

Transnationaal Nederland

Transnationaal Nederland

Immigratie en integratie

Het drieëntwintigste jaarboek

voor het democratisch socialisme

Onder redactie van

Frans Becker, Wim van Hennekeleer,

Monika Sie Dhian Ho en Bart Tromp

Amsterdam

Uitgeverij De Arbeiderspers

Wiardi Beckman Stichting

Het drieëntwintigste jaarboek voor het democratisch socialisme is een uitgave van de Wiardi Beckman Stichting, in samenwerking met Uitgeverij De Arbeiderspers. De redactie is benoemd door het curatorium van de wbs, maar verricht haar werkzaamheden in onafhankelijkheid.

Copyright © 2002 Wiardi Beckman Stichting

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt, door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van BV Uitgeverij De Arbeiderspers, Herengracht 370-372, 1016 CH Amsterdam. *No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means, without written permission from BV Uitgeverij De Arbeiderspers, Herengracht 370-372, 1016 CH Amsterdam.*

Omslag: Marcel Bakker, De Ontwerperij

ISBN 90 295 0050 6/NUR 740
www.boekboek.nl

INHOUD

INLEIDING Redactie Jaarboek

7

TRANSNATIONAAL NEDERLAND. IMMIGRATIE EN INTEGRATIE

Erik Snel en Godfried Engbersen *Op weg naar transnationaal burgerschap. De schuivende panelen van internationale migratie*

23

Dennis Broeders *De binnenplaats van Fort Europa. Over de internationale context van het Nederlandse immigratie- en integratiebeleid*

49

Han Entzinger *Arbeidsmigratie in de eenentwintigste eeuw: noodzaak of last?*

68

Paul Tesser en Jaco Dagevos *Vóorbij de etnische onderklasse? De integratie van etnische minderheden in het onderwijs en op de arbeidsmarkt*

92

Jack Burgers *Opvanghuis stad. De integratie van migranten in grote steden*

115

Wouter Gortzak *De moeizame opmars van het allochtone raadslid*

135

Ayaan Hirsi Ali *Schurende normen. Over integratie als inwijding in de moderniteit*

160

Joanne van der Leun en Katja Rusinovic *Illegaliteit en solidariteit. Nieuwe vangnetten in de samenleving*

182

PERSONALIA MEDEWERKERS

206

Inleiding

Immigratie en integratie: als geen ander hebben deze twee thema's het politieke debat in het verkiezingsjaar 2002 gedomineerd en de politieke verhoudingen beïnvloed. Weerstand onder een aanzienlijk deel van de Nederlandse bevolking tegen de komst van nieuwe immigranten, irritatie of ongerustheid over wat gezien wordt als gebrekkige integratie van immigranten, hun kinderen en kleinkinderen in de Nederlandse samenleving en woede over criminaliteit die in onevenredige mate gepleegd wordt door groepen jongere immigranten: ziedaar de onvrede. Pim Fortuyn wist die aansprekend te vertolken bij de gemeenteraadsverkiezingen van 6 maart en in de aanloop naar de nationale verkiezingen van 15 mei, zoals hij overigens ook het publieke ongenoegen over de kwaliteit van een aantal overheidsvoorzieningen articuleerde.

De irritatie en het ongenoegen bij een belangrijk deel van het electoraat vormde een gigantische voetzeiker, die het politieke bestel uit het paarse gedommel heeft opgeschrokken. Het resultaat: een ongekennde electorale opschudding van de gemeentepolitieke en parlementaire verhoudingen en een ongekennde verruwing van de politieke spelregels en omgangsvormen. De moord op Fortuyn, ongegronde maar zware beschuldigingen tegen de Partij van de Arbeid en andere progressieve politieke stromingen in Nederland, bedreiging van politici, een agressieve ongeremdheid in het politieke debat en publieke verkeer hebben geleid tot een onbestemde, on-Nederlandse sfeer in de politiek. Zoals Jan Blokker schreef: 'Je zou voor de aardigheid 's tien of twintig dingen moeten nemen die we tot voor kort correct noemden. En dan mag je ze allemaal omdraaien.'¹ Hoe leggen we onze buitenlandse vrienden uit dat hun beeld van het tolerante, vriendelijke, liberale, ontspannen Nederland fors moet worden bijgesteld? Of keert ons land, als het stof is neergedwarreld, weer terug naar de matigende politieke cultuur die wij graag aan de gloriejijd van onze republiek toedichten?²

De Partij van de Arbeid heeft zich tijdens de verkiezingscampagne volkomen laten verrassen door het populistisch geluid en slaagde er, gevangen als een konijn in de stroperlamp, niet meer in nog in beweging te komen. Ook na de dreun van 15 mei duurden de verlamingsverschijnselen voort. Dat de sociaal-democraten werden overrompeld is nog wel te begrijpen. Een klein jaar vóór de verkiezingen leek er nog een grote tevredenheid over het paarse beleid te bestaan en zou de verkiezingsstrijd tussen VVD en PvdA erom gaan wie de grootste zou worden. Bij voorkeur plaatst de PvdA bovendien de thema's immigratie en integratie al jaren buiten haken tijdens de verkiezingscampagne: om geen electorale strijd over de hoofden van immigranten uit te vechten en te voorkomen dat een plat populisme in de verkiezingen gaat overheersen. Maar, zonder twijfel, ook uit een gevoel van verlegenheid en kwetsbaarheid.

Waarom heeft de sociaal-democratie het er eigenlijk zo moeilijk mee? Wij zien drie typen redenen. Het eerste soort heeft betrekking op de politiek-theoretische uitgangspunten van de sociaal-democratie. Gechargeerd zou men kunnen zeggen dat de vraagstukken die met immigratie en integratie samenhangen—in tegenstelling tot wat men geneigd is te denken—niet gemakkelijk in te passen zijn in het politiek paradigma van de sociaal-democratie: organisatie van het kapitalisme naar maatstaven van rechtvaardigheid en emancipatie tot volwaardig burgerschap. Bij hun streven naar een dergelijk volwaardig burgerschap voor iedereen stoten sociaal-democraten op de vragen wat dit burgerschap precies inhoudt en tot welk soort gemeenschap de burgers eigenlijk behoren.

Vanouds zijn sociaal-democraten geneigd deze vragen te beantwoorden langs sociaal-economische, rechtsstatelijke en politiek-democratische lijnen: de gemeenschap waartoe burgers behoren wordt bepaald door de constitutionele grenzen. Daaraan ontleen zij politieke rechten en verantwoordelijkheden. Zij worden beschermd door een rechtsstaat die rechten en plichten met zich mee brengt. Hun burgerschap kunnen zij pas waarlijk uitoefenen als zij daartoe ook in sociaal-economische zin voldoende kansen krijgen op ontwikkeling en ontplooiing. Vooral dit laatste element heeft in de sociaal-democratische traditie altijd zwaar gewogen. Een meer culturele benadering in het gemeenschapsdenken is in de Nederlandse sociaal-democratie niet sterk ontwikkeld. Daarmee sluit zij overigens aan op het

betrekkelijk laag geprofileerde nationale zelfbewustzijn dat Nederland al langer kenmerkt. Het gemeenschapsdenken in sociaal-democratische kring is pas recentelijk weer enigszins gestimuleerd nadat communitaristische opvattingen vanuit de Verenigde Staten het debat in de Partij van de Arbeid zijn komen binnenwaaien.³

Het vraagstuk van burgerschap en gemeenschap heeft aan scherpte gewonnen door de komst van groepen immigranten die in politieke en culturele traditie ver afstaan van de Nederlandse maatschappij. Vormt deze politieke en culturele afstand een probleem? Volgens sommigen niet. Bij hen overheerst de opvatting dat het politieke burgerschap (deelgenoot zijn aan de Nederlandse constitutionele orde) en/of het sociaal-economisch burgerschap (volwaardig deel kunnen nemen aan de welvaartsontwikkeling) voldoende voorwaarden vormen voor inburgering en integratie van immigranten.⁴ Volgens anderen zijn deze voorwaarden misschien wel noodzakelijk, maar niet meer voldoende voor de integratie van nieuwkomers uit veraf gelegen culturen en dwingt de immigratie van de afgelopen decennia tot een nieuwe definiëring van gemeenschap en tot nieuwe gemeenschapsvorming. Zij menen dat de culturele factor van groot belang is voor een succesvolle inburgering.

De politieke uitgangspunten van de sociaal-democratie bieden daarbij echter geen eenduidig houvast en leiden daarom tot zeer uiteenlopende opvattingen, variërend van het streven naar assimilatie tot een sterk multiculturalisme (zie het artikel van Engbersen en Snel in dit jaarboek). Het spectrum aan gezichtspunten binnen de Partij van de Arbeid is daarom wel erg breed en onbepaald. De projectgroep *Wisselwerking* van de PvdA, onder leiding van Ed van Thijn, heeft in een tweetal rapporten een lans gebroken voor het bevorderen van interculturaliteit, dat wil zeggen: het actief stimuleren dat mensen elkaars verscheidenheid leren begrijpen, aanvaarden en waarderen.⁵ De rapporten van de projectgroep bepleiten interactie tussen mensen uit verschillende culturen en ontmoeting van de verschillende culturele groepen.⁶

Daar tegenover hebben anderen juist de nadruk gelegd op de remmende werking die de culturele achtergrond van sommige groepen immigranten op succesvolle integratie heeft. Zij zien de diversiteit niet als een *asset*, maar als een *liability* voor de Nederlandse samenleving en bepleiten daarom een verdergaande acculturalisatie, in plaats

van de door de werkgroep *Wisselwerking* voorgestane interculturalisatie. Een krachtige klarenstoot in die richting gaf Paul Scheffer in een essay met de onheilspellende titel *Het multicultural drama*. Daarin luidde hij de noodklok over de zijns inziens gebrekkige integratie van immigranten in de Nederlandse samenleving en betoonde hij zich een voorstander van een meer cultureel gerichte inburgering als voorwaarde voor succesvolle integratie. De Nederlandse elite, zo luidt zijn stelling, heeft de Nederlandse culturele identiteit onvoldoende omlijnd gehouden. Het achterstallig onderhoud op dit terrein vormt evenzeer een oorzaak voor gebrekkige integratie als het verzaken van nieuwkomers om zich in de Nederlandse samenleving te verdiepen.⁷

Elders heeft Arie van der Zwan op andere wijze de culturele herkomst – of, zoals Van der Zwan schrijft: het demografisch profiel – van immigranten uit Marokko en Turkije aangewezen als complicatie voor inburgering. Het vertrekpunt van deze immigranten – een traditionele plattelandssamenleving – staat in sterk contrast tot de moderne Nederlandse diensteneconomie, die een beroep doet op geheel andere kwalificaties dan de immigranten meebrengen. De leerschool der moderniteit die de industriële ondernemingen de plattelandsverlaters in Nederland hebben geboden, bestaat niet meer. Vandaar dat de achterstand van immigranten uit deze groepen zo moeilijk kan worden ingelopen.⁸ In dit jaarboek werkt Ayaan Hirsi Ali dit thema verder uit.

De politieke uitgangspunten van de sociaal-democratie bieden aldus onvoldoende houvast voor een eenduidige plaatsbepaling ten aanzien van immigratie en integratie. De resulterende onzekerheid is versterkt door een tweede type oorzaak, dat vooral van sociologische aard is. Al sinds haar oprichting beoogt de Partij van de Arbeid een electorale coalitie bijeen te brengen van arbeiders- en middenklasse; van hen die een weg te gaan hebben in emancipatie naar volwaardig burgerschap en die te maken hebben met achterstand of achterstelling, en hen die vanuit een meer comfortabele positie de sociaal-democratie steunen, uit solidariteit met anderen, of uit welbegrepen eigenbelang omdat zij van de Partij van de Arbeid bijvoorbeeld een degelijk beheer van de publieke voorzieningen verwachten. De sociologische bindingen tussen partij en electorale achterban zijn al sinds de jaren zeventig losser geworden. De ‘natuurlijke’ achterban van de PvdA is bovendien gefragmenteerd geraakt; nieuwe groepen hebben zich aangediend, als

gevolg van economische ontwikkelingen en als gevolg van immigratie.⁹

De heterogeniteit van wat de PvdA als haar electorale achterban wil beschouwen vormt een voedingsbodemp voor uiteenlopende en moeilijk te verenigen belangen: van migranten bijvoorbeeld, van ouderen die in de oude volksbuurten van de grotere steden achterblijven, van degenen die van de sterke economische groei profiteren en de grote steden verlaten, van de als gevolg van nieuwe economische verhoudingen in de knel komende lagere middenklasse, van de zwakkere groepen op de arbeidsmarkt van de diensteneconomie, van de succesvolle nieuwe kenniswerkers en de meer traditionele intelligentia. Ten aanzien van immigratie en integratie ontbreekt het de sociaaldemocratie niet alleen aan een duidelijk beginsel, maar ook aan een gemeenschappelijk belang. De Partij van de Arbeid heeft de gevolgen van de toegenomen heterogeniteit onvoldoende tot zich door laten dringen. Uit angst groepen uit haar electoraat van zich te vervreemden, heeft zij de wrijving ertussen verdrongen.

Een derde reden dat de PvdA weinig gedecideerd heeft gereageerd ten aanzien van immigratie en integratie is gelegen in de politiek-bestuurlijke praktijk van de afgelopen periode. Deze is gekenmerkt door een sterke mate van depolitisering en risicomijding. Zoals Joop van den Berg schrijft over deze partij: 'Als zij door iets wordt bedreigd dan is het door een onuitstaanbare vaagheid en technocratie in optreden, in en buiten het parlement, en door de behoefte alles en iedereen in eigen kring onder controle te willen houden. In twaalf jaar meeregeren is de partij veel van haar interne openheid en debatcultuur—en passant haar interne democratie—kwijtgeraakt.'¹⁰ Het debat over immigratie en integratie is grotendeels naar de marge van de Partij van de Arbeid gedrukt, signalen van buitenstaanders zijn nauwelijks serieus genomen, verschillen van opvatting zijn niet op een productieve manier tot een oplossing gebracht maar gesmoord. Zelfs de onzekerheid van de sociaal-democratie op dit terrein is niet gethematiseerd. Dan kan men ook geen zelfbewuste politieke opstelling verwachten.

De sociaal-democratie werd al met al belemmerd om tot een nieuwe, eigen positiebepaling te komen op het gebied van immigratie en integratie door oorzaken van politiek-theoretische, sociologische en politiek-bestuurlijke aard. Na de verkiezingen van 15 mei is een serieus debat over deze thema's eens temeer noodzakelijk en onvermij-

delijk geworden. De aanleiding daarvoor ligt in de uitslag van deze verkiezingen en de daaraan voorafgaande verkiezingscampagne besloten. Daarbij zal ook het gevoerde beleid moeten worden besproken en beoordeeld; en zullen nieuwe beleidsmogelijkheden moeten worden verkend. Bij sommige beleidsmakers en politieke bestuurders heeft het in de afgelopen jaren ontbroken aan een gevoel van urgentie. Waar dat gevoel wel bestond, liepen beleidsvoornemens nogal eens vast in bureaucratische verhoudingen, zoals oud-minister Roger van Boxtel, onder het tweede paarse kabinet verantwoordelijk voor integratie van minderheden en grotestedenbeleid, vaststelde.¹¹

Maar in de kritiek die vanaf de verkiezingscampagne op het beleid van de paarse kabinetten – en van de sociaal-democratische inbreng daarin in het bijzonder – is losgebarsten, is de maat zoek geraakt. Deze kritiek gaat voorbij aan de belangrijke wijzigingen die zijn opgetreden in de immigratiepolitiek; aan de grote variëteit aan lokaal-politieke inspanningen; en aan de positieve effecten die het overheidsbeleid op een aantal terreinen op de integratie van immigranten heeft gehad (zie daarvoor de bijdrage van Tesser en Dagevos aan dit jaarboek).

Op het cruciale terrein van onderwijs zijn de problemen nog steeds groot (zie de bijdrage van Burgers). De Partij van de Arbeid draagt hiervoor een eigen verantwoordelijkheid, zowel door haar deelname aan het bestuur van de grote steden, als door haar verantwoordelijkheid voor het rijksbeleid. Belangrijke onderdelen ervan (invoering studiehuis; basisvorming; schaalvergroting; samenvoeging van mavo en voorbereidend beroepsonderwijs) staan op zijn minst op gespannen voet met de doelstelling om de positie van migranten in onze samenleving langs de weg van het onderwijs te verbeteren.¹²

Al geruime tijd voordat Pim Fortuyn op het directe politieke toneel verscheen en ruim voordat de verkiezingscampagne een aanvang vond, koos de redactie van het jaarboek immigratie en integratie als thema's voor deze aflevering. Het publieke debat, de onzekerheden in sociaal-democratische kring en de tegelijkertijd toenemende maatschappelijke frictie vormden de achtergrond voor deze keuze. De aanslagen in de Verenigde Staten op 11 september 2001 en de politieke gebeurtenissen die in het jaar daarop in Nederland plaatsgrepen, hebben de onderlinge verhoudingen tussen immigranten en autochtone Nederlanders verhard, het politieke klimaat verwilderd en de urgentie van deze thema's alleen maar vergroot.

De bijdragen aan dit jaarboek beogen inzicht te bieden in de processen van immigratie en integratie en in de ontwikkeling van politieke en wetenschappelijke opvattingen terzake; een beoordeling te geven van de huidige stand van zaken op het gebied van immigratie en integratie en de rol die het overheidsbeleid daarbij gespeeld heeft; en een beeld te geven van de integratie in eigen huis, te weten de politieke vertegenwoordiging van de Partij van de Arbeid. Zij vormen daarmee tevens bouwstenen voor het zo noodzakelijke debat binnen (en buiten) de PvdA.

De eerste drie bijdragen hebben immigratie en immigratiebeleid tot thema: wat is het karakter van de huidige migratie en welke beleidsopties zijn er om de migratiestroom te reguleren, op Europees en nationaal niveau? Erik Snel en Godfried Engbersen laten zien dat na en naast de fasen van de gastarbeidermigratie en de asielmigratie een nieuw type arbeidsmigratie is ontstaan met een sterk transnationaal karakter. De nieuwe generatie migranten bindt zich niet meer aan één land; zij zijn transnationale burgers geworden. Noch het leerstuk van de assimilatie noch dat van het multiculturalisme biedt voor hen een adequate inburgeringsstrategie. Engbersen en Snel pleiten voor een nieuwe beleidsbenadering op politiek, economisch, sociaal en cultureel gebied, die rekening houdt met de meervoudige bindingen van de nieuwe migranten. Zij zien daarbij de mogelijkheid voor een beperkte derde weg tussen de utopie van open grenzen en wereldburgerschap en het onhoudbare Fort Europa. Hoe dit Fort Europa tot een gezamenlijk asielbeleid tracht te komen, en met welke resultaten, beschrijft Dennis Broeders. De lidstaten, zo is zijn conclusie, schommelen heen en weer tussen de ambitie om een gezamenlijk asiel- en immigratiebeleid te formuleren enerzijds, en de nationale reflexen van verscherping van het eigen beleid en het onvermogen om tot gemeenschappelijke minimumnormen te komen anderzijds.

Biedt in het huidige, grimmige opinieklimaat ten opzichte van migratie in het algemeen, een gereguleerde arbeidsmigratie een uitweg voor het migratiebeleid? Deze vraag werpt Han Entzinger in zijn bijdrage op. Het nut van een gereguleerde arbeidsmigratie is op twee gronden beargumenteerd: een demografische (arbeidsmigratie kan de gevolgen van de vergrijzing opvangen) en een economische (arbeidsmigratie kan specifieke arbeidsmarktproblemen oplossen). Entzinger meent dat arbeidsmigratie geen antwoord kan bieden voor de proble-

men die door de demografische ontwikkelingen (vergrijzing) in ons land worden opgeroepen. De kosten zouden een veelvoud bedragen van de baten. Door de vergrijzing zullen wel specifieke tekorten op de arbeidsmarkt ontstaan. Arbeidsmigratie zou bij het oplossen daarvan een rol kunnen spelen. Deze migratie, aldus Entzinger, zal niet leiden tot een herhaling van de sociale gevolgen van de gastarbeid uit de jaren zestig. Hij ziet voor de toekomst een sterk dichotome arbeidsmigratie ontstaan: illegaal en risicovol aan de onderkant van de samenleving en comfortabel en goed geregeld aan de bovenkant. 'Aan beide uiteinden zien we de sociale en economische veranderingen die zich mondiaal aan het voltrekken zijn duidelijk weerspiegeld.'

De overige bijdragen aan het jaarboek richten zich op uiteenlopende aspecten van integratie van migranten: is de integratie van migranten succesvol verlopen? Welke belemmeringen doen zich voor? En welke invloed heeft het overheidsbeleid? Jaco Dagevos en Paul Tesser laten in hun analyse zien dat het ontstaan van een etnische onderklasse – een reële dreiging in de jaren tachtig – dankzij aanzienlijk toegenomen participatie van immigranten op de arbeidsmarkt en gedeeltelijk verbeterde prestaties in het onderwijs in de jaren negentig is afgewend. De sterke economische groei is daarvoor de belangrijkste motor geweest, maar ook het overheidsbeleid heeft tot dit resultaat bijgedragen. Bepaalde onderdelen van dit beleid zijn evenwel nauwelijks productief geweest, of hebben zelfs een contraproductief effect gehad op de integratie van immigranten. Maar: de in het verleden behaalde successen bieden geen garantie voor de toekomst. Dagevos en Tesser wijzen in dit verband op het verschil tussen de situatie in Nederland en landen als Australië en Canada. De sterk gereguleerde sociale verhoudingen en arrangementen van onze verzorgingsstaat staan op gespannen voet met de wetmatigheden van de integratie van migrantengroepen in klassieke immigratielanden. Deze laatste zijn opener en competitiever samenlevingen, waarin migranten hun pioniersmentaliteit optimaal kunnen inzetten in de maatschappelijke concurrentiestrijd.

In de bijdrage van Jack Burgers staat de vraag centraal hoe problematisch de integratie van immigranten in onze grote steden eigenlijk verloopt. Vanouds dienen de steden als vestigingsplaats van immigranten; van alle tijden is ook de kritiek op hun komst. Zijn er in het licht van de huidige kritiek geïllustreerde redenen om aan te nemen dat de

positie en situatie van immigranten in ons tijdperk anders is dan in vroegere perioden? Burgers meent van niet. Van werkelijke gettovorming is geen sprake; noch de concentratie van immigranten in bepaalde wijken, noch de gegevens over criminaliteit leiden tot de conclusie van falende integratie. Alleen op het gebied van het onderwijs signaleert Burgers ernstige problemen, die met een onorthodoxe aanpak dienen te worden opgelost. 'Dat er concentratiewijken van migranten en minderheden zijn is niet zo erg,' zo concludeert hij, 'zo lang die groepen en hun nakomelingen maar niet permanent tot die wijken veroordeeld zijn.'

Wouter Gortzak analyseert op basis van wetenschappelijke onderzoeksgegevens en zijn eigen Amsterdamse ervaringen de mate van integratie van immigranten in de politiek. Hij laat zien welke problemen in de praktijk van de lokale politiek kunnen optreden en welke vorderingen er inmiddels zijn gemaakt. Hij ziet voldoende aanknopingspunten voor een optimistische visie op de verdere participatie en integratie van immigranten in de politiek. De multi-etnische partij van morgen: daarop kan en moet de Partij van de Arbeid afsteveneren, maar dat zal nog wel de nodige inspanningen vergen. Een revitalisering van de partij als vereniging is daarvoor nodig; evenals een bewuste strategie van werving en selectie van nieuwe talenten.

Ayaan Hirsi Ali houdt een krachtig pleidooi voor een integratieperspectief dat rekening houdt met de grote culturele verschillen tussen moslim-immigranten en autochtone Nederlanders. Zij meent dat de tot nu toe gehanteerde beleidspadigmata's (het politiek-juridische, het sociaal-economische en het multiculturele) tekortschieten voor een succesvolle integratie van moslims. De islam zelf vormt een belemmering voor aanpassing aan de Nederlandse samenleving. De islam vormt een premoderne mentale wereld, waarin eer- en groepsdenken, sterke gezagsverhoudingen en een patriarchale familiestructuur overheersen. Deze kenmerken verhouden zich slecht tot de moderniteit waarmee moslims in Nederland worden geconfronteerd. Zij pleit voor erkenning van de culturele dimensie van de achterstandssituatie van moslims en voor een sociaal-culturele benadering van het integratievraagstuk.

Joanne van der Leun en Katja Rusinovic, ten slotte, onderzoeken op welke wijze illegale immigranten in Nederland worden opgevangen. Illegaliteit is een (onvermijdelijk) bijproduct van immigratie en

immigratiebeleid. Hoe gaat Nederland om met zijn illegalen, een groep van tussen de 100.000 en 160.000 mensen? Van der Leun en Rusinovic beschrijven hoe een lappendeken van opvang is ontstaan, op het gebied van huisvesting, gezondheidszorg, noodopvang en onderwijs, in het bijzonder voor illegalen met enig perspectief op een verblijfstitel. Degenen die helpen doen dat vanuit uiteenlopende motieven: humanitaire, professionele en instrumentele (bijvoorbeeld om criminaliteit te voorkomen). Zij zijn zich bewust van de beperkingen die aan hun opvang kleven. Doorkruisen zij met hun activiteiten het rijksbeleid? Van der Leun en Rusinovic menen van niet: het illegalenbeleid is nooit sluitend te maken. Een zekere mate van lokale vangnetten en lokale opvangcapaciteit is noodzakelijk.

De sociaal-democratie staat opnieuw voor een cruciale fase in haar bestaan. Na de verkiezingen van 15 mei zal zij de politieke situatie open tegemoet moeten treden en de kritiek op haar optreden in de afgelopen regeringsperiode serieus moeten nemen, ook op het terrein van immigratie en integratie. Maar zij hoort geen concessies te doen aan het politieke onfatsoen. Met het optreden van Pim Fortuyn in de politieke arena is een stijl geïntroduceerd waarin politiek, naar analogie van de Tachtigers, de allerindividueelste expressie van de allerindividueelste emotie is geworden. Een zekere mate van zelfbeheersing is, ook in het debat over integratie en immigratie, te prefereren.

Noten

1. Vgl. *de Volkskrant*, 4 september 2002.

2. Aldus de verwachting die James Kennedy uitsprak in een vraaggesprek met *Vrij Nederland*. Hij ziet de electorale beweging als een correctie, niet als een ommezwaai: 'ik zie Nederland geen conservatief land worden.' *Vrij Nederland*, 17 augustus 2002.

3. Vgl. daarvoor de speciale uitgave over burgerschap en gemeenschapszin in Nederland van *Socialisme en Democratie*, jrg. 51 nr. 7/8, juli/augustus 1994. Zie recentelijk: J. Bussemaker en E. Mastenbroek, 'De inhoudelijke vernieuwing van de PvdA. Terug naar gemeenschapsidealen', in: *Socialisme en Democratie*, jrg. 59 nr. 7/8, juli/augustus 2002, p. 22-30.

4. Vgl. voor een sociaal-economische benadering van immigratie

en integratie: P. de Beer, 'Heeft de sociaal-democratie nog bestaansrecht?', in: *Socialisme en Democratie*, jrg. 59 nr. 7/8, juli/augustus 2002, p. 44-56. De Beer wijst er overigens op dat solidariteit met de kansarmen in de rest van de wereld op gespannen voet staat met solidariteit met de kansarmen in eigen land. Voor dit 'duivelse dilemma' hebben sociaal-democraten nog geen bevredigende oplossing gevonden. Uiteindelijk, zo meent De Beer, 'is er voor sociaal-democraten geen andere keuze mogelijk dan handhaving van de verzorgingsstaat en de solidariteit met de kansarmen in eigen land boven solidariteit met de kansarmen in de derde wereld.' (p. 52)

5. *Wisselwerking. Een visie van de PvdA op interculturaliteit*, Amsterdam, 1998; *Wisselwerking 2. De ambities van de PvdA voor een interculturele samenleving*, Amsterdam, 2000. Overigens schenken de rapporten tegelijkertijd aandacht aan de noodzakelijke bestrijding van achterstelling en achterstand; benadrukken ze de onmisbaarheid van het beheersen van het Nederlands voor een goede integratie; en bepleiten ze een restrictief toelatingsbeleid als voorwaarde voor succesvolle integratie.

6. Zie voor een kritische kanttekening daarbij: W. Gortzak, 'Sociaal-democratische overdenkingen in het rampjaar 2002', in: *Socialisme en Democratie*, jrg. 59 nr. 5/6, mei/juni 2002, p. 21-33.

7. P. Scheffer, 'Het multiculturele drama', in: *NRC Handelsblad*, 29 januari 2002; P. Scheffer, 'Het multiculturele drama: een repliek', in: *NRC Handelsblad*, 25 maart 2002.

8. A. van der Zwan, 'Het klassieke drama van een nieuwe maatschappelijke onderklasse. Over allochtone (onderwijs) achterstanden', in: *Socialisme en Democratie*, jrg. 58 nr. 4, april 2001, p. 131-147; A. van der Zwan, 'De zorgelijke integratie van minderheden', in: *Socialisme en Democratie*, jrg. 58 nr. 9, september 2001, p. 421-426.

9. Een analyse van de ontwikkeling van het electoraat langs deze lijnen biedt H.J. Schoo, 'Klassenstrijd sluimert in de polder', in: *de Volkskrant*, 7 september 2002.

10. J. van den Berg, 'De reductie van links', in: *Socialisme en Democratie*, jrg. 59 nr. 5/6, mei/juni 2002, p. 49.

11. *Vrij Nederland*, 7 september 2002.

12. Vgl. hiervoor F. Becker e.a. (red.), *Om de kwaliteit van het onderwijs. Het negentiende jaarboek voor het democratisch socialisme*, Amsterdam, 1998.

Transnationaal Nederland

Op weg naar transnationaal burgerschap. De schuivende panelen van internationale migratie

Inleiding

In Nederland werd tot voor kort een strikt onderscheid gemaakt tussen het vreemdelingen- en migratiebeleid en het beleid gericht op de integratie van etnische minderheden. Beide zaken waren ook bij afzonderlijke departementen ondergebracht. Toch lag dit onderscheid niet erg voor de hand. Het vreemdelingenbeleid bepaalt immers mede welke immigranten van buiten de EU in Nederland binnenkomen en in de toekomst tot de zogenaamde 'etnische minderheden' zullen gaan behoren. Met enige overdrijving zou men kunnen stellen dat migratie de randvoorwaarden bepaalt waarbinnen de integratie van minderheden kan worden nagestreefd en gerealiseerd. Met de komst van een nieuwe minister voor vreemdelingenzaken en integratie is deze waterscheiding tussen het migratie- en integratiebeleid opgeheven. De overwegingen die daaraan ten grondslag liggen lijken echter vooral ingegeven door een sterk defensieve houding tegenover internationale migratie, en veel minder door de wens op een rationele manier om te gaan met hedendaagse migratierealiteiten.

In dit artikel willen wij proberen een link te leggen tussen enerzijds recente ontwikkelingen op het terrein van internationale migratie en anderzijds het denken over integratiebeleid. Daarbij zullen wij vooral de consequenties van het verschijnsel van transnationale migratie en transnationale netwerken voor het vreemdelingen- en integratiebeleid in de westerse landen bespreken. We geven eerst een typering van hedendaagse migratietrends en van het fenomeen van transnationale migratie. Vervolgens gaan we in op het debat over de integratie van minderheden. Betoogd wordt dat de klassieke leerstukken uit dit debat—assimilatie versus multiculturalisme—gedateerd zijn. Tot slot gaan we meer in detail na wat transnationale migratie en transnationale netwerken betekenen voor de integratie van minderheden en migranten in de westerse samenleving. We doen dit door de politieke, cultu-

rele, economische en sociale dimensies van het verschijnsel van transnationale migratie te verkennen en deze te vergelijken met de veronderstellingen van het assimilatieparadigma en het multiculturalisme-paradigma.

Pluralisering en irregularisering van migratie

Vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw is de relatieve overzichtelijkheid van de gastarbeidermigratie en postkoloniale migratie van de jaren zestig en zeventig doorbroken. De hedendaagse, internationale migratie kenmerkt zich door een toenemende diversiteit in migratiebewegingen. Volgens sommige auteurs is sprake van een nieuwe, unieke fase in de internationale migratie. Gesproken wordt van ‘*the age of migration*’ of van ‘*new migration*’.¹ Om deze nieuwe fase van internationale migratie te begrijpen kan de door Schuyt gebruikte metafoor van ‘*schuivende panelen*’ dienstdoen.² Schuyt heeft het beeld van drie schuivende panelen ooit gebruikt om de toekomst van de Nederlandse verzorgingsstaat te duiden. Het eerste paneel stond voor de voorbije industriële samenleving, het tweede paneel voor de ontwikkelde verzorgingsstaat en het derde paneel voor de komende post-industriële samenleving. Het verwarrende, zo stelde Schuyt, is dat elementen van elk van deze drie typen samenlevingen zich *tegelijkertijd* voordeden en lieten waarnemen.

Deze metafoor van schuivende panelen kan ook worden toegepast op *internationale migratiebewegingen*. Het eerste paneel staat dan voor de industriële samenleving met haar postkoloniale en vooral gastarbeidersmigratie, die in de jaren vijftig, zestig, en deels zeventig, plaatsvond. Het tweede paneel staat voor de asielmigratie die in de jaren tachtig en negentig een grote vlucht is gaan nemen en die tegelijkertijd geleid heeft tot een forse aanscherping van het vreemdelingenbeleid. En het derde paneel staat voor het tijdperk van de nieuwe arbeidsmigratie in het begin van de eenentwintigste eeuw. Deze arbeidsmigratie wordt bijvoorbeeld geanalyseerd en verdedigd door de commissie-Süssmuth in Duitsland en binnen de Europese Unie.³

Kenmerkend voor de drie genoemde migratiebewegingen is dat ze tegelijkertijd voorkomen. De gastarbeidersmigratie heeft grootscheepse vervolgmigratie op gang gebracht, eerst op basis van gezinshereniging en momenteel op grond van gezinsvorming. Ook is na-

drukkelijk sprake van illegale vervolgmigratie, waarbij migranten op basis van een toeristenvisum naar Nederland komen en daar vervolgens blijven. De asielmigratie blijft nog steeds voortduren en zal in de nabije toekomst ook vervolgmigratie genereren. En de arbeidsmigratie die nu wordt bepleit, is deels al realiteit. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de toegenomen pendelmigratie uit Oost- en Midden Europa, maar ook uit het groeiende beroep dat gedaan wordt op de Wet arbeid vreemdelingen.⁴ Overigens lijkt deze laatste vorm van migratie tot dusverre minder vaak tot langdurige of blijvende vestiging te leiden dan de beide andere.

