

RAPPORTEN AAN DE REGERING

60

NEDERLAND ALS IMMIGRATIESAMENLEVING

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid werd in voorlopige vorm ingesteld in 1972. Bij wet van 30 juni 1976 (Stb. 413) is de positie van de raad definitief geregeld. De huidige zittingsperiode loopt tot 31 december 2002.

Ingevolge de wet heeft de raad tot taak ten behoeve van het regeringsbeleid wetenschappelijke informatie te verschaffen over ontwikkelingen die op langere termijn de samenleving kunnen beïnvloeden. De raad wordt geacht daarbij tijdig te wijzen op tegenstrijdigheden en te verwachten knelpunten en zich te richten op het formuleren van probleemstellingen ten aanzien van de grote beleidsvraagstukken, alsmede op het aangeven van beleidsalternatieven.

Volgens de wet stelt de WRR zijn eigen werkprogramma vast, na overleg met de minister-president die hiertoe de Raad van Ministers hoort.

De samenstelling van de raad is:
prof.mr. M. Scheltema (voorzitter)
prof.dr.ir. J. Bouma
prof.dr. F.A.G. den Butter
prof.dr. M.C.E. van Dam-Mieras
prof.dr. G.A. van der Knaap
prof.dr. P.L. Meurs
prof.dr. J.L.M. Pelkmans
prof.dr.mr. C.J.M. Schuyt

Secretaris: prof. dr. J. van Sinderen

De WRR is gevestigd:
Plein 1813, nr. 2-4
Postbus 20004
2500 EA 's-Gravenhage
Telefoon 070-356 46 00
Telefax 070-356 46 85
E-mail info@wrr.nl
Website <http://www.wrr.nl>

NEDERLAND ALS IMMIGRATIESAMENLEVING

ISBN 90-12-09338-4

Aan de Minister-president
Minister van Algemene Zaken
De heer W. Kok
Postbus 20001
2500 EA Den Haag

ons kenmerk
2001141/ms/mn

onderwerp
Rapport nr. 60
Nederland als immigratie-
samenleving

doorkiesnummer
070 - 356 4651

email
info@wrr.nl

telefax
070 - 356 4685

datum
24 september 2001

Hierbij zenden wij u het rapport 'Nederland als immigratiesamenleving'. In dit rapport gaat de raad in op de maatschappelijke gevolgen van een blijvende, relatief hoge immigratie en een toenemende diversiteit van immigranten. De raad geeft in dit verband aanbevelingen met als doel het overheidsbeleid op de terreinen van immigratie, integratie en de sociale rechtsstaat onderling optimaler af te stemmen.

Een immigratiesamenleving met een toenemende culturele diversiteit richt zich vooral op het versterken van de individuele zelfstandigheid van alle ingezetenen. De WRR pleit voor een overheidsprogramma dat is gericht op het bevorderen van de participatie van immigranten en dat consequent wordt uitgevoerd en gehandhaafd. Dit stelt eisen aan de immigranten enerzijds en aan de toegankelijkheid van de publieke en maatschappelijke instituties van de Nederlandse sociale rechtsstaat anderzijds.

Bij een immigratiesamenleving hoort voorts dat een pro-actief en gedifferentieerd toelatingsbeleid wordt gevoerd dat meer omvat dan asielmigratie en dat ook inspeelt op andere migratiestromen, in het bijzonder arbeidsmigratie en gezinshereniging en -vorming. Arbeidsimmigratie is voor Nederland geen geschikt instrument van economische politiek.

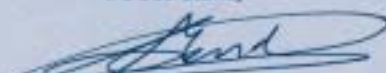
Het rapport is op 28 augustus door de WRR vastgesteld. Volgens de procedure van de Instellingswet WRR ziet de raad graag de bevindingen van de ministerraad tegemoet.

De voorzitter,



prof. mr. M. Scheltema

De secretaris,



prof. dr. J. van Sinderen

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	9
Ten geleide	15
1 Inleiding	17
1.1 De wereld wordt kleiner	17
1.2 Achtergronden	18
1.2.1 Plaatsbepaling van dit rapport	18
1.2.2 Maatschappelijke problemen	19
1.3 Probleemstelling, onderzoeksvragen en onderzoekskader	23
1.3.1 Probleemstelling en onderzoeksvragen	23
1.3.2 Drie pijlers: immigratie, integratie, sociale rechtsstaat	24
1.3.3 Participatie, eigen verantwoordelijkheid en ontmoeting	26
1.3.4 Beleidsdynamiek	29
1.4 Begrippenapparaat	31
1.5 Opbouw van het rapport	32
2 Immigratie in Nederland	35
2.1 Inleiding	35
2.2 Nederland in een migrerende wereld: continuïteit en verandering	35
2.3 Internationalisering en migratie	38
2.4 Migratiestromen in perspectief	40
2.5 Immigratie en de veranderende Nederlandse samenleving	45
2.6 Toekomstverwachtingen	48
2.7 Conclusies	52
3 Vreemdelingenbeleid	55
3.1 Inleiding	55
3.2 De hoofdlijnen van het Nederlandse toelatingsbeleid na 1945	56
3.3 De centrale thema's in het huidige toelatingsbeleid	64
3.3.1 Vluchtelingenproblematiek	64
3.3.2 Asiel: procedures en statusverlening	65
3.3.3 Opvang van asielzoekers	68
3.3.4 Uitstroom uit de opvang: integratie en terugkeer	69
3.4 Gezinshereniging en gezinsvorming	74
3.5 Reisagenten en mensensmokkelaars	75
3.6 Illegale migratie en illegaliteit	77
3.7 Selectieve en tijdelijke arbeidsmigratie	79

3.8	Vreemdelingenbeleid in het licht van de Europeanisering	82
3.8.1	Immigratie en asiel onder gemeenschapsrecht?	82
3.8.2	Immigratie en de EU	84
3.8.3	Een Europees asielbeleid en de toegang tot Europa	84
3.8.4	Mensensmokkelaars, asiel en de bestrijding van transnationale misdaad	87
3.9	Conclusies	88
4	Participatie van immigranten: de economische dimensie	95
4.1	Inleiding	95
4.2	De betekenis van immigranten voor de Nederlandse economie	96
4.2.1	Inleiding	96
4.2.2	Menselijk kapitaal	101
4.2.3	Financieel kapitaal	106
4.2.4	Externe effecten	109
4.2.5	Algemene evenwichtseffecten	112
4.2.6	Etnische diversiteit	114
4.3	De participatie van nieuwkomers in de Nederlandse arbeidsmarkt	117
4.4	Gebruik van sociale zekerheid	121
4.5	Arbeidsmigratie als instrument van economische politiek	127
4.6	Conclusies	132
5	Participatie: de sociaal-culturele dimensie	137
5.1	Inleiding	137
5.2	Culturele afstand en nabijheid; etnische identificatie	138
5.3	Sociaal-demografische kenmerken	141
5.3.1	Toelichting	141
5.3.2	Onderzoek 'Allochtonen in Nederland: een demografisch profiel'	142
5.3.3	Conclusies naar aanleiding van het onderzoek	147
5.4	Taal	150
5.4.1	Toelichting	150
5.4.2	Onderzoek 'Nieuwe kansen voor taalonderwijs aan anderstaligen'	151
5.4.3	Conclusies naar aanleiding van het onderzoek	154
5.5	Religie: islam	155
5.5.1	Het stijgende aandeel moslims	155
5.5.2	Onderzoek 'Institutionele vormgeving islam'	157
5.5.3	Conclusies naar aanleiding van het onderzoek	160
5.6	Algemene conclusies in een generatieperspectief	160

6	Integratiebeleid	167
6.1	Inleiding	167
6.2	Korte beleidshistorie (1): doelstellingen en accenten	168
6.2.1	Tot rond 1980	168
6.2.2	Minderhedenbeleid	169
6.2.3	Integratiebeleid	171
6.3	Korte beleidshistorie (2): organisatie en resultaten	172
6.3.1	Enkele resultaten	172
6.3.2	Organisatie	174
6.4	Het beleid in perspectief	176
6.4.1	Enkele complicaties	176
6.4.2	Beleidsveranderingen: feiten, normen en wetenschap	178
6.5	Enkele conclusies	180
7	De ontvangende samenleving als sociale rechtsstaat	183
7.1	Inleiding	183
7.2	Factoren op maatschappelijk niveau	184
7.2.1	Selectieprocessen bij toelating tot domeinen van de sociale rechtsstaat	185
7.2.2	Groepsvorming in eigen kring en over de grenzen	194
7.2.3	Culturele normbeelden	197
7.3	Factoren op politiek-juridisch niveau	199
7.3.1	Naturalisatie, formeel burgerschap	199
7.3.2	Gelijkheidsrechten en beginselen van gelijke behandeling	203
7.3.3	Koppelingswet	206
7.4	Factoren op het niveau van het sociale-infrastructuurbeleid	209
7.4.1	Zwarte en witte scholen	209
7.4.2	Aansluiting van formele en informele systemen van wederkerigheid	213
7.5	Samenvatting en conclusies	215
8	Nederland als immigratiesamenleving	219
8.1	Inleiding	219
8.2	Immigratie en het toelatingsbeleid	221
8.2.1	Nederland houdt een hoog immigratiecijfer	221
8.2.2	Asielmigratie	222
8.2.3	Gezinsvorming en gezinshereniging	225
8.2.4	Arbeidsmigratie	226

8.3	Participatie en integratiebeleid	228
8.3.1	Toenemende diversiteit	228
8.3.2	Maatschappelijke participatie als hoeksteen van het integratiebeleid	228
8.3.3	Economische participatie	230
8.3.4	Inburgering en taalvaardigheid op school	231
8.3.5	Islam	233
8.3.6	Generaties en participatie	234
8.4	De Nederlandse sociale rechtsstaat	235
8.4.1	Institutionele veelzijdigheid	235
8.4.2	Factoren op politiek-juridisch niveau	236
8.4.3	Lokale verscheidenheid	238
8.5	Overheidsbeleid in een immigratiesamenleving	239

Literatuur

SAMENVATTING

Nederland kenmerkt zich door een relatief hoog niveau van immigratie. Dit zal ook in de toekomst het geval zijn. Bovendien komen de migranten uit zeer uiteenlopende landen van herkomst, met ieder hun eigen cultuur, gewoonten, normen en waarden. Zowel de omvang van de migratiestromen als vooral ook de aard en de diversiteit hiervan vragen naar de mening van de raad om een nadere bezinning op Nederland 'als immigratiesamenleving'. Met dit perspectief wil de raad een benadering bieden om immigratie in Nederland zo positief mogelijk te laten uitpakken, voor de Nederlandse samenleving en voor de nieuwkomers zelf.

Nederland als immigratiesamenleving

In een immigratiesamenleving staan naar de mening van de raad drie beginselen centraal: participatie, eigen verantwoordelijkheid en ontmoeting. Dit wil zeggen dat:

- immigranten en hun nakomelingen meedoen en bijdragen aan de Nederlandse samenleving; dit vereist in het bijzonder participatie in arbeid en onderwijs;
- bij het realiseren van die participatie een beroep wordt gedaan op de eigen individuele verantwoordelijkheid;
- de deelneming niet beperkt blijft tot gescheiden segmenten van de samenleving.

Voor nieuwkomers die in Nederland zijn toegelaten, betekent dit dat zij deze beginselen aanvaarden en bereid zijn te participeren en te investeren in zelfredzaamheid en zelfstandigheid. Voor de Nederlandse samenleving betekent dit dat zij de participatie van immigranten bevordert en investeert in hun toerusting en in de toegankelijkheid van de Nederlandse instituties. Daarenboven moeten ontmoeting en confrontatie worden bevorderd en moet culturele diversiteit worden gerespecteerd.

Het perspectief van de immigratiesamenleving vereist een goede afstemming tussen toelatings- en integratiebeleid. Zij stelt ook eisen aan de inrichting en werking van de Nederlandse sociale rechtsstaat. Deze drie pijlers komen achtereenvolgens aan de orde.

Immigratie en toelatingsbeleid

- Asielmigratie

De raad onderkent het belang van het beleid dat op dit terrein reeds wordt gevoerd en het feit dat het asielvraagstuk bij uitstek onderwerp is van beleid op het internationale niveau en op het Europese niveau in het bijzonder. Gegeven de verstrengeling tussen immigratie, participatie en de arrangementen van de sociale rechtsstaat, pleit de raad ervoor het restrictief toelatingsbeleid voort te zetten, maar tevens een actiever uitzettingsbeleid, waarvan de uitvoering thuishoort op het nationaal niveau, te voeren ten aanzien van degenen die geen verblijfsstatus hebben. Hiernaast adviseert de raad asielzoekers zo spoedig mogelijk aan te spreken op hun eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid. Dit betekent dat de

mogelijkheden van werk en onderwijs moeten worden vergroot voor al degenen die in afwachting zijn van een beslissing over hun toelating. Degenen die uiteindelijk worden toegelaten, kunnen dan sneller inburgeren; de anderen kunnen de opgedane kennis en ervaring elders inzetten.

- **Gezinshereniging en -vorming**

De stroom migranten die wordt gevormd door de categorie gezinsherenigers en gezinsvormers, betreft een aanzienlijk deel van de totale migratie. Vanuit het perspectief van een immigratiesamenleving is voor diegenen die een voorwaardelijke bescherming krijgen op grond van de situatie in het land van herkomst, een recht op gezinshereniging of -vorming, zoals in de nieuwe Vreemdelingewet voorzien, niet wenselijk; een deel van deze groep zal uiteindelijk immers niet mogen blijven. De mogelijkheid tot gezinshereniging schept valse verwachtingen en maakt het moeilijker een negatief besluit ten aanzien van hun verblijf te effectueren.

Verder dient in het algemeen bij de toelating van gezinsherenigers en -vormers te worden bevorderd dat ook de binnenkomende partner in staat is zelfstandig in de Nederlandse samenleving te participeren.

- **Arbeidsmigratie**

Wat de arbeidsmigratie betreft, zal Nederland gastland blijven voor arbeidsmigranten, met name hoger opgeleiden. Hun toelating is echter – enkele uitzonderingen daargelaten – met bureaucratische hindernissen omgeven. Het ligt in de rede deze vorm van arbeidsmigratie – beter is het te spreken van *internationale arbeidsparticipatie* – als een normaal gegeven te zien en de procedures van toelating te vereenvoudigen.

Daarentegen is arbeidsmigratie geen geschikt instrument van economische politiek. Een actief arbeidsimmigratiebeleid biedt, blijkens de analyse van de raad, geen goede oplossing voor tekorten op de arbeidsmarkt. Evenmin is arbeidsmigratie een geëigend middel om de economische consequenties van de vergrijzing te verzachten. Ook zal gereguleerde arbeidsmigratie de druk op de asielpoort nauwelijks doen afnemen.

Wel is naar de mening van de raad in een arbeidsbestel dat minder dan voorheen door geografische grenzen wordt bepaald, *een selectieve vorm van tijdelijke arbeidsmigratie* wenselijk en passend om een moderne vorm van seizoensarbeid mogelijk te maken. Dit kan ook voorkomen dat deze vorm van arbeidsmigratie, zoals nu vaak, illegaal plaatsvindt. Voorwaarde is dan wel dat de tijdelijkheid vanaf de aanvang streng wordt bewaakt.

Maatschappelijke participatie en integratiebeleid

Een immigratiesamenleving met een verder toenemende culturele diversiteit zal, nu en in de toekomst, vooral gericht zijn op het versterken van de individuele weerbaarheid van een ieder afzonderlijk en niet zozeer op een volledige culturele aanpassing en insluiting van nieuwkomers. Dit laatste is niet nodig en wellicht niet eens wenselijk, mits er voldoende waarborgen en instrumenten zijn voor maatschappelijke participatie en mits er voldoende ruimte is voor ontmoeting en

uitwisseling. Voorkomen moet worden dat diversiteit doorslaat naar segregatie en/of marginalisering van bepaalde groepen.

In een immigratiesamenleving is de centrale overheid primair actief op drie kernpunten:

- effectieve inburgering van volwassen nieuwkomers;
- kwalitatief goed onderwijs, in het bijzonder gericht op de taalvaardigheid van de jeugd;
- bevordering van economische participatie.

Toespitsing op deze kernpunten betekent dat het integratiebeleid kan worden versoepeld. Zo'n versoepeling en concentratie op kernactiviteiten zijn gewenst, opdat maximaal kan worden ingezet op die aspecten waarvan is aangetoond dat zij de participatie van migranten bevorderen. Hiernaast wil de raad nog eens beklemtonen dat participatie vooral op het lokale niveau gestalte krijgt en dus ook op dat niveau dient te worden bevorderd. Dit gegeven geldt *a fortiori* voor Nederland, dat een rijke traditie kent van particulier initiatief en decentraal beleid.

De nadruk op economische participatie heeft in belangrijke mate te maken met de inrichting van de Nederlandse sociale rechtsstaat en het feit dat het stelsel van onderlinge solidariteit een voldoende groot percentage van actieve en betrokken burgers veronderstelt. Daarenboven geldt dat economische zelfstandigheid ook in een immigratiesamenleving de weg is naar emancipatie en volwaardige deelname in de maatschappij.

In dit participatieproces dient inburgering te worden gezien als een eerste stap; inburgering dient dus niet slechts als een voorbereiding. Dit vraagt om een differentiatie in de inburgeringsprogramma's en waar mogelijk uitbreiding van de samenwerking met bedrijven en maatschappelijke organisaties die nu in gang is gezet. De inburgering van nieuwkomers vergt een omvangrijke investering, vooral om de kwaliteit van lesprogramma's en de toerusting van docenten te vergroten.

De sociaal-culturele dimensie van de maatschappelijke participatie

In het rapport schenkt de raad apart aandacht aan enkele sociaal-culturele aspecten die van betekenis zijn voor de maatschappelijke participatie in een immigratiesamenleving. Het gaat hierbij in het bijzonder om sociaal-demografische kenmerken, het leren van Nederlands en de institutionele vormgeving van de islam.

- Sociaal-demografische kenmerken

Migranten komen uit zeer uiteenlopende landen van herkomst, met ieder hun eigen cultuur, gewoonten, normen en waarden. Zij brengen ook hun eigen sociaal-demografische kenmerken mee, zoals huwelijksleeftijd, gezinsomvang en partnerkeuze. Dit is rechtstreeks van invloed op de maatschappelijke positie van de migranten en op hun individuele sociale mobiliteit. Inburgering en taalonderwijs zijn voorwaarden om dit probleem te ondervangen.

- **Onderwijs**

Het gebruikelijke onderwijs Nederlands aan anderstaligen blijkt weinig effectief. Dit zou kunnen worden verbeterd door het taalonderwijs, zowel voor leerplichtige kinderen als voor volwassenen, zoveel mogelijk in een relevante context te geven, uitgaande van de specifieke situatie van migranten. Leerplichtige leerlingen die het Nederlands niet als moedertaal hebben geleerd, zullen deze taal ook en vooral verbonden aan de zaakvakken moeten leren.

Op dit moment verdient de investering in de bij- en nascholing van leerkrachten en verbetering van de voorwaarden waaronder zij hun werk moeten doen, prioriteit.

- **Islam**

Onder immigranten is het aandeel moslims groot. Uit het voorbeeld van de islam blijkt dat de institutionele vormgeving van religies van immigranten niet zonder meer past bij de in Nederland aangehouden organisatie van de kerkgenootschappen en de daarmee verbonden scheiding tussen kerk en staat. Dit behoeft niet tot problemen te leiden indien voornoemde scheiding zo wordt opgevat dat de overheid zich in inhoudelijk opzicht niet bemoeit met kerkelijke zaken. Dit principe dient dan overigens ook ingang te vinden bij buitenlandse overheden voor zover deze bemoeienis hebben met geloofsgemeenschappen in Nederland. Verandering in deze richting zal nog wel enige tijd vragen.

De vorming van een breder islamitisch kader is van groot belang voor de participatie van moslims in Nederland. In dit verband kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de opleiding van imams in Nederland. Hiervoor kan door moslims een beroep worden gedaan op bestaande en eventueel uit te breiden faciliteiten in het Nederlandse hoger onderwijs.

De Nederlandse sociale rechtsstaat

Het perspectief van Nederland als immigratiesamenleving betekent ook dat bezien moet worden in hoeverre de instituties van de sociale rechtsstaat voldoende zijn toegerust voor en adequaat inspelen op het proces van permanente immigratie en de daaruit voortvloeiende diversiteit. De grenzen van Nederland zijn immers niet langer primair geografisch; zij liggen nu vooral bij de toegang tot maatschappelijke instituties, zoals de sociale zekerheid, de gezondheidszorg en de woning- en arbeidsmarkt. Hier worden grenzen voor een deel bewust gesteld, zoals door de Koppelingswet, voor een ander deel zijn zij onbedoeld en impliciet.

De raad wijst op de dubbele gelaagdheid van de Nederlandse rechtsstaat, met enerzijds centrale wetten en anderzijds zelfstandige en maatschappelijke instellingen, waarbinnen die wetten moeten worden gehandhaafd. Recente institutionele ontwikkelingen zoals decentralisatie van overheidstaken bevestigen en versterken deze dubbele gelaagdheid nog.

De invloed van het integratiebeleid dat de centrale overheid voert, moet daarom niet worden overschat. De rijksoverheid dient zich in haar beleid dan ook vooral te richten op die voorzieningen die essentieel zijn als voorwaarde voor participatie en waarbij een overheidsstimulans onmisbaar is (bijv. de Wet inburgering nieuwkomers).

Met betrekking tot de Koppelingswet constateert de raad dat het geïntegreerde vreemdelingenrecht de uitvoeringsinstellingen meer heeft onderworpen aan collectieve belangen van wetshandhaving. Tegelijkertijd werpen decentrale kenmerken van het Nederlandse institutionele systeem hun schaduwen ook op dit gebied vooruit. De betrokken maatschappelijke instellingen lijken de vrijheid te nemen zelf opnieuw een afweging te maken tussen collectieve, individuele belangen en institutionele belangen. De raad onderstreept het belang van een adequate handhaving van de Koppelingswet en wijst er tegelijk op dat deze als sluitstuk van het vreemdelingenbeleid uiteraard niet in de plaats komt van het formele toelatings- en uitzettingsbeleid. De raad constateert tevens dat de Koppelingswet een eerste belangrijke stap is in de aanpassing van de sociale rechtsstaat aan een immigratiesamenleving. Bij verdere herijkingen van de vormgeving van voorzieningen van de sociale rechtsstaat zou een toets moeten worden ingebouwd vanuit het perspectief van een immigratiesamenleving.

In het perspectief van de immigratiesamenleving past het naar de mening van de raad niet dat men afstand moet doen van de oorspronkelijke nationaliteit om de Nederlandse nationaliteit te kunnen verkrijgen. De deelname aan de Nederlandse samenleving lijkt een gelijktijdige oriëntatie op andere – transnationale – gemeenschappen en lokale gemeenschappen immers steeds minder uit te sluiten. Derhalve adviseert de raad dubbele nationaliteiten ook formeel te aanvaarden.

Besluit

Samenvattend kan worden gezegd dat in een immigratiesamenleving het regeringsbeleid:

- op nationaal niveau dwingend en sanctionerend is waar het gaat om de toegang en de initiële toerusting van immigranten, waaronder inburgering;
- daarnaast vooral faciliterend en stimulerend is, opdat migranten hun weg kunnen vinden in de Nederlandse samenleving en in organisaties als bedrijven, instellingen en scholen.

De initiële toerusting van immigranten heeft betrekking op de twee basisvoorwaarden om te kunnen deelnemen aan de Nederlandse samenleving: taal en beroepsvaardigheden. De raad pleit hier voor een sober overheidsprogramma dat consequent wordt uitgevoerd en gehandhaafd.

Nieuwkomers en allochtonen ontmoeten de Nederlandse samenleving vooral op decentraal, lokaal niveau. Op dat niveau kan op de meest adequate wijze worden ingespeeld op de diversiteit aan wensen, behoeften en mogelijkheden. Juist voor een beleid dat het accent legt op maatschappelijke participatie, individuele weerbaarheid en ontmoeting is lokale variëteit en eigen beleidsruimte van betrokken organisaties van groot belang.

TEN GELEIDE

Dit rapport is voorbereid door een interne projectgroep van de WRR. Voorzitter was prof.dr. P.L. Meurs, lid van de raad. Verder maakten ten tijde van de voltooiing van het rapport de volgende leden van de staf deel uit van de projectgroep: mr. J.C.F. Bletz, drs. D.W.J. Broeders, dr. H.P. van Dalen, dr. P. den Hoed, dr. G.J. Kronjee (projectsecretaris) en mr. J.C.I. de Pree. Prof.dr. R.C. Kloosterman heeft als extern deskundige deel uitgemaakt van de projectgroep en bijgedragen aan de totstandkoming van het rapport. Hiernaast zijn dr.K.W.H. van Beek, prof.dr. W. Derksen en mw. dr. M. Trappenburg betrokken geweest bij de eerste fase van het project.

Bij de voorbereiding van dit rapport kon een beroep worden gedaan op adviezen en informatie die van veel kanten werden verstrekt. In het bijzonder wil de raad hiervoor de volgende personen bedanken: dr. O. Cherribi, prof.dr. H.B. Entzinger, dr. N. Landman en prof.mr. T.P. Spijkerboer.

De analyses in dit rapport zijn mede gebaseerd op de resultaten van verschillende studies die in opdracht van de raad zijn verricht. De raad heeft hier dankbaar gebruik van gemaakt, zij het dat in het raadsrapport een eigen afweging is gemaakt van feiten en inzichten. Deze studies, die aanzienlijk meer feitenmateriaal bevatten dan in het rapport kon worden verwerkt, zijn afzonderlijk gepubliceerd in de serie werkdocumenten onder de volgende titels:

- J.D.J. Waardenburg (Université de Lausanne) (2001) *Institutionele vormgevingen van de islam in Nederland, gezien in Europees perspectief*, WRR Werkdocumenten W118, Den Haag.
- Ingrid Esveldt en Jeroen Traudes (NIDI) (2001) *Kijk op en contacten met buitenlanders. Immigratie, integratie en interactie*, WRR Werkdocumenten W119, Den Haag.
- Mirjam van het Loo, Stephan de Spiegeleire, Gustav Lindstrom, James P. Kahan en Georges Vernez (RAND EUROPE) (2001) *A Comparison of American and Dutch Immigration and Integration Experiences. What Lessons can be Learned?*, WRR Werkdocumenten W120, Den Haag.
- J. Dagevos (SCP) (2001) *Perspectief op integratie. Over de sociaal-culturele en structurele integratie van etnische minderheden in Nederland*, WRR Werkdocumenten nr. W121, Den Haag.
- Ruben Gowricharn (Verwey-Jonker Instituut) (2001) *In- en uitsluiting in Nederland. Een overzicht van empirische bevindingen*, WRR Werkdocumenten W122, Den Haag.
- Helga A.G. de Valk, Ingrid Esveldt, Kène Henkens en Aart C. Liefbroer (NIDI) (2001) *Oude en nieuwe allochtonen in Nederland. Een demografisch profiel*, WRR Werkdocumenten W123, Den Haag.
- S. Verhallen et al. (ITTA/SCO-Kohnstamminstituut/Expertisecentrum NT2)(2001) *Nieuwe kansen voor taalonderwijs aan anderstaligen*, WRR Werkdocumenten W124, Den Haag.

- Dennis Broeders (WRR), *Immigratie- en integratieregimes in vier Europese landen*, WRR Werkdocumenten W125, Den Haag (wordt binnenkort gepubliceerd).

1 INLEIDING

1.1 DE WERELD WORDT KLEINER

De wereld is de laatste tientallen jaren gekrompen. Personen, goederen, ideeën en beelden komen nu overal, dankzij de nieuwe mogelijkheden van transport en communicatietechnologie. Geografische grenzen en lange afstanden worden gemakkelijk overbrugd, mensen over de hele wereld raken in contact met elkaar en zijn meer dan voorheen afhankelijk van elkaar. Migratie was vroeger een zaak van individuen en vond in hoofdzaak plaats tussen buurlanden. Nu trekken migrantenstromen over de wereld, uit hun land van herkomst verjaagd door onderdrukking, of elders op zoek naar een beter bestaan. Als gevolg hiervan, en ook als gevolg van toenemende economische relaties en door welvaart bevorderd toerisme, krijgen personen en groepen met een heel verschillende culturele achtergrond dagelijks met elkaar te maken. De mondialisering en daarmee gepaard gaande uitbreiding en intensivering van onderlinge betrekkingen, leidt enerzijds tot culturele homogenisering, anderzijds, mede als reactie hierop, tot lokalisering, tot toenemende culturele profilering. ‘Eigen’ culturen raken doortrokken van aspecten van andere culturen en ook een (getalsmatig) dominante cultuur ondergaat de invloed van mensen met andere gewoonten, gebruiken en tradities. In dit proces van voortgaande culturele diversiteit ontstaat derhalve een mengeling van culturen en subculturen, zoals bijvoorbeeld in Nederland het geval is bij Marokkaans-Nederlandse subculturen en/of subculturen van jeugdgroepen van Turkse en Surinaamse komaf.

Deze veranderingen zijn op zichzelf niet nieuw. Cultuur is dynamisch, niet statisch, en zeker in een ‘open’ land als Nederland is er altijd verandering geweest en externe beïnvloeding. Wel nieuw, of althans van meer recente datum, is de omvang, snelheid, intensiteit en relatieve onvoorspelbaarheid van de wereldwijde verplaatsing van mensen, beelden, ideeën en goederen die in de aanvang werd genoemd.

Nederland kent al enkele decennia een ononderbroken migratieoverschot en naar verwachting zal dit zich de komende decennia voortzetten. Immigratie komt ten dele uit de Europese Unie en andere westerse landen en verder uit een groot aantal niet-westerse landen, die in economische en culturele zin ver verwijderd zijn. De eerste categorie migranten vormt nauwelijks een onderwerp van discussie. Zij vestigen zich in Nederland, zoeken hier hun eigen weg en weten over het algemeen zonder tussenkomst van de overheid een zelfstandig bestaan op te bouwen. Sommigen blijven en kiezen voor permanente vestiging hier, anderen gaan weer terug naar het land van herkomst of vertrekken met een andere bestemming. Het primaire motief van hun verblijf is doorgaans werk.

In het nationale en internationale debat over migratie en daaruit voortvloeiende beleidsinspanningen richt de aandacht zich niet op deze personen en groepen uit het ‘rijke Westen’. Om de navolgende redenen concentreert zich de aandacht op de tweede categorie:

- de ervaring dat de omvang van deze niet-westerse migratie niet of nauwelijks te voorspellen en te sturen is en veel meer wordt bepaald door exogene factoren dan door Nederlands beleid;
- de ervaring dat in de laatste twintig immigratiejaren, vergeleken met de periode daarvoor, er nauwelijks meer sprake is van welomschreven groepen, in termen van culturele achtergrond, gebied van herkomst en opleiding. De culturele diversiteit is sterk toegenomen. Als gevolg hiervan is de wijze waarop deze migranten hier hun weg vinden, nu ook veel heterogener;
- de verwachting dat juist bij deze migranten de kans op achterstand, maatschappelijke uitsluiting, marginalisering en het ontstaan van waardengeladen conflicten het grootst is;
- de vrees dat deze migranten een onevenredig groot beroep zullen doen op de voorzieningen van de verzorgingsstaat, waaraan zij wegens onvoldoende scholing, taalkennis en passende (werk)ervaring niet naar evenredigheid (kunnen) bijdragen.

In dit rapport gaat de raad uit van de permanentie van het migratieproces en van de culturele diversiteit die daarvan het gevolg is. Zowel de omvang van de migratiestromen als vooral ook de aard en de diversiteit hiervan vragen naar de mening van de raad om een nadere bezinning op Nederland als immigratiesamenleving en een beschouwing van de mogelijkheden dienaangaande beleid te voeren. De nadruk ligt in dit rapport op migratieprocessen van buiten de EU naar Nederland, die ertoe leiden dat in een te voeren immigratiebeleid meer dan nu rekening zal moeten worden gehouden met verschillende en veranderende migratiestromen. Dit noopt ertoe beleid te ontwikkelen dat zowel is toegesneden op de verschillen in de migratiestromen zelf als op de opvang van migranten en hun kinderen.

Alvorens hierna de probleemstelling en onderzoeksvragen te presenteren, wordt in de volgende paragraaf ingegaan op de achtergronden van dit rapport, in de zin van een plaatsbepaling ten opzichte van eerdere WRR-rapporten over deze thema's. Ook wordt kort ingegaan op de maatschappelijke problemen die voor de raad aanleiding zijn geweest om het Nederlandse immigratie- en integratiebeleid nu opnieuw te agenderen.

1.2 ACHTERGRONDEN

1.2.1 PLAATSBEPALING VAN DIT RAPPORT

In 1979 bracht de WRR een rapport uit, *Etnische Minderheden*, waarin een nieuw perspectief werd geopend op de toenmalige migratie. Kern van de boodschap was dat het beleid zich moest aanpassen nu, anders dan aanvankelijk werd verwacht, de meeste migranten niet tijdelijk in Nederland bleven, maar voorgoed. Hoewel veel 'gastarbeiders' nog wel de droom van een terugkeer koesterden, kwam hierdoor ontstane familiale, sociale en financiële bindingen met Nederland doorgaans weinig van terecht. In zijn tweede rapport over dit onderwerp, *Allochtonenbeleid*

(1989), stelde de raad niet alleen vast dat, ondanks de beëindiging van ‘gastarbeid’ en ondanks het toen al ingezette restrictief toelatingsbeleid, de immigratie nauwelijks was afgenomen en de tendens naar blijvende vestiging aanhield, maar pleitte hij ook voor een accentverlegging in het beleid. Een ‘welzijnsbenadering’ zou moeten worden vervangen door een activerend beleid, met nadruk op werk, onderwijs en scholing.

Uitgaan van de permanentie, diversiteit en relatieve onvoorspelbaarheid van migratiestromen betekent – en deze consequentie is in de vorige rapporten niet volledig meegenomen – dat het niet alleen gaat om de vraag hoe migranten het beste in de Nederlandse samenleving kunnen worden opgenomen. De komst van zovelen, en de sterk toegenomen diversiteit sinds eind jaren tachtig, toen zowel vluchtelingen als economische migranten uit vele windrichtingen binnenkwamen, heeft ook consequenties voor de (organisatie van) de samenleving als geheel. Inmiddels wordt wel algemeen erkend dat Nederland in getalsmatige zin een immigratieland is. De vertaling van dit feit in gedrag en beleid kost echter moeite. In wezen is in Nederland het overheidsbeleid nog onvoldoende gericht op de immigratie*samenleving*. Het gaat hierbij niet alleen om grensbewaking of om eisen aan migranten, maar juist ook om het vermogen van de Nederlandse samenleving en haar instituties met (culturele) verschillen om te gaan en profijt te trekken uit de bijdragen van immigranten.

Bij de verwachting van blijvend immigratieland kan worden aangetekend dat dit op zichzelf een feitelijke uitspraak is, geen uitspraak over een wenselijke ontwikkeling. Niettemin zou men deze verwachting ook als een wenselijke ontwikkeling kunnen zien, wanneer men zich realiseert dat de immigratie een begeleidend verschijnsel is van een groeiende welvaart.

De raad gaat er in dit rapport van uit dat het toekomstperspectief als actief lid van de Europese Unie ten minste inhoudt dat Nederland zal blijven meegroeien met de voornaamste economieën in Europa. Mede als gevolg hiervan zal ons land ook een blijvend migratiesaldo hebben. Dit rapport beoogt, uitgaande van deze realiteit van een aanhoudende migratie, een vernieuwd referentiekader te bieden voor beleid. Hierbij heeft de raad ervoor gekozen geen uitvoerig beleidsprogramma op te stellen maar een brede analyse te bieden van verschillende beleidsterreinen. Dit betekent dat niet alle specifieke beleidsvragen aan de orde komen.

1.2.2 MAATSCHAPPELIJKE PROBLEMEN

Gegeven aanhoudende migratie, kunnen drie probleemgebieden worden onderscheiden, samenhangend met respectievelijk:

- het proces van migratie zelf;
- het integratiebeleid;
- de inrichting en vormgeving van de Nederlandse samenleving.

Bij het laatstgenoemde punt gaat het om de confrontatie van aanhoudende migratie met het uitgangspunt van een vastomlijnd grondgebied en vaststaande grenzen tussen binnen- en buitenstaanders, waarop de nationale instituties geënt zijn.

Problemen die samenhangen met het proces van migratie zelf

a Sociaal-economische en culturele afstand.

De toenemende diversiteit in de internationale migratie en het feit dat de toename zich vooral voordoet bij mensen uit niet-westerse landen die in sociaal-cultureel en economisch opzicht ver verwijderd zijn van de gangbare westerse normen en waarden, verhogen de kans op hardnekkige segregatie en maatschappelijke achterstelling van nieuwkomers. Het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (Van Nimwegen en Beets 2000) spreekt van een somber beeld. Zonder deze uitspraak nu onmiddellijk te willen overnemen, is wel de vraag aan de orde naar het risico van een min of meer blijvende sociale en economische uitsluiting van een groter aantal etnische groepen. Hierbij is de vraag bovendien of de nieuwe groepen die in hoofdzaak via de asielprocedure Nederland binnenkomen, een verhoogd risico lopen op de slechte (uitzichtloze) banen in Nederland terecht te komen. Dit komt doordat zij overwegend uit de niet-westerse wereld komen, een grote sociaal-culturele afstand tot het Westen hebben en relatief laag zijn opgeleid.

b Reactieve benadering van migratie.

Doordat een duidelijke inhoudelijke beleidsvisie op het migratieverschijnsel ontbreekt, wordt vaak volstaan met een verwijzing naar bestaande internationale verdragsverplichtingen. Hoewel migratie per definitie een internationaal karakter heeft en dus ook op de internationale – lees Europese – agenda geplaatst moet worden, bestaat toch ook nationaal behoefte aan meer dan alleen een reactief beleid dat zich richt op opvang/wering van degenen die zich melden aan de poort. Er is tot dusver echter weinig aandacht voor vragen als: wie zijn goed te gebruiken, wie hebben we nodig? Evenmin lijkt het proces van voortgaande gezinsvorming met partners uit herkomstlanden een apart punt van aandacht te zijn, terwijl juist dit het risico met zich meebrengt dat achterstanden (in opleiding, taal) en afhankelijkheden over de generaties heen worden gereproduceerd.

In de media bestaat veel aandacht voor berichten over aantallen asielzoekers, aantallen afgewezen asielzoekers, cijfers omtrent criminaliteit onder asielzoekers enzovoort. Het effect hiervan kan zijn dat politici ad-hoc-reacties gaan vertonen en beleidsmaatregelen zich beperken tot deelgebieden. Accentuering van de probleemkant van migratie gaat gepaard met een onderbelichting van de positieve kanten en van de verscheidenheid aan migratiestromen. Migratie is veel meer dan asiel en dat dreigt men wel eens te vergeten.

c Criminaliteit en migratie.

Een probleem dat de laatste jaren veel pregnanter is geworden is het feit dat veel (asiel)migranten zich tot mensensmokkelaars wenden, dan wel in handen vallen van mensensmokkelaars. Steeds duidelijker wordt dat het hier gaat om goed georganiseerde internationale netwerken, waarlangs een groot percentage van de asielmigratie verloopt (naar schatting 50% en meer). Voor de grote meerderheid van asielzoekers is er nauwelijks een alternatief. De opkomst van deze internationale ‘bedrijfstak’ heeft echter twee zeer negatieve gevolgen: ten eerste moeten

migranten hoge bedragen betalen – vaak geleend geld – voor de overtocht, die later moeten worden terugbetaald. Terugkeren in geval van afwijzing wordt hierdoor extra moeilijk. Ten tweede is de kans groot dat asielzoekers – eenmaal uitgeprocedeerd – door toedoen van mensensmokkelaars alsnog in het criminele circuit belanden.

Problemen die samenhangen met het proces van integratie

a Diversiteit is een blijvend gegeven.

Blijvende migratie impliceert blijvende diversiteit. Een groepsgerichte benadering, op basis van land van herkomst, is hierbij problematisch. Ten eerste zijn de verschillen binnen de groepen vaak even groot als tussen de groepen of zelfs groter; ten tweede is het aantal verschillende groepen in termen van land van herkomst te groot geworden (meer dan 150 nationaliteiten in Nederland) voor een effectieve groepsbenadering. Het probleem is echter dat in het beleid en in de praktijk wel steeds gebruik wordt gemaakt van groepsonderscheidingen. We zijn het gewend, het is statistisch te verwerken en bepaalde kenmerken, zoals taal, hebben groepen wel gemeen. Zo ontstaat de kans dat minder ter zake doende verschillen worden overbelicht en ‘wij-zij-verschillen’ onnodig in stand worden gehouden.

Met betrekking tot integratie als doel geldt dat steeds minder duidelijk is *waarin* men geïntegreerd is en *wanneer* dat proces is voltooid. Vestiging en inburgering in Nederland verlopen via verschillende routes en met verschillende snelheden. Bovendien houden vele migranten bindingen met het land van herkomst; zij voelen zich deelgenoot van de Nederlandse samenleving én tevens deelgenoot van de eigen gemeenschap. De vorming van min of meer hechte transnationale gemeenschappen (Hannerz 1996; Portes 1997) werpt een nieuw licht op de integratiedoelstelling en de vaak impliciete doelstelling dat ‘zij’ uiteindelijk zullen worden als ‘wij’. Veeleer is namelijk te verwachten dat burgers meerdere identiteiten hebben, waarmee in de loop van de tijd de bindingsintensiteit verandert. Dit geldt overigens niet alleen voor degenen die ‘van elders’ komen, maar gaat in meer of mindere mate alle leden van een samenleving kenmerken.

b Het perspectief van de levensloop.

Integratie – of beter gezegd: je weg vinden in een nieuw land – is vaak een zaak van meer dan één generatie. Bijzondere aandacht verdient de positie van degenen die zelf in Nederland zijn geboren, maar van wie de ouders elders zijn geboren en opgegroeid. Veelal noemt men hen ‘tweede generatie’, maar deze aanduiding gaat voorbij aan het feit dat de betrokkenen hier geboren en getogen zijn. Velen van hen leven ‘tussen twee culturen’. Dit wordt problematisch op het moment dat de normen, waarden en gedragspatronen van de ouders in conflict komen met normen, waarden en gedragspatronen van het gastland, in dit geval Nederland. Deze normatieve afstand kan op microniveau tot loyaliteitsconflicten leiden tussen kinderen en ouders, en kan ook van invloed zijn op schoolprestaties en schoolkeuzes. Het is immers bekend dat schoolsucces in belangrijke mate wordt bepaald door opvoeding en een stimulerend ouderlijk milieu.

c De multiculturele samenleving.

De discussie over de multiculturele samenleving heeft een programmatistische en normatieve lading gekregen; in discussies zijn er al gauw voor- of tegenstanders. Vanuit deze polariteit worden eigen probleemdefinities en daaruit voortvloeiende oplossingen voorgesteld en verdedigd. Er is vaak sprake van een sterk emotioneel geladen debat. Standpunten worden verpersoonlijkt en geduid in termen van identiteitsondersteunende of identiteitsbedreigende posities.

Met de uitspraak ‘Nederland is een multiculturele samenleving’ wordt in dit rapport een feitelijke constatering gedaan. Deze houdt niet anders in dan dat in onze samenleving sprake is van verschillende culturen en subculturen, met ten dele uiteenlopende normen en waarden, gewoonten, gebruiken en manieren van doen. Het afzien van een programmatistische invulling van de multiculturele samenleving houdt niet in dat wordt voorbijgegaan aan mogelijk problematische aspecten van de huidige situatie. Hierbij is te denken aan:

- het risico van maatschappelijke uitsluiting van etnische minderheden;
- fixatie van verschillen die nadelen opleveren voor de groepen in kwestie;
- uiteenlopende waardenoriëntaties (tussen land van herkomst en nieuw land) die op individueel niveau tot loyaliteitsconflicten kunnen leiden en mogelijk tot verlies aan zelfrespect;
- verschil in waardenoriëntaties dat uitmondt in culturele en maatschappelijke segregatie en/of tot onbeheersbare conflicten.

Wat de mogelijke botsing van culturen betreft, valt overigens op te merken dat heftige botsingen zich in Nederland, anders dan in andere Westerse landen, tot dusver niet of nauwelijks hebben voorgedaan.

Problemen die samenhangen met de inrichting van de Nederlandse sociale rechtsstaat

a Wie zijn gevestigden, wie buitenstaanders?

Het proces van permanente migratie is van invloed op het klassieke onderscheid tussen ‘gevestigden’ en ‘buitenstaanders’. De geografische grenzen vormen steeds minder een barrière. De grenzen van de (verzorgings)staat worden nu eerder gevormd door de grenzen van de instituties dan door de geografische grenzen. De feitelijke beoordeling van wie er bij hoort en wie niet, is echter problematisch. Anders dan in ‘echte’ immigratielanden kan immers niet de economische bijdrage van de individuele migrant als selectiemechanisme fungeren. Een ‘humanitair’ toelatingsbeleid impliceert tevens druk op de (‘humanitaire’) voorzieningen van de sociale rechtsstaat. Hoever men hierin wil en kan meegaan, dus hoe hoog de institutionele barrières worden, is een politiek oordeel. Dit wordt vervolgens doorvertaald in juridische oordelen en in vele contextgebonden beslissingen op het niveau van uitvoerende organisaties. Op dat niveau kan sprake zijn van een andere opvatting, vergeleken met die van de nationale overheid, over wat de multiculturele samenleving vereist en verdraagt en wat hierbij aanvaardbare grenzen zijn. De lotgevallen van de Koppelingswet, bedoeld om illegaal gebruik van voorzieningen uit te sluiten, bieden hiervan een duidelijk voorbeeld. Het gedoogbeleid, waar de laatste tijd in andere verbanden veel om te

doen is, speelt hier ook een rol. Het is, kortom, niet altijd bij voorbaat duidelijk hoe de regels worden geïnterpreteerd en in wiens voordeel dit uitpakt.

b Eenzijdige afhankelijkheid.

Voor migranten geldt eigenlijk hetzelfde als voor andere minderheidsgroepen, bijvoorbeeld gehandicapten of (arme) ouderen. In Nederland worden degenen die niet geheel mee kunnen komen, in het algemeen goed verzorgd, maar vaak wel in een apart segment van de samenleving. Dit verschijnsel van de gesegmenteerde integratie van bepaalde groepen, zoals allochtonen of ouderen, houdt wellicht verband met de traditie van de verzuiling, met de voorkeur voor oplossingen ‘in eigen kring’. Het probleem bij deze benadering is echter dat zij te onderscheiden maatschappelijke categorieën creëert die eenzijdig afhankelijk zijn. Het bevorderen van zelfstandigheid is maar een deel van de oplossing hiervoor: de kern van het probleem is namelijk niet alleen gelegen in de afhankelijkheid, maar vooral in de eenzijdigheid van de relatie. De wederkerigheid ontbreekt doordat niemand afhankelijk is van de allochtoon of de oudere. Hun wordt geen tegenprestatie gevraagd. Op korte termijn biedt dit wel soelaas, maar op de langere termijn kan het leiden tot gevoelens van overbodigheid en buitengesloten zijn.

De in deze paragraaf genoemde maatschappelijke problemen vormden voor de WRR aanleiding tot het schrijven van dit rapport.

1.3 PROBLEEMSTELLING, ONDERZOEKSVRAGEN EN ONDERZOEKSKADER

1.3.1 PROBLEEMSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN

Internationale migratie, met een toenemende diversiteit in de samenstelling hiervan, is – zoals hiervoor betoogd – een blijvend verschijnsel. Wanneer Nederland bij het welvarende deel van de wereld blijft behoren, blijft Nederland tevens een immigratieland. De migratiedruk zal vooral afkomstig zijn uit oude en nieuwe herkomstlanden, die in economische en culturele zin relatief ver verwijderd zijn van het rijke Westen en van sommige van de hier heersende normen en waarden, en voorts ook uit landen waarmee van oudsher al banden bestaan. Het aantal van 150 nationaliteiten in Nederland zal nog wel verder toenemen. Dit betekent dat niet alleen de *groei* maar ook vooral ook de *aard* van de migratiestromen aandacht verdient. Een substantiële en blijvende instroom van het aantal migranten heeft gevolgen voor de Nederlandse samenleving. Daarbij gaat het enerzijds om de toerusting en toekomstige inrichting van de Nederlandse samenleving en Nederlandse sociale rechtsstaat en anderzijds om de vraag hoe migranten en hun kinderen hun weg kunnen vinden en in de Nederlandse samenleving kunnen participeren. In het licht van het vorenstaande zijn de probleemstelling van dit rapport en de onderzoeksvragen die hierbij centraal worden gesteld:

Welke gevolgen dient het proces van aanhoudende migratie te hebben voor het toelatings- en integratiebeleid en wat betekent de uit migratie voortvloeiende culturele diversiteit voor de inrichting van de Nederlandse sociale rechtsstaat?

Deze onderzoeksvragen kunnen nader worden geconcretiseerd in de navolgende deelvragen:

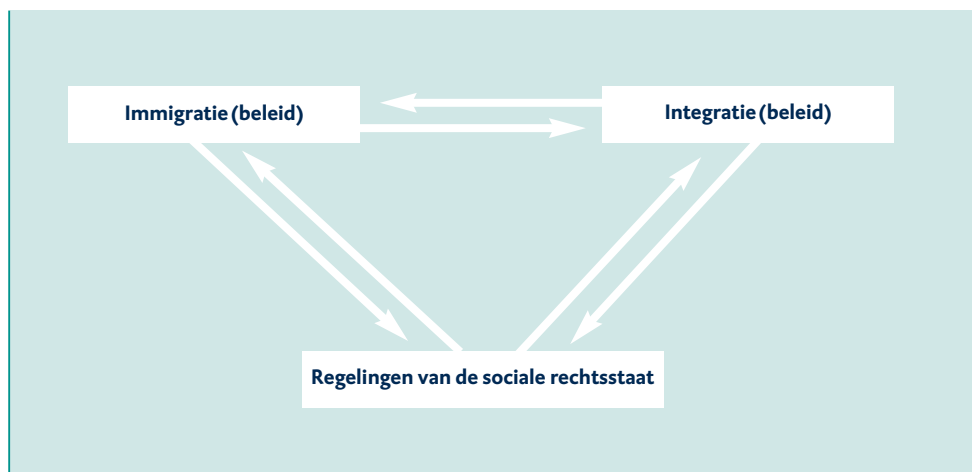
- Hoe verloopt het proces van immigratie en welke gevolgen heeft dit verloop voor de kansen op integratie en voor de (houdbaarheid van) de bestaande verzorgingsstaatarrangementen?
- In welke mate en op welke wijze slagen migranten en hun nakomelingen er in een zelfstandige positie te verwerven in de Nederlandse samenleving en wat zijn hierbij bepalende factoren?
- Welke mogelijkheden en beperkingen bieden de Nederlandse instituties (algemeen en specifiek) voor een adequate opvang en participatie van migranten en hun kinderen?
- Op welke wijzen kunnen een actieve bijdrage en een zelfstandige positie van migranten die zich in Nederland vestigen, worden bevorderd? Wat moeten de Nederlandse instituties doen en laten, wat moeten de migranten doen en laten?
- Kan een creatiever immigratiebeleid worden gevoerd met oog voor potentiële bijdragen van immigranten?
- In hoeverre en in welke richting dient het huidige integratiebeleid te worden aangepast?

1.3.2 DRIE PIJLERS: IMMIGRATIE, INTEGRATIE, SOCIALE RECHTSSTAAT

De probleemstelling van dit rapport gaat uit van de onderlinge samenhang tussen de onderscheiden probleemgebieden en het beleid dat daarop betrekking heeft, respectievelijk immigratiebeleid, integratiebeleid en regelingen van de sociale rechtsstaat. Deze samenhang is er in empirische zin zonder meer. Zij noopt tot beleidsmatige samenhang, in de zin van een streven naar onderlinge beleidsafstemming, waarbij uiteraard problemen zullen blijven bestaan. Het gaat er tenslotte om welke problemen dit zijn bij de verschillende mogelijke keuzen, zodat in de besluitvorming kan worden vastgesteld wat acceptabel is.

Tot het *immigratiebeleid* wordt in dit rapport het beleid gerekend dat zich richt op arbeidsmarkt migratie, gezinshereniging en de toelating en opvang van asielzoekers. Veelal wordt in dit verband gesproken over vreemdelingen- en/of toelatingsbeleid. Zijdelings zal ook aandacht worden besteed aan de EU-migratie, de remigratie van Nederlanders en de migratie van rijksgenoten. Het *integratiebeleid* betreft de samenleving als geheel, maar richt zich daarbij specifiek op de positie van hier verblijvende etnische minderheden. Bij *regelingen van de sociale rechtsstaat* gaat het om de nu bestaande regelingen ten aanzien van rechten en plichten van overheden, maatschappelijke organisaties en burgers, autochtoon zowel als allochtoon, op de gebieden van sociale zekerheid, arbeid, huisvesting en zorg. Elk van deze drie pijlers beïnvloedt de andere twee.

In schema:



In dit rapport wordt niet elk van de drie pijlers uitputtend behandeld, maar wel wordt gepoogd bij elke pijler die elementen naar voren te brengen die inzicht geven in de aard van de onderlinge samenhang en de spanning tussen de drie pijlers. De sociale rechtsstaat is een 'contrat social' van gevestigde burgers. De integratiearrangementen zijn in die zin van een andere orde en als die arrangementen er onvoldoende in slagen nieuwkomers tot gevestigde burgers te maken, ontstaan spanningen met het fundament van de sociale rechtsstaat. Dit geldt evenzeer voor het immigratieproces. Het absorptievermogen van de Nederlandse samenleving wordt onder meer bepaald door de mate waarin immigranten een actieve rol gaan vervullen in de Nederlandse samenleving en de sociale rechtsstaat mee gaan dragen. Is dit niet het geval, dan komt ook hier de grondslag van de sociale rechtsstaat ter discussie te staan.

25

De hier verwoorde positie wordt in dit rapport weergegeven in een drietal beginselen:

- het participatiebeginsel;
- het beginsel van de eigen verantwoordelijkheid;
- het beginsel van de ontmoeting.

De raad is van mening dat een effectieve aanpak van de spanningen tussen immigratie, integratie en sociale rechtsstaat alleen mogelijk is als maximaal wordt ingezet op het bevorderen van participatie en eigen verantwoordelijkheid en wederzijdse ontmoeting en confrontatie.

Met deze beginselen wordt aangegeven dat in een immigratiesamenleving met een grote diversiteit een streven naar assimilatie, in de zin van het volledig opgaan in de Nederlandse cultuur, niet wenselijk en ook niet nodig is. Wel is het nodig voor het voortbestaan van de sociale rechtsstaat in Nederland, bepaalde eisen te stellen aan immigranten en aan de ontvangende samenleving. De eisen aan de immigranten zijn gericht op hun participatie in de Nederlandse samenleving, de eisen aan de ontvangende samenleving zijn gericht op de toegankelijkheid van de instituties van de sociale rechtsstaat en aanpassing aan de culturele diversiteit van de bevolking.

Kenmerkend voor de Nederlandse sociale rechtsstaat is dat rechten op voorzieningen gekoppeld zijn aan de eis van sociaal-economische participatie, waarvoor een ieder individueel verantwoordelijk is. Voorts dient een sterk gesegmenteerde samenleving – met daarbij bestaande risico's van segregatie, etnische tegenstellingen en verlies van een gemeenschappelijke basis voor politieke besluitvorming en sociale zekerheid – voorkomen te worden.

De drie beginselen worden hierna kort toegelicht en vormen de leidraad voor de hierna volgende hoofdstukken.

1.3.3 PARTICIPATIE, EIGEN VERANTWOORDELIJKHEID EN ONTMOETING

Het participatiebeginsel

Een samenleving die het participatiebeginsel centraal stelt en er ook in slaagt de kansen op participatie van alle ingezetenen te vergroten, heeft een belangrijke voorwaarde vervuld voor het ontstaan van een geïntegreerde samenleving. Dit geldt *a fortiori* in het geval er sprake is van een blijvende migratie.

Het participatiebeginsel heeft betrekking op de toegang tot:

- scholing en werk (in eigen onderhoud voorzien, onafhankelijk zijn);
- huisvesting en gezondheidszorg;
- invloed (mede vorm geven aan de Nederlandse samenleving op lokaal en nationaal niveau);
- kennis van de Nederlandse taal (als voorwaarde voor het kunnen communiceren en wederzijds begrijpen en om daardoor een maatschappelijk minder kwetsbare positie in te kunnen nemen).

Participatie kan partieel zijn. In sommige domeinen wordt participatie wel geëist en verondersteld en in andere niet. Het eerste geldt in het bijzonder voor participatie van volwassenen in betaalde arbeid en van leerplichtige kinderen in funderend onderwijs. Bij het tweede kan men denken aan politieke en culturele participatie.

De verzorgingsstaat vooronderstelt actieve burgers die door werk, invloed en dergelijke een bijdrage leveren en die solidair zijn met degenen die wegens ziekte of ouderdom zelf geen actieve bijdrage (meer) kunnen geven. Het participatiebeginsel bevordert de instandhouding van de Nederlandse sociale rechtsstaat en 'dwingt' tot een actieve bestrijding van het ontstaan van een etnische gesegegreerde onderklasse. Het participatiebeginsel maakt het ook noodzakelijk de vaak ondoorzichtige inrichting van de Nederlandse sociale rechtsstaat open te breken en op zijn minst inzichtelijk te maken. Het gaat dus niet alleen om de maatschappelijke participatie van migranten, maar ook om de toegankelijkheid van Nederlandse instellingen voor migranten.

De grenzen aan immigratie worden aldus niet bepaald door de slogan 'Nederland is vol'. Centraal staat de vraag of – naast het voldoen aan internationale humanitaire verplichtingen – Nederland het participatiebeginsel ook daadwerkelijk kan

vormgeven en migranten dus een reële toegang kan geven tot scholing en werk, huisvesting en gezondheidszorg, invloed en kennis van de Nederlandse taal.

Het beginsel van de eigen verantwoordelijkheid

Het beginsel van de eigen verantwoordelijkheid is nauw gelieerd aan het participatiebeginsel. Schuyt (1995) spreekt in dit verband over de paradox van verantwoordelijkheid, verzorging en verzekering. Hij laat zien dat de staat eerst via een groot aantal collectieve regelingen de risico's van een samenleving zoveel mogelijk heeft verzekerd en gespreid, om na enkele decennia te constateren dat het beroep op die regelingen zodanig is gegroeid, dat de grenzen ervan in zicht zijn gekomen. Daarnaast speelt het feit dat collectieve regelingen, bij verkeerd gebruik, de afhankelijkheid ervan vergroten en ook in die zin de eigen verantwoordelijkheid – in de zin van je lot in eigen handen nemen – ondermijnen.

In het kader van dit rapport betekent het beginsel van de eigen verantwoordelijkheid dat cruciale keuzen bij individuen worden gelegd. Enerzijds sluit dit aan bij de algemene tendens in de richting van meer individualisering en diversiteit van leefstijlen, anderzijds biedt het de mogelijkheid het zorgende – en afhankelijkheids bevorderende – karakter van vele voorzieningen aan een nader onderzoek te onderwerpen.

Het beginsel van de eigen verantwoordelijkheid heeft niet alleen betrekking op individuele verantwoordelijkheid maar ook op de verantwoordelijkheid van organisaties. De noodzaak van een contextgebonden benadering stelt ook eisen aan de wijze waarop organisaties omgaan met de toenemende diversiteit van hun cliëntèle. Uitvoerende organisaties – of het nu de school, het bedrijf of de arbeidsvoorziening is – hebben de verantwoordelijkheid een eigen beleid te voeren dat zo goed mogelijk inspeelt op de eisen en behoeften van hun klanten. De overheid doet niet meer dan het stellen van de algemene kaders. Daarbinnen dient beleid te worden gevoerd en dienen keuzes te worden gemaakt die passen bij de specifieke situatie. Het participatiebeginsel en het beginsel van de eigen verantwoordelijkheid op individueel en op organisatieniveau sluiten aan bij de nadruk die in theorie en beleid wordt gelegd bij burgerschap en bij het bevorderen van burgerschap als voorwaarde voor een geëmancipeerde en vrije samenleving.

Het beginsel van ontmoeting en confrontatie

De keerzijde van toenemende diversiteit en individualisering wordt gevormd door onverschilligheid, eenzaamheid, segregatie en verminderde solidariteit. Onverschilligheid wordt in stand gehouden en gelegitimeerd door eenzijdig opgevatte tolerantie. In Nederland, met zijn poldermodel en compromis- en gedoogcultuur, worden conflicten, ook tussen culturen, bij voorkeur niet uitgevochten maar gepacificeerd. Voor principiële verschillen worden liefst pragmatische oplossingen aangedragen. Deze mentale lenigheid heeft zeker grote voordelen. Hiernaast bestaat echter het risico dat verschillen worden onderschat zolang zij maar 'onzichtbaar' zijn en geen overlast veroorzaken. In een multiculturele samenleving moeten verschillen echter niet onder het tapijt worden geveegd. Conflicten zijn tot op zekere hoogte onvermijdelijk en soms wenselijk, juist om de werking

van instituties transparant te maken. Zo gezien kan het ontbreken van grote conflicten en spanningen in Nederland ook een teken van onverschilligheid zijn (De Beus 1998). Een geïntegreerde samenleving is een samenleving die de ontmoeting én confrontatie tussen verschillende groepen mogelijk maakt.

Ruimte voor 'ontmoeting' vooronderstelt zowel het voorkomen van uitsluiting als het bevorderen van interactie (Procee 1991). In het eerste geval gaat het om de mogelijkheden tot participatie in het maatschappelijk leven, in het tweede geval om de mate waarin een samenleving andere tradities respecteert en bereid is van anderen te leren.

In een samenleving waar sprake is van toenemende diversiteit, dient derhalve niet zozeer het 'leven en laten leven' de nadruk te krijgen, als wel het interactieve karakter van de omgang van mensen met een verschillende achtergrond, cultuur, leefstijl. Hiervoor is een beleid nodig dat bijdraagt aan interactie en dat het publieke debat hoog in het vaandel voert. Ook dient het beleid te investeren in conflictbeslechtende mechanismen, teneinde reguliere confrontatie mogelijk te maken. In het licht van het voorgaande beginsel moet hierbij gedacht worden aan ontmoetingen, confrontaties en spelregels op het niveau van voorzieningen en organisaties. De Ruyter (1995) stelt in dit verband dat het uitgangspunt van de 'commonality' – gemeenschappelijke normen en waarden als voorwaarden voor maatschappelijke cohesie – meer plaats moet inruimen voor 'compatibility' – overeengekomen mechanismen die de ontmoeting mogelijk en zelfs ook productief kunnen maken.

De keuze voor ontmoeting als een van drie leidende beginselen in een immigratiesamenleving kan ook worden begrepen in het licht van de vele debatten die worden gevoerd over de wijze waarop en mate waarin immigranten aansluiting zoeken en vinden bij hun land van vestiging. In onderzoek is lange tijd uitgegaan van een proces van 'straight-line assimilation' (Alba 1997) waarbij met de wisseling van de generaties stapsgewijs de migrantenafkomst een steeds geringere rol speelt als onderscheidend kenmerk in cultureel en sociaal economisch opzicht.

De laatste jaren worden steeds meer vraagtekens geplaatst bij dit uitgangspunt (o.a. Portes 1997). Het verhuizen naar een ander land betekent niet meer, zoals vroeger, een afscheid voor jaren en de mogelijkheden van blijvend contact kunnen leiden tot de vorming van de hiervoor genoemde transnationale gemeenschappen. Hier komt bij dat de continuïteit van de immigratie het mogelijk maakt dat immigranten zich qua cultuur, taal en werk vooral blijven oriënteren op de eigen groep (denk bijvoorbeeld aan bepaalde etnische ondernemers) waardoor samenwerking en ontmoeting met anderen minder voorkomen. Dit laatste kan nog eens versterkt worden door de ruimtelijke concentratie die veelal optreedt. Ten slotte mag niet onvermeld blijven dat bij het voortzetten van immigratie het beeld van de totale groep negatief kan worden beïnvloed. Dit geldt in het bijzonder als de migratie van veelal laagopgeleiden uit het gebied van herkomst aanhoudt.

Een belangrijke factor bij het zoeken en vinden van aansluiting in het land van vestiging is het daar heersende klimaat en gevoerde beleid. Hierbij gaat het om het openhouden van ruimte voor andere culturen.

Met het beklemtonen van ontmoeting in een immigratiesamenleving wordt aan de ene kant onderkend dat het geheel opgaan in de meerderheidscultuur niet aan de orde is en dat bindingen met eigen land en/of het vasthouden aan de eigen cultuur in het land van vestiging van waarde zijn. Aan de andere kant is het – bij die grotere culturele diversiteit – noodzakelijk om de interactie tussen verschillende leden van de samenleving in stand te houden en te bevorderen. Dat bij die gewenste interactie ook confrontaties en conflicten zullen optreden, past bij een immigratiesamenleving die de eigen principes als sociale rechtsstaat hoog in het vaandel heeft en op basis van die principes ook oor en oog heeft voor degenen die daar anders over denken.

De hier genoemde drie beginselen vormen het kader waarbinnen de raad de processen van immigratie en integratie in de Nederlandse sociale rechtsstaat nader wil onderzoeken. Zij gelden niet alleen voor migranten en hun kinderen, maar in feite voor allen die deel uitmaken van de Nederlandse samenleving. Wanneer sprake is van onvoldoende participatie, eigen verantwoordelijkheid en ontmoeting, komt immers de solidariteit onder druk te staan en komen er nieuwe scheidslijnen bij.

1.3.4 BELEIDSDYNAMIEK

29

Hiervoor is al gewezen op de ideologische lading van het beleid inzake toelating en integratie. Ten aanzien van het te voeren en gevoerde beleid spelen nog twee kwesties mee die van invloed zijn op de wijze waarop in Nederland wordt omgegaan met de spanning tussen het proces van aanhoudende migratie, het proces van integratie en de arrangementen en uitgangspunten van de Nederlandse sociale rechtsstaat. Het gaat om:

- de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden op de verschillende bestuurlijke niveaus: verticale afstemming;
- de verdeling van beleid tussen sectoren en departementen en tussen algemeen en categoriaal beleid: horizontale afstemming.

Verticale bevoegdheidsverdeling ofwel wat moet de ‘locus of policy’ zijn?

In de inleiding is melding gemaakt van de processen van mondialisering en lokalisering. Deze processen roepen de vraag op wat de ‘locus’ – de plaats – van beleid is en zou moeten zijn om effectief te zijn. Hierbij gaat het niet alleen om een verdeling van beleidsverantwoordelijkheden tussen het nationale en het lokale niveau, maar ook om de verdeling van beleidsverantwoordelijkheden tussen het nationale en het bovennationale, Europese niveau en – in het geval van asielmigratie – het mondiale niveau.

De vraag naar de *locus of policy* is uiteraard niet alleen aan de orde bij de beleidsterreinen waar dit rapport zich op richt, maar is een basisvraag bij elk beleidsveld. Toch is er reden om de vraag naar het niveau van beleidsverantwoordelijkheid hier expliciet te stellen. Bij zowel het immigratie- als het integratievraagstuk wordt namelijk gekeken naar de nationale overheid, terwijl het maar de vraag is

of op dat niveau de meest effectieve beleidsinspanning kan worden gedaan. Wat de immigratie betreft, wordt steeds duidelijker dat de feitelijke grenzen van Nederland niet alleen meer worden bepaald door geografische gegevens en nationaal beleid, maar ook door verplichtingen die voortvloeien uit internationale verdragen en door Europees beleid, c.q. door het beleid van andere, vooral Europese, landen. De grenzen van Nederland zijn aldus poreus geworden en het is de vraag of een op nationale regels berustend toelatings-/vreemdelingenbeleid nog mogelijk en wenselijk is.

In lijn met het participatiebeginsel en het beginsel van de eigen verantwoordelijkheid zal een deel van het beleid, zeker de nadere vormgeving en uitvoering, op lokaal niveau en op organisatie- en groepsniveau tot stand moeten worden gebracht. Zonder afbreuk te doen aan de centrale verantwoordelijkheid voor de vaststelling van normen, uitgangspunten, procedures en middelen, zijn, omdat de diversiteit zo toeneemt, in concrete gevallen contextgebonden oplossingen nodig. De vraag naar de *locus of policy* wordt des te klemmender in de Nederlandse context, met een sociale rechtsstaat die een gelaagd karakter kent en die veel beleidsruimte laat aan zelfstandige organisaties (de school, het ziekenhuis, het arbeidsbureau/het CWI). Veelal zullen culturele en andere verschillen op die niveaus tot uitdrukking komen en het ligt in de rede dat zij daar dan ook moeten worden overbrugd. Evenzeer zullen zich daar de uitvoeringsproblemen manifesteren van landelijke beleidsregels en wetten. Het betrekken van de *locus of policy* in de redenering voorkomt oneigenlijke generalisaties en dwingt tot plaats- en tijdgebonden analyses en tot bescheidenheid bij het doen van generieke aanbevelingen.

Horizontale afstemming en coördinatie

Het migratie- en integratievraagstuk omvat meerdere beleidsterreinen en sectoren, waartussen de afstemming noodzakelijk is, maar ook lastig. De organisatie van de overheid leidt al gauw tot veel aandacht voor procedurele vraagstukken van overleg en coördinatie tussen departementen, tussen sectoren en tussen algemeen en categoriaal beleid. Een ambitieus integratiebeleid loopt zo het risico te verzanden in ingewikkelde afstemmingsprocedures.

De oplossing voor dit probleem wordt vaak gezocht in procedurele maatregelen, bijvoorbeeld extra overleg of een aparte coördinatiefunctionaris, of in categoriale maatregelen, bijvoorbeeld eigen voorzieningen, eigen regelingen enzovoort. Deze oplossingen hebben het risico in zich dat er aparte maatregelen worden getroffen waardoor de verschillen die men probeert te bestrijden, juist in stand blijven. Een tweede gevolg is dat wordt afgezien van inhoudelijk beleid ten gunste van procedurele afspraken, terwijl het juist – vanuit een oogpunt van participatie – essentieel is dat ook inhoudelijke doelen worden gesteld, bijvoorbeeld dat extra geld voor een ‘zwarte school’ binnen een nader aan te duiden termijn moet leiden tot een aantoonbare verbetering van studieresultaten.

1.4 BEGRIPPENAPPARAAT

Het thema dat in dit rapport wordt behandeld, heeft een politieke en vaak ook sterk ideologische lading. Een van de gevolgen is dat gehanteerde begrippen nauwelijks meer hun oorspronkelijk neutrale betekenis behouden, maar steeds vaker een positieve of negatieve lading krijgen, afhankelijk van het gekozen gezichtspunt. In dit rapport worden verschillende begrippen gebruikt en waar nodig zal worden aangegeven met welke betekenis dit gebeurt. In dit inleidende hoofdstuk worden hierna enkele centrale begrippen toegelicht.

Diversiteit

Diversiteit kan betrekking hebben op de samenstelling van een groep en wordt dan gebruikt als synoniem van heteroëen. Heteroëen staat in dit geval tegenover homogeen.

Diversiteit wordt echter ook gebruikt als een kenmerk van een samenleving. Bijvoorbeeld in de zin: de culturele diversiteit van de Nederlandse samenleving neemt toe. In deze betekenis wordt diversiteit als synoniem van pluriformiteit gehanteerd. Pluriformiteit staat in dit geval tegenover uniformiteit. In dit rapport zal het begrip diversiteit vooral in de tweede betekenis worden gebruikt. Een pluriforme samenleving kan overigens gefragmenteerd of geïntegreerd zijn.

Integratie

Ook het begrip integratie heeft meer betekenissen. In dit rapport wordt ‘integratie’ vooral gebruikt in sociologische zin: als kenmerk van een samenleving. Een geïntegreerde samenleving is een samenleving waar verschillen bestaan en gewenst zijn, omdat deze verschillen tot wederkerige afhankelijkheden leiden en daarmee de onderlinge samenhang versterken. In het kader van deze studie gaat het om de vraag in hoeverre het proces van aanhoudende migratie het patroon van onderlinge afhankelijkheden verandert.

Participatie

De omschrijving van integratie zoals hierboven aangegeven, maakt het mogelijk het beginsel van participatie duidelijk te onderscheiden van integratie. Participatie is een activiteit van individuen, integratie een kenmerk en een opdracht van de samenleving als geheel. Bevorderen van participatie gebeurt door individuen zelf en door relevante instituties, zoals het onderwijs en arbeidsmarkt.

Overigens moet hier wel worden vermeld dat waar wordt ingegaan op het *huidige* integratiebeleid, het begrip integratie begrepen moet worden zoals dit door de beleidsmakers zelf is bedoeld. Hierbij zullen ook de verschillende sferen van integratie aan de orde komen zoals deze in beleid en onderzoek worden onderscheiden (Fermin 1997 en Engbersen et al. 1995), namelijk sociaal-economische integratie, sociaal-culturele integratie en politiek-juridische integratie. Kern van dit onderscheid is de erkenning dat de aard en mate van integratie van de Nederlandse samenleving per sfeer kunnen verschillen.

Assimilatie

Bij assimilatie gaat het om de mate waarin nieuwkomers de cultuur en gebruiken van het gastland overnemen en tevens hun eigen wortels loslaten. Geassimileerden gaan op in het culturele landschap van hun nieuwe vaderland en zijn niet of nauwelijks meer herkenbaar als aparte groep.

Segregatie - marginalisatie

Bij segregatie gaat het om gesloten culturele segmenten met eigen culturele en maatschappelijke instituties. Marginalisatie treedt op als gevolg van uitsluiting: individuen of groepen ambiëren wel in de samenleving te participeren, maar slagen hier niet in en belanden dan als het ware aan de rand van deze samenleving. Als men over het gevaar spreekt van vorming van een etnische onderklasse, gaat het niet om segregatie, maar om marginalisatie.

Tot slot mag niet onvermeld blijven dat in dit rapport de begrippen allochtoon, migrant en nieuwkomer door elkaar worden gebruikt. Uiteindelijk kan de uitkomst van de in dit rapport uitgevoerde analyse zijn dat beter kan worden afgezien van de term 'tweede-generatie' of 'derde-generatie' allochtoon, dit om te voorkomen dat afkomst een intergenerationeel karakter krijgt en betrokkenen opzadelt met een door hen niet gewenst 'etiket' dat hun feitelijke situatie miskent.

1.5 OPBOUW VAN HET RAPPORT

In de voorgaande paragrafen zijn de maatschappelijke problemen beschreven die voor de raad aanleiding zijn geweest opnieuw een rapport aan migratie te wijden. Hierbij wordt uitgegaan van drie pijlers van de immigratiesamenleving:

- aanhoudende migratie;
 - het proces van integratie;
 - de inrichting van de Nederlandse sociale rechtsstaat,
- waartussen spanningen bestaan die in de probleemstelling centraal zijn gesteld. Na het formuleren van de probleemstelling en de inventarisatie van onderzoeksvragen is nader ingegaan op drie beginselen:

- participatie;
- eigen verantwoordelijkheid;
- ontmoeting,

die als leidraad zullen dienen bij de beantwoording van de onderzoeksvragen en bij de formulering van de beleidsaanbevelingen. Naast de meer inhoudelijk gearde beginselen is ook ingegaan op twee aspecten van het beleidsproces:

- horizontale coördinatie;
- verticale coördinatie,

die vooral als randvoorwaardelijk gezien moeten worden voor een te formuleren immigratiebeleid.

Na dit inleidende hoofdstuk is de opbouw van het rapport verder als volgt.

In de *hoofdstukken 2 en 3* worden respectievelijk de immigratie in Nederland en

het vreemdelingenbeleid behandeld. De discussie over migratie wordt in een internationaal en meer in het bijzonder een Europees kader geplaatst. De huidige en de nog te verwachten immigratie vormen het vertrekpunt van de redenering. De problematiek van de asielzoekers wordt in het bredere perspectief van de totale migratie geplaatst, om vervolgens in te gaan op de consequenties van het gevoerde beleid voor de pijlers ‘integratie’ en ‘sociale rechtsstaat’.

De *hoofdstukken 4 en 5* zijn gericht op integratieprocessen. Hier wordt op basis van empirisch materiaal ingegaan op de economische dimensie en op de sociaal-culturele dimensie. Daarnaast wordt in *hoofdstuk 6* aandacht besteed aan het integratiebeleid.

Ook hier komen de spanningen en dilemma’s aan de orde die kunnen ontstaan in de relatie tussen integratie en immigratie en tussen integratie en de Nederlandse sociale rechtsstaat.

Hoofdstuk 7 gaat over de institutionele kenmerken van de sociale rechtsstaat in relatie tot immigratie. In dit hoofdstuk wordt gezien in hoeverre de Nederlandse instituties van de sociale rechtsstaat voldoende zijn aangepast aan de realiteit van een permanente immigratie en de daaruit voortvloeiende diversiteit.

In dit hoofdstuk wordt de relatie tussen de drie pijlers en daaruit voortvloeiende spanningen belicht vanuit het perspectief van de sociale rechtsstaat.

Hoofdstuk 8 brengt de drie pijlers weer bij elkaar. Er wordt vastgesteld dat ‘Nederland als (*de facto*) immigratieland’ niet gelijkstaat aan ‘Nederland als (functionerende) immigratiesamenleving’. Een dergelijk perspectief stelt additionele eisen aan het te voeren beleid. De belangrijkste gevolgen voor het beleid worden in kaart gebracht, met inachtneming van een heldere verticale bevoegdheidsverdeling (nationaal en internationaal) en horizontale beleidsafstemming.

2 IMMIGRATIE IN NEDERLAND

2.1 INLEIDING

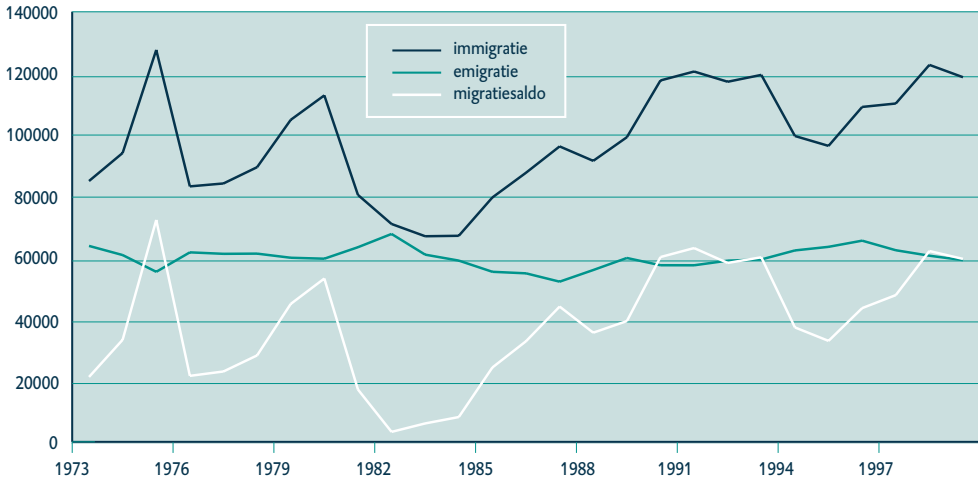
Immigratie is de laatste jaren een voortdurend terugkerend thema in het publieke en politieke debat. De groei van immigratiestromen naar Nederland, immigratie in de context van de Nederlandse multiculturele samenleving en immigratie in de context van Europa zijn in dit debat belangrijke onderwerpen. Dit hoofdstuk gaat in op de immigratie naar Nederland en in het bijzonder op het belang van immigratie voor de ontwikkeling van de Nederlandse samenleving. In paragraaf 2.2 wordt immigratie in de context van het politieke debat en de historische achtergronden geplaatst. Verder wordt in deze paragraaf de relatie tussen immigratie en de integratie van etnische minderheden genuanceerd. Paragraaf 2.3 gaat in op de invloed van het proces van internationalisering op migratie naar de westerse landen. De dynamiek van migratiestromen wordt in paragraaf 2.4 uiteengezet. Vanuit een aantal factoren wordt de migratie naar Nederland in een verklarend perspectief geplaatst. In paragraaf 2.5 worden de verklarende lijnen vanuit de voorgaande paragrafen doorgetrokken naar het effect van de recente immigratie op de Nederlandse samenleving. In paragraaf 2.6 tenslotte wordt de blik gericht op de verwachte toekomstige ontwikkelingen in de migratie naar Nederland.

35

2.2 NEDERLAND IN EEN MIGRERENDE WERELD: CONTINUÏTEIT EN VERANDERING

De Nota *Kansen krijgen, kansen pakken* over het integratiebeleid leverde een kleine polemiek in de Nederlandse politiek op. De zinsnede dat het “een onmiskenbaar feit is dat Nederland een immigratieland geworden is” (Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid 1998:4), bracht, ondanks de verzekering van de verantwoordelijke minister dat het gaat om een droge vaststelling van een statistisch feit, grote beroering in de Tweede Kamer teweeg (NRC Handelsblad, 1.12.1998). De Tweede Kamer debatteerde over de vraag of Nederland werkelijk immigratieland is en, zo ja, of het verstandig is dit te erkennen. De vrees werd uitgesproken dat dit een aanzuigende werking zou kunnen hebben. De stelling dat Nederland een immigratieland is, is echter niet nieuw. In zijn rapport *Allochtonenbeleid* zei de WRR hetzelfde: “Nederland is *de facto* een immigratieland en zal dit voorlopig blijven, ook al heeft het deze status nooit nagestreefd” (WRR 1989:20). De cijfers spreken wat dit betreft een duidelijke taal. Nederland kent sinds het begin van de jaren zeventig een positief migratiesaldo, resulterend uit een aanzienlijke, zij het fluctuerende, immigratie en, op lager niveau, een min of meer constante emigratie (zie figuur 2.1).

Figuur 2.1 Internationale migratie naar en vanuit Nederland, 1973-1999



Bron: De Valk et al. (2001: 30).

De cijfers alleen kunnen de beroering in de Kamer dan ook niet verklaren. De gevoelige reactie van de politiek lijkt eerder ingegeven door het feit er al enkele decennia lang een substantiële *ongewenste* migratie plaatsvindt, waarbij de Nederlandse overheid er grote moeite mee heeft migratiestromen te stoppen of af te wenden. De dominante (beleidsmatige) visie op immigratie in de laatste decennia is dat immigratie moet worden tegengegaan door middel van het voeren van een restrictief beleid. Nederland is wel betiteld als een ‘reluctant country of immigration’ (Cornelius, Martin en Hollifield 1994), een benaming die met name het Nederlandse toelatingsbeleid sinds begin jaren zeventig goed karakteriseert.

Immigratie en emigratie deden zich uiteraard al veel eerder in onze geschiedenis voor en zijn in sommige periodes zelfs van groot belang geweest voor de Nederlandse ontwikkeling. De komst van de Hugenoten, de Joodse en de Vlaamse vluchtelingen zijn historische voorbeelden van vluchtelingenstromen naar Nederland. Ook arbeidsmigratie en seizoenarbeid uit omliggende landen deden zich voor en leverden een belangrijke bijdrage aan de Nederlandse economische bloei van de Gouden Eeuw (Lucassen en Penninx 1995). In de negentiende eeuw en ook kort na de Tweede Wereldoorlog nam de emigratie van Nederlanders naar het buitenland een grote vlucht; deze overtrof zelfs de immigratie. Gestimuleerd door de overheid vertrokken vele Nederlanders in de jaren veertig en vijftig naar bestemmingen als de Verenigde Staten, Canada en Zuid-Afrika. Pas met de dekolonisatie en de werving van arbeidskrachten in de jaren vijftig en zestig wordt het Nederlandse migratiesaldo weer positief en komen er meer migranten naar Nederland dan er vertrekken. Door de instroom van arbeidsmigranten (gastarbeiders) en later door gezinshereniging, gezinsvorming en asielmigratie heeft de immigratie naar Nederland een andere vorm aangenomen. De cijfermatige toename en de ontwikkeling van een omvangrijke populatie migranten uit

niet-geïndustrialiseerde samenlevingen hebben de toon en de inhoud van het debat over immigratie veranderd.

De ontwikkelingen op het gebied van immigratie zijn geenszins een uniek Nederlands fenomeen. De meeste West-Europese landen hebben te maken met een recente geschiedenis van migratie die terug te voeren is op een zelfde samenspel van factoren als in Nederland. Koloniale banden, arbeidsmigratie, volgmigratie en de laatste twee decennia een toenemende asielmigratie hebben de ontwikkelingen en uitdagingen voor de West-Europese landen langs dezelfde lijnen vastgelegd. Ook klassieke immigratielanden ondervinden veranderingen op het gebied van internationale migratie, zij het in andere vormen. In de Verenigde Staten is de druk op de asielpoort minder groot, hetgeen vermoedelijk te maken heeft met het voeren van een actief (wervend) immigratiebeleid. In de Verenigde Staten gaat de discussie dan ook niet zozeer om asielmigratie, maar des te meer over illegale migratie (zie Van Het Loo et al. 2001). De druk op de uitgestrekte en poreuze zuidgrens met Mexico bijvoorbeeld is in de Verenigde Staten een belangrijk punt van aandacht en aanleiding voor omstreden wetgeving als het Californische 'proposition 187' (Calavita 1998; Kaplan 1998). Ook voor Nederland en andere West-Europese landen begint illegale migratie, mede dankzij een effectiever restrictief toelatingsbeleid, in omvang toe te nemen. Het kat-en-muisspel tussen illegalen en de Spaanse douane rond de straat van Gibraltar doet alleen in omvang onder voor wat zich aan de Mexicaanse grens afspeelt.

Met de statistische vaststelling dat Nederland een immigratieland is geworden, moet tevens geconcludeerd worden dat Nederland, op dezelfde statistische manier, een multiculturele of een multi-etnische samenleving is geworden. De aanwezigheid van vele verschillende culturen binnen, en naast, de Nederlandse cultuur is een relatief recent gegeven en bepaalt mede de manier waarop in Nederland tegen migratie aangekeken wordt. Hoewel ook processen als individualisering bijdragen aan de pluraliteit van de Nederlandse samenleving, wordt multiculturaliteit in eerste instantie in verband gebracht met de aanwezigheid en integratie van nieuwkomers en hun nakomelingen.

Omgekeerd wordt immigratie in verband gebracht met de verwachte kosten van de integratie van de nieuwkomers. Taal- en achterstandsproblemen, een lage opleiding en een vergrote kans dat nieuwkomers niet in hun eigen onderhoud kunnen voorzien en derhalve afhankelijk zullen zijn van het vangnet van de sociale zekerheid, domineren het beeld van immigratie. In feite wordt immigratie gelijkgesteld met de problemen die het integratiebeleid kenmerken.

Toch bestaat het grootste deel van de migratie naar Nederland niet uit die groepen waarop deze vaak sombere verwachtingen voor de toekomst gebaseerd zijn. Integendeel, het overgrote deel van de migranten naar Nederland kenmerkt zich door een onopgemerkt en probleemloos opgaan in de Nederlandse samenleving. Anders dan het vaak wordt voorgesteld, is het verband tussen migratie en de Nederlandse multiculturele samenleving dan ook geen één op één relatie: door de migratie naar Nederland loopt als het ware een waterscheiding tussen (mogelijk)

problematische groepen enerzijds en onproblematische groepen anderzijds. In de eerste categorie vallen de over het algemeen lager opgeleide migranten uit de niet-geïndustrialiseerde landen, bij wie het gaat om asielmigratie, gezinshereniging, gezinsvorming en migratie als gevolg van voormalige koloniale banden. In de niet-problematische categorie vallen in de eerste plaats de Nederlanders, emigranten die uit het buitenland terugkeren, en verder de arbeidsmigratie van hoger opgeleiden en EU-burgers. Tabel 2.1 bevat een onderverdeling binnen de migratiestromen die deze waterscheiding inzichtelijk maakt.

Tabel 2.1 Immigratiestromen in Nederland naar migratietype, 1999*

Migratietype	Absoluut	Percentage
Totaal	119.000	100
Waaronder:		
Nederlanders ¹	32.000	27
EU-burgers ²	18.000	15
Arbeidsmigranten ³	20.816	18
Antillianen ⁴	9.000	8
Gezinsherenigers/vormers ³	20.492	17
Vluchtelingen/statushouders ⁴	13.490	11

* De tabel is samengesteld uit verschillende bronnen en telt derhalve niet op tot 100%.

1. Op basis van opname in Gemeentelijke basisadministratie (WPRB, 2000: 113-4)
2. Verleende tewerkstellingvergunningen onder de WAV (Arbeidsvoorziening, 2000: 31)
3. Totaal aantal inwilligingen MVV en VTV in het kader van gezinshereniging (www.immigratiedienst.nl)
4. Totaal aantal verleningen voor a-status, VTV en VVTV (www.immigratiedienst.nl)

Bron: WPRB (2000: 113-114); Arbeidsvoorziening (2000: 31 en www.immigratiedienst.nl) (IND).

Uit de tabel blijkt dat een ruime meerderheid van de migratie naar Nederland bestaat uit mensen in de categorie ‘niet-problematisch’. De Nederlanders, EU-burgers en de arbeidsmigranten (tegenwoordig voor het grootste deel hoger opgeleiden) vormen samen 60 procent van het totaal. Het debat over immigratie, integratie en de maatschappelijke verhoudingen in Nederland richt zich echter niet op deze groepen, maar op de (kleinere) groepen die overblijven in de totaalpopulatie: asielzoekers en etnische minderheden zoals bedoeld in het minderhedenbeleid.

2.3 INTERNATIONALISERING EN MIGRATIE

Hoewel migratie dus noch nieuw, noch uniek voor Nederland is, zijn er toch belangrijke veranderingen ten opzichte van voorafgaande periodes aan te wijzen, die het thema in een ander kader plaatsen. Veel meer dan voorheen heeft internationale migratie zich losgemaakt van de sturing door nationale staten.

Aan dit internationaliseringsproces zitten twee aspecten. Ten eerste heeft Nederland zich, net als vele andere landen, sinds de Tweede Wereldoorlog steeds meer verbonden aan een internationaal juridisch kader dat van invloed is op het vraagstuk van de internationale migratie. De migratie van EU-burgers, asielzoekers en

volgmigranten (gezinsvorming en hereniging) is voor een belangrijk deel onderworpen aan verdragen die de mogelijkheden inperken van nationale staten om migranten te weren. Burgers van EU-lidstaten komt in principe een recht van vestiging in de andere lidstaten toe, asielzoekers hebben recht op een (individuele) behandeling van hun asielverzoek, en internationale afspraken over de bescherming van het familieleven vormen een stevig juridisch kader voor volgmigratie in de vorm van gezinshereniging en -vorming. Deze verwevenheid met internationaal recht veroorzaakt mede de problemen die nationale staten ondervinden om migratiestromen in gewenste banen te leiden of af te weren. Hierbij gaat het om de *beheersbaarheid van migratiestromen* (Cornelius, Martin en Hollifield 1994), hetgeen dus neerkomt op een beleidsprobleem (zie hierna hfdst. 3). Maar hiernaast zijn ook de migratiestromen zelf van karakter veranderd, onder invloed van de sterke en veelomvattende economische internationalisering die wordt aangeduid als globalisering of mondialisering. Deze stromen zijn inderdaad mondialer, ‘wereldomvattender’, geworden dan voorheen.

Internationalisering wordt veelal als een overkoepelende ontwikkeling gezien die van grote invloed is op de omvang en de richting van de migratie. Zij wordt in eerste instantie gekoppeld aan ontwikkelingen in de mondiale economie zoals de sterke toename van de internationale handel, buitenlandse directe investeringen en internationale financiële transacties. De internationalisering komt echter ook tot uitdrukking op het politieke, sociale en culturele vlak. Hout en Sie Dhian Ho (1997) verstaan hieronder dan ook “de intensivering van het grensoverschrijdende economische, politieke, sociale en culturele verkeer.” In *Staat zonder land* hanteert de WRR (1998) een gelijksoortige definitie. Met name door de verbetering en het goedkoper worden van communicatie- en transportmiddelen zou de wereld langzaam veranderen in een almaar krimpende ‘global village’. Steeds meer mensen hebben toegang tot (relatief goedkoop) internationaal transport en hebben bovendien een groter besef van wat zich in andere delen van de wereld afspeelt. Informatievoorziening is vergroot door de verspreiding van massamedia en door het aanhouden van banden met familie, land- of streekgenoten die in migratie zijn voorgegaan, zogenaamde ‘transnationale gemeenschappen’ (Doomernik et al. 1995; Sassen 1999; Faist 2000).

Volgens Sassen vormt het vraagstuk van de internationale migratie de keerzijde van de medaille van de economische mondialisering. Deze leidt volgens haar tot een denationalisering van de nationale economie; immigratie leidt daarentegen tot een nieuwe nationalisering van de politiek (Sassen 1999: 64). De economische mondialisering gaat gepaard met groeiende internationale consensus over het openen van grenzen voor een vrij verkeer van kapitaal, goederen, informatie en diensten. Het vrije verkeer van personen, dat in dit rijtje ook thuishoort, kan op minder internationale consensus rekenen. De mobiliteit van een groeiende internationale elite die voor grote multinationals en internationale organisaties werkt, wordt verwelkomd als een positief en wenselijk bijproduct van de economische internationalisering. Ook de migratie van de burgers van EU-lidstaten wordt hoofdzakelijk gezien als een logisch en onproblematisch gevolg van een voort-

schrijdende Europeanisering. Voor de overige, grote groepen internationale migranten en vluchtelingen die naar het Westen willen, is er echter geen sprake van een vrij verkeer. Dan houdt de nationale staat volgens Sassen “vast aan het soevereine recht om de eigen grenzen te controleren.” In tegenstelling tot de economische internationalisering die zich grotendeels aan het territorium van de staat heeft ontworsteld, raakt de internationale migratie juist bij uitstek aan het territorium van de staat. De grens markeert het verschil tussen binnen en buiten, tussen welkom en niet welkom.

De staat ziet zich echter eveneens geconfronteerd met beperkingen die het moeilijk maken (ongewenste) migratie te voorspellen en te weren. Als gevolg van technische ontwikkelingen en kostenverminderingen van transportmiddelen melden migranten zich aan de grens en verkrijgen zo toegang tot asielprocedures. Anderen verschaffen zich op illegale wijze toegang tot westerse staten. In toenemende mate ontstaan er (al dan niet criminele) netwerken die zich toeleggen op de begeleiding en het transport van illegalen en asielzoekers op weg naar Nederland. Het is mogelijk dat effectievere bewaking van grenzen en maatregelen in landen van herkomst om migratie tegen te gaan, zoals het visabeleid, de diensten van mensensmokkelaars voor asielzoekers en economische vluchtelingen in belang zullen doen toenemen.

2.4 MIGRATIESTROMEN IN PERSPECTIEF

De invloed van internationalisering op migratiestromen en op het regulerend vermogen van de staat wekt de indruk dat migratie ‘out of control’ is, onverklaarbaar en onvoorspelbaar is geworden. Een dergelijke conclusie gaat echter te ver. Hoewel onverwachte gebeurtenissen als burgeroorlogen en andere crisissituaties vluchtelingenstromen in beweging kunnen zetten waarop niet te anticiperen valt, is een groot deel van de migratie naar Nederland vanuit een aantal factoren te verklaren. Hierbij gaat het om factoren die de aard en de richting van migratie inzichtelijk maken en om factoren die mogelijkheden voor migratie en de verbanden tussen de landen van herkomst en vestiging in kaart brengen. In de literatuur over internationale migratie en demografie wordt vaak gebruik gemaakt van een modelmatige benadering van internationale migratiestromen. Binnen de context van een zich internationaliserende wereld wordt een aantal clusters van variabelen genoemd die van invloed zijn op omvang en richting van migratiestromen en die aanknopingspunten bieden voor beleid. Belangrijke factoren in het begrip van internationale migratie zijn de zogenoemde *push- en pull-factoren*, de *intermediaire structuren* die landen van herkomst en bestemming verbinden en de eigenschappen van de *migrantpopulatie* zelf (vgl. Böcker en Havinga 1997; Van Amersfoort 1998; Schoorl et al. 2000).

