



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.

Samenvatting

Motivatie

Dit is een metaonderzoek naar de wijze waarop in de periode 1960-2005 wetenschappelijk kennis gemaakt is over de economische effecten van immigratie naar Nederland. Het idee voor dit onderzoek ontstond eind jaren negentig toen ik voor mijn afstudeerscriptie antropologie op zoek ging naar bronnen over de economische effecten van immigratie naar Nederland. Die bleken er nauwelijks te zijn en dat vond ik vreemd. Ik vermoedde dat de voornaamste oorzaak gezocht moest worden in de politieke correctheid die heerste gedurende de jaren tachtig en negentig.

Dat vermoeden vormde voor mij een goede motivatie om een promotieonderzoek op stapel te zetten, maar bracht twee problemen met zich mee. In de eerste plaats wilde ik in feite iets onderzoeken wat er niet was, een ‘hiaat’ in de productie van kennis over de economische effecten van immigratie. In de tweede plaats vormde mijn vermoeden een risico dat ik naar een vooraf vastgestelde conclusie toe zou redeneren, waarbij normatieve belemmeringen als belangrijkste verklaring ‘gevonden’ zouden worden. Om beide problemen het hoofd te bieden koos ik voor een inductieve en inclusieve onderzoeksopzet (Deel I, Hoofdstuk 1-2).

Onderzoeksopzet

Deze overwegingen hebben geleid tot de volgende 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?

Om deze vraag te beantwoorden maak ik gebruik van een methode die ik ‘kwalitatieve variabelen analyse’ noem. In essentie komt deze methode op het volgende neer. Eerst wordt een kwalitatieve beschrijving gegeven van de ontwikkeling van één of meer afhankelijke en één of meer onafhankelijke variabelen. Vervolgens wordt de variatie in de afhankelijke variabele(n) verklaard uit de variatie in de onafhankelijke variabele(n). Dat gebeurt door een iteratief proces van *explanation building*: op basis van uit de empirie verkregen voortschrijdend inzicht wordt de verklaring herhaaldelijk verbeterd, totdat de best mogelijke verklaring is verkregen.

Kwalitatieve variabelen analyse vertoont een sterke overeenkomst met regressieanalyse. Deze analogie moet echter niet te ver worden doorgevoerd. Zo zijn vanwege de rijkheid van kwalitatieve data problemen als endogeniteit, multicollineariteit en *omitted variable bias* niet zo problematisch als in een kwantitatieve onderzoeksopzet.

De in deel (a) van de onderzoeksvraag genoemde *productie van wetenschappelijke kennis over de economische effecten van immigratie op Nederland* wordt beschouwd als de afhankelijke variabele en wordt in het vervolg aangeduid met de term ‘kennisproductie’. De in deel (b) van de onderzoeksvraag genoemde *factoren* die deze kennisproductie beïnvloeden worden beschouwd als de onafhankelijke variabelen.

De onderzoeksperiode wordt onderverdeeld in vier deelperioden – 1960-1980, 1980-1990, 1990-2000 en 2000-2005 – die ruwweg samenvallen met een aantal fasen in het Nederlandse migratiebeleid. De onderzoeksvraag wordt in twee stappen beantwoord; eerst voor elke deelperiode afzonderlijk en vervolgens voor de onderzoeksperiode 1960-2005 als geheel.

De onafhankelijke variabelen (*schuin* gedrukt) zijn afgeleid uit de bestaande literatuur over het minderhedenonderzoek. Deze variabelen hebben betrekking op wetenschap (*economiebeoefening* en *minderhedenonderzoek*), beleid (*economisch beleid* en *migratiebeleid*), het raakvlak tussen wetenschap en beleid (*science-policy nexus*) en twee *inputs* voor het proces van kennisproductie (*databeschikbaarheid* en de *internationale migratie-economische literatuur*). De onafhankelijke variabelen zijn kwalitatief geoperationaliseerd in drie zogenaamde ‘context hoofdstukken’ (Deel II, Hoofdstuk 3-5), door ze te beschrijven in narratieven die gebaseerd zijn op een veelheid aan primaire en secundaire bronnen, waaronder statistische en bibliometrische data, overheidsrapporten en beleidsadviezen.

De afhankelijke variabele *kennisproductie* is geoperationaliseerd door een inhoudsanalyse van vijftien Nederlandse migratie-economische studies, één of meer voor elke deelperiode (Deel III, Hoofdstuk 6-9). Alle geselecteerde studies hebben betrekking op de effecten van immigratie op de Nederlandse economie. Voor zover mogelijk zijn de auteurs van deze studies geïnterviewd. Om de kans op selectie *bias* te reduceren, is voor elke deelperiode een beschrijving gegeven van de migratie-economische kennisproductie in het algemeen. Daarnaast zijn een aantal economen geïnterviewd die verwante studies hebben gedaan. Elk hoofdstuk wordt afgesloten met een verklaring van de kennisproductie in de betreffende periode.