De nieuwe onoverzichtelijkheid van internationale migratiebewegingen naar West-Europa komt dus tot uitdrukking in het feit dat, naast de klassieke gastarbeiders- en postkoloniale migratiepatronen, nieuwe migratiebewegingen met nieuwe groepen zich aandienen. Er is een toename te signaleren van langeafstandsmigratie uit Aziatische en Afrikaanse landen en er is sterk toenemende Oost-West-migratie, met name uit het voormalig Joegoslavië en de voormalige Sovjet-Unie. Deze nieuwe migratiebewegingen betreffen veelal nieuwe typen migranten. Daarbij gaat het enerzijds om goedgeschoolde 'kennismigranten' voor specifieke arbeidsmarktsectoren (bijvoorbeeld ICT) en anderzijds om migranten met een zwakke of geen verblijfsstatus (asielzoekers en illegale vreemdelingen). Illegale vreemdelingen belichamen bij uitstek de toegenomen irregularisering van migratie. Veel illegale vreemdelingen zijn op basis van een toeristenvisum naar Europa gekomen, anderen zijn op illegale wijze (vaak met hulp van smokkelaars) de grens overgetrokken en weer anderen zijn illegaal geworden nadat zij niet erkend zijn als vluchteling. De scheidslijnen tussen asielzoekers, pendelmigranten en illegale vreemdelingen zijn veelal diffuus en veranderen in de tijd. Over de omvang van de categorie illegale migranten is relatief weinig bekend. West-Europese schattingen lopen in de miljoenen.⁵

Ook over de precieze samenstelling van de categorie van illegale migranten bestaan geen betrouwbare gegevens. Wel wordt verondersteld dat het aandeel van uitgeprocedeerde asielzoekers dat een bestaan in de illegaliteit verkiest boven terugkeer naar het land van herkomst, stijgende is. In de internationale literatuur over migratie en mondialisering veronderstelt men dat de hiervoor omschreven groep van illegale vreemdelingen zal toenemen.⁶ Men gaat er ruwweg van

uit dat het aantal illegalen gelijk is aan ongeveer 10 procent van het totaal aantal legale buitenlandse ingezetenen in Europa. Dat impliceert zo'n 2 miljoen illegale vreemdelingen in West-Europa. De toename van het aantal illegale vreemdelingen is deels het gevolg van aangescherpte regelgeving die ongewenste migranten als illegaal classificeert, en heeft anderzijds te maken met twee ontwikkelingen. Ten eerste is er de economische vraag naar (goedkope) arbeid. Ten tweede bestaan er transnationale netwerken die het migranten mogelijk maken om op een legale dan wel illegale wijze een land binnen te komen en daar vervolgens illegaal te werken en/of te verblijven.⁷ Het zijn vooral deze realiteiten – de behoefte aan illegale arbeid alsmede het bestaan van gevestigde migrantengemeenschappen en mensen-smokkelorganisaties – die ertoe leiden dat illegaliteit moeilijk te bestrijden is. Dat geldt overigens niet alleen voor Nederland, maar ook voor andere West-Europese landen, Noord-Amerika, Japan en vele andere landen.⁸

De hedendaagse pluralisering en irregularisering van migratiestromen maken duidelijk dat zich kwalitatieve veranderingen hebben voorgedaan in de aard van internationale migratie- en vestigingspatronen. Een aantal daarvan vatten we kort samen.⁹ Ten eerste wordt de migrantenpopulatie steeds *gevarieerder*. De tijd dat de meeste migranten in Nederland uit een beperkt aantal herkomstlanden kwamen (Turkije, Marokko, Suriname en de Antillen), ligt ver achter ons. Hedendaagse immigranten komen uit alle delen van de wereld. Het gevolg hiervan is niet alleen een toenemende etnische heterogeniteit in de minderhedenpopulatie, maar ook een groeiende sociale diversiteit. Hedendaagse migranten zijn niet alleen meer laaggeschoolden, maar deels ook hooggeschoolde beroepskrachten.

Ten tweede wordt de migrantenpopulatie steeds *vlottender*. Kenmerkend voor een groot deel van de huidige migratie is dat zij slechts tijdelijk is. Dit geldt in het bijzonder voor hoogopgeleide beroepskrachten en voor de pendelmigrant uit Oost- en Midden-Europa. Naar alle waarschijnlijkheid geldt dit ook voor een groeiend aantal illegale vreemdelingen in ons land (waaronder veel uitgeprocedeerde asielzoekers).¹⁰ Ten derde is er sprake van een *toenemende diversiteit* als het om de oorzaken van migratie gaat. Migratie vindt niet alleen plaats als gevolg van dekolonisatie en een tekort aan ongeschoolde arbeidskrachten in de westerse landen, maar ook als gevolg van oor-

log, geweld en onderdrukking (vluchtelingen en asielzoekers), gezinshereniging en gezinsvorming, en als gevolg van een tekort aan hooggeschoolde arbeidsmigranten.

Ten vierde tekent zich een *etnische stratificatie af op basis van verblijfsstatussen*. Enigszins schematisch kan een onderscheid worden gemaakt tussen drie burgerschapstatussen van migranten en hun nakomelingen. Sommige groepen hebben de Nederlandse nationaliteit verworven of hadden die altijd al. Zij beschikken over volledige burgerschapsrechten (*citizens*). Ten tweede zijn er migranten die ook nagenoeg volledige sociale rechten en partiële politieke rechten hebben. Gesproken wordt wel van bewonerschap (*denizens*). En ten slotte is er een groeiende groep migranten bij wie geen sprake is van burgerschap of erkend bewonerschap. Het gaat om migranten met een tijdelijke of geen geldige verblijfsstatus, die veelal zeer beperkte sociale rechten en geen politieke rechten hebben (*aliens* of *marginizens*). Hieronder vallen asielzoekers, asielzoekers/migranten met een tijdelijke verblijfsstatus en illegale migranten.¹¹

Ten vijfde tekent zich de opkomst af van een nieuw soort migratie dat wel als *transnationale migratie* wordt aangeduid. Het oude idee van migratie was altijd dat migranten zich óf permanent vestigen in het land van bestemming en als het ware daarin opgaan, óf slechts tijdelijk blijven en na verloop van tijd weer terugkeren. De 'transmigrant' is echter anders. Hij/zij verplaatst zich niet van de ene samenleving naar de andere, maar is iemand die van beide samenlevingen tegelijk deel uitmaakt. De transmigrant gaat niet zozeer deel uitmaken van het bestemmingsland, maar veeleer van nieuwe, grensoverschrijdende of transnationale gemeenschappen.

Deze trends in internationale migratie dwingen tot herbezinning op de premissen van het (nationale) vreemdelingenbeleid. Daarbij gaat het om fundamentele vragen rondom toelating, opvang, verblijfsstatus en uitzetting:

- de regulering van de toegang tot Nederland: is een actief beleid ter stimulering en regulering van arbeidsmigratie wenselijk of juist niet?
- de toekenning van verblijfsstatussen aan onderscheiden migrantengroepen: wie worden gerekend tot de *citizens*, de *denizens* en de *aliens*?
- hoe moet worden omgegaan met de aanwezigheid van illegale

vreemdelingen (waaronder uitgeprocedeerde asielzoekers)? Moeten we deze groepen (selectief) legaliseren, gedogen of actief aanhouden en uitzetten? En in hoeverre zijn (lokale) vormen van opvang nodig voor specifieke groepen die niet willen of kunnen vertrekken?

Een afgeleide vraag is die naar de gevolgen van nieuwe migratiestromen en het vreemdelingenbeleid voor het integratiebeleid. Daarbij gaat het om fundamentele vragen rondom de integratie van groepen:

- hoe dient het integratiebeleid te reageren op de groeiende diversiteit aan migrantengroepen?

- hoe dient het integratiebeleid om te gaan met het gegeven dat migrantengroepen zich met name vestigen in stedelijke gebieden?

Binnen afzienbare tijd zullen de grote steden in meerderheid bewoond zijn door etnische minderheden (waaronder ook groepen illegale vreemdelingen).¹² Meer nog dan nu zal de meerderheid van de scholen 'zwart' zijn.

- hoe dient te worden omgegaan met de realiteit van transmigranten: moet hun aanwezigheid worden gefaciliteerd of juist bemoeilijkt?

Deze vragen komen in verschillende bijdragen aan dit jaarboek aan de orde. In dit artikel richten we ons vooral op de categorie transmigranten en het vraagstuk van transnationalisme.

Transnationale migratie: een verkenning

Diverse auteurs hebben betoogd dat internationale migratie in dit tijdperk van globalisering van karakter is veranderd. Waar immigranten zich vroeger in hun land van bestemming vestigden, blijven ze nu vaak belangrijke banden onderhouden met hun land van herkomst. Gesproken wordt wel van 'transmigranten'. Het gaat, in de woorden van Portes c.s.,¹³ om personen die als het ware een dubbel leven leiden: ze zijn in twee landen thuis, spreken twee talen en verdienen vaak hun brood met internationale activiteiten zoals import-export-handel. Anderen zijn bezig met politieke of culturele transnationale activiteiten, zoals het mobiliseren van steun voor bepaalde politieke partijen of het propageren van bepaalde culturele activiteiten uit het herkomstland. De term 'transnationalisme' wordt gebruikt om het

grensoverschrijdende karakter van de activiteiten van deze nieuwe migranten te benadrukken: '[...] many immigrants today build social fields that cross geographic, cultural and political borders. Immigrants who develop and maintain multiple relationships—familial, economic, social, organizational, religious, and political—that span borders we call transmigrants.'¹⁴

Gegeven het grote aantal wetenschappelijke beschouwingen, onderzoeken en conferenties die aan dit onderwerp zijn gewijd, kan men rustig stellen dat 'transnationalisme' een centraal thema in de internationale migratieliteratuur van de afgelopen jaren is geworden. Toch worden er ook kanttekeningen geplaatst bij dit fenomeen. De eerste kanttekening betreft het nieuwe van het verschijnsel. Gaat het volgens sommige auteurs om een wezenlijk nieuw verschijnsel in de globale economie, anderen zijn van mening dat er al transnationale relaties bestaan zolang er arbeidsmigratie is. Altijd al onderhouden arbeidsmigranten contact met de achtergebleven familie thuis, gingen ze op bezoek en verleenden ze financiële steun. Zo was de klassieke sociologische studie over 'Polish peasants' in de Verenigde Staten uit het begin van de twintigste eeuw gebaseerd op brieven van migranten aan de achterblijvers thuis.¹⁵ Toch hebben Portes en anderen wel gelijk als zij stellen dat transnationale activiteiten, hoewel in principe niet nieuw, door de nieuwe communicatie- en sporttechnologieën een heel andere schaal en intensiteit hebben gekregen. Vroeger deed een brief van Europa naar de Verenigde Staten er maanden over, nu kan men in enkele uren per vliegtuig de oceaan oversteken en doet een e-mail er slechts seconden over.¹⁶

Een tweede kanttekening betreft de vraag of alle hedendaagse immigranten als transmigranten kunnen worden aangemerkt. De meeste auteurs zijn het erover eens dat het geen zin heeft om alle immigranten vanaf nu 'transmigranten' te noemen. Transmigranten zijn een selectieve groep onder de internationale migranten, namelijk degenen die daadwerkelijk betrokken zijn bij transnationale activiteiten. Ze zijn actief in 'transnationale sociale ruimten', die, zo stelt Faist, gekenmerkt worden door een hoge frequentie en intensiteit van grensoverschrijdende bindingen en activiteiten van personen, netwerken en organisaties. Portes en anderen gaan nog verder en stellen voor het label 'transnationalisme' te beperken tot degenen die hun beroep hebben gemaakt van transnationale activiteiten. Een Turkse arbeidsmi-

grant die in Turkije een huis koopt en daar zijn vakantie doorbrengt, is dus geen transmigrant. Een handelaar die in Nederland uit Turkije afkomstige producten verkoopt, is dat wel. Dat geldt ook voor een in Nederland wonende activist van een Turkse politieke beweging.¹⁷

Dergelijke afbakeningen van het begrip ‘transnationalisme’ of ‘transnationale ruimte’ zijn zinnig, maar niet erg gemakkelijk te operationaliseren. Een andere manier om het verschijnsel ‘transnationalis-

Figuur 1 Typologie van transnationale activiteiten

	ECONOMIC	POLITICAL	SOCIO-CULTURAL
Level of institutionalization	Informal cross-country traders	Home town civic committees created by immigrants	Amateur cross-country sport matches
	Small business from returned immigrants in home country	Alliances of immigrant committee with home country political associations	Folk music groups making presentations in immigrant countries
	Long-distance circular labor migration	Fund raisers for home country electoral candidates	Priests from home town visit and organize their parishioners abroad
High	Multinational investments in Third World countries	Consular officials and representatives of national political parties abroad	International expositions of national arts
	Developments for tourist markets of locations abroad	Dual nationality granted by home country government	Home country major artists perform abroad
	Agencies of home country in immigrant centers	Immigrants elected to home country legislatures	Regular cultural events organized by foreign embassies

Bron: A. Portes, L.E. Guarnizo en P. Landhold, ‘The study of transnationalism. Pitfalls and promises of an emergent research field’, in: *Ethnic and Racial Studies* Vol. 22, 1999, p. 217-237.

me' nader af te bakenen, is om te kijken naar de 'transnationale activiteiten' van migranten. Portes benadrukt daarbij dat het niet alleen om transnationale activiteiten van individuele migranten gaat. De opkomst van transnationale ruimten en activiteiten is volgens hem inherent aan de logica van het hedendaagse kapitalisme, dat steeds meer een mondiaal karakter krijgt. Dit uit zich onder meer in de economische activiteiten van multinationals en in het ontstaan van internationale politieke instellingen. Als we naar transnationale activiteiten kijken, gaat het dus niet alleen om activiteiten van individuele migranten ('transnationalisme van onderop') maar ook om de activiteiten van sterk geïnstitutionaliseerde actoren.

Portes en anderen maken in het voorgaande schema een onderscheid tussen economische, politieke en culturele activiteiten. Voorbeelden van transnationale activiteiten van individuele migranten in de economische sfeer zijn onder meer de opkomst van internationaal georiënteerde migrantenondernemers of van een nieuw type tijdelijke arbeidsmigratie op lange afstand. Bij transnationale activiteiten van individuele migranten in de politieke sfeer kan gedacht worden aan politieke activiteiten van migranten ten behoeve van organisaties of politieke doelen in het land van herkomst. Bij transnationale activiteiten van individuele migranten in de culturele sfeer gaat het bijvoorbeeld om Peruaanse muzikanten die op de Nederlandse straten muziek maken of om de imams uit Egypte of Libië die de moslims in Nederland hoeden. De stelling van Portes c.s. is dat zulke transnationale activiteiten voor steeds meer migranten een alledaagse realiteit zijn geworden.

In deze bijdrage gaat het er ons echter niet om, een uitputtende beschrijving te geven van de veelheid aan transnationale activiteiten. Onze bedoeling is veeleer een theoretisch-exploratieve, namelijk om na te gaan wat dergelijke transnationale activiteiten betekenen voor de integratie van migranten of minderheden in de westerse samenleving. Velen hebben namelijk betoogd dat gangbare opvattingen over de inburgering van minderheden gedateerd raken, nu steeds meer immigranten transmigranten zijn en zich niet zozeer op vestiging in Nederland oriënteren maar blijvend betrokken zijn bij transnationale activiteiten en transnationale netwerken. We bespreken hierna eerst enkele gangbare denkbeelden over de integratie van migranten en

minderheden en vervolgens gaan we na welke nieuwe ideeën over integratie het denken over transnationalisme te bieden heeft.

Assimilatie versus multiculturalisme: twee verouderde leerstukken?

Rogers Brubaker heeft recentelijk laten zien dat er in verschillende landen heel verschillende tradities bestaan in het denken over integratie van migranten en minderheden.¹⁸ De klassieke opvatting over deze kwesties in een immigratieland bij uitstek als de Verenigde Staten kan gevat worden in termen als assimilatie, aanpassing en verspreiding. De verwachting was dat immigranten hooguit één generatie nog als zodanig herkenbaar zouden zijn, maar daarna geheel zouden opgaan in de Amerikaanse smeltkroes. Brubaker benadrukt daarbij dat aan assimilatie in een algemene, abstracte zin gedacht moet worden. Assimilatie betekent *niet* dat migranten hun eigen culturele achtergrond geheel verliezen en een geheel nieuwe identiteit verwerven. Assimilatie duidt veeleer op overeenkomstigheid en betekent dat migranten gaandeweg vergelijkbaar worden met de autochtone bevolking. Brubaker voegt daaraan toe dat het bij assimilatie om een proces gaat en dat niet zozeer de uitkomst maar de richting belangrijk is.

Het denken in termen van assimilatie en aanpassing was dominant in de Verenigde Staten van, globaal gesproken, de jaren twintig (de *Chicago School of Sociology*) tot eind jaren zestig. Begin jaren zestig hadden Glazer en Moynihan in hun beroemde beschouwing *Beyond the melting pot* echter al aangetoond dat etnische herkomst en etnische belangen ook na lange tijd nog een wezenlijke rol spelen.¹⁹ Empirisch onderzoek liet zien hoe duurzaam etnische segregatie en culturele verschillen in de steden zijn. Etnische *roots* werden herontdekt als bron van identificatie. Etnisch-culturele verschillen werden gevierd en niet meer onderdrukt. Het inmiddels als verouderd geldende assimilatiedenken werd door critici als een vorm van cultureel imperialisme afgeschilderd. De wereld stond open voor culturele verschillen. Kortom, in het Amerikaanse denken over integratie zien we vanaf de jaren twintig tot de jaren negentig van de vorige eeuw een lange beweging van assimilatie naar multiculturalisme.

Europa kent heel andere denktradities over integratie. In Duitsland, maar hetzelfde geldt voor Nederland, worden juist vanouds al de culturele eigenheid van migranten en de verschillen met autochtonen

benadrukt. Dit blijkt onder meer uit het feit dat de overheid onderwijs in eigen taal en cultuur stimuleerde, migranten op basis van hun herkomst wilde organiseren en uit de gehanteerde terminologie. In Duitsland werd gesproken van ‘*unsere ausländische Mitbürger*’, hier van ‘*allochtonen*’ (letterlijk: vreemden, van elders gekomen). De achtergrond van dit denken ligt in de mythe van de terugkeer die door overheden en de betrokken migrantengroepen werd gedeeld. Als we ervan uitgaan dat de arbeidsmigranten na verloop van tijd weer naar het land van herkomst terugkeren, is aanpassing aan de Nederlandse of Duitse samenleving alleen maar hinderlijk. Vanuit deze achtergrond stond het minderhedenbeleid aanvankelijk in het teken van een ‘gelijkwaardig-maar-verschillend’-logica – in Nederland verwoord met de bekende slogan ‘integratie met behoud van eigen cultuur en identiteit’.

Men zou deze opvatting, die lange tijd aan het Nederlandse minderhedenbeleid ten grondslag lag, ‘geïnstitutioniseerd multiculturalisme’ of ‘zwak multiculturalisme’ kunnen noemen. Kenmerkend voor deze opvatting is dat culturele verschillen wel worden erkend en getolereerd als behorend tot de private leefwereld, maar dat migranten gelijke rechten hebben in de publieke sfeer: in het onderwijs, op de arbeidsmarkt en in de sociale zekerheid. Daarnaast kan echter ook zoiets als ‘sterk multiculturalisme’ onderscheiden worden. Kenmerkend daarvoor is de eis van erkenning en acceptatie van culturele verschillen in de publieke sfeer en de wens naar speciale voorzieningen voor migrantengroepen in de sfeer van onderwijs, gezondheid, welzijn, enzovoort.²⁰ Vooral bij linkse denkers (als we dit adjectief nog mogen gebruiken) treft men een pleidooi voor een sterk multiculturalisme aan, inclusief institutionele erkenning van culturele verschillen.²¹ Volgens de multiculturalisten zou Nederland als immigratieland meer het karakter moeten krijgen van een multicultureel mozaïek of een *salad bowl* met zeer verschillende, bont gekleurde ingrediënten, die als geheel tamelijk exotisch smaakt.

Assimilatie en multiculturalisme (in zwakke of sterke vorm) zou men de oude leerstukken over de integratie van migranten en minderheden kunnen noemen. Als men vanuit deze achtergrond het denken over integratie in Nederland in het afgelopen decennium zou willen karakteriseren, dan kan men twee tegengestelde tendensen signaleren. De dominante tendens is die van een toenemende roep

om méér assimilatie. Van alle kanten wordt de afgelopen jaren een hardere aanpak in het integratiebeleid bepleit. Er is een roep om zichtbare verbeteringen van de onderwijs- en arbeidspositie van minderheden. Dit vergt adequate voorzieningen van overheidswege, maar ook inspanningen van de betrokken migrantengroepen zelf. ‘Kansen geven, kansen nemen’, luidde het credo van het integratiebeleid onder Paars II. Integratie betekent niet alleen rechten, maar ook plichten – waaronder primair de plicht tot zelfstandige inkomensverwerving.

Ook de WRR sluit in zijn recente rapport *Nederland als immigratiesamenleving* aan bij deze trend van méér nadruk op de plichten van migranten. Men benadrukt de eigen verantwoordelijkheid van burgers, onder meer de verantwoordelijkheid om door arbeid in eigen onderhoud te voorzien.²² Van diverse auteurs mag het ook wel wat minder met het cultureel eigene van minderheden. Participatie is gebaat bij méér assimilatie: kennis van de Nederlandse taal en van ons culturele erfgoed, een zekere vereenzelviging met Nederlandse (of westerse) waarden en normen, enzovoort. Zo besloot Paul Schnabel zijn beschouwing over de ‘multiculturele illusie’ met ‘een pleidooi voor inburgering, integratie en assimilatie’.²³ De dominante trend in het integratiedebat is dus: méér assimilatie – overigens niet alleen in Nederland maar ook elders.²⁴ De vraag is echter of een dergelijke nieuwe assimilatiepolitiek (hoe concreet die verder ook wordt ingevuld) nog wel mogelijk is, gegeven het feit dat migranten zich steeds minder op Nederland oriënteren en meer op transnationale activiteiten en grensoverschrijdende sociale netwerken.

Gowrichan vindt in ieder geval van niet, zo stelt hij in een directe reactie op Schnabels pleidooi voor meer assimilatie: ‘Ook het oude beeld van migratie en integratie laat zich tegenwoordig niet meer inpassen in het archaische beeld van de gesloten natiestaat. Dankzij de gestegen welvaart en de invloed van moderne communicatiemediën als internet is het mogelijk om voor korte of lange tijd verbindingen aan te gaan met andere culturele gebieden dan Nederland. De Hindoeïstische gemeenschap in Nederland bijvoorbeeld onderhoudt niet alleen economische, culturele en sociale betrekkingen met Hindoeïstanen in Suriname, maar ook met die in Engeland, India, de Verenigde Staten, Fiji en Mauritius. [...] Deze transnationale gemeenschappen ontwikkelen zich gestaag verder en staan in symbiotische verbinding met de multiculturele samenleving in de westerse landen.’²⁵

Ook andere migratiedeskundigen menen dat een ‘terugkeer naar assimilatie’ gegeven het zich ontwikkelende transnationalisme niet meer van deze tijd is, en pleiten voor nieuwe vormen van transnationaal burgerschap.²⁶ We gaan hierop in de volgende paragraaf nader in. Maar ook het pleidooi voor een ‘sterk multiculturalisme’ is problematisch. Juist vanuit de hoek van transnationalismedenkers is in de afgelopen jaren scherpe kritiek geformuleerd op de hooggespannen verwachtingen van de multiculturalisten.²⁷ Hun ideaal van ‘culturele eilandjes’ (iedere bevolkingsgroep een eigen, afzonderlijke cultuur en etnische identiteit) zou geen recht doen aan verschijnselen als meervoudige identiteiten van migranten, de wederzijdse beïnvloeding van culturen in de hedendaagse immigratielanden en daarmee de dynamiek van culturen. De kern van de kritiek is echter het essentialistisch cultuurbegrip van de multiculturalisten. Zo wordt bijvoorbeeld ‘de’ Marokkaanse of Turkse cultuur impliciet als een homogeen, afgesloten en onveranderlijk geheel opgevat. Cultuur lijkt in deze optiek wel een pakket (vaak wordt van ‘culturele bagage’ gesproken) dat de migranten uit hun herkomstland met zich meeslepen. Men heeft geen oog voor culturele veranderingen, zoals het verschijnsel dat migranten soms behoudender zijn dan de zich vernieuwende cultuur in het herkomstland; dat migranten soms nieuwe gedragspatronen ontwikkelen in reactie op de institutionele mogelijkheden van het bestemmingsland; of dat, juist door het contact tussen verschillende migrantenculturen, nieuwe cultuurpatronen ontstaan. Verder heeft men te weinig oog voor de culturele aanpassing van veel migrantengroepen (met name de tweede en derde generatie), die wel degelijk in de richting van assimilatie wijst.

De voorlopige conclusie is dat de twee gangbare leerstukken uit het integratiedebat—het pleidooi voor assimilatie én voor een sterk multiculturalisme—beide problematisch zijn in een tijd die wordt gekenmerkt door grensoverschrijdende activiteiten en transnationale bindingen van migranten. In de volgende paragraaf gaan we na welke nieuwe ideeën over de integratie van migranten het denken over transnationalisme te bieden heeft.

Wat zijn nu de consequenties van het toenemende transnationalisme voor het integratiebeleid? Een begin van een antwoord op deze vraag treffen we aan in het werk van Thomas Faist.²⁸ Volgens hem staat transnationalisme voor een opvatting over integratie van migranten die anders is dan de oude leerstukken van assimilatie en multiculturalisme.

Uitgangspunt van het *assimilatiemodel* is dat migranten volledig opgaan in het land van bestemming. Het veronderstelt in de politieke sfeer een idee van nationaal burgerschap rondom een politieke eenheidscultuur (vergelijk ook hedendaagse discussies over de betekenis van nationale identiteiten van landen) en in de culturele sfeer aanpassing aan de dominante (nationale) waarden, normen en rechtsstatelijke principes. Zo wordt in Faists vaderland wel gesproken van de Duitse '*Leitkultur*' die ook voor migranten richtinggevend zou moeten zijn. Het *multiculturele model* gaat daarentegen uit van etnisch pluralisme. Het veronderstelt in de politieke sfeer actieve erkenning van culturele verschillen tussen etnische groepen en in de culturele sfeer integratie met behoud van eigen cultuur en identiteit. In deze opvatting passen ook specifieke rechten voor etnische en religieuze groepen, bijvoorbeeld rechten die een bepaalde vorm van politieke autonomie mogelijk maken of rechten die het mogelijk maken dat bepaalde culturele identiteiten en praktijken van migrantengroepen levend gehouden kunnen worden. Het effect van dit etnisch pluralisme is dat er in migratiesamenlevingen culturele eilandjes ontstaan met een eigen, specifieke etnische identiteit.

Voor beide integratieparadigma's geldt echter dat zij de natiestaat als uitgangspunt nemen en te weinig oog hebben voor de transnationale bindingen en voor terugkerende grensoverschrijdende bewegingen van mensen. Ook onderkennen zij onvoldoende de positieve effecten die van dergelijke transnationale bindingen en activiteiten kunnen uitgaan, bijvoorbeeld dat juist door de vermenging van culturen culturele vernieuwing kan plaatsvinden. Deze realiteit wordt wel onderkend in het derde integratieparadigma, dat van *transnationaal burgerschap*. Uitgangspunt is hier dat mensen actief zijn in transnationale ruimten en daardoor lid zijn van verschillende nationale staten. In hedendaagse pleidooien voor restrictief vreemdelingenbeleid, in-

burgering en assimilatie wordt hieraan te veel voorbijgegaan. Migranten in Nederland zijn niet alleen ‘nieuwe Nederlanders’, maar soms ook mensen die zowel hier als daar leven, zich zowel op Nederland als op het land van herkomst oriënteren. Het integratiebeleid zou deze dualiteit in het leven van hedendaagse migranten als gegeven moeten nemen en dienen te faciliteren. Voortbouwend op de ideeën van Faist zouden wij deze algemene gedachte willen concretiseren door in te gaan op een aantal actuele debatten over integratie in relatie tot verschillende dimensies van transnationaal burgerschap.

De politieke dimensie

De centrale vraag omtrent de *politieke dimensie* van burgerschap betreft het mogelijk maken van duale vormen van staatsburgerschap, kortom het vraagstuk van de dubbele nationaliteit. ‘Dual state membership,’ schrijft Faist, ‘refers to the fact of being a citizen in two states; less fully-fledged forms could mean being a citizen in one state and a settled immigrant with a sort of denizenship in another. At a minimum, it tolerates immigrants’ close ties with a country of emigration.’²⁹ Duaal staatsburgerschap erkent met andere woorden dat immigranten deel gaan uitmaken van de nieuwe samenleving, zonder dat ze hun lidmaatschap en politieke rechten in het land van herkomst opzeggen. Duaal staatsburgerschap erkent dat immigranten meervoudige bindingen en loyaliteiten kunnen hebben. Dit is volgens de WRR ook precies de reden dat men in Nederland huiverig is om dubbele nationaliteit toe te staan. Overigens is het Nederlandse beleid op dit punt de laatste jaren meermaals veranderd. Tussen 1992 en 1997 was het toegestaan dat mensen die de Nederlandse nationaliteit verwierven, hun oorspronkelijke nationaliteit behielden. Eind 1997 werd dit liberale standpunt echter vervangen door een meer restrictief beleid: dubbele nationaliteit was alleen toegestaan in uitzonderingsgevallen (bijvoorbeeld bij gemengde huwelijken of indien het land van herkomst niet toestaat dat iemand afstand doet van zijn/haar nationaliteit).

De WRR voert twee argumenten aan vóór de mogelijkheid van dubbele nationaliteiten. Ten eerste bestaan er in de huidige praktijk zoveel uitzonderingen op de regel dat dubbele nationaliteit niet is toegestaan dat de situatie zeer ondoorzichtig is geworden. Ten tweede en meer principieel vraagt de Raad zich af of de angst voor conflic-

tueuze loyaliteiten bij burgers die over dubbele nationaliteit beschikken wel terecht is. Opgemerkt wordt dat identificatie met de eigen groep en het land van herkomst zeer wel kan samengaan met identificatie met de Nederlandse samenleving, temeer daar het hedendaagse inburgeringsbeleid nieuwkomers op een snelle manier vertrouwd maakt met de Nederlandse samenleving. Meer algemeen dient een land dat zichzelf als een migratiesamenleving ziet de realiteit van meervoudige identiteiten en bindingen te accepteren. Volledige culturele assimilatie acht de WRR niet nodig en ook niet wenselijk. Een zekere culturele eigenheid van migrantengroepen gaat zeer wel samen met een functionele integratie en het handhaven van de normen en principes van de Nederlandse (sociale) rechtsstaat.³⁰

Uit de erkenning van meervoudige bindingen en loyaliteiten, die mede gefaciliteerd zouden kunnen worden door de mogelijkheid van een dubbele nationaliteit, blijkt dat de WRR oog heeft voor het vraagstuk van transnationalisme. Een vergelijkbaar standpunt werd eerder ingenomen door de Raad van het Openbaar Bestuur (ROB) in zijn advies *Etniciteit, binding en burgerschap*. De ROB schrijft onder andere dat '[...] de overheid in haar streven naar volwaardig burgerschap zich niet zozeer druk zou moeten maken over het (voort)bestaan van deze sterke bindingen, maar wel over een eventueel te gering aantal – of zelfs absentie van – zwakke bindingen van leden van deze hechte gemeenschappen met de Nederlandse samenleving. In dit perspectief zijn sterke bindingen alleen relevant, voor zover zij het aangaan en onderhouden van andere (zwakke) bindingen verhinderen of in sterke mate belemmeren.' De ROB meent dat bindingen ten aanzien van familie en geboortegrond, economie, media en reizen weinig problematisch zijn. De grootste 'bindingsdilemma's' doen zich voor ten aanzien van religie (bijvoorbeeld de import van imams die ver afstaan van de Nederlandse cultuur en samenleving), overheid en politiek (bijvoorbeeld activiteiten van buitenlandse overheden en politieke bewegingen om migranten in de greep te houden en te controleren) en criminaliteit (bijvoorbeeld georganiseerde, transnationale vormen van criminaliteit zoals drugshandel en mensensmokkel).³¹

Deze negatieve aspecten van transnationale bindingen dienen nadrukkelijk te worden bestreden. Het is opvallend dat de ROB relatief mild is over het vraagstuk van het importhuwelijk waarover de laatste tijd zoveel te doen is. De huidige politieke voorstellen tenderen na-

drukkelijk in de richting van een verscherping van de toelatingseisen voor de overkomst van bruiden en bruidegommen uit het buitenland (met name Marokko en Turkije), omdat deze nieuwkomers een negatief stempel zouden drukken op het integratieproces.

De economische dimensie

Een tweede dimensie betreft *transnationale economische activiteiten*. Het bevorderen van de arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid van migranten vormt sinds jaar en dag het centrale doel van het integratiebeleid. De vraag is welke rol transnationale economische activiteiten hierbij (kunnen) spelen. Amerikaans onderzoek laat zien dat zelfstandig ondernemerschap gericht op transnationale economische activiteiten van substantieel belang is voor de positie en het welbevinden van nieuwe migrantengroepen. Ook in Nederland heeft kleinschalig etnisch ondernemerschap de afgelopen jaren een grote vlucht genomen onder migrantengroepen (ook onder de tweede generatie). Het aantal migrantenondernemers is in de periode van 1992 tot en met 2000 gestegen van zo'n 29.000 naar bijna 44.000.³² Daarbij wordt de branchekeuze van deze ondernemers steeds diverser. Een toenemend aantal ondernemers is bijvoorbeeld werkzaam in de zakelijke dienstverlening. Opvallend is ook de omvang van het aantal tweedegeneratiemigranten dat kiest voor het ondernemerschap (volgens Van Tillaart gaat het om ruim achtduizend tweedegeneratiemigranten)³³ en daarbij strategisch gebruikmaakt van hun transnationale netwerken. Transnationale netwerken worden gebruikt voor invoer en uitvoer van producten, het rekruteren van personeel en het financieren van etnische ondernemingen. Bovendien investeren migranten in het land van herkomst.

