



**UvA-DARE (Digital Academic Repository)**

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

van de Beek, J.H.

[Link to publication](#)

*Citation for published version (APA):*

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

**General rights**

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

**Disclaimer/Complaints regulations**

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

## 10 Conclusies

### 10.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren we het antwoord op de centrale onderzoeksvraag:

*(a) Hoe ontwikkelde zich gedurende de periode 1960-2005 de productie van wetenschappelijke kennis – naar aard en omvang – over de economische effecten van immigratie op Nederland en (b) welke factoren zijn – op welke wijze en in welke mate – op deze ontwikkeling van invloed geweest?*

In de concluderende slotparagrafen van de hoofdstukken zes tot en met negen van DEEL III is de centrale onderzoeksvraag voor elke deelperiode afzonderlijk beantwoord. In deze conclusies wordt de onderzoeksvraag voor de gehele onderzoeksperiode beantwoord. Alles wat in DEEL III is verteld wordt hier bekend verondersteld. Dat stelt ons in staat een grove penseelvoering te hanteren en scheidt tegelijkertijd ruimte voor een aantal verfijningen. Wel is getracht het verhaal te vertellen in een zelfstandig leesbare tekst.

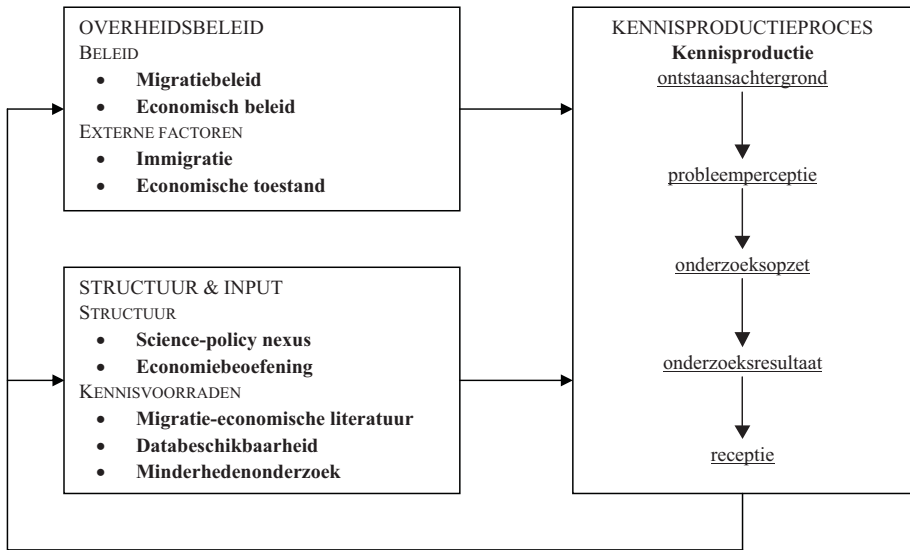
Voordat we overgaan tot de eigenlijke beantwoording van de onderzoeksvraag moet er enig voorwerk worden verricht. Zoals gezegd (§2.2) is dit onderzoek opgevat als een iteratief proces van *explanation-building*. In een dergelijk proces wisselen inductieve en deductieve stappen elkaar af waarbij de verklaring op basis van uit de empirie verkregen inzicht net zolang wordt aangescherpt totdat de best mogelijke verklaring is verkregen. In het vooronderzoek is dit proces een aantal malen doorlopen en dat heeft geleid tot de onderzoeksopzet in DEEL I.

We brengen in herinnering dat het onderzoek is opgezet als een kwalitatieve variabelen analyse. In essentie komt de opzet op het volgende neer. De in *deelvraag a* van de centrale onderzoeksvraag genoemde *productie van wetenschappelijke kennis over de economische effecten van immigratie op Nederland* is beschouwd als de afhankelijke variabele, kortweg aangeduid met de term ‘kennisproductie’. De in *deelvraag b* genoemde *factoren* die zijn beschouwd als de onafhankelijke variabelen die inwerken op de variabele kennisproductie. Vervolgens is een kwalitatieve beschrijving gegeven van zowel de onafhankelijke variabelen (in DEEL II) als de afhankelijke variabele (in DEEL III). Daarna is geanalyseerd hoe de variatie in de onafhankelijke variabelen de variatie in de afhankelijke variabele ‘kennisproductie’ verklaren. Dit is gedaan op basis van een heuristisch model (Figuur 2.2) dat was afgeleid uit de bestaande literatuur over kennisproductie.

Deze conclusies vormen een laatste iteratieve stap in het proces van *explanation-building*. De aanzet daartoe wordt in deze inleiding gegeven met een verdere invulling van het heuristisch model op basis van de empirische bevindingen uit het voorgaande. Daarbij wordt stap voor stap uiteengezet hoe elk afzonderlijk deel van de centrale onderzoeksvraag wordt beantwoord. De centrale onderzoeksvraag wordt in twee stappen beantwoord. Eerst wordt *deelvraag a* beantwoord die vraagt ‘*hoe de kennisproductie zich ontwikkelde naar aard en omvang*’. Vervolgens wordt *deelvraag b* beantwoord die vraagt ‘*welke factoren in welke mate en op welke wijze de kennisproductie hebben beïnvloed*’.

Ontdaan van alle toelichting staat het heuristisch model in Figuur 2.2 voor een samenhang tussen de variabelen zoals verbeeld in Figuur 10.1. De negen onafhankelijke variabelen in het linkerdeel van Figuur 10.1 waren gedestilleerd uit de bestaande literatuur. Met de selectie van de negen variabelen (in Hoofdstuk 2) is een antwoord gegeven op de vraag *welke factoren (deelvraag b)* van invloed zijn geweest op de kennisproductie. Op het punt of dit een minimale én voldoende verzameling variabelen is kom ik in §10.5 terug.

**Figuur 10.1 Samenhang tussen de variabelen in initieel heuristisch model**

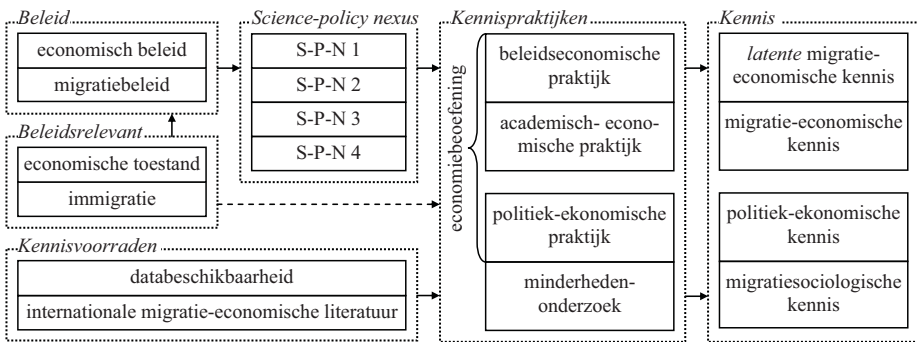


In het initiële model van Figuur 10.1 waren de negen variabelen slechts ondergebracht in vier categorieën en werden er weinig veronderstellingen gedaan over hun onderlinge relaties. Door het iteratieve proces van *explanation-building* dat we in het empirische deel van het proefschrift doorliepen kregen de relaties tussen de verschillende variabelen steeds duidelijker vorm. Deze relaties zijn schetsmatig verbeeld in het getrapte verklaringsmodel van Figuur 10.2. Deze figuur is daarmee een eerste antwoord op de vraag *op welke wijze (deelvraag b)* de verschillende variabelen samenhangen. We zullen nu elk van de elementen van dit model toelichten.

Het rechterdeel van Figuur 10.2 heeft betrekking op kennis. Met *migratie-economische kennis* wordt die kennis bedoeld die in de centrale onderzoeksvraag is omschreven als *wetenschappelijke kennis over de economische effecten van immigratie op Nederland*. De variabele **kennisproductie** heeft dus (alleen) betrekking op de productie van Nederlandse migratie-economische kennis zoals gedefinieerd in §1.3. Daarnaast is kennis in twee andere categorieën onderzocht. *A priori* was reeds aangenomen dat het minderhedenonderzoek een belangrijke *kennisvoorraad* vormde en daarom is ook *migratiesociologische* kennis opgenomen. Verder bleek uit de analyse dat vanuit het marxistische paradigma geproduceerde *politiek-economische*<sup>841</sup> kennis over het Wervingsbeleid van belang was. Dit betreft echter vooral op marxistische

leest geschoeide migratie-economische kennis met betrekking tot de economische effecten *op de wervingslanden* (en dus niet *op Nederland*) en daarom is deze kennis in een aparte categorie ondergebracht. In §10.2 worden de *aard en omvang* van deze drie categorieën kennis beschreven (de vierde categorie – *latente migratie-economische kennis* – wordt dadelijk besproken). Deze beschrijving vindt plaats op basis van een uit de empirie ontleende periodisering in vijf episoden die afwijkt van de *a priori* gekozen periodisering in vier deelperioden. Daarmee is een antwoord gegeven op de vraag wat de *aard en omvang* van de kennisproductie is (*deelvraag a*).

**Figuur 10.2 Empirisch herijkt model**



In het *middelste* deel van Figuur 10.2 staan *kennispraktijken* centraal. Hiermee worden de routinematige wijzen bedoeld waarop beoefenaars van een bepaalde (sub)discipline of school kennis produceren (zie §2.5.2). Dit deel heeft betrekking op de variabelen **economiebeoefening** en **minderhedenonderzoek** en hun onderlinge relaties. Er zijn enkele veranderingen ten opzichte van het initiële verklaringsmodel van Figuur 10.1. De empirische analyse liet zien dat de variabele *economiebeoefening* gedifferentieerd moest worden en dat er sprake was van drie verschillende kennispraktijken, namelijk de *beleidseconomische*, *academisch-economische* en *politiek-economische*<sup>842</sup> kennispraktijk. Een andere bevinding uit het onderzoek was dat het *minderhedenonderzoek* niet alleen bezien moest worden in relatie tot de migratiesociologische *kennisvoorraad*, maar ook als een vierde kennispraktijk die met de andere drie kennispraktijken interfereert. Deze voorstelling van zaken doet meer recht aan de actieve rol van minderhedenonderzoekers, hun onderlinge divergenties en hun interactie met economiebeoefenaren. We bezien de variabelen *economiebeoefening* en *minderhedenonderzoek* daarom vanaf nu voornamelijk op het niveau van de kennispraktijken die ze omvatten. De vier kennispraktijken worden in §10.3 kort geschetst. Daarmee is een antwoord gegeven op de vraag *hoe* de kennisproductie zich ontwikkelde (*deelvraag a*).

Het *linkerdeel* van Figuur 10.2 levert een blauwdruk voor de beantwoording van *deelvraag b* van de centrale onderzoeksvraag. Wat betreft de *kennisvoorraden* is er in wezen niet veel veranderd ten opzichte van Figuur 10.1, al wordt het *minderhedenonderzoek* niet langer als een kennisvoorraad gezien. De variabelen **databeschikbaarheid** – die betrekking heeft op de beschikbaarheid van Nederlandse statistische data

relevant voor migratie-economisch onderzoek – en de variabele **internationale migratie-economische literatuur** vormen beiden een *input* voor de verschillende kennispraktijken.

De variabelen die betrekking hebben op het beleid zijn uitgesplitst in de categorieën *beleid (migratiebeleid & economisch beleid)* en *beleidsrelevant (immigratie & economische toestand)*. De beleidsrelevante variabelen beïnvloeden het beleid (en *vice versa*), maar kunnen ook een meer directe invloed uitoefenen. In het geval van de VS bestaat er bijvoorbeeld een sterke correlatie tussen immigratie en kennisproductie (§3.8). Deze meer directe beïnvloeding is aangegeven met een gestippelde pijl.

Daarnaast is in Figuur 10.2 de variabele **science-policy nexus** gepositioneerd tussen beleid en kennispraktijken; de science-policy nexus speelt een modulerende rol in de interactie tussen beleid en wetenschap. Verder is deze variabele tamelijk diffuus. Uit de empirische analyse komt naar voren dat er vier raakvlakken tussen verschillende kennispraktijken en beleidsvelden zijn te onderscheiden, die elk in een andere periode van belang waren. Deze zijn in Figuur 10.2 aangegeven onder de noemer **S-P-N**, hetgeen staat voor Science-Policy Nexus.

*Deelvraag b* wordt nu als volgt beantwoord. In §10.4 wordt op basis van de concluderende paragrafen uit DEEL III een integrerende analyse gegeven van de samenhang tussen de variabelen. In het bijzonder wordt de in §10.2 geschetste ontwikkeling van de kennisproductie verklaard. Dit gebeurt voor elk van de vijf *a posteriori* gekozen episodens afzonderlijk. Tevens wordt in §10.4 per episode beoordeeld in hoeverre er sprake is van een *hiat* in de kennisproductie. Daartoe is het nogal ongrijpbare begrip *latente migratie-economische kennis* (zie Figuur 10.2) tastbaar gemaakt door het te operationaliseren middels twee indicatoren. Volgens de *sanctioneringsindicator* is er sprake van latente kennis als bepaalde kennis door een enkeling geproduceerd wordt en deze enkeling daarom normatief gesanctioneerd wordt. Volgens de *incongruentie-indicator* is er sprake van latente kennis als er een duidelijke incongruentie bestaat tussen (i) ‘de werkelijkheid’ zoals beschreven in de empirische hoofdstukken, (ii) de dominante probleemdefinitie van beleidsmakers en (iii) de dominante vraag- en probleemstelling van onderzoekers. Deze operationalisering veronderstelt de overige kennis van §10.4 en komt daarom hier pas aan bod. Paragraaf 10.4 geeft daarmee een eerste antwoord op *deelvraag b*.

Vervolgens wordt in §10.5 door middel van de aldaar toegelichte methode van ‘eliminatie van rivaliserende hypothesen’ op een hoger abstractieniveau en voor de gehele onderzoeksperiode een antwoord gegeven op de vraag *op welke wijze en in welke mate* de verschillende variabelen van invloed zijn geweest op de kennisproductie. Daarmee zijn alle elementen van de onderzoeksvraag beantwoord. Tot slot wordt op basis van de bevindingen een algemeen model opgesteld (Figuur 10.6).

## 10.2 Aard en omvang van de kennisproductie

### 10.2.1 Herijking periodisering

In deze paragraaf beschrijven we de variatie in de aard en omvang van de kennisproductie. Om een kwalitatieve werkwijze mogelijk te maken wordt de onderzoeksperiode onderverdeeld in verschillende episodens.<sup>843</sup> We brengen in herinnering dat *a priori*

gekozen was voor een indeling in vier deelperioden, te weten 1960-1980, 1980-1990, 1990-2000 en 2000-2005. Deze periodisering was losjes gebaseerd op een aantal wijzigingen in het migratiebeleid en de perioden deelden steeds een begin- en eindjaar.