De *push- en pull-factoren* geven vaak algemene indicaties van de redenen voor vertrek in het land van herkomst en de ‘keuze’ voor een land van bestemming. Push- en pull-factoren liggen op drie belangrijke terreinen. Zowel in het land van herkomst (*push*) als in het land van bestemming (*pull*) gaat het dan om de econo-

mische situatie (arbeidsmarkt, loonniveau enz.), de politieke situatie (politieke (in)stabiliteit en vrijheid) en culturele definities zoals de positie van de vrouw en de rol van het gezin (Van Amersfoort 1998). Ieder op zich geven push- en pull-factoren een beperkt inzicht in de verklaring van migratieprocessen. Push-factoren kunnen verklaren waarom mensen weggaan, maar geven geen inzicht in de richting van de migratie. Omgekeerd verklaren pull-factoren waarom een land immigratie kent, maar verschaffen zij geen inzicht in de herkomst van migranten.

In het geval van de migratie van gastarbeiders in de jaren vijftig en zestig vonden push- en pull-factoren elkaar op het gebied van de economische situatie; de slechte arbeidsmarkt in de landen van herkomst en de ruimte op de Nederlandse arbeidsmarkt sloten op elkaar aan. De politieke vluchtelingen die in steeds grotere getale naar Nederland komen, zullen in de meeste gevallen de politieke situatie van hun land van herkomst ontvluchten en aangetrokken worden door het stabiele economische en politieke klimaat in Nederland. Ook culturele definities kunnen daarbij een rol spelen, bijvoorbeeld bij mensen die het Taliban-regime in Afghanistan ontvluchten. De push- en pull-factoren geven echter slechts algemene indicaties van verbanden op een geaggregeerd niveau. Op het niveau van het individu (en in het bijzonder voor de asielmigrant) is er vaak nauwelijks sprake van een weloverwogen keuze voor een land van bestemming. De verklaring voor deze keuze moet dan meer in de intermediaire structuren en in kenmerken van al aanwezige groepen migranten worden gezocht (vgl. Böcker en Havinga 1997; Doornheim 1996).

De *intermediaire structuren* verbinden het land van herkomst met het land van bestemming en maken het mogelijk dat de achterliggende factoren ook daadwerkelijk tot migratie leiden. Hierbij gaat het om technische middelen van transport zoals scheep- en luchtvaart en de middelen om daar gebruik van te maken. Deze middelen kunnen variëren van praktische zaken als geld en informatie tot het gebruik van de diensten van meer of minder bonafide 'reisagenten'. Ook de reis- en verblijfsvoorwaarden die door staten zelf gesteld worden, zoals het visa-beleid, definities van staatsburgerschap en het toelatingsbeleid, zijn belangrijke verbindende structuren (Van Amersfoort 1998).

Zoals gezegd zijn in de laatste decennia de kosten van transportmiddelen gedaald en is de beschikbaarheid daarvan juist toegenomen. Deze factoren hebben dan ook voor een sterke groei van de omvang van de internationale migratie gezorgd. Uit onderzoek blijkt dat de tussenliggende structuren vaak van groter belang zijn voor de keuze voor een bestemmingsland dan specifieke kenmerken van dat land. De tussenliggende structuren lenen zich het best als aangrijpingspunt voor beleid, maar de mogelijkheden om migratiestromen te weren met beleid moeten niet overschat worden. Het voeren van een restrictief beleid (zoals bijvoorbeeld een visumplicht voor een bepaald land van herkomst) buigt migratiestromen in de meeste gevallen slechts tijdelijk af, aangezien andere asiellanden vaak eveneens een visumplicht instellen (Böcker en Havinga 1997, 1998). Het is uiteraard niet denkbeeldig dat deze landen dan tegen elkaar gaan opbieden in strengheid. Dit illustreert de wenselijkheid van internationale afspraken.

Soms kan een tussenliggende structuur ook juist een gewilde verbinding tussen land van herkomst en land van bestemming zijn die vastgelegd wordt in beleid. De wervingsverdragen tussen Nederland en de verschillende herkomstlanden van de gastarbeiders in de jaren zestig zijn hiervan een voorbeeld. Uit de geschiedenis van de arbeidsmigratie blijkt echter dat deze processen zich niet honderd procent laten sturen en dat het beleid bovendien onvoorziene verrassingen kan genereren. Het politieke uitgangspunt van tijdelijkheid van arbeidsmigratie werd in de praktijk weerlegd toen met name Turkse en Marokkaanse gastarbeiders in Nederland bleven. Al tijdens de officiële werving ontstond een grote spontane arbeidsmigratie buiten de reguliere kanalen om en na de wervingsstop verveelvoudigde de gezinshereniging de oorspronkelijke populatie. Hoewel koloniale banden vaak als een aparte verbintenis tussen landen van herkomst en bestemming worden genoemd (zie bijv. Sassen 1999), gaat het hier om een intermediaire structuur die de multi-etnische samenstelling van verschillende West-Europese samenlevingen sterk beïnvloed heeft. Het belang van de banden tussen Nederland en zijn voormalige koloniën, onder meer in de vorm van een gezamenlijk burgerschap van het Koninkrijk, wordt onderstreept door de aanwezigheid van grote groepen Indonesiërs, Surinamers en Antillianen in Nederland.

Hoewel migranten om uiteenlopende motieven besluiten te migreren, is het economische motief, met name voor mannen, veruit het belangrijkste (Esveldt en Heering 2000). Bovendien is het merendeel van de migranten dat naar Nederland komt jong, ongehuwd en van het mannelijk geslacht. In de jaren negentig echter is zowel het aandeel vrouwen, met name onder asielmigranten, als de gemiddelde leeftijd gestegen (De Valk et al. 2001). Dat het economisch motief bij vele migranten aanwezig is, wil nog niet zeggen dat zij ook rationeel en weloverwogen te werk gaan. Beslissingen worden vaak genomen op basis van onjuiste of onvolledige informatie, veelal verstrekt door familie en vrienden. Indien we naar de informatieset van migranten uit een beperkt aantal landen van herkomst kijken, dan zijn het loonniveau en de kans om werk te vinden de zaken waarover men het beste is geïnformeerd (zie tabel 2.2). Opgemerkt zij echter wel dat de tabel niet slaat op immigranten die informatie hebben over Nederland, maar op migranten in het algemeen die informatie hebben over het land van hun keuze. Uit de praktijk blijkt dan ook dat het reële loonverschil (gecorrigeerd voor transportkosten) en het lokale werkloosheidspercentage een sterke invloed hebben op de toestroom van migranten. In dat opzicht oefent de rooskleurige welvaartspositie van Nederland op dit moment een zekere magneetwerking uit op migranten van buiten de EU. Het feit dat welvaartsverschillen een belangrijk motief vormen om te migreren maakt ook meteen duidelijk waarom migratie van EU-burgers binnen de EU zo beperkt is (OECD 2001; SER 2001).

Tabel 2.2 Wat weet de gemiddelde migrant over het land van zijn keuze?*

Onderwerpen:	Migrant uit:	Turkije	Marokko	Egypte	Ghana
Niveau van lonen		36	63	64	54
Mogelijkheden om werk te vinden		46	64	62	68
Kosten levensonderhoud		26	28	50	55
Sociale uitkeringen		17	14	7	18
Kinderbijslag		20	12	4	22
Gezondheidszorg		28	13	14	25
Toelatingsbeleid vreemdelingen		25	24	26	35
Houding t.a.v. vreemdelingen		23	12	15	33
Belastingen		7	8	5	17
Geen informatie		40	28	24	20

* De percentages tellen niet op tot 100 omdat respondenten meer dan één onderwerp konden noemen waarover zij informatie hadden over het land van hun bestemming, vóór de daadwerkelijke migratie.

Bron: Esveldt en Heering (2000: 189)

Naast het absolute loonverschil tussen het land van herkomst en Nederland is er nog een welvaartsfactor die aantrekkingskracht uitoefent op migranten: de relatief geringe inkomensongelijkheid. Borjas heeft laten zien dat inkomensongelijkheid niet alleen in theorie maar ook in de praktijk als een selectiemechanisme werkt: minder ongelijkheid kan hierbij negatief uitpakken. Dit selecteert juist de zwakkere, laagopgeleide immigranten uit de populatie van migranten, aangezien deze de inkomensongelijkheid van hun land met een zekere graagte verlaten voor de meer egalitaire samenleving waarheen zij vertrekken (Borjas 1991). Op dit punt zou Nederland zich zorgen kunnen maken, omdat het op het terrein van inkomenspolitiek en solidariteit een naam in de wereld heeft. Men moet echter niet het idee hebben dat het sociaalzekerheidsstelsel in al zijn details als een magneet werkt. Het ligt eerder voor de hand dat niet-westerse migranten op de aanwezigheid van een sociaalzekerheidsstelsel afkomen, dan dat men een specifiek sociaalzekerheidsstelsel op het oog heeft. Het vertrek uit een land zonder sociale zekerheid naar een land waar wel sociale zekerheid aanwezig is, is op zich al winst voor de migrant in kwestie. Er is trouwens weinig bekend over de rol die informatie speelt in het migratieproces. Vermoedelijk is de kwaliteit van deze informatie niet hoog en komt zij vaak niet overeen met de realiteit in het land van bestemming. Het onderzoek van Staring onder illegale Turkse volgmigranten toont aan dat zij over het algemeen beschikken over “beperkte, gekleurde en veelal onjuiste voorkennis over Nederland en de Nederlandse arbeidsmarkt” (Staring 2001: 71). Een tweede kanttekening is dat met het toenemen van de rol van mensensmokkelaars in migratie de informatieset en voorkeuren van individuele migranten niet relevant zijn omdat zij zich volledig verlaten op de informatie van smokkelaars. Hoe gekleurd of beperkt de informatie van smokkelaars over het land van bestemming is, is onbekend.

Als een migratieproces eenmaal op gang is gekomen, vormt zich een *migrantenpopulatie* in het land van vestiging die het proces van migratie in vele gevallen nog lange tijd stimuleert. Deze gemeenschap vormt een bron van informatie en kan als bruggenhoofd fungeren voor verdere migratie. Daarbij gaat het in de eerste plaats om gezinshereniging en gezinsvorming, maar ook om de eerste opvang van, al dan niet legale, migranten, zoals (verre) familieleden en dorps- en streekgenoten. Dit proces wordt kettigmigratie genoemd. De laatste jaren wordt duidelijk dat informatie- en communicatietechnologie het proces van kettigmigratie bevordert. Migrant hier en daar kunnen gemakkelijk informatie uitwisselen. Er ontstaan zogenaamde transnationale gemeenschappen die, over de grenzen van de landen van vestiging en herkomst heen, bindingen aanhouden en onderhouden (zie Faist 2000; Soysal 1994). Drie karakteristieken van de migrantenpopulatie zijn bepalend voor de aard en omvang van de kettigmigratie. In de eerste plaats bepaalt de wettelijke status van de migrant zijn rechten en mogelijkheden om anderen (kinderen en huwelijkspartners) over te laten komen. In de tweede plaats is er een samenhang tussen het niveau van integratie en de culturele afstand tussen migranten en de ontvangende samenleving. Wanneer deze afstand groot is en blijft, zal de neiging om banden met het land van herkomst aan te houden vaak ook groot zijn. De binding met het land van herkomst is weer van invloed op de bereidheid om als bruggenhoofd te blijven functioneren en volgmigratie te stimuleren. Ten derde leidt een onevenwichtige demografische opbouw van de immigrantenbevolking vaak tot volgmigratie (Van Amersfoort 1998).

Een gevestigde migrantenpopulatie kan op twee manieren tot volgmigratie leiden: op initiatief van de nieuwe migranten of op initiatief van de reeds gevestigde populatie. In het eerste geval trekt een gevestigde migrantenpopulatie in een bepaald land nieuwe migranten aan. De aanwezigheid van (een groep) landgenoten is een reden voor de individuele migrant om naar een bepaald land toe te gaan. In de meeste gevallen gaat het dan om vrij directe banden met de al aanwezigen, zoals familie en vrienden. Van de aanwezige populatie wordt dan hulp verwacht bij de eerste opvang in het land van vestiging. De bereidwilligheid tot eerste opvang door reeds gevestigde migranten is momenteel met name een belangrijke factor voor illegale migranten (Staring 1999), aangezien de legale mogelijkheden voor volgmigratie beperkt zijn tot gezinshereniging en gezinsvorming. In het tweede geval is het de aanwezige migrantenpopulatie zelf die haar verworven rechten in het vestigingsland aanwendt om volgmigranten via de procedures voor gezinshereniging en gezinsvorming over te laten komen. De gezinshereniging was een logisch gevolg van het feit dat de gastarbeiders voornamelijk bestonden uit de mannen van vaak volledige gezinnen die later in Nederland besloten te blijven. Het proces van gezinsvorming (het laten overkomen van huwelijkspartners) heeft vaak meer te maken met het niveau van integratie en aanpassing en de demografische opbouw van de migrantenpopulatie. Zo zijn er grote verschillen tussen verschillende groepen migranten voor de mate waarin zij exclusief binnen de eigen groep trouwen. Met name Turken en Marokkanen blijken in hun keuze voor een huwelijkspartner gericht op de eigen groep

en hebben zelfs vaak een voorkeur voor het laten overkomen van een partner uit het land van herkomst. Deze huwelijkspatronen worden veel verklaard vanuit het afwijzen van de normen en waarden die in Nederland heersen (ook van te veel 'vernederlandste' leden van de eigen groep), een beperkt contact tussen autochtonen en allochtonen en de sociale controle van de omgeving, met name in wijken met een sterke concentratie van bevolking uit dezelfde etnische groep (zie Schoorl et al. 1994; Lindo en De Vries 1998). Verwacht wordt wel dat het aantal huwelijken tussen partners uit dezelfde etnische groep en die beiden in Nederland opgegroeid zijn, in de toekomst toe zal nemen, mede doordat de markt van potentiële kandidaten in Nederland steeds ruimer wordt.

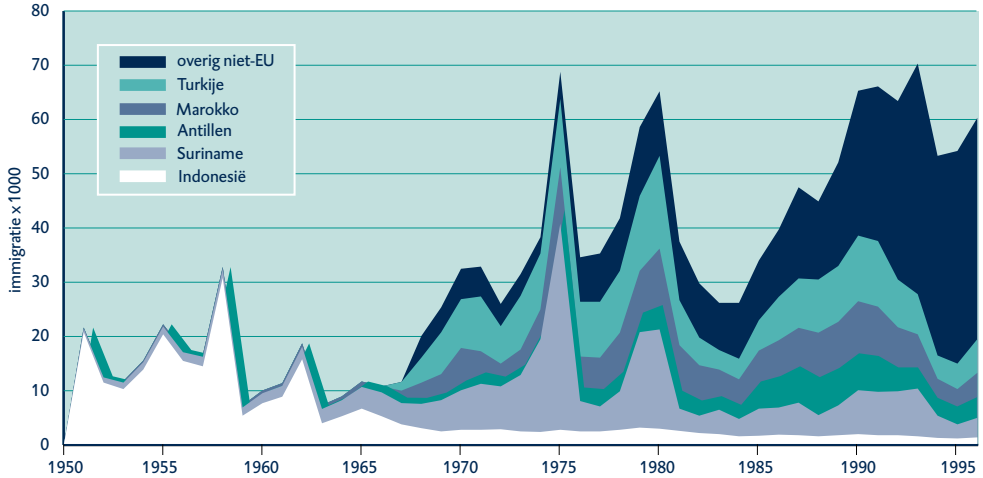
2.5 IMMIGRATIE EN DE VERANDERENDE NEDERLANDSE SAMENLEVING

Zoals gesteld in paragraaf 2.2, is de relatie tussen immigratie en de ontwikkeling van de Nederlandse multiculturele samenleving – in de enge, statistische zin – geen één op één relatie. De 'multiculturele' of 'multi-etnische' samenleving wordt hoofdzakelijk vereenzelvigd met migranten uit de niet-geïndustrialiseerde landen. Deze populatie is sterk in omvang toegenomen sinds in de jaren zeventig bleek dat de gastarbeiders in Nederland bleven en hun gezinnen lieten overkomen. Tot ver in de jaren tachtig was de culturele diversiteit in de Nederlandse samenleving eigenlijk synoniem met drie 'soorten' migratie en vier landen van herkomst: arbeidsmigratie en (daaruit voortkomende) volgmigratie (Turkse en Marokkaanse migranten) en migratie op basis van voormalige koloniale banden (Surinamers en Antillianen).

Met het ontstaan van een tweede, en zelfs al een derde, generatie van deze 'klas-sieke' groepen, maar met name door de sterke toename van de aantallen asiel-aanvragen vanaf het midden van de jaren tachtig, zijn de samenstelling en de aard van de Nederlandse samenleving en het aandeel van migranten daarin echter sterk aan het veranderen. In de eerste plaats zijn de aantallen migranten sterk toegenomen. Vanaf 1960 kent Nederland bijna constant een positief migratiesaldo, waarbij de aantallen per jaar, ondanks fluctuaties, een trendmatig gezien stijgende lijn vertonen. In de tweede plaats zijn de landen waarvandaan immigranten naar Nederland komen, in de loop van de tijd diverser geworden. Er is de afgelopen dertig jaar een enorme toename geweest in het aantal landen van herkomst. In 1971 bevonden zich nog slechts 28 verschillende nationaliteiten in Nederland, in 1983 was dit al opgelopen tot 69 en in 1998 tot 110 nationaliteiten (CBS 1971, 1984 en 1998). Ten derde nemen de initiële culturele verschillen tussen Nederland en deze groepen toe. Naast een instroom van migranten uit de Europese Unie en andere geavanceerde economieën wordt een groot deel van de groei namelijk veroorzaakt door grotere en kleinere groepen migranten uit de minder ontwikkelde economieën in Afrika en Azië. Er zijn grote verschillen tussen Nederland en de landen van herkomst – maar zeker ook tussen de herkomstlanden onderling – op het gebied van religie, visie op de maatschappij en de rol van de staat, het gezin, de gemeenschap en het arbeidsproces. Binnen de populatie

asielmigranten gelden tevens grote verschillen in opleidingsniveau. Naast migranten met geen tot zeer weinig opleiding zijn er groepen als Iraniërs en Irakezen, die over het algemeen hoger opgeleid zijn, zij het dat hun diploma's vaak niet of matig gewaardeerd worden in Nederland. De redelijk overzichtelijke en grote groepen die vanuit de (gast)arbeidersmigratie naar Nederland kwamen, worden gaandeweg in grootte geëvenaard door een palet aan kleinere groepen die zich vanuit de gehele wereld in Nederland vestigen (zie figuur 2.2).

Figuur 2.2 Immigratie naar enkele belangrijke (groepen van) landen van nationaliteit c.q. geboorte



Bron: Van Wissen en De Beer (2000: 150).

Deze grotere culturele diversiteit in de Nederlandse samenleving zal waarschijnlijk duurzamer blijken dan voorheen. Door een aantal factoren is assimilatie in de ontvangende samenleving minder vanzelfsprekend geworden. Bij een belangrijk deel van de immigranten is sprake van een grote initiële culturele afstand tussen land van herkomst en de ontvangende samenleving. Bovendien zijn de mogelijkheden om transnationale betrekkingen te onderhouden met het land of de streek van herkomst verbeterd door transport en communicatiemiddelen. Hierbij gaat het zowel om telefoon, video en tv als bron van informatie over en weer als om de mogelijkheden van vakantie-reizen naar het land van herkomst om banden in stand te houden (Wilterdink 1998).

Een andere factor die de duurzaamheid van culturele diversiteit in Nederland versterkt, ligt in de manier waarop transnationale processen het internationale met het lokale verbinden. transnationale gemeenschappen ontstaan en worden in stand gehouden die vaak niet alleen staten, maar veel kleinere eenheden als familie-, dorps- of streekverbanden met elkaar verbinden. Dit zal ervoor zorgen dat een in essentie internationaal fenomeen een zeer specifieke lokale neerslag krijgt. De omvang van de migratie uit bepaalde landen en streken en de concentratie daarvan in steden en bepaalde stadswijken hebben het mogelijk gemaakt dat migranten zich sterk op land- en streekgenoten oriënteren en groepen met

eigen organisaties en voorzieningen vormen (Wilterdink 1998). Dit fenomeen geldt in eerste instantie voor de grote, ‘klassieke’ groepen, maar ook kleinere groepen zoeken elkaar in een land van vestiging op. Door processen van kettingmigratie strijken specifieke groepen op specifieke plaatsen neer, die op nationaal niveau misschien nauwelijks gewicht in de multiculturele schaal leggen, maar dat op lokaal niveau des te meer doen. Bekende voorbeelden zijn de Kaapverdianen die zich bijna uitsluitend in Rotterdam hebben gevestigd, de Ghanezen in de Bijlmer en het ontstaan van Chinatowns in de grote steden. Een problematisch voorbeeld van deze ontwikkeling is de recente migratie van laagopgeleide en problemen veroorzakende jonge Antillianen die in bepaalde wijken van Dordrecht en Rotterdam zijn neergestreken. Bij vele groepen asielmigranten doet zich een zelfde soort van concentratie in het vestigingspatroon voor, zij het dat het hier vaak om secundaire migratie gaat, na de oorspronkelijke, gespreide huisvesting van toegelaten vluchtelingen. Ook het overgrote deel van de nieuwe (asiel)migranten zal zich, als de ontwikkeling van het afgelopen decennium zich doorzet, vestigen in de randstad (De Valk et al. 2001: 55).

In de laatste plaats hebben de Nederlandse samenleving en politiek invloed uitgeoefend op de (perceptie van) de toenemende culturele diversiteit binnen de Nederlandse samenleving. Met de toename van de aantallen migranten en de toename van problemen in en met migrantengroepen is de publieke en politiek-bestuurlijke aandacht voor immigratie en integratie toegenomen. Pas nadat de arbeidsmigranten uit de jaren zestig en zeventig in Nederland bleken te blijven en in toenemende mate werkloos raakten, ontstond er begin jaren tachtig een minderhedenbeleid. Naarmate de aantallen begonnen te groeien, werd de grote toename van diversiteit als gevolg van asielmigratie steeds sterker onderwerp van debat en beleid. Veel West-Europese staten hebben in de vormgeving van hun beleid voor migranten niet expliciet aangestuurd op assimilatie, maar een ‘multicultureel’ beleid gevoerd dat ruimte gaf om de band met (de cultuur van) het land van herkomst in stand te houden (Broeders 2001; Faist 2000; Joppke 1999). Ook het Nederlandse beleid – zeker in de periode van ‘integratie met behoud van eigen identiteit’ – ging in deze richting. Achteraf gezien heeft dit er wellicht aan bijgedragen dat een culturele afstand tussen migranten en de Nederlandse samenleving in stand werd gehouden. Een ander mogelijk onbedoeld bijeffect van het minderhedenbeleid is dat de term ‘etnische minderheden’ bij voortduring werd gekoppeld aan en gaandeweg zelfs werd vereenzelvigd met een probleemcategorie. Rath (1992) spreekt in dit verband van een proces van *minorisering* in Nederland dat een meerderheid en (etnische) minderheden creëert, met alle gevolgen vandien voor de beeldvorming van de ‘multiculturele’ samenleving.¹ De moeizame aanpassing van nieuwkomers leidt op haar beurt ook tot een soms moeizame aanpassing van de ontvangende Nederlandse samenleving. De ‘Nederlandse tolerantie’ staat hierdoor onder druk.

2.6 TOEKOMSTVERWACHTINGEN

In de voorgaande paragrafen is een poging gedaan de achtergronden en de dynamiek van het immigratieproces in Nederland inzichtelijk te maken. In deze paragraaf wordt voorzichtig de blik naar de toekomst gericht. Voorspellen is een hachelijke zaak en het ligt dan ook niet in de bedoeling hier een uitgebreid beeld van de toekomstige immigratie uiteen te zetten. Gepoogd zal worden een aantal ontwikkelingen in kaart te brengen die van invloed zijn op de toekomstige immigratie naar Nederland.

Migratiedruk op Nederland blijft groot

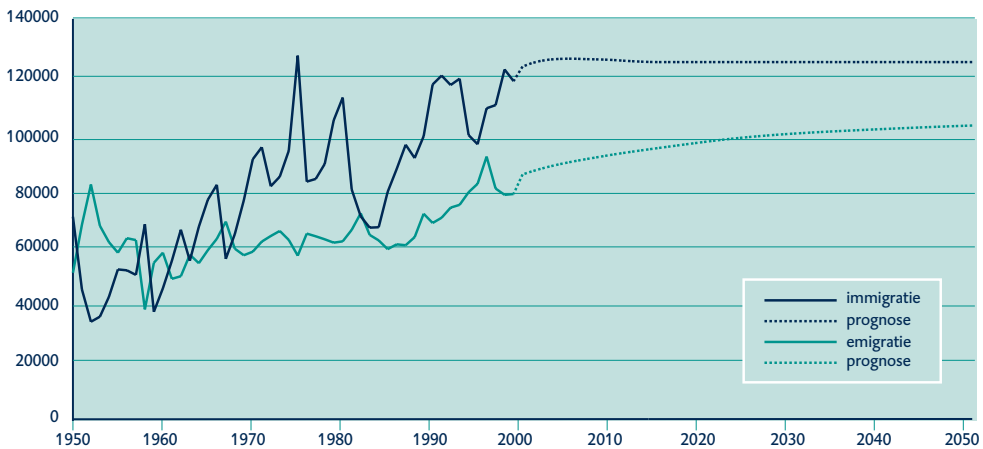
In de eerste plaats is het zeer waarschijnlijk dat de migratiedruk op Nederland en de andere West-Europese staten groot zal blijven. Voor een belangrijk deel gaat het hierbij om hoog opgeleide arbeidsmigranten en EU-burgers die naar Nederland komen als gevolg van de economische verwevenheid van Nederland en de voortschrijdende Europese integratie. Demografische en economische ontwikkelingen in andere delen van de wereld hebben echter ook effect op de Nederlandse situatie, waarbij twee verschillen tussen de westerse landen en de landen van de Derde Wereld van belang zijn. In de eerste plaats het verschil in demografische ontwikkelingen: de meeste westerse landen ondergaan nu en in de komende tijd een proces van vergrijzing terwijl in de landen van de derde wereld de bevolking sterk groeit, met naar verhouding zeer veel jongeren. In de tweede plaats zijn de welvaartsverschillen tussen beide groepen landen van belang. “Aangezien de verschillen in economische omstandigheden tussen enerzijds het rijke westen, en anderzijds de ontwikkelingslanden in Afrika en Azië zeer groot zijn en in de voorzienbare toekomst ook zeer groot zullen blijven, is de verwachting gerechtvaardigd dat de migratiedruk vanuit deze regio’s naar de Europese Unie onverminderd groot zal blijven” (Van Wissen en De Beer 2000: 158). De grote verschillen tussen het geïndustrialiseerde westen en de landen van de derde wereld zijn, in combinatie met de vooruitgang op het gebied van communicatie en transport, een belangrijke verklaring voor de groeiende migratie naar de westerse landen.²

Aantallen migranten naar Nederland nemen toe

Als gevolg van de migratiedruk zullen, volgens prognoses van het CBS, de aantallen migranten die naar Nederland komen, toenemen. Deze prognoses voor de omvang en samenstelling van de toekomstige migratie naar Nederland zijn gebaseerd op het doortrekken van huidige ontwikkelingen op basis van veronderstellingen over de verwachte migratieprocessen van verschillende bevolkingsgroepen en ontwikkelingen in Nederland. Benadrukt moeten worden dat deze prognoses met grote onzekerheidsmarges zijn omgeven.³ Het CBS verwacht dat de immigratie naar Nederland zich vanaf 2015 (de prognoses lopen tot en met 2050) zal stabiliseren op gemiddeld ongeveer 125.000 personen per jaar. De reden voor deze stabilisering is de veronderstelling dat er op de lange termijn een evenwicht zal ontstaan tussen de migratiedruk van – vooral arme – landen en het restrictieve toelatingsbeleid. De geldigheid van deze vooronderstelling kent echter een “relatief brede onzekerheidsmarge” (Wissen en De Beer 2000: 162).

Van deze immigranten zal ruim de helft (ongeveer 66.000) afkomstig zijn uit westerse landen, en de rest uit ontwikkelingslanden (Van Wissen en De Beer 2000: 164). De omvang van de immigratie naar Nederland zal zich volgens deze cijfers de komende jaren dus stabiliseren op een relatief hoog niveau van 125.000 immigranten (zie figuur 2.3). Het migratiesaldo in Nederland zal zich volgens de prognoses in de periode 1999-2050 nagenoeg halveren. Deze halvering is op het conto te schrijven van een verwachte toename van de emigratie. Ondanks een daling van de emigratiekansen voor sommige categorieën, zal volgens de prognose het totale aantal emigranten toenemen van 79 duizend in 1999 naar 100 duizend in 2050 (Wissen en De Beer 2000: 165). Deze zienswijze is voornamelijk gebaseerd op een toename van het aantal arbeidsmigranten uit de Europese Economische Ruimte, overig Europa (m.n. de tot de EU toetredende landen) en overige niet-Europese landen als de Verenigde Staten en Japan. In de prognose wordt verondersteld dat de emigratiekansen voor deze groepen migranten licht zullen stijgen, waardoor het totaal van de emigratie zal stijgen (Alders 2001).

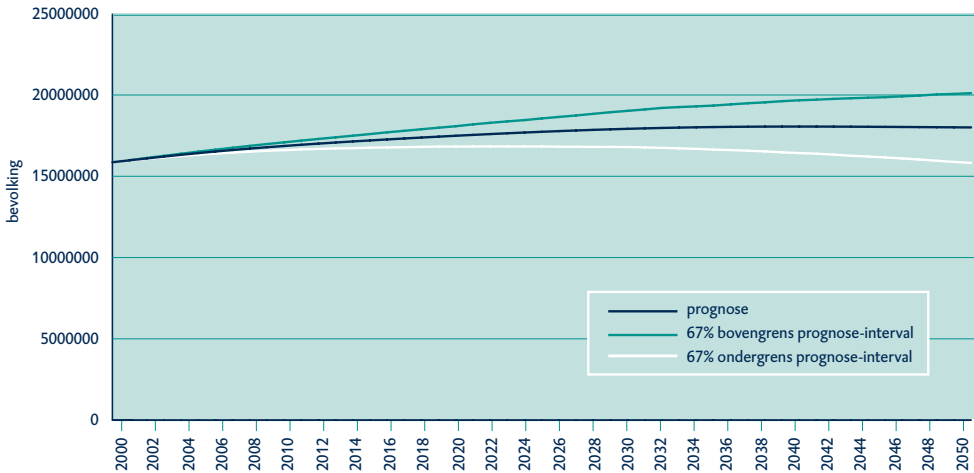
Figuur 2.3 Immigratie en emigratie, 1950-2050



Bron: Van Wissen en De Beer (2000: 164).

De prognoses voor immigratie en emigratie hebben uiteraard hun weerslag op de bevolkingsprognoses voor Nederland als geheel. Naast de geboorte- en sterfteontwikkeling is het migratiesaldo van grote invloed op de ontwikkeling van de bevolkingsomvang in Nederland. In figuur 2.4 is de bevolkingsprognose opgenomen. De variatie binnen de onder- en bovengrens van de 67-procent prognose-interval⁴ wordt mede bepaald door de cijfers voor immigratie en emigratie. Aangezien deze prognoses zijn gebaseerd op de verwachting dat het migratiesaldo de komende jaren zal gaan dalen, kan worden verwacht dat de bevolkingsomvang (*ceteris paribus*) aanzienlijk zal stijgen als het migratiesaldo structureel hoger uitvalt.

Figuur 2.4 Bevolkingsprognoses Nederland, 2000-2050



Bron: CBS Statline (bevolkingsprognose 2000-2050).

Diversiteit van de immigratie neemt toe

In de derde plaats zal de diversiteit van de migranten naar Nederland verder toenemen. Hoewel ook de vier ‘klassieke’ groepen in de komende jaren nog in omvang zullen groeien, zal het aandeel van de asielmigranten in de komende jaren steeds groter worden. Volgens de bevolkingsprognoses van het CBS zal de groep migranten uit de categorie ‘overige niet-westerse landen’ in 2020 van bijna even grote omvang zijn geworden als de ‘klassieke’ groepen uit het minderhedenbeleid. In 2050 zal deze groep de ‘klassieke’ groepen ruimschoots in omvang overtreffen (zie tabel 2.3).

Tabel 2.3 Prognose niet-westerse alloctonen in Nederland (totaal 1e en 2e generatie), 2000-2050 (in duizenden)

	2000	2010	2020	2050
Turken	309	381	428	505
Marokkanen	262	359	434	570
Surinamers	303	344	367	365
Ned. Antillen en Aruba	107	176	218	309
Overig niet-westers	428	774	1.144	2.145
Totaal niet-westers	1.409	2.034	2.591	3.894
Idem als % van de bevolking	9%	12%	15%	22%

Bron: CBS (maandstatistiek Bevolking, 2001: 3) en CBS bevolkingsprognose 2000-2050 (statline)

De toename van de diversiteit in termen van het aantal landen van herkomst zal in de komende tijd niet zo heel sterk meer kunnen groeien; het aantal landen dat in Nederland vertegenwoordigd is, is immers al zeer groot. Ieder voor zich zullen de groepen die tot op heden in de categorie ‘overig’ waren ondergebracht, in de

komende tijd in omvang toenemen. Hierbij zullen uiteraard aanzienlijke verschillen tussen groepen blijven bestaan. Binnen de omvangrijke categorie 'overig niet-westerse landen' zullen nieuwe 'kleine' en 'grote' groepen zoals Afghanen, Ethiopiërs, Eritreërs, Iraniërs, Somaliërs en Vietnamezen⁵ ontstaan. Met een toename van het belang van sommige van deze nieuwe groepen in de migratie naar Nederland kunnen ook de initiële culturele verschillen tussen Nederland en nieuwkomers toenemen. Ook naar opleidingsniveau zijn er verschillen tussen de nieuwe groepen onderling en tussen de nieuwe en oude groepen. Over het geheel genomen lijkt het opleidingsniveau van de asielmigranten hoger te liggen dan dat van de arbeidsmigranten, zij het dat diploma's in Nederland vaak niet of matig gewaardeerd worden (Van Den Tillaart et al. 2000). De culturele diversiteit en verschillen in opleidingsniveau van deze nieuwe groepen maken een einde aan de 'overzichtelijke' indeling van vier grote groepen die het beeld en het beleid in de voorgaande jaren gedomineerd heeft.

Het belang van volgmigratie en transnationale gemeenschappen

Volgmigratie en transnationale groepen zijn in het verleden sterk bepalend geweest voor de ontwikkeling van migratie naar Nederland; in de toekomst zal dit waarschijnlijk niet anders zijn. Het proces van volgmigratie blijkt voor uiteenlopende groepen namelijk op dezelfde manier te functioneren.

Recent onderzoek in zowel zendende als ontvangende landen bevestigt dat het proces van internationale migratie naar Europa voor migranten uit sociaal en cultureel geheel verschillende herkomstlanden globaal op dezelfde wijze verloopt: eerst zijn het vooral jonge mannen die vertrekken, veelal om economische redenen. Daarna volgen geleidelijk steeds meer vrouwen en kinderen om zich bij de reeds vertrokken partner of ouders te voegen. De aanwezigheid van partner kinderen, ouders, overige familieleden, vrienden of bekenden speelt een cruciale rol bij het verloop van het migratieproces. (Van Nimwegen en Beets 2000: 21)

De dynamiek van de volgmigratie staat echter niet op zichzelf, maar heeft te maken met de context en het beleid van de ontvangende staat. Van Wissen en De Beer wijzen er terecht op dat de migratieontwikkelingen in de nabije toekomst voor een belangrijk deel bepaald zullen worden door de mate waarin asielmigranten gebruik kunnen en zullen maken van de mogelijkheden tot gezinshereniging en -vorming (Van Wissen en De Beer 2000: 161). Van die groepen asielmigranten in Nederland die een behoorlijke omvang hebben of krijgen, mag evenwel verwacht worden dat zij door volgmigratie verder zullen groeien. Hierover is echter nog niet veel bekend. Uit een eerste onderzoek van het CBS blijkt wel dat de volgmigratie bij asielmigranten in vergelijking met de arbeidsmigranten vooralsnog kleiner van omvang is. Uit een onderzoek over de periode 1990-1996 blijkt dat per drie à vier asielmigranten één migrant naar Nederland komt in het kader van de gezinshereniging en of gezinsvorming (Nicolaas 1999). Het belang van transnationale gemeenschappen plaatst ook de 'algemene' migratiedruk in Afrika en Azië in een meer Nederlands perspectief. Zo zal de bevolkingsdruk in Noord-Afrika als geheel voor Nederland waarschijnlijk van minder belang zijn dan de bevolkingsdruk in Marokko, aangezien de grote

populatie Marokkanen in Nederland volgmigratie zal aantrekken en stimuleren. Frankrijk op zijn beurt zal onder dezelfde omstandigheden meer te maken krijgen met immigratie vanuit Algerije.

2.7 CONCLUSIES

Hoewel immigratie ook voor Nederland een fenomeen van alle tijden is, heeft de naoorlogse periode toch een ander karakter dan voorgaande periodes. Niet alleen is er sinds het begin van de jaren zeventig sprake van een aanzienlijk positief migratiesaldo, dat sinds aanvang jaren tachtig doorgaans een stijgende lijn vertoont, tevens is in deze periode de samenstelling van immigratiestromen diverser geworden. Mede doordat afstanden in betekenis zijn afgenomen, komen immigranten uit de meest uiteenlopende herkomstlanden en verschillen zij sterk op het gebied van cultuur, religie en opleidingsniveau, zowel onderling als ten opzichte van de hier gevestigde populatie.

Hoewel de diversiteit van de immigrantenpopulatie groot is, en het merendeel van de immigranten probleemloos in de Nederlandse samenleving opgaat, wordt immigratie in Nederland doorgaans niet positief gewaardeerd. Immigratie wordt veelal beoordeeld aan de hand van de integratieproblemen van bepaalde groepen immigranten, vaak uit de onderontwikkelde niet-westerse landen. Ook het minderhedenbeleid zelf kan onbedoeld hebben bijgedragen aan een ‘minorisering’ van deze groepen met minder gunstige gevolgen voor de beeldvorming van immigratie.

In de toekomst blijven onderliggende factoren die tot immigratie aanzetten – mondialisering, grote verschillen in welvaart en veiligheid –, bestaan; deze worden wellicht nog sterker. Te verwachten is daarom dat de immigratie een aanzienlijke omvang zal blijven behouden. Schattingen van deze toekomstige omvang zijn echter met grote onzekerheid omgeven. Wel is aannemelijk dat de immigratie een grote diversiteit naar herkomst, opleidingsniveau en culturele en religieuze achtergrond zal blijven vertonen. Transnationale banden, tussen groepen in het land van vestiging en in het land van herkomst, zullen ook in de toekomst processen van volgmigratie stimuleren en van invloed zijn op de immigratie naar Nederland.

NOTEN

- ¹ Rath redeneert dat het “ontstaan van ‘minderheidsgroepen’ en een ‘minderhedenvraagstuk’ in Nederland niet logisch volgt op immigratie of automatisch voortvloeit uit de culturele kenmerken van migranten, maar dat het inherent is aan de manier waarop de Nederlandse gemeenschap zichzelf vormt” (Rath 1992: 255)
- ² Hierbij moet echter wel aangemerkt worden dat de migratie vanuit de derde wereld naar de westerse landen slechts een fractie van de totale internationale migratie betreft; verreweg de meeste internationale migratie vindt plaats *tussen* de landen van de derde wereld (Van Nimwegen en Beets 2000).
- ³ Voor een uitgebreide uiteenzetting van de onzekerheden, veronderstellingen en marges bij de hier gebruikte prognoses (zie Van Wissen en De Beer 2000: 161-167).
- ⁴ De prognose-intervallen geven onder- en bovengrenzen aan, waarvan wordt aangenomen dat de kans 67% is dat de toekomstige waarde van het kerncijfer hiertussen zal liggen (CBS statline, bevolkingsprognose).
- ⁵ Deze groepen zijn onderwerp van het eerste door het Ministerie van BZK uitgezette onderzoek naar “nieuwe etnische groepen in Nederland”.

3 VREEMDELINGENBELEID

3.1 INLEIDING

Immigratie wordt voor een groot deel gestuurd door factoren met een eigen dynamiek, buiten de invloed van de staat. Hoofdstuk 2 heeft die dynamiek van de immigratie naar Nederland in kaart proberen te brengen. Hierbij komt echter, als een belangrijke en totnogtoe slechts zijdelings aangestipte factor, het Nederlandse beleid op het gebied van immigratie. Dat staat in dit hoofdstuk centraal.

Het Nederlandse toelatingsbeleid, de verwevenheid van dit beleid met het internationaal recht en de internationale organisaties en instituties die op dit terrein zijn ontstaan, beïnvloeden de migratiestromen naar Nederland. Afhankelijk van de economische omstandigheden, de perceptie van nationale belangen en de soorten migratiestromen kan het beleid in stelling worden gebracht om immigranten te weren of binnen te halen.

In de beheersing en het verminderen van migratiestromen vanuit de niet-geïndustrialiseerde wereld (waar het Nederlandse beleid zich de afgelopen decennia op richt) heeft het toelatingsbeleid zowel een directe als een indirecte werking. Het toelatingsbeleid sorteert een direct effect in die zin dat het letterlijk bepaalt wie tot het Nederlandse grondgebied wordt toegelaten. De laatste jaren wordt steeds meer duidelijk dat het toelatingsbeleid ook een indirect effect heeft op immigratiestromen. In de eerste plaats is het Nederlandse beleid, net als dat van andere Europese landen, tot ver over de grenzen bekend. Immigranten baseren zich op, vaak gekleurde en onvolledige, informatie van transnationale gemeenschappen of andere bronnen van informatie. In veel gevallen zijn echter met name de mensensmokkelaars goed op de hoogte van het beleid van de Europese staten en kiezen zij de weg van de minste weerstand op basis van vergelijking.¹ Vele asielzoekers die naar Nederland komen, en voor zover bekend grote groepen van illegale migranten, maken in meerdere of mindere mate gebruik van de diensten van deze mensensmokkelaars of 'reisagenten' (zie Doornheim 1996). Een 'afschrikkende werking' van een restrictief toelatingsbeleid of een 'aanzuigende werking' van een ruimhartig beleid is weliswaar nauwelijks meetbaar, maar lijkt toch een onmiskenbaar effect te hebben op de route van immigratiestromen.

In de tweede plaats heeft het toelatingsbeleid nog een ander indirect effect. Naar alle waarschijnlijkheid heeft de toenemende effectiviteit van het restrictieve beleid van de afgelopen jaren ervoor gezorgd dat migratiestromen zich enerzijds verleggen en anderzijds van karakter veranderen. Naarmate de legale wegen om naar het 'rijke Europa' te komen effectiever afgesneden worden, zal dat deel dat vastbesloten is om te migreren, zijn toevlucht zoeken tot illegale wegen. De hoge hordes die de westerse staten opwerpen, zullen er tevens voor zorgen dat (illegale) migratie naar Europa verder zal worden 'geprofessionaliseerd' en gecriminaliseerd. In de toekomst kan de route via mensensmokkelaars nog in belang toenemen.

Dit hoofdstuk gaat eerst kort in op de historische ontwikkeling van het Nederlandse toelatingsbeleid in drie onderscheiden periodes (par.3.2.). Vervolgens komen in paragraaf 3.3 tot en met 3.7 een aantal centrale thema's aan de orde die voor de toekomst van het toelatingsbeleid van belang zijn. Paragraaf 3.3. behandelt de toelating, opvang en terugkeer van asielzoekers in Nederland. Belangrijk is hierbij de nieuwe Vreemdelingenwet die in 2001 van kracht is geworden. Paragraaf 3.3 gaat over het beleid ten opzichte van gezinshereniging en gezinsvorming. De paragrafen 3.5 en 3.6 bespreken illegale migratie en het toenemende belang van mensensmokkelaars. Paragraaf 3.7 gaat kort in op het huidige debat over een nieuwe arbeidsimmigratie, die dankzij de bloeiende Europese economie en de vergrijzing van de Europese populaties weer op de agenda staat. Paragraaf 3.8 ten slotte beschouwt het Nederlandse immigratie- en toelatingsbeleid in zijn internationale en Europese context. Ter afsluiting van dit hoofdstuk wordt in de concluderende paragraaf 3.9 een aantal dilemma's belicht, gegeven de relatie tussen immigratie, integratie en de Nederlandse verzorgingsstaat.

3.2 DE HOOFDLIJNEN VAN HET NEDERLANDSE TOELATINGS- BELEID NA 1945

De naoorlogse immigratie en het beleid dat de Nederlandse overheid dienaangaande gevoerd heeft, kan grofweg in drie periodes ingedeeld worden. De eerste periode loopt van 1945 tot 1973, de tweede van 1973 tot ongeveer 1985 en de laatste loopt van 1985 tot nu.

De *periode 1945 – 1973* werd primair gekenmerkt door de dekolonisatie van Nederlands-Indië en de werving van de gastarbeiders. Zowel vlak na de oorlog als na de overdracht van de soevereiniteit kende Nederland een omvangrijke stroom immigranten vanuit voormalig Nederlands-Indië. De meest bepalende migratie voor deze periode was echter die van de gastarbeid. Waar de Nederlandse overheid er direct na de Tweede Wereldoorlog op gespitst was Nederlanders te laten emigreren, zorgde het succes van de wederopbouw voor een behoefte aan laaggeschoold personeel in de Nederlandse industrie (zie ook: Lucassen en Penninx 1995). De periode van de gastarbeid is de enige naoorlogse periode geweest waarin immigratie gestuurd werd door de vraag naar arbeid en het toelatingsbeleid op grote schaal als een systeem van insluiting fungeerde. In eerste instantie ging de werving van buitenlandse werknemers grotendeels buiten de overheid om. Werkgevers legden zelf de benodigde contacten om arbeiders uit Zuid-Europa en later Turkije en Marokko over te laten komen. Pas later nam de overheid het heft in handen en sloot zij wervingscontracten met deze landen. De krapte op de arbeidsmarkt en de werving van arbeidskracht werd als het ware een nationale kwestie. Parallel aan de officiële werving van arbeidsmigranten kwam echter ook een omvangrijke 'spontane' immigratiestroom op gang buiten de officiële kanalen om, dit zonder veel tegenspraak van de Nederlandse overheid.² Met de oliecrisis in 1973 werd het besluit genomen de arbeidsmigratie te stoppen.

De wervingsstop bracht twee zaken aan het licht. In de eerste plaats werd duidelijk dat de tijdelijkheidsgedachte die onder de werving had gelegen door de praktijk was ingehaald. De wervingsstop bracht een grote groep arbeidsmigranten, met name Turken en Marokkanen, aan het licht die in weerwil van de tijdelijkheidsgedachte al langere tijd in Nederland verbleven en tot dan in de statistieken verscholen waren geweest.

Door het stilvallen van de werving na de oliecrisis van 1973 werden deze langblijvers ineens veel zichtbaarder. De grote aantallen terugkeerders in eerdere jaren bleken namelijk een sterke samenhang te vertonen met de kort daarvoor geworven arbeiders: in de eerste jaren was de kans op terugkeer statistisch het hoogst. (Lucassen en Penninx 1995: 57)

In de tweede plaats creëerde de abrupte wervingsstop voor het eerst een grote groep illegalen in Nederland. In zekere zin had de overheid zichzelf in de voet geschoten door in de voorgaande periode de irreguliere ‘spontane’ arbeidsmigratie te gedogen: door de strikte naleving van de wervingsstop hadden de gelukszoekende arbeidsmigranten geen mogelijkheden meer zichzelf te legaliseren. Dat er als gevolg van de omslag in het beleid een aanzienlijke populatie illegalen gecreëerd was, bleek tijdens een éénmalige regularisatie in 1975, toen vijftienduizend illegalen in het bevolkingsregister bijgeschreven werden (De Beer 1998: 250).

In de *periode 1973-1985* zette de overheid in op een beperking van de migratie naar Nederland door middel van een restrictief beleid. Meer algemeen werd vanaf het midden van de jaren zeventig in alle landen van West-Europa een restrictief toelatingsbeleid gevoerd, met name voor migranten uit niet-westerse landen die zich ongevraagd meldden (TWCM 1995; Broeders 2001). Het toelatingsbeleid veranderde in deze periode effectief gezien van een systeem van insluiting naar een systeem van uitsluiting.

In weerwil van dit streven van de overheid groeide de populatie van de oorspronkelijke arbeidsmigranten echter sterk, als gevolg van de gezinshereniging. Het ‘recht’ op gezinshereniging is namelijk afgeleid van verschillende internationale verdragen³ waaraan de Nederlandse regering zich verbonden heeft, hetgeen de mogelijkheden om deze migratie in te dammen niet wegneemt, maar wel beperkt. Volgens het Europees Verdrag inzake de Rechten van de Mens (EVRM) kan een ieder die zich legaal in een van de landen van de Europese Unie of andere partners in de Raad van Europa heeft gevestigd, zich beroepen op het recht op familieleven (Doomernik et al. 1996). Van dit verdrag zijn zowel het recht op gezinshereniging als het recht op gezinsvorming als beginsel afgeleid.⁴ Ondanks de erkenning van deze internationale verplichting(en) heeft de overheid toch enige mate van beperkende regulering op dit terrein ingevoerd. Er werden eisen gesteld aan de huisvesting en het inkomen van de al in Nederland aanwezige partner. Hier golden wel verschillende eisen voor respectievelijk Nederlanders, EU-burgers en anderen. In 1993 zijn de vereisten voor niet EU-burgers verder aangescherpt. Van (niet EU) gezinsvormers werd verwacht dat zij ten minste drie jaar

legaal in Nederland verblijven. Voor gezinshereniging werd verder vastgesteld dat deze niet later dan drie jaar nadat de in Nederland wonende vreemdeling aan de daarvoor geldende eisen voldoet, mag plaatsvinden. Verder werden personen die geen recht op een permanent verblijf hebben, uitgesloten van het recht op gezinshereniging (Doomernik et al. 1996).⁵

In de genoemde periode 1973-1985 leidde ook de Nederlandse koloniale erfenis nog tot een omvangrijke migratie. Nadat de immigratiestroom van Surinamers vanaf 1965 begon te groeien en meer uit laagopgeleiden begon te bestaan, probeerde Nederland ook deze stroom in te dammen. Vanwege het *Statuut van het Koninkrijk* (1954), dat in één staatsburgerschap voor het gehele Koninkrijk voorzorg, was dit echter niet mogelijk zonder de medewerking van de Surinaamse autoriteiten. In de Nederlandse politiek werd steeds sterker de nadruk gelegd op een beperking van de migratie door middel van een nieuwe nationaliteitsregeling waarover in de aanloop op de Surinaamse onafhankelijkheid onderhandeld werd. Het uiteindelijke compromis – een overgangsregeling van vijf jaar (1975-1980) waarin een vrij verkeer van personen tussen Nederland en Suriname bleef bestaan – bleek een miscalculatie (Penninx 1998: 722). De ongelukkige combinatie tussen een streng restrictief Nederlands politiek debat, het grote enthousiasme voor migratie in Suriname en de, in retrospectief, vrij onbegrijpelijke overgangsregeling produceerde precies datgene dat de politiek had willen vermijden: een grootschalige Surinaamse migratie. Juist de Nederlandse retoriek over een streng beleid gaf in Suriname de indruk dat Nederland zijn deuren voorgoed zou sluiten. Dit deed velen besluiten van de ‘laatste mogelijkheid’ gebruik te maken, eerst vlak voor de onafhankelijkheid in 1975 en daarna vlak voor het aflopen van de overgangsregeling in 1980.

Er zijn twee redenen om de *periode 1985-heden* te onderscheiden van de voorgaande periode, ondanks het feit dat de inzet van de overheid op een restrictief beleid onveranderd blijft. In de eerste plaats namen vanaf het midden van de jaren tachtig de aantallen asielzoekers die naar Nederland kwamen, een hoge vlucht. Ook worden de landen van herkomst meer divers en minder voorspelbaar (zie tabel 3.1). Asielzoekers zijn hiermee een van de belangrijkste categorieën immigranten naar Nederland geworden, zowel beleidsmatig als in de publieke discussie. In de tweede plaats kreeg in deze periode de Europese Unie een steeds grotere rol in de aangelegenheden van immigratie, zowel intern in de regulering van de migratie van EU-burgers tussen de verschillende lidstaten als op het gebied van de asielmigratie.

Tabel 3.1 Aantallen asielaanvragen en belangrijkste landen van herkomst, 1980-1999.

Jaar	Asielaanvragen	Belangrijkste landen van herkomst
1980	976	1 Turkije 2 Ethiopië 3 Chili 4 Iran/Pakistan
1981	832	1 Ethiopië 2 Pakistan 3 Irak 4 Turkije
1982	840	1 Pakistan 2 Turkije 3 Irak 4 Ethiopië
1983	1.400	1 Suriname 2 Turkije 3 Pakistan 4 Sri Lanka
1984	2.304	1 Sri Lanka 2 Turkije 3 Iran 4 Suriname
1985	4.522	1 Sri Lanka 2 Turkije 3 Iran 4 Suriname
1986	3.650	1 Turkije 2 India 3 Afghanistan 4 Iran
1987	13.460	1 Ghana 2 India 3 Turkije 4 Zaïre
1988	7.486	1 Ghana 2 Ethiopië 3 Iran 4 India
1989	13.898	1 Somalië 2 Libanon 3 Polen 4 Ethiopië
1990	21.208	1 Sri Lanka 2 Roemenië 3 Iran 4 Somalië
1991	21.615	1 Joegoslavië 2 Sri Lanka 3 Iran 4 Somalië
1992	20.346	1 vm Joegoslavië 2 Somalië 3 Iran 4 Sri Lanka
1993	35.399	1 vm Joegoslavië 2 Somalië 3 Irak 4 Iran
1994	52.576	1 vm Joegoslavië 2 Iran 3 Somalië 4 vm Sovjet-Unie
1995	29.258	1 vm Joegoslavië 2 Somalië 3 Iran 4 Irak
1996	22.857	1 Irak 2 Afghanistan 3 vm Joegoslavië 4 vm Sovjet-Unie
1997	34.443	1 Irak 2 Afghanistan 3 vm Joegoslavië 4 vm Sovjet-Unie
1998	45.217	1 vm Joegoslavië 2 Irak 3 Afghanistan 4 vm Sovjet-Unie
1999	42.729	1 vm Joegoslavië 2 Afghanistan 3 Irak 4 Somalië

Bron: Doornik et al. (1996: 27) en De Valk et al. (2001: 189).

Vanaf het midden van de jaren tachtig namen de aantallen asielzoekers die op eigen gelegenheid naar Nederland kwamen, als gezegd, sterker toe. Voorheen ging het voornamelijk om de zogenaamde uitgenodigde vluchtelingen, die al een status toegekend hadden gekregen via de Hoge Commissaris voor de vluchtelingen bij de Verenigde Naties (UNHCR). Hoewel het bij deze uitgenodigde vluchtelingen om kleine groepen ging, was de toelating toch vaak onderwerp van heftig debat⁶ tussen de verschillende ministeries die in een interdepartementale werkgroep over de toelating beslisten (Ten Doeschate 1994). Toen de aantallen 'spontane' asielmigranten nog relatief klein waren, gold ook voor deze groep dat er uitvoerige en vaak langdurige afwegingen werden gemaakt ten aanzien van de toelating. Met het stijgen van de aantallen 'spontane' asielzoekers kon de overheid zich echter de luxe van een uitgebreide *case-by-case* benadering niet meer veroorloven en werd het toelatingsbeleid steeds restrictiever van aard. Hoewel de overheid gebonden is aan het verdrag van Genève, waaraan eigenlijk nooit echt getornd wordt, ging men wel zoveel mogelijk op zoek naar de letter van het verdrag, om asielzoekers te weren of in ieder geval buiten de vluchtelingenstatus te houden. Met de verscherpingen in de interpretatie van het verdrag van Genève daalde het aantal toekenningen van de vluchtelingenstatus (relatief gezien), maar groeide tegelijkertijd het aantal statussen dat aan verschillende groepen toegekend wordt. Kuijer en Steenbergen schreven in 1996 hierover:

Waar het aantal verzoeken van vreemdelingen om toelating als vluchteling aanzienlijk toenam, daalde het percentage dat werd gehonoreerd even snel. Dit betekende echter niet dat er uiteindelijk ook minder asielzoekers in Nederland verblijf kregen. Zij kregen en krijgen namelijk in toenemende mate geen verblijfstitel als vluchteling (A-status) of asielgerechtigde (B-status)vii, maar een ‘gewone’ vergunning tot verblijf zonder beperkingen (C-status), of nog recenter een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (VTV). Een vluchtrelaas dat tien jaar geleden nog een A-status ‘opleverde’ is nu goed voor een C-status, of nog minder. (Kuijer en Steenbergen, in Doomernik et al. 1996: 31)

Deze wildgroei aan statussen was mede het gevolg van de manier waarop Nederland de definitie van ‘vluchteling’, en daarmee de toekenning van de A-status, in de loop der jaren had toegepast. Het was voor een vluchtelingenstatus in Nederland niet voldoende om tot een getroffen groep te behoren; om een A-status te krijgen diende men ook aan te tonen dat men *persoonlijk* vervolgd werd in de zin van het vluchtelingenverdrag. Deze zogenaamde *singling out doctrine*⁷ is volgens Spijkerboer en Vermeulen (1998: 30) nergens zo radicaal doorgevoerd als in Nederland. Een gevolg hiervan was dat het merendeel van de asielzoekers niet als verdragsvluchteling erkend werd, maar om uiteenlopende redenen van humanitaire aard ook niet teruggestuurd kon worden en derhalve een secundaire, al dan niet tijdelijke, status kreeg. Aangezien aan de verschillende statussen verschillende rechten en plichten verbonden waren, had dit bijgedragen aan het aantal bezwaren en gerechtelijke procedures om een betere status te verkrijgen. Met name de VTV was een onzekere status, aangezien op elk moment kon worden bezien of de oorspronkelijke redenen voor toekenning nog van toepassing waren en de status gehandhaafd bleef (Doomernik et al. 1996).

In tabel 3.2 is een overzicht opgenomen van de toekenningen van de verschillende statussen en de afwijzingen van asielverzoeken in de periode 1988-1998. Helaas is het op basis van de beschikbare gegevens niet mogelijk de toe- en afwijzingen te relateren aan de instroomcijfers aangezien de procedures zich vaak

Tabel 3.2 Toekenningen en afwijzingen asielverzoeken 1988-1998

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Verdragsvluchtelingen											
Uitgenodigde vluchtelingen (A-status)	782	596	701	589	643	659	554	605	615	187	502
Individuele toekenningen A-status	589	1.032	694	775	4.923	10.338	6.654	7.980	8.806	6.630	2.356
Humanitaire statussen											
Vergunning tot Verblijf (VtV)	915	1.076	857	1.920	6.891	4.674	9.235	6.203	7.384	5.176	3.591
Voorlopige Vergunning tot Verblijf (VtV)	*	*	*	*	*	*	3.456	4.318	7.400	5.182	9.152
Afwijzingen	7.377	9.674	8.999	14.544	20.304	15.759	32.146	32.297	51.686	23.318	28.173

*Cijfers niet beschikbaar.

Bron: Muus (1999: 64).

uitstrekken over meerdere jaren. Het Ministerie van Justitie gaat er echter op basis van ‘productiecijfers’ van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) van uit dat ongeveer 17 tot 20 procent van de aanvragers een permanente of tijdelijke status voor verblijf in Nederland kreeg (zie bijvoorbeeld Ministerie van Justitie 2000). De precieze manier van berekening is echter niet duidelijk.

Op basis van een recent cohortenonderzoek van Doornbos en Groenendijk (2001) kan wel (voor het eerst) inzicht verschaft worden in de percentages toekenningen en afwijzingen (zie tabel 3.3). Het is interessant deze onderzoeksgegevens hier te presenteren, aangezien dit onderzoek zowel een aantal aannames bevestigt (statusinflatie) als ontkent (het percentage asielzoekers dat in Nederland een status krijgt). Bovendien geeft het inzicht in de mate waarin er door asielzoekers wordt ‘doorgeprocedeerd’ en in welke gevallen dit het vaakst voorkomt.

Het opvallendste resultaat is dat het percentage toekenningen aanzienlijk hoger ligt dan in het algemeen en officieel wordt aangenomen. Bijna 44 procent van de asielzoekers krijgt uiteindelijk een permanente of tijdelijke status toegewezen (‘gross general recognition rate’). Aangezien nog niet alle verzoeken zijn

Tabel 3.3 Verlijfsstatus van asielzoekers uit de cohorten 1995-1997, absolute aantallen en percentages van het aantal personen (situatie per juni 2000)

Uitkomst	Cohort				Totaal (N=84.068)	
	1995 (N=28.683)		1996 (N=21.798)		1997 (N=33.587)	
Vluchtelingenstatus (A-status)						
Eerste aanleg	3.410	2.906	2.807	9.123	10,9%	
Bezwaar	2.522	1.453	1.493	5.468	6,5%	
Beroep	188	163	114	465	0,6%	
Totaal	6.120	4.522	4.414	15.056		
Gross convention recognition rate	21,3%	20,7%	13,1%	18,0%		
Vergunning tot verblijf						
Eerste aanleg	1.658	1.311	1.609	4.578	5,4%	
Bezwaar	1.334	873	1.120	3.327	4,0%	
Beroep	493	252	93	838	1,0%	
Totaal	3.485	2.436	2.822	8.743	10,4%	
Voorwaardelijke vergunning tot verblijf						
Eerste aanleg	1.242	2.411	7.877	11.530	13,7%	
Bezwaar	1.025	261	169	1.455	1,7%	
Beroep	13	17	2	32	0,0%	
Totaal	2.280	2.689	8.048	13.017	15,4%	
Totaal	11.885	9.647	15.284	36.816		
Gross general recognition rate	41,4%	44,2%	45,5%	43,8%		

Bron: Doornbos en Groenendijk (2001: 248).

afgehandeld, verwachten de onderzoekers dat dit percentage nog iets zal oplopen. Ook uit eerdere, minder omvattende,⁹ onderzoeken van Doornheim en Dijkhoff (1995) en van de Algemene Rekenkamer (1999) komt naar voren dat het percentage asielzoekers dat een status krijgt, aanzienlijk hoger ligt dan doorgaans wordt aangenomen. Ook blijkt dat het totale percentage erkenningen over de gevolgde cohorten licht stijgt; de periode is echter te kort om van een trend te spreken. Nog een ontwikkeling die ook in tabel 3.2 duidelijk naar voren komt, wordt door deze cijfers bevestigd. Er is een sterke afname van het aantal verleende vluchtelingenstatussen (A-status) en vergunningen tot verblijf (VTV) ten gunste van de tijdelijke VTV-status. Het aandeel van de tijdelijke status stijgt over drie cohorten van 7,9 naar 24 procent van het totaal van de asielverzoeken. Tijdelijke opvang wordt dus meer en meer de norm, een ontwikkeling die ook in andere Europese landen te zien is (Broeders 2001). Ten derde blijkt uit de tabel dat doorprocederen, met name in de bezwaarfase, voor asielzoekers lonend is: 13,8 procent van de totale asielzoekerpopulatie verkreeg zijn status pas na bezwaar of beroep (omgerekend betekent dit dat ongeveer een derde van de totale populatie statushouders zijn status na bezwaar of beroep heeft gekregen). Uit het onderzoek blijkt dat asielzoekers in 64 procent van alle zaken bezwaar aantekenen tegen de beslissing in eerste aanleg. Opvallend daarbij is dat het hoogste percentage geldt voor asielzoekers die in eerste aanleg een tijdelijke VTV-status hebben gekregen, maar liefst 96 procent tekent bezwaar aan. Ter vergelijking: van diegenen die in eerste aanleg zijn afgewezen, tekent 'slechts' 64 procent bezwaar aan (Doornbos en Groenendijk 2001: 250).

In deze laatste periode, 1985-2001, werd met de toename van de aantallen asielzoekers en de vaak lange tijd waarin zij in de asielprocedure verwickeld waren, ook de opvang van asielzoekers een groter probleem. De opvang van asielzoekers is in die tijd steeds verder geprofessionaliseerd en gecentraliseerd. De decentrale ad-hoc-opvang in de grote steden die voor 1987 normaal was geweest, werd verlaten toen voor de grote groepen gevluchte Tamils een aparte regeling in werking trad. Deze zogenaamde 'bed-, brood- en badregeling' waarin de toegang tot de bijstand en andere faciliteiten afgeschaft werd, stond model voor de latere algemene Regeling Opvang Asielzoekers (ROA). Omdat Nederland niet te boek mocht komen te staan als een aantrekkelijk land voor asiel, werden de opvangfaciliteiten in de asielzoekerscentra en de decentrale ROA-huizen zo sober mogelijk gehouden. Vanuit dezelfde redenatie werd de toegang tot de bijstand vervangen door een zakgeldregeling en werden (en worden) asielzoekers en VTV-houders niet, of slechts mondjesmaat, tot de arbeidsmarkt toegelaten (Doomernik et al. 1996). In 1992 werd de opvang van asielzoekers door middel van het Nieuwe Toelatings- en Opvangmodel voor Asielzoekers (NTOM) nog verder geïnstitutionaliseerd en gecentraliseerd. Het nieuwe opvangmodel werd in 1994 aangevuld met de instelling van een aantal aanmeldcentra (AC's), waar door middel van een snelle selectie de mogelijk gegronde verzoeken van de evident niet-gegronde of niet-ontvankelijke verzoeken gescheiden moeten worden.

In dezelfde periode neemt ook de Europeanisering van het onderwerp immigratie toe. In de eerste plaats geldt dit voor het vrije verkeer van personen tussen de lidstaten van de Europese Unie zelf. De mogelijkheden en rechten van ‘intra-EU migranten’ zijn in de afgelopen jaren sterk toegenomen. Het recht van burgers van de EU-lidstaten om binnen de EU te migreren is gaandeweg losgeweekt van migratie in het kader van werk (‘free movement of economic agents’) naar een vrij verkeer dat gebaseerd is op het feit dat men burger is van één der lidstaten van de Unie (Koslowski 1998). Wat de migratie tussen de landen van de EU betreft is het systeem dus steeds inclusiever van aard geworden. Overigens blijkt Nederland een populair vestigingsland: in termen van EU-migratie bestaat hier al jaren een aanzienlijk vestigingsoverschot.

Europese regulering van migratie van buiten de Europese Unie staat in vergelijking hiermee nog in de kinderschoenen. De eerste contouren van dit systeem worden echter al wel zichtbaar en zij zijn in grote lijnen ook opgenomen in de Nederlandse wetgeving. De verdragen van Schengen (1985 en 1990) en de formele opname van het Schengen-systeem in het gemeenschapsrecht met de verdragen van Dublin en Amsterdam vormen de romp van een Europees immigratiebeleid. Het gezamenlijk beleid op dit gebied is tot stand gekomen in de periode waarin de meeste lidstaten gepreoccupeerd waren met de snelle toename van de aantallen asielzoekers. De Europese benadering van het immigratie- en asielvraagstuk is primair gericht op het terugdringen van de aantallen asielzoekers en illegale migranten en verschilt dan ook niet zoveel van die van de lidstaten zoals Nederland. Het gebruik van drie begrippen, en een ruime mate van overeenstemming over die begrippen, vormen de basis van een gezamenlijk instrumentarium in het asielvraagstuk.

- 1 In 1995 stelde de Europese raad van ministers een gemeenschappelijk standpunt betreffende de definitie voor vluchteling vast. De definitie sluit een grote groep uit: volgens het gemeenschappelijk standpunt vallen zij die vluchten voor burgeroorlog, algemeen gewapend conflict en vervolging door ‘non-state agents’, zoals militias buiten de categorie vluchteling (Koslowski 1998).
- 2 Het tweede leidende principe voor het asielbeleid van de meeste Europese landen is dat van de ‘veilige landen van herkomst’. Volgens dit principe wordt een aanvraag tot asiel ongegrond verklaard wanneer, volgens het land dat de aanvraag behandelt, het land in kwestie als veilig wordt beschouwd. Met veilig wordt dan bedoeld dat de civiele, politieke en mensenrechten hier afdoende zijn verankerd.
- 3 Het derde leidende principe is dat van het ‘derde land van ontvangst’ of ‘veilige derde landen principe’. Ingesteld om ‘asylum shopping’ tegen te gaan, verwijst dit principe naar de situatie waarin een asielzoeker het land is binnengekomen via een ander (niet-EU) land dat als veilig aangemerkt kan worden. Aangezien dit andere land veilig is, had de asielzoeker daar asiel moeten aanvragen en is het ontvangende land gerechtigd de asielzoeker daarheen terug te sturen.

In de jaren negentig werden, mede als gevolg van de Europese ontwikkelingen, wetten en regels op elkaar gestapeld om de migratiestromen naar Nederland te

kunnen reguleren en de aantallen asielzoekers te verminderen. In 1994 werden Aanmeldcentra ingesteld, die in een eerste schifting van de asielzaken de kansrijke asielverzoeken moesten scheiden van de niet-ontvankelijke en kennelijk ongegronde zaken. Eerst diende deze schifting in 24 uur te gebeuren, onlangs is dit verlengd tot 48 uur. In 1995 werden de principes 'veilige derde landen' en 'veilige landen van herkomst', gebaseerd op de overeenkomsten van Schengen en Dublin, bij wet vastgelegd. In 1999 trad de Wet Ongedocumenteerden in werking waarmee, onder voorwaarden en nooit alleen op basis van deze wet, asielverzoeken ongegrond verklaard kunnen worden als reis- en identiteitspapieren ontbreken. Andere voorbeelden zijn verder nog de verscherpingen in het visumbeleid en de verscherpingen van de sancties tegen vervoerders (zoals luchtvaart- en scheepvaartdiensten) die mensen zonder de vereiste papieren hebben vervoerd. Eigenlijk kunnen we hier spreken van een nieuwe 'generatie' maatregelen. Tezamen worden deze maatregelen wel het *weringsbeleid* genoemd, waaronder wordt verstaan: die maatregelen die erop gericht zijn te voorkomen dat potentiële asielzoekers het Nederlandse grondgebied kunnen bereiken om vervolgens een verzoek in te dienen, dan wel maatregelen die beogen hen niet toe te laten tot de procedure van asielbeoordeling (Doomernik et al. 1996: 27). Denkbaar is overigens dat met het optrekken van barrières om Nederland een selectie zal optreden van de personen die toch hierheen proberen te komen. Voornamelijk de meer bemiddelde mensen zullen in staat zijn zichzelf toegang tot de procedure te verschaffen al dan niet met de hulp van mensensmokkelaars en (valse) reispapieren. Het al dan niet beschikken over voldoende (financiële) middelen houdt uiteraard geen verband met het feit of iemand wel of niet aan vervolging blootstaat.

3.3 DE CENTRALE THEMA'S IN HET HUIDIGE TOELATINGSBELEID

In deze en de volgende paragrafen worden de problemen behandeld die spelen bij de inrichting en uitvoer van het vreemdelingenbeleid. In deze paragraaf (3.3) gaat het om de belangrijkste 'knooppunten' in het beleid voor (asiel)vluchtelingen. Dit zijn respectievelijk de procedures en statusverlening, de opvang en de integratie dan wel de terugkeer van (afgewezen) vluchtelingen. In de paragrafen die hierop volgen, worden andere thema's aangaande het vreemdelingenbeleid behandeld.

3.3.1 VLUCHTELINGENPROBLEMATIEK

Hoewel, zeker in aantallen gemeten, asielzoekers niet de omvangrijkste groep immigranten in Nederland zijn (zie hfdst. 2) domineert deze groep, als gezegd, de aandacht van de politiek en de media. Vreemdelingenbeleid is in de publieke discussie nagenoeg gelijkgesteld aan vluchtelingen- of asielzoekersbeleid. De Vreemdelingenwet 2000, die per 1 april 2001 in werking trad, getuigt hiervan. Bijna alle belangrijke aanpassingen in de wet zijn erop gericht de knelpunten in de asielketen aan te pakken. Deze knelpunten liggen eigenlijk op alle hoofdonderdelen van de asielprocedure: de (juridische) procedure, de opvang van asiel-

zoekers, en het sluitstuk van de keten: integratie voor hen die toegelaten worden en de terugkeer van hen die afgewezen zijn. In de volgende paragrafen worden de belangrijkste knelpunten in de asielketen besproken. Aangezien de Vreemdelingenwet 2000 zijn vuurdoop in de komende tijd moet krijgen en over de werking nog niets bekend is, worden de belangrijkste wijzigingen in de wet en hun beoogde effect aan de hand van knelpunten gezien.

Bij het vraagstuk van de asielmigratie is de samenhang tussen immigratie, integratie en de verzorgingsstaat complex. In het vreemdelingenbeleid is het uitgangspunt dat het merendeel van de asielzoekers volgens de Nederlandse regels geen recht heeft op een verblijfsstatus. Het is de inzet van de overheid deze mensen buiten de Nederlandse maatschappij en de reguliere verzorgingsstaat te houden, om hun terugkeer of doorreis te vergemakkelijken. De verzorgingsstaat dient niet belast te worden met mensen die hier niet 'thuishoren'. De opvang van asielzoekers is derhalve geregeld in een apart systeem van opvang buiten de reguliere verzorgingsstaat. In essentie wordt een voorportaal of een wachtkamer tot de Nederlandse samenleving ingericht. Ook de groep asielzoekers die uiteindelijk een status toegekend krijgt, wordt, soms voor zeer lange tijd, in deze opvang ondergebracht. Het systeem van de opvang dat bijna tegen de integratie van de asielzoeker in de Nederlandse maatschappij gericht lijkt, slaat voor de toegelaten vluchteling 180 graden om, naar de verplichting te integreren. Dat het systeem van een voorportaal haaks staat op het systeem van integratie is met name van belang naar gelang de tijd die asielzoekers in de opvang doorbrengen, toeneemt. In dit perspectief kan het verlenen van een tijdelijke status als een halfslachtige verlenging van het voorportaal worden gezien.

3.3.2 ASIEL: PROCEDURES EN STATUSVERLENING

Een van de grootste knelpunten in de Nederlandse asielketen is de lange duur van de procedures. Voor de lengte van de procedure zijn twee belangrijke oorzaken. Ten eerste wordt vaak bezwaar of beroep aangetekend tegen de (negatieve) besluiten van de IND. Een tweede belangrijke reden voor de lange duur van de procedure is gelegen in het zogenaamde 'doorprocederen' voor een betere status. Doordat aan de verschillende Nederlandse statussen verschillende rechten en plichten verbonden waren, was het aantrekkelijk door te procederen voor een hogere status waaraan meer rechten en rechtszekerheid verbonden waren. De Vreemdelingenwet 2000 beoogt de procedures te bekorten door middel van de volgende drie veranderingen:

- 1 een beslissing binnen 6 maanden (inspanning van de IND);
- 2 vervallen van de mogelijkheid tot bezwaar;
- 3 invoering van één enkele status voor asiel.

Ad 1 Een beslissing binnen 6 maanden (inspanning van de IND)

In de eerste plaats moet de versnelling bereikt worden door de beslistermijn voor de afhandeling van een asielaanvraag op 6 maanden te leggen. Dit is geen nieuw beleid – het streven naar een beschikking binnen 6 maanden was in de oude wet

ook al het uitgangspunt –, maar een inspanningsverplichting van de IND die wel apart vermeld wordt in de Memorie van Toelichting. Een algehele versnelling van de asielprocedure zit niet alleen in het werk van de IND maar ook in de snelheid van het werk van de Vreemdelingenkamer (beroep) en de Raad van State (hoger beroep). De versnelling staat voor een deel op zichzelf (veranderingen binnen de organisatie) maar is ook deels gebaseerd op de verwachte werking van de twee andere maatregelen. Op de beslistermijn van zes maanden zijn in de wet echter ook uitzonderingen geformuleerd. In de eerste plaats kan in individuele gevallen de beslistermijn van de IND met zes maanden verlengd worden. In de tweede plaats kan de beslistermijn door middel van een ‘besluitmoratorium’ met maximaal een jaar worden verlengd tot anderhalf jaar. Deze mogelijkheid kan worden gebruikt “indien naar verwachting voor een korte periode onzekerheid zal bestaan over de situatie in het land van herkomst, of indien de situatie in het land van herkomst naar verwachting op korte termijn zal verbeteren” (Ministerie van Justitie 2000: 2). Een andere reden kan zijn dat het aantal aanvragen uit een bepaald land of een bepaalde regio zo groot is (‘mass influx’), dat de IND daarop niet binnen de gestelde termijn van zes maanden kan reageren. Gedurende een besluitmoratorium hoeft de IND dus geen besluit te nemen over een asielverzoek.

Ad 2 Vervallen van de mogelijkheid tot bezwaar

Onder de Vreemdelingenwet 2000 verdwijnt het recht op het aantekenen van bezwaar tegen een beslissing in eerste aanleg. Wel staat de mogelijkheid tot beroep open bij de Vreemdelingenkamer en is een hoger beroep bij de Raad van State ingevoerd. Het laten vallen van de mogelijkheid van bezwaar stelt, ook naar eigen zeggen van het Ministerie van Justitie, wel hoge eisen aan de kwaliteit van de initiële beslissing van de IND. De beslissing over het hoger beroep mag, in tegenstelling tot het beroep, in de regel niet in Nederland afgewacht worden. Als de aanvraag van de vreemdeling (in beroep) wordt afgewezen moet hij Nederland verlaten. Opvang en andere voorzieningen worden beëindigd door middel van één meeromvattende beschikking. Als gevolg hiervan kunnen geen aparte procedures meer worden aangespannen tegen bijvoorbeeld de beëindiging van opvang, hetgeen voorheen wel mogelijk was. De versnelling van de procedure wordt echter nog wel geplaagd door een erfenis uit het verleden. Er is nog een ‘stuwmeer’ van oude asielzaken die vertragend kunnen werken op de invoering van de nieuwe wet en de gewenste versnelling in de weg kunnen staan. Er moet nog over ongeveer 75.000 asielverzoeken beslist worden onder het oude systeem (zie De Volkskrant, 21.3.2001).

Ad 3 Invoering van één enkele status voor asiel

De belangrijkste verandering in de Vreemdelingenwet is echter het verdwijnen van de verschillende (al dan niet tijdelijke) statussen ten gunste van één enkele asielstatus. Per 1 april 2001 krijgt elke asielzoeker van wie de aanvraag wordt gehonoreerd *dezelfde tijdelijke* vergunning. De *grond* waarop asiel wordt verleend, blijft dezelfde variatie houden als ten tijde van het systeem van de verschillende statussen, zoals erkenning als verdragsvluchteling, toelating om humanitaire redenen, of toelating op grond van de algehele situatie in het land

van herkomst (categoraal).¹⁰ De *status* die verleend wordt, is echter voor alle categorieën hetzelfde. Elke toegelaten asielzoeker krijgt in eerste instantie een tijdelijke status voor ten hoogste drie jaar, die na die drie jaar omgezet kan worden in een vaste verblijfsstatus. Dit is het systeem van de zogenaamde volgtijdelijke status. Aan deze ene status is een uniform voorzieningenpakket gekoppeld. Dit voorzieningenpakket is gebaseerd op het pakket dat voorheen gekoppeld was aan de hoogste status, oftewel de vluchtelingenstatus. Alle statushouders hebben dezelfde rechten in de sfeer van werk, sociale zekerheid, gezinshereniging, studie en studiefinanciering, vluchtelingenpaspoort enzovoort, en wel op het niveau zoals het Vluchtelingenverdrag dit eist met betrekking tot verdragsvluchtelingen (Vermeulen 2000). Zowel voor de oud-VTV-statushouders als voor de houders van een oud-VVTV-status betekent dit een aanzienlijke verbetering van hun voorzieningenpakket. Door slechts één voorzieningenpakket toe te kennen, is er volgens de wetgever geen aanleiding meer om door te procederen voor een hogere status en hoopt men het aantal procedures aanzienlijk te verminderen. Er blijft echter nog wel een verschil bestaan tussen de verdragsvluchtelingen en de voormalig VTV'ers enerzijds en de voormalig VVTV'ers anderzijds. De grond waarop de status is verleend, bepaalt tevens de voorwaarden waaronder de status ingetrokken kan worden. Voor de A-status en de VTV-status geldt dat de situatie in het land van herkomst aangrijpend verbeterd moet zijn¹¹ maar van vreemdelingen die onder een categoriaal beschermingsbeleid vallen, kan de status ingetrokken worden als de staatssecretaris het beleid wijzigt (Spijkerboer 2000, 2001). Aangezien dit verschil pas relevant wordt bij verlenging of intrekking van de status, kan er waarschijnlijk niet over geprocedeerd worden. Wel bestaat het risico dat de procedures bij intrekking bijzonder gecompliceerd worden (Spijkerboer 2001).

De robuustheid van het systeem met één enkele status wordt veel breder in twijfel getrokken (TK 1999-2000, 26732, nr. 4; Holterman 2000; Doornbos en Groenendijk 2001). Opvallend daarbij is dat de wet zelf eigenlijk al een bres slaat in de 'eigen' eenheidstatus (Holterman 2000). Op basis van het besluitmoratorium kunnen eenvoudig categorieën asielzoekers worden gecreëerd die in de 'wacht' gezet worden (bijv. op basis van de situatie in het land van herkomst) en waarover voor een periode van maximaal twee jaar in het geheel geen besluit genomen zal worden. Aangezien zij hier wel mogen blijven, wordt er zo feitelijk een soort substatus gecreëerd. Juist het opdoeken van de VVTV-status – uniek in Europa – zal volgens Doornbos en Groenendijk toch weer leiden tot de behoefte van de overheid aan een lagere status 'onder' de verblijfsvergunning van asiel voor bepaalde tijd. Volgens hen zijn: "Formele of informele vormen van gedogen, al dan niet op basis van een besluitmoratorium, te verwachten" (Doornbos en Groenendijk 2001: 253). Spijkerboer komt op basis van deze en andere uitzonderingen in de wet zelfs op drie verschillende mogelijke vormen van 'titelloos' gedogen, naast het volgtijdelijke systeem (TK 1999-2000).

3.3.3 OPVANG VAN ASIELZOEKERS

De opvang van asielzoekers is in vele opzichten een soort voorportaal van de Nederlandse samenleving. Net als in de meeste andere Europese landen gaat het om een aparte opvang *in* het land van bestemming, maar grotendeels *buiten* de samenleving van dat land. De logica van de aparte opvang is gebaseerd op de assumptie dat het merendeel van de asielzoekers dat zich in de opvang bevindt, uiteindelijk niet in Nederland mag blijven en dus geacht wordt weer te vertrekken. In de praktijk blijkt echter een aanzienlijk groter deel dan in het algemeen aangenomen wordt toch te mogen blijven (zie par. 3.2). De aparte opvang is ook voor een deel gebouwd op de assumptie van zorgvuldige, maar vooral snelle procedures waarin de geldigheid van het asielverzoek beoordeeld wordt. Uit de vorige paragraaf bleek al dat dit in de meeste gevallen niet zo is. Procedures duren lang en bijgevolg verblijven veel asielzoekers (zeer) lang in de opvang; ook hierin is Nederland bepaald geen uitzondering onder de West-Europese landen (zie Broeders 2001). Of de procedures na de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 inderdaad versneld worden, is zeer te hopen maar staat nu nog niet vast.

De opvang van asielzoekers zelf heeft bovendien twee kanten. Enerzijds gaat het om de houding van de Nederlandse bevolking ten opzichte van asielzoekers en meer in het bijzonder ten opzichte van (de vestiging van) een asielzoekerscentrum in de buurt. De vestiging van een nieuw asielzoekerscentrum brengt niet zelden verzet en een *not-in-my-backyard*-gevoel teweeg onder de lokale bevolking. Het vinden van draagvlak onder de (Nederlandse) bevolking voor de vestiging van een asielzoekerscentrum blijkt vaak een lastige opgave te zijn. Anderzijds is het gevoeglijk bekend dat de opvang in asielzoekerscentra, zeker als het gaat om lange periodes, negatieve effecten heeft op de asielzoekers zelf. De opvangstructuur zet asielzoekers in grote mate apart van de Nederlandse samenleving. Bij het zoeken naar locaties worden asielzoekerscentra opvallend vaak geprojecteerd langs gemeentegrenzen en vervoersassen of op industrieterreinen (Herweijer et al. 1999). Vaak worden de asielzoekers ondergebracht in grote complexen als leegstaande kazernes en andere grote gebouwen of er worden noodconstructies gebruikt, zoals huisjes in vakantieparken en tijdelijke ‘asiel-dorpen’ bestaande uit caravans.

Ook worden asielzoekers op een meer subtiele manier buiten de reguliere maatschappij en verzorgingsstaat gehouden. Asielzoekerscentra kennen een eigen infrastructuur met allerlei voorzieningen en tot op zekere hoogte een aparte vorm van een beperkte verzorgingsstaat (in de zin van speciale gezondheidszorg, een apart ‘zakgeldstelsel’, enz.). In essentie worden mensen voor een groot deel afhankelijk gemaakt van de voorzieningen die geboden worden en krijgen zij weinig kansen om een eigen zelfredzaamheid te behouden dan wel op te bouwen gedurende de periode in de opvang. De asielopvang in Nederland is weliswaar van een relatief hoog niveau, maar heeft zo tegelijkertijd een sterk hospitaliserende werking (TWCM 1995; Herweijer et al. 1999). In 1995 concludeerde de Tijdelijke Wetenschappelijke Commissie Minderhedenbeleid het volgende:

Het beleid voor asielzoekers die nog geen officiële status hebben gekregen, belemmert of verbiedt toerustingactiviteiten. De betreffende personen worden voor de statusverlening ontmoedigd activiteiten te ondernemen, terwijl na de statusverlening van hen nu juist verlangd wordt dat zij zich hiervoor sterk inspinnen. Het probleem zit hem vooral in de lange wachtperiode: deze leidt niet alleen bij de betreffende personen tot psychologische problemen (waaronder ‘hospitalisatie-effecten’), maar moet ook vanuit het beleid als onderbenutting van mogelijkheden worden gezien. (TWCM 1995: 51)

Hoewel het beleid van het Centraal Opvangorgaan Asielzoekers (COA) de afgelopen tijd meer is gericht op de zelfredzaamheid van asielzoekers brengt het systeem van grootschalige centrale opvang dit soort problemen bijna onvermijdelijk met zich mee. De metafoer van het voorportaal gaat hier dan ook onverkort op. De inrichting van de opvang is zo vorm gegeven dat asielzoekers zoveel mogelijk buiten de maatschappij staan. De bedoeling hiervan is om asielzoekers van wie het verzoek uiteindelijk afgewezen zal worden, niet te laten wortelen in de Nederlandse maatschappij. Dit geldt evenwel ook onverkort voor diegenen die uiteindelijk wel een status toegekend krijgen en van wie vervolgens wordt verwacht dat zij zo snel mogelijk hun plaats vinden in de Nederlandse maatschappij.

3.3.4 UITSTROOM UIT DE OPVANG: INTEGRATIE EN TERUGKEER

De asielketen heeft in essentie twee mogelijke uitkomsten. Of men krijgt een status toegewezen en stroomt door in de Nederlandse maatschappij, of men wordt afgewezen, de voorzieningen worden beëindigd en men wordt geacht terug te keren naar het land van herkomst of door te reizen naar een ander (niet-EU) land.

Hierboven is al het een en ander gezegd over de gebrekkige aansluiting tussen de opvang van asielzoekers en het proces van integratie dat hierop volgt voor de statushouders. Elke inspanning die de asielprocedure kan versnellen en de opvang van kansrijke asielzoekers kan verkorten, zal uiteraard de participatie van deze groep in de Nederlandse samenleving ten goede komen. Wanneer echter tijdens de opvang activiteiten worden toegestaan of bevorderd die voorbereiden op een verblijf in Nederland, komt dit neer op investeren in een groep van wie een deel uiteindelijk afgewezen zal worden en dus geen verdere bijdrage aan de Nederlandse samenleving zal leveren. Bovendien kunnen aldus bij niet-kansrijken verkeerde verwachtingen worden gewekt over de uitkomst van de procedure. Er zijn echter ook argumenten die wel pleiten voor een meer tegemoetkomende houding. In de praktijk blijkt dat vele asielzoekers lang in de procedure en in de opvang verblijven, hetgeen een negatief effect heeft op de zelfredzaamheid en de ondernemingsgeest in de algemene zin. De aansluiting op de Nederlandse voorzieningen voor integratie (zoals de WIN) blijkt in de praktijk lastig, hetgeen door een voortraject in de opvang wellicht verbeterd kan worden. Verder blijkt nog dat hoog opgeleide asielzoekers, als zij al werk vinden, in de meeste gevallen ver beneden hun kwalificaties werken (zie Van den Tillaart 2000). De waardering van in het buitenland behaalde diploma's is een probleem in Nederland.¹² Ook dit zou een aanknopingspunt kunnen zijn om vanuit het oogpunt van

toekomstige integratie in Nederland zo vroeg mogelijk aandacht aan te besteden aan opleiding (zie voor deze thematiek verder hfdst. 5 en 6).

Een laatste punt van aandacht in het kader van de aansluiting op integratie is de nieuwe asielstatus in de Vreemdelingenwet 2000. De volgtijdelijke status kan, vanwege de tijdelijkheid van de eerste drie jaar, als mogelijk bijeffect hebben dat asielzoekers een afwachtende houding aannemen ten aanzien van hun participatie in de Nederlandse samenleving. Onzekerheid over de toekomst en over de vraag of men in Nederland zal mogen blijven, zal niet bijdragen aan de motivatie voor het integratietraject. Dit zou met name schadelijk zijn voor de verdragsvluchtelingen en de voormalig VTV'ers, die grote kans hebben uiteindelijk te mogen blijven. Voor de voormalige VVTV'ers kan zich een tegengesteld effect voordoen. Bij deze groep is het de bedoeling de optie van terugkeer voor minimaal drie jaar open te houden. De volgtijdelijke status en het daaraan gekoppelde voorzieningenpakket geeft hun echter de maximale mogelijkheden om te participeren in de Nederlandse samenleving, inclusief het recht op gezinshereniging. Naarmate mensen er meer in geslaagd zijn een plaats te verwerven in de Nederlandse samenleving, is de verwijdering na beëindiging van de status uiteraard alleen maar moeilijker (vergelijk de problemen rondom de uitzetting van de familie Gümüs in Amsterdam).

Terugkeerbeleid

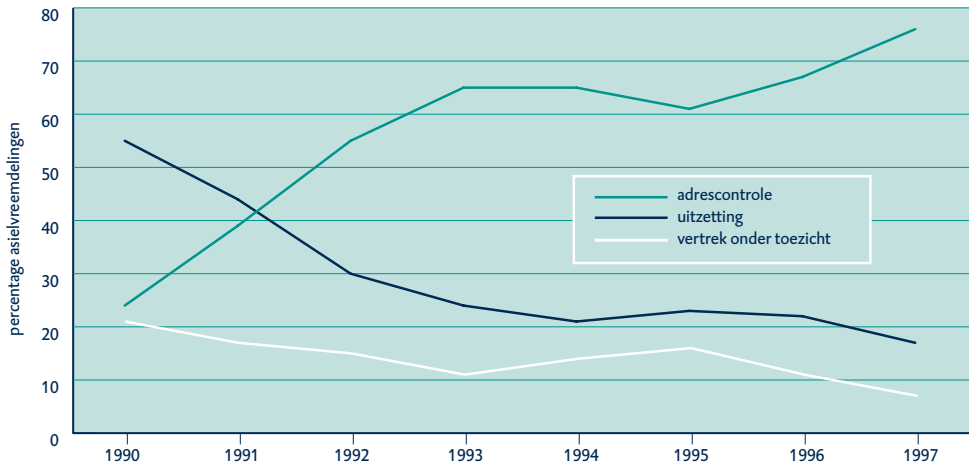
Het terugkeerbeleid is het sluitstuk van het vreemdelingenbeleid en tevens één van de meest omstreden onderdelen. Het Nederlandse terugkeerbeleid is gestoeld op de eigen verantwoordelijkheid van de asielzoeker. De redenatie is dat de asielzoeker op eigen kracht naar Nederland gekomen is, en dus op eigen kracht ook weer terug of door zou moeten reizen (Ministerie van Justitie 2000). Dit uitgangspunt is bij alle recente wijzigingen van het terugkeerbeleid niet veranderd. Nederland kent dus geen structureel uitzettingsbeleid als onderdeel van het terugkeerbeleid aan het einde van de asielketen. Feitelijk gezien wordt maar een zeer beperkte groep daadwerkelijk uitgezet, de overgrote meerderheid 'verdwijnt' met onbekende bestemming.

Volgens de hoofdregel van het beleid moet de afgewezen asielzoeker Nederland binnen vier weken op eigen gelegenheid verlaten hebben. Na afloop van deze termijn wordt een adrescontrole uitgevoerd. Indien de vreemdeling niet meer op het laatst bekende adres aanwezig is, wordt hij geregistreerd als *administratief verwijderd*, hetgeen meestal een 'vertrek met onbekende bestemming' (mob) inhoudt. Het overgrote deel van de uitgeprocedeerde asielzoekers wordt inderdaad administratief verwijderd. Vertrek onder dwang is een uitzondering en kan worden uitgevoerd door middel van uitzetting of vertrek onder toezicht.

Uitzetting wil doorgaans zeggen dat de vreemdeling onder begeleiding van de Koninklijke Marechaussee of de IND over de grens wordt gezet en eventueel naar het betrokken land wordt vervoerd. In het geval van vertrek onder toezicht mag de vreemdeling op eigen gelegenheid uit Nederland vertrekken, maar diens reisdocument wordt ingenomen en – ter controle op het vertrek – op de doorlaatpost waarlangs deze het land verlaat weer teruggegeven. (Algemene Rekenkamer 1999: 8)

Uit figuur 3.1 blijkt dat het merendeel van de uitgeprocedeerde asielzoekers in Nederland administratief verwijderd wordt. Bij deze figuur moet wel aangemerkt worden dat de absolute aantallen uitgezette en onder toezicht vertrokken afgewezen asielzoekers in de jaren '90 licht zijn opgelopen.¹³

Figuur 3.1 Percentage teruggekeerde asielzoekers via adrescontrole (=mob), uitzetting en toezicht van het totaal aantal verwijderde asielzoekers



Bron: Algemene Rekenkamer (1999: 15).

Hoewel het hoge aandeel 'administratief verwijderden' overeenkomt met de doelstelling van de eigen verantwoordelijkheid van de afgewezen asielzoeker, is het niet te bepalen of deze personen echt het land hebben verlaten. Het blijft de vraag of een deel van de afgewezen asielzoekers illegaal in Nederland (ver)blijft. Deze vraag is op basis van de gegevens van de bij asiel en terugkeer betrokken organisaties bevestigend noch ontkennend te beantwoorden (Algemene Rekenkamer 1999: 21). De meeste uitgeprocedeerde asielzoekers die niet op eigen gelegenheid 'vertrekken', zijn de moeilijke gevallen; de zogenaamde *beleidsmatig* of *technisch* moeilijk verwijderbare gevallen. Beleidsmatig moeilijk verwijderbaar zijn die afgewezenen die vanwege de algehele situatie in hun eigen land niet terug kunnen. Deze personen hebben geen vertrekplicht en mogen derhalve in de opvang blijven. Technisch moeilijk verwijderbaren kunnen niet worden teruggestuurd omdat niet vastgesteld kan worden uit welk land zij komen, waardoor geen enkel land hun de vereiste papieren wil geven, of omdat er geen reisverbindingen met het land van herkomst zijn. Het verwijdercentrum Ter Apel

is speciaal ingesteld voor technisch moeilijk verwijderbare afgewezen asielzoekers maar haalt de eigen doelstellingen voor terugkeer niet. Ook het terugkeerbureau van het IOM (International Organisation for Migration), dat helpt bij de vrijwillige terugkeer of doorreis, haalt de eigen doelstelling (in termen van aantallen) niet (Algemene Rekenkamer 1999: 16-17).

In de aanscherping van het terugkeerbeleid (Ministerie van Justitie, 1999) is de term 'vrijwillige' terugkeer verlaten. De ervaring had geleerd dat van vrijwilligheid niet echt sprake was.

Veeleer moet sprake zijn van een situatie waarin de vreemdeling inziet dat – nu toelating tot Nederland definitief is geweigerd – een verdere verlenging van het verblijf in Nederland niet langer als een reële optie beschouwd kan worden. Dit centrale uitgangspunt zal al bij de aanvang van de procedure in de Aanmeldcentra aan de vreemdeling kenbaar worden gemaakt. (Ministerie van Justitie 1999: 7)

Kort samengevat moet de opvang dus meer gaan functioneren als voorbereiding op de terugkeer en wordt er verder gerekend op het onaantrekkelijk maken van een illegaal verblijf in de Nederlandse samenleving. Het eerste wordt bereikt via het COA door middel van voorlichting en het instellen van terugkeerunits voor clusters van opvangcentra die de vreemdeling moeten begeleiden bij zijn terugkeer. Het COA moet meer een 'terugkeerorganisatie' worden. Het onaantrekkelijk maken van de Nederlandse samenleving wordt in de eerste plaats bereikt door alle voorzieningen stop te zetten. In de Vreemdelingenwet 2000 is een rigide termijn van 28 dagen opgenomen waarin de opvang beëindigd moet worden, als de asielzoeker geen rechten meer op opvang heeft. In de tweede plaats lijkt de onaantrekkelijkheid te steunen op het beleid dat gericht is op de uitsluiting van illegalen, zoals de Koppelingswet. Hoewel dat er niet staat, lijkt terugkeerbeleid dus voor een groot deel een beleid ter ontmoediging van illegaal verblijf geworden.

Het strenge beleid van de rijksoverheid moet op lokaal niveau vorm gegeven worden. Het niet-uitzetten van uitgeprocedeerde asielzoekers creëert in sommige gevallen echter juist problemen op het lokale niveau. Een deel van de mensen die 'met onbekende bestemming' vertrokken zijn, zal weer opduiken in de illegaliteit. De aantallen zijn onbekend, maar het is logisch ervan uit te gaan dat een deel, al dan niet tijdelijk, illegaal in Nederland zal verblijven. Met name de lokale autoriteiten zullen met dit probleem geconfronteerd worden. Uitgeprocedeerde asielzoekers worden geacht terug of door te reizen, maar komen in eerste instantie op straat te staan. Veel gemeenten gedogen nu al informele vormen van opvang door liefdadigheidsinstellingen en particulieren en soms worden deze organisaties door de lokale overheden gesubsidieerd. In de toekomst zal deze vorm van opvang zich waarschijnlijk uitbreiden om problemen van zwervers en schrijnende gevallen van mensen die op straat moeten leven, tegen te gaan. Tegenover het strenge asielbeleid van de nationale overheid zoeken lokale overheden naar oplossingen die zo min mogelijk strijdig zijn met nationale wetten, maar die tevens de

problemen van humanitaire aard en van openbare orde en veiligheid waarmee zij geconfronteerd worden, kunnen oplossen. De nationale en lokale overheid hebben verschillende belangen, maar zijn wel op elkaar aangewezen.¹⁴ Zo heeft de gemeente Groningen een ‘verwarmde wachtkamer’ ingesteld om het hoofd te bieden aan wat zij de ‘rafels van de Koppelingswet en Vreemdelingenwet’ noemt (Zie VNG magazine, 2.3.2001). In het geval van Groningen richt de opvang zich voornamelijk op die mensen die geen recht meer hebben op opvang, zoals asielzoekers die in de procedure van het hoger beroep zitten waarvan de uitslag niet in Nederland mag worden afgewacht. Ook andere gemeenten zullen wellicht dergelijke ‘oplossingen’ gaan zoeken als er meer illegale en uitgeprocedeerde asielzoekers op straat terechtkomen. Omgekeerd geven dit soort van lokale oplossingen ook weer hoop aan de uitgeprocedeerde asielzoeker en laat het ruimte voor calculerend gedrag. De signalen die door de Nederlandse overheid en maatschappij worden afgegeven, kunnen de verwijderbare asielzoeker het idee geven dat hij toch niet wordt uitgezet (Van Andel 1999).

Het terugkeerbeleid is bij uitstek een deel van het vreemdelingenbeleid dat onderdeel uit zou (moeten) uitmaken van een vertaling van ‘Nederland als immigratiesamenleving’ (zie hfdst. 8) in het buitenlands beleid. Een groot deel van de problemen met terugkeer heeft te maken met de opstelling van de landen van herkomst. Veel van deze landen willen niet of nauwelijks meewerken aan de terugname van uitgeprocedeerde asielzoekers en reageren traag of in het geheel niet op aanvragen voor reispapieren. Ook de relatie met de andere lidstaten van de EU verloopt in het geval van terugname van asielzoekers onder de verdragen van Dublin en Schengen vaak stroef. Volgens deze verdragen is het (EU)-land waar een asielzoeker het eerste aankwam, verantwoordelijk voor de behandeling van het asielverzoek. Als kan worden aangetoond dat de asielzoeker eerst in een ander EU-land is geweest, kan een verzoek tot terugname worden ingediend. Een groot deel van deze zogenaamde Schengen/Dublin-claims wordt echter niet gehonoreerd; in de periode 1995-1997 leidde slechts 36 procent van de claims tot een daadwerkelijke overdracht (Algemene Rekenkamer 1999). Zowel de problemen met de landen van herkomst als die met de landen van de EU zijn (mede) problemen die ressorteren onder het buitenlands beleid.

In het kader van een effectief (toekomstig) Europees immigratie- en asielbeleid is het van belang dat kernovereenkomsten als het verdrag van Dublin in de praktijk goed uitvoerbaar zijn. Ook de relatie met landen van herkomst en het sluiten van terug- en overnameverdragen behoort sinds het verdrag van Amsterdam in beginsel tot het gemeenschapsrecht (Ministerie van Buitenlandse Zaken/Ministerie van Justitie 2001). Binnen vijf jaar na inwerkingtreding dienen bovendien meer mogelijkheden te worden gecreëerd “voor de verwijdering van personen wie het recht op verblijf is geweigerd, door middel van een betere EU-coördinatie en de uitvoering van de overnameclausules (...)” (Actieplan Europese Raad en Commissie, geciteerd in Fernhout 1999: 92). Landen als Nederland en Duitsland zijn voorstanders van een grotere rol van de EU maar er is nog weinig overeenstemming tussen de lidstaten over de mate waarin terug- en overnameovereen-

komsten deel zijn van de doelstelling van een gemeenschappelijk immigratiebeleid. Het financiële gewicht van de EU kan wellicht een factor van belang zijn bij het onderhandelen over deze overeenkomsten, zoals onlangs bleek bij het afsluiten van een nieuw Lomé-akkoord (ter waarde van ongeveer 40 miljard gulden aan hulp en handel) waarin de EU op het laatste moment een terugname- en overnameclausule op liet nemen (zie Contrast, 12.4.2001). De specifieke invulling van deze clausule moet echter nog wel bilateraal of in Benelux-verband uitgewerkt worden. Ook de uitvoering van deze verdragen zal meer aandacht moeten krijgen, aangezien de daadwerkelijke terugkeercijfers “niet bijster imponerend” zijn (Fernhout 1999).

3.4 GEZINSHERENIGING EN GEZINSVORMING

De Nederlandse regels voor gezinshereniging en gezinsvorming zijn redelijk streng, maar worden wel beperkt door internationale verdragen. De voornaamste eisen binnen de nationale wetgeving, afgezien van de aard van de relatie en het bewijzen daarvan, worden gesteld aan het gezinslid dat zich in Nederland bevindt. Deze persoon moet al een bepaalde periode in Nederland verblijven (in het geval van gezinsvorming) en over een bepaald inkomen en passende huisvesting beschikken. Deze eisen zijn erop gericht te voorkomen dat de overgekomen gezinsleden/partner financieel door de Nederlandse belastingbetaler moeten worden ondersteund. De in Nederland verblijvende persoon – de referent – staat letterlijk garant voor gezin en partner. Bovendien is het van belang dat iemand die in het kader van gezinshereniging of vorming overkomt, in eerste instantie een afhankelijke verblijfsvergunning krijgt. Deze vergunning wordt jaarlijks verlengd afhankelijk van het voortduren van de relatie. Is de relatie niet meer intact en zijn er geen andere gronden voor zelfstandig verblijf in Nederland, dan volgt meestal geen verlenging (De Valk en Beets 2000). Pas na drie jaar kan deze persoon een eigen verblijfsvergunning krijgen. Het beleid biedt ten slotte de mogelijkheid toch tot toelating te besluiten vanwege klemmende redenen van humanitaire aard, ook al wordt niet aan alle geldende eisen voldaan.

De nationale wetgeving en de uitvoering daarvan moeten uiteraard in overeenstemming zijn met internationale verdragsverplichtingen. Het zijn vooral de rechtstreeks werkende verdragsbepalingen, die voorrang hebben boven (alle) nationale regels, die hier van belang zijn. Van deze heeft artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) veruit de grootste betekenis.¹⁵ Kort gezegd moet worden voldaan aan de rechtsbescherming die dit artikel aan vreemdelingen beoogt te geven, een en ander zoals uitgelegd door het Europese Hof en door de Nederlandse rechter (dit ondanks het feit dat het Europees Hof van de Rechten van de Mens herhaaldelijk heeft uitgesproken dat artikel 8 voor nationale staten geen algemene verplichting meebrengt om de domiciliekeuze van echtparen te eerbiedigen of om gezinshereniging op hun grondgebied mogelijk te maken door immigratie toe te staan). Formeel gezien bestaat er in het internationaal recht geen recht op gezinshereniging, maar wel een recht op een gezinsleven.

In de Vreemdelingenwet 2000 is, behalve procedures en verblijftitels, ook een aantal zaken voor gezinshereniging en gezinsvorming veranderd. In de eerste plaats is de inkomenseis aangescherpt. Voor gezinshereniging is de inkomenseis gesteld op 100 procent van de relevante bijstandnorm voor een echtpaar/gezin in de zin van de Algemene Bijstandswet. Voor sommigen (zoals de houders van de 'oude' A-status) is dit een verzwaring ten opzichte van de 70 procent die voorheen geëist werd. Uitzonderingen en vrijstellingen zijn geschrapt. Een verruiming lijkt het vervallen van de huisvestingseis, maar in de praktijk werd deze eis toch al niet gesteld.

Een reële verruiming, die een rechtstreeks gevolg is van de wens het doorprocederen te beperken, is wel dat asielzoekers die een categorale bescherming hebben gekregen in het kader van het landenbeleid (de vroegere vvtv'ers), nu ook recht hebben op gezinshereniging. In het volgtijdelijke systeem van de Vreemdelingenwet 2000 hebben alle statushouders immers dezelfde rechten op het niveau van wat voor de verdragsvluchteling vereist wordt. Mogelijk wordt hiermee een extra probleem op het gebied van de categorale bescherming geïntroduceerd, wanneer deze bescherming wordt ingetrokken terwijl gezinshereniging al heeft plaats gevonden. Meer in het algemeen gesteld is de verhouding tussen bescherming met een beperkte duur enerzijds en volledig op participatie gerichte rechten anderzijds problematisch en mogelijk conflictopwekkend (zie ook par. 3.3.4).

Ook bij het onderwerp gezinshereniging en met name gezinsvorming doet zich dus een ongemakkelijke relatie voor tussen immigratie en participatie. In het algemeen kan worden gesteld dat het beleid voor deze groepen restrictief is. Deels komt dit voort uit het Nederlandse belang van een restrictief toelatingsbeleid, in het bijzonder het economisch belang dat de nieuwkomers de staat geen speciale kosten bezorgen. De *gezinsvormende* migratie staat echter ook in het teken van een gevoel van onbehagen over de participatie van de betrokken groepen in de Nederlandse samenleving. Dit onbehagen houdt verband met de vrees voor een gesegmenteerde integratie of zelfs een volledige segmentatie binnen de Nederlandse samenleving. Door voortdurend een gezin te vormen met mensen uit het land, of de streek, van herkomst zou er weinig blijk zijn van een oriëntatie op de Nederlandse samenleving. Bovendien zal er dan steeds opnieuw een 'eerste' generatie migrant met een in Nederland opgegroeid persoon huwen, hetgeen nadelige gevolgen kan hebben voor de participatie van beide betrokken personen en de opvoeding van eventuele kinderen uit zo'n huwelijk. Dit sociaal-demografische patroon van gezinsvorming komt in Nederland met name voor bij Turken en Marokkanen (De Valk et al. 2001).

3.5 REISAGENTEN EN MENSENSMOKKELAARS

De aandacht voor mensensmokkelaars is relatief recent ontstaan en sterk toegenomen na de tragische verstikkingsdood van 58 gesmokkelde Chinezen in Dover. Hoewel het overduidelijk is dat echte oplossingen voor het probleem van de mensensmokkel alleen via een internationale aanpak gevonden kunnen worden,

is overeenstemming hierover moeilijk te krijgen. In paragraaf 3.8.4 wordt ingegaan op de internationale kant van de aanpak van mensensmokkel, in deze paragraaf gaat het om de Nederlandse inzichten en inspanningen.

In Nederland werd het delict mensensmokkel pas in 1993 strafbaar gesteld als gevolg van de verplichtingen die voortvloeiden uit de invoering van het Schengen-akkoord. In eerste instantie was de strafmaat slechts 1 jaar; later is deze verhoogd tot 4 jaar, onder meer om meer in de pas te lopen met omringende landen (Openbaar Ministerie 1996). Het verhogen van de strafmaat en andere maatregelen tegen mensensmokkel worden in het *Plan van aanpak mensensmokkel* (1996) van het Openbaar Ministerie voornamelijk in het kader van de beheersing van migratiestromen geplaatst: “De instroom van asielzoekers wordt zodoende voor een belangrijk gedeelte ‘gereguleerd’ door de activiteiten van mensensmokkelaars. De – strafrechtelijke – aanpak van mensensmokkelaars is daarmee een essentieel onderdeel geworden van de beheersing van migratiestromen” (blz. 5).

Het percentage asielzoekers dat (naar eigen zeggen) gebruik heeft gemaakt van een reisagent of een smokkelaar¹⁶ is zeer hoog. De percentages variëren van een gemiddelde van 70 procent voor alle asielzoekers tot percentages boven de 90 procent voor specifieke groepen als Afghanen in de periode 1998-1999 (Openbaar Ministerie 1996; Mensensmokkel Informatiegroep/INDIAC 1999).

De mensensmokkelorganisaties, niet de asielzoeker zelf, kiezen vaak het land van bestemming. Een van de belangrijkste verklaringen voor de toename van asielstromen uit bepaalde gebieden ligt volgens een tweetal onderzoeken¹⁷ van de IND dan ook in een samenspel van de aantrekkelijkheid van het Nederlandse beleid en de invloed van mensensmokkelaars. De redentie is als volgt: mensensmokkelaars kiezen voor Nederland als bestemmingsland op basis van het beleid en de (ruime) statusverlening voor de te smokkelen groep (INDIAC 2000; Mensensmokkel Informatiegroep/INDIAC 1999). Het beleid wordt als een van de belangrijkste pullfactoren gezien, zij het dat de pull via de mensensmokkelaars verloopt.

Juist vanwege het feit dat smokkelaars een belangrijke rol lijken te spelen in de richting en omvang van stromen asielzoekers die naar Nederland komen, worden veranderingen in het beleid als mogelijkheden gezien om stromen af te buigen. Wanneer het beleid in Nederland strenger wordt ten opzichte van asielzoekers uit bepaalde landen van herkomst zal, mede vanwege de invloed van informatie op mensensmokkelaars, de toestroom van asielzoekers uit dat land afnemen. De voornaamste conclusie van het rapport over mensensmokkel en reisroutes uit Irak en Afghanistan is dan ook dat mensensmokkelaars hun heil elders zoeken als reactie op de verminderde aantrekkelijkheid van Nederland.

De sterke daling in Nederland sinds het najaar van 1998 en de verschuivingen in Europa kunnen daarom mede verklaard worden door de reactie van reisagenten, smokkelaars en criminele samenwerkingsverbanden op de minder aantrekkelijke situatie in Nederland. *Nederland wordt vaker gemeden en men probeert het elders in Europa.* (Mensensmokkel Informatiegroep/INDIAC 1999: 41, cursivering toegevoegd)

Vanuit het perspectief van het terugbrengen van de aantallen asielverzoeken geeft de laatste zin al aan dat het hier om een oplossing op het nationale niveau gaat. Op het niveau van de EU is er niets veranderd; de ‘asielstroom’ slaat slechts in een andere lidstaat van de EU neer.

In plaats van een systeem van *lastendeling* tussen de EU-lidstaten ontstaat er zo een beleidscompetitie tussen de Europese staten die leidt tot *lastenverschuiving*. Bovendien maskeert het perspectief van de aantallen het feit dat de meeste asielzoekers aangewezen zijn op de diensten van reisagenten en mensensmokkelaars om de landen van de EU te bereiken. De vele verscherpingen in het beleid hebben het steeds moeilijker gemaakt om Nederland op eigen kracht te bereiken en legaal binnen te komen. ‘Echte’ vluchtelingen zijn dus evengoed aangewezen op deze smokkelaars en reisagenten en generiek beleid tegen mensensmokkelorganisaties zal ook voor hen de weg naar Nederland bemoeilijken.

3.6 ILLEGALE MIGRATIE EN ILLEGALITEIT

Illegale migratie en illegaliteit zijn slechts ten dele overlappende categorieën. Uit het weinige beschikbare onderzoek blijkt dat het merendeel van de illegalen op legale wijze Nederland is binnengekomen. Meestal gaat het om migranten met een toeristen- of andersoortig visum die pas illegaal ‘worden’ als zij langer blijven dan toegestaan. Het merendeel van de migranten die op deze manier naar Nederland komen, doet dat op basis van netwerken van familie of netwerken van de etnische gemeenschap (Staring 1999). In essentie kan men hier, net als bij gezinsvorming en gezinshereniging, spreken van volgmigratie.

Er zijn natuurlijk ook illegale migranten die Nederland illegaal binnenkomen. Vergeleken met de enkelvoudige patronen (van dorp in land van herkomst rechtstreeks naar de stad in het land van vestiging) die de migratie binnen de familienetwerken kenmerkt, kunnen illegale grensoverschrijders zich over het algemeen minder verlaten op sterke netwerken van familie. Bij deze migranten is sprake van lange en complexe migratiepatronen (Staring 1999: 75). De illegale migranten zijn vaak ‘trekvogels’ die een zwervend bestaan leiden waarin meerdere landen voor kortere of langere tijd worden aangedaan.

Een andere veronderstelling over de populatie illegalen in Nederland is dat onder hen een omvangrijke groep uitgeprocedeerde asielzoekers zou schuilgaan. Het beschikbare onderzoek laat echter zien dat zich onder de onderzoeksgroep slechts een kleine minderheid bevond die eerst de route van het asiel had geprobeerd. Daarmee is volgens de onderzoekers zelf overigens het laatste woord nog niet gezegd. Het kan zijn dat deze groep inderdaad niet of nauwelijks in de illegaliteit verdwijnt, het kan ook zijn dat deze groep buiten het onderzoek is gevallen door de opzet en de timing van het onderzoek zelf (Burgers en Engbersen 2000: 119). Het is echter niet uit te sluiten dat deze groep groter is dan vermoed en/of dat deze groep in de toekomst zal groeien. Het Nederlandse terugkeerbeleid (zie boven) laat immers veel ruimte voor uitgeprocedeerde asielzoekers om

desgewenst illegaal in Nederland te verblijven. Het is wel waarschijnlijk dat deze groep veel minder zal kunnen terugvallen op informele systemen van opvang in familienetwerken of gevestigde etnische gemeenschappen. De legaal gevestigde populatie van familie of etnische groep (als gevolg van eerdere migratie) zal vaak beperkt in omvang en in opvangcapaciteit zijn, zodat deze illegalen meer aangevoelen zijn op zichzelf en op Nederlandse informele opvanginstanties.

De omvang van de populatie illegalen in Nederland kan uiteraard niet met zekerheid vastgesteld worden. Volgens een van de meest recente schattingen zouden zich ongeveer 40.000 illegale vreemdelingen op jaarbasis in de vier grote steden ophouden (Van Der Leun et al. 1998). Op basis van dit onderzoek was het niet mogelijk de schatting naar het landelijk niveau te extrapoleren.

Gezien de vaak legale binnenkomst van ‘latere’ illegalen en gezien de open grenzen tussen Nederland en de omliggende landen kan nauwelijks gezegd worden dat grenscontrole het meest effectieve middel is om illegaliteit te bestrijden. Weliswaar heeft Nederland voor de inwerkingtreding van het verdrag van Schengen het Mobiel Toezicht Vreemdelingen ingesteld, een soort van ‘vliegende brigades’ die steekproefsgewijs controleren op illegale grensoverschrijders, maar grensbewaking kan in een Europese Unie met open grenzen niet meer het voornaamste middel zijn om illegaliteit tegen te gaan. Het beleid om illegale volgmigratie tegen te gaan, is dan ook in eerste instantie het visumbeleid. Het visumbeleid is de afgelopen jaren feitelijk 180 graden gedraaid.

Was er vroeger in principe sprake van een ‘visumvrij’ beleid met uitzondering van enkele ‘problemlanden’, nu is er, omgekeerd, een algemeen verplicht visumbeleid, met uitzondering van enkele ‘onproblematische’ landen. Ook wordt er een meer actief gebruik gemaakt van de verplichting van zogenaamde ‘transit visa’: visa nodig om via het ene land naar het andere te reizen. (Burgers 1999: 266)

Toch zijn er vanuit de waarneming dat een zeer groot deel van de illegalen via familieverbanden en op legale visa naar Nederland komt, nog aanknopingspunten om de illegale migratie in te perken. Staring wijst erop dat dit migratiescenario bemoeilijkt kan worden door een beleid te voeren dat strengere eisen stelt aan immigranten die zich garant stellen voor een tijdelijk verblijf van familieleden (Staring 1999: 87). Ook in vergelijking met andere landen kan worden gesteld dat het Nederlandse visumbeleid een aantrekkelijke toegang tot Europa biedt. In tegenstelling tot de meeste andere westerse landen zijn de Nederlandse mogelijkheden tot beroep tegen de afwijzing van een visumaanvraag zeer ruim. Een strikte toepassing van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) kan daaraan sterk bijdragen. Op basis van deze wet is vereist dat een afwijzing “met redenen omkleed” is en kan een afgewezen binnen zes weken tegen de afwijzing in beroep gaan. Ook de voorgeschreven “redelijke termijn” waarbinnen volgens de Awb gereageerd moet worden, wordt in de praktijk als “knellend ervaren” (Ministerie van Buitenlandse Zaken 2001). Deze problematiek hangt direct samen met de spanning tussen immigratie en sociale rechtsstaat: de regels van de

sociale rechtsstaat brengen met zich mee dat de Nederlandse overheid volgens deze regels werkt, ook bij het immigratiebeleid. Maar buiten Nederland gelden deze regels niet algemeen. In die situatie kan het toch toepassen consequenties hebben die de effectiviteit van het beleid aantasten op een wijze die zich binnen een rechtsstaat niet zou voordoen. Internationaal gezien vergaande regels voor de procedure van visumverlening kunnen daarom problemen opleveren. Inmiddels is een visumwet in voorbereiding die op deze punten een oplossing zou moeten bieden (Ministerie van Buitenlandse Zaken 2001). Verder is uiteraard het beleid voor de opsporing en uitzetting van illegalen van belang.

Aangezien de binnengrenzen van de EU in toenemende mate 'vrij' zijn, heeft de aandacht voor grensbewaking zich naar de buitengrenzen van de Europese Unie verlegd. Maar ook in gebieden waar veel migranten illegaal de grens proberen te overschrijden, met name in Zuid-Europa en aan de oostgrens van de EU, lijkt een volledige afsluiting van het 'Fort Europa' niet reëel (zie verder par. 3.8). Het gebrek aan effectiviteit van grenscontroles als middel tegen illegale migratie heeft er dan ook toe geleid dat het beleid tegen illegaliteit zich naar binnen toe verlegd heeft.

In plaats van de grenzen van de staat te controleren, poogt men sinds enige jaren de grenzen van de Nederlandse verzorgingsstaat af te sluiten. Zo is de weg naar legale arbeid afgesneden door geen soft-nummers meer verlenen, is regularisatie van illegaliteit via het huwelijk moeilijker gemaakt door middel van de Wet op het schijnhuwelijk en is de Koppelingswet ingesteld om illegalen zoveel mogelijk buiten de belangrijkste instituties van de verzorgingsstaat te houden. Ook wordt de weg naar werk in toenemende mate afgesneden door sancties tegen werkgevers die illegalen in dienst hebben (Burgers 1999). Hoofdstuk 7 gaat verder in op de Koppelingswet en andere uitsluitingmechanismen vanuit het perspectief van de Nederlandse verzorgingsstaat.

3.7 SELECTIEVE EN TIJDELIJKE ARBEIDSMIGRATIE

De laatste tijd lijkt het onderwerp 'arbeidsmigratie' enigszins los te komen van het taboe dat er sinds de jaren zeventig op heeft gelegen. Naar aanleiding van rapporten van de Verenigde Naties (2000) en de International Labour Organisation ILO (Stalker 2000), waarin immigratie als oplossing voor de Europese problematiek van de vergrijzing werd 'gepropageerd', stelden enkele Europese regeringsleiders het onderwerp in EU-verband ter discussie. De belangrijkste aanleidingen voor dit debat zijn de toekomstige vergrijzing van de Europese beroepsbevolking en de tekorten op de arbeidsmarkt van (een aantal) van de Europese landen. Hoewel de discussie op het Europese niveau langzaam vorm begint te krijgen, hebben verschillende onderzoekers de door de VN gepropageerde oplossing van 'immigratie voor vergrijzing' voor de Nederlandse situatie al eerder van de hand gewezen (zie bijv. WRR 1993 en WPRB 2000).¹⁸ Gezien het feit dat de discussie voor een deel plaatsvindt binnen het kader van de onderhandelingen over de toekomstige vorm van het EU-beleid voor Justitie en Binnenlandse Zaken, kan Nederland echter wel met het vraagstuk in aanraking komen.

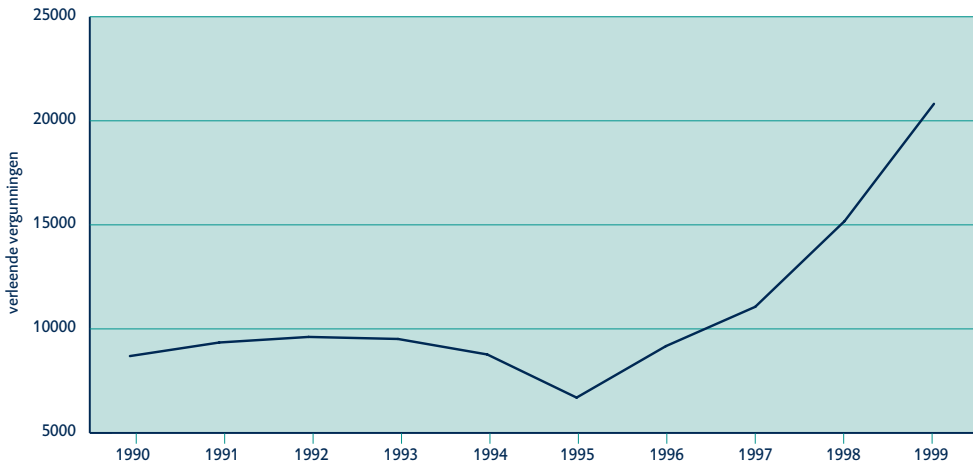
Ook in het discussiestuk van de Europese Commissie over een gemeenschappelijk immigratiebeleid dat nu ter tafel ligt, wordt verwezen naar de demografische context in Europa als aanleiding voor het debat over een EU ‘immigratiebeleid’ (Europese Commissie 2000; zie verder par. 3.8.2).

Hoger opgeleide arbeidsmigranten

Hoewel immigratie als oplossing voor vergrijzing door veel onderzoekers afgevoerd wordt, bestaat er op de Nederlandse arbeidsmarkt wel een frictie tussen vraag en aanbod van werknemers in bepaalde sectoren. Zowel voor laag- als hoogopgeleide arbeid geldt dat er in bepaalde sectoren, al dan niet seizoensgebonden, tekorten bestaan. In uitzonderingsgevallen wordt ervoor gekozen deze ‘mismatch’ via tijdelijke immigratie op te lossen. Daarbij gaat het bijna zonder uitzondering om arbeidsplaatsen waarvoor een relatief hoge opleiding vereist is. Bekend is het voorbeeld van de verpleegsters uit de Filippijnen en uit Zuid-Afrika. Meestal gaat het hier om ad-hoc-oplossingen onder bestaande regelingen (zoals de Wet Arbeid Vreemdelingen¹⁹ (WAV), die nu de toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt voor immigranten van buiten de Europese Economische Ruimte regelt). Deze wet heeft overigens tot doel “in het kader van het arbeidsmarktbeleid arbeidsmigranten restrictief toe te laten en illegale tewerkstelling te bestrijden” (Algemene Rekenkamer 1999b: 11). Tot op heden is er steeds voor gekozen om de werking van deze wet ‘op te rekken’ om in bepaalde behoeften op de arbeidsmarkt te voorzien; meer structurele veranderingen worden er niet mee beoogd.

80

Figuur 3.2 Verleende vergunningen in het kader van WAVV en de WAV (absoluut)



Bron: Klaver en Visser (1999: 20); Arbeidsvoorziening (1999: 30 en 2000: 31).

Laagopgeleide arbeidsmigranten

Er is ook sprake van frictie in sectoren waar voornamelijk laagopgeleide arbeid wordt gevraagd, vaak bij werk dat werklozen in Nederland niet willen vervullen. Klaver en Visser noemen sectoren als de vleesverwerkende industrie, de

agrarische sector en de horeca als sectoren waar vooral een tekort is aan laag- of ongeschoold personeel (Klaver en Visser 1999: 58). In de meeste gevallen worden de aanvragen voor lager opgeleid personeel onder de WAV geweigerd. De enige recente uitzondering is de beslissing in 1998 om asielzoekers onder voorwaarden toe te staan te werken onder de regelingen van de WAV. Op deze ad-hoc-maatregel na lijkt het uitgangspunt van het beleid bepaald te worden door het adagium ‘geen immigratieland’ als het gaat om laagopgeleide arbeidsmigranten.

Vanuit het perspectief van de aanbodkant blijkt dat een deel van het werk in deze sectoren opgevuld wordt door illegalen. De Algemene Rekenkamer stelt, op basis van onderzoek van het Nederlands Economisch Instituut (uit 1992-1993), dat illegale tewerkstelling hoofdzakelijk van substantieel belang is in de sectoren loonconfectie, land- en tuinbouw en de horeca (Algemene Rekenkamer 1999b). Onlangs bleek uit de jaarrapportage van het Westland Interventie Team (een multidisciplinair fraudeteam dat belasting- en premiefraude en illegale tewerkstelling moet tegengaan) dat 23 procent van de gecontroleerde tuinders en -19 procent van het aantal gecontroleerde loonbedrijven en uitzendbureaus in het Westland de WAV hadden overtreden door illegale tewerkstellingen (Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2001). Juist een sector als de tuinbouw vraagt, onder meer bij monde van LTO-Nederland, al sinds jaar en dag om een beleid dat seizoensarbeid voor bijvoorbeeld Poolse immigranten reguleert (zie Agrarisch Dagblad, 3.5.2001).

Uit een onderzoek naar de arbeidsmarkt voor illegalen in Rotterdam bleek verder dat illegalen met name werk vinden in sectoren als de tuinbouw, bepaalde sectoren in de industrie, bouw en schoonmaak (Van Der Leun en Kloosterman 1999). Wat daarbij opvalt, is de bevinding dat het de meeste werkgevers niet zozeer om een loonkostenvoordeel te doen is, maar om het vullen van vacatures die niet door legale werknemers vervuld worden omdat het werk als te belastend, onregelmatig en onaantrekkelijk wordt gezien. Werklozen laten het werk links liggen en illegalen zijn bij uitstek bereid tot de flexibiliteit die voor het werk vereist is (Van Der Leun en Kloosterman 1999). Deze kennelijk toch hardnekkige mismatch in bepaalde sectoren roept de vraag op of er niet toch gekeken dient te worden naar meer structurele oplossingen, bijvoorbeeld in de vorm van een beperkte arbeidsmigratie onder bepaalde voorwaarden, uiteraard naast een blijvend pogen werklozen en arbeidsongeschikten weer te laten participeren in de arbeidsmarkt (zie ook hfdst. 5). Zo stelt de Arbeidsvoorziening in het *Jaarverslag uitvoering Wet Arbeid Vreemdelingen 1999* de vraag naar gastarbeid als volgt aan de orde:

De huidige krapte op de arbeidsmarkt doet sterk denken aan die van de jaren '60. Toen zijn op grote schaal de zogenoemde gastarbeiders geworven. Of opnieuw een structurele toelating op grote schaal van vreemdelingen tot de Nederlandse arbeidsmarkt wenselijk is, is een vraag die primair politiek beantwoord moet worden. (Arbeidsvoorziening 2000: 7)

In andere Europese landen zijn inmiddels ervaringen opgedaan met het instellen van nieuwe gastarbeidersregimes voor laaggeschoolde arbeidsmigratie, zoals seizoenswerk in land en tuinbouw. In Duitsland, een land dat tot voor kort de status van immigratieland consequent heeft ontkend, is al aan het eind van de jaren tachtig een nieuw gastarbeidersregime ingesteld. Eind jaren tachtig was er in Duitsland tegelijkertijd sprake van werkloosheid en van arbeidstekorten in bepaalde sectoren. Deze discrepantie tussen vraag en aanbod werd in de praktijk ingevuld door illegale arbeiders uit voornamelijk Midden- en Oost-Europese landen. Door middel van het instellen van een aantal systemen voor gast- en seizoensarbeid is er in Duitsland voor gekozen deze illegale migratie en arbeid te reguleren. Bij het instellen van deze ‘nieuwe gastarbeid’ is er wel zorgvuldig voor gewaakt niet in de valkuil van de oorspronkelijke arbeidsmigratie te vallen. Er zijn duidelijke regels vastgelegd die de tijdelijkheid van deze migratie waarborgen (zie voor een meer uitvoerige uitwerking van deze systemen Rudolph 1996, 1998; Broeders 2001). De nieuwe gastarbeid in Duitsland is, net als de oorspronkelijke werving in de jaren zestig, opgezet door middel van bilaterale wervingscontracten, voornamelijk met aangrenzende Midden-Europese landen.

Indien ook in Nederland voor een dergelijk systeem gekozen zou worden, ligt het eveneens voor de hand de mogelijke wervingslanden te zoeken onder de landen van Midden- en Oost-Europa die vooraan in de rij staan bij de uitbreiding van de Europese Unie. Op de middellange termijn, na toetreding tot de EU en een eventuele overgangsfase, vallen deze landen immers onder het vrij verkeer van werknemers en kan zich een arbeidsmigratie van oost naar west voordoen. Deze migratie kan met name behulpzaam zijn om vacatureknelpunten op te lossen in bijvoorbeeld de technische beroepen of bij seizoensarbeid (SER 2001). De SER pleitte er dan ook voor om nu ervaring op te doen met arbeidsmigratie van de toetredende landen door arbeiders uit deze landen in het kader van de WAV als prioriteitsgenietend arbeidsaanbod te beschouwen (SER 2001:9).

3.8 VREEMDELINGENBELEID IN HET LICHT VAN DE EUROPEANISERING

3.8.1 IMMIGRATIE EN ASIEL ONDER GEMEENSCHAPSRECHT?

De onderwerpen immigratie en vooral asiel staan al enige tijd in de belangstelling van de Europese Unie. De Europese ‘asielcrisis’ en het besef dat met het vrijmaken van de binnengrenzen een Europese oplossing noodzakelijk is, heeft het onderwerp gedurende de jaren negentig steeds prominenter op de Europese agenda gebracht. Ondanks deze aandacht is het in de praktijk moeilijk gebleken het gemeenschappelijke belang om te zetten in gemeenschappelijk handelen. De lange tijd die nodig was voor de onderhandelingen over de verdragen van Schengen en Dublin, is illustratief. De kwestie van immigratie en asiel raakt nu eenmaal nauw aan de soevereiniteit van de lidstaten en de controle over de eigen grenzen en is binnen de EU tot op heden sterk beschouwd als een vraagstuk van nationale veiligheid (zie Kostakopoulou 1998 en Koslowski 1998). Toch is het

onderwerp sinds het verdrag van Maastricht langzaam dichterbij in de buurt gekomen van een toekomstig gemeenschappelijk beleid.

Het verdrag van Maastricht, dat in 1993 in werking trad, voorzorg in de creatie van een EU-structuur bestaande uit drie pijlers. Asiel en immigratie werden onderdeel van de derde pijler, die van Justitie en Binnenlandse Zaken. Gezien de gevoeligheid van deze onderwerpen was de besluitvorming over de derde pijler intergouvernamenteel; besluiten moesten unaniem genomen worden. In de periode die volgde, traden de verdragen van Schengen (1995) en Dublin (1997) in werking, waarin onder meer de principes van veilige derde landen en veilige landen van herkomst zijn opgenomen. Hiermee werden, zoals eerder gesteld, de eerste contouren van een Europese regelgeving voor asiel duidelijk.

In 1997 werd het verdrag van Amsterdam getekend, dat in 1999 in werking trad. In dit verdrag is bepaald dat het beleidsterrein asiel en immigratie wordt overgeheveld van de intergouvernamentele derde pijler naar de communautaire eerste pijler. Dit betekent dat asiel en immigratie in de toekomst onder het gemeenschapsrecht komen te vallen en dat de besluitvorming over deze onderwerpen bij een gekwalificeerde meerderheid van stemmen plaatsvindt. Deze overgang vindt echter pas op zijn vroegst plaats in 2004. De blijvende gevoeligheid van het onderwerp heeft ervoor gezorgd dat er een intergouvernamentele overgangperiode van vijf jaar is ingesteld waarin de besluitvorming unaniem blijft en de Europese Commissie bovendien het recht van initiatief met de lidstaten moet delen. Ook op het einde van de overgangperiode is er geen zekerheid dat het beleidsterrein onder het gemeenschapsrecht komt te vallen, aangezien de Raad van Ministers hiertoe met unanimiteit moet besluiten (zie Monar 2000). Wel zijn in het verdrag van Amsterdam een aantal doeleinden vastgelegd waarover in de vijf jaar van de overgangperiode overeenstemming zou moeten worden bereikt.

These include the establishment of criteria for determining which Member State is responsible for considering an application for asylum, the definition of minimum standards on the reception of asylum seekers, on the qualification of nationals of third countries as refugee, on procedures in the member States for granting or withdrawing refugee status and for giving temporary protection to displaced persons as well as measures as regards conditions of entry and residence for third country nationals and against illegal immigration. (Monar 2000: 9)

De Europese Commissie heeft recentelijk een tweetal discussiestukken gepubliceerd over de toekomstige vormgeving van een Europees immigratie- en asielbeleid, die inmiddels door de lidstaten zijn aanvaard als basis voor de discussie. De Commissie stelt dat immigratie en asiel, hoewel juridisch gescheiden, samenhangende beleidsterreinen zijn, die gezamenlijk behandeld dienen te worden. In het stuk over immigratiebeleid start de Commissie de discussie over het openen van legale wegen naar Europa voor arbeidsmigranten. Het stuk over asiel handelt met name over het instellen van een gemeenschappelijke asielprocedure en één of meerdere uniforme statussen die in de gehele Unie geldig zijn.

3.8.2 IMMIGRATIE EN DE EU

De aandacht voor het onderwerp reguliere immigratie in EU-verband is eigenlijk zeer recent. In de tijd dat het geraamte van de asielregelgeving tot stand is gekomen, was reguliere immigratie een van de laatste onderwerpen die de aandacht van de Europese regeringsleiders hadden. Ongewenste illegale migratie en 'misbruik' van asielprocedures waren de problemen van de dag. De economische situatie in het grootste deel van Europa liet bovendien nauwelijks ruimte voor nieuwe economische migranten. De economische bloei aan het einde van de jaren negentig, alsmede de toenemende ongerustheid over een vergrijzend Europa dat zijn systemen van sociale zekerheid en oudedagvoorzieningen niet in stand zou kunnen houden, hebben migratie in een ander perspectief geplaatst. Volgens de Commissie betekent deze 'economische en demografische context' dat "het nul-immigratiebeleid van de afgelopen dertig jaar niet langer kan worden gehandhaafd" (Europese Commissie 2000: 3). Ook het feit dat enkele lidstaten als gevolg van tekorten op de arbeidsmarkt al actief zowel hoog- als laagopgeleide immigranten aan het werven zijn, is voor de Commissie aanleiding aan te sturen op een gemeenschappelijk beleid dat als kader voor die werving kan dienen (Europese Commissie 2000). De Commissie loopt al voorzichtig vooruit op een 'noodzaak' van immigratie voor de EU, maar bepleit overigens geen onverkorte overname van het idee van 'replacement migration' voor de EU, zoals in het eerder genoemde rapport van de VN wordt voorgesteld.

3.8.3 EEN EUROPEES ASIELBELEID EN DE TOEGANG TOT EUROPA

De ontwikkeling van het Europese 'asielbeleid' heeft sterk in het teken gestaan van het tegengaan van illegale migratie en 'oneigenlijke' beroepen op de asielprocedures. Met name bepalingen over 'veilige derde landen' en 'veilige landen van herkomst' zijn er in essentie op gericht te voorkomen dat Europa bereikt wordt, of dat, als Europa wel bereikt wordt, er een beroep kan worden gedaan op de procedure van asielbeoordeling. Doomernik et al. spreken in dit geval, zoals vermeld, van *weringsbeleid*, waarmee verder ook maatregelen worden bedoeld als de verscherpingen van het visumbeleid, sancties tegen vervoerders en het 'niet-ontvankelijk' verklaren van asielverzoeken van personen die niet over geldige papieren beschikken (Doomernik et al. 1996: 27). Het effect van de aanscherpingen in het beleid was in eerste instantie positief te noemen. De meeste Europese landen hebben de verscherpingen in de periode 1992-1994 ingevoerd en de aantallen asielverzoeken zijn in de navolgende periode aanzienlijk gedaald. Los van het beleid hadden ook internationale gebeurtenissen, zoals het einde van de oorlog in Bosnië, hun invloed op de aantallen asielverzoeken. De laatste jaren vertonen de cijfers echter weer een stijging.

Organisaties als de UNHCR, Amnesty International en Human Rights Watch hebben meerdere malen bezwaar gemaakt tegen deze verscherpingen, die in hun ogen een uitholling van het vluchtelingenrecht betekenen. Hoewel er juridisch gezien geen sprake is van een (individueel) asielrecht, hebben asielzoekers wel

recht op een individuele beoordeling van hun asielverzoek. Veilige derde landen en met name veilige landen van herkomst worden nu als grond gebruikt om asielzoekers terug te sturen op basis van algemene kenmerken (herkomstland) en zonder de individuele situatie in beschouwing te nemen. Andere maatregelen, zoals de aanscherpingen in het visumbeleid en de boetes en sancties tegen vervoerders die mensen zonder de juiste papieren vervoeren, hebben ook het effect dat het moeilijker wordt Europa te bereiken. Bij gebrek aan een functionerend Europees asielbeleid waarin een lastendelingssysteem is opgenomen, blijven Europese landen bovendien hun nationale asielbeleid aanscherpen om asielzoekers te weren.

This will have two effects. First, it will create substantial fluctuations in the relative numbers of asylum-seekers in different states at different times, as states vie with one another to become the least attractive country of asylum; and second, it will lead to a downward spiral of standards to internationally unacceptable levels. (Boswell 2000: 555)

De zuidgrens en illegale migratie

De Europese ‘asielcrisis’ is voornamelijk van toepassing op de problemen die de landen van Noordwest Europa sinds het midden van de jaren tachtig ondervonden hebben. Voor de zuidelijke landen van de Europese Unie, met name Spanje en Italië, is de omvang en groei van illegale migratie van veel groter belang dan de druk op de asielpoort en de bijbehorende instituties. In de eerste helft van de jaren negentig, waarin de asielmigratie naar Europa enorme pieken bereikte, waren de verschillen tussen de grote landen in het noorden en zuiden zeer groot. Frankrijk kreeg in 1989 61.422 asielaanvragen en Duitsland in 1992 maar liefst 438.191; Italië piekte in 1992 met 24.490 aanvragen en Spanje in 1993 met slechts 12.645 (Eurostat 2000).

De landen die de zuidgrens van de Europese Unie vormen, hebben veel meer te maken met illegale migratie en hebben zelfs een soort ‘traditie’ op dit gebied. De zuidgrens van de EU lijkt erg poreus en wordt veel gebruikt als illegale ingang tot de EU. Hierbij gaat het met name om immigranten uit Noord-Afrika, maar ook steeds meer om migranten uit Subsahara-Afrika. Vanuit het perspectief van de migrant is deze route waarschijnlijk aantrekkelijk vanwege de mogelijkheden om als illegaal te overleven en uiteindelijk door middel van een regularisatie of amnestieregeling gelegaliseerd te worden. Zo is in Spanje onlangs een regularisatie (partiële amnestie) van illegale migranten ingesteld waarvoor zich tot op heden 250.000 mensen hebben aangemeld (The Economist, 12.8.2000). Ook Italië voert sinds 1986 met enige regelmaat regularisaties van illegale migranten uit. Tijdens de meest recente amnestieverlening van februari 1999 kwam het aantal illegalen dat voor amnestie in aanmerking kwam, uit op ongeveer 250.000 personen (Soulyé 1999). Inmiddels wordt al veel gedaan om illegale migratie naar de Zuid-Europese landen tegen te gaan. Op bekende routes als die van de straat van Gibraltar naar Spanje en de Balkan-route naar Italië is de inzet van grensbewaking sterk verhoogd. In ieder geval heeft dit tot gevolg gehad dat ook hier de hulp van mensensmokkelaars sterk is toegenomen en dat de riskante oversteken steeds vaker dodelijke slachtoffers eisen. De aantallen mensen die

zich aan de Marokkaanse zijde van de Gibraltar-route verzamelen, lijken echter nauwelijks af te nemen. Ervaringen in de Verenigde Staten aan de grens met Mexico wijzen er bovendien op dat verscherpte grensbewaking niet per definitie het gewenste resultaat heeft. In de afgelopen zeven jaar is het personeel van de Amerikaanse Immigratie en Naturalisatiedienst verdubbeld en het budget zelfs verdrievoudigd, terwijl het aantal illegale immigranten jaarlijks met ongeveer 300.000 personen blijft stijgen (Wall Street Journal, 5.1.2001). Ook heeft het 'sluiten' van de ene route als effect dat een andere route van groter belang wordt. Nadat de twee Spaanse enclaves aan de Marokkaanse kust (Ceuta en Melilla) met de financiële hulp van de EU in letterlijke zin in forten waren omgetoverd, ontstond er een nieuwe route vanuit de Westelijke Sahara naar de Spaanse Kanarische eilanden (The Economist, 12.8.2000).

Voor de ontwikkeling van een Europees asiel- en immigratiebeleid in de komende jaren is het van belang dat de problemen op het gebied van asiel en immigratie duidelijk verschillen voor noordelijke en zuidelijke landen. Elk reëel systeem van lastendeling tussen de landen van de EU zal zich rekenschap moeten geven van het fundamentele verschil tussen een 'asielcrisis' zoals de Noord-Europese landen die kennen en een illegalencrisis zoals die bestaat in de landen die de zuidgrens van de EU vormen.

De oostgrens, Schengen en de uitbreiding van de eu

Ook de oostgrens van de Europese Unie is een belangrijke ingang voor zowel asielzoekers als illegale migranten. Vele smokkelroutes lopen vanuit landen als Wit-Rusland en de Oekraïne door Midden- en Oost-Europa naar de EU. Duitsland en Oostenrijk hebben dan ook sterk geïnvesteerd in het zo effectief mogelijk bewaken van hun oostelijke grenzen. Het toekomstperspectief van de toetreding van Polen, Tsjechië, Slovenië en Hongarije tot de EU heeft ertoe geleid dat de aandacht voor grensbewaking zich in de afgelopen jaren verder naar het oosten heeft verlegd. In het licht van de uitbreiding komt de toekomstige oostgrens van de EU langs de uitgestrekte grenzen van Polen, Tsjechië en Hongarije te liggen. De EU heeft grote nadruk gelegd op de noodzaak en verplichting van de toetredende landen om het *acquis* van Schengen/Dublin volledig te implementeren. In tegenstelling tot de *opt-outs* van een aantal huidige EU-lidstaten worden er voor de nieuw toetredende landen geen uitzonderingen gemaakt (Monar 2000).

Het bewaken van deze toekomstige grenzen vergt echter nog enorme inspanningen van de kant van de toetredende landen. In de meeste landen moet het zwaartepunt van de grensbewaking van de west- naar de oostgrens verlegd worden, een erfenis van het communistische verleden, en moet de grensbewaking door militairen worden overgedragen aan grenspolitie en douane (Monar 2000). Het strenge grensregime van Schengen zet voor een aantal kandidaat-lidstaten bovendien economische en culturele relaties met omliggende landen onder zware druk. Er moeten visumverplichtingen worden ingesteld voor buurlanden waar die nu niet gelden en een land als Hongarije ziet een grote groep etnische Hongaren achter de nieuwe Schengen-grens verdwijnen (Grabbe 2000).

Zowel de EU als individuele lidstaten, met name Duitsland, hebben programma's opgezet om de toetredende landen te assisteren bij het versterken van de grensbewaking. De overgrote nadruk bij deze programma's heeft gelegen op grensbewaking en andere restrictieve maatregelen als middel in de strijd tegen illegale immigratie. Deze nadruk op restrictie is tot op heden nog weinig gecompenseerd door aandacht voor de vorming van adequate instituties en procedures voor asiel en uitzetting. Meer in het algemeen gesteld is er nog geen duidelijke waarborg voor de rechten van vluchtelingen en asielzoekers, zoals het recht op niet-uitwijzing (*non-refoulement*, Van der Meulen 1999). Ook vanuit de EU begint de zorg hierover toe te nemen: "Concerns have been expressed on the EU side over the independence of the appeals structures in several applicant countries, an insufficient demarcation of competences between asylum authorities, border guards and police and the lack of adequate reception structures" (Monar 2000: 41).

3.8.4 MENSSENSMOKKELAARS, ASIEL EN DE BESTRIJDING VAN TRANSNATIONALE MISDAAD

Mensensmokkel is een relatief nieuw probleem voor de Europese staten. Het feit dat het hier gaat om illegale migratie (maar niet per definitie illegitiem²⁰) die wordt uitgevoerd door criminele organisaties, betekent per definitie dat er weinig harde feiten bekend zijn over de aantallen 'gesmokkelden' en de hoeveelheid geld die ermee gemoeid is. Widgen (1994) maakte de wijd geaccepteerde schatting dat in 1993 tussen de 100.000 en 220.000 vreemdelingen (zowel illegale migranten als asielzoekers) in meerdere of mindere mate gebruik hadden gemaakt van smokkelaars om een EU-grens te passeren. De hoeveelheid geld die hiermee gemoeid was, schatte hij tussen de 100 miljoen en 1,1 miljard Amerikaanse dollars. Wereldwijd lag de schatting voor 1993 tussen de 5 en 7 miljard Amerikaanse dollars (Widgen 1994: 9-11). De schattingen voor de aantallen 'gesmokkelden' (en bijgevolg de omzet van criminele organisaties) zijn de laatste jaren omhoog gegaan (zie Morrison 2000: 24-25; Salt 2000). De meest recente schatting van de CIA spreekt inmiddels van een "\$10 billion to \$12 billion-a-year growth industry of migrant smuggling groups", de berekening daarvan is echter onduidelijk (CIA 2001: 16). Inmiddels is dus een omvangrijke criminele industrie ontstaan die enerzijds het restrictieve beleid voor migratie, asiel en grenscontroles ondergraaft en anderzijds migranten en asielzoekers uitbuit en in sommige gevallen zelfs misbruikt.²¹

De laatste jaren is het probleem van de internationaal georganiseerde misdaad die zich met mensensmokkel bezighoudt, hoger op de agenda komen te staan. De internationale afspraken die zich op dit terrein ontwikkeld hebben, zijn echter nog zwak en vaak exclusief gericht op de criminele aspecten van mensensmokkel. Op het gebied van de smokkel van vrouwen en kinderen zijn internationale conventies tot stand gekomen die de bestrijding van de smokkelorganisaties ten doel hebben, maar die tevens de (mensen)rechten van de gesmokkelden zelf vastgelegd hebben. Op het gebied van de smokkel van migranten ligt de nadruk op de bestrijding van criminele organisaties en het terugdringen van illegale

migratie en is er weinig aandacht voor de rechten van migranten. Dit vergroot volgens organisaties als de UNHCR het gevaar van summiere uitwijzing.

The vast majority of refugees who claim asylum in Europe are trafficked/smuggled and anti-trafficking/smuggling initiatives must be very mindful of this. The possibilities for refoulement are very real unless adequate protection is built into combative measures. (Morrison 2000: 79)

3.9 CONCLUSIES

De conclusies van dit hoofdstuk kunnen in de vorm van een aantal dilemma's worden samengevat, op basis waarvan een aantal korte conclusies zijn te formuleren. De dilemma's die in het huidige vreemdelingenbeleid aan de orde zijn, hebben enerzijds te maken met de verhouding tussen immigratie en de sociale rechtsstaat en anderzijds met de verhouding tussen immigratie en integratie.

Het handhaven van de principes van de sociale rechtstaat bij het immigratiebeleid, dat moet functioneren ten opzichte van een wereld waarin die principes juist vaak met voeten worden getreden, levert in beginsel een onoplosbaar dilemma op. Juist omdat Nederland een sociale rechtsstaat is, heeft het een grote aantrekkingskracht op mensen daarbuiten, terwijl het tegelijkertijd onmogelijk is om hen in grote getale op te nemen zonder die sociale rechtsstaat aan te tasten. Pogingen die zijn gedaan om, ook in verdragen, de positie van migranten en vluchtelingen te beschermen, zijn van grote betekenis. Maar in de inmiddels sterk veranderde wereld functioneren deze rechten niet altijd op de beoogde wijze. Terwijl echte vluchtelingen vaak niet in staat zijn asiel aan te vragen, beheersen netwerken van mensensmokkelaars in belangrijke mate de toegang tot procedures. Het zijn dan niet de meest behoeftigen, maar de meest betalenden die daarvan profiteren. Hiermee ontstaat ook een situatie die ertoe dwingt dat de hier geldende regels van recht en verzorging – dus een zorgvuldige procedure, een goede opvang en het bieden van voorzieningen – toegepast worden op hen die Nederland hebben bereikt (ook op hen die hier illegaal verblijven) in plaats van hen die daarvoor wellicht het meest in aanmerking zouden komen.

Ook de doelstelling van integratie kan op gespannen voet staan met de logica van het immigratiebeleid. De integratie van asielvluchtelingen is bijvoorbeeld moeilijk te verenigen met het doel van afschrikking dat centraal staat in het asielbeleid. De rationaliteit van het asielbeleid maakt van de groep asielzoekers tevens ontvangers van het systeem van sociale zekerheid en biedt hun niet of nauwelijks de mogelijkheid daaraan bij te dragen.

De gespannen verhouding tussen de drie onderdelen van dit rapport (immigratie, integratie en de sociale rechtsstaat) is op verschillende terreinen en beleidsniveaus aanwezig in de onderstaande dilemma's.

- *Nationale versus internationale oplossingen*

Immigratie is per definitie een internationaal vraagstuk dat ook om een internationale benadering vraagt. Een internationale benadering is echter niet gemakkelijk te realiseren, omdat de belangen van betrokken landen niet altijd parallel

lopen. In dit hoofdstuk is op verschillende plaatsen aangegeven dat migratie als een keten van activiteiten en beslissingen moet worden gezien. Een effectieve aanpak vereist afspraken met de landen van herkomst, terwijl diezelfde landen soms profiteren van migratie (veel migranten dragen bij aan de economie van hun land doordat zij maandelijks geld overdragen). Kortom, met de landen van waaruit migratie plaatsvindt zijn afspraken nodig die strijdig kunnen zijn met de belangen van dat land. Dit vereist een lange adem.

In dit en in het vorige hoofdstuk is aangegeven dat migratie naar het Westen onder meer wordt ingegeven door armoede en gebrek aan vooruitzichten. Ook is aangegeven dat een Europese aanpak dringend nodig is. De laatste jaren zijn vorderingen gemaakt, maar de diversiteit aan opvattingen is groot en nog belangrijker, de mate waarin lidstaten met een asielprobleem dan wel een illegalenprobleem kampen, verschilt. Deze diversiteit betekent dat het nog een tijd zal duren voordat er sprake zal zijn van een zekere harmonisatie. In afwachting daarvan voert elk land nu een eigen beleid in de wetenschap dat beleid pas echt kans van slagen heeft als het een Europees gedragen beleid is. Een voorbeeld in dit verband is de nieuwe Vreemdelingenwet. Deze is al bekritiseerd op het feit dat het voorstel uit de pas loopt met Europese ontwikkelingen en derhalve al snel aangepast zal moeten worden.

- *Veranderen binnen de verdragen versus het veranderen van de verdragen*

De aanscherpingen van het beleid die de afgelopen twee decennia hebben plaatsgevonden in Nederland en op het niveau van de Europese Unie, zijn wel binnen de letter van de internationale verdragen gebleven. Met alle aanscherpingen van definities en het inbrengen van extra voorwaarden en het *weringsbeleid* kan echter de vraag worden gesteld in hoeverre nog recht wordt gedaan aan de geest van die verdragen. De huidige praktijk heeft tot gevolg dat de huidige interpretatie van de verdragen nauwelijks meer een bescherming biedt voor degenen voor wie zij toentertijd zijn bedoeld.

De keuze om de verdragen zelf ter discussie te stellen, is echter moeilijk te maken. Het gevaar is immers groot dat het – in het licht van de huidige asielstroom – nauwelijks mogelijk zal zijn om overeenstemming te krijgen over een nieuw verdrag. Toch lijkt het onvermijdelijk om, in het licht van de grote veranderingen in migratiepatronen en de huidige en de te verwachten instroom van asielzoekers, de aandacht op de verdragen zelf te richten.

- *Restrictief beleid versus een toename van het aantal illegalen*

Het voeren van een restrictief beleid betekent naar alle waarschijnlijkheid dat de aantallen illegalen in Nederland zullen toenemen, aangezien andere wegen ontbreken. Hierbij kan het zowel gaan om uitgeprocedeerde asielzoekers als om illegale arbeidsmigranten die een rechtstreekse illegale route nemen. Een toename van illegalen betekent ook dat het toelatingsbeleid verlegd wordt naar het niveau van de lokale autoriteiten en de Nederlandse instituties (via onder meer de Koppelingwet). In veel gevallen blijken die niet in staat of onwillig om illegalen daadwerkelijk uit te sluiten. Het is zeer de vraag of er een draagvlak is onder de instituties en onder de Nederlandse bevolking om tot een echte uitsluiting van

illegalen te komen. Nu zien we al frictie in de lokale uitvoering van nationaal beleid, zoals de Koppelingswet en naar verwachting straks de Vreemdelingenwet.

- *Afschrikking van hen die niet mogen blijven versus de participatie van hen die wel mogen blijven*

Een belangrijke reden voor de moeizame start van veel toegelaten vluchtelingen en andere statushouders is het feit dat procedures lang duren en dat in die periode nauwelijks activiteiten ontplooid (mogen) worden die gericht zijn op participatie in de Nederlandse samenleving (zoals opleiding en werk). De opvang in asielzoekerscentra heeft bovendien een sterk hospitaliserend effect dat de zelfredzaamheid van mensen (bij een lange verblijfsduur) niet ten goede komt. Deze maatregelen zijn deels bedoeld als afschrikking van vluchtelingen die geen recht op opvang hebben en deels gebaseerd op de overweging dat de overheid niet wil investeren in mensen die niet in Nederland (mogen) blijven. Gezien het feit dat aanzienlijke groepen uiteindelijk toch in Nederland blijven, en gezien het vermoeden dat de procedures toch nog lang zullen blijven duren, valt te overwegen de mogelijkheden voor participatie van mensen in de asielprocedure te verruimen. Het is ook niet zo dat Nederland alleen zou staan met een dergelijke maatregel; in Noorwegen hebben asielzoekers bijvoorbeeld vrijwel meteen toegang tot de arbeidsmarkt (Doomernik et al. 1996).

- *Snelheid versus zorgvuldigheid*

De huidige procedure voor toelating gaat uit van een zorgvuldige oordeelsvorming en beslissing. De nieuwe wet streeft naar versnelling, maar de verwachting is dat ook onder het nieuwe regime relatief lange wachttijden zullen voorkomen. De vraag is of een snelle beslissing, die wellicht niet in alle opzichten zorgvuldig is, te prefereren is boven een lange periode van onzekerheid, met uiteindelijk een grote kans op afwijzing. Snelheid zou voor beide kanten moeten gelden: versneld toelaten en versneld afwijzen. Het dilemma hier is het feit dat een snelle beslissing (bijv. binnen 48 uur) niet in alle opzichten in overeenstemming zal zijn met de uitgangspunten van de Nederlandse rechtsstaat.

- *Tijdelijkheid versus duidelijkheid*

In de nieuwe Vreemdelingenwet krijgt elke toegelaten asielzoeker voor maximaal drie jaar eerst een tijdelijke status. Aan deze status zijn alle rechten gekoppeld die op participatie zijn gericht (inclusief gezinshereniging) terwijl de status zelf gebaseerd is op tijdelijkheid. De tijdelijkheid van de status en de daaraan gekoppelde onzekerheid kan werken als hinderpaal voor de participatie van betrokkenen, hetgeen met name problematisch is voor die groep die na drie jaar (definitief) mag blijven. De aan deze status gekoppelde rechten (met name gezinshereniging) kunnen ook juist worden gebruikt om een stevige positie te verwerven in de Nederlandse samenleving, hetgeen met name problematisch is voor die groep die uiteindelijk juist niet mag blijven.

De bovenstaande dilemma's maken duidelijk op welke gebieden keuzes gemaakt zullen moeten worden.

In de eerste plaats is dat in de internationale en met name de Europese arena. Met name de harmonisatie van het asiel- en immigratiebeleid op Europees niveau is daarbij van belang voor Nederland, maar ook het werken aan een gezamenlijke aanpak op het gebied van de bestrijding van mensensmokkel en het verbeteren van de mogelijkheden en voorwaarden voor een terugkeerbeleid via terug- en overnameovereenkomsten met landen van herkomst.

In de tweede plaats zal een restrictief beleid ook in de toekomst nodig zijn. Daarbij moet wel bedacht worden dat een dergelijk beleid een aantal perverse bijeffecten, als illegaliteit en mensensmokkel, met zich mee kan brengen. Het kan soms baten indirecte wegen te bewandelen om deze bijeffecten te bestrijden. Zo kan het toestaan en reguleren van een beperkte en tijdelijke arbeidsmigratie bijdragen aan het tegengaan van illegaliteit, indien dit zich richt op sectoren waar nu veel illegalen werkzaam zijn.

In de derde plaats zijn principiële keuzes in het asielbeleid aan de orde. Hierbij gaat het om afwegingen tussen de afschrikkende werking van het restrictieve beleid enerzijds en verbetering van de participatiekansen van diegenen die uiteindelijk in Nederland mogen blijven anderzijds. Veel zal daarbij afhangen van de vraag of procedures daadwerkelijk versneld kunnen worden. Ook is het van belang om de boodschap van tijdelijkheid duidelijk te brengen. De nieuwe asiel-status geeft een boodschap van tijdelijkheid af aan allen, ook diegenen waarvan het nagenoeg zeker is zij mogen blijven, maar kent gelijktijdig alle rechten (inclusief dat van gezinshereniging) toe aan diegenen die hun status omwille van tijdelijke bescherming krijgen.

NOTEN

- ¹ Zo wordt algemeen aangenomen dat de piek in de toestroom van asielmigranten naar Nederland in 1994 een reactie was op de verscherping van het asielbeleid in Duitsland. De verscherpingen in het asielbeleid daar lijkt de ‘stroom’ van asielzoekers te hebben omgebogen naar ons land.
- ² Velen kwamen op eigen initiatief onder een toeristenvisum, vonden een baan en vroegen vervolgens een arbeidsvergunning aan, die ze, vanwege het hebben van een baan, vervolgens ook probleemloos verkregen.
- ³ Alleen al voor de gezinshereniging en de huisvesting van buitenlandse werknemers zijn in meer dan dertig internationale verdragen normen aan te treffen, waarvan de directe werking twijfelachtig is, maar waaraan Nederland zich toch moeilijk eenzijdig kan onttrekken (WRR 1989: 86).
- ⁴ Artikel 8 van het EVRM formuleert het fundamentele recht op gezinsleven, doch verplicht staten niet op expliciete wijze dit ook te implementeren (Doomernik et al. 1996: 23).
- ⁵ Overigens kan in alle gevallen een uitzondering worden gemaakt voor ‘schrijnende gevallen’.
- ⁶ In deze debatten ging het meestal om afwegingen over de mogelijke schade aan de Nederlandse nationale (economische) belangen (Min. van Buitenlandse Zaken), de hoge kosten van de opvang (Min. van CRM) en de slechte kansen tot integratie van de betrokken groepen (Min. van Sociale Zaken).
- ⁷ Het onderscheid tussen de A- en de B-status is inmiddels komen te vervallen.
- ⁸ De Nederlandse *singling out doctrine* vereist dat de vervolging speciaal op deze persoon, en op niemand anders, is gericht (Spijkerboer en Vermeulen 1998: 30).
- ⁹ Het onderzoek van Doornheim en Dijkhoff betreft een onderzoek naar ruim 1000 asielzaken tussen 1983 en 1992, het onderzoek van de Algemene Rekenkamer betreft schattingen op basis van materiaal van de IND.
- ¹⁰ De volgende personen krijgen volgens de Vreemdelingenwet 2000, art. 29 (1) een status.

Artikel 29

1. Een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 kan worden verleend aan de vreemdeling:
- a die verdragsvluchteling is;
 - b die aannemelijk heeft gemaakt dat hij gegronde redenen heeft om aan te nemen dat hij bij uitzetting een reëel risico loopt om te worden onderworpen aan foltering, aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen;
 - c van wie naar het oordeel van Onze Minister op grond van klemmende redenen van humanitaire aard die verband houden met de redenen van zijn vertrek in het land van herkomst, in redelijkheid niet kan worden verlangd dat hij terugkeert naar het land van herkomst;
 - d voor wie terugkeer naar het land van herkomst naar het oordeel van Onze Minister van bijzondere hardheid zou zijn in verband met de algehele situatie aldaar, of;

- e die als echtgenoot of echtgenote of minderjarig kind feitelijk behoort tot het gezin van de vreemdeling, bedoeld onder a tot en met d, die dezelfde nationaliteit heeft als die vreemdeling en gelijktijdig met deze vreemdeling Nederland is ingereisd dan wel is nagereisd binnen drie maanden, nadat aan de vreemdeling, bedoeld onder a tot en met d, de verblijfvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 28, is verleend;
- f die als partner of als meerderjarig kind zodanig afhankelijk is van de vreemdeling, bedoeld onder a tot en met d, dat hij om die reden behoort tot het gezin van deze vreemdeling, die dezelfde nationaliteit heeft als deze vreemdeling en gelijktijdig met deze vreemdeling Nederland is ingereisd dan wel is nagereisd binnen drie maanden, nadat aan de vreemdeling, bedoeld onder a tot en met d, de verblijfvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 28, is verleend.

11 Het intrekken van een vluchtelingenstatus kan alleen op basis van de *cessation clauses* van het vluchtelingenverdrag die vereisen dat de rechtsstaat in het land van herkomst volledig hersteld is (zie Vermeulen 2000).

12 Overigens is diplomawaardering en erkenning ook tussen de lidstaten van de Europese Unie nog een probleem. Voor hogere opleidingen functioneert het systeem redelijk, maar voor beroepsonderwijs en beroepsopleidingen blijft afstemming achter (zie SER 2001).

13 Uitzettingen liepen op van 1.463 in 1990 naar 3.267 in 1997 en vertrekken onder toezicht van 553 in 1990 naar 1.186 in 1997.

14 Zie in dit verband ook het verslag van het symposium *De sluitpost van het vreemdelingenbeleid* (13.11.2000) waarin vertegenwoordigers van de nationale en lokale politiek het min of meer eens worden over noodopvang door gemeenten zolang dat maar geen officieel beleid wordt (Bureau Ombudswerk Etnische Groepen 2000).

15 Artikel 8:

1. Een ieder heeft recht op respect voor zijn privé-leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.
2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten of vrijheden van anderen.

16 Het verschil tussen een reisagent en een smokkelaar is dat de laatste volgens de Nederlandse definitie “uit winstbejag” handelt, en de eerste niet (hoewel die wel betaald kan zijn). In principe is het smokkelen van mensen op grond van ideële motieven niet strafbaar in Nederland (Openbaar Ministerie 1996: 7).

17 Het betreft de onderzoeken *Mensensmokkel en reisroutes uit Irak en Afghanistan* (1999) en *Asielinstroom uit de Kaukasus en de Russische Federatie* (2000) uitgevoerd door het Informatie en Analyse Centrum van de IND (INDIAC).

- 18 Immigratie als oplossing voor vergrijzing wordt afgewezen op basis van de redentatie dat (a) de aantallen immigranten die nodig zouden zijn om de vergrijzing tegen te gaan, enorm zijn en (b) dat ook migranten ouder worden waarmee het probleem zich op termijn reproduceert (zie bijv WPRB 2000: 22).
- 19 De Wet Arbeid Vreemdelingen (WAV) trad op 1 september 1995 in werking als opvolger van de Wet Arbeid Buitenlandse Werknemers (WABV)
- 20 Artikel 31 van de conventie van Genève stelt de illegale binnenkomst van een asielzoeker niet strafbaar, indien hiervoor een ‘good cause’ is en hij zich na binnenkomst bij de autoriteiten aanmeldt.
- 21 Hoewel er nog nauwelijks een echte internationale overeenstemming over de terminologie bestaat wordt steeds vaker een onderscheid gemaakt tussen ‘smokkel’ en ‘trafficking’. Bij het eerste gaat het om de hulp bij het illegaal overgaan van een grens, bij het tweede gaat tevens om een vorm van exploitatie nadat men in het land van bestemming is aangekomen. Bij trafficking gaat het vaak, maar zeker niet uitsluitend, om de handel in vrouwen (voor prostitutie) en kinderen (Morrison 2000; Salt 2000).

4 PARTICIPATIE VAN IMMIGRANTEN: DE ECONOMISCHE DIMENSIE

4.1 INLEIDING

In de voorgaande twee hoofdstukken is ingegaan op het proces van migratie en op het gevoerde beleid in de afgelopen jaren. Hiermee is de eerste pijler – immigratie – in beeld gebracht. In dit hoofdstuk wordt de tweede pijler geïntroduceerd: maatschappelijke participatie van immigranten. Meer in het bijzonder gaat het in dit hoofdstuk om de economische dimensie van participatie; in het volgende hoofdstuk komt de sociaal-culturele dimensie van participatie ter sprake. Bij de analyse van de feitelijke en mogelijke participatie van immigranten wordt gebruik gemaakt van de gegevens uit de vorige twee hoofdstukken. Tevens zal duidelijk zijn dat een beoordeling van de participatie van immigranten niet los gezien kan worden van de kenmerken van de immigranten zelf. In deze zin wordt ook de eerste pijler – immigratie – in dit en in het volgende hoofdstuk in de beschouwing betrokken.

Immigranten komen Nederland binnen met bepaalde vermogens en eigenschappen. Gezien de heterogene samenstelling van deze groep is het niet verwonderlijk dat de ene groep beter wordt opgenomen in de Nederlandse samenleving en beter gedijt dan de andere. De vraag is natuurlijk door welke krachten dit verschil ontstaat. Om een antwoord te vinden op deze vraag worden in dit hoofdstuk de economische krachten die schuilgaan achter de participatie van immigranten, op hun waarde geschat. Hierbij wordt economische participatie niet alleen gezien als een functie van de immigrant zelf, maar ook als functie van de ontvangende samenleving. Aparte aandacht is er voor het stelsel van sociale zekerheid – als kenmerk van de Nederlandse sociale rechtsstaat – en het gebruik ervan door immigranten.

Bij de evaluatie van de economische participatiefactoren van immigranten loopt men snel aan tegen grenzen van het datamateriaal waaruit enig inzicht gegeven kan worden in het proces van participatie. Het opgenomen worden in een samenleving is immers per definitie een dynamisch proces dat zich over een grote tijdsperiode afspeelt en dat veelal meer dan een generatie in beslag neemt. Voor een goede analyse is het idealiter nodig te beschikken over data van individuele immigranten die op z'n minst dezelfde tijdsperiode omvatten. De status van immigratiesamenleving is echter nog niet terug te vinden in de rijkdom van Nederlandse migratiedata. Voor de belangrijkste migrantengroepen (Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen) is de participatie hier en daar goed in kaart gebracht, maar voor andere nieuwkomers is het veel moeilijker een evenwichtig beeld te schetsen. Hier komt bij dat de beschikbare data veelal betrekking hebben op de doelgroepen van het minderhedenbeleid en veel minder op de totale populatie immigranten, dan wel op de immigranten die geen onderwerp zijn

van gericht overheidsbeleid (denk bijv. aan EU-burgers, Nederlandse remigranten). De onderstaande evaluatie van de feitelijke participatie van immigranten in Nederland moet men derhalve met de nodige voorzichtigheid lezen.

Gebrek aan data over immigranten is echter geen excuus om af te zien van een evaluatie. Kennis over de ontvangende samenleving en welke eigenschappen van nieuwkomers een welkome aanvulling voor de Nederlandse economie kunnen vormen, is er immers des te meer. Langs deze lijn wordt hierna een beeld van de economische dimensie van participatie geschetst. Meer in het bijzonder gaat het in dit hoofdstuk om de vraag hoe een betrekkelijk klein land een relatief grote groep immigranten kan opnemen in en laten deelnemen aan de eigen samenleving; een groep immigranten die voor een deel slecht aansluit op de behoeften van de Nederlandse economie. Aan het einde van dit hoofdstuk wordt de balans van de economische waarde van immigranten opgemaakt en worden enige lessen voor het beleid gedestilleerd. Vooraf dient hierbij te worden gezegd dat dit hoofdstuk voor een deel retrospectief is en vooral over de huidige situatie gaat. Van hieruit kan gezocht worden hoe de participatiemogelijkheden van immigranten in de Nederlandse economie eventueel verbeterd kunnen worden, bijvoorbeeld door de onderwijskansen, met name van de nakomelingen van immigranten, te beïnvloeden.

Na een analyse van de betekenis van immigranten voor de Nederlandse economie, in paragraaf 4.2, vindt een toespitsing plaats op de participatie van nieuwkomers in de Nederlandse arbeidsmarkt (par. 4.3) en op het gebruik van sociale zekerheid (par. 4.4). In paragraaf 4.5. wordt vervolgens ingegaan op de consequenties van het voorgaande voor het gebruik van arbeidsmigratie als instrument van economische politiek, een onderwerp dat de laatste tijd steeds meer in discussie is. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met conclusies (par. 4.6).

4.2 DE BETEKENIS VAN IMMIGRANTEN VOOR DE NEDERLANDSE ECONOMIE

4.2.1 INLEIDING

In het Nederlandse debat over immigratiepolitiek en integratiebeleid wordt vaak het economisch argument in de strijd geworpen. Tegenstanders van een ‘ruim’ immigratiebeleid ten opzichte van immigranten uit de niet-westerse wereld betogen vaak dat de kosten verbonden aan immigranten excessief zijn (Lakeman 1999). Voorstanders van zo’n beleid werpen vaak tegen dat er allerlei verborgen krachten schuil gaan achter immigranten, dat immigratie de problemen op de arbeidsmarkt verhelpt en dat immigratie het stelsel van sociale zekerheid betaalbaar houdt. Het debat leidt slechts zelden tot een bespreking van immigratie op basis van feiten of analyse. Ook ontbreekt vaak een onderscheid dat gemaakt moet worden tussen immigratie uit niet-westerse en westerse landen. Vooraf zij gemeld dat het benaderen van de voor- en nadelen van immigratie zeker geen eenvoudige taak is.

Wie immigratie en participatie wil begrijpen, zal eerst een onderscheid moeten maken tussen langdurige en tijdelijke migratie. Over het algemeen zal in dit hoofdstuk over langdurige of permanente immigratie worden gesproken, omdat deze de meest verstrekkende gevolgen heeft voor de ontvangende samenleving. Voor de maatschappelijke participatie van immigranten is dit onderscheid eveneens essentieel, omdat de verwachte verblijfsduur van invloed is op investeringen in menselijk en sociaal kapitaal. Migranten met een tijdelijke verblijfsduur (gastarbeiders, seizoensarbeiders, illegalen) zullen niet of nauwelijks in landspecifiek of bedrijfsspecifiek menselijk kapitaal investeren en meer geneigd zijn te investeren in internationaal overdraagbaar menselijk kapitaal of juist heel weinig te investeren in menselijk kapitaal (Chiswick 2000). Wanneer er een zekere mate van complementariteit bestaat tussen beide vormen van menselijk kapitaal (bijv. door lokale beroepseisen), dan kan dit tot gevolg hebben dat tijdelijke migranten, vergeleken met permanente migranten, minder investeren in beide vormen van kapitaal. Vanzelfsprekend geldt dit soort verbanden niet voor migranten die zich bewegen tussen bedrijven of bedrijfstakken waar internationaal menselijk kapitaal de boventoon voert (denk aan multinationals, wetenschap, artiesten).

De verwachte verblijfsduur is voor een deel een zaak van de immigrant en voor een ander deel de uitkomst van immigratiebepalingen van het ontvangende land. Wat in het overheidsbeleid in sommige landen niet onderkend wordt, is dat alleen al door bepalingen uit te vaardigen over de verblijfsduur men een zeker gedrag uitlokt van de zijde van de migrant als ook van de werkgevers. Zodanig calculerend gedrag is van invloed op de maatschappelijke participatie van de immigrant en werkt bij een onduidelijke overheid vaak contraproductief uit. Het adagium voor toelatingsbeleid is dan ook simpel: hoe eerder men duidelijkheid schept over de toegestane verblijfsduur, des te beter dit is voor alle partijen. Toch is de twijfel over terugkeer van migranten niet alleen op het conto van het toelatingsbeleid te schuiven, ook de migranten zelf twijfelen vaak over hun verblijfsduur. Van de immigranten die zeggen dat zij de intentie hebben om terug te keren naar hun vaderland, zet 83 procent dit voornemen niet door, terwijl slechts 17 procent de zelf gemaakte belofte nakomt en terugkeert (Dustmann 1996).¹ Dit soort lage cijfers over de terugkeer komt men ook in de Nederlandse migratiegeschiedenis tegen. Van de Marokkaanse gastarbeiders uit 1966 en 1970 was 38 respectievelijk 16 procent in 1980 teruggekeerd naar Marokko (Lucassen en Penninx 1994). Dit soort percentages maakt dat men – althans voor deze groepen – niet echt van meer van tijdelijke migratie kan spreken. Een reden voor het verschil tussen intentie en gedrag is terug te voeren op de onomkeerbaarheid van beslissingen zodra men migreert. Zodra bijvoorbeeld immigranten met hun gezin herenigd worden of een gezin vormen veranderen opties, ook al blijven intenties of dromen over een terugkeer bestaan. Hoewel een overheid niet veel te zeggen heeft over dit soort zaken, zijn zij wel van invloed op de maatschappelijke participatie van allochtonen. De eerste generaties Marokkanen en Turken hadden bijvoorbeeld de intentie ooit terug te keren naar hun moederland, waardoor zij minder snel geneigd waren om in de Nederlandse taal en scholing te investeren.

Dit gedrag heeft zijn negatieve weerslag op de scholing van hun kinderen, aangezien ouders een belangrijke rol spelen in het overdragen van waarden en normen en het stimuleren van scholing. Van Ours en Veenman (2001) onderstrepen dit aspect in hun onderzoek. Uit dit onderzoek blijkt dat verschillen in scholingsniveaus tussen allochtone tweede generaties en autochtone leeftijdgenoten voor het grootste deel op het conto van de ouders zijn te schrijven. Hiermee zij nog eens onderstreept dat beleid ten aanzien van immigranten een zeer lange nawerking kan hebben indien de opname in de samenleving van een eerste generatie allochtonen stopt.

Dit gezegd hebbende keren we terug naar de vraag hoe immigranten de ontvangende samenleving beïnvloeden. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat de immigranten langdurig in Nederland zullen verblijven. De economische logica achter de kosten en baten van permanente immigratie kan relatief eenvoudig worden gepresenteerd. Om enigszins vertrouwd te raken met een economische invalshoek wordt allereerst het meest simpele geval gepresenteerd. Het gaat hier om een hypothetisch geval; in het vervolg van dit hoofdstuk zullen we zien hoe de consequenties veranderen indien het simpele geval realistischer gemaakt wordt.

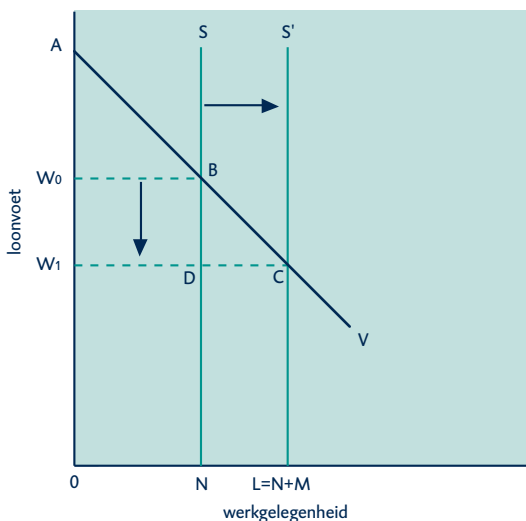
Het meest simpele geval van immigratie betreft de binnenkomst van arbeiders zonder financieel vermogen en zonder familie. Een dergelijke immigratiestroom leidt tot andere factorverhoudingen op de arbeidsmarkt hetgeen weerspiegeld wordt in de prijs van arbeid en kapitaal. Indien we de simpele veronderstelling maken dat het arbeidsaanbod inelastisch is (d.w.z. het aanbod is niet gevoelig voor veranderingen in het loon) en dat de nationale productie (Y) tot stand komt via de inzet van kapitaal (K) en arbeid (L) dan kan op eenvoudige wijze het immigratiesurplus worden berekend; dit is het verschil tussen de extra inkomsten voor kapitaalbezitters en het verlies aan inkomen van de autochtone werkzame bevolking.

Figuur 4.1 wordt veelvuldig ten tonele gevoerd om te illustreren hoe profijtelijk immigratie is voor de autochtone bevolking. De lijn V vertegenwoordigt de vraag naar arbeid en is vanzelfsprekend een dalende lijn, aangezien de vraag naar arbeid afneemt naarmate de prijs van arbeid toeneemt. Het loon komt in dit model overeen met de marginale productiviteit van arbeid. Het arbeidsaanbod is hier weergegeven als een verticale lijn S , waarmee de ongevoeligheid voor loonveranderingen wordt aangegeven. Immigratie wordt in dit partiële evenwichtsmodel verbeeld als een toename van het arbeidsaanbod met M eenheden en leidt derhalve tot een verschuiving van de arbeidsaanbodcurve naar S' . Door de immigratie van arbeid treedt er een daling op van het loon: ontving de autochtone bevolking (N) op tijdstip 0 nog w_0 , op tijdstip 1 wanneer het arbeidsaanbod tot $N+M$ is aangegroeid is het loon gedaald tot w_1 . Desondanks neemt door de immigratie het nationaal inkomen toe: was op $t=0$ het nationaal inkomen (Y_0) nog ABN_0 , op $t=1$ is het nationaal inkomen (Y_1) gegroeid tot ACL_0 waarvan een deel (w_1M) gaat naar de immigranten. Het immigratiesurplus dat als gevolg van de immigratie aan de autochtone bevolking ten goede komt is vervolgens eenvoudig af te leiden: het

verschil $Y_1 - Y_0 - w_1M$, oftewel het driehoekje bcd. Omdat het loon in dit geval gelijk is aan de laatste immigrant die wordt ingezet in de productie, vergroten immigranten het nationaal inkomen meer dan wat het kost om hen in dienst te nemen. In feite zijn in dit simpele model drie elementen cruciaal voor de berekening van het surplus: de arbeidsinkomensquote, de vraagelasticiteit en de omvang van de migratiestroom. Als we een arbeidsinkomensquote van 0,7 aanhouden die min of meer overeenkomt met de historische ontwikkeling in Nederland, een vraagelasticiteit van $-0,5$ en als we bedenken dat in 1998 het aantal allochtonen als percentage van de totale beroepsbevolking 9,4 procent bedroeg (CBS Statline), dan kan men uitrekenen² dat het immigratiesurplus 0,15 procent van het BBP bedraagt, oftewel 0,5 miljard euro (1,2 miljard gulden). Kortom, immigranten leveren als totale groep, inclusief immigranten uit de westerse wereld, een economische bijdrage, al is die relatief beperkt.

Achter het immigratiesurplus gaat echter een enorme herverdeling van inkomens schuil, aangezien kapitaal ten opzichte van arbeid relatief schaarser wordt en daar ook voor wordt beloond. Autochtone arbeiders verliezen door de immigratie 2,99 procent van het BBP (oftewel 11,3 miljard euro/25 miljard gulden) terwijl kapitaalbezitters er 3,14 procent van het BBP (11,8 miljard euro/26 miljard gulden) in inkomen op vooruitgaan. Hoe dit voor de personele inkomensverdeling uitwerkt is onduidelijk, omdat het sterk afhangt van de mate waarin men als ingezetene financieel vermogen bezit. Duidelijk zal evenwel zijn dat werknemers die uitsluitend of in hoge mate afhankelijk zijn van een arbeidsinkomen, de instroom van immigranten niet zullen toejuichen omdat zij er altijd op achteruit gaan.

Figuur 4.1 Het immigratiesurplus in het meest simpele geval van immigratie



Dit soort berekeningen geldt vooral voor de korte termijn, aangezien een stilzwijgende veronderstelling in figuur 4.1 is dat de kapitaalgoederenvoorraad (machines, gebouwen, infrastructuur e.d.) constant is. Door de toestroom van

immigranten veranderen weliswaar de prijzen van productiefactoren, maar met de allocatie van middelen gebeurt niets. Voor een perspectief op lange termijn zou men deze analyse moeten aanvullen met een theorie over hoe besparingen en investeringen reageren op relatieve prijsveranderingen.

Voorts kan men zich afvragen of arbeidsaanbod en arbeidsvraag niet sterk met elkaar samenhangen. Indien dit zo is, en Broersma, Koeman en Teulings (1997) suggereren dat dit voor de Nederlandse economie enige geldigheid bezit, dan verschuift tevens de vraagcurve in figuur 4.1 naar rechts. Dan ontstaat een nieuw evenwicht waarbij de factor autochtone arbeid er niet of nauwelijks in loon op achteruit gaat, terwijl de nieuwe migranten het surplus of een deel daarvan opstrijken. Broersma et al. (1997) laten echter niet zien *wat* er precies achter deze samenhang schuil gaat. Voor immigrantondernemers lijkt deze casus plausibel, maar voor het gros van de ongeschoolde nieuwkomers lijkt het onwaarschijnlijk dat iedere nieuwe migrant zijn eigen werkgelegenheid creëert, en zeker niet op de korte termijn.

Hoewel het bovengeschetste model een sterk versimpelde weergave van de werkelijkheid is, kunnen wij niettemin twee conclusies trekken die ook herhaaldelijk terugkeren in de literatuur:

- 1 het netto profijt van de totale immigratie voor een economie als de Nederlandse is onder de huidige omstandigheden klein, zoniet verwaarloosbaar; en
- 2 immigratie kan grote gevolgen hebben voor de inkomensverdeling van een land.

Vooraf het laatste is een belangrijk gegeven waardoor men ook beter kan begrijpen dat (laaggeschoolde) werknemers en vakbonden niet staan te juichen als werkgevers (laaggeschoolde) buitenlandse werknemers inschakelen. Sommige economen stappen in de praktijk nogal gemakkelijk over dit laatste bezwaar heen.³ De centrale gedachte achter de berekening van het immigratiesurplus is dat kapitaalbezitters in theorie arbeiders kunnen compenseren voor hun verlies, waardoor het land als geheel er toch nog op vooruit gaat. Kortom, immigratie is per saldo welvaartsverhogend. Of die compensaties uiteindelijk geboden worden, is echter maar de vraag.

Afgezien van de politieke (on)mogelijkheden om compensatie tot stand te brengen, zitten er in dit soort berekeningen nogal wat veronderstellingen verborgen die een nadere inspectie vereisen om te zien of er nog wel wat overblijft van het vermeende surplus. Er zijn zes kanttekeningen te maken bij het model in figuur 4.1, die hierna verder worden uitgewerkt:

- 1 er is niet één soort arbeid; arbeid verschilt naar de mate van scholing of andere indicatoren van productiviteit (zie par. 4.2.2);
- 2 migranten bezitten niet alleen arbeidspotentieel, maar kunnen ook financieel kapitaal bezitten (zie par. 4.2.3);
- 3 de externe effecten verbonden aan immigratie worden verwaarloosd (zie par. 4.2.4);
- 4 het is een statische én partiële beschouwing (zie par. 4.2.5);

- 5 het model verengt de discussie tot meetbare productiefactoren, waardoor de 'productiviteit' van een samenleving waar sprake is van culturele diversiteit, onderbelicht blijft (zie par. 4.2.6);
- 6 het model beperkt de gevolgen van immigratie hoofdzakelijk tot de arbeidsmarkt, terwijl de fiscale gevolgen van immigratie voor een verzorgingsstaat als Nederland ook van groot belang zijn (zie par. 4.4).

In dit model wordt overigens ook geen rekening gehouden met de positie van illegale immigranten. Dit is natuurlijk een belangrijk element in de discussie over immigratie, maar de positie en betekenis van illegale immigranten is reeds in hoofdstuk 2 besproken; om niet in herhaling te vallen, wordt hier uitsluitend gesproken over legale migranten.

4.2.2 MENSELIJK KAPITAAL

Werknemers verschillen naar de mate waarin zij menselijk kapitaal hebben opgebouwd. In het productieproces is dit onderscheid van belang omdat de ene soort arbeid moeilijker te vervangen is dan de andere. Bovendien betekent de instroom van arbeid, zoals in het geval van immigratie, dat de andere productiefactoren ook beïnvloed worden door het effect dat immigratie heeft op de relatieve factorprijzen. Om een lang verhaal kort te maken kan gezegd worden dat het immigratiesurplus positief zal zijn zolang er verschillen zijn in scholingsgraden tussen de autochtone bevolking en de immigranten. Immers, indien de gemiddelde immigrant zich op precies hetzelfde scholingsniveau bevindt als de gemiddelde Nederlander, dan valt er geen welvaartswinst te behalen op deze 'handel' in menselijk kapitaal. Maar net als in het simpele geval van homogene arbeid (zoals in figuur 4.1) is niet iedereen een winnaar met de komst van laag- of hooggeschoolde migranten. Strikt genomen zullen werknemers wier vaardigheden complementair zijn aan die van de immigranten, een relatieve welvaartsverbetering ondergaan vergeleken met werknemers wier vaardigheden gemakkelijk substitueerbaar zijn door de komst van immigranten (Tu 1991). De grootte van het immigratiesurplus hangt echter af van de vraag hoe groot de initiële verschillen in opleidingsniveau tussen bevolkingsgroepen zijn en in welke mate de productiefactoren complementair zijn.

Een simpel voorbeeld biedt een land dat uitsluitend goederen produceert met behulp van hoog- en laaggeschoolde werknemers. Indien dit land veel hoogopgeleide en nauwelijks laaggeschoolde werknemers telt, terwijl de productiestructuur wel afhankelijk is van de inzet van laaggeschoolde arbeid, dan zal het immigratiesurplus gemaximeerd worden door alleen maar ongeschoolde migranten toe te laten. Wat de overheid van dit hypothetische land in feite doet, is het zoveel mogelijk gebruik maken van de productiecomplementariteit tussen de autochtone bevolking en (ongeschoolde) immigranten.⁴ Dit voorbeeld bezit echter geen hoge realiteitswaarde. De meeste westerse landen hebben namelijk een voorkeur voor (hoog)geschoolde werknemers. Landen als Canada en Australië hebben zelfs een puntensysteem om potentiële migranten te waarderen op hun economisch nut, een systeem waarin menselijk kapitaal een dominante rol speelt.

Vanwaar deze voorkeur voor (hoog)geschoolde werknemers? De werknemers in de meeste westerse landen zijn immers inmiddels toch zelf relatief hoog opgeleid, vergeleken met de immigranten uit niet-westerse landen. De sleutel tot dit raadsel schuilt in het feit dat productie niet alleen met behulp van arbeid plaatsvindt, maar ook met fysiek kapitaal en dat geschoolde arbeid sterk complementair is aan fysiek kapitaal. Dit simpele gegeven impliceert dat een immigratiestroom van geschoolde werknemers, meer dan een immigratiestroom van laaggeschoolde werknemers, de vraag naar fysiek kapitaal doet toenemen en hiermee ook een stijging van de productie veroorzaakt.

Dit blijkt ook in tabel 4.1 waar, onder een aantal plausibele veronderstellingen aangaande de Nederlandse economie (zie kolom 1), het immigratiesurplus is berekend. Goederen worden geproduceerd met behulp van kapitaal, laaggeschoolde en hooggeschoolde arbeid en het aanbod van deze factoren is inelastisch. Immigratie is dan ook, net als in de bovenstaande modelmatige berekening, niet meer dan een arbeidsaanbodschok die repercussies heeft voor de vraag naar de gemodelleerde productiefactoren.

Tabel 4.1 Welvaartssurplus/verlies bij verschillende immigratiebeleidsvoornemens* (in % BBP)

Beleid gericht op:	Veronderstellingen t.a.v. inkomens en vaardigheidsverdelingen:	
	28% autochtone bevolking is hoogopgeleid, 33% van BBP gaat naar hoogopgeleiden	40% autochtone bevolking is hoogopgeleid, 50% van BBP gaat naar hoogopgeleiden
	(1)	(2)
A. Uitsluitend laaggeschoolden waarbij vraagelasticiteit laaggeschoolden (ϵ_{LL}) is:		
-0,5	0,16	0,12
-0,9	0,28	0,22
-2,1	0,66	0,52
B. Uitsluitend hooggeschoolden waarbij vraagelasticiteit hooggeschoolden (ϵ_{HH}) is:		
-0,5	0,93	0,69
-0,7	1,30	0,97
-0,9	1,67	1,24
C. Een mix van hoog- (15 %) en laaggeschoolden (85%) waarbij ^a		
$\epsilon_{HH} = -0,5, \epsilon_{LL} = -0,5$	0,05	0,05
$\epsilon_{HH} = -0,5, \epsilon_{LL} = -0,9$	0,14	0,12
$\epsilon_{HH} = -0,9, \epsilon_{LL} = -2,1$	0,43	0,34

* Veronderstellingen bij deze berekeningen zijn: het kapitaalinkomensaandeel is 0,3; de alloctonen maken 9,4% deel uit van de beroepsbevolking (bron CBS Statline) en ter informatie het BBP (in 1999) bedroeg 374 miljard euro (824 miljard gulden).

(a) De complementariteitselasticiteit tussen hoog- en laagopgeleiden (d.w.z. de gevoeligheid van het loon van hoogopgeleiden voor verandering van aantal laagopgeleiden en omgekeerd) bedraagt 2,5.

Zoals we kunnen zien, is het immigratiesurplus in het geval van een selectieve immigratiepolitiek (beleidsvoornemens A en B) positiever dan wanneer een mix van hoog- en laaggeschoolden wordt toegelaten. Hierbij is het wel zo dat een beleid gericht op uitsluitend ongeschoolde arbeid een laag surplus oplevert, terwijl een 'brain drain' uit het land van herkomst per saldo aanzienlijk meer oplevert voor het gastland, i.c. voor de autochtone bevolking. Om te laten zien dat het surplus enigszins afhankelijk is van de uitgangssituatie, is in kolom (2) van tabel 4.1 een simulatie gemaakt van een land dat aanzienlijk meer hoger opgeleiden telt dan in kolom (1). Vooral in het geval van een 'brain drain' ziet men de welvaartswinsten in omvang afnemen, hetgeen vooral het gevolg is van het feit dat de productiviteit van nog meer hoogopgeleiden in een land dat reeds veel hoogopgeleiden telt, minder snel toeneemt dan in een land waar de hoogopgeleiden schaars zijn. Op de onverwacht lage uitkomst van de participatie van de verzameling hoog- en laagopgeleide immigranten in de Nederlandse economie (onder C), een situatie die zich in de realiteit ook het meeste voordoet, wordt hierna verder ingegaan. Eerst volgt echter een toelichting op enkele veronderstellingen bij tabel 4.1.

Toelichting op enkele veronderstellingen bij tabel 4.1

De variatie in welvaartswinsten is sterk afhankelijk van de vraagelasticiteit naar de verschillende soorten arbeid. Hebbink (1992) schatte op basis van Nederlandse survey-data de vraag naar arbeid voor verschillende opleidingscategorieën. Zijn conclusie is dat de vraagelasticiteiten van verschillende soorten arbeid over het algemeen rond $-0,5$ liggen. Deze waarden zijn daarom als ondergrens gebruikt. Draper en Manders (1997) hebben echter op basis van tijdreeksanalyse laten zien dat de mate van openheid voor buitenlandse handel in een sector van belang is voor de arbeidsvraag. De vraagelasticiteit voor laaggeschoolde arbeid is voor de open sectoren (zoals landbouw, industrie en transport) $-0,88$ en voor geschoolde arbeid $-0,67$, terwijl in de afgeschermden sectoren (zoals bouw, handel en financiële dienstverlening) de vraagelasticiteiten veel hoger lagen: respectievelijk $-2,10$ voor laaggeschoolde en $-0,84$ voor hooggeschoolde arbeid. In het geval van een immigratiestroom van laaggeschoolde werknemers betekent dit dat de lonen in de afgeschermden sectoren sterker zullen dalen dan in de op het buitenland georiënteerde sectoren, waardoor het immigratiesurplus groter is wanneer immigranten doorstromen naar sectoren zoals de bouw, horeca en andere diensten.

Elementen die niet zijn meegenomen in de berekening van het welvaartssurplus maar die zeker van invloed zijn, hebben te maken met de stilzwijgende veronderstelling dat:

- 1 immigranten direct aan de slag gaan zodra zij de landsgrens passeren;
- 2 de kwaliteit van de genoten scholing direct aansluit op het binnenlandse kwaliteitsniveau.

De eerste veronderstelling is duidelijk in strijd met de huidige Nederlandse realiteit. Immigranten uit landen als Turkije en Marokko kennen immers een aanzienlijk hogere werkloosheid en inactiviteit dan de autochtone bevolking. Hiernaast blijkt dat ook bij nieuwe groepen immigranten (zoals Afghanen, Iraniërs e.a.)

sprake is van een relatief lage arbeidsparticipatie (zie Van den Tillaart et al. 2000). Echter, niet voor alle migrantengroepen is de veronderstelling van direct aan de slag te gaan ongelooftwaardig. Ten eerste kent Nederland nog steeds tewerkstellingsvergunningen voor niet-EU burgers (in 1999 waren dit er ruim 20.000) die immigranten in staat stellen meteen te gaan werken. De meeste vergunningen gaan naar beroepen als consultants, managers, musici, IT-specialisten, en wetenschappelijk onderzoekers. Hier valt op dat Amerikanen, Japanners en Indiërs vaak voorkomen in deze beroepen. Ten tweede is de arbeidsparticipatie van immigranten in het verleden praktisch volledig geweest omdat gastarbeiders naar Nederland vertrokken met een contract op zak. Tegenwoordig lijkt die situatie van volledige baanzekerheid vooral van toepassing op EU-migranten. Hun verblijfsrecht is verbonden aan een verklaring van indienstreding en in het geval men werkloos wordt, kan het verblijf worden verlengd zolang men actief werk zoekt (SER 2001).

Het realistische gehalte van de tweede veronderstelling – gelijke onderwijskwaliteit immigranten – is afhankelijk van het type migrant en welke nationaliteit deze bezit: arbeidsmigrant, asielzoeker, volgmigrant of westerse versus niet-westerse migrant. Voor arbeidsmigranten en EU-immigranten blijkt de veronderstelling redelijk goed op te gaan. Dit geldt echter niet voor de groep niet-westerse immigranten, dikwijls ook niet als zij hoger opgeleid zijn, zoals het geval kan zijn voor asielzoekers en vluchtelingen. Zo blijkt uit een onderzoek begin jaren negentig (zie Matteijer 1999) dat slechts 4 procent van de asielzoekers analfabeet is; dit is aanmerkelijk lager dan het percentage analfabeten in het land van herkomst: 41 procent. Indien bij de verschillende onderzoeken naar het opleidingsniveau van asielzoekers wordt gekeken, dan varieert het percentage hoogopgeleiden (WO/HBO) tussen 19 en 27 procent. In de praktijk blijkt echter dat, onder de huidige economische omstandigheden en als gevolg van culturele factoren, de buitenlandse ervaring en scholing van asielzoekers en vluchtelingen voor een deel worden afgeschreven. Deze immigranten beginnen met een forse achterstand op de arbeidsmarkt (Friedberg 2000).

De problemen betreffende de scholingskwaliteit van de traditionele migrantengroepen schuilen vooral in het opleidingsniveau van de eerste generatie en hun inzetbaarheid op de arbeidsmarkt. Met name onder Turken en Marokkanen is het aandeel groot dat geen of slechts enkele jaren onderwijs heeft gevolgd. Dit komt vaker voor bij ouderen en vaker voor bij vrouwen dan bij mannen. Overigens is ook het percentage jongeren in de leeftijd tussen 25 en 39 jaar dat slechts enkele jaren onderwijs heeft gevolgd, nog tamelijk groot. Zeer waarschijnlijk speelt hier het proces van kettigmigratie een rol. Via gezinshereniging en gezinsvorming komen jonge immigranten naar Nederland die vaak, net zoals hun ouders, weinig onderwijs hebben genoten dat bovendien slecht aansluit bij de Nederlandse arbeidsmarkt (Dagevos 2001).

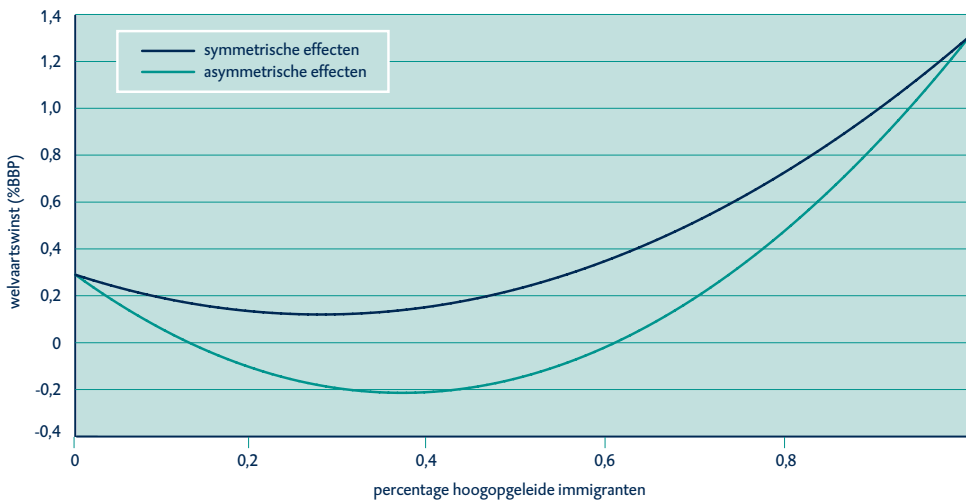
Wat de nieuwe groepen immigranten uit niet-westerse landen betreft, is het nog te vroeg om conclusies te trekken. Deze groep is qua achtergrond en opleiding

meer gedifferentieerd dan de traditionele groepen; de lage arbeidsparticipatie doet evenwel vermoeden dat ook hier sprake is van aansluitingsproblemen.

Het effect van immigratie van hoog- en laagopgeleiden

Om te zien hoe een mengeling van hoog- en laaggeschoolde immigranten de Nederlandse economie beïnvloedt, is optie C in tabel 4.1 opgenomen. In de discussie over immigratie wordt veelal de aandacht gericht op de niet-westerse groep van immigranten, terwijl de groep westerse immigranten buiten beschouwing blijft. Dit gaat eraan voorbij dat in Nederland ook veel hoger opgeleide immigranten uit westerse landen worden toegelaten (zie ook hfdst. 2). Indien we, in een meer realistische benadering, de immigratiestroom opvatten als een mix van hoog- en laaggeschoolde nieuwkomers, dan resulteert een nog kleinere welvaartswinst (variërend van 0,05% tot 0,43% BBP) dan in het geval men uitsluitend laag- of hooggeschoolden toelaat. Op zich is dit niet verrassend, omdat voor de gekozen parameterwaarden van de mix zowel voor de autochtone hoog- als laaggeschoolden de winst wordt gedempt door interactie-effecten. Deze interactie-effecten worden grotendeels overbrugd in het geval men uitsluitend één type migrant toelaat: de migrant met een scholingsstype dat in geringe mate aanwezig is onder de autochtone bevolking. Om deze gedachtegang enigszins te kunnen begrijpen, is in figuur 4.2 de welvaartswinst van immigratie afgezet tegen het percentage hoogopgeleide immigranten dat het land binnenkomt.

Figuur 4.2 Welvaartssurplus immigratie bij verschillende samenstelling van immigrantenstromen naar scholingsgraad*



* Verondersteld wordt dat 28 procent van de autochtone bevolking hooggeschoold is.⁵

Deze figuur maakt ten eerste duidelijk dat het welvaartseffect van immigratie sterk niet-lineair is, ten tweede dat het effect ook negatief kan uitpakken en ten derde dat het effect sterk afhankelijk is van de initiële scholingsgraad van de autochtone bevolking. In figuur 4.2 is aangenomen dat 28 procent van de

autochtone beroepsbevolking hooggeschoold is. Hierdoor is er pas sprake van een flinke welvaartswinst wanneer de immigratiestroom relatief veel hooggeschoolden bevat (meer dan 55% in het symmetrische geval). Indien het immigratieland het volledig voor het zeggen zou hebben, zou het de welvaartswinst kunnen maximeren door uitsluitend hooggeschoolden toe te laten. De omgekeerde conclusie zou volgen wanneer het land relatief rijk is aan hooggeschoolden. Op zo'n moment zou het optimale immigratiebeleid er een zijn van uitsluitend laaggeschoolden. Het spreekt voor zich dat beide situaties zich voor Nederland niet snel voor zullen doen. Wat voorts opvalt aan figuur 4.2, is dat de aanname van symmetrische interactie-effecten tussen hoog- en laaggeschoolden steeds een positief welvaartseffect oplevert. Als men evenwel het bestaan van asymmetrische reacties veronderstelt, kan er zelfs een welvaartsverlies ontstaan. In de figuur is verondersteld dat het loon van laaggeschoolden sterker reageert op veranderingen in het aantal hooggeschoolden dan het loon van hooggeschoolden op veranderingen in het aantal laaggeschoolden.

Samengevat levert het voorgaande, realistischere model met verschillende soorten arbeid een genuanceerder beeld op van de netto baten van een immigratiestroom. Wat echter overeind blijft, is dat het surplus of verlies voor het bruto binnenlands product klein is. Slechts in het geval dat Nederland een selectieve immigratiepolitiek zou voeren, waarbij uitsluitend hoogopgeleide werknemers uit landen met een gelijkwaardig opleidingssysteem het land binnenkomen, kan immigratie een relatief hoge welvaartswinst voor Nederland betekenen. 'Relatief' slaat hier op het immigratiesurplus dat vergeleken wordt met het surplus verbonden aan de instroom van uitsluitend laagopgeleide werknemers.

4.2.3 FINANCIËEL KAPITAAL

De toevoeging van immigranten aan het arbeidsaanbod heeft in het simpele geval zoals is uitgebeeld in figuur 4.1 een effect doordat de instroom van nieuwe werknemers dankzij de macht van het getal de factorverhoudingen wijzigt en hiermee de relatieve factorprijzen. Dit effect wordt aanzienlijk gewijzigd als de immigranten niet geheel onbemiddeld het land binnenkomen. Indien de gemiddelde immigrant precies dezelfde vermogenspositie heeft als de gemiddelde Nederlander, dan wordt Nederland er relatief niet armer of rijker van. De enige mogelijke verliezer in dit geval is het land van emigratie, dat relatief rijke landgenoten ziet vertrekken waardoor de kapitaalarbeidsverhouding daar daalt. Een sprekend voorbeeld van dit soort immigratiestromen biedt de opkomst van Hongkong. Het 'groeiwonder' van Hongkong is voor een groot deel terug te voeren op de massale migratie van rijke en hoogopgeleide Chinezen (Young 1992). Een aanzienlijk aantal ondernemers uit Sjanghai bracht niet alleen goud en andere financiële middelen met zich mee, maar ook hun technisch gespecialiseerde werknemers en hun hele netwerk aan afnemers. Deze immigratiestroom beïnvloedde dus niet alleen de kapitaalarbeidsverhouding, maar zeer waarschijnlijk ook het gemiddelde technologiepeil van het land. De verliezer van deze migratiestroom was vasteland-China.

Bij migratiestromen doen zich vaak winnaars en verliezers voor, doordat er weinig mogelijkheden bestaan om de welvaart van alle partijen door migratie te verbeteren. Alleen in het extreme geval dat de wereld bestaat uit een continent waar teveel gespaard wordt en een continent waar te weinig gespaard wordt, kunnen wederzijdse migratiestromen een welvaartsverbetering voor beide continenten opleveren (Galor 1986).

Internationaal gezien is het bekend dat de overdrachten van migranten een aanzienlijk deel uitmaken van de wereldwijde stroom van goederen en diensten. Een schatting voor het jaar 1989 laat zien dat wereldwijd een bedrag van 66 miljard dollar door migranten werd overgemaakt naar hun thuisland. Anno 2000 is dit bedrag uitgegroeid tot 100 miljard dollar, een bedrag dat de officiële hulp aan ontwikkelingslanden ver overtreft. Voor de meeste ontvangende landen maakt dit soort overdrachten dan ook een niet onaanzienlijk deel uit van het nationaal inkomen. Voor Turkije en Marokko bedroegen de overdrachten in 1998 respectievelijk 3 en 6 procent van het BBP. Een uitschieter onder de ontvangende landen vormen Jordanië en Albanië, waar de overdrachten 19 respectievelijk 15 procent van het BBP bedroegen.

Voor Nederland weten we dat de officiële overdrachten al jaren redelijk hoog liggen. Er is daarbij een verschil tussen overmakingen naar westerse en niet-westerse landen. In 1999 werd er in totaal 2,5 miljard euro (5,6 miljard gulden) door particulieren naar het buitenland overgemaakt, waarvan een groot deel naar westerse landen. De overdrachten van particulieren naar niet-westerse landen zijn eveneens aanzienlijk: 0,9 miljard euro (2 miljard gulden) ‘migreerde’ daarheen. Gerelateerd aan het aantal allochtonen dat aanwezig is in Nederland, levert dit soms aanzienlijke verschillen per bestemmingsland op, die niet meer als realistisch vallen te betitelen. Een deel van dit soort verschillen heeft te maken met het feit dat het relateren van overdrachten aan allochtonen een moeilijke zaak is omdat het land van herkomst en het land van etnische afkomst niet altijd hetzelfde zijn. Zo is bijvoorbeeld ongeveer 80 procent van de Joegoslavische asielzoekers van Albanese afkomst (Bijleveld en Taselaar 2000: 38). Voorts krijgt men geen goed zicht op de werkelijke particuliere overdrachten naar familie, aangezien zich onder deze overdrachten ook overmakingen naar buitenlandse overheden en verzekeringsinstellingen bevinden.

Om een meer waarheidsgetrouw inzicht in persoonlijke overdrachten te krijgen, heeft De Nederlandsche Bank voor een groep van traditionele immigranten in Nederland hun financiële overmakingen bijgehouden. Voor deze groep van immigranten die in grote getale in Nederland vertegenwoordigd zijn (te weten uit Spanje, Griekenland, Marokko, Turkije, Portugal en voormalig Joegoslavië), heeft DNB wel een redelijke benadering van de privé-overdrachten naar familie en vrienden; deze bedragen 0,5 miljard euro (1,1 miljard gulden). Dit bedrag duidt op een aanzienlijke ‘spaar’kracht van migranten, aangezien dit impliceert dat deze mediterrane allochtone bevolking per capita⁶ 750 euro (1650 gulden) per jaar naar het thuisfront stuurt. Sparen kan in dit verband ook betekenen dat het gaat

om intergenerationele overdrachten die binnen de ‘extended family’ worden overgemaakt.

In tabel 4.2 staan de overdrachten naar het thuisland per land uitgesplitst. Vooral de overdrachten van Spanjaarden en Portugezen kunnen als omvangrijk worden gezien. Voor een deel heeft dit natuurlijk te maken met het feit dat deze groepen al veel langer in Nederland zijn dan nieuwere groepen zoals Marokkanen en Joegoslaven. Een ander deel heeft wellicht te maken met het feit dat bijvoorbeeld Marokkanen en Turken grotere gezinnen hebben dan Spanjaarden en Portugezen en dat dit het overdrachtenniveau aanzienlijk drukt. De per capita overdrachten in tabel 4.2 (zie kolom 4) variëren van 490 tot 2280 euro (resp. 1082 tot 5026 gulden) per jaar. Deze bedragen zijn ongetwijfeld een onderschatting van de werkelijke omvang van overdrachten, aangezien de noodzaak of plicht geld over te maken naar het buitenland niet voor iedere allochtoon even groot zal zijn. De ingezetenen die in Nederland zijn geboren en minstens één in het buitenland geboren ouder hebben, hebben bijvoorbeeld hun familiekring voornamelijk binnen Nederland en de verantwoordelijkheid voor de oude dag van ouders die in het buitenland leven, is voornamelijk een zorg van de eerste generatie allochtonen.

Tabel 4.2 Inkomensoverdrachten van buitenlandse werknemers in Nederland, 1999 (in €)

	Overdracht (in miljoenen euro)	Totaal allochtonen	Eerste generatie allochtonen	Overdrachten per hoofd totaal	Overdrachten per hoofd eerste generatie
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Spanje	68	29.643	17.152	2281	3942
Griekenland	8	10.857	6.259	711	1232
Marokko	151	252.493	149.469	597	1008
Portugal	28	13.650	9.052	2061	3108
Turkije	216	299.662	175.229	719	1230
Voormalig Joegoslavië	31	62.821	47.422	491	651
Totaal	501	669.126	404.583	749	1238

Bron: DNB en CBS, Maandstatistiek Bevolking (1999: 49-51).

Een alternatieve berekening van de persoonlijke internationale overdrachten kan men verkrijgen door de tweede generatie uit de bevolkingsgroepen in kwestie weg te laten. Overdrachten naar het buitenland worden immers hoofdzakelijk door de eerste generatie gedaan. Zoals men in kolom 5 van tabel 4.2 kan zien, stijgt het bedrag dat voor overdrachten wordt gereserveerd. Dit kan aardig oplopen: voor bijvoorbeeld Marokkanen met ruim 400 euro per capita en voor Turken met ruim 500 euro. Gerelateerd aan het gemiddelde netto-inkomen van Turken en Marokkanen (14.755 euro (32.515 gulden) voor 30-39 jarigen) betekent dit een overdrachtquote van 7 à 8 procent. Maar zelfs met dit soort correcties moeten we deze cijfers van DNB nog als een ondergrens zien, aangezien migranten veelal buiten de officiële kanalen om geld naar hun moederland brengen en er ook veel giften in de vorm van goederen worden verstuurd. Zo vormen bijvoorbeeld

Senegalese immigranten veelal een ‘verzekeringsgroep’, die aanvankelijk tot doel had de kosten te dekken van het terugbrengen van overleden personen naar het moederland, maar die later vaak is getransformeerd tot financier van ontwikkelingsprojecten in Senegal. “Als een lid van zo’n groep naar Senegal op vakantie gaat, heeft hij soms wel vijftigduizend gulden op zak” (Van Beurden 2000).

Gowricharn (2001) becijfert voor het geval van de Surinamers hoe omvangrijk de formele en informele overdrachten kunnen zijn. Hij maakt het onderscheid tussen geldelijke overdrachten, verzending van goederen en de stroom van goederen die jaarlijks op vakantie naar Suriname worden meegenomen. Voor de tweede helft van de jaren negentig bedroegen dit soort overmakingen respectievelijk 50 miljoen, 43,2 miljoen en 17,5 miljoen Amerikaanse dollars. Het totaal van deze overmakingen was 23 procent van het gemiddelde nationale inkomen van Suriname in de periode 1992-1997. Hieruit volgt dat de overdrachten die op de balans van DNB verschijnen, slechts een deel zijn van de werkelijke overdrachten.

Voor de Nederlandse autochtone bevolking hebben dit soort cijfers geen directe consequenties, aangezien dit soort besparingen de rentevorming niet zal beïnvloeden. Hoewel de spaarkracht van allochtonen groot kan zijn, is het financieel vermogen van een aanzienlijk deel van de immigranten, de niet-westerse allochtonen, bovendien gering. Ook asielzoekers komen hoogstwaarschijnlijk in het algemeen zonder eigen vermogen Nederland binnen (hoewel de controle naar vermogen vrijwel achterwege blijft en wellicht ook praktisch onmogelijk is).

4.2.4 EXTERNE EFFECTEN

De meeste modellen die de bijdrage van immigranten aan de economie weergeven, veronderstellen dat migranten een simpele toevoeging aan het bestaande arbeidsaanbod vormen. Dit soort modellen verwaarloost echter dimensies van immigratie die we het beste kunnen scharen onder het kopje ‘externe effecten’. Een bekend gegeven in de economische literatuur is dat individueel economisch gedrag veelal gevolgen heeft die niet deel uitmaken van de originele intenties van de beslisser. Dit geldt ook voor immigratie en de hieropvolgende participatie in de economie van het immigratieland. Een van die externe effecten kan verborgen zitten in de toenemende schaalvoordelen in de productie van goederen en diensten. Immigratie betekent bijvoorbeeld dat de omvang van binnenlandse afzetmarkten toeneemt, waarmee de productie kan toenemen en hiermee de leereffecten verbonden aan dergelijke toename.⁷

Andere positieve externe effecten kunnen verborgen zijn in het sociale netwerk dat een migrant met zich meebrengt, of de kennis van de taal, cultuur en markten in het land van herkomst. Een immigrant verhuist met als motief zijn eigen levensstandaard te verbeteren. Wat migranten zich niet altijd realiseren, is dat zij kennis met zich meenemen die de handelsmogelijkheden tussen het gastland en het moederland kunnen vergroten. Die handel kan op materiële goederenstromen slaan, maar ook op immateriële handel, bijvoorbeeld in ideeën.

De gemiddelde Nederlandse immigrant in de VS brengt voor Nederland een exportstroom (van Nederland naar de VS) van goederen ter waarde van 700 dollar met zich mee en een importstroom (naar Nederland van de VS) van 1250 dollar (zie Gould 1994). Per saldo wordt de VS dus aanzienlijk wijzer van geëmigreerde Nederlanders. Dit soort consequenties wordt vaak niet overzien wanneer men over migratie spreekt.

Immigratie in een dichtbevolkt land

Nog een vorm van externe effecten zit verborgen in het aanbod van collectieve goederen en diensten. Met de komst van immigranten kunnen collectieve goederen en diensten die onderhevig zijn aan congestie (zoals infrastructuur, natuur, volkshuisvesting, gezondheidszorg en veiligheid), aan waarde inboeten voor de ingezetenen. Het meest treffend kan men een indruk krijgen van de congestie-effecten door eenvoudigweg de bevolkingsdichtheid van landen te vergelijken. Wat het meest in het oog springt van tabel 4.3, is natuurlijk hoe sterk de bevolkingsdichtheid in Europa, en in het bijzonder Nederland en België, verschilt van die van traditionele immigratielanden. De stedelijkheid, afgemeten aan het aantal mensen dat in een stedelijk gebied woont, is wat dit betreft nog niet eens het meest kenmerkende verschil tussen nieuwe en oude immigratielanden; het komt allemaal neer op de hoge concentratie van mensen in Europa. In dit licht is het ook niet zo vreemd dat traditionele immigratielanden zich minder zorgen maken om bevolkingsgroei-effecten en de daaraan verbonden sociale spanningen dan Europese landen, waar de bevolkingsgroei weliswaar aanzienlijk lager ligt, maar de schaarste aan ruimte vele malen groter is dan in bijvoorbeeld de VS of Canada.

De vraag is natuurlijk hoe een land of een regering voor externe effecten, zoals congestie-effecten, corrigeert. Voor sommige goederen zou het mogelijk moeten zijn exclusiviteit te eisen. In dat geval kunnen landen (of jurisdicties in het algemeen) buitenstaanders beletten gebruik te maken van het goed dat alleen aan de ingezetenen van een land wordt aangeboden. Exclusiviteit wordt weerspiegeld in de prijs of belasting die een land of een jurisdictie eist voor toegang tot het gebruik van het collectieve goed. Op deze manier hebben de aanbiedingen en prijzen van verschillende jurisdicties het karakter van een markt waar burgers uit een variëteit van collectieve goederen naar kwaliteit en prijs kunnen kiezen door hun locatiekeuze of populair gezegd 'door met hun voeten te stemmen'.

Tabel 4.3 Bevolkingsdichtheid in Europese landen versus traditionele immigratielanden, 1998

	Bevolkingsdichtheid (aantal mensen per km ²)		Percentage mensen dat in stedelijk gebied woont	Bevolkings-groevoet
	Totaal	Ruraal		
Europese landen				
Nederland	462.8	186.4	89.2	0.6
België	310.9	35.4	97.2	0.2
Frankrijk	106.2	78.7	75.2	0.3
Duitsland	234.9	89.2	87.1	0.0
Italië	195.8	230.6	66.8	0.1
VK	245.3	100.4	89.4	0.4
EMU-landen	121.7	141.0	77.6	0.2
Immigratielanden				
VS	30.0	36.1	76.8	1.2
Canada	3.3	15.3	76.9	0.9
Australië	2.4	5.3	84.7	1.2
Nieuw Zeeland	14.2	35.1	85.6	0.8

Bron: World Bank (2001), <http://devdata.worldbank.org>

Deze oplossing voor het aanbodprobleem van collectieve goederen komt rechtstreeks voort uit het zogenoemde model van Tiebout (1956). Voor Nederland als jurisdictie zou dit model inhouden dat immigranten een toegangsprijs moeten betalen die op zijn minst de ingezetenen compenseert. Als dit model goed wil werken, dan zou er daadwerkelijk concurrentie tussen jurisdicties moeten bestaan en de locatiekeuze van burgers zou vrijwillig moeten zijn. In sommige opzichten kan dit model een oplossing vormen voor een wereld van volledig vrij verkeer van arbeid. Op deze manier voorkomt de regering van een jurisdictie dat deze immigranten op arbitraire gronden toegang tot het land weigert. Prijsdiscriminatie vervangt in feite discriminatie op grond van etniciteit. Voor dit model is het enige dat er toe doet de bereidheid van de migrant de toegangsprijs te betalen en niet zozeer de identiteit van de immigrant. Dit zou in theorie een oplossing kunnen zijn voor illegale immigratie en asielzoekers die in werkelijkheid op basis van economische motieven hun heil zoeken in het westen. Er hoeft namelijk niet langer naar de motieven of het land van herkomst te worden gekeken. Het enige dat telt is of men bereid is de toegangsprijs te betalen. In de praktijk zal een regering natuurlijk wel moeten beslissen of zij bepaalde migranten desondanks moet weigeren, zoals bijvoorbeeld migranten met een crimineel verleden. Een beperking van deze benadering is voorts dat illegaliteit toch blijft voortbestaan indien de toegangsprijs te hoog is, hetgeen voor Nederland toch snel het geval zal zijn. Een ander nadeel is dat een dergelijke aanpak weinig bijdraagt aan de participatiemogelijkheden en feitelijke participatie van de persoon in kwestie.

Een groot bezwaar tegen het argumenteren op grond van dergelijke externe effecten is dat er weinig empirisch materiaal bestaat over het kwantitatieve belang van deze effecten. Een kundig doch malicieus econoom zou het verwaarloosbare immigratiesurplus of -verlies kunnen opblazen tot astronomische proporties.

De beleidsimplicaties die voortvloeien uit het Tiebout-model, stuiten op hiermee samenhangende bezwaren. Uiteindelijk zal een regering een toegangsprijs moeten bepalen en bij gebrek aan cijfermatig inzicht over de externe effecten van collectieve goederen zal deze toegangsprijs in hoge mate arbitrair zijn. Ondanks deze onzekerheid moet het belang van dit soort effecten niet onderschat worden. Roodenburg (2000: 210) heeft gewezen op het feit dat Nederland aanzienlijk dichter bevolkt is dan andere Europese landen en zeker dan traditionele immigratielanden als de vs, Canada en Australië; de kans op negatieve externe effecten (congestie-effecten) zal hier dus relatief groot zijn. Ook Zimmermann (1995: 60) merkt op dat migratie slechts dan een profijtelijke oplossing kan zijn als ook het probleem van de aanpassingskosten verbonden aan immigratie en participatie opgelost kan worden. Als landen substantiële aanpassingskosten moeten maken, dan lijkt het logisch een deel van die kosten te delen met de immigranten in kwestie.

4.2.5 ALGEMENE EVENWICHTSEFFECTEN

Voor een goed begrip van de langetermijnconsequenties van immigratie is het van belang terugkoppelingen in de economie expliciet te modelleren (inclusief de aanwezigheid van een sociaalzekerheidsstelsel) en het probleem niet als een (comparatief) statische exercitie te zien. Een algemeenevenwichtsbenadering wint vooral aan belang in de huidige discussie over de voor- en nadelen van migratie, omdat in dit soort discussies vaak kortetermijnmodellen en opportunistische argumenten worden gebruikt. Zo wordt migratie als een mogelijke remedie naar voren geschoven om de vergrijzing van de bevolking op te lossen. Onderzoek van Razin en Sadka (2000) met behulp van algemeenevenwichtsmodellen laat echter zien dat immigratiestromen wel een effect hebben op intergenerationele overdrachten, maar dat de uitkomsten sterk afhankelijk zijn van de mate waarin, als gevolg van immigratiestromen, factorprijzen veranderen. Indien men de factorprijzen constant houdt, is het gevolg van opname van immigranten een welvaartsverbetering doordat zij zorgen voor een verbreding van de AOW-premiebasis. Hierdoor zijn de AOW-uitkeringen veel gemakkelijker op te brengen.⁸ Het effect verandert echter sterk wanneer relatieve factorprijzen als de prijs voor kapitaal en arbeid variëren onder invloed van immigratiestromen. Razin en Sadka (2000) laten zien dat onder dergelijke omstandigheden op het moment van de immigratieschok alleen nog de ouderen profiteren van immigratie en dat vooral de werkende generatie ten tijde van de immigratieschok er op termijn op achteruitgaat. De ouderen profiteren dan voornamelijk van het feit dat én de AOW-uitkering stijgt én het rendement op besparingen. Alle generaties die na de ouderen komen, gaan er daarentegen in inkomen op achteruit. Een uitzondering op deze regel geldt voor de generatie hooggeschoolde werknemers. Deze kan een minieme inkomenswinst maken, omdat zij ten tijde van de schok het verlies kan compenseren door winst op hun relatief hoge besparingen.

Een zwak punt in de analyse van Razin en Sadka is dat zij de immigratiestroom beperken tot ongeschoolde werknemers. Uit de partiële analyse van tabel 4.1 bleek immers hoe profijtelijk voor het nationaal inkomen een selectieve

immigratiepolitiek van hoogopgeleiden kan zijn. Een dergelijke politiek zou in principe huidige en toekomstige generaties wel degelijk economisch voordeel kunnen opleveren. Zo berekent Storesletten (2000) met behulp een overlappend-generatiemodel dat de vs geen aanpassingen hoeft te plegen in het overheidsbudget als gevolg van de vergrijzing van de bevolking, als jaarlijks het grote aantal van 1,6 miljoen hoogopgeleide immigranten in de leeftijdscategorie 40-44 jaar wordt toegelaten. Zelfs bij een dergelijke niet uitvoerbare selectieve immigratiepolitiek blijkt dat ook hier weer het immigratiesurplus uiteindelijk marginaal is (0,3% BBP voor het jaar 1993), zelfs indien men rekening houdt met het effect op de leeftijdsstructuur van de bevolking.

Het geringe effect van immigratie op het netto fiscale profijt wordt nog eens benadrukt door Auerbach en Oreopoulos (1999). Zij komen op basis van de methode van generatierekeningen tot de conclusie dat immigratie een gering netto profijt (d.i. de netto contante waarde van belastingen minus uitkeringen over een mensenleven) oplevert voor de autochtone bevolking indien de overheid zich fiscaal onverantwoordelijk gedraagt, dat wil zeggen begrotingsonverwachten naar toekomstige generaties schuift. Volgens dezelfde auteurs vormen immigranten een verliespost wanneer de overheid tekorten niet naar de toekomst verschuift, maar deze ook door bestaande generaties laat betalen. De reden waarom immigratie zo wisselend wordt beoordeeld, is eenvoudig: nieuwe immigranten vormen een relatief grotere groep in toekomstige generaties dan huidige generaties en wie een schuld doorschuift naar toekomstige generaties profiteert daarmee dus meer van immigranten dan wie de schuld vandaag probeert af te lossen.⁹ Dit soort berekeningen is echter wel gevoelig voor het karakter van de diensten die de overheid levert. Indien de overheid zuiver collectieve goederen aanbiedt, is iedere verbreding van de belastingbasis profijtelijk. Het genot van het goed (bijv. defensie, deltawerken) neemt niet immers af, terwijl de belastingdruk per hoofd van de bevolking wel afneemt. Bij onzuivere collectieve goederen is niet langer sprake van een profijtelijk immigratievoordeel, doordat de collectieve uitgaven groeien met de omvang van de bevolking. Gezien het feit dat veel overheidsdiensten en -voorzieningen niet aan het ideale beeld van een zuiver collectief goed kunnen voldoen, moet daarom ernstig getwijfeld worden aan de immigranten als een bron van fiscale winst.

Tot slot moet een niet onbelangrijke kanttekening gemaakt worden bij het realisme van bovenstaande berekeningen. Demografische vooruitberekeningen voor Nederland maken duidelijk dat het constant houden van de leeftijdsstructuur (op het niveau van 1997) een Nederlandse bevolking van 109 miljoen inwoners in 2100 impliceert (Van Imhoff en Van Nimwegen 2000). Voorts laat Storesletten (2000) in een gevoeligheidsanalyse zien dat een groot deel van het immigratiesurplus wegvalt indien immigranten minder verdienen dan bij hun scholingsniveau gebruikelijk is, een toestand die eerder regel is dan uitzondering. De meeste immigranten beginnen bij binnenkomst in een nieuw land op een lager niveau dan autochtone werknemers met een vergelijkbare opleiding, hoewel deze achterstelling in immigratielanden als de vs en Israël op den duur wordt ingehaald.¹⁰

De beste arbeidsmarkresultaten worden uiteindelijk behaald door immigranten die een lokale opleiding op het niveau van de middelbare school of hoger hebben genoten. Ook hier kan weer worden vastgesteld dat het economisch perspectief voor de nakomelingen van immigranten die een dergelijk onderwijs kunnen volgen, gunstiger is dan dat van immigranten van de eerste generatie die in het land van herkomst weinig of geen opleiding hebben gevolgd.

4.2.6 ETNISCHE DIVERSITEIT

Kan het zijn dat nieuwkomers de diversiteit van culturen en kennis zodanig vergroten dat indirect hierdoor de productiviteit en vernieuwingskracht van een land groter worden? De analyse van figuur 4.1 is onder dergelijke omstandigheden irrelevant omdat in dit eenvoudige model de immigrant niet meer is dan een homogene toevoeging aan het binnenlandse arbeidsaanbod. Kunnen niet juist de fundamentele verschillen tussen autochtonen en allochtonen een meerwaarde hebben? Er wordt dan niet gedoeld op graduele verschillen waarbij migranten en autochtonen langs een en dezelfde maatstaf worden vergeleken (bijv. het onderwijsniveau), doch op geheel nieuwe kwaliteiten die niet aanwezig zijn bij de autochtone bevolking en waar wel een markt voor is. Onder dergelijke omstandigheden kan een migratie welvaartswinsten opleveren (zie ook Romer 1994). De bespreking van de meerwaarde van diversiteit kan men op twee niveaus behandelen: voor een samenleving als geheel en voor een individuele organisatie of huishouden.

Het macro-economisch onderzoek naar de waarde van etnische diversiteit is schaars en de empirische resultaten die hier en daar gepubliceerd worden, zijn nog niet goed onderbouwd (zie Collier 2001). De voorzichtige conclusie die men uit dit soort onderzoek kan trekken, is dat etnische diversiteit in deze betekenis noch een negatieve noch een positieve factor is. De moeilijkheid met macro-economisch onderzoekswerk is natuurlijk dat men met simpele cross-sectie regressies de waarde van diversiteit uit de cijfers hoopt te destilleren, terwijl er geen goede theorie achter schuil gaat.¹¹ Bovendien zal het fenomeen van diversiteit op een verfijnder niveau bestudeerd moeten worden dan op het macroniveau van landen. In principe vormen migranten op macro-economisch niveau een verrijking wanneer zij kennis of een product toevoegen aan de bestaande voorraad van producten of vaardigheden waar vraag naar is, of als zij bestaande vaardigheden verbeteren of versterken. In het recente en verdere verleden liggen de voorbeelden van dit soort migranten voor het oprapen. De Italiaanse terrazzowerkers, beeldmakers en ijsbereiders en de Chinese pindaventers en restauranthouders legden zich toe op de verkoop van een eigen, etnisch product (Merens 1996). Dit soort specialisaties gaf hun een monopoliepositie en hiermee een goede start in Nederland. Heden ten dage zijn de specialisaties minder aan (etnische) producten gebonden en meer aan hoogwaardige diensten zoals management consultancy, wetenschappelijk onderzoek en IT-vaardigheden. De waarde van diversiteit schuilt nu eerder in het bezit van kennis en toegang tot (handels)netwerken dan in een speciaal product.

De meerwaarde van diversiteit op het niveau van een organisatie zou betekenen dat de mix van kwaliteiten een team of bedrijf beter en innovatiever kan maken dan een homogene groep van werknemers. Over dit onderwerp hebben vooral organisatie- en sociaal-psychologen gepubliceerd. In een overzichtsstudie van veertig jaar diversiteitsonderzoek concluderen Williams en O'Reilly (1998) dat er geen eenduidige invloed valt te bespeuren van diversiteit op de prestaties van organisaties of teams. Achteraf is dat gebrek aan eenduidigheid natuurlijk goed te verklaren, omdat demografische karakteristieken in principe weinig van doen hebben met een taak of een baan. Indien etniciteit invloed op werk en prestaties heeft, dan is dat veelal omdat etniciteit een containerbegrip is dat een collectief verleden verbergt van andere tradities, ervaringen en culturen.

Veel onderzoekers introduceren niettemin het begrip demografische diversiteit (leeftijd, geslacht en etniciteit) om de prestaties van teams en organisaties te verklaren. Bij nader inzien lopen zij evenwel tegen de vraag aan wat nu werkelijk de bron van prestatiekracht is: de demografische karakteristiek zelf of de eigenschappen die verbonden zijn met een bepaalde karakteristiek, zoals taakervaring, informatie of bepaalde waarden en normen. Een *case study* voor een groot Amerikaans kledingsbedrijf laat bijvoorbeeld zien dat gemengde (blank) Amerikaans-Aziatische teams beter samenwerken dan homogene blanke teams, maar andere etnische teamsamenstellingen blijken noch positief noch negatief uit te werken op teamconflicten en innovatiekracht (O'Reilly et al. 1998). Senioriteit binnen het bedrijf (en niet de leeftijd) bleek van groter belang in het ontstaan van conflicten dan etnische diversiteit.

Deze resultaten zijn natuurlijk zeer begrijpelijk, omdat de immigrant alleen een specifieke bijdrage kan leveren wanneer hij vaardigheden of kennis bezit die verbonden zijn aan zijn etniciteit, eigenschappen die dan bovendien niet aanwezig dienen te zijn onder de autochtone bevolking. Voor een beter begrip van organisatieprestaties is het daarom van essentieel belang de communicatie binnen een organisatie, de taakkarakteristieken (simpele of wederzijds afhankelijke taken) en de organisatiecultuur (individueel of collectieve oriëntatie) in het oog te houden. Voor lopendebandwerkzaamheden of andere routinematige taken kan men zich voorstellen dat diversiteit niet veel invloed zal hebben op prestaties terwijl dit in creatieve beroepen of functies van uiterst groot belang is.

Veel blijkt in de praktijk toch ook af te hangen van de mate waarin mensen taaken interpersoonlijke conflicten kunnen oplossen, omdat innovaties nu eenmaal niet neutraal uitwerken op de verhoudingen tussen mensen. Taakconflicten worden als functioneel en positief gezien aangezien zij een diepere analyse van het probleem mogelijk maken, terwijl relationele of emotionele conflicten het functioneren van de groep remmen en derhalve ook de innovatiekracht en de implementatie van innovaties negatief beïnvloeden.

In het algemeen kan men daarom beter drie verschillende soorten diversiteit onderscheiden:

- 1 *Kennisdiversiteit*, hetgeen wil zeggen dat de leden van een organisatie verschillende kennis of perspectieven bezitten ten aanzien van een taak, een product of een onderwerp. Kennisdiversiteit ontstaat als gevolg van opleiding, ervaring en specialisatie. Een heterogene kennisbasis kan een groot goed zijn voor een organisatie indien (a) de kennis van de verschillende individuen relevant is en niet te zeer overlappend is; (b) er prikkels bestaan om de informatie en kennis te delen; en (c) er ook effectieve communicatie tussen teamleden plaatsvindt.

In de praktijk blijken er allerlei oorzaken te zijn als gevolg waarvan kennisdiversiteit niet ten volle wordt benut en die relevant zijn om het succes of mislukken van immigranten te begrijpen. Allereerst voegen de kennis of vaardigheden van nieuwkomers soms weinig toe aan de bestaande kennisbasis van organisaties. Voor een groot deel hangt het belang van kennisdiversiteit af van wie het land binnenkomt en in welke mate hij of zij communiceert met de autochtone bevolking. Relevantie van de nieuwe kennis verbonden aan een bepaalde cultuur of migrant en communicatie is allesbepalend in een multiculturele samenleving (zie Lazear 1998). Intuïtief valt er veel voor te zeggen dat diversiteit een bijdrage levert aan creativiteit, innovatie en welvaarts-groei. De wetenschap is in dit opzicht een goed voorbeeld. Zo heeft de VS haar vooraanstaande status onder andere te danken aan de naoorlogse instroom van buitenlandse academische uitblinkers; momenteel vormen Aziaten een sterk opkomende groep binnen menige topuniversiteit in de VS (Levin en Stephan 1999).

- 2 *Diversiteit in sociale categorieën*. Deze diversiteit heeft betrekking op de sociale categorisering van individuen op basis van demografische karakteristieken als leeftijd, geslacht en etniciteit. Mensen willen nu eenmaal een eigen identiteit creëren en bewerkstelligen dit door anderen te categoriseren, door zich te onderscheiden van anderen. Verschillen worden zo, bewust of onbewust, benadrukt en er wordt een fysieke en sociale afstand gecreëerd van anderen. Teams of organisaties met diversiteit in sociale categorieën zullen meer conflicten kennen dan homogene teams, waarbij conflicten veelal een relationeel karakter dragen. In de praktijk kunnen werknemers moeilijk een onderscheid maken tussen taak- en interpersoonlijke conflicten, met als gevolg dat deze conflicten disfunctioneel kunnen worden. Voor immigranten geldt dat zij per definitie een bepaalde etniciteit bezitten waarop zij worden beoordeeld op de arbeidsmarkt. Als dit leidt tot uitsluiting, terwijl de immigrant wel een specifieke bijdrage zou kunnen leveren, wordt het nut dat men zou kunnen hebben van kennisdiversiteit, ongedaan gemaakt door een stereotype indeling in sociale categorieën.
- 3 *Waardendiversiteit*. Deze vorm van diversiteit ontstaat wanneer leden van een groep verschillen in hun denken over de doelen of taken van een organisatie. In veel gevallen zal dit soort verschillen leiden tot conflicten over taken en de verdeling van middelen. Over het algemeen blijkt dat communicatie tussen personen met gelijke waarden het beste functioneert en dat gelijkheid in waarden ook de interpersoonlijke relaties binnen een team verbetert. *A priori* is het

niet duidelijk of waardendiversiteit een voordeel is. Enerzijds kunnen namelijk taakconflicten positief uitwerken op de innovatiekracht van groepen, anderzijds kunnen zij interpersoonlijke conflicten verheven. In zo'n geval werkt waardendiversiteit contraproductief, doordat zij de implementatie van innovaties kan stremmen of verstoren. Uit bedrijfsonderzoek blijkt dat niet zozeer de diversiteit op basis van sociale categorisering het grootste obstakel is voor het functioneren van organisaties, maar juist de waardendiversiteit (Jehn et al. 1999). Een goed team dient in de praktijk een hoge kennisdiversiteit te bezitten en een relatief lage waardendiversiteit. Ook blijkt dat wanneer het management van een organisatie de verschillende dimensies van diversiteit erkent en een cultuur creëert die juist gericht is op het benutten van diversiteit, eventuele conflicten die het gevolg zijn van waardendiversiteit eerder worden onderkend en aangepakt. Kortom, de positieve dan wel negatieve effecten van diversiteit worden voor een belangrijk deel bepaald door de wijze waarop organisaties met diversiteit omgaan.

4.3 DE PARTICIPATIE VAN NIEUWKOMERS IN DE NEDERLANDSE ARBEIDSMARKT

De voorgaande paragrafen maakten duidelijk welke factoren positief of negatief van invloed zijn op participatie van immigranten (in economisch opzicht) in de Nederlandse samenleving. De overkoepelende individuele factoren in dit proces zijn menselijk kapitaal en verwachte verblijfsduur. Taalvaardige, hooggeschoolde, gezonde en ondernemende immigranten met unieke of complementaire beroepskwaliteiten zullen het economisch inburgeringsproces met meer gemak aangaan dan immigranten die zulke specifieke kwaliteiten ontberen. De verblijfsduur is van belang omdat het opgaan in een nieuwe samenleving specifieke investeringen met zich meebrengt die slechts terugverdiend kunnen worden indien men lang genoeg blijft.

Een positieve factor in dit proces is dat de segregatie op de Nederlandse arbeidsmarkt niet sterk is. Om de achterstandpositie van sommige categorieën allochtonen te kunnen verklaren, wordt vaak het model van de gesegmenteerde arbeidsmarkt naar voren geschoven, waarin autochtonen en allochtonen op sterk gescheiden arbeidsmarkten werken. Dit model is geïnspireerd door de positie van het zwarte deel van de bevolking in de vs. De onwrikbare scheiding van arbeidsmarkten blijkt echter een geringe verklaringskracht te bezitten voor Nederland, waarmee het idee van een permanente onderklasse eveneens weinig zeggingskracht heeft, met uitzondering wellicht voor het onderscheid tussen een legale en illegale arbeidsmarkt (zie Niesing 1993). De structuur van de hedendaagse Nederlandse arbeidsmarkt lijkt dan ook niet het grootste probleem voor de grootste groepen allochtonen.

Zo maken recente berekeningen bijvoorbeeld duidelijk dat voor een goed begrip van de loonachterstand van allochtonen op autochtonen op de arbeidsmarkt de factor etniciteit een kleine rol speelt. Op dit punt ontstaat echter vaak verwarring.

In het debat over de loonachterstand van allochtonen worden namelijk vaak ongecorrigeerde en gecorrigeerde cijfers naast elkaar gebruikt. De ongecorrigeerde loonachterstand kan wat betreft Turken en Marokkanen variëren van 20 tot 50 procent. Echter, wanneer men corrigeert voor zaken als opleiding, leeftijd, dienstjaren en geslacht, dan blijkt het loongat voor immigranten zeer klein te zijn (Albrecht, Vroman en Van Vuuren 2001). Alleen Marokkaanse werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt vormen een uitzondering: zij verdienen 13 à 14 procent minder dan Nederlandse mannen met dezelfde opleiding en leeftijd. Voor de totale groep van Marokkaanse en Turkse werknemers is de loonachterstand echter gering: 4 respectievelijk 2 procent. Het geslacht van de werknemer en de opleiding blijken veel belangrijker voor de verklaring van loonontwikkeling dan etniciteit.

Voor de interpretatie van dit soort cijfers is wel van belang dat sommige categorieën allochtonen moeite hebben een betaalde baan te verkrijgen.¹² Toegang tot (of terugkeer naar) de arbeidsmarkt is derhalve allesbepalend en in dit proces is het opleidingsniveau van groot belang. In dit opzicht hebben niet-westerse allochtonen het moeilijker dan westerse allochtonen, omdat zij over het algemeen lager opgeleid zijn dan de autochtone beroepsbevolking en omdat hun opleiding veelal niet goed aansluit bij de Nederlandse opleidingsstructuur. Voor de participatie van nieuwkomers is enig geduld nodig; het is in veel gevallen een proces dat zeker meer dan een generatie omvat, waarbij het vooral van belang is dat er adequate toegang is tot het onderwijs voor de nakomelingen van immigranten.

Hiernaast mag niet onvermeld blijven dat de participatie van allochtonen op dit moment ook in gunstige zin wordt beïnvloed door de groei van de werkgelegenheid. Deze groei in de tweede helft van de jaren negentig is eindelijk ook ten goede gekomen aan migranten. De werkloosheidsdaling onder niet-westerse allochtonen in de periode 1991-1998 varieert van 13 procentpunten voor Turken tot 18 procentpunten voor Antillianen en Arubanen. Marokkanen en Surinamers nemen met een daling van 16 procentpunten een middenpositie in. Deze ontwikkeling is des te opmerkelijker gezien de continue instroom van migranten in deze periode. Een deel van de daling van de werkloosheid is te verklaren uit de verdubbeling van het aantal etnische ondernemers in diezelfde periode (Van den Tillaart et al. 1998). Over het geheel gesproken is hierbij sprake van een concentratie in een beperkt aantal sectoren, maar toch komt er langzaam maar zeker meer spreiding en variatie in de allochtone bedrijven. De overlevingskansen van deze bedrijven verschillen per groep en per sector. De allochtone bedrijven blijken vooral goed in te spelen op de behoeften van de eigen groep. Een te eenzijdige betrokkenheid kan echter ook negatief zijn; zij raken dan als het ware gevangen in de eigen etnische niche. Heel voorzichtig is er thans sprake van een marktverbreiding en een professionalisering van het ondernemerschap; in beide gevallen gaat dit gepaard met een externe oriëntatie.

Ondanks dit gunstiger beeld blijft de werkloosheid en arbeidsparticipatie een punt van zorg. De totale groep van allochtonen is in 1999 vier keer zo vaak

werkloos als de autochtone werknemer en, zoals men ziet in tabel 4.4, is de grootste probleemgroep de eerste generatie van niet-westerse allochtonen.

Tabel 4.4 Arbeidsparticipatie en werkloosheid onder personen van 15-64 jaar, 1999

Herkomst	Bruto arbeidsparticipatie			Geregistreerd werkloosheidspercentage		
	Totaal	Man	Vrouw	Totaal	Man	Vrouw
Autochtonen	68	80	55	2	2	3
Allochtonen	59	70	49	8	8	8
Westers	65	76	55	4	4	5
1e generatie	63	74	52	6	5	7
2e generatie	66	77	56	3	3	4
Niet-westers	53	64	41	13	13	13
1e generatie	53	65	40	14	15	14
2e generatie	54	59	49	5	5	6

Bron: CBS (2000).

Wat de situatie van Marokkanen en Turken in het bijzonder verslechtert, is dat zij voor het zoeken van een baan veelal terugvallen op leden van hun eigen etnische groepering. Hoewel Nederlanders natuurlijk ook gebruik maken van eigen netwerken bij het zoeken van banen, moet het beperkte en intern gerichte netwerk van allochtone groeperingen toch als een handicap worden gezien.

Over de nieuwe groepen migranten zijn nog geen vergelijkbare gegevens beschikbaar. Uit een verkennende studie (Van den Tillaart 2000) naar hun situatie blijkt evenwel dat de werkloosheidscijfers onder hen naar alle waarschijnlijkheid (zeer) hoog zijn. Onder de steekproefpopulatie van Afghanen, Iraniërs, Somaliërs en Ethiopiërs/Eritreërs bedroeg de netto participatiegraad (betaalde baan) slechts respectievelijk 14, 38, 31, 53 en 35 procent. De moeizame inpassing van deze nieuwe groepen kost tijd (de Afghanen zijn hier gemiddeld het kortst). Zelfs categorieën met een hoog opleidingsniveau in het land van herkomst vinden niet zonder meer de weg naar betaalde werkgelegenheid in Nederland. Naast de relatief korte duur van hun verblijf hier en hun doorgaans gebrekkige aansluiting bij relevante (Nederlandse) sociale netwerken, worden zij ook belemmerd op de arbeidsmarkt doordat hun diploma's niet of nauwelijks worden erkend.

Uit tabel 4.4 kan ook worden opgemaakt dat er een proces van differentiatie gaande is tussen de eerste en de tweede generatie allochtonen. De recente ontwikkelingen met betrekking tot het onderwijsniveau van migranten laten een algemene opwaartse trend zien (tabel 4.5). Opnieuw zien we grote verschillen zowel tussen als binnen groepen migranten en dit zal ongetwijfeld een verdere sociaal-economische differentiatie onder tweedegeneratie-allochtonen bevorderen.¹³ Een andere opvallende dimensie van differentiatie onder de tweede generatie niet-westerse allochtonen is die van het geslacht. Onder Surinamers, Antillianen en met name Marokkanen en Turken zijn de onderwijsprestaties van meisjes beter dan die onder jongens (SCP 1999).

Tabel 4.5 Scholingsniveau scholieren 15-25 jaar naar etnische groepen, 1988 en 1998 (in procenten)

Huidige opleiding	Turken		Marokkanen		Surinamers		Antill./Arub.		Autochtonen	
	1988	1998	1988	1998	1988	1998	1988	1998	1988	1998
Bao/vbo/mavo*	71	44	86	51	53	32	35	32	22	15
Mbo	12	23	4	27	19	30	25	20	17	22
Havo/vwo	10	18	7	10	18	18	12	10	24	20
Hbo/wo	7	14	3	13	10	21	28	39	36	42
Totaal	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

* In 1998 inclusief brugklasleerlingen.

Bron: Veenman (1999).

Het is verheugend te zien dat relatief veel kinderen hun ouders in opleidingsniveau overtreffen. Tabel 4.6 brengt die intergenerationale mobiliteit duidelijk in kaart. Wat deze tabel echter in het midden laat, is welk opleidingsniveau de ouders bezitten. Het is bijvoorbeeld de vraag hoe ver het niveau dat kinderen halen, significant uitkomt boven dat van hun laagopgeleide ouders. In dit opzicht kan men niet zoveel afleiden uit tabel 4.6.

Tabel 4.6 Intergenerationale mobiliteit: opleidingsniveau kinderen versus hun ouders, 1998 (in procenten)

Gerealiseerd opleidingsniveau	Turken	Marokkanen	Surinamers	Antillianen/Arubanen
Ouders hoger dan kind	4	3	18	20
Zelfde niveau	53	60	31	41
Kind hoger dan ouders	43	37	50	39
Totaal	100	100	100	100

Bron: Veenman (1999).

Tabel 4.7 brengt in beeld hoe kinderen van ouders met ten hoogste basisonderwijs zelf presteren in het onderwijs. Deze tabel stemt veel minder optimistisch. Duidelijk is dat de grootste groep van allochtone kinderen een onderwijsniveau realiseert dat weinig afwijkt van dat van hun laaggeschoolde ouders. Op indirecte wijze beïnvloeden ouders natuurlijk sterk de keuzes over opleiding. Wanneer taalvaardigheid en ambities laag zijn, de sociale netwerken zwak en het perspectief op verblijf onduidelijk of beperkt, ligt het voor de hand dat ook de tweede generatie allochtonen een achterstand heeft. Voor het beleids perspectief is dit inzicht belangrijk. Het geeft aan dat de zwakke maatschappelijke positie van de eerste generatie zich voortzet naar de tweede generatie.

Tabel 4.7 Intergenerationele mobiliteit: gerealiseerd opleidingsniveau van kinderen van ouders met ten hoogste basisonderwijs, 1998 (in procenten)

Gerealiseerd opleidingsniveau	Turken	Marokkanen	Surinamers	Antillianen/Arubanen
Max. basisonderwijs	54	62	27	41
Vbo/mavo	22	16	37	34
Mbo/havo/vwo	19	17	28	21
Hbo/wo	4	5	8	4
Totaal	100	100	100	100

Bron: Veenman (1999).

Concluderend kan worden vastgesteld dat de langdurige economische hausse uiteindelijk ook de werkloosheid onder migranten heeft doen verminderen. De verschillen met de autochtone bevolking zijn echter nog evident en als ratio gemeten zelfs toegenomen. Het zijn vooral jongeren, de tweede generatie, die hebben kunnen profiteren van de economische groei. Dit heeft te maken met de algemene voorkeur van werkgevers voor jongeren, maar vooral ook met de verhoging van het onderwijsniveau. Ook ten aanzien van scholingsniveau geldt echter dat er een stijging is van kinderen ten opzichte van hun ouders, terwijl er tegelijkertijd sprake blijft van een substantiële achterstand ten opzichte van Nederlandse leeftijdsgenoten.

4.4 GEBRUIK VAN SOCIALE ZEKERHEID

Een van de grootste zorgpunten ten aanzien van allochtonen in Europa en Nederland in het bijzonder is het gebruik van sociale zekerheid. In 1998 was in Nederland de kans op werkloosheid voor een allochtoon ruim drie keer hoger dan voor een autochtoon. Hiermee was Nederland het slechtst 'presterende' land van Europa, terwijl deze discrepantie geen wet van Meden en Perzen is voor landen met een hoge immigratiestroom. In immigratielanden als de VS, Canada en Australië is er nauwelijks een werkloosheidsverschil tussen autochtone en allochtone werknemers en binnen Europa geldt dit evenzeer voor Italië en Spanje (OECD 1999: 40). Het beroep van de allochtone bevolking op sociale zekerheid is niet alleen een zorg voor de overheid vanuit een oogpunt van inkomsten en uitgaven, maar is ook van belang voor de beeldvorming over immigranten. Deze kan ongunstig uitvallen, terwijl de cijfers een genuanceerder beeld geven.

Om aan te geven hoe diep deze ongunstige reputatie wortelt, kan worden gewezen op opiniepeilingen in de Europese Unie. Deze peilingen geven aan dat slechts een op de vijf ondervraagden ervan overtuigd is dat buitenlanders meer aan de sociale zekerheid bijdragen dan zij het stelsel kosten; 60 procent van de ondervraagden vermoedt dat buitenlanders misbruik maken van het stelsel (SCP 2000). De Nederlandse opinie op dit punt wijkt niet veel af van de Europese mening.

Deze opvattingen komen natuurlijk niet uit de lucht vallen. Europese staten hebben relatief omvangrijke stelsels van sociale zekerheid en in tegenstelling tot traditionele immigratielanden als de VS en Australië vindt er slechts voor een deel selectie plaats op basis van economische criteria (arbeidsmigratie). Europese landen ontvangen zodoende relatief veel asielzoekers, vluchtelingen en volgmigranten (gezinshereniging en -vorming). Gegeven de sterke band tussen de arbeidsmarkt en sociale zekerheid, mag men dit verband niet verwaarlozen bij de evaluatie van het gebruik van sociale zekerheid door allochtonen. Voor- en tegenwoord op de arbeidsmarkt komen vroeg of laat tot uitdrukking in socialezekerheidscijfers. In de vorige paragraaf is reeds ingegaan op de werkloosheidspercentages. Hierna volgt een overzicht van het gebruik van socialezekerheidsvoorzieningen door allochtonen.

WAO

De slechte positie op de arbeidsmarkt van allochtonen komt duidelijk tot uiting in de wijze waarop zij hun laatste baan verlaten. Terwijl de autochtone werknemer in veel gevallen vrijwillig vertrekt, verlaten bijvoorbeeld de Turkse en Marokkaanse werknemers in 70 respectievelijk 75 procent van de gevallen hun baan op gedwongen wijze. Tabel 4.8 maakt duidelijk dat naast de WW, de WAO een veelgebruikte uitredingsroute is. Alleen Antillianen maken minder gebruik van de WAO dan autochtone werknemers.

Tabel 4.8 Wijze waarop de laatste baan is verlaten (personen 15-64 jaar)

Wijze van baanverandering:	Autochtonen	Turken	Marokkanen	Surinamers	Antillianen
Gedwongen					
Ontslagen door werkgever	18	38	39	33	32
In WAO terechtgekomen	19	32	36	25	12
Vrijwillig					
Zelf ontslag	54	29	22	40	53
VUT	9	2	3	3	3
Totaal	100	100	100	100	100

Bron: Martens (1999: 57).

Het verlaten van het werkzame leven via de VUT is voornamelijk een exit-route voor de oudere autochtone werknemer. Allochtonen hebben veelal niet de dienstjaren om hier gebruik van te maken. Hoewel het aantal allochtonen in de WAO natuurlijk veel kleiner is dan het aantal autochtonen daarin, vormen met name de niet-westerse allochtonen, net als in het geval van de WW, een uitzonderlijke probleemgroep. Van de 884.000 arbeidsongeschikten die eind 1999 stonden ingeschreven in de Gemeentelijke Basisadministratie is het overgrote deel van Nederlandse origine; 67.000 niet-westerse allochtonen en 85.000 westerse allochtonen hebben een WAO-uitkering. Toch kwamen allochtone werknemers relatief vaker in de WAO terecht dan autochtone werknemers.

Hierbij is er mogelijk een verband met het feit dat Turken en Marokkanen (vooral de eerste generatie) vooral werk verrichten dat zwaar, vies en gevaarlijk is, met een hogere kans op ziekte en arbeidsongeschiktheid. De verschillen in arbeidsomstandigheden tussen allochtonen en autochtonen beginnen de laatste jaren echter te convergeren, waarbij de arbeidsomstandigheden van allochtonen zoals Turken en Marokkanen veel sterker verbeterd zijn dan die van autochtonen. Dit verklaart wellicht waarom het vooral oudere allochtone werknemers zijn die in de WAO belanden en niet hun jongere landgenoten (Ministerie van SZW 2000: 208-210). Tabel 4.9 geeft de cijfers weer van het aantal personen dat een WAO-uitkering geniet als percentage van de desbetreffende bevolkingsgroep.

Tabel 4.9 Personen met arbeidsongeschiktheidsuitkering naar etniciteit (in percentage van desbetreffende groep), eind 1999

	Totaal	Autochtonen	Westerse allochtonen	Niet-westerse allochtonen					
				Totaal	Marokkanen	Turken	Surinamers	Antillianen	Overig
Mannen	9,5	9,6	9,7	8,2	12,6	14,5	7,8	3,8	2,7
15-39 jaar	3,0	3,0	2,6	3,1	4,6	5,3	2,9	1,9	1,1
40-64 jaar	16,8	16,6	16,5	20,5	32,4	39,9	16,7	8,6	6,8
Vrouwen	6,9	7,0	7,3	5,8	4,3	10,6	7,8	4,0	1,9
15-39 jaar	3,8	3,9	3,2	3,6	3,8	7,1	3,7	2,1	1,0
40-64 jaar	10,4	10,2	11,3	11,3	5,8	21,4	15,4	8,0	4,0
Totaal	8,2	8,3	8,5	7,1	8,8	12,6	7,8	3,9	2,3

Bron: CBS (2000), Persbericht PB00-262.

Opvallend is hoe hoog het percentage arbeidsongeschikte Marokkaanse en Turkse mannen tussen de 40 en 64 jaar is: 32 respectievelijk 40 procent van deze groep werknemers. Dit beeld wordt nog eens versterkt wanneer men de leeftijdsgroepen verder uiteensplitst voor mannen en vrouwen. Ongeveer 60 procent van de Turkse 55-plussers onder de mannen ontvangt een WAO-uitkering. Voor de vrouwen is dit percentage aanzienlijk minder, hetgeen voor een deel valt terug te voeren op een geringere deelname aan het formele arbeidsproces. Vergeleken met autochtonen komen allochtonen vaker in de WAO en zijn ze ook vaker volledig arbeidsongeschikt. Ter illustratie van dit laatste punt: van de Marokkaanse mannen die een WAO-uitkering ontvingen, was eind 1999 79 procent volledig arbeidsongeschikt terwijl 'maar' 67 procent van de autochtone WAO-ers volledig arbeidsongeschikt werd verklaard.

Voor de vrouwen zijn dit soort percentages nog hoger: 90 procent van de Marokkaanse WAO-vrouwen is volledig arbeidsongeschikt, tegen 80 procent van de autochtone vrouwen.¹⁴

In lokale onderzoeken naar de gezondheid van oudere werknemers in 1989 blijken rugaandoeningen, maagzweren en astma veel vaker voor te komen bij Turken en Marokkanen dan bij Nederlanders. Het SCP (1998) spreekt zijn vermoeden uit

dat de ongunstige gezondheidstoestand van de Turkse en Marokkaanse ouderen meer een psychosomatische dan een fysieke achtergrond heeft. De diepere achtergrond van dit soort klachten kan natuurlijk zijn dat migratie en het vinden van een aansluiting in de Nederlandse samenleving de nodige spanningen met zich meebrengen. Hooggespannen verwachtingen ten aanzien van het leven en werken in Nederland zijn wellicht niet uitgekomen.

Natuurlijk bieden de absolute aantallen enige relativering, maar de hier gesignaleerde uitkeringsafhankelijkheid betekent wel dat, in het licht van aanhoudende immigratie, iets aan deze hoge inactiviteit moet worden gedaan.

AOW

Een belangrijke pijler van de verzorgingsstaat is de AOW. De aantrekkingskracht op migranten van het AOW-pensioen dient echter te worden gerelativeerd.

De AOW kan niet de functie van een welvaartsmagneet bezitten, doordat men de rechten op een AOW-uitkering zelf opbouwt. De AOW verzekert – ongeacht de nationaliteit – alle ingezetenen van Nederland. Voor ieder jaar dat men tussen zijn vijftiende en vijfenzestigste levensjaar in Nederland ingezetene is, bouwt men 2 procent AOW-rechten op; voor ieder jaar dat men hier niet woont of werkt en geen premie betaalt, verliest men dus 2 procent van de AOW-uitkering.

Om een onvolledig AOW-pensioen te voorkomen kent de AOW de mogelijkheid tot vrijwillige verzekering. Zowel emigranten als immigranten kunnen een jaar na de aanvang van de verplichte verzekering AOW-rechten inkopen voor de tijdvakken waarin zij niet verzekerd zijn geweest. De hoogte van de inkooppremie is mede afhankelijk van de nationaliteit van degene die zich wil inkopen. Indien men *niet* de Nederlandse of daarmee gelijk te stellen nationaliteit bezit, geldt een maximale inkooppremie. In 2000 bedroeg deze premie 4219 euro (9297 gulden) per in te kopen jaar. Een immigrant die op zijn vijftienvingstige Nederland binnenkomt en zich hier vestigt, zou indien hij de tien jaar gemiste verzekeringsjaren wil inkopen 42.192 euro (92.978 gulden) moeten neertellen om vanaf zijn vijfenzestigste niet 20 procent te worden gekort op zijn AOW-pensioen. Voor immigranten die *wel* de Nederlandse of een hiermee gelijkgestelde nationaliteit¹⁵ bezitten, geldt een aangepaste premie, afhankelijk van het premieplichtig inkomen op het moment van de aanvraag. Voor iemand zonder inkomen bedraagt het inkooptarief vijf procent van het maximale tarief, oftewel 211 euro (465 gulden) per in te kopen jaar. Vanzelfsprekend kan men er ook voor kiezen geen verzekeringsjaren in te kopen en dit is bij de huidige oudere allochtonen doorgaans het geval. Als gevolg hiervan ontvangt bijna iedere oudere allochtoon met een Turkse of Marokkaanse nationaliteit een gekort pensioen (gemiddeld 70% van het AOW-pensioen), terwijl slechts 4,2 procent van de Nederlanders een gekort pensioen ontvangt (die gemiddeld 82% van het AOW-pensioen ontvangen). Tabel 4.10 geeft een overzicht van de grootste groepen die gekort worden naar hun woonland. Van de 122.000 in Nederland wonende (gekorte) AOW-gerechtigden is bekend dat 90.000 in Nederland zijn geboren en 10.500 in een ander EU-land. De resterende groep bestaat voor 10.000 uit inwoners geboren in Suriname of de Nederlandse Antillen, 3.700 geboren in Turkije, 3.000 geboren in Marokko en 5.200 geboren in een ander land (SER 2000: 22).

Tabel 4.10 Aantal gekorte AOW-gerechtigden naar belangrijkste woonlanden en kortingsgroep, eind 1999

Land	Kortingspercentages					Totaal	Totaal Aantal
	0-20%	20-40%	40-60%	60-80%	>80%		
1. Nederland	64	22	9	3	1	100	121.979
2. België	9	6	9	16	60	100	33.355
3. Duitsland	2	3	7	19	69	100	24.499
4. Spanje	8	5	10	11	66	100	17.243
5. VS	2	6	17	39	36	100	11.186
6. Canada	3	10	29	51	8	100	8.240
7. Australië	2	9	31	46	12	100	8.125
8. Turkije	2	11	29	24	35	100	6.077
9. Groot Brittannië	4	5	10	29	52	100	5.093
10. Marokko	5	17	35	15	29	100	3.338
11. Frankrijk	20	11	11	26	32	100	3.088
12. Italië	6	7	8	14	65	100	2339
13. Nieuw Zeeland	2	8	29	50	10	100	1.636
14. Portugal	12	9	17	25	38	100	1407
15. Suriname	4	27	13	22	35	100	975
Totaal	33	14	12	14	27	100	258.742

Bron: SER (2000).

Voor de nabije toekomst lijkt het niet waarschijnlijk dat veel allochtonen aanspraak kunnen maken op een volledig AOW-pensioen. Ten eerste zijn de financiële mogelijkheden bij de niet-westerse groepen om verzekeringsjaren in te kopen beperkt. Ten tweede zullen bij afwezigheid van inkoop van AOW-rechten slechts de jonge kinderen op termijn aanspraak maken op een volledig AOW en dit cohort zal pas in de verre toekomst in de AOW-cijfers tot uitdrukking komen. De voorspelling van het SCP over de gemiddelde AOW-korting voor oudere allochtonen in tabel 4.11 is dan ook een plausibele. In 1998 bedroeg de gemiddelde korting nog 35 procent van het AOW-pensioen en langzaam maar zeker daalt dit kortingspercentage naar 29 procent in 2015. Kortom, een AOW-pensioengat blijft hardnekkig en substantieel onder deze groep allochtonen. Hierbij zij nog aangetekend dat het kortingspercentage onder de allochtone vrouwen gemiddeld hoger ligt; in 1998 bedroeg de korting voor vrouwen 39 procent, terwijl mannen voor 30 procent gekort werden op hun AOW. Vermoedelijk is dit terug te voeren op het feit dat Turkse en Marokkaanse vrouwen vele jaren later dan hun echtgenoten naar Nederland zijn gekomen, met alle financiële gevolgen van dien.

Tabel 4.11 Gemiddelde AOW-korting van 65-plussers naar land van herkomst, 1998-2015

	Korting in percentage van AOW-uitkering		
	1998	2007	2015
Turken	36	31	28
Marokkanen	24	27	27
Surinamers	36	35	29
Antillianen/Arubanen	44	48	39
Vier groepen tezamen	35	32	29

Bron: SER (2000: 25).

Bijstand

Gezien de voorgaande analyse ligt het welhaast voor de hand dat allochtonen relatief meer gebruik maken van de bijstandsregeling Abw. De cijfers tonen dit ook duidelijk aan (zie tabel 4.12). AOW-gerechtigden met een onvolledige AOW-opbouw kunnen in aanmerking komen voor aanvullende bijstand. Met ingang van 1 april 1998 is de bijstandsnorm voor 65-plussers met een onvolledige AOW-uitkering (ouderennorm) gelijk aan een volledige netto AOW-uitkering. Bij het bepalen van het recht op aanvullende bijstand wordt wel een middelentoets toegepast, waaronder ook aanvullende particuliere oudedagsvoorzieningen (spaar-geld, aanvullend pensioen) vallen. Er geldt echter wel een zogeheten pensioen- en vermogensvrijlating, zodat niet alle middelen direct in mindering op de bijstandsuitkering worden gebracht. De pensioenvrijlating bedraagt 180 euro (397 gulden) per jaar voor alleenstaanden en 360 euro (793 gulden) voor gehuwden en heeft betrekking op particuliere oudedagsvoorzieningen. De vermogensvrijstelling bedraagt 4538 euro (10.000 gulden) per jaar voor alleenstaanden en 9076 euro (20.000 gulden) voor gehuwden. Dat veel allochtonen jonger dan 65 in de bijstand terecht komen, is een begrijpelijk fenomeen aangezien zij veel minder dan autochtonen rechten hebben opgebouwd om uitkeringen rechtens de ww of de WAO te verkrijgen.

Samenvattend kan worden vastgesteld dat het socialezekerheidsgebruik door allochtonen in aanzienlijke mate afwijkt van dat van autochtone bevolking. De laatste jaren treedt er zoals gezegd een verbetering op in de arbeidsmarkt-positie van allochtonen, maar het feit blijft dat niet-westerse immigranten die de Nederlandse taal niet beheersen, zeer moeizaam een zelfstandige positie in de Nederlandse samenleving verwerven. Voor de gemiddelde oudere allochtoon valt over het algemeen wel een goede verklaring te vinden voor de hoge inactiviteit, omdat deze eerste generatie allochtonen een slechte arbeidsmarktpositie (lage opleiding, slechte arbeidsomstandigheden, conjunctuurgevoelige bedrijfstakken) heeft. Ondanks de verbeterde positie van de tweede generatie allochtonen zal Nederland als immigratiesamenleving met de lessen van het socialezekerheidsgebruik door de eerste generatie rekening moeten houden in toekomstig immigratiebeleid. Er zullen immers altijd ‘eerste generaties’ zijn.

Tabel 4.12 Bijstandsafhankelijkheid van personen 18 jaar en ouder naar etniciteit, eind 1998

	Bevolking 18 jaar en ouder (x 1000)	Bijstandsontvangers (x1000)	Bijstandsafhankelijkheid (%)	1e generatie(%)	2e generatie (%)
Totaal	12.294	485	4		
Etniciteit					
Autochtoon	10.319	253	2		
Westers allochtoon	1.126	57	5	6	4
Niet-westers allochtoon	848	170	20	22	8
w.v. Marokkanen	145	33	23	24	-
Turken	185	33	18	19	9
Surinamers	204	35	17	19	9
Antillianen/Arubanen	64	14	22	26	-
Overige	250	55	22	24	-
Onbekend		12			

Bron: CBS (2000), Sociaal-economische Maandstatistiek (2000/8: 24).

4.5 ARBEIDSMIGRATIE ALS INSTRUMENT VAN ECONOMISCHE POLITIEK

Welke beleidsconsequenties kunnen nu verbonden worden aan een evaluatie als hiervoor gegeven? Tegenwoordig kan men steeds vaker de roep beluisteren om bij een krappe arbeidsmarkt het instrument van arbeidsmigratie weer in te zetten. Hiertegen bestaat echter een aantal bezwaren:

- er is nog een grote reserve aan inactieven in Nederland zelf die als bron van arbeidsaanbod kunnen worden gebruikt (zie WRR 2000);
- het is vaak rendabeler zelf mensen te trainen dan dat men deze uit het buitenland betreft.¹⁶ Met een *brain drain* bespaart men weliswaar op de opleidingskosten, maar men zal als land toch de aanpassings- en de investeringskosten moeten maken die nodig zijn om iemand in staat te stellen te werken. Het is bekend dat investeringen in fysiek kapitaal en in hoogopgeleiden een sterke complementariteit in het productieproces kennen. Per saldo is het dan ook niet doelmatig om immigranten als instrument te gebruiken voor binnenlandse economische problemen. Gezien de geringe en onzekere rendementen van een immigratie kan een immigratiebeleid op grond van economische motieven over het algemeen niet als een 'first-best'-oplossing voor binnenlandse problemen worden bestempeld (Van Dalen 1993);
- immigratie heeft niet alleen directe gevolgen voor de zittende bevolking, maar heeft ook negatieve intergenerationele consequenties. Een overheid die een generatiebewust beleid wil voeren, zal daarom immigratie afwijzen als middel om de economische consequenties van vergrijzing te verzachten. Een verantwoordelijk gefinancierd overheidsbeleid heeft geen immigranten nodig om financiële problemen op te lossen;¹⁷
- vaak ziet men de mogelijkheid over het hoofd om arbeid te importeren via goederenhandel;

- met een arbeidsimmigratiebeleid verwaarloost men over het algemeen de internationale welvaartsimplicaties. Als men het perspectief van zowel het land van herkomst als het land van bestemming voorop stelt, is migratie als oplossing voor arbeidsmarktproblemen slechts voor een beperkt aantal gevallen zinvol.

Om het internationale perspectief enigszins te formaliseren, kan men het best trachten te schatten onder welke condities de migrant, het land van bestemming én het land van herkomst erop vooruit gaan. De onderstaande matrix kan wellicht enige steun in het denken bieden of immigratie nu welvaartsverhogend of -verlagend is. Bij het beoordelen van migratie is het namelijk goed om in het achterhoofd te houden dat veel van de immigratie-effecten niet alleen afhankelijk zijn van de karakteristieken van de migrant zelf, maar ook van de uitgangssituatie van de economieën in het land van herkomst en bestemming. Voorts moet men bedenken dat migratie de bevolkingsgroei van een land per definitie beïnvloedt en dat in zo'n geval de sociale welvaartseffecten sterk afhankelijk zijn van hoe een land bevolkingsgroei en -omvang waardeert en wiens belang men behartigt (Quibria 1990). In de matrix in figuur 4.3 zijn dit soort bevolkingsgerelateerde waardenoordelen buiten beschouwing gelaten en is migratie uitsluitend op zijn welvaartseffecten beoordeeld, alsof de bevolkingsomvang er niet toe doet.

Figuur 4.3 Taxonomie welvaartswinst/verliessituaties verbonden aan internationale migratie

		land van bestemming	
		winst	verlies
land van bestemming	winst	I. tegengestelde arbeids-/ kapitaalmarktsituaties	II. brain drain
	verlies	III. verdringing, averechtse selectie	IV. mismatch

Dat er situaties voorkomen waarin als gevolg van een verplaatsing van personen niemand erop achteruit gaat, is onwaarschijnlijk. Zoals in het begin van dit hoofdstuk is aangegeven, heeft immigratie gevolgen voor de herverdeling van inkomens. Een grote stroom ongeschoolde immigranten die naar Nederland komt, is profijtelijk voor de geschoolde Nederlanders en kapitaalbezitters, omdat hun productiefactoren relatief schaarser worden. Dit is echter verliesgevend voor de ongeschoolde Nederlanders, omdat zij concurrentie ondervinden van de nieuwkomers en hun loon (zwak) zien dalen. Eenvoudig gesteld is het logisch dat de schaarse productiefactor wint en de overvloedige factor verliest. Hierbij moet men zich tegelijkertijd voorstellen dat de omgekeerde situatie zich voordoet in het land van herkomst. De precieze welvaartseffecten zullen natuur-

lijk verschillen aangezien iedere arbeidsmarkt een andere structuur kent en daarvoor anders reageert op migratiestromen.

Wat de evaluatie zo moeilijk maakt, is dat de sociale rechtsstaat via regelingen inkomens herverdeelt en zo het beeld van winst en verlies vertroebelt. De aangegeven situaties vormen derhalve een voorzichtige taxonomie van de condities die winst en verlies verbinden aan internationale migratie.

In kwadrant I in figuur 4.3 staan situaties vermeld waarbij beide betrokken landen er in welvaart op vooruit gaan. De tegengestelde uitgangssituatie van de economie kan zowel slaan op de arbeidsmarkt als de kapitaalmarkt. Indien er sprake is van een structureel overspannen arbeidsmarkt en onvervulde vacatures in het ene land en een hoge structurele werkloosheid in het andere land, is het goed denkbaar dat beide landen profiteren van internationale migratie. In het geval van conjuncturele werkloosheid zou men ook een profijtelijke migratiestroom kunnen voorstellen, zolang deze uitdrukkelijk tijdelijk is. Op dit laatste punt heerst echter veel twijfel. In het verleden kwamen immers vele immigranten naar Nederland met het idee dat dit een tijdelijke stap zou zijn, terwijl het in de praktijk tot een permanente vestiging leidde. Een immigratiebeleid dat zich laat inspireren door kortetermijnmotieven, kan zo op lange termijn contraproductief uitwerken (Goldsborough 2000).

Hoewel de lessen uit het verleden ook weer niet aantonen dat tijdelijke immigratie altijd een slecht beleidsinstrument is, moet men er in elk geval geen wonderen van verwachten. Tijdelijke arbeidscontracten nodigen immers niet uit tot het investeren in landenspecifiek kapitaal. Tijdelijke migranten investeren ofwel in internationaal overdraagbaar kapitaal of juist zeer weinig in landspecifiek menselijk kapitaal (Chiswick 2000). Dit soort migranten treft men dan ook aan in topbanen of juist in ongeschoold werk. Het eindresultaat is dat tijdelijke migranten toch minder in menselijk kapitaal investeren dan een permanente migrant. Uiteindelijk is niemand gebaat bij dit soort tijdelijke contracten indien het onderliggende probleem structureel is.

De casus van tegenovergestelde marktsituaties kan zich echter ook voordoen op de kapitaalmarkt of door aandacht te besteden aan specifieke productieomstandigheden. Het is denkbaar dat spaarzame en vermogende migranten die verhuizen van een land waar te veel wordt gespaard en geïnvesteerd, naar een land waar onderinvestering aan de orde van de dag is, aldus het welvaartspeil in beide landen doen verbeteren. Het argument van de productieomstandigheden spreekt wellicht nog het meest tot de verbeelding. Het is immers goed mogelijk dat indien migranten een land verlaten waar afnemende of constante schaalopbrengsten in de productie domineren en gaan naar een land waar toenemende schaalopbrengsten zijn, beide landen er in welvaart op vooruit gaan (Tu 1991). Die toenemende schaalvoordelen kunnen bijvoorbeeld schuilen in industrieën of bedrijven die bestaan bij de gratie van een sterke geografische concentratie van een specialisme en face-to-face-onderhandelingen.

In kwadrant II van figuur 4.3 wordt de veelbesproken *brain drain*, een migratiestroom van hoogopgeleide werknemers, ten tonele gevoerd. De reden waarom het land van bestemming veelal profiteert van een *brain drain*, schuilt in het feit dat de stroom van hoogopgeleiden aanzienlijk verschilt van de samenstelling van de autochtone beroepsbevolking en de inschakeling van deze nieuwkomers complementair uitwerkt in het productieproces met de autochtone beroepsbevolking. De meest tot de verbeelding sprekende *brain drain*-situaties zijn natuurlijk gevallen van migranten die vaardigheden bezitten die uniek of essentieel zijn, zodat door het wegvallen van die bewuste personen de bewuste economische activiteit eveneens wegvalt. Natuurlijk zullen ook hier welvaartsverliezen voorkomen doordat de *brain drain* de beloning van autochtone hoogopgeleiden verlaagt, maar dit verlies wordt grotendeels gecompenseerd doordat hoogopgeleiden vaak weer een investeringsimpuls teweeg brengen die minder sterk zou zijn in het geval van laaggeschoolde immigranten.

Het omgekeerde van het *brain drain*-proces kan men in figuur 4.3 aantreffen in kwadrant III, waar laaggeschoolde nieuwkomers de autochtone werknemers verdringen. Zoals reeds eerder vermeld, kan er weliswaar een kleine nettowinst optreden voor het land van bestemming, maar gezien de negatieve effecten op de inkomens voor een grote groep van (veelal laaggeschoolde) ingezetenen, kan men deze situatie niet als een winstsituatie betitelen. De komst van laaggeschoolde migranten is zeker geen winstsituatie als men ook nog het eventuele beroep op het stelsel van sociale zekerheid erbij betreft. Herverdelingsarrangementen, zoals die in de Nederlandse sociale rechtsstaat ingebouwd zijn, kunnen worden opgevat als verzekeringscontracten, aangegaan tussen de burgers van een land. En zoals bij ieder verzekeringscontract moet de verzekeraar waken tegen het fenomeen van averechtse selectie: een te royale polis nodigt slechte risico's uit tot deelname en de goede risico's zullen dan geen behoefte hebben aan deelname. De centrale gedachte achter het probleem van averechtse selectie in het licht van migratie is dat landen zoals Nederland door een egalitaire inkomenspolitiek en een omvangrijk sociaal-zekerheidsstelsel indirect immigranten aantrekken die de solidariteit ondermijnen die ten grondslag ligt aan de welvaartsstaat. Het is wat Teulings (1995: 51) de paradox van solidariteit en uitsluiting noemt en eigenlijk kan iedere (verzekerings)-econoom dit probleem wel herkennen: "herverdeling van inkomen binnen de eigen groep (interne solidariteit) vereist rigoureuze uitsluiting van mensen van buiten de groep (geen externe solidariteit)." Voor immigratielanden als de vs of Australië, waar weinig herverdeling/interne solidariteit bestaat, is het opvangen van migranten daarom veel gemakkelijker (externe solidariteit) dan binnen Europa, waar de meeste landen omvangrijke verzorgingsstaten kennen en dus noodgedwongen het instrument van uitsluiting moeten gebruiken. Hierbij doet zich de vraag voor naar de vormgeving van de uitsluiting, omdat er eenvoudigweg toch grote groepen migranten Europa binnenkomen, op legale dan wel illegale wijze. De noodzaak van uitsluiting zal ook voor Nederland in de toekomst steeds nadrukkelijker op de voorgrond treden. Een overheid die de solidariteit binnen een royaal en omvangrijk sociaal-zekerheidssysteem wil handhaven in de context van vrij verkeer van arbeid, ontkomt er niet aan eisen te stellen aan nieuwkomers.

Het laatste geval van migratie (in kwadrant IV) is wellicht een situatie die altijd voorkomen zou moeten worden, maar waar immigratielanden altijd mee te maken krijgen. Immigranten moeten beslissen in onzekerheid en de informatie die zij over het land van bestemming hebben, is veelal zeer beperkt. De kans op een *mismatch* luidt een wederzijds verlies in, wanneer het land van herkomst de migrant in kwestie goed kan gebruiken, terwijl het land van bestemming totaal niet geschikt is voor de kwaliteiten die de migrant bezit. Deze *mismatch* kan slaan op hoogopgeleiden die verhuizen van ontwikkelingslanden naar ontwikkelde landen waar de door hen genoten opleiding totaal niet aansluit op de behoeften of eisen. Het geval van *mismatch* kan echter ook slaan op laag- of ongeschoolden die naar een westers land gaan en daar aangekomen bemerken dat er helemaal geen behoefte is aan ongeschoold werk.

Internationale handel als alternatief

Tot slot nog een opmerking over een alternatieve route om buitenlandse arbeid in te zetten voor Nederlands profijt. Bij de nu voorkomende discussie over de noodzaak van arbeidsmigratie vanwege de arbeidsschaarste ziet men, ten onrechte, de optie van internationale handel in goederen als middel tot welvaartsverbetering over het hoofd. Immigratie en handel zijn in principe substituten als het aankomt op het egaliseren van welvaartsverschillen. Landen kunnen door middel van internationale handel hun relatieve rijkdom aan productiefactoren uitbuiten of hun relatieve schaarste aan productiefactoren ten dele neutraliseren. Met andere woorden: productie en handel volgens het principe van de comparatieve voordelen is een manier om factorprijzen in de wereld dichter bij elkaar te brengen, waardoor meteen ook prikkels om te migreren verdwijnen. Dit laatste kwam bijvoorbeeld tot uiting in de verplaatsing van de illegale naaiateliers in Amsterdam naar Turkije (zie Hartog en Zorlu 1999). Voor het EU-beleid betekent dit dat importtariefmuren verwijderd moeten worden. Recentelijk is door de EU afgesproken de grenzen te openen voor alle producten uit de armste landen in de wereld. Wat afbreuk doet aan dit initiatief is dat landbouwpressiegroepen uitzonderingen op deze regel hebben afgedwongen met een overgangstermijn die voor bepaalde landbouwproducten loopt tot 2009, terwijl juist arme landen een groot deel van hun exportinkomsten met deze producten behalen.

Het principe van handel op basis van comparatieve voordelen kan echter nog veel verder reiken. Immigratie van ongeschoolden wordt vaak verdedigd op grond van de afhankelijkheid van een bepaalde sector van laagwaardige arbeid, werk dat autochtone Nederlanders niet zouden willen doen. Momenteel heeft 11 procent van de werkgelegenheid in het Nederlands bedrijfsleven een ongeschoold karakter (Fouarge et al. 2001), een niet te verwaarlozen aandeel dus. Als structurele arbeidsschaarste werkelijk een beperkende factor wordt, kan men begrijpen waarom dit soort sectoren wordt overgeheveld naar het buitenland. Het kunstmatig in stand houden zou dan in strijd zijn met het principe van de comparatieve voordelen. Als het werkelijk om structurele schaarste gaat, is de stap van bedrijfsverplaatsing 'natuurlijker' dan het voortdurend aantrekken van buiten-

landse krachten. Via de import van goederen importeert men arbeid op indirecte wijze. Daar wordt Nederland beter van en ook het buitenland.

Vanzelfsprekend zal er altijd migratie zijn, doordat mensen in ontwikkelingslanden ongeduldig zijn en liever direct in hoge welvaart leven dan te wachten tot het eigen land ooit eenzelfde economische status heeft bereikt als het westen. Verschillen in technologie zijn wellicht te hardnekkig om te kunnen worden opgeheven door handel. De uitbreiding van de EU naar het oosten zal bijvoorbeeld ook niet alle factorprijverschillen kunnen egaliseren, als gevolg waarvan migratiedruk naar West-Europa zal blijven bestaan (zie Boeri en Brücker 2001). Het kan natuurlijk ook dat er vaardigheden zullen blijven bestaan die zich moeilijk laten verpakken tot een internationaal verhandelbaar 'goed', waardoor migratie het enige middel is om die specifieke vaardigheden te verhandelen.

Samengevat kan over bevordering van immigratie als instrument van economische politiek voor Nederland het volgende worden gezegd:

- immigratie is over het algemeen een ongeschikt middel om doeleinden van economische politiek te verwezenlijken. Het bevorderen van immigratie van arbeid is slechts economisch gunstig in een zeer beperkt aantal situaties. Tijdelijke migratie valt slechts te overwegen in specifieke sectoren, zolang het arbeidsmarktprobleem een overduidelijk tijdelijk karakter heeft en men de duur van de tewerkstelling contractueel duidelijk vastlegt en consistent naleeft;
- het bieden van financiële hulp voor terugkeer is niet noodzakelijk als de tijdelijkheid van het contract ook wordt gehandhaafd. Financiële remigratieregelingen blijken overigens toch vaak ineffectief en verstoren remigratiebeslissingen (Dustmann 1996);
- immigratie van arbeid kan ook op indirecte wijze plaatsvinden, via de internationale handel van goederen en diensten. Nederland werkt ook in internationaal verband mee aan het wegnemen van prikkels tot migratie door ontwikkelingshulp te bieden en door directe buitenlandse investeringen. In beide gevallen voorkomt men de aanpassingskosten die gepaard gaan met de inburgering van immigranten in de Nederlandse samenleving.

4.6 CONCLUSIES

Dit hoofdstuk biedt een schatting van wat immigranten voor Nederland kunnen betekenen, gegeven de bestaande patronen van participatie. Bij het trekken van conclusies keren we terug naar de samenhang tussen immigratie, participatie en de institutionele arrangementen van de verzorgingsstaat.

Uit dit hoofdstuk blijkt dat de welvaartswinsten van immigratie voor de Nederlandse economie beperkt zijn en dat deze relatief meer profiteert van hooggeschoolde migranten dan van laag- of ongeschoolde migranten. Dit laatste gegeven komt overigens niet tot uitdrukking in het vigerende toelatingsbeleid, dat primair is gericht op het weren en nauwelijks op het ontvangen van

immigranten. Hoewel het instrument van arbeidsmigratie steeds vaker wordt ingezet voor specifieke hoge functies (zie ook hfdst. 2), blijft de toelating van deze arbeidsmigranten met veel bureaucratische hindernissen omgeven. In geval van een overspannen arbeidsmarkt kan een vorm van tijdelijke arbeidsmigratie een oplossing zijn voor arbeidstekorten, mits dergelijke contracten uitdrukkelijk tijdelijk zijn. Dit middel moet echter niet verkeerd worden gebruikt, dus niet om structurele arbeidsproblemen op te lossen. Hierbij moet worden vermeld dat het mogelijk maken van tijdelijke vormen van arbeidsmigratie, nauwelijks blijvende invloed zal hebben op de asielmigratie. Bij arbeidsmigratie gaat het nu immers om kleine aantallen en het is niet realistisch te veronderstellen dat hierdoor de druk op de asielpoort zal afnemen.

De conclusie dat de welvaartswinsten van immigratie beperkt zijn, heeft betrekking op de *huidige* situatie. In de huidige situatie is de arbeidsparticipatie van met name eerste generatie niet-westerse migranten – ondanks aanzienlijke groei de laatste vijf jaar door verbeterde economische omstandigheden – naar verhouding nog steeds laag. De situatie voor de tweede generatie migranten uit niet-westerse landen is aanzienlijk beter, vooral omdat zij hoger zijn opgeleid. In de nabije toekomst kan worden verwacht dat de economische participatie van deze groep verder zal toenemen. Tegelijkertijd moet ook hier gewaakt worden voor een te groot optimisme. Weliswaar heeft de tweede generatie in termen van opleiding en economische participatie grote vooruitgang geboekt ten opzichte van hun ouders, maar vergeleken met hun autochtone leeftijdsgenoten is hun achterstand nog steeds groot.

De verwezenlijking van verbeteringen in de economische participatie van migranten neemt niet weg dat immigratie een ongeschikt middel is om te gebruiken als instrument van economische politiek in Nederland. Eventuele financieeringsproblemen van een verzorgingsstaat in een vergrijzende samenleving kunnen hierdoor niet worden opgelost. Degenen die dit zouden willen bepleiten, moeten rekening houden met aanzienlijke aanpassingskosten en met gevolgen voor de bevolkingsomvang. Bij de handhaving van de solidariteit van een omvangrijk en royaal systeem van sociale zekerheid, zal de overheid eisen moeten stellen aan nieuwkomers en een restrictief toelatingsbeleid moeten handhaven. Tegelijkertijd zal zij moeten investeren in de toegankelijkheid van opleidingen en van de arbeidsmarkt voor nieuwkomers, opdat zij ook daadwerkelijk kunnen participeren. Immigratie van arbeid kan wel op indirecte wijze plaatsvinden via de internationale handel van goederen en diensten, waardoor aanpassingskosten vermeden kunnen worden.

NOTEN

- 1 Van de overige immigranten keert 3 procent terug terwijl men dit niet voorgenomen had en van de immigranten die voorgenomen hadden om niet terug te keren keert 31 procent niet terug.
- 2 Zie voor een afleiding Borjas (1995: 19-22). We vermelden hier slechts dat het immigratiesurplus benadert kan worden met de formule: $\frac{\Delta Y}{Y} = -\frac{1}{2} s e_L m^2$, waar s de arbeidsinkomensquote is, e_L de arbeidsvraagelasticiteit en m het percentage immigranten op de arbeidsmarkt (d.i. M/L).
- 3 Vooral Bhagwati (1999) heeft de beperkte visie van economen als George Borjas en Julian Simon benadrukt.
- 4 Zo hypothetisch is dit geval nu ook weer niet, aangezien Zorlu en Hartog (2000) aantonen dat de instroom van niet-EU immigranten een loonsverbetering voor hooggeschoolde autochtonen tot gevolg heeft. Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat zij een productiefunctie schatten zonder fysiek kapitaal.
- 5 De complementariteitselasticiteit in het symmetrische geval ($c_{LH} = c_{HL}$) bedraagt 2,5, terwijl in het asymmetrische geval de waarden als volgt zijn: $c_{LH} = 5,8$, $c_{HL} = 2,4$. De simulaties gelden voor de parameterwaarden van optie C eerste kolom van tabel 4.1, met $e_{HH} = -0,5$, $e_{LL} = -0,9$.
- 6 Dit bedrag wordt natuurlijk nog meer indien men corrigeert voor de leeftijdsstructuur van de allochtone bevolkingsgroepen: kinderen sparen immers niet of nauwelijks.
- 7 Hiermee wordt bedoeld op de zogenaamde economische groei-effecten door het proces van 'learning by doing'.
- 8 Hierbij wordt uitgegaan van de veronderstelling dat de immigranten ongeschoold zijn en op jonge leeftijd het land binnenkomen zonder financieel vermogen.
- 9 In feite is dit het argument dat veelal ook verstopt zit in kettingbriefconstructies: als overheid kun je schuld onbeperkt doorspelen naar de toekomst zolang de groei van het aantal spelers eveneens onbeperkt is.
- 10 Enige relativering is echter wel op zijn plaats. Omdat een immigratieland als de VS juist de laatste paar decennia te kampen heeft met de binnenkomst van immigranten die minder arbeidsmarktkwaliteiten in zich herbergen en het loongat met autochtone werknemers juist niet dichten (zie verder Borjas 1999).
- 11 De parallel met het Nederlandse poldermodel ligt voor de hand. Jarenlang werd Nederland als het voorbeeld gezien hoe politieke diversiteit gekoppeld aan de consensuscultuur tot inactiviteit en besluiteloosheid leidde. Eind jaren negentig zat het economisch tij mee en werd het poldermodel tot succesfactor van de Nederlandse economie gebombardeerd.
- 12 Het onderzoek beperkt zich tot mensen die reeds een baan bezitten en is gebaseerd op een gekoppeld bestand van EBB en het loonstructuuronderzoek van het CBS.
- 13 Zo presteren kinderen van politieke vluchtelingen gemiddeld aanmerkelijk beter in het onderwijs dan Marokkaanse en Turkse kinderen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2000b:14-15).

- ¹⁴ CBS, 21 november 2000, persbericht.
- ¹⁵ N.B. Turkije hoort bij dit soort landen.
- ¹⁶ Zie hierover Ritzen en Van Dalen (1990).
- ¹⁷ En als de overheid die immigranten wel nodig heeft, zegt dit veel over de financiële soliditeit van die overheid.

5 PARTICIPATIE: DE SOCIAAL-CULTURELE DIMENSIE

5.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk staat de sociaal-culturele dimensie van participatie centraal. Deze dimensie vormt het complement van de economische dimensie en hangt er ook nauw mee samen (Dagevos 2001). Het is van belang de sociaal-culturele dimensie apart te beschouwen omdat er juist in dit opzicht sprake is en zal zijn van een toenemende diversiteit. De bestaande diversiteit is overigens niet alleen toe te schrijven aan de komst van migranten, integendeel. Er is over de hele linie – of het nu gaat om allochtonen of autochtonen – sprake van verschillen in leefstijl, gebruiken en tradities, opvattingen en overtuigingen. Ook zonder de komst van nieuwe ingezetenen zou de Nederlandse samenleving in de loop der jaren sterk zijn veranderd en zou zij ook in de toekomst verder veranderen. Zo zou ook zonder immigratie de vooroorlogse industrie uit de centra van steden verdwenen zijn.

Een samenleving die wil blijven voortbestaan, zal zich steeds aanpassen aan veranderde omstandigheden, zoals de andere internationale omgeving, de technologische ontwikkeling en de gestegen welvaart. Als gevolg van deze noodzakelijke aanpassing zijn waardevolle zaken, zoals die voortleven in de herinnering van oudere generaties, verloren gegaan. Er ontstaan echter ook nieuwe mogelijkheden, met name nieuwe kansen op sociale mobiliteit voor sommigen, waar in het verleden een samenleving was ontstaan waarin een ieder zijn plaats had en die ook moest ‘kennen’.

Aan de andere kant komen in een nieuwe verschijningsvorm – zoals de problematiek van etnische minderheden – veelal oude sociaal-culturele problemen weer naar boven. In elke samenleving zijn er verschillen in milieu van herkomst (de opvoeding en scholing die men krijgt), in de talen (dialecten) die worden gesproken en in de levensbeschouwing (godsdienst) die men heeft. Zulke verschillen zijn van invloed op de inrichting van de Nederlandse samenleving en kunnen een rol spelen bij de verdeling van maatschappelijke rechten en plichten. Zij kunnen – als die verdeling als onrechtvaardig wordt gezien – ook tot conflicten leiden.

Om de ontwikkelingen op de sociaal-culturele dimensie van participatie van immigranten goed te kunnen beoordelen is het van belang, voor zover dit mogelijk is met de beschikbare onderzoeksgegevens, een *levensloopperspectief* te kiezen en dus meerdere generaties in de beschouwing te betrekken. Voor een beoordeling van de economische participatie geldt evenzeer als voor de beoordeling van de sociaal-culturele participatie dat er veel van afhangt of men vergelijkingen maakt tussen opeenvolgende generaties of binnen één generatie. In het eerste geval vergelijkt men allochtone jongeren met hun ouders. De meetlat is hier de afgelegde afstand van kinderen ten opzichte van hun ouders.

In het tweede geval vergelijkt men autochtonen en allochtonen van dezelfde generatie en hun afstand respectievelijk nabijheid tot elkaar. Het naast elkaar gebruiken van deze perspectieven verklaart waarom de één de positie van Marokkaanse jongeren zorgwekkend noemt, omdat bijvoorbeeld hun onderwijsprestaties achterblijven bij die van hun allochtone leeftijdsgenoten, terwijl de ander op grond van dezelfde cijfers een gunstige ontwikkeling waarneemt, nu in vergelijking met het onderwijsniveau van hun ouders.

In het licht van de vraagstelling van dit rapport gaat dit hoofdstuk over de sociaal-culturele kenmerken van allochtonen. Meer in het bijzonder gaat het hier om de vraag hoe, gegeven de permanentie van immigratie en de sociaal-culturele afstand/nabijheid tussen nieuwe ingezetenen en al eerder gevestigde Nederlanders, de maatschappelijke participatie van immigranten kan worden bevorderd. Het is in dit verband niet nodig elke vorm van culturele diversiteit te bespreken. Deze behoeft immers participatie niet in de weg te staan en kan zelfs maatschappelijk verrijkend werken. In dit hoofdstuk gaat het, na enkele algemene opmerkingen, over die sociaal-culturele kenmerken die van betekenis zijn voor een zelfstandige maatschappelijke participatie, vooral in onderwijs en arbeid. Aan het einde van het hoofdstuk wordt de balans opgemaakt in een generatieperspectief. Achtereenvolgens wordt ingegaan op sociaal-demografische kenmerken (par. 5.3), taal (par. 5.4), religie en meer in het bijzonder de islam (par. 5.5). Het hoofdstuk wordt afgesloten met enkele conclusies (par. 5.6). Voorafgaand aan deze specifieke thema's wordt eerst een algemeen beeld gegeven van de mate waarin de cultuur van allochtone groepen verschilt van die van de ontvangende samenleving (par. 5.2).

5.2 CULTURELE AFSTAND EN NABIJHEID; ETNISCHE IDENTIFICATIE

Informatie over de culturele positie van immigranten is veel minder voorhanden dan bijvoorbeeld over hun positie op de arbeidsmarkt. Daarnaast is het een lastig op te lossen probleem dat de groep waarmee men hen zou willen vergelijken, de autochtone Nederlanders, zelf een heterogene categorie vormen. Niettemin heeft Dagevos (2001), in navolging van Tesser (1999), een poging daartoe gedaan, waarbij de culturele positie van allochtonen wordt beschreven ten opzichte van het proces van modernisering. Opvattingen die verbonden zijn aan het proces van modernisering worden als ijkpunt gebruikt waartegen de opvattingen van minderheden en van autochtonen kunnen worden afgezet.

Modernisering is de omschrijving van de overgang van een agrarische naar een (post)industriële samenleving. Het ontstaan van een specifiek patroon van normen en waarden is nauw verbonden met deze overgang. Dit patroon past bij een moderne, rationeel-bureaucratische, geurbaniseerde, geseculariseerde en geïndividualiseerde democratische natiestaat (Dagevos 2001:22). Dagevos heeft de opvattingen onderzocht die hiermee verband houden en die betrekking hebben op man/vrouwrollen, zelfstandigheid en autonomie van jongeren ten opzichte van hun ouders, secularisering en democratisering van gezagsverhoudingen.¹

Tabel 5.1 Score op moderniseringsschaal met opvattingen over geslachtsrollen, individualisering, secularisering en democratisering naar etnische groepering, geslacht, leeftijd en migratietype (gegevens uit 1998)

	Turken	Marokkanen	Surinamers	Antillianen	Autochtonen
Mannen	3,3	3,3	4,3	4,4	4,8
Vrouwen	3,5	3,5	4,2	4,2	4,8
15-24 jaar	3,6	3,7	4,5	4,5	5,1
25-34	3,4	3,4	4,3	4,4	5,2
35-54	3,3	3,2	4,1	4,2	4,9
55 jaar en ouder	2,8	2,9	3,9	3,9	4,4
1e gen., voor 1981	3,0	3,0	4,0	4,2	
1e gen., na 1981	3,4	3,4	4,0	4,0	
Gezinsvormers	3,4	3,3	4,2	4,5	
Tussengeneratie	3,4	3,5	4,3	4,5	
2e generatie	3,7	3,8	4,6	5,0	

Bron: Dagevos (2001).

In tabel 5.1 staat een hogere score voor een meer ‘moderne’ opvatting. De gemiddelde scores op de moderniseringsschaal duiden op een contrast tussen Surinamers en Antillianen aan de ene kant en Turken en Marokkanen aan de andere kant. Dit is een patroon dat we in het vorige hoofdstuk ook hebben gezien. Over de hele linie gesproken denken Turken en Marokkanen ‘behoudender’ dan Surinamers en Antillianen. Wat echter vooral opvalt, zijn de verschillen binnen de groepen. Turkse en Marokkaanse vrouwen hebben een hogere score dan Turkse en Marokkaanse mannen; op deze moderniseringsschaal komen hun ideeën dus over als moderner. Verder zijn er substantiële verschillen naar leeftijd. Voor allen geldt: hoe jonger, hoe hoger de score op de moderniseringsschaal. Van de jongeren tot 25 zijn de Turken het meest behoudend. Het verschil tussen jongeren en ouderen is groot. Dit wijst op een interne dynamiek; de verschillen naar migratieachtergrond weerspiegelen voor een deel de verschillen naar leeftijdsgroep: de moderne opvattingen zitten bij de tweede generatie.

Alles bij elkaar wijzen deze bevindingen op verschuivingen binnen etnische groepen en, naarmate de tijd verstrijkt, op een sterkere oriëntatie op normen en waarden die in een West-Europese samenleving gangbaar zijn. Opvattingen over onder meer de taakverdeling tussen mannen en vrouwen en de beslissingsbevoegdheid van adolescenten zijn sterk aan verandering onderhevig, waarbij jongeren en leden van de tweede generatie zich duidelijk onderscheiden van ouderen en leden van de eerste generatie.

Modernisering en identificatie met de eigen groep

Bovengenoemde veranderingen hangen samen met de mate van oriëntatie op en hechtheid van de eigen gemeenschap. Het culturele profiel van immigranten, zo mag worden verondersteld, wordt niet alleen bepaald door de 'aantrekkingskracht' van de normen en waarden van het gastland maar ook door de hechtheid van en de bindingen met de eigen gemeenschap.

Veelal wordt ervan uitgegaan dat met het toenemen van de verblijfsduur van immigranten de identificatie met de eigen groep afneemt. Volgens deze zogenoemde ééndimensionale benadering is de identificatie met de eigen groepering omgekeerd evenredig aan de identificatie met andere groeperingen. Dit zou in het bijzonder zo zijn in de relatie tot meerderheidsgroeperingen (Verkuyten 1999). In toenemende mate wordt echter in onderzoek rekening gehouden met de mogelijkheid van meer dimensies. Een meervoudige identiteit kan én identificatie met de eigen groepering én identificatie met de meerderheidsgroepering inhouden. Binnen een dergelijk model waarbij de identificatie met de eigen etnische groep en die met de meerderheidsgroep als twee aparte dimensies worden onderscheiden, benoemt Verkuyten (1999:87) vier posities:

- 1 een *assimilatieve* positie: leden van etnische minderheden definiëren zichzelf als Nederlander en oriënteren zich in hoofdzaak op de Nederlandse samenleving;
- 2 een *dissociatieve* positie: men ziet zich vooral als lid van de eigen etnische groepering;
- 3 een *integratieve* positie: men identificeert zich zowel met de eigen etnische groepering als met de meerderheidsgroepering van Nederlanders;
- 4 een *marginale* positie: een positieve identificatie ontbreekt, zowel met de eigen etnische minderheidsgroep als met de Nederlandse bevolking.

Verschillende onderzoeken die door Verkuyten zijn geanalyseerd, laten zien dat de vier vormen van identificatie daadwerkelijk voorkomen, maar niet in gelijke mate. Assimilatieve en integratieve posities komen het meest voor; een dissociatieve en een marginale positie komen daarentegen weinig voor. De mate waarin met zich Nederlander voelt en zich met Nederlanders identificeert, heeft vooral te maken met kenmerken van de Nederlandse samenleving en kan zeer wel samengaan met een identificatie met de eigen etnische groepering; deze identificatie wordt eveneens medebepaald door de kenmerken van de etnische groepering in kwestie. Er zijn verschillende omgevingsfactoren van invloed op het proces van identificatie, maar de integratieve, dissociatieve en assimilatieve posities zijn uiteindelijk het resultaat van eigen keuzes en oriëntaties. Daarentegen is marginalisering niet het resultaat van een eigen keuze; men wordt gemarginaliseerd, de toegang tot een groepering wordt de betrokkenen geweigerd.

De gegevens uit de studie van Dagevos (2001) geven een indicatie van de mate identificatie met de eigen groep onder scholieren. In antwoord op een vraag hierover blijkt dat de identificatie met de eigen groep vooral bij de Marokkanen en Turken sterk is. De onderzoeksuitkomsten blijken, wanneer verschillende jaren worden vergeleken, nauwelijks te verschillen.

Hier kan een ander onderzoeksresultaat naast gelegd worden. Uit een in Rotterdam uitgevoerd onderzoek naar opvattingen en oriëntaties van Turkse, Marokkaanse en Nederlandse jongeren (Phalet et al. 2000) komt naar voren dat de tweede generatie onverminderd vasthoudt aan de moslimidentiteit, maar dat de betrokkenheid bij het land van herkomst terugloopt bij een toenemende verblijfsduur. Vooral jongeren van Marokkaanse afkomst voelen zich eerder moslim dan Marokkaan. Onder de Turken is de identificatie met het land van herkomst sterker dan onder de Marokkanen, ook onder de Turken die in Nederland zijn opgegroeid. Wat betreft hun identificatie met de Nederlandse samenleving is geconstateerd dat zij zich vooral Rotterdammer voelen.

Te verwachten valt dat – over de generaties heen – de inhoud en betekenis van het proces van identificatie verandert. De situatie is voor jongeren die in het immigratieland geboren zijn, een andere dan voor de eerste generatie immigranten. Het hiervoor genoemde onderzoek (Verkuyten 1999), in combinatie met de gegevens uit de nu volgende paragrafen, leidt tot de conclusie dat jongeren uit etnische minderheidsgroeperingen zich aan de ene kant identificeren met hun eigen etnische groepering, maar zich tegelijkertijd ook oriënteren op bepaalde terreinen van de Nederlandse samenleving en de daar geldende opvattingen overnemen. Deze biculturele of duale identificatie kan leiden tot loyaliteitsconflicten, vooral bij de tweede generatie. Op de vraag of en hoe in het overheidsbeleid rekening moet worden gehouden met deze bijzonder situatie voor de tweede generatie, wordt aan het slot van dit hoofdstuk ingegaan.

5.3 SOCIAAL-DEMOGRAFISCHE KENMERKEN

5.3.1 TOELICHTING

De toenemende culturele diversiteit van onze allochtone bevolking roept de vraag op in hoeverre deze de maatschappelijke participatie beïnvloedt. Van sociaal-demografische kenmerken die gezien kunnen worden als deel van die culturele verschillen – zoals huwelijksleeftijd, gezinsomvang en partnerkeuze – is uit de literatuur bekend dat zij verband houden met de maatschappelijke positie en de kansen op individuele sociale mobiliteit in een westerse samenleving. Een relatief jonge huwelijksleeftijd van vrouwen en een groot kindertal hebben gevolgen voor de maatschappelijke positie van vrouwen, voor hun opleidingsniveau, en daarmee ook – zo is uit onderzoek bekend – voor het opleidingsniveau en de toekomstkansen van hun kinderen in de meritocratische Nederlandse samenleving. Met andere woorden, de mogelijkheid maatschappelijke veranderingen te realiseren en de maatschappelijke participatie van allochtonen te beïnvloeden, wordt mede bepaald en misschien wel beperkt, door sociaal-demografische kenmerken van de allochtone bevolking.

Met de sociaal-demografische kenmerken worden in feite de onderlinge verhoudingen op microniveau beschreven. Deze staan uiteraard niet los van de maatschappelijke kenmerken op het mesoniveau (het maatschappelijke middenveld,

zoals godsdienstige organisaties) en het macroniveau (politieke verhoudingen, wetgeving). Het tempo van veranderingen in sociaal-demografisch opzicht bij migranten is mede afhankelijk van de culturele banden die blijven bestaan met het land van herkomst (zoals een met de nationaliteit verbonden institutionele vormgeving van de religie).

In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op het demografisch profiel van een aantal groeperingen op basis van een onderzoek dat het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI) in opdracht van de WRR heeft uitgevoerd (De Valk et al. 2001). Ter aanvulling wordt ook ingegaan op de opvattingen van jongeren over het ouderschap. Hierdoor ontstaat een beeld van feitelijk gedrag aan de ene kant en vigerende opvattingen aan de andere kant.

5.3.2 ONDERZOEK 'ALLOCHTONEN IN NEDERLAND: EEN DEMOGRAFISCH PROFIEL'

In het NIDI-onderzoek is aandacht gegeven aan een aantal sociaal-demografische kenmerken met een cultureel karakter, zoals de leeftijd van huwelijksluiting en moederschap. Hierna volgt een selectie van uitkomsten uit deze studie, die een zeer uitvoerige beschrijving biedt van de 19 grootste allochtone bevolkingscategorieën in Nederland. In deze studie is zowel aandacht besteed aan diverse allochtone populaties die – deels – al enkele decennia in Nederland verblijven, zoals Surinamers, Turken en Marokkanen, als aan allochtone populaties die pas sinds kort hier zijn, zoals Iraniërs, Ghanezen en Somaliërs. Uit de analyses blijkt dat het demografisch gedrag niet zozeer verschilt tussen 'oude' en 'nieuwe' groepen als wel tussen groepen die afkomstig zijn uit diverse culturele regio's. Zo blijkt er een grote mate van overeenkomst te zijn in het demografisch gedrag van personen afkomstig uit diverse islamitische landen, onafhankelijk van het feit of migratie naar Nederland al een lange geschiedenis heeft of niet. Afgezien daarvan is er een zeer grote variatie in het demografisch gedrag van de diverse allochtone populaties die Nederland rijk is, waarbij een verband kan worden gelegd met familiale waarden en normen die dominant zijn in hun land van herkomst.

Sociaal-demografische kenmerken met een cultureel karakter zijn mede van belang door de gemiddelde leeftijd van het migrerende deel van de bevolking. In het algemeen kan worden vastgesteld dat veel jongvolwassenen Nederland binnenkomen. Men emigreert dan soms weer op oudere leeftijd, maar er blijven ook veel migranten in Nederland achter. Uiteraard hebben de gevonden migratiepatronen ook gevolgen voor en hangen zij samen met de leeftijdsopbouw van de gevestigde allochtone bevolking. Deze is relatief aan de lage kant voor de Surinaamse, Antilliaanse en niet-westerse bevolkingscategorieën.

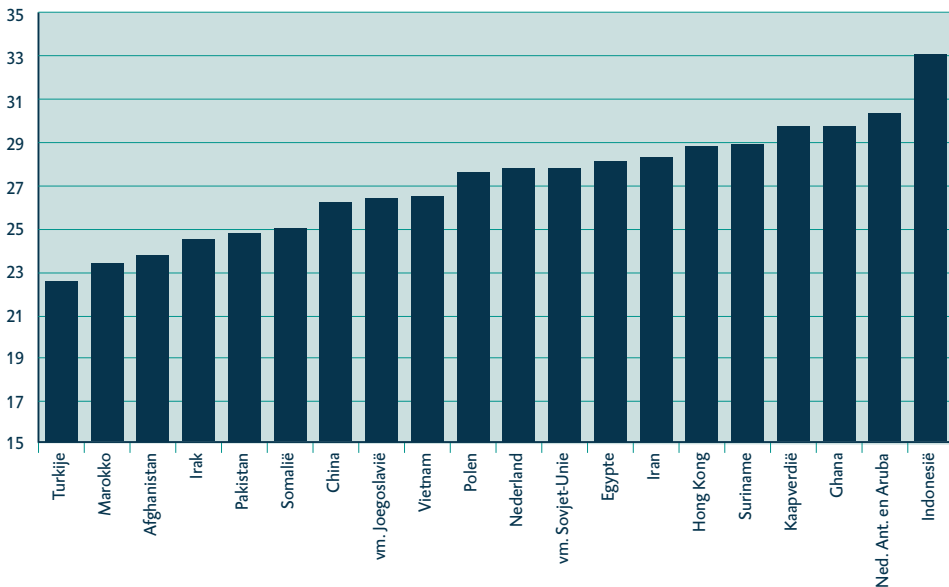
In het algemeen blijkt dat bij allochtone categorieën de immigratie vooral plaatsvindt op de leeftijd dat een gezin wordt gevormd. Zo was in 1998 de gemiddelde leeftijd van de immigranten 27,1 jaar. Gemiddeld de jongsten onder hen kwamen uit de Nederlandse Antillen (24,2 jaar). De oudste immigranten kwamen uit Indonesië (gemiddeld 33,7 jaar). Het ligt voor de hand in het bijzonder in te gaan

op de uitkomsten van het NIDI-onderzoek over relatievorming, ouderschap en de hieruit resulterende huishoudenstructuur.

Relatiepatronen

Onder de diverse allochtone groepen worden verschillende patronen van huwelijksluiting gevonden. Figuur 5.1 geeft de gemiddelde leeftijd bij het eerste huwelijk weer. Aan de ene kant kenmerken vooral vrouwen uit overwegend islamitische landen zich door een zeer lage huwelijksleeftijd (23 à 25 jaar in vergelijking met ongeveer 28 jaar bij Nederlandse vrouwen). Bovendien is het huwelijk onder vrouwen uit deze herkomstlanden universeel; vrijwel niemand blijft ongehuwd. Aan de andere kant kenmerken vrouwen afkomstig uit de Caribische geboortelanden en Ghana zich juist door een late huwelijksleeftijd (29 jaar of ouder) en een lage huwelijksgeneigdheid. Velen van hen wonen ongehuwd samen.

Figuur 5.1 Gemiddelde leeftijd van vrouwen bij het eerste huwelijk naar geboorteland voor de periode 1995-1999.



Bron: NIDI/CBS.

Gemengde huwelijksluiting tussen partners met verschillende geboortelanden vindt slechts op zeer beperkte schaal plaats. Vooral degenen die zijn geboren in een islamitisch land, gaan weinig een gemengd huwelijk aan. Zo trouwt bijvoorbeeld ongeveer 20 procent van de Marokkaanse mannen en 10 procent van de Marokkaanse vrouwen met een in Nederland geboren partner (dit kan ook een moslim-partner zijn). Vanwege de islamitische regel die van vrouwen verwacht dat zij met een moslim huwen, is het aandeel huwelijken met in Nederland geboren partners onder mannen groter dan onder vrouwen. In tegenstelling tot deze hoge mate van etnische homogamie onder de meeste allochtone groepen, huwen allochtonen geboren in Indonesië, Polen, de voormalige Sovjet-Unie, de Nederlandse Antillen

en Egypte (mannen) juist wel vaak met een in Nederland geboren partner (wat betreft de Egyptische mannen zijn er evenwel aanwijzingen dat, als zij een gemengd huwelijk in Nederland sluiten, dit relatief vaak een schijnhuwelijk is).

Ouderschap

De leeftijd waarop veel vrouwen voor het eerst moeder worden, ligt voor veel van de hier besproken allochtone populaties aanmerkelijk onder die van de autochtone bevolking. In 1999 was deze leeftijd 29,5 jaar voor autochtone vrouwen, maar bijvoorbeeld 24 jaar onder Turkse en 26 jaar onder Antilliaanse vrouwen. Vooral vrouwen afkomstig uit overwegend islamitische landen krijgen gemiddeld het jongst een kind.

De leeftijd van de moeder bij de geboorte van het eerste kind is een reflectie van hetgeen gevonden wordt in de geboortelanden van allochtone vrouwen, maar is in het algemeen wel iets hoger dan bij vrouwen in de herkomstlanden.

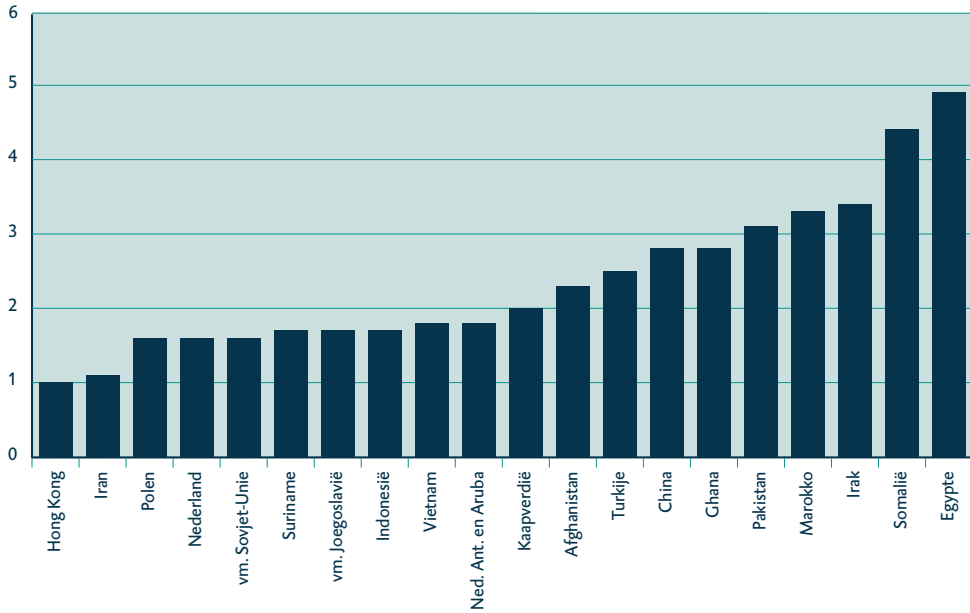
Groepen waarin de vrouw op gemiddeld lage leeftijd een kind krijgt, kennen over het algemeen tevens een relatief hoog percentage tienergeboorten. Onder de grotere allochtone groepen valt hierbij op dat de kans op een tienergeboorte onder eerste generatie Turken, Antillianen en Arubanen aanmerkelijk groter is dan onder eerste generatie Marokkanen en Surinamers. In 1999 was de kans dat een tiener afkomstig uit Turkije of de Antillen een kind kreeg ongeveer vijf procent, tegenover twee procent onder Marokkanen en Surinamers en minder dan een half procent onder autochtonen. Overigens blijkt dat de kans op een tienergeboorte onder personen die tot de tweede generatie behoren, veel lager is.

De vruchtbaarheid onder veel van de hier onderscheiden allochtone groepen is hoog in vergelijking met die onder autochtone Nederlanders. Dit geldt vooral voor allochtone groepen afkomstig uit Afrika en Azië. Hiernaast is er een aantal groepen, vooral afkomstig uit Oost-Europa en voormalige koloniën, die een verwacht kindertal hebben dat vergelijkbaar is met of zelfs lager ligt dan dat van autochtone Nederlanders (dat op het niveau 1,6 ligt). Zie voor een en ander figuur 5.2.

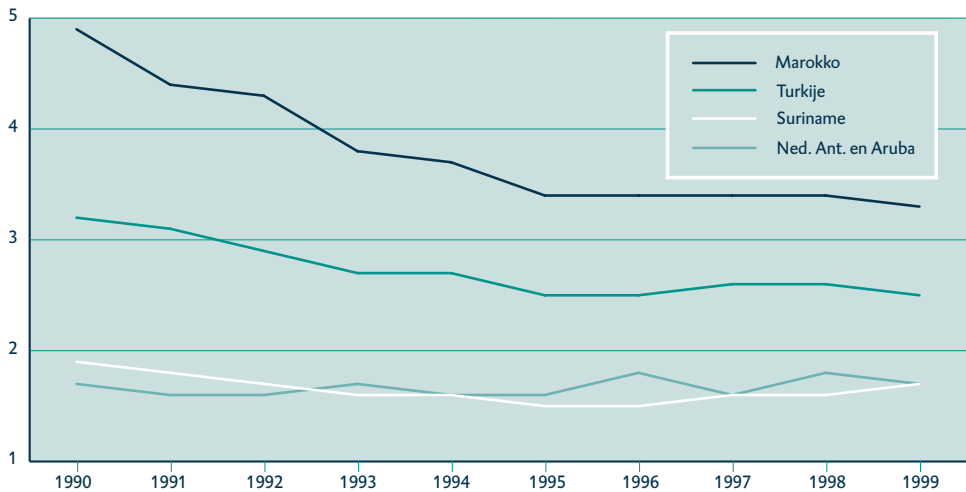
Verder geldt voor omvangrijke 'oude' groepen als Turken en Marokkanen dat hun verwacht kindertal in de loop van de jaren negentig aanzienlijk is gedaald (zie figuur 5.3) en dat het verwacht kindertal van de tweede generatie lager is dan van de eerste generatie (zie ook tabel 5.3). Gegeven het feit dat de tweede generatie een toenemend aandeel zal hebben in de toekomstige vruchtbaarheid van deze allochtone populaties, mag ook in de toekomst rekening worden gehouden met een verdere verlaging van het kindertal.

Samenstelling huishoudens

De hierboven beschreven verschillen in relatie- en gezinsvormingspatronen hebben hun weerslag op de samenstelling van de huishoudens waartoe leden van allochtone groepen behoren. Hierbij zijn drie patronen te onderscheiden. Onder de 'oude' groepen afkomstig uit Suriname en de Antillen komen veel éénoudergezinnen en ongetrouwd samenwonenden met kinderen voor. Onder 'oude'

Figuur 5.2 Perodespecifiek vruchtbaarheidscijfer naar geboorteland van de moeder, 1989

Bron: NIDI/CBS.

Figuur 5.3 Ontwikkeling perodespecifiek vruchtbaarheidscijfer naar geboorteland van de moeder, 1990-1999

Bron: NIDI/CBS.

groepen afkomstig uit overwegend islamitische landen – en onder sommige van de ‘nieuwe’ groepen afkomstig uit deze culturele regio – overheersen gezinnen met kinderen (tabel 5.2).

Tabel 5.2 Huishoudensomvang van vier allochtone groepen en autochtonen, SPVA 1998 (%)

Omvang huishouden	Turken	Marokkanen	Surinamers	Antillianen	Autochtonen
1 persoon	7	16	26	35	37
2 personen	14	17	24	25	32
3 of 4 personen	48	32	38	31	26
5 of 6 personen	26	23	11	8	5
7 personen of meer	4	13	0	1	0
gemiddelde omvang	3,7	3,8	2,6	2,4	2,2

Bron: NIDI/Smeets et al. (1999).

De omvang van de huishoudens van dergelijke gezinnen is verder gemiddeld aanmerkelijk groter dan bij autochtone gezinnen. Zo bestaat 36 procent van de Marokkaanse huishoudens en 30 procent van de Turkse huishoudens uit vijf of meer personen, terwijl dit slechts geldt voor ongeveer vijf procent van de autochtone bevolking. Ten slotte bevinden zich onder de ‘nieuwe’ groepen, die pas relatief kort in Nederland verblijven, betrekkelijk veel personen in niet-gezinshuishoudens. Het betreft hier veelal personen die alleen staan of in opvangvoorzieningen verblijven.

Opvattingen over gewenst aantal kinderen en ideale leeftijd om het eerste kind te krijgen.

In het door het Sociaal en Cultureel Planbureau voor dit rapport verrichte onderzoek (Dagevos, 2001) is op basis van gegevens in het Scholierenonderzoek² inzicht gegeven in de opvattingen over het gewenst aantal kinderen en de ideale leeftijd om het eerste kind te krijgen. De scholieren afkomstig uit een van de etnische minderheden behoren allen tot de tweede generatie. De vraag is hoe jongeren uit deze groepen, van wie een groot aantal in Nederland is opgegroeid, over deze thema’s oordelen, wat de onderlinge verschillen zijn en wat de verschillen zijn met de opvattingen van de Nederlandse scholieren.

- Aantal kinderen.

Het aantal kinderen in Turkse en Marokkaanse huishoudens is, zoals gezegd, hoog, maar vertoont een dalende tendens (Tesser et.al. 1999). De vraag is in hoeverre deze tendens weerspiegeld wordt in de opvattingen van jongeren. Het zijn vooral de Turkse en Marokkaanse jongens die hechten aan een groot gezin. Hetzelfde geldt voor lager opgeleide Surinamers en lager opgeleide Marokkanen. Tussen de hoger opgeleide meisjes uit de verschillende groepen – autochtonen en etnische minderheden – bestaan nauwelijks verschillen in het gewenste kindertal (tabel 5.3)

Tabel 5.3 Aantal kinderen dat men zou willen krijgen, naar etnische groep, geslacht en schoolsoort (1999; gem.)

	Turken	Marokkanen	Surinamers	Antillianen	Autochtonen
Totaal	2,5	2,7	2,4	2,2	2,4
Jongens vbo/vmbo/mavo	2,8	3,0	2,8	2,5	2,4
Jongens mbo/havo/vwo	3,0	2,9	2,3	-	2,3
Meisjes vbo/vmbo/mavo	2,3	2,7	2,4	2,1	2,4
Meisjes mbo/havo/vwo	2,5	2,5	2,4	-	2,5

Bron: Nibud/SCP (Nationaal Scholierenonderzoek 1999)

- Leeftijd om een eerste kind te krijgen.

In vergelijking met autochtone jongens in dezelfde opleidingen, willen Turkse jongens op betrekkelijk jonge leeftijd een gezin stichten (zie tabel 5.4). De verschillen tussen Turkse en autochtone meisjes zijn minder groot, al geldt ook hier dat de Turkse meisjes eerder aan kinderen willen beginnen dan hun Nederlandse leeftijdgenoten. De verschillen tussen autochtonen en de overige groepen zijn veel kleiner. De gemiddelde leeftijd waarop zij een eerste kind willen krijgen, komt opmerkelijk nauwkeurig met elkaar overeen. Ook Marokkaanse en autochtone jongens verschillen nauwelijks van elkaar als het gaat om de leeftijd waarop zij het eerste kind willen krijgen.

147

Tabel 5.4 Leeftijd waarop men het eerste kind zou willen krijgen, naar etnische groep, geslacht en schoolsoort (1999; gem.)

	Turken	Marokkanen	Surinamers	Antillianen	Autochtonen
Totaal	23,4	24,6	24,4	23,1	24,9
Jongens vbo/vmbo/mavo	22,7	24,7	24,2	-	24,6
Jongens mbo/havo/vwo	24,4	25,9	24,7	-	26,2
Meisjes vbo/vmbo/mavo	23,2	23,6	23,3	23,0	23,7
Meisjes mbo/havo/vwo	24,3	25,6	25,5	-	25,8

Bron: Nibud/SCP (Nationaal Scholierenonderzoek 1999).

5.3.3 CONCLUSIES NAAR AANLEIDING VAN HET ONDERZOEK

Er zijn aanzienlijke culturele verschillen die leiden tot verschillen in de privé-sfeer tussen autochtone en allochtone inwoners van Nederland en binnen allochtone bevolkingscategorieën. Naar verwachting zal op termijn echter een convergentie ontstaan, waarbij de gezinsverhoudingen zullen worden aangepast bij die van de westerse, Nederlandse, samenleving. Zo lang deze aanpassing nog gaande is, mag men verwachten dat er een minder gunstig perspectief is voor de maatschappelijke participatie en sociale mobiliteit van allochtone bevolkingscategorieën met sociaal-demografische kenmerken die functioneel zijn voor een ander soort samenleving. Het overnemen van sociaal-demografische kenmerken

die horen bij een moderne samenleving – waarvoor bijvoorbeeld een lange opleiding nodig is, iets wat niet goed past bij een jonge huwelijksleeftijd en een hoge vruchtbaarheid – vraagt tijd en kan pas verwacht worden in volgende generaties.

De beschikbare gegevens wijzen erop dat de tweede generatie wat een aantal demografische gedragingen betreft meer lijkt op de autochtone Nederlanders dan dat het geval is onder de eerste generatie. Zo is er onder de tweede generatie sprake van een lager aantal geboorten, minder tierngeboorten en meer buitenlandse geboorten. In de nabije toekomst zal een toenemend deel van de allochtonen die aan het proces van relatie- en gezinsvorming beginnen, tot deze tweede generatie behoren. Dit betekent dat het gezinsvormingsgedrag van de allochtone groepen als geheel in de toekomst, naar verwachting, steeds meer op dat van de autochtone bevolking zal gaan lijken. Uit de gepresenteerde bevindingen kan worden opgemaakt dat jongeren steeds vaker de voorkeur hebben voor kleine gezinnen en dat zij het krijgen van kinderen uitstellen. Het zijn vooral de meisjes die qua opvattingen over het aantal kinderen en het moment waarop zij kinderen willen krijgen, steeds meer op autochtone meisjes gaan lijken. Tegelijkertijd dient echter te worden beseft dat de tweede generatie op enkele van de boven genoemde punten toch nog steeds aanmerkelijk verschilt van de autochtone Nederlanders. De verschillen en overeenkomsten tussen de opvattingen van de jongeren uit de etnische minderheden en hun autochtone leeftijdsgenoten worden overigens beïnvloed door het opleidingsniveau: hoe hoger de opleiding, hoe kleiner over het algemeen de verschillen.

Gezinsvorming en participatie

Als vervolg op paragraaf 3.4 wordt op deze plaats ingegaan op het verband tussen immigratiebeleid ten aanzien van gezinsvorming en de maatschappelijke participatie van immigranten. Uit de cijfers is af te leiden dat er mede als gevolg van gezinsvorming een relatief belangrijke instroom is van nieuwe ingezetenen die geen funderend onderwijs in Nederland hebben gevolgd en die ook niet langer de leeftijd hebben om dit te volgen, maar die vermoedelijk wel kinderen zullen krijgen die Nederlands onderwijs gaan volgen.

Overigens zijn er ook categorieën waaronder relatief veel kinderen voorkomen in de leerplichtige leeftijd (bijv. de Afghanen). Dit betekent dat er een probleem zal zijn om te schakelen naar het Nederlandse onderwijs.

Er is een dilemma ten aanzien van het beleid voor gezinsvorming en gezinshereniging. Het heeft er alle schijn van dat er vooral voor oudere groepen een gewoonte is, die past bij het culturele patroon in het land van herkomst, om te zoeken naar een huwelijkspartner in eigen kring. Deze gewoonte heeft een stevig fundament, zowel in de familiale traditie als in het geloof. Dit verschijnsel houdt echter wel een stroom van immigranten in stand, waarbij steeds weer nieuwe generaties die hun jeugd niet in Nederland hebben doorgebracht, een plaats moeten zien te vinden in de Nederlandse samenleving; dit kan ook weer negatief uitwerken voor hun kinderen. Gezien het feit dat dit culturele patroon niet alleen voorkomt in Marokko en Turkije, maar ook in andere regio's, kan worden

verwacht dat ook een aantal nieuwe groepen ertoe zullen overgaan huwelijks-partners te rekruteren in het land van herkomst.

Het is mogelijk dat dit proces ophoudt zodra er voldoende geschikte partners in Nederland gevonden kunnen worden. In de tussentijd kan echter nog wel een aanzienlijke secundaire migratie plaatsvinden. Uit cijfers over 1998 blijkt dat 22 procent van de niet-Nederlandse immigranten naar Nederland komt voor gezinsvorming. Hiernaast komt 17 procent voor gezinshereniging en 6 procent als meemigrerend gezinslid; 27 procent voor arbeid of studie; 21 procent als asielzoeker en 7 procent om andere redenen (Nicolaas en Sprangers 2001).

Voor wat gezinshereniging en -vorming betreft, gaat het om een kwantitatief belangrijk verschijnsel dat indirect, en alleen voor de asielzoekers, een relatie heeft met de asielproblematiek. In dit verband valt er ook op te wijzen dat het recht op een gezinsleven is uitgewerkt in een tijd dat ook in Nederland het normale patroon was dat de man het gehele gezin onderhield. Echtgenotes behoeften dus niet zelfstandig voor een inkomen te kunnen zorgen. De huidige sociale rechtsstaat berust echter veeleer op het uitgangspunt dat iedere volwassene in staat moet zijn via arbeid te participeren. Wordt dit uitgangspunt doorvertaald naar het immigratiebeleid, dan zou dit tot gevolg hebben dat bij immigratie niet zozeer wordt gelet op de vraag of de in Nederland verblijvende partner het gezin kan onderhouden, zoals nu gebeurt, maar op de vraag of de immigrerende partner in staat is zelfstandig voor inkomen te zorgen. Het probleem hierbij is echter dat dit voorafgaand aan de immigratie veelal moeilijk vast te stellen zal zijn en er ook een zekere ongelijke behandeling ontstaat. Aan in Nederland gevestigden die afhankelijk zijn van het inkomen van hun partner, worden op dit punt immers ook geen eisen gesteld.

Los van de mogelijkheid de gezinshereniging en -vorming te beperken – wat de raad, zoals eerder gesteld, aanbevelenswaardig acht voor asielzoekers met een tijdelijke status – is het duidelijk dat negatieve gevolgen hiervan zoveel mogelijk moeten worden tegengegaan. Dit betekent dat volgmigranten zo vroeg mogelijk dienen te beginnen met de voorbereiding op maatschappelijke participatie in onderwijs en arbeid. Hiermee kan worden voorkomen dat vanaf de aanvang afscherming plaatsvindt in het eigen huishouden, wat voor betrokkenen het risico inhoudt dat zij afhankelijk zullen zijn van de sociale zekerheid indien de levensomstandigheden veranderen, bijvoorbeeld als gevolg van echtscheiding of weduwstaat. De mogelijkheden sancties toe te passen bij het niet volgen van taalcursussen in het kader van de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) verdienen hierbij bijzondere aandacht.

5.4 TAAL

5.4.1 TOELICHTING

Taal heeft een dubbele betekenis; het is een cultuuruiting, maar ook een middel tot communicatie. Wie wil meedoen in een moderne samenleving, met een moderne economie, zal de standaardtaal voor de communicatie moeten beheersen. Naast een persoonlijk belang is dit ook een maatschappelijk belang. Wie als gevolg van gebrekkige taalkennis niet kan participeren in betaalde arbeid, loopt het risico afhankelijk te worden van de sociale zekerheid. Dit laatste rechtvaardigt het stellen van eisen op het gebied van de taalverwerving. Bij een minder uitgebreide sociale rechtsstaat zou het dus ook minder noodzakelijk zijn deze eisen te stellen.

Kennis van de Nederlandse taal is geen voldoende, maar wel een noodzakelijke voorwaarde voor participatie (naast vakbekwaamheid en motivatie). Voor de eerste generatie alloctonen die de leerplichtige leeftijd zijn gepasseerd, zal het bij het leren van het Nederlands voornamelijk gaan om voldoende taalkennis om te kunnen participeren in de arbeidsmarkt en in de openbare maatschappelijke omgeving. Voor de jongeren, de tweede generatie, gaat het erom taal te leren als voorwaarde voor het kunnen volgen van verder onderwijs, wat overigens ook weer een voorwaarde is voor participatie in betaalde arbeid.

Het leren van het Nederlands door immigranten kan, als deze taal niet hun moedertaal is, op een vanzelfsprekende manier geschieden dankzij contacten in de directe omgeving, bijvoorbeeld met vrienden of vriendinnen of klasgenoten. In zulke situaties wordt er inderdaad dikwijls Nederlands gesproken, zie tabel 5.5.

Tabel 5.5 **Situaties waarin scholieren over het algemeen Nederlands spreken, naar etnische groep (1999, in procenten)**

	Turken	Marokkanen	Surinamers	Antillianen
Ouders	25	25	79	69
Broers en zusters	59	78	86	71
Vrienden/vriendinnen	77	88	89	85
Klasgenoten	89	90	93	91
Leraren	95	92	96	93

Bron: Nibud/SCO (Nationaal Scholierenonderzoek 1999).

Het leren van Nederlands als standaardtaal door persoonlijke contacten met de omgeving is een probleem als er een tendens is tot concentratie van allochtone groepen. Uit een overzicht van het NIDI blijkt dat dit ook het geval is voor nieuwe categorieën immigranten. Hoewel zij dikwijls aanvankelijk verspreid over het land wonen, blijken zij – wanneer zij zelfstandig een woonplaats kunnen kiezen – te verhuizen naar een omgeving waar landgenoten wonen, meestal in de

Randstad (De Valk et al. 2001). Deze binnenlandse migratie kan men verbinden met het zoeken naar onderlinge steun.

Voorals als dit leidt tot een concentratie van allochtonen die homogeen is naar herkomstland, heeft dit een belangrijk gevolg voor hen en hun nakomelingen. Het is dan moeilijker zelfstandig kennis van het Nederlands op te doen. De school, die in meerderheid leerlingen heeft met dezelfde achtergrond en met een van het Nederlands afwijkende thuistaal, zal extra inspanningen moeten verrichten om de leerlingen het Nederlands te leren dat zij nodig hebben voor verder onderwijs. Mede door de demografische ontwikkeling van de ruimtelijke concentratie is het van belang extra aandacht te besteden aan het taalonderwijs aan anderstaligen, dat wil zeggen degenen die uit het buitenland komen en die daar het Nederlands niet als moedertaal hebben geleerd.

5.4.2 ONDERZOEK 'NIEUWE KANSEN VOOR TAALONDERWIJS AAN ANDERSTALIGEN'

In opdracht van de WRR is door de universiteit van Amsterdam (SCO en ITTA) en het Expertisecentrum Nederlands als Tweede Taal in Haarlem een onderzoek gedaan naar het onderwijs aan personen voor wie het Nederlands niet de moedertaal is (Verhallen et al. 2001). Dit onderzoek heeft betrekking op:

- a onderwijs aan leerlingen vóór en in de leerplichtige leeftijd; en
- b het onderwijs aan volwassenen.

Per leeftijdscategorie wordt in het onderzoek eerst de huidige situatie beschreven en geëvalueerd; vervolgens wordt ingegaan op wenselijke toekomstige ontwikkelingen, uitgaande van de beschikbare kennis.

Uit de onderzoeksuitkomsten wordt de algemene conclusie getrokken dat de huidige benadering, die onder andere een neerslag heeft gekregen in het Onderwijs in Allochtone Levende Talen (OALT) aan leerplichtige leerlingen en de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN), gemeten aan de doelstellingen van deze programma's, onvoldoende effectief is. Bovendien gelden de achtergronden die van toepassing waren bij de ontwikkeling van de plannen voor OALT en WIN, niet meer.

In het OALT-beleid zitten elementen van achterstandenbeleid, taalbeleid en cultuurbeleid. In de praktijk van het OALT in en rond de basisscholen, en in de wijze waarop samenwerking tussen de docenten in de eigen taal en groepsleerkrachten gestalte krijgt, zijn er grote verschillen in appreciatie en in bereikte resultaten. Voor het taalonderwijs onder de WIN geldt dat de oorspronkelijke doelen niet worden gehaald; men tracht deze nu te bereiken door een verlengde duur van het onderwijs in het Nederlands.

Dit gebrek aan effectiviteit heeft mede te maken met de veranderde context van:

- een grotere diversiteit naar herkomst van de allochtone bevolking;
- toenemende verscheidenheid in gezinssituaties en opleidingsniveau van anderstalige groepen;
- verschillen in spreiding. Sommige migrantengroepen wonen zeer verspreid

over het land; andere groepen hebben zich steeds geconcentreerd in bepaalde woongebieden (steden).

Het onderzoek constateert dat op korte termijn nieuwe uitgangspunten geformuleerd moeten worden over de positie van de eigen taal in het onderwijs, over de rol die de moedertalen van anderstalige leerlingen en cursisten in leer- en lesplannen van scholen kunnen vervullen en over de manieren waarop van de eigen taal binnen en buiten de school gebruik gemaakt kan worden.

Verplaatsing van de taalontwikkeling is nodig

Op grond van de beschikbare onderzoeksuitkomsten bevelen de onderzoekers aan het leren van Nederlands als tweede taal (NT₂) te verplaatsen naar de andere vakken op het lesrooster en naar de beroepsopleidingen. Dit heeft als bedoeling leerlingen en cursisten zo snel mogelijk te laten participeren in doelgerichte en betekenisvolle onderwijssituaties en ook andere docenten te betrekken bij de schoolloopbaan van de leerlingen. Verder moeten er verbindingen worden gelegd met buitenschoolse aandachtsgebieden en buitenschoolse ondersteuning. Afgezien van het feit dat hierdoor de participatie wordt bevorderd, ligt de motivatie voor de voorgestelde veranderingen in de theorie van de taalverwerving zelf: er zijn betekenisvolle contexten nodig, er is meer ontwikkelende interactie nodig en er is meer gerichtheid op doelsituaties nodig. Anderstaligen zouden veel sneller kunnen en moeten deelnemen aan situaties waarop zij voorbereid worden; wel hoort hierbij dat de ontvangende omgeving zich op vroege participatie instelt en dat de taalverwerving in die omgeving verder wordt ondersteund.

Geen segregatie maar ook geen onderdompeling

Er is veel discussie, ook in andere landen, over de vraag of de standaardtaal, als die de tweede taal is, op latere leeftijd het beste geleerd wordt in afzondering of juist door 'onderdompeling' in de anderstalige omgeving. In het onderzoek wordt vastgesteld dat noch directe onderdompeling in het Nederlands, noch segregatie in het taalonderwijs de oplossing is. Segregatietendenzen overheersen nu nog vaak. Er is sprake van quarantaine en van een verlengd droogzwemmen als onvoldoende resultaat wordt bereikt, met name bij nieuwkomers in het voortgezet onderwijs en in het volwassenenonderwijs. De beweging moet meer in de richting van de andere kant van de schaal gaan. Geen absolute onderdompeling, maar de cursisten en leerlingen zouden wel veel vroeger met het toepassingsgebied van hun NT₂-kennis in aanraking moeten komen. 'Veel eerder in aanraking komen' betekent dus eerder kunnen participeren. Dit kan echter niet volledig en zonder steun. De participatie zelf kan een voedingsbodem en een drijfveer zijn voor de parallel aangeboden, op de anderstalige leerlingen gerichte activiteiten.

Een zwaarwegende consequentie van de participatiedoelstelling is dat men zou moeten afstappen van de beperkte en beperkende visie 'eerst de taal'. Voor zowel de voor- en vroegschoolse educatie (VVE) als het basis- en voortgezet onderwijs en voor het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie (BVE) geldt dat er grote

vraagtekens gezet moeten worden bij het nut van activiteiten en beleidsontwikkelingen die zich exclusief baseren op de doctrine eerst de ‘taal’ of ‘taal, taal en nog eens taal’. Over het algemeen leidt dit in de praktijk tot heel veel aparte taallessen, met nadruk op de taalles als les, tot langere cursussen en tot veel algemene taalvaardighedsontwikkeling, zonder dat ooit door onderzoek is komen vast te staan dat dit ook het beste is.

Onderwijs aan anderstalige kinderen in de leerplichtige leeftijd

De brede visie op taal en de verbreding van het taalonderwijs omvat een aantal zaken: meer taalontwikkeling in andere activiteiten dan alleen de taallessen en taal oefeningen, taalontwikkeling verbinden met conceptuele en vooral ook sociaal-emotionele ontwikkeling en taalontwikkeling verbinden met buitenschoolse ondersteuning en buitenschoolse situaties. In deze verbreding zal de gewenste betrokkenheid van derden tot uitdrukking moeten komen.

Hiermee is ook het primaat van de *inhoud* van de taalverwerving neergezet.

Waar gaat de les over? Waar gaat het gesprek over? Is de stof, de informatie, het onderwerp voor de leerling zelf interessant? Is er noodzaak voor en belang bij uitwisseling van gegevens? Pas dan is er een goede bodem voor taalontwikkeling. Hierbij geldt als belangrijke bepallende voorwaarde dat het leer- en ontwikkelproces georganiseerd en begeleid wordt door leerkrachten die veel kennis hebben van NT2.

Onderwijs aan volwassenen in de toekomst

De verbreding van het taal leren heeft veel consequenties voor de inrichting van het onderwijs aan anderstaligen. Buitenschools leren, integratie van taal in vakvakken, taalgericht vakonderwijs, de brede school, koppeling van volwassenenonderwijs aan onderwijs van schoolgaande kinderen, taalstages, geïntegreerde scholing (NT2+beroepsonderwijs+werkvloeroefening in één programma naast en niet na elkaar); het zijn allemaal concepten die beogen het leren van de taal te verbreden. Verbreding van taalonderwijs voor anderstaligen betekent dus: meer (andere dan taal)docenten, meer vakken en meer maatschappelijke instellingen betrekken bij het primaire proces (de taalverwerving).

Om in bepaalde domeinen goed te kunnen participeren, is ook voor volwassenen de domeingebonden taalvaardigheid van groot belang. Dit neemt niet weg dat soms het onderwijs moet aanvangen in de moedertaal. Voor bepaalde groepen zijn sommige onderwerpen zo nieuw dat bepaalde zaken veel beter in het Nederlands begrepen en besproken kunnen worden, wanneer zij vooraf in de eigen taal (en in vergelijking met inzichten en gewoonten in de eigen cultuur) zijn uitgelegd. Om deze reden vindt maatschappijoriëntatie vaak plaats in de eigen taal. Het verdient aanbeveling om – met name voor groepen die willen gaan werken – de beroeps- en arbeidsmarktvoorlichting voor een deel in de eigen taal aan te bieden. Dan kunnen cursisten al in een vroeg stadium keuzes maken. Nu moet men nog wachten tot een hoog niveau NT2 is bereikt voordat een goede keuze kan worden gemaakt.

Het verwerven van de tweede taal moet systematisch verbonden zijn met het beoogde maatschappelijke doel (de maatschappelijke rol) van deelnemers aan volwasseneneducatie. Al vanaf het begin is de cursist bezig met wat hij/zij met de taalkennis gaat doen. Voor het volwassenenonderwijs en het beroepsonderwijs zijn er derhalve legio mogelijkheden om buitenschoolse situaties en dus maatschappelijke instellingen in de verbreding te betrekken. Voorwaarde is wel dat de daarmee verbonden onderwerpen in een vroeg stadium in het taal leerprogramma aan de orde komen en niet pas wanneer de 600- of 800-uurscursus van de WIN al voorbij is. Want dan hebben veel deelnemers de taal al de rug toegekeerd.

Deskundigheidsbevordering

Op dit moment is de uitvalsbasis te klein voor een brede kwalitatieve impuls en verbetering van de onderwijsprogramma's voor anderstalige kinderen en volwassenen. De omvang ontbreekt om te kunnen voorzien in de noodzakelijke deskundigheidsbevordering op alle niveaus, maar ook om de grote ambities van politiek en overheid te kunnen waarmaken.

In het recente verleden is in korte tijd veel geld uitgegeven aan uitbreiding van de taalcursussen bij de volwasseneneducatie (bijv. in het kader van wachtlijstbestrijding), terwijl, naar van tevoren bekend was, voor zo'n grootschalige operatie onvoldoende ervaren en bekwame docenten beschikbaar waren. De snelle en grootschalige inzet van middelen kan *zelf* de kiem vormen van veel ondeskundigheid en gebrek aan kwaliteit. Iets soortgelijks gebeurt op dit moment met het beleid ten aanzien van voor- en vroegschoolse educatie (VVE-beleid). Gemeenten krijgen veel extra subsidies om nieuwe peutergroepen op te zetten, vooral in achterstandsgebieden, maar de vraag of er voldoende bekwaam en opgeleid personeel beschikbaar is om de ambitieuze doelstellingen hiervan te realiseren, blijft onbeantwoord. Ook ontbreekt een noodzakelijke verbinding met desbetreffende opleidings- en trainingsprogramma's.

Kwaliteit van het onderwijs aan anderstaligen kan alleen gewaarborgd worden wanneer zowel de docenten zelf als direct betrokken ondersteuners voldoende geschoold en getraind zijn in de basisbeginselen van taalverwerving, tweedetaalverwerving, taalontwikkeling en taalvaardigheidsontwikkeling.

5.4.3 CONCLUSIES NAAR AANLEIDING VAN HET ONDERZOEK

Op verschillende plaatsen in dit rapport wordt geconstateerd dat onderwijs een sleutelfactor is voor verdere maatschappelijke participatie en voor sociale mobiliteit. Om goed te kunnen meedoen met dit onderwijs is het noodzakelijk dat leerplichtige leerlingen het Nederlands beheersen. Voor degenen die ouder zijn en van wie Nederlands niet de moedertaal is, is het meestal ook nodig Nederlands te leren. Dit vergroot hun kansen op de arbeidsmarkt en vermindert het risico van afhankelijkheid van sociale zekerheid. Bovendien biedt het beheersen van het Nederlands de kans zelfstandig een weg te vinden in de politieke, sociale en culturele maatschappelijke instituties van de Nederlandse samenleving.

In het hiervoor beschreven onderzoek is geconstateerd dat het gebruikelijke onderwijs Nederlands aan anderstaligen weinig effectief is. Een aanzienlijke verbetering zou bereikt kunnen worden door het taalonderwijs in een relevante context te geven. Dit geldt zowel voor leerplichtige kinderen als voor volwassenen. Taal moet minder als een apart vak worden gezien en meer geïntegreerd worden in de opleidingsstructuur.

Leerplichtige leerlingen die het Nederlands niet als moedertaal hebben geleerd, zullen het ook en vooral moeten leren buiten de taalles, verbonden aan de vakvakken. Het taalonderwijs in het kader van de WIN zal meer toegespitst moeten worden op de specifieke situatie van migranten. Bij dit taalonderwijs moet rekening worden gehouden met de maatschappelijke rol die de nieuwe burgers zullen gaan vervullen. Dit kan zijn een rol op de arbeidsmarkt, waarvoor een samenwerking gerealiseerd kan worden tussen ROC en werkgever. Dit kan ook een rol zijn als ouder (zie de vorige paragraaf over volgmigranten en gezinsvorming). In beide gevallen zal er wel een zekere verplichting met sanctietoepassing moeten zijn om het taalonderwijs te blijven volgen.

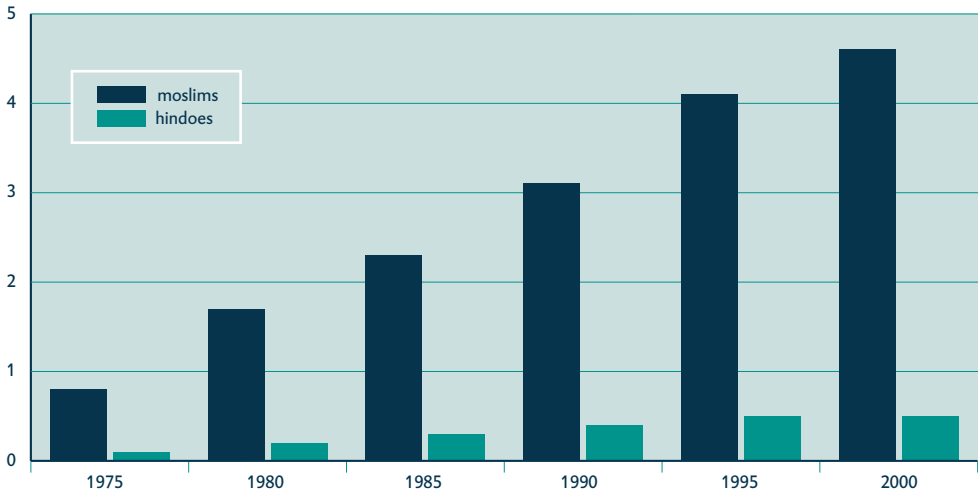
Tot slot is een verdere deskundigheidsbevordering nodig door middel van opleiding van leerkrachten. Deze moeten meer aandacht krijgen voor het taalaspect van hun vak, ook en juist als het een vakgebied betreft dat niet tot het taalonderwijs behoort. In het algemeen is het niet verstandig veel geld te besteden aan vernieuwingen in of rond het onderwijs ten behoeve van allochtone leerlingen als niet duidelijk is of er voldoende goed opgeleide leerkrachten zijn.

5.5 RELIGIE: ISLAM

5.5.1 HET STIJGENDE AANDEEL MOSLIMS

Met de immigratie in Nederland is ook de diversiteit in levensbeschouwingen toegenomen. In de Nederlandse omgeving hoort de levensbeschouwing tot het particuliere domein, wat tot uitdrukking komt in de scheiding tussen kerk en staat. Niettemin heeft de ontvangende samenleving wel te maken met de institutionele vormgeving van de geloofsbeleving van de nieuwe Nederlanders. Omdat de moslims de grootste nieuwe levensbeschouwelijke categorie vormen onder de immigranten, wordt in deze paragraaf in dit verband speciaal ingegaan op de vormgeving van het islamitische geloof.

Figuur 5.4 Schatting aantallen moslims en hindoes, als percentage van de bevolking



Bron: CBS (2000).

Uit figuur 5.4 blijkt dat naar schatting dat 4,6 procent van de bevolking moslim en 0,5 procent van de bevolking hindoe is. In absolute aantallen gaat het om respectievelijk 736.000 en 86.000 personen. Onder immigranten is het aandeel moslims, vergeleken met de al in Nederland wonende bevolking, sterk oververtegenwoordigd. Naar verwachting zal het aandeel moslims in de nabije toekomst verder toenemen, naar 6 procent in 2010 (Becker en De Wit 2000: 58). Een belangrijk gegeven hierbij is dat een eventueel hoger opleidingsniveau van de tweede generatie niet zonder meer leidt tot secularisering, in de zin dat de islam losgelaten wordt. Uit onderzoek blijkt dat, van de verschillende denominaties, moslimkinderen het geloof van hun ouders het meest trouw blijven (Dagevos 2001; CBS 1999). De mate waarin vooral Turken en Marokkanen zich tot een bepaalde religie rekenen, is opvallend stabiel voor de verschillende leeftijdscategorieën. Secularisering komt onder Turken en Marokkanen betrekkelijk weinig voor. Ook uit ander onderzoek (Phalet et al. 2000) waarin gekeken is naar de betekenis van religiositeit voor identiteit onder Turkse en Marokkaanse jongeren, komt naar voren dat zij in grote meerderheid religieus zijn en groot belang hechten aan hun religie. Overigens geven deze jongeren wel in meerderheid aan dat zij hun geloof op een persoonlijke manier (willen) beleven of dat zij dit niet volledig willen praktiseren. Het bezoeken van een religieuze bijeenkomst komt onder jongeren en leden van de tweede generatie, vergeleken met de ouderen, veel minder voor (Dagevos 2001). Het ziet ernaar uit dat jongeren, en dan vooral degenen die hier zijn opgegroeid, weliswaar hun geloof aanhouden, maar er een eigen vorm aan geven. Zoals uit het hierna genoemde onderzoek van Waardenburg (2001) blijkt, is ook op het institutionele niveau de vorming van zoiets als ‘een Europese islam’ zichtbaar.

5.5.2 ONDERZOEK 'INSTITUTIONELE VORMGEVING ISLAM'

Over de inhoud van de islam kan heel verschillend gedacht worden, zoals ook over het christendom. Het lijkt zinvol vooral in te gaan op de institutionele kant van de islam, de islamitische maatschappelijke instituties en de functies die zij vervullen. Deze institutionele vormgeving kan namelijk gezien worden als een sociaal-cultureel kenmerk dat van invloed is op de maatschappelijke participatie van de moslims in Nederland.

Hierbij gaat de aandacht vooral uit naar wat de regel van scheiding tussen kerk en staat betekent voor de vormgeving van islamitische instellingen. Voor de Nederlandse overheid bepaalt deze regel de grenzen en mogelijkheden om via deze instellingen de maatschappelijke participatie van de moslims te bevorderen. Bij deze invalshoek is een discussie over inhoudelijke (geloofs)vraagstukken niet nodig en vindt een directe toespitsing plaats op onderwerpen waarmee overheid en samenleving rechtstreeks te maken krijgen. Inhoudelijke uitspraken over het geloof als zodanig zijn hier niet aan de orde. Uiteindelijk is voor de onderlinge contacten in de Nederlandse samenleving tussen verschillende levensbeschouwingen en godsdiensten niet zozeer van belang welke waarheid deze vertegenwoordigen. Voor de overheid gaat het vooral om de vraag wat de sociale gevolgen hiervan zijn; dit is mede afhankelijk van de maatschappelijke tradities in het land waar men geboren is en hoe de verschillende groepen migranten reageren op de nieuwe omstandigheden waarin zij nu verkeren.

In het algemeen maakt het voor overheidsbeleid verschil of men uitgaat van assimilatie of van het ontstaan van een samenleving waarin levensbeschouwelijke verschillen blijven bestaan en een institutionele weerslag hebben (zie ook Bistolfi 1995: 17). In het eerste geval benadert men de leden van minderheidsgroeperingen als individu en zoekt men niet naar een erkenning van de maatschappelijke instituties van die groeperingen. In het tweede geval benadert men hen als groep en geeft men hun instituties een eigen plaats. In Nederland kan men, bij het zoeken van een Nederlands-institutionele variant van de islam, vooral de tweede benadering constateren. In het verlengde van deze praktijk, die aansluit bij de benadering in dit rapport en die hier verder als een gegeven wordt beschouwd, worden hierna enkele voorstellen gedaan.

In 1988 adviseerde de commissie-Hirsch Ballin geen algemene overheidssubsidie te geven aan genootschappen op geestelijke grondslag. Wel zou er overheidssteun gegeven moeten worden ten behoeve van geestelijke verzorging in verband met taken die de overheid heeft (bijv. in gevangenissen). Het toen zittende kabinet volgde dit advies. Toch wordt in Nederland op dit punt geen consistent beleid gevoerd door de nationale overheid en door lokale overheden. Soms wordt een neutraal of legalistisch beleid gevoerd ten opzichte van islamitische instituties, soms wordt de oprichting van afzonderlijke islamitische instellingen bevorderd, mede om fundamentalistische invloeden van elders te voorkomen (Rath et al. 1999: 9). Om een geïsoleerde islam te voorkomen poogt men een Nederlandse variant van de islam te laten ontstaan (Rath et al. 1999: 12). Hier komt nog bij dat

men ook hoopt dat gemeenschappen op geestelijke grondslag een rol kunnen spelen om maatschappelijke tegenstellingen te voorkomen en verminderen. Men ziet daarbij geen belemmering voor subsidie aan deze gemeenschappen voor sociaal-culturele activiteiten (Minister van Binnenlandse Zaken 1998: 8).

Zowel op nationaal als op lokaal niveau blijkt er dus een inconsistent beleid te worden gevoerd. Een strikte toepassing van de scheiding tussen kerk en staat betekent dat mogelijk onvoldoende steun gegeven kan worden bij de bevordering van de maatschappelijke participatie van inwoners met een islamitische achtergrond. Bij islamitische instellingen kan de religieuze functie vermengd worden met de sociaal-culturele. De islam kent wat dit betreft organisatievorm die afwijkt van kerkgenootschappen. Hierdoor lijkt het soms dat in het Nederlandse subsidiebeleid van de genoemde scheidingsregel wordt afgeweken. In verband hiermee heeft de WRR aan de islam-deskundige Waardenburg gevraagd een empirisch overzicht te geven van de huidige institutionele vormgeving van de islam in Nederland. Hierbij is ook een vergelijking gemaakt met de stand van zaken in België, Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland en is ingaan op de mogelijke ontwikkelingen in de vormgeving van de islam in Nederland en in Europa.

In het kader van dit hoofdstuk worden de navolgende zaken uit de studie van Waardenburg (2001) belicht:

- aard en functie van moslimorganisaties;
- de internationale context van moslimorganisaties.

Aard en functie van moslimorganisaties

In zijn studie geeft Waardenburg een overzicht van de institutionele vormgeving van de islam, met name als religie, in Nederland sinds de jaren zestig. Hij besteedt aandacht aan de wisselwerking tussen deze institutionele vormgeving en de Nederlandse juridische en sociaal-politieke context waarin zij plaatsvond. Tevens is ingegaan op soortgelijke institutionele vormgevingen van de islam in vijf andere Europese landen: België, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Zwitserland. Van de onderzoeksresultaten worden hierna de volgende punten vermeld: het overleg met moslimse organisaties door de overheid; de internationale context van moslimse instituties; de betekenis van de Europese integratie.

De Europese overheden blijken te worden geconfronteerd met een grote verscheidenheid van moslimse oriënteringen, groeperingen en organisaties; dit is voor hen een structureel gegeven. De islam kent als religie in Europa geen omvattende organisatie. Islamitische instellingen kunnen typisch religieus zijn, maar zij kunnen ook sociaal-culturele instellingen met een religieus karakter zijn, dikwijls ook weer verbonden aan de nationaliteit van het land van herkomst. Het is daarom moeilijk voor de moslims een representatief orgaan te kiezen dat verschillende nationaliteiten overbrugt. De overheid kan niet één landelijk representatief orgaan voor alle moslims in het land verlangen wanneer de betrokkenen tot de vorming daarvan niet bereid of in staat zijn. In het algemeen zijn in

Europese landen pogingen van de overheid om één gemeenschappelijke representatie van alle moslimgroeperingen te scheppen mislukt.

Voor overheidsoverleg met de moslims wordt derhalve in het algemeen een andere, pragmatische oplossing gezocht, bijvoorbeeld door contact met oudere vertegenwoordigers (de wijze mannen).

Ook in Nederland is sprake van een verscheidenheid van moslims naar land van herkomst en hiermee ook van hun oriëntaties ten aanzien van de islam en van de institutionele vormgeving van hun religie. Wel kan in het algemeen worden vastgesteld dat de islam hier nauwelijks is gepolitiseerd.

In Nederland blijkt samenwerking op plaatselijk niveau vaak eenvoudiger te zijn dan op landelijk niveau. Bundeling van activiteiten van bijvoorbeeld diverse moslimorganisaties in dezelfde stad of streek kan door het plaatselijke minderhedenbeleid aangemoedigd worden. Een lastig punt is overigens dat, vergeleken met de omringende landen, Nederland nog steeds een tekort heeft aan een goed moslims leiderschap en een moslimse intelligentsia. De vorming hiervan zou gunstig zijn voor onderling overleg en zou overigens een verdere maatschappelijke participatie van de moslims kunnen bevorderen. In dit verband is ook een relevant punt dat imams die van elders worden uitgezonden, veel te weinig van de Nederlandse samenleving weten en een gebrek hebben aan kennis van het Nederlands.

De internationale context

De overheid moet rekening houden met de vele contacten en verbindingen van de allochtonen: in Nederland, in Europa, in de landen van herkomst of verder weg. Dergelijke contacten en verbindingen zijn vanzelfsprekend en lopen niet meer alleen via personen, families of organisaties. Zij worden ook bevorderd door de moderne communicatiemiddelen. Religieuze en andere organisaties die werken vanuit het land van herkomst, kunnen als doel hebben de eigen nationale identiteit van de migranten te ondersteunen. Hierbij ontstaat het risico dat diensten of staatsinstellingen van de landen van herkomst een controle kunnen uitoefenen over of invloed kunnen doen gelden op immigranten uit deze landen die in Europa leven en wellicht Europees staatsburger geworden zijn. Dit kan ongunstig zijn voor de maatschappelijke participatie en acceptatie van de immigrant.

Een algemene conclusie uit het onderzoek is dat er in Nederland en in andere Europese landen zeker ruimte is voor moslims en niet-moslims om veronderstelde tegenstellingen te overbruggen. Het is mogelijk in de institutionele vormgeving van deze religie aansluiting te vinden bij andere maatschappelijke instituties, en omgekeerd in de bestaande maatschappelijke omgeving rekening te houden met een religie met een afwijkende institutionele vormgeving.

Het nationale Nederlandse overheidsbeleid zal overigens steeds meer rekening moeten houden met het integratieproces waarin Nederland zelf verkeert als lidstaat van de Europese Unie. Door dit bredere integratieproces komen tal van Nederlandse regelingen en voorzieningen ten aanzien van moslimse en andere allochtonen in een breder Europees raamwerk te staan. Op Europees niveau te handhaven waarden zijn de vrijheid van uitdrukking van politieke, religieuze of

andere overtuigingen en de niet-inmenging van de staat in de interne religieuze aangelegenheden van godsdienstige gemeenschappen.

5.5.3 CONCLUSIES NAAR AANLEIDING VAN HET ONDERZOEK

Uit het voorbeeld van de islam blijkt dat de institutionele vormgeving van religies van immigranten niet zonder meer past bij de in Nederland aangehouden organisatie van kerkgenootschappen en de hiermee verbonden scheiding tussen kerk en staat. Aanbevolen wordt dit principe in het overheidsbeleid zo op te vatten dat het niet de bedoeling is in inhoudelijk opzicht een overheidsinvloed uit te oefenen. Dit geldt voor de Nederlandse overheid maar ook – hoewel verandering in die richting nog wel enige tijd zal vragen (er moeten dan meer in Nederland opgeleide imams beschikbaar zijn) – voor de invloed van buitenlandse overheden. Dit neemt niet weg dat subsidie kan worden verstrekt voor sociaal-culturele functies van religieuze instellingen die door gemeenten als nuttig worden beschouwd. Vooral op lokaal niveau kan wat dit betreft op een pragmatische manier worden omgegaan met de scheiding tussen kerk en staat. Hier is geen verandering nodig van de bestaande praktijk.

Verder is scholing en opleiding voor imams, maar ook voor de vorming van een breder moslim kader, van groot belang voor de maatschappelijke participatie van islamitische Nederlandse ingezetenen. Voor de opleiding van imams zouden de moslims een beroep kunnen doen op bestaande en eventueel uit te breiden faciliteiten in het Nederlandse hoger onderwijs. Dat er binnen de bestaande infrastructuur plaats is voor een opleiding van imams in Nederland, zonder de scheiding van kerk en staat aan te tasten, blijkt uit het bestaan van theologische universitaire opleidingen die de basis bieden voor de opleiding van pastoren.

5.6 ALGEMENE CONCLUSIES IN EEN GENERATIEPERSPECTIEF

In dit hoofdstuk is ingegaan op de culturele factoren die een rol kunnen spelen bij de maatschappelijke participatie, waaraan ook andere uitgangspunten zoals ontmoeting en eigen verantwoordelijkheid zijn verbonden. In deze slotparagraaf worden de conclusies van voorafgaande paragrafen nogmaals weergegeven, nu geordend vanuit het perspectief van de opeenvolgende generaties.

Voor de eerste en tweede generatie zijn verschillende mechanismen van belang die uitwerken op de maatschappelijke participatie, met name in onderwijs en arbeid. De eerste generatie neemt een verschil met generatiegenoten in het land van vestiging als het ware mee uit het land van herkomst. In de tweede generatie resluten verschillen met autochtone leeftijdgenoten uit een interactie tussen het opgroeien bij ouders die in een ander land geboren zijn, en de invloeden en reacties van de ontvangende samenleving.

De eerste generatie

De eerste generatie zal, in sociaal-demografisch opzicht nog sterk lijken op bevolking van het land waaruit men is geëmigreerd. Voorlopig moet erop gerekend

worden dat sommige allochtone bevolkingscategorieën waarvan de eerste generatie een belangrijk deel uitmaakt, demografische kenmerken vertonen die minder functioneel zijn in een moderne westerse samenleving. Hierdoor zijn de kansen op participatie (en sociale mobiliteit) minder gunstig.

Voor de eerste generatie geldt dat kennis van de Nederlandse taal geen voldoende, maar wel een noodzakelijke voorwaarde is voor participatie. Als de nieuw aangekomenen een langere tijd in Nederland zullen blijven en zij de leerplichtige leeftijd zijn gepasseerd, zal het leren van de Nederlandse taal vooral gericht (moeten) zijn op de wijze waarop zij gaan participeren in de Nederlandse samenleving. Bij dit taalonderwijs moet rekening worden gehouden met de maatschappelijke rol die de nieuwe burgers zullen gaan vervullen. Is dit een rol op de arbeidsmarkt, dan kan een samenwerking gerealiseerd worden tussen ROC en werkgever. Dit kan ook een rol zijn als ouder (bij volgmigranten en gezinsvorming). In beide gevallen zal er wel een zekere verplichting, met sanctietoepassing, moeten zijn om het taalonderwijs te blijven volgen.

Het is begrijpelijk dat de institutionele vormgeving van de religie van immigranten verbonden is aan hun land van herkomst. De eerste generatie neemt de religie mee, met de daarbijbehorende institutionele vormgeving. Uit het voorbeeld van de islam blijkt dat de institutionele vormgeving van religies van immigranten niet zonder meer past bij de in Nederland aangehouden organisatie van kerkgenootschappen en de hiermee verbonden scheiding tussen kerk en staat. Aanbevolen kan worden flexibel om te gaan met dit principe, zoals in de praktijk op lokaal niveau ook al blijkt te gebeuren. Op plaatselijk niveau kan op verschillende wijzen contact worden gelegd met islamitische instellingen, waarbij op een pragmatische manier wordt omgegaan met de scheiding tussen kerk en staat. Wat dit betreft, is geen verandering in de bestaande praktijk nodig.

In het algemeen kan worden verwacht dat bij de eerste generatie migranten van wie het land van herkomst een grote culturele afstand vertoont tot West-Europese samenlevingen, het proces van onderlinge aanpassing langzaam zal verlopen. Dit geldt in het bijzonder voor degenen onder hen die een laag opleidingsniveau hebben. Verder moet er rekening mee worden gehouden dat in het algemeen bij het ouder worden een zekere geborgenheid wordt gezocht in de cultuur van het land waar men vandaan komt.

De tweede generatie

De tweede generatie volgt meer dan de eerste het sociaal-demografische patroon van het land waarin men geboren is, al er is nog wel een aanmerkelijk verschil met autochtone Nederlanders van dezelfde leeftijd. Door deze achtergronden zijn kansen op sociale mobiliteit van deze generatie groter dan van hun ouders, maar zij blijven nog achter bij die van de autochtone jongere bevolking. Vermeldenswaard is in dit verband dat het proces van incorporatie kan verlangsamen doordat een huwelijkspartner wordt gezocht in het land van herkomst van de ouders. Dit is in elk geval een extra argument om volgmigranten zo goed

mogelijk voor te bereiden, in het kader van de WIN, op een zelfstandige maatschappelijke participatie.

De tweede generatie kan niet steunen op (jeugd)ervaringen van ouders in de omringende samenleving. Voor leden van deze generatie is Nederland het land van hun jeugd, hier zullen zij ook hun toekomstplannen moeten realiseren. Zo mogelijk is voor hen nog belangrijker dan voor de autochtone jeugd dat de Nederlandse samenleving, vooral het onderwijs, toegankelijk is. In verband hiermee is in het voorafgaande ingegaan op het leren van de Nederlandse taal om de kansen op participatie in onderwijs te verbeteren. Hierbij is aanbevolen dat leerplichtige leerlingen die het Nederlands niet als moedertaal hebben geleerd, deze taal ook en vooral moeten leren buiten de taallessen, in de zaakvaklessen. Verder moet door middel van opleiding de deskundigheid van leerkrachten op dit gebied worden bevorderd.

In het voorgaande is een bijzondere aandacht gegeven aan de islam, waarmee ook de tweede generatie met islamitische ouders een sterke binding blijkt te hebben. Deze tweede generatie zou gebaat zijn bij een institutionele vormgeving van de religie van hun ouders die past bij de Europese context van de Nederlandse samenleving waarin hun toekomst ligt. In dit verband is het belangrijk dat er een onderlinge aanpassing plaatsvindt in de vormgeving van de islam en de Nederlandse omgeving. Gedacht kan worden aan het scheppen van voorwaarden voor de opleiding in Nederland van imams, waarmee de tweede generatie contact heeft. Verder is scholing en opleiding van groot belang voor de vorming van een kader van moslimse jongeren.

In het algemeen kan, niet alleen op basis van het voorgaande, over de tweede generatie geconstateerd worden dat de eigen verwachtingen toch nog vaak niet gerealiseerd worden; dit geldt ook ten aanzien van de verwachtingen van de Nederlandse samenleving ten opzichte van de leden van deze generatie. Gewezen moet worden op hun bijzondere situatie, waarin participatie in de Nederlandse samenleving tegelijkertijd kan inhouden dat zij zich verwijderen van de familie. Dit kan een obstakel zijn voor hun participatie en ook leiden tot psychische nood, deviant gedrag (criminaliteit) en het zoeken van steun bij leeftijdsgenoten in dezelfde situatie.

Knelpunten op termijn

De achtergronden van de eerste en tweede generaties bepalen gezamenlijk het beeld voor de groep als geheel. Het zal mede afhangen van de omvang van beide categorieën hoe de maatschappelijke positie van de groep zich ontwikkelt. Dit hangt mede af van de mate waarin de eerste generatie door gezinshereniging wordt aangevuld.

Eigenlijk moet men hier ook de positie van de derde generatie bij beschouwen – als men althans mag spreken van een derde allochtone (= elders geboren) generatie; letterlijk genomen kan dit niet. Het is de vraag of een cyclus met een volledig in de samenleving opgenomen derde en volgende generatie van alle in Nederland

wonende bevolkingscategorieën zal worden gerealiseerd, als de tweede generatie te weinig vooruitgang boekt.

In volgende generaties zal de cultuur van het land van herkomst van de (voor)-ouders in veel opzichten, waarschijnlijk met uitzondering van de godsdienst, worden losgelaten. Dit is een normaal verschijnsel; ook het feit dat hierbij problemen ontstaan, vooral in de tweede generatie, is normaal. Men kan zich echter afvragen of er niet een vertraging is opgetreden, gedeeltelijk onbedoeld, als gevolg van het feit dat in het verleden immigratie als een tijdelijk verschijnsel werd gezien. Nederland was geen 'immigratieland' en dus ook geen immigratiesamenleving. Onvoldoende werd beseft dat de immigranten in Nederland kinderen zouden krijgen, die hier hun maatschappelijke voorbereiding moesten ontvangen. Herhaaldelijk blijkt uit onderzoek dat deze kinderen bij het volgen van onderwijs een achterstand hebben en dat een uitval uit onderwijs kan worden gevolgd door andere problemen.

Men zou kunnen stellen dat deze uitspraak wel genuanceerd moet worden, gezien het feit dat er ook allochtone bevolkingscategorieën zijn, in het bijzonder uit Azië, die ondanks een als groep geïsoleerd bestaan in de Nederlandse samenleving, in economisch opzicht succesvol zijn. Bij deze constatering valt echter de kanttekening te maken dat gedeeltelijk nog moet worden afgewacht hoe de situatie zich zal ontwikkelen voor de nakomelingen van deze nieuwe groepen. Verder kan de gezinssituatie, de door Aziaten gevolgde opvoedingspraktijk die afwijkt van de gewoonten bij andere allochtone categorieën, een participatiefactor van betekenis zijn.

De opgave voor een sociaal-cultureel overheidsbeleid met betrekking tot de participatie

In het verleden is gepoogd door kostbaar en op specifieke groepen gericht beleid een geïntegreerde multiculturele samenleving te bereiken. Volgens de eigen maatstaven van dit beleid, dat gericht was op het bereiken van een evenredige maatschappelijke participatie van alle bevolkingsgroepen, is dit weinig succesvol geweest. Afgezien van het feit dat een dergelijk beleid het onbedoelde effect kan hebben dat verschillen worden opgeroepen en versterkt waarop niet iedereen binnen de tweede generatie allochtone Nederlanders prijs zal stellen, is het ook een meer principiële vraag of het wel bij een immigratiesamenleving past dat de overheid voor allerlei specifieke categorieën immigranten bijzondere regelingen treft. De overheid wordt hierbij al gauw 'overvraagd', zeker wanneer de diversiteit van de bevolking toeneemt. Kenmerkend voor een immigratiesamenleving is bovendien dat migranten op eigen kracht een maatschappelijke positie verwerven. Met andere woorden: een minderhedenbeleid past bij een gesloten samenleving, waar een migratiesaldo een voorbijgaand verschijnsel is, en niet bij een immigratiesamenleving. In een immigratiesamenleving valt de nadruk op de overheidsverantwoordelijkheid voor de inburgering en toerusting, bijvoorbeeld door het leren van een taal. Daarna is het de eigen verantwoordelijkheid van de immigrant in de eerste en volgende generaties een maatschappelijke positie te vinden.

Ook het feit dat de tweede generatie forse problemen kan hebben, is nog geen reden een apart overheidsbeleid voor haar te voeren, anders dan het beleid dat in het algemeen in Nederland wordt gevoerd ten opzichte van probleemjeugd. Het is nuttig een verschil te maken tussen de oorzaken en de oplossing van een probleem. Het feit dat er problemen kunnen ontstaan door etnische verschillen en door het feit dat men tot een tweede generatie behoort, leidt niet zonder meer tot de conclusie dat de oplossing van die problemen afhankelijk is van deze achtergronden. Deze achtergronden kunnen als een onveranderlijk gegeven worden beschouwd dat verder op zichzelf geen aanleiding is om meer of andere hulp te bieden of meer of minder strenge sancties toe te passen. Het gevaar van aanpassingen van hulp of sancties per etnische categorie is dat – terwijl de betrokkenen mogelijk binnen de eigen groep met enige hulp beter kunnen functioneren – onbedoeld obstakels kunnen worden opgeworpen voor participatie in de Nederlandse samenleving. Tweedegeneratieallochtonen zijn daarom geen doelgroep voor beleid. In een immigratiesamenleving zijn kinderen van immigranten inwoners van Nederland, die hier hun individuele toekomst opbouwen. Dit neemt overigens niet weg dat tweedegeneratieallochtonen extra aandacht kunnen krijgen in bijvoorbeeld het onderwijsbeleid. Deze aandacht komt dan echter voort uit een beroep op algemene hulpbronnen, die voor iedereen, ook voor de autochtone bevolking, beschikbaar zijn.

Het voorgaande over hulp en sanctietoepassing bij de tweede generatie kan meer toegespitst worden op het onderwijs, maar ook op de jeugdcriminaliteit van allochtone jongeren, die de laatste tijd veel aandacht krijgt. Allereerst kan worden terugverwezen naar het begin van deze paragraaf. Daar is geconstateerd dat in de problematiek van etnische minderheden oude problemen een nieuwe gestalte krijgen. Zo is het oude socialeongelijkheidsprobleem te herkennen, dat, naar uit onderzoek blijkt, al bij het begin van het onderwijs een effect heeft op de onderwijskansen. Ongunstige omstandigheden thuis blijken er soms toe te leiden dat kinderen onvoldoende de basisvaardigheden beheersen die nodig zijn om onderwijs met succes te volgen; dit kan uiteraard zowel voor allochtone als voor autochtone kinderen in ongunstige sociaal-economische omstandigheden gelden. Voor kinderen in die situatie zijn in de loop van de tijd verschillende initiatieven ontwikkeld om, zelfs al voorafgaand aan de school-situatie, achterstanden weg te werken. Wat dit betreft, kan bestaand beleid gecontinueerd worden. Verder kan worden verwezen naar de voorgaande aanbevelingen over het leren van de Nederlandse taal. Daarvan kan niet alleen de allochtone jeugd profijt trekken, maar alle kinderen die het standaard-Nederlands niet als moedertaal hebben.

Ook het crimineel gedrag van sommige allochtone jongeren kan verband houden met bepaalde omstandigheden. Zo kan men wijzen op de ongunstige sociaal-economische situatie van hun ouders. Een groot deel van die ouders participeert niet in betaalde arbeid. Uit de jeugdsociologie is bekend dat jongeren steun zoeken bij elkaar wanneer het ouderlijk gezin hun geen goede maatschappelijke voorbereiding kan bieden. Dit kan bijvoorbeeld leiden tot bendevorming. Een dergelijke

verklaringsgrond laat echter onverlet dat ook veel jongeren uit gezinnen in ongunstige omstandigheden, allochtoon zowel als autochtoon, niet tot verkeerd gedrag vervallen. De raad ziet derhalve geen aanleiding om, in reactie op crimineel gedrag, alleen voor allochtone jongeren een bijzondere gedragslijn te volgen, niet in het gedogen van een bepaald gedrag, maar ook niet in een apart zetten in een strenge(re) heropvoedingssituatie. Een praktisch probleem ten aanzien van de specifieke culturele achtergronden van ouders is voorts de grote diversiteit naar herkomst van de immigranten in Nederland.

In het algemeen geldt voor probleemjeugd, zeker als zij in de leeftijdsfase van de overgang naar volwassenheid verkeert, dat het ongewenst is als separate groepen ontstaan die een aparte behandeling krijgen. Het gevaar is dan namelijk dat een apartheid ontstaat die zich kan voortzetten in de volwassenheid. Voor de morele ontwikkeling, het zich betrokken voelen bij anderen, is het nodig dat men opgroeit in interacties met die anderen, leeftijdsgenoten en volwassenen. Ook op dit punt kan weer een verband worden gelegd met het beginsel van de ontmoeting. Ontmoeting moet niet alleen plaatsvinden binnen de eigen kring, zeker niet als die kring een subcultuur vormt waaruit het moeilijk is te ontsnappen. Wat dit betreft, is er een zeker risico verbonden aan lokale initiatieven die aansluiting zoeken bij de eigen cultuur van jongeren. Lokaal 'maatwerk' dient niet, onbedoeld, een ongewenste subcultuur te versterken. Het is overigens ook duidelijk dat het voorkómen van schooluitval in dit verband van groot belang is.

NOTEN

- ¹ Zie Dagevos (2001) voor een nadere toelichting op de wijze waarop de moderniseringschaal is geconstrueerd. Ter wille van de eenduidige terminologie in dit rapport is hier systematisch gekozen voor de term culturele positie daar waar Dagevos spreekt over culturele integratie. Zoals reeds aangegeven, wordt in dit rapport de term integratie vooral gereserveerd voor integratie op systeemniveau (zie hfdst. 1).
- ² Het Scholierenonderzoek wordt gehouden onder scholieren in het voortgezet onderwijs. Het is een generieke survey waardoor autochtone jongeren sterk zijn vertegenwoordigd. Niettemin is de respons onder de vier grootste minderheidsgroepen voldoende groot om erover te rapporteren. Het overgrote deel van de scholieren uit de etnische minderheden behoort tot de tweede generatie (zie ook Dagevos 2001).

6 INTEGRATIEBELEID

6.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk behandelt het integratiebeleid, als vervolg op het vorige hoofdstuk waarin de ontwikkelingen ten aanzien van de integratie zijn besproken. In de terminologie van het rapport is het onderwerp van de integratie de tweede pijler. De eerste pijler gaat over immigratie en het immigratiebeleid, de derde pijler over de toegang tot de Nederlandse sociale rechtsstaat. Het verband van de eerste pijler met de beide andere pijlers blijkt op tal van plaatsen, zonder dat dit steeds met zoveel woorden wordt vermeld. Wel wordt aan het slot van dit hoofdstuk aangegeven hoezeer de hoofdlijnen van de bepleite benadering in het integratiebeleid tegelijk steun vinden bij de andere pijlers.

Nieuwkomers zullen veelal, ook als zij de nationaliteit van het migratieland al bezitten, in een minder gunstige positie verkeren dan de autochtone bevolking. Meestal hebben zij een afwijkende moedertaal, religie en cultuur, hun rechtspositie zal minder sterk zijn zolang zij de nationaliteit van het immigratieland missen, en hun participatie en succes op belangrijke maatschappelijke terreinen als arbeid en onderwijs zal, mede als gevolg hiervan, dikwijls achterblijven. De achterstanden werken bovendien niet zelden door in de positie van hun nakomelingen, van de tweede maar soms ook van de daarop volgende generatie.

Deze gegevens vereisen een reactie, of ten minste een standpuntbepaling, van de overheid van het land van vestiging. Deze reactie blijkt enerzijds af te hangen van factoren als achtergrond en omvang van de groepen nieuwkomers, de vraag of hun verblijf al dan niet als tijdelijk wordt beschouwd, en – van dit laatste niet los te zien – van de vraag of immigratie door het ontvangende land actief wordt bevorderd dan wel wordt gezien als een feitelijk, onvermijdelijk of zelfs in beginsel ongewenst verschijnsel. Anderzijds is uiteraard van belang in hoeverre de staat in kwestie in het algemeen reageert op (groepen met) sociaal-culturele ‘bijzonderheden’, op sociaal-economische achterstanden, enzovoort. In een sociale rechtsstaat bijvoorbeeld is hoge werkloosheid zowel ethisch als economisch bezwaarlijker dan elders.

In het Nederlandse beleid is de wisselende invloed van dergelijke factoren zichtbaar. Een beknopt, vooral historisch overzicht, waarin achtereenvolgens aandacht wordt besteed aan de doelstellingen van het beleid (par. 6.2) en aan de organisatie, de instrumenten en enige resultaten ervan (par. 6.3) kan dit verduidelijken. In paragraaf 6.4 wordt iets nader ingegaan op de complexiteit van het beleid dat een zo breed terrein bestrijkt dat innerlijke tegenstrijdigheden bij de uitwerking praktisch onvermijdelijk zijn; tegelijk is het lastig te beoordelen in hoeverre veranderingen aan beleid zijn toe te schrijven op een gebied waar processen zich, zoals elders in dit rapport weer wordt aangegeven, in sterke mate autonoom voltrekken. Ondanks deze en andere redenen tot relativering van het beleid én van de beoordeling ervan zijn toch wel enkele aanwijzingen voor de toekomst te formuleren (par. 6.5).

6.2 KORTE BELEIDSHISTORIE (1): DOELSTELLINGEN EN ACCENTEN

6.2.1 TOT ROND 1980

Tot het eind van de jaren zeventig werd in ons land een beleid gevoerd dat sterk verschilde al naar gelang het verblijf van nieuwkomers als tijdelijk werd beschouwd. De gerepatrieerde Indische Nederlanders, die na 1950 binnenkwamen, werden direct verondersteld te zullen blijven; hun assimilatie werd met succes bevorderd en was voltooid lang voordat van een minderhedenbeleid sprake zou zijn. Tegenover de Molukkers daarentegen, van wie werd verwacht dat zij zouden terugkeren, werd een segregatiebeleid gevoerd, met een kenmerkende opvang in woonkampen. Ook het verblijf van de gastarbeiders uit landen rond de Middellandse Zee, die vooral na 1960 geworven werden, werd in eerste instantie als tijdelijk beschouwd. Een zekere aanpassing werd nu echter wel wenselijk geacht, een aanpassing die ‘naar de ervaring heeft geleerd’ het beste zou verlopen met behoud van het eigen groepsverband. Dit principe werd aangeduid als ‘integratie met behoud van eigen identiteit’ en diende ook om te zijner tijd een soepele terugkeer mogelijk te maken; het onderwijs in eigen taal en cultuur was een van de hierbij passende voorzieningen. Bij Nederlands-Antillianen en vooral Surinamers, die vanaf 1970 in groeiende aantallen binnenkwamen, was door de diverse samenstelling van de groepen en het bezit van de Nederlandse nationaliteit een tijdelijk verblijf minder duidelijk. Ook hier werd een ‘tweesparenbeleid’ gevoerd, dat nu evenwel bestond uit pogingen om integratie te bevorderen en remigratiebeleid. Toen na 1970 de conjunctuur verslechterde – de werving van gastarbeiders werd in 1973 gestopt –, werd dit laatste, voorzichtig, ook voor buitenlandse werknemers ingevoerd. Iets later hoopte men dat door de verlening van onafhankelijkheid de toestroom van Surinamers beperkt zou worden; als gevolg van een overgangsregeling die tot 1980 vrije toegang tot Nederland openhield, vond in eerste instantie echter juist extra immigratie plaats.

Tegen het eind van de jaren zeventig werd steeds duidelijker dat een groot gedeelte van de nieuwkomers hier zou blijven. Dit besef zou met zich meebrengen dat de sociaal-economische achterstanden van een groot deel van de betrokken groepen structureel aandacht van de beleidsmakers zou moeten krijgen en dat een ander, meer ‘definitief’ standpunt tegenover de eigen culturele identiteit moest worden geformuleerd. Het WRR-rapport *Etnische Minderheden* uit 1979 gaf een eerste aanzet voor het nieuwe beleid door te pleiten voor een restrictief toelatingsbeleid en een gecoördineerd beleid gericht op hier legaal verblijvende migranten. Voorts werd bepleit om de doelstelling ‘integratie met behoud van eigen identiteit’ los te laten, omdat deze een te statische benadering van het begrip culturele identiteit impliceert en geen recht doet aan de verscheidenheid in culturele oriëntaties. Voor de beleving van hun culturele identiteit moeten minderheden gebruik maken van grondwettelijk gewaarborgde vrijheden. Bij confrontatie van culturen geldt dat als in de praktijk geen compromis mogelijk is, geen andere keus open staat dan de verworvenheden van onze cultuur te verdedigen tegen andersluidende aanspraken in.

6.2.2 MINDERHEDENBELEID

De grondig voorbereide Minderhedennota, die in 1983 parlementaire instemming verwierf, werkte drie hoofdsporen uit die al in het WRR-rapport van 1979 werden genoemd: vermindering van (sociaal-economische) achterstanden, bestrijding van achterstelling en beleid inzake participatie, emancipatie en cultuurbeleving. Minderheden maken integraal deel uit van de Nederlandse samenleving en zullen in meerderheid blijven, zo werd het uitgangspunt. De samenleving moet zo zijn ingericht dat zij zich op gelijke voet met andere ingezetenen kunnen ontplooiën. Ook voor cultuurbeleving krijgt men evenveel kans als andere identiteitsgroepen; emancipatie met behoud en verdere ontwikkeling van de (groeps)identiteit zou aansluiten bij de Nederlandse verzuilingstraditie en zou het multiculturalisme bevorderen (Entzinger 2001: 326-327). Wanneer echter “waarden en normen van minderheidsgroepen strijden met die van de gevestigde normen van onze multiculturele samenleving en deze voor de Nederlandse samenleving als fundamenteel worden beschouwd, zullen dergelijke aanpassingen nauwelijks mogelijk zijn” (bijv. de positie van de vrouw en individuele vrijheden). Maar in andere gevallen zal bij afweging vaak “de aanpassing van dominante waarden en normen een geringe zijn; (...) de confrontatie van culturen van minderheidsgroepen met de cultuur van de meerderheid ligt immers verankerd in de Nederlandse samenleving.” Kortom, multicultureel, culturele gelijkwaardigheid, maar wel binnen grenzen.

Het accommoderende beleid met een hoofdrol voor CRM (welzijn) werd dus ingeruild voor een meersporig, gecoördineerd beleid met de minister van Binnenlandse Zaken in de rol van coördinator. Naast de drie al aangeduide hoofdsporen werd onder meer een achterstandsgebiedenbeleid aangekondigd, gericht op wijken in grote steden met hoge concentraties minderheden. Kernpunt van het minderhedenbeleid was intussen het algemeen beleid en de vergroting van de werking hiervan ook voor minderheden. Specifiek, categoriaal beleid zou slechts gevoerd worden waar het algemene beleid evident in zijn effecten voor minderheden faalde; het zou uitdrukkelijk tijdelijk en aanvullend zijn. De minderheidsgroepen werden aangewezen op grond van hun sociaal-economische achterstandspositie: Molukkers, ingezetenen van Surinaamse en Antilliaanse herkomst, buitenlandse werknemers uit de wervingslanden en vluchtelingen (in aantal nog beperkt), alsmede zigeuners en (om pragmatische redenen, want niet van elders afkomstig) woonwagenbewoners.

Al na enkele jaren bleek dat het nieuwe beleid niet kon voorkomen dat de immigratie niet afnam en dat de werkloosheid bij minderheidsgroepen onevenredig snel toenam; de slechte conjunctuur trof hen het zwaarst. De situatie was aanleiding voor een adviesaanvraag aan de WRR die leidde tot een tweede rapport over deze materie, *Allochtonenbeleid* (1989).¹ Belangrijk uitgangspunt was nu dat de immigratie zou voortduren; dit gegeven zou reden zijn om beleid te richten op de opvang en inburgering van nieuwkomers. De raad onderscheidde tussen vreemdelingenbeleid (dat restrictief zou moeten blijven), integratiebeleid en

cultuurbeleid. Dit laatste zou voor alle allochtonen moeten gelden ongeacht hun sociale positie, maar het zou slechts een voorwaardenscheppend karakter hebben; behoud van cultuur werd overigens als een zaak van allochtonen zelf beoordeeld. Het integratiebeleid zou zich richten op verbetering van de participatie van minderheden – op grond van maatschappelijke achterstand aan te wijzen doelgroepen – in vitale maatschappelijke sectoren en instituties. De uitwerking van dit integratiebeleid werd sterk toegespitst op werk, onderwijs en volwasseneneducatie. Terwijl over het algemeen voor intensivering van algemeen beleid werd gepleit, zou op de drie genoemde terreinen specifiek overheidsbeleid voorlopig van grote betekenis blijven. Hierbij zouden de minderheden, door een activerend beleid, minder dan voorheen als zorgcategorieën behandeld moeten worden.

Het regeringsstandpunt over het rapport (1990) werd gekoppeld aan het nieuwe beleid inzake ‘sociale vernieuwing’, dat eveneens op achterstandsbestrijding is gericht. De analyses van de WRR werden voor een belangrijk deel onderschreven, maar de aanbevelingen werden slechts beperkt overgenomen. De term ‘minderhedenbeleid’ bleef gehandhaafd, een voorgestelde Wet gelijke behandeling vreemdelingen zou niet worden bevorderd, en op de ont koppeling van cultuurbeleid werd niet ingegaan. Voor leden van minderheidsgroepen zouden dezelfde rechten gelden als voor andere ingezetenen, en de overheid onthield zich van een oordeel over de inhoud of de wijze van beleving van de desbetreffende identiteit. Grondwettelijke vrijheden maken het mogelijk die identiteit, al dan niet gezamenlijk, vorm te geven, aldus het kabinetsstandpunt. Overigens moet bedacht worden dat de maatschappelijke constellatie het resultaat is van een historisch proces, waaraan leden van minderheidsgroepen niet hebben deelgenomen, zodat zij “in de samenleving minder herkenningpunten zullen aantreffen.” Rechtspositionele verschillen zouden door de nieuwe Algemene wet gelijke behandeling en door specifieke probleemgerichte wetgeving – op honderden punten wordt onbedoelde discriminatie in wetgeving verwijderd – afdoende kunnen worden weggenomen. De bepleite versoepeling van het naturalisatiebeleid werd wel gevolgd en ook de aanbeveling om bijzondere aandacht te besteden aan snelle opvang van immigranten boven de leerplichtige leeftijd werd positief ontvangen. “Een betere opvang kan de integratie bevorderen”, waarbij integratie omschreven wordt als ‘het zo toerusten van mensen, dat zij zelfstandig hun maatschappelijke positie kunnen bepalen.’

Intussen was een situatie bereikt waarin nieuwkomers en hun nakomelingen niet meer hoofdzakelijk in termen van achterstanden en achterstelling bleken te worden besproken. Een *maatschappelijk debat integratie minderheden* dat in 1992 plaatsvond, leidde overigens niet tot opzienbare nieuwe conclusies, met name niet waar het ging om het terrein waarop de aanleiding ertoe had gelegen, namelijk de gesignaleerde (mogelijke) spanning tussen (aanhangers van) de islam en de westerse waarden. Thema’s als versnelde integratie, beheersing van de Nederlandse taal, een restrictiever toelatingsbeleid en bestrijding van illegaliteit en criminaliteit, waren al eerder benadrukt.

Twee jaar later resulteerde vijf jaar van heroverweging echter toch tot een herformulering van hoofdlijnen van het (minderheden)beleid.

6.2.3 INTEGRATIEBELEID

Hoewel het begrip integratie al veel langer in de beleidsterminologie voorkwam, duurde het tot het verschijnen van de zogenoemde Contourennota (1994) voordat de aanduiding ‘minderhedenbeleid’ werd ingeruild voor ‘integratiebeleid van etnische minderheidsgroepen’. De drie laatste woorden geven al aan dat de verandering beperkt is. Het gaat nog steeds om de verbetering van de positie van groepen en personen in een achterstandssituatie. “‘Integratiebeleid’ brengt echter beter tot uitdrukking dat de sociale integratie van minderheidsgroepen en van de daartoe behorende personen een wederkerig proces van acceptatie is,” aldus de nota. Als leidend beginsel werd het begrip ‘burgerschap’ geïntroduceerd, dat “voor alle bij het integratieproces betrokkenen een keuze voor blijvende deelname aan de Nederlandse samenleving [inhoudt] met alle daaraan verbonden rechten en plichten.”

Burgerschap sloot onder meer aan bij het door de WRR in het rapport *Allochtonenbeleid* al voorgestelde inburgeringsbeleid, dat inderdaad werd ingevoerd en uiteindelijk in 1998 een wettelijke basis zou krijgen (Wet inburgering nieuwkomers). Belangrijker is echter de notie van rechten én plichten die er ook aan verbonden is, en die aansluit bij de wederkerigheid, de inspanningen van alle betrokkenen, die aan het begrip integratie werden gekoppeld. Aldus werd de tendens bevestigd dat allochtonen niet uitsluitend als zorgcategorieën dienden te worden gezien, maar tegelijk werd benadrukt dat inspanningen van iedereen, dus ook van andere overheden, sociale partners, enzovoort, nodig waren.

Dat zo welhaast de hele samenleving medeverantwoordelijk werd verklaard, is niet onbegrijpelijk. De Tweede Kamer had uitdrukkelijk om een extra versnelling gevraagd bij de aanpak van de nog altijd grote sociaal-economische achterstanden (motie-Apostolou), een versnelling die gegeven de voortdurende immigratie en de economische stagnatie niet door kabinetsbeleid alleen te bereiken zou zijn. De burgerschapsgedachte geeft hierbij uitdrukking aan “de gelijkwaardigheid van elke ingezetene die hier rechtmatig zijn woonplaats heeft,” naast het idee van rechten en plichten. Dit laatste aspect kreeg overigens de nadruk, en een latere kabinetsnota benadrukte zelfs in de titel dat kansen ook gegrepen moeten worden (Minister voor Grote Steden en Integratiebeleid 1998).

Ook in 1998, toen de economische conjunctuur aanzienlijk verbeterd was, bleef burgerschap een centraal begrip, sterker nog, het is inmiddels meer dan een leidend beginsel bij het integratiebeleid: “De primaire *doelstelling* van het integratiebeleid is de realisering van een actief burgerschap voor leden van etnische groepen,” aldus de Minister voor Grote Steden en Integratiebeleid (1998: 7).²

De drie hoofdsporen van het minderhedenbeleid die in 1983 waren geformuleerd, bleven ondanks de naamsverandering tot integratiebeleid overigens ongewijzigd. Zo er sprake is van feitelijke veranderingen, dan komen die in hoofdzaak neer op een verdere nadruk op het tijdelijke en aanvullende karakter van specifiek beleid en op decentralisatie. Dit laatste is in de eerste plaats het gevolg van de hoofdrol

van de gemeenten bij verschillende vormen van algemeen achterstands(bestrijdings)beleid. Het houdt echter ook verband met een algemeen streven naar ‘maatwerk’, waarbij zoveel mogelijk met plaatselijke en ook individuele omstandigheden rekening wordt gehouden. Zelfs waar landelijke wetgeving van kracht is, hebben gemeentebesturen zeer grote vrijheid (zie de wetgeving inzake inburgering, onderwijs in ‘allochtone levende talen’ en zelfs naturalisatie).

De introductie van termen als integratiebeleid en burgerschap wijst meer op een andere benadering, op een andere beleidsfilosofie, dan op een verandering van doelstelling. Het zijn vooral begrippen als wederkerigheid, rechten en plichten, en inspanningen van alle betrokkenen, die een al eerder ingezette tendens bevestigde om allochtonen niet uitsluitend als zorgcategorieën te zien. Al in het regeringsstandpunt (1990) ten aanzien van het WRR-rapport *Allochtonenbeleid*, met zijn accent op ‘werken en weten’, was sprake van integratie van allochtonen die zo zou zijn te verstaan dat “het er op aan komt mensen zo toe te rusten dat zij zelfstandig hun maatschappelijke positie kunnen bepalen.”³

De nieuwe benadering in de Contourennota lijkt een meervoudige achtergrond te hebben gehad. In de eerste plaats was dit de combinatie van nog altijd bestaande achterstanden vooral op de terreinen van arbeidsmarkt en onderwijs, de voortdurende immigratie en de economische stagnatie: zonder inspanningen van een ieder zou voldoende resultaat niet haalbaar zijn. In de tweede plaats speelde de gedachte een rol dat ‘zorg alleen’ onvoldoende effectief is, of dat, om in termen van een latere kabinetsnota te spreken, kansen niet alleen gekregen, maar ook gepakt moeten worden (Minister voor Grote Steden en Integratiebeleid 1998). Ten slotte is er de notie van burgerschap zelf, van ‘gelijkwaardigheid van elke ingezetene’, van ieder die hier rechtmatig zijn woonplaats heeft. Aldus worden betrokkenen tegelijk primair als individu gezien en verschuift het accent weg van de groepen die groter in aantal, gevarieerder van samenstelling en dus lastiger bereikbaar voor categoriaal beleid zijn geworden.

6.3 KORTE BELEIDSHISTORIE (2): ORGANISATIE EN RESULTATEN

6.3.1 ENKELE RESULTATEN

Het terrein waarop het beleid zich beweegt, leent zich nog altijd voor de driedeling die ook in de literatuur wordt gehanteerd als het gaat om de positie van migranten en hun (directe) nakomelingen. Die positie én het overheidsbeleid kunnen op drie dimensies worden beschreven en beoordeeld, of men deze nu de sociaal-culturele, de sociaal-economische en de politiek-juridische dimensie noemt (Fermin 1997, en in zijn voetspoor Entzinger 1998), dan wel spreekt van achterstands-, achterstellings- en emancipatiebeleid (Minderhedennota) of van cultuurbeleid, integratiebeleid en rechtspositie (WRR 1989). De drie eerstgenoemde dimensies blijken bovendien ook als parallel lopend met “de drie aspecten van burgerschap die kunnen worden onderscheiden als dat begrip breed wordt opgevat” (Penninx 1999).

De laatste auteur constateert, niet als enige, dat Nederland in vergelijking met veel landen beleidsmatig op elk van de drie dimensies wel voorop heeft gelopen.

Op het terrein van rechtspositie en discriminatiebestrijding, de politiek-juridische dimensie, is in de eerste plaats van belang het, al circa twintig jaar bestaande, bijna onaantastbare verblijfsrecht dat vreemdelingen hier na vijf jaar, en in het geval van gezinshereniging na drie jaar, verwerven. Na vijf jaar kan bovendien aan lokale verkiezingen worden deelgenomen. Voorts zijn sinds 1985 de mogelijkheden verruimd om de Nederlandse nationaliteit te verwerven, waardoor onder meer kinderen van de derde generatie automatisch het Nederlanderschap verkrijgen; sinds 1990 is naturalisatie zonder afstand van de oorspronkelijke nationaliteit – vooral van belang voor Turken en Marokkanen – eenvoudiger.⁴ Onderscheidingen in regelgeving gekoppeld aan nationaliteit, geboorteland, cultuur en taal zijn, zoals al opgemerkt, stelselmatig opgeruimd; de Algemene wet gelijke behandeling (1994) moet overigens dergelijke onderscheidingen uitsluiten. Tegen discriminatie zijn in het strafrecht en het burgerlijk recht wijzigingen doorgevoerd, dit in lijn met het anti-discriminatieprincipe dat sinds 1983 in de Grondwet is neergelegd.

Al deze formele voorzieningen hebben overigens niet bewerkstelligd dat de deelname van allochtonen aan het maatschappelijk leven hier veel groter is dan in andere landen. De opkomst bij raadsverkiezingen bijvoorbeeld is zeer laag. “De participatie van allochtonen aan de ‘civil society’, het ragfijne netwerk van verenigingen en organisaties dat de Nederlandse samenleving voor een belangrijk deel bijeenhoudt, is zeer gering,” aldus Entzinger (1998: 10). Als voornaamste oorzaak ziet hij, waarschijnlijk terecht, de (tekort schietende) competenties, de kennis en mogelijkheden om daadwerkelijk in de Nederlandse samenleving te participeren. De achterstand in participatie vindt zijn wortels al in het basisonderwijs waaraan de meeste allochtone kinderen beginnen met een (veel) geringere Nederlandse woordenschat. Het spreekt vanzelf dat de achterstanden bij allochtonen van de eerste generatie nog veel groter en veel lastiger te overwinnen zijn. Pas sinds kort wordt ook hier beleid gevoerd, het inburgeringsbeleid voor nieuwkomers, dat sinds 1998 een wettelijke grondslag heeft. Aan ‘oudkomers’ gaat dit beleid echter nog grotendeels voorbij.

In het sociaal-culturele vlak is al vanaf de jaren zeventig de mogelijkheid dat migrantengroepen de eigen culturele en religieuze identiteit behouden en ontwikkelen, het uitgangspunt geweest. In eerste instantie was een soepele terugkeer een belangrijke drijfveer, maar vanaf de Minderhedennota is de multi-culturele samenleving als feitelijk gegeven geschetst, en soms naar het schijnt ook als ideaal. Niet alleen werden de vrijheidsrechten in kwestie, en ook het recht op eigen taal en organisaties, overeenkomstig de Grondwet en internationale verdragen, gerespecteerd, maar het gebruik ervan werd ook van overheidswege gefaciliteerd en zelfs actief bevorderd. Men zie in dit verband het wegnemen van hinderpalen voor bepaalde niet-christelijke gebruiken, het onderwijs in eigen taal en cultuur OET(c), dat, nadat de veronderstelling van tijdelijk verblijf was

vervallen, een identiteits- en zelfbewustzijn vergrotende functie werd toegeacht, en de subsidiëring van migrantenorganisaties. Belangrijk was, en is, hierbij de nog doorwerkende traditie van verzuiling, die organisatie op basis van gemeenschappelijke groepsidentiteiten op allerlei gebieden – onderwijs is hiervan het bekendste nog bestaande voorbeeld – min of meer veronderstelt.

Het achterstandsbeleid, het beleid op sociaal-economisch terrein, is tegelijk het kostbaarste en het minst succesvolle. Op het terrein van arbeid bijvoorbeeld is de nagestreefde evenredige participatie nog steeds een ver verwijderd ideaal (en tegelijk inderdaad – zie par. 6.4.1 – weinig realistisch). In eerste instantie werden de herstructurering van de industrie en het wegvallen van de vraag naar laaggeschoolde arbeid in het algemeen als voornaamste oorzaken van achterstand gezien. Het voor de hand liggende middel scholing bleek echter onvoldoende te werken. Deze acties aan de aanbodzijde werden vervolgens aangevuld met pogingen de vraagkant te beïnvloeden: de voorzichtige Wet BEEA en de nog bescheiden Wet SAMEN, de vaststelling van streefcijfers voor de overheid en afspraken tussen sociale partners op centraal niveau. Pas toen de conjunctuur sterk aantrok, zijn de allochtone participatiecijfers verbeterd. De achterstand op het autochtone deel van de bevolking is evenwel ongeveer gelijk gebleven.

Op het gebied van huisvesting moet in de eerste plaats het opvangbeleid voor nieuwkomers genoemd worden, dat al tientallen jaren wordt gevoerd: van de komst van de repatrianten uit Indonesië tot en met de huidige opvang van officieel toegelaten vluchtelingen. In het kader van de invoering van de nieuwe Vreemdelingenwet die nu in voorbereiding is, zal deze laatste voorziening door een financiële worden vervangen; dit als element van de ‘zelfstandige burger gedachte’. Een tweede categorie maatregelen betrof het gelijkelijk toegankelijk maken van de markt voor huurwoningen vanaf het begin van de jaren tachtig. Het wegnemen van vormen van feitelijke discriminatie, bijvoorbeeld bestaande uit eisen op het punt van binding met de beoogde woonplaats of de inschrijvingsduur, in combinatie met afspraken met gemeenten en woningbouwverenigingen – de voornaamste eigenaren van goedkopere huurwoningen – waren de belangrijkste instrumenten. Lastiger te bestrijden, en te beoordelen, is de concentratie van allochtonen in oude stadswijken met relatief slechte woningen. Omdat gedwongen spreiding door de jurisprudentie is afgewezen, zijn verbetering van de financiële positie van de betrokkenen en van het woningbestand in achterstandgebieden de aangewezen en in de praktijk meest gehanteerde middelen.

6.3.2 ORGANISATIE

Sinds de start van het minderhedenbeleid kort na 1980 vervult de minister van Binnenlandse Zaken als coördinerend bewindsman een centrale rol. De inhoud van die rol en die van de vakministers is het laatst vastgelegd in de zogenoemde Coördinatiebrief uit 1990. De verhoudingen zijn als volgt.

De coördinerend minister (sinds 1998 de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid) is *verantwoordelijk* voor het tot stand brengen van de uitgangspunten

voor een samenhangend integratiebeleid (zoals vermeld de nieuwe benaming sinds 1994) en voor de uitwerking hiervan in een algemene beleidsfilosofie. Voor de totstandkoming, richting en inhoud van deze filosofie is de minister van GSI het eerste aanspreekpunt voor het parlement; de vakministers zijn verantwoordelijk voor de uitwerking van de filosofie in hun sectorbeleid en voor de effectiviteit van het beleid dat in die sector voor de integratie van etnische minderheden wordt gevoerd. De uitgewerkte *taakomschrijving* van de coördinerend minister omvat als belangrijkste elementen: periodiek nagaan in hoeverre de doelstellingen van het beleid zijn gerealiseerd, beoordelen of de maatschappelijke positie van de doelgroepen extra faciliteiten rechtvaardigt, het bewaken van de voortgang en de samenhang in de beleidsuitvoering en het evalueren van de effectiviteit daarvan. De voornaamste *instrumenten* die de coördinerend minister ten dienste staan zijn: politieke beleidsafstemming in de ministerraad (en het ambtelijke voorportaal), voortgangsbewaking door publicatie van het Jaaroverzicht Minderheden(Integratie)beleid (samengesteld uit rapportages van de vakministers), toets op de effecten van algemeen overheidsbeleid voor minderheden, en onderzoek en monitoring voor de evaluatie van maatregelen en voor het verkrijgen van inzicht in de ontwikkeling van de positie van etnische minderheden. De ‘echte’ beleidsinstrumenten zijn, om misverstand te vermijden, uiteraard de regelingen als hierna worden bedoeld, de financiële voorzieningen en de talrijke wetten en uitvoeringsvoorschriften, die op een breed terrein de verhoudingen in de samenleving beogen te beïnvloeden.

De coördinerend bewindsman is kortom meer spin in het web dan dirigent. Beziez men de Jaaroverzichten integratiebeleid⁵ dan blijkt dat:

- slechts een vrij klein deel van het jaarlijkse budget (1999: 231 miljoen gulden oftewel 105 miljoen euro op een totaal van 1.567 miljoen gulden/711 miljoen euro) via de begroting van BZK loopt;
- belangrijke onderdelen van het budget moeilijk aan integratie kunnen worden toegerekend (bijv. 80 miljoen gulden/36 miljoen euro voor migratiebeleid) of het totaalbedrag weergeven dat voor een bepaalde vorm van algemeen beleid is uitgetrokken (bijv. 122 miljoen gulden/55 miljoen euro voor onderwijsachterstandenbeleid);
- de meerderheid van de financiële middelen wordt doorgesluisd naar andere instanties, vooral gemeenten, die dit geld weliswaar voor het aangegeven doel moeten inzetten, maar daarbij, ook als het uitvoering van wettelijke regelingen betreft, een ruime beleidsvrijheid hebben.

Als men het geheel van opgevoerde regelingen inventariseert, zoals de Algemene Rekenkamer voor 1996 en 1997 heeft gedaan, dan blijkt dat op een totaal van 230 regelingen met ‘externe werking’ 118 maatregelen een algemeen karakter hadden (d.w.z. in principe voor alle ingezetenen golden). Bijna evenveel (112) regelingen waren uitsluitend op etnische groepen gericht, meestal op alle etnische minderheden tegelijk (‘specifieke maatregelen’) (Algemene Rekenkamer 1998: 17); de tendens is dat deze laatste in betekenis afnemen. Het spreekt vanzelf dat voor de inhoud van de eerste groep niet alleen overwegingen bepalend zijn die met de integratie van minderheden verband houden.

In de overzichten komt niet tot uitdrukking dat niet alleen de uitvoering van veel financieel belangrijke regelingen de laatste jaren naar de gemeenten is gedecentraliseerd, maar dat ook regelingen geheel zijn vervallen, onder aanvulling van het gemeentefonds met de vrijkomende bedragen. Gemeenten worden wel verondersteld deze extra middelen de oorspronkelijke bestemming te geven, maar enige garantie hiervoor is er niet.

6.4 HET BELEID IN PERSPECTIEF

6.4.1 ENKELE COMPLICATIES

Als men evenredige participatie als de hoofddoelstelling van het beleid neemt, dan lijkt het alsof het onmogelijke wordt nagestreefd: alleen al doordat minderheidsgroepen nog voortdurend worden aangevuld door nieuwkomers met achterstanden, zullen in de voorzienbare toekomst verschillen blijven bestaan. Als men evenwel kijkt naar bijvoorbeeld de cijfers op het gebied van de arbeidsparticipatie bij de grootste groepen, dan stijgt deze de laatste jaren sneller dan bij de autochtone bevolking. Maar is dit een succes van het overheidsbeleid of gaat het vooral om het gevolg van de aantrekkende conjunctuur die minder effect kán hebben op de toch al relatief hoge participatie van die laatste groep?

Dit soort onzekerheden doet zich voor bij elke poging tot beleidseffectrapportage. Hoe abstracter de te toetsen doelstelling wordt geformuleerd, des te lastiger zal het verband tussen effecten en beleid kunnen worden gelegd. Dit geldt zeker als dit beleid bestaat uit een ingewikkeld samenstel van maatregelen waarvan een belangrijk deel een algemeen karakter heeft. Ook toespitsingen per beleidssector en/of per bevolkingsgroep – en wij beschikken inmiddels over zeer uitvoerig cijfermateriaal dat veranderingen zichtbaar maakt – hebben slechts een beperkte bewijskracht. Overtuigende evaluaties van beleidsmaatregelen hebben dan ook meestal een beperkte strekking: (al genoemd) onderzoek door de Algemene Rekenkamer van de vraag of financieel relevante maatregelen waren uitgevoerd conform de ‘eigen’ doelstelling, of onderzoek naar het succes van een betrekkelijk eenvoudig meetbare uitkomst als ‘hebben binnen x tijd y deelnemers de z cursus doorlopen?’ In hoeverre in dit laatste voorbeeld door die deelname de beoogde vermeerdering van kennis heeft plaatsgevonden, laat staan of aldus de participatie aan het arbeidsproces is vergroot/versneld, is dan nog onduidelijk. Dat dit soort onduidelijkheden de keuze van beleidsinstrumenten bemoeilijkt, spreekt vanzelf.

Ging het zojuist nog om vrij algemene problemen, het integratiebeleid kent hiernaast nog een aantal extra complicaties. Onvoldoende duidelijkheid over verbanden tussen deelgebieden van het beleid en uiteenlopende opvattingen over normatieve aspecten spelen hierbij een belangrijke rol. Drie voorbeelden.

a *De dimensies van het integratiebeleid: is de feitenkennis voldoende?*

De eerder genoemde bestrijding van taalachterstanden is een van de terreinen waarop onze kennis nog fors tekort lijkt te schieten. In het ene bericht valt een pleidooi te lezen om de voorschoolse opvang bijna bij de geboorte te laten beginnen, in het volgende (*Onze Taal*, juni 2000: 148) prijkt de kop: ‘Kinderen van de moederborst rukken om ze de eerste klanken van het Nederlands mee te geven, dat werkt niet’. Dergelijke tegengestelde standpunten zijn ook te vernemen over onderwerpen als concentratie van allochtonen in bepaalde wijken (‘gettovorming dreigt’ versus ‘in een vertrouwde omgeving heeft integratie een betere basis’), over maatschappelijke groepsvorming in de trant van de oude verzuiling (‘in het isolement ligt onze kracht’ tegenover ‘zulke groepen werken stigmatiserend en conserverend’), en vele andere.

Deze tegenstellingen betreffen, kort gezegd, de manier waarop ontwikkelingen op de ene dimensie van integratie inwerken op de andere. De tegenstellingen zijn niet alleen van feitelijke aard, zij zijn ook normatief. Hoe ver kan men bijvoorbeeld gaan met verplichte inburgering (een inbreuk op de culturele identiteit) ter wille van snellere sociaal-economische integratie? Wat houdt de democratische rechtsorde precies in, die kennelijk de grenzen aangeeft voor ‘groepsgebonden beleving van eigen cultuur en religie’, enzovoort?

Deze laatste categorie heeft bovendien een antwoord naar geldend recht (‘wat moet of mag nu?’) en een ‘juridisch-politiek’ antwoord (‘wat vinden wij dat moet mogen?’).

De verschillen in inzicht zijn uiteraard voor een deel terug te voeren op verschillen in gezichtspunt, doordat vanuit verschillende disciplines of politieke overtuigingen wordt geredeneerd. Het effect is er niet minder negatief om; simpel gezegd blijft men langs elkaar heen praten. Dit alles vormt reden om meer gestructureerd (a) wetenschappelijk onderzoek te doen, ook van langere adem, en (b) te debatteren over de normatieve vragen.

b *Relatie toelatingsbeleid en migranten-/integratiebeleid.*

Het officiële standpunt is al geruime tijd dat een restrictief toelatingsbeleid nodig is om integratiebeleid te kunnen voeren. Alleen verdragsverplichtingen en het Nederlands belang vormen reden voor toelating. Dit standpunt betekent dat Nederland voor personen die niet aan de toelatingseisen (lijken te) voldoen, onaantrekkelijk gemaakt moet worden. Aanvankelijk werd het toelatingsbeleid zelf (criteria, procedures, waar nodig uitzetting, enz.) hiervoor werd ingezet. Sinds enige tijd wordt getracht illegaal verblijf alhier verder te bemoeilijken door betrokkenen van voorzieningen uit te sluiten (Koppelingswet). De meest recente maatregelen zijn weer op de toelating zelf gericht: kortere procedures en dergelijke via de nieuwe Vreemdelingenwet.

Deze nieuwe wet moet het mogelijk maken veel sneller en beter onderscheid te kunnen maken tussen vooral ‘echte’ vluchtelingen en personen die zich eigenlijk om andere redenen aanmelden. Als we even voorbijgaan aan het feit dat dit onderscheid niet altijd even duidelijk is, dan is vooral interessant dat een grote groep (schattingen lopen tot 80%) hier kennelijk niet heen geduwd maar getrokken

wordt. Het ligt voor de hand dat men zich afvraagt waarom die aantrekkingskracht bij Nederland (veel) groter is dan bij omliggende landen. Sommigen blijken de verklaring (mede) te zoeken in het Nederlandse integratiebeleid of in de hier geldende ‘verzorgingsstaatarrangementen’. Deze relaties zijn echter moeilijk te bewijzen. Veeleer lijkt het West-Europese welvaartsniveau mensen naar deze regio te trekken, en is het de lange, betrekkelijk comfortabele toelatingsprocedure die daarbinnen voor Nederland doet kiezen. Kortom, de overheid zoekt op dit punt de maatregelen in het juiste vlak.⁶

Versnelling van procedures is ook van belang in verband met een ander aspect waar toelating en integratie elkaar raken. Jarenlange procedures met de bijbehorende gedragsbepalingen bemoeilijken sterk de integratie (na uiteindelijke toelating). Ook dit versterkt de conclusie dat versnelling zin heeft.

c De multiculturele samenleving.

Het vrij kort geleden losgebarsten debat over dit onderwerp, dat elders uitvoerig besproken wordt, maakt bij uitstek duidelijk hoe normen, feiten en interpretaties dooreen lopen:

- de multiculturele samenleving als feitelijk gegeven en in normatieve zin (als gewenst of beoogd feit) lopen nogal eens door elkaar;
- de multiculturaliteit is begrensd door de ‘basiswaarden van de westerse liberale democratieën’;
- in het debat dat twee jaar geleden is begonnen, beoogt de ene partij een veel verdergaande uniformering, zo lijkt het althans op het eerste gezicht: alle Nederlandse burgers zouden een bepaalde kennis en een bepaald gedachtegoed moeten delen. Zolang het gaat om een minimum dat nodig is om hier zelfstandig te kunnen functioneren, sluit dit goed aan bij het lopende beleid (inburgering, onderwijs, enz.). Anderzijds is duidelijk dat naarmate men het beoogde gemeenschappelijke minimum uitbreidt en de doelstellingen verruimt (tot bijv. het voorkomen van sociale onrust of zelfs tot doel op zichzelf), het gevaar toeneemt dat die eerder bedoelde ‘liberale’ basiswaarden in het gedrang komen.

6.4.2 BELEIDSVERANDERINGEN: FEITEN, NORMEN EN WETENSCHAP

Het zou onjuist zijn te concluderen dat ieder element van en elke verschuiving in het integratiebeleid pas na uitvoerige strijd kan worden vastgesteld. Soms wijzen vrijwel alle relevante factoren naar dezelfde richting, en leiden zij tot veranderingen die langer beklijven. De verschuiving naar meer decentralisatie bijvoorbeeld, was al voor 1980 ingezet en vormde kort daarna een reden – naast een accentverlegging van cultuur naar ‘hardere’ sectoren – om de hoofdrol op centraal niveau naar het ministerie van Binnenlandse Zaken te verleggen. In de jaren tachtig werd decentralisatie een veel breder verschijnsel dat op veel van de sectoren waar andere departementen de centrale rol vervulden, tot verdere verruiming van de, meestal, gemeentelijke positie leidde. De sinds het begin van de jaren negentig verlangde inzet van ieder, inclusief sociale partners, bij het ‘nieuwe’ integratiebeleid was in eerste instantie wellicht vooral ingegeven door sombere

verwachtingen in een economisch mindere periode. Inmiddels is hij echter ingeburgerd, samen met gedachten als ‘integratie is een zaak van de hele maatschappij’ en ‘de (allochtone) burger moet kansen krijgen, maar deze dan ook zelf pakken’. Ten slotte is er dan het streven naar meer ‘maatwerk’. Dit maatwerk zal vooral het individu (de burger) betreffen, maar er kan ook mee worden gespeeld op de situatie in een bepaalde wijk en van bepaalde groepen (en aldus de afname van het specifieke centrale beleid compenseren).

De pretentie van een centraal gecoördineerd beleid is, zo lijkt het, inmiddels ‘organisatorisch’ ondergraven door de bescheiden bevoegdheden van de coördinator, en door de sterke tendensen van specifiek naar algemeen en vooral van centraal naar decentraal beleid.

In inhoudelijk opzicht zijn het onder meer de, ook al vermelde, sterk toegenomen differentiatie naar achtergrond en ‘staat van integratie’ bij het allochtone deel van de bevolking (tevens mede van invloed op de organisatorische veranderingen), het idee dat groepsgericht beleid ook stigmatiserend kan uitwerken, en de wat cynische waarneming dat algemeen achterstandsbeleid, of het nu gebieds- of probleemgericht is, toch wel als vanzelf vooral bij allochtonen ‘terecht zal komen’.

In het Sociaal-Cultureel Rapport 1998 leidden dit soort ontwikkelingen tot de volgende passage:

“Vooral de toenemende sociale diversiteit van de minderheden confronteert de overheid opnieuw met een oud beleidsdilemma. Moeten voorzieningen gericht worden op een specifieke doelgroep als de etnische minderheden of moeten zij de achterblijvers in de samenleving gelden? De laatste benadering is in theorie al 15 jaar favoriet. Volgens die theorie, die zich nu sterker manifesteert dan vroeger, zou het landelijk minderhedenbeleid in laatste instantie nog slechts bestaan in een constitutioneel kader voor dat beleid en in een monitoringsysteem dat op nationaal niveau een continue stroom van informatie over de positie van minderheden op gang houdt. Voor het overige zou het beleid uitgaan van de sociale partners en van de gemeenten, welke laatste daartoe in staat in staat worden gesteld door middel van doeluitkeringen of stortingen in het Gemeentefonds. De gemeenten zullen in het algemeen deze faciliteiten opnemen in een lokaal achterstandsbeleid waarin de minderheden, los van de nieuwkomers, geen specifieke doelgroepen meer zijn, althans niet op voorhand.” (blz. 272)

Of aldus de rol van de coördinerend bewindsman, van de rijksoverheid en van gericht beleid niet al te zeer zouden worden teruggeschroefd, kan men zich afvragen. Niet onbelangrijk is wat in dit verband onder het ‘constitutionele kader’ wordt verstaan. Als dit betekent dat centraal de grote beleidslijnen kunnen worden uitgezet, in regelgeving c.q. in convenanten (dit gebeurt nu ook al), dan kan inderdaad de inbreng van de coördinerend bewindsman, de centrale overheid en specifieke maatregelen worden gereduceerd. Die grote beleidslijnen zullen ook enkele specifieke maatregelen blijven inhouden, zoals de inburgering van nieuwkomers en de bestrijding van taalachterstanden in een zo vroeg mogelijk stadium.

Ook de meer inhoudelijke verschuiving van groepsgerichte zorg naar burgerschap – via het streven naar gelijke participatie van zulke groepen – is een verschijnsel van lange adem en met uiteenlopende achtergronden. De nieuwe benadering is zinvol omdat en voor zover het gaat om problemen die niet slechts allochtonen raken. Bijkomend voordeel is dat een idee van ‘beleidsachterstelling’ bij autochtonen wordt vermeden. Naar het zich laat aanzien is er reden om deze tendens door te zetten. Was in 1979 de boodschap van de WRR dat ‘ze blijven’ en in 1989 dat ‘ze blijven komen’ en ‘richt het beleid vooral op onderwijs en scholing’, nu is

de voornaamste inhoudelijke constatering de toegenomen diversiteit naar achtergrond, verblijfsduur en kennis van het allochtone deel van de bevolking. Voor het beleid betekent dit dat (etnisch) groepsgerichte maatregelen steeds minder zinvol zullen zijn; het accent zal verder verlegd (moeten) worden naar algemeen, voorwaardenscheppend en preventief beleid. Andere algemene, soms al veel langer bestaande tendensen, sluiten naadloos bij de veranderingen aan. De parallellen tussen individualisering en burgerschap, tussen een terugtrekkende overheid en grotere inzet van andere instituties en van burgers, berusten niet op toeval.

Wat zich, als het om beleidswijzigingen gaat, voordoet is, zo kan geconcludeerd worden, het product van veranderende externe omstandigheden, voortschrijdend inzicht, veranderende politieke opvattingen. Dat is op ongeveer elk beleids-terrein het geval. Wat het integratiebeleid bijzonder maakt, is de snelheid en het aantal van veranderende factoren, het grote aantal aspecten waarover soms nauwelijks overbrugbare verschillen van opvattingen en inzicht bestaan, en (zelf ook een versterkende factor) de breedte van het terrein.

6.5 ENKELE CONCLUSIES

Het voorgaande maakt duidelijk dat de invloed van het integratiebeleid van de centrale overheid niet moet worden overschat. Het gaat hierbij in sterke mate om autonome processen, waarbij de invloed van de autochtone en allochtone bevolking, van allerlei maatschappelijke instituties en van andere (semi-)overheden zeer bepalend is. De invloed van het rijksbeleid kan in zoverre niet veel meer dan indirect zijn.

Dit hoofdstuk heeft onder meer duidelijk gemaakt dat de vaststelling en implementatie van het gecoördineerde rijksbeleid gecompliceerd zijn. Tegelijk gaat het om een terrein waarop zich snel allerlei veranderingen voltrekken en waarop relatief veel, soms diepgaande, verschillen van inzicht bestaan. De algemene stelling gaat ook hier op dat naarmate effecten en effectiviteit van beleidsmaatregelen onduidelijker zijn, de druk toeneemt om, als geformuleerde doelstellingen niet worden gehaald, met nieuw beleid te komen, in plaats van zich erop te richten de uitvoering van het bestaande te verbeteren. Het is van belang deze druk waar mogelijk te weerstaan. Dat op hoofdpunten als inburgering, taalonderwijs, onderwijsachterstanden en arbeidsparticipatie in het jaar 2000 nieuwe beleidsimpulsen zijn gegeven is prijzenswaardig, maar niet elk gegeven of iedere uitspraak over de multiculturele samenleving of het percentage Turken en Marokkanen in socialezekerheidsregelingen, hoeft onmiddellijk tot nader onderzoek en nieuwe maatregelen te leiden. In het bijzonder moet worden vermeden dat een op zichzelf nu onomkeerbare tendens als die naar 'meer eigen verantwoordelijkheid en inzet' of de actuele benadrukking van liberale waarden, doorslaat naar overdreven pressie om zich te voegen naar de standpunten van de meerderheid.

Het laatste betekent niet een aansporing om afwachtend achterover te leunen en het beleid zoveel mogelijk onveranderd te houden. Juist gegeven de beperkte

invloed van de overheid is er reden om fors in te zetten op een aantal aspecten waarvan inmiddels duidelijk is dat zij als voorwaarde voor integratie essentieel zijn, terwijl een overheidsstimulans onmisbaar is. Inburgeringscursussen (WIN) en, meer algemeen, onderwijs in de Nederlandse taal springen hier naar voren. Met name de WIN maakt overigens duidelijk hoezeer in de uitvoering overwegingen van maatwerk en van uniformiteit met elkaar verzoend moeten worden: toespitsing van het aanbod op het uiteenlopende opleidingsniveau van nieuwkomers en aansluiting op andere relevante voorzieningen wijzen naar een decentrale, gemeentelijke aanpak; de zekerheid dat ieder snel wordt geholpen en daadwerkelijk deelneemt, eist een groter draagvlak. Algemene kwaliteitsoverwegingen verdienen naar het oordeel van de raad het eerste accent; dit lijkt ook het best te passen bij de wat afstandelijker en niet groepsgebonden burgerchapsbenadering. Maatwerk dient in beginsel aanvullend te zijn, dit overigens zonder dat een gerichte aanpak van specifieke problemen, bijvoorbeeld in enkele plaatsen gelokaliseerde criminaliteit van groepen allochtone jongeren, moet worden verworpen.

Verschillende hoofdlijnen in deze benadering worden ondersteund door hetgeen elders in dit rapport is opgemerkt aangaande de twee andere pijlers. Het feit dat immigratie de diversiteit in en tussen groepen verder zal doen toenemen, levert bijvoorbeeld een krachtig argument voor een algemeen (achterstands)beleid. Het feit dat in de sociale rechtsstaat deelname aan het arbeidsproces van zo essentieel belang is en dat ook integratie hier zozeer bij gebaat is, leidt eveneens tot een 'dubbel pleidooi' voor de toespitsing op elementaire zaken als taal, inburgering en scholing.

NOTEN

- ¹ Tot alloctonen werden alle hier woonachtige vreemdelingen, genaturaliseerde vreemdelingen en Nederlanders afkomstig uit (voormalige) overzeese gebiedsdelen gerekend, alsmede hun nakomelingen tot de derde generatie. Doel van deze overkoepelende term was niet langer de sociaal-economische positie als bepalend te beschouwen en de kans op stigmatisering te beperken. Het begrip minderheden voor groepen in achterstandspositie bleef overigens gehandhaafd.
- ² De burgerschapsgedachte strekt zich inmiddels ook uit tot (de uitlopers van) het immigratiebeleid. Men zie het onderscheid tussen hier wel en niet legaal verblijvenden dat met de Koppelingswet is aangescherpt, en het accent op plichten en (zoveel mogelijk) zelfredzaamheid, dat de (invoeringswetgeving van de) nieuwe Vreemdelingenwet zal brengen door, waar nodig, de Algemene Bijstandswet als het vangnet voor vergunninghouders aan te wijzen en betrokkenen bijvoorbeeld zelf voor huisvesting te laten zorgen.
- ³ In dit rapport kwam overigens de term ‘integratiebeleid’ al voor, als een onderdeel van de drieslag vreemdelingenbeleid-integratiebeleid-cultuurbeleid.
- ⁴ In 1997 is deze mogelijkheid formeel weer beperkt.
- ⁵ Volledigheidshalve:
- de eerdere inventarisatie heeft betrekking op *lopend*, financieel relevant beleid; de talloze maatregelen die overigens zijn en worden genomen (bijv. de wetgeving ter bestrijding van discriminatie) zijn voor integratie uiterst belangrijk, zodat het niet vermelden ervan een onjuist beeld zou geven van de inbreng van de centrale overheid;
 - het Grote Stedenbeleid komt in de overzichten niet voor maar is voor de bestrijding van achterstanden bij minderheden niet onbelangrijk; de personele unie van de betrokken bewindsman en de coördinerend minister geeft een invloed die hiervoor nog niet bleek. Convenanten die de laatste jaren worden afgesloten, moeten gerichte besteding van middelen verder garanderen.
- ⁶ De invloed van smokkelroutes, de aanwezigheid van groepen uit herkomstlanden en andere moeilijk beïnvloedbare factoren blijft hier buiten beschouwing.

7 DE ONTVANGENDE SAMENLEVING ALS SOCIALE RECHTSSTAAT

7.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk behandelt de ontvangende samenleving als sociale rechtsstaat, dat wil zeggen: de laatste pijler in de samenhang tussen immigratie, integratie en sociale rechtsstaat. In hoeverre zijn de Nederlandse instituties aangepast aan de eisen die in een immigratiesamenleving gesteld kunnen worden? Maken zij het mogelijk dat de drie in het eerste hoofdstuk genoemde beginselen van participatie, eigen verantwoordelijkheid en ontmoeting tot hun recht komen? Hierbij krijgt met name het beginsel van ontmoeting of interactie in dit hoofdstuk de aandacht. Zo wordt nagegaan welke factoren een rol spelen bij de toelating van nieuwkomers en bij de interactie tussen nieuwkomers en gevestigden. Deze factoren zijn te onderscheiden in factoren op maatschappelijk niveau, zoals de selecties op de arbeidsmarkt, in het onderwijs of bij de huisvesting en factoren op politiek-juridisch niveau, zoals wettelijke toegangsregimes. Ten slotte worden hierna ook nog enkele factoren behandeld op het niveau van het sociale-infrastructuurbeleid, toegespitst op het thema van de zwarte en witte scholen en de aansluiting van formele en informele systemen van wederkerigheid. Op de genoemde onderscheiden niveaus worden de belangrijkste factoren kort beschreven en geanalyseerd. Zo wordt op het maatschappelijk niveau ingegaan op mechanismen van in- en uitsluiting, en op politiek-juridisch niveau op naturalisatie, op verschillende systemen voor gelijke behandeling en op de Koppelingswet.

Vroeger kon men een hoofdstuk over de Nederlandse samenleving nog opzetten vanuit een verondersteld totaalkenmerk van de Nederlandse samenleving (in Huizinga's woorden: "Nederlands geestesmerk"). Tegenwoordig is de differentiatie van de samenleving zo ver voortgeschreden en zijn de internationale verbandingen zodanig toegenomen dat dit niet goed meer kan. Door een dagelijkse stroom van onderzoek naar en informatie over het functioneren van delen van de samenleving ontstaan steeds verdere specificaties en differentiaties; het beeld vergruist, trouwens niet alleen voor onderzoekers, maar ook voor degenen die kennis nemen van hun onderzoek. In dit hoofdstuk is derhalve gekozen voor een opzet waarbij de nadruk niet ligt op het eindbeeld, maar juist – bij wijze van begin – op een selectie van deelgebieden en deelsystemen. Dit heeft uiteraard wel tot gevolg dat het beeld noodzakelijkerwijs gedifferentieerd blijft.

Bij de selectie van gebieden is gekozen voor centrale gebieden van de sociale rechtsstaat. Het gaat om terreinen zoals arbeid, wonen of huisvesting en onderwijs, die behalve door de klassieke grondrechten ook worden bestreken door sociale grondrechten. Voorts wordt ingegaan op de voor een sociale rechtsstaat typerende wetten, zoals de Koppelingswet en de Algemene wet gelijke behandeling.

Het onderhavige hoofdstuk is als volgt ingedeeld. In paragraaf 7.2. worden factoren op maatschappelijk niveau aan de orde gesteld; het gaat daarbij om de in- en uitsluitingmechanismen binnen verschillende domeinen van de sociale rechtsstaat. In par. 7.3. worden factoren op politiek-juridisch niveau besproken; daarbij gaat het over dubbele nationaliteit, de vormgeving van de Koppelingswet en de Algemene wet gelijke behandeling. Enkele factoren op het niveau van het sociale-infrastructuurbeleid, zoals het onderwijsachterstandenbeleid komen aan de orde in par. 7.4. Het hoofdstuk wordt afgesloten met samenvatting en conclusies (par. 7.5).

Evenals in hoofdstuk 5 staat in dit hoofdstuk de sociaal-culturele dimensie centraal. Het verschil is echter dat in hoofdstuk 5 factoren worden behandeld die aan de zijde van allochtonen integratie kunnen belemmeren, zoals aan godsdienst gerelateerde opvattingen of een gebrekkige beheersing van de Nederlandse taal. In dit hoofdstuk staan omgekeerd kenmerken van Nederlandse samenleving centraal in hun betekenis voor institutionele aanpassingsprocessen. Wie zich vooral aan wie moeten aanpassen, is namelijk wel duidelijk, maar wat zijn hierbij de verwickelingen in de praktijk en zijn er ook onbedoelde gevolgen? Het motto van dit hoofdstuk had dan ook kunnen luiden ‘*Voorbij segregatie en assimilatie*’, naar de titel van een bundel van Engbersen en Gabriëls (1995: 15-47) over interacties tussen autochtonen en allochtonen in de verschillende domeinen. Dat is ook het thema van dit hoofdstuk.

7.2 FACTOREN OP MAATSCHAPPELIJK NIVEAU¹

Zoals opgemerkt, gaat het in deze paragraaf om factoren aan de kant van de Nederlandse samenleving die van invloed zijn op de interactie met allochtonen binnen verschillende domeinen van de sociale rechtsstaat. Als ingang tot dit onderwerp is gekozen voor mechanismen van in- en uitsluiting.

Uitsluitingmechanismen zijn verdeeld over verschillende lagen van de maatschappij. Zo zijn er ten eerste de *selectieprocessen bij toelating en doorstroming* op verschillende domeinen van het maatschappelijk leven. Te denken valt aan de arbeidsmarkt, de wijken en de media. Zij alle hebben eigen kringen van betrokkenen die belang kunnen hebben bij een zekere afsluiting ten aanzien van nieuwkomers. Nieuwkomers kunnen zich echter ook zelf uitsluiten, door *groepsvorming in eigen kring*. Daarom wordt hierna in de tweede plaats ingegaan op eigen lokale gemeenschappen van allochtonen en op transnationale netwerken. Een laatste mechanisme betreft de selectie van personen op basis van profielen, of *culturele normbeelden*, waardoor de ene soms wel en de ander niet wordt geselecteerd.

Insluiting verwijst naar opname in een groep of in een bestel, af te lezen aan participatie in een gemeenschappelijke activiteit; uitsluiting uiteraard naar het tegendeel. In- en uitsluiting zijn veelgebruikte woorden die echter eerder aan de verbeelding refereren dan dat zij helder en precies zijn gedefinieerd. In dit hoofdstuk ligt de nadruk meer op uitsluiting dan op insluiting. Ten slotte wordt

insluiting vaak als een probleemloos en vanzelfsprekend (beleids)uitgangspunt gezien; dat is het ook vanuit het perspectief van ingezetenen. Door het onderzoek naar uitsluiting kan naar voren komen dat wat op macroniveau vanzelfsprekend is (of juist problematisch), dit op microniveau niet hoeft te zijn.

7.2.1 SELECTIEPROCESSEN BIJ TOELATING TOT DOMEINEN VAN DE SOCIALE RECHTSSTAAT

Werken, wonen en media worden hierna gezien als domeinen van interactie tussen autochtonen en allochtonen. Vanuit het perspectief van de sociale rechtsstaat gaat het hierbij vooral om toegangsprocessen oftewel selectieprocessen. Begonnen wordt met selectieprocessen op het gebied van de arbeid. Daarna wordt aandacht besteed aan de selectieprocessen op het gebied van wonen, waarbij zowel aandacht wordt besteed aan huisvestingsvraagstukken als aan de typische wijkproblematiek. Deze paragraaf wordt afgesloten met selectieprocessen bij de media.

De arbeidsmarkt

De arbeidsmarkt geldt in Nederland als veruit het belangrijkste domein dat de sociale positie van individuen bepaalt. Het is daarom geen toeval dat veel onderzoek naar uitsluiting van allochtonen juist op dit terrein heeft plaatsgevonden. Het leeuwendeel van dit onderzoek is verricht in een context waarbij de werkloosheid van allochtonen procentueel een veelvoud was van dat van de autochtone bevolking. Deze verhouding is nog steeds gangbaar, zij het dat het niveau van de werkloosheid is gedaald van ruim 19 procent van het totale arbeidsaanbod in 1987 tot 9 procent in 1999. Doordat de aandacht vooral is uitgegaan naar de werkloosheid, is het grootste deel van het onderzoek gericht op de instroom in de arbeidsmarkt van allochtone werkzoekenden. Voorts is het onderzoek, vanwege de relatief lage opleiding van allochtonen, beperkt tot de onderste segmenten van de banenmarkt.

Het arbeidsmarktonderzoek is onder te verdelen naar uitsluiting ten gevolge van zoekgedrag, de werving en selectie van personeel en de doorstroom ervan, en de uitstroom. Het eerste heeft betrekking op de zoekkanalen van zowel bedrijven als werkzoekenden. Hooghiemstra et al. (1990) stellen op basis van 52 onderzochte bedrijven vast dat in een derde van de gevallen gebruik werd gemaakt van advertenties, 15 procent van de aanname kwam voor rekening van uitzendbureaus en spontane aanmeldingen, 14 procent werd 'aangeleverd' door het eigen personeel en 12 procent door het arbeidsbureau. Bij Turken en Marokkanen spelen de familie en netwerken een belangrijkere rol om aan werk te komen dan bijvoorbeeld bij Surinamers (Veraart 1996).

Hooghiemstra et al. (1990) verklaren de discrepantie in het gebruik van zoekkanalen tussen bedrijven en allochtonen vanuit een culturele factor (het zoeken via netwerken van persoonlijke relaties), een historische factor (men blijft zoeken volgens een stramien dat in het verleden effectief was) en de beheersing van de

Nederlandse taal. Een andere verklaring komt uit een enquête van de Loontech- nische Dienst (1993) naar voren: liefst 73 procent van de bedrijven spande zich niet extra in om minderheden te werven. Veel gebruikte toelichtingen op dit standpunt waren dat zij (de werkgevers) ‘de beste kandidaat kiezen ongeacht de afkomst of leeftijd’, ‘dat er geen gegadigden zijn uit de minderheidsgroepen’ of dat ze er ‘nooit bij hebben stilgestaan’.

Eenmaal ‘door de poort’ staat de kandidaten een selectie te wachten. Dergelijke selecties werden reeds aan het eind van de jaren zeventig aan de orde gesteld door Bovenkerk en Breuning-Van Leeuwen (1978) in hun onderzoek naar rassendiscriminatie op de Amsterdamse arbeidsmarkt. In dit onderzoek meldden twee testpersonen zich aan voor een geadverteerde baan. De kandidaten waren zoveel mogelijk identiek: ze schreven dezelfde brieven, hadden dezelfde opleiding, hetzelfde arbeidsverleden enzovoorts, en verschilden alleen in uiterlijk en afkomst van elkaar. Vaak werd de gekleurde sollicitant niet opgeroepen en de blanke wel. Wanneer beide sollicitanten werden opgeroepen, werd in de meeste gevallen de blanke kandidaat gekozen.

De uitkomsten van het onderzoek lagen gevoelig, omdat zij duiden op discrimi- natie op grond van ras. De methode, die een experiment vooronderstelt, vandaar de benaming ‘experimentele methode’, werd met soortgelijke uitkomsten toe- gepast op de woningmarkt en bij de toelating tot discotheken en in de horeca. De experimentele methode bleek niet alleen in meerdere sectoren succesvol te zijn, maar in zekere zin ook ‘tijdloos’. Bovenkerk et al. (1994) hanteerden haar namelijk meer dan vijftien jaar later opnieuw in onderzoek naar de selectie bij uitzendbureaus en opnieuw met hetzelfde resultaat.

Overigens waren Niesing en Veenman (1990) ook al tot de hypothese gekomen dat er sprake moest zijn van discriminatie naar ras. Zij hadden namelijk getracht het verschil in de duur van de werkloosheid van allochtonen en autochtonen eerst aan de hand van de bekende verklarende factoren te begrijpen, zoals oplei- dingsniveau, leeftijd, geslacht en regionale werkloosheid. De betekenis van deze factoren bleek echter gering. Hoewel de resultaten per allochtone groep enigszins verschilden, bleven de onderzoekers zitten met een forse ‘onverklaarde rest’. Dit residu begrepen de auteurs ten dele als rassendiscriminatie. In een latere publicatie (Niesing et al. 1994) schatten zij dat het verschil in werkloosheid tussen allochtonen en autochtonen voor ongeveer de helft wordt verklaard door de discriminerende houding van werkgevers.

Van Beek (1993) onderzocht de selectie van personeel in lagere segmenten van de arbeidsmarkt. Hierbij vroeg hij aan verantwoordelijke personeelsfunctionarissen welke kenmerken zij van belang achtten bij de aanname van personeel. Vervolgens brachten deze functionarissen een rangorde aan in de door hen gewenste eigenschappen van werknemers. Op grond hiervan was het mogelijk het relatieve gewicht van de afzonderlijke kenmerken te becijferen. Het grootste gewicht werd toegekend aan werknemers die jong zijn (leeftijd, 27%), van het

mannelijke geslacht (geslacht, 23%), van blanke afkomst (etniciteit, 10%) en gezondheid (10%). Van Beek benadrukte dat dit hoedanigheden zijn waar mensen niets aan kunnen doen, men zou het 'biologische' variabelen kunnen noemen. De voorkeur van werkgevers wordt voor 70 procent bepaald door deze grootheden (Van Beek 1993: 99). Niet minder interessant is dat de grootheden die prominent in de economische theorie voorkomen een aanzienlijk geringer gewicht bezitten: opleiding (7%), loonkosten (2%), werkervaring (1%), taalbeheersing (5%), totaal 15 procent. Belangrijk is ook dat de grootheid 'afkomst' allerlei moeilijk weegbare factoren bevat, waaronder de erkenning in Nederland van in het buitenland behaalde diploma's, alsmede daar opgedane ervaring.

Waar Bovenkerk en Van Beek een voorkeur voor bepaalde individuen tot uitdrukking brachten, legde het onderzoek van Veenman (1995) de preferentie voor bepaalde groepen bloot. In een survey gericht op het achterhalen van arbeidsprestatiebeelden bracht hij de lotgevallen van zes etnische groepen in beeld, te weten Spanjaarden, Surinamers, voormalig Joegoslaven, Molukkers, Turken en Marokkanen. In dit in 1983 voor het eerst uitgevoerde en in 1995 herhaalde onderzoek is onder andere gevraagd naar de voorkeuren en aannamebereidheid van werkgevers. Qua voorkeur namen de Spanjaarden een eerste plaats in, gevolgd door Surinamers, Molukkers, Turken, ex-Joegoslaven en Marokkanen. Ook wat betreft de aannamebereidheid kwamen Spanjaarden op de eerste plaats en Marokkanen op de laatste.

Een van de interessantste aspecten van Veenman's onderzoek betreft de inhoud van de prestatiebeelden. Die bestond uit de elementen 'omgang met collega's', 'motivatie', representativiteit, betrouwbaarheid, 'vlijt', 'verzuim', 'stiptheid' (1995: 22 e.v.). Veenman voegde het element van 'taalvaardigheid' toe aan de lijst. Hierdoor kwamen Surinamers en Molukkers gunstiger uit de bus. 'Motivatie' en 'vlijt' golden vooral voor ex-Joegoslaven, terwijl het verwijt 'verzuim' alle groepen trof.

Door de tijd heen kan evenwel een verandering in waardering optreden, als gevolg van mediaberichten en door eigen ervaringen van werkgevers (Veenman 1995: 50). Opvallend zijn bijvoorbeeld de positieve ervaringen met 'vakbekwaamheid' per allochtone groep. Op grond van dat criterium belandden de meest 'talige' allochtone groepen of de groepen met het hoogst genoten onderwijs, de Molukkers en Surinamers, aan de onderkant van de lijst (respectievelijk 36 en 34%) en staan Turken, ex-Joegoslaven en Spanjaarden met respectievelijk 53, 49 en 47 procent bovenaan in de rangorde (Veenman 1995: 32). De hoogst opgeleide of talige groepen waren niet de meest vakbekwame, oftewel, taal en vakmanschap vielen niet samen.

Toch blijft taal een belangrijk onderdeel van de selectie van personeel op de arbeidsmarkt. Reeds in de eerste ronde, bij de brievenselectie, is het mogelijk allochtone kandidaten uit te sluiten. Uit onderzoek blijkt een buitenlandse naam of accent reeds in 35 procent van de gevallen reden te zijn om de kandidaat niet

meer mee te laten doen (Bovenkerk et al. 1994). Maar ook de brievenselectie leent zich voor een uitsplitsing op grond van 'taal'. Uiteraard kunnen brieven verschillen in informatiewaarde, leesbaarheid, verzorgdheid, briefpapier, stijl enzovoorts, waardoor zij niet altijd vergelijkbaar zijn. Hiernaast blijkt het vraaggesprek, een standaardonderdeel van sollicitatierondes, zich te lenen voor uitsluiting op grond van taal. Hier blijkt taal vaak verweven te zijn met het gebruik ervan (en niet zozeer met beheersing), met betekenisgeving, statusverschillen, zelfpresentatie en indirecte communicatie (Abell 1998: 34-40).

In- en uitsluiting zijn niet alleen beperkt tot werving en selectie. Zij kunnen zich ook voordoen binnen arbeidsorganisaties, dus tijdens de loopbaanontwikkeling, in de werksfeer en in de doorstroom naar hogere functies. Het schaarse materiaal hierover laat zich samenvatten als volgt:

- allochtonen op de werkvloer worstelen vaak met problemen van aansluiting bij autochtone collega's. Deels gaat het om verschillen in werkstijlen (vooral in de dienstverlenende beroepen), en deels betreft het fricties bij de opname in teams. Dergelijke fricties komen vooral tot uitdrukking in organisaties die zich kenmerken door hechte teams, zoals de politie (De Vries 1992). Deze ontwikkelingen leiden weer tot een buitensporig groot vertrek van werknemers (Van Veen 2001);
- de werksfeer in organisaties kenmerkt zich blijkens klachten van allochtonen niet zelden door pesterijen en raciale discriminatie. Ook uit meer objectieve bron wordt bevestigd dat er dit soort problemen zijn. Zo komt uit het onderzoek van Meerman (1999), dat is uitgevoerd in een drietal ambtelijke organisaties, naar voren dat het op de werkvloer aan acceptatie schort. Getalsmatige verhoudingen spelen een rol in dit proces – allochtone werknemers zijn als groep weerbaarder terwijl de enkeling kan worden vernalen. Hoofden van afdelingen blijken ambivalent te staan tegenover dergelijke gevallen. Enerzijds zijn zij tegen zaken die de werksfeer verknoeien, anderzijds neigen zij ertoe de andere kant op te kijken wanneer dergelijke 'incidenten' zich voordoen of voelen zij zich niet bij machte daartegen op te treden. Uit eerder onderzoek bij commerciële bedrijven komt een soortgelijk patroon naar voren (Twuyter 1995);
- uitsluiting doet zich binnen arbeidsorganisaties ook op een formeler niveau voor. Hier manifesteren zich veelal dezelfde mechanismen als bij de instroom. Het feit dat allochtonen nauwelijks voorkomen in het management van arbeidsorganisaties is mogelijk ook een indicator van de effectiviteit van die 'interne selectie'. Blijkens onderzoek is er in het algemeen sprake van beperkte interne mobiliteit (Dagevos 1998).

Door de uitstroom van veel Turken en Marokkanen in de WAO in de jaren tachtig (die deels bovendien niet is gevolgd door een reïntegratie in arbeid toen het economisch beter ging), verkeert een groot deel van deze groep in de onderste regionen van de maatschappelijke stratificatie. Tegelijk begint zich nu een etnische middenklasse te ontwikkelen, waardoor de relatieve positie van de achterblijvers nog meer opvalt. Hieraan kan worden toegevoegd dat er de afgelopen jaren veel

onderzoek is gedaan naar selectieprocessen op de arbeidsmarkt, maar ook dat onderzoek is geconcentreerd op de problemen aan de onderkant – zie voor een uitzondering Dagevos, en Rodenburg (1999) en Tillaart, Poustma (1998), die een beeld geven van het etnisch ondernemerschap. In hoeverre discriminatie meer of minder voorkomt naarmate de economische omstandigheden beter zijn en de arbeidsmarkt krappere, is niet bekend. Choenni (1991) wees er al eens op dat de dynamische kanten van uitsluitingprocessen weinig aandacht krijgen in minderhedenonderzoek.

Wonen: huisvesting en de opname in wijken

Naast de arbeidsmarkt wordt huisvesting als een van de belangrijkste domeinen gezien voor de verhouding autochtonen – allochtonen. De redenen waarom dit domein ook in het beleid centraal staat zijn: de concentratie van personen met minder gunstige sociale kenmerken in een afgebakend gebied, het gevaar van segmentatie en verbrokkeling en dus ook van afnemende sociale samenhang. Tegen deze achtergrond bestaat de specifieke problematiek van allochtonen hier uit drie, niet altijd samenhangende, elementen: de gebrekkige doorstroom uit de oude wijken naar nieuwe gebieden; de relaties tussen bewoners en opname/uitsluiting van allochtonen in de buurt en ten slotte verzet tegen nieuwkomers. Deze elementen komen hierna achtereenvolgens aan de orde.

- De doorstroom.

In zijn *Rapportage Minderheden 1995* schrijft het Sociaal en Cultureel Planbureau de doorstroming in de oude stadswijken toe aan 'lokale' factoren als de verdeling van de woningvoorraad naar huur- en koopwoningen, de beschikbaarheid van delen van de woningvoorraad, de koopkrachtige vraag onder etnische groepen, hun voorkeuren en woonwensen, institutionele factoren zoals het huisvestingsbeleid van gemeenten en woningbouwcorporaties, en de discriminatie door verhuurders en bemiddelaars op de woningmarkt (Tesser et al. 1995: 31).

In een recent proefschrift over wooncarrières van Turken en Marokkanen in Utrecht worden enkele van deze bevindingen genuanceerd (Bolt 2001: 164):

- de meeste verhuizingen vinden plaats binnen de huursector. Verhuizingen van huur- naar koopwoningen zijn schaars en worden in aantal overtroffen door de omgekeerde beweging;
- zeer weinig Turken en Marokkanen weten door te stromen naar eengezinswoningen. Degene die dit wel lukt, heeft een relatief hoger inkomen en heeft gemiddeld langer in de vorige woning gewoond;
- verhuizingen gaan relatief vaker naar grotere woningen met de 5-kamerwoning als absoluut plafond.
- hoewel de verhuizingen doorgaans naar een duurdere en grotere woning gaat, is het opvallend dat bij Turken een kwart van de verhuisbeweging naar een goedkopere woning is.

Zowel bij het ontstaan van de concentratie als bij doorstroming wordt er nauwelijks melding gemaakt van discriminatie. Voor zover de concentratie, of het

gebrek aan doorstroming, het gevolg is van uitsluiting, wordt dat verschijnsel bepaald door een veelheid van factoren: de geringe financiële draagkracht van de betrokkenen, de ogenschijnlijk weinig transparante voorkeur voor de concentratiewijk, het geringe aanbod van alternatieve grotere woningen.

Toch wijst Bolt (2001) op twee mechanismen die onbedoeld tot uitsluiting leiden. Een verruiming van het aanbod van huurwoningen zal het voor veel Turkse en Marokkaanse huishoudens mogelijk maken om te verhuizen. De keerzijde hiervan is dat de concentratie van negatieve kenmerken bij de blijvers zal worden versterkt. Bolt wijst er ook op dat het verblijf van de bewoners in de concentratiewijk kortstondig kan zijn, dus dat de sociale effecten van de wijk op de bewoners mogelijk te verwaarlozen zijn. De veronderstelde negatieve effecten zijn geldig op geaggregeerd niveau en statistisch van aard. Onbekend is of het om dezelfde mensen gaat.

Het tweede mechanisme dat tot sociale uitsluiting leidt, is het voornemen een deel van de huurwoningen om te zetten in koopwoningen. Het betreft het meest aantrekkelijke deel van de huurwoningvoorraad. Samen met de nieuwbouw in de sociale huursector blijft dit segment van de woningvoorraad niet goed bereikbaar voor lagere inkomensgroepen (Bolt 2000: 170). Dit zou kunnen leiden tot ongewilde concentratie, doch dit kon niet onomstootbaar worden vastgesteld.

- De opname van allochtonen in wijken.

Aan de gewenste insluiting van allochtonen in wijken ligt een ‘mengmodel’ ten grondslag. Het zijn vooral sociale contacten tussen allochtonen en autochtonen die maatgevend zijn voor de opname in de buurt. Vanuit de ‘mengingsgedachte’ worden gewenste verhoudingen van de bevolkingssamenstelling berekend (Tesser et al. 1995). Het is derhalve niet verwonderlijk dat in beschouwingen over de multiculturele wijk gekoerst wordt naar ontmoetingskansen tussen allochtonen en autochtonen. De ideale wijk is de gemengde wijk. Duyvendak bespreekt het streven hiernaar als de ‘gedroomde wijk’ (Duyvendak 1999).

Van allochtonen lijkt namelijk te worden verwacht dat zij zich mengen en ‘opgaan in de wijk’, zoals autochtonen dit ‘vroeger’ verondersteld werden te doen. ‘Vroeger’ staat voor hecht geïntegreerde en cultureel uniforme sociale eenheden. Op basis van historisch onderzoek naar verzuiling op lokaal niveau bestaat inmiddels ander inzicht hieromtrent. De wijken kenden ook vroeger tal van scheidingslijnen, als gevolg van het toebehoren tot een bepaalde richting op kerkelijk en levensbeschouwelijk gebied (vgl. Blom en Talsma 2000). Ook bestaat meer inzicht in de invloeden van toenmalige vestiging van nieuwe wijkbewoners uit andere delen van Nederland (bijv. arbeiders uit Zeeland en Brabant die zich gedurende de wederopbouwperiode in Rotterdam-Zuid vestigden), en weten we meer van de distinctiebehoefte van de beter gesitueerden. Dit laatste manifesteert zich ook door selectieve migratie naar ‘betere’ wijken. Als gevolg hiervan kan wat er op een bepaald moment aan sociale samenhang is, zoek raken en kan in de buurt een concentratie ontstaan van personen met minder gunstige sociale

kenmerken. Deze verschijnselen van concentratie, segmentatie, verbrokkeling en migratie zijn oud en hebben weinig aan actualiteit ingeboet. En ook nu wordt de wijk als het domein gedefinieerd, waarin nieuwkomers, i.c. allochtonen, dienen te integreren en contacten te onderhouden met autochtonen (Blokland-Potters 1998).

Opvallend aan een deel van het denken over integratie in de wijk is de abstractie van het sociale milieu. Sociale contacten zijn niet zozeer afwezig als wel ingebed in functionele netwerken en mede gebaseerd op eerdere ervaringen die autochtonen hebben met etnische minderheden en omgekeerd. Dit is geen nieuwe ontdekking en evenmin een die beperkt is tot buurtnetwerken. Westphal en Milton (2000) komen tot een zelfde bevinding voor de samenstelling van besturen van instellingen en bedrijven.

Gowricharn (1997) wijst erop dat er voor acceptatie in de buurt een zekere mate van fysieke 'presentatie' nodig is. De tuin bijvoorbeeld moet onderhouden zijn, want deze heeft belangrijke symbolische waarde. Dit geldt ook voor de stoep, de gordijnen en liefst de auto voor de deur. In het sociaal-fysieke landschap van de buurt zijn deze 'markers' het visitekaartje van nieuwkomers. Niet-nakoming van deze normatieve eisen kan leiden tot uitsluiting, terwijl beantwoording eraan sociaal krediet genereert en gemakkelijk(er) leidt tot sociale acceptatie. Maar een opgelegd sociaal verband vindt Gowricharn onwenselijk: "de meeste wijkbewoners – allochtonen en autochtonen – willen lang niet alles samen doen, en zeker niet met iedereen."

De in het voorgaande genoemde ontwikkelingen hebben vooral betrekking op volwassenen. Tegenover de veronderstelde sociale segregatie is er evenwel een sociale beweging merkbaar onder jongeren. De ontwikkeling van interetnische vriendschappen zou hiervan een voorbeeld zijn (Saharso 1992). Gemengde vriendschappen nemen toe en zijn in de leefwereld van de jonge stadsbewoner gewoon geworden, al is het zo dat allochtone jongeren toch eerder elkaar opzoeken. "Soort zoekt soort," zegt Saharso. Maar deze neiging tot concentratie leidt niet tot vaste relaties; er is eerder sprake van vluchtige sociale contacten. Ook de ontwikkeling van de 'jeugdtaal' waarbij het Nederlands wordt aangevuld met woorden uit allochtone talen, duidt op andere sociale verhoudingen dan de oudere generatie gewoon is. Dit wil uiteraard niet zeggen dat die verhoudingen tussen jongere stadsbewoners zo zullen blijven.

Positieve ontwikkelingen nemen ook niet weg dat wijken soms nog steeds het specifieke probleemgezicht hebben dat zij in de jaren tachtig hebben verkregen. Als gevolg van de economische recessie in de jaren tachtig en negentig bestonden sommige buurten en straten toen immers enige tijd overwegend uit werklozen. Het ging vaak om on- en laaggeschoolde werknemers die overtollig waren geworden en die elders passende arbeid moesten zien te vinden. De uitkeringsdichtheid was hoog en de duur van de werkloosheid lang. In dit kader werd gesproken over een aankomende 'tweede generatie werklozen'.

Hieronder bevonden zich in sommige wijken veel etnische minderheden. Concentraties minderheden vielen samen met concentraties werklozen, wat later leidde tot (jeugd)criminaliteit en onveiligheid (Van Berkel et al. 1996).

- Het verzet tegen nieuwkomers.

Op de gewraakte wijkconcentratie van allochtonen, die op zichzelf niet hoeft te worden opgevat als segregatie, reageerden woningbouwcorporaties met een informeel spreidingsbeleid. Het is van belang vast te stellen dat dergelijke initiatieven, die blijkens krantenberichten in alle grote en middelgrote steden ‘verdeelsleutels’ normaal maakten, werden ingegeven door welwillendheid. Hierbij is de overtuiging dat allochtonen op termijn meer baat zullen hebben bij gemengde wijken. De krapte op de woningmarkt heeft, ondanks dit informeel spreidingsbeleid, toch geleid tot concentraties die op verzet van de bewoners stuitten.

Twee aspecten hebben dergelijke verzetsacties gekenmerkt. Ten eerste waren de acties beperkt tot enkele straten. Hierbij ging het er vooral om nieuwkomers van allochtone herkomst te weren, met het argument dat er al genoeg allochtonen in de straat of buurt woonden en dat er geen ruimte was voor meer. Opvallend was dat de bewoners in de meeste gevallen benadrukten dat zij geen racisten waren, maar – vrij vertaald – gewoon de straat of de buurt ‘leefbaar’ wilden houden. Wellicht kan men hier spreken van een ‘redelijk racisme’ (vgl. Verkuyten 1997).

Ten tweede viel op dat het verzet een breed draagvlak had. Tot de actievoerders behoorden ook gevestigde allochtonen, met name van Surinaamse en Turkse herkomst. Met allochtonen onder de actievoerders kan moeilijker worden volgehouden dat het hier zou gaan om georganiseerde vreemdelingenhaat of iets dergelijks. De allochtonen in kwestie gaven specifieke redenen op voor hun verzet tegen de vestiging van andere allochtonen. De belangrijkste was dat hun kinderen ook met Nederlandse kinderen moesten kunnen spelen, om aldus vooral de Nederlandse taal machtig te worden. Een toenemende menging in de wijk roept in deze gevallen tegenkrachten op die als uitsluitingsmechanisme gaan fungeren.

De media

Naast de domeinen van werken en wonen, arbeidsmarkt en de wijk, vormen de media een eigen studiegebied voor de interactie tussen autochtonen en allochtonen. De media berichten over de wereld waarin ook allochtonen leven. Zij geven er betekenis aan en in menig geval dragen zij bij tot de constructie van die wereld. Het belang van de media voor de emancipatie van allochtone groepen is juist gelegen in deze functies. Meer allochtonen op zichtbare plaatsen in de media vergroten de herkenbaarheid van de leefwereld van allochtonen (Sterk et al. 2000). Dit geldt in het bijzonder voor televisie. Nieuwslezers, presentatoren, quizmasters of acteurs in soapseries kunnen een soortgelijke uitstraling hebben als succesvolle sportmensen of showbusiness-figures. Zij bieden mogelijkheden tot identificatie, zijn rolmodellen en verspreiden door hun bestaan de geruststellende boodschap dat sociale promotie ook voor allochtonen is weggelegd.

Naast een herkenbaarheidseffect kan de verschijning van allochtonen op de televisie ook leiden tot een normalisatie-effect door gewenning. Dit effect betreft uiteraard niet slechts de allochtonen, ook voor autochtonen gaat de aanwezigheid van allochtonen in het binnenlandse wereldbeeld meer vanzelf spreken. Voor de Verenigde Staten heeft Bogle (2001) de veranderende rol onderzocht die 'African Americans' vanaf de jaren vijftig op de televisie speelden. Zijn conclusie was dat dezen een grote invloed hebben gehad op het zelfbeeld van de zwarte gemeenschap. In eerdere publicaties had hij ook al aangegeven wat de aanwezigheid van African Americans in media en films heeft betekend voor de aanvaarding van deze groepen in de samenleving.

In Nederland is het aantal allochtonen dat werkzaam is in de gedrukte media nog relatief gering, al is het wel toegenomen. Zij worden nog vaak vooral ingeschakeld voor zogeheten 'allochtone zaken', waar zij uiteraard een voorsprong hebben, zeker in de nieuwsgaring. Eigen 'netwerken' kunnen de diversiteit en kwantiteit van de berichtgeving ten goede komen en weet hebben van andere leefculturen en de gevoeligheden die daar bestaan, maken vaak een nauwkeuriger interpretatie mogelijk van wat gaande is. De professionele groep van allochtone journalisten heeft een wisselende beroepservaring – vaak zijn het freelancers bij de regionale en landelijke media. Het feit dat haast elke etnische groep zelf een veelheid van week- en maandbladen telt, duidt echter op de aanwezigheid van een groter allochtoon schrijverspotentieel. Ook de lokale migrantenradio en de qua omvang veel kleinere lokale migrantentelevisie blijken niches te zijn waarin een groep allochtone schrijvers, presentatoren en journalisten emplooi vindt.

In vergelijking tot de gedrukte media is de instroom van allochtonen in de televisiewereld zonder meer opmerkelijk. Als nieuwslezer, leider van talkshows, presentator van sportprogramma's, leider van kinderprogramma's, als acteur en actrice in Nederlandse soaps; deze instroom is onmiskenbaar, vooral ook op 'prime time'. Gelet op de korte tijdspanne waarbinnen dit is gebeurd, doet de toename van het kleurenspectrum op televisie vermoeden dat het gaat om een bewust beleid. Televisiemakers lijken bereid de vertrouwde beelden te veranderen en lijken hierbij te kiezen voor een geleidelijke strategie. Vandaar wellicht ook het relatief grote aantal allochtonen van gemengde afkomst op de televisie. Dit kan ook worden verklaard uit een voorzichtige omgang met de factor 'soma-tische afstand', dat wil zeggen de afstand van uiterlijke lichaamsbeelden van de ander tot 'wat men zelf gewoon is' (Hoetink 1973).

Deze ontwikkeling is zeker van grote waarde voor de integratie van allochtonen in de Nederlandse samenleving. Als allochtonen er blijf van geven het Nederlands goed te beheersen, wordt dit integratie-effect nog versterkt. De taal biedt immers ook toegang tot de gemeenschappelijke begrippen, aan de hand waarvan de wereld kan worden begrepen en benoemd. Glastra en Schedler (2001: 12/13) wijzen erop dat taal niet alleen een communicatiemiddel is, maar ook een voertuig van nationale samenhang en identiteit. Zij memoreren in navolging van De Swaan (1989: 16) dat de dominante ABN-vorm van oudsher ook fungeert als een

cruciale norm voor beschaafd gedrag. Nederlanders blijken de taal verreweg het belangrijkste nationale kenmerk te vinden (RMO 1999).

Het beeld van de televisie is in de afgelopen dertig jaar op deze manier aanzienlijk veranderd. Soortgelijke opmerkingen zouden ook kunnen worden gemaakt over de wereld van de muziek en het grensvlak daarvan met andere kunstvormen. Uiteraard is een carrière in de media niet voor alle allochtonen weggelegd, evenmin trouwens als een sportcarrière of een carrière in de kunst en populaire cultuur (Kloosterman en Rath 1996). In die zin kan de aanwezigheid van allochtonen in juist deze sectoren ook wel weer leiden tot een scheef beeld, want anders dan in de media en de sport komt men succesvolle allochtonen minder tegen in andere ‘dagelijkse’ maatschappelijke sectoren, zoals bedrijfsleven, politie, krijgsmacht, en onderwijs. Men kan zeggen dat het hier gaat om formelere systemen met formele toelatingsregimes en dat de toegang tot formele systemen meer tijd vergt en zich dus pas over een langere periode zal openbaren, maar zeker is dit niet.

7.2.2 GROEPSVORMING IN EIGEN KRING EN OVER DE GRENZEN

In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan groepsprocessen aan de kant van de allochtonen zelf. De groepen kunnen worden onderscheiden in eigen kringen met hun functies voor de direct betrokkenen, en in transnationale gemeenschappen.

De eigen kring

Bij de bespreking van de buurt is opgemerkt dat menig auteur in het duister tast over de oorzaken van de wijkconcentratie. Uit een gewilde concentratie wordt onder andere afgelezen dat betrokkenen zich niet willen mengen, niet of onvoldoende georiënteerd zijn op de Nederlandse samenleving, sociale achterstanden opbouwen, in één woord: kansarm zijn (vgl. Choenni 1991).

De lage huren vormen een factor die de keuze van de woning bepaalt, maar belangrijk zijn ook de functie van de buurt in het stadsdeel, de reeds aanwezige concentratie van land- en streekgenoten, de grootte van het huishouden (incl. het aantal inwonende verwanten/kinderen) en van het huis. In termen van de leefcultuur is de concentratie geen kwantitatieve aangelegenheid. Zij vormt de kritische massa om een bepaald leefpatroon en de daarbij behorende sociale en culturele identiteit mogelijk te maken. In de nabijheid van verwanten, vrienden en groepsgenoten is het immers gemakkelijker om allerlei vangnetten en voorzieningen te organiseren (variërend van financiële hulp, via hulp bij ziekte en kinderoppas tot aan louter in de eigen taal en volgens de eigen gewoonten onder elkaar verkeren). Maar ook de behoefte aan cultuurspecifieke goederen en diensten – denk aan de goederen die etnische ondernemers op de markt brengen – of de vestiging van Hindoe- en Moslimscholen, van tempels en moskeeën zijn juist door deze conglomeratie-effecten mogelijk. Concentratie geeft niet alleen een gevoel van vertrouwdheid en sociale veiligheid, concentratie kan ook worden gezien als een voertuig van sociale kracht.

Concentratie leidt aldus tot een zekere mate van allochtone ‘zuilvorming’. Deze institutionalisering van de leefcultuur verwijst naar een cultuur-sociologisch begrip ‘zuil’. In tegenstelling tot het politicologisch concept waarin pacificatie (vgl. Lijphart 1968) van de achterban en de oprichting van politieke partijen, vakbonden, onderwijsinstellingen, media kenmerkend zijn, verwijst het sociologisch begrip ‘zuil’ naar de schepping van eigen voorzieningen en simultane participatie in andere domeinen van de samenleving. De tienerzoon van Hindoe-ouders gaat naar een ‘zwarte’ school; hij eet ritueel geslacht vlees bij islamitische familie of kennissen, gaat naar een openbaar zwembad, bezoekt gemengde discotheken, heeft op school een gemengde en daarbuiten een ‘etnische’ vriendenkring, en is ook geïnteresseerd in blanke meisjes. Geen gesloten werelden zoals de zuilen van weleer, maar de vormgeving van een gemengde leefwereld oftewel: de expressie van een eigen en nieuwe identiteit (Gowricharn 1998).

Allochtone zuilvorming – dus de institutionalisering van hun cultuur – lijkt flink terrein te hebben gewonnen. Met name de eigen scholen, media, welzijns- en religieuze instellingen vallen op. Dit is voor een belangrijk deel mogelijk geweest door een beroep te doen op grondwettelijke bepalingen die groepen het recht geven te leven naar eigen levensbeschouwing. Deze vestiging van allochtone instituties is in sommige gevallen gesubsidieerd door de nationale overheid en is in ieder geval toegestaan op basis van de in de grondwet en internationale verdragen neergelegde grondrechten.

Dit neemt niet weg dat allochtone groepsvorming vaak als iets ongunstigs wordt gezien. De vraag is of, zoals gezegd, vanuit de emancipatiebewegingen uit de negentiende eeuw, en dan nog vooral de laatste fasen ervan in het midden van de vorige eeuw (met hun verticale structuren met eigen voorzieningen, ideologieën en vijandbeelden), niet te gemakkelijk een cliché-beeld van verzuiling wordt geprojecteerd op nieuwe processen van groepsvorming. De groepsvorming die hier wordt bedoeld, is daarentegen vaak informeler van aard en zit eerder in de sfeer van wat nu wordt aangeduid als mantelzorg of informele zorg (op de verhouding formele en informele voorzieningen wordt later teruggekomen) en heeft mede een wat Van den Donk (2001) noemt vormende functie voor de leden. Dit laat overigens onverlet dat er in de praktijk ook negatieve kanten kunnen zitten aan groepsvorming, waartegen betrokkenen ook weer moeten worden beschermd. Hierbij kan men denken aan de (grond)wettelijke bescherming van meisjes die tegen hun wil dreigen te worden uitgehuwelijkt, van kinderen die door ouders ertoe worden gedwongen af te zien van vervulling van hun schoolplicht, en van degenen die door landgenoten naar Nederland worden gehaald om hier clandestien te werken (zie ook: Docters van Leeuwen 1992).

Transnationale verbanden

Allochtone gemeenschappen zijn niet slechts lokaal. Steeds vaker blijken deze gemeenschappen, en een toenemend aantal autochtone Nederlanders, op verschillende manieren in verbinding te staan met gemeenschappen buiten Nederland. Deze ontwikkeling lijkt vooral te zijn bevorderd door de toegenomen

welvaart, die meerdere korte vakanties naar een buitenlandse bestemming (of bliksembezoeken naar 'thuis' voor allochtonen) mogelijk maakt. Het massale gebruik van communicatiemediën (telefoon, gsm, e-mail) en van internet alsmede de verbreiding van nieuwe betalingsvormen die het verblijf in het buitenland vergemakkelijken, maken tezamen met een toenemende individualisering deze 'fysieke en mentale mobiliteit' begrijpelijk.

Toegespitst op de allochtone gemeenschappen in Nederland valt op dat deze ontwikkeling ertoe leidt dat zij een veelheid van contacten onderhouden met het land van herkomst. Het gaat om onder andere de geld- en goederenhandel met het land van herkomst, particuliere overmaking van geld (zie hierover ook hfdst. 4), het onderhouden van religieuze banden, contacten met familie, de recrutering van huwelijkspartners en dergelijke zaken die het dagelijks leven zowel daar als hier direct raken.

Deze verbindingen – en verwevenheid – tussen de gemeenschap hier en het land van herkomst is in sommige gevallen onderhevig aan differentiatie. De Hindoeïstische gemeenschap in Nederland bijvoorbeeld is van oudsher georiënteerd op India. Dit leidt tot een toenemend aantal reizen naar India die het midden houden van pelgrimage en toerisme. Doordat veel 'Indiase cultuur' ook via Engeland beschikbaar is, raakt de Hindoeïstische-Nederlandse gemeenschap ook georiënteerd op Engeland, met eveneens een toenemend aantal reizen naar vooral Londen en Birmingham. Wat zich hier ontwikkelt, is geen transnationale gemeenschap bestaande uit een migrantengemeenschap in Nederland en het thuisland, maar een *policentrische* gemeenschap – in het geval van Hindoeïstanen – bestaande uit Nederland, Suriname, Engeland en India. Soortgelijke ontwikkelingen vinden plaats bij de Turkse en Marokkaanse gemeenschappen, die in Europa noemenswaardige bevolkingscentra tellen (in België, Duitsland, Frankrijk, Spanje, Italië).

De transnationalisering komt onder andere tot uitdrukking in telefoonwinkels en in de plaatsing van schotelantennes die het mogelijk maken televisiezenders uit het land van herkomst (Turkije) of verwante zenders (uit Engeland bijvoorbeeld) te ontvangen. De plaatsing van schotelantennes, evenals het mediagebruik in eigen groep, is geïnterpreteerd als een aanwijzing dat met name Turken niet georiënteerd zijn op de Nederlandse samenleving (Tesser 1995: 197). De dichtheid van schotelantennes fungeert als een indicator voor segregatie. Anderen, onder wie Staring en Zorlu (1996: 219), merken daarentegen op dat Turkse migranten zich bevestigen in hun 'normaliteit' door te kijken naar de televisie uit het herkomstland. Een ander bijkomend effect dat wel wordt genoemd, is dat allochtonen op die manier op de hoogte blijven van de maatschappelijke ontwikkelingen in hun land van herkomst, waardoor het beeld van het land van herkomst steeds weer kan worden gecorrigeerd. Verheggen en Spannenberg (2001: 122) wijzen op de recente aanwezigheid van plaatsgebonden televisiezenders, zoals lokale allochtonenzenders. Op dergelijke zenders kan een menging plaatsvinden van televisie van het land van herkomst, publieksvoorlichting door de overheid en maatschappelijke instellingen en specifiek lokaal nieuws.

De ontwikkeling van transnationale verbanden en de verwevenheid met de multiculturele samenleving lijkt steeds meer een vast gegeven. Twee factoren spelen hierbij een rol. Ten eerste de toegenomen feitelijk immigratie, die in hoofdstuk 2 aan de orde is gekomen. Weliswaar worden pogingen ondernomen om deze instroom te beperken, maar het vraagstuk van de selectieve toelating blijft voorlopig op de politieke agenda staan en dus ook tot de politieke realiteit behoren. Dit is ook het geval met andere vormen van immigratie (gezinshereniging, studie, arbeid), waarover eerder in dit rapport werd opgemerkt dat ook die voorlopig bij de politieke realiteit blijven horen. Ten tweede is opvallend hoe sterk de autochtone bevolking van haar kant 'transnationaliseert'. Deels is dit het gevolg van een culturele mondialisering (frequent op vakantie gaan naar steeds verdere oorden, kabeltelevisie, internet, de menging van muziek- en kunstuitingen). Anderdeels zijn er persoonlijke banden die deze transnationalisering vorm geven. Te denken valt aan gemengde vriendschappen en huwelijken, waardoor menging in het straatbeeld zichtbaar wordt.

Aan deze ontwikkelingen is te zien dat het onderhouden van transnationale banden en integratie zeer wel samen kunnen gaan; het zijn niet vanzelfsprekend antagonistische verschijnselen. Het verschijnsel van 'culturele verplaatsing' doet zich bovendien voor in alle sociale lagen, zij het niet in alle lagen in dezelfde mate.

7.2.3 CULTURELE NORMBEELDEN

Een van de zaken die uit de voorgaande paragrafen naar voren zijn gekomen, is dat selecties en impliciete eisen mede gemarkeerd worden door normatieve wensen. Het meest opvallend zijn de selecties op de arbeidsmarkt en in de buurt, maar andere selecties zoals die in de media en de zorg zijn evenmin vrij van dergelijke elementen. De vraag is evenwel waarom de selecties niet absoluut zijn. Toegespitst op de arbeidsmarkt: begrippen als discriminatie op grond van ras of huidskleur, de voorkeur voor een bepaald profiel of de rangorde van etnische groepen, verklaren niet waarom bepaalde leden van de groepen toch in dienst worden genomen. De uitsluiting is namelijk partieel. Als Marokkanen weinig populair zijn op de arbeidsmarkt, hoe komt het dat een deel van hen wel werk heeft? Waarom worden niet alle andersgekleurden gediscrimineerd?

Een verklaring voor de partiële in- en uitsluiting is ontleend aan het begrip 'somatisch normbeeld' (Hoetink 1973). Een normbeeld is een ideaalbeeld, kenmerkend voor een bepaalde (sub)cultuur, waaraan de feitelijke situatie als het ware wordt getoetst. Hoetink ontleende dit inzicht aan een studie naar partnerkeuzes in het Caribisch gebied. Bij partnerkeuzes hebben betrokkenen een beeld van het gewenste uiterlijk: haardracht, lichaamsbouw, lengte, huidskleur, enzovoort. Dit beeld fungeert als een feitelijke norm bij de beoordeling van concrete 'gevallen'. Een somatisch normbeeld verwijst naar het bestaan van ideale beelden omtrent het uiterlijk. De feitelijke norm bezit dus een normatieve component die is gebaseerd op een beeld. De verbinding tussen deze twee dimensies komt tot uitdrukking in het begrip normbeeld.

Op vergelijkbare wijze bestaan er normbeelden die betrekking hebben op gedrag, culturele normbeelden (Gowricharn 1992). Hierbij kan men denken aan de normatieve eisen die werkgevers stellen omtrent omgangsvormen, taalvaardigheid, flexibiliteit, leervermogen en dergelijke. Deze beelden veranderen in de loop der tijd, hoewel bepaalde elementen ervan (zoals het arbeidsethos) kenmerkend kunnen zijn voor een beschaving. Dit wil overigens niet zeggen dat er over langere historische perioden geen fluctuaties in dat ethos bestaan. De intrinsieke waarde en betekenis ervan echter staan in geen enkele periode ter discussie.

Beantwoorden individuele sollicitanten niet aan een bepaald profiel of cultureel normbeeld, dan vallen zij al gauw buiten de boot. Passen zij er wel in, dan worden zij 'toegelaten' tot het arbeidsbestel. Omdat het om culturele profielen gaat, tenderen bepaalde etnisch-culturele groepen eerder te worden uitgesloten of juist te worden opgenomen – vergelijk Spanjaarden met Marokkanen. Dit laat onverlet dat een opname van individuen ook mogelijk is, terwijl er toch negatieve beelden bestaan van de groep waartoe zij behoren. Deze culturele selectie heeft niet alleen betrekking op allochtonen, maar ook op leden van subculturen binnen de autochtone bevolking – denk bijvoorbeeld aan wat vroeger de 'rand-of onmaatschappelijke groepen' werden genoemd. Op soortgelijke manier is het plausibel dat selecties aan poorten van voorzieningen, of het nu gaat om woningbouwcorporaties, ziekenhuizen of sociale diensten, van de werkgevers (de arbeidsprestatiebeelden) of de 'buren met de verzorgde tuin' mede kunnen zijn beïnvloed door culturele normbeelden.

Nu kan worden aangevoerd dat de mate waarin individuen beantwoorden aan culturele normbeelden, (mede) wordt beïnvloed door het genoten onderwijs, waarin immers allerlei gedragselementen tot ontwikkeling komen. Dit is ongetwijfeld zo, maar tegelijkertijd wordt met dit argument het belang van de culturele vorming² onderstreept: de selectie vindt niet alleen plaats op grond van vakinhouden of economische productiviteit, maar evenzeer op grond van vertrouwde en waarneembare profielen. Deze selectie doet zich niet alleen bij de instroom voor. Ook bij de doorstroom binnen arbeidsorganisaties wordt er geselecteerd, onder andere op goed ogende kandidaten. Dit zou een van de verklarende factoren kunnen zijn voor de gemiddeld lagere functies die allochtonen bekleden bij gelijke onderwijsniveaus (Dagevos 1998).

Wanneer selecties op de arbeidsmarkt plaatsvinden op grond van factoren die veelal betrekking hebben op culturele wenselijkheden, dan is die selectie te karakteriseren als een culturele selectie. Dergelijke processen van in- en uitsluiting zijn betrekkelijk gewoon. In allerlei subculturen bijvoorbeeld worden deze selecties met grote vanzelfsprekendheid gemaakt en legitiem gevonden; men denke ook aan de methode van coöptatie. Vriendenclubs en studieverenigingen zijn bekende rekruteringsdomeinen op de banenmarkt. Hoe gewoon deze processen ook mogen zijn, op de arbeidsmarkt kunnen zij ertoe bijdragen dat cultureel niet-verwante groepen over en weer worden uitgesloten.

De normbeelden vertegenwoordigen de cultureel-antropologische kant van in- en uitsluitingsprocessen. De invloed van kennis van normbeelden voor het handelen, dus ook voor beleid, kan groot zijn. Veel hangt hierbij af van psychologische factoren; op dit microniveau immers spelen normbeelden en ligt de aansluiting tussen kennis en handelen. Besef van de problemen die het gebruik van normbeelden kan oproepen, kan leiden tot gedragscorrecties, maar dit hoeft op zich zelf niet zo te zijn. Niet alle uitsluiting is immers discriminatie, zoals verder in dit hoofdstuk nog aan de orde komt. Bij uitsluiting moet namelijk worden onderscheiden tussen niet-legitieme en legitieme vormen, onbedoelde en bedoelde, niet-rechtmatige en rechtmatige, zoals het recht om leerlingen te weigeren op grond van religie. Uitsluiting is kortom een ruimer begrip dan discriminatie; lang niet alle uitsluiting is in strijd met wet en recht, maar strijdt soms weer wel met het rechtsgevoel.

7.3 FACTOREN OP POLITIEK-JURIDISCH NIVEAU

Een tweede groep van factoren die in dit hoofdstuk worden behandeld, ligt op het niveau van de politiek-juridische systemen. Allereerst wordt ingegaan op de toelating tot het formele staatsburgerschap. Daarna wordt aandacht besteed aan de voorzieningen waarop een beroep kan worden gedaan met het oog op het recht op gelijke behandeling. Ten slotte wordt nog het beginsel behandeld van de 'Koppelingswet', waarmee is beoogd diegenen van voorzieningen uit te sluiten die illegaal in Nederland verblijven.

7.3.1 NATURALISATIE, FORMEEL BURGERSCHAP

Jaarlijks geven veel immigranten en allochtonen er de voorkeur aan zich te laten naturaliseren en aldus de status te verwerven van Nederlands staatsburger. Naturalisatie heeft uiteraard een aantal praktische voordelen. Het biedt immigranten garanties, zoals een paspoort, en waarborgt dat zij niet het land kunnen worden uitgezet. Ook verkrijgen zij via naturalisatie tot Nederlander het landelijke actieve en passieve kiesrecht. Voorts kunnen zij langs deze weg in aanmerking komen voor het vervullen van publieke ambten.

Het naturalisatiebeleid kende tot voor kort lange toetredingsprocedures en talrijke drempels, zoals betaling (Heijs 1995) Vanaf het begin van de jaren negentig werd dit beleid echter versoepeld. De procedure werd vereenvoudigd; aanvragen behoeften niet langer bij de politie te worden ingediend, maar bij de gemeente-secretarie; de voorwaarden werden openbaar en duidelijker; de behandelings-termijn werd verkort; en de eis dat de oorspronkelijke nationaliteit moest worden opgegeven, werd minder streng toegepast.

Hansen en Weil (2000) laten in een recent vergelijkend onderzoek zien dat zich in vrijwel alle West-Europese landen een soortgelijke ontwikkeling heeft voltrokken. Opmerkelijk is volgens hen dat de ontwikkelingen bijvoorbeeld ook gelden voor een land als Duitsland, dat door zijn doctrine van afstammingsrecht traditioneel

zeer terughoudend is op het punt van naturalisatie. Volgens genoemd onderzoek worden de overeenkomsten in ontwikkelingsrichting niet veroorzaakt door initiatieven van de Europese Unie of doordat het ene land de wetgeving van het andere land kopieert. De overeenkomsten komen volgens genoemde auteurs vooral voort uit de veranderingen in de samenleving zelf onder invloed van immigratie. De veranderingen in maatschappelijke verhoudingen (m.a.w. het ‘multi-etnisch’ worden van die samenlevingen) dwingen de landen ertoe antwoorden te zoeken op het niveau van hun regels van samenleven. Hierdoor lijken de transformatieprocessen, zoals de aanpassingen in de nationaliteitswetgeving, in de verschillende landen op elkaar, ook als het juridische vertrekpunt in elk land anders ligt.

Een centraal thema van nationaliteitsrecht wordt gevormd door het vraagstuk van de dubbele nationaliteit. Vanuit het perspectief van dubbele nationaliteit zijn er drie groepen landen in Europa. Ten eerste landen, waarin het een constant onderwerp van debat is, zoals Duitsland; ten tweede landen waar het soms op de agenda verschijnt, zoals Nederland; en ten slotte landen waar het geen punt van discussie is, zoals het Verenigd Koninkrijk. Op praktisch niveau, dat van de manieren waarop en de intenties waarmee de wetten worden uitgevoerd, verandert het rijtje iets. Sommige landen accepteren dubbele nationaliteit (Frankrijk, Ierland, Italië en het Verenigd Koninkrijk); andere landen verzetten zich er sterk tegen (Oostenrijk en Denemarken); en weer andere landen zijn formeel tegen, maar tolereren en gedogen het in de praktijk, zoals Nederland en Duitsland (vgl. Hansen and Weil 2000:17)

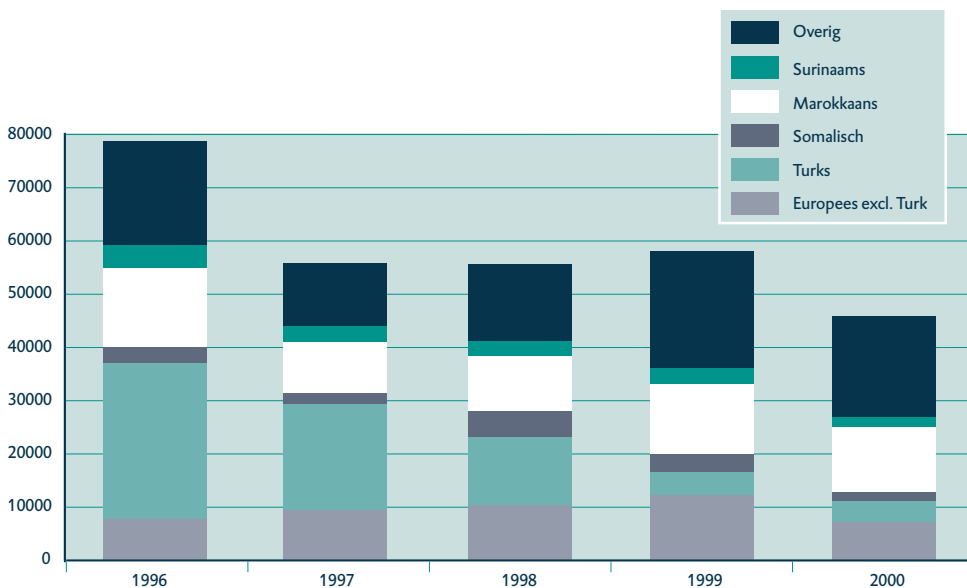
Overigens is het vraagstuk van de nationaliteitswetgeving, en hiermee ook de dubbele nationaliteitskwestie, in Nederland ongeveer zo oud als de stichting van de nationale eenheidsstaat, dat wil dus zeggen vanaf ongeveer het begin van de negentiende eeuw. In die negentiende eeuw werd het vraagstuk pas actueel na 1860. Op dat moment werd namelijk voor immigranten van de eerste generatie de afstandseis ingevoerd, dat wil zeggen de plicht om afstand te doen van de nationaliteit van het land van herkomst. Op die manier wilde men een eind maken aan de (mogelijk conflictueuze) verplichtingen waaraan burgers met dubbele nationaliteit kunnen zijn onderworpen. Vóór 1860 speelde het vraagstuk amper, deels door het overwegend agrarische karakter van de Nederlandse samenleving van die tijd, maar vooral doordat de grenzen van het land relatief waren en de nationale staat niet tegelijk ook het soevereine culturele en maatschappelijke middelpunt en integratiekader was voor de bevolking in het gebied.

Ná 1860 is het Nederlandse naturalisatiebeleid aanvankelijk steeds restrictiever geworden, waarbij ook dubbele nationaliteit werd verboden voor de tweede en de derde generatie. De oorzaken van deze ontwikkeling zijn deels internationaal-politiek (de toenemende macht van Duitsland en de oorlogsdreiging) en hangen deels samen met het feit dat de industrialisatie in Nederland in de tweede helft van de negentiende eeuw pas goed op gang kwam en er aldus ook een fysieke en communicatie infrastructuur ontstond, die ook condities schept voor de eenwording in nationaal, taalkundig (het Algemeen Beschaafd Nederlands) en cultureel opzicht, zoals ook beschreven door Knippenberg en De Pater (1992).

In grote lijnen worden de wisselingen in de nationale geschiedenis vanaf het eind van de negentiende eeuw weerspiegeld in de nationaliteitswetgeving en naturalisatiepolitiek. In het algemeen kan men stellen: hoe meer oorlogsdreiging, hoe meer accent op nationale *soevereiniteit*, en hoe meer drempels werden opgeworpen voor het verkrijgen van het Nederlandschap door vreemdelingen. Vanaf de jaren vijftig treden om deels praktische redenen (oprichting van de Benelux, EEG) weer versoepelingen op, die beginnen met het toestaan van dubbele nationaliteit bij de derde generatie. De meest recente versoepelingen betreffen de mogelijkheid voor de tweede generatie om het Nederlandschap door optie te verwerven (dus zonder afstandseis). Ook voor gemengde huwelijken is dubbele nationaliteit aanvaard evenals voor Nederlandse emigranten (Nederlanders die in het buitenland de nationaliteit van het land van vestiging willen aannemen zonder hun Nederlandse nationaliteit op te geven) (Spijkerboer 2001: 165).

De formele regeling is op dit moment dat het Nederlandschap kan worden verleend aan niet-Nederlanders die daarom verzoeken, meerderjarig zijn en ten minste vijf jaren (drie jaren als hij getrouwd is of samenwoont met een Nederlander) onmiddellijk voorafgaand aan het verzoek in Nederland hebben gewoond. Dubbele nationaliteit wordt hierbij in feite voor grote groepen aanvaard, zij het niet voor alle. Dit is ook de reden dat het aantal naturalisaties in Nederland in de jaren negentig nogal heeft gefluctueerd. In de eerste helft van de jaren negentig is over de gehele linie het aantal naturalisaties verdubbeld, tot circa 80.000 per jaar in 1996. Daarna heeft zich een daling voorgedaan tot circa 46.000 in het jaar 2000 (zie figuur 7.1).

Figuur 7.1 Naturalisaties naar nationaliteit



Het aandeel van de Marokkanen onder de genaturaliseerden is vrij constant gebleven, jaarlijks tussen de 10.000 en 15.000. hiermee vormen zij de grootste groep (circa een kwart van het totaal). Daarentegen is het aandeel in de naturalisaties van de Turken vanaf 1996 fors gedaald, van 30.000 in 1996 tot circa 4.000 vorig jaar. Het verschil tussen deze groepen hangt waarschijnlijk samen met verschil in wetgeving. Zo is in 1998 in de Rijkswet op het Nederlanderschap aan de juridische afstandseis vastgehouden, dat wil zeggen de eis om afstand te doen van de nationaliteit van het land van herkomst. Volgens de Marokkaanse wetgeving kan een Marokkaan echter geen afstand doen van zijn nationaliteit. Marokkanen mogen daarom bij naturalisatie tot Nederlander hun Marokkaanse nationaliteit behouden. Turken kunnen echter wel afstand doen van hun nationaliteit en de Nederlandse nationaliteit aanvaarden, maar dan verliezen zij hun rechten in Turkije (eigendomsrechten, pensioenrechten); een reden waarom veel Turken geen afstand van hun Turkse nationaliteit willen doen.

De aanvankelijke groei van de naturalisaties in het begin van de jaren negentig hing samen met een versoepeling van de regels in de praktijk. Deze versoepeling vond weer plaats omdat in die tijd op grond van voorstellen van het kabinet werd verwacht dat de nationaliteitswetgeving zou worden geliberaliseerd. In zijn rapport *Allochtonenbeleid* (1989) schatte de WRR het effect van een dergelijke liberalisering positief in. Vergeleken met tien jaar geleden zijn er twee factoren die de toenmalige inschatting nog steeds actueel maken.

Deze factoren betreffen ten eerste de ontwikkelingen in de praktijk van erkenning van dubbele nationaliteit zelf. Weliswaar is in 1998, tegen de toenmalige aanvankelijke bedoelingen van de regering in, de afstandseis als principe in de wet gehandhaafd, maar daarnaast en vrijwel gelijktijdig zijn hierop vervolgens zoveel uitzonderingen gemaakt voor verschillende groepen dat het systeem er achteraf gezien niet transparanter op is geworden. De innerlijke tegenstrijdigheid in het systeem van het Nederlandse nationaliteitsrecht is er in ieder geval niet door verdwenen.

Ten tweede zijn er nieuwe omstandigheden gecreëerd die de bezwaren tegen het eventueel accepteren van dubbele nationaliteit kunnen verzachten. Het naturalisatiebeleid staat namelijk niet op zichzelf, maar staat in de politieke werkelijkheid ook in verband met het vreemdelingenbeleid en het inburgeringsbeleid. Het vreemdelingenbeleid is in de afgelopen periode stringenter en dwingender geworden. Voorts lijkt de inburgeringsprocedure meer gewicht in de schaal te gaan leggen. Zeker als de inburgering vanzelfsprekender, dwingender en professioneler wordt – en dergelijke ontwikkelingen liggen in de lijn der verwachtingen –, kunnen ook daardoor bezwaren worden weggenomen. Nieuwkomers worden immers op die manier sneller vertrouwd gemaakt met de Nederlandse maatschappij en met hun rechten en plichten. Dit zal vooral het geval zijn als de suggestie van Teulings (1995: 57) wordt gevolgd om naturalisatie te koppelen aan een geslaagde afsluiting van de inburgering.

Bezwaren tegen aanvaarding van de dubbele nationaliteit hebben vaak te maken met de angst voor conflictueuze loyaliteiten; het is een thema dat raakt aan het buitenlands beleid. Op dit punt zijn voor een deel echter ook praktische oplossingen mogelijk (Groenendijk 1999). Zo is in een land als Duitsland – waar anders dan in ons land nog wel de dienstplicht geldt –, een verdrag gesloten tussen dat Duitsland en Turkije waarin is opgenomen dat de Duitse dienstplicht vervangend is voor de Turkse (Broeders 2001).

Een argument dat in de politiek vaak naar voren wordt gebracht ten gunste van het verbod op dubbele nationaliteit, is dat dit de enige manier is om te zorgen voor een definitieve loyaliteit aan het land van vestiging. Heijs constateert echter mede op basis van een overzicht van onderzoek hiernaar dat dergelijke verwachtingen vrijwel nooit wetenschappelijk zijn bevestigd (Heijs 1995).

Naturalisatie is een proces, een transitie van louter ingezetenschap naar burgerschap met de hierbijbehorende rechten en plichten. Het is een regel voor het verkrijgen van een nieuwe status en een belangrijke ‘rite de passage’. Dit gegeven kan pleiten tegen dubbele nationaliteit, maar het kan er ook vóór pleiten. Hoe meer belang wordt gehecht aan een snelle naturalisatie van zoveel mogelijk immigranten, hoe zwaarder de argumenten wegen ten gunste van aanvaarding van de dubbele nationaliteit. Hoe zwaarder de argumenten worden gewogen van conflictueuze loyaliteiten, hoe meer moet worden vastgehouden aan de afstandseis. In zijn rapport van 1989 woog de raad de argumenten pro zwaarder dan de argumenten contra. Het perspectief van een immigratiesamenleving vormt geen reden om deze afweging nu anders te laten uitvallen.

7.3.2 GELIJKHEIDSRECHTEN EN BEGINSLEN VAN GELIJKE BEHANDELING

Artikel 1 van de grondwet bepaalt dat allen die zich in Nederland bevinden in gelijke gevallen gelijk worden behandeld en verbiedt discriminatie op welke grond ook. Dit artikel legt een belangrijk juridisch fundament onder het tegengaan van niet gerechtvaardigde ongelijke behandeling. Ongelijke behandeling op basis van ras en nationaliteit kan een belangrijk wrijvingspunt zijn in het verkeer tussen allochtonen en autochtonen en een belangrijke factor bij hun interacties. Hoewel gelijke behandeling niet alleen van toepassing is op ras en nationaliteit, nemen deze begrippen hierbinnen een belangrijke plaats in.

Naast de mogelijkheid van een beroep op de formele (onafhankelijke) rechter onder verwijzing naar artikel 1 GW, bestaat sinds ongeveer vijf jaar op landelijk niveau ook nog de mogelijkheid van een klacht bij de Commissie gelijke behandeling, die is ingesteld op basis van de Algemene wet gelijke behandeling. Deze wet van 1994 is mede een nadere uitwerking van artikel 1 van de grondwet en was volgens de wetgever wenselijk “om ter bevordering van de deelneming op gelijke voet aan het maatschappelijk leven, bescherming te bieden tegen discriminatie op grond van levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat” (Aanhef van de wet).

Door de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) worden artikel 1 van de grondwet en enkele non-discriminatiebepalingen uit het Wetboek van Strafrecht en het Burgerlijk Wetboek nader aangevuld en uitgewerkt met een aantal specifieke non-discriminatiebepalingen. De Commissie gelijke behandeling (Cgb) moet toezien op de naleving ervan.

De Commissie is bevoegd op verzoek van een persoon, groep of organisatie die zich gediscrimineerd acht, te onderzoeken of een verboden onderscheid wordt gemaakt, bijvoorbeeld op grond van ras en nationaliteit. De Commissie kan ook op eigen initiatief een onderzoek doen. De Commissie behandelt zowel klachten over directe als over indirecte discriminatie. Van indirecte discriminatie is sprake als een eis neutraal lijkt, maar toch via een omweg leidt tot discriminatie (Cgb 1999).

De werkwijze van de commissie is betrekkelijk informeel en de procedure vereist minder strenge bewijsrechtelijke voorzorgen dan bij de formele rechter, maar zij doet dan ook formeel geen rechterlijke uitspraken. Qua samenstelling bestaat zij uit (voornamelijk) juristen, met daarnaast personen met een andere maatschappelijke of wetenschappelijke achtergrond. De toegang tot de Commissie is laagdrempelig en kosteloos. De oordelen waartoe de commissie komt, zijn juridisch niet bindend en er zijn dan ook geen sancties; wél kan er invloed uitgaan van de openbare oordelen en de publiciteit. Soms schakelt de klager (of beklagde) alsnog de rechter in, nadat de Commissie een uitspraak heeft gedaan. De Commissie kan dit ook zelf doen, als bijvoorbeeld haar oordeel niet wordt opgevolgd. Tot nu toe is dit volgens de Commissie (1999) overigens nog niet voorgekomen. Meestal neemt de rechtbank het oordeel van de Commissie als uitgangspunt, maar niet altijd is een rechterlijke uitspraak volledig in overeenstemming met dat oordeel.

In haar laatste jaarverslag (1999) concludeert de Cgb dat de meeste klachten nog steeds gaan over onderscheid op grond van geslacht, en ras/nationaliteit. In ditzelfde jaarverslag vermeldt de commissie ook de uitslag van de eerste wettelijk verplichte evaluatie van de Awgb en van de Cgb, die in 1999 heeft plaatsgevonden. De conclusie was dat de Awgb aan zijn doel beantwoordt: “hij is functioneel is en voorziet duidelijk in een maatschappelijke behoefte” (Cgb 1999).

De Commissie concludeert in de genoemde eerste wettelijke evaluatie dat gelijke behandeling veel breder is dan het terrein dat de Awgb nu bestrijkt. Zeker nu op Europees niveau verdergaande regulering tot stand komt, kan en mag de wetgever in Nederland namelijk niet achterblijven. Verder vindt de Commissie gelijke behandeling het verwarrend dat de Awgb op belangrijke terreinen niet van toepassing is. Burgers zijn bijvoorbeeld bij ongelijke behandeling door de overheid minder beschermd door de Awgb dan bij ongelijke behandeling door particulieren. Zo vallen subsidiebesluiten en vergunningverlening buiten de werking van de Awgb. De Commissie zou willen dat de laagdrempelige voorziening ook meer openstaat voor klachten over ongelijke behandeling door de overheid (Nieuwsbrief 11).

De Algemene wet gelijke behandeling is het resultaat van vele jaren maatschappelijke discussie over directe en indirecte discriminatie vanaf ongeveer het midden van de jaren zeventig. Niet slechts de Awgb is hieruit voortgekomen, in dezelfde periode zijn ook veel wetten gecontroleerd en gecorrigeerd op bepalingen die indirect kunnen leiden tot ongelijke behandeling en onbedoeld onderscheid.

Door de Algemene wet gelijke behandeling en de Commissie gelijke behandeling is het vraagstuk van gelijke behandeling in Nederland institutioneel in een aantal opzichten verder uitgewerkt dan in veel andere West-Europese landen. Hierdoor heeft de Nederlandse wetgever, naast het bestaande rechterlijke systeem, nu ook deels in aanvulling hierop een meer politiek-maatschappelijk beoordelings-systeem geïntroduceerd. Beide systemen zijn gebaseerd op een deels verschillende *institutionele moraal*. Kernpunten bij het rechterlijk systeem zijn de onafhankelijkheid van de rechter, de mogelijkheid van hoger beroep, de regels van bewijsvoering en jurisprudentie. Bij het niet-juridische beoordelingsstelsel van de Cgb gaat het om een aan een maatschappelijk belang gerelateerd beginsel dat door publieke organen en anderen moet worden bewaakt. Dit laatstbedoelde systeem is naar zijn aard primair inhoudelijk of cultureel (een bepaald inhoudelijk beginsel en belang staat immers voorop, de werkwijze is hier deels op afgestemd). Het eerstbedoelde beroep op de formele rechter is primair procedureel. De procedure van afweging staat hierbij voorop, de inhoudelijke afweging hangt daar deels mee samen.

In Amerikaanse politiek-wetenschappelijke kring wordt discussie gevoerd over de voor- en nadelen van de louter rechterlijke afhandeling van geschillen. Dit gebeurt onder verwijzing naar een alternatief, waarbij kwesties zoals die van gelijke behandeling meer uit de juridische sfeer worden gehaald naar die van publieke beginselen, die worden bewaakt via door de overheid ingestelde openbare commissies van onderzoek, advies en bemiddeling. De voorkeur voor maatschappelijk-bestuurlijke systemen van geschilbeslechting bij klachten over discriminatie heeft vooral te maken met de juridisering van kwesties van gelijke behandeling in de VS (vgl. Howard 2001). Juridisering zou allerlei onbedoelde neveneffecten hebben, zoals een toenemende druk op de maatschappij door alle juridische mogelijkheden om ongelijke behandeling aan de kaak te stellen. Van een maatschappelijk in plaats van juridisch stelsel wordt daarentegen een geringere aanzuigende en politiserende werking verwacht. In Nederland is thans geen sprake van een óf-ófkeuze. Het Nederlandse voorbeeld laat juist de complementariteit tussen beide systemen zien: de Commissie gelijke behandeling brengt niet-bindende adviezen uit, voor een bindende beslissing moet men bij de rechter zijn en omgekeerd. Dat wil uiteraard niet zeggen dat het Nederlandse systeem voor eens en altijd vaststaat. Op Europees niveau, waar grondrechten een belangrijke pijler onder de Unie vormen, lijkt namelijk een steeds verdere uitbreiding op te treden van het gelijkheidsrecht. Het Europees Verdrag voor de Rechten van de mens (EVRM) vormt hierbij een belangrijk referentiepunt, evenals de uitspraken over ongelijke behandeling van het Hof van Justitie en het

Europese Hof voor de Rechten van de mens (EHRM). Hieraan kan worden toegevoegd de richtlijn die de Europese Raad op 29 juni 2000 heeft vastgesteld over discriminatie op grond van ras of etnische afstamming (Richtlijn 2000/43/EG). Samen met een andere Europese richtlijn waarin een kader voor gelijke behandeling bij werkgelegenheid en beroep is vastgelegd (2000/78/EG), hanteren zij een ruimere werkingssfeer dan de Awgb; anders dan in Nederland vallen ook wetten in formele zin en besluiten van bestuursorganen eronder. Bovendien maakt de EU geen uitzonderingen voor de andere grondrechten. Sewandono (2001) noemt deze EU-richtlijnen van grote betekenis voor de uitleg en toepassing van de Awgb.

Overigens zouden wellicht ook vanuit het Europese recht vragen kunnen worden gesteld bij de verwachtingen en toekomstplannen van de Commissie gelijke behandeling met betrekking tot de Awgb en haar ambitie zowel een onafhankelijke geschillenbeslechtere te worden als overheidsadviseur ten aanzien van wetten en overheidsbesluiten. Een vraag voor de toekomst kan zijn hoe vanuit Europees-rechtelijke optiek (bijv. artikel 6 van het EVRM verdrag) deze beide rollen zich dan tot elkaar zullen verhouden (het EHRM doet thans een onderzoek naar een dergelijke samenval van functies van wetgevingsadviseur en 'rechter' bij de Raad van State).

Concluderend kan worden gesteld dat in Nederland een verstrengeling dreigt te ontstaan van de bestuurlijke en rechterlijke systemen gericht op vraagstukken van gelijke behandeling. Uit het bovenstaande blijkt dat de institutionele ontwikkeling nog volop gaande is. In een dergelijke dynamische context komt het aan op spelregels die duidelijk zijn en op een eenduidige taakafbakening tussen de betreffende bestuurlijke en rechterlijke systemen. Het doel moet dan ook zijn bij de Europees-rechtelijke dynamiek op dit gebied het systeem overzichtelijk te houden. Een dergelijk rechtsstatelijk thema valt echter buiten het kader van dit rapport.

7.3.3 KOPPELINGSWET

De op 1 juli 1998 in werking getreden Koppelingswet introduceert een koppelingsbeginsel als algemeen principe van het vreemdelingenrecht en het voorzieningenbeleid. Zo wordt een koppeling aangebracht tussen de aanspraken van vreemdelingen op collectieve voorzieningen en het verblijfsrecht van de vreemdeling. Een vreemdeling die niet rechtmatig in Nederland verblijft, kan geen aanspraak maken op collectieve voorzieningen. Het doel van de wet is het voor illegalen onaantrekkelijk te maken in Nederland te blijven door het hen onmogelijk te maken bepaalde uitkeringen en voorzieningen te ontvangen.

De Koppelingswet biedt ook een illustratie van de afweging van aan belangen gerelateerde grondrechten. Enerzijds kan men immers spreken van een basisrecht van gemeenschappen om hun eigen voorzieningen te creëren en te bepalen dat deze alleen gelden voor de eigen rechtsgenoten van die gemeenschappen en tot die gemeenschap toegelaten vreemdelingen, bijvoorbeeld officieel erkende

vluchtelingen. Tegelijkertijd zijn er universele grondrechten waarop iedereen, dus ook vreemdelingen zonder erkende verblijfstatus, een beroep kan doen om toch van zulke voorzieningen gebruik te maken. Zo hebben illegalen op grond van internationale verdragen een recht op rechtshulp, hebben hun kinderen in de leerplichtige leeftijd toegang tot onderwijsvoorzieningen en kunnen bepaalde vormen van medische zorg niet aan hen worden ontzegd.

Dit principiële gegeven ziet men ook terug in de Koppelingswet. Enerzijds verplicht de wet de uitvoerders van landelijke wetten, zoals besturen van scholen, ziekenhuizen, woningcorporaties, en socialezekerheidsinstellingen om illegalen de toegang tot die voorzieningen te weigeren. Zo mogen zij bijvoorbeeld niet deelnemen aan een ziektekostenverzekering. Anderzijds verplicht de wet om zieken te ‘gedogen’ en heeft zij een Stichting Koppeling oftewel een ‘Koppelingsfonds’ in het leven geroepen, waarop artsen en ziekenhuizen een beroep kunnen doen voor vergoeding van medische kosten die, zoals gezegd, op grond van de Koppelingswet niet door illegalen zelf mogen worden betaald (Voogd 2000). Ook kan financiële compensatie worden verkregen via de Beleidsregel dubieuze debiteuren bij het College Tarieven Gezondheidszorg (CTG). Herten et al. (2001) constateren dat er weinig knelpunten zijn bij de financiering van (medische) zorg voor illegalen.

De Koppelingswet is door de wetgever zo opgezet dat autonome instellingen deel worden van een zogenaamd ‘geïntegreerd vreemdelingenbeleid’ (in de termen van dit rapport een geïntegreerde sociale rechtsstaat) in antwoord op de vereisten van een immigratiesamenleving. De toegangsselectie voor de Nederlandse sociale rechtsstaat geschiedt immers niet altijd aan de landsgrenzen, maar vaak direct aan de loketten van uitkeringsinstanties en bij de poorten van arbeidsmarkt, woningmarkt en bij allerlei andere zelfstandige en maatschappelijke instellingen die voorzieningen verschaffen. De Koppelingswet tracht tegenwicht te bieden aan een dergelijke feitelijke situatie. Hierbij heeft de wetgever gekozen voor een manier waarop een actieve rol in het weren van vreemdelingen wordt weggelegd voor uitvoeringsinstellingen (‘de loketten’). Zij moeten daardoor een oorspronkelijke staatsfunctie (die van poortwachter) uitvoeren die niet direct bijdraagt aan hun eigen doelstellingen en soms zelfs ingaat tegen de natuurlijke opstelling van de uitvoeringsinstellingen. Op dit punt heeft de wetgever een groter belang gehecht aan het bereiken van zijn eigen doel – een sluitende aanpak van het vreemdelingenbeleid – dan aan het doel van de instelling om zich geheel te richten op haar eigen, ook vaak in wetten geformuleerde, functie.

Naast de wetgever en de uitvoeringsinstellingen is er ook de rechter. Een aantal illegalen heeft zich met klachten over de toepassing van de wet tot de rechter gewend. De rechter vond in eerste instantie dat deze illegalen inderdaad in hun belangen waren geschaad, belangen die door internationale verdragen worden beschermd. In hoger beroep was de rechter echter van mening dat de overheid bepaalde collectieve belangen mag laten prevaleren boven het individuele belang, in dit geval het belang van de illegaal (Strijers 2001).

Achteraf gezien lijkt het doel van een geïntegreerde sociale rechtsstaat in het licht van een immigratiesamenleving in relatief korte tijd te zijn verwezenlijkt.

De geschiedenis van de Koppelingswet gaat namelijk terug op het regeerakkoord van 1989 – waarin de verklaring was opgenomen dat illegaliteit moest worden tegengegaan – en op de aanbeveling van de Commissie binnenlands vreemdelingentoezicht (commissie-Zeevalking) dat illegaal verblijvende vreemdelingen in beginsel moeten worden uitgesloten van het gebruik van collectieve voorzieningen (Verberk 1998:3) In ruim tien jaar tijd is aldus een geïntegreerd systeem uitgekristalliseerd en in de sociale rechtsstaat verankerd.

Bovendien is uit een tussentijdse rapportage van het WODC uit 1999 inmiddels bekend dat de wet formeel is geïmplementeerd op een reeks van beleidsterreinen en door een grote verscheidenheid aan uitvoerders. De overgang schijnt bovendien zonder al te grote problemen tot stand te zijn gebracht (Etman en Korpel 1999: 5-6).

Deze ontwikkelingen op juridisch en rechtsstatelijk gebied bieden derhalve perspectief voor een immigratiesamenleving, waarvan de pijlers op elkaar zijn afgestemd, waar het gaat om de driehoek immigratie, integratie en sociale rechtsstaat. Weliswaar beperken de aanpassingen zich tot het uitsluiten van illegalen van voorzieningendomeinen, maar op het gebied van de sociale rechtsstaat in verhouding tot de immigratiesamenleving vormt de Koppelingswet wel een eerste en belangrijke hoeksteen. Het voorbeeld van de Koppelingswet laat tevens zien dat het mogelijk is een groot aantal wetten van de sociale rechtsstaat in een relatief korte termijn te herzien in verband met processen van transnationalisering die in paragraaf 7.2 en elders in dit rapport aan de orde zijn gekomen. De ervaringen met de Koppelingswet stemmen ook positief over de mogelijkheden om bij de herijking van de vormgeving van voorzieningen van de sociale rechtsstaat, zoals die de afgelopen jaren telkens plaatsvinden, een *toets* in te bouwen vanuit het perspectief van een immigratiesamenleving.

Ten slotte bieden de ervaringen tot nu toe met de juridische aanpassingen door de Koppelingswet ook meer duidelijkheid over de formele beleidsvrijheid die er in een immigratiesamenleving bestaan voor de ‘zelfstandige’ en maatschappelijke instellingen die belast zijn met uitvoering van publieke functies. Vooral door de uitspraken van de rechter is duidelijk geworden dat het collectieve belang van de handhaving van de Koppelingswet voorgaat, boven de vrijheid van de instellingen om mensen ongeacht hun verblijfstatus tot voorzieningen toe te laten. Er ontstaat in het algemeen meer helderheid over de beleidsvrijheid en over de marges van gedogen in een immigratiesamenleving. Met andere woorden: er is een samenhang tussen een immigratiesamenleving en de noodzaak van het rechtsconform handelen van de instellingen in die samenleving.

In hoeverre zijn de veranderingen al doorgedrongen in de feitelijke handhaving van de wet? De zelfstandige en maatschappelijke instellingen kunnen wel bekend zijn met de wet, maar de vraag blijft of individuele instellingen ook daadwerkelijk gevolg geven aan de wet. Vragen zij bijvoorbeeld naar de verblijfspapieren van

degenen die toegang zoeken tot hun voorzieningen? Veel empirische gegevens zijn hier nog niet over; het WODC voert thans een evaluatieonderzoek uit naar de feitelijke uitvoering van de wet. Wel is uit openbare verklaringen van bijvoorbeeld enkele scholengemeenschappen bekend dat zij er tegenstander van zijn niet-leerplichtige leerlingen te controleren en uit te zetten. Ook hebben kerken en enkele grote steden kort na de invoering van de Koppelingswet verzet aangetekend tegen de wet, evenals de Koninklijke Nederlandse Maatschappij tot bevordering van de Geneeskunst (KNMG) en de Federatie Opvang.

Dit kan erop wijzen dat de decentrale uitvoering van wetten eigen institutionele problemen met zich meebrengt en dat in de toekomst waarschijnlijk meer zal moeten worden geïnvesteerd in de handhaving van de Koppelingswet, mede vanuit het oogpunt van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Voor de uitvoerende instanties moet dan uiteraard wel duidelijk zijn dat de Koppelingswet het sluitstuk vormt van het toelatings- en uitzettingsbeleid. Aan de ene kant geldt dat de Koppelingswet dan goed moet worden gehandhaafd, terwijl aan de andere kant de uitvoering van de Koppelingswet niet in de plaats kan komen van het formele toelatings- en uitzettingsbeleid (zie ook hfdst. 3).

7.4 FACTOREN OP HET NIVEAU VAN HET SOCIALE-INFRASTRUCTUURBELEID

209

Ten slotte wordt in dit hoofdstuk ingegaan op enkele factoren in het beleid ten aanzien van de sociale infrastructuur, namelijk de ‘zwarte en witte scholen’ en de aansluiting van formele voorzieningen bij informele vormen van wederkerigheid.

7.4.1 ZWARTE EN WITTE SCHOLEN

Het aantal concentratiescholen, met een meerderheid van zogenoemde 1.9 leerlingen (d.w.z. leerlingen die bijna dubbel tellen voor de formatievaststelling van de school in kwestie), is in het basisonderwijs de laatste jaren toegenomen. Zo heeft bijna de helft van de basisscholen in de grote steden ten minste 50 procent 1.9 leerlingen, terwijl het aantal ‘zwarte scholen’ in de andere steden ook toeneemt. Het integratiebeleid stelt zich onder meer ten doel de groei van het aantal zwarte scholen tegen te gaan. De belangrijkste reden hiervoor is dat deze scholen over het algemeen minder onderwijsresultaten boeken dan ‘gemengde’ scholen met leerlingen die een zelfde sociaal-economische achtergrond hebben. Dat zwarte scholen over het algemeen slechter presteren, kan komen doordat leerkrachten hun doelen en verwachtingen aanpassen aan het niveau van de leerlingen, doordat de leerlingen zich niet aan elkaar kunnen optrekken, en doordat allochtone leerlingen te weinig geconfronteerd worden met Nederlandse leerlingen en dus ook met de Nederlandse taal. (Dit laatste was bijvoorbeeld de reden waarom vorig jaar Turkse moeders in Deventer hun kinderen collectief van zo’n concentratieschool hebben afgehaald.)

Om de segregatie in zwarte en witte scholen tegen te gaan worden twee strategieën gevolgd, namelijk verplichte spreiding en achterstandenbeleid. Van der Meulen (2001) heeft onlangs onderzocht of een verplicht spreidingsbeleid juridisch aanvaardbaar is. Hij kwam tot de conclusie dat dit niet het geval is, onder andere omdat dit in strijd is met de Wet Primair Onderwijs en de Algemene wet gelijke behandeling, en op internationaal niveau met het Internationaal Verdrag inzake uitbanning van elke vorm van rassendiscriminatie en met het EG recht. Vooral het basisbeginsel dat aan het Nederlandse bestel ten grondslag ligt, namelijk de vrijheid van schoolkeuze, verzet zich tegen een verplichte spreiding. Deze keuzevrijheid wordt vooral ook gegarandeerd door de grondwettelijke garanties voor een pluriform onderwijsaanbod.

Nu kan worden gesteld dat het recht zich weliswaar verzet tegen verplichte spreiding, maar zich uiteindelijk wel neerlegt bij de feiten, bijvoorbeeld onder de druk van omstandigheden of om kritiek en interventies voor te zijn. In de praktijk kan immers zo worden omgegaan met de selectieregels dat de scherpe kantjes van de segregatie tussen witte en zwarte scholen worden afgevlind. Weliswaar mogen bijzondere scholen leerlingen weigeren op levensbeschouwelijke gronden, maar doen zij dat ook? Bijzondere scholen op confessionele grondslag (met uitzondering van scholen op streng religieuze grondslag, zoals scholen met de Bijbel) lijken vaak een open toelatingsbeleid te voeren. Ook blijkt dat in de stadswijken met veel allochtonen het percentage allochtonen in bijzondere scholen weliswaar procenten lager uitvalt dan in openbare scholen, maar dat de verschillen in samenstelling tussen bijzondere en openbare scholen in concentratiewijken in het niet valt bij de verschillen tussen scholen in zwarte en witte wijken. “De etnische samenstelling van scholen is in belangrijke mate afhankelijk van factoren buiten het onderwijs, bijvoorbeeld de sociaal-economische positie van allochtone groeperingen, de fysieke concentratie (in wijken) in de grote steden en de demografisch samenstelling van etnische bevolkingsgroepen” (Hand II 1999-2000: 61, aangehaald door Van der Meulen 2001: 46).

Bij de laatste grondwetswijziging is na langdurige discussie besloten artikel 23 over de onderwijsvrijheid ongemoeid te laten. Dit besluit vond plaats in 1983, dus voorafgaand aan de nieuwe migratieproblematiek, die vanaf ongeveer 1985 vrijwel permanent op de maatschappelijke en politieke agenda staat. Nu de omstandigheden zijn gewijzigd, lijkt in de praktijk op den duur niet te ontkomen aan een hernieuwde principiële discussie over de legitimiteit van voorwaarden van toegang tot leerplichtig onderwijs.

Dit laat onverlet dat de overheid ook nu al tracht de scherpe kanten van de identiteitskwesatie af te halen. Te denken valt aan maatregelen die zijn genomen of voorbereid, waardoor nieuwe groepen die niet tot de ‘kleur’ van de school behoren, in het bijzonder onderwijs meer rechten krijgen; zo is er een gegarandeerd recht op toegang tot de medezeggenschapsraad van de school en het recht in die raad mee te beslissen over de identiteit van de school. Ook valt te denken aan het advies van de Onderwijsraad uit 1996, waarin hij bepleit om scholen slechts op

basis van het getalscriterium op te nemen in het landelijke plan van scholen (basis voor financiering) en niet omdat die van een tevoren bepaalde levensbeschouwelijke richting is.

Mentink (1995) geeft in een historisch overzicht aan dat de uitleg van art. 23 Gw door de tijd heen veel mogelijkheden tot verruiming heeft geboden. Hij laat ook zien dat door de maatschappelijke ontwikkelingen telkens nieuwe vragen worden toegevoegd aan de bestaande vragen over het recht op onderwijs. Nu zouden dit de vragen kunnen zijn of scholen straks helemaal geen grens meer mogen stellen bij de toelating. Of mogen bijzondere én openbare scholen straks formeel leerlingen weigeren als zij hierdoor aantoonbaar eenzijdig van samenstelling worden?

Onderwijsachterstandenbeleid

Op basis van het voorgaande kan worden geconcludeerd dat de marges om segregatie naar etniciteit tegen te gaan, beperkt zijn. Dit geldt niet slechts voor het instrument van de verplichte spreiding, maar ook voor het instrument dat juridisch beter aanvaardbaar is, te weten het onderwijsachterstandenbeleid. Via dit beleid worden aan concentratiescholen extra middelen ter beschikking gesteld, met name door de al aangehaalde gewichtenregeling, waarbij allochtone leerlingen voor de formatievaststelling bijna twee keer zo zwaar (1.9) wegen als autochtone kinderen. Deze gewichtenregeling is wel de duurste voorziening (circa een half miljard gulden), maar niet het enige onderdeel van het onderwijsachterstandenbeleid. Hiernaast is er namelijk nog het gemeentelijk achterstandenbeleid en zijn er verschillende ‘fondsen’: voor het oplossen van arbeidsmarktproblemen op zwarte scholen, voor projectactiviteiten en voor de vroeg- en voorschoolse educatie.

Er zijn de afgelopen jaren verschillende onderzoeken gedaan naar de effectiviteit van het onderwijsachterstandenbeleid. Een van de meest omvattende onderzoeken was van de Algemene Rekenkamer. Deze kwam tot de conclusie dat waar informatie een beeld geeft van de resultaten van dit beleid “er geen blijvende resultaten zijn geboekt” (2001:87). Eerdere onderzoeken waren ook al tot soortgelijke teleurstellende bevindingen gekomen.

Decentralisatie

Het beeld dat uit bovenstaande oprijst, is dat van marges van integratiebeleid. De overheid kan minder dan soms wordt gedacht. De vraag is of het bij deze constatering moet blijven. Hangen de marges samen met de inrichting van het beleid? Is dit beleid wellicht te centralistisch en belet het differentiatie op lokale schaal? Wil men dit anders, dan moeten bijvoorbeeld de gemeenten meer middelen krijgen om zelf het onderwijsbeleid te bepalen.

Een dergelijke bestuurlijke decentralisatie van beleid naar gemeenten is in 1997 en 1998 doorgevoerd. Ook de effecten van dit beleid zijn onlangs onderzocht. Nyfer (2001:), het instituut dat dit onderzoek heeft uitgevoerd, concludeert dat “de gegevens niet wijzen op toenemende verschillen tussen scholen.”

Achteraf gezien, zo concludeert Nyfer, lijkt te weinig rekening te zijn gehouden met verschillen in uitgangspositie tussen gemeenten – sommige gemeenten moesten nog een geheel eigen apparaat voor coördinatie van onderwijsbeleid opbouwen – en hebben gemeenten mogelijk te veel zekerheid gezocht in standaardmodellen van andere gemeenten, waardoor “maatwerk niet uit de verf kwam” (2001:62).

In dit verband kan ook worden verwezen naar een analyse die Van der Zwan (2001: 140-141) onlangs maakte van het lokale achterstandenbeleid. Hij wijst er hierbij dat een eigen leer- en aanpassingsvermogen van de instellingen van onderwijs wordt ontmoedigd. Zijns inziens hebben de speciale subsidies aan achterstandsscholen in het kader van het (gedecentraliseerde) achterstandenbeleid perverse effecten. Op basis van onderzoek van de Rotterdamse situatie merkt hij op dat de toewijzing van extra middelen namelijk kan worden beïnvloed door handigheid en beeldvorming van de schoolleiders. Bovendien worden deze ertoe aangezet hun aandacht te richten op de overheidsomgeving en hun rol te zoeken in het verkeer met het beleid, in plaats van in de zorg voor het onderwijs zelf. Ten slotte wordt het scholen zo te gemakkelijk gemaakt om hun vaste punt te nemen in overheidsrichtlijnen, wordt het organisatieleerproces op lokaal niveau ontmoedigd, kan outputgerichtheid te veel een doel in zichzelf worden (omdat zij daarop worden afgerekend) en worden scholen ertoe gebracht hun functies te verbreden, terwijl zij volgens Van der Zwan juist meer zouden moeten worden gehouden aan hun kerntaken; in het belang van hun allochtone leerlingen.

Van der Zwan pleit ervoor scholen zelf verantwoordelijk te maken voor de bewaking van hun kwaliteit en voorts voor de signatuur van de school, datgene waarmee een concrete school zich kan onderscheiden van een andere school en waarop die school graag wordt aangesproken, bijvoorbeeld de cultuur en traditie van de school, het netwerk van de school, de inzet en kwaliteit van leerkrachten en de leermethodes. Ouders blijken vaak ook veel waarde te hechten aan de signatuur en reputatie en laten dit gegeven soms zwaarder laten wegen dan de openbare Cito-scores.

Overigens kan onvoldoende aandacht voor kwaliteit op het niveau van een individuele school ook worden uitgelokt door schaalvergroting en fusie. Een aanwijzing hiervoor is dat volgens de Onderwijsinspectie (2001) de zorg voor de kwaliteit in het lager beroepsonderwijs niet optimaal is. Juist in die sector hebben zich, zoals bekend, veel fusies en concentraties voorgedaan.

Om scholen in staat te stellen zelf de condities van hun succes te beïnvloeden, zouden zij ook de arbeidsvoorwaarden van hun medewerkers moeten kunnen verbeteren, aldus Van der Meulen en anderen. De achterliggende gedachte hierbij is dat achterstandsscholen meer in staat moeten worden gesteld de beste leerkrachten aan te trekken. Nu worden deze te vaak weggevoerd door witte scholen in de buitenwijken, waar de ouders hogere bijdragen betalen. Door de kwaliteit van het onderwijs te verhogen zou de achterstandsschool ook weer aantrekkelijker

kunnen worden voor witte leerlingen, en zou aldus tegenwicht ontstaan tegen de huidige toename van zwarte scholen.

Het huidige gecentraliseerde en uniforme arbeidsvoorwaardenoverleg voor de onderwijssector laat een dergelijke differentiatie echter niet toe.

7.4.2 AANSLUITING VAN FORMELE EN INFORMELE SYSTEMEN VAN WEDERKERIGHEID

Een traditioneel onderdeel van het integratiebeleid is het beleid ten aanzien van specifieke ‘doelgroepen’, waaronder met name immigranten. Penninx en Schrover (2001) laten op basis van historisch onderzoek zien dat zolang zich in Nederland nieuwe groepen van migranten hebben gevestigd, de overheid de verhoudingen met deze groepen heeft willen regelen. Hierbij heeft zij vaak ook gebruik gemaakt van de voorzieningen van de groepen zelf of van derden, zoals de kerken en vrijwillige associaties. Het thema van de verhouding tussen overheidsregulering en zelfregulering in de eigen groep, tussen formele voorzieningen en groepsnetwerken, is kortom reeds lange tijd een vast onderdeel van het binnenlands bestuur.

Vooraf onder nieuwkomers en allochtonen nemen deze informele netwerken een belangrijke plaats in; zij werken bij de toegang tot de arbeidsmarkt, de woningmarkt en het onderling hulpbetoon. Het ene soort systeem kan het andere aanvullen. Waar formele systemen tekortschieten, kunnen informele systemen compensatie bieden en andersom. Het lokaal welzijnswerk, het buurt- en opbouwwerk en de stadsvernieuwing zitten traditioneel op het grensvlak van beide soorten systemen. Dit geldt ook voor wat in bepaald opzicht een koepel is van genoemde werksoorten, de nationale ‘coördinatie integratiebeleid minderheden’ onder verantwoordelijkheid van de Minister voor Grote Steden en Integratiebeleid.

Deze aansluiting tussen formele systemen en informele netwerken is een van de belangrijkste, maar tevens lastigste onderdelen van het integratiebeleid. In het wetenschappelijk onderzoek krijgt de aansluitingsproblematiek relatief weinig aandacht, zoals Komter en anderen onlangs nog constateerden (2000). De WRR (1996) heeft overigens al eerder aandacht gevraagd voor deze aansluitingsproblematiek. Hierbij wees hij op het belang dat informele netwerken en vermogens geformaliseerd worden. De raad duidde dit toen aan met ‘emancipatie van talent’ en ‘empowerment’. Het werd daar gepresenteerd als de keerzijde van de ‘emancipatie van arbeid’, dat wil zeggen het binnen de kring van arbeid halen van welzijnsfuncties en zorgactiviteiten (vgl. Arbo-wet, zorgverlof). In het integratiebeleid van de Minister voor Integratiebeleid gaat het om deze mengvormen.

Naar zijn aard gaat het bedoelde integratiebeleid over de aansluiting van formele en informele systemen van solidariteit. Hoeveel moet men gaan met formalisering van informele vormen van organisatie? Wanneer moet de overheid interveniëren en wanneer niet? Enerzijds is er het gevaar van verbestuurlijking/bureacratiesering,

waardoor private actoren zelf geen initiatieven meer hoeven nemen en niet eerst zelf problemen hoeven oplossen (toen de overheid in de jaren zeventig verenigingen en stichtingen voor welzijn volledig ging subsidiëren, vertrok dan ook een deel van de leden). Anderzijds is er het gevaar dat patstellingen tussen particulieren blijven voortbestaan, waardoor er geen initiatieven tot stand komen en dus niet wordt voorzien in bepaalde maatschappelijke behoeften. Het gaat hier, kortom, steeds om kwesties van maatvoering en om belangenafwegingen in concrete situaties. Hierbij dient gewaakt te worden tegen bureaucrativering. Het lijkt er soms namelijk op dat naarmate de ruimte tussen de inhoudelijke pretenties van het beleid en de mogelijkheden tot sturing van de uitvoering groter is, de kans toeneemt dat zich op het tussengebied processen van bureaucrativering voordoen.

Het gaat bij het integratie- en grote stedenbeleid niet slechts om verhoudingen tussen formele en informele systemen, maar ook om die tussen private en publieke initiatieven. Bedacht moet worden dat het specifieke integratiebeleid vanaf de negentiende eeuw in een traditie staat van wijkgerichte interventies door de overheid en andere subsidiepartijen. Ook particuliere fondsen, loterijen en kerken zijn namelijk vanouds op dit terrein actief. Het bedrijfsleven wordt thans weer een actiever deelnemer op dit gebied, door bijvoorbeeld tijdelijk personeel uit te lenen ten behoeve van het onderwijs aan scholen, door subsidies aan taalprogramma's en culturele voorzieningen, door reïntegratieprojecten, of door bedrijvigheid in oude buurten te stimuleren. In de VS en Canada worden dit soort directe bijdragen van het bedrijfsleven aan het algemeen belang overigens actief gestimuleerd, in overheidscontracten met bedrijven vastgelegd en met fiscale vrijstellingen beloofd. Het voordeel van een dergelijke methode is dat het bedrijfsleven directer betrokken raakt bij de handhaving van voorzieningen en sociale infrastructuur, waarbij subsidiëring door de ene partij wijst op erkenning, hetgeen medesubsiëring door andere partijen vergemakkelijkt.

Ten slotte komt het specifieke integratiebeleid niet in de plaats van algemene voorzieningen, maar vult het deze aan. Het gaat hierbij om 'street corner work', om buurtwerk en diaconie, niet om vaste rechten op voorzieningen ('entitlements'). Het specifieke integratiebeleid kan de werking van de algemene voorzieningen en sociale verzekeringen dan ook niet vervangen. Het zou dan niet alleen bezwijken onder de last van claims op uitkeringen, het zou ook anderszins van karakter veranderen. De algemene voorzieningen nemen een deel van de maatschappelijke onzekerheid weg en bieden een historisch gegroeid en in grondrechten verankerd interventiekader (een trampoline ook, waarop men elke keer kan terugspringen als het moet, een systeem waardoor fricties op de arbeidsmarkt kunnen worden opgevangen). De algemene voorzieningen zijn dus ook een functioneel bestanddeel van de welvaartsstaat. Het hier bedoelde integratiebeleid minderheden is specifiek, ad hoc, minder juridisch (geen vaste rechten, soms eerder aanvullende 'gunsten', vergelijk ook de verwantschap met de Bijzondere Bijstand als aanvulling op de Algemene Bijstand), spontaner en vooral gericht op de opvang van specifieke groepen. Daarin ligt ook zijn bijdrage aan integratie en 'insluiting' van allochtonen en nieuwkomers.

Besluit

De focus bij het onderzoek van factoren in de interacties tussen nieuwkomers en gevestigden is in deze paragraaf verlegd van een empirische vraag naar een meer toekomstgerichte en normatieve vraag met betrekking tot de factoren waarnaar de aandacht op het niveau van sturing zou kunnen uitgaan om bepaalde onderwerpen van het integratiebeleid beter te reguleren. De belangrijkste factor is de kwaliteitszorg. Hierbij gaat het vooral om een meer procedurele benadering van kwaliteitszorg in het onderwijs, uitgaande van beginselen van behoorlijk onderwijs, waaromheen zich 'jurisprudentie' kan ontwikkelen (Mertens 2001: 30). Ook werd het belang onderstreept van kennis als inputfactor voor verbeteringen op het uitvoerende niveau, en de inbedding van de school in het geheel van relaties met anderen (personen en instellingen) die direct belang hebben bij de opbrengsten van de school. Ditzelfde soort conclusie kan ook worden getrokken voor het integratiebeleid minderheden. De feitelijke inbedding van initiatieven bevindt zich op lokale schaal en dat is de feitelijke basis van dit integratiebeleid.

In het vorige hoofdstuk werden de mogelijkheden van coördinatie van het integratiebeleid gerelativeerd. Alleen al het feit dat de inhoudelijke bevoegdheden voor voorzieningen in handen zijn van verscheidene ministers beperkt de mogelijkheden voor coördinatie vanuit een centraal punt. Bij het integratiebeleid werd voorts opgemerkt dat het primair om lokale werksoorten gaat, die bovendien vaak nog in een publiek-private verhouding worden gerealiseerd. Omdat het beleid primair lokaal is, ligt het voor de hand in het lokale beleid expliciet rekening te houden met lokale verschillen en praktijken.

In de behoefte aan kennis en vergelijkingen kan het beste op centraal niveau worden voorzien. Gemeenten zouden aan de hand van die kennis moeten kunnen zien met welke gemeenten zij overeenkomsten en verschillen hebben en welke – ook buitenlandse – 'best practices', voor hen navolging verdienen.

7.5 SAMENVATTING EN CONCLUSIES

Dit hoofdstuk behandelt de ontvangende samenleving als sociale rechtsstaat, dat wil zeggen de laatste pijler in de samenhang tussen immigratie, integratie en sociale rechtsstaat. Van de drie in hoofdstuk 1 genoemde beginselen als uitgangspunt kreeg het ontmoetingsbeginsel hierbij bijzondere aandacht. Op basis hiervan werden in dit hoofdstuk enkele factoren geanalyseerd, verdeeld over twee niveaus, ten eerste dat van de maatschappelijke en vervolgens dat van politiek-juridische systemen. Ten slotte werd ingegaan op enkele beleidsfactoren.

Bij de selectie van te behandelen gebieden is gekozen voor de centrale terreinen van de sociale rechtsstaat. Het gaat om terreinen zoals arbeid, wonen of huisvesting en onderwijs, die behalve door de klassieke grondrechten ook worden bestreken door sociale grondrechten. Voorts is ingegaan op de voor een sociale rechtsstaat typerende wetten, zoals de Koppelingswet en de Algemene wet gelijke behandeling.

Bij de *maatschappelijke systemen* werd ingegaan op de in- en uitsluitingmechanismen. Op dit punt werd geconcludeerd dat er in de sferen van arbeid, huisvesting en vrije tijd sprake is van hybride processen van in- en uitsluiting. In plaats van de dichotomie van in- en uitsluiting die vaak door onderzoek wordt gesuggereerd, blijken er allerlei overgangen en tussenvormen te zijn. Uitsluiting kan ook tijdelijk zijn. Hierbij werd tevens het belang van de media, met name televisie, naar voren gebracht. Door de mogelijkheden tot identificatie en aanbod van rolmodellen spelen succesvolle allochtonen op de televisie een belangrijke rol bij de interactie tussen allochtonen en autochtonen. Over een langere periode kan dit eraan bijdragen dat veranderingen in de samenleving aanvaard en genormaliseerd worden.

Wat betreft 'zelfuitsluiting' door allochtonen ingevolge het bestaan van eigen kringen, werd geconcludeerd dat deze vaak minder absoluut is dan wel wordt gedacht. Door de veelheid van sferen waarin allochtonen en autochtonen met elkaar verkeren, zijn de overgangen tussen zelfuitsluiting door eigen groepsvorming en niet-zelfuitsluiting namelijk nogal fluïde. De benadering van zelfuitsluiting in termen van het verzuilingsparadigma lijkt vooralsnog weinig bij te dragen aan de verheldering van het inzicht.

Ten aanzien van de *politiek-juridische systemen* werd gewezen op het belang van het proces van naturalisatie van allochtonen, en het belang van bindingen en loyaliteiten vooral ook op het niveau van de rechtsstaat. De rechtsstaat plaatst de interacties in een gemeenschappelijk juridisch kader van met name grondrechten, en maakt het eenvoudiger om elkaar aan te spreken op rechten en plichten. In dit verband werd ingegaan op het vraagstuk van de dubbele nationaliteit. Benadrukt werd dat deelname aan de Nederlandse samenleving een gelijktijdige oriëntatie op andere – transnationale – gemeenschappen en lokale gemeenschappen steeds minder lijkt uit te sluiten. Daarom werd geconcludeerd dat de wettelijke praktijk – die tot nu toe met vallen en opstaan is gehanteerd – dat dubbele nationaliteiten worden aanvaard in naturalisatieprocedures, rekening houdt met het feit dat althans een deel van de migranten er meervoudige loyaliteiten op na kan houden, waaronder die aan de Nederlandse samenleving en haar instituties. In zijn rapport *Allochtonenbeleid* uit 1989 liet de raad de argumenten voor aanvaarding van de dubbele nationaliteit zwaarder wegen dan de argumenten ertegen. Het perspectief van de immigratiesamenleving vormt zeker geen aanleiding om deze afweging thans anders te laten uitvallen, integendeel.

Tevens werd ingegaan op systemen van gelijke behandeling. Met name van het Europees recht gaat er een druk uit de rechten op gelijke behandeling uit te breiden tot onder meer ook de overheidssfeer. Voegt men hierbij de al bestaande plannen dat de Commissie gelijke behandeling zich ook als wetgevingsadviseur opwerpt, dan dreigt een vermenging van adviserende en rechtsprekende functies die problematisch kan worden.

Over de Koppelingswet werd geconcludeerd dat met de juridische implementatie van deze wet een belangrijke hoeksteen is gelegd voor een geïntegreerde sociale

rechtsstaat in verband met de immigratiesamenleving, en dit bovendien in een relatief korte tijdsbestek. Dit juridische voorbeeld laat tevens zien dat het mogelijk is een groot aantal wetten van de sociale rechtsstaat in een relatief korte termijn te herzien in verband met processen van immigratie en transnationalisering. Hierbij werd er de aandacht op gevestigd dat het vanuit het perspectief van een immigratiesamenleving mogelijk is om bij de herijking van de vormgeving van de voorzieningen van de sociale rechtsstaat, een formele toets in te bouwen.

Verder werd naar aanleiding van de invoering van de Koppelingswet geconstateerd dat de marges van de eigen beleidsvrijheid van uitvoerende instellingen er niet zijn of dat zij, zoals in het geval van toelating van illegalen tot het leerplichtig onderwijs, erg beperkt en strikt zijn omschreven. Er zijn aanwijzingen dat de Koppelingswet in de feitelijke uitvoeringspraktijk niet altijd even strikt wordt nageleefd; meer zekerheid hieromtrent ontstaat echter pas na de uitslag van het evaluatieonderzoek door het WODC.

Ten slotte is ingegaan op enkele *beleidsfactoren* op het gebied van de sociale infrastructuur. Er werd op gewezen dat het belangrijk is de groei van zwarte scholen tegen te gaan, maar ook werd gewezen op de complicaties die hierbij bestaan. Aandacht werd gevraagd voor nieuwe organisatiekundige inzichten om het onderwijs te verbeteren, uitgaande van:

- a een procedurele benadering van kwaliteit;
- b het belang van kennis van bijvoorbeeld institutionele verschillen en aanpassingsprocessen als bron voor verbetering; en
- c de inbedding van onderwijsprocessen in de omgeving en in relaties met degenen die direct belang hebben bij het geboden onderwijs.

In dit hoofdstuk is gewezen op de institutionele veelzijdigheid aan de kant van Nederland als ontvangende samenleving. Zo is gewezen op de dubbele gelaagdheid van de Nederlandse rechtsstaat, met enerzijds centrale wetten en anderzijds zelfstandige en maatschappelijke instellingen, waarbinnen die wetten moeten worden gehandhaafd. Recente institutionele ontwikkelingen zoals decentralisatie van overheidstaken bevestigen en versterken nog eens deze dubbele gelaagdheid. Nieuwkomers en allochtonen ontmoeten de Nederlandse samenleving vooral op decentraal, lokaal niveau. In dit verband wordt gewezen op de sociale competenties die dit vraagt in het omgaan met regels en instellingen. Voor de inburgering van nieuwkomers vormen deze competenties een belangrijke factor.

NOTEN

- ¹ Gowricharn (2001) heeft voor de raad ten behoeve van deze paragraaf een overzicht gemaakt van in- en uitsluiting in Nederland. Deze is afzonderlijk gepubliceerd in de serie Werkdocumenten van de raad. In deze paragraaf over uitsluiting is voor aanzienlijk deel uit dit werk voorde raad geput.
- ² In een studie over burgerschap van enige jaren geleden vroeg Hofstee zich af of de balans in het leerplichtig onderwijs niet te ver was doorgelagen in de richting van de leerling als consument van onderwijsproducten en/of als producent van zijn eigen leerprestaties en of die balans in de huidige samenleving niet enigszins moest worden hersteld door meer nadruk in het onderwijs op het 'aanleren' van gemeenschappelijke burgerlijke deugden en maatschappelijke competenties (Hofstee 1992).

8 NEDERLAND ALS IMMIGRATIESAMENLEVING

8.1 INLEIDING

Dit rapport gaat over de gevolgen van aanhoudende migratie en de hieruit voortvloeiende diversiteit voor het Nederlandse toelatings- en integratiebeleid en voor de inrichting van de Nederlandse samenleving. Deze problematiek is in de voorgaande hoofdstukken op twee niveaus uitgewerkt:

- het *feitelijk niveau* van ontwikkelingen ten aanzien van de immigratie, de participatie van de nieuwe Nederlandse ingezetenen en de gevolgen voor de Nederlandse sociale rechtsstaat;
- het *niveau van de keuzes* in politiek en beleid die consequenties hebben voor het feitelijk niveau.

Deze keuzes betreffen respectievelijk het *toelatingsbeleid*, het *integratiebeleid*, en de *organisatie van de sociale rechtsstaat*. In dit slothoofdstuk ligt de nadruk op de onderlinge samenhang op beleidsniveau.

Dit rapport neemt als gegeven dat de immigratiedruk hoog zal blijven en dat immigratie dus een aanzienlijke betekenis zal behouden. De factoren die Nederland aantrekkelijk maken voor migranten, blijven immers bestaan. Naar de mening van de raad volgt hieruit dat het beleid gebaseerd wordt op de gedachte van een *immigratiesamenleving*. Gepoogd moet worden de immigratie zo positief mogelijk te laten uitpakken, voor zowel de Nederlandse samenleving als voor de nieuwkomers zelf. Hierbij kan worden uitgegaan van de drie in hoofdstuk 1 genoemde beginselen van participatie, eigen verantwoordelijkheid en ontmoeting. Zij houden in dat:

- immigranten en hun nakomelingen meedoen en bijdragen aan de Nederlandse samenleving. Dit vereist in het bijzonder participatie in arbeid en onderwijs en in de relevante Nederlandse instituties;
- bij het realiseren van deze participatie een beroep wordt gedaan op de eigen en individuele verantwoordelijkheid van immigranten en hun nakomelingen;
- de maatschappelijke participatie niet beperkt blijft tot gescheiden segmenten van de samenleving.

Het proces van immigratie en de gevolgen hiervan manifesteren zich op verschillende beleidsniveaus. Bij het vinden van oplossingsrichtingen is het dus noodzakelijk het geëigende beleidsniveau (*locus of policy*) te bepalen. Hierbij gaat het om de optimale taakverdeling tussen nationaal en lokaal niveau, mede in het kader van (overeenkomsten op) internationaal niveau.

In een immigratiesamenleving moeten keuzes worden gemaakt die te maken hebben met de beoogde omvang van immigratie, in het licht van het absorptievermogen van de samenleving en de mogelijkheden van nieuwkomers om naar behoren in die samenleving te participeren. De grenzen van immigratie staan niet bij voorbaat vast. Kenmerk van een immigratiesamenleving is juist dat *steeds* moet worden beoordeeld – in een nationale en internationale context – wie wel en wie niet wordt toegelaten tot de Nederlandse samenleving, met alle rechten en plichten die hierbij

horen. Voor toegelaten nieuwkomers betekent dit dat zij voornoemde beginselen aanvaarden, en dus bereid zijn in de Nederlandse samenleving te participeren en te investeren in zelfstandigheid en zelfredzaamheid. Voor de Nederlandse samenleving betekent dit dat zij de participatie van immigranten bevordert – investeert in hun ‘toerusting’ en ook in de toegankelijkheid van Nederlandse instituties –, hun eigen verantwoordelijkheid bevordert, ontmoeting en confrontatie stimuleert en culturele diversiteit respecteert en accepteert.

In een immigratiesamenleving is er sprake van meervoudige bindingen en loyaliteiten. ‘Hier wonen’ en ‘van hier zijn’ vallen niet zonder meer samen. Voor velen die in Nederland zijn gaan wonen, kan dit betekenen dat zij zich thuis voelen op meer dan één plaats. Voor anderen dat zij zich nergens thuis voelen.

Botsingen tussen uiteenlopende opvattingen, soms zelf tussen grondrechten, zullen zich in een immigratiesamenleving wellicht vaker voordoen en scherper van toon worden dan voorheen. Een beleid dat hieraan voorbij gaat, conflicten sust zonder ze op te lossen of schadelijke conflicten gedooft, miskent het belang en de waarde die maatschappelijke opvattingen kunnen hebben voor de betrokkenen, of dit nu Nederlanders zijn of buitenlanders. De prijs van een immigratiesamenleving is dat de Nederlandse gedoogcultuur in een aantal gevallen plaats zal moeten maken voor duidelijkheid. Nieuwkomers kunnen anders niet weten wat de institutionele en morele grenzen van de Nederlandse samenleving zijn en wat hier passend en aanvaardbaar is.

De immigratiesamenleving heeft op een aantal terreinen een gedifferentieerd of zelfs gefragmenteerd karakter. Homogenisering, door algehele culturele aanpassing van groepen nieuwkomers, wordt niet verlangd. Min of meer autonome culturen kunnen zelfs een interessante verrijking brengen. Wel is het nodig maatschappelijke segregatie en hieruit voortvloeiende marginalisering te voorkomen. In dit licht is het beter in het overheidsbeleid vast te houden aan een algemene en probleemgerichte aanpak. Slechts in concrete en specifieke situaties op het lokale niveau en daar waar het een bijdrage levert aan een oplossing, kan een groepsgebonden benadering uitkomst bieden. In een immigratiesamenleving past aan overheidszijde slechts kortstondige aandacht voor herkomst, etniciteit, migratiegeschiedenis enzovoort. Na toelating dient al gauw de nadruk komen liggen op de participatie en de zelfredzaamheid van individuen. Het feit dat de nieuwkomers deel gaan uitmaken van de Nederlandse samenleving, waarin hun individuele mogelijkheden benut kunnen en moeten worden, dient richting te geven aan het beleid.

Het perspectief ‘Nederland immigratiesamenleving’ heeft aldus gevolgen voor de wijze waarop het immigratie- en het integratiebeleid worden gevoerd en stelt eisen aan de inrichting en de werking van de Nederlandse sociale rechtsstaat. Deze drie pijlers komen nu achtereenvolgens nog eens aan de orde.

8.2 IMMIGRATIE EN HET TOELATINGSBELEID

8.2.1 NEDERLAND HOUDT EEN HOOG IMMIGRATIECIJFER

De betekenis van nationale grenzen neemt af. Het verschijnsel van de technisch en economisch aangedreven mondialisering geeft de activiteiten van overheden, veel bedrijven en maatschappelijke organisaties steeds sterker een grensoverschrijdend karakter. Ook voor individuen is deelname aan internationale activiteiten – bijvoorbeeld dankzij internet – veel gewoner geworden. Hiernaast relateert in Europa de verdere ontwikkeling van de Europese Unie als supranationale rechtsgemeenschap de betekenis van nationale grenzen, hetgeen mede leidt tot verdere internationalisering van welhaast alle beleidsdomeinen. Naast, en ten dele als reactie op, deze bewegingen is er echter ook sprake van identificatie met nationale verbanden. Met name op sociaal-cultureel terrein worden soms bindingen en identiteiten op het lokale en regionale niveau ontwikkeld en gekoesterd. Mondialisering/internationalisering en lokalisering gaan zo hand in hand.

Mede dankzij het voorwaardenscheppend overheidsbeleid van de afgelopen jaren, mag ervan worden uitgegaan dat Nederland zijn reputatie als aantrekkelijk vestigingsland voorlopig zal blijven houden. Om economisch, wetenschappelijk en cultureel een rol in de wereld te kunnen spelen, is dit uiteraard van groot belang. Deze aantrekkingskracht van Nederland voor internationale bedrijvigheid heeft echter ook gevolgen op het gebied van de immigratie. Dit geldt niet alleen ten aanzien van degenen van wie men de zichtbare economische bijdrage aan de samenleving verwelkomt, maar ook voor anderen die vooralsnog geen bijdrage kunnen leveren, maar die willen ontsnappen aan armoede of politieke instabiliteit.

Nederland zal, naar verwachting, dus een hoge immigratie houden. Ondanks een restrictief toelatingsbeleid, dat er al is, zal de aantrekkingskracht toch zo groot blijven dat aan immigratiedruk nooit volledig weerstand kan worden geboden. Hiermee wordt immigratie in toenemende mate van betekenis voor de bevolkingsomvang. Recente CBS-prognoses voorzien over de periode tot 2050 een stabilisering van de bevolkingsomvang op 18 miljoen. Hierbij gaat het CBS uit van een geleidelijk dalend migratiesaldo van ongeveer 50.000 naar 30.000, als gevolg van een toenemende emigratie uit Nederland. Deze schattingen zijn echter met veel onzekerheid omgeven. Zouden de onderliggende aannames geen werkelijkheid worden, dan kunnen de cijfers (veel) hoger uitpakken. Wel kan veilig worden aangenomen dat het patroon van toenemende culturele diversiteit in Nederland zal aanhouden.

In de analyse van immigratie zijn in dit rapport drie categorieën onderscheiden, namelijk:

- asielmigranten;
- immigranten op basis van gezinshereniging en gezinsvorming;
- arbeidsmigranten.

Voor elk van deze categorieën zijn eigen oplossingsrichtingen aan de orde.

8.2.2 ASIELMIGRATIE

De raad onderkent het belang van het beleid dat op dit terrein reeds wordt gevoerd en het feit dat het asielvraagstuk bij uitstek onderwerp is van beleid op het internationale niveau en op het Europese niveau in het bijzonder. Gegeven de verstrengeling tussen immigratie, participatie en de arrangementen van de sociale rechtsstaat, pleit de raad ervoor het restrictief toelatingsbeleid voort te zetten, maar tevens het uitzettingsbeleid, waarvan de uitvoering ook thuishoort op het nationaal niveau, te verscherpen. Hiernaast adviseert de raad de mogelijkheden van werk en onderwijs te vergroten voor al degenen die in afwachting zijn van een beslissing over hun toelating. Degenen die uiteindelijk worden toegelaten, kunnen dan sneller inburgeren; de anderen kunnen de opgedane kennis en ervaring elders inzetten.

Asiel als onderdeel van internationaal beleid

Het Nederlandse beleid richt zich – wat betreft aandacht, menskracht en geld – nu vooral op het moment van aankomst in Nederland en daaruit volgende procedures. Voor een effectief beleid is het noodzakelijk *eerder* in de keten invloed uit te oefenen en de keten ook te vervolmaken. Het begin van de keten kan worden beïnvloed door het asielvraagstuk een onderdeel te laten zijn van het internationale (buitenlands, ontwikkelings- en buitenlands-economisch) beleid. Dit betekent meer investeringen in de opvang van vluchtelingen in de eigen regio en in de internationale aanpak van mensensmokkel. Wat het ontwikkelingsbeleid betreft, kan meer in het bijzonder gewezen worden op het belang van goed bestuur in landen waar veel asielzoekers vandaan komen. Zoals de raad eerder heeft aangegeven (WRR 2001a), heeft het bevorderen van goed bestuur een bredere relevantie dan alleen de verhoging van welvaart en vermindering van armoede. Bij het ontstaan van asielmigratie spelen mensenrechten en bestuurlijke kwaliteit van het overheidsapparaat een belangrijke rol. Ook om die reden heeft de westerse wereld belang bij een goede kwaliteit van recht en bestuur elders in de wereld. Het bestrijden van mensensmokkel en de effectiviteit van het uitzettings- en terugkeerbeleid zijn hiermee ook direct verbonden.

Voor een effectiever asielbeleid is zoveel mogelijk een gecoördineerde aanpak op ten minste het Europese niveau noodzakelijk. *Lastendeling* dient hierbij in de plaats te komen van *lastenverschuiving*, zoals die nu vaak plaatsvindt. Dit vereist bereidheid van de deelnemende EU-landen om eensluidende probleemdefinities te hanteren en asiel en illegale migratie daadwerkelijk aan te pakken als een gemeenschappelijk probleem. Deze voorwaarden zijn nu nog onvoldoende gerealiseerd. Wel wordt de noodzaak van een gezamenlijke inspanning op het Europese niveau steeds meer onderkend en vertaald in uniformering van maatregelen en beleidsvoornemens. In dit verband wijst de raad in zijn rapport *Naar een Europabrede Unie* op het feit dat een grotere EU prioriteit moet geven aan de ontwikkeling van een coherent, expliciet immigratiebeleid dat recht doet aan de balans tussen vrijheid en veiligheid en aan de goede betrekkingen met de buurlanden van de uitgebreide Unie (WRR 2001b).

Internationale verantwoordelijkheid

De verantwoordelijkheid van de Nederlandse staat beperkt zich niet tot de ‘poort’, maar reikt verder. Een ontmoedigend beleid bij toelating en opvang is te rechtvaardigen wanneer het tevens gepaard gaat met inspanningen om de opvang van vluchtelingen in de regio van herkomst te verbeteren. Internationale hulpprogramma’s ten behoeve van de regio’s waaruit vluchtelingen en asielzoekers afkomstig zijn, kunnen er wellicht toe bijdragen dat de toestroom wordt beperkt.

Meer in het algemeen zal het voor de toekomst nodig zijn de vraag onder ogen te zien of het Vluchtelingenverdrag wel het geëigende kader is om te besluiten over het al dan niet verlenen van asiel aan grote groepen asielzoekers voor wie het verdrag nooit was bedoeld. De omstandigheden waaronder velen moeten leven, kunnen er immers toe leiden dat zij voor hun kans op overleven of een menswaardiger bestaan wel naar elders moeten vluchten. De grens tussen ‘echte’ (politieke) vluchtelingen en andere (vooral ‘economische’) vluchtelingen zoals het verdrag die trekt, doet onvoldoende recht aan de omstandigheden die tot vluchten nopen. Het gevolg is dat aan zogenoemde economische vluchtelingen geregeld toch toegang wordt verleend, om humanitaire redenen of omdat terugzending niet mogelijk is. Een gevolg is ook dat vluchtelingen – anders dan de bedoeling was van het verdrag – zich veel inspanning en moeite moeten getroosten om hun ‘recht op een veilige haven’ aan te tonen. Dit leidt tot lange wachttijden, ingewikkelde procedures en lange periodes van onzekerheid.

Bij het streven naar een Europese uniformering van het immigratie- en asielbeleid, zal naar de mening van de raad ook de huidige plaats, functie en werking van het VN-vluchtelingenverdrag moeten worden betrokken.

Restrictieve toelating

Een restrictieve toelating van migranten tot Nederland zal ook in de toekomst noodzakelijk blijven. Het zal nodig blijven te bepalen wie in Nederland tijdelijk of blijvend wordt opgevangen en wie weer moet vertrekken. Het absorptievermogen van samenlevingen ten opzichte van vreemdelingen is nu eenmaal niet onbeperkt. Dit geldt zeker bij een omvangrijke immigratie van mensen met een zodanige sociaal-economische en culturele afstand tot de Nederlandse samenleving, dat zij hier niet of slechts met veel moeite kunnen participeren. Voorkomen moet worden dat zulke immigratie tot een grotere en ongewenste sociale ongelijkheid in Nederland leidt.

Een werkelijk toelatingsbeleid is echter pas mogelijk op basis van een realistisch beeld van de mogelijkheden migratiestromen te beïnvloeden en als het macro-perspectief in ogenschouw wordt genomen. Het huidige toelatingsbeleid is vooral reactief. Men wacht af wie zich voor toelating meldt en gaat vervolgens tot beoordeling over. Dit kan in macroperspectief tot ongerijmdheden leiden. Degenen die het meest bedreigd worden, zijn vaak niet in staat Nederland te bereiken; degenen die hier wél aankomen verkeren in een relatief gunstige positie. Dit wordt in de hand gewerkt door de groeiende rol van mensensmokkelaars bij migratie. Eenmaal in Nederland aangekomen, worden asielaanvragen onderworpen aan normen van zorgvuldigheid. Deze normen kunnen leiden tot langdurige en frustrerende

procedures, die tegelijkertijd in schril contrast staan met de wijze waarop degenen wier migratiepoging mislukt, aan hun lot worden overgelaten. Een verblijf in onzekerheid of in de illegaliteit in Nederland is voor velen dan ook verre te verkiezen boven een terugkeer naar het land van herkomst.

Door dit alles zal het beleid ten aanzien van asielzoekers onder een voortdurend grote druk blijven staan, terwijl het gevoel toeneemt dat het resultaat niet anders dan onbevredigend en ten dele ook onrechtvaardig kan worden genoemd.

Asielmigratie zal voor de voorzienbare toekomst doorgaan. Nederland zal – op basis van de eigen beginselen – willen vasthouden aan zorgvuldige procedures en aan een rechtsgeldige beslissing over afwijzing of toewijzing van asielverzoeken. Derhalve valt te verwachten dat de spanning tussen grote instroom en zorgvuldige afwikkeling van asielzoekers zal blijven bestaan. In een immigratiesamenleving blijft een restrictief beleid bij toelating en opvang nodig. Anders melden zich steeds meer mensen – vooral via het kanaal van de mensenhandel – aan de Nederlandse poort terwijl hun kans op toelating uiterst klein is. Een streng beleid aan de voordeur, heeft echter een evenzeer streng beleid aan de achterdeur als complement. Zonder de zorgvuldigheidseisen van de Nederlandse rechtsstaat te veronachtzamen, zal ten aanzien van degenen die geen verblijfsstatus hebben, een actiever uitzettingsbeleid moeten worden gevoerd. Uitzetting vindt nu niet of nauwelijks plaats. Het gevolg hiervan is dat decentrale overheden worden geconfronteerd met het probleem van uitgeprocedeerde asielzoekers die geen recht meer hebben op opvang en op straat staan.

Zelfredzaamheid bij opvang

Gegeven het absorptievermogen van de Nederlandse samenleving en de geringe toekomstmogelijkheden van veel asielzoekers in Nederland, is de keuze voor korte besluitvormingsroutes zoals nu in de Vreemdelingenwet voorzien, juist. Toch zullen nog velen voor langere tijd opgevangen moeten worden in afwachting van een beslissing. Naar de mening van de raad dienen asielzoekers zo spoedig mogelijk te worden aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid. Dit betekent dat zij meer mogelijkheden moeten krijgen om te werken en eigen inkomsten te verwerven en/of een bepaalde opleiding te volgen. Het argument dat hierdoor wellicht te veel verwachtingen worden gekoesterd en onnodig wordt geïnvesteerd in asielzoekers, weegt niet op tegen de maatschappelijke kosten van nietsdoen met als gevolg een zeer moeilijke overstap naar een eventuele inburgering. Ook in het geval van een negatief besluit, kan bij terugkeer een gevolgde opleiding of werkervaring van belang zijn.

Huisvesting in grootschalige opvangvoorzieningen kan een hospitaliserende en segregerende werking hebben. De initiatieven om meer kleinere opvangcentra te realiseren met een betere inbedding in de stad verdienen navolging en kunnen ook de zelfredzaamheid, ontmoeting en confrontatie bevorderen. Aldus kan ook gewaakt worden voor een uitsluitend negatieve beoordeling van asielzoekers.

8.2.3 GEZINSVORMING EN GEZINSHERENIGING

Een aparte stroom migranten wordt gevormd door de zogenoemde gezinsherenigers en gezinsvormers. Het betreft hier een aanzienlijk deel van de totale migratie. In het beleid gaat de aandacht in hoofdzaak uit naar maatregelen die moeten voorkomen dat zij ten laste van de openbare kas komen. Vandaar bijvoorbeeld de inkomenseis aan de al in Nederland aanwezige familie. Vanuit het perspectief van een immigratiesamenleving is hier echter meer in het geding. De aard en omvang van gezinshereniging is namelijk medebepalend voor de maatschappelijke participatie van migranten en voor de mate van culturele en sociale afstand tussen de generaties.

Bij gezinshereniging en -vorming zal aandacht moeten worden besteed aan het vergroten van participatie en individuele weerbaarheid van de betrokkenen zelf. Bij de huidige inrichting van de Nederlandse sociale rechtsstaat wordt van iedere volwassene verwacht dat hij/zij verantwoordelijk is voor zijn/haar inkomen. Het onderwijs is daar ook op gericht. In dit licht bezien ligt het in de rede om bij gezinshereniging te bevorderen dat de binnenkomende partner in staat is zelfstandig in de Nederlandse samenleving te participeren. Bij de binnenkomst in Nederland is hiervoor aandacht nodig, in het bijzonder in het kader van de WIN (zie par. 8.3.4).

Deze zelfstandige positie is ook een belangrijke voorwaarde voor de participatie en succeskansen van de kinderen van migranten. Als ook de leden van de eerste generatie die voor gezinsvorming (huwelijk) naar Nederland komen, een eigen en actieve rol gaan vervullen in de Nederlandse samenleving, is de kans groter dat de culturele afstand tussen ouders en kinderen kan worden overbrugd.

Het past niet bij de beginselen van een democratische rechtsstaat om nog stringenter voorwaarden te verbinden aan de mogelijkheden tot gezinsvorming en gezinshereniging. Wel kan hierbij een nuancering worden aangebracht voor een deel van degenen die een tijdelijke verblijfsvergunning volgens de nieuwe Vreemdelingenwet hebben. Op basis van deze nieuwe wet hebben ook personen die op grond van de situatie in het land van herkomst voorwaardelijke bescherming krijgen, recht op gezinshereniging. Behalve het feit dat deze maatregel uit de pas loopt met de regelgeving in andere Europese landen, werkt deze maatregel ook in andere opzichten contrair. Wie een tijdelijke verblijfsvergunning krijgt, moet steeds op die tijdelijkheid worden gewezen. Hij of zij moet ervan doordrongen zijn dat in veel gevallen geen permanente verblijfstitel kan worden verleend. De mogelijkheid tot gezinshereniging schept valse verwachtingen en bemoeilijkt het een negatief besluit ten aanzien van het verblijf te effectueren.

Voor de overigen die op basis van de bestaande regelgeving onder de noemer gezinshereniging/-vorming naar Nederland komen, geldt dat velen van hen zich blijvend hier vestigen en deel gaan uitmaken van de Nederlandse samenleving. In een immigratiesamenleving is het van belang juist deze groep op de individuele mogelijkheden en kansen aan te spreken en hun zelfstandige participatie in de samenleving te bevorderen.

8.2.4 ARBEIDSMIGRATIE

Het wordt niet steeds voldoende beseft, maar een ruime meerderheid van de migratie naar Nederland bestaat uit ‘probleemloze gevallen’. De Nederlanders die remigreren, de EU-burgers en de arbeidsmigranten (voor het grootste deel hoger opgeleiden) vormden in 1999 een meerderheid van het totaal aantal immigranten. In de discussie over immigratie wordt hieraan vaak voorbijgegaan.

Een immigratiesamenleving kan zijn toelatingsbeleid niet alleen baseren op het weren van immigranten. Bij asielmigranten en bij gezinshereniging en -vorming dient – zoals hiervoor aangegeven – het participatieperspectief meegewogen te worden in het te voeren beleid. Ditzelfde geldt bij uitstek voor de arbeidsmigratie.

Arbeidsmigratie in internationaal perspectief

Nederland zal in de toekomst graag gastland blijven voor arbeidsmigranten, met name voor hoger opgeleiden. De internationalisering van de economie leidt ook tot internationalisering van arbeid. Het vrije verkeer van personen binnen de EU betekent eveneens dat de Nederlandse bedrijvigheid werknemers uit andere EU-landen aantrekt en – waar nodig – zal blijven aantrekken. Het nagestreefde aantrekkelijke vestigingsklimaat voor buitenlandse ondernemingen zal ook leiden tot de komst van buitenlandse werknemers.

In een immigratiesamenleving is het komen en gaan van buitenlandse werknemers een bestaande praktijk en dit zal in de toekomst zo blijven. Sommigen zullen tijdelijk komen, voor de duur van hun arbeidscontract, anderen zullen zich uiteindelijk blijvend in Nederland vestigen. Het huidige beleid is nauwelijks toegesneden op deze groep buitenlandse werknemers en hun toelating is – enkele uitzonderingen daargelaten – met veel bureaucratische hindernissen omgeven.

Het ligt in de rede deze vorm van arbeidsmigratie – beter is het te spreken van internationale arbeidsparticipatie – als een normaal gegeven te zien en de procedures van toelating te vereenvoudigen. Aldus kunnen degenen die wij graag zien komen, goed worden ontvangen.

Arbeidsmigratie als instrument van economische politiek

Al kan het komen en gaan van buitenlandse werknemers in een immigratiesamenleving als normaal worden beschouwd, dit betekent niet dat arbeidsmigratie een geschikt instrument is van economische politiek. De arbeidsmigrant die hier komt werken, profiteert daar hopelijk van, evenals vermoedelijk zijn werkgever. Echter, wat op individueel niveau gunstig kan uitwerken, hoeft nog niet op nationaal of macro-economisch niveau zo te werken. Op macro-economisch niveau treden effecten op die boven het individuele niveau uitgaan en waarmee geen rekening wordt gehouden bij het afsluiten van een arbeidscontract.

Zo krijgt degene die arbeidsmigranten toelaat, te maken met gezinsvorming of -hereniging en hij zal voorzieningen moeten treffen in het kader van de verzorgingsstaat. Afhankelijk van het type arbeidsmigrant kan dit goed of slecht uitpakken. Onderzoek wijst echter uit, zoals in hoofdstuk 4 betoogd, dat een land per

saldo niet arm of rijk wordt van het fenomeen arbeidsmigratie. Om het welvaartsniveau van een land te verhogen zijn er betere opties (investeringen in R&D, onderwijs, verhoging arbeidsparticipatie). In zijn rapport *Doorgroei van arbeidsparticipatie* (WRR 2000) heeft de raad bijvoorbeeld gewezen op het nog steeds grote aantal inactieven in Nederland zelf die als bron van arbeidsaanbod kunnen worden geactiveerd.

Op grond van deze argumenten meent de raad dat arbeidsmigratie voor Nederland geen geschikt instrument is van economische politiek. Een *actief arbeidsimmigratiebeleid* – zoals de laatste tijd wel door sommigen wordt bepleit – biedt in Nederland geen goede oplossing voor tekorten op de arbeidsmarkt. Naar in verschillende onderzoeken (o.a. WRR 1993) is aangetoond, is arbeidsmigratie evenmin een geëigend middel om de economische consequenties van de vergrijzing te verzachten. Een ‘generatiebewust beleid’ (WRR 1999) veronderstelt dat de overheid, vanuit het verzorgingsbeginsel, de economische problemen die gepaard gaan met een toenemende vergrijzing zelf oplost, onder meer door tijdig een verantwoord financieel beleid te voeren.

Bij de beoordeling van de voor- en nadelen van een arbeidsimmigratiebeleid dienen steeds de consequenties in ogenschouw te worden genomen voor de migrant, het land van bestemming en het land van herkomst. Hierdoor kan het gebeuren dat Nederland, wat betreft arbeidsimmigratie, in een andere positie verkeert dan Duitsland en Frankrijk, twee landen die wel een actief arbeidsimmigratiebeleid willen hanteren als instrument van economische politiek. Gegeven de uitgangssituatie van de economieën aldaar, en de verwachte krimp van de bevolking in Duitsland, is een dergelijk pleidooi wellicht te begrijpen. De demografische en economische positie van Nederland is daarmee niet te vergelijken. Ook zijn de implicaties die voortvloeien uit de sociale rechtstaat, in de drie landen niet dezelfde.

Selectieve en tijdelijke arbeidsmigratie

Vooraf bij een overspannen arbeidsmarkt kan *tijdelijke* arbeidsmigratie ontstaan. Meer dan voorheen zijn ook nu al – in bepaalde sectoren – vormen van tijdelijke arbeidsmigratie ontstaan: mensen die voor een beperkte tijd elders aan het werk zijn zonder de banden met het land van herkomst te verbreken, moderne vormen van seizoensarbeid over de landsgrenzen heen. Nu vindt deze vorm van arbeidsmigratie nog veelal illegaal plaats. Juist om deze illegale praktijken te verminderen kan, naar de mening van de raad, *een selectieve vorm van tijdelijke arbeidsmigratie* wenselijk en passend zijn in een arbeidsbestel dat minder dan voorheen wordt bepaald door geografische grenzen. Voorwaarde is dan wel dat de tijdelijkheid vanaf de aanvang streng wordt bewaakt. Bij de verdere ontwikkeling van een dergelijke vorm van tijdelijke arbeidsmigratie kan gebruik worden gemaakt van ervaringen die in andere Europese landen zijn opgedaan. Het ligt in de rede bij deze selectieve vorm van tijdelijke arbeidsmigratie de mogelijke wervingslanden te zoeken onder de landen die vooraan in de rij staan bij de uitbreiding van de Europese Unie. Wellicht kan zo tevens een bijdrage worden geleverd aan harmonisatie op Europees niveau. Op termijn kan – met de uitbreiding van de EU – een deel van de

fRICTIES op de Nederlandse arbeidsmarkt die nu leiden tot illegale arbeid, worden opgelost via moderne seizoensarbeid ingevolge het vrije personenverkeer in een vergrote Europese Unie.

Het mogelijk maken van deze vormen van arbeidsmigratie zal nauwelijks een blijvende invloed kunnen hebben op de asielmigratie. Bij tijdelijke arbeidsmigratie gaat het om relatief kleine aantallen werkers. Het is niet realistisch te veronderstellen dat hierdoor de druk op de asielpoort zal afnemen.

8.3 PARTICIPATIE EN INTEGRATIEBELEID

8.3.1 TOENEMENDE DIVERSITEIT

Voor immigranten geldt dat zij aan de ene kant aansluiting zoeken bij de Nederlandse samenleving en de hier heersende praktijken, en aan de andere kant bindingen houden met hun land van herkomst. De wijze waarop het proces van aansluiting verloopt en de mate waarin men zich verbonden voelt met waar men vandaan komt, zal van persoon tot persoon verschillen en is ook afhankelijk van de migratiegeschiedenis. Ook treden er verschillen op door het verloop van de tijd: kinderen van migranten ervaren het land van vestiging veelal op een andere manier dan hun ouders. Toenemende culturele diversiteit hangt niet alleen samen met het proces van immigratie. In een maatschappij waar zelfredzaamheid en zelfstandigheid hoog in het vaandel staan, ontstaat een grote variatie aan leefstijlen en bijbehorende opvattingen en gedragingen. Door immigratie wordt dit proces versterkt. Een immigratiesamenleving met een verder toenemende culturele diversiteit zal, nu en in de toekomst, vooral gericht zijn op het versterken van de individuele weerbaarheid van een ieder afzonderlijk en niet zozeer op een volledige culturele aanpassing en insluiting van nieuwkomers. Dit laatste is niet nodig en wellicht niet eens wenselijk, mits er voldoende waarborgen en instrumenten zijn voor maatschappelijke participatie en mits er voldoende ruimte is voor ontmoeting en uitwisseling. Voorkomen moet worden dat diversiteit doorslaat naar segregatie en/of marginalisering van bepaalde groepen.

8.3.2 MAATSCHAPPELIJKE PARTICIPATIE ALS HOEKSTEEN VAN HET INTEGRATIEBELEID

De keuze voor maatschappelijke participatie sluit aan bij de notie van ‘actief burgerschap’. Individuele zelfstandigheid en zelfredzaamheid dienen te worden bevorderd en afhankelijkheid dient zoveel mogelijk te worden voorkomen. Het moge duidelijk zijn dat de normen zelfstandigheid en zelfredzaamheid horen bij een westerse samenleving. Mensen worden aangesproken op hun individuele verantwoordelijkheid en individuele bijdrage. Deze normen kunnen op gespannen voet staan met de normen uit het land van herkomst. Zulke culturele verschillen dienen echter niet te worden opgevaardigd tot groepskenmerken, en zeker niet als argument te worden gebruikt om specifieke eisen te stellen en/of aparte voorzieningen te treffen. Verschillen tussen Nederlanders en sommige migranten worden dan ten onrechte

vergroot. Bij maatschappelijke participatie staan niet de verschillen voorop, maar het voor een ieder geldend lidmaatschap van de Nederlandse samenleving.

De keuze voor maatschappelijke participatie als doel van integratiebeleid verlegt het accent van een normatief en vooral ideologisch geladen doelstelling naar een meer instrumentele benadering. Het proces van participatie heeft een gedifferentieerd verloop, gegeven de diversiteit van degenen die zich hier vestigen en gegeven de veranderende kenmerken van de Nederlandse samenleving zelf. Vooral dit laatste heeft als gevolg dat niet zonder meer 'objectief' kan worden vastgesteld wanneer het integratieproces van de samenleving als geheel voltooid en geslaagd is. Waar dit proces op uitkomt, zal veranderen in de loop van de tijd en is overigens niet alleen afhankelijk van migratiebewegingen, maar ook van technologische en economische ontwikkelingen. 'Integratie' legt de meetlat bij de Nederlandse samenleving, bij 'participatie' gaat om de individuele mogelijkheden en verplichtingen om bij te dragen aan de Nederlandse samenleving en invloed uit te oefenen op de vormgeving ervan.

De consequentie van deze benadering is, zoals gezegd, dat het beleid in hoge mate instrumenteel en procedureel van karakter is. Het bevorderen van maatschappelijke participatie en acceptatie van rechtsregels en democratische besluitvormingsprocessen staat voorop. Slechts in een beperkte mate is het beleid ook inhoudelijk. In het kader van de verzorgingsstaat wordt een bestaansminimum gewaarborgd voor degenen die daar niet zelf voor kunnen zorgen. Het sociale stelsel is een vorm van geïnstitutionaliseerde maar ook geclausuleerde solidariteit, waar ook migranten deel van uitmaken en aan bijdragen. Zij doen mee op basis van algemeen geldende sociale en economische voorwaarden en niet op basis van afkomst en/of etniciteit.

Door in te zetten op individuele participatie is er sprake van een expliciete erkenning van culturele diversiteit in Nederland, die overigens maar ten dele op migratie kan worden teruggevoerd. Uitgangspunt van een immigratiesamenleving is 'this land is your land', in een dubbele betekenis. Wie hier legaal is, is welkom en maakt deel uit van de Nederlandse samenleving. Voor immigranten houdt dit ook in dat zij de dominante Nederlandse instituties aanvaarden en de werking ervan beïnvloeden, zodat ook eigen preferenties worden gehonoreerd. Deze benadering betekent niet dat culturele verschillen er niet toe doen of er niet mogen zijn. De immigratiesamenleving wordt echter niet alleen gevormd naar het evenbeeld van degenen die 'hier al waren', maar ondergaat ook de invloeden van degenen die zich nieuw vestigen.

Met een dergelijk perspectief wordt de keuze voor of tegen assimilatie in feite ontstegen. Dat is een keuze die immigranten zelf moeten maken. De overheid neemt ter zake geen standpunt in. In een immigratiesamenleving is de overheid niet direct geïnteresseerd in de culturele opvattingen van haar burgers, maar in het functioneren en de toegankelijkheid van de kerninstituties en de rol van migranten hierin.

Het niet creëren van aparte voorzieningen, nalaten van specifieke maatregelen en niet-organiseren van aparte geldstromen en subsidies wil niet zeggen dat de ont-

wikkeling en instandhouding van eigen (etnische) organisaties dient te worden ontmoedigd, integendeel. Het is echter geen taak van de overheid om deze organisaties anders te behandelen dan autochtone organisaties. Eventuele financiële ondersteuning dient naar dezelfde maatstaven te worden verleend. Indien etnische organisaties in hoofdzaak op eigen kracht tot ontwikkeling komen, bevordert dit het zelfvertrouwen van hun leden en versterkt het hun gevoel van eigenwaarde.

In een immigratiesamenleving is de centrale overheid primair actief bij het bevorderen van maatschappelijke participatie, het bestrijden van situaties van permanente achterstand en bij het beslechten van conflicten voor zover deze de kernwaarden van de Nederlandse rechtsstaat, zoals die in de grondwet zijn geformuleerd, raken. Participatiebevorderend regeringsbeleid overeenkomstig dit rapport kent in feite drie kernpunten:

- effectieve inburgering van volwassen nieuwkomers;
- kwalitatief goed onderwijs, in het bijzonder gericht op de taalvaardigheid van kinderen en jong-volwassenen;
- bevordering van economische participatie.

Door zich, zoals de raad adviseert, op deze kernpunten te richten en beleid dien-aangaande te intensiveren of, waar nodig, om te buigen, kan tevens een *versobering* van het integratiebeleid worden bewerkstelligd. Zo'n versobering en concentratie op kernactiviteiten zijn gewenst, opdat maximaal kan worden ingezet op die aspecten waarvan is aangetoond dat zij de participatie van migranten bevorderen. Hiernaast wil de raad nog eens beklemtonen dat participatie vooral op het lokale niveau gestalte krijgt en dus ook op dat niveau dient te worden bevorderd. Dit gegeven geldt *a fortiori* voor Nederland, dat een rijke traditie kent van particulier initiatief en decentraal beleid. In de paragraaf over de sociale rechtsstaat komt dit nadrukkelijk aan de orde.

8.3.3 ECONOMISCHE PARTICIPATIE

Migratiepatronen zijn voor een deel terug te voeren op een ongelijke verdeling van welvaart en welzijn in de wereld. Een substantieel deel van de immigranten komt uit niet-westerse landen en beschikt over weinig menselijk kapitaal dat economisch direct bruikbaar is. De aansluiting bij de Nederlandse samenleving is moeilijk en de arbeidsmarktkansen van laagopgeleide migranten zijn naar verhouding geringer dan die van de Nederlanders.

Met deze kennis kan ook een realistisch perspectief worden geschetst als het gaat om de participatie van nieuwkomers. Voor velen van hen zal het meer dan een generatie duren voordat zij in een soortgelijke positie verkeren als de Nederlanders die hier geboren en getogen zijn. Maar dit betekent niet dat beleidsinspanningen overbodig zijn. Immigranten zullen effectief bereikt moeten worden met onderwijs – juist ook in de achterstandswijken van de grote steden. Concentratie van immigranten, zoals dit nu plaatsvindt in bepaalde stadswijken, is moeilijk te voorkomen, maar de toegang tot de sociale institutie die bij uitstek de toekomst-

kansen bepaalt – het onderwijs – mag niet afhankelijk zijn van woonplaats, afkomst of opleidingsniveau en taalbeheersing. Het onderwijs zal het risico van drop-outs zo veel mogelijk moeten tegen gaan.

Voorkomen moet worden dat een slechte arbeidsmarktpositie van (sommige groepen) immigranten leidt tot min of meer permanente inactiviteit en blijvende afhankelijkheid van sociale voorzieningen. Niet participatie maar maatschappelijke segregatie en isolement is hiervan immers het resultaat. Een dergelijk patroon kan zelfs een intergenerationeel karakter krijgen. In een immigratiesamenleving zal de sociale ongelijkheid zeker toenemen, niet eens zozeer doordat migranten worden achtergesteld, maar doordat zij met hun ‘bagage’ niet gemakkelijk toegang krijgen tot de Nederlandse samenleving. Dit vraagt extra waakzaamheid om te voorkomen dat een toename van sociale ongelijkheid resulteert in de vorming van een etnische onderklasse.

In de huidige situatie is de arbeidsmarktpositie van met name de eerste generatie niet-westere immigranten – ondanks het feit dat deze de laatste vijf jaar door verbeterde economische omstandigheden aanzienlijk is toegenomen – naar verhouding nog steeds ongunstig. De situatie voor de tweede generatie is aanmerkelijk beter, vooral vanwege hun hoger opleidingsniveau. In de nabije toekomst kan worden verwacht dat de economische participatie van deze groep verder zal toenemen. Er is recent een sterke daling van de werkloosheid onder Turkse en Marokkaanse jongeren. Niettemin is hun achterstand op leeftijdgenoten in Nederland te groot. Het arbeidsmarktbeleid moet erop gericht blijven deze jongeren te laten participeren in het formele arbeidsproces. Dit geldt ook voor de bonte diversiteit van nieuwe groepen immigranten, zoals Iraniërs, Irakezen, Somaliërs en Ethiopiërs.

De nadruk op economische participatie heeft in belangrijke mate te maken met de inrichting van de Nederlandse sociale rechtsstaat en het feit dat het stelsel van onderlinge solidariteit een voldoende groot percentage van actieve en betrokken burgers veronderstelt. Daarenboven geldt dat economische zelfstandigheid ook in een immigratiesamenleving een belangrijke bijdrage levert aan de emancipatie van immigranten en hun volwaardige deelname en beïnvloedingsmogelijkheden versterkt.

8.3.4 INBURGERING EN TAALVAARDIGHEID OP SCHOOL

Belangrijke voorwaarden om te kunnen participeren in de Nederlandse samenleving zijn:

- a het leren van de Nederlandse taal; en
- b het volgen van een (beroeps)opleiding door volwassenen, respectievelijk van onderwijs door jongeren.

De inburgering van volwassen nieuwkomers

Volwassenen maken langs verschillende wegen kennis met de Nederlandse samenleving. Als het gaat om de initiële toerusting, zijn de inburgeringsprogramma's het instrument bij uitstek waarvoor de overheid verantwoordelijkheid draagt.

De inburgering van nieuwkomers vraagt om een omvangrijke investering, gezien de omvang van de migrantenstroom, maar vooral ook om de kwaliteit van de lesprogramma's en docenten te vergroten. Om het belang en de noodzaak van inburgering te onderstrepen, dient, naar de mening van de raad, de verplichting tot het volgen van een inburgeringscursus voor nieuwe immigranten te worden gehandhaafd, met zo nodig toepassing van sancties. Worden geen sancties toegepast wanneer niet aan deze verplichting wordt voldaan, dan tast dit de geloofwaardigheid van het beleid aan en neemt men degenen om wie het gaat – de nieuwkomers dus – niet serieus. Tegelijkertijd moet de inburgering dan wel een perspectief bieden op participatie. Ook de deelnemers moeten erin geloven en inzien dat deelname tot resultaat leidt.

De inburgeringsprogramma's dienen zoveel mogelijk te zijn toegespitst op de specifieke situatie van migranten en op hun (toekomstig) functioneringsdomein: de arbeidsplek, het ouderschap, de opleiding hoger onderwijs en het vrijwilligerschap. Dit betekent dat opleidingsprogramma's die erop zijn gericht alle cursisten op allerlei situaties voor te bereiden, worden vervangen door programma's die zijn gericht op de verschillende functioneringsdomeinen. Taalontwikkeling wordt dan zoveel mogelijk ingevuld met lesstof die relevant is voor het gekozen functioneringsdomein.

Met deze benadering wordt naar de mening van de raad recht gedaan aan de toenemende diversiteit onder de migranten in termen van opleiding, ervaring en culturele achtergrond. Tevens wordt de inburgering dan al een eerste stap in het participatieproces zelf en niet slechts een voorbereiding op participatie. De door de raad bepleite differentiatie en op toekomstig functioneren gerichte opzet van de inburgering vereist samenwerking en afstemming met andere partijen zoals het bedrijfsleven, het onderwijs en maatschappelijke organisaties. De samenwerking tussen regionale opleidingscentra en bedrijven die op verschillende plaatsen al tot ontwikkeling is gebracht, verdient ondersteuning, uitbreiding en navolging, omdat zo de noodzakelijke verbinding van inburgering en participatie wordt gerealiseerd en omdat de confrontatie met nieuwkomers een effect heeft op de cultuur, beeldvorming en werkwijze van de bedrijven/instellingen in kwestie.

De taalvaardigheid van kinderen en jongvolwassenen op school

Wil onderwijs inderdaad een sleutelfactor zijn voor maatschappelijke participatie, dan dienen de leerlingen de onderwijstaal te beheersen. Voor leerplichtige leerlingen is het spreken en begrijpen van het Nederlands essentieel. Op het ogenblik is het taalonderwijs aan anderstaligen echter nog te weinig effectief. Er is een tendens tot segregatie in het taalonderwijs: taal wordt apart geleerd en vaak wordt eenzijdig de nadruk gelegd op het eerst leren van de taal. In navolging van een studie van Verhallen et al. (2001) ten behoeve van dit rapport pleit de raad, in het licht van de participatiedoelstelling, voor een brede visie op taal- en taalonderwijs. Dit komt erop neer dat taalontwikkeling meer plaatsvindt in andere activiteiten dan alleen de taallessen en wordt verbonden met buitenschoolse ondersteuning en buitenschoolse situaties. Deze verbreding heeft veel consequenties voor de inrichting van het onder-

wijs aan anderstaligen. Initiatieven zoals de Brede School, buitenschools leren, koppelen van volwassenenonderwijs aan onderwijs aan kinderen verdienen navolging.

Kwaliteit en ondersteuning van leerkrachten

Op dit moment is de uitvalsbasis te klein voor een brede kwalitatieve impuls en verbetering van de onderwijsprogramma's voor anderstalige kinderen en volwassenen. De nodige omvang ontbreekt om grote ambities waar te maken. Kwaliteit van het onderwijs aan anderstaligen kan alleen gewaarborgd worden, wanneer zowel de docenten zelf als de direct betrokken ondersteuners voldoende geschoold en getraind zijn. Hiernaast moet gewaakt worden voor een te grote belasting en voor het overvragen van leerkrachten. Leerkrachten moeten de tijd krijgen om aan de bijscholing deel te nemen en zij moeten passend beloond worden voor de extra inzet die nodig is om goed onderwijs te geven aan leerlingen met een achterstandsrisico. De kans is anders groot dat nieuwe maatregelen in eerste instantie leiden tot een taakverzwaring van de leerkrachten, met als gevolg dat het gewenste resultaat niet wordt gerealiseerd. Investeren in vernieuwingen in het onderwijs aan allochtone leerlingen is pas zinvol als er voldoende goed opgeleide leerkrachten zijn. Gelet op het voornoemde grote belang van onderwijs en opleiding voor participatie, acht de raad een investering in de bij- en nascholing van leerkrachten gewenst, evenals een verbetering van de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden van de leerkrachten in opleidingsinstellingen die veel allochtone leerlingen tellen. Hun inzet en bereidheid verdient een gepaste beloning.

8.3.5 ISLAM

Met de immigratie naar Nederland is ook de diversiteit in levensbeschouwingen toegenomen. Onder de migranten zijn de moslims sterk vertegenwoordigd. In het kader van de participatiedoelstelling is het van belang na te gaan op welke wijze de islam en de institutionele vormgeving van de islam van invloed is op de maatschappelijke participatie.

Vele moslims, ook uit de tweede generatie, blijven de islam trouw, maar dit belet hun geenszins de weg te vinden in de Nederlandse samenleving. Binnen de islam zijn evenwel sterk uiteenlopende posities mogelijk, waardoor een geschakeerd beeld ontstaat van de mate en vorm waarin identificatie met en oriëntatie op de Nederlandse samenleving samengaat met het moslim zijn en de hierbij horende normen, waarden en gedragingen. Wel kan in het algemeen gesteld worden dat de islam in Nederland nauwelijks is gepolitiseerd.

Hoewel de institutionele vormgeving van de islam van immigranten in West-Europa niet zonder meer past bij het beginsel van scheiding tussen kerk en staat, en dus ook niet bij de hiermee verbonden organisatie van kerkgenootschappen in Nederland, hoeft dit niet tot problemen te leiden indien voornoemde scheiding zo wordt opgevat dat de overheid zich in inhoudelijk opzicht onthoudt van bemoeienis met kerkelijke zaken. Dit principe dient dan overigens niet alleen te gelden voor de Nederlandse overheid, maar ook voor buitenlandse overheden voor

zover het bemoeienis betreft met geloofsgemeenschappen in Nederland. Verandering in deze richting zal nog wel enige tijd vragen. Een belangrijke voorwaarde om dit ter zake van de islam te realiseren is een voldoende beschikbaarheid van in Nederland opgeleide imams. De scholing en opleiding van imams in Nederland, maar ook de vorming van een breder islamitisch kader, is van groot belang te achten voor de participatie van islamitische Nederlandse ingezetenen. De moslims kunnen wat dit betreft een beroep doen op bestaande en eventueel uit te breiden faciliteiten in het kader van het hoger onderwijs. Hiernaast kan de bestaande praktijk in de contacten met moslimorganisaties op lokaal niveau worden voortgezet.

8.3.6 GENERATIES EN PARTICIPATIE

Ten behoeve van dit rapport heeft de raad een onderzoek laten verrichten naar de ontwikkeling in de maatschappelijke positie van enkele relatief omvangrijke groepen: Marokkanen, Turken, Surinamers en Antillianen. Het beeld dat hieruit naar voren komt, is gedifferentieerd. Aan de ene kant kan men spreken van vooruitgang. De kinderen van migranten ‘doen het beter’ dan hun ouders. Aan de andere kant is er – vergeleken met de Nederlandse bevolking – sprake van relatieve achterstand en afhankelijkheid van de voorzieningen van de Nederlandse verzorgingsstaat.

Migratie heeft uiteenlopende gevolgen voor migranten en voor hun kinderen. De eerste generatie migranten heeft vooral te maken met de aansluiting tussen wat zij meenemen uit het land van herkomst en wat van hen gevraagd wordt in het land van vestiging. Hun kinderen zien zich vooral geconfronteerd met het feit dat zij opgroeien bij ouders die van elders komen. Voor de eerste generatie zijn, naar bekend, de kansen op participatie niet in alle opzichten gunstig. Ook zoeken migranten van de eerste generatie, als zij ouder worden vaak geborgenheid in de cultuur van het land van herkomst. Voor de kinderen van immigranten is de situatie uiteraard anders. Zij zijn in Nederland opgegroeid, hun kansen zijn doorgaans beter dan die van hun ouders en hun sociale mobiliteit is aanzienlijk. Toch worden na één generatie de gekoesterde verwachtingen nog niet ten volle gerealiseerd.

De mechanismen die van belang zijn voor maatschappelijke participatie, verschillen per generatie. Wat betreft de aansluiting bij de Nederlandse samenleving en de maatschappelijke participatie is het realistisch enig geduld te betrachten. Anders ontstaat het gevaar dat kinderen van immigranten uitsluitend worden beoordeeld in termen van maatschappelijke achterstand, achterblijven en achterstelling. Bij een realistisch perspectief hoort dat men oog heeft voor de verschillende routes die mensen doorlopen om een plaats te verwerven in de Nederlandse samenleving. Juist in dit opzicht nemen de verschillen toe tussen en binnen groepen migranten en tussen jongens en meisjes. Generaliserende uitspraken over ‘eerste of tweede generatie Turken of Marokkanen’ verliezen zo geleidelijk aan zeggingskracht.

8.4 DE NEDERLANDSE SOCIALE RECHTSSTAAT

In dit rapport is uitgegaan van de verstrengeling van immigratie, participatie en de instituties van de Nederlandse sociale rechtsstaat. Deze verstrengeling op feitelijk niveau heeft gevolgen voor het overheidsbeleid. De keuzes voor een restrictief toelatingsbeleid en voor een integratiebeleid dat participatie in onderwijs en arbeid centraal stelt, zijn geplaatst in het licht van het functioneren van de Nederlandse sociale rechtsstaat.

Het perspectief van Nederland als immigratiesamenleving betekent echter ook dat bezien moet worden in hoeverre de instituties van de sociale rechtsstaat voldoende zijn toegerust voor en adequaat inspelen op het proces van permanente immigratie en de daaruit voortvloeiende diversiteit. Het gaat in feite om de factoren die een rol spelen bij de ontmoeting (interactie) tussen nieuwkomers en gevestigden – maar ook bij de beginselen van participatie en eigen verantwoordelijkheid die in een immigratiesamenleving centraal staan. Deze factoren bevinden zich op verschillende niveaus: het gaat zowel om formele factoren (wettelijke toegangsregimes) als om minder formele factoren (vormen van in- en uitsluiting in het onderwijs en op de arbeidsmarkt). Ten slotte gaat het ook om beleidsfactoren die het feitelijk functioneren van voorzieningen beïnvloeden en die vooral op lokaal niveau dan wel op de ‘werkvloer’ zichtbaar worden.

8.4.1 INSTITUTIONELE VEELZIJDIGHEID

In dit rapport is verscheidene malen gewezen op de toenemende culturele diversiteit van migranten die zich in Nederland vestigen. Deze diversiteit manifesteert zich zowel binnen als tussen groepen. Op het niveau van de samenleving als geheel dient ook gewezen te worden op de institutionele veelzijdigheid van Nederland.

De Nederlandse samenleving kan worden gezien als een gelaagd institutioneel systeem met enerzijds centrale wetten en anderzijds een fijnmazig stelsel van zelfstandige uitvoerende instellingen waarbinnen die wetten dienen te worden gehandhaafd. Recente institutionele ontwikkelingen, zoals de decentralisatie van overheidstaken, bevestigen en versterken nog eens deze dubbele gelaagdheid. Meer dan in de meeste andere West-Europese landen is in Nederland sprake van een vervlechting tussen het publieke en het private, met als gevolg dat in verschillende domeinen – denk aan onderwijs, gezondheidszorg, huisvesting – de uitvoering van publieke taken in private handen is.

Deze gelaagdheid heeft overigens niet alleen een interne maar ook een externe dimensie. Het aantal en de verscheidenheid aan regels en grondrechten op basis van internationale verdragen en door Europese afstemming is de laatste decennia sterk toegenomen.

Nederland is voor degenen die zich hier nieuw vestigen, vaak ondoorzichtig en ontoegankelijk: wat op het ene niveau wet en regel is, hoeft dit op het andere niveau geenszins te zijn. Op het lokale niveau ontstaan spanningen en conflicten

bij een mogelijke botsing tussen spelregels van de instellingen aan de ene kant en de wensen en opvattingen van een steeds diverser wordende cliëntèle aan de andere kant. Deze spanningen en verschillen tussen vraag en aanbod worden opgelost door onderhandelingen, door compromissen en pacificatie, maar ook door meer of minder subtiele vormen van in- en uitsluiting.

In dit rapport is ingegaan op het bestaan en de werking van deze in- en uitsluiting. Geconcludeerd is dat in de sferen waar ontmoeting en interactie tussen allochtonen en autochtonen zich afspeelt, zoals het werk, de school, de buurt, vrije tijd, er sprake is van hybride processen. In plaats van de dichotomie van 'in' of 'uit' die vaak wordt gesuggereerd, blijken er allerlei overgangen en tussenvormen te bestaan. Ook is vastgesteld dat vormen van totale uitsluiting zich niet voordoen. Wat in de ene sfeer aan de orde is, hoeft dit in de andere niet te zijn.

De communicatiemedia vervullen in dezen een belangrijke rol. Door de mogelijkheden tot identificatie en aanbod van rolmodellen geven de media – vooral door het verschijnen van succesvolle allochtonen op de televisie – voorbeelden voor de interactie tussen allochtonen en autochtonen.

Ten aanzien van zelfuitsluiting is eveneens sprake van fluïde overgangen. In veel gevallen zijn de eigen organisaties van belang als instrument om insluiting in instituties van de Nederlandse samenleving te bevorderen. Ook hier gaat binding met (de) eigen groep(en) veelal hand in hand met de oriëntatie op Nederland. De ontwikkeling van en de investering in eigen organisaties is slechts in weinige gevallen te beschouwen als een vorm van zelfuitsluiting.

8.4.2 FACTOREN OP POLITIEK-JURIDISCH NIVEAU

De dubbele gelaagdheid van de Nederlandse sociale rechtsstaat heeft gevolgen voor het te voeren beleid en voor de effectiviteit van beleidsmaatregelen. De centrale overheid kan beleid afdwingen op het niveau van het politiek-juridische systeem en op dat niveau invloed uitoefenen op de totstandkoming en handhaving van formele vormen van in- en uitsluiting. In feite gaat het hier om het handhaven van de beginselen van de rechtsstaat in een immigratiesamenleving.

Dubbele nationaliteit

Gewezen is op het belang van het proces van naturalisatie van allochtonen en van bindingen en loyaliteiten vooral op het niveau van de rechtsstaat. De rechtsstaat plaatst de interacties in een gemeenschappelijk juridisch kader van met name grondrechten en maakt het eenvoudiger om elkaar aan te spreken op rechten en plichten. In dit verband is ingegaan op het vraagstuk van de dubbele nationaliteit.

Deelname aan de Nederlandse samenleving en een gelijktijdige oriëntatie op andere – transnationale – gemeenschappen en andere lokale gemeenschappen, wordt steeds meer praktijk en basis voor de identiteit van migranten. De huidige wettelijke praktijk dat dubbele nationaliteiten in naturalisatieprocedures worden aanvaard, maakt duidelijk dat rekening wordt gehouden met die meervoudige loyaliteiten.

Er worden dan ook vele uitzonderingen gemaakt op een wet die het hebben van een dubbele nationaliteit in principe afwijst. Naar het oordeel van de raad blijkt een dergelijk principe niet te passen in een immigratiesamenleving. De raad acht het derhalve consequenter om voor het verkrijgen van de Nederlandse nationaliteit de eis dat men afstand doet van de oorspronkelijke nationaliteit, te laten vervallen.

Systemen voor gelijke behandeling

Ongelijke behandeling op basis van ras en nationaliteit kan in een immigratiesamenleving een belangrijk wrijvingspunt zijn en aanleiding voor juridische procedures. Naast de mogelijkheid van een beroep op de formele (onafhankelijke) rechter (art.1 Gw) bestaat sinds enkele jaren de mogelijkheid een klacht in te dienen bij de Commissie gelijke behandeling (Cgb). In de Nederlandse praktijk is er aldus een complementair stelsel van geschillenbeslechting geschapen: een maatschappelijk-bestuurlijk systeem naast een juridisch systeem. De Cgb brengt niet-bindende adviezen uit, voor een bindende beslissing gaat men naar de rechter. Gezien de in Nederland reeds bestaande verstrengeling van verschillende instituties en het grote belang dat in een immigratiesamenleving van gevallen gelijk behandeld worden, komt het aan op duidelijke spelregels die niet vaak veranderen.

In dit rapport is aandacht gevraagd voor de Europese richtlijnen op dit gebied en voor de aanbeveling van de Cgb dat haar werkterrein wordt verruimd. Hierbij is gewezen op de problematische kanten die kunnen zitten aan de combinatie van de rol van onafhankelijke geschillenbeslechter, ook waar het de overheid betreft, en de rol van betrokken adviseur van diezelfde overheid. In een immigratiesamenleving komt het aan op duidelijke spelregels en een eenduidige taakafbakening tussen de bestuurlijke en rechterlijke systemen die zijn gericht op vraagstukken van gelijke behandeling.

De grenzen van Nederland

Met de invoering van de Koppelingswet is een beginsel van het vreemdelingenrecht gekoppeld aan het voorzieningenbeleid. De Koppelingswet is in deze zin te beschouwen als een aanpassing van de sociale rechtsstaat aan de immigratiesamenleving. De institutionele vervlechting komt ook in deze wet tot uitdrukking: de wetgever heeft gekozen voor een manier waarbij uitvoeringsinstellingen een actieve rol hebben bij het weren van vreemdelingen. Zij moeten hierdoor eigenlijk een oorspronkelijke staatsfunctie uitvoeren die niet direct bijdraagt aan de eigen doelstellingen en die soms daarmee in strijd is en/of in strijd is met de eigen beroepsethiek. Dit heeft tot gevolg dat instellingen de vrijheid lijken te nemen om zelf opnieuw collectieve, individuele en institutionele belangen af te wegen. Er is hierdoor een voedingsbodem aanwezig voor gedogen, dat soms ook wordt gerechtvaardigd met een beroep op universele grondrechten.

Er kan onderscheid worden gemaakt tussen feitelijke belangenafweging bij de vraag van toelating of weigering van toegang tot voorzieningen door de decentrale uitvoerders enerzijds en het formeel juridische systeem van de Koppelingswet anderzijds. Om met het eerste te beginnen: bij de afwegingen die binnen de

instellingen plaatsvinden over toelating tot voorzieningen acht de raad de handhaving van de Koppelingswet van groot belang. Tegelijk moet het voor de betreffende instellingen duidelijk zijn dat de Koppelingswet een sluitstuk van het beleid is. De invoering van de Koppelingswet treedt niet in de plaats van het formele toelatings- en uitzettingsbeleid.

Over de ontwikkelingen in het juridisch systeem valt te constateren dat met de Koppelingswet in korte tijd een belangrijke aanpassing is doorgevoerd van de sociale rechtsstaat aan de immigratiesamenleving. Dit is echter slechts een begin. De ervaringen met de Koppelingswet brengen de raad dan ook tot de aanbeveling dat bij verdere herijkingen van de vormgeving van de socialerechtsstaatsvoorzieningen een toets wordt ingebouwd vanuit het perspectief van de immigratiesamenleving.

Gedogen

In een fijnmazig net van instituties waar een duidelijke hiërarchie ontbreekt, voeren onderhandelingen en compromissen de boventoon. Partijen hebben belang bij een zekere diffuusheid in de verdeling van verantwoordelijkheden en in het gebruiken van eigen (speel)ruimte om een bepaald beleid naar eigen inzicht te vertalen. In een immigratiesamenleving is voor deze diffuusheid minder plaats. Het komt hier aan op duidelijke kaders die voor 'derden' zijn te begrijpen en die naar behoren worden gehandhaafd. In dit rapport zijn verschillende voorbeelden genoemd waar het gedogen – dat altijd aan de orde is – omslaat in wetsovertreding en negatieve consequenties kunnen ontstaan voor de instandhouding van de rechtsstaat.

De botsingen tussen (grond)rechten en divergerende belangen leiden nu vaak tot pragmatische oplossingen en gedoogpraktijken. Hierdoor worden de waarden en normen die in het geding zijn, soms onvoldoende serieus genomen en worden ook de grenzen tussen wat wel wordt aanvaard en wat niet, ondoorzichtig. In een immigratiesamenleving is behoefte aan een openlijke bespreking van strijdige standpunten en opvattingen.

8.4.3 LOKALE VERSCEIDENHEID

Migranten ontmoeten de autochtone bevolking en elkaar vooral op het lokale en functionele niveau. Dit is dan ook het niveau waar de meeste winst geboekt kan worden als het gaat om het bevorderen van participatie. Beïnvloeding van bovenaf – door de centrale overheid – is maar beperkt mogelijk en kan zelfs contraproductief uitwerken.

Verskillende praktijken op lokaal niveau

Het aanspreken van mensen en organisaties op hun eigen creativiteit en oplossingskracht past bij een immigratiesamenleving, waarin de eigen verantwoordelijkheid centraal staat. Dit geldt zowel op het individuele niveau als op het niveau van organisaties. Deze moeten zoveel mogelijk recht doen aan de behoeften en vragen van burgers en hierbij hun specifieke omstandigheden betrekken. In dit

verband is gewezen op de noodzaak het functioneren van uitvoerende organisaties te verbeteren, in het bijzonder in het onderwijs. Het belangrijkste is hierbij de kwaliteitszorg. Het is van belang het eigen leervermogen van organisaties in het onderwijs aan te moedigen. Hiernaast is het noodzakelijk scholen in staat te stellen zelf de condities van hun succes te beïnvloeden. Ook in dit opzicht is een gedifferentieerd arbeidsvoorwaardenbeleid van belang, zodat scholen in achterstandswijken gemakkelijker vakbekwame leerkrachten kunnen aantrekken en behouden.

Een grotere beleidsruimte om de kwaliteit van het aanbod te verbeteren, het eigen leervermogen te bevorderen en zelf de condities voor het eigen succes te kunnen beïnvloeden, is niet alleen gewenst voor het onderwijs, maar ook voor andere uitvoerende organisaties waarmee nieuwkomers te maken krijgen en die mede hun maatschappelijke participatie beïnvloeden.

Overheidsregulering en zelfregulering in de eigen groep

Zolang zich in Nederland nieuwe groepen migranten hebben gevestigd, heeft de overheid de verhoudingen met deze groepen willen regelen. De vraag naar de verhouding tussen de formele instituties van de sociale rechtsstaat en informele systemen van wederkerigheid dient primair op het lokale niveau te worden beantwoord. Ook hier gaat het om maatvoering en belangenafweging in concrete situaties, opdat enerzijds onnodige formalisering en bureaucrativering van informele onderlinge steun wordt voorkomen en anderzijds voldoende nieuwe initiatieven worden ontwikkeld.

Bundeling van kennis en ‘best practices’

De mogelijkheden om het beleid te coördineren zijn in dit rapport op verschillende plaatsen gerelativeerd. Bij het integratiebeleid is voorts opgemerkt dat het hierbij primair gaat om lokale werksoorten, die bovendien in een publiek-private verhouding worden gerealiseerd. Op dit niveau wordt ingespeeld op lokale verschillen en praktijken.

Op het centrale niveau kan worden voorzien in de bundeling van kennis en ervaring die op verschillende plaatsen zijn opgedaan. Ook kunnen *best practices* in binnen- en buitenland worden geïnventariseerd. Lokaal kan men dan aan de hand van kennis en ervaring beoordelen welke *best practices* navolging verdienen.

8.5 OVERHEIDSBELEID IN EEN IMMIGRATIESAMENLEVING

In dit rapport is door de raad op verschillende plaatsen ingegaan op de rol van de centrale overheid in het licht van de *locus of policy*: wat dient op nationaal niveau te worden geregeld, wat op lokaal niveau en wat internationaal?

In een immigratiesamenleving is de rol van de nationale overheid relatief beperkt, maar deze kan wel scherp worden omschreven. Op nationaal niveau is het overheidsbeleid:

- *dwingend en sanctionerend* waar het gaat om de toelating en de initiële toerusting (waaronder de inburgering) van immigranten;
- *faciliterend en stimulerend* opdat migranten(groepen) hun eigen weg kunnen

vinden in de Nederlandse samenleving en in organisaties (bedrijven, instellingen, scholen).

De nadruk ligt op *de instrumentele en initiële toerusting* van migranten opdat dezen – zoveel mogelijk naar eigen inzicht – hun bijdrage aan de Nederlandse samenleving kunnen vormgeven. Omdat een immigratiesamenleving wordt gekenmerkt door culturele diversiteit, door het bestaan van verschillende los van elkaar staande verbanden op lokaal niveau en bijbehorende verschillen, is het van belang de besluitvorming te decentraliseren en verantwoordelijkheden te verleggen naar het niveau waar het beste rekening wordt gehouden met de specifieke context. Zo kan op adequate wijze rekening worden gehouden met de diversiteit aan wensen behoeften en mogelijkheden. Juist voor een beleid dat het accent legt op maatschappelijke participatie, individuele weerbaarheid en ontmoeting is lokale variëteit, dus inschakeling van lokale overheden en instituties, en eigen beleidsruimte van betrokken organisaties van groot belang.

Op het centrale overheidsniveau worden voorts de beginselen van Nederland als een democratische rechtsstaat en van Nederland als een volwaardig lid van de internationale gemeenschap behartigd. Dit betekent dat van de nationale overheid ook een actieve rol en een normatieve bijdrage mag worden verwacht bij de Europese en internationale vormgeving van het immigratiebeleid. Ten aanzien van het interne beleid in Nederland wordt de nationale overheid vooral aangesproken op het scheppen en stellen van de kaders, waarbinnen variëteit en eigen beleid op het lokale niveau kunnen plaatsvinden.

Door de verstrengeling van Nederland met de internationale gemeenschap en het internationale karakter van migratiepatronen, heeft een te voeren beleid op het gebied van immigratie per definitie een internationale dimensie. De Europese Unie is hierbij het forum waarin een wijder migratiebeleid in de breedste zin van het woord zal moeten worden ontwikkeld. Mede ter ondersteuning van beleidsmaatregelen in dit kader, is ook de ontwikkeling van de landen en regio's waar migranten vandaan komen, een punt van Europese aandacht.

De mogelijkheden om op eigen bodem effectieve keuzes te maken, zullen in de toekomst verder afnemen. De Nederlandse beleidsagenda op het gebied van migratie zal derhalve zoveel mogelijk op Europees niveau ingebracht moeten worden. Vooral op dat niveau zullen nationale belangen dienaangaande moeten worden behartigd.

LITERATUUR

- Abell, P. (1994) *Belemmering voor minderheden bij toetreding tot de arbeidsmarkt. Een inventariserend onderzoek*, TWCM /Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.
- Abell, P. (1998) 'Uitsluiting door selectie', blz. 29-47 in Broek, L. van den en P. Abell *Verborgene drempels*, Utrecht: Forum.
- Agrarisch Dagblad (3.5.2001) *Polen eerder toelaten voor seizoenswerk*.
- Alba, R. (1997) 'Rethinking assimilation theory for a new era of immigration', *International Migration Review*, 31, 4: 826-874.
- Albrecht, J.W., S.B. Vroman en A.P. van Vuuren (2001) 'Berekeningen op basis van gekoppeld bestand van het Loonstructuuronderzoek 1996 en EBB', onderhandse informatie, VU Amsterdam.
- Alders, M. (2001) 'Bevolkingsprognose 2000-2050: recente ontwikkelingen in de migratie en veronderstellingen voor de toekomst', in *Maandstatistiek Bevolking*, 2001/03, Voorburg: CBS.
- Algemene Rekenkamer (1999a) *Integratiebeleid etnische minderheden*, Tweede Kamer 1998-1999, 26426, nrs. 1-2.
- Algemene Rekenkamer (1999b) *Aanpak illegale arbeid*, Tweede Kamer 1998-1999, 26617, nrs. 1-2.
- Algemene Rekenkamer (1999c) *Terugkeerbeleid afgewezen asielzoekers*, Tweede Kamer 1998-1999, 26626, nrs. 1-2.
- Algemene Rekenkamer (2001) *Bestrijding van onderwijsachterstanden*, Tweede Kamer 2000-2001, 27020, nr. 22.
- Amersfoort, J. van (1998) 'Migratie en migratietheorieën', blz. 59-82 in Penninx, R., H. Münstermann en H. Entzinger (red.) *Etnische minderheden en de multiculturele samenleving*, Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Andel, J. van (1999) 'De mogelijkheden en beperkingen van de gefaciliteerde terugkeer', blz. 69-77 in Winter, H., A. Kamminga en M. Herweijer (red.) *Een grens gesteld. Een eerste evaluatie van het Nederlandse terugkeerbeleid*, Deventer: Kluwer.
- Anderson, B. (1983) *Imagined communities: reflection on the origin and spread of nationalism*, London: Verso.
- Arbeidsvoorziening (1999) *Jaarverslag uitvoering Wet Arbeid Vreemdelingen 1998*, Zoetermeer: Arbeidsvoorziening.
- Arbeidsvoorziening (2000) *Jaarverslag uitvoering Wet Arbeid Vreemdelingen 1999*, Zoetermeer: Arbeidsvoorziening.
- Auerbach, A.J., and Ph. Oreopoulos (1999) *Generational Accounting and Immigration in the United States*, NBER Working Paper, no. 7041, Cambridge, MA: NBER.
- Bauer, T.K., M. Lofstrom and K.F. Zimmermann (2000) *Immigration Policy, Assimilation of Immigrants and Natives' Sentiments towards Immigrants: Evidence from 12 OECD countries*, IZA Discussion Paper no. 187, Bonn: IZA.
- Becker, J.W en J.S.J.de Wit (2000) *Secularisatie in de jaren negentig. Kerklidmaatschap, veranderingen in opvattingen en een prognose*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Beek, K. van (1993) *To be Hired or not be Hired, The employer Decides. relative Chances of Unemployed job seekers on the Dutch Labor Market*, Proefschrift UvA.

- Beer, J. de (1998) 'Migratie naar Nederland', blz. 237-258 in Penninx, R., H. Münstermann en H. Entzinger (1998) *Etnische minderheden en de multiculturele samenleving*, Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Berkel, R. van, A. Brand en J. Maaskant (1996) *Uitgeschreven of afgeschreven? Werklozen in de tijd gevolgd*, Utrecht: Van Arkel.
- Beurden, J. van (2000) 'Immigrant blijkt ontwikkelingsnetwerker', *Internationale Samenwerking*, januari 2000: 31-35.
- Beus, J. de (1998) *De cultus van vermijding. Visies op migrantenpolitiek in Nederland*, Utrecht: Forum.
- Bhagwati, J. (1999) *A Stream of Windows*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Bistolfi, R. (1995) *Islam-A New Element in the Culture of Europe*, Centre for the Study of Islam and Christian-Muslim Relations, Birmingham, Selly Oak Colleges.
- Blokland-Potters, T. (1998) *Wat stadsbewoners bindt. Sociale relaties in een achterstandswijk*, Kampen: Kok Agora.
- Blom, J.C.H. en J. Talsma (2000) *De verzuiling voorbij. Godsdienst, stand en natie in de lange negentiende eeuw*, Amsterdam: het Spinhuis.
- Böcker, A. (1993) *Turkse migranten en sociale zekerheid. Van onderlinge zorg naar overheidszorg?*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Böcker, A. and T. Havinga (1997) *Asylum migration to the European Union. Patterns of origin and destination*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Union.
- Böcker, A. en L. Clermonts (1995) *Poortwachters van de Nederlandse arbeidsmarkt*, Nijmegen: Instituut voor Rechtssociologie.
- Boeri, T. and H. Brücker (2001) *Eastern Enlargement and EU-Labour Markets: Perceptions, Challenges and Opportunities*, IZA Discussion Paper, no. 256, Bonn: IZA.
- Bogle, D. (2001) *Prime time blues: African Americans on Network Television*, New York: Farrar, Strauss and Giroux.
- Bolt, G. (2001) *Wooncarrières van Turken en Marokkanen in ruimtelijk perspectief*, Utrecht: Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen Universiteit Utrecht.
- Borjas, G. (1991) 'Immigration and self-selection', blz. 29-76 in Abowd, J. and R. Freeman (eds.) *Immigration, Trade and the labor market*, Chicago: Chicago University Press.
- Borjas, G.J. (1995) 'The Economic Benefits from Immigration', *Journal of Economic Perspectives*, vol. 9, no.2: 3-22.
- Borjas, G.J. (1999a) *Economic Research on the Determinants of Immigration: Lessons for the European Union*, Technical Report, no. 438, Washington D.C.: World Bank.
- Borjas, G.J. (1999b) *Heaven's Door - Immigration Policy and the American Economy*, Princeton: Princeton University Press.
- Boswell, C. (2000) 'European values and the asylum crisis', *International Affairs*, vol. 76, 3: 537-557.
- Bousetta, H. (1996) 'Kunst, cultuur en literatuur in de Marokkaanse gemeenschap in Nederland', *Migrantenstudies*, vol. 12, nr. 4: 182-194.
- Bovenkerk, F. en E. Breuning-Van Leeuwen (1978) 'Rasdiscriminatie en rasvoordeel op de Amsterdamse arbeidsmarkt', blz. 31-58 in Bovenkerk, F. (red.) *Omdat zij anders zijn. Patronen van rassendiscriminatie in Nederland*, Meppel: Boom.
- Bovenkerk, F., M. Gras and D. Ramsoedh (1994) *Discrimination against migrant workers and ethnic minorities in access to employment in The Netherlands*, Geneva: ILO.
- Brand, A. (1989) *Minima en schulden in de Maasstad*, Rotterdam: Gemeentelijke Sociale Dienst.

- Broeders, D. (2001) *Immigratie- en integratieregimes in vier Europese landen*, WRR werkdocumenten W125, Den Haag.
- Broersma, L., J. Koeman, en C.N. Teulings (1997) 'Arbeidsaanbod en werkgelegenheid', *ESB*, 82, no. 4127: 836-839.
- Bureau Ombudswerk Etnische Groepen (2000) *De sluitpost van het vreemdelingenbeleid. Het vraagstuk van het illegale verblijf als bestuurlijk dilemma in de verhouding tussen rijk en gemeentebestuur*, Verslag van het symposium in Wychen, 13 november 2000.
- Burgers, J. (1999) 'Illegale vreemdelingen en migratiebeleid', blz. 262-284 in Burgers, J. en G. Engbersen (1999) *De ongekende stad 1. Illegale vreemdelingen in Rotterdam*, Amsterdam: Boom.
- Burgers, J. en G. Engbersen (1999) *De ongekende stad 1. Illegale vreemdelingen in Rotterdam*, Amsterdam: Boom.
- Burgers, J. en G. Engbersen (2000) 'Repliek', *Migrantenstudies*, vol.16, nr.2: 118-125.
- Calavita, K. (1998) 'US immigration policymaking: contradictions. Myths and backlash', blz. 139-158 in Böcker, A., K. Groenendijk, T. Havinga and P. Minderhoud (eds.) *Regulation of migration. International experiences*, Amsterdam: Het Spinhuis publishers.
- CBS (1999) *Onderzoek gezinsvorming*.
- CBS (2001) 'Minder mensen worden Nederlander', *Webmagazine artikel* van Ron Tas, www.cbs.nl/nl/nieuws/artikelen/2001
- Centraal Bureau voor de Statistiek (1971) *Volkstelling 1971*. Deel 1b: 38.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (1984) *Maandstatistiek bevolking*, december 1984: 16.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (1998) *Niet-Nederlanders in Nederland*.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, *Tijdreeksen mens en maatschappij*, Statline.
- Chiswick, B.R. (2000) *Are Immigrants Favorably Self-Selected? An Economic Analysis*, Discussion Paper, no.131, Bonn: IZA.
- Choenni, C. (1991) 'Discriminatie op de arbeidsmarkt en allochtonenbeleid', *Socialisme en Democratie*, 5: 214- 222.
- CIA (2001) *Growing global migration and its implications for the United States*, National Intelligence Estimate, march 2001.
- Collier, P. (2001) 'Implications of Ethnic Diversity. Panel discussion and appendix', *Economic Policy – A European Forum*, 32: 127-166.
- Commissie gelijke behandeling, *Jaarverslag 1999*, www.cgb.nl.
- Commissie gelijke behandeling(2001) *Nieuwsbrief*, nr. 11, april, www.cgb.nl.
- Commissie Hirsch Ballin (1988) *Overheid, godsdienst en levensovertuiging. Eindrapport criteria voor steunverlening aan kerkgenootschappen en andere genootschappen op geestelijke grondslag*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Contrast (12.4.2001) *Nieuwe mensenhandel*, blz. 14-16.
- Cornelius W., P. Martin and J. Hollifield (eds.) (1994) *Controlling immigration: A global perspective*, Stanford: Stanford University Press.
- Dagevos, J. (1998) *Begrensde mobiliteit. Over allochtone werkenden in Nederland*, Assen: Van Gorcum.
- Dagevos, J. (2001) *Perspectief op integratie; over de sociaal-culturele en structurele integratie van etnische minderheden in Nederland*, WRR Werkdocumenten W 121, Den Haag.
- Dagevos, J. en A. Rodenburg (1999) *Ongekend talent: hoogopgeleide allochtonen en hun kansen op instroom. Doorstroom en uitstroom bij de ministeries van VROM, OCW en Ven W*, Rotterdam: ISEO.

- Dalen, H.P. van (1993) 'International Migration, Economic Policy and Human Capital Accumulation', *Economic Modelling*, vol. 10,4: 417-430.
- Docters van Leeuwen (1992) 'Burgerschap in extremis', blz. 249-259 in Gunsteren H.R. van en P. den Hoed (red.) *Burgerschap in Praktijken*, WRR Voorstudies en achtergronden V 77, deel II, Den Haag: Sdu.
- Doesschate, J. ten (1994) 'Strijdige belangen bij het Nederlandse Asielbeleid in de jaren 1968-1982', *Justitiële Verkenningen*, 20,3: 59-79.
- Donk, W.B.H.J. (2001), *De ontzijing voorbij*, oratie KUB Tilburg, Tilburg.
- Doomernik, J, R. Penninx en H. van Amersfoort (1996) *Migratiebeleid voor de toekomst. Mogelijkheden en beperkingen*, Tijdelijke Wetenschappelijke Commissie Minderhedenbeleid, voorstudie 8, Amsterdam: IMES.
- Doorn, J.J.A. van (1985) 'Het miskende pluralisme. Een herformulering van het minderhedenvraagstuk', blz. 67-96 in Cain, G.G. et.al (red.) *Etnische minderheden en beleid. Wetenschap en beleid*, Meppel: Boom.
- Doornbos, N. en K. Groenendijk (2001) 'Uitkomsten van asielprocedures: een cohortenonderzoek', *Nederlands Juristenblad*, vol.76, 6: 245-253.
- Doornheim, L. (1996) 'Reisbemiddeling voor asielzoekers', *Justitiële Verkenningen*, 22,1: 76-82.
- Draper, D.A.G. and A.J.G. Manders (1997) 'Structural Changes and the Demand for Labor', *De Economist*, vol. Vol. 145, no.4: 521-546.
- Dustmann, C. (1996) 'Return Migration: The European Experience', *Economic Policy – A European Forum*, 22: 213-250.
- Duyvendak, J.W. (1999a) 'De toekomst van multicultureel Nederland', *Rekenschap*, maart: 38-46.
- Duyvendak, J.W. (1999b) Zeven mythen over de wijkaanpak; in: Duyvendak, J.W. en R. Hortulanus, *De Gedroomde wijk. Methoden, mythen en misvattingen in de nieuwe wijkaanpak*, Utrecht: Forum.
- Economist, the (2000) *Over the Sea to Spain*, August 12th 2000, blz. 33.
- Engbersen, G. en R. Gabriëls (1995) *Sferen van integratie*, Jaarboek Beleid en Maatschappij 1994/1995, Amsterdam: Boom.
- Engbersen, G. en R. van der Veen (1987) *Moderne armoede*, Leiden: Stenfert Kroese.
- Engbersen, G., J. van der Leun, R. Staring en J. Kehla (1999) *De ongekende stad 2. Inbedding en uitsluiting van illegale vreemdelingen*, Amsterdam: Boom.
- Entzinger, H.B. (1998) 'Immigratie, staat en natie', blz. 80-96 in M.C. Burkens e.a (red.) *Gelet op de Grondwet*, Deventer: Kluwer.
- Entzinger, H.B. (2001) 'Towards a Model of Incorporation: the Case of the Netherlands', te verschijnen in M. Verkuyten en K. Phalet (eds.) *Ethnic relations in a Comparative Perspective* (werktitel).
- Essed, P. (1991) *Inzicht in alledaags racisme*, Utrecht: Spectrum.
- Esveldt, I en L. Heering (2000) 'Internationale migratie naar Europa: het perspectief van de migrant', blz. 173- 196 in N. Van Nimwegen en G. Beets (red.) *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2000*, Werkverband Periodieke Rapportage Bevolkingsvraagstukken, Den Haag: NIDI.
- Etman, O. en J. Korpel (1999) *Eén jaar 'Koppelingswet' in de praktijk. Tussenrapportage over de implementatie en het eerste invoeringsjaar*, Onderzoeksnotities 1999/7, Den Haag: WODC.
- Europese Commissie (2000) *Over een communautair immigratiebeleid*, COM (2000) 757 definitief, Brussel, 22.11.2000.

- Faist, T. (2000) 'Transnationalization in international migration: implications for the study of citizenship and culture', *Ethnic and Racial studies*, 23, 2: 189-222.
- Fermin, A. (1997) *Nederlandse politieke partijen over minderhedenbeleid, 1977-1995*, Amsterdam: Thesis Publishers
- Fernhout, R. (1999) 'Terug en overnameovereenkomsten: mogelijkheden en onmogelijkheden', blz. 79-94 in H. Winter, A. Kamminga en M. Herweijer (red.) *Een grens gesteld. Een eerste evaluatie van het Nederlandse terugkeerbeleid*, Deventer: Kluwer.
- Fouarge, D.J.A.G. e.a. (2001) *Trendrapport Vraag naar arbeid 2000*, OSA-publicatie A177, Den Haag: OSA.
- Friedberg, R.M. (2000) 'You Can't Take it With You? Immigrant Assimilation and the Portability of Human Capital', *Journal of Labor Economics*, vol. 18, no. 2: 221-251.
- Galor, O. (1986) 'Time Preference and International Labor Migration', *Journal of Economic Theory*, vol. 38, mei: 1-20.
- Gezondheidsraad (1991) *Medisch handelen op een tweesprong*, advies nr. 1991/23, Den Haag.
- Glastra, F. en P. Schedler (2001) "Taal, taal en nog eens taal". Ontwikkelingen in het inburgeringsbeleid van nieuwkomers', *Migrantenstudies*, vol.17, nr. 1: 2-19.
- Goldsborough, J. (2000) 'Out-of-Control Immigration', *Foreign Affairs*, 79: 89-101.
- Goldschmidt, J.E. (2001) 'De hete adem van Europa; implementatie van nieuw gelijke behandelingsrecht in Nederland', *Nederlands Juristenblad*, vol. 76, nr. 21:983-990.
- Gould, D.M. (1994) 'Immigrant Links to the Home Country: Empirical Implications for U.S. Bilateral Trade Flows', *Review of Economics and Statistics*, vol. 76, nr.2: 302-316.
- Gowricharn, R. (2001) 'De armoede van allochtonen', *Sociaal Bestek*, vol.63, nr.1: 13-16.
- Gowricharn, R.S. (1992) *Tegen beter weten in. Een essay over de sociologie en de economie van de 'onderklasse'*, Leuven/Apeldoorn: Garant Uitgevers.
- Gowricharn, R.S. (1997) 'De identiteit van de tuin. Sociale cohesie in de concentratiewijk', *Contrast*, 29 mei.
- Gowricharn, R.S. (1998) 'Het Hollands onbehagen. Universalisme en particularisme in de multiculturele samenleving', *Tijdschrift voor de Sociale Sector*, nr.6: 10-15.
- Gowricharn, R.S. (2001) *In- en uitsluiting in Nederland*, WRR Werkdocumenten W 119, Den Haag.
- Gowricharn, R.S. and J. Schuster (2001) 'Diaspora and transnationalism. The case of Surinam', in R. Hofte and P. Meel (eds), *Continuities and discontinuities in the Caribbean*, Kingston.
- Gowricharn, R. (2000) *Andere gedachten. Over de multiculturele samenleving*, Utrecht: Forum.
- Grabbe, H. (2000) 'The sharp edges of Europe: extending Schengen eastwards', *International Affairs*, 76, 3: 519-536.
- Groenendijk, (1999) *Dual nationality in the Netherlands: pragmatism and stability*, Paper for the 5th Migration Policy Forum, 1-2-1999.
- Haan, J. de en W. Knulst (2000) *Het bereik van de kunsten*, Rijswijk: SCP.
- Hansen R. and P. Weil (2000) 'Introduction: citizenship, immigration and nationality', blz. 1-23 in Hansen R. And P. Weil (eds.) *Towards an European nationality. Citizenship, immigration and nationality law in the EU*, Basingstoke: Palgrave.
- Havinga, T. en A. Böcker (1998) 'Asiëmigratie naar Nederland', *Justitiële Verkenningen*, vol.24, nr.9: 19-32.
- Hebbink, G.E. (1992) *Human Capital, Labor Demand and Wages*, Tinbergen Institute Research Series no. 35, Amsterdam: Thesis.
- Heijs, E. (1995) *Van vreemdeling tot Nederlander. De verlening van het Nederlanderschap aan vreemdelingen 1813-1992*, Migratie- en etnische studies, Amsterdam:het Spinhuis.

- Herten et al (2001) *Financiering van zorg voor illegalen*, TNO rapport, Leiden: TNO preventie en Gezondheid.
- Herweijer, M., H. Winter en A. Kamminga (1999) 'Naar een effectief terugkeerbeleid', blz. 103-109 in Winter, H., A. Kamminga en M. Herweijer (red.) *Een grens gesteld. Een eerste evaluatie van het Nederlandse terugkeerbeleid*, Deventer: Kluwer.
- Hoetink, H. (1973) *Slavery and race relations in the Americas: an inquiry into their nature and nexus*, New York: Harper & Row Publishers.
- Hofstee, W.K.B (1992) 'Een curriculum voor burgerschap?', blz. 261-181 in Gunsteren H.R. van en P. den Hoed (red.) *Burgerschap in Praktijken*, WRR Voorstudies en achtergronden V 77 deel II, Den Haag: Sdu.
- Holterman, T. (2000) 'Vreemdelingenrecht over de drempel van het derde millenium', *Nederlands Juristenblad*, 25 februari 2000: 404-409.
- Honnertz, U. (1996) *Transnational connections: culture, people, places*, London: Routledge.
- Hooghiemstra, B.T.J., K.W. Kuipers en Ph.J. Muus (1990) *Gelijke kansen voor allochtonen op een baan? Werving- en selectieprocessen op de arbeidsmarkt voor on- en laaggeschoolden*, Amsterdam: Instituut voor sociale geografie, UvA.
- Howard, P.K (2001) *The lost art of drawing the line: how fairness went too far*, New York: Random House.
- Imhoff, E. van en N. van Nimwegen (2000) 'Migratie GEEN remedie tegen vergrijzing', *Demos*, 16,2: 9-10.
- INDIAC (2000) *Asielinstroom uit de Kaukasus en de Russische Federatie*, Den Haag: IND Informatie en Analyse Centrum.
- Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek (2000) *Integratiemonitor 2000*, Rotterdam: ISEO.
- Jehn, K.A., G.B. Northcraft and M.A. Neale (1999) 'Why differences make a difference: A field study of diversity, conflict, and performance in workgroups', *Administrative Science Quarterly*, vol. 44, no. 4: 741-763.
- Joppke, C. (1999) *Immigration and the nation state. The United States, Germany and Great Britain*, Oxford: Oxford University Press.
- Kaplan, R. (1998) *An empire wilderness. Travels into America's future*, New York: Vintage Books.
- Klaver, J. en E. Visser (1999) *Evaluatie Wet Arbeid Vreemdelingen. Eindrapport*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Kloosterman, R. en J. Rath (1996) 'Kunst en populaire cultuur. Een onontgonnen onderzoekterrein', *Migrantenstudies*, vol. 12, 4: 177-181.
- Kloosterman, R.C. (2000) 'Waltzing elephants? Mollenkopf's view on assimilating immigrants in Old and New Amsterdam', *Netherlands Journal of Social Sciences*, 36: 146-150.
- Knippenberg, H. en B. de Pater (1992) *De eenwording van Nederland sinds 1800: schaalvergroting en integratie*, Nijmegen: Sun.
- Komter, A., J. Burgers en G. Engbersen (2000) *Het cement van de samenleving; een verkennende studie over solidariteit en cohesie*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Koslowski, R. (1998) 'European Union migration regimes, established and emergent', blz. 153-188 in Joppke, C. (ed.) *Challenge to the nation-state. Immigration in Western Europe and the United States*, Oxford: Oxford University Press.

- Kostakopoulou, T. (1998) 'European citizenship and immigration after Amsterdam: openings, silences, paradoxes', *Journal of ethnic and migration studies*, 24, 4: 639-656.
- Lavrijsen, R. (1999) *Culturele diversiteit in de kunst*, 's-Gravenhage: Elsevier.
- Lazear, E.P. (1998) *Diversity and Immigration*, NBER Working Paper, no. 6535, Cambridge, MA: NBER.
- Lazear, E.P. (1999) 'Culture and Language', *Journal of Political Economy*, 107,6: S95-S126.
- Leun, J. van der en R. Kloosterman (1999) 'Loopbanen onder het legale plafond', blz. 118-160 in Burgers, J. en G. Engbersen (red.) *De ongekende stad 1. Illegale vreemdelingen in Rotterdam*, Amsterdam: Boom.
- Leun, J. van der, G. Engbersen en P. Van Der Heijden (1998) *Illegaliteit en criminaliteit: Schattingen, aanhoudingen en uitzettingen*, Rotterdam: Faculteit Sociale Wetenschappen Erasmus Universiteit.
- Levin, S.G., and P.E. Stephan (1999) 'Are the Foreign Born A Source of Strength for U.S. Science?', *Science*, vol. 285: 1213-1214.
- Lijphart, A. (1968) *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, Amsterdam: De Bussy.
- Lindo, F en M. de Vries (1998) 'Allochtone jongeren', blz. 501-537 in Penninx, R., H. Münstermann en H. Entzinger (red.) *Etnische minderheden en de multiculturele samenleving*, Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Loo, M. van het, S. De Spiegeleire, G. Lindtrom, J. Kahan and G. Vernez (2001) *A comparison of American and Dutch immigration and integration experiences*, WRR Working Documents W120, Den Haag.
- Loontechnische Dienst (1993) *Het stichtingsaccord over etnische minderheden in de praktijk. Eerste vervolgmeting*, 's-Gravenhage: Loontechnische Dienst.
- Lucassen, J en R. Penninx (1995) *Nieuwkomers, nakomelingen, Nederlanders. Immigranten in Nederland 1550-1993*, Amsterdam: Het Spinhuis.
- Martens, E.P. (1999) *Minderheden in beeld*, Rotterdam: ISEO.
- Matteijer, M. (1999) *De toelating van vluchtelingen in Nederland en hun integratie op de arbeidsmarkt*, AIAS research report no. 2, Amsterdam: UvA.
- Meerman, M. (1999) *Gebroken wit. Over acceptatie van allochtonen in arbeidsorganisaties*, proefschrift Leiden.
- Mensensmokkel Informatiegroep/ INDIAC (1999) *Mensensmokkel en reisroutes uit Irak en Afghanistan*, Den Haag: IND Informatie en Analyse Centrum.
- Mentink, D. (1995) *Openbaar onderwijs als kerntaak van overheidszorg; de ontstaansgeschiedenis van artikel 23 van de Grondwet en de bestuurlijke vormgeving*, Den Haag: SVO.
- Merens, A. (1996) 'De integratie van Italianen en Chinezen in Nederland in de twintigste eeuw', in M. 't Hart, J. Lucassen en H. Schmal (red.) *Nieuwe Nederlanders – Vestiging van migranten door de eeuwen heen*, Amsterdam: IISG.
- Mertens, F.J.H. (2001) *Scholen onder druk in discussie*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Meulen, J. van der. (1999) *Migratie en asiel in centraal Europa en de uitbreiding van de Europese Unie*, Werkdocument, Den Haag: Instituut Clingendael.
- Minister van Buitenlandse Zaken (2001) *Visumverlening. Brief van de minister van buitenlandse zaken aan de Tweede Kamer*, Tweede Kamer 2000-2001, 26 106, nr. 4.
- Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2001) *Jaarrapportage Westland Interventie Team*, Brief aan de Tweede Kamer, 7.5.2001.

- Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (1998) *Integratiebeleid 1999-2002 'Kansen krijgen, kansen pakken'*, Tweede Kamer 1998-1999, 26333, nr. 2.
- Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (2000a) *Voortgangsrapportage Inburgering*, Tweede Kamer 1999-2000, 27083, nr. 2.
- Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (2000b) *Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden 2000*, Tweede Kamer 2000-2001, 27412, nr. 2.
- Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid, (1999) *Uitvoeringsplan actieprogramma uit 'Kansen krijgen, kansen pakken'*, Tweede Kamer 1998-1999, 26333, nr. 4.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (1983) *Minderhedennota*, Tweede Kamer 1982-1983, 16102, nr. 21.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (1990a) *Regeringsstandpunt ten aanzien van het rapport Allochtonenbeleid*, Tweede Kamer 1989-1990, 21472, nr. 2.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (1990b) *Coördinatiebrief*, Tweede Kamer 1990-1991, 21472, nr. 15.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (1994) *Integratiebeleid etnische minderheden (Contourennota)*, Tweede Kamer 1993-1994, 23684, nr. 2.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (1998) *Het integratiebeleid betreffende etnische minderheden in relatie tot hun geestelijke bedienaren*, Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Staatssecretaris Netelenbos van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Tweede Kamer 1997-1998, 25919.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken en Ministerie van Justitie (2001) *Vluchtelingenrapportage over het jaar 2000*, Den Haag, 12 februari 2001.
- Ministerie van Justitie (1999) *Notitie Terugkeerbeleid*, Den Haag, 25 juni 1999.
- Ministerie van Justitie (2000) *Kernpunten Vreemdelingenwet 2000*, Den Haag.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1999) *Ruim baan voor culturele diversiteit*, Zoetermeer.
- Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, voor Grote Steden- en Integratiebeleid en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2000) *Arbeidsmarktbeleid etnische minderheden 2000-2003*, Tweede Kamer 1999-2000, 27223, nr. 2.
- Monar, J. (2000) *Enlargement related diversity in EU Justice and Home Affairs: challenges, dimensions and management instruments*, WRR Working documents W112, The Hague.
- Morrison, J. (2000) *The trafficking and smuggling of Refugees. The end game in European asylum policy?* Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees.
- Muus, P. (1999) *Migration, immigrants and policy in the Netherlands*, SOPEMI Netherlands 1999, Utrecht: OECD/ ERCOMER.
- Nicolaas H. en A. Sprangers (2001) 'Waarom komen immigranten naar Nederland?', *Maandstatistiek Bevolking*, 2001/01: 4-7.
- Nicolaas, H. (1999) 'Gezinshereniging en gezinsvorming onder asielmigranten', in *Allochtonen in Nederland 1999*, Voorburg/Heerlen: CBS.
- Niesing, W. (1993) *The labor market position of ethnic minorities in the Netherlands*, proefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Niesing, W., B.M.S. van Praag and J. Veenman (1994) 'The Unemployment of Ethnic Minority Groups in The Netherlands', *Journal of Econometrics*, vol.61, nr.1: 173-196.
- Nimwegen, N. en G. Beets (2000) 'Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2000', blz. 13-30 in N. Van Nimwegen, en G. Beets (red.) *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2000*, Werkverband Periodieke Rapportage Bevolkingsvraagstukken, Den Haag: NIDI.

- Nimwegen, N. van en G. Beets (2000) (red.) *Bevolkingsstatistieken in Nederland anno 2000*, Den Haag: NIDI.
- OECD (1999) *Trends in International Migration*, Paris: OECD.
- Onderwijsraad (1996) *Richtingvrij en richtingbepalend*, Den Haag.
- Openbaar Ministerie (1996) *Plan van aanpak mensensmokkel*, Rotterdam: Landelijk Officier van Justitie mensensmokkel.
- O'Reilly, C.A., K.Y. Williams and S. Barsade (1998) 'Group Demography and Innovation: Does Diversity Help?', *Research on Managing Groups and Teams*, vol.1: 183-207.
- Ours, J. van en J. Veenman (2001) *The educational attainment of second generation immigrants in the Netherlands*, CentER discussion paper no. 2001-20, Tilburg.
- Penninx, R. (1988) *Minderheidsvorming en emancipatie. Balans van kennisverwerving ten aanzien van immigranten en woonwagenbewoners*, Alphen aan de Rijn: Samson.
- Penninx, R. (1998) 'Migratie, minderheden en multicultureel beleid in Nederland in vergelijkend perspectief', blz. 717-738 in R. Penninx, H. Münstermann en H. Entzinger (red.) *Etnische minderheden en de multiculturele samenleving*, Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Phalet, K., C. van Lotringen & H. Entzinger (2000) *Islam in de multiculturele samenleving; Opvattingen van jongeren in Rotterdam*, Utrecht: ERCOMER.
- Portes, A. (1997) 'Immigration theory for a new century', *International Migration Review*, 31, 4: 799-825.
- Procee, H. (1991) *Over de grenzen van culturen. Voorbij universalisme en relativisme*, Amsterdam: Boom.
- Raad voor het openbaar bestuur (2001) *Etniciteit, binding en burgerschap*, Den Haag.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (1999) *Nationale identiteit in Nederland. Internationalisering en nationale identiteit*, Den Haag: Sdu.
- Rath, J. (1992) 'De tegenbedoelde effecten van de geleide integratie van 'etnische minderheden', *Beleid en Maatschappij*, vol.19, nr.5: 252-265.
- Rath, J., R. Penninx, K. Groenendijk and A. Meijer (1999) 'The Politics of Recognizing Religious Diversity in Europe: Social Reactions to the Institutionalization of Islam in the Netherlands, Belgium and Great Britain', *Netherlands Journal of Social Sciences*, 35, 1: 53-68.
- Razin, A. and E. Sadka (2000) 'Unskilled Migration: A Burden or a Boon for the Welfare State?', *Scandinavian Journal of Economics*, 102,3: 463-479.
- Ritzen, J.M.M. and H.P. van Dalen (1990) 'The Brains of a Nation: Training versus Draining – A Policy Evaluation', blz. 321-335 in V. Tanzi (ed.) *Public Finance, Trade and Development*, Detroit: Wayne State University Press.
- Romer, P.M. (1994) 'New goods, old theory, and the welfare costs of trade restrictions', *Journal of Development Economics*, 43: 5-38.
- Roodenburg, H. (2000) 'Immigratie in Nederland: economische gevolgen', blz. 197-215 in N. van Nimwegen en G. Beets (red.) *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2000*, Den Haag: NIDI.
- Rudolph, H. (1996) 'The new *gastarbeiter* system in Germany', *New Community*, vol.22, no.2: 287-300.
- Rudolph, H. (1998) *The new German guest-worker schemes and their implementation*, paper for the conference 'Dilemmas of immigration control in a globalizing world', European University Institute, Florence, 11-12 june 1998.
- Ruijter, A. de (1995) 'Cultural pluralism and citizenship', *Cultural dynamics*, 7, 2: 215-231.

- Saharso, S. (1992) *Jan en alleman: etnische jeugd over etnische identiteit, discriminatie en vriendschap*, proefschrift, Amsterdam.
- Salt, J. (2000) 'Trafficking and human smuggling: A European perspective', *International Migration*, 2000, 1: 31-54.
- Sansone, L. (1992) *Schitteren in de schaduw. Overlevingsstrategieën, subcultuur en etniciteit van Creoolse jongeren uit de lagere klassen in Amsterdam, 1981-1990*, Amsterdam: Het Spinhuis.
- Sassen, S. (1999) *Globalisering. Over mobiliteit van geld, mensen en informatie*, Amsterdam: Van Gennep.
- Schoorl, J. et al. (2000) *Push and pull factors of international migration. A comparative report*, Luxembourg: Eurostat.
- Schoorl, J., M. van de Klundert, R. van den Bedem en J. van den Brink (1994) *Een partner van verre: De cijfers*, Onderzoek en beleid, nr. 136, Den Haag: WODC.
- Schuster, J. (1999) *Poortwachters over immigranten. Het debat over immigratie in het naoorlogse Groot-Brittannië en Nederland*, Proefschrift Utrecht.
- Sewandono, I. (2001) 'De rassenrichtlijn en de Algemene wet gelijke behandeling', *SEW*, 2001, 6: 218-226.
- Sie Dhian Ho, M. en W. Hout (1997) 'Nederland en de veranderende internationale politieke economie', blz. 1-7 in Hout, W. en M. Sie Dhian Ho (red.) *Aanpassing onder druk? Nederland en de gevolgen van de internationalisering*, Assen: Van Gorcum.
- Sociaal Economische Raad (2001) *Arbeidsmobiliteit in de Europese Unie*, Den Haag: SER.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (1994) *Secularisatie in Nederland 1966-1991*, Rijswijk
- Sociaal en Cultureel Planbureau (1998) *Rapportage minderheden 1998*, Den Haag.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (1998) *Sociaal en Cultureel Rapport 1998: 25 jaar sociale verandering*, Rijswijk/Den Haag: SCP/Elsevier.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (1999) *Rapportage minderheden 1999*, Den Haag.
- Soulyé, N. (1999) 'Rechtszekerheid voor asielzoekers. Europees, Nederlands en Italiaans asielbeleid', *Internationale Spectator*, 1999, 12: 661-665.
- Soysal, Y. (1994) *Limits of citizenship. Migrants and postnational membership in Europe*, Chicago: Chicago University Press.
- Spijkerboer, T. (2000) 'Prima facie vluchtelingen en het Nederlandse VVTV-beleid', *Rechtshulp*, 2000, 8/9: 2-21.
- Spijkerboer, T. (2001) 'Transnationaliteit in de nieuwe Vreemdelingenwet en de gewijzigde Rijkswet op het Nederlanderschap', *Rechtsgeleerdheid Magazine Themis*, vol.62, nr.6: 163-170.
- Spijkerboer, T. en B.Vermeulen (1998) *Vreemdelingenrecht*, Serie Migratierecht III, Utrecht: Nederlands Centrum Buitenlanders.
- Staatssecretaris voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2000a) *Onderwijskansen. Ruimte voor kwaliteit bij de aanpak van onderwijsachterstanden*, Tweede Kamer 1999-2000, 27020, nr. 2.
- Staatssecretaris voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2000b) nota 'Aan de slag met onderwijskansen', Tweede Kamer 1999-2000, 27020, nr. 14.
- Staring, R. (1999) 'Migratiescenario's', blz. 54-87 in J. Burgers en G. Engbersen (red.) *De ongekende stad I. Illegale vreemdelingen in Rotterdam*, Amsterdam: Boom.
- Staring, R. (2001) *Reizen onder regie. Het migratieproces van illegale Turken in Nederland*, Amsterdam: Het Spinhuis.

- Staring, R. en A. Zorlu (1996) 'Thuis voor de buis. Turkse migranten en satelliet-teevee', *Migrantenstudies*, 1996, 4: 211-221.
- Sterk, G. et.al. (2000) *Media en allochtonen, Journalistiek in de multiculturele samenleving*, Den Haag: Sdu.
- Storesletten, K. (2000) 'Sustaining Fiscal Policy Through Immigration', *Journal of Political Economy*, 108,2: 300-323.
- Strijers, A. (2001) *Koppelingswet*, interne WRR -notitie voor de projecten 'De multiculturele samenleving: omgaan met verschillen' en 'Over het functioneren van de rechtsstaat', Den Haag.
- Struijs, A.J. (1998) *Minderhedenbeleid en moraal. Erkenning van culturele identiteit in het perspectief van de liberale moraal*, Assen: Van Gorcum.
- Sunstein, C.R. (2001) 'The stifled society', *New Republic*, July 9 & 16: 38-44.
- Swaan, A. de (1989) *Zorg en staat*, Amsterdam: Bert Bakker.
- Tesser, P.T.M., C.S. van Praag e.a. (1995) *Concentratie en segregatie*, Rijswijk: Sociaal en Cultuur Planbureau.
- Teulings, C.N. (1995) 'Solidariteit en uitsluiting – De keerzijden van een en dezelfde medaille', blz. 48-73 in G. Engbersen en R. Gabriëls (red.) *Sferen van integratie - Naar een gedifferentieerd allochtonenbeleid*, Meppel: Boom.
- Tiebout, C.M. (1956) 'A pure theory of local expenditures', *Journal of Political Economy*, 64: 416-424.
- Tijdelijke Wetenschappelijke Commissie Minderhedenbeleid (1995) *Eenheid en verscheidenheid: op zoek naar de balans*, Amsterdam: Het Spinhuis.
- Tillaart, H. van den en E. Poustma (1998) *Een factor van betekenis; Zelfstandig ondernemerschap van allochtonen in Nederland*, Nijmegen: ITS.
- Tillaart, H. van den et.al. (2000) *Nieuwe etnische groepen in Nederland. Een onderzoek onder vluchtelingen en statushouders uit Afghanistan Ethiopië en Eritrea, Iran, Somalië en Vietnam*, Ubbergen: Tandem Felix.
- Tillaart, H. van den, E. van Poustma, (1989) *Een factor van betekenis, onderzoek naar zelfstandig ondernemerschap*, ITS, Katholieke Universiteit Nijmegen. Voor vervolg zie *Monitor Etnisch ondernemerschap* (2001), Den Haag: Ministerie van Economische zaken.
- Tu, N.P.V. (1991) 'Migration: Gains or Losses?', *Economic Record*, 67: 153-157.
- Tweede Kamer (1999-2000) *Verslag rondetafelgesprekken inzake de algehele herziening vreemdelingenwet*, Tweede Kamer 1999-2000, 26732, nr. 4
- Twuyer, M. (1995) *Culturele diversiteit in organisaties. Een kansrijk perspectief*, Schiedam: Scriptum.
- Valk, H. de en G. Beets (2000) 'Het Nederlandse toelatingsbeleid', blz. 125-130 in N. van Nimwegen en G. Beets (red.) *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2000*, Den Haag: NIDI.
- Valk, H. De, I. Esveldt, K. Henkens en A. Liefbroer (2001) *Oude en nieuwe allochtonen in Nederland. Een demografisch profiel*, WRR Werkdocumenten W123, Den Haag.
- Veen, J. van (2001) 'Allochtone dienders moeten zwijgen', *Contrast*, 2001, 10.
- Veenman, J. (1995) *Onbekend maakt onbemind. Over de selectie van allochtonen op de arbeidsmarkt*, Assen: Van Gorcum.
- Veenman, J. (1999) *Participatie in perspectief; verleden en toekomst van etnische minderheden in Nederland*, Houten/Diegen/Lelystad: Bohn Stafleu, van Loghem/ Koninklijke Vermande,
- Veenman, J. (2000) *CWI en allochtonen op de arbeidsmarkt*, Utrecht: Forum.

- Veenman, J. (red) (1990) *Ver van huis. Achterstand en achterstelling bij allochtonen*, Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Velden, J.H. van der (2001), 'Discriminatie is een zaak voor de rechter', *De Volkskrant*, 4 juli.
- Veraart, J. (1996) *In vaders voetspoor. Jonge Turken op de arbeidsmarkt*, proefschrift Utrecht.
- Verberk, W. (1998) 'Het ABC van de Koppelingswet. Effecten van een geïntegreerd vreemdelingenbeleid', *Migrantenrecht*, 98, 5-6: 135-154.
- Verenigde Naties (2000) *Replacement Migration*, Population Division, Department of Economic and Social Affairs, New York: Verenigde Naties.
- Verhallen, S., et al. (2001) *Nieuwe kansen voor taalonderwijs aan anderstaligen*, WRR Werkdocumenten W124, Den Haag.
- Verheggen P.P. en F. Spangenberg (2001) *Nieuwe Nederlanders, Etnomarketing voor diversiteitsbeleid*, Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Verkuyten, M. (1997) 'Redelijk racisme'. *Gesprekken over allochtonen in oude stadswijken*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Verkuyten, M. (1999) *Etnische identiteit; theoretische en empirische benaderingen*, Amsterdam: Het Spinhuis.
- Vermeulen, B. (2000) 'De procedures in de Vreemdelingenwet 2000', *Ars Aequi*, 49, 5: 74-81.
- Vermeulen, B.P (2001) *Zwarte en witte scholen; over spreidingsbeleid, keuzevrijheid en sociale cohesie*, 's- Gravenhage: Elsevier bedrijfsinformatie.
- VNG magazine (2.3.2001) *Wij bieden niets meer dan een verwarmde wachtkamer*, blz. 21-23.
- Volkskrant, De (21.3.2001) *Begin uitvoeringnieuwe asielwet met schone lei*, blz. 9.
- Voogd, W. (2000) *Gedogen met andermans veren; over de Koppelingswet, gezondheidszorg voor illegalen en zorgplichten*, scriptie OU faculteit Rechtswetenschappen.
- Vries, S. de (1992) *Working multi-ethnic groups: the performance and well-being of minority and majority workers*, Gouda: Quint.
- Waardenburg, J.D.J (2001) *Institutionele vormgevingen van de islam in Nederland, gezien in Europees perspectief*, WRR Werkdocumenten W118, Den Haag.
- Wall Street Journal, the (5.1.2001) *Why Europe needs more immigrants*.
- Westphal, J.D. and L.P. Milton (2000) 'How experience and network ties influence demographic minorities on corporate boards', *American Administrative Science Quarterly*, vol. 45, nr.2: 366-398.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1979) *Etnische minderheden*, Rapporten aan de Regering 17, Den Haag: Sdu.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1989) *Allochtonenbeleid*, Rapporten aan de Regering 36, Den Haag: Sdu.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1993) *Ouderen voor ouderen*, Rapporten aan de Regering 43, Den Haag: Sdu.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1996) *Tweedeling in perspectief*, Rapporten aan de Regering 50, Den Haag: Sdu.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1997) *Volksgezondheidszorg*, Rapporten aan de Regering 52, Den Haag: Sdu.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1998) *Staat zonder land. Een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie*, Rapporten aan de Regering 54, Den Haag: Sdu.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000a) *Het borgen van publiek belang*, Rapporten aan de regering 56, Den Haag: Sdu.

- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000b) *Doorgroei van arbeidsparticipatie*, Rapporten aan de Regering 57, Den Haag: Sdu.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2001a) *Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur*, Rapporten aan de Regering 58, Den Haag: Sdu.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2001b) *Naar een Europabrede Unie*, Rapporten aan de Regering 59, Den Haag: Sdu.
- Widgen, J. (1994) *Multilateral Co-operation to combat Trafficking in Migrants and the Role of International Organizations*, Discussion paper to the 11th IOM Seminar on Migration 26-28 October 1994, Geneva.
- Williams, K.Y. and C.A. O'Reilly (1998) 'Demography and diversity in organizations', blz. 77-140 in B.M. Staw en R.M. Sutton (eds.) *Research in Organizational Behavior*, Stamford: JAI Press.
- Wilterdink, N. (1998) 'Mondialisering, migratie en multiculturaliteit', in Geuijen, C. (red.) *Werken aan ontwikkelingsvraagstukken. Multiculturalisme*, Utrecht: Lemma.
- Wissen, L. van en J. De Beer (2000) 'Internationale migratie in Nederland: trends, achtergronden, motieven en vooruitzichten', blz. 147-171 in N. Van Nimwegen en G. Beets (red.) *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2000*, Den Haag: NIDI.
- Young, A. (1992) 'A Tale of Two Cities: Factor Accumulation and Technical Change in Hong Kong and Singapore', *NBER Macroeconomics Annual*, vol.7: 13-54.
- Zijderveld, A.C. (2000) *The Institutional Imperative. The Interface of Institutions and Networks*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Zimmermann, K.F. (1995) 'Tackling the European Migration Problem', *Journal of Economic Perspectives*, vol. 9, no. 2: 45-62.
- Zorlu, A. and J. Hartog (2000) *The effect of immigration on native earnings*, Tinbergen Institute Discussion Paper, no. 2000-015/3, Amsterdam/Rotterdam.
- Zwan, A. van der (2001) 'Het klassieke drama van een nieuwe maatschappelijke onderklasse', *Socialisme en Democratie*, vol 58, 4: 131-146.

RAPPORTEN AAN DE REGERING

Eerste raadsperiode (1972-1977)

- 1 Europese Unie*
- 2 Structuur van de Nederlandse economie*
- 3 Energiebeleid
Gebundeld in één publicatie (1974)*
- 4 Milieubeleid (1974)*
- 5 Bevolkingsgroei (1974)*
- 6 De organisatie van het openbaar bestuur (1975)*
- 7 Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)*
- 8 Buitenlandse invloeden op Nederland: Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)*
- 9 Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)*
- 10 Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)*
- 11 Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
- 12 Externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
- 13 Maken wij er werk van? Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)*
- 14 Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)*
- 15 De komende vijftiende jaar – Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)*
- 16 Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)*

Tweede raadsperiode (1978-1982)

- 17 Etnische minderheden (1979)*
 - A. Rapport aan de Regering
 - B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
- 18 Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- 19 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel1: Een poging tot uitlokking (1980)*
- 20 Democratie en geweld. Probleemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980*
- 21 Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1981)*
- 22 Herwaardering van welzijnsbeleid (1982)*
- 23 Onder invloed van Duitsland. Een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek (1982)*
- 24 Samenhangend mediabeleid (1982)*

* Uitverkocht

Derde raadsperiode (1983-1987)

- 25 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 2: Een verruiming van perspectief (1983)*
- 26 Waarborgen voor zekerheid. Een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen (1985)
- 27 Basisvorming in het onderwijs (1986)
- 28 De onvoltooide Europese integratie (1986)
- 29 Ruimte voor groei. Kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar (1987)
- 30 Op maat van het midden- en kleinbedrijf (1987)
Deel 1: Rapport aan de Regering;
Deel 2: Pre-adviezen
- 31 Cultuur zonder grenzen (1987)*
- 32 De financiering van de Europese Gemeenschap. Een interimrapport (1987)
- 33 Activerend arbeidsmarktbeleid (1987)
- 34 Overheid en toekomstonderzoek. Een inventarisatie (1988)

Vierde raadsperiode (1988-1992)

- 35 Rechtshandhaving (1988)
- 36 Allochtonenbeleid (1989)
- 37 Van de stad en de rand (1990)
- 38 Een werkend perspectief. Arbeidsparticipatie in de jaren '90 (1990)
- 39 Technologie en overheid (1990)
- 40 De onderwijsverzorging in de toekomst (1991)
- 41 Milieubeleid. Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid (1992)
- 42 Grond voor keuzen. Vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap (1992)
- 43 Ouderen voor ouderen. Demografische ontwikkelingen en beleid (1993)

Vijfde raadsperiode (1993-1997)

- 44 Duurzame risico's. Een blijvend gegeven (1994)
- 45 Belang en beleid. Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen (1994)
- 46 Besluiten over grote projecten (1994)
- 47 Hoger onderwijs in fasen (1995)
- 48 Stabiliteit en veiligheid in Europa. Het veranderende krachtenveld voor het buitenlands beleid (1995)
- 49 Orde in het binnenlands bestuur (1995)
- 50 Tweedeling in perspectief (1996)
- 51 Van verdelen naar verdienen. Afwegingen voor de sociale zekerheid in de 21e eeuw (1997)
- 52 Volksgezondheidszorg (1997)
- 53 Ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek (1998)
- 54 Staat zonder land. Een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie (1998)

Zesde raadsperiode (1998-2002)

- 55 Generatiebewust beleid (1999)
- 56 Het borgen van publiek belang (2000)
- 57 Doorgroei van arbeidsparticipatie (2000)
- 58 Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur (2001)
- 59 Naar een Europabrede Unie (2001)

Rapporten aan de Regering en publicaties in de reeks *Voorstudies en achtergronden* zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via Sdu Servicecentrum Uitgeverijen, Plantijnstraat, Postbus 20014, 2500 EA 's-Gravenhage, tel. 070-3789880, fax 070-3789783.

VOORSTUDIES EN ACHTERGRONDEN

Hieronder worden de publicaties uit de WRR-serie Voorstudies en achtergronden opgesomd vanaf de vierde raadsperiode. Een volledig overzicht van de voorstudies is beschikbaar op de WRR-website (<http://www.wrr.nl>) of aan te vragen bij het bureau van de WRR (070 - 356 46 25).

Vierde raadsperiode (1988-1992)

- V63 Milieu en groei. Verslag van een studiedag op 11 februari 1988 (1988)
- V64 De maatschappelijke gevolgen van erfelijkheidsonderzoek. Verslag van een conferentie op 16-17 juni 1988 (1988)
- V65 H.F.L. Garretsen, H. Raat (1989) Gezondheid in de vier grote steden
- V66 P. de Grauwe e.a. (1989) De Europese Monetaire Integratie: vier visies
- V67 Th. Roelandt, J. Veenman (1990) Allochtonen van school naar werk
- V68 W.H. Leeuwenburgh, P. van den Eeden (1990) Onderwijs in de vier grote steden
- V69 M.W. de Jong, P.A. de Ruijter (red.) (1990) Logistiek, infrastructuur en de grote stad
- V70 C.A. Bartels, E.J.J. Roos (1990) Sociaal-economische vernieuwing in grootstedelijke gebieden
- V71 W.J. Dercksen (ed.) (1990) The Future of Industrial Relations in Europe. Proceedings of a conference in honour of prof. W. Albeda
- V72 Sociaal-economische gezondheidsverschillen en beleid; preadviezen (1991)
- V73 F.J.P.M. Hoefnagel (1992) Cultuurpolitiek: het mogen en moeten
- V74 K.W.H. van Beek, B.M.S. van Praag (1992) Kiezen uit sollicitanten. Concurrentie tussen werkzoekenden zonder baan
- V75 Jeugd in ontwikkeling. Wetenschappelijke inzichten en overheidsbeleid (1992)
- V76 A.M.J. Kreukels, W.G.M. Salet (ed.) (1992) Debating institutions and Cities. Proceedings of the Anglo Dutch Conference on Urban Regeneration
- V77 H.R. van Gunsteren en P. den Hoed (1992) Burgerschap in praktijken
- V78 F. Bletz, W. Dercksen and K. van Paridon (ed.) (1993) Shaping Factors for the Business Environment in the Netherlands after 1992
- V79 N.T. Bischoff, R.H.G. Jongman (1993) Development of Rural Areas in Europe. The Claim for Nature
- V80 Verslag en evaluatie van de vierde raadsperiode (1993)
- V81 F.J.P.M. Hoefnagel m.m.v. H.G.M. Hendriks en M.D. Verdaasdonk (1993) Het Duitse Cultuurbeleid in Europa

Vijfde raadsperiode (1993-1997)

- V82 W.J. Dercksen e.a. (1993) Beroepswijs onderwijs. Ontwikkelingen en dilemma's in de aansluiting van onderwijs en arbeid
- V83 W.G.M. Salet (1994) Om recht en staat. Een sociologische verkenning van sociale, politieke en rechtsbetrekkingen
- V84 J.M. Bekkering (1994) Private verzekering van sociale risico's
- V85 C. Lambers, D.A. Lubach, M. Scheltema (1994) Versnelling juridische procedures grote projecten
- V86 СНОВ (1995) Aspecten van hoger onderwijs. Een internationale inventarisatie
- V87 T. van der Meij e.a. (1995) Ontwikkelingen in de natuur. Visies op de levende natuur in de wereld en scenario's voor het behoud daarvan
- V88 L. Hagendoorn e.a. (1995) Etnische verhoudingen in Midden- en Oost-Europa
- V89 H.C. Posthumus Meyjes, A. Szász, Christoph Bertram, W.F. van Eekelen (1995) Een gedifferentieerd Europa
- V90 J. Rupnik e.a. (1995) Challenges in the East
- V91 J.P.H. Donner (rapporteur) (1995) Europa, wat nu?
- V92 R.M.A. Jansweijer (1996) Gouden bergen, diepe dalen: de inkomensgevolgen van een betaalbare oudedagsvoorziening
- V93 W. Derksen, W.A.M. Salet (red.) (1996) Bouwen aan het binnenlands bestuur

- V94 seo/Intomart (1996) Start-, slaag- en faalkansen van hoger opgeleide startende ondernemers
- V95 L.J. Gunning-Schepers, G.J. Kronjee and R.A. Spasoff (eds.) (1996) Fundamental Questions about the Future of Health Care
- V96 H.B.G. Ganzeboom en W.C. Ultee (red.) (1996) De sociale segmentatie van Nederland in 2015
- V97 J.C.I. de Pree (1997) Grenzen aan verandering. De verhouding tussen reorganisatie en structuurprincipes van het binnenlands bestuur
- V98 M.F. Gelok en W.M. de Jong (1997) Volatilisering in de economie
- V99 A.H. Kleinknecht, R.H. Oostendorp, M.P. Pradhan (1997) Patronen en economische effecten van flexibiliteit in de Nederlandse arbeidsverhoudingen
- V100 J.P.H. Donner (1998) Staat in beweging
- V101 W.J. Vermeulen, J.F.M. van der Waal, H. Ernste, P. Glasbergen (1997) Duurzaamheid als uitdaging. De afweging van ecologische en maatschappelijke risico's in confrontatie en dialoog
- V102 W. Zonneveld en A. Faludi (1998) Europese integratie en de Nederlandse ruimtelijke ordening
- V103 Verslag en evaluatie van de vijfde raadsperiode (1998)

Zesde raadsperiode (1998-2002)

- V104 Krijn van Beek (1998) De ondernemende samenleving. Een verkenning van maatschappelijke verandering en implicaties voor beleid
- V105 W. Derksen et al. (1999) Over publieke en private verantwoordelijkheden
- V106 Henk C. van Latesteijn (1999) Land use in Europe. A methodology for policy-oriented future studies
- V107 Aart C. Liefbroer en Pearl A. Dykstra (2000) Levenslopen in verandering. Een studie naar ontwikkelingen in de levenslopen van Nederlanders geboren tussen 1900 en 1970
- V108 Bart Wissink (2000) Ontworpen en ontstaan. Een praktijktheoretische analyse van het debat over het provinciale omgevingsbeleid
- V109 H. Mommaas, m.m.v. W. Knulst en M. van den Heuvel (2000) De vrijetijdsindustrie in stad en land. Een studie naar de markt van belevenissen

Overige publicaties

- Voor de eenheid van beleid. Beschouwingen ter gelegenheid van vijftig jaar Ministerie van Algemene Zaken (1987)
- Eigentijds burgerschap. WRR-publicatie onder leiding van H.R. van Gunsteren (1992)
- Mosterd bij de maaltijd. 20/25 jaar WRR (1997)



Plein 1813 nrs. 2 en 4, Postbus 20004, 2500 EA Den Haag
telefoon (070) 356 46 00, website <http://www.wrr.nl>