Transnationale betrekkingen zijn dus niet alleen profijtelijk voor de migrantenondernemers zelf, maar ook voor het land van vestiging en herkomst. Portes en anderen³⁴ wijzen daarnaast op een meer indirect positief effect van de betrokkenheid van migrantenjongeren bij transnationale economische activiteiten. Waar deze jongeren vaak geen toegang krijgen tot de formele arbeidsmarkt kunnen zij door hun betrokkenheid bij etnisch ondernemerschap toch een zekere eigenwaarde en vaardigheden ontwikkelen die uiteindelijk ook hun formele arbeidsparticipatie weer ten goede komen. Nederlands onderzoek naar ondernemers in de zakelijke dienstverlening laat overigens zien

dat zij niet zozeer gedreven worden door negatieve arbeidsmarktervaringen, maar veeleer om positieve redenen worden aangetrokken tot zelfstandig ondernemerschap.³⁵

Een heel ander vraagstuk is dat van arbeidsmigratie. Op dit moment worden in Nederland voorstellen uitgewerkt voor het versoepelen van de toegang van zogenaamde 'kennismigranten.' Het betreft hoogopgeleide migranten die vanwege hun specifieke vaardigheden van betekenis zijn voor de Nederlandse kenniseconomie. De voorstellen tenderen in de richting van het verruimen van de verblijfsduur van kennismigranten, het versnellen van beslisprocedures en het geven van het recht aan partners van kennismigranten om in Nederland te werken. Het merendeel van arbeidsmigranten in Nederland is afkomstig uit de Verenigde Staten, Japan en Canada en de landen in Midden- en Oost-Europa (met name Polen en Rusland). De voorstellen over het toelaten van kennismigranten worden echter nog sterk beheerst door de angst dat tijdelijke toelating uiteindelijk tot permanent verblijf zal leiden. Het is de vraag hoe reëel deze angst is. Naar alle waarschijnlijkheid hebben we te maken met 'transmigranten' die na verloop van tijd willen terugkeren naar het land van herkomst. Het versterken van hun verblijfspositie zal arbeidspendel en terugkeer juist gemakkelijker kunnen maken.

Een vergelijkbare discussie kan worden gevoerd over laaggeschoolde vormen van tijdelijke arbeidsmigratie, met name uit Midden- en Oost-Europese landen. Deze arbeidsmigratie is nu vaak illegaal, maar zal door de uitbreiding van de Europese Unie op termijn legaal worden. Juist door de toegang tot Nederland te vergemakkelijken zullen veel arbeidsmigranten na een tijdelijk verblijf weer terugkeren naar hun land van herkomst. Nu bestaat daarentegen de kans dat migranten niet terugkeren, uit angst dat ze hun rechten in Nederland verliezen en niet meer kunnen terugkomen.

De sociale dimensie

Een derde dimensie van transnationaal burgerschap heeft betrekking op de *sociale rechten* die migranten opbouwen. Hier speelt onder meer de vraag of, in welke mate en onder welke voorwaarden migranten sociale rechten kunnen meenemen naar hun land van herkomst (het zogenaamde 'exporteren van uitkeringen'). Er is de afgelopen periode veel te doen geweest over de uitbetaling van kinderbij-

slag, sociale voorzieningen (bijstand), sociale verzekeringen (WAO) en pensioenen (AOW) in het land van herkomst. Daarbij dienen zich tal van complexe vragen en dilemma's aan. Zo is bijvoorbeeld de handhavingsvraag relevant. In de bijstand is er een algemene regel dat mensen die over eigen vermogen beschikken niet in aanmerking komen voor een uitkering. Maar hoe wil men controleren of migranten van hun spaarcenten in Marokko of Turkije een huisje hebben gekocht en betekent dit echt dat ze niet in aanmerking komen voor een bijstandsuitkering?

Een ander dilemma betreft het al dan niet invoeren van een behoeftecriterium. Zo stelt de nieuwe regering voor de kinderbijslag aan in Turkije of Marokko wonende kinderen sterk te reduceren omdat de levensstandaard in die landen veel lager is en de opvoeding van kinderen dus minder kost. Maar klopt deze argumentatie wel? Er wordt namelijk een behoefte-element in de kinderbijslag ingevoerd: bij geringere behoeften kan de kinderbijslag omlaag. Maar betekent dat ook dat de kinderbijslag bij grotere behoeften omhooggaat? Een laatste kwestie betreft het probleem van de onvolledige AOW. Veel oudere migranten hebben, omdat ze geen veertig jaar in Nederland hebben gewerkt, geen volledige AOW opgebouwd. Ze zijn daarom aangewezen op een aanvullende bijstandsuitkering, wat financieel gezien weinig uitmaakt, maar waardoor ze opeens wel onder het bijstandsregime vallen. Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat ze (anders dan autochtone ouderen die in Spanje overwinteren) niet voor lange tijd in het land van herkomst kunnen verblijven.

De Nederlandse sociale zekerheid is nog onvoldoende toegesneden op de realiteit van transnationaal burgerschap, hoewel Nederland momenteel naar 136 landen uitkeringen 'exporteert'. De neiging bestaat om het exporteren van sociale rechten te beperken of moeilijker te maken. De Wet beperking export uitkeringen (1999) is daar een illustratie van. Het onbedoelde effect van dit beleid is echter dat het de terugkeer van migranten naar het land van herkomst kan tegenwerken. Indien migranten door terugkeer bepaalde rechten verliezen, zullen ze immers eerder geneigd zijn hier te blijven. Faist geeft in dit verband het voorbeeld van de relatief mobiele groep oudere Turken die op en neer reizen tussen Turkije en Duitsland. Deze groep maakt nog steeds gebruik van hun recht op Duitse gezondheidszorg die van betere kwaliteit is dan de Turkse. Tegelijkertijd legt deze groep niet permanent

een claim op Duitse verzorgingsarrangementen, omdat zij ook in Turkije verblijft. Faist merkt daarover op: 'Ironically, dual citizenship may not only increase the short-term mobility of older migrants but may also be more cost-efficient for immigration welfare states because the migrants themselves have increased options to take care of themselves in places most appropriate to their living conditions.'³⁶

De culturele dimensie

Een laatste burgerschapsdimensie is de *culturele*. Transnationaal burgerschap verwerpt de statische en essentialistische cultuuropvattingen zoals we die tegenkomen bij het assimilatiedenken en in het multiculturalisme. 'Cultuur' is geen onveranderlijk gegeven dat mensen vanuit de ene context naar de andere met zich meeslepen (zoals in de metafoor van 'culturele bagage' gesuggereerd wordt) en die hun gedrag van bovenaf stuurt. In het denken over het transnationalisme bestaat meer aandacht voor de vermenging van culturen (gesproken wordt van cultureel syncretisme, hybridisering en creolisering) en daarmee voor verandering van culturen. Dit geldt zowel voor de allochtone herkomstculturen als voor de Nederlandse culturele identiteit. Migrantengroepen passen hun gedrag en overtuigingen mede aan aan de mogelijkheden die een hoogontwikkelde verzorgingsstaat als de Nederlandse hun biedt.

Maar omgekeerd is ook de Nederlandse culturele identiteit anno 2002 een andere dan enkele decennia geleden, vóór de komst van migranten. De Nederlandse culturele identiteit wordt niet meer alleen gevormd door de Slag bij Nieuwpoort en de Hollandse waterwerken, maar ook door de actuele 'ontdekking' van het slavernijverleden en het suikerfeest (om maar wat 'nieuwe' cultuurelementen te noemen). Degenen die menen dat migranten zich beter aan 'de' Nederlandse cultuur moeten aanpassen, plegen dit nogal eens te vergeten. Vanuit deze optiek kunnen ook vraagtekens gezet worden bij het bestaande beleid van culturele inburgering. Migrantten hoeven zich niet te vereenzelvigen met de Nederlandse cultuur en geschiedenis. Een integratiebeleid dat het transnationale karakter van migratie onderkent, impliceert echter geen verwerping van de nationale cultuur en geschiedenis. Integendeel. Culturele hybridisering kan pas ontstaan bij de gratie van relatief hechte nationale culturen (bepaalde elementen daarvan raken dan vermengd met eigen cultuuruitingen). Anders ge-

formuleerd: transnationaal burgerschap gaat samen met een waardering van de eigen nationale cultuur en geschiedenis, zonder dat daar noodzakelijkerwijs een dwingende culturele inburgering van alle groepen nieuwkomers uit voortvloeit.

Daarnaast moeten we oog hebben voor een aantal centrale westerse waarden die een vruchtbare voedingsbodem opleveren voor transnationale processen. Liberale politici als Bolkestein hebben eerder betoogd dat de komst van migranten niet ten koste mag gaan van fundamentele westerse waarden zoals individuele vrijheid of de democratische rechtsstaat (met onder meer de scheiding tussen kerk en staat als fundamenteel uitgangspunt). Op soortgelijke wijze, maar dan meer sociaal-democratisch ingevuld, kan gezegd worden dat de komst van migranten en de vermenging van culturen pas kan bestaan bij de gratie van solide verzorgingsstaten waarbinnen sociale principes van recht, rechtvaardigheid en herverdeling een belangrijke rol spelen. Een belangrijk aspect hiervan is het optreden tegen discriminatie. Een ander belangrijk aspect is het handhaven van sociale rechten, die burgers door hun economische activiteiten opbouwen en die niet verloren mogen gaan op het moment dat ze verkiezen (tijdelijk) elders te gaan wonen.

Conclusie

Samenvattend: een transnationale benadering van integratiebeleid onderkent de toenemende realiteit van transnationale migranten en transnationale netwerken en ziet deze realiteit niet op voorhand als een belemmering voor de integratie van migranten. Integendeel: zij heeft oog voor de positieve werking van dubbele politieke en economische bindingen, en heeft tegelijkertijd minder moeite met de aanwezigheid van syncretistische cultuurelementen, alsmede met de aanwezigheid van (hoogopgeleide) groepen migranten die in culturele zin amper geassimileerd zijn in de Nederlandse samenleving. Ook staat zij minder wantrouwend tegenover de strategische manier waarop migrantengroepen hun sociale rechten in transnationale ruimten pogen te optimaliseren.

Een transnationaal perspectief impliceert echter niet dat de kunst van het trekken van grenzen verloren hoeft te gaan. Uitkeringen behoren rechtmatig en doelmatig te worden verstrekt. Controle

daarop moet plaatsvinden. Ook kunnen grenzen gesteld worden aan de opbouw van sociale rechten van arbeidsmigranten die hier tijdelijk verblijven, bijvoorbeeld via het (tijdelijk) ontkoppelen van arbeid en sociale rechten of via het creëren van een fase van ‘inburgering’, waarin migranten moeten bewijzen dat zij in staat zijn zich staande te houden in de Nederlandse samenleving en op de arbeidsmarkt.³⁷ Ook kunnen eisen gesteld worden – bijvoorbeeld leeftijdseisen – aan de overkomst van bruiden en bruidegommen uit het buitenland. Maar een te defensieve en controlerende houding houdt ons inziens te weinig rekening met de realiteit van transnationale migratieprocessen.

Na het verkiezingsechec van de Partij van de Arbeid is het vraagstuk van het vreemdelingen- en het minderhedenbeleid veelvuldig aan de orde gesteld. Paul de Beer heeft in dit verband gewezen op een ‘duivels dilemma’ dat solidariteit met de kansarmen in eigen land op gespannen voet staat met de solidariteit met de kansarmen in de rest van de wereld.³⁸ Veel eerder al had Coen Teulings gewezen op de paradox van insluiting en uitsluiting die vooral in geavanceerde verzorgingsstaten een rol speelt: hervreeding van inkomen binnen de eigen groep (interne solidariteit) vereist rigoureuze uitsluiting van mensen van buiten de groep (geen externe solidariteit).³⁹ Want indien eenieder gemakkelijk via arbeid toegang krijgt tot de verzorgingsarrangementen, zal het systeem onbetaalbaar worden en zijn maatschappelijk draagvlak verliezen. De Beer meent nu dat er geen andere keuze is dan handhaving van de solidariteit met kansarmen in eigen land boven solidariteit met andere groepen.

Een transnationaal perspectief relativeert dit exclusieve perspectief enigszins. Het laat zien dat er een beperkte derde weg is tussen het onhoudbare Fort Europa en de utopie van open grenzen en wereldburgerschap. Deze transnationale ruimte – want daar hebben we het over – wordt overigens niet bevolkt door de meest kansarme groepen, mede door de eisen die in toenemende mate aan migranten worden gesteld. De idee van transnationaal burgerschap biedt daarom geen afdoend antwoord op de vraag hoe vorm te geven aan internationale solidariteit die de noodzaak tot migratie reduceert. Dat laatste betekent vooral een nieuwe invulling proberen te geven aan aloude thema’s zoals ontwikkelingshulp, gerichte buitenlandse investeringen en het slechten van handelsbarrières.⁴⁰

Noten

1. Vgl. S. Castles en M.J. Miller, *The age of migration. International population movements in the modern world*, Londen, 1993; K. Koser en H. Lutz, *The new migration in Europe: social constructions and social realities*, Londen, 1998; R. Staring, 'Flows of people. Globalization, migration and transnational communities', in: D. Kalb e.a. (eds.), *The ends of globalization. Bringing society back in*, Lanham, 2000, p. 203-215; E. Snel, J. de Boom, J. Burgers en G. Engbersen, *Migratie, integratie en criminaliteit. Migranten uit voormalig Joegoslavië en de voormalige Sovjet-Unie in Nederland*, Rotterdam, 2000.
2. Zie K. Schuyt, 'De verzorgingsstaat met het oog op morgen', in: K. Schuyt en R. van der Veen (red.), *De verdeelde samenleving*, Leiden/Antwerpen, 1986, p. 229-234.
3. Zie onder andere het rapport van de commissie-Süssmuth, *Zuwanderungsgestalten. Integration fördern. Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung*, Berlijn, 2001.
4. Zie: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Nederland als immigratiesamenleving*, Rapporten aan de regering nr. 60, Den Haag, 2001.
5. S. Castles en M.J. Miller, *The age of migration*; G. Tapinos, 'Clandestine immigration: economic and political issues', in: *Trends in International Migration*, Parijs, 1999, p. 229-251.
6. Zie M. Miller, 'Illegal migration', in: R. Cohen (ed.), *The Cambridge survey of world migration*, Cambridge, 1995, p. 537-540.
7. Zie R. Staring, *Reizen onder regie. Het migratieproces van illegale Turken in Nederland*, Amsterdam, 2001.
8. Zie W.A. Cornelius, P.L. Martin en J.F. Hollifield (eds.), *Controlling immigration. A global perspective*, Stanford, 1994.
9. E. Snel, J. de Boom, J. Burgers en G. Engbersen, *Migratie, integratie en criminaliteit*; H. Entzinger, *Voorbij de multiculturele samenleving*, Assen, 2002 (oratie); J. Veenman e.a., *De toekomst in meervoud. Perspectief op multicultureel Nederland*, Assen, 2002.
10. Zie R. Staring, 'Van illegalen tot medeburgers. Carrières in en uit een illegaal bestaan', in: *Sociologische Gids* 48 (2001) nr. 4, p. 360-381.
11. Zie G. Engbersen e.a., *Illegale vreemdelingen in Nederland: omvang, overkomst, verblijf en uitzetting*, Rotterdam, 2002.
12. Vgl. J. Veenman e.a., *De toekomst in meervoud*.

13. A. Portes, L.E. Guarnizo en P. Landhold, 'The study of transnationalism. Pitfalls and promises of an emergent research field', in: *Ethnic and Racial Studies*, 22 (1999) nr. 2, p. 217-237.
14. L. Bash, N. Glick Schiller en C. Blanc-Szanton, *Nations unbound: transnational projects, post-colonial predicaments and de-territorialized nation-states*, Langhorne (Penn.), 1994; zie ook A. Portes, L.E. Guarnizo en P. Landhold, 'The Study of transnationalism'.
15. W. Thomas en F. Znaniecki, *The Polish peasant in Europe and America*. Chicago, 1918.
16. A. Portes, 'Globalization from below. The rise of transnational communities', in: D. Kalb e.a. (eds.), *The ends of globalization. Bringing society back in*, Lanham, 2000, p. 253-270; zie ook: ook A. Portes, L.E. Guarnizo en P. Landhold, 'The study of transnationalism'.
17. Vgl. S. Braam en M. Ülger, *Grijze wolven. Een zoektocht naar Turks extreem rechts*, Amsterdam, 1997.
18. R. Brubaker, 'The return of assimilation? Changing perspectives on immigration and its sequels in France, Germany and the United States', in: *Ethnic and Racial Studies*, 24, (2001), p. 531-548.
19. N. Glazer en D. Moynihan, *Beyond the melting pot*, Cambridge (Mass.), 1963.
20. De term 'geïnstitutionaliseerd multiculturalisme' wordt gebruikt door H. Entzinger, *Voorbij de multiculturele samenleving*. Het onderscheid tussen zwak en sterk multiculturalisme is van de Britse onderzoeker Grillo. Vgl. R.D. Grillo, *Transnational migration and multiculturalism in Europe*. Working Papers Transnational Communities nr. 8, Sussex, 2001.
21. Vgl. R. Gowricharn, *Andere gedachten over de multiculturele samenleving*, Utrecht, 2000.
22. WRR, *Nederland als immigratiesamenleving*, p. 26-27 e.v.
23. P. Schnabel, *De multiculturele illusie. Een pleidooi voor aanpassing en assimilatie*, Utrecht, 2000, p. 25. Schnabel spreekt zich op dezelfde pagina tevens uit 'tegen de hoop op een multiculturele samenleving' die naar zijn mening zou 'neerkomen op willekeur en een onleefbaar waarden- en normenrelativisme'.
24. Vgl., naast het essay van Schnabel: P. Scheffer, 'Het multiculturele drama', in: *NRC Handelsblad*, 29 januari 2000; J.P. Balkenende, 'De samenleving mag geen optelsom van culturen zijn', in: *NRC Handelsblad*, 25 januari 2002; A. van der Zwan, 'Waar blijft de ombuiging

in het immigratiebeleid?', in: *Socialisme en Democratie*, jrg. 59 nr. 4, april 2002, p. 43-54. In zijn reeds geciteerde artikel (noot 18) signaleert ook Brubaker een 'return of assimilation' in het internationale denken over migratie.

25. R. Gowrichan, 'Een fikse ruzie waard', in: P. Schnabel e.a., *De multiculturele illusie. Een pleidooi voor aanpassing en assimilatie*, Utrecht, 2000, p. 33.

26. Vgl. H. Entzinger, *Vóorbij de multiculturele samenleving*.

27. Vgl. T. Faist, *The volume and dynamics of international migration and transnational spaces*, Oxford, 2000; T. Faist, 'Transnationalization in international migration: implications for the study of citizenship and culture', in: *Ethnic and Racial Studies*, 23 (2000), p. 189-222; S. Vertovec, *Transnational challenges to the 'New Multiculturalism'*. Working Papers Transnational Communities, nr. 6, 2001; R.D.Grillo, *Transnational migration and multiculturalism in Europe*.

28. T. Faist, 'Transnationalization in international migration'.

29. T. Faist, 'Transnationalization in international migration', p. 209.

30. WRR, *Nederland als immigratiesamenleving*, p. 200-204.

31. Raad van het openbaar bestuur (ROB), *Etniciteit, binding en burgerschap*, Den Haag, 2001.

32. Zie J. van der Leun en K. Rusinovic, 'Migrantenondernemers in een booming sector', in: *Rooilijn*, nr. 4, april 2002, p. 165-170.

33. Zie H. van den Tillaart, *Monitor etnisch ondernemerschap 2000. Zelfstandig ondernemerschap van etnische minderheden in Nederland in de periode 1990-2000*, Nijmegen, 2001.

34. A. Portes, L.E. Guarnizo en P. Landhold, 'The study of transnationalism'.

35. J. van der Leun en K. Rusinovic, 'Migrantenondernemers in een booming sector', p. 170.

36. T. Faist, 'Transnationalization in international migration', p. 202.

37. E. Engelen, 'Gedogen of rechtvaardigheid? Over de illegaal en zijn recht op arbeid', in: *Migrantenstudies* 16 (2000) nr. 2, p. 111-117.

38. P. de Beer, 'PvdA moet terug naar de oorsprong', in: *NRC Handelsblad*, 6 juli 2002.

39. C. Teulings, 'Solidariteit en uitsluiting. De keerzijde van dezelfde medaille', in: G. Engbersen en R. Gabriëls (red.), *Sferen van integratie*, Amsterdam, 1995, p. 48-73.

40. Zie P. Minderhoud, 'De WRR en de regulering van migratie', in: *Migrantenstudies* 18, (2002) nr. 2, p. 100-106. Minderhoud verwijst onder andere naar G. Brochmann, 'The mechanisms of control', in: G. Brochman en T. Hammar (eds.), *Mechanisms of immigration control. A comparative analysis of European regulation policies*, Oxford, 1999, p. 1-29.

De binnenplaats van Fort Europa. Over de internationale context van het Nederlandse immigratie- en asielbeleid

Inleiding

In december 1952 was het eerste schaaap over de dam.¹ Denemarken ging als eerste staat over tot de ratificatie van de ‘Convention relating to the status of Refugees’, oftewel het in Genève overeengekomen Vluchtelingenverdrag. Bijna vijftig jaar later wordt Denemarken door verschillende kranten weer tot gidsland op het gebied van het asielbeleid uitgeroepen.² Onder leiding van de rechtse regering van premier Fogh Rasmussen heeft Denemarken het voortouw genomen in de meest recente ronde van verscherpingen van het immigratie- en asielrecht in Europa. In de tweede helft van 2002 gaat in nagenoeg alle lidstaten van de Europese Unie het nationale immigratiebeleid op de helling of kijkt men terug op recente wetswijzigingen. Het is sinds de snelle stijging van het aantal asielaanvragen in Europa vanaf het midden van de jaren tachtig niet de eerste keer dat Europa het beleid verscherpt³ en het zal ook zeker niet de laatste keer zijn.

Het Nederlandse asielbeleid is, net als dat van de andere EU-lidstaten, in hoge mate internationaal verknoopt. Behalve interne politieke druk van burgers die, vriendelijk geformuleerd, problemen hebben met immigratie en integratie van buitenlanders, komt ‘de druk’ op het asielbeleid voornamelijk van buiten de grens. Allereerst gaat het dan om de immigranten zelf, van wie de aantallen en herkomst moeilijk te voorspellen zijn. Daarnaast gaat het voornamelijk om de internationale juridische en ‘beleidsmatige’ context, die grofweg in drie delen uiteenvalt. In de eerste plaats zijn dat de internationale verdragen waaraan Nederland zich heeft verbonden. Ten tweede is het beleid dat naburige landen voeren van groot belang en ten derde gaat het om het Europese asielbeleid, dat zowel invloed uitoefent als nog volop in ontwikkeling is.

In dit hoofdstuk worden deze drie elementen van de internationale context van het immigratie- en asielbeleid geanalyseerd in het kader

van twee vaak terugkerende veronderstellingen. De eerste is de neiging van nationale staten om internationale verdragen als het Vluchtelingenverdrag voor te stellen als een vaststaand, bijna in marmer gehouwen kader waarbinnen het beleid zich moet bewegen. Er is weinig ruimte voor beweging, het verdrag knelt en is voor en onder een ander gesternte geschreven. Een tweede, daaraan gerelateerde vooronderstelling is dat staten willoze ondergeschikten zijn van het internationaal recht en internationale organisaties als de EU. Internationaal recht komt echter niet uit de lucht vallen, het zijn juist de staten die de verdragen vorm hebben gegeven en die in het geval van de EU nog volop bezig zijn normen, regels en beleid vast te leggen op dit gebied. De internationale juridische webben die de nationale staat beperken, zijn door die staten zelf gegeven.

In deze bijdrage wordt eerst gekeken naar de historische ontwikkeling van en de ruimte 'binnen' de grote internationale verdragen als het Vluchtelingenverdrag en het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM). Daarna wordt de invloed van het beleid van de ons omliggende Europese staten besproken. *Keeping up with the Joneses* is een van de belangrijkste politieke adagia in het Europese asielbeleid geworden. Ten slotte wordt de ontwikkeling van het Europese asielregime beschreven.

De knellende kaders van het Vluchtelingenverdrag

'The United Kingdom is taking the lead in arguing for reform, not of the Convention's values, but of how it operates.' Dit was de boodschap van de Britse premier Tony Blair aan de vooravond van de vijftigste verjaardag van het Vluchtelingenverdrag in 2001.⁴ Het Verenigd Koninkrijk, dat zich in de regel wat meer vrijheidsgraden ten opzichte van internationale verdragen veroorlooft dan andere landen, gaf daarmee aan dat het Vluchtelingenverdrag en de bijbehorende procedures knellen en niet meer aansluiten bij deze tijd. De conventie was niet geschreven voor de asielzoekers van het tijdperk van de mondialisering. 'Its values are timeless, but we should stand back and consider its application in today's world,' aldus de Britse premier.

Het Europese probleem met het Vluchtelingenverdrag zoals aange-stipt door Blair, heeft enerzijds te maken met de toegenomen mobiliteit in een mondialiserende wereld, maar met name met de richting

van die mobiliteit. Europa is de favoriete bestemming geworden van vluchtelingen uit de derde wereld. De Europese landen ervaren het Vluchtelingenverdrag en de verplichtingen die daarbij horen steeds meer als een last. Standaardpunten van kritiek luiden dat het verdrag niet meer van en voor deze tijd is, dat zich onder de stroom asielzoekers een grote groep economische vluchtelingen bevindt en dat het moeilijk is het kaf van het koren te scheiden, omdat het VN-verdrag een individuele beoordeling vereist. Ook de vraag of de definitie van vluchteling nog wel bij de typische vervolging van deze tijd past, wordt regelmatig gesteld. De lijst van problemen suggereert dat staten met handen en voeten gebonden zijn aan het rigide kader van een verdrag waar ze niet (meer) mee uit de voeten kunnen.

De conventie van Genève is zonder enige twijfel geschreven voor een andere tijd. Sterker nog, de conventie was indertijd bedoeld om Europa te helpen met het grote naoorlogse probleem van vluchtelingen en ontheemden. Het verdrag regelde in essentie de solidariteit van de rest van de wereld met Europa dat zijn massale vluchtelingenprobleem aan het einde van de jaren veertig nog verre van opgelost had. Inderdaad, een geheel andere wereld. Om tot een oplossing te komen werd in Genève van 2 tot 25 juli 1951 vergaderd over een verdrag dat het vluchtelingenprobleem beheersbaar moest maken.

Een van de centrale vragen op de conferentie was of het verdrag beperkt moest worden tot vluchtelingen uit Europa of dat ook de problemen van vluchtelingen buiten Europa, zoals de Palestijnse vluchtelingen en vluchtelingen uit Birma, India en Pakistan, onder het nieuwe verdrag zouden vallen.⁵ Frankrijk en Italië eisten dat het verdrag beperkt zou worden tot Europese vluchtelingen, uit angst dat Europa anders met vluchtelingen uit de derde wereld overstroomd zou worden. Toen waren de vrees en de argumentatie niet veel anders dan nu. Als compromis werd besloten een optionele clausule 1b in het Vluchtelingenverdrag op te nemen, die bepaalde dat landen die partij worden bij het verdrag de werking ervan kunnen beperken tot vluchtelingen uit Europa.⁶ Naast deze vrijwillige geografische beperking was er ook nog een beperking in de tijd; het verdrag was bedoeld voor mensen die vluchtelingen waren 'as a result of events occurring before 1 January 1951'.⁷ Terwijl landen als Frankrijk en Italië de werking van de conventie beperkten tot Europa, koos bijvoorbeeld Groot-Brittannië in een gebaar naar het liberalisme voor

de universele werking, zij het onder de stille verwachting dat vluchtelingen uit de derde wereld Europa toch niet zouden kunnen bereiken. Het vluchtelingenprobleem werd, zeker na de dekolonisatie in Afrika en Azië, echter steeds omvangrijker. In 1967 nam de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties het Protocol van New York aan, dat de geografische beperking en de limiet van 'gebeurtenissen voor 1951' van het oorspronkelijke verdrag introk. Hiermee aanvaardde Europa mede de verantwoordelijkheid voor vluchtelingen uit de derde wereld.⁸

De meeste vluchtelingen ten tijde van de onderhandelingen over het verdrag van Genève mochten dan het gevolg van de Tweede Wereldoorlog zijn, de definitie van vluchteling die resulteerde, werd in de geest van de nieuwe, Koude Oorlog opgesteld.⁹ De Oostbloklanden waren niet aanwezig bij het opstellen van het verdrag, dat ze beschouwden als een westerse truc om te verhinderen dat in het Westen achtergebleven communistische burgers en soldaten terug naar huis konden keren. Geen geheel onterecht verwijt. Niet voor niets is de beroemde definitie van de vluchteling¹⁰ zo sterk geënt op politieke vrijheid. Bescherming als vluchteling wordt in belangrijke mate toegekend aan mensen die worden vervolgd wegens het uitoefenen van burgerlijke en politieke rechten. Juist deze rechten werden in het Oostblok onderdrukt.

De definitie was ook veel meer op het individu gericht dan tot dan toe gebruikelijk was geweest. Vóór de conventie van Genève was het gebruik om voor elk omvangrijk vluchtelingenprobleem een specifieke oplossing te zoeken. Zo werd de Noor Fridtjof Nansen in 1921 aangesteld als Hoge Commissaris voor de Russische Vluchtelingen en werd in 1933 een Hoge Commissaris voor Vluchtelingen uit Duitsland ingesteld. Het verdrag van 1951 introduceerde met de individuele benadering van het vluchtelingconcept echter ook een heel debat over de vraag of de conventie alleen individuen beschermt of ook groepen. 'Het vluchtelingenrecht bevat een grote interne spanning: het concept van vluchteling, zoals gehanteerd door de opstellers van het verdrag en in de praktijk ook door de UNHCR, gaat uit van groepen. Maar de tekst heeft primair de individuele slachtoffers van stalinistische repressie op het netvlies.'¹¹ Sommigen, zoals de Franse onderzoeker Weil,¹² menen dat de definitie van de vluchteling is geïndividualiseerd. Anderen, zoals de Nederlandse onderzoeker

ker Spijkerboer,¹³ vinden dat de conventie niet zonder meer afstand neemt van groepsbescherming en dat de conventie bovendien prima kan dienen om groepen – ook tijdelijk – te beschermen. Toch is de interpretatie van de definitie van de vluchteling een belangrijke speelbal geworden in de verscherpingen van het asielbeleid van de Europese staten.

Hoewel het Vluchtelingenverdrag uiteraard bindend is voor de staten die het ondertekend hebben, geeft de conventie de vluchteling geen recht op asiel. Het is en blijft de staat die bepaalt of iemand een vluchteling is en derhalve bescherming geniet. In de bepaling van de status zit met andere woorden de nodige discretionaire ruimte voor nationale staten, die in de regel liever minder dan meer asielzoekers zien komen. Juist deze ruimte maakt de definitiekwestie zo belangrijk. Het hanteren van een strikte interpretatie geeft de mogelijkheid grote groepen asielzoekers niet als verdragsvluchteling te erkennen.

De conventie kent een vluchteling echter wel het recht van *non-refoulement* (artikel 33) toe. Dit bepaalt dat een vluchteling niet teruggestuurd mag worden naar de ‘grenzen van een land waar zijn leven of vrijheid bedreigd zou worden’. De definitie van het vluchtelingenschap mag dan door staten worden gebruikt om asielzoekers buiten de status van vluchteling te houden, maar om hen terug te sturen of uit te zetten, dient men er heel zeker van te zijn dat hun veiligheid gegarandeerd is. Juist dit laatste is vaak nog niet zo eenvoudig. Asielzoekers niet erkennen als bona fide, individueel vervolgd vluchtelingen is één ding; ze terugverwijzen naar een land als Irak is zowel praktisch als ethisch iets geheel anders. De publieke opinie keert zich weliswaar bijna permanent tegen ‘onechte vluchtelingen’, maar keert zich even makkelijk tegen de staat als blijkt dat vluchtelingen bij terugkeer vervolgd worden. De meeste landen hebben dan ook aanvullende maatregelen van bescherming getroffen voor mensen die niet terug kunnen vanwege de situatie in het land van herkomst.¹⁴

Naast het principe van *non-refoulement* speelt ook het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens¹⁵ (EVRM) een rol bij het niet wegsturen van asielzoekers die ‘te licht bevonden zijn’ voor de vluchtelingenstatus. Vaak wordt in combinatie met het *non-refoulement* beginsel naar artikel 3 van dit verdrag verwezen, dat stelt dat ‘niemand aan foltering of aan onmenselijke of vernederende behandelingen

of bestraffingen onderworpen mag worden'.¹⁶ Het EVRM wordt echter voornamelijk in verband gebracht met een andere groep immigranten die in Europa met argusogen bekeken wordt: gezinsherenigers en gezinsvormers. In Nederland ligt met name het over laten komen van huwelijkspartners door jonge Turken en Marokkanen van de tweede generatie, de zogenaamde 'importhuwelijken', politiek zeer gevoelig.¹⁷ Net als bij asielmigratie gaat het hier om migranten die niet door de staat zijn uitgenodigd (in tegenstelling tot arbeidsmigranten), maar een zeker 'recht' op toegang claimen. Bij deze gezinsvormers en gezinsherenigers ligt het iets ingewikkelder omdat minimaal één van de betrokken personen (al langere tijd) legaal in een land verblijft of daarvan zelfs de nationaliteit heeft. Het gaat met andere woorden ook om de wensen en rechten van een ingezetene. Het gemak waarmee door de politiek geschoven wordt met minimum- en maximumleeftijden voor gezinshereniging en gezinsvorming doet echter vermoeden dat ook dit recht ruimte voor interpretatie laat. Guiraudons analyse van de doorwerking van de normen in het EVRM in het nationale recht laat zien dat die invloed beperkt is.¹⁸

Het meest dynamisch zijn echter de ontwikkelingen rondom artikel 8 van het EVRM, waar het recht op gezinshereniging vaak van afgeleid wordt. Letterlijk wordt in artikel 8 slechts van een recht op 'respect voor familie- en gezinsleven' gesproken, hetgeen veel ruimte voor interpretatie laat. De interpretatie van dit artikel blijkt sterk af te hangen van de aanwezigheid van vergelijkbare nationale (constitutionele) normen en de mate waarin staten het EVRM in nationale wetgeving en jurisprudentie laten doorwerken. Gezien de open formulering van het recht op een gezinsleven zijn de meeste staten creatief aan het werk geslagen met additionele vereisten aan de in het eigen land verblijvende partner of gezinslid. Meestal gaat het dan om eisen ten aanzien van de hoogte van het inkomen en de omvang van de woonruimte, bewijs van de duur en 'echtheid' van de relatie, minimumleeftijden bij gezinsvorming en maximumleeftijden bij gezinshereniging en in sommige gevallen wachtperiodes. De mate waarin regeringen in staat zijn deze vorm van migratie met dit soort maatregelen aan banden te leggen, hangt vaker af van nationale constitutionele rechters en hoge colleges van staat, dan van de directe invloed van het EVRM of het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Zo floot het Duitse *Bundesverfassungsgericht* de deelstaten Beieren en Baden-

Württemberg in 1983 terug toen die een wachtperiode van drie jaar invoerden voor gezinsvorming voor tweedegeneratiemigranten.