Gaandeweg het onderzoek ontstond echter een nieuwe periodisering die gebaseerd is op wijzigingen in zowel het migratiebeleid als het sociaal-economisch beleid. Deze *a posteriori* gekozen periodisering telt vijf episoden, te weten 1960-1972, 1973-1977, 1978-1986, 1987-1999 en 2000-2005. Om selectie op de afhankelijke variabele te voorkomen, heb ik voor mijzelf en de lezer de keuze voor de vier nieuwe cesuren hieronder zo goed mogelijk beargumenteerd.

De *eerste episode* (1960-1972) is de tijd van het zogenaamde Wervingsbeleid dat in 1960 met het eerste wervingscontract een aanvang nam en gericht was op het rekruteren van Mediterrane werknemers om arbeidsmarktcrapte op te lossen. In deze periode overlappen immigratiebeleid en sociaal-economisch beleid.

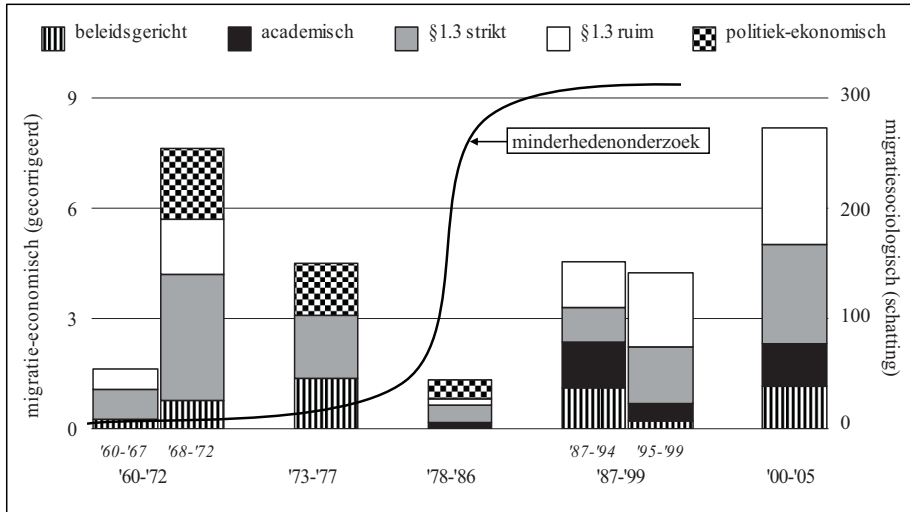
De *tweede episode* (1973-1977) valt samen met het kabinet Den Uyl. Met de komst van dit kabinet ontstond een fundamenteel andere kijk op het economisch beleid, vooral omdat (inter)nationale herverdeling een speerpunt werd. Dat bracht ook een andere (politiek-economische) kijk op het Wervingsbeleid met zich mee.

De *derde episode* (1978-1986) wordt gemarkeerd door een overgang van een (politiek-) economische visie op het migratiebeleid waarin (tijdelijke) *immigratie* centraal stond, naar een sociaal-culturele visie op het migratiebeleid waarin *integratie* centraal stond. Deze omslag vormde de opmaat voor het zogenaamde Minderhedenbeleid dat gericht was op sociaal-culturele integratie én emancipatie van minderheden en begeleid moest worden door sociaal-wetenschappelijk onderzoek. Naast het einde van het kabinet Den Uyl is de instelling van de ACOM in 1978 een markeringspunt.

De *vierde episode* (1987-1999) wordt ingeluid doordat het Minderhedenbeleid in toenemende mate geproblematiseerd wordt en het migratiebeleid gaandeweg meer oog krijgt voor (weer toenemende) *immigratie* en de sociaal-economische aspecten van *integratie*. Dit vindt plaats tegen de achtergrond van een wijziging in het sociaal-economisch beleid gericht op hervorming van de verzorgingsstaat. Markeringspunten zijn de officiële aanvraag voor het (uiteindelijke) WRR-rapport *Allochtonenbeleid* en stelselwijzigingen in de sociale zekerheid, beiden in 1987. Deze ontwikkeling leidde uiteindelijk tot het zogenaamde Integratiebeleid, dat gericht was op sociaal-economische integratie in met name onderwijs en arbeidsmarkt.

De overgang naar de *vijfde episode* (2000-2005) valt samen met twee beleidsveranderingen. In de eerste plaats komt er in het sociaal-economisch beleid weer belangstelling voor de werving van buitenlandse werknemers, ondermeer met het oog op de vergrijzing en de ontwikkeling van een 'kenniseconomie'. Daarnaast wordt het immigratiebeleid iets selectiever met betrekking tot menselijk kapitaal. Verder wordt met de zogenaamde nieuwe Vreemdelingenwet (2000) het toelatingsbeleid veel strikter en wordt na de eeuwwisseling het Integratiebeleid getransformeerd tot een steeds assimilationistischer Inburgeringsbeleid dat juist focust op de sociaal-culturele aspecten van immigratie.

**Figuur 10.3** Indicatie van het aantal publicaties over de economische effecten van immigratie naar Nederland per jaar in vier categorieën, gemiddelden per *a posteriori* gekozen episode (in de episoden '60-'72 & '87-'99 is een *onderverdeling* gemaakt), gecorrigeerd voor 2% groei van de economische literatuur (geïndexeerd op de episode '00-'05); ruwe schatting van het aantal publicaties in het minderhedenonderzoek (ongecorrigeerd)



### 10.2.2 Beschrijving kennisproductie

In deze paragraaf beschrijven we voor elk van de vijf *a posteriori* bepaalde episoden de *aard en omvang* van de kennisproductie. In Figuur 10.3 is hiervan een overzicht gegeven. De kennis is onderverdeeld in de drie hoofdcategorieën die zijn gegeven in §10.1, namelijk op marxistische leest geschoeide, politiek-economische kennis over het Wervingsbeleid, overige migratie-economische kennis en migratiesociologische kennis (minderhedenonderzoek).

De migratie-economische kennis is weer verder onderverdeeld in (i) beleidsgerichte publicaties (zoals officiële beleidsadviezen van het CPB en de SER), (ii) academische publicaties (zoals dissertaties en artikelen in *peer reviewed journals*) en overige migratie-economische kennis volgens (iii) een strikte interpretatie van §1.3 en (iv) een ruime interpretatie van §1.3 (zoals *columns* in *ESB*).<sup>844</sup> De productie van migratie-economische kennis is gecorrigeerd voor de algemene groei van de economische literatuur en dat geeft een vertekening: hoe verder terug in de tijd, hoe geringer het werkelijke aantal publicaties is.

De indicatie van de omvang van het migratie-economische onderzoek is verkregen door eigen bibliometrisch onderzoek (zie §2.7.1). De in Figuur 10.3 aangegeven omvang van het migratiesociologische onderzoek (het minderhedenonderzoek) is slechts een heel grove schatting gebaseerd op een tweetal secundaire bronnen.<sup>845</sup> Het is dan ook niet de bedoeling om exactheid te suggereren, maar slechts om een trend weer te geven en een ruwe vergelijking met het migratie-economische onderzoek mogelijk te maken.

In Figuur 10.3 is binnen de (relatief lange) episoden '60-'72 respectievelijk '87-'99 een onderscheid gemaakt tussen de jaren voor en na 1968 respectievelijk 1994. Dit is gedaan om te kunnen onderzoeken of en hoe de kennisproductie is beïnvloed door een tweetal politieke veranderingen, te weten de politisering van het Wervingsbeleid vanaf 1968 respectievelijk de implementatie van het Integratiebeleid na de overgang van de kabinetten Lubbers naar de kabinetten Kok in 1994. Hierop komen we terug in §10.4.

Figuur 10.3 en de analyses in DEEL III leren een aantal zaken over de aard en omvang van de kennisproductie in zijn algemeenheid:

- De omvang van de productie van migratie-economische kennis is over het algemeen gering; ongecorrigeerd voor geen enkele episode groter dan gemiddeld acht publicaties per jaar. Dat is zeker weinig in vergelijking met de omvang van het minderhedenonderzoek in de jaren tachtig en negentig dat toen gemiddeld rond de 300 publicaties per jaar lag.
- De productie van migratie-economische kennis vertoont een golfbeweging. Het aantal publicaties is relatief groot rond 1970 en na de eeuwwisseling en relatief klein in de jaren tot 1967 en in episode 1978-1986. Het minderhedenonderzoek neemt gedurende episode 1978-1986 juist spectaculair toe.
- In episode 1960-1972 is de kennisproductie erg ongelijk verdeeld en veel hoger in de periode na 1967.
- In episode 1987-1999 is de productie van academische en beleidsgerichte kennis ongelijk verdeeld en veel lager in de periode na 1994.
- Politiek-ekonomische kennis vanuit marxistische perspectief wordt vooral gedurende de jaren zeventig geproduceerd.
- Academisch-economische migratie-onderzoek vindt vooral vanaf eind jaren tachtig plaats; vooral rond 1990 en na de eeuwwisseling zijn er relatief veel academische publicaties.
- Tussen medio jaren tachtig en medio jaren negentig is er een sterke toename van migratiesociologische kennis over de (slechte) arbeidsmarktpositie van (niet-westerse) immigranten. Onder meer is er een belangrijke dataset (de SPVA-*survey*) die echter niet vrij toegankelijk is.
- Er is een *clustering* in de tijd rond bepaalde thema's. Vrijwel al het (politek-) economische onderzoek tot 1987 heeft betrekking op het Wervingsbeleid en is te beschouwen als reactie op het centrale beleidsdocument *Nota buitenlandse werknemers* en een handvol beleidsadviezen over het Wervingsbeleid. In de jaren vanaf 1987 is de relatie tussen immigratie en de verzorgingsstaat een centraal thema, in het bijzonder in verband met de (fiscale) kosten (slechte arbeidsmarktpositie van immigranten) en baten (opvangen van de demografische en/of financiële gevolgen van de vergrijzing) van immigratie.



### 10.3 Kennispraktijken

We geven nu een beschrijving van de vier kennispraktijken die gebaseerd is op de analyse in de voorgaande hoofdstukken. Het gaat om twee paren van onderling verknoopte kennispraktijken. Het eerste paar betreft de *beleidseconomische* en *academisch-economische kennispraktijk*. Het tweede paar wordt gevormd door de *politiek-economische kennispraktijk* en de *kennispraktijk van het minderhedenonderzoek*. Deze beschrijvingen zijn ideaaltypisch van karakter en in de praktijk is er overlap tussen de verschillende kennispraktijken.

Voor elke kennispraktijk worden ook de percepties en preferenties ten aanzien van de science-policy nexus kort beschreven, omdat deze een wezenlijk onderdeel vormen van de kennispraktijk. In Figuur 10.4 zijn voor elke science-policy nexus de belangrijkste (institutionele) actoren gegeven en de episodes waarin ze het meest van belang waren.

Voorts wordt in deze paragraaf en de volgende paragrafen incidenteel (impliciet) onderscheid gemaakt tussen de begrippen ‘eerste orde’ en ‘tweede orde’ die zowel op beleid als wetenschap betrekking kunnen hebben. Ruwweg komt het onderscheid er op neer dat eerste orde betrekking heeft op een specifiek beleidsprobleem respectievelijk wetenschappelijk onderzoek en tweede orde betrekking heeft op algemene normatieve overtuigingen en empirische aannamen verbonden aan een bepaalde politieke stroming respectievelijk wetenschappelijke discipline of school. Voor meer uitleg zie §2.5.2.

Tot slot wordt af en toe de term ‘coproductie’ gebruikt. Met coproductie wordt bedoeld dat de probleemdefinitie en de onderlinge empirische aannamen en normatieve uitgangspunten van beleidsmakers en wetenschappers dusdanig congruent zijn dat het gevoerde beleid en de geproduceerde kennis sterke overeenkomsten vertonen.

#### 10.3.1 Beleidseconomische en academisch-economische kennispraktijk

Tot de late jaren zeventig is de *beleidseconomische praktijk* dominant. Kenmerkend zijn een grote gerichtheid op de Nederlandse beleidspraktijk. Over het algemeen werd internationaal publiceren van ondergeschikt belang geacht. Er bestonden sterke (personele) banden tussen academische economen en de instituten van de overleconomie zoals de SER en het CPB. Naast kwalitatieve analyse is vooral de macro-economische modellenbouw van belang, een erfenis van Jan Tinbergen. Wat betreft de science-policy nexus bestaat de opvatting dat er een taakverdeling dient te zijn waarbij economen de empirische informatie leveren en beleidsmakers de normatieve keuzen maken. Wel is er sprake van forse coproductie, bijvoorbeeld als het gaat om loonmatiging. Daarnaast was er in Nederland een (internationaal gezien) unieke afsplitsing van de econometrie, die wél van meet af aan internationaal georiënteerd was, maar hier verder buiten beschouwing wordt gelaten.

Kritiek van (jonge) Nederlandse economen over het beleidsgerichte en volgens sommigen provinciale karakter van de Nederlandse economiebeoefening leidde er toe dat er in de loop van de jaren tachtig in toenemende mate twee separate kennispraktijken ontstonden binnen de Nederlandse economiebeoefening. Naast de beleidseconomische praktijk ontstond door een proces van internationalisering de *academisch-economische kennispraktijk*.<sup>846</sup> Binnen deze praktijk is internationaal publiceren de norm. Ook wordt de aandacht over meer deeldisciplines verdeeld. Kenmerkend zijn

verder een gerichtheid op de Amerikaanse economiebeoefening en een mathematisering van het vakgebied. Tenslotte is er ook een geringe geneigdheid tot het zelf produceren van data, maar daar komt rond de eeuwwisseling verandering in.

Deze bovenstaande ontwikkeling impliceert dat er twee (ideaaltypische) groepen economen zijn binnen de Nederlandse economiebeoefening die elk onder een andere verzameling randvoorwaarden kennis produceren. De onderzoeksagenda van academische economen wordt vooral bepaald door allerlei *internationale, disciplinair gebonden* tweede orde overtuigingen, bijvoorbeeld normen over wat een waardevolle bijdrage aan de internationale literatuur is. Voor beleidseconomen is vooral beleidsrelevantie bepalend en die is gerelateerd aan allerlei *nationale, beleidsgebonden* tweede orde overtuigingen, bijvoorbeeld ten aanzien van de rol van loonmatiging in de Nederlandse overlegeconomie.

Tenslotte vinden er binnen het CPB – het boegbeeld van de *beleidseconomische praktijk* – enkele belangrijke veranderingen plaats. Onder druk van (inter)nationale kritiek op de bruikbaarheid van macro-economische modellen voor het beleid, hanteert het CPB vanaf de *jaren tachtig* vaker een micro-economische benadering en richt het zich meer op de institutionele context. Zo wil het instituut vragen aangaande arbeidsmarkt, verzorgingsstaat en belastingstructuur beter kunnen beantwoorden. Verder gaat het CPB zich vanaf de *jaren negentig* meer richten op de internationale academische economiebeoefening en in die zin treedt er convergentie op tussen de beleidseconomische en academisch-economische kennispraktijk. Deze laatste ontwikkeling is in Figuur 10.4 aangegeven met een drietal gestippelde pijlen van de beleidseconomische naar de academisch-economische kennispraktijk.