Vervolgens zijn de verklaringen voor de deelperioden geïntegreerd tot een discussiestuk met daarin een voorlopig antwoord op de onderzoeksvraag. Dit discussiestuk is besproken in een *workshop* met vijf van de geïnterviewde auteurs, een expert op het gebied van het minderhedenonderzoek, mijn beide promotoren en ikzelf. Met de uitkomsten van deze *workshop* is de voorlopige analyse getrianguleerd en verbeterd en op basis daarvan zijn de definitieve conclusies getrokken (Deel IV, Hoofdstuk 10).

Resultaten: kennispraktijken

Een belangrijk concept in de analyse is *kennispraktijk*. Met een kennispraktijk bedoel ik de routinematige wijze waarop beoefenaars van een (deel)discipline of school kennis produceren. Ik onderscheid vier ideaaltypische kennispraktijken die ik hieronder kort zal beschrijven.

Tot eind 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 overlegeconomie zoals de SER en het CPB. Er is een taakverdeling tussen economen en beleidsmakers: de eersten leveren de empirische informatie en de laatsten maken de normatieve keuzen. Wel is er sprake van forse coproductie, bijvoorbeeld als het gaat om loonmatiging. Naast kwalitatieve analyse is vooral de macro-economische modellenbouw van belang, een erfenis van Jan Tinbergen. Daarnaast was er in Nederland een (internationaal gezien) unieke afsplitsing van de econometrie, die wél van meet af aan internationaal georiënteerd was.

Onvrede onder een groep studenten over het ontbreken van kritische, Marxistische theorieën in het curriculum leidt eind jaren zestig tot het ontstaan van een *politiek-economische kennispraktijk*. Deze praktijk was activistisch van karakter. Daarom was een arbeidsdeling tussen economen en beleidsmakers volgens de fact-value dichotomie ongewenst.

Eind jaren zeventig begon een groep (jonge) economen de Nederlandse economiebeoefening te kritiseren vanwege het beleidsgerichte, volgens sommigen zelfs provinciale

karakter. Deze kritiek veroorzaakte een proces van internationalisering en academisering. Zo ontstond de *academisch-economische kennispraktijk*, waarbinnen internationaal publiceren de norm is. Kenmerkend zijn verder een sterke oriëntatie op de economiebeoefening in de VS, mathematisering, een afnemende gerichtheid op beleidskwesties en een geringe geneigdheid om zelf data te produceren.

Vanaf de jaren negentig is er een zekere convergentie in die zin dat beleidseconomen binnen bijvoorbeeld het CPB zich meer gaan richten op de internationale academische economiebeoefening en de internationale literatuur. Een andere recente ontwikkeling is een groeiende neiging onder academische economen om zelf data te produceren.

Tot slot bespreek ik kort de *kennispraktijk van het Nederlandse minderhedenonderzoek*. In de jaren vijftig en zestig was die tamelijk beperkt en versnipperd. Dat veranderde echter toen overheidsinteresse het onderzoek een impuls gaf. De overheid ontpopte zich als de grote financier en bracht met de oprichting van de Advies Commissie Onderzoek Minderheden (ACOM) in 1978 ook de programmering van het minderhedenonderzoek onder haar invloed.

In de ACOM waren sociale wetenschappers en met name cultureel antropologen invloedrijk. Dat leidde tot een methodologische voorkeur voor etnografisch veldwerk en de dominantie van het ‘minderhedenparadigma, waarbinnen etniciteit en cultuur als belangrijkste verklarende variabelen werden gezien. Kenmerkend waren verder preoccupatie met racisme en discriminatie, een politieke voorkeur voor multiculturalisme en een sterke neiging tot identificatie met de onderzochte minderheidsgroepen. Economisch onderzoek ontbrak volledig.

In de jaren tachtig deelden beleidsmakers en minderhedenonderzoekers een technocratische visie op de science-policy nexus en een geloof in de mogelijkheid om maatschappelijke problemen op te lossen met behulp van sociale wetenschap. Dat gaf het minderhedenonderzoek veel invloed op het minderhedenbeleid en veroorzaakte sterke coproductie met beleidsmakers. Deze technocratische benadering was ook bedoeld om extreemrechtse partijen buitenspel te zetten. Vanaf begin jaren negentig verminderde deze coproductie. Het minderhedenonderzoek werd onderhevig aan een proces van internationalisering. In 1992 werd de ACOM opgeheven en de coördinatie van onderzoek verschoof naar een aantal academische onderzoeksinstituten, die meer gericht waren op de internationale literatuur. Ook nam het relatieve belang van de overheid als opdrachtgever en financier af.

Resultaten: perspectieven

Ik zal nu de belangrijkste bevindingen recapituleren. Dat gebeurt in vijf deelperioden die verschillen van de vier *a priori* gekozen deelperioden. In de analyse speelt het concept *perspectief* een centrale rol. Met een perspectief bedoel ik de probleemdefinitie – inclusief de onderliggende empirische aannamen en normatieve uitgangspunten – die beleidsmakers en experts hanteren bij het denken over een beleidsprobleem.

1960-1972. In deze periode onderscheid ik drie perspectieven. Tot 1972 domineerde het *loonmatigingsperspectief*. Dit perspectief hing samen met het Wervingsbeleid dat tot doel had laaggeschoolde arbeiders te werven in Mediterrane landen. Dit beleid werd met name gepropageerd door het verantwoordelijke Ministerie van Sociale Zaken en werkgeversorganisaties. Voor deze actoren was loonmatiging (geleide loonpolitiek) een hoeksteen van het economisch beleid omdat het de internationale concurrentiepositie verbeterde en zo de Nederlandse export en industrie stimuleerde. Een neveneffect van loonmatiging was echter een arbeidsintensieve productie. Vanaf eind jaren vijftig ontstond een fors tekort aan laaggeschoolde arbeid en een navenante opwaartse druk op de lonen. De over-

heid beschouwde voldoende aanbod van goedkope (buitenlandse) arbeid essentieel voor de Nederlandse industrie en ontwikkelde het Wervingsbeleid, dat gezien kan worden als loonmatiging met andere middelen.

Omstreeks 1970 wonnen twee andere perspectieven aan invloed. In het *Marxistische perspectief* werd het Wervingsbeleid gezien als een strategie om een *reserve army* van laaggeschoolde (buitenlandse) arbeid te creëren om zo een neerwaartse druk op de lonen in stand te houden – feitelijk een Marxistische herformulering van de hoofddoelstelling van het Wervingsbeleid. Het *Marxistische perspectief* kritiseerde dit beleid vanwege de focus op het nationaal economisch belang en de doelstelling om de bevoorrechte positie van Nederland in de ‘internationale sociaal-economische stratificatie’ te behouden.

Het *herstructureringsperspectief* kritiseerde het Wervingsbeleid daarentegen juist omdat dit beleid het nationaal economisch belang van Nederland op de lange termijn zou schaden. Het centrale argument was dat loonmatiging en een ruim aanbod van goedkope (buitenlandse) arbeid een rem zette op een noodzakelijke en nuttige herstructurering van de economie in de richting van een meer kennis- en kapitaalintensieve productie.

In de periode 1960-1972 domineerde de beleidscoalitie rond het Wervingsbeleid de kennisproductie, die veelal bestond uit economische analyses van dit beleid. Werkgeversorganisaties en in het bijzonder Sociale Zaken speelden een belangrijke rol in het financieren en initiëren van onderzoek (en in een aantal gevallen waren de auteurs in dienst van voornoemde organisaties). Veel van deze studies, waaronder een belangrijk CPB-rapport (1972), waren het resultaat van coproductie vanuit het *loonmatigingsperspectief*. Opvallend is dat elementen van het *herstructureringsperspectief* veelal aanwezig waren, maar werden geneutraliseerd door de aannamen van het *loonmatigingsperspectief* meer gewicht toe te kennen. Toch was er geen sprake van een systematische sturing van de kennisproductie door Sociale Zaken, want het ministerie financierde ook twee dissertaties met een duidelijk *Marxistisch* respectievelijk *herstructureringsperspectief*.

1973-1977. Het jaar 1973 is een keerpunt in meerdere opzichten. Door een afnemende economische activiteit (oliecrisis) nam de behoefte aan gastarbeiders af en werd duidelijk dat de vertraagde economische herstructurering toch doorzette. Daarnaast werd een reeks van zogenaamde ‘werkgeverskabinetten’ afgebroken door de komst van het kabinet Den Uyl (1973-1977). Een van de hoofddoelstellingen van dit kabinet was een radicale herverdeling van macht, kennis en inkomen, zowel nationaal (nivellering) als internationaal (ontwikkelingssamenwerking). Een van de neveneffecten was de zogenaamde polarisatie tussen werkgevers en werknemers.

Deze machtsverschuiving beïnvloedde de kennisproductie en er komt meer ruimte voor het *herstructureringsperspectief* en het *marxistische perspectief*. Een rapport van de SER (1974) stelt dat het Wervingbeleid gunstig kan zijn voor werkgevers en tegelijkertijd ongunstig voor de nationale economie. De SER wijst ook op innovatie en kapitaalintensivering als alternatieven voor gastarbeid.

Veel werk vanuit het *herstructureringsperspectief* wordt voorts gedaan door de econoom Hans Heijke. Hij kritiseert ook het eerder genoemde rapport van het CPB uit 1972, omdat dit rapport een aantal vanuit het *herstructureringsperspectief* essentiële zaken als technische innovatie en verschillen in opleidingsniveau en arbeidsintensiteit buiten beschouwing laat. Heijkes werk vindt ingang bij het beleid doordat Sociale Zaken hem in staat stelt een bijdrage te leveren het rapport van de Commissie-Muntendam over bevolkingsvraagstukken.

Daarnaast werd Jan Pronk – die eerder vanuit het *Marxistische perspectief* over het Wervingsbeleid had gepubliceerd – minister van Ontwikkelingssamenwerking in het ka-

binet Den Uyl. Hij initieerde het zogenaamde REMPLOD-project waarin onderzocht werd of de remigratie van gastarbeiders een rol kon spelen in de ontwikkeling van de herkomstlanden. Dit project gaf de *Politiek-economische praktijk* (tijdelijk) beleidsrelevantie.

1978-1986. Het jaar 1978 vormt een ander keerpunt. Het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (CRM) trok het initiatief naar zich toe en richtte de ACOM op. De Marxistische benadering verdween met het kabinet Den Uyl op de achtergrond, al was er enige continuïteit omdat een aantal minderhedenonderzoekers uit het REMPLOD-project afkomstig waren. Maatschappelijk onrust over immigratie veroorzaakte een *sense of urgency* onder minderhedenonderzoekers en het CRM en leidde begin jaren tachtig uiteindelijk tot de ontwikkeling van het zogenaamde Minderhedenbeleid, dat sociaal-culturele emancipatie en sociaal-economische verheffing van de etnische minderheden tot doel had.

In deze periode onderging Nederland een ernstige economische crisis, die het proces van economische herstructurering verder versnelde. De vraag naar laaggeschoolden verminderde en de sociaal-economische positie van immigranten verslechterde daardoor snel. Bovendien ontstond er een algemene vrees dat de aanhang van extreemrechtse partijen door de crisis toe zou nemen, vooral in de oude stadswijken waar laaggeschoolde autochtonen met immigranten concurreerden om dezelfde banen, woningen en sociale voorzieningen.

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. Een visie op immigratie ontbrak dan ook in dit perspectief en het is tekenend dat de autochtone woonwagengedwongen één van de doelgroepen van het Minderhedenbeleid vormde. Door de economische crisis was de immigratie overigens inderdaad laag begin jaren tachtig.

Zoals gezegd bestond er in deze periode sterke coproductie in het beleidssubstelsel 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 – het zogenaamde ‘technocratisch compromis’.

Die technocratische aanpak kwam ook voort uit de wens om extreemrechts de wind uit de zeilen te nemen. De andere politieke partijen depoliteerden met hulp van de media het migratievraagstuk. In zekere zin ontwikkelde het *minderhedenperspectief* zich in oppositie tot het zogenaamde *extreemnationalistische perspectief*, waarvan Hans Janmaat de exponent bij uitstek was. Janmaat zag destijds immigratie vooral als een economische bedreiging (later kwam daar een culturele en religieuze dimensie bij): immigranten pikten de banen van laaggeschoolden autochtonen in of joegen door hun uitkeringmisbruik de (autochtone) belastingbetaler op kosten.

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 veroorzaakte ook een sterke neiging tot *moral reading*, dat wil zeggen, een geneigdheid om data en kennis vooral te beoordelen op hun sociale en politieke gevolgen en om bepaalde data of kennis aan te merken als ‘gevaarlijk’. Daarbij gold de Tweede Wereldoorlog als moreel kompas. Kennis over bepaalde onderwerpen zoals criminaliteit

onder etnische minderheden of misbruik van de sociale zekerheid werd als gevaarlijke kennis gezien. Ook het verzamelen van data over immigranten en etnische minderheden lag zo gevoelig dat er een algemeen gebrek aan data was.

Al deze factoren droegen bij aan een geringe kennisproductie in deze periode. In tegenstelling tot de perspectieven van de jaren zestig en zeventig, had het *minderhedenperspectief* geen economische dimensie. Daar kwam bij dat de immigratie laag was en elke gerichtheid op toekomstige migratie ontbrak. Dit alles maakte dat prospectief migratie-economische onderzoek niet erg voor de hand lag binnen het beleidssubstelsel rond het minderhedenonderzoek. Tot 1987 was er dan ook geen vraag naar deze kennis vanuit de overheid.

Het gebrek aan belangstelling van de zijde van (academische) economen kan als volgt verklaard worden. Ten eerste blijkt uit bibliometrische analyse dat kennisproductie vrij sterk correleert met immigratie en die was in deze periode laag. Ten tweede was er een gebrek aan data en bestond er onder economen een geringe geneigdheid zelf data te produceren. Ten derde waren economen, net als andere Nederlandse burgers, kwetsbaar voor *moral reading*, omdat het *extremnationalistische perspectief* een economische dimensie kende en omdat de sociaal-economische positie van niet-westerse immigranten erg slecht was. Ten vierde – 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. Zo stuitte pogingen van de economisch geschoolde ACOM-leden Heijke en Veenman om de aandacht te vestigen op de economische dimensie van immigratie op methodologische en normatieve bezwaren.

In deze periode is er een hiaat in de kennisproductie in die zin dat er onderwerpen zijn waarover kennis geproduceerd had kunnen worden die ofwel beleidsrelevant, ofwel een bijdrage aan de internationale migratie-economische literatuur zou zijn geweest. Voorbeelden zijn onderzoek naar (1) de kosten en baten van een remigratieregeling, (2) het effect van de verzorgingsstaat op (re)migratiepatronen van gastarbeiders en (3) de economische effecten van de immigratie van Surinamers – die net als de Mariel Boatlift (Cubaanse exodus) – geen direct verband hield met arbeidsmarktcondities.

1987-1999. Eind jaren tachtig was er groeiende onvrede onder beleidsmakers over de resultaten van het Minderhedenbeleid. De werkloosheid en de uitkeringsafhankelijkheid was hoog onder niet-westerse immigranten, terwijl de arbeidsparticipatie en het scholingsniveau laag waren. Verder begon de (asiel)immigratie snel toe te nemen. Door internationale verdragen bleek het lastig om immigratie werkelijk te beheersen. Tenslotte was er in deze periode grote zorg over de deactiverende werking van de Nederlandse verzorgingsstaat in het algemeen en vanaf 1987 werden er verschillende pogingen ondernomen om deze te hervormen.

Dit gaf aanleiding tot het zogenaamde *integratieperspectief*, dat in het WRR-rapport *Allochtonenbeleid* (1989) duidelijk is geformuleerd. Dit rapport stelt dat immigratie een blijvend fenomeen is. Het minderhedenbeleid heeft immigranten afhankelijk gemaakt van de verzorgingsstaat. Voortzetting van dit beleid zou de verzorgingsstaat overbelasten en de absorptie van toekomstige migratie bemoeilijken. Daarom moest de overheid erkennen dat immigranten ‘human resources’ vertegenwoordigen en dienovereenkomstig in hen investeren middels verplichte, gesanctioneerde inburgeringscursussen. Om de voortgang van dit nieuwe beleid te monitoren moesten wettelijke en normatieve beperkingen op het verzamelen van data over immigranten worden opgeheven.

Het *integratieperspectief* bevatte een duidelijke economische dimensie en verbond

immigratie en integratie aan het nationaal (economisch) belang en de houdbaarheid van de verzorgingsstaat. Omdat het ook nog raakte aan allerlei gevestigde belangen, riep het grote weerstanden op binnen het beleidssubstelsysteem rond het Minderhedenbeleid, inclusief de ACOM en veel minderhedenonderzoekers. Desondanks kwam gedurende de jaren negentig het zogenaamde Integratiebeleid van de grond. Met het Besluit Gevoelige Gegevens (1993) werd ook de verzameling van 'etnische data' wettelijk geregeld en met een verdraging verbeterde eind jaren negentig de databeschikbaarheid.

Deze ontwikkelingen worden gereflecteerd in de kennisproductie, die gericht was op twee, gerelateerde vragen. De eerste vraag is: Hoe kan de Nederlandse welvaartstaat meer 'immigratiebestendig' worden gemaakt? In een beleidsadvies wordt geadviseerd om immigranten tijdelijk uit te sluiten van de sociale zekerheid, maar dat advies blijkt een brug te ver voor beleidsmakers.

De tweede vraag luidt: wat zijn de (fiscale) kosten en baten van immigratie? Deze kwestie wordt in een half dozijn studies opgenomen, een aantal malen in opdracht van de overheid. Al deze studies dragen een beleidsgericht en niet-academisch karakter. De auteurs van al 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 bereiken een positief saldo of berekenen alleen de baten van immigratie. Andere zien helemaal af van een kosten-batenanalyse vanwege een gebrek aan data en de potentiële normatieve consequenties (zoals *blaming the victim* en *extremerechts in de kaart spelen*).

Voor een deel kan deze (voorzichtige) houding herleid worden (via opdrachtverstrekking, consultatie en begeleidingscommissies) tot het beleidssubstelsysteem rond het Minderhedenbeleid. Die voorzichtigheid houdt ook verband met het onderwerp zelf, want ze ontbreekt in academisch onderzoek naar onderwerpen als *brain gain* en *arbeidsmarkt-discriminatie* uit dezelfde periode.

Ondanks het feit dat over beide vragen werd gepubliceerd kan men stellen dat er een haat in de kennisproductie is, in die zin dat onderzoek naar bijvoorbeeld de interactie tussen welvaartstaat en (re)migratie beleidsrelevant en academisch actueel was. Bovendien bestond er een kennelijke maatschappelijke behoefte aan een (goede) kosten-batenanalyses. Achteraf is het vooral opvallend dat het CPB (dat over een uitstekende data-infrastructuur beschikt) en de WRR (die een wettelijke taak heeft tekortkomingen in bestaand lange termijn beleidsonderzoek op te lossen) dergelijk onderzoek in deze periode niet initieerde.

2000-2005. De eeuwwisseling is op verschillende manieren een keerpunt. In de eerste plaats geven forse economisch groei en arbeidstekorten aanleiding tot het zogenaamde *profijt perspectief*. 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 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 ook een ontwikkeling in tegengestelde richting. Ondermeer door de terreuraanslagen van 11 september 2001 en de opkomst en moord op de politicus Pim Fortuyn kantelde het politieke klimaat ten aanzien van immigratie. Tevens eindigde de depolitisering van het onderwerp in de media. De culturele en religieuze identiteit van

immigranten werd steeds meer geïmagineerd. Veel politici achtten het electoraal noodzakelijk om hard(vochtige) standpunten in te nemen ten opzichte van immigranten. Verder verbeterd de beschikbaarheid en toegankelijkheid van data sterk door het internet, maar ook omdat het opheffen van normatieve en wettelijk restricties op ‘etnische data’ eind jaren negentig pas volledig doorwerkte. Daarnaast begonnen economen zelf data te produceren.

Deze ontwikkelingen worden weerspiegeld in de kennisproductie, die toenam doordat er meer data was en doordat het *profijtperspectief* een economische dimensie toevoegde aan het publieke debat over immigratie. Sommige auteurs refereren expliciet aan de verandering van het politieke klimaat als factor in hun beslissing om bepaald onderzoek al dan niet te doen.

Belangrijk is verder dat de WRR in 2001 een rapport publiceerde een hoofdstuk bevat met een economische analyse, dat ondermeer ingaat op de voor- en nadelen van arbeidsmigratie en de houdbaarheid van de verzorgingsstaat. De auteur van dit hoofdstuk – Harry van Dalen – wilde aanbevelingen doen hoe de verzorgingsstaat meer immigratiebestendig gemaakt kon worden, maar dat stuitte op het taboe op *blaming the victim*. Ontevreden over het functioneren van de WRR verliet Van Dalen de raad en publiceerde elders een artikel van gelijke strekking, maar met de aanbeveling om immigranten tijdelijk uit te sluiten van de verzorgingsstaat en prikkels te creëren die immigratie koppelt aan integratie.

Voorts publiceerde het CPB in 2003, voor het eerst sinds 1972, een rapport over de effecten van immigratie op de Nederlandse economie. Het idee voor dit rapport ontstaat in 1995 als CPB-onderzoeker Hans Roodenburg geen goed antwoord kan geven als een journalist hem vraagt wat de kosten en baten zijn van immigratie in Nederland. In 2000 publiceert Roodenburg een verkennende literatuurstudie over het onderwerp. Hij stelt de leiding van het CPB voor om een volledig rapport te schrijven. Na aanvankelijke aarzeling vanwege de gevoeligheid van het onderwerp overtuigt Roodenburg hen van de beleidsrelevantie onder verwijzing naar het *profijtperspectief*. Ondanks een aantal stevige conclusies is de ontvangst opvallend mild, hetgeen verklaard kan worden uit de omslag in het politieke klimaat.

Tenslotte blijkt dat *moral reading* ook na de eeuwwisseling nog een belemmerende rol speelde, bijvoorbeeld als het gaat om onderzoek naar de (externe) kosten en baten van immigratie in relatie tot bevolkingsdichtheid. Reden is dat de Centrum Democraten van Hans Janmaat met hun slogan ‘vol=vol’ een grote morele hypotheek hebben gelegd op het vraagstuk van de (fysieke) absorptiecapaciteit van Nederland.

Conclusies

Aard en omvang van de kennisproductie zijn nu als volgt te verklaren uit de onafhankelijke variabelen (hieronder schuin gedrukt).

1. Beleid is heel bepalend; de kennisproductie is relatief hoog als *economisch beleid* en *migratiebeleid* overlappen en het migratiebeleid een expliciet geformuleerde economische dimensie heeft. Dat is vooral het geval in de periode rond 1970 als het Wervingsbeleid gepolitiseerd raakt en opnieuw rond 2000 als er sprake is van een hernieuwd arbeidsmigratiebeleid. Andersom is in de jaren tachtig de kennisproductie laag door het ontbreken van zowel een immigratieperspectief als een economisch perspectief.

2. De invloed van het beleid op de kennisproductie en vice versa wordt gemoduleerd door de *science-policy nexus*. Coproductie (rond het loonmatigingsperspectief) tussen het beleid en de beleidseconomische praktijk had vooral invloed op de *aard* van de geprodu-

ceerde kennis. Coproductie tussen het beleid en de politiek-economische praktijk en het *minderhedenonderzoek* had vooral invloed op de (geringe) *omvang* van de kennisproductie.

3. Bij de coproductie rond het Minderhedenbeleid in de jaren tachtig speelden *moral reading* ten aanzien van etnische data en migratie-economische kennis en specifieke taboes als *extreemrechts in de kaart spelen* en *blaming the victim* een beperkende rol. Dit vormde tot na eeuwwisseling een normatieve belemmering voor de kennisproductie.

4. *Databeschikbaarheid* is voorwaardenscheppend en een gebrek aan data is beperkend voor migratie-economisch onderzoek. Datagebrek werkt lang door (*time lag*); normatieve oorzaken hinderden het vergaren van 'etnische data' in de jaren tachtig en dat remde tot in de jaren negentig de kennisproductie. Er is een 'epifenomenologische samenhang' tussen dit datagebrek en de in het vorige punt genoemde *moral reading* die beiden zijn terug te voeren op het trauma van de Tweede Wereldoorlog en de Holocaust.

5. Coproductie tussen het beleid en de beleidseconomische praktijk nam af door de internationalisering en academisering van de *Nederlandse economiebeoefening*. Daardoor kregen nationale, beleidsgebonden 'tweede orde' overwegingen (ten aanzien van bijvoorbeeld loonmatiging) minder invloed en internationale, disciplinegebonden 'tweede orde' overwegingen (ten aanzien van bijvoorbeeld publiceerbaarheid) meer invloed op de kennisproductie. De *internationale migratie-economische literatuur* kreeg zo een grotere rol als bron en doel. Voor de academisch-economische praktijk was dat soms een beletsel voor het doen van beleidsrelevant onderzoek. Voor de beleidseconomische praktijk had die literatuur vanaf de jaren negentig een legitimerende en neutraliserende invloed. De Nederlandse economiebeoefening heeft dus een modulerend effect op de variabele internationale migratie-economische literatuur die als een soort 'achterliggende variabele' beschouwd kan worden.

6. Uit (kwantitatief) bibliometrisch onderzoek blijkt dat de omvang van kennisproductie en *immigratie* vrij sterk correleren. Omdat immigratie ondermeer samenhangt met migratiebeleid (multicollineariteit) kan alleen door differentiatie naar aard en omvang van zowel immigratie als kennisproductie uitsluitel worden verkregen over de causaliteit. Onderzoek van de *outliers* nuanceert het verband tussen immigratie en kennisproductie: (a) In de jaren zestig is de kennisproductie over de snel toenemende gastarbeid aanvankelijk gering, en neemt pas toe als het Wervingsbeleid rond 1970 gepolitiseerd raakt, de economische probleemdefinitie expliciet wordt en politici behoefte krijgen aan expertkennis. (b) In de periode rond 1980 reageren economen meer op de afnemende gastarbeid dan op de forse niet-economische immigratie. (c) In de jaren na de eeuwwisseling reageren economen vooral op het voorgenomen arbeidsmigratiebeleid, bij afnemende immigratie die overigens wel selectiever wordt ten aanzien van menselijk kapitaal.

7. De variabele *economische toestand* heeft teveel samenhang met andere variabelen om als zelfstandige verklarende variabele te worden beschouwd.