De Franse *Conseil Constitutionnel* vernietigde in 1993 onderdelen van de wetten van Pasqua, waaronder de bepaling van een tweejarige wachttijd voor gezinshereniging.¹⁹ Een van de weinige directe veroordelingen van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens trof het Verenigd Koninkrijk. Hoewel de zaak gezinshereniging betrof, liep de veroordeling via artikel 14, het verbod op discriminatie. Het Verenigd Koninkrijk werd veroordeeld omdat het voor buitenlandse mannelijke echtgenoten veel moeilijker was zich bij hun in Engeland gevestigde partners te voegen dan voor buitenlandse vrouwen om hetzelfde te doen. De gewraakte 'primary purpose rule' waarbij een mannelijke huwelijkskandidaat moest bewijzen dat de primaire intentie van de relatie of de verloving het huwelijk zelf was, moest het voor buitenlandse mannen moeilijk maken om via het huwelijk de Britse arbeidsmarkt te betreden.²⁰ De veroordeling voor seksdiscriminatie had niet geheel het verwachte effect. In plaats van de regels voor mannen te versoepelen, volgde de Britse regering een logica van *equalizing down* en verklaarde de strenge regels ook van toepassing op vrouwen die met een Britse ingezetene wilden trouwen.²¹

Om immigratie te ontmoedigen hebben de Europese staten zich dus in juridische bochten gewrongen. Binnen de knellende kaders van het internationaal recht bleek telkens voldoende ruimte aanwezig om migranten te weren. Vaak waren de verscherpingen het gevolg van politieke onrust over immigratie in het electoraat, maar minstens even vaak werden wetten aangescherpt met een schuin oog naar het beleid van andere staten. Het beleid van omringende landen wordt vanwege het effect op de richting van migratiestromen door de meeste staten goed in de gaten gehouden en vaak gevolgd.

Aanscherping van asiel- en immigratiebeleid in Europa

In de eerste helft van 2002 is het in Europa weer raak. Overal in de Europese Unie gaat de vreemdelingenwetgeving in revisie en worden nieuwe en vooral meer restrictieve maatregelen getroffen om asielzoekers, illegale immigranten en gezinshereniging verder aan banden te leggen. Parallel hieraan, en soms vooraf, sneuvelen in vele Europese landen de sociaal-democratische regeringen die het gezicht van

Europa voor een belangrijk deel van de jaren negentig hebben bepaald. Een belangrijke verklaring voor de politieke aardverschuiving wordt gezocht in de onvrede over het immigratie- en asielbeleid dat in deze landen is gevoerd. Deze politieke omwentelingen zorgen ervoor dat het immigratiebeleid weer aangescherpt wordt en dat alle landen elkaar daarbij angstvallig in de gaten houden. Geen land wil het 'liberaalste' jongetje van de klas zijn als het gaat om het asielbeleid en dus buitelen de verschillende Europese lidstaten over elkaar heen met nieuwe wetgeving.

Zo voerde de Deense centrumrechtse minderheidsregering van Fogh Rasmussen een nieuwe vreemdelingenwet in die onder meer bepaalt dat vreemdelingen pas na zeven jaar volledig toegang krijgen tot de sociale voorzieningen en een eventuele permanente verblijfsvergunning. Bovendien is de leeftijd voor gezinsvorming opgetrokken van 18 naar 24 jaar en moet een borg van ongeveer €6000 overlegd worden voor de repatriëring van de huwelijkspartner in geval van scheiding.²²

In Duitsland leek de roodgroene coalitie van socialist Schröder zijn nieuwe immigratiewet met het nodige constitutionele kunst- en vliegwerk over de streep getrokken te hebben. De omstreden en doorslaggevende stem in de *Bundesrat* (de Duitse senaat waarin de deelstaten zitting hebben) van de deelstaat Brandenburg (gedomineerd door de SPD) en het besluit van Bondspresident Johannes Rau (ook SPD) de omstreden wet op 20 juni te tekenen, hebben de wet er voorlopig door gehaald. Daarmee bleef het thema immigratie echter niet buiten de verkiezingen, zoals de coalitie had gehoopt. Vijf deelstaten waar de CDU/CSU de scepter zwaait, maakten de zaak bij het constitutioneel hof aanhangig. Daardoor speelde het thema immigratie en asiel ook in de Duitse verkiezingsstrijd tussen Schröder en Stoiber een belangrijke rol.²³

In Italië, waar de strijd tussen links en rechts vorig jaar al in het voordeel van rechts uitviel, werd begin juni 2002 een nieuwe strengere immigratiewet aangenomen, die zich met name tegen illegale immigranten keert. Deze nieuwe wet, van de hand van Berlusconi's (extreem-)rechtse vicepremiers Bossi van de Lega Nord en Fini van de postfascistische Alleanza Nazionale, maakt illegaliteit een strafbaar feit. De wet eist dat vreemdelingen van buiten de EU hun vingerafdruk laten registreren. Deze wet is onder de linkse oppositie zeer om-

streden—de communiste Graziella Mascia claimde dat er onvoldoende bijvoeglijk naamwoorden waren om de wet te omschrijven, maar kwam toch nog tot de indrukwekkende opsomming ‘oneerlijk, fascistisch, walgelijk, tot slaaf makend en racistisch’—maar speelt in op een wijdverbreid Italiaans gevoel dat illegale immigratie en criminaliteit hand in hand gaan.²⁴

Terwijl de Duitse socialisten door middel van de immigratiewet nog een poging ondernamen om het onderwerp immigratie buiten de verkiezingsstrijd te houden, houdt de Engelse Labour-premier Blair zich allang aan de Britse wijsheid dat ‘no government can afford to be seen as soft on immigration’.²⁵ Tegen de verwachtingen in trok de Labourregering, die in 1997 aantrad, de strenge lijn in het immigratie- en asielbeleid door in plaats van een liberaler beleid te voeren. Sinds de recente verharding van het Europese klimaat rondom asiel en immigratie, komen Tony Blair en zijn vertegenwoordigers van Cool Britannia met het ene na het andere voorstel voor restrictieve immigratiemaatregelen, zowel nationaal als Europees. In de aanloop naar de Europese top van Sevilla (20 juni 2002) was het de regering-Blair die samen met het Spaanse voorzitterschap van premier Aznar de aftrap gaf voor een Europese verscherping van het beleid tegen illegale immigratie.²⁶ Hiermee is het rijtje van Europese wijzigingen van het afgelopen jaar geenszins afgerond, want ook in Spanje, Portugal en Oostenrijk zijn wijzigingen in de immigratie- en asielwetgeving op komst of al doorgevoerd.²⁷

De wetgeving van de betrokken landen verandert dus voortdurend. Vanwege alle wijzigingen bewegen immigranten zich van land naar land op zoek naar de beste kansen. En dat is ook precies de bedoeling. Elk land hoopt dat de verscherping van het beleid tot gevolg heeft dat asielzoekers en illegale immigranten het bij een buurland zullen proberen. Eén van de redenen dat dit daadwerkelijk gebeurt, is overigens dat veel migranten afhankelijk zijn van mensensmokkelaars die de wetgeving van nationale staten goed in de gaten houden.²⁸ Het principe van lastenverschuiving komt tot stand door de unilaterale verscherpingen van het beleid. Zo kreeg Nederland in 1994 het recordaantal van 52.576 asielaanvragen te verwerken, een enorme stijging die in de regel verklaard wordt vanuit de Duitse aanscherping van de asielwet van 1993.²⁹ Duitsland, dat in 1992 bijna 80 procent van alle asielaanvragen in Europa kreeg te verwerken,³⁰ veranderde na zeer heftige

debatten binnen en buiten het parlement, de asielparagraaf in de grondwet om de asielstroom in te dammen.³¹ Nederland verscherpte op zijn beurt het asielbeleid in 1994 om de stijgingen tegen te gaan.

Het doorschuiven van asielzoekers en illegale immigranten gaat soms ook iets minder subtiel. Het is een publiek geheim dat het Franse kamp van het Rode Kruis in Sangatte (net buiten Calais) als uitvalsbasis dient voor asielzoekers en immigranten die via de Eurotunnel illegaal naar het Verenigd Koninkrijk willen. Ondanks herhaalde verzoeken van de Britse autoriteiten het kamp te sluiten of in ieder geval beter te bewaken, gaf de Franse regering, tot de recente overeenkomst het kamp in april 2003 te sluiten, jarenlang nul op het rekest. Er wordt geschat dat sinds 1998 ongeveer 45.000 asielzoekers vanuit Sangatte de overtocht naar het Verenigd Koninkrijk hebben gemaakt.³² Ook het feit dat de interne grenzen van de EU wegvallen tussen de Schengenlanden, genereert mogelijkheden voor het doorschuiven van de last van asielzoekers. Zo ontstond er een rel rondom enkele boten vol Koerden die door smokkelaars op de Zuid-Italiaanse kust waren afgezet en die door de Italiaanse autoriteiten niet werden teruggestuurd. De Italianen gingen ervan uit dat deze asielzoekers door zouden trekken naar de noordelijke landen en lieten ze ongemoeid. Oostenrijk reageerde met een herinstructie van de grenscontrole en in Duitsland spraken de media schande van het Italiaanse gedrag, maar het incident maakte pijnlijk duidelijk dat beide landen afhankelijk zijn van de grenscontrole van andere Schengenlanden.³³

Zo ontstaat tussen de landen van de EU een systeem waarbij men elkaar, meer en minder subtiel, de lasten van de grote aantallen asielzoekers probeert toe te schuiven. Op EU-niveau zoekt men formeel naar een oplossing in de vorm van een gezamenlijk asielbeleid op basis van het principe van *burden-sharing*, op nationaal niveau volgt men echter een logica van *burden-shifting*. Boswell³⁴ vat de kern van het probleem in twee punten samen: '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.'

De Europese politici verwijten asielzoekers, immigranten en mensensmokkelaars calculerend gedrag dat zich uit in *asylum-shopping* tussen de lidstaten, maar houden dit systeem zelf willens en wetens in

stand door voortdurend unilateraal de asielwetgeving aan te passen in een systeem van *burden-shifting*. En dus gaat ook in Nederland, onder druk van het electoraat dat verandering wil en van de stormachtige omgeving van Europese aanpassingen van het asielbeleid, de paarse vreemdelingenwet 2000 hoogstwaarschijnlijk onder het mes van het nieuwe kabinet-Balkenende. De integratie- en migratieparagraaf van het regeerakkoord tussen CDA, LPF en VVD ziet eruit als een bloemlezing van meer en minder recente aanpassingen in andere Europese landen. Illegaal verblijf moet strafbaar worden gesteld, de leeftijd voor gezinsvorming moet omhoog (van 18 naar 21 jaar), de leeftijd waarop een kind over kan komen in het kader van gezinshereniging moet omlaag, het uitzettingsbeleid moet worden verscherpt en het mobiel toezicht op de grenzen moet worden uitgebreid en geïntensiveerd.³⁵ Daarmee wordt de kern van het systeem blootgelegd. Nederland verandert zijn wetgeving omdat het wordt opgejaagd door de onvrede van het electoraat en door wat andere landen doen. Tegelijkertijd zoekt het naar inspiratie en voorbeelden van verscherping in andere landen. Dit principe kan zich tot in de eeuwigheid herhalen, maar vormt een zeer grote belemmering voor een gezamenlijke Europese aanpak en holt de rechtsbescherming van asielzoekers uit.

Krijgt Fort Europa een veilige binnenplaats?

Een goede plek om Fort Europa in volle glorie te bekijken, is de kust van Noord-Afrika. De Spaanse enclaves Ceuta en Melilla op de kust van Marokko waren een bekende 'sluiproute' om toegang tot Europa te krijgen, totdat de autoriteiten deze met steun van de EU letterlijk in forten veranderden. De hekken en wachttorens die er nu staan doen nauwelijks onder voor de indrukwekkende afscheiding die de Verenigde Staten van Mexico moet scheiden. De Straat van Gibraltar wordt dan ook steeds vaker vergeleken met de Amerikaanse Rio Grande en de vergelijking houdt niet op bij de hekken. Beide grenzen zijn nauwelijks in staat illegale immigranten buiten de deur te houden. Na de afsluiting van de enclaves ontstond vrijwel meteen een nieuwe sluiproute tussen de Westelijke Sahara en de Spaanse Canarische Eilanden.³⁶ De daadkracht van de EU om haar grenzen te sluiten, stuit onherroepelijk op de wilskracht van immigranten om het Fort Europa te bereiken.

Het rudimentaire bouwwerk van een Europees asiel- en immigratieregime dat sinds het midden van de jaren tachtig tot stand is gekomen, is in hoge mate onvoltooid en onevenwichtig samengesteld. Het feit dat het bouwwerk onvoltooid is, ondanks een gedeeld besef van wat er moet gebeuren, heeft te maken met de gevoelige plek van de soevereiniteit en met de verleiding van nationale oplossingen op de korte termijn. De onevenwichtigheid van het immigratie- en asielregime schuilt in het feit dat het Europese beleid voor 'hekken, grenscontroles, visa en de strijd tegen illegale immigratie' aardig van de grond komt, terwijl een gezamenlijk asielbeleid dat minimumnormen voor de opvang en asielprocedures vastlegt en de verantwoordelijkheid voor asielzoekers tussen de lidstaten verdeelt, op zijn best aan het begin staat. De naderende uitbreiding van de EU in oostelijke richting zal het bovendien niet eenvoudiger maken om verdere overeenstemming te bereiken op het gebied van immigratie en asiel.

Het is niet zo dat er in immigratie- en asielzaken in het geheel geen gezamenlijk beleid tot stand is gekomen. Het beleid dat er is, richt zich echter eenzijdig op het beperken van de toestroom van asielzoekers en (illegale) immigranten. Doomernik c.s.³⁷ spreken voor de Nederlandse situatie wel van de ontwikkeling van een 'weringsbeleid'. Hieronder verstaan zij die maatregelen die erop gericht zijn te voorkomen dat potentiële asielzoekers het Nederlandse grondgebied kunnen bereiken om vervolgens een asielverzoek in te dienen, dan wel maatregelen die beogen hen niet toe te laten tot de procedure van asielbeoordeling.

Deze preoccupatie met restrictie en grenzen is voor een deel te verklaren vanuit de ontstaansgeschiedenis van het immigratie- en asielbeleid in de Europese context. Immigratie en asiel maken deel uit van het grotere Europese beleidsterrein van Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ) dat de laatste jaren steeds prominenter op de Europese agenda figureert. Het terrein van JBZ beslaat behalve immigratie en asiel een waaier aan onderscheiden maar samenhangende terreinen als samenwerking in politie- en justitiezaken, het beheer van de externe grenzen (Schengen) en de bestrijding van terrorisme. De meeste van deze subbeleidsterreinen zijn oorspronkelijk buiten de EU van de grond gekomen in intergouvernementele samenwerkingsverbanden als de Trevi-groep (bestrijding van terrorisme en internationale misdaad) en de Schengen-groep voor gezamenlijke grenzen, visa en de

strijd tegen illegale immigratie.³⁸ In deze samenwerkingsverbanden was de invloed van op veiligheid georiënteerde organisaties als douane, politie, inlichtingen- en veiligheidsdiensten en grensbewaking groot. Veiligheid en geheimhouding bepaalden het gezicht van de JBZ-samenwerking. Wanneer er over immigratie en asiel gesproken werd, ging dat voornamelijk in termen van illegale immigratie, economische vluchtelingen en *asylum-shopping*.³⁹ Met de opname van de vele intergouvernementele netwerken op dit terrein in het Verdrag van de Europese Unie in 1992 en de opname van 'Schengen' in het Verdrag van Amsterdam in 1998 werd het beeld van een Fort Europa in veler ogen steeds prominenter. Alle 'negatieve' maatregelen en de geheimzinnigheid rondom de besluitvorming gaven de JBZ-samenwerking een schimmig karakter.

Het Verdrag van Amsterdam trachtte dit beeld en de vele kritiek te weerspreken en bracht de JBZ-samenwerking onder de (meer positieve) noemer van de handhaving en de ontwikkeling van een 'ruimte voor vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid'. Ook op de speciale top in Tampere (1999) werd gezocht naar een balans tussen restrictief beleid en een beleid dat zich meer op de rechten van immigranten en vluchtelingen richt. In Tampere bleek (wederom) dat het probleem van een gezamenlijk asielbeleid niet zozeer zit in het bedenken van wat daarvoor nodig is, maar in het overwinnen van nationale tegenstellingen en het politieke egoïsme van de lidstaten. Wat nodig is, werd naar redelijk algemene tevredenheid vastgelegd in de conclusies van het voorzitterschap. De regeringsleiders legden een ambitieus en omvattend programma voor de ontwikkeling van een gemeenschappelijk asiel- en immigratiebeleid vast, dat elementen van preventie en restrictie in balans bracht met de ontwikkeling van gemeenschappelijke standaarden en minimumrechten voor asielzoekers en immigranten.⁴⁰

Een aantal jaren na deze bijeenkomst is echter nog maar weinig bereikt. Het Belgische voorzitterschap van de EU waaraan onlangs de eerste evaluatie van het Tampere-programma toeviel, maakte er weinig diplomatieke woorden aan vuil. De vooruitgang was ver beneden hoop en verwachting gebleven. De grootste boosdoener was het stemmen bij eenparigheid: '[...] maintaining the unanimity rule is clearly a serious hindrance to progress.'⁴¹ Beslist geen standaardtaalgebruik in de stukken van de Europese Raad. Het verwijt van het Bel-

gische voorzitterschap betreft met name de lidstaten die het onderling maar niet eens kunnen worden over de substantiëlere vragen van een gezamenlijk asiel- en immigratiebeleid. *Burden-sharing*, het vaststellen van minimumnormen en garanties voor de opvang, procedures en de rechten verbonden aan statusverlening, blijken allemaal zeer hoge horden.

Hoewel de geest van Tampere als positief is gepresenteerd en ervaren, bleek het politieke handwerk van de lidstaten in de Europese Raad onevenwichtig uit te pakken. Ook sinds de top in Finland is het voor de lidstaten eenvoudiger om overeenstemming te bereiken over de noodzaak van een gezamenlijke aanpak van illegale immigratie dan om het asielbeleid daadwerkelijk een gezamenlijke verantwoordelijkheid te maken. Een recent document van de Europese Commissie over de vooruitgang in het asielbeleid spreekt wat dat betreft boekdelen.⁴² Bijna alle maatregelen die volgens het document in werking (of zelfs aan revisie toe) zijn, hebben te maken met de beperking van de immigratiestroom, het weren van migranten aan de grenzen en het tegengaan van *asylum-shopping* binnen de EU. Nagenoeg alle maatregelen die de opmaat moeten vormen tot een gezamenlijk asielbeleid gebaseerd op *burden-sharing* zijn nog in het stadium van voorstellen van de Commissie die de Europese Raad 'under consideration' heeft.

Bij een aantal van deze voorstellen kan men zich zelfs afvragen of de *window of opportunity* zich niet al aan het sluiten is. Zo publiceerde de Commissie in 2000 een voorstel dat een gezamenlijk immigratiebeleid los wilde weken van de 'nul-immigratie'-gedachte die in Europa sinds het einde van de werving van gastarbeiders in de jaren zeventig dominant is.⁴³ Het voorstel werd toen positief ontvangen, in een economische hoogconjunctuur met vergrijzing en tekorten op de arbeidsmarkt als het gesprek van de dag. Ook op dit punt werd door de lidstaten echter geen vooruitgang geboekt. In het huidige politieke klimaat—waarin laagconjunctuur, terrorisme en illegale immigratie de voorpagina's vullen—lijkt het nog minder eenvoudig om op dit punt tot vooruitgang te komen. Zo schommelen de lidstaten dus heen en weer tussen enerzijds de ambitie om vooruit te komen in de vorm van een gezamenlijk asiel- en immigratiebeleid en anderzijds het probleem van de nationale reflexen van unilaterale verscherping van het eigen asielbeleid en het onvermogen tot onderlinge afspraken over minimumnormen te komen. Wat overblijft, is het gestaag groeiende

Fort Europa, waar de lidstaten vaak wel overeenstemming over kunnen bereiken.

De opdracht om een veilige binnenplaats in het Fort Europa te creëren, is dus een nog onvervulde belofte. De mogelijkheden om daartoe te komen, worden er met de komende uitbreiding(en) van de EU met Midden- en Oost-Europese landen niet eenvoudiger op. De uitbreiding naar wat uiteindelijk een Europabrede Unie van meer dan 25 lidstaten zal worden, is hoe dan ook een opgave van formaat, maar zal zeker ook druk leggen op de Europese samenwerking in zaken van immigratie en asiel.⁴⁴

In de aanloop naar de uitbreiding van de Unie hebben de huidige lidstaten er met name op gehamerd dat de kandidaat-lidstaten investeren in grensbewaking en de strijd tegen illegale immigratie. Hoewel dit voor de huidige EU uiteraard van belang is, heeft dit het meer substantieel beleid inzake asiel ook in het kader van de uitbreiding op de achtergrond geplaatst. In de kandidaat-lidstaten zelf is de situatie eveneens al snel aan het veranderen. Een aantal van deze landen ziet zijn 'status' als land van herkomst of 'doorvoer' van asielzoekers en illegale immigranten in hoog tempo veranderen in de status van land van bestemming.⁴⁵ De verschillen en nationale gevoeligheden zijn echter groot. Men kan verwachten dat de nieuwe lidstaten na toetreding tot de Europese Unie ook deel zullen gaan nemen aan de Europese *race to the bottom* in het nationale asielbeleid. Ook voor deze, recentelijk 'wedergeboren' natiestaten kan de unilaterale optie van de verscherping van het asielbeleid politiek aantrekkelijk zijn, aangezien de aantallen asielzoekers na een wijziging vaak dalen. Maar zo'n effect is meestal van korte duur. De ervaring leert dat asielzoekers dan uitwijken naar omliggende (EU-)landen, die op hun beurt overgaan tot een verscherping van de asielwet. Na verloop van tijd stijgen de aantallen asielverzoeken in de regel weer.

De komende uitbreiding zal de verschillen van inzicht over een gezamenlijk asielbeleid doen toenemen, hetgeen betekent dat de mogelijkheden om daadwerkelijk vooruit te komen vóór de uitbreiding benut moeten worden. De schaduw van de toekomst kan wellicht als motor fungeren om het programma van Tampere te versnellen. Twee onderdelen zijn daarbij van groot belang. In de eerste plaats het bespreken en aannemen van de voorstellen van de Commissie die reeds langere tijd op het bord van de Europese Raad liggen. Ook in de

conclusies van de Europese top van Sevilla wordt opgeroepen een aantal van deze voorstellen in 2003 aan te nemen. Hoewel dit niet de eerste keer is dat de Europese Raad dergelijke deadlines vastlegt, kan het perspectief van de uitbreiding de druk wellicht verhogen. In de tweede plaats doet zich in 2004 een mogelijkheid voor om de onderwerpen immigratie en asiel volledig onder de zogenaamde gemeenschapsmethode te laten vallen. Dit zou onder meer betekenen dat beslissingen niet langer meer unaniem worden genomen, maar bij gekwalificeerde meerderheid. Deze beslissing moet echter unaniem worden genomen. De beslissing om het beleid volledig onder de gemeenschapsmethode te laten vallen, zou het einde van nationale veto's van de lidstaten in de Raad betekenen, en de besluitvorming dynamischer en vooral sneller kunnen maken.

Zeker is in ieder geval dat er weinig vooruitgang valt te verwachten in een uitgebreide Unie waarin alle lidstaten over een veto beschikken. Juist het besef dat de besluitvorming na de uitbreiding nog veel moeilijker zal worden, zet de kans om voor die tijd vooruitgang te boeken voor de huidige lidstaten op scherp. Tussen nu en 2004 liggen er dus kansen om een aantal duidelijke keuzes te maken. Deze keuzes kunnen ertoe bijdragen dat de EU daadwerkelijk een 'ruimte voor vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid' wordt voor zowel de Europese burgers als voor hen die, vaak noodgedwongen, de beschutting van het Fort Europa zoeken.

Noten

1. Ik dank Pauline Meurs, Eef Lanoye en de redactie van het jaarboek voor hun commentaar en suggesties.

2. 'Het Deense model', in: *Trouw*, 25 juni 2002; 'Denemarken harde gids buitenlanders', in: *Het Parool*, 8 juni 2002.

3. D. Broeders, *Immigratie- en integratieregimes in vier Europese landen*. WRR werkdocumenten 125, Den Haag, 2001.

4. T. Blair, 'Immigrants are seeking asylum in outdated law. The UN convention governing the treatment of refugees must be reformed.', in: *The Times*, 4 mei 2001.

5. Zie: T. Spijkerboer en B. Vermeulen, *Vluchtelingenrecht*. Serie migratierecht III, Utrecht, 1998 en eveneens P. Weil, *The transformation of immigration policies. Immigration control and nationality laws in Eu-*

rope: a comparative approach. EUI working papers nr. 98/5, Florence, 1998.

6. T. Spijkerboer, *50 jaar vluchtelingenverdrag: aanleiding voor een feestje?* Toespraak Beurs van Berlage, 15 mei 2001.

7. P. Weil, *The transformation of immigration policies*, p. 15.

8. M. Achiron, 'A "timeless" treaty under attack', in: *Refugees* 2 (2001), nr. 123.

9. Zie C. Boswell, 'European values and the asylum crisis', in: *International Affairs*. 76 (2000) nr. 3, p. 537-557 en eveneens T. Spijkerboer en B. Vermeulen, *Vluchtelingenrecht*.

10. Artikel 1a(2): 'A refugee is a person with a well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion [...].'

11. T. Spijkerboer en B. Vermeulen, *Vluchtelingenrecht*, p. 29.

12. P. Weil, *The transformation of immigration policies*, p. 15.

13. T. Spijkerboer, *50 jaar vluchtelingenverdrag* en T. Spijkerboer, 'Prima facie vluchtelingschap en het Nederlandse vvtv-beleid', in: *Rechtshulp* (2000) nr. 8/9, p. 2-21.

14. Zie D. Broeders, *Immigratie- en integratieregimes in vier Europese landen* en C. Boswell, 'European values and the asylum crisis'.

15. Het verdrag heet voluit: Het verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden.

16. M. Gibney, *The state of asylum: Democratization, judicialization and evolution of refugee policy in Europe*, New Issues in Refugee research, working paper 50, oktober 2001.

17. Zie voor een bespreking van deze problematiek bijvoorbeeld het debat tussen Broeders en Meurs versus Van der Zwan in de discussierubriek van *Beleid en Maatschappij* (2002) nr. 2.

18. V. Guiraudon, *International human rights norms and their incorporation: the protection of aliens in Europe*. EUI working papers nr. 98/4, Florence, p. 11-25.

19. J. Hollifield, 'Ideas, institutions and civil society: on the limitations on immigration control in France', in: G. Brochmann en T. Hammar (eds.), *Mechanisms of immigration control. A comparative analysis of European regulation policies*, Oxford, 1999.

20. Zie V. Guiraudon, *International human rights norms and their incorporation* alsmede D. Broeders, *Immigratie- en integratieregimes in vier Europese landen*.

21. R. Hansen, 'From subjects to citizens: immigration and nationality law in the United Kingdom', in R. Hansen en P. Weil (eds.), *Towards a European nationality: citizenship, immigration and nationality law in the EU*, Londen, 2001, p. 69-94, met name p. 87.
22. Zie 'Denmark, Netherlands', in: *Migration News*, vol. 9., nr. 4, p. 5 en 'Tussen strijd tegen illegaliteit en onvervulbare vacatures', in: *NRC Handelsblad*, 14 juni 2002.
23. Zie 'Germany: new immigration law' in *Migration News*, vol. 9, nr. 4, p. 1-3; 'Niet het land maar de maat is vol', in: *NRC Handelsblad*, 8 juni 2002; 'Rau ondertekent nieuwe Duitse immigratiewet', in: *de Volkskrant*, 21 juni 2002.
24. Zie onder meer 'Southern Europe', in: *Migration News*, vol. 9, nr. 3, p. 10-11; 'Kamer Italië voor wet tegen immigratie', in: *de Volkskrant*, 5 juni 2002; 'Italië was te lief voor immigrant', in: *NRC Handelsblad*, 5 juni 2002.
25. A. Bloch, 'A new era or more of the same? Asylum policy in the UK', in: *Journal of Refugee Studies* 13 (2000) nr. 1, p. 29-42.
26. Zie onder meer D. Broeders, *Immigratie- en integratieregimes in vier Europese landen*; M. Gibney, *The state of asylum*, 2001; 'UK plan for asylum crackdown', in: *The Guardian*, 13 juni 2002; 'UK: immigration, sanctions', in: *Migration News*, vol. 9, nr. 3, pp. 5-7; 'Sevilla belooft doorbraak voor immigratie- en asielbeleid', in: *Het Financieele Dagblad*, 14 juni 2002.
27. 'Tussen strijd tegen illegaliteit en onvervulbare vacatures', in: *NRC Handelsblad*, 14 juni 2002.
28. J. Morrinson, *The trafficking and smuggling of refugees. The end game in European asylum policy?*, Genève, 2000.
29. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Nederland als immigratiesamenleving*. Rapporten aan de regering nr. 60, Den Haag, 2001.
30. Duitsland kreeg in 1992 ruim 438.000 asiolverzoeken.
31. D. Broeders, *Immigratie- en integratieregimes in vier Europese landen*.
32. 'France: Sangatte, Le Pen', in: *Migration News*, vol. 9, nr. 4, p. 4-5.
33. C. Joppke, *Immigration and the nation-state. The United States, Germany and Great Britain*, Oxford, 1999, p. 276-277.
34. C. Boswell, 'European values and the asylum crisis', p. 555.

35. Zie Regeerakkoord 2002, *Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken*. Strategisch akkoord, 3 juli 2002, p. 13-15.
36. D. Broeders, *Immigratie- en integratieregimes in vier Europese landen*.
37. J. Doomernik, R. Penninx en H. van Amersfoort, *Migratiebeleid voor de toekomst. Mogelijkheden en beperkingen*. Tijdelijke Wetenschappelijke Commissie Minderhedenbeleid. Voorstudie 8, Amsterdam, 1996, p. 27.
38. Zie: J. Monar, 'Dynamics of Justice and Home Affairs: laboratories, driving factors and costs', in: *Journal of Common Market Studies* 39 (2001) nr. 4, pp. 747-764. Zie tevens: M. den Boer en W. Wallace, 'Justice and Home Affairs. Integration through incrementalism?', in: H. Wallace en W. Wallace (eds.), *Policy-making in the European Union*, 4th edition, Oxford, 2000.
39. S. Peers, *EU Justice and Home Affairs law*, Harlow, 2000.
40. J. Monar, *Enlargement related diversity in EU Justice and Home Affairs: challenges, dimensions and management instruments*. WRR Werkdocumenten 112, Den Haag, 2000.
41. Council of the European Union, *Note on the evaluation of the conclusions of the Tampere European Council*, 14926/01, Brussel, 6 december 2001.
42. European Commission, *On the common asylum policy, introducing an open coordination method*. COM (2001) 710 final, Brussels, 28 november 2001, p. 4-7.
43. Europese Commissie, *Over een communautair immigratiebeleid*. COM (2000) 757 definitief, Brussel, 22 november 2000.
44. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Naar een Europabrede Unie*. Rapporten aan de regering nr. 59, Den Haag, 2001.
45. M. den Boer, *Mirror, mirror on the wall... who's the fairest of them all? The double logic of the imposition of JHA instruments of control on candidate countries*. Robert Schuman Centre of Advanced Studies, RSC 2001/44. Florence, 2001.

Arbeidsmigratie in de eenentwintigste eeuw: noodzaak of last?

Inleiding

Het lijkt inmiddels alweer eeuwen geleden, en toch gebeurde het in deze, de eenentwintigste eeuw. Begin juli 2001 verscheen in Duitsland het rapport *Zuwanderung gestalten, Integration fördern*, opgesteld door een onafhankelijke commissie onder voorzitterschap van de CDU-politica en oud-Bondsdagvoorzitter Rita Süßmuth.¹ Hoofdboodschap van dit rapport was een pleidooi voor een soepeler immigratiebeleid. Hoofdargument: de Duitse arbeidsmarkt zou anders weldra niet meer in haar eigen behoeften kunnen voorzien. De voortgaande economische groei en de aanstaande vergrijzing van de (beroeps)bevolking vroegen volgens de commissie om een fundamentele herziening van het tot dan toe nogal rigide immigratiewerend beleid, bekend onder de slogan 'Deutschland kein Einwanderungsland'. Toelating van meer –vooral hoger geschoolde– migranten zou volgens de commissie wel hand in hand moeten gaan met een snellere afhandeling van asielaanvragen en een doeltreffender integratiebeleid. Het Nederlandse inburgeringsmodel, lange tijd troetelkind van 'paars', werd met het oog hierop bijna tot vervelens toe als voorbeeld gepresenteerd.

De commissie-Süßmuth was ingesteld door de Bondsregering en kende een zeer brede samenstelling. Alle politieke stromingen, de meest relevante maatschappelijke belangengroeperingen, alsmede de wetenschap waren erin vertegenwoordigd. Het rapport werd met een opmerkelijk brede instemming ontvangen. Alleen op de uiterste rechtervleugel klonk enig gesputter. SPD-minister Schilly kwam binnen enkele weken met een voorstel voor een nieuwe Immigratiewet, min of meer conform de denkbeelden van de commissie. Alles leek erop te wijzen dat de Bondsrepubliek, sinds decennia verguisd omwille van haar enigszins xenofobe denkbeelden over immigratie, zichzelf in één klap in de voorste linies van het Europese denken over migratie had geplaatst.

Toen werd het 11 september. Onmiskenbaar hebben de gebeurtenissen van die dag geleid tot een verharding van de verhoudingen tussen autochtonen en migranten in de hele westerse wereld en daarmee tot een grotere angst voor nieuwe immigratie. Voor Duitsland luiden de aanslagen in New York en Washington een ijlings terugkeren in naar de vertrouwde, gebaande paden. De CDU en vooral de CSU distantiëerden zich snel en volledig van Schilly's wetsvoorstel. Weliswaar werd dit voorstel in de Bondsdag aangenomen, maar in de Bondsraad staakten de stemmen en kon het alleen worden doorgedrukt dankzij een 'truc', waarvan velen nog altijd betwijfelen of die constitutioneel wel geheel verantwoord was. Inmiddels heeft de Bondspresident de Immigratiewet na enige aarzeling getekend. Zij is dus van kracht geworden, maar de vraag is of zij met zo'n voorgeschiedenis wel effectief zal blijken en zo ja, voor hoe lang.