Het is van belang te beseffen dat het hier om een ideaaltypisch onderscheid gaat. Aan de ene kant waren veel van de economen die tot de jaren tachtig deel uitmaakten van de beleidseconomische kennispraktijk goede academici, met Jan Tinbergen als voor de hand liggend voorbeeld. Aan de andere kant zijn veel economen die na de jaren tachtig deel uitmaakten van de academisch-economische kennispraktijk ook regelmatig betrokken bij beleidsadvies. Tenslotte zijn er ook economen die in beide kennispraktijken actief zijn.

### **10.3.2 Politiek-economische kennispraktijk en praktijk van het minderhedenonderzoek**

Vanaf eind jaren zestig ontstond er onder een groep economiestudenten onvrede over het feit dat in het curriculum marxistische en andere kritische theorieën ontbraken. Dat leidde tot het ontstaan van de *politiek-economische kennispraktijk*. Deze verschilde in haar normatieve uitgangspunten van de *mainstream* economiebeoefening en was niet zozeer gericht op de groei van de nationale economie, maar op (inter)nationale solidariteit. Daarnaast is deze kennispraktijk activistisch van aard; men wil niet alleen inzicht krijgen in ‘het internationale kapitalistische systeem’, maar ook bijdragen aan de ontmanteling ervan. Dat komt ook tot uitdrukking in opvattingen over de science-policy nexus: de arbeidsdeling tussen economen en beleidsmakers overeenkomstig de *fact-value* dichotomie wordt als onethisch gezien omdat de wereld zo dringend verbetering behoeft. Over de gehele onderzoeksperiode bezien blijft de politiek-economische kennispraktijk betrekkelijk marginaal ten opzichte van zowel de *main-*

*stream* van de Nederlandse economiebeoefening als de beleidspraktijk. Uitzondering vormt de periode van het kabinet Den Uyl (1973-1977) toen er vanuit deze kennispraktijk beleidsonderzoek werd verricht voor het Ministerie van Ontwikkelingssamenwerking (OS).

Tot slot bespreken we de *kennispraktijk van het minderhedenonderzoek*. Het minderhedenonderzoek was tot eind jaren zeventig beperkt in omvang. Kenmerkend was een gerichtheid op het maatschappelijk werk. Een terugkerend patroon was dat (sociaal-wetenschappelijke) onderzoekers zich met een onderzoeksvoorstel tot het Ministerie van Maatschappelijk Werk en later het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk (CRM) wendden en als het ministerie er iets in zag werd het gefinancierd en uitgevoerd. Al met al vond onderzoek naar migratie op *ad hoc* basis plaats. Dat veranderde toen het Ministerie van CRM in 1978 de Advies Commissie Onderzoek Minderheden (ACOM) oprichtte die een belangrijke rol ging spelen in de programmering van het minderhedenonderzoek. Er bestond een zekere (personele) continuïteit tussen het minderhedenonderzoek en de *politiek-ekonomische kennispraktijk*, omdat een aantal prominente ACOM-leden uit deze praktijk voortkwamen. Dit is in Figuur 10.4 aangegeven met een drietal gestippelde pijlen.

Binnen de ACOM speelden de sociale wetenschappers en in het bijzonder de cultureel antropologen een belangrijke rol. Dit leidde tot een methodologische voorkeur voor etnografisch veldwerk en een probleemdefinitie waarbinnen etniciteit en cultuur als belangrijkste verklarende variabelen werden gezien. Kenmerkend voor de praktijk van het minderhedenonderzoek waren een grote aandacht voor verschijnselen als racisme en discriminatie, een zekere politieke bevlogenheid aangaande het ideaal van de multiculturele samenleving en doorgaans een vrij sterke identificatie met de onderzochte groepen. Dat laatste moet ook begrepen worden vanuit het in de cultureel-antropologische kennispraktijk essentiële onderscheid tussen een *etic* perspectief (vanuit de onderzoeker) en een *emic* perspectief (vanuit de onderzochte subjecten). Antropologen streven er in de regel naar om het gedrag van mensen vanuit hun eigen cultuur of achtergrond te begrijpen (*Verstehen*, vergelijk ook §2.2). Voor een dergelijk ‘empathisch begrip’ is een zekere mate van identificatie uiteraard onontbeerlijk.

Kenmerkend was verder een sterke coproductie tussen minderhedenonderzoekers en beleidsmakers die een technocratische visie op de science-policy nexus gemeen hadden; men geloofde dat wetenschap een substantiële rol kon spelen in de oplossing van maatschappelijke problemen. Daarbij was het geaccepteerd dat de rollen van beleidsmakers en wetenschappers soms behoorlijk door elkaar heen liepen.<sup>847</sup>

De coproductie tussen beleidsmakers en minderhedenonderzoekers verminderde vanaf begin jaren negentig. De technocratische visie op de science-policy nexus verloor terrein. Ook werd de ACOM in 1992 opgeheven, mede omdat er een algemene herbezinning was op het fenomeen ‘adviesraad’. Daarnaast werd het minderhedenonderzoek onderhevig aan een proces van institutionalisering, internationalisering en academisering. Het minderhedenonderzoek werd steeds meer gecoördineerd vanuit een aantal academische onderzoeksinstituten en richtte zich meer op de internationale literatuur. Het relatieve belang van de overheid als opdrachtgever en financier nam af en het minderhedenonderzoek kwam geleidelijk meer op afstand van het beleid te staan. Desondanks bleef het minderhedenonderzoek invloedrijk omdat beleidsmakers

tot de eeuwwisseling minderhedenonderzoekers als dé experts bij uitstek zagen als het om immigratie ging, ook bij onderwerpen die duidelijk een economische dimensie hebben.

## 10.4 Integreerde analyse

In deze paragraaf integreren we de inzichten uit de slotparagrafen van de vier empirische hoofdstukken in DEEL III. Dat doen we voor elk van de vijf *a posteriori* bepaalde episoden afzonderlijk. Alles wat in de slotparagrafen van die empirische hoofdstukken is verteld wordt bekend verondersteld, in het bijzonder de daar beschreven *perspectieven*. Met een *perspectief* wordt een samenhangend geheel van een probleemdefinitie en de onderliggende empirische aannamen en normatieve uitgangspunten bedoeld. Voor meer details, zie de betreffende slotparagrafen.

In de analyse wordt verder regelmatig gebruik gemaakt van het begrip ‘beleids-subsysteem’ dat is ontleent uit het *Advocacy Coalition Framework* (Sabatier & Jenkins-Smith 1999; Sabatier & Weible 2007). Hiermee wordt het gehele systeem van actoren bedoeld dat een bepaald beleid beïnvloedt, zoals beleidsmakers, wetenschappers, lobbygroepen, journalisten, kennisinstituten, et cetera (voor meer uitleg zie eindnoot 268).

### 10.4.1 Episode 1960-1972

De jaren zestig zijn een periode van grote economische bloei. Voor een deel komt dat door internationale hoogconjunctuur en de Europese economische integratie, maar ook het naoorlogse sociaal-economische beleid was een factor. Er werd een gericht industrialiseringsbeleid gevoerd en de lonen werden sterk gematigd middels de zogenaamde Geleide Loonpolitiek. Loonmatiging was een hoeksteen van het economisch beleid omdat het de internationale concurrentiepositie verbeterde en de export stimuleerde. Verder zorgde lage lonen voor hoge bedrijfswinsten en dito investeringen hetgeen de Nederlandse industrie ten goede kwam. Een neveneffect van loonmatiging was echter een arbeidsintensieve productiewijze. Ook stimuleerde het de vraag naar laaggeschoolde arbeid, terwijl het Nederlandse scholingsniveau juist steeds hoger werd. Vanaf eind jaren vijftig ontstond er een fors tekort aan laaggeschoolde arbeid, vooral in zigtogende bedrijfstakken. Ook ontstond er een zeer sterke opwaartse druk op de lonen en de onhoudbare Geleide Loonpolitiek werd in 1967 uiteindelijk losgelaten.

In contemporaine analyses figureren twee belangrijke alternatieve oplossingen voor wat de ‘kwalitatieve *mismatch*’ op de arbeidsmarkt werd genoemd. De eerste oplossing is een herstructurering van de economie richting een meer kennis- en kapitaalintensieve productie zodat de vraag naar hooggeschoolden toeneemt en het tekort van laaggeschoolden verdwijnt doordat slecht presterende bedrijfstakken (weg)gesaneerd worden. De tweede oplossing is om net als in andere Europese landen gastarbeiders toe te laten voor de laaggeschoolde banen, zodat Nederlandse werknemers door kunnen stromen naar de hoger geschoolde banen.

Er werd gekozen voor de tweede oplossing in de vorm van het in 1960 ingezette Wervingsbeleid. De achterliggende reden is dat men in deze periode het nationaal economisch belang sterk vereenzelvigde met het belang van de Nederlandse industrie. Daarom hadden de zogenaamde ‘werkgeverskabinetten’ en het verantwoordelijke Mi-

nisterie van Sociale Zaken de neiging in belangrijke mate de probleemdefinitie en de belangen van de Nederlandse werkgevers te volgen. Men achtte voldoende aanbod van goedkoop, laaggeschoold personeel cruciaal en met de aanvoer van gastarbeiders sloeg men twee vliegen in één klap: men verruimde het arbeidsaanbod en drukte de lonen.

Het Wervingsbeleid kan daarom gezien worden als loonmatiging met andere middelen. Daarom is de probleemdefinitie die domineerde binnen het beleidssubstelsysteem rond het Wervingsbeleid het *loonmatigingsperspectief* gedoopt. Er waren twee belangrijke onderliggende aannamen: gastarbeid zou tijdelijk zijn om de negatieve lange termijngevolgen van bevolkingsgroei te voorkomen en gastarbeid was onevenredig gunstig voor de economie omdat het knelpunten in de productie oploste (de *bottleneck*-assumptie) en daarmee ook werkgelegenheidsverlies voorkwam.

Tegenover het *loonmatigingsperspectief* stonden – in een soort ‘driehoeksverhouding’ – twee andere probleemdefinities. In het *herstructureringsperspectief* stond het nationaal belang ook centraal, maar daarin gold het aanbod van goedkope, laaggeschoolde (gast)arbeid juist als rem op een broodnodig en welvaartsverhogend proces van economische herstructurering richting een kennis- en kapitaalintensievere productie. Het *marxistische perspectief* daarentegen kritiseerde het wervingsbeleid juist vanwege het centraal stellen van het nationaal belang en de daaruit voortvloeiende exploitatie van het ‘internationale reserveleger’ van goedkope (gast)arbeiders. Beide perspectieven zijn twee kanten van dezelfde medaille. Een cruciaal verschil is de vraag in hoeverre (inter)nationale solidariteit een normatief uitgangspunt van het economisch beleid diende te zijn, of concreter: welke afweging er gemaakt moest worden tussen de belangen van de werkgevers en de werknemers en tussen het nationaal economisch eigenbelang en de belangen van de herkomstlanden.

Twee groepen actoren drukten in deze episode een belangrijk stempel op de kennisproductie. In de eerste plaats was dat het beleidssubstelsysteem rond het Wervingsbeleid, met name Sociale Zaken en de werkgeversorganisaties. Bij een aanzienlijk deel van het overigens beperkte aantal publicaties waren SZ en de andere actoren uit het beleidssubstelsysteem betrokken als opdrachtgever, (mede)financier of auteur. Daarnaast was er een groep criticiasters van het Wervingsbeleid die voortkwam uit de linkse emancipatie en democratiseringsbeweging van de late jaren zestig. Onder hen bevonden zich (ontwikkelings)economen – waaronder de latere Minister van Ontwikkelingssamenwerking Jan Pronk – die het wervingsbeleid vanuit het *marxistische perspectief* aanvielen. Dat verklaart waarom in 1968 de categorie *politiek-economische kennis* verschijnt in Figuur 10.3.

Deze tweede groep is heel belangrijk geweest voor de kennisproductie omdat ze het Wervingsbeleid vanaf 1968 sterk politiseerde. Die politisering dwong de regering om de economische probleemdefinitie van het Wervingsbeleid expliciet te maken in de *Nota buitenlandse werknemers* (Min. SZ&V 1970). Dat induceerde een behoefte aan economische expertkennis onder politici en leidde ondermeer tot een belangrijk rapport van het CPB (1972). Veel kennisproductie bestaat uit reacties van economen en (andere) actoren uit het beleidssubstelsysteem op die expertkennis en de *Nota buitenlandse werknemers*. Indicatief is wellicht dat de ingang ‘buitenlandse werknemers’ alleen in 1970 (het jaar van het verschijnen van de *Nota buitenlandse werknemers*) voorkomt in het zaakregister van *ESB*. Deze ontwikkeling vormt een belangrijke verklaring van

de sterke toename van (*beleidsgerichte*) *migratie-economische kennis* na 1968 (zie Figuur 10.3). Een andere verklaring is dat gastarbeid aanvankelijk een relatief nieuw en in omvang gering verschijnsel was, een punt waarop we in §10.5.2 terugkomen.

Om te bezien of er in deze periode sprake is van een *hiaat* in de kennisproductie zoomen we in op het cruciale CPB-rapport uit 1972. Dit rapport is geschreven vanuit het *loonmatigingsperspectief*. Zo is de *bottleneck*-assumptie zodanig verwerkt in het gebruikte model dat de uitkomsten louter positief kunnen zijn. Het frappante is dat in de *Nota buitenlandse werknemers* en het CPB-rapport wél elementen van het *herstructureringsperspectief* aanwezig waren. Deze elementen werden echter geneutraliseerd door aan de aannamen en uitgangspunten van het *loonmatigingsperspectief* meer gewicht toe te kennen. Zo wordt onderkend dat het Wervingsbeleid een potentieel gunstig herstructureringsproces richting een kapitaal- en kennisintensievere productie frustreert, maar deze observatie wordt niet in het CPB-model verwerkt. Vanuit het *herstructureringsperspectief* was het bijvoorbeeld logisch geweest om bij de opzet van het CPB-rapport te kiezen voor een (additionele) analyse van het effect van loonmatiging en gastarbeid op innovatie en investeringen, waarbij gedifferentieerd wordt naar arbeidsmarktsegmenten en bedrijfstakken. Een dergelijke analyse was ook in lijn geweest met internationaal onderzoek en het jaargangenmodel dat het CPB begin jaren zeventig ontwikkelde. Volgens de *incongruentie-indicator* (§10.1) is er in deze episode daarom sprake van *latente migratie-economische kennis*, in de vorm van uitsluiting van het *herstructureringsperspectief*. Dit punt wordt overigens ook in contemporaine kritiek op het CPB-rapport naar voren gebracht, met name van de econoom Hans Heijke (zie 10.4.2). De achterliggende oorzaak is coproductie rond het *loonmatigingsperspectief* binnen het beleidssubstelsel rond het Wervingsbeleid. In het bijzonder was het CPB op het punt van loonmatiging niet geheel onafhankelijk van Economische Zaken waaronder het ressorteerde. De configuratie in de science-policy nexus tussen economisch beleid en de beleidseconomische praktijk is in deze periode daarom heel bepalend (zie Figuur 10.4).

Al met al had Sociale Zaken een forse inhoudelijk invloed op de kennisproductie. Toch moet de rol van het ministerie ook gerelativeerd worden. Enerzijds was er wel sprake van coproductie rond het *loonmatigingsperspectief*, maar anderzijds blijkt uit de financiering van het werk van Marshall (1973, *marxistisch perspectief*) en een deel van het werk van Heijke (1976; 1977; 1979, *herstructureringsperspectief*)<sup>848</sup> dat er geen sprake was van een omvattende en systematische inhoudelijke sturing van de kennisproductie.

#### 10.4.2 Episode 1973-1977

Het jaar 1973 is op verschillende manieren een breekpunt. De oliecrisis accentueerde het feit dat de economische expansie van de jaren zestig echt voorbij was. De behoefte aan gastarbeiders nam af, al bleef de werving nog geruime tijd doorgaan. Het werd gaandeweg echter duidelijk dat het uitgestelde proces van economische herstructurering zich versneld doorzette.

Daarnaast werd met de komst van het linkse kabinet Den Uyl (1973-1977) een reeks van ‘werkgeverskabinetten’ afgesloten. Dit kabinet stond voor een radicaal herverdelingsprogramma, zowel nationaal (nivellering) als internationaal (ontwikkelings-



hulp). Het was een periode van polarisatie tussen werknemers en werkgevers, waarbij de belangen van de laatste niet langer zonder meer gelijk werden gesteld aan het nationaal belang. Ook werden verschijnselen als kolonisatie en gastarbeid steeds meer gezien als vormen van (internationale) economische uitbuiting. Meer specifiek werd Jan Pronk – een belangrijke criticaster van het Wervingsbeleid – Minister van Ontwikkelingssamenwerking in dit kabinet.

Deze veranderingen vinden hun weerslag op de kennisproductie. In de eerste plaats komt er meer oog voor het *herstructureringsperspectief*. In een belangrijk SER-advies over gastarbeid (1974) wordt de mogelijkheid naar voren gebracht dat het wervingbeleid gunstig kan zijn voor de werkgevers en tegelijkertijd kostbaar voor de nationale economie. De SER wijst ook op innovatie en kapitaalintensivering als alternatieven voor gastarbeid. Het *herstructureringsperspectief* vindt ook ingang bij het beleid via het werk van Heijke die – daartoe in staat gesteld door SZ<sup>849</sup> – een bijdrage levert aan het werk van de Commissie-Muntendam over bevolkingsvraagstukken (en daarmee is dit geen *latente* kennis meer).

Verder komt er meer ruimte voor het *marxistische perspectief*. Op instigatie van Jan Pronk werd het zogenaamde REMPLOD-project op stapel gezet. In dit project werd vanuit een politiek-economische invalshoek onderzocht of terugkerende gastarbeiders een rol konden spelen bij de ontwikkeling van de herkomstlanden. Net als bij het wervingsbeleid is er een economische probleemdefinitie en worden (re)migratiebeleid en economisch beleid vermengd. Zo ontstaat een aarzelend begin van een beleidssubstelsysteem rond het Ministerie van Ontwikkelingssamenwerking en het uitvoerende instituut NUFFIC<sup>850</sup> dat gevoed wordt vanuit de *politiek-economische kennispraktijk*. Deze ontwikkeling is echter een kort leven beschoren en stopt met het einde van het kabinet Den Uyl.

Vergelijking van het werk van Pronk en Heijke laat tenslotte zien hoe tweede orde aspecten de kennisproductie beïnvloeden. Beiden passen Tinbergens concept ‘optimale internationale arbeidsverdeling’ toe op gastarbeid, maar vanwege verschillen in prioriteitstelling (internationale solidariteit versus nationale welvaart) met een geheel andere analyse als resultaat. Bij Pronk is de achterliggende kwestie vooral hoe via een (internationale) planeconomische sturing van de productie een eerlijkere verdeling van de welvaart in de wereld kan worden bereikt, in dit concrete geval door de inzet van remigrerende gastarbeiders.<sup>851</sup> Bij Heijke draait het meer om de vraag hoe de Nederlandse economie zodanig geherstructureerd kan worden dat de welvaart stijgt en gastarbeid overbodig is.

#### 10.4.3 Episode 1978-1986

In deze periode onderging Nederland een ernstige economische crisis. Deze crisis versnelde het proces van economische herstructurering verder, waardoor de vraag naar laaggeschoolden structureel afnam. De sociaal-economische positie van immigranten verslechterde daardoor snel. Bovendien groeide in de loop van de jaren tachtig de vrees dat de aanhang van extreemrechtse partijen zou toenemen door de crisis, vooral in de oude stadswijken waar laaggeschoolde autochtonen met immigranten concurreerden om dezelfde banen, woningen en sociale voorzieningen.

De oprichting van de ACOM in 1978 markeert een omslagpunt, waarbij het initiatief verschuift van Ontwikkelingssamenwerking naar CRM en een handvol minderhedenonderzoekers, die deels overigens al betrokken waren bij REMPLD. Onder druk van deze actoren en een plotselinge politisering van het migratiebeleid (Molukse acties, protest rond de *Wet Arbeid Buitenlandse Werknemers*) kwam begin jaren tachtig met het Minderhedenbeleid een fundamentele beleidswijziging tot stand. Rond het minderhedenbeleid ontstond een beleidssubstelsysteem met als belangrijkste spelers de ACOM, het Ministerie van CRM en later ook het Directoraat Coördinatie Minderhedenbeleid (DCM) dat ressorteerde onder BiZa (later Justitie en daarna VROM).

Het minderhedenonderzoek en het minderhedenbeleid deelden het *minderhedenperspectief*; door een aantal unieke éénmalige gebeurtenissen waren er etnische minderheden ontstaan die door een combinatie van emancipatie, achterstandsbestrijding en maatschappijtransformatie (multiculturalisering) een eigen, gelijkwaardige plek in de samenleving moesten krijgen. Toekomstige migratie zou door een restrictief beleid zoveel mogelijk worden afgeremd. Dit perspectief was vooral gericht op integratie en een visie op immigratie ontbrak dan ook. Het is tekenend dat de autochtone woonwaggebewoners één van de doelgroepen van het Minderhedenbeleid vormden en een immigrantengroep als de Chinezen niet. Door de economische crisis was de immigratie overigens inderdaad laag begin jaren tachtig.

Zoals gezegd bestond er in deze periode sterke coproductie in het beleidssubstelsysteem rond het Minderhedenbeleid waarbij de rollen van onderzoeker en beleidsmaker vervaagd waren. Via de ACOM-programmering en door zijn rol als grootste financier kreeg de overheid flinke invloed op het minderhedenonderzoek. Andersom liet de overheid de conceptuele invulling en monitoring van het Minderhedenbeleid voor een belangrijk deel over aan minderhedenonderzoekers. Feitelijk was er sprake van een zogenaamd ‘technocratisch compromis’, een beleidsstrategie die teruggaat op de periode van de verzuiling waarbij de ‘voormannen’ van de zuilen een levensbeschouwelijk neutraal compromis overeenkwamen en de concrete invulling van beleid aan experts overlieten, om zo conflicten over ononderhandelbare levensbeschouwelijke principes te voorkomen (zie §2.3.2).

Die technocratische aanpak werd gedurende de jaren tachtig ook bestendigd door de wens om extreemrechts de wind uit de zeilen te nemen, in het bijzonder de CD van Hans Janmaat. De andere politieke partijen depolitiseerden het migratievraagstuk, daarbij geholpen door andere elites en de media. In zekere zin kan men zeggen dat het *minderhedenperspectief* in de jaren tachtig de tegenhanger was van het *extremenationalistische perspectief* waarvan Hans Janmaat de exponent bij uitstek was. Janmaat zag in die periode immigratie vooral als een economische bedreiging (later kwam daar een culturele en religieuze dimensie bij): immigranten pikten de banen van laaggeschoolden autochtonen in en joegen door hun uitkeringmisbruik de (autochtone) belastingbetaler op kosten. Aan de ene kant werd dit extremenationalistische perspectief gemarginaliseerd en was het niet ingebed in een machtig beleidssubstelsysteem, maar aan de andere kant had het een heel vormende invloed.

De depolitisering van immigratie leidde tot specifieke taboes in wetenschap en politiek zoals het taboe om *extreemrechts in de kaart te spelen* en het taboe op *blaming the victim*. Het is op zichzelf begrijpelijk dat sociaal-wetenschappelijke onderzoekers



en kennisinstituten zich rekenschap geven van de mogelijk benutting van hun kennis en de eventuele effecten daarvan voor de onderzochte groepen. Er bestond in deze periode echter een sterke neiging tot *moral reading*, dat wil zeggen, een geneigdheid om data en kennis vooral te beoordelen op hun sociale en politieke gevolgen. Bepaalde data of kennis werd daarbij al heel snel aangemerkt als ‘gevaarlijk’. Daarbij gold de Tweede Wereldoorlog – en in het bijzonder de Holocaust – als een belangrijk moreel kompas.

Dat had in het grote gevolgen voor de beschikbaarheid van data. Het CBS was zeer terughoudend met het verzamelen en publiceren van ‘etnische data’ in verband met de privacy. Tot 1987 ontbrak zelfs data over elementaire zaken als werkloosheid. Onderzoekers behielpen zich door gebruik te maken van data uit bijvoorbeeld het Woning Behoeftte Onderzoek. Ook de ACOM attendeerde – onder verwijzing naar de Tweede Wereldoorlog – op de gevaren van ‘etnische data’, maar meende ook dat meer gegevens nodig waren om het Minderhedenbeleid te monitoren. Dit leidde tot de zogenaamde SPVA-*survey* die door het ISEO en later het SCP werd geproduceerd. Deze dataset was echter niet vrij toegankelijk en ISEO-directeur Justus Veenman – die een verklaard tegenstander van kosten-batenanalyses was – fungeerde in die zin als een *gate keeper*. In feite bestond er dus een parallelle science-policy nexus met betrekking tot dataproductie (zie Figuur 10.4).

Al deze factoren droegen bij aan een geringe productie van migratie-economische kennis in deze episode, terwijl het minderhedenonderzoek juist een spectaculaire groei doormaakte (zie Figuur 10.3). We zullen deze ontwikkeling in de rest van deze subparagraaf verklaren.

Wat betreft de *beleidseconomische kennispraktijk* is heel bepalend geweest dat het *minderhedenperspectief* – in tegenstelling tot de perspectieven van de jaren zestig en zeventig – geen economische dimensie kende. Daar kwam bij dat de immigratie laag was en elke gerichtheid op toekomstige immigratie ontbrak. Dit alles maakte dat (prospectief) migratie-economisch *beleidsonderzoek* niet erg voor de hand lag binnen het beleidssubstelsysteem rond het minderhedenbeleid. Tot 1987 was er dan ook geen vraag naar deze kennis vanuit de overheid. Ook was er vanuit de overheid geen belangstelling (meer) voor *politiek-economische kennis*. Dat was er nauwelijks, al is ook gesuggereerd dat dit verklaard kan worden uit het feit dat marxistische concepten in de Nederlandse context niet eenvoudig zijn te operationaliseren.<sup>852</sup> Er werd in deze periode vooral – en in toenemende mate – *migratiesociologische kennis* geproduceerd, want daaraan bestond bij het beleid wel behoefte.

Wat betreft de *academisch-economische kennispraktijk* kan de geringe belangstelling voor migratie-economisch onderzoek uit de volgende factoren verklaard worden. Ten eerste blijkt uit bibliometrische analyse (zie §10.5.2) dat het aantal Nederlandse migratie-economische publicaties gecorreleerd is aan de omvang van de immigratie – precies zoals dat ook voor de VS het geval is. De geringe omvang van de immigratie in deze periode moet dus zeker als oorzaak aangemerkt worden.

Ten tweede waren er – mede als gevolg van *moral reading* – maar weinig geschikte statistische data beschikbaar en bestond er onder economen een geringe geneigdheid die data zelf te produceren. De data die er wel waren, waren vaak van een matige kwaliteit, niet verzameld met het oog op migratie-economisch onderzoek en

beperkt toegankelijk. Dat bemoeilijkt migratie-economisch onderzoek, temeer omdat een wankele gegevensbasis extra kwetsbaar maakt voor kritiek bij een dergelijk normatief omstreden onderwerp.

Ten derde waren economen, net als andere Nederlandse burgers, kwetsbaar voor *moral reading*. Het *extremnationalistische perspectief* kende een economische dimensie en de sociaal-economische positie van niet-westerse immigranten was erg slecht. Daardoor doorbrak men met onderzoek naar de economische effecten van immigratie voor Nederland haast onvermijdelijk de taboes op *extremrechts in de kaart spelen* en *blaming the victim*.

Ten vierde deelden veel economen de normatieve belemmeringen die ten grondslag lagen aan de *moral reading*. Zoals gezegd blijkt uit de empirische analyse dat de voorzichtigheid aangaande ‘etnische data’, het specifieke onderzoeksethos en de depolitiserende van het minderhedenbeleid mede ingegeven waren door de ervaringen in de Tweede Wereldoorlog en in het bijzonder de Holocaust. In die zin kan de gelijktijdig optredende variatie van de variabelen migratiebeleid, databeschikbaarheid en minderhedenonderzoek dus worden opgevat als een epifenomeen; als manifestaties van één en dezelfde normstellende, traumatische, collectieve historische ervaring. Dit is in Figuur 10.4 weergegeven door de gestippelde omkadering. De *moral reading* was dus ingebed in een veel algemenere maatschappelijke ontwikkeling. Dat verklaart waarom economen in het algemeen terughoudend waren; velen hadden als ‘kinderen van hun tijd’ de bovengenoemde neiging tot *moral reading* geïnternaliseerd. *Moral reading* blijft overigens tot het eind van de onderzoeksperiode (2005) een rol spelen.

Ten vijfde – en dat geldt ook voor de nog te bespreken perioden – was er een soort ‘disciplinaire incommensurabiliteit’ tussen de economie en de (andere) sociale wetenschappen; verschillen in methodologie, mensbeeld en dergelijke zorgden voor haast onoverbrugbare tegenstellingen (zie §8.8). Zo bleek het voor de economisch geschoolde ACOM-leden Hans Heijke en Justus Veenman niet eenvoudig om de aandacht te vestigen op de economische dimensie van immigratie, omdat dat al snel op methodologische en normatieve bezwaren stuitte. Een complicerende factor hierbij is dat de economie zich door verregaande mathematisering heeft afgezonderd van de andere sociale wetenschappen. Daarnaast lijken economen minder gericht te zijn op de andere sociale wetenschappen dan andersom; uit empirisch onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat sociologen en politicologen in toenemende mate economen citeren, terwijl dat omgekeerd veel minder het geval is (zie §8.8).