Meer in het algemeen kan geconcludeerd worden dat de productie van beleidsrelevante kennis een complex en multifactorieel proces is. Kennis wordt geproduceerd binnen *kennispraktijken* die veranderen door interne dynamiek, onderlinge interactie en de invloed van (i) (voornamelijk internationale) ontwikkelingen binnen de disciplines waaraan de kennispraktijken gerelateerd zijn en (ii) (voornamelijk nationale) ontwikkelingen in de relevante beleidsterreinen. De wederzijdse invloed tussen beleid en een bepaalde kennispraktijk wordt gemoduleerd door de science-policy nexus, die zelf ook weer dynamisch is. Daarnaast kan er coproductie zijn binnen beleidssystemen die zich rond bepaalde *perspectieven* vormen. Verder kan er interactie zijn tussen relevante beleidsvelden en een of

meer beleidsrelevante variabelen die ook nog een directe invloed kunnen hebben op bepaalde kennispraktijken (zoals *immigratie* in deze studie). Tevens kunnen er een of meer bestaande kennisvoorraden zijn die een *input* vormen binnen het kennisproductieproces, waarbij ook terugkoppeling en *time lag* een rol spelen. Zo worden nieuwe kennisproducten in de regel toegevoegd aan bestaande kennisvoorraden en kunnen ze met een vertraging het beleid beïnvloeden.

De resultaten van dit onderzoek suggereren dat het een vruchtbare strategie is om onderzoek naar de productie van beleidsrelevante kennis op te bouwen rond een dynamische analyse van (i) de relevante *kennispraktijken* en kennisvoorraden, (ii) de relevante beleidsterreinen en de daarin heersende *perspectieven* en (iii) de *raakvlakken* tussen de verschillende kennispraktijken en beleidsterreinen. Initieel moet die benadering inductief en inclusief zijn en terugkoppeling, *time lag* en bi-directionele causaliteit toestaan. Dat levert complexe uitkomsten op, maar dit onderzoek laat zien dat reductie van complexiteit het risico met zich mee brengt dat de onderzoeksopzet een sjabloon over de werkelijkheid legt.

Tenslotte heeft deze studie implicaties voor bestaande theorieën over interactie tussen wetenschap en beleid. Zo veronderstelt het *Advocacy Coalition Framework* (ACF) bijvoorbeeld dat de causaliteit loopt van wetenschap naar beleid – logisch, want het ACF werd ontwikkeld om te begrijpen hoe kennis en data het beleid beïnvloeden (Sabatier & Jenkins-Smith 1999; Sabatier & Weible 2007). Verder neemt het ACF het beleidssubstelsysteem als eenheid van analyse en veronderstelt daarom dat deze statisch is. Deze studie laat zien dat beide aannamen niet houdbaar zijn; het beleid beïnvloedt de wetenschap net zo veel als andersom en beleidssubsystemen zijn bovendien dynamisch. Deze resultaten impliceren dat het ACF op deze punten herziening behoeft.

Aanbevelingen

Deze studie werpt licht op bepaalde tekortkomingen van het Nederlands beleidsonderzoek. Met name is het heel opvallend dat de WRR en het CPB de economische effecten van immigratie zo lang niet bestudeerden. De oorzaak moet hoofdzakelijk gezocht worden in coproductie, *moral reading* ten aanzien van bepaalde data en kennis en de ontwikkeling van de Nederlandse economiebeoefening. Daarom doe ik een aantal aanbevelingen: (1) De WRR zou meer structureel invulling moeten geven aan de wettelijke taak om tekortkomingen in het beleidsrelevante lange termijnonderzoek op te heffen; (2) De instelling van een vaste commissie of instituut die met gebruikmaking van kennis uit *Science & Technology Studies* de werking van de *science-policy nexus* gaat monitoren en optimaliseren; (3) Het instellen van een permanente ‘zelfreflectiecommissie’ binnen kennisinstututen als het CPB om systematisch praktijken van *moral reading* en coproductie binnen de eigen organisatie op te sporen. (4) Het binnen kennisinstututen voeren van een gericht diversificatiebeleid dat gericht is op maximalisering van zowel de waarden-vrijheid van de organisatie als de waarden-diversiteit binnen de organisatie (met betrekking tot wetenschappelijke disciplines, kennispraktijken en de politieke kleur van stafleden); (5) Het creëren van een kennisinfrastructuur waarbinnen academische standaarden en carrièreperspectieven gekoppeld worden aan beleidsrelevant economisch onderzoek, waarin ondermeer het CPB zou kunnen participeren.