gang gezet, in het bijzonder met betrekking tot de arbeidsmarkt, de publieke sector en de natuurlijke omgeving. Het rapport heeft een vrij lange ontstaansgeschiedenis die gereconstrueerd wordt aan de hand van twee eerdere, verwante publicaties (Roodenburg 2000; Ter Rele & Roodenburg 2001). Verder zijn twee van de drie auteurs geïnterviewd, Hans Roodenburg met betrekking tot alle drie de genoemde publicaties en Euwals vooral met betrekking tot (de receptie van) het CPB-rapport *Immigration and the Dutch economy*.

9.3.1 Hoofdpunten *Immigration and the Dutch economy*

Het rapport is opgebouwd rond de drie eerder genoemde gebieden arbeidsmarkt, publieke sector en natuurlijke omgeving en in deze bespreking houden we deze indeling aan. Voorafgaand aan de behandeling van deze drie gebieden geven de auteurs een schets van de sociaal-economische positie van immigranten. Het is een somber beeld. Ten opzichte van de gemiddelde Nederlander hebben niet-westerse immigranten over het algemeen een laag opleidingsniveau en een lage arbeidsparticipatie, terwijl de

werkloosheid relatief hoog is. In combinatie met de uitgebreide welvaartsstaat levert dat een hoge uitkeringsafhankelijkheid op; de zogenaamde *dependency ratio* is voor sommige groepen erg hoog, waarbij Marokkanen de kroon spannen: tegenover elke 5 werkende leden van de potentiële Marokkaanse beroepsbevolking (15-64 jaar) staan 4 uitkeringsontvangers (Roodenburg et al. 2003: 21-39).

Wat betreft de arbeidsmarkteffecten rekent het CPB twee modellen door. Het eerste model noemen de auteurs het *stylized model* en dat komt ruwweg overeen met het hetgeen in Box 3.1 en Box 3.2 besproken is. Evenals Van Dalen (zie §9.2) schatten ze het immigratiesurplus en komen op een surplus van ‘ten hoogste’ 0,1% van het BNP, ofwel €25 per ingezetene (Roodenburg et al. 2003: 48).⁷⁴⁸ Het tweede model is gebaseerd op een bestaand algemeen evenwichtsmodel, het zogenaamde MIMIC (zie §4.8). De conclusies zijn dat er voor de reeds aanwezige bevolking een klein en mogelijk zelfs negatief inkomenseffect zal zijn. Kapitaal profiteert, maar dat effect ebt naar verloop van tijd weg. Achter de geringe *overall* effecten gaan echter relatief forse herverdelingseffecten schuil. Deze zijn groter naarmate de opleidingsverdeling van immigranten meer afwijkt van die van ingezetenen (Roodenburg et al. 2003: 11-14, 41-57). “Ingezetenen met kennis en vaardigheden die vergelijkbaar en dus concurrerend zijn met die van de immigranten zullen er op achteruit gaan” (Roodenburg et al. 2003: 12). Daarentegen zullen ingezetenen met kennis en vaardigheden die een aanvulling vormen op de kennis en vaardigheden van de immigranten ... er op lange termijn op vooruit gaan” (Roodenburg et al. 2003: 12). En – waarschuwen de auteurs – “als gevolg van imperfecties op de arbeidsmarkt kunnen negatieve effecten voor werkende ingezetenen ook de vorm aannemen van werkloosheid in plaats van een loondaling” (Roodenburg et al. 2003: 12).

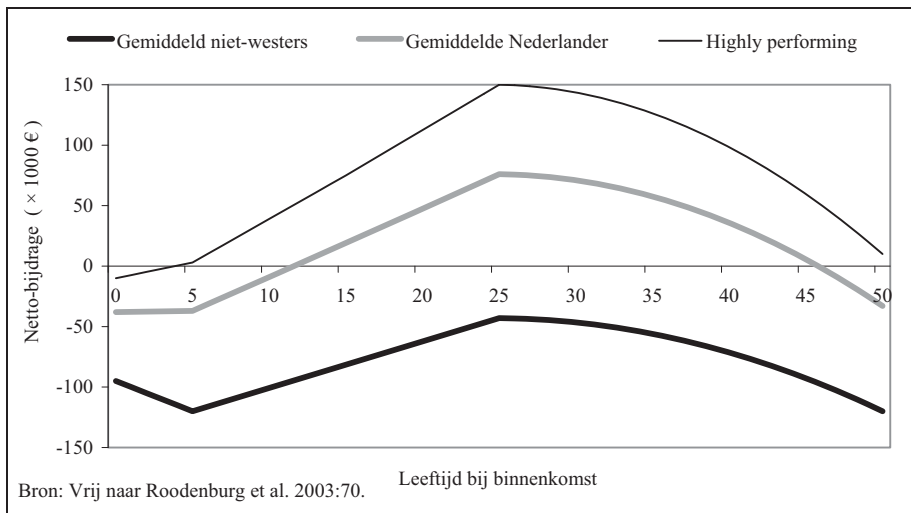
Wat betreft de publieke sector is de aanpak gebaseerd op de toentertijd betrekkelijk nieuwe techniek van generatierekeningen (*generational accounting*, zie §3.7.2.). Daarbij wordt voor een individu een leeftijdsprofiel opgesteld van de netto afdrachten aan de publieke sector. Dit profiel ontstaat door voor elke leeftijd de ontvangsten aan belastingen en premies voor dit individu te verminderen met de uitgaven aan uitkeringen, pensioenen, subsidies en andere collectieve kosten die ten bate van dit individu gemaakt zijn. De auteurs stellen een dergelijk profiel op voor drie ideaaltypische immigranten. De eerste twee zijn gebaseerd op statistische gegevens van de ‘gemiddelde niet-westerse immigrant’ en de ‘gemiddelde Nederlander’. Het derde profiel is een puur hypothetisch profiel van een *highly performing immigrant*. Voor elk profiel wordt de netto bijdrage berekend als functie van de leeftijd bij binnenkomst (van 0 tot 50 jaar, zie Figuur 9.1). De hoogste netto bijdrage wordt bij elk profiel geleverd als de immigrant bij binnenkomst ongeveer 25 jaar oud is. Voor de hypothetische *highly performing immigrant* geldt dat de netto bijdrage aan de collectieve middelen voor vrijwel elke leeftijd bij binnenkomst positief is. Voor immigranten met de karakteristieken van de niet-westerse immigrant is de netto bijdrage negatief, ongeacht de leeftijd bij binnenkomst. Immigrant met de karakteristieken van de gemiddelde Nederlander zitten daar tussenin (Roodenburg et al. 2003: 59-81). De auteurs maken de netto bijdrage die immigranten met verschillende karakteristieken kunnen leveren inzichtelijk door een aantal concrete voorbeelden door te rekenen:

“The first example is a family with a husband and wife aged 25 and the characteristics of the non-Western immigrants. The family has two children, aged 0 and 5, whose characteristics correspond to the average of those the Dutch and non-Western residents. It can be calculated from the data in figure [9.1] that the family carries a negative net contribution of 230,000 Euros (minus 43,000 Euros for each of both parents and minus 68,000 Euros for the 0 year old child and minus 76,000 Euros for the 5 year old child) and thus forms a substantial burden to public finances. Even if the parents have the average of the non-Western and Dutch characteristics, and the children have the ‘Dutch’ characteristics the total lifetime contribution is negative (minus 48,000 Euros). A positive contribution requires that the social and economic characteristics of the family of immigrants almost fully equal those of the average Dutch residents. If all members of the family have the Dutch characteristics the total lifetime contribution amounts to 76,000 Euros, and if the parents are ‘highly performing’, the contribution rises to 226,000 Euros” (Roodenburg et al. 2003: 70).

Aan het eind van het hoofdstuk over de publieke sector geven de auteurs een vrij uitgebreide vergelijking met resultaten uit de internationale literatuur, die vaak tot positievere conclusies leiden en verklaren ze de verschillen. Daarnaast voeren ze een gevoeligheidsanalyse uit met betrekking tot veronderstellingen aangaande retourmigratie en de rentestand (Roodenburg et al. 2003: 70).

De behandeling van de effecten op de fysieke omgeving blijft meer dan de andere twee punten in de verkennende sfeer steken. Dat is wellicht te wijten aan het gebrek aan internationale literatuur en de intrinsieke complexiteit van het probleem. Feitelijk spitst de behandeling zich toe op de externe effecten van bevolkingsgroei. Een grotere bevolkingsdichtheid kan schaalvoordelen bieden, maar vanaf een zekere dichtheid kunnen de nadelen gaan overheersen. De auteurs waarschuwen daarbij voor niet-lineaire effecten: een relatief geringe toename van de bevolkingsdichtheid zou tot een sterke toename van de negatieve externe effecten kunnen leiden. Bij wijze van voorbeeld verwijzen ze naar verkeerskundige theorieën waaruit volgt dat de reistijd versneld toeneemt als het aantal auto’s op een weg de wegcapaciteit nadert. Ze voeren ook een bron op waaruit blijkt dat de marginale *externe* kosten van 1000 additionele reizigerskilometers in de stedelijke gebieden in Europa op €113 geraamd worden. Roodenburg et al. gaan er echter niet toe over om op basis van dergelijke inzichten en bronnen een concrete schatting van deze en andere externe kosten (of baten) te maken. Wel concluderen ze: “naarmate de bevolkingsdichtheid toeneemt wordt de kans groter dat schaalvoordelen niet opwegen tegen negatieve externe effecten die samenhangen met verkeerscongestie, belasting van het milieu en verlies van open ruimte en natuur” (Roodenburg et al. 2003: 13). Doordat land bij bevolkingsgroei (door immigratie) relatief schaarser wordt, neemt het inkomen van landeigenaren toe (hier geldt het mechanisme van Box 3.1, maar dan met land in de plaats van kapitaal). Omdat het voor de hand ligt te veronderstellen dat de landeigenaren zich onder de reeds ingezetenen bevinden, bestaat de mogelijkheid dat bevolkingsgroei die het gevolg is van immigratie leidt tot een daling van het inkomen per hoofd en tegelijkertijd een stijging van het inkomen van de reeds aanwezige bevolking (Roodenburg et al. 2003: 83-87).

Figuur 9.1 Netto fiscale bijdrage over het gehele leven van drie categorieën ideële-immigranten naar leeftijd bij binnenkomst



9.3.2 Ontstaansgeschiedenis Immigration and the Dutch economy

We zijn nu toegekomen aan de ontstaansgeschiedenis van *Immigration and the Dutch economy* die we vertellen aan de hand van het interview met Hans Roodenburg. Bij het interview blijkt Roodenburg deze ontstaansgeschiedenis voor zichzelf tot in detail gereconstrueerd heeft en hij hecht er aan om het integraal en in chronologische volgorde aan mij te vertellen. Roodenburg is iemand die op een hele rustige manier zijn gedachten onder woorden brengt. Hij omschrijft zichzelf als niet erg geëngageerd en ook niet erg emotioneel betrokken bij de onderwerpen die hij onderzoekt. Wel maakt hij zich zorgen om bepaalde aspecten van de huidige immigratie. Dat hij sinds kort gepensioneerd is, blijkt een voordeel, omdat hij in dienst van het CPB meer namens de organisatie en minder namens zichzelf had kunnen spreken. Hij wil de manier waarop ik het interview in het proefschrift verwerkt wel graag autoriseren, omdat hij “ervaring heeft met de pers, die, wegens gebrek aan materiekennis, niet altijd goed weergeeft waar het om gaat”.⁷⁴⁹ We laten hem nu zelf aan het woord om te vertellen wat (indirect) de aanleiding was voor *Immigration and the Dutch economy*.⁷⁵⁰

“Ik werd in oktober 1995 – ik werkte op het CPB als econoom en hoofd van de afdeling arbeid – gebeld door Frank Kalshoven. Die is tegenwoordig verbonden aan *De Volkskrant*, maar toen was hij bij de *Elsevier*. Die belde mij op en zijn vraag kwam er eigenlijk op neer: ‘wat zijn de kosten en de baten van migratie naar Nederland’. Nou daar heb ik ongetwijfeld een heel wollig antwoord op gegeven, maar in principe kwam het er op neer: ‘dat weten we niet’. Daar was nooit onderzoek naar gedaan. Nou de reactie van Kalshoven was dat hij dat echt volstrekt belachelijk vond. Ik heb hem toen nog wat namen gegeven van mensen die hij kon benaderen om wat meer zicht op de materie te krijgen. Maar goed, hij hing op en dat gesprek heeft mij wel aan het denken gezet. Een of twee weken later kreeg ik dit verhaal [het artikel van Kalshoven⁷⁵¹]. Dit is een cruciale tekst vanwege dit onderwerp”.⁷⁵²

Roodenburg verwijst Kalshoven onder meer door naar Carlo van Praag, omdat hij op de hoogte is van de kosten-batenanalyse van het SCP (Van Praag 1988, zie §7.2):

“Dat is nooit openbaar gemaakt, maar ik heb dat stuk wel gezien en ik heb de berekeningen ook nagelopen. Het is ook niet geheim ... maar hij heeft het nooit aan de grote klok gehangen. [Het is echter] wel bekend geworden in dat gesloten wereldje van de immigratieonderzoekers – die sociale wetenschappers – en dat is heel hard aangekomen. Men reageerde daar zeer negatief op. ... Dat is eigenlijk de eerste keer dat er een zakelijke becijfering is gemaakt ... na dat rapport van 1972”.⁷⁵³

Na het telefoongesprek met Kalshoven onderneemt Roodenburg aanvankelijk niets concreets, maar de kwestie van de kosten en baten van immigratie speelt wel door zijn hoofd. Enkele jaren later dient zich een mogelijkheid aan om deze kwestie nader te onderzoeken. Die mogelijkheid komt in de vorm van de driejaarlijkse rapportage van het Werkverband Periodieke Rapportage Bevolkingsvraagstukken (WPRB). Het WPRB wordt gecoördineerd door het NIDI en is breed samengesteld met vertegenwoordigers van een groot aantal verschillende ministeries, het CBS en de planbureaus, waaronder het CPB.⁷⁵⁴ Roodenburg vertegenwoordigt het CPB in de commissie die de totstandkoming van het WPRB-rapport van 2000 moet begeleiden, iets dat hij bij een aantal eerdere WPRB-rapportages ook al heeft gedaan. Tijdens een voorvergadering in 1998 krijgt hij het idee om een economische analyse van de economische effecten van immigratie aan dit rapport toe te voegen:

“Er was in 1998 een voorvergadering van ‘waar gaan we het over hebben’ en ik zat in die commissie voor het Planbureau. ... Toen zouden we het hebben over minderheden, allochtonen en het Planbureau moest dan wat meer de economische invalshoek verzorgen. Dus daar moest iets in over de arbeidsmarktpositie van allochtonen of arbeidsmarktaspecten of zoiets. En met dat telefoongesprek van Kalshoven in mijn hoofd heb ik toen gedacht van ‘we moeten het toch wat breder trekken, dus we moeten maar eens de economische effecten van immigratie naar Nederland ... bij de kop pakken en een soort eerste verkenning op tafel leggen gebaseerd op de internationale literatuur’. Want ik was inmiddels geïnteresseerd geraakt in het onderwerp en het was mij inmiddels wel duidelijk dat – hoewel in Nederland dit dus non-existent was – in het buitenland dus wel het een en ander op dit gebied gebeurde. Dus dat was ... eigenlijk het eerste project gericht op dit onderwerp. ... Ja, toen is dit idee een beetje ontstaan. In feite is dit voor mij de aanleiding geweest; dat telefoongesprek met Kalshoven en ook dit artikel in de *Elsevier*⁷⁵⁵ waarin ook voor mij een aantal *eye-openers* stonden van ‘hoe is het in godsnaam allemaal mogelijk dat er in feite niet zakelijk over gepraat kan worden’”.⁷⁵⁶

Daarnaast speelt ook wetenschappelijke en persoonlijke ambitie een rol in Roodenburgs besluit om migratie-economisch onderzoek te doen: “toen ik dat stuk van Kalshoven had gelezen toen kreeg ik toch het idee van: hier ligt gewoon een terrein braak en daar zijn mogelijkheden om [binnen de ruimte die het CPB daarvoor biedt wetenschappelijk] iets op de kaart te zetten”.⁷⁵⁷

Een belangrijke vraag is vanzelfsprekend hoe na zo’n lange stilte een eerste onderzoek over een kennelijk beladen en omstreden onderwerp tot stand komt. Ik vraag

Roodenburg of er moed voor nodig was om het idee voor een economische analyse in de WPRB in te brengen:

“Nou, dat geeft ook een beetje dekking. Het is geen soloactie. Ik ben niet zo maar een econoom, ik zit daar namens een gerespecteerd instituut in Nederland en ik zit daar in dat gezelschap van allemaal gerespecteerde wetenschappers en mensen van instituten van naam. Dus als ze [hadden gezegd] van ‘jongen daar moet je niet aan beginnen’, dan had ik een probleem gehad. Als ze dat hadden gezegd, dan had ik me moeten afvragen van ‘moet ik dat nou toch maar niet doen’, of andere kanalen moeten zoeken om dit type onderzoek van de grond te krijgen. Maar tot mijn tevredenheid werd daar heel positief op gereageerd. Ik heb ze ook verteld dat er in het buitenland al heel veel was op dit gebied dus dat het mij wel nuttig leek [om dat voor Nederland ook te doen]. Je moet het serieus aanpakken natuurlijk. Daar [bij de internationale literatuur] moet je beginnen”.⁷⁵⁸

Roodenburg krijgt binnen het WPRB en het CPB groen licht voor het onderzoek. Wel krijgt Roodenburg later, tijdens vervolgonderzoek, “wat terugkoppeling” uit zijn omgeving: “ik heb wel gemerkt dat andere mensen in mijn omgeving ... het toch wel erg *touchy* vonden om *überhaupt* al die cijfers op een rijtje te krijgen”.⁷⁵⁹ Roodenburg kan niet concreet maken hoe die mensen in zijn omgeving dat gevoel op hem overbrachten, maar stelt: “ze vonden het wel een beetje eng allemaal”, om er aan toe te voegen “dat had ik zelf dus niet, dus dat verbaasde me dan wel”.⁷⁶⁰ Dat hij bij zichzelf geen emotionele of normatieve belemmeringen bespeurde, wijt hij aan het feit dat hij niet erg “geëngageerd” is.⁷⁶¹ Maar ook zijn persoonlijkheid speelt een rol: “Ik ben gewoon heel erg analytisch ingesteld”, constateert hij nuchter, “en niet zo emotioneel betrokken bij de dingen die ik onderzoek”.⁷⁶² Verder benadrukt Roodenburg dat die negatieve omgevingsignalen zwak en indirect waren en dat er ook veel positieve signalen tegenover stonden:

“Het zijn maar hele zwakke en indirecte signalen. ... Dat kan al non-verbale communicatie zijn. ... Het ging niet van dik hout zaagt men planken, maar als je een beetje omgevings sensitiviteit hebt dan vang je dat soort signalen natuurlijk wel op. Het was ook niet zo dat er een soort taboesfeer was, dat er een massale weerstand was of zo, maar je merkte dat sommige mensen het een eng onderwerp vonden. ... Dat is natuurlijk één kant van de medaille, want ik kreeg natuurlijk ook heel veel waardering. Het was alles bij elkaar heel breed een overwegend positieve respons en dat moedigt ook aan natuurlijk. Je krijgt ook een respons van: ‘Goh, het is wel belangrijk om dit eens uit te zoeken!’ ... [Ook die steunbetuigingen waren] vaak impliciet. Dan merk je gewoon hoe iets valt. Ook toen ik in het WPRB actief was. Dan wordt er natuurlijk zakelijk over teksten gesproken en dan kreeg je ook reacties en die vielen mij erg mee. Die waren overwegend ook positief en ook aanmoedigend eigenlijk. Dus ja het is een heel genuanceerd beeld alles bij elkaar”.⁷⁶³

9.3.3 Het WPRB-rapport

Het stuk dat uiteindelijk in het WPRB-rapport van 2000 komt heeft het karakter van een verkennende literatuurstudie. Het bevat nog geen eigen onderzoek en Roodenburg noemt het dan ook vooral een ‘agendazettend’ stuk dat opgevat moet worden als een ‘analytisch kader’. De driedeling in de drie deelgebieden arbeidsmarkt, publieke sector

en fysieke omgeving die de opzet van *Immigration and the Dutch economy* kenmerkt is reeds aanwezig. De conclusies die Roodenburg op basis van de literatuur kan trekken, bevat al veel elementen van de conclusies van dat rapport.

Omdat “Nederlands onderzoek schittert door afwezigheid” (Roodenburg 2000: 198) is de studie vrijwel geheel gebaseerd op de internationale migratie-economische literatuur. Dat roept de vraag op in hoeverre die literatuur op de Nederlandse situatie toegepast kan worden. Met betrekking tot de bruikbaarheid van buitenlands onderzoek voor de Nederlandse situatie maant Roodenburg tot voorzichtigheid. De arbeidsparticipatie van niet-westerse allochtonen is in Nederland laag in vergelijking met andere landen. Verder noemt Roodenburg de Nederlandse sociale zekerheid relatief genereus en als keerzijde van de lage participatie is het beroep erop van niet-westerse allochtonen daarom hoog. Tenslotte is Nederland aanzienlijk dichter bevolkt dan de andere Europese landen en de VS (Roodenburg 2000: 209-210). Roodenburg concludeert dan ook dat het aannemelijk is dat “de economische effecten van de bestaande immigratie in Nederland minder gunstig, respectievelijk ongunstiger zullen zijn dan in de meeste andere Europese landen en de Verenigde staten” (Roodenburg 2000: 213).

Opvallend is dat Roodenburg zijn conclusies vrij voorzichtig formuleert en relatief negatieve uitspraken doet met gebruikmaking van woorden als *positief* en *gunstig*. Na een schets van de erg lage participatie van niet-westerse allochtonen stelt Roodenburg bijvoorbeeld:

“Gelet op het voorgaande kan worden geconcludeerd dat door de geringe participatie de positieve arbeidsmarkteffecten van immigratie in Nederland relatief klein zijn. Bovendien wordt het draagvlak voor belastingen en sociale premies erdoor versmald, waartegenover meer uitkeringen staan aan inactieven. Dit pakt relatief ongunstig uit voor de netto-bijdrage van allochtonen aan de collectieve sector” (Roodenburg 2000: 212).

Dat is niet zonder reden, licht Roodenburg in het interview ongevraagd toe:

“Nou het is wel zo dat – ik weet niet hoe jij dat stuk leest – maar ik heb een zeker vermogen om dingen behoedzaam te formuleren, zeg maar. ... Ik sta er honderd procent achter. Het is niet zo dat het verhullend is. ... Maar niet onnodig prikkelend, dat heb ik wel geprobeerd te vermijden. Dus niet de knuppel in het hoenderhok gooien. Daar had ik ook geen enkel behoefte aan, nee”.⁷⁶⁴

Behoedzaam formuleren behoort tot “de bedrijfscultuur van het CPB” en hij contrasteert dat met het werk van Lakeman (1999), wiens “*core-business* het is om knuppels in het hoenderhok te gooien”.⁷⁶⁵

Het WPRB-rapport met daarin Roodenburgs economische analyse wordt goed ontvangen. Het wordt gepresenteerd op een persconferentie in Nieuwspoor waar bij toenmalig Staatssecretaris van Justitie Job Cohen aanwezig is. Het rapport krijgt “een onvoorstelbaar grote media-aandacht”.⁷⁶⁶ Roodenburg zegt over de receptie:

“De strekking was niet van ‘de migratie kost ons tientallen miljarden’. Het was meer van ‘nou we moeten in de toekomst de immigratie en het integratiebeleid wat anders aanpakken dan in het verleden’. ... Alleen op het AD stond in zulke koeienletters ‘Nederland is vol’. Dat was de enige schreeuwende kop eigenlijk. Dus het kreeg erg veel aandacht, maar niet gefocust op dit ... kosten en baten ver-

haal. ... Ik vond het prima [zo]. Daarmee was in feite de belangrijkste hobbel genomen, want dat stuk stond er nu en in een breed kader van het NIDI, het SCP, het CPB en nog wat andere instellingen. Dus dat vond ik een mooie mijlpaal eigenlijk en dat gaf mij op dat moment ook vertrouwen om er mee verder te gaan”.⁷⁶⁷

9.3.4 Tussentijdse resultaten in *Hoe meer zielen, hoe minder vreugd*

Roodenburg toog samen met CPB-collega's Harry ter Rele en Rob Euwals aan het werk. Het project liep echter om technische⁷⁶⁸ en organisatorische⁷⁶⁹ redenen vertraging op. Omdat de bevindingen actualiteitswaarde hadden besloten ze een aantal tussenresultaten te publiceren in een artikel in *ESB* met de veelzeggende titel: *Hoe meer zielen, hoe minder vreugd* (Ter Rele & Roodenburg 2001). Daarmee wilden ze aanhaken bij het op dat moment actuele debat over arbeidsmigratie als oplossing voor arbeidsmarktcrapte en vergrijzing (§5.7.4). Wat meespeelt is dat er politieke besluitvorming op stapel staat over dit onderwerp:

“Wij waren dus bezig met dit project, maar dat liep uit en het was al bekend dat in het najaar van 2002 door het kabinet Kok II een beslissing zou moeten worden genomen over arbeidsmigratie, en die Kok zwakte wat tussen meer arbeidsmigratie en de handhaving van het bestaande beleid. Wij wilden vermijden dat we met dit rapport een beetje als mosterd na de maaltijd zouden komen, dus we wilden vóór die besluitvorming in ieder geval de tussenresultaten openbaar maken en dat is toen gelukt via dat *ESB*-artikel. Als het goed is staan daar ook nog de namen van Bovenberg, Don en Casper van Ewijk [als meelezers]. Dat zijn niet de geringsten. ... Maar goed, uiteindelijk, qua *impact*, is dit een verhaal dat je kunt vergelijken met Lakeman [zie §8.7], maar we hebben daar verder eigenlijk geen negatief commentaar op gekregen”.⁷⁷⁰

Het *ESB*-artikel focust op de effecten van immigratie op de Nederlandse publieke sector – een analyse waarvan de resultaten hiervoor reeds zijn weergegeven en die we hier niet zullen herhalen. De conclusies van het artikel liegen er niet om:

“Als de sociaal-economische positie van arbeidsimmigranten overeenkomt met het gemiddelde van niet-westerse allochtonen, is het resultaat voor de collectieve sector altijd negatief, ongeacht de leeftijd bij binnenkomst. ... Kort samengevat luidt de conclusie dat immigratie alleen voordelig is voor de collectieve sector als de immigranten jong zijn en succesvol op de Nederlandse arbeidsmarkt. In de overige gevallen is de uitkomst negatief. Er zijn derhalve niet te verwaarlozen risico's aan immigratie verbonden. Deze risico's tellen des te zwaarder omdat de mogelijkheden om immigranten te selecteren op kenmerken als leeftijd en geschiktheid voor de Nederlandse arbeidsmarkt beperkt zijn. Nieuwe arbeidsmigranten zullen worden vergezeld van of gevolgd worden door een veelvoud aan eigen gezinsleden en partners van kinderen. De criteria voor toelating van een arbeidsimmigrant kunnen krachtens de huidige regels niet worden toegepast op diens volgmigranten” (Ter Rele & Roodenburg 2001).

9.3.5 Receptie *Immigration and the Dutch economy*

Het CPB-rapport heeft bij haar presentatie, in de media eigenlijk opvallend weinig stof doen opwaaien en dat is opmerkelijk gezien de 'gevoeligheid' van het onderwerp. Respons kwam vooral uit het beleidscircuit en uit de academische wereld, maar die

respons had over het algemeen geen polemisch karakter.⁷⁷¹ Een uitzondering vormt wellicht Kotan (2007) die laat zien dat een herberekening op basis van andere assumpties positievere uitkomsten geeft en ook kritiek heeft op het gebruik van de uitkomsten van het rapport door (extreem)rechtse partijen (zie ook §8.4). Ook werd Roodenburg gevraagd om te getuigen voor de commissie Blok, waar ze vooral geïnteresseerd waren in de vraag waarom immigranten in Nederland het relatief slecht doen in vergelijking met immigranten in veel andere landen. Daarnaast werden de auteurs veelvuldig uitgenodigd om hun onderzoek nader toe te lichten. De rustige receptie van *Immigration and the Dutch economy* laat zich vooral verklaren uit de totale omslag van het politieke klimaat met betrekking tot immigranten (zie §5.7.4). Dit roept de vraag op waarom er niet eerder een dergelijke economische analyse is uitgevoerd. Een eenduidig antwoord heeft Roodenburg niet:

“Ik begrijp ook nog niet precies waarom economen zich hier nooit mee bezig hebben gehouden. Of dat nou desinteresse was, of dat men geen zin had om daar de vingers aan te branden, want ja het was wel duidelijk – dat kon je hier [Van Praag 1988] ook al een beetje uit opmaken – dat als je rekensommen gaat maken dat de uitkomst niet altijd eenduidig positief zal zijn. ... Dus dat daar een negatieve uitkomst uit zou komen, die boodschap, daar was geen voedingsbodem voor. Sowieso niet bij sociale wetenschappers. Die wilden emanciperen. Die wilden minderheden als slachtoffer zien en niet als probleem – want dat krijg je dan, als ze geld kosten vormen ze een probleem natuurlijk. Dat is een voor de hand liggende conclusie die je zou kunnen trekken. Nou, dat paste helemaal niet dus”.⁷⁷²

Roodenburg geeft daarvan ook een concreet voorbeeld. Samen met Veenman zat hij in een begeleidingscommissie die een onderzoek naar de economisch effecten moest voorbereiden en daar strandde plannen voor een kosten-batenonderzoek om normatieve redenen:

“Ik heb ook in vergaderingen gezeten met Veenman [in verband met] een soortgeleijk onderzoek voor het Ministerie van BiZa dat zou worden uitgevoerd door het EIM. Dat is er uiteindelijk ook gekomen. ... Toen kwam hij [Veenman] ook met het voorbeeld [dat je de kosten en baten ook niet mag bepalen] van 65-plussers en joden. Dat is een debateertechniek om het onderwerp volledig dood te slaan natuurlijk. Nou, uiteindelijk is het toch niet helemaal afgeketst, maar het onderzoek was [kwalitatief niet sterk], dus het heeft ook geen *impact* gehad”.⁷⁷³

Wat Roodenburg betreft is het feit dat een negatieve uitkomst imagoschade voor immigranten zou opleveren geen valide argument: “Migratiebeleid is te belangrijk om je te kunnen permitteren om relevante informatie weg te stoppen of niet te gebruiken, want het heeft zo’n enorme *impact* op de samenleving, dat je alle relevante informatie gewoon móet hebben om goede beslissingen te kunnen nemen als overheid”.⁷⁷⁴ Op een bepaalde manier was het produceren van die migratie-economische kennis ook onvermijdelijk, volgens Roodenburg, omdat vergrijzing in de jaren negentig steeds meer een *issue* werd en er “steeds meer stemmen opgingen om immigratie als oplossing in te zetten. ... Het was onvermijdelijk dat er toch een keer dit soort onderzoek zou moeten komen”.⁷⁷⁵

Daarnaast spelen volgens Roodenburg ook publicatiekansen mee in de beslissing om al dan niet bepaald (migratie)economisch onderzoek te doen:

“Kijk, academische economen willen natuurlijk ook scoren in de internationale literatuur. En als je Amerikaans onderzoek gaat narekenen met Nederlandse data, daar hoef je niet mee aan te komen bij een tijdschrift. Dat speelt misschien ook wel mee. Dat je er voor je carrière niet mee kan scoren, als wetenschapper dan – in de beleidssfeer zou dat misschien minder zwaar gelden. ... In de economie is het zo: alle internationale tijdschriften zijn Angelsaksisch en in de meeste gevallen Amerikaans. ... Qua *content* is het helemaal Amerikaans georiënteerd of in ieder geval Angelsaksisch. En dat betekent gewoon: het onderzoek dat er in staat is óf theoretisch – dus formules zonder getallen – óf het is empirisch en dan moet het betrekking hebben op Amerikaanse data. Dus als dat niet het geval is wordt het in principe niet geaccepteerd, tenzij het innovatief is. ... Het kan zich voordoen dat je voor een bepaald empirisch onderzoek ... een doorbraak kan bereiken wetenschappelijk gezien, maar alleen op basis van data voor Europa of Nederland, ... omdat die data er in Amerika niet zijn. Dan ligt het anders. ... Volgens mij is dat [het acceptatiebeleid van de wetenschappelijke tijdschriften] voor de academische wereld wel een punt”.⁷⁷⁶

Roodenburg geeft een voorbeeld. Als *spin-off* van *Immigration and the Dutch Economy* publiceerde hij met Euwals een artikel met een herformulering van de theorie van Borjas betreffende de herverdelingseffecten en het immigratiesurplus (zie Box 3.1 & 3.2), dit naar aanleiding van een fout in de aanpak van Borjas:

“[Die vondst] hebben we gepubliceerd gekregen in *Economics Letters*. ... Dat is een serieus internationaal tijdschrift. Daarmee is ook aangegeven dat je dus ook met Nederlands onderzoek soms wel kan scoren. ... Nou, dat is wel een goed voorbeeld. De innovatie lag in de formules. Dus het is theorie, ja op de grens van theorie en numerieke wiskunde. Het werkt allemaal met benaderingen en het voorbeeld is empirisch uitgewerkt, maar wel met Amerikaanse cijfers. Dus dezelfde cijfers die Borjas gebruikt voor zijn berekeningen. Als we met Nederlandse cijfers waren gekomen hadden we het niet [gepubliceerd gekregen]. Misschien dat ik het iets te zwart-wit zie, maar dat is toch wel de trend”.⁷⁷⁷

Tot slot gaan we kort in op het interview met Rob Euwals. Ik interview Euwals bij het CPB. Euwals formuleert heel rustig en afgewogen. Een opvallend verschil met het interview met de gepensioneerde Roodenburg is dat Euwals zich er tijdens het interview terdege van bewust is dat het CPB aangekeken kan worden op hetgeen hij zegt. Omdat Euwals naar eigen zeggen niet zo veel weet van de voorgeschiedenis van *Immigration and the Dutch economy* (hij verwijst daarvoor naar Roodenburg) gaat het gesprek vooral over de receptie van dit rapport en de samenwerking met (andere) sociale wetenschappers.

Euwals werd door Hans Roodenburg betrokken bij het onderzoek voor *Immigration and the Dutch Economy*. Euwals had zich op dat moment professioneel nog niet actief met immigratie beziggehouden, maar had er passief al wel veel van meegekregen door zijn werk bij het Institut Zukunft der Arbeit (IZA), waaraan onder andere Klaus Zimmermann verbonden is, één van Europa's leidende migratie-economen.⁷⁷⁸ In Duitsland was eerder dan in Nederland het migratie-economisch onderzoek op gang gekomen en ook werd de thematiek “wat opener besproken dan in Nederland”.⁷⁷⁹ Dat verklaart Euwals vooral uit het feit dat de vergrijzing in Duitsland “harder gaat toeslaan dan in Nederland” waardoor er grote interesse was in de vraag in hoeverre immi-

gratie een oplossing kon zijn.⁷⁸⁰ Maar daarnaast waren er Nederland ook meer normatieve belemmeringen: “Op de universiteit – dat heb ik gewoon zelf gemerkt – dat het in Nederland inderdaad [niet] werd onderzocht en ik had ook zelf het gevoel dat het gewoonweg een taboethema was. Daar mocht je niet over spreken gewoonweg”.⁷⁸¹

Ik vraag Euwals hoe dergelijke normatieve belemmeringen doorwerken in zijn migratie-economisch onderzoek. Het blijkt dat hij vooral bezorgd is dat de resultaten verkeerd worden begrepen of (politiek) worden misbruikt. Voor een deel heeft dat te maken met zijn persoonlijke achtergrond. Tijdens zijn jeugd in Noord-Limburg kwam hij in de jaren tachtig op school en in bijbaantjes in de agrarische sector “vrij veel mensen tegen” met “minder positieve ideeën over immigranten”.⁷⁸² “Dat heeft mij wat dat betreft misschien gevormd” aldus Euwals en geleid tot “terughoudendheid bij het presenteren van studies over immigratie” en het idee “dat je moet oppassen dat mensen ... daar niet de verkeerde conclusies uit gaan trekken”.⁷⁸³

Daarom probeert Euwals als hij schrijft te anticiperen op de wijze waarop het geïnterpreteerd zou kunnen worden door bijvoorbeeld journalisten. Vooral in de media kunnen dingen totaal verkeerd begrepen worden, waardoor politiek misbruik van het rapport zou kunnen optreden:

“Ik zou bang zijn dat [rechts] dit zouden misbruiken ... en er dan weer van ... de linkerkant ... reacties zouden komen; dat ze dan misschien mij of het CPB onder schot gaan nemen. Terwijl ze eigenlijk gewoon de mensen die onze studie misbruiken onder schot zouden moeten nemen. ... Dat er in de krant zou komen te staan ‘CPB tegen immigratie’ en dan krijg je natuurlijk heftige reacties van de linkse kant. Terwijl dat niet onze conclusie was”.⁷⁸⁴

Euwals vergelijkt zich wat dat betreft met Roodenburg die in Euwals perceptie “minder bang was dat het zou gebeuren en als het zou gebeuren ... gewoon weerwoord zou hebben ... terwijl ik vaak ... als ik het schrijf of persberichten [opstel] bewust probeer ... te vermijden dat een verkeerde indruk wordt gewekt zodat ze vanzelf iets gaan schrijven van ‘CPB tegen immigratie’”.⁷⁸⁵

Daarnaast maakt Euwals bij presentaties en dergelijke altijd direct onderscheid tussen arbeidsmigranten en andere categorieën immigranten:

“Als bij arbeidsmigratie gewoonweg de economische effecten een belangrijke beslissingsreden zijn dan kan en moet dat besproken worden en gewoonweg bestudeerd worden. Maar bij immigratie moet je oppassen dat mensen dit niet als een argument tegen asiel gaan gebruiken. Tenminste, dat zou ik zelf niet terecht vinden gewoonweg. Mensen zouden je conclusies kunnen misbruiken. Nou goed, uiteraard asielzoekers kosten geld, maar asiel wordt niet verleend op basis van financiële overwegingen”.⁷⁸⁶

Daarom maakt Euwals altijd direct duidelijk “dat wij [het CPB] niet in het vizier hebben dat het zou mogen gelden voor asielzoekers of zo, want hen wordt asiel verleend op humanitaire gronden. Dan kun je misschien wel weten wat de economische kosten daarvan zijn, omdat de overheid dat gewoonweg moet begroten, maar dat speelt voor jou geen rol bij de afweging”.⁷⁸⁷

De reacties op dergelijke presentaties vallen hem echter mee: “ik had zelf gedacht wat vaker wat heftige reacties te krijgen, maar dat valt eigenlijk nog wel mee tot

nu toe”.⁷⁸⁸ Ook de receptie van *Immigration and the Dutch economy* in de media viel Euwals alleszins mee: “er zijn geen negatieve reacties geweest, wat mij zelf wel enigszins veraste. Ik was er in het begin wel bang voor”.⁷⁸⁹ Voor een deel was dat ook geluk, aldus Euwals:

“Kijk, op het moment dat zich net toevallig met immigranten problemen voordoen en onze studie was er achteraan gekomen, ja dan had onze studie wat negatieve associaties kunnen oproepen. We hadden denk ik geluk. ... *Immigration and the Dutch Economy* heeft zelfs het journaal gehaald, ... maar op dat moment speelde er geen belangrijke andere dingen waardoor het als het ware misbruikt had kunnen worden”.⁷⁹⁰

De CPB-studie kreeg dus minder negatieve tegenreacties dan verwacht. Voor een deel kwam dat door de “CPB studie niet spectaculair was in die zin dat ... er al wat mensen waren geweest die wat minder positieve dingen hadden geschreven over het Nederlandse immigratiebeleid”.⁷⁹¹ Het CPB liep in die ontwikkeling niet helemaal voorop: “Het CPB geeft daar wel iets meer een officieel stempel aan, maar wij zijn niet degenen die de boodschap wat dat betreft echt verspreid hebben”.⁷⁹² Voor een ander deel zijn de gematigde reacties op het CPB-rapport terug te voeren op een algemene “verzakelijking van de maatschappij”.⁷⁹³ “Als we over arbeidsmigratie in puur financiële termen denken” ligt Euwals toe, hebben “mensen daar nu minder moeite mee ... dan tien, twintig jaar terug. ... Die indruk heb je niet alleen over immigratie, maar over heel veel andere thema’s waar nu wat dat betreft wel gewoon zakelijk over wordt nagedacht”.⁷⁹⁴

Tenslotte speelde ook een toenemende bewustwording over de spanning tussen immigratie en verzorgingsstaat een rol in die gematigde receptie:

“Men is zich ook meer gaan realiseren dat er aan allerlei hele mooie sociale voorzieningen die we in Nederland hebben – en ook solidariteit ten opzichte van andere landen in de vorm van immigratie – dat dat toch ook minder positieve effecten voor ons zelf kan hebben op langere termijn. Het is natuurlijk niet een populaire of graag gehoorde boodschap. Die wordt nu al langer verkondigd. ... Wat dat betreft is bijvoorbeeld asielbeleid gewoonweg puur externe solidariteit. ... Heb je het echt over de economische aspecten of arbeidsmigratie, ja je kunt ook de grenzen open zetten en iedereen in Nederland binnenlaten maar dan moet je dus inderdaad de solidariteit binnenslands opgeven en Nederland is *überhaupt* ook nog te klein om simpelweg de rest van de wereld te kunnen helpen. ... Dus wat dat betreft, daar speelt externe solidariteit een belangrijke rol”.⁷⁹⁵

Euwals verwijst naar de VS waar men een traditie heeft “wat directer en ongegeneerder naar economische afwegingen” te kijken en vergelijkt dit met Europa waar lange tijd “een soort idealisme is geweest aan de linkerkant om solidair te zijn”.⁷⁹⁶ In Nederland heeft zich echter “de laatste jaren” een ontwikkeling voltrokken waarbij “er mensen [aan de linkerkant] zijn die zich gaan afvragen wat de gevolgen [van immigratie] zijn voor de mensen die aan de onderkant van de maatschappij zitten”.⁷⁹⁷

Als ik vraag in hoeverre de gevoeligheid van het immigratievraagstuk doorwerkt in de manier waarop het CPB het benadert wijst Euwals allereerst op de ervaring van het CPB op dit punt. Het Planbureau deed bijvoorbeeld ook rapporten over de WAO

het licht zien waar sommige mensen “woedend” over waren.⁷⁹⁸ Daarnaast heeft het CPB een heel eigen institutionele praxis:

“Wij kijken heel sterk naar ... de data en naar de economische theorie en zeggen dan gewoonweg: ‘dit zijn de conclusies op basis daarvan’. We proberen ook niet meer te pretenderen. ... We proberen ook altijd aan te geven dat we a) alleen naar de economische effecten kijken en er ook nog andere effecten zijn en b) dat de conclusies met onzekerheid zijn omgeven [met betrekking tot de data en de theorie]. In de studies staan altijd dit soort *disclaimers*”.⁷⁹⁹

Daarnaast verschaftte ook de verankering in de internationale migratie-economische literatuur legitimiteit aan *Immigration and the Dutch Economy*. Dat maakt het makkelijker om kritiek te pareren. De gebruikte methoden waren gebaseerd op bestaande methoden en modellen, ontwikkeld door Borjas, Storesletten en andere Amerikanen. En – benadrukt Euwals – de gebruikte methoden geven “voor sommige landen positieve resultaten voor immigratie, dus het is niet zonder meer zo dat immigratie tot negatieve resultaten leidt”.⁸⁰⁰

Tot slot gaat Euwals ook in op de disciplinaire verschillen tussen economen en sociologen. De benaderingswijze van economen kan “initieel op wat weerstand stuiten”.⁸⁰¹ Je merkt dan “aan het contact – aan reacties – dat er wat meer afstand ontstaat, dat kan gebeuren”.⁸⁰² De verschillen zijn wat Euwals betreft echter niet onoverkomelijk en hoeven een goede samenwerking niet *per se* in de weg te staan:

“[Er bestaan] tussen verschillende disciplines wat verschillen en wrijvingen. ... Ik werk samen met het SCP op het gebied van immigratie en dan merk je soms dat er bij bepaalde mensen – en vooral in het begin – toch wat onwennigheid is in de zin dat je gewoon andere terminologie gebruikt. Maar ook in de zin dat er bepaalde dingen bij zitten die voor anderen een beetje taboeachtig kunnen zijn. ... Bijvoorbeeld dat je als econoom een beetje economisch aankijkt tegen immigratie. Nou, dat kan bij sommige mensen, bij sociologen, wat schrikgevoelens [teweebrengen]. ... In eerste instantie kan dat wel spelen, maar ik moet zeggen dat zich dat ook wel weer oplost. Als je dan met elkaar in gesprek raakt en het de ander probeert uit te leggen, dan valt het wel mee meestal. Maar dat kan soms in het begin, in eerste instantie wel even confronterend zijn ja. ... Het gaat over immigratie, maar het kan ook puur gaan over hoe je met cijfers omgaat. Of praktische zaken, hoe je tegen dingen aankijkt, bijvoorbeeld hoe je een variabele indeelt. Als econoom doe je makkelijk van ‘ach dat doe je toch zo of zo’. En dan vinden zij dat helemaal niet correct, want zij willen dat heel precies uitzoeken. ... Nou, het is misschien geen taboe, maar dat wij er op een manier of in termen over spreken die zij dan niet gebruikelijk vinden en die zij dan associëren met econometaal en wij omgekeerd als sociogetaal”.⁸⁰³

9.4 *Nederland immigratieland? Nee!*

Het laatste kerndocument dat we bespreken is een bijdrage van Joop Hartog (2002c) aan de essaybundel *Meesters van de welvaart: Top economen over Nederland* (Van Dalen & Kalshoven 2002). De titel van het stuk – *Nederland immigratieland? Nee!* – geeft de kern van Hartogs boodschap bijzonder helder weer: Hartog vindt dat Nederland geen immigratieland zou moeten zijn. Het belangrijkste argument is dat immigratie leidt tot bevolkinggroei en dat bevolkinggroei in het geval van Nederland nadelig

is. De manier waarop we zijn argument bespreken vereist enige toelichting. Hartogs denken is op dit punt nog in ontwikkeling en heeft nog niet zijn weerslag gekregen in een omvattende wetenschappelijke publicatie. Daarom gebruiken we naast het kerndocument een aantal andere bronnen waaronder een *NRC*-artikel⁸⁰⁴ en een tweetal *ESB*-columns (Hartog 2002d; Hartog 2005b) van zijn hand, een *Powerpoint*-presentatie die hij mij ter hand stelde en economisch onderzoek waaraan hij refereerde tijdens het interview. Daarnaast gebruik ik een fragment uit een informeel gesprek dat ik met Hartog had over deze materie, enkele jaren vóór het interview. Deze paragraaf is daarom niet alleen een inhoudsanalyse van het kerndocument zelf, maar ook van het in ontwikkeling zijnde argument erachter.

Om zijn stelling te onderbouwen weerlegt Hartog eerst een aantal argumenten vóór immigratie.⁸⁰⁵ Allereerst wordt het argument ontkracht dat met immigratie een relatief tekort aan arbeid kan worden opgelost. Dat is in het Nederland van de 21^e eeuw helemaal niet nodig. Als de verhouding tussen productiefactoren niet optimaal is kan er gebruik worden gemaakt van de internationale kapitaalmarkt. Een Nederlands overschot aan kapitaal kan altijd ergens anders renderen, bijvoorbeeld via directe buitenlandse investeringen. Ook het vergrijzingargument voor immigratie wordt met een aantal inmiddels bekende argumenten weerlegt (vergelijk §3.7.2 & §5.7.4). Tenslotte is er het argument dat immigratie een middel is om een absoluut tekort aan arbeid op te lossen. De essentie van dit argument is dat de bevolkingsomvang suboptimaal⁸⁰⁶ is en er door bevolkingsgroei schaalvoordelen zijn te behalen. Dat argument geldt misschien voor landen met een heel kleine bevolking, maar niet voor Nederland. Hartog wijst in dit verband op empirisch onderzoek (Ciccone & Hall 1996; Ciccone 2001) naar deze zogenaamde agglomeratie-effecten in de VS en Europa⁸⁰⁷ waaruit blijkt dat een verdubbeling van de bevolking op regionaal niveau⁸⁰⁸ een welvaarts groei van 4% à 6% oplevert.⁸⁰⁹ Een verdubbeling van de Nederlandse bevolking van 16 naar 32 miljoen levert volgens Hartog echter nadelen op die veel groter zijn dan dit betrekkelijk geringe voordeel. Hartogs argument tegen immigratie is als volgt samen te vatten: immigratie leidt tot bevolkingsgroei (dan wel een minder snelle afname van de bevolkingsomvang) en bevolkingsgroei heeft een negatief inkomenseffect en negatieve externe effecten. We behandelen achtereenvolgens beide effecten.

De oorzaak van het negatieve inkomenseffect is de grote landschaarste in Nederland. In de economische theorie wordt echter heden ten dage weinig aandacht besteed aan land als productiefactor. In de zogenaamde Cobb-Douglas productievergelijking – een standaard formule – wordt de totale productie uitgedrukt als functie van de productiefactoren kapitaal en arbeid – de factor land komt er niet in voor. In de Nederlandse situatie blijkt de blinde vlek voor land als productiefactor uit het feit dat er weinig elementaire data beschikbaar zijn met betrekking tot land: “We meten niet meer wat de opbrengst van grond is, zelfs pacht kun je niet meer terugvinden in de nationale rekeningen”.⁸¹⁰ Die afgenomen aandacht hangt samen met het dalende aandeel van de landbouw in het BNP. Het belang van grond als productiefactor in bijvoorbeeld consumptieve diensten is echter sterk toegenomen. Dat vindt zijn weerslag in prijsontwikkeling van bouwgrond die lange tijd parallel liep met de loonontwikkeling, maar vanaf eind jaren tachtig is “geëxplodeerd” (Hartog 2002c: 95). Voor een deel is dat het gevolg van ruimtelijke ordening, “maar ruimtelijke ordening zelf is al een antwoord op

de schaarste” (Hartog 2002c: 95). Bij een gelijkblijvende hoeveelheid land neemt de relatieve schaarste van grond toe op het moment dat de bevolking groeit. Dat heeft een negatief effect op het inkomen per hoofd. Dat negatieve effect kan men kwantificeren door in de bovengenoemde Cobb-Douglas productievergelijking land wél als productiefactor opnemen. Men kan dan – onder bepaalde additionele condities – aantonen dat de elasticiteit van het inkomen per hoofd gelijk is aan het aandeel dat grond heeft in de totale productie.⁸¹¹ Dit aandeel wordt bepaald door de grondprijs en het rendement op grondbezit en door Hartog geschat op 10% à 20%. Een instroom van immigranten gelijk aan 10% van de reeds aanwezige bevolking geeft dan een negatief inkomenseffect van 1% à 2%.⁸¹²

Daarnaast zijn er de negatieve externe effecten van bevolkingsgroei. Het gaat dan om voor de hand liggende congestie- en vervuilingproblemen, zoals verkeerscongestie en milieuvervuiling – maar ook om meer subjectieve zaken als stilte. In Nederland is daar tot nu toe vrijwel geen empirisch onderzoek naar gedaan, aldus Hartog, maar op basis van de internationale literatuur zou men een redelijk beeld kunnen krijgen:

“Je kunt gewoon een heleboel studies in de internationale literatuur vinden, bijvoorbeeld wat mensen over hebben voor stilte en rust, waar ze willen wonen en dergelijke. Dat heb ik ook wel eens zitten uitrekenen, van ‘hoeveel betaalt men voor extra grond rond het huis’. Rond Schiphol zijn de huizen goedkoper dan op de Veluwe, *ceteris paribus*. Dus die waarderingen kun je allemaal bepalen”.⁸¹³

Hartogs overwegingen – en dat is dan ook gelijk de ontstaansachtergrond van *Nederland immigratieland? Nee!* – vinden zijn oorsprong in een algemene zorg over bevolkingsgroei en bevolkingsdruk die hij al jaren heeft. De Nederlandse bevolking is in de twintigste eeuw verdrievoudigd van circa 5 naar circa 15 miljoen. Dat heeft tal van negatieve gevolgen, zoals aantasting van milieu en landschap. Dat geldt niet alleen voor Nederland, mondiaal zijn de economische gevolgen van bevolkingsgroei zelfs “verwoestend”.⁸¹⁴ Om die reden was Hartog ook geruime tijd betrokken bij *De Club van Tien Miljoen*, een stichting die zich hard maakt voor het terugdringen van de bevolkingsgroei.⁸¹⁵ De problematiek van vergrijzing en ontgroening ziet Hartog dan ook vooral als een *blessing in disguise*, een uitdaging waar Nederland op creatieve en innovatieve wijze z’n voordeel mee moet doen.

De vraag dringt zich op waarom Hartog vanuit die intrinsieke interesse in het onderwerp tot op heden geen onderzoek naar de negatieve externe effecten van bevolkingsgroei op stapel heeft gezet. In eerste instantie lijkt het antwoord daarop eenvoudig te geven. Tijdens een informeel gesprek dat ik in 2004 met Hartog had vertelde hij me dat hij graag eens de externe effecten van immigratie en bevolkinggroei uit zou willen rekenen, “maar dan kom je al heel gauw met nare aspecten zoals de ‘vol=vol discussie’ in aanraking en dat wil ik niet”. De morele hypotheek die de CD met haar slogan ‘Vol=Vol’ op het vraagstuk van het absorptievermogen van Nederland had gelegd (zie §5.6.9) schrok kennelijk af: dergelijke kennis zou immers direct door de CD worden aangewend en door associatie zou ook de reputatie van de betrokken wetenschapper bezoedeld kunnen raken. In dit licht is het opvallend dat ook de *De Club van Tien Miljoen* het noodzakelijk acht om op haar website expliciet afstand te nemen van extreemrechtse ideeën.⁸¹⁶

In het interview (van 2007) herbevestigt Hartog desgevraagd dit punt: “Onderzoek dat ik gedaan heb is eigenlijk nooit omstrede geweest, behalve dingen die ik de laatste tijd roep van ‘Nederland is vol, en ik kan het kwantificeren’. Dat roept wel reacties op. Ik denk dat de meesten vinden dat ik een punt heb, maar dat ik overdrijf”.⁸¹⁷ Hartog geeft twee verklaringen voor het feit dat hij deze stelling explicieter naar voren brengt dan voorheen. In de eerste plaats “is het tij veranderd”, dat wil zeggen, het politieke klimaat is omgeslagen.⁸¹⁸ De andere reden is dat Hartog lange tijd niet wist hoe hij het inkomenseffect moest kwantificeren, totdat hij “fietsend langs het weiland” een *Aha-erlebnis* kreeg en begreep, “dat is ook triviaal; je moet gewoon land in de productiefunctie opnemen. ... Dan kun je het gewoon uitrekenen”.⁸¹⁹ De mogelijkheid tot kwantificeren en objectiveren is cruciaal bij zo’n normatief omstrede onderwerp, aldus Hartog:

“Daarom zei ik [eerder] ongetwijfeld ‘ja dat kan ik niet roepen, want dat is meteen verdacht, want als ik zeg ‘geen bevolkingsgroei’ dan ben ik tegen de migranten en dan ben ik xenofob en dat soort dingen. Nou, misschien had ik me daar niets van moeten aantrekken. Maar je kunt in ieder geval nu kwantificeren met je productiefunctiemethode. En je kunt al die externe effecten kwantificeren en dan kun je er veel verstandiger mee omgaan. Dat is natuurlijk makkelijker. Dan kunnen ze wel zeggen van ‘dat wil ik niet horen’ [maakt zin niet af]. Maar goed, het tij is toch veranderd, dus ... zelfs als je het niet wilt horen: als je het kwantificeert en je legt je veronderstellingen op tafel, ja dan kan iedereen er van vinden wat ze willen, [maar] ... het is niet meer subjectief, je kunt het objectiveren. ... Dat [subjectiviteit, niet kunnen kwantificeren] was mijn probleem indertijd”.⁸²⁰

Er ging dus duidelijk een disciplinerende werking uit van de eerdergenoemde extreemrechtse hypotheek. Desgevraagd zegt Hartog: “Het heeft mij wel voortdurend onder druk gezet om het te objectiveren. Ik wou op een gegeven moment wel duidelijk hebben van ‘dat móet je toch kunnen uitrekenen’. ... Je moet kwantificeren. Het moet een empirisch onderbouwd verhaal zijn en je moet het kunnen afschieten met ander onderzoek. Het moet toetsbaar en falsificeerbaar zijn”.⁸²¹

Hartogs onderzoek naar de externe effecten van immigratie en de negatieve effecten van bevolkingsgroei vormt een heel duidelijk voorbeeld van de disciplinerende werking van (met name) het taboe om extreemrechts in de kaart te spelen én van het risico dat een auteur schade aan zijn wetenschappelijk kapitaal oploopt. Op het moment van het interview (2007) speelde dat veel minder omdat het klimaat is omgeslagen en omdat Hartog het een en ander nu kan objectiveren, zodat hij kan voldoen aan de eisen van wetenschappelijkheid die gelden binnen de economische discipline.

9.5 Verklaring kennisproductie periode IV

We zullen voor de laatste keer beantwoorden hoe men de kennisproductie (voor deze specifieke periode) kan verklaren vanuit de onafhankelijke variabelen. De strategie is dit keer om eerst een aantal algemene observaties te doen met betrekking tot een aantal onafhankelijke variabelen. Aansluitend gaan we in op een tweetal probleemdefinities die kenmerkend waren voor het migratiebeleid in deze periode. Tenslotte bespreken we één voor één de drie kerndocumenten in relatie tot de belangrijkste onafhankelijke variabelen.

Allereerst moet gewezen worden op de sterk toegenomen **databeschikbaarheid**. Normatieve bezwaren aangaande privacy en het uitsplitsen van gegevens naar etnische herkomst vormen veel minder een belemmering bij de productie en distributie van data. Dat is een bredere ontwikkeling; het privacyaspect gaat bijvoorbeeld ook minder zwaar wegen inzake de fraudebestrijding bij de sociale zekerheid en ‘etnische criminaliteit’. Door de ICT-revolutie wordt (micro)data ook veel toegankelijker voor onderzoekers. Tenslotte is er ook een connectie met de ontwikkeling van de **economiebeoefening**; economen gaan vaker zelf data produceren. Dat gebeurt ook inzake migratie-economisch onderzoek. Hieruit blijkt (wederom) dat databeschikbaarheid een belangrijke voorwaardenscheppende factor vormt, want onderzoekers werpen nog niet eerder gestelde vragen op (zoals zelfselectie onder retourmigranten met betrekking tot huursubsidiegebruik, zie §9.1) zodra er nieuwe datasets vrijkomen.

Een factor is dat door voortgaande **immigratie** en de groei van (met name) niet-westerse immigrantenpopulaties het economisch effect van immigratie ook toenam. Men zou kunnen argumenteren dat naarmate een verschijnsel een groter economisch effect heeft, de kans toeneemt dat er onderzoek naar gedaan wordt, een punt waar we in de conclusies op terugkomen. Het gaat hier uitdrukkelijk ook om percepties; vanaf de jaren negentig deden voortgaande gezinsmigratie en toenemende asielmigratie het idee postvatten dat grootschalige instroom van mensen met een gemiddeld matige economisch *performance* een blijvend verschijnsel zou zijn. Van regeringswege werd eind jaren negentig ook erkend dat Nederland een migratieland was geworden. Aan de andere kant zien we vanaf de eeuwwisseling juist een opmerkelijke daling van de immigratie die voor een belangrijk deel moet worden toegeschreven aan een restrictiever toelatingsbeleid. Zo lijkt de spectaculaire afname van het aantal asielmigranten direct verband te houden met de nieuwe Vreemdelingenwet die in 2000 van kracht werd. Dat roept vragen op over de *bepaalde-stuurbaarheidsassumptie*; kennelijk hadden volumemaatregelen wel degelijk een effect op de omvang van immigratie die plaatsvond op basis van internationale verdragen.

Tegen de achtergrond van de aanslagen van 11 september, de Fortuynrevolte en de moord op cineast Theo van Gogh verschuift het **migratiebeleid** in Periode IV in de richting van assimilatie. Er ontstaat een algemeen gevoel dat de integratie van niet-westerse immigranten mislukt is. Allochtonen ‘voeren de verkeerde lijstjes aan’, zo heet het, ze hebben de hoogste werkloosheid, criminaliteit en schooluitval. De culturele eigenheid van immigranten – in het bijzonder van islamitische immigranten – wordt steeds meer als oorzaak van deze ellende gezien en geproblematiseerd. Er moet daarom een integratiebeleid komen dat zich richt op aanpassing aan de Nederlandse normen en waarden. De aandacht verschuift dus van de sociaal-economische naar de sociaal-culturele aspecten van immigratie. Deze probleemdefinitie – die in directe oppositie staat tot het *minderhedenperspectief* – noemen we het *assimilatieperspectief*.

Tegelijkertijd spelen er discussies waarin een tweede probleemdefinitie om aandacht vraagt. In deze probleemdefinitie wordt de sociaal-economische kant benadrukt en immigratie in verband gebracht met het nationaal economisch eigenbelang. De kern van het argument is dat er vanwege de vergrijzing in de nabije toekomst grote arbeidstekorten te verwachten zijn. Dit probleem kan opgelost worden door middel van immigratie. Veelal zal dit gaan om laaggeschoolden, bijvoorbeeld in de zorgsector. Daar-

naast speelt nog het argument dat Nederland specifieke tekorten zal krijgen, ondermeer omdat er (uit de toch al steeds kleiner wordende generaties) te weinig studenten instromen in technische en bètastudies. Deze tendens brengt het streven in gevaar om Nederland om te vormen tot een competitieve en dynamische kenniseconomie. Daarom moet worden ingezet op de selectieve instroom van hooggeschoolde ‘kennismigranten’, zoals de spreekwoordelijke Indiase IT-specialist. Nauw verwant is het argument dat Nederlands *sowieso* zal profiteren van de instroom van hooggeschoolde immigranten en daarom uit economisch eigenbelang een ruim (selectief) toelatingsbeleid moet hanteren. Er komt ook daadwerkelijk beleid gericht op de instroom en het behouden van hooggeschoolde kennismigranten. We noemen dit het *profijtperspectief*, omdat het profijt van immigratie voor de nationale economie centraal staat in dit perspectief.

Merk op dat dit een belangrijke omslag betekent. In de jaren tachtig en negentig vormden economische overwegingen vanwege vrij algemeen vermoede negatieve economische effecten⁸²² voor de handliggende argumenten tégen (voortgaande) immigratie. Het heeft er alle schijn van dat bijvoorbeeld vergrijzing vaak gehanteerd wordt als (gelegenheids)argument door mensen die *a priori* voorstander zijn van een ruimhartig immigratiebeleid, zeker in geval de aanname is dat met immigratie de vergrijzing zélf kan worden opgelost.

De drie in dit hoofdstuk behandelde kerndocumenten hebben elk op hun eigen verhouding tot de hier beschreven probleemdefinities. Het WRR-rapport *Nederland als immigratiesamenleving* – dat op eigen initiatief tot stand komt – lijkt vooral tegenwicht te willen bieden aan de opkomst van het *assimilatieperspectief*. De Raad doet dat door de introductie van een alternatieve probleemdefinitie; een *transnationalistisch perspectief* dat voortbouwt op nieuwe ontwikkelingen in het minderhedenonderzoek aangaande globalisering en de opkomst van transnationale gemeenschappen. Het toeval wilde dat net toen het rapport bij de drukker lag het *assimilatieperspectief* een extra stimulus kreeg door de aanslagen van 11 september 2001. De Raad overweegt zelfs even om het aan te passen, maar ziet daar van af (Scholten 2007: 224). Opvallend is dat het rapport ook elementen bevat van het *profijtperspectief*. Er wordt gesuggereerd dat er meer aandacht zou moeten zijn voor het nationaal economisch eigenbelang en een selectief toelatingsbeleid. Dit wordt geplaatst tegenover verdragsverplichtingen en zelfs verandering van de internationale verdragen zelf wordt overwogen. Op dit punt is *Nederland als immigratiesamenleving* behoorlijk inconsistent. Dennis Broeders verklaart dat desgevraagd als volgt:

“Nee, dat klopt. Dat zijn ook vaak dingen die wat doorpakken betreft soms wel en soms niet lukken. Wat de kracht en tegelijkertijd ook de zwakte van de WRR is, is dat zo’n rapport een collectief product is van de Raad, die uiteindelijk de verantwoordelijkheid neemt voor wat er in komt te staan en daar sneuvelen soms dingen waarvan ik vaak denk: sommige dingen zou je scherper willen zien. Sommige dingen worden in een rapport net anders geformuleerd dan je zelf zou willen. Dat is wat het instituut is’.⁸²³

Broeders brengt dit ook in verband met het interdisciplinaire karakter van de WRR, een punt waarop we dadelijk terugkomen.

Het economische hoofdstuk van Van Dalen sluit aan bij het toen actuele debat over hernieuwde arbeidsmigratie. Toch leidt dit alles binnen de WRR niet tot een economische visie op immigratie; het economisch hoofdstuk van Van Dalen is een geïsoleerd deel van *Nederland als immigratiesamenleving*.⁸²⁴ Met name zijn analyse van de spanning tussen immigratie en verzorgingsstaat stuit op normatieve bezwaren als *blaming the victim* en *extreemrechts in de kaart spelen* die typisch zijn voor het minderhedenonderzoek. We brengen in herinnering dat Van Dalen de analyse van het WRR-rapport goed vond, maar de beleidsaanbevelingen tekort vond schieten. In grote lijnen zijn er naast handhaving van de *status quo* twee beleidsaanbevelingen die voor de hand liggen om met die spanning om te gaan: (i) substantiële vermindering van de immigratie door het aanpassen of opzeggen van de internationale verdragen of (ii) een fundamentele aanpassing van de verzorgingsstaat door het (tijdelijk) uitsluiten van immigranten. Zoals gezegd kiest Van Dalen in *Migratie, vloek of zegen voor de Nederlandse economie?* voor optie (ii) (§9.2.3). Navraag bij Dennis Broeders die destijds bij het WRR-projectteam betrokken was, leert dat het projectteam in zijn algemeenheid vond dat Van Dalen te weinig met praktisch uitvoerbare beleidsaanbevelingen kwam.⁸²⁵ Verder pastten beide hierboven genoemde opties waarschijnlijk niet goed in de probleemdefinitie waar het WRR-projectteam voor gekozen had. De inconsistenties en de wijfelende houding van het rapport op het punt van nationaal economisch eigenbelang en het al dan niet wijzigen van de internationale verdragen (§9.2.1) zijn hiervoor een indicatie.

Daarnaast blijken disciplinaire verschillen moeilijk te slechten. Wederom vormt het mens- en wereldbeeld van economen een struikelblok; toepassing van een speltheoretisch model waarin rationele actoren onder bepaalde randvoorwaarden hun nut maximaliseren werd makkelijk opgevat als ‘het slechte in de mens zien’. Een factor is dat de positie van economen binnen de WRR niet erg sterk is,⁸²⁶ al kan men hier tegen inbrengen dat de WRR anderzijds met *Allochtonenbeleid* een meer economische visie op immigratie introduceerde (en juist daarom op weerstand bij de minderhedenonderzoekers stuitte⁸²⁷). Voor een deel komt dat omdat het erg lastig blijkt voor de WRR om economen binnen te halen (en vast te houden) die tegelijkertijd economisch-inhoudelijk sterk zijn, goed kunnen samenwerken met mensen van andere disciplines en tevreden zijn met het feit dat een WRR-rapport per definitie een coproductie is waar niet het stempel van een bepaalde discipline op staat.⁸²⁸ Dennis Broeders noemt rechten en economie bij uitstek als disciplines die neigen naar een sterk disciplinaire en weinig eclectisch kijk op problemen en dat werkt in een multidisciplinair projectteam niet altijd goed.⁸²⁹ Verder werden economen kennelijk nog niet gezien als (potentieel) expert op het gebied van immigratie en integratie. Dit laatste contrasteert met het feit dat een aantal econoom zichzelf – gezien hun bijdragen aan het publieke debat (zie §9.1) – juist vaker als expert lijken te kwalificeren.⁸³⁰

De directe aanleiding voor het CPB-rapport *Immigration and the Dutch economy* is niet een vraag vanuit het beleid, maar van de journalist Kalshoven die zich – naar aanleiding van de rapporten van BEA en Delphiconsult – tot het CPB wende met de vraag wat de kosten en baten van immigratie zijn en zodoende Roodenburg persoonlijk motiveerde om die vraag te beantwoorden. Toch speelde de (potentiële) beleidsrelevantie een legitimerende rol. Na het voltooien van de verkennende literatuurstudie

overtuigde Roodenburg de directie van het CPB van de noodzaak van een grote CPB-studie. Hij wees op het destijds toenemende belang van het *profijt perspectief* in het publieke en politieke debat. Dat speelde ook internationaal; de VN had net een rapport gepubliceerd over immigratie en vergrijzing en in Europa sprak men over *burden sharing* inzake de kosten van asielopvang. Bij de CPB-directie bestond ‘nogal wat aarzeling’, maar Roodenburgs argument dat migratie-economie onvermijdelijk op de beleidsagenda zou komen ‘trok hen over de streep’.⁸³¹ Achteraf meende een directielid dat het CPB met het rapport ‘een mijnenveld betreden had’ waar het ‘heelhuids uitgekomen was’, daarmee doelende op ‘het hele verhaal van de Janmaatdimensie’.⁸³² De receptie van het rapport was echter heel rustig en dat is toe te schrijven aan een omslag in het publieke en politieke debat over immigratie, die leidde tot een negatieve herwaardering van alles wat eerder ‘politiek correct’ was.

Een soortgelijk effect van de omslag van het opinieklimaat zien we in het werk van Hartog over de externe effecten van immigratie en de kosten van de daaraan gerelateerde bevolkingsgroei. Vooraf moet gezegd worden dat het opmerkelijk is dat er vanuit het beleid sinds het rapport van de Commissie-Muntendam (1977) (zie §6.6) geen interesse meer is voor de relatie tussen immigratie, bevolkingsdichtheid en economische groei, iets dat verklaard kan worden uit het ‘taboe’ dat er kwam te rusten op bevolkingspolitiek.⁸³³ De beleidsrelevantie van dit *issue* wordt onderstreept door de sterke correlatie tussen beleidsvoorkeuren van Nederlandse burgers ten aanzien van de gewenste bevolkingsomvang enerzijds en de omvang van immigratie anderzijds (Van Dalen & Henkens 2005). Hartog heeft een grote intrinsieke interesse in dit onderwerp, vanwege een meer algemene overtuiging dat bevolkingsgroei voor Nederland en de wereld een heel negatief verschijnsel is, maar ziet aanvankelijk om twee redenen af van onderzoek: (i) hij wil niet geassocieerd worden met extreemrechts en de ‘vol=vol’ discussie die was aangezwengeld door Hans Janmaat van de CD en (ii) hij kan de schadelijke effecten van bevolkingsgroei door migratie aanvankelijk niet goed objectiveren. Deze bezwaren vallen weg door de omslag in het politieke klimaat rond immigratie en door het feit dat Hartog één en ander op een gegeven moment kan objectiveren met zijn productiefunctiemethode. We zullen nu beide motieven onder de loep nemen.

Aangaande het eerste motief moet algemeen gesteld worden dat wetenschappers reputatieschade kunnen oplopen en wetenschappelijk kapitaal kunnen verliezen als de kennis die ze produceren wordt gebruikt door politieke entrepreneurs die normatief en politiek omstreden *issues* op de politieke agenda willen krijgen (Timmermans & Scholten 2006). Het is eenvoudig aan te tonen dat het risico van reputatieschade door kennisbenutting niet denkbeeldig is. Zo is *Binnen zonder kloppen* integraal weergegeven op de *website Stormfront.org*⁸³⁴ en sommige resultaten uit *Immigration and the Dutch economy* werden gebruikt door het Vlaams Blok.⁸³⁵ Een ander voorbeeld vormt een artikel in het *online* tijdschrift *Heemland* dat verschijnt naar aanleiding van een uitspraak van premier Balkenende over “de [grote en gewaardeerde] bijdrage van [immigranten] aan de kwaliteit van onze samenleving”.⁸³⁶ Dit stuk gaat in op verschillende Nederlandse migratie-economische onderzoeken: “Er zijn gelukkig rekenaars die de moed hebben gehad na te gaan wat de immigratie voor Nederland heeft opgeleverd. De meesten werden, nadat ze hun onwelgevallige bevindingen hadden geuit – als ze die kans al kregen – meteen in de ban gedaan”.⁸³⁷ Daarna worden “met ere” de namen

en onderzoeksresultaten van Carlo van Praag, Pieter Lakeman en Hans Roodenburg genoemd. Vlaams Blok, *Heemland*, en *Stormfront* worden in de regel geassocieerd met extreemrechts.

Aangaande het tweede motief brengen we in herinnering dat de normatieve bezwaren als *blaming the victim* en *extreemrechts in de kaart spelen* voor de meeste minderhedenonderzoekers – en ook voor economen als Jan van Ours, Justus Veenman en Yvonne Bernardt – doorslaggevende redenen waren (of zouden zijn) om bepaalde typen onderzoek (met name kosten-batenanalyses) niet te doen. Deze onderzoekers lieten dus de potentiële politieke en maatschappelijke gevolgen van de benutting van hun kennis zwaar wegen. Veel (andere) economen vertelden desgevraagd dat dit type argument voor hen niet zwaar meetelt in de beslissing om een bepaald type onderzoek wel of niet te doen. Eerder zoeken zij het in de economische discipline gangbare (kwantiteits)normen. Een typische argumentatie luidt dan dat ‘er niets is om je voor te schamen als je onderzoek empirisch, theoretisch en methodologisch goed in elkaar zit’. Desgevraagd vertellen sommigen dat ze het vervelend zouden vinden als de onderzoeksresultaten gebruikt zouden worden door extreemrechts of zouden leiden tot een negatieve beeldvorming aangaande bepaalde immigrantengroepen, maar dat is niet doorslaggevend.⁸³⁸

Hier stuiten we op een wezenlijk gevolg van de internationalisering van de Nederlandse **economiebeoefening**. Om dit inzichtelijk te maken hanteren we Bourdieu (2004: 56-57, 76) onderscheid tussen ‘wetenschappelijk kapitaal’ en ‘wereldlijk kapitaal’, die beiden specifieke vormen zijn ‘sociaal kapitaal’. Wetenschappelijk kapitaal verwerft een wetenschapper door het leveren van bijdragen aan de internationale literatuur en heeft derhalve vooral een internationaal karakter. Wereldlijk kapitaal verwerft een wetenschapper door goed te functioneren binnen de institutionele structuur van de wetenschap en heeft derhalve vooral een nationaal karakter. De wijze waarop Nederlandse economen prestige verwerven is echter sterk veranderd: internationaal publiceren is de norm geworden en meedenken over het economisch beleid binnen de institutionele structuur van de overlegeconomie is als steeds minder prestigieus gaan gelden. Puur wetenschappelijk en dus internationaal kapitaal is voor economen steeds belangrijker geworden en dat zou kunnen betekenen dat ze bij keuzes aangaande het al dan niet uitvoeren van politiek en normatief omstreden onderzoek meer dan voorheen varen op het kompas van de tweede orde aspecten van de economische discipline en minder op normatieve uitgangspunten die nationaal relevant zijn. Een aanwijzing hiervoor is dat de **migratie-economische literatuur** wordt gebruikt voor de legitimering van dergelijke keuzes. Een typische argumentatie is dan dat ‘dergelijk onderzoek internationaal ook gebeurt’ of dat ‘deze methode voor andere landen wel een batig saldo heeft opgeleverd’.⁸³⁹ Andersom waren er verschillende economen die vertelden dat juist het feit dat een kosten-batenanalyse voor een land als Duitsland een batig saldo oplevert een verklaring kan zijn voor het feit dat men daar eerder tot dergelijk onderzoek overging.⁸⁴⁰

De hierboven geschetste ontwikkeling heeft ook betrekking op veranderingen binnen de **science-policy nexus**, in het bijzonder de herpositionering van het CPB tussen wetenschap en beleid. Beleidsrelevant werk afleveren is voor dit instituut nog steeds cruciaal, maar het belang van verankeren in en bijdragen aan de wetenschappe-

lijke literatuur is enorm toegenomen. Dat heeft geleid tot een meer samengestelde identiteit van de economen binnen het instituut die steeds meer zowel beleidseconoom als academisch econoom zijn. Illustratief voor deze ontwikkeling is de wetenschappelijke *spin-off* (zie §9.1) en de uitgebreide verankering in de migratie-economische literatuur van *Immigration and the Dutch economy* – een enorm contrast met het CPB-rapport in 1972 dat geen enkele literatuurverwijzing bevatte.