Tenslotte is er in deze episode een *hiaat* in de kennisproductie in die zin dat er onderwerpen zijn waarover kennis geproduceerd had kunnen worden die ófwel beleidsrelevant zou zijn geweest, ófwel een bijdrage aan de internationale migratie-economische literatuur hadden gevormd. Een voorbeeld in de laatste categorie betreft de economische effecten van de immigratie van Surinamers als gevolg van de onafhankelijkheid van Suriname in 1975 – die net als de Mariel Boatlift (Cubaanse exodus) – geen direct verband hield met arbeidsmarktcondities. Wat betreft het beleidsrelevante onderzoek is er sprake van *latente kennis* als het gaat om *economisch* onderzoek naar het effect van de verzorgingsstaat op (re)migratiepatronen van gastarbeiders en de kosten en baten van remigratieregelingen. De *sanctioneringsindicator* (§10.1) is positief, want uit de empirische analyse blijkt dat zelfs de suggestie om vanuit een econo-

mische probleemdefinitie naar remigratie te kijken al normatief gesanctioneerd werd. Er is één belangrijke uitzondering: Carlo van (1987) van het SCP berekende de kosten en baten van de zogenaamde Experimentele Remigratieregeling<sup>853</sup> en neemt daarmee binnen het minderhedenonderzoek een uitzonderingspositie in (vergelijk ook §7.2).<sup>854</sup>

#### 10.4.4 Episode 1987-1999

Eind jaren tachtig verkeerden de verzorgingsstaat en de overheidsfinanciën in een crisis. Door de economische crisis van begin jaren tachtig was er een groot beroep op de royale verzorgingsstaat ontstaan. Er ontstond onder beleidsmakers en ook bij de WRR (zie Box 4.2) een besef dat de verzorgingsstaat hervormd moest worden en vanaf 1987 werden maatregelen in die richting ondernomen. Meer in het bijzonder was de inactiviteit en uitkeringsafhankelijkheid onder niet-westerse allochtonen (zoals immigranten inmiddels heetten) bijzonder hoog. Daarnaast begon de (asiel)migratie weer toe te nemen. Deze ontwikkelingen leidden tot budgetoverschrijdingen voor de betrokken ministeries in een tijd dat er juist voortdurend bezuinigd moest worden. Dit alles zorgde ervoor dat in het denken over immigratie de nadruk meer kwam te leggen op het kostenaspect en de absorptiecapaciteit van de Nederlandse verzorgingsstaat.

Vanaf eind jaren tachtig krijgt het *minderhedenperspectief* concurrentie van een nieuwe probleemdefinitie. Mede door tegenvallende resultaten van het Minderhedenbeleid op het gebied van arbeid en onderwijs ontstaat het *integratieperspectief*, zoals naar voren gebracht in het WRR-rapport *Allochtonenbeleid* uit 1989. Dat perspectief gaat uit van voortgaande immigratie en legt de nadruk op de sociaal-economische integratie, de eigen verantwoordelijkheid en het (onvoldoende gerealiseerde) economische potentieel van immigranten. De overheid moest gericht gaan investeren in het menselijk kapitaal van immigranten door middel van een verplicht en gesanctioneerd integratiebeleid. Om het nieuwe beleid te kunnen monitoren moesten er ook meer data over allochtonen beschikbaar komen en daartoe moesten normatieve en wettelijke beperkingen op het verzamelen van ‘etnische data’ worden weggenomen. Met het Besluit Gevoelige Gegevens (1993) en de Wet op het CBS (1996) werd de weg hiertoe vrijgemaakt, al zou het nog tot eind jaren negentig duren voor er een werkelijk substantiële verbetering van de databeschikbaarheid kwam.

Veel minderhedenonderzoekers en de ACOM vreesden (getuige de reacties op *Allochtonenbeleid*) dat het *integratieperspectief* zou leiden tot de productie van ‘gevaarlijke kennis’ die negatieve repercussies zou hebben voor allochtonen. Zoals eerder gezegd nam in deze periode de invloed van het minderhedenonderzoek op het beleid af. Er trad een zekere divergentie op waarbij DCM en veel minderhedenonderzoekers een zekere ‘massatraagheid’ vertoonden door lang vast te houden aan het *minderhedenperspectief*, terwijl de regering het *integratieperspectief* omarmde en gedurende de jaren negentig geleidelijk het Integratiebeleid implementeerde.

De hiervoor geschetste ontwikkelingen worden gereflecteerd in de kennisproductie die toeneemt ten opzichte van de vorige periode (zie Figuur 10.3). Allereerst was er wederom een ruime hoeveelheid migratiesociologisch (minderheden)onderzoek. In het bijzonder werd er met het oog op de *monitoring* van het Minderhedenbeleid veel kennis en data (SPVA-*survey*) geproduceerd over de sociaal-economische positie van allochtonen.

Voorts wordt het ontstaan van de *academisch-economische kennispraktijk* (§10.3.1) weerspiegeld in een beperkte hoeveelheid academisch onderzoek dat primair gericht was op het leveren van een bijdrage aan de economische theorie (alsmede in enkele gevallen ook om het behalen van een academische graad). Verder lijkt het academische onderzoek vooral onderworpen te zijn aan internationale, disciplinair gebonden tweede orde randvoorwaarden, zoals criteria om uit te maken of een publicatie een zinvolle bijdrage aan de literatuur vormt. Tenslotte blijkt het voorwaardenscheppende karakter van databeschikbaarheid: een deel van het bescheiden piekje rond 1990 in de productie van academische kennis in Figuur 10.3 is direct te herleiden tot het feit dat economen toegang krijgen tot datasets als de *SPVA-survey*.

De tweede categorie betreft meer beleidsgericht onderzoek dat vooral onderworpen was aan nationale, beleidsgebonden tweede orde randvoorwaarden. Dit onderzoek hing voor een belangrijk deel samen met de volgende vragen (1) Hoe kan de Nederlandse welvaartstaat meer 'immigratiebestendig' worden gemaakt? en (2) Wat zijn de (fiscale) kosten en baten van immigratie? Hierbij kan vraag (2) niet los worden gezien van vraag (1), want de kosten-batenanalyses die zijn gedaan hebben vooral betrekking op vraag of (niet-westerse) allochtonen al dan niet een negatieve bijdrage leveren aan de staatskas door een combinatie van overconsumptie van sociale zekerheid en geringe afdrachten van premies en belastingen.

Vraag (1) wordt opgenomen in een beleidsadvies dat voortborduurde op *Allochtonenbeleid*. Centraal in dit advies staat de aanbeveling om immigranten tijdelijk uit te sluiten van de verzorgingsstaat, hetgeen overigens een brug te ver blijkt voor de beleidsmakers. In een preadvies (Hartog & Teulings 1994) worden inzichten aangaande de interactie tussen immigratie en verzorgingsstaat uit de internationale migratie-economische literatuur ingebracht. Dit beleidsadvies wordt dus gevoed vanuit de beleidseconomische en academisch-economische kennispraktijk.

Vraag (2) wordt in zeven verschillende studies opgenomen, die veelal een beleidsgericht en niet-academisch karakter dragen. Bij de totstandkoming speelden de volgende factoren. Allereerst de kennelijke behoefte aan een analyse van de kosten en/of baten van immigratie die bestond bij uiteenlopende actoren, zoals de Ministeries van Financiën en VWS, DCM, de SER, VNU-uitgevers en individuele actoren zoals een aantal CPB-medewerkers en Pieter Lakeman. Tegenover die kennisbehoefte stonden twee belangrijke beperkingen. In de eerste plaats een gebrek aan data. Datagebrek maakte dat de uitkomsten van een kosten-batenanalyse betwistbaar zouden zijn en in een aantal gevallen was dat een reden om geen calculatie te maken. Daarnaast speelden normatieve belemmeringen. De auteurs van deze studies bespreken in het voorwoord of in (contemporaine) interviews de gevoeligheid van het onderwerp, vaak in relatie tot een (algemeen) veronderstelde negatieve uitkomst. Enkele auteurs stellen expliciet tegenwicht te willen bieden aan de negatieve pers die immigranten krijgen en komen uit op een positief saldo of berekenen alleen de baten van immigratie. Anderen zien helemaal af van een kosten-batenanalyse vanwege de potentiële morele implicaties (zoals *blaming the victim* en *extreemrechts in de kaart spelen*). Voor een deel is dat te herleiden tot het beleidssubstelsel rond het Minderhedenbeleid, onder andere via opdrachtverstrekking door DCM en de invloed van minderhedenonderzoekers in begeleidingscommissies. Overigens bevestigden de resultaten van de wel uitgevoerde

kosten-batenanalyse het vrij algemene vermoeden dat niet-westerse immigranten in de jaren tachtig en negentig een negatieve fiscale bijdrage leverden.

Al met al verklaren academisering van de economiebeoefening, de problematisering van de verzorgingsstaat in het licht van de weer stijgende immigratie en de ‘herontdekking’ van het economisch potentieel van allochtonen de kennisproductie in deze periode heel goed. Blijft over het raadsel van de afname in kennisproductie na 1994. Een mogelijke verklaring hiervoor is de overgang van de kabinetten Lubbers naar de kabinetten Kok in 1994. Aan de ene kant werd het Integratiebeleid juist onder Kok I & II geïmplementeerd en wat dat betreft is er continuïteit. Echter, wat betreft het kostenaspect van (asiel)migratie en de interactie tussen immigratie en verzorgingsstaat – beiden tijdens Lubbers II & III op de politieke agenda gezet – is er discontinuïteit. Minister Hans Dijkstal van BiZa vond adviezen om immigranten tijdelijk uit te sluiten van de sociale zekerheid onrechtstatelijk en DCM liet de baten van immigratie berekenen om allochtonen in een positief daglicht te plaatsen. Hier lijken normatieve voorkeuren een rol te hebben gespeeld. Daarnaast werd de problematiek politiek mogelijk ook minder urgent omdat de absolute werkloosheid onder allochtonen sterk afnam onder de kabinetten Kok (de relatieve werkloosheid bleef overigens wel hoog).

Tenslotte gaan we wederom in op de vraag of er in deze periode sprake is van een *hiat* in de kennisproductie. Ondanks dat er zowel over vraag (1) als vraag (2) hierboven gepubliceerd werd, is er zeker sprake van *latente kennis*. Allereerst slaat de *sanctioneringsindicator* (§10.1) ver uit in deze periode als het gaat om (retrospectieve) kosten-batenanalyses, want veel onderzoekers zien er om normatieve redenen van af en de enkeling die er zich wel aan waagt krijgt de wind van voren. Verder is ook de *incongruentie-indicator* (§10.1) positief. Tot 1994 is er een zekere congruentie tussen het *integratieperspectief*, het migratie-economisch onderzoek dat wordt verricht en ‘de werkelijkheid’, met name de (ongunstige) wisselwerking tussen verzorgingsstaat en (niet-westerse) immigratie. Na 1994 verandert ‘de werkelijkheid’ hooguit geleidelijk, maar wordt er nauwelijks nog onderzoek verricht naar de interactie tussen immigratie en verzorgingsstaat, terwijl Nederland door een combinatie van relatief hoge immigratie en een uitgebreide verzorgingsstaat een interessante casus lijkt te zijn. Een verklaring hiervoor is in de vorige alinea gegeven.

Twee dingen vallen op bij dit hiaat. In de eerste plaats haken academische economen slechts in beperkte mate aan bij ontwikkelingen in de internationale literatuur over de interactie tussen immigratie en herverdeling (zie §3.7). In de tweede plaats schitteren belangrijke institutionele actoren als de SER, het CPB en de WRR door afwezigheid. Bij verschillende CPB’ers, waaronder toenmalig directeur Gerrit Zalm, bestond interesse in het onderwerp immigratie. Onderzoek in die richting komt echter niet van de grond en dat is een opvallende ‘blinde vlek’ zoals achteraf ook in verschillende (zelf)rapportages over het CPB wordt erkend. Dat is des te opvallender, omdat het CPB zich vanaf de jaren tachtig juist steeds meer op de institutionele context (arbeidsmarkt, verzorgingsstaat) was gaan oriënteren. Wat de SER betreft is een vergelijking met de jaren zeventig interessant. Toen speelde de SER<sup>855</sup> een sleutelrol in de totstandkoming van de kosten-batenanalyse met betrekking tot gastarbeid die het CPB in 1972 publiceerde. In 1992 vroeg de SER daarentegen een *minderhedenonderzoeker* om een berekening te maken van de kosten en baten van immigranten met betrekking

tot de sociale zekerheid. Dit terwijl de SER het recht heeft om het CPB – via de minister van Economische Zaken – te vragen om onderzoek te doen. De WRR tenslotte, heeft volgens de instellingswet<sup>856</sup> een wettelijke taak om hiaten in het lange termijn beleidsonderzoek te signaleren en voorstellen te doen om die op te heffen. Dat juist economisch onderzoek een ‘blinde vlek’ van het minderhedenonderzoek vormde, was door Penninx in (1992: 27) in opdracht van DCM reeds vastgesteld. Kennelijk is het lastig om aan deze wettelijke taak systematisch invulling te geven. Op de rol van het CPB en de WRR kom ik in §10.6.1 terug.

#### 10.4.5 Episode 2000-2005

De eeuwwisseling is op verschillende manieren een keerpunt. In de eerste plaats geven forse economische groei en arbeidstekorten aanleiding tot het zogenaamde *profijtperspectief*. In dit perspectief wordt arbeidsmigratie (net als in de jaren zestig) gezien als een instrument voor economisch beleid, waarmee men de gevolgen van de vergrijzing wil verzachten en tot een ‘kenniseconomie’ wil komen. Verder daalt het aantal (asiel)migranten drastisch vanwege een nieuwe Vreemdelingenwet (2000) terwijl het aandeel buitenlandse studenten en arbeidsmigranten juist toeneemt. In die zin lijkt het toelatingsbeleid iets selectiever te zijn geworden ten aanzien van menselijk kapitaal en wordt er meer nadruk gelegd op de sociaal-economische aspecten van immigratie.

Tegelijkertijd is er rond de eeuwwisseling ook een ontwikkeling in tegengestelde richting. De terreuraanslagen van 11 september 2001 en de opkomst van de politicus Pim Fortuyn markeerden een kanteling van het politieke klimaat ten aanzien van immigratie. Ook de depolitisering in de media verminderde om uiteindelijk in het tegendeel te verkeren (Scholten & Timmermans 2004). Veel politici achtten het electoraal noodzakelijk om harde of zelfs hardvochtige standpunten in te nemen ten opzichte van immigranten. Typerend is de negatieve ontvangst van het te positief geachte (integratie)rapport van de Commissie-Blok (2004) en de onderliggende bronnenstudie (Rijkschroeff et al. 2004). In het migratiebeleid groeide de invloed van het *assimilatieperspectief* dat in de culturele en religieuze identiteit van immigranten een obstakel zag voor integratie en daarom instak op assimilatie. Mede daarom vond het *transnationale perspectief* zoals verwoord in het WRR-rapport *Nederland als immigratiesamenleving* (2001) nauwelijks ingang bij het beleid.

Tenslotte verbeterde de beschikbaarheid en toegankelijkheid van data sterk door de komst van het internet, maar ook omdat de eerdere opheffing van normatieve en wettelijk restricties op ‘etnische data’ pas eind jaren negentig volledig doorwerkte. Daarnaast begonnen economen rond deze tijd zelf data te produceren.

Deze ontwikkelingen worden weerspiegeld in de productie van migratie-economische kennis die in zijn algemeenheid toenam (al blijft het aantal publicaties in absolute zin beperkt). Daarvoor zijn een aantal redenen aan te wijzen. De verbeterde databeschikbaarheid (economen produceren nu zelf ook data) blijkt voorwaarden-scheppend te zijn voor (andersoortig) migratie-economisch onderzoek. Het *profijtperspectief* voegde een economische dimensie toe aan het publieke en politieke debat over immigratie. In dit perspectief werd (arbeids)migratie gezien als instrument van economische politiek en dat maakte migratie-economisch onderzoek beleidsrelevant. Dat vormde voor het CPB en de WRR een reden én een legitimatie voor beleidsgericht



onderzoek naar de economische effecten van immigratie. De kennisbehoefte bij de overheid lijkt gering in die zin dat het initiatief voor dit onderzoek genomen wordt door individuele economen en instituten als het CPB en de WRR. Ook profileren economen zich meer dan voorheen als experts op het gebied van immigratie en integratie.

Verder weerspiegelt de kennisproductie de academisering en internationalisering van de beleidseconomische kennispraktijk. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het gebruik van de internationale migratie-economische literatuur en uit de ‘academische spin-off’ van het CPB-rapport uit 2003. Heel belangrijk is ook dat de internationale migratie-economische literatuur een neutraliserend, objectiverend en legitimerend effect krijgt ten opzichte van nationaal gebonden normatieve belemmeringen. Zoals uit de empirische analyse blijkt is het migratie-economisch onderzoek in Nederland zeker vanaf de jaren tachtig erg omstreden. De geïnterviewden omschrijven het ook in deze episode als een ‘mijnenveld’ en een ‘totaal gepolariseerd onderwerp’ waar mensen ‘hun vingers niet aan willen branden’ omdat het omgeven is met ‘politieke correctheid’ en je ‘voor je het weet met extreemrechts geassocieerd wordt’.<sup>857</sup> Ten aanzien van dergelijke nationaal gebonden gevoeligheden biedt de internationale literatuur en het ontstaan van de academische kennispraktijk (vanaf ‘80) en de academisering en internationalisering van de beleidseconomische praktijk (vanaf ‘90) tegenwicht. Verder lijkt het kennisinstituten als het CPB een meer autonome positie te geven binnen de **science-policy nexus**. Concreet uit zich dit in die zin dat geïnterviewde economen het argument aanvoeren dat ‘dergelijk onderzoek internationaal ook gebeurt’ of stellen dat ‘er niets is om je voor te schamen als je werk methodologisch en theoretisch goed is’. Andersom leggen die internationale, disciplinair gebonden tweede orde overtuigingen ook beperkingen op; een voor de Nederlandse beleidspraktijk volstrekt relevante replicatie van Amerikaans onderzoek met Nederlandse data is bijvoorbeeld niet publicabel voor een *high ranking journal*.

Rest de vraag of er ook in deze episode sprake is van *latente migratie-economische kennis*. Aan de ene kant zien we dat het onderwerp immigratie meer aandacht krijgt en ook door het CPB wordt opgepikt. Aan de andere kant is er ook nog steeds sprake van een *hiaat*. De *sanctioneringsindicator* (§10.1) geeft aan dat (retrospectieve) kosten-batenanalyses en onderzoek naar de (externe) kosten en baten van immigratie in relatie tot bevolkingsgroei heel gevoelig liggen (Hoofdstuk 9 en de Epiloog). Associaties met extreemrechts en vooral het argument dat men ‘de waarde van een mens niet mag berekenen’ spelen hierbij een centrale rol. Ook op andere beleidsterreinen roepen dergelijke berekeningen normatieve weerstanden op (Kooreman 2007), maar in beleidsgerichte studies over verkeersveiligheid (SWOV 2008) en gezondheidszorg (RVZ 2006) wordt wel degelijk de ‘waarde van een mensenleven’ berekend. Het lijkt daarom dat dit argument *a fortiori* opgeld doet als het over immigranten of minderheden gaat.

Tot slot lijkt er ook na 2005 nog een zekere *incongruentie* (§10.1) te bestaan tussen (i) een zich steeds duidelijker aftekenende werkelijkheid waarin de relatief gesloten Nederlandse natiestaat en verzorgingsstaat worden geërodeerd door belastingcompetitie, Europese integratie en het vrije verkeer van personen, diensten, goederen en kapitaal; (ii) de beschikbare beleidseconomische kennis over deze fenomenen en (iii)

de latente behoefte van beleidsmakers aan dergelijke kennis. Dit valt echter buiten het bestek van dit proefschrift.

## 10.5 Kwalitatieve variabelen analyse

In het voorgaande gaven we voor elk van de vijf *a posteriori* gekozen episoden een verklaring van de kennisproductie. Deze verklaringen verschilden onderling in die zin dat steeds een andere combinatie van factoren van invloed was.<sup>858</sup> In deze paragraaf beantwoorden we *deelvraag b* door voor de gehele onderzoeksperiode na te gaan *op welke wijze en in welke mate* de variabelen elkaar beïnvloeden. Daarmee is de centrale onderzoeksvraag volledig beantwoord. Dit gebeurt in drie stappen. In de volgende paragraaf volgt – op basis van alle kennis en inzicht die we nu hebben – een bespiegeling op de vraag of de verzameling onafhankelijke variabelen voldoende groot is om de kennisproductie te verklaren. *En passant* wordt daarbij de methode ‘eliminatie van rivaliserende hypothesen’ toegelicht. In §10.5.2. wordt vervolgens nagegaan wat de invloed en samenhang is van de onafhankelijke variabelen. Tenslotte wordt in §10.5.3 de samenhang tussen de variabelen op een hoger abstractieniveau in een meer algemeen model gevat (Figuur 10.6).

### 10.5.1 Eliminatie van rivaliserende hypothesen

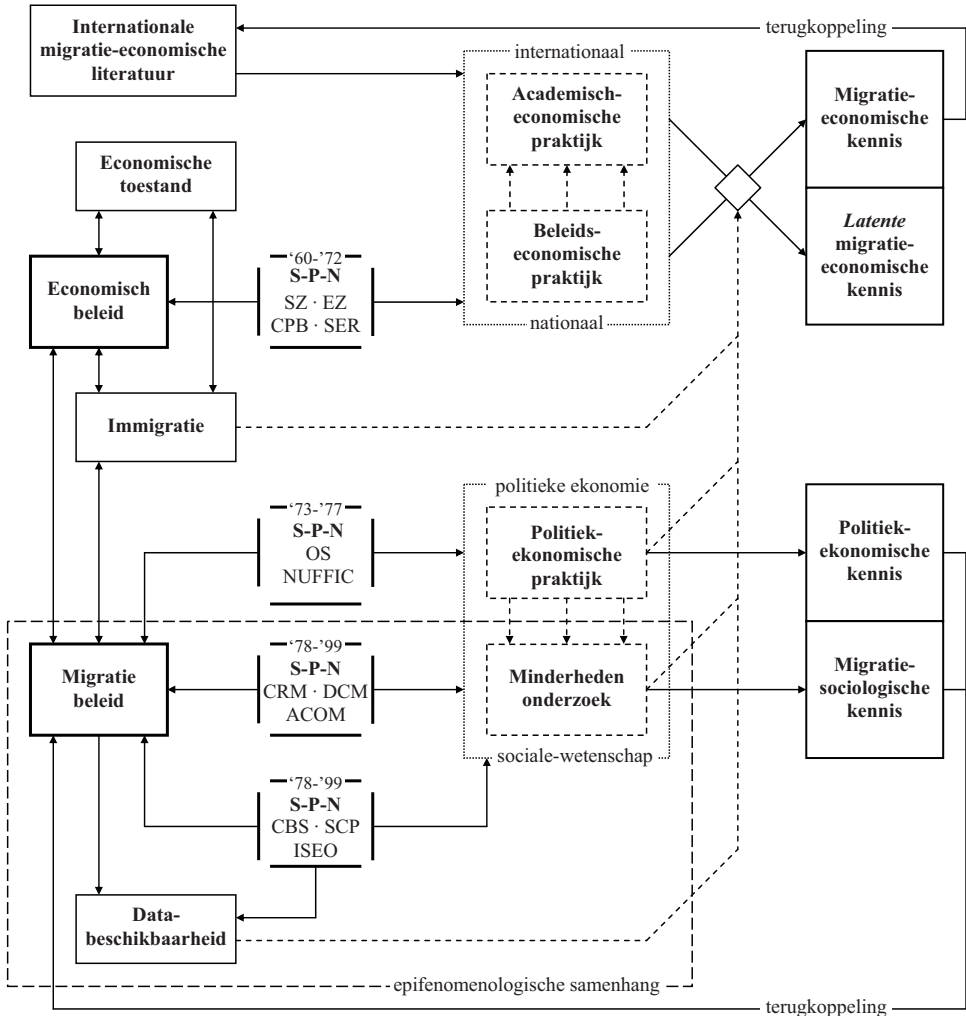
We brengen in herinnering dat we de invloed van elk van de onafhankelijke variabelen zouden nagaan door het elimineren van rivaliserende hypothesen (§2.2). Daarbij zijn de twee C’s van belang: consequent en consciëntieus. De eerste eis – consequent – slaat op het feit dat het geen zin heeft *ad hoc* een aantal rivaliserende hypothesen te elimineren. Als men deze strategie toepast, moet men haar consequent volhouden, omdat het anders mogelijk is dat men een hypothese over het hoofd ziet die waarschijnlijker is dan de geconstrueerde eindverklaring. Hier duikt direct een levensgroot probleem op, namelijk het in principe onbegrensde aantal rivaliserende hypothesen. In de eerste plaats is het mogelijk dat er naast de negen onafhankelijke variabelen nog andere relevante variabelen zijn die over het hoofd zijn gezien, in welk geval er sprake kan zijn van *omitted variable bias* (§2.2). Hier wordt het nut duidelijk van de tweede eis – consciëntieus. Het is heel wel denkbaar dat een onderzoeker (on)bewust naar een bepaalde hypothese toe redeneert. In mijn geval is de belangrijkste valkuil dat ik vooraf zware verdenkingen had tegen de normatieve aspecten als belangrijkste verklaring van het patroon van kennisproductie (zie Voorwoord). Daarom moet de onderzoeker zich steeds gewetensvol afvragen of er nog variabelen zijn die in de verklaring betrokken dienen te worden. Ik heb echter geen onafhankelijke variabelen kunnen bedenken die niet sterk overlappen met de negen geselecteerde variabelen.

Daarmee is uiteraard niet gezegd dat er niet allerlei verschillende benaderingen mogelijk zijn, bijvoorbeeld door variabelen te kiezen op een ander niveau van abstractie. In het begin van mijn promotieonderzoek ben ik bijvoorbeeld aan de slag gegaan met het trio *kennis*, *macht* en *moraal* dat ook nog steeds in de titel van het proefschrift is opgenomen. Deze benadering heb ik echter na een lange worsteling moeten laten varen, simpelweg omdat het mij niet lukte om deze variabelen te operationaliseren. Toch had ik vaak het idee dat de publieke en politieke consensus – waarin de tweede orde aspecten van het beleid en de normatieve overwegingen van individuele actoren



zijn ingebed – een relevante variabele is. Om die toch indirect mee te nemen heb ik dat potentiële hiaat afgedekt door steeds te laten zien hoe de ontwikkelingen in de publieke ruimte en de politieke arena samenhangen met de ontwikkelingen in het beleid.

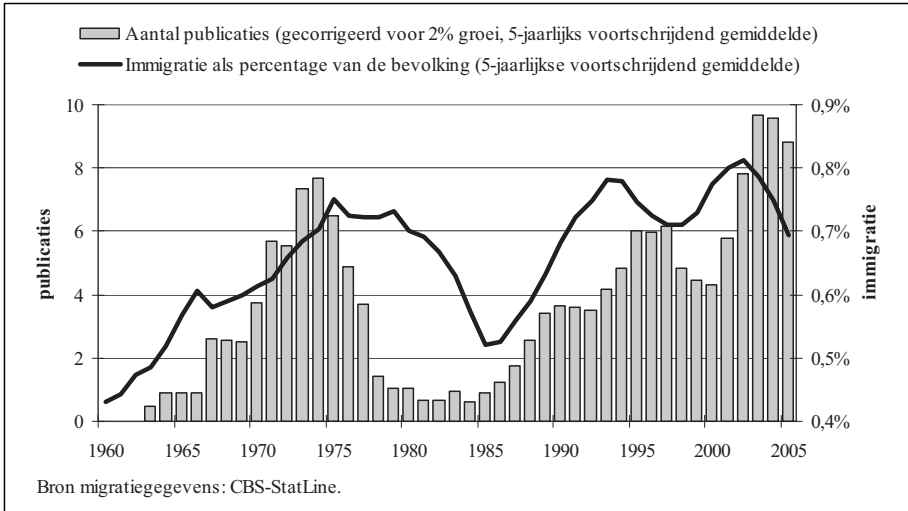
**Figuur 10.4** Schematische weergave van de samenhang tussen de variabelen



Al met al ben ik ervan overtuigd dat de gekozen variabelen de totale verzameling van mogelijke invloedsfactoren heel goed afdekken. Daarom worden de rivaliserende hypothesen opgevat als deelverzamelingen van de negen onafhankelijke variabelen. Dat reduceert de omvang van onze opdracht aanzienlijk, maar toch nog niet voldoende, want ook in dat geval zijn er nog 512 mogelijke combinaties<sup>859</sup> en die kunnen we onmogelijk allemaal aflopen. Daarom volgen we een iteratieve strategie die middelt tussen consciëntieus en consequent; we onderzoeken eerst in hoeverre de meest voor

de hand liggende onafhankelijke variabele alleen de kennisproductie verklaart. De gaten in deze verklaring vullen we door één of meer van de overige onafhankelijke variabelen in de verklaring te incorporeren en tegelijkertijd te laten zien dat de toegevoegde variabelen niet in staat zijn om alleen de kennisproductie te verklaren. Deze stap wordt herhaald totdat alle onafhankelijke variabelen al dan niet in de verklaring zijn opgenomen.

**Figuur 10.5 Immigratie naar Nederland vs. het aantal Nederlandse migratie-economische publicaties, gecorrigeerd voor 2% groei (geïndexeerd op het jaar 2005), 1960-2005.**



### 10.5.2 Invloed en samenhang van de onafhankelijke variabelen

We geven nu een analyse van de invloed en onderlinge interactie van alle onafhankelijke variabelen op de productie van migratie-economische kennis, dat wil zeggen, *de productie van wetenschappelijke kennis – naar aard en omvang – over de economische effecten van immigratie op Nederland*. De volgorde van variabelen wordt bepaald volgens de in de vorige paragraaf besproken methode. Verder wordt alles uit de voorgaande paragrafen bekend verondersteld om het verhaal beknopt te houden.

We beginnen met het verband tussen de *omvang* van immigratie en kennisproductie. In Figuur 10.5 is daartoe de immigratie als percentage van de bevolking uitgezet tegen het aantal Nederlandse migratie-economische publicaties in de periode 1960-2005.<sup>860</sup> We brengen in herinnering dat de internationale kennisproductie vrij sterk gecorreleerd was aan de immigratie in de VS (0,68;  $p < 0,001$ ; zie Figuur 3.2). Passen we nu dezelfde technieken toe op de Nederlandse kennisproductie en de Nederlandse immigratie, dan vinden we eveneens een vrij sterke correlatie ( $r = 0,69$ ;  $p < 0,001$ ). Immigratie is dus een belangrijke onafhankelijke variabele en men zou kunnen stellen dat het bijna de helft ( $R^2 = 0,48$ ) verklaart van de variatie in de *omvang* van de kennisproductie. Dit is in Figuur 10.4 gesymboliseerd door de variabele immigratie met een gestippelde pijl in te laten grijpen op de *output* van migratie-economische kennis. Merk

op dat er geen sprake lijkt te zijn van een dergelijke correlatie tussen immigratie en de omvang van het minderhedenonderzoek dat een heel ander verloop heeft (zie Figuur 10.3).

Toch moet bovenstaand resultaat gerelativeerd worden en wel om drie redenen. In de eerste plaats heeft de verklaring geen betrekking op de *aard* van immigratie en kennisproductie. Verder leert nadere inspectie van Figuur 10.5 – en in het bijzonder de bestudering van de zogenaamde *outliers* – dat er drie perioden<sup>861</sup> zijn waarvoor de correlatie *niet* sterk is.<sup>862</sup> In de jaren 1971-1974 en 2003-2005 is de kennisproductie relatief hoog ten opzichte van de immigratie en in de jaren 1978-1982 is de kennisproductie relatief laag ten opzichte van de immigratie. Tenslotte is er sprake van multicollineariteit omdat immigratie en immigratiebeleid elkaar beïnvloeden. Dat roept de vraag op of economen primair op het de immigratie dan wel op het migratiebeleid reageren. Om dat te beslissen differentiëren we naar de *aard* van immigratie en kennisproductie en onderzoeken we de drie zojuist genoemde perioden.

Al met al verklaart de variabele immigratie veel van de variatie in de kennisproductie over de gehele onderzoeksperiode, maar niet alles. Goeddeels onverklaard blijven *wat omvang betreft* de drie in de vorige alinea genoemde perioden én de breuken rond 1967 en 1994 in Figuur 10.3 en *wat aard betreft* met name de *hiaten* in §10.4. Daarom richten we nu het vizier op de variabele **economiebeoefening**. De ontwikkeling van de *beleidseconomische*, *politiek-economische* en *academisch-economische kennispraktijk* geven een grove verklaring voor de ontwikkeling van de kennisproductie zoals geschetst in §10.2. Het verklaart op hoofdlijnen de *aard* van de kennisproductie. In de eerste plaats uiteraard de verschuiving van politiek-economische naar academisch-economische kennis. Daarnaast verklaart het ook de ontwikkeling van het type publicaties van kwalitatieve naar meer mathematische analyses en van op zichzelf staand macro-economisch beleidsonderzoek naar beleidsonderzoek dat ook betrekking heeft op de institutionele context en is ingebed in de internationale economische literatuur. Voorts had met name de ontwikkeling van de politiek-economische praktijk invloed op de *omvang* van de kennisproductie; de impuls die de kennisproductie vanaf 1967 kreeg kan deels verklaard worden uit het feit dat het Wervingsbeleid zich bij uitstek leende voor toepassing van marxistische, politiek-economische begrippen als *reserve army*. Tenslotte heeft de ontwikkeling van de economiebeoefening een indirect effect, want het moduleert de invloed van twee andere variabelen, te weten databeschikbaarheid en de internationale migratie-economische literatuur. Dat zullen we nu toelichten.

**Databeschikbaarheid** is heel bepalend geweest. Aan de ene kant is beschikbaarheid van data voorwaardenscheppend en de bescheiden piekjes in academisch onderzoek rond 1990 en na de eeuwwisseling (Figuur 10.3) zijn deels te verklaren uit het feit dat academici toegang krijgen tot nieuwe datasets. Aan de andere kant werkt een gebrek aan data remmend en verklaart het deels waarom het vanaf 1987 niet lukt om goede (retrospectieve) kosten-batenanalyses te maken – dit ondanks een kennelijk belangstelling van allerlei actoren. Deze variabele werkt door met een zekere *time lag*; het feit dat er in de jaren tachtig nauwelijks data waren bemoeilijkt ook heden nog het maken van bijvoorbeeld een retrospectieve kosten-batenanalyse. Tenslotte is deze variabele afhankelijk van de ontwikkeling van de economiebeoefening omdat de ge-

neigheid van economen om zelf data te produceren omgekeerd evenredig is met de mate waarin een beperkte databeschikbaarheid de kennisproductie kan remmen.

Op vergelijkbare wijze neemt de invloed van de **internationale migratie-economische literatuur** toe naarmate de (beleids)economie verder internationaliseert en academiseert. In de eerste plaats heeft de internationale literatuur aanwijsbaar inhoudelijke invloed op theorie en methodologie (bijvoorbeeld *generational accounting*, zie §3.7). Ook is er ‘academische spin-off’ van het CPB-rapport uit 2003. Daarnaast brengt het een grotere oriëntatie op internationale, disciplinegebonden tweede orde aspecten met zich mee. Dat geeft de internationale literatuur een neutraliserend en legitimerend effect ten aanzien van nationale, beleidsgebonden tweede orde aspecten. Dit alles draagt bij aan de verklaring van de toename in *beleidsgerichte kennis* na de eeuwwisseling (Figuur 10.3). Tenslotte vergrootte academisering en internationalisering de autonomie van het CPB vis-à-vis het beleid.

Dit brengt ons op de variabele **science-policy nexus**. Tweemaal is een specifieke configuratie binnen een science-policy nexus heel bepalend geweest. Rond 1970 leidde coproductie rond het *loonmatigingsperspectief* binnen de science-policy nexus rond EZ, SZ het CPB en de SER (zie Figuur 10.4) tot uitsluiting van het *herstructureringsperspectief*. Eenvoudig gezegd behartigden Sociale Zaken en de ‘werkgeverskabinetten’ de belangen van de werkgevers en was het CPB niet geheel onafhankelijk als het ging om loonmatiging.

Tien jaar later, rond 1980, leidde een specifieke configuratie binnen de science-policy nexus tussen **minderhedenbeleid** en **minderhedenonderzoek** (zie Figuur 10.4) tot coproductie rond het *minderhedenperspectief*. Dat is een belangrijke verklaring voor de geringe kennisproductie in de jaren 1978-1982 (en daarna, zie Figuur 10.3), ook als het gaat om onderwerpen met een economische dimensie zoals de interactie tussen (re)migratie(regelingen) en verzorgingsstaat. Hierbij speelden ook ‘disciplinaire incommensurabiliteit’ tussen economiebeoefening en minderhedenonderzoek, praktijken van *moral reading* en het feit dat het minderhedenbeleid geen economische dimensie kende.

Dit brengt ons op de variabelen **economisch beleid** en **migratiebeleid**. Beiden zijn een bepalende factor in de kennisproductie, enerzijds omdat beleidsmakers behoefte hebben aan beleidseconomische kennis, anderzijds omdat economen en andere experts reageren op het beleid. De kennisproductie is relatief hoog als het migratiebeleid een expliciet geformuleerde economische dimensie heeft doordat economisch beleid en migratiebeleid overlappen. Dat is drie keer het geval: (1) rond 1970 als het Wervingsbeleid gepolitiseerd is geraakt (2) rond 1990 als integratie van allochtonen in verband gebracht wordt met het beleid inzake arbeidsmarkt en sociale zekerheid en (3) na de eeuwwisseling als arbeidsmigratiebeleid wordt overwogen met het oog op vergrijzing en kenniseconomie. Omgekeerd is de kennisproductie relatief laag als het migratiebeleid geen economische dimensie heeft, zoals het geval was bij het Minderhedenbeleid tijdens episode 1978-1986.

De laatste variabele waarvan we de invloed moeten schatten is **economische toestand**. Op het eerste gezicht is dat een heel belangrijke variabele en het is niet voor niets dat ik elke subparagraaf in §10.4 met een schets van de economische toestand heb laten beginnen. De vraag is echter in hoeverre economen hun onderzoeksagenda

direct laten bepalen door de economische toestand. Het is heel goed mogelijk dat ze dat doen, want de economie is – in de woorden van Tinbergen – de wetenschap van ‘uit het raam kijken’ (al is dat door de mathematisering wel minder geworden). Het probleem is echter dat er sprake is van een niet goed op te lossen multicollineariteit omdat de economische toestand samenhangt met het **economisch beleid** én met **immigratie**.<sup>863</sup> Daarom verwijder ik deze variabele uit de verzameling onafhankelijke variabelen.

Rest de vraag of de acht hier gebruikte variabelen alle variatie in kennisproductie verklaren. Zo is de abrupte terugval in de productie van academische en beleidsgerichte kennis na 1994 (zie Figuur 10.3) niet goed te verklaren zonder naar de politieke context te kijken. Dit brengt ons op de inbedding van beleid en wetenschap in de algemene politieke en maatschappelijke context die in §10.5.1 al ter sprake is gebracht. Daarin zijn een aantal grote bewegingen te ontwaren. Tot in de jaren zestig is er een staartje van de wederopbouwmentaliteit; een dirigistische overheid stuurt van bovenaf de economie aan vanuit een denkschema waarin de belangen van de werkgevers gelijkgeschakeld zijn aan het nationale belang en de werknemer verondersteld wordt offers te brengen in de vorm van loonmatiging. Vanaf eind jaren zestig komt de linkse emancipatie- en democratiseringsbeweging op. Er ontstaat schaamte over kolonisatie en de ongelijke verdeling in de wereld en schuldgevoelens over het Nederlandse collectieve handelen in de Tweede Wereldoorlog, met als bijproduct een fel privacydebat. Met het kabinet Den Uyl komen representanten van dit denken voor korte tijd aan de macht. Vanaf eind jaren zeventig gaat men de integratie en emancipatie van etnische minderheden zien als maatstaf voor de kwaliteit van de samenleving waarbij de Tweede Wereldoorlog als toetssteen dient. Een bijproduct hiervan is de angst om te discrimineren of van discriminatie beschuldigd te worden. Vanaf eind jaren tachtig gaat men de slechte sociaal-economische integratie van allochtonen problematiseren in het licht van een vrees voor het ontstaan van een ‘etnisch subproletariaat’ en een fundamentele heroverweging van de verzorgingsstaat. Eind jaren negentig ontstaan er twee parallelle overtuigingen: enerzijds zien velen (in lijn met de neoliberale denkwijze) de economische voordelen van (selectieve) immigratie en tegelijkertijd wordt (vanuit vrees voor verlies van nationale identiteit) de culturele eigenheid van immigranten in toenemende mate geproblematiseerd. Deze grote bewegingen vormen het decor waartegen de kennisproductie zich afspeelt.

### 10.5.3 Algemeen model

Alles overziend kan worden gesteld dat er een verbazend ingewikkelde samenhang bestaat tussen de verschillende variabelen. In Figuur 10.4 is – in de wetenschap dat geen enkel schema volledig recht doet aan die complexiteit – gepoogd die samenhang grafisch weer te geven. Binnen verschillende kennispraktijken – die ook nog op een complexe manier samenhangen – worden verschillende soorten kennis geproduceerd. Die kennispraktijken zijn echter niet statisch, maar ontwikkelen zich in de tijd. Daarnaast is er wederzijdse beïnvloeding tussen de kennispraktijken en (tenminste) twee beleidsvelden.

De wederzijdse beïnvloeding tussen beleid en wetenschap wordt gemoduleerd door de (eveneens dynamische) raakvlakken tussen wetenschap en beleid. Essentieel is

daarbij de (on)verenigbaarheid van de *perspectieven* van de verschillende actoren binnen relevante kennispraktijken en beleidscoalities. Met andere woorden: doorslaggevend is de mate waarin beleidsmakers en wetenschappers al dan niet bepaalde probleemdefinities, empirische aannamen en normatieve uitgangspunten delen. Is er veel congruentie, dan kan dat leiden tot coproductie. Zijn er daarentegen veel tegenstellingen, dan kan dat resulteren in uitsluiting van kennis of een paradigmawisseling binnen beleid of wetenschap.

Redenerend vanuit de kennispraktijk(en) (*in casu de beleidseconomische praktijk*) die relevant zijn voor het type kennis dat onderwerp van metaonderzoek is (*in casu migratie-economische kennis*) treedt coproductie in twee vormen op. Ten eerste coproductie binnen deze kennispraktijk(en) in welk geval er vooral invloed lijkt te zijn op de *aard* van de geproduceerde kennis. Ten tweede coproductie met andere kennispraktijk(en) (*in casu het minderhedenonderzoek*) in welk geval er vooral invloed lijkt te zijn op de *omvang* van de kennisproductie.

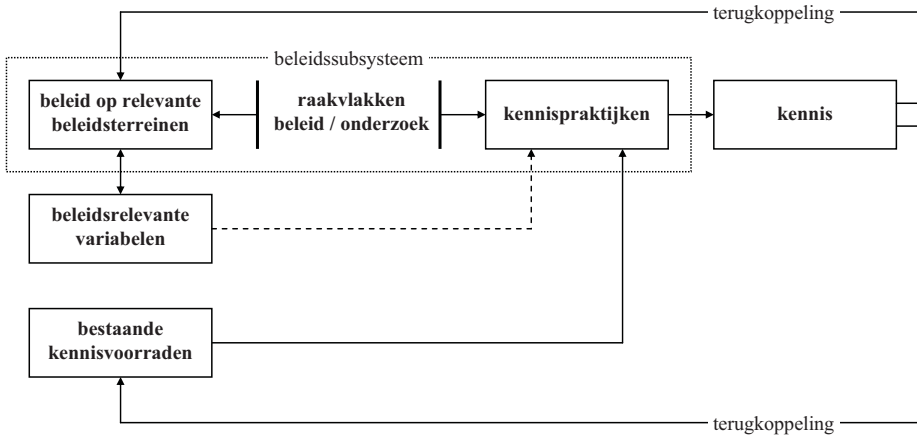
Verder zijn er (in het onderhavige geval) nog enkele variabelen waarvan de invloed gemoduleerd wordt door de kennispraktijken. De invloed van de internationale migratie-economische literatuur is mede afhankelijk van internationaliseringstendenzen. Voorts kon de beperkte databeschikbaarheid alleen een remmende factor vormen omdat economen lange tijd weinig geneigd waren zelf data te produceren.

Tot slot vormen ook toeval en de vrije wil van actoren een complicerende factor. Of om het in enigszins natuurwetenschappelijke termen te formuleren: de variabelen determineren de uitkomsten niet, maar spannen veeleer een ‘ruimte van mogelijkheden’ op. In die ruimte bewegen zich de individuele wetenschappers die allemaal vanuit hun persoonlijke en disciplinaire achtergrondtheorieën keuzes maken die uiteindelijk tot het al dan niet produceren van bepaalde kennis leiden. Opvallend vaak spelen enkelingen daarbij een doorslaggevende rol. Dat geldt voor de producenten van migratie-economische kennis, maar ook voor degenen die deze kennis sanctioneerden.<sup>864</sup>

De samenhang tussen de variabelen is dus enorm complex, maar wetenschap is ook reductie van complexiteit. Daarom heb ik in Figuur 10.6 een algemeen vereenvoudigd model gegeven van de samenhang tussen de (verschillende categorieën) variabelen. Centraal hierin staan de **kennispraktijken** (*in casu minderhedenonderzoek & verschillende kennispraktijken binnen de Nederlandse economiebeoefening*). Deze kennispraktijken worden gevoed vanuit **bestaande kennisvoorraden** (*in casu de beschikbare data & internationale migratie-economische literatuur*). Daarnaast is er interactie met het **beleid op relevante beleidsterreinen** (*in casu migratiebeleid & economisch beleid*). Deze interactie wordt gemoduleerd door de verschillende **raakvlakken beleid / onderzoek** (*science-policy nexus*). Op dit beleid werken één of meer **beleidsrelevante variabelen** (*in casu immigratie en economische toestand*). Deze kunnen ook een meer directe invloed hebben op de **kennispraktijken** (aangegeven met een gestippelde pijl) in welk geval er uiteraard sprake is van een nader te onderzoeken multicollineariteit. Tenslotte vindt vanuit de kennis die binnen de diverse kennispraktijken wordt geproduceerd terugkoppeling plaats omdat de nieuwe kennis het beleid kan beïnvloeden en ook wordt toegevoegd aan bestaande kennisvoorraden. Dit proces is bovendien dynamisch en in verschillende perioden kunnen er verschillende configu-

raties zijn waarin andere combinaties van beleidsterreinen en kennispraktijken betrokken zijn.

**Figuur 10.6 Vereenvoudigd algemeen model van de samenhang tussen de variabelen**



## 10.6 Eindconclusies en aanbevelingen

Wat kan er nu in zijn algemeenheid van dit proefschrift geleerd worden? In de eerste plaats dat kennisproductie een proces is dat afhangt van een ingewikkeld samenspel van factoren die samenhangen met beleid, ontwikkelingen binnen wetenschapsvelden, het politieke klimaat en normatieve belemmeringen aangaande kennis en data waarbij ook nog eens op verschillende manieren terugkoppeling plaatsvindt. De open formulering van de onderzoeksvraag en de inductieve aanpak die aan het begin van dit promotieonderzoek is gekozen heeft wat dat betreft zijn dividend opgeleverd.

Het voorgaande suggereert dat het meer algemeen een vruchtbare strategie kan zijn om bij het ontwerpen van een onderzoek naar de productie van kennis over een beleidsrelevant onderwerp in ieder geval de volgende elementen op te nemen: (i) een dynamische analyse van de relevante *kennispraktijken* alsmede een inhoudelijke analyse van de ontwikkeling van relevante kennisvoorraden en de beschikbaarheid van data, (ii) een dynamische analyse van de relevante *beleidssystemen* en de daarin heersende probleemdefinities met een focus op de tweede orde aspecten en (iii) een dynamische analyse van de *raakvlakken* tussen de verschillende kennispraktijken en beleidssystemen.

Met dynamisch wordt hierbij bedoeld dat de ontwikkeling over de tijd van elk van deze drie elementen zo goed mogelijk gereconstrueerd moet worden. Vanwege de onderlinge interactie levert dat ingewikkelde verhalen op, maar dit promotieonderzoek laat zien dat geen der drie elementen als statisch opgevat mag worden. In het *Advocacy Coalition Framework* (Sabatier & Jenkins-Smith 1999; Sabatier & Weible 2007) is het beleidssysteem bijvoorbeeld de eenheid van analyse en wordt daarom statisch opgevat. Dit promotieonderzoek laat zien dat die aanname tot vertekening kan leiden, zeker als men een onderzoeksperiode neemt die meerdere decennia beslaat.



Dit proefschrift laat verder zien dat het daarbij nuttig kan zijn om zeker in de beginfase van het onderzoek een inclusieve en inductieve benadering te kiezen. De in §2.3 besproken metaliteratuur analyseert bijvoorbeeld vrijwel uitsluitend vanuit één enkele kennispraktijk, die van het minderhedenonderzoek. Penninx (1988b) merkt bijvoorbeeld wel op dat economisch onderzoek een ‘blinde vlek’ is van die kennispraktijk, maar door de benaderingswijze wordt dat gegeven niet verder uitgediept. De in dit onderzoek gekozen aanpak – waarin vier verschillende kennispraktijken worden geanalyseerd – laat zien dat zo een breder en daardoor ook dieper inzicht wordt verkregen in het proces van kennisproductie.

Voorts verdient het daarbij aanbeveling om de richting van de causaliteit tussen de drie genoemde elementen – met name tussen beleid en onderzoek – niet vooraf te veel vast te willen leggen. In de beginfase van dit promotieonderzoek ging ik er van uit dat de causaliteit vooral liep van beleid naar wetenschap (**kennisproductie** was afhankelijke variabele en **migratiebeleid** en **economisch beleid** waren onafhankelijke variabelen). In de metaliteratuur ziet men een vergelijkbare veronderstelling in verschillende toepassingen van beleidstheorieën waarin de kennisproductie vooral verklaard wordt uit de beleidsdynamiek. Hoppe (1987) en Penninx (1988b; 1992; 2005) maken daarbij bijvoorbeeld gebruik van een beleidscyclusmodel terwijl Timmermans & Scholten (2006) gebruik maken van de zogenaamde *punctuated equilibrium theory* van Baumgartner & Jones (1993). Andersom wordt er in het *Advocacy Coalition Framework* (ACF) van uit gegaan dat de causaliteit vooral van wetenschap naar beleid loopt, logisch want het ACF is mede ontwikkeld om te begrijpen hoe het beleidsproces wordt beïnvloed door wetenschappelijke kennis en data aangaande hardnekkige beleidsproblemen. Dit proefschrift laat echter zien dat de causaliteit in beide richtingen loopt, waarbij de dynamiek in het raakvlak tussen wetenschap en beleid nog voor extra complexiteit zorgt. Dat betekent dat (bijvoorbeeld) het ACF op dit punt herzien zal moeten worden, omdat wetenschappelijke kennis niet zonder meer als exogeen aan het gebruikte model kan worden beschouwd.

### 10.6.1 Aanbevelingen

De bevindingen in dit proefschrift zijn ook relevant voor verschillende praktijken van beleidsonderzoek. Het is in retrospectief heel opvallend dat de economische discipline in het algemeen en gezaghebbende kennisinstituten als de WRR en het CPB in het bijzonder een belangrijk onderwerp als de economische effecten van immigratie zo lang links hebben laten liggen. De oorzaak moet hoofdzakelijk gezocht worden in co-productie, praktijken van *moral reading* ten aanzien van bepaalde data en kennis en de ontwikkeling van de Nederlandse economiebeoefening. Het heeft er alle schijn van dat er ten aanzien van de economische effecten van immigratie geen sprake is geweest van een ‘evenwicht tussen oordeelsvorming door experts en democratische oordeelsvorming’ (zie §1.1). Zonder aanmatigend te willen zijn wil ik op deze plaats daarom enkele aanbevelingen doen.

- De WRR zou op een meer systematische en structurele wijze dan tot nu toe het geval is geweest invulling kunnen geven aan de in de Instellingswet gegeven opdracht om wat betreft beleidsrelevant lange termijnonderzoek “voorstellen te doen inzake het opheffen van structurele tekortkomingen, het bevorderen van be-



paalde onderzoeken en het verbeteren van communicatie en coördinatie” (Instellingswet WRR 1976), bijvoorbeeld door een permanente commissie in te stellen die het bestaande, beleidsrelevante lange termijn onderzoek systematisch *scant* op hiaten.

- De overheid is (zoals Joop Hartog opmerkt, zie §8.2.2) niet erg geneigd om beleid systematisch met onderzoek te begeleiden en om beslissingen te nemen op basis van zoveel mogelijk relevante expertkennis. Dat leidt tot uitsluiting en/of instrumenteel gebruik van expertkennis teneinde bepaalde politieke doelen te verwezenlijken. Om aan deze natuurlijke tendensen in het politieke proces tegenwicht te bieden, verdient het aanbeveling om een commissie binnen de WRR (zie voorgaand punt) of een nieuw op te richten instituut te belasten met de *monitoring* van kennisbenutting door de overheid. Het gaat hier uitdrukkelijk om meta-analyse, waarbij – met gebruikmaking van kennis uit *Science & Technology Studies* en dergelijke – op systematische wijze getracht wordt de werking van de *science-policy nexus* te optimaliseren.
- Kennisinstituten als het CPB blijken ontvankelijk te zijn voor coproductie en *moral reading*. Dergelijke kennisinstituten zouden op een meer systematische en structurele wijze dan tot nu toe het geval is geweest praktijken van *moral reading* en coproductie binnen de eigen organisatie op kunnen sporen, bijvoorbeeld door de instelling van een permanente ‘zelfreflectiecommissie’ op dit terrein.
- Coproductie en *moral reading* kunnen alleen dan invloed hebben binnen deze kennisinstituten als voldoende (belangrijke) mensen binnen de organisatie de bijbehorende normatieve uitgangspunten en empirische aannamen geïnternaliseerd hebben. Daarom verdient het aanbeveling om een gericht diversificatiebeleid te voeren met betrekking tot (a) wetenschappelijke disciplines, (b) kennispraktijken en (c) de politieke kleur van stafleden.
- *ad (a) – wetenschappelijke disciplines*. Het verdient aanbeveling om binnen multidisciplinaire instituten als de WRR te streven naar een zo evenwichtig mogelijke vertegenwoordiging van relevante wetenschappelijke disciplines. Daarbij moet (in lijn met de opmerking van Harry van Dalen, zie §9.2.3) ruimte zijn voor de ‘scherpte’ van elke discipline. Indien nodig moet het streven naar consensus en een eenduidige eindrapportage daaraan ondergeschikt worden gemaakt, bijvoorbeeld door het vermelden van minderheidsstandpunten. Hiertoe moet er systematisch gereflecteerd worden op de eventuele ‘incommensurabiliteit’ van de betrokken wetenschappelijke disciplines.
- *ad (b) – kennispraktijken*. In lijn met de door de Commissie-Zimmermann (zie §4.8) gegeven adviezen verdient het aanbeveling dat kennisinstituten als het CPB zoveel mogelijk stimuleren dat medewerkers zowel in puur academische als meer beleidsgerichte kennispraktijken werkzaam zijn (waardoor de laatste uiteraard zullen transformeren).
- In relatie tot het voorgaande punt wreekt zich de voortgaande academisering (internationalisering, Amerikanisering, mathematisering) van de economiebeoefening in Nederland. Hierdoor zijn prikkels ontstaan (citatie-indexen, *impact factors* van tijdschriften, et cetera) die er voor zorgen dat academische economen het steeds minder opportuun achten om (eventueel in het Nederlands) te schrijven

over (Nederlandse) beleidsrelevante onderwerpen. Om te voorkomen dat de kloof tussen de beleidseconomische en de academisch-economische kennispraktijk net zo groot wordt als in de VS (Verkenningcommissie Economische Wetenschappen 1996: 28-29), verdient het aanbeveling om (in Nederland of Europa) een kennisinfrastructuur (onderzoeksinstituut, academisch tijdschrift, et cetera) in het leven te roepen waarbinnen academische standaarden en carrièreperspectieven gekoppeld worden aan beleidsrelevant economisch onderzoek. In deze kennisinfrastructuur zouden – conform het advies van de Commissie-Zimmermann – het CPB en eventueel ook andere Europese zusterinstituten kunnen participeren.

- In relatie tot het voorgaande punt verdient het aanbeveling om in het curriculum van de universitaire economieopleidingen meer aandacht te besteden aan (i) puur toepassingsgerichte specialisatie-richtingen, (ii) andere gedragswetenschappen en (iii) methoden en technieken om zelf data te produceren. Meer algemeen verdient het aanbeveling dat de economie zich minder exclusief spiegelt aan de natuurwetenschappen en meer aan de sociale wetenschappen.
- *ad(c) – politieke kleur.* Allerlei subtiele (zelf)selectiemechanismen met betrekking tot politieke kleur die optreden bij studie- en beroepskeuze kunnen leiden tot een (wat dat betreft) eenzijdige samenstelling van het personeelsbestand van kennisinstituten (vergelijk §7.2, §8.8). Kennisinstituten zouden er daarom goed aan doen om in hun wervingsbeleid, in hun *mission statement* en in hun overige presentatie naar de buitenwereld toe zoveel mogelijk duidelijk te maken dat ze belang hechten aan een maximalisering van zowel de waarden-vrijheid van de organisatie als de waarden-diversiteit binnen de organisatie.

### 10.6.2 Slotopmerkingen

Tot slot enkele opmerkingen over een aantal methodologische keuzen die ik aan het begin van mijn promotieonderzoek heb gemaakt. Allereerst over de methode van kwalitatieve variabelen analyse die ik in §2.2 uiteengezet heb. Voor mij heeft die methode goed gewerkt en voorzover ik zelf kan overzien heb ik de belangrijkste valkuil weten te vermijden, namelijk het te ver doorvoeren van de analogie met regressieanalyse. De methode heeft mijn denken gestructureerd en ik hoop dat dit zijn weerslag heeft gevonden in het proefschrift. Voorts heb ik gepoogd om – zoals ik eveneens in §2.2 aankondigde – mijn promotieonderzoek op te vatten als een iteratief proces van *explanation building*, een cyclisch proces waarin de verklaring herhaaldelijk wordt bijgesteld op basis van uit de empirie verkregen inzichten en waarin *a priori* aannamen niet heilig zijn. Ik heb er bewust voor gekozen om dat proces op verschillende plaatsen in het proefschrift aan de oppervlakte te laten komen en niet om (zoals in mij omringende kennispraktijken vaak gebeurt) dit hele proces in het eindproduct aan het zicht te onttrekken. Dat geldt het bijzonder voor mijn initiële vermoedens aangaande politieke correctheid als primaire verklaringsbron waarover ik in mijn Voorwoord repte. Ik hoop oprecht dat deze aanpak tot een overtuigend en leerzaam verhaal heeft geleid.