Duitsland biedt misschien het duidelijkste voorbeeld van de heftige slingerbewegingen die zich in het afgelopen jaar hebben voltrokken rond het denken over immigratie in Europa, maar het is bepaald niet het enige. Op Europees niveau was het rapport-Süssmuth in november 2000 al voorafgegaan door een 'Mededeling' van de Europese Commissie, getiteld *Over een communautair immigratiebeleid*.² De argumentatie van de Commissie vertoont een vrij sterke overeenkomst met die van het rapport-Süssmuth: Europa vergrijsst, en heeft bij voortgaande economische groei behoefte aan meer arbeidskrachten van elders. Weliswaar ontvangt Europa ook nu al aanzienlijke aantallen migranten, maar de bestaande immigratie is primair aanbodgestuurd, en houdt te weinig rekening met de aard van de vraag naar arbeid. Europa zou om die reden zijn toelatingsbeleid voor migranten opnieuw moeten doordenken. Nog los van de precieze doelstellingen van dit beleid, zo stelde de Commissie, zou de EU sowieso een gemeenschappelijk migratiebeleid moeten voeren. Weliswaar is het voornemen daartoe al in 1997 vastgelegd in het Verdrag van Amsterdam, maar de verwezenlijking ervan laat veel langer op zich wachten dan destijds was voorzien. Kennelijk houden de lidstaten op dit punt hardnekkiger vast aan hun soevereiniteit dan de Commissie voor wenselijk houdt.

Ongetwijfeld speelt hierbij ook een rol dat de lidstaten onderling niet onaanzienlijk van mening verschillen over de aard van het gemeenschappelijke migratiebeleid. Behalve Duitsland leken met name

ook Italië en Spanje zich bewust van de noodzaak van meer arbeidsmigratie. Ook in deze beide landen was langzaam een publieke en politieke discussie op gang gekomen over de vraag hoe te voorzien in dreigende tekorten op de arbeidsmarkt. Deze beide landen hebben, net als Griekenland, een zekere reputatie verworven door op tamelijk pragmatische wijze hun tekorten op te vullen. Oogluikend staan zij op vrij grote schaal de tewerkstelling van illegale immigranten toe. Voor laaggeschoolde arbeid gaat dit echter aanmerkelijk eenvoudiger dan voor hooggeschoolde, terwijl zich ook in de hogere regionen van de arbeidsmarkt steeds meer tekorten manifesteren.

Vragen en dilemma's

Het zal duidelijk zijn dat de voorzichtige kentering in het denken over migratie in Europa vooralsnog van korte duur is gebleken. De electorale beweging in Europa laat, op enkele uitzonderingen na, een ruk naar rechts zien. De gebeurtenissen van 11 september 2001, de stagnerende economische groei van de laatste tijd, de kelderende beurskoersen, de groeiende kritiek op de mondialisering, maar ook de maatschappelijke spanningen die voortvloeien uit eerdere immigratie hebben alle geleid tot een klimaat waarin nationalisme gedijt en immigranten snel als zondebok worden aangemerkt. Markten mogen dan misschien migranten nodig hebben, samenlevingen willen er voorlopig niet veel van weten. Hoe zal de spanning tussen deze twee trends zich verder ontwikkelen, en wat kunnen de gevolgen zijn?

In het Europees koor over toekomstige migratie heeft Nederland tot nu toe een uiterst bescheiden stem vertolkt. Vrijwel meteen na het verschijnen van het Süßmuth-rapport verklaarde premier Kok dat ook Nederland behoefte had aan een discussie over toekomstige migratie. Het was de laatste week voor het zomerreces van 2001. Eind augustus, toen iedereen net weer was teruggekeerd, verklaarde dezelfde Kok dat Nederland, anders dan misschien voor Duitsland gold, geen behoefte had aan arbeidsmigranten en dat voorlopig ook niet zou krijgen. De discussie was kennelijk alweer voorbij. Of vond men haar bij nader inzien politiek te riskant? Ook in Nederland kwam toen 11 september, al spoedig gevolgd door een economische dip, het fenomeen-Fortuyn en de ruk naar rechts zonder precedent bij de Tweede-Kamerverkiezingen van mei 2002. De partijprogramma's

voor die verkiezingen waren vaag en tweeslachtig over de noodzaak van toekomstige arbeidsmigratie, of zij meldden er maar in het geheel niets over. Weliswaar deed de werkgeversorganisatie VNO-NCW nog een poging de thematiek ook in Nederland weer op de agenda te krijgen, maar die heeft alleen geleid tot een lichte versoepeling van de aanvraagprocedures van verblijfsvergunningen voor hooggeschoolde *expatriates*.³ Het strategisch akkoord van het kabinet-Balkenende wijdt vele bladzijden aan de noodzaak van een restrictief immigratiebeleid, maar rept met geen woord over eventuele toekomstige arbeidsmigratie.

Politiek gezien lijkt het thema na een korte opleving inmiddels alweer een volstrekt *non-issue*. Het spreken erover staat op zijn best gelijk aan het trekken aan een dood paard, en op zijn slechtst aan politieke zelfmoord. Dat geldt voor Europa evenzeer als voor Nederland. De Europese Commissie heeft in haar *Mededelingen* inmiddels weer gekozen voor een politiek veel veiliger invalshoek als het tegengaan van illegale migratie.⁴ Gelukkig heeft de wetenschap een eigen verantwoordelijkheid en een eigen agenda. Die agenda is bepaald stabiel en meer gericht op de lange termijn dan die van de politiek. De discussie of we in de komende jaren al dan niet arbeidsmigranten nodig hebben en zo ja, hoe daaraan te komen, zal zonder meer doorgaan. In deze bijdrage wil ik trachten die discussie verder te ontrafelen, ontdaan van haar politieke context, en wil ik de voornaamste argumenten pro en contra op de weegschaal leggen.

Daarbij komt allereerst de vraag aan de orde of zich in de nabije toekomst daadwerkelijk tekorten zullen gaan manifesteren, op de arbeidsmarkt, en of migratie een oplossing kan bieden voor problemen die hiervan mogelijk het gevolg zijn. Belangrijk hierbij is de vraag of Nederland afwijkt van het Europees patroon en of er een reden is voor een specifiek Nederlandse benadering. Uiteraard zijn tekorten op de arbeidsmarkt ook anders dan door migratie op te lossen. Welke opties zijn denkbaar, en hoe bruikbaar zijn die? Mocht nieuwe arbeidsmigratie in de toekomst toch noodzakelijk blijken, hoe kan dan worden voorkomen dat de komst van de migranten opnieuw leidt tot spanningen en sociale problemen zoals we die in de afgelopen jaren hebben leren kennen? En – zeker niet de minst belangrijke vraag – als we arbeidsmigranten nodig hebben, waar zouden we hen moeten zoeken, en wat zou het effect van hun migratie kunnen zijn op de

ontwikkeling van hun landen van herkomst en op de kloof tussen arm en rijk in de wereld?

Demografische ontwikkelingen

Het is genoegzaam bekend dat de bevolking van Europa, inclusief die van Nederland, in de komende decennia sterk gaat vergrijzen. Volgens de middenvariant van de bevolkingsprognose van het CBS stijgt het aantal 65-plussers in Nederland van 2,2 miljoen in 2000 naar 4,1 miljoen in 2040.⁵ Tussen nu en 2010 neemt het aantal 20- tot 64-jarigen nog toe, maar minder sterk dan in de afgelopen jaren en ook minder sterk dan het aantal 65-plussers. Na 2010 zal het aantal 20- tot 64-jarigen gedurende enkele decennia gestaag gaan teruglopen. Pas rond 2050 wordt weer een stabilisatie verwacht, maar op een aanzienlijk lager niveau dan thans. Volgens deze berekening zal de 'grijze druk' – het aantal 65-plussers gedeeld door het aantal 20- tot 64-jarigen – oplopen van 22% in 2000 tot 43% in 2040. Over veertig jaar zullen tegenover elke honderd potentieel actieven dus twee maal zoveel ouderen staan als thans.

Deze cijfers van de CBS-middenvariant zijn gebaseerd op de veronderstelling dat het migratiesaldo in de komende veertig jaar geleidelijk zal teruglopen tot de helft van wat het nu bedraagt. Zou men het saldo op nul stellen, dan komt de grijze druk in 2040 niet uit op 43, maar op 50%. Waarschijnlijker is echter dat het migratiesaldo minder ver zal teruglopen. Misschien zal het zelfs nog wel groeien. Dat zou althans meer in de lijn liggen van de ontwikkelingen in de afgelopen decennia, die ook een constante groei hebben laten zien, zij het met *ups* en *downs*. Ook dan nog zal de vergrijzing echter moeilijk te keren zijn. Pas bij een jaarlijks saldo van 150.000 (driemaal zoveel als in 2001) zou de grijze druk op het huidige niveau gestabiliseerd blijven. In dit wel buitengewoon onwaarschijnlijke scenario zou de totale bevolking van Nederland in 2030 zijn gegroeid tot 23 miljoen in plaats van de 17,4 miljoen die volgens de middenvariant worden verwacht. In 2100 zouden er dan 50 miljoen mensen in Nederland wonen.

Meer immigratie kan dus de vergrijzing afremmen, maar een echt structurele oplossing biedt ze niet. Immers, ook de immigranten worden op hun beurt ouder en telkens weer nieuwe immigranten

zouden nodig zijn om de grijze druk constant te houden. Dit zou uiteindelijk leiden tot een bevolkingsomvang die, althans naar huidige maatstaven, politiek en maatschappelijk volstrekt onacceptabel lijkt.

Het zojuist geschetste bevolkingsscenario geldt ook voor de rest van Europa. Diverse lidstaten van de Europese Unie (onder andere Duitsland en Italië) zijn al aanmerkelijk verder voortgeschreden op het pad van de vergrijzing. Zonder migratie zou de bevolking daar nu dalen: het aantal sterfgevallen is er groter dan het aantal geboorten. Demografisch gesproken bevindt Nederland zich zelfs in de Europese 'achterhoede' (met Ierland en Luxemburg), vooral doordat de daling van het geboortecijfer in de tweede helft van de vorige eeuw zich hier later en minder heftig heeft gemanifesteerd dan elders. In Centraal- en Oost-Europa treedt de vergrijzingstrend nog scherper naar voren dan in West-Europa. Alleen al dit kan een argument zijn om na de toetreding van de nieuwe lidstaten tot de EU niet te veel migratie uit die hoek te verwachten. Ouderen zijn honkvaster dan jongeren, en de relatief weinige jongeren in de nieuwe lidstaten zullen daar volop kansen krijgen door de economische groei-impuls die ongetwijfeld van de toetreding zal uitgaan.

Migratie als instrument van bevolkingspolitiek

Een opmerkelijke studie over de vergrijzing en de rol die migratie hierbij kan spelen werd kort na de millenniumwisseling gepubliceerd door de bevolkingsafdeling van de Verenigde Naties.⁶ Voor verschillende landen en werelddelen rekenden de VN een vijftal op uiteenlopende aannamen gebaseerde bevolkingsscenario's door op hun langetermijneffecten. Voor Europa (inclusief Rusland) leverde dit onthullende resultaten op. Bij voortzetting van het huidige migratieniveau zou de beroepsbevolking tegen 2050 met een kwart zijn gekrompen, maar het aantal ouderen zou met ongeveer driekwart zijn gestegen. Stelt men het migratiesaldo op nul, dan zou de beroepsbevolking niet met een kwart, maar met 30% teruglopen; het aantal ouderen zou maar iets kleiner zijn dan bij het eerste scenario. Voortgaande immigratie zou dus wel een dempend effect hebben op de grijze druk, maar een effect van beperkte omvang.

Zou men de totale bevolkingsomvang van Europa in de komende vijftig jaar constant willen houden, dan zou het jaarlijks migratiesaldo

rond 1,8 miljoen moeten liggen, bijna viermaal zo hoog als in de afgelopen jaren. Zou men dan ook nog het aantal 15- tot 64-jarigen⁷ constant willen houden, dan zou het migratieoverschot per jaar niet 1,8 miljoen, maar 3,6 miljoen moeten bedragen, bijna achtmaal zo hoog als thans. En ten slotte: zou men de grijze druk tot 2050 op het huidige niveau willen houden, dan zou het Europees migratiesaldo jaarlijks 25,2 miljoen moeten bedragen. We spreken dan van zo'n 1,3 miljard immigranten over een periode van 50 jaar, bijna het dubbele van de huidige totale bevolking van Europa. Als men de nazaten van deze migranten meetelt, zou in 2050 de Europese bevolking niet alleen ruim driemaal zo groot zijn als nu, maar ook zou driekwart van de Europese bevolking van niet-Europese herkomst zijn.

De VN voerden dezelfde berekeningen uit voor de EU met haar huidige vijftien lidstaten. De resultaten zijn iets minder dramatisch dan voor Europa als geheel, maar toch... Als men de verhouding tussen actieven en niet-actieven op het huidige niveau wil houden, zou het migratiesaldo van de Unie rond 2040 gelijk moeten zijn aan de helft van de jaarlijkse aanwas van de totale wereldbevolking. Een alternatief zou zijn de pensioenleeftijd op te trekken tot 76 jaar.

Met hun rapport en de vele aandacht die het heeft gekregen, hebben de Verenigde Naties precies bereikt wat zij wilden. Enerzijds hebben zij duidelijk gemaakt dat de komende vergrijzing in Europa niet gebatelliseerd moet worden, maar anderzijds is duidelijk geworden dat meer immigratie hier maar in beperkte mate soelaas kan bieden. De nadelen van een dramatische toename van de immigratie – maatschappelijke spanningen en dreigende overbevolking – zouden al snel niet meer opwegen tegen de mogelijke voordelen ervan. Deze laatste beperken zich voornamelijk tot het verlichten van de grijze druk als gevolg van een iets gunstiger getalsverhouding tussen het actieve en het niet meer actieve deel van de bevolking. De lasten die een vergrijzende bevolking nu eenmaal met zich meebrengt, zouden zo kunnen worden verdeeld over een iets grotere actieve beroepsbevolking. Dit veronderstelt echter dat de nieuwe migranten ook inderdaad tot die actieve beroepsbevolking behoren en vaardigheden en kennis kunnen bieden waaraan de economie behoefte heeft. Momenteel is dit lang niet altijd het geval. Migrantten worden hierop meestal ook niet geselecteerd. De huidige migratie naar Europa is voor een belangrijk deel aanbodgestuurd: het gaat vooral om gezinsleden van

hier al wonende migranten en om mensen die om politieke redenen hun land verlaten. Velen van hen hebben juist grote moeite met het vinden van een plaats op de arbeidsmarkt.

Het bevorderen van de immigratie om uitsluitend bevolkingspolitieke redenen lijkt al met al geen serieuze optie. We zullen ermee moeten leren leven dat de leeftijdsopbouw van de bevolking in de komende decennia – en daarna – structureel anders zal zijn dan nu. Migratie zou alleen een positieve bijdrage kunnen leveren aan de verlichting van de grijze druk als (ook) sprake is van een vraag naar arbeid waarin die migranten zouden kunnen voorzien. Daarom is het van belang ons nu nader te verdiepen in de mogelijke behoefte aan arbeidsmigrantten.

Economische ontwikkelingen

Heeft de arbeidsmarkt in de komende periode arbeidsmigrantten nodig en zo ja, hoeveel en met welke kwalificaties? Over deze vragen vallen minder stellige uitspraken te doen dan over de zojuist besproken demografische trends. Alleen al daarom is het onverstandig de tijdshorizon hier tot 2040 of zelfs 2050 uit te strekken. Ook is het beter hier niet alle Europese landen over één kam te scheren – ondanks zekere overeenkomsten – maar ons te beperken tot Nederland.⁸ In het betrekkelijk summiere aantal studies dat deze problematiek voor Nederland onder de loep neemt, wordt hooguit vooruit geblikt tot het jaar 2020. Immers, economie en arbeidsmarkt ontwikkelen zich veel grilliger dan de bevolkingssamenstelling. Zij reageren ook op elkaar, op moeilijk voorspelbare internationale ontwikkelingen en op overheidsmaatregelen. Bovendien treden velerlei substitutie-effecten op die lastig zijn te voorzien: overplaatsing van arbeid naar lagelonenlanden, automatisering en andere vormen van productiviteitsverhoging, verandering van gedrags- en consumptiepatronen als gevolg van nieuwe uitvindingen, het ontstaan van nieuwe behoeften en nog vele andere mogelijkheden.⁹

De complexiteit van de materie maakt het uiterst lastig de ontwikkeling van de vraag naar arbeid te voorspellen. Een van de bekendste pogingen hiertoe, althans in Nederland, vormen de drie scenario's die het Centraal Planbureau in 1995 ontwikkelde op basis van uiteenlopende veronderstellingen.¹⁰ Deze scenario's gingen uit van een ge-

middelde jaarlijkse groei van de vraag naar arbeid met 1,1% (*Global Competition*), respectievelijk 0,9% (*European Coordination*) of 0,2% (*Divided Europe*). In werkelijkheid groeide de vraag naar arbeid in de vijf jaren na 1995 overigens nog aanmerkelijk sneller dan de hoogste voorspelling, die van het Global Competition-scenario, voorzag. Recentelijk lijkt die groei echter te stagneren onder invloed van de wereldconjunctuur. Men moet de genoemde percentages dan ook nadrukkelijk zien als gemiddelden over een lange reeks van jaren. Hierdoor blijft het lastig knelpunten in de vraag op kortere en middellange termijn te voorspellen. Als arbeidsmigratie al soelaas kan bieden, zou het juist met name bij zulke knelpunten zijn.

Een alternatieve methode stelt niet de ontwikkeling van de vraag naar arbeid centraal, maar die van het arbeidsaanbod. Daarbij kan men immers de relatief zekerder demografische ontwikkelingen als uitgangspunt nemen en verschillende veronderstellingen omtrent werkgelegenheidsontwikkeling, arbeidsparticipatie en migratie inbouwen. Kiest men de middenvariant van de CBS-bevolkingsprognose als uitgangspunt, dan lijkt er tot 2010 nog niet veel aan de hand. De categorie 20- tot 64-jarigen, zijnde de potentiële beroepsbevolking, blijft min of meer gelijk van omvang, al wordt de gemiddelde leeftijd binnen deze categorie wel iets hoger. Pas na 2010, als de naoorlogse babyboomgeneratie 65 jaar begint te worden, begint ook de potentiële beroepsbevolking te krimpen. Als we de feitelijke beroepsbevolking (dat is het feitelijk aantal werkenden – inclusief werkenden in deeltijd – plus de geregistreerde werklozen) in 2000 stellen op 7,8 miljoen, dan zou bij gelijkblijvende arbeidsparticipatiegraad de beroepsbevolking in 2020 om louter demografische redenen zijn gedaald tot 7,3 miljoen. Bij dit laatste cijfer is ervan uitgegaan dat bepaalde categorieën (vrouwen, deeltijdwerkers, ouderen) dan in dezelfde mate aan de arbeidsmarkt zullen participeren als in 2000 en dat het percentage WAO'ers evenmin verandert.

Opeenvolgende kabinetten hebben zich ten doel gesteld deze ondervertegenwoordigde categorieën tot arbeidsdeelname te stimuleren. In een lezenswaardig artikel hebben enkele CBS-medewerkers berekend welke veranderingen in arbeidsmarktgedrag hiertoe nodig zijn en hoe waarschijnlijk die zijn.¹¹ Winst lijkt vooral te behalen door de arbeidsparticipatie onder jonge vrouwen (met name jonge moeders) te vergroten. Een stijging van 50% thans naar 70% in 2020 zou een

winst van 0,5 miljoen arbeidsjaren opleveren. Ook een stijging van de gemiddelde uittreleeftijd van ouderen zou 0,5 miljoen arbeidsjaren extra kunnen opleveren. De participatiegraad onder 50-plussers zou daartoe moeten stijgen van 40% naar 55% in 2020. Een toename van de arbeidsparticipatie als gevolg van een strengere WAO valt niet te verwachten. Deze zal eerder tot meer non-participatie en werkloosheid leiden. Ook het aantal deeltijdwerkers zal vermoedelijk gelijk blijven. Uit onderzoek is gebleken dat er ongeveer evenveel deeltijdwerkers zijn die voltijds zouden willen werken als andersom.

Als alle genoemde beleidsvoornemens daadwerkelijk verwezenlijkt kunnen worden valt dus een toename van 1 miljoen arbeidsjaren te verwachten tot 2020. Daartegenover staat de eerder vermelde afname van 0,5 miljoen als gevolg van de veranderende demografische samenstelling van de bevolking. In absolute cijfers betekent dit een stijging van de beroepsbevolking van 7,8 miljoen in 2000 tot 8,3 miljoen in 2020. Dit komt aardig overeen met het Baseline-scenario van Eurostat, het statistisch bureau van de Europese Unie. Langs iets andere weg komt dit bureau uit op een arbeidsaanbod van 8,2 miljoen in 2020. Behalve het Baseline-scenario heeft Eurostat ook nog een Hoog-scenario ontwikkeld. Dit veronderstelt een trendbreuk in de arbeidsparticipatie bij zowel mannen als vrouwen. Deze zou dan gaan lijken op de buitengewoon hoge participatie in de Scandinavische landen, een ontwikkeling die ook Eurostat niet zeer waarschijnlijk acht.

Koppelen we vervolgens de meest plausibele verwachte groei van het arbeidsaanbod aan de ontwikkeling van de vraag naar arbeid volgens het meest plausibele van de eerder genoemde CPB-scenario's, het Global Competition-scenario, dan blijkt dat tot 2005 geen problemen vallen te verwachten. Echter, in 2020 zal sprake zijn van een tekort van omstreeks 1,3 miljoen arbeidskrachten. Bij het iets minder plausibele European Coordination-scenario bedraagt dit tekort nog altijd 0,9 miljoen.

Hoewel de feitelijke economische groei sinds kort lager is dan de groeiveronderstellingen waarop beide scenario's zijn gebaseerd, mogen we toch aannemen dat de conclusie van De Jong c.s. nog altijd overeind staat: 'Slechts bij een zeer sterke stijging van de arbeidsparticipatie zijn geen tekorten op de arbeidsmarkt [...] te verwachten. Het is echter dan wel vereist dat de arbeidsparticipatie van vrouwen ver-

sneld stijgt en bovendien dat aanzienlijk meer ouderen bij het arbeidsproces worden betrokken. Bij een realistisch ingeschatte ontwikkeling van de arbeidsparticipatie, zoals verondersteld in het Baseline-scenario van Eurostat en de twee CPB-scenario's *Global Competition* en *European Coordination*, zal in combinatie met een migratiesaldo van rond de 35.000 op de lange termijn een beduidend gat ontstaan tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt.¹² Voor het CBS was deze verwachte krapte op de arbeidsmarkt inmiddels een reden om in zijn bevolkingsprognose de omvang van de toekomstige immigratie te verhogen.

De vraag naar arbeid nader toegespitst

Zojuist werd duidelijk hoe moeilijk het is harde uitspraken te doen over verwachte tekorten op de arbeidsmarkt en over de rol die arbeidsmigratie bij de invulling hiervan zou kunnen spelen. Nog lastiger wordt het een antwoord te zoeken op de vraag in welke sectoren en op welke scholingsniveaus de tekorten zich het sterkst zullen manifesteren. Wat de scholingsniveaus betreft, kwam het Research Centrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt in 1998 tot de voorspelling dat in 2007 bij elk van de drie CPB-scenario's de overschotten het grootst zullen zijn op de laagste scholingsniveaus, terwijl zich op de hoogste scholingsniveaus (hbo en wo) de grootste tekorten zullen manifesteren.¹³ Natuurlijk kan de omvang van het hierachter liggende allocatieprobleem via de markt en door aanvullende overheidsmaatregelen worden verzacht. Sterker nog, als men al te gemakkelijk zijn toevlucht zou nemen tot arbeidsmigratie als oplossing voor dreigende tekorten (gesteld dat er elders wel voldoende aanbod zou zijn), dan zou dit juist de werking van het allocatiemechanisme kunnen verstoren.¹⁴ Het is dus zaak goed na te gaan welke tekorten eerder conjunctureel van aard zijn en welke structureel. Niettemin is de trend duidelijk: tekorten op de Nederlandse arbeidsmarkt zullen zich eerder voordoen op de hogere dan op de lagere scholingsniveaus, ook op termijn. Ook de regering erkent deze ontwikkeling inmiddels.¹⁵ Zou arbeidsmigratie soelaas kunnen bieden, dan moeten we toch eerder denken aan toelating van hoog- dan van laaggeschoolden.

Over de sectoren waarbinnen deze tekorten zich kunnen voordoen, bestaat minder duidelijkheid. Het ligt voor de hand hier de blik vooral te richten op de zorgsector, al was het maar omdat de laatste tijd ook

via de media steeds duidelijker wordt hoe moeilijk het is bepaalde vacatures in die sector te vervullen, bijvoorbeeld voor verpleegkundigen. De komende vergrijzing zal ongetwijfeld leiden tot een nog grotere vraag naar arbeid in de zorg. Tegelijkertijd moeten we vaststellen dat het aantal jongeren dat kiest voor een opleiding in deze richting veel lager is dan de toekomstige vraag zou rechtvaardigen.

Overigens blijven de problemen niet beperkt tot de zorgsector. Tekorten aan hoger geschoolden zijn ook te verwachten in de commerciële dienstverlening, de zakelijke dienstverlening, het onderwijs en de ICT. Weliswaar wordt vooral in die laatste sector de laatste tijd eerder aan ontslagen dan aan werving in het buitenland gedacht, maar dit lijkt meer een reactie op de overspannen verwachtingen van de voorgaande jaren dan op een trendbreuk: ICT zal in ons leven een steeds belangrijker rol gaan spelen.

Toch illustreren juist de recente ontwikkelingen in de ICT-sector hoe moeilijk het is op dit punt voorspellingen te doen. Een drastische verbetering van de arbeidsomstandigheden en/of een forse reorganisatie van bijvoorbeeld de gezondheidszorg zou de aantrekkelijkheid van deze sector plotseling kunnen doen stijgen. Het zal duidelijk zijn dat dit weer tot tekorten op andere plaatsen kan leiden. Het afstemmen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt blijft een lastige kwestie. Het gedrag van werkgevers op dit punt lijkt eerder ingegeven door kortetermijnoverwegingen en eigenbelang dan door langetermijnoverwegingen en het 'algemeen belang', wat men onder dit laatste ook precies mag verstaan. Tegelijkertijd moeten we vaststellen dat in de periode 1997-2001 het aantal afgegeven tewerkstellingsvergunningen ten behoeve van personen van buiten de Europese Unie fors is gestegen. Kennelijk vinden steeds meer werkgevers het lastig binnen de EU de arbeidskrachten te vinden die zij zoeken.¹⁶ Nu de economische groei vrijwel lijkt te stagneren, zal de werving buiten de EU wel weer dalen. Desondanks wijst de trend op langere termijn onmiskenbaar op een toename van de vraag naar – vooral hoger geschoolde – arbeidsmigranten.

Een discussie over toekomstige arbeidsmigratie

We hebben tot nu toe vastgesteld dat in de komende vier tot vijf decennia een sterke vergrijzing valt te verwachten in heel Europa. Ook

in Nederland zal dat het geval zijn, al loopt ons land zeker niet voorop. We hebben ook vastgesteld dat een vergroting van de immigratie zonder meer geen soelaas biedt als het gaat om verbreding van het draagvlak voor de hogere lasten van een verouderende bevolking. Wel zullen zich naar alle waarschijnlijkheid structurele tekorten gaan voordoen in bepaalde sectoren van de arbeidsmarkt, met name op de hogere scholingsniveaus. Deze tekorten zou men hooguit indirect op het conto kunnen schrijven van de demografische ontwikkelingen. Immers, de potentiële beroepsbevolking daalt in omvang, en maatregelen die de arbeidsdeelname verder stimuleren, zullen maar beperkt soelaas bieden. In deze tekorten zou door bepaalde vormen van selectieve arbeidsmigratie kunnen worden voorzien. Dit waren in grote lijnen ook de conclusies waartoe de commissie-Süssmuth in 2001 voor Duitsland was gekomen, zij het dat Duitsland in demografisch opzicht een aantal jaren vooruitloopt op Nederland en de problematiek er daarom acuter is.

Natuurlijk zijn ook vraagtekens te plaatsen bij een aantal veronderstellingen en conclusies. Ik ga voorbij aan de kritiek uit xenofobe hoek, afkomstig van lieden die sowieso tegen immigratie zijn, en beperk mij tot een vijftal naar mijn opvatting wel serieuze discussiepunten. Ik spits mij hierbij toe op de situatie in Nederland, maar de meeste argumenten zijn elders in West-Europa evenzeer van toepassing.

De onderkant van de arbeidsmarkt

De tot dusverre genoemde berekeningen gaan er steeds van uit dat de tekorten aan arbeidskrachten zich op termijn in de hogere echelons zullen voordoen. Er zijn echter deskundigen die zich afvragen of dit wel het hele verhaal is en of er niet ook op de lagere scholingsniveaus tekorten aan arbeid zullen ontstaan.¹⁷ Zij lijken een krachtig argument aan hun zijde te hebben. Immers, hoe lastig is het nu al niet voor werkgevers in bepaalde sectoren mensen te vinden die bereid zijn vuil, onaangenaam en/of slecht betaald werk te doen? Men denke bijvoorbeeld aan de tuinbouw, de bouw, delen van de industrie, de horeca, de schoonmaak of de huishoudelijke dienstverlening. In theoretisch opzicht laten deze deskundigen zich inspireren door opvattingen over de dubbele arbeidsmarkt, volgens welke iedere samenleving altijd een categorie banen kent die het minst aantrekkelijk wordt gevonden en waarvoor het lastig is mensen te werven.¹⁸ Dit

laatste geldt zeker op een toch al krappe arbeidsmarkt, die bovendien een redelijk alternatief biedt in de vorm van een uitkeringsniveau dat niet ver beneden het minimumloonniveau ligt.

Inderdaad doet zich in Nederland en in de meeste andere West-Europese verzorgingsstaten de paradoxale situatie voor dat enerzijds de non-participatie onder laag geschoolden veel hoger ligt dan bij hoger geschoolden, terwijl anderzijds illegale migranten niet veel moeite hebben laaggeschoold werk te vinden. Zij kunnen geen aanspraak maken op allerlei zekerheden en kunnen dus minder kieskeurig zijn dan laaggeschoolde autochtonen en laaggeschoolde migranten met een reguliere verblijfstitel. Het zou te ver voeren in het kader van deze bijdrage de hele discussie te voeren over de vraag hoe de mobiliteit aan de onderkant van de arbeidsmarkt kan worden vergroot en of dit mogelijk is zonder het minimum-zekerheidsniveau aan te tasten. Sommigen beweren dat verlaging van het minimumloon en van de uitkeringen meer laaggeschoolden zal aansporen tot arbeidsparticipatie. Voor de werkgevers zouden de arbeidskosten dan omlaag gaan, zodat het minder aantrekkelijk wordt terug te grijpen op illegale migranten. Bovendien zouden hierdoor meer en betere arbeidsperspectieven ontstaan voor de laaggeschoolde legale migranten die om andere dan arbeidsmarktredenen binnenkomen, bijvoorbeeld in het kader van gezinshereniging, gezinsvorming of als vluchteling.

Wellicht schuilt in deze redenering een kern van waarheid, maar als contra-indicatie moet worden opgemerkt dat in de Verenigde Staten, een land dat een veel lager minimumloon en veel minder sociale zekerheid kent, het aantal illegale arbeidskrachten aan de onderkant van de arbeidsmarkt niet wezenlijk verschilt van dat in West-Europa. De grote verschillen tussen arm en rijk in de wereld, in combinatie met de verbeterde communicatiemiddelen en het bestaan van aanzienlijke migrantengemeenschappen met intensieve transnationale contacten, zullen ertoe leiden dat de onderkant van de arbeidsmarkt hoe dan ook een grote aantrekkingskracht blijft uitoefenen op nieuwe migranten. Zij zullen blijven trachten te komen, legaal, maar desnoods ook illegaal. Alleen al hierom lijkt het onwaarschijnlijk dat georganiseerde werving elders ten behoeve van die onderkant nodig zal blijken. Zolang er een aanbod van illegale migranten is die bereid zijn onder slechte omstandigheden werk te verrichten waarvoor de reguliere bevolking terugdeinst, zal illegale tewerkstelling de wind mee

hebben. Macro-economisch gezien levert de bereidheid van illegale migranten zo'n bufferfunctie te vervullen misschien zelfs meer voor- dan nadelen op.

Uit menselijk oogpunt is en blijft het verschijnsel niettemin verwerpelijk. Het klinkt uiterst cynisch, maar zolang er illegale migratie plaatsvindt, zal deze aan de onderkant van de arbeidsmarkt de marktverstorende werking van een decente sociale zekerheid blijven corrigeren. Tegelijkertijd valt te verwachten dat illegale arbeidsmigratie een bron van sociale spanningen blijft vormen. Het oplossen van dit raadsel wordt een van de grootste uitdagingen van de komende tijd.

Reeds aanwezige migranten beter inschakelen?

Degenen die beweren dat arbeidsmigratie ook in de toekomst niet nodig zal zijn, verwijzen hierbij vaak naar het feit dat we ook nu al relatief grote aantallen migranten ontvangen en er onvoldoende in slagen hen naar de arbeidsmarkt te geleiden. Laten we eerst maar eens proberen de participatiegraad onder de reeds aanwezige migranten, de vluchtelingen en degenen die binnenkomen als gezinslid van mensen die hier al wonen op te krikken tot het niveau van de gehele bevolking. Dat vergt weliswaar forse investeringen in inburgering, taal- en beroepsonderwijs, maar uiteindelijk zullen de betrokkenen niet alleen bijdragen aan de economie, maar ook beter kunnen integreren in de samenleving.

Deze redenering is mij sympathiek en er schuilt zeker een kern van waarheid in. Te veel menselijk kapitaal dat om andere dan arbeidsmarktredenen naar Nederland komt, blijft nu onbenut. Een integratiebeleid dat nog meer nadruk legt op inburgering, onderwijs en toeleiding naar de arbeidsmarkt, en dat werkgevers nog beter bewust maakt van het onder migranten aanwezige potentieel kan hier stellig helpen. Het is niet goed te begrijpen dat een belangrijk deel van de vluchtelingen in Nederland ook na jaren nog werkloos is, ook als zij in eigen land een middelbare of hogere opleiding hebben gevolgd. Natuurlijk sluit die opleiding niet altijd naadloos aan op de behoeften van de lokale arbeidsmarkt. Er moeten dan ook snel voorzieningen komen in het beroepsonderwijs om die aansluiting te verbeteren.

Toch is een betere inschakeling van reeds aanwezige migranten geen panacee voor alle te verwachten problemen. Hun aantal is hiervoor te klein en, zeker op de hogere scholingsniveaus, is de vraag naar

arbeid hiervoor te specifiek. Een deeloplossing biedt deze aanpak echter wel degelijk.

Hoe de migratie meer vraaggestuurd te maken?

Het zojuist besproken knelpunt wijst er al op dat de migratie in Nederland overwegend aanbodgestuurd is. Dit neemt niet weg dat een deel van de migratie wel degelijk wordt bepaald door een vraag naar arbeidskrachten die niet op de binnenlandse markt kan worden vervuld. Allereerst zijn er de arbeidskrachten die in de andere lidstaten van de EU worden geworven, dan wel zich uit eigen beweging hier vestigen en werk vinden. Zoals bekend hebben werknemers uit de EU (eigenlijk: uit de Europese Economische Ruimte) het recht zich vrij te vestigen in alle aangesloten landen, zijnde de EU van de 15 plus Noorwegen, IJsland en Liechtenstein.

Opmerkelijk is dat van dit recht maar zeer spaarzaam gebruik wordt gemaakt. Nog geen 2 procent van de beroepsbevolking met een van de EU-nationaliteiten werkt in een ander EU-land dan het eigen. Vanuit het oogpunt van de individuele werknemer is de winst die hierbij valt te behalen zo beperkt dat alleen de meer avontuurlijk gemotiveerden tot zo'n stap lijken te kunnen worden verleid. De loonniveaus tussen de landen verschillen zo weinig dat hiervan onvoldoende migratieprikkels uitgaan. Velen zien op tegen de rompslomp van het moeten leven in een land met een andere taal en soms andere gewoonten, andere stelsels van sociale zekerheid en pensioenen en een ander onderwijsstelsel. Na de komende uitbreiding van de EU lijkt een forse stijging van de mobiliteit onder werknemers uit de nieuwe lidstaten om dezelfde redenen niet erg waarschijnlijk.

Hierbij komt nog dat op de iets langere termijn bezien alle Europese landen met tekorten op de arbeidsmarkt te maken krijgen, mede veroorzaakt door dezelfde demografische ontwikkelingen die Nederland doormaakt.¹⁹ Alleen al hierom is het irrealistisch te verwachten dat andere Europese landen wezenlijk kunnen bijdragen aan het aanvullen van toekomstige tekorten op de Nederlandse arbeidsmarkt. Sterker nog, als Nederland wil voorkomen dat goed gekwalificeerde buitenlandse arbeidskrachten al door andere Europese landen zijn 'weggekaapt', doet het er verstandig aan zich tijdig goed op deze markt te positioneren.

De arbeidsmigratie van buiten de EU is veel duidelijker vraagge-

stuurd dan de intra-EU-migratie. Pas als werkgevers kunnen aantonen dat zij binnen de Unie geen kandidaten voor een vacature hebben kunnen vinden, krijgen zij toestemming elders te werven. In Nederland biedt de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) hiertoe het juridisch kader. Kenmerkend voor deze wet is echter dat werving alleen mogelijk is op een één-op-één-basis. Dit wil zeggen dat een werkgever en een kandidaat-werknemer samen een aanvraag indienen voor tewerkstelling op een met name genoemde vacature bij een met name genoemd bedrijf. Deze werkwijze lijkt adequaat om op korte termijn bepaalde knelpunten op te lossen, maar zij is minder geschikt als het om grotere aantallen gaat of om te voorzien in structurele tekorten die zich zouden kunnen voordoen binnen bepaalde beroepsgroepen.

Het is vooral om deze reden dat de commissie-Süssmuth in Duitsland een quotumregeling heeft voorgesteld, een voorstel dat grotendeels is overgenomen in de nieuwe Duitse immigratiewet. De gedachtegang is dat ieder jaar enkele tienduizenden vakmensen de mogelijkheid moeten krijgen zich vrij in Duitsland te vestigen en daar werk te zoeken. Het gaat om vakmensen met een opleiding waaraan tekorten bestaan, dan wel dreigen te ontstaan. Speciale deelregelingen zijn ontworpen voor buitenlandse jongeren die al in Duitsland studeren en voor migranten die een eigen bedrijf willen beginnen en daarvoor enig kapitaal meebrengen. De precieze omvang van het quotum, alsmede de verdeling over beroepsgroepen wordt per jaar vastgesteld. De commissie-Süssmuth dacht aan 50.000 nieuwe migranten per jaar. Een deel van de betrokkenen krijgt het recht zich voorgoed in Duitsland te vestigen, een ander deel kan dit recht na verloop van tijd verwerven. Gezinshereniging is in beginsel mogelijk.

De nieuwe Duitse regelingen vormen een voortzetting van het al enige jaren geleden geïntroduceerde zogeheten *green-card* beleid. Dit laatste beoogde jaarlijks 15.000 veel gevraagde professionals van buiten de EU tot de Duitse arbeidsmarkt toe te laten zonder dat ze daarbij meteen aan een bepaalde functie in een bepaald bedrijf zouden worden gekoppeld. Voordeel van deze benaderingswijze boven die van de Nederlandse Wav is dat zij een structurele vergroting van bepaalde beroepsgroepen beter mogelijk maakt. Immers, naarmate men de nieuwkomers meteen bij aankomst het perspectief van blijvende vestiging kan bieden, zal men ook betere vaklieden kunnen aantrekken. Bovendien kan men vanwege de grotere aantallen veel breder werven

dan waartoe afzonderlijke werkgevers ooit in staat zouden zijn. De keuze aan kandidaten zou hierdoor navenant groter moeten zijn.

Het Duitse beleid van de laatste jaren is sterk geïnspireerd door het arbeidsmigratiebeleid zoals dit in klassieke immigratielanden als Canada, Australië en de Verenigde Staten sinds jaar en dag wordt gevoerd. De ruimte ontbreekt hier om in te gaan op de details van hun aanpak, maar in essentie komt het beleid bij alle drie neer op de combinatie van een puntensysteem en een jaarlijks vast te stellen quotum. Het puntensysteem houdt rekening met factoren als leeftijd, opleidingsrichting en -niveau, taalkennis, financiële situatie en de vraag of men al dan niet familiebanden heeft in het desbetreffende land. De omvang en de verdeling van het quotum worden bepaald door de feitelijke en de verwachte ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Naast deze vorm van generieke vraaggestuurde arbeidsmigratie kennen ook de klassieke immigratielanden meer toegespitste één-op-één-wervingsmethoden conform de Nederlandse Wv. Daarnaast bestaat ook daar de mogelijkheid tot gezinshereniging (zij het soms beperkter dan in Nederland) en tot het aanvragen van politiek asiel.

Het komt mij voor dat de voor de Nederlandse arbeidsmarkt op termijn te verwachten ontwikkelingen op zijn minst een diepgaande studie naar de ervaringen met verschillende vormen van vraaggestuurde arbeidsmigratie in andere landen rechtvaardigen.

Importeren we nieuwe sociale problemen?

Het is niet onbegrijpelijk dat sommigen in Nederland enige huiver koesteren bij de gedachte aan nieuwe arbeidsmigratie, omdat deze opnieuw tot grote sociale problemen kan leiden. De parallel met vroegere grootschalige arbeidsmigratie dringt zich op, en die heeft overduidelijk tot een aantal niet-bedoelde effecten geleid, die tot op de dag van vandaag nadrukkelijk in de samenleving worden gevoeld. Het verblijf van de 'gastarbeiders' die in de jaren zestig en zeventig werden geworven in enkele Zuid-Europese landen en in Turkije en Marokko, was destijds als tijdelijk bedoeld. Velen van hen bleven echter voorgoed, met name veel Turken en Marokkanen, en lieten hun gezinsleden overkomen. De kettingmigratie die hierop volgde lijkt weliswaar over haar hoogtepunt heen, maar is momenteel, meer dan dertig jaar na dato, nog altijd niet voorbij. Als gevolg hiervan wonen nu ongeveer 600.000 personen van Turkse en Marokkaanse herkomst

in Nederland, het tienvoudige van het maximale aantal 'gastarbeiders' dat destijds op enig moment in Nederland werkzaam was. Velen van hen vinden maar moeizaam aansluiting bij de Nederlandse samenleving. De verhoudingen tussen hen en de autochtone bevolking verlopen vaak stroef, vooral in de grote steden, waar deze migrantengroepen nadrukkelijk aanwezig zijn in het straatbeeld.

Toch zijn er grote verschillen tussen hoe het deze arbeidsmigranten is vergaan en de situatie zoals die zich over een aantal jaren kan aandienen. Toen deden de tekorten op de arbeidsmarkt zich vooral voelen op de laagste scholingsniveaus, nu juist op de hoogste. Toen werden al enkele jaren na het stoppen van de werving van buitenlandse arbeidskrachten de functies die deze mensen vervulden welhaast systematisch weggesaneerd. Vooral in de jaren tachtig ontstond hierdoor een torenhoge werkloosheid, die de integratie juist in deze cruciale fase van gezinshereniging belemmerde en die de migranten sterk afhankelijk maakte van de voorzieningen van de verzorgingsstaat. Dit leidde tot een negatieve beeldvorming onder de autochtone bevolking en het beperkte de kansen van de migranten nog verder. Nu ligt het daarentegen geheel niet in de rede dat de vraag naar hogeschoolden snel zal dalen en dat de nieuwkomers hiervan de dupe worden.

Uiteraard zijn er veel meer verschilpunten: zo kijken we inmiddels geheel anders dan toen aan tegen de verzorgingsstaat en tegen het multiculturalisme. Was destijds voor migranten cultuurbehoud het streven, nu is inburgering het parool. Wellicht het belangrijkste verschil is dat hoger geschoolde migranten zich over het algemeen veel gemakkelijker aanpassen aan de nieuwe leefomgeving dan laaggeschoolde. Men mag aannemen dat dit evenzeer geldt voor de volgmigranten. Daarenboven is de samenleving waarin zij terecht zullen komen inmiddels veel kosmopolitischer geworden. Ook dit zal hun aanpassing vergemakkelijken. Kortom, er zijn talloze verschillen tussen de arbeidsmigratie van dertig jaar geleden en die welke over een jaar of tien mag worden verwacht. Het verwerpen van die toekomstige arbeidsmigratie op grond van de hoge maatschappelijke en economische kosten die de 'gastarbeid' van destijds met zich heeft meegebracht, is dan ook niet te rechtvaardigen.²⁰ Dit argument geldt niet zonder meer voor een mogelijke toename van de illegale arbeidsmigratie, die al eerder werd besproken.

De aanbodzijde: leidt migratie tot brain drain?

Tot nu toe hebben we ons in deze beschouwing vrijwel uitsluitend verdiept in de vraagzijde. Het Nederlandse c.q. Europese perspectief stond centraal en we namen daarbij aan dat de buitenlandse arbeidskrachten die Nederland wellicht nodig heeft ook daadwerkelijk voorhanden zijn en bovendien bereid zijn naar Nederland te komen. Een recente onthullende ervaring, die veel publiciteit heeft gekregen, vormde de werving van een honderdtal Zuid-Afrikaanse verpleegkundigen door een van de grote ziekenhuizen in de Randstad. Zij keerden al na enkele maanden teleurgesteld terug omdat niet alleen de taalkloof, maar bovenal de culturele kloof tussen de patiënten en hen onverwacht groot bleek. Vooral in dienstverlenende beroepen, waarbij men vaak met mensen in contact komt, zijn naast professionele ook taal- en culturele vaardigheden vereist. Dit kan de werving van toekomstige arbeidskrachten in bepaalde sectoren aanmerkelijk bemoeilijken.

Ook andere problemen doemen op. Zo slaagde men er in Duitsland enkele jaren geleden niet in voldoende ICT'ers te werven om alle beschikbare *green cards* uit te geven; voor slechts de helft van die kaarten dienden zich kandidaten aan. Hooggeschoolde migranten van elders lijken vaak liever een baan in een van de klassieke immigratielanden, vooral de Verenigde Staten, te ambiëren dan werk in het als meer xenofob bekendstaande Europa.²¹ In sommige landen van herkomst zullen trouwens steeds meer arbeidskansen ontstaan voor hooggeschoolden. Zij zullen er dan de voorkeur aan geven daarheen terug te keren, of daar te blijven. Zo schijnen nogal wat Indiase top-ICT'ers inmiddels het Californische Silicon Valley te hebben ingeruild voor een baan in Bangalore. De internationale arbeidsmarkt waarop Nederland in de toekomst zal moeten concurreren is een zeer competitieve, en Nederland is bepaald niet het enige land waar tekorten aan hooggeschoolden zijn te voorzien.

Toch doet de zojuist geschetste situatie zich lang niet overal voor. Integendeel, het aantrekken van hoger geschoolden vanuit ontwikkelingslanden zal voor deze landen vaak een ernstige vorm van *brain drain* betekenen. Het zijn immers de meest getalenteerden die wegtrekken en die door hun vertrek de bestaande kloof in de mondiale ontwikkeling bestendigen. Dit is de gebruikelijke diagnose, waarop in de praktijk wel iets valt af te dingen.²² Veel ontwikkelingslanden

bieden aan aanzienlijk meer mensen een hogere opleiding dan hun arbeidsmarkt kan accommoderen. Als gevolg hiervan treden substitutie-effecten op, waardoor aan de onderkant van de arbeidsmarkt in die landen grote werkloosheid kan ontstaan. Om die reden kan het verstandig zijn een deel van de hoogopgeleide bevolking tijdelijk of blijvend naar het buitenland te laten vertrekken. De deviezen die zij naar huis sturen, bedragen een veelvoud van wat zij in eigen land zouden hebben verdiend, en bovendien kan deze handelwijze sociale en politieke spanningen voorkomen.

Er zijn zelfs studies waaruit blijkt dat het systematisch emigreren van het surplus aan hoger opgeleiden ontwikkelingslanden meer kan opleveren dan kosten. Ook voor de landen waarheen de betrokkenen emigreren is deze handelwijze niet onvoordelig. Zij hoeven immers niet, of althans veel minder te investeren in de opleiding van de arbeidsmigranten die zij aantrekken. Alweer moeten we vaststellen dat de wereld soms cynischer in elkaar steekt dan men geneigd is te denken.

Conclusie

In deze beschouwing is duidelijk geworden dat het bevorderen van immigratie louter en alleen om de vergrijzing te keren geen zin heeft. De kosten hiervan zouden wellicht een veelvoud bedragen van de baten. Wel valt te verwachten dat de stagnerende groei van de bevoelingsbevolking in de komende decennia tot tekorten zal leiden op de arbeidsmarkt, zowel in Nederland als elders in de EU. Die tekorten zullen zich met name voordoen op de hogere scholingsniveaus en in bepaalde sectoren. Arbeidsmigratie zou bij het opvangen van die tekorten zeker een rol kunnen spelen. In Duitsland lijkt dit besef inmiddels doorgedrongen, in Nederland nog nauwelijks of niet.

Bij het nadenken over eventuele toekomstige arbeidsmigratie rijst een aantal wezenlijke vragen, die in deze bijdrage aan de orde kwamen. Een van de meest in het oog springende waarschuwingen is dat men niet moet verwachten dat toekomstige migratie zal leiden tot een herhaling van de sociale gevolgen van de 'gastarbeid' die in de jaren zestig van de vorige eeuw is aangevangen en waarvan het effect tot op heden nadrukkelijk merkbaar is. Er zijn meer verschillen dan parallellen met toen, zowel aan de vraag- als aan de aanbodzijde. De arbeids-

migratie van de toekomst zal vermoedelijk sterk dichotoom zijn: illegaal en risicovol aan de onderkant van de arbeidsmarkt en comfortabel en goed geregeld aan de bovenkant. Aan beide uiteinden zien we de sociale en economische veranderingen die zich mondiaal aan het voltrekken zijn, duidelijk weerspiegeld. Het wordt hoog tijd goed na te denken over alle vragen en dilemma's die dit oproept. Struisvogel-politiek onder druk van een groeiende xenofobie lijkt geen verstandige optie.

Noten

1. *Zuwanderungsgestalten, Integration fördern*. Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung, Berlijn, 2001.

2. Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over een communautair immigratiebeleid*, COM (2000) p. 757.

3. VNO-NCW, *Nota 'Toegang buitenlandse werknemers in Nederland'*, Den Haag, 2001.

4. Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende een gemeenschappelijk beleid inzake illegale immigratie*, COM (2001) p. 672.

5. J. de Beer en M. Alders, 'Migratie en vergrijzing in de 21e eeuw', in: *Maandstatistiek van de Bevolking* 48 (2000) nr. 2, p. 24-28.

6. United Nations, *Replacement Migration: Is it a Solution to Declining and Ageing Populations?*, New York, 2000.

7. Waar het de potentiële beroepsbevolking betreft, rekenen de Verenigde Naties met andere leeftijdscategorieën dan het Nederlandse CBS. Dit bemoeilijkt een vergelijking van de in de tekst genoemde cijfers voor Nederland met die voor Europa.

8. Een beknopt overzicht voor de EU biedt: A.H. de Jong en H. Eding, 'Main trends in the labour force in the European Union', in: *Maandstatistiek van de Bevolking* 48 (2000) nr. 10, p. 9-16.

9. Men zie hierover ook het zeer lezenswaardige hoofdstuk 4 'Participatie van immigranten: de economische dimensie' in: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Nederland als immigratiesamenleving*, Rapporten aan de regering nr. 60, Den Haag, 2001, p. 95-135.

10. Centraal Planbureau, *Omgevingsscenario's Lange Termijn Verkenningen 1995-2020*, Den Haag, 1996.

11. Zie: A. de Jong, H. Nicolaas en A. Sprangers, 'Bevolkingsprognose 2000-2050: kunnen in de toekomst meer arbeidsmigranten worden verwacht?', in: *Maandstatistiek van de Bevolking* 49 (2001) nr. 3, p. 41-46.

12. Zie A. de Jong, H. Nicolaas en A. Sprangers, 'Bevolkingsprognose 2000-2050', p. 45.

13. Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, *Toekomstverkenningen arbeidsmarkt en scholing tot 2007*, Den Haag, 1998, p. 29-31.

14. Zie hierover onder meer: J. van Ours, 'Immigratie tussen beleid en werkelijkheid'; in: *Justitiële Verkenningen* 27 (2001) nr. 8, p. 55-60.

15. Zie VNO-NCW, *Nota 'Toegang buitenlandse werknemers in Nederland'*.

16. Naar de afwegingen die werkgevers in bouw, zorg en ICT maken bij het vervullen van vacatures en de mogelijke rol van arbeidsmigratie hierbij, loopt momenteel een door de EU gefinancierd vergelijkend onderzoeksproject, waarbij wij aan de Erasmus Universiteit zijn betrokken. Het project heet de 'Political Economy of Migration in an Integrating Europe' (Pemint). Het veldwerk is thans in volle gang, en dus is het nog te vroeg om systematisch over de uitkomsten te rapporteren.

17. Zie o.a. het grondige onderzoek hiernaar van Reyneri c.s. in opdracht van de Europese Commissie: Emilio Reyneri, *Migrant Insertion in the Informal Economy. Deviant Behaviour and the Impact on Receiving Societies*, Brussel, 1999 (TSER SOE-2-CT95-3005).

18. Hierop ben ik dieper ingegaan in H. Entzinger, *Vóorbij de multi-culturele samenleving*; Assen, 2002.

19. Zie A.H. de Jong en H. Eding, 'Main trends in the labour force in the European Union'.

20. Impliciet dan wel expliciet komt men dergelijke parallellen regelmatig tegen. Zie o.m.: P. Lakeman, *Binnen zonder kloppen. Nederlandse immigratiepolitiek en de economische gevolgen*, Amsterdam, 1999. Veel impliciet vindt men ze bijvoorbeeld ook bij H. Roodenburg, 'Immigratie in Nederland: economische gevolgen'; in: N. van Nimwegen en G. Beets (red.), *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2000*, Den Haag, 2000, p. 197-215, en ook in het recente aan de immigratie gewijde rapport van de WRR (zie noot 9).

21. Zie bijvoorbeeld J. Schoorl e.a., *Push and Pull Factors of International Migration. A Comparative Report*, Luxemburg, 2000.

22. Zie hierover o.a. J. van Ours, 'Immigratie tussen beleid en werkelijkheid', p. 59 en de aldaar geciteerde literatuur. Een zeer inspirerende beschouwing over de relatie tussen migratie, internationale handel, mondialisering en ontwikkeling biedt P. Stalker, *Workers without Frontiers. The Impact of Globalization on Migration*, Boulder, 2000.

Voorbij de etnische onderklasse? De integratie van etnische minderheden in het onderwijs en op de arbeidsmarkt

Inleiding

Op 1 januari 2001 telde de bevolkingsstatistiek bijna 1,5 miljoen niet-westerse allochtonen.¹ Volgens het merendeel van de bevolking zijn dat er te veel.² Op politiek niveau heeft dit gevoel in de aanloop naar de verkiezingen van 2002 'een stem gekregen' in het radicale voorstel van Fortuyn voor een nullijn in de immigratie van asielzoekers en gezinsherenigers. Het voorstel is door de gevestigde partijen met hoog opgespeelde verontwaardiging van de hand gewezen, maar de kiezers zijn er niet ongevoelig voor gebleken. Inmiddels is ook binnen de sociaal-democratie de discussie over de omvang van de immigratie op gang gekomen. Dat er een spanning bestaat tussen de immigratie van grote groepen 'niet-westerse allochtonen' en de handhaving van een welvaartsminimum voor allen, daarover wordt nu ook in de kolommen van *Socialisme en Democratie* openlijk gesproken.³

Maar er is meer. Met regelmaat wordt de moeizame integratie van de niet-westerse allochtonen die zich inmiddels Turkse, Marokkaanse of andersoortig allochtone Nederlander kunnen noemen, in verband gebracht met de voortgaande massale immigratie. Hun integratie zou door de instroom van steeds weer nieuwe herkomstgenoten onvermijdelijk de trekken aannemen van de arbeid waartoe de ongelukkige Sisyphus ooit is veroordeeld. Het beeld deugt niet, evenmin als de meer stuitende, maar daarom niet minder onbekommerd gebezigde metafoor van de dweil en de geopende kraan. Dit neemt niet weg dat de aantoonbare sociale en economische vorderingen die een belangrijk deel van de tweede generatie van de migranten tot stand brengt, goeddeels aan het oog worden onttrokken door de voortgaande instroom van nieuwkomers van niet-westerse origine. De moeizame inpassing van deze nieuwkomers voegt zich in de beeldvorming bij de veelal als mislukt beschouwde integratie van de arbeidsmigranten van het eerste uur.

Een deel van de voorstanders van de nul- of nulpluslijn in de immigratie wil een drastische reductie van de immigratie verbinden met een krachtig integratiebeleid voor gevestigde migranten. Kan dit? Heeft een dergelijk integratieproject kans van slagen of is het hiervoor al te laat? Om daar zicht op te krijgen bespreken we in onze bijdrage eerst de ontwikkeling van de immigratie sinds het begin van de jaren zestig. Vervolgens gaan we na hoe het de eerder gevestigde migranten en hun kinderen is vergaan, hoe zij er nu voor staan en wat de invloed van het integratiebeleid is geweest en zou kunnen zijn. We richten ons hierbij op de twee sectoren die van doorslaggevende betekenis zijn voor de integratie: het onderwijs en de arbeidsmarkt.

Voorgeschiedenis: een etnische onderklasse in wording

Eind jaren vijftig bereikt de internationale naoorlogse migratiebeweging ook Nederland. De belangrijkste oorzaken van deze migratie zijn economisch van aard. Migrant die in hun eigen land onvoldoende perspectieven hebben, beproeven hun kansen in groei-economieën. In Nederland neemt de omvang van de industriële sector in de jaren zestig af, maar de zuigkracht van de snel expanderende dienstensector is zo sterk dat er in de industrie tekorten ontstaan aan laag en ongeschoold arbeidsaanbod. De industriële ondernemers kiezen voor de goedkoopste oplossing: de arbeidstekorten worden niet opgevangen door investeringen in productiviteitsverhogende technologieën, maar door te putten uit de meest nabij gelegen arbeidsreservoirs buiten de grenzen. Voorafgegaan door Italianen en Spanjaarden worden begin jaren zestig de eerste 'gastarbeiders' geworven in Turkije en Marokko.

De hoogtijjaren van de werving van gastarbeiders zijn snel voorbij, maar hun vestiging blijkt de opmaat voor een uitbundige volgmigratie van partners, kinderen en verder verwijderde familieleden die eind jaren zestig, begin jaren zeventig op gang komt. De economische crisis van 1980 maakt een abrupt einde aan deze migratiegolf. Al eerder heeft de overheid maatregelen genomen om de arbeidsmigratie tegen te gaan: in 1973 wordt er een verbod op de werving van gastarbeiders uitgevaardigd. De terugval in de immigratie in de eerste helft van de jaren tachtig blijkt echter van tijdelijke aard. Het economisch herstel dat vanaf 1983 weer leidt tot een vergrote arbeidsvraag gaat gepaard met een nieuwe toename van de immigratie, eerst in de vorm

van verdere gezinshereniging en vanaf 1990 in toenemende mate als asielmigratie.

In de verwachting na het vergaren van een bescheiden kapitaalje binnen enkele jaren te kunnen terugkeren naar het herkomstland vestigden de eerste arbeidsmigranten zich aanvankelijk in pensions. Maar naarmate terugkeer steeds meer een wijkend perspectief begon te worden betrokken zij, na de gezinshereniging, veelal goedkope afbraakwoningen in oude stadsbuurten. Door hun geografische concentratie in de achterbuurten van de grote steden en door hun sociale concentratie aan de onderkant van de arbeidsmarkt leken de immigranten zich in de loop van de jaren zeventig te ontwikkelen tot een etnische onderklasse. De beschouwers van de maatschappelijke positie van de arbeidsmigranten spraken overigens liever over minderheidsvorming, maar bedoelden hetzelfde.⁴

Het beeld van een etnische onderklasse in wording kreeg scherpere contouren door de economische crisis van het begin van de jaren tachtig. De crisis maakte een einde aan de sterk op ongeschoolde handarbeid leunende productiewijzen die in het merendeel van de Nederlandse industrie de overhand hadden. Veel industriële bedrijven sloten de poorten. De gevolgen van de economische crisis en de daarop volgende herstructurering van de industrie waren desastreus voor de arbeidsmigranten. Velen werden werkloos of kwamen met een wao-uitkering buiten de arbeidsmarkt te staan, in de meeste gevallen voor goed.

De economische crisis was van korte duur. Vanaf 1983 begon de werkgelegenheid weer te groeien, tot 1989 met zo'n 100.000 werknemers per jaar. De groei werd voornamelijk gerealiseerd in de dienstensector en de nieuwe arbeidsplaatsen werden ingenomen door autochtone nieuwkomers op de arbeidsmarkt en door herintredende vrouwen.⁵ Aan de sterk groeiende groep van etnische minderheden ging de groei vrijwel voorbij. In de industrie was een groot deel van de handarbeid vervangen door machines die werden bediend door technisch geschoolde, flexibel inzetbare operators.⁶ De voor de nieuwe arbeidsplaatsen gevraagde scholing, eigenschappen als flexibiliteit en sociale vaardigheden kwamen niet overeen met wat de werkzoekenden uit de minderheden in de aanbieding hadden.⁷

Het absolute aantal werkenden uit de minderheden bleef tussen

1983 en 1989 vrijwel gelijk. Doordat het aantal voor arbeid beschikbaren binnen deze groepen sterk toenam bereikte de werkloosheid onder hen in korte tijd stuitend hoge percentages van tegen de 40 procent. Tussen 1983 en 1989 verliep de ontwikkeling van de werkloosheid onder de autochtone bevolking en onder de minderheden in tegengestelde richting. Terwijl de werkloosheid onder de autochtone beroepsbevolking vanaf 1983 sterk daalde stegen de werkloosheidspercentages onder de minderheden tot ongekende hoogten.

Onderzoekers als Bovenkerk stelden vast dat in de periode rond de economische crisis in de stadswijken een verwijdering optreedt tussen de allochtone en de autochtone bewoners.⁸ De allochtone bewoners richten zich meer en meer op de eigen groep en accentueren de etnische kenmerken die hun worden toegeschreven. Bij autochtonen maakt welwillende nieuwsgierigheid plaats voor ongenoegen en irritatie over de geringe bereidheid van de allochtonen tot aanpassing aan de lokale leefwijzen.

Inmiddels zijn in de jaren zeventig door de gezinshereniging grote aantallen migrantenkinderen de Nederlandse scholen binnengekomen. In het begin zijn dit vooral kinderen die in het herkomstland zijn geboren en die daar meestal al op school hebben gezeten. Als ze op school komen spreken ze weinig of geen Nederlands. Hun ouders hebben voor het merendeel weinig of geen onderwijs gevolgd en kunnen hun kinderen geen effectieve ondersteuning bieden.

De scholen proberen deze leerlingen zo goed en zo kwaad als het gaat in te passen in hun onderwijsprogramma, maar hebben er eigenlijk geen idee van hoe ze met de migrantenkinderen om moeten gaan. Dat het leren van Nederlands als tweede taal een andere aanpak vereist dan het geven van taallessen aan autochtone leerlingen wordt pas geleidelijk aan duidelijk. De overwegend Turkse en Marokkaanse leerlingen krijgen in geïmproviseerde opvangklassen een stoomcursus Nederlands met door de leerkrachten zelf bijeengesprokkeld lesmateriaal. In de verwachting dat de kinderen na enige tijd toch weer teruggaan naar het herkomstland probeert men de vaardigheden in de eigen taal verder te ontwikkelen met leraren uit het herkomstland. Het is maar weinigen van deze zogeheten zij-instromers van het eerste uur gelukt de onderwijsloopbaan af te ronden met een diploma.⁹

De abominabele onderwijsresultaten van de eerste lichtenings mi-

grantenkinderen worden toegeschreven aan het feit dat zij niet van het begin af aan in Nederland op school hebben gezeten. De verwachting is dat het met de volgende in Nederland geboren lichten allochtone leerlingen beter zal gaan. De taal zal dan minder een probleem zijn en de kinderen zijn meer vertrouwd met de Nederlandse omgeving. Maar wanneer eind jaren tachtig voor het eerst de schoolprestaties van deze leerlingen nauwkeurig worden onderzocht dan blijkt dit nogal tegen te vallen. Turkse en Marokkaanse leerlingen, ook degenen die in Nederland zijn geboren, blijken aan het einde van het basisonderwijs massieve achterstanden te hebben in taalvaardigheid in het Nederlands,¹⁰ ze komen voor het overgrote deel terecht in de laagste schooltypen van het voortgezet onderwijs en daar haalt een onevenredig groot deel de eindstreep niet.

Eind jaren tachtig voegen het opkomend antagonisme tussen autochtonen en allochtonen in wijken en het grote aantal mislukkingen in de schoolcarrières van migrantenkinderen zich in de beeldvorming over migranten bij de massale werkloosheid en uitkeringsafhankelijkheid onder de Turken en Marokkanen van de eerste generatie. De problemen in de wijken roepen het doembeeld op van de zwarte getto's in de Verenigde Staten. De slechte onderwijsresultaten wekken de verwachting dat de ongunstige maatschappelijke positie van de eerste generatie via het onderwijs wordt overgedragen op de tweede generatie. Het beeld van een etnische onderklasse in wording wordt nog versterkt doordat *drop-out* uit het onderwijs de voedingsbodem blijkt te worden voor een overmatige betrokkenheid van Marokkaanse en later ook Antilliaanse jongeren bij criminaliteit.¹¹

Begin jaren negentig dringt langzaam het besef door dat de tamelijk onschuldig begonnen werving van gastarbeiders zich in dertig jaar tijd heeft ontpopt tot een van de centrale sociale problemen van de Nederlandse samenleving. Tegelijkertijd groeit de immigratie, die in de eerste helft van de jaren tachtig op zijn retour leek, in de tweede helft van dit decennium naar ongekende hoogtes.

De overheid reguleert en studeert

De werving en inschakeling van gastarbeiders wordt begin jaren zestig handel en biedt ruimte voor het ontstaan van minder frisse praktijken.

De overheid voelt zich genoodzaakt regulerend op te treden. Er worden wervingsovereenkomsten gesloten met de herkomstlanden en er begint zich iets van een migrantenbeleid te ontwikkelen. Uitgangspunt van dit beleid is de verwachting dat de migratie tijdelijk is en dat de migranten na verloop van tijd zullen terugkeren. Dit was trouwens ook de uitgesproken wens van de migranten zelf. Om aanspreekpunten onder de migrantengroepen te hebben, ondersteunt de overheid migrantenorganisaties die in de eerste plaats het behoud van de eigen cultuur en het handhaven van een migrantengemeenschap beogen. De voormannen van deze organisaties worden de gesprekspartners van de overheid. Later zullen ze worden gekritiseerd als van hun achterban losgezongen 'beroepsallochtonen' die meer zijn gericht op het beschermen van hun eigen positie dan op het bevorderen van de integratie van de groepen die zij vertegenwoordigen.¹²

Maar op integratie is in de eerste decennia van de migratie niemand van de betrokkenen uit, ook de overheid niet. Integratie zou immers terugkeer maar in de weg kunnen staan. Daarom worden initiatieven die zich richten op cultuurbehoud ondersteund, wordt er niets gedaan om de migranten de Nederlandse taal te leren, worden in het onderwijs anderstalige leerkrachten aangetrokken en wordt een sociale infrastructuur van migrantenvertegenwoordigers opgebouwd. Ook wordt weinig ondernomen om de problemen die de huisvesting van de migranten hun gezinnen met zich meebrengen, te lijf te gaan. De activistische kant van het beleid blijft beperkt tot het opzetten van enkele terugkeerprojecten die overigens weinig succesvol zijn.

De overheid onderneemt weinig, maar laat wel studies uitvoeren naar de ontwikkeling van de positie van de migranten. Die studies maken duidelijk dat het op terugkeer gerichte beleid een vorm van illusiepolitiek is waar noch de migranten, noch de Nederlandse samenleving veel baat bij heeft. De meest invloedrijke studie in deze periode is die van de WRR.¹³ De raad meent in 1979 dat er een minderhedenbeleid nodig is dat als belangrijkste doel heeft het ontstaan van een etnische onderklasse te voorkomen. De mix van maatregelen die wordt aanbevolen om dit te bereiken is curieus. Cultivering van de eigen etnische identiteit, eerst noodzakelijk geacht met het oog op terugkeer, wordt nu gepromoot als een van de middelen om de positie van de minderheden te verbeteren. De gedachte hierachter is die van de groepsgewijze emancipatie. Deze komt voort uit de Neder-

landse verzuilingstraditie, maar maakt in het inmiddels snel ontzuilende en individualiserende Nederland toch een licht anachronistische indruk.

Verder wil de WRR de sociaal-economische achterstand op een meer directe manier aanpakken door het verbeteren van het onderwijs voor de minderheden en het versterken van hun positie op de arbeidsmarkt, zo nodig door middel van positieve discriminatie. Een derde element is de aanpak van de ongelijke rechtspositie van de minderheden. Nederlandse wetten en regelingen bevatten een groot aantal bepalingen die ongunstig of discriminerend uitpakken voor minderheden.

In de jaren tachtig wordt veel over het minderhedenbeleid gepraat, geschreven en geadviseerd. Het minderhedenbeleid schuift daarbij meer en meer in de richting van een achterstandsbeleid. De voortgaande immigratie wordt schoorvoetend als feit onder ogen gezien. Concrete resultaten zijn er op het gebied van de rechtspositie, het onderwijs en de huisvesting. Voor minderheden ongunstige bepalingen worden uit wetten en regelingen verwijderd. In het onderwijs komt er een wettelijke regeling die het aantal docenten op basisscholen koppelt aan het aantal leerlingen uit de minderheden en uit autochtone achterstandsgroepen: de achterstandstoeslag. De toeslag stelt de scholen in staat het onderwijs aan deze leerlingen te intensiveren, maar het beleid biedt verder weinig inhoudelijke aanknopingspunten voor vergroting van de effectiviteit van het onderwijs aan allochtone leerlingen.

In de huisvesting gaan de minderheden er in de jaren tachtig flink op vooruit. Ze krijgen grotere en kwalitatief betere woningen en worden toegelaten tot het woningbezit van de sociale verhuurders. De verbetering is overigens niet het gevolg van een specifiek op minderheden gericht huisvestings- of bouwbeleid, maar is een bijproduct van het algemene huisvestingsbeleid en meer in het bijzonder van het stadsvernieuwingsbeleid. Bovendien levert de openstelling voor de minderheden van de omvangrijke sociale huursector, speciaal in de grote steden, een belangrijke bijdrage. Deze specifieke structuur van de woningvoorraad in de grote steden heeft overigens wel tot gevolg dat er daar al snel buurten en wijken ontstaan met extreem hoge concentraties minderheden. De concentraties zijn de belangrijkste oorzaak van het ontstaan van 'zwarte' scholen in het onderwijs.

In het arbeidsmarktbeleid blijkt het nauwelijks mogelijk iets te bereiken. De sociale partners hebben het hier voor het zeggen en zij hebben andere zaken aan het hoofd dan het verbeteren van de arbeidskansen van de minderheden. Onder druk van pressiegroepen entameert de overheid min of meer tegen wil en dank een discussie over nut en noodzaak van positieve discriminatie van minderheden op de arbeidsmarkt. Maar terwijl de werkloosheid onder de minderheden blijft toenemen, wordt de discussie ongeveer tien jaar gerekt met rapporten, adviesaanvragen en adviezen. Tot veler verrassing toert de Tweede Kamer hieruit begin jaren negentig nog een wettelijke regeling te voorschijn: de Wet bevordering evenredige arbeidskansen allochtonen (Wbeaa). De wet verplicht bedrijven de etnische samenstelling van hun personeel te registreren en plannen te maken voor versterking van de positie van de minderheden in de bedrijven.

Wie begin jaren negentig het geheel aan concrete beleidsmaatregelen voor de integratie van de minderheden confronteert met de maatschappelijke marginalisering waarmee zij te maken hebben, kan moeilijk erg optimistisch zijn over de kansen om de dreigende vorming van een etnische onderklasse te keren. De rechtspositie van de minderheden is weliswaar verbeterd maar de betekenis hiervan voor de sociaal-economische integratie van de minderheden is beperkt. De maatregelen in het onderwijs lijken in eerste instantie weinig effectief. De arbeidswetgeving ten gunste van de minderheden heeft nauwelijks draagvlak onder de sociale partners en krijgt meer en meer het karakter van een papieren tijger. De voordelen die bereikt worden met de verbetering van de woonsituatie van de minderheden verbleken bij de nadelen die de segregatie met zich meebrengt. Bij dit alles bereikt de immigratie eind jaren tachtig een ongekend hoog niveau en stromen jaarlijks grote groepen nieuwkomers het land binnen die de taal niet kennen en niet op de hoogte zijn van de gang van zaken in ons land.

Maar toch... Anders dan verwacht zijn in de jaren negentig de negatieve trends in de integratie van de minderheden in het onderwijs en op de arbeidsmarkt in gunstige richting omgebogen.¹⁴ De schoolprestaties zijn verbeterd en de werkloosheid is verminderd. De toekomstperspectieven voor de minderheden zouden nog positiever zijn geweest als zich ook een trendbreuk in de immigratie had voorge-

daan. Het gevaar voor het ontstaan van een etnische onderklasse lijkt vooralsnog gekeerd. Wat is er gebeurd? Kijken we eerst naar het onderwijs.

Betere resultaten in het basisonderwijs: dankzij of ondanks het beleid?

Ook aan het einde van de jaren negentig hebben leerlingen uit de minderheden in het laatste leerjaar van de basisschool nog een grote prestatieachterstand. Vooral in taal. De Turkse, Marokkaanse en Antilliaanse leerlingen lopen in taal het verst achter. De taalprestaties van deze leerlingen liggen in groep 8 op het niveau van de prestaties van de autochtone leerlingen in groep 6. Je kunt dus zeggen dat ze ongeveer twee leerjaren achterlopen. Surinaamse leerlingen en leerlingen uit andere niet-westerse landen doen het beter. Zij hebben in groep 8 een taalachterstand van ongeveer één leerjaar. De achterstand in rekenen is in groep 8 veel kleiner dan de taalachterstand. Turkse, Marokkaanse en Surinaamse leerlingen hebben aan het einde van het basisonderwijs een rekenachterstand van hooguit een half leerjaar.

Het gaat hier om leerlingen van wie beide ouders in het herkomstland zijn geboren. Dit verklaart voor een deel de veel grotere achterstand in taalprestaties. Taal leren kinderen ook buiten school: thuis van hun ouders, door televisieprogramma's, via broers en zussen en vriendjes en vriendinnetjes. In allochtone gezinnen waar beide ouders in het herkomstland zijn geboren wordt weinig of geen Nederlands gesproken en wordt op de televisie veel naar programma's uit het herkomstland gekeken. Nederlands leren de kinderen van hun broers en zussen en op straat. Dat levert minder op dan wanneer de ouders Nederlands spreken. Als een van de ouders in Nederland is geboren, wordt er thuis veel vaker Nederlands gesproken. De taalprestaties van de leerlingen met ouders van gemengd Nederlands-allochtone herkomst zijn daardoor veel beter dan wanneer beide ouders in het herkomstland zijn geboren. De voortgaande migratie pakt negatief uit voor de integratie. Een deel van de migratie is immers partnern migratie en heeft tot gevolg dat zich telkens weer een nieuwe generatie anderstalige ouders aandient.

Anders dan taal leren kinderen rekenen vrijwel uitsluitend op school. Daarbij is de rekendidactiek in Nederland van hoog niveau. Waarschijnlijk draagt dit ook bij aan het zeer grote verschil tussen

prestaties taal en rekenen. De resterende achterstand van leerlingen uit de minderheden in rekenen moet vrijwel geheel worden toegeschreven aan het zeer lage opleidingsniveau van de ouders.

De zwakke prestaties van leerlingen uit de minderheden worden vaak in verband gebracht met hun concentratie in 'zwarte' scholen. Begin jaren negentig was dit effect substantieel, maar aan het einde van de jaren negentig heeft niet meer dan 10% van de tussenschoolse verschillen in taalprestaties en minder dan 5% van de verschillen in rekenprestaties te maken met de concentratie van leerlingen uit de minderheden op zwarte scholen. Slechts een miniem deel van de achterstand van de allochtone leerlingen zou teniet worden gedaan bij maximale menging met autochtone leerlingen.

De relatief geringe rekenachterstand van leerlingen uit de minderheden is het resultaat van een inhaalslag die in de loop van de jaren negentig heeft plaatsgevonden. In de periode 1988-1998 hebben Turkse en Marokkaanse leerlingen hun rekenachterstand ten opzichte van autochtone leerlingen bijna gehalveerd. In taal is er ook vooruitgang, maar het inhaaleffect is daar minder sprekend omdat de kloof die bij taal moet worden overbrugd zoveel groter is. Zo hebben Marokkaanse leerlingen bijna een derde van hun taalachterstand ingehaald, maar niettemin lopen ze aan het einde van het basisonderwijs nog steeds twee leerjaren achter. Een bijzonder facet van de verbetering van de prestaties in het basisonderwijs is dat ze tot stand zijn gekomen bij vrijwel gelijk gebleven aanvangsprestaties. De achterstand van de Turkse en Marokkaanse leerlingen in de aanvangsgroepen van het basisonderwijs is in de loop van de jaren negentig niet substantieel verminderd.

Leerlingen uit de minderheden die rond 1999 het einde van het voortgezet onderwijs hebben bereikt hebben nog niet kunnen ' profiteren' van de prestatieverbetering in het basisonderwijs. Dat is te zien aan hun schoolloopbanen. Ze zijn sterk oververtegenwoordigd in de laagste schooltypen van het voortgezet onderwijs, een onevenredig deel van hen verlaat het onderwijs zonder diploma en ze hebben veel meer moeite met het eindexamen dan autochtone leerlingen.

Bij nadere analyse blijkt dat de overmaat aan *drop-out* volledig valt toe te schrijven aan lagere prestaties bij aanvang van het voortgezet onderwijs. Maar de prestatieachterstand bij aanvang van het voortge-

zet onderwijs is eind jaren negentig sterk gereduceerd. Het is dan ook te verwachten dat de prestaties door het voortgezet onderwijs van de huidige lichten leerlingen uit de minderheden een aanzienlijk gunstiger verloop zullen hebben.

Betere eindprestaties bij gelijke beginprestaties. Dit impliceert dat de prestatieverbetering te danken is aan de scholen. Basisscholen zijn er in de jaren negentig in geslaagd de effectiviteit van het onderwijs aan leerlingen uit de minderheden te vergroten. De vraag is hoe ze dit voor elkaar hebben gekregen.

Schoolprestaties van leerlingen zijn het resultaat van leren én onderwijzen. Om verbetering in de prestaties van leerlingen uit de minderheden te bereiken is de aanpak van het onderwijs in de klas doorslaggevend. De meeste van deze leerlingen beginnen aan het onderwijs met een achterstand in taalvaardigheid in het Nederlands en in algemene leervaardigheden. Het huidige onderwijs doet een sterk beroep op het structurend vermogen van leerlingen. Zelfontdekkend leren, zelfsturend leren, leren als expeditie met de leerkracht als reisleader, adviseur of consultant, leerlingvolgend onderwijs – de kleuren van deze keizer zitten intelligente kinderen van middenklasseouders als gegoten. De fijne kneepjes van het ordenen van de wereld in de taal krijgen zij nog vóór ze naar school gaan door hun ouders spelenderwijs bijgebracht.¹⁵ Leerlingen met laagopgeleide ouders komen in dit onderwijs veel minder goed tot hun recht. Zij hebben baat bij onderwijs waarin de docent structurend optreedt.

Effectief onderwijs voor leerlingen met laagopgeleide ouders impliceert vooral prioriteit voor de kernvakken, veel energie steken in de kwaliteit van de instructie, een didactisch goed doordachte opeenvolging van leerstofonderdelen, regelmatige toetsing van de voortgang en het nemen van maatregelen bij gebleken tekorten in de verwerking van de leerstof.¹⁶ Voor leerlingen die anderstalig zijn opgevoed, dient bovendien extra tijd te worden gestoken in het vergroten van hun Nederlandse woordenschat.¹⁷ Een deel van de scholen met veel leerlingen uit de minderheden heeft in de loop van de jaren negentig elementen van deze meer structurende aanpak van het onderwijs overgenomen. Maar er is hierin nog veel te winnen. Een cruciaal onderdeel van effectief onderwijs voor achterstandsleerlingen is het bijwerken van leerlingen die achteropraken door intensieve herinstruc-

tie. Er zijn nog maar weinig scholen die dit systematisch toepassen.

De spraakmakende onderwijskundige gemeenschap heeft een uitgesproken voorkeur voor zelfontdekkend, leerlingvolgend onderwijs. Dit geldt als modern en ook progressief. Het is ook door de veelal sociaal-democratische onderwijsbeleidsmakers met enthousiasme omarmd. Denk aan de basisvorming, het studiehuis, de vorming van het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs. De winst die is behaald in de onderwijsresultaten van leerlingen uit de minderheden is dan ook eerder ondanks dan dankzij dit beleid tot stand gekomen.

Maar er is toch ook nog zoiets als het onderwijsachterstandsbeleid? Eerder hebben we de achterstandstoeslag voor scholen met veel leerlingen uit de minderheden al genoemd. De toeslag bestaat nog steeds en wordt vooral gebruikt om de klassen kleiner te maken en om taakdocenten aan te stellen die anderstalig opgevoede leerlingen extra lessen Nederlands geven. Het achterstandsbeleid heeft echter nog een tweede component, het projectenbeleid. Dit bestaat uit een reeks specifieke achterstandsprojecten van scholen en welzijnsinstellingen: het inrichten van een leeshoek in de klas, voorlichting over opvoeding en onderwijs in wijkcentra, het ontwikkelen van materiaal voor extra taalonderwijs, huiswerkklassen, stimuleren van ouderparticipatie, het opzetten van voorschoolse stimuleringsprogramma's, enzovoort.

Het achterstandsbeleid staat voortdurend ter discussie en vooral het projectenbeleid wordt vrijwel permanent gereorganiseerd. Sinds 1998 hebben de gemeenten hierin een beslissende stem gekregen. Het achterstandsbeleid werd omgevormd tot Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid (GOA). Dit GOA is de afgelopen jaren gekritiseerd als een papieren beleid van nota's, convenanten en plannen met weinig of geen impact op de factoren en processen die er werkelijk toe doen. Mede onder invloed van de kritiek lijkt het beleid langzamerhand iets van zijn ideologische vooringenomenheid af te schudden. De opdrachten aan de gemeenten zijn concreter geworden, er is een begin gemaakt met het opzetten van een stelsel van voorschoolse programma's als structurele voorziening voor kinderen uit achterstandsgroepen, en scholen met een aantoonbaar te laag prestatieniveau worden daarop aangesproken door de gemeenten.

De belangrijkste functie van het projectenbeleid lijkt te zijn het

achterstandsprobleem telkens opnieuw onder de aandacht te brengen zodat de zwakkere prestaties van leerlingen uit achterstandsgroepen niet als een onvermijdelijk natuurgegeven worden geaccepteerd. Directe effecten op de prestatieachterstand zijn hooguit te verwachten van voorschoolse programma's gericht op stimulering van de taal- en cognitieve ontwikkeling. Verdere verbetering van de taal- en rekenprestaties is vooral te bereiken met de andere, meer gestructureerde aanpak van het onderwijs in de klas die hiervoor is aangestipt. De achterstandstoelage is hiervoor belangrijk omdat deze de materiële voorwaarde biedt voor de benodigde intensivering van het onderwijs aan leerlingen uit de minderheden.

Van meer naar minder werkloosheid – en wat het beleid daaraan veranderde

Niet alleen in het onderwijs zijn de minderheden er in de jaren negentig op vooruitgegaan, ook op de arbeidsmarkt geeft het laatste decennium een kentering te zien. De dreiging van het ontstaan van een onderklasse werd in de jaren tachtig en begin jaren negentig vooral in verband gebracht met de hoge en langdurige werkloosheid van minderheden. Het is dan ook nog niet zo lang geleden dat in kringen van beleid en onderzoek de malaise onder minderheden op de arbeidsmarkt als een welhaast onoplosbaar probleem werd beschouwd.

Toch is er het een en ander veranderd, vooral als gevolg van de onstuimige economische groei van de afgelopen jaren. Deze heeft de werkloosheid onder minderheden drastisch doen dalen. In het midden van de jaren negentig was ongeveer een derde van de Turkse en Marokkaanse beroepsbevolking werkloos, in 2001 geldt dit nog voor 8% van de Turken en 10% van de Marokkanen. Onder Surinamers is in 2001 nog 6% werkloos, terwijl in het midden van de jaren negentig de werkloosheid 20% bedroeg. De werkloosheid onder Antillianen bedraagt op dit moment 8%. Bij deze groep is – absoluut en relatief gezien – de werkloosheid in de afgelopen jaren het minst gedaald; in het midden van de jaren negentig was, net als bij de Surinamers, ongeveer 20% van de Antilliaanse beroepsbevolking werkloos. De ongunstiger positie van de Antillianen heeft te maken met de voortgaande immigratie van jonge, overwegend kansloze Antillianen.

De werkloosheid onder de vier grootste minderheidsgroepen is nog

steeds hoger dan onder de autochtone bevolking, van wie 3% werkloos is. Maar de verbetering is evident. Niet alleen vanwege de scherpe procentuele daling, maar ook doordat de relatieve achterstand van de minderheidsgroepen ten opzichte van autochtonen is afgenomen. Niemand had in het midden van de jaren negentig durven voorspellen dat de vier grootste minderheidsgroepen er thans op de arbeidsmarkt zo gunstig voor zouden staan. Voor de 'nieuwe' allochtone groepen zijn geen met de zojuist besproken vergelijkbare werkloosheidscijfers beschikbaar, maar het staat vast dat de werkloosheid hier hoog is, en hoger dan bij de vier klassieke minderheidsgroepen.¹⁸ Wel lijkt het erop dat ook bij de nieuwe groepen de werkloosheid in de afgelopen jaren is gedaald.

Vanzelfsprekend is de forse daling van de werkloosheid van minderheden goed nieuws. Toch blijft binnen met name de Turkse en Marokkaanse groep economische inactiviteit een belangrijke plaats innemen. Zo is het aandeel vrouwen uit deze groepen dat actief is op de arbeidsmarkt (dat wil zeggen werkt of naar werk zoekt) zeer laag en in de afgelopen jaren slechts mondjesmaat toegenomen. De meesten van hen zitten thuis. De aantrekkende conjunctuur heeft ook weinig vat gehad op oudere Turken en Marokkanen. Onder hen is de uitkeringsafhankelijkheid zeer hoog; velen hebben een wao-uitkering of zitten in de bijstand. Zij zijn in de afgelopen jaren nauwelijks aan de slag geraakt; een combinatie van ongunstige aanbodkenmerken (zeer laag opleidingsniveau, geringe beheersing van het Nederlands), langdurige werkloosheid en een geringe zoekintensiteit vormt hiervan de achtergrond.¹⁹ Verder moet bedacht worden dat veel van de door minderheden behaalde banenwinst in tijdelijke banen is gerealiseerd. In de jaren negentig is het aandeel minderheden met een dergelijke baan scherp toegenomen. Dit nuanceert al te optimistische geluiden over de stabiliteit van de arbeidsmarktpositie van minderheidsgroepen. Met de thans opstekende economische tegenwind is het zeer wel denkbaar dat de geboekte verbetering van de positie van minderheden op de arbeidsmarkt weer als sneeuw voor de zon verdwijnt. Tijdelijke werknemers worden doorgaans als eersten ontslagen en doorstroom naar een vaste baan zit er steeds minder in.

Onder druk wordt alles vloeibaar, ook de terughoudendheid van werkgevers jegens het allochtone arbeidsaanbod. Onze analyses wijzen uit dat wanneer de verhoudingen op de arbeidsmarkt dit toelaten

werkgevers de voorkeur geven aan autochtone werknemers. Pas wanneer er sprake is van krapte en alternatief arbeidsaanbod niet langer voorhanden is, nemen de kansen van minderheden toe. Het lijkt er bovendien op dat toetreding tot de meer beschermde delen van de werkgelegenheid voor veel minderheden is geblokkeerd, al heeft de oververtegenwoordiging van minderheden in flexibele banen niet alleen te maken met selectiegedrag van werkgevers. Veel jongere allochtonen zijn aangewezen op de onderkant van de dienstensector van grootstedelijke arbeidsmarkten, waar veel flexibele banen zijn te vinden.

Beleidsmakers rekenen zich graag rijk aan positieve arbeidsmarktontwikkelingen, maar kloppen hun sommen? Het onvermijdelijke antwoord is dat de daadwerkelijke invloed van beleid niet eenduidig valt vast te stellen. Daarvoor moet immers bekend zijn welke resultaten zouden zijn geboekt wanneer bepaald beleid niet zou zijn gevoerd. Toch is er wel iets over te zeggen. We schetsen enkele ontwikkelingen op het terrein van het specifieke, op minderheden gerichte arbeidsmarktbeleid.

In 1998 kwam de Wet samen in plaats van de Wbeaa, die vanaf de inwerkingtreding onder vuur van de werkgeversorganisaties had gelegen en weinig effectief was geweest. Veel veranderde met de Wet samen overigens niet. Nog steeds dienen arbeidsorganisaties met meer dan 35 werknemers jaarlijks aan te geven hoeveel werknemers uit minderheidsgroeperingen zij in dienst hebben, welke mutaties zich hebben voorgedaan en welke plannen bestaan om instroom en behoud van allochtoon personeel te bevorderen. Doel was en is te komen tot een evenredige vertegenwoordiging van etnische minderheden in het personeelsbestand.

Diverse evaluaties laten zien dat steeds meer arbeidsorganisaties een jaarverslag opstellen en, zoals de wet voorschrijft, deponeren bij het RBA. Toch doet bijna de helft van de arbeidsorganisaties dit nog steeds niet. Bovendien zijn nogal wat jaarverslagen onvolledig. Het effect van de Wet samen is hoogst twijfelachtig. Weinig bedrijven geven te kennen dat ze onder invloed van de wet hun in- en doorstroombeleid hebben aangepast. Bewustwording van de problematiek lijkt het belangrijkste effect te zijn. Men kan beweren dat dit al heel mooi is, maar een beetje mager is het wel.

De geringe doorwerking van de wet heeft te maken met de hoog opgespeelde weerstanden van met name de werkgevers in combinatie met het ontbreken van toezicht op de naleving van de wet. Bedrijven die de wet aan hun laars lappen, merken daar weinig van. Aan toezicht op de naleving ontbrak het al bij de Wbeaa en dat is met de komst van de Wet samen niet veranderd. Wat ook niet is veranderd, is de betrokkenheid van de politiek, die dit niet al te hoog lijkt op te nemen. Dat de Wet samen zo slecht uit de verf is gekomen, stemt enigszins treurig. Het is immers een wet die aanknopingspunten biedt om de vraagkant van de arbeidsmarkt aan te sporen om het eigen personeelsbeleid onder de loep te nemen met het oog op mogelijke belemmeringen bij in- en doorstroom van minderheden. Dat ze in de praktijk is verworden tot een wet die ertoe heeft geleid dat een deel van de arbeidsorganisaties hun minderheden tellen, strookt niet met die intenties van de wet, maar dat schijnt weinigen nog te kunnen schelen.

Veelgeroemd is het zogeheten ‘minderhedenconvenant’, en daar zijn ook wel redenen voor. In het voorjaar van 2000 kwamen de toenmalige ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Grote Steden- en Integratiebeleid, MKB-Nederland en Arbeidsvoorziening overeen om in de periode tot 1 mei 2001 20.000 allochtone werkzoekenden te plaatsen bij het midden- en kleinbedrijf. Het MKB streeft ernaar om bij Arbeidsvoorziening 30.000 vacatures te melden. Het convenant is na 1 mei 2001 verlengd en loopt nog steeds, met opgehoogde streefaantallen plaatsingen en vacaturemeldingen. Na een aarzelende start zijn grote aantallen allochtonen via dit convenant aan het werk gekomen. In de zomer van 2002 meldden MKB-Nederland en de betrokken ministeries enigszins triomfantelijk dat de ‘vijftigduizendste allochtoon’ werk heeft gevonden via het convenant en dat de zeventigduizendste vacaturemelding aanstaande is.

Hoewel het prettig is om successen te presenteren, is enige nuanceering wel op zijn plaats. De grote vraag bij maatregelen gericht op arbeidstoeleiding is altijd hoeveel personen ook zonder dergelijk beleid aan het werk zouden zijn gekomen. Vanwege de hoogconjunctuur en omdat het in dit convenant om in beginsel goed plaatsbare, zogenaamde ‘fase 1’-kandidaten gaat, kan dit niet zomaar worden afgedaan als gezeur van de zijlijn. In de afgelopen jaren is over een breed front de werkloosheid scherp gedaald, ook onder lager opgeleiden. Het is

vooral de aanzuigende werking van een krappe arbeidsmarkt die hieraan ten grondslag ligt en niet zozeer allerhande initiatieven gericht op arbeidstoeleiding. Die hebben dankbaar meegelift op de gunstige economische ontwikkeling. Verder is het de vraag in hoeverre de plaatsingen van minderheden in het kader van het convenant niet ten koste is gegaan van het aantal reguliere plaatsingen van allochtonen door de CWI's. Ook moet in de komende jaren nog blijken hoe bestendig de verworven arbeidsplaatsen nu eigenlijk zijn.

Deze bedenkingen laten onverlet dat het oordeel over het minderhedenconvenant al met al gunstig uitvalt. Nog los van het aantal plaatsingen, waarvan men zich altijd af kan vragen in hoeverre ze aan het project zijn toe te schrijven, is alleen al het feit vermeldenswaard dat de overheid, na zoveel jaren studeren en vooruitschuiven, uiteindelijk participeert in een concreet project om de werkloosheid onder minderheden terug te dringen. Een andere verdienste is dat de werkwijze van Arbeidsvoorziening is opgeschud en dat ten langen leste werk is gemaakt van een actieve bemiddeling van werklozen uit minderheden—iets waar Arbeidsvoorziening krachtens haar geformuleerde minderhedenbeleid op papier al jaren mee bezig was, maar waarvan tot dat moment weinig terecht was gekomen. Tevens heeft het convenant een belangrijke bijdrage geleverd aan het openbreken van het midden- en kleinbedrijf, waar tot voor kort naar verhouding weinig allochtone werknemers werkten. Mooi dus dat het minderhedenconvenant er is gekomen. Alleen wat laat en op een moment dat het—vanwege de hoogconjunctuur—minder dan voorheen noodzakelijk was.

Dat de belangen van werkgevers in deze periode—personeelstekorten—voor het eerst sinds jaren behoorlijk parallel liepen met de doelstelling van de overheid om de werkloosheid onder minderheden terug te dringen, is bepalend geweest voor de totstandkoming van het convenant. Is dat erg? Nee, maar een beetje cynisch is het wel. Want werkgevers waren in de jaren daarvóór, toen de werkloosheid onder minderheden torenhoog was, niet tot vergelijkbare initiatieven te bewegen. Dat was volgens hen nergens voor nodig, want werkgevers selecteerden uitsluitend op kwaliteit en maakten daarin geen onderscheid naar etniciteit, zo was de redenering. Overheidsingrijpen was dus overbodig en doorkruiste de autonomie van werkgevers. Deze opstelling, die van nog niet zoveel jaren geleden dateert, doet het

ergste vrezes voor het voortbestaan van het convenant. Wanneer de vraag naar arbeid terugvalt zal de animo van werkgevers om het convenant te continueren waarschijnlijk niet groot zijn, terwijl juist dan specifiek beleid noodzakelijk is.

Ten slotte enkele opmerkingen over de bemoeienis van gemeenten met de arbeidsmarktpositie van minderheden. Deze bemoeienis kan diverse gedaanten aannemen. Zo zijn gemeenten verantwoordelijk voor het uitstroombelief van sociale diensten en kunnen ze eigen arbeidsmarktprojecten opzetten. Inventarisatie van het beleid van acht gemeenten, waaronder de vier grote, wijst op een toenemende aandacht voor de activering van uitkeringsgerechtigden. De verbetering en uitbreiding van de zogenaamde 'sluitende aanpak' is een belangrijk punt, net als doorstroom uit gesubsidieerde arbeid en intensivering van het beleid voor moeilijk plaatsbare 'fase-4'-cliënten. *Case management* zou de uitstroom richting werk of sociale activering moeten verbeteren. Voor degenen die niet willen, wordt het sanctie-instrumentarium verscherpt ingezet. Dit lijken, zeker bij sociale diensten waar de inspanningen gericht op uitstroom lange tijd op een laag pitje hebben gestaan, zinnige maatregelen.

Wat opvalt is dat in de meeste van de onderzochte gemeenten specifiek op minderheden gericht beleid ontbreekt. Dit geldt zowel voor de formulering van concrete (uitstroom)doelstellingen als voor specifieke maatregelen en arbeidsmarktprojecten. De veronderstelling is kennelijk dat algemeen beleid minderheden in voldoende mate zal bereiken. Of dit zo is, weten sociale diensten doorgaans niet. Nog los van de vraag of ze hierin daadwerkelijk zijn geïnteresseerd, stellen ze de etnische herkomst vast op grond van nationaliteit, hetgeen nogal prehistorisch aandoet en grote delen van de minderhedenpopulatie buiten beeld laat. Het zou sociale diensten sieren wanneer ze hun registratie van herkomst eindelijk eens op orde maken, zodat vastgesteld kan worden of extra aandacht voor minderheden noodzakelijk is of dat ze uitgaan van een juiste veronderstelling dat algemeen uitstroombelief minderheden in gelijke mate bereikt als autochtonen.

Immigratie kent winnaars en verliezers

De integratie van immigranten wordt vaak voorgesteld als een auto-noom proces met een eigen wetmatig verloop. Immigranten starten

onder aan de maatschappelijke ladder, zoeken steun bij elkaar en formeren bolwerken in wijken van grote steden. Deze krijgen vervolgens de functie van veilige haven, springplank naar de omringende samenleving en eerste opvang voor nieuwkomers. Na verloop van tijd en in volgende generaties raakt de migrantengemeenschap onderhevig aan sociale, culturele en geografische differentiatie. De kinderen gaan studeren, trouwen met partners uit de autochtone bevolking, beginnen een eigen zaak. De migranten verspreiden zich, worden onderdeel van de dominante cultuur, transformeren die in meerdere of mindere mate en zijn in de tweede of derde generatie niet meer als migranten herkenbaar. Welwillende beschouwers van de naoorlogse immigratie worden niet moe erop te wijzen dat immigratie geen nieuw verschijnsel in de Nederlandse samenleving is, dat migratiebewegingen in het verleden vrijwel altijd zijn uitgelopen op integratie en dat immigratie onmisbaar is voor de vitaliteit van de samenleving.²⁰

Is de maatschappelijke onrust over de immigratie dan alleen het gevolg van xenofobie, kortzichtigheid en gebrek aan historisch bewustzijn? Onze beschouwing over de lotgevallen van de niet-westerse immigranten in ons land maakt duidelijk dat het zo eenvoudig niet is. In het verleden behaalde resultaten geven ook hier geen garantie voor de toekomst. Nederland heeft grotendeels tegen wil en dank te maken gekregen met een in verhouding tot zijn bevolkingsomvang massale immigratie uit landen die in technologische, culturele en economische ontwikkeling ver van ons afstaan. Deze aanhoudende immigratie heeft van ons land alleen in kwantitatieve zin een immigratieland gemaakt. Een immigratiesamenleving zoals bijvoorbeeld Australië of Canada dat lange tijd is geweest, zijn we nog steeds niet. De sterk gereguleerde sociale verhoudingen en arrangementen van onze verzorgingsstaat staan op gespannen voet met de wetmatigheden van de integratie van migrantengroepen in klassieke immigratielanden. Dit zijn zonder uitzondering veel opener en meer competitieve samenlevingen. In dit type samenlevingen kunnen migranten hun pioniersmentaliteit optimaal inzetten in de maatschappelijke concurrentiestrijd.

De verzorgingsstaat is daar veel minder geschikt voor. De sociale zekerheidsarrangementen bieden minder prikkels tot eigen initiatief en de kosten van de sociale zekerheid staan een onbelemmerde groei

van de immigratie in de weg. De publieke opinie over buitenlanders in Nederland volgt de omvang van de immigratie. Hoe hoger de immigratie des te groter is het aandeel van de bevolking dat vindt dat er in Nederland te veel buitenlanders zijn.²¹

Het pad dat de naoorlogse immigranten in Nederland hebben gevolgd is grillig en moeilijk te sturen. Zoveel is uit onze beschrijving wel duidelijk geworden. Ook is gebleken dat immigratie niet noodzakelijkerwijs uitmondt in integratie, ook niet, of misschien wel juist niet in een verzorgingsstaat. Lange tijd is een andere uitkomst, de vorming van een etnische onderklasse, zeker zo waarschijnlijk geweest. Het risico daarop is nog steeds niet geheel geweken, maar de lijnen die daartoe tendeerden zijn omgebogen.

De economie, altijd weer die economie, heeft de minderheden in de tweede helft van de jaren negentig uit het slop gehaald. Diezelfde economie heeft onder de minderheden overigens wel een verloren generatie van veertigplussers opgeleverd. Zij zijn niet de enige verliezers. Ook de vele *drop-outs* uit het onderwijs onder de kinderen van de migranten hebben een ongunstige uitgangspositie. Alleen bij een gunstige conjunctuur hebben zij kansen op de verschillende maatschappelijke markten. Maar voor de toekomst zijn de verwachtingen voor de hier opgegroeide tweede generatie, alles bijeengenomen, positief. Het ziet ernaar uit dat het onderwijs inmiddels vat heeft gekregen op deze kinderen. Hun kansen op een behoorlijk onderwijsresultaat zijn de afgelopen jaren duidelijk verbeterd.

Dat wil niet zeggen dat het verder wel goed zal komen met de migranten. De belangrijkste redenen voor blijvende waakzaamheid zijn de voortgaande immigratie van grote groepen nieuwkomers uit grotendeels agrarische samenlevingen en de afhankelijkheid van het economische tij van belangrijke delen van de migrantenbevolking. Daar komt bij dat de voortgaande migratie een rem legt op de vooruitgang die in het onderwijs wordt geboekt.

En dan ten slotte de politiek en de overheid. Hun rol in de immigratie en integratie is de laatste jaren zwaar onder vuur komen te liggen. De overheid wordt passiviteit verweten: ze stond erbij, keek ernaar, aaide de migranten over de bol, trad op als zachte heelmeeester en kreeg aan het begin van het nieuwe millennium de schuld van het 'multicultu-

rele drama' in de schoenen geschoven. De linkse politiek wordt beschuldigd van struisvogelgedrag: met de kop in het zand de culturele verrijking van de samenleving door migranten aanprijzen en de boodschappers van de problemen die de immigratie met zich meebrengt te kijk zetten als vooringenomen en bekrompen zwartkijkers. De rechtse politiek krijgt het verwijt van gemakzucht: het sluiten van de grenzen is geen reële optie, gedwongen inburgering is een contradictie en openheid geldt kennelijk alleen als het eigen voordeel oplevert.

Het publieke debat over immigratie en integratie gaat noodzakelijkerwijs over algemeenheden: vóór of tegen immigratie, spreiding van migranten, verplichte taal- en inburgeringscursussen, de gelijkwaardigheid van culturen, de vrijheid van meningsuiting, het verbod op discriminatie. In het beleidsmatige en politieke handelen van alledag gaat het over concretere aangelegenheden. Hoe verbeter je de taalvaardigheid in het Nederlands van anderstalige leerlingen? Wat is de beste methode om volwassen migranten wegwijs te maken in de Nederlandse samenleving? Hoe krijg je afgewezen asielzoekers op een humane wijze weer over de grens? Hoe help je 'fase 4'-klanten weer aan de slag? Een onbevooroordeelde analyse van werkzame factoren helpt daarvoor meer dan ideologische bevlogenheid en goede bedoelingen. Wie dergelijke analyses uitvoert krijgt al snel het verwijt technocratisch bezig te zijn. Maar *what's in a name?*

Noten

1. CBS, *Allochtonen in Nederland 2001*, Voorburg/Heerlen, 2001, p. 82 e.v.

2. Zie Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 2000. Nederland in Europa*, Den Haag, 2000, p. 177.

3. P. de Beer, 'Heeft de sociaal-democratie nog bestaansrecht?', in: *Socialisme en Democratie*, jrg. 59 nr. 7/8, juli/augustus 2002, p. 44-55. Zie ook: A. van der Zwan, 'Waar blijft de ombuiging in het immigratiebeleid?', in: *Socialisme en Democratie*, jrg. 59 nr. 4, april 2002, p. 43-54.

4. J.M.M. van Amersfoort, *Immigratie en minderheidsvorming: een analyse van de Nederlandse situatie 1945-1973*, Alphen aan den Rijn, 1974; R. Penninx, *Minderheidsvorming en emancipatie. Balans van kennisverwerving ten aanzien van immigranten en woonwageneigenaren 1967-1987*, Alphen aan den Rijn/Brussel, 1988.

5. P.T. de Beer, *Over werken in de postindustriële samenleving*, Den Haag, 2001.

6. K. van Veen en R. Wielers, 'Waar zijn de arbeidsplaatsen voor de lager opgeleiden in de industrie gebleven? Tecto 1977-1992', in: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* 15 (1999) nr. 1, p. 36-49.

7. P.T.M. Tesser, *Rapportage Minderheden 1993*, Rijswijk/Den Haag, 1993.

8. F. Bovenkerk, K. Bruin, L. Brunt en H. Wouters, *Vreemd volk, gemengde gevoelens. Etnische verhoudingen in een grote stad*, Meppel/Amsterdam, 1985.

9. P. Brassé, W. van Schelven, L. van der Valk en M. de Vries, *Jonge Turken en Marokkanen op de Nederlandse arbeidsmarkt*, Amsterdam, 1984; W. van Esch, H. Moeniralam en B. Gademann, *Allochtone leerlingen in het voortgezet onderwijs*, Den Haag, 1983.

10. P.T.M. Tesser, G. van der Werf, L. Mulder en M. Weide, *De eerste fase van de longitudinale OVB-onderzoeken. Het leerlingonderzoek*, Nijmegen/Groningen, 1991.

11. H. Werdmölder, *Van vriendenkring tot randgroep: Marokkaanse jongeren in een oude stadswijk*, Houten, 1986; M. Junger, *Delinquency and ethnicity. An investigation on social factors relating to delinquency among Moroccan, Turkish, Surinamese and Dutch boys*, Deventer, 1990; H. Werdmölder en P. Meel, 'Een vergelijkend onderzoek onder Marokkaanse, Turkse, Surinaamse en Antilliaanse jongeren', in: *Tijdschrift voor Criminologie* (1993) nr. 3, p. 252-276.

12. J.A.A. van Doorn, *Indische lessen. Nederland en de koloniale ervaring*, Amsterdam, 1995.

13. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Etnische Minderheden. Rapporten aan de regering nr. 60*, Den Haag, 1979.

14. P.T.M. Tesser en J. Iedema, *Rapportage minderheden 2001. Deel I Vorderingen op school*, Den Haag, 2001; J.M. Dagevos, *Rapportage minderheden 2001. Deel II Meer werk*, Den Haag, 2001.

15. P.P.M. Leseman, *Structurele en pedagogische determinanten van schoolloopbanen*, Rotterdam, 1989; P.P.M. Leseman, F.F. Sijssling, S.R. Jap-A-Joe en S. Sahin, 'Gezinsdeterminanten van de cognitieve ontwikkeling van vierjarige Nederlandse, Surinaamse en Turkse kleuters', in: *Pedagogische Studiën* 72 (1995), p. 186-205.

16. R.E. Slavin en N.A. Madden, 'Effective classroom programs for students at risk', in: R.E. Slavin, N.L. Karweit and N.A. Madden (eds.), *Effective programs for students at risk*, Boston/London, 1989.

17. R. Appel en A. Vermeer. 'Woordkennis sleutel voor schoolsucces. Uitbreiding woordenschat in kleuterklassen', in: *Stimulans* (1990) nr. 8, pp. 6-8.

18. H. van den Tillaart, M. Olde Monnikhof, S. van den Berg en J. Warmerdam, *Nieuwe etnische groepen in Nederland. Een onderzoek onder vluchtelingen en statushouders uit Afghanistan, Ethiopië en Eritrea, Iran, Somalië en Vietnam*, Nijmegen/Ubbergen, 2000.

19. J.M.Dagevos, *De leefsituatie van allochtone ouderen in Nederland. Stand van zaken, ontwikkelingen en informatielacunes*, Den Haag, 2001.

20. J. Lucassen en R. Penninx, *Nieuwkomers, nakomelingen en Nederlanders. Immigranten in Nederland 1550-1993*, Amsterdam, 1994.

21. P.T.M. Tesser, F.A. van Dugteren en C.S. van Praag, *Rapportage minderheden 1994. Ruimtelijke spreiding van allochtonen: ontwikkelingen, achtergronden, gevolgen*, Den Haag, 1995 (bijlage 6 van TK Minderhedenbeleid 1995).

Opvanghuis stad. De integratie van migranten in grote steden

Inleiding

Vanaf het tijdperk van de industrialisering zijn steden de belangrijkste plaatsen van vestiging voor migranten. Het meest geprononceerd zien we dat fenomeen op dit moment in de derde wereld. Omdat processen van modernisering zich daar in een andere combinatie en in bepaalde opzichten ook sneller voltrekken dan ten tijde van de industrialisering van de westerse wereld het geval was,¹ vinden we daar inmiddels de grootste stedelijke concentraties die de wereld ooit kende: Mexico City, São Paulo, Bombay, Beijing.² De redenen voor migranten om naar steden te trekken zijn natuurlijk vooral terug te voeren op de poging hun bestaansmogelijkheden te verbeteren. Maar ook andere factoren spelen een rol. Zo kan bijvoorbeeld het vergroten van individuele bewegingsvrijheid vooropstaan. Steden trekken door hun relatief anonieme atmosfeer en cultureel klimaat mensen aan die zich willen bevrijden van al te knellende banden van familiale, etnische, religieuze of parochiale aard. Maar ook infrastructurele voorzieningen—havens, stations, vliegvelden—brengen veel migranten het eerst in contact met grote steden als zij in hun nieuwe land aankomen.³ Als er in zo'n grote stad dan verdere aanknopingspunten zijn voor een mogelijk succesvol verblijf—en deels ontstaan die op hun beurt weer door het blote feit dat zoveel migranten daar arriveren—dan kan dat voldoende reden zijn tot een permanent verblijf.

Hoewel grote steden dus een belangrijke bestemming zijn voor migranten, wil dat nog niet zeggen dat hun opvang en verdere inburgering daar probleemloos verlopen. Integendeel: ook als vreemdelingen—want dat zijn migranten in ieder geval in eerste instantie toch—zichtbaar bijdragen aan het functioneren en zelfs verbeteren van de economische structuur en het leefklimaat van een stad, dan nog worden zij vaak met argusogen bekeken en zijn zij niet zelden het object van collectieve irritatie. Die irritatie kan op allerlei manieren tot ui-

ting komen: in spontane spanningen en gewelddadigheden, maar ook in relatief duurzame vormen van sociale en geografische uitsluiting. Het ongenoegen komt voort uit het feit dat vreemdelingen in de ogen van de gevestigde stedelingen zich niet geheel en al voegen naar de dominante omgangsvormen, waardoor zij vanuit het perspectief van de gevestigde bevolking een smet op de stad werpen. Dit fenomeen is zo oud als de stad zelf. We zien het bijvoorbeeld terug in het Athene van Pericles, vijf eeuwen voor het begin van onze jaartelling. Gepoogd werd daar de aanwezigheid van vreemdelingen te reguleren en te beperken omdat de notie wijdverbreid was dat de stad te vol was en haar samenhang dreigde te verliezen. In 451 voor Christus verordonneerde Pericles dat alleen diegenen volwaardig burger van Athene konden zijn wier beide ouders dat ook waren of waren geweest.⁴

Vreemdelingen werden dus op dezelfde wijze gedefinieerd zoals wij dat nu met 'allochtonen' doen. Joden die een belangrijke rol speelden in het handels- en bankverkeer in middeleeuws Europa, werden in Venetië veroordeeld tot het wonen in een apart stadskwartier, waar het woord 'getto' van is afgeleid. Andere buitenstaanders—zoals marskramers, rondtrekkende artiesten, zwervers—die in de Middeleeuwen steden wilden aandoen werden vaak verplicht voor zons- ondergang de stad te verlaten. Maar ook veel dichterbij onze eigen tijd zien we hoe nieuwkomers in steden een bron van zorg en een object van regulering waren. De migranten die naar de grote steden kwamen vanaf het moment dat de industrie aan haar opmars begon, riepen ongenoegen en angst op aan de kant van de gevestigde orde, de stedelijke burgerij. Het gedrag van een deel van het stedelijke proletariaat werd als 'onmaatschappelijk' getypeerd en vervolgens object van therapeutisch ingrijpen. Soms ging dat zo ver dat 'onmaatschappelijken' in 'woonscholen' werden ondergebracht.⁵ In Nederland heeft deze praktijk zich tot na de Tweede Wereldoorlog voortgezet.

Wie vanuit een historisch perspectief naar het actuele integratie- en minderhedendebat in Nederland kijkt, in het bijzonder zoals dat gevoerd wordt sinds de laatste verkiezingscampagne, ziet dat er op het eerste gezicht niet veel veranderd is. Migranten worden in verband gebracht met allerlei zaken die te maken hebben met de vermeende teloorgang of het verval van de stad: aantasting van de openbare ruimte, deviantie en criminaliteit. Ook worden migranten als onaangepast gezien, zoals dat in alle steden van alle tijden het geval was.

Betekent dat dat er niets nieuws onder de zon is? Dat we te maken hebben met een oud probleem in een nieuwe verschijningsvorm? Als het gaat om de hedendaagse integratie van migranten, dringen zich twee punten op die mogelijk een belangrijk verschil met het verleden suggereren. Het eerste is dat de migranten die de laatste decennia zijn gearriveerd veel meer verschillen van de zittende bevolking dan in een verder verleden wel het geval was. Om die reden zou verondersteld kunnen worden dat integratie moeizamer verloopt dan eerder het geval was. Sommigen gaan zelfs zo ver te veronderstellen dat integratie helemaal niet zal lukken en dat er sprake is van een regelrechte 'clash' van verschillende culturen waarbij migranten niet van zins zijn zich aan te passen aan hun nieuwe omgeving.⁶

Het tweede punt betreft de afhankelijkheid van migranten van een institutie die pas na de Tweede Wereldoorlog tot volle wasdom kwam: de verzorgingsstaat. Dat geldt bijvoorbeeld voor de voormalige gastarbeiders die als gevolg van de economische herstructurering in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw in groten getale hun baan kwijtraakten. Daardoor ontstond er een dubbel legitimiteitsprobleem, één met betrekking tot de aanwezigheid van migranten en één met betrekking tot het functioneren van de verzorgingsstaat. Migrantten die zich niet conformeren aan de gebruiken en regels van de gevestigde gemeenschap hebben in de ogen van een substantieel deel van de autochtone bevolking niet zonder meer het recht ten laste van die gemeenschap te komen: voor wat, hoort wat. Aan de andere kant wordt van de overheid verwacht dat de problematiek van de integratie van migranten daadkrachtig en effectief wordt aangepakt. Voor zover die overheid in dat opzicht in gebreke blijft, ontstaat er ook voor haar een legitimiteitsprobleem.

De vraag waarop deze bijdrage zich verder zal richten, luidt of er in de situatie en positie van migranten in Nederlandse steden concrete aanknopingspunten te vinden zijn die suggereren dat we met een problematiek te maken hebben die kwalitatief afwijkt van die van migranten die in eerdere perioden naar de stad kwamen. Als dat zo zou zijn, dan is er reden voor zorg omtrent de integratie van migranten omdat die minder voor de hand ligt dan in het verleden wellicht het geval was. Voorts wordt ingegaan op de betekenis en gevolgen van de concentratie van migranten in de grote steden.

Dat migranten zich niet zouden willen aanpassen aan de heersende gewoonten en gebruiken, laat staan aan de meer basale waarden van de 'ontvangende' samenleving, is een wijdverbreid gevoel. Het wordt geschraagd door meer en minder zichtbare eigenschappen en gedragingen van migranten. Als het om het grootstedelijke aspect van migratie gaat, is vooral de ruimtelijke afzondering van migranten een bron van zorg. Migrantengroepen klonteren samen in de grote steden en daar weer in bepaalde buurten en wijken, waar zij als minderheden in de meerderheid zijn. Die ruimtelijke afzondering leidt, zo wordt door velen gesuggereerd, tot het behouden en mogelijk versterken van de eigen identiteit en tot onwil als het gaat om het integreren in de Nederlandse samenleving. Om die reden wordt op gezette tijden gepleit voor spreiding van migranten, zo nodig onder dwang als het vrijwillig niet mocht lukken.

De ruimtelijke afzondering–segregatie–van migranten is een hard feit, niet alleen in ons land, maar ook in andere geavanceerde economieën. Ze is in de Verenigde Staten, zoals ooit cynisch is opgemerkt,⁷ tot vervelens toe gedocumenteerd met hard cijfermateriaal, en dat is inmiddels ook in Nederland het geval. De segregatie van migranten laat zich, zoals gezegd, op twee niveaus vaststellen: in de grote steden, en in die grote steden weer in bepaalde buurten en wijken. Als we kijken naar het aandeel van de grote minderheidsgroepen – Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen – in de grote steden, kan zonder meer gesteld worden dat de concentratie van migranten daar groeit: hun aandeel in de bevolking neemt sterk toe. De vier grote steden zijn beduidend veelkleuriger dan Nederland als geheel, zeker als ook andere migrantengroepen dan de vier grote minderheden in de beschouwing betrokken worden. Meer dan één op de drie inwoners is er oorspronkelijk afkomstig uit een ander land. In heel Nederland is minder dan 10% van de bevolking allochtoon, zonder de vier grote steden zou dit percentage dalen tot 5.⁸

Achter deze dramatische cijfers ligt een dynamiek die vaak niet volledig wordt onderkend. Vanaf het begin van de jaren tachtig is de verdeling van de totale bevolking van de vier grote minderheidsgroepen over de vier grote steden enerzijds en de rest van het land anderzijds, lange tijd nagenoeg constant gebleven. De laatste vijf jaar zijn

de genoemde groepen buiten de vier grote steden meer dan anderhalf keer zo snel gegroeid als erbinnen.⁹ Dat betekent dat het groeiende aandeel van de minderheden in de totale bevolking van de grote steden niet zozeer het gevolg is van een toegenomen oriëntatie van deze groepen op die steden—het tegendeel is waar—maar veel meer van het vertrek van autochtonen. In het jaar 1999 verlieten bijvoorbeeld maar liefst 100.000 mensen de vier grote steden; daarvan was ruim 90% autochtoon.¹⁰

Het groeiend aandeel van de minderheden in de vier grote steden is het resultaat van de ruimtelijke ontvlechting van autochtone en allochtone bewonerscategorieën. De vier grote minderheidsgroepen dringen de steden niet zozeer binnen, maar zij worden daar achtergelaten.¹¹ Eigenlijk gebeurt er op het niveau van buurten in een wat mildere vorm hetzelfde als wat er gebeurt op basisscholen. Zwarte scholen ontstaan niet omdat migranten hun kinderen naar dezelfde school willen laten gaan, maar omdat autochtonen hun kinderen niet met migrantenkinderen op school willen hebben en ze daar dus weghalen. Niet de migranten keren zich af van de autochtonen, maar de autochtonen van de migranten.

Iets soortgelijks geldt ook voor de concentratie in buurten en wijken binnen de grote steden. De segregatie van etnische minderheden ligt al gedurende geruime tijd op ongeveer hetzelfde niveau.¹² Migrant en hun nakomelingen gaan in toenemende mate ook wonen buiten de traditionele ‘concentratiewijken’. Het wegtrekken van de autochtone bevolking heeft letterlijk ruimte geschapen op de stedelijke woningmarkt waardoor ook woningen beschikbaar zijn gekomen voor migranten buiten die traditionele concentratiegebieden. Als we naar de woonvoorkeur van de grote migrantengroepen kijken, dan blijken er geen grote verschillen te bestaan met wat de autochtone bevolking voor een aantrekkelijke woonomgeving houdt. Dat gaat zelfs zo ver dat ook migranten aangeven dat ze buurten waar veel migranten wonen onaantrekkelijk vinden.¹³ Bij een verdere verbetering van de sociaal-economische positie van migranten mag verwacht worden dat er in de nabije toekomst sprake zal zijn van suburbanisatie van succesvolle leden van deze groepen.¹⁴ Inmiddels bestaat een kleine 10% van de mensen die de vier grote steden verlaten uit allochtonen.¹⁵

Nu is het al dan niet bij elkaar willen wonen natuurlijk niet de eni-

ge indicator voor het al of niet willen inburgeren van migranten in de samenleving. Er wordt wel onderscheid gemaakt tussen instrumentele en expressieve integratie.¹⁶ Instrumentele integratie is dan betrekkelijk oppervlakkig van aard en heeft betrekking op zaken en vaardigheden die het mogelijk maken te opereren in het alledaagse maatschappelijk verkeer. Expressieve integratie heeft betrekking op dieperliggende zaken: religieuze opvattingen, opvattingen over huwelijk en seksualiteit, opvoeding van kinderen, moraal. Waar ooit in de sociale wetenschappen werd verondersteld dat de ene vorm van integratie de andere tot gevolg zou hebben,¹⁷ zo wordt nu wel onderstreept dat het één ook zonder het ander mogelijk is. Mensen kunnen, zoals Huntington¹⁸ in ander verband heeft opgemerkt, moderniseren zonder te verwestersen. Sterker nog: door gebruik te maken van allerlei moderne technologieën zou het zelfs beter mogelijk zijn de eigen identiteit niet alleen te behouden, maar die zelfs te versterken en verder uit te dragen. In het bijzonder zouden moderne communicatiemiddelen de relatie tussen migranten en land van herkomst gemakkelijk kunnen blijven voeden en zodoende barrières opwerpen voor een meer expressieve integratie in het land van vestiging.

Een vaak gebruikt voorbeeld is het kijken van migranten naar televisiezenders uit eigen land. De schotelantenne is het attribuut dat dit mogelijk maakt, en gezien de zichtbare grote aantallen van deze apparaten in stadsbuurten waarin veel migranten wonen, is het duidelijk dat van die mogelijkheid op ruime schaal gebruikgemaakt wordt. Waren migranten in vroeger tijden veel meer afgesneden van hun herkomstland, in het informaticatijdperk blijven zij gemakkelijk in contact met de cultuur waarin ze hun wortels hadden. Maar het is niet echt duidelijk in hoeverre dat tot belemmeringen leidt als het gaat om de meer substantiële, expressieve integratie. Onderzoek heeft laten zien dat het kijken naar televisiezenders in eigen land migranten ook confronteert met veranderingen die zich daar voordoen. Daardoor lopen ze minder het gevaar een star beeld te krijgen van de cultuur in eigen land: de toestand zoals die was op het moment dat zij hun land verlieten. Via de 'omweg' van de televisie uit eigen land, evolueren gezichtspunten mogelijk gemakkelijker dan wanneer men op een meer afgeschermd wijze in een vreemd land woont, waardoor integratie juist bevorderd zou kunnen worden.¹⁹

Het bovengemiddeld en langdurig voorkomen van deviantie en

criminaliteit onder migranten dat zich vooral in grote steden manifesteert, is een ander kenmerk dat gebruikt zou kunnen worden om te onderstrepen dat migranten zich maar moeilijk vereenzelvigen met de cultuur van het land van vestiging. We stuiten hier op een punt dat om meerdere redenen interessant is. Het is inmiddels ook in ons land een gedocumenteerd en geaccepteerd feit dat migranten relatief vaak bij criminele activiteiten betrokken zijn. Dat betreft in het bijzonder vormen van drugsgerelateerde criminaliteit. De discussie over criminaliteit onder migranten is een moeizame, vooral ook omdat daarbij politieke stellingnamen sterk verweven zijn met meer empirische. In dat verband is het van belang naar de Verenigde Staten te kijken, waar hetzelfde probleem zich heeft voorgedaan in het debat dat is gevoerd met betrekking tot Afro-Amerikanen in de binnensteden van de grote steden daar. De Amerikaanse socioloog William J. Wilson heeft over de situatie in de Verenigde Staten opgemerkt dat links georiënteerde waarnemers en commentatoren de neiging hebben gehad deviantie en criminaliteit onder zwarte gettobewoners te ontkennen of op zijn best te bagatelliseren. Dat is naar zijn mening een fout standpunt, want het maskeert de feiten zoals die ook vaak op een alledaagse basis bekend zijn bij mensen die geen statistieken lezen, maar wel zien of ondervinden wat er op straat gebeurt.²⁰

Maar het is een misvatting te veronderstellen, zo suggereert Wilson, dat criminaliteit en deviantie uitingen zijn van een gebrekkige aanpassing aan de dominante normen en waarden van de Amerikaanse samenleving. Wilson²¹ heeft er bijna zijn levenswerk van gemaakt te laten zien dat afwijkend gedrag van bewoners van zwarte getto's niet de oorzaak, maar juist het gevolg is van hun zwakke maatschappelijke positie. Afwijkend gedrag van allerlei soort (informele activiteiten, het hanteren van een korte termijnperspectief, dominantie van eenoudergezinnen, schooluitval, criminaliteit) is volgens hem een reactie op een probleem dat in de eerste plaats met sociaal-economische achterstand te maken heeft. Het gaat om een manier van overleven en betreft geen onwil tot integratie. Deviantie en criminaliteit zijn volgens Wilson in de eerste plaats alternatieve manieren om sociaal te stijgen, een universele Amerikaanse waarde bij uitstek. Hij suggereert dan ook dat wanneer legitieme middelen—vooral formele, reguliere werkgelegenheid—om sociaal te stijgen in ruimere mate beschikbaar komen, die dan ook met beide handen zullen worden aangegrepen. Dat

is ook te zien aan die miljoenen zwarte Amerikanen die de midden-klassestatus bereikt hebben en inmiddels netjes suburbaan gehuisvest zijn.²²

Betrokken op de situatie in de Nederlandse steden lijkt Wilsons lijn van redeneren in hoge mate van toepassing. In de voorspoedige economische jaren die achter ons liggen is de werkloosheid, hoewel nog steeds beduidend groter dan onder autochtonen, sterk gedaald onder de verschillende migrantengroepen. Het is dus ontegenzeggelijk zo dat als de mogelijkheden op de arbeidsmarkt beter worden, minderheidsgroepen hun kansen grijpen, ook als het gaat om minder hoogwaardig en flexibel werk.²³ Wel moet daarbij aangetekend worden dat er verschillen zijn in de mate waarin migranten erin slagen een baan te krijgen als we verschillende groepen met elkaar vergelijken. Surinamers zijn de grote winnaars als het om de daling van werkloosheid gaat. Die is in de loop van de jaren negentig met ongeveer een factor 3 afgenomen, in Amsterdam en Rotterdam zelfs nog iets meer dan in Nederland als geheel.²⁴

Iets soortgelijks geldt voor Turken en Marokkanen, die ook sterk hebben geprofiteerd van het gunstig economisch tij, maar minder dan Surinamers en Antillianen.²⁵ Het ligt voor de hand te veronderstellen dat de verschillen tussen de minderheidsgroepen, als het gaat om omvang en tempo van de daling van de werkloosheid, te verklaren zijn uit verschillen in cultureel kapitaal tussen de onderscheiden groepen en daarmee hun aantrekkelijkheid voor potentiële werkgevers.²⁶ De taalvaardigheid van Surinamers en Antillianen is gemiddeld genomen groter dan van Turken en Marokkanen en dat kan verklaren waarom zij eerder en in grotere mate aan het werk gekomen zijn. Ook een hoger gemiddeld opleidingsniveau van Surinamers en Antillianen is mogelijk van belang.

Als we kijken naar de positie van migranten in de grote steden dan is er geen echt overtuigend bewijs dat integratie faalt omdat de migranten vast blijven houden aan hun eigen cultuur. Waar mogelijk verschijnen zij op de arbeidsmarkt, zij proberen en slagen er ook in hun huisvestingssituatie te verbeteren door naar betere huizen en buurten te verhuizen. Ook een verhoudingsgewijs grote trek naar de grote steden vindt niet plaats, integendeel: de inmiddels meer gevestigde minderheden groeien buiten de Randstad sneller in aantal dan erbinnen. Ruimtelijke concentraties ontstaan vooral doordat autoch-

tonen het gezelschap van migranten mijden, daartoe in staat gesteld door een verbeterde materiële positie die een vergrote mobiliteit mogelijk heeft gemaakt.

Desalniettemin is het duidelijk dat er over de positie van de migranten veel ongenoegen bestaat en dat de overheid in veel West-Europese landen aan legitimiteit heeft ingeboet—en onder toenemende druk komt te staan om de problemen die migratie en migranten oproepen, op te lossen. Dat is het tweede aspect dat mogelijk een breuklijn met migratie en migranten in het verleden oproept.

Integratie van migranten als beleidsprobleem

De afhankelijkheid van migranten van collectieve voorzieningen kan tot extra ongenoegen leiden bij de zittende bevolking omdat migranten niet alleen een afwijkend leefpatroon tentoonspreiden—een verschijnsel dat zich altijd al met betrekking tot migranten voordeed—maar ook nog aanspraak maken op gemeenschapsmiddelen. De toegenomen afhankelijkheid van migranten van die voorzieningen vond plaats in een periode waarin ook de autochtone bevolking geconfronteerd werd met toenemende maatschappelijke onzekerheid. Migranten werden daardoor ook meer gezien als concurrenten in een strijd om schaarser wordende middelen, hetgeen tot gevoelens van wrok en ressentiment leidde.²⁷ Door die aanspraak op voorzieningen in de collectieve sector is het niet verwonderlijk dat ongenoegen hierover bij de zittende bevolking leidde tot politieke mobilisatie in de vorm van de opkomst van extreemrechtse politieke partijen die ‘eigen volk’ voorop wilden stellen als het ging om de verdeling van banen en van middelen uit de publieke sector.

Als gevolg van het succes van het anti-migratie en -migrantensentiment in de politiek, kwamen de gevestigde politieke stromingen onder druk te staan iets aan dit vraagstuk te doen. Daardoor werd de houding ten aanzien van migranten harder; steeds meer werd benadrukt dat zij naast allerlei rechten ook plichten hebben. En die plichten hebben eerst en vooral betrekking op aanpassing, waarbij het leren van de taal en het vinden van een baan vooropstaan. Maar de problematiek van de migranten is weerbarstig en hun inpassing kost meer tijd dan politici in de electorale cyclus van maximaal vier jaar ter beschikking staat. In die zin is er inderdaad sprake van een groot ‘demo-

cratisch ongeduld'.²⁸ Onvoldoende beleidsresultaat, waartoe op basis van kortetermijnperspectief geconcludeerd wordt, geeft vervolgens weer meer draagvlak voor nog hardere standpunten en nog meer extreme stellingnamen, zoals duidelijk is geworden bij de laatste Kamerverkiezingen in Nederland. Hier dreigt dan het gevaar dat het probleem van de gebrekkige integratie van migranten meer is terug te voeren op een afnemend geduld dan op de geboekte vorderingen van migranten in dit opzicht.

Dit mechanisme is al enige tijd waar te nemen. Bijvoorbeeld bij de beoordeling van de arbeidsmarktpositie van migranten. Als erop geïmmerd wordt dat veel leden van minderheidsgroepen een laag opleidingsniveau hebben waardoor zij moeilijk toegang tot de arbeidsmarkt krijgen, dan is dat een hard feit. Als dat vervolgens als een verwijtbaar tekort wordt gezien van de groepen in kwestie, dan gaat men voorbij aan het feit dat juist dat geringe opleidingsniveau het cultureel kapitaal was waarop gastarbeiders ooit werden geworven. Niet zozeer het opleidingsniveau van minderheden is veranderd – en als dat wel gebeurd is, is het gestegen – maar de werkgelegenheidsstructuur waarin zij een plaats moeten zien te vinden. Iets soortgelijks geldt ook de gebrekkige beheersing van de Nederlandse taal door leden van minderheidsgroepen. Die wordt nogal eens toegeschreven aan hun gebrekkige motivatie om in de Nederlandse samenleving in te burgeren. Daarbij wordt echter over het hoofd gezien dat het nu sterk bekritiseerde 'onderwijs in eigen taal' zijn wortels heeft in een tijd dat reïmigratie het centrale doel van het minderhedenbeleid was.

Ook bij de beoordeling van de ruimtelijke situering van migranten zien we het mechanisme terug dat niet zozeer de objectieve situatie van migranten aanleiding geeft tot een groter probleembesef, maar eerder de veranderende maatschappelijk-politieke context en bijgevolg de beoordeling van die objectieve situatie. De ruimtelijke concentratie van migranten in bepaalde buurten en wijken binnen de steden is het gevolg van de concentratie van goedkope woningen. Die concentratie is voor een belangrijk deel al in een verder verwijderd verleden ontstaan – met name bij de uitleg van de steden in de negentiende eeuw – maar is in grote mate bestendig door het stadsvernieuwingbeleid dat vooral in de jaren zeventig van de twintigste eeuw is gevoerd. We zouden door het tamelijk geïnstitutionaliseerde en relatief routinematige karakter van de hedendaagse stadsvernieuwing bij-

na vergeten dat er in de jaren zeventig verwoede politieke strijd is geleverd rondom stedelijke vernieuwing. Bewoners van de oude wijken, die toen nog een overwegend autochtone achtergrond hadden, slaagden erin stedelijke vernieuwing het karakter van 'bouwen voor de buurt' te geven.

Dit centrale stadsvernieuingsparadigma, dat tot in de jaren tachtig effect had in de uitkomsten van stedelijke vernieuwingsoperaties, betekende dat huisvesting goedkoop moest blijven en ten goede zou moeten komen aan de oorspronkelijke bewoners. In veel gevallen leidde dat ertoe dat renovatie de voorkeur kreeg boven sloop en nieuwbouw. Particuliere huiseigenaren werden op grote schaal uitgekocht. Bij het opstellen van vernieuwingsplannen werd participatie van bewoners geëist en in toenemende mate ook gerealiseerd. Omdat alleen al de gedachte aan commerciële overwegingen bij stedelijke vernieuwing moest worden vermeden, werden andere partijen dan bewoners, zoals ondernemers en detailhandelaren, soms uitgesloten van participatie aan planprocedures. Op die manier werden concentraties goedkope woningen gehandhaafd en in sommige gevallen zelfs versterkt. Maar op het moment dat deze beleidslijn zijn feitelijke beslag begon te krijgen in de oplevering van verbeterde of nieuwe goedkope woningen, begon de bevolkingssamenstelling van de oude wijken te veranderen. Migranten kregen langzamerhand toegang tot de reguliere volkshuisvesting en autochtonen trokken weg – deels omdat zij hun maatschappelijke positie hadden verbeterd, maar ook omdat zij de intocht van de migranten als een proces van verval van de buurt gingen zien.

Door de zwakke en zwakker wordende positie van migranten – de werkloosheid sloeg erg toe onder deze bevolkingscategorie vanaf de late jaren zeventig – waren en bleven zij aangewezen op de goedkoopste woningen en kwamen dus terecht in de wat woningaanbod betreft goedkope, voornamelijk oudere wijken.²⁹ De homogeniteit van het woningaanbod in de oude wijken, die door de aard van de stadsvernieuwing werd bestendigd, zo niet versterkt, selecteerde de zwakste bewonersgroepen, dat wil zeggen, migranten. Dat het woningaanbod bepaalde bewoners selecteert en dat bewoners niet in de eerste plaats bepaalde wijken kiezen waar zij elkaars gezelschap zoeken, blijkt ook uit de verschillen in etnische segregatie tussen Rotterdam en Amsterdam. Het naar woningtype meer gemêleerde Amster-

dam kent een mindere mate van segregatie dan Rotterdam. Concentratie van migranten is in overwegende mate de onvoorziene en onbedoelde uitkomst van het inmiddels in diskrediet geraakte stadsvernieuwingsbeleid uit de jaren zeventig en het verhuisgedrag van autochtonen.

We kunnen dus vaststellen dat niet zozeer de veranderde levenssituatie van minderheidsgroepen aan de basis ligt van probleemdefinitie omtrent die groepen, maar veel meer de gewijzigde maatschappelijke omstandigheden die bepaalde kenmerken van migranten problematiseren.³⁰ Dat geldt voor de positie van migranten op de arbeidsmarkt en ook voor de ruimtelijke concentratie van migranten in buurten en wijken in de grote stad. Als het om het laatste punt gaat, is de vraag van belang of er in empirische zin sprake is van het ontstaan van een zodanige concentratie van migranten dat bepaalde buurten en wijken in de grote steden zich ontwikkelen in de richting van getto's.

Getto's in Nederlandse steden?

Wat ook de oorzaken zijn, over het feit dat migranten in steden geconcentreerd zijn, en daar weer in bepaalde buurten en wijken, kan geen discussie zijn. Concentratie van minderheden doet al gauw de angst opkomen voor het ontstaan van getto's. Is dat gevaar reëel aanwezig in de Nederlandse grote steden?

Onder een getto zouden we, naar het stadsdeel waarin joden verplicht waren te wonen in middeleeuws Venetië, ideaaltypisch kunnen verstaan een buurt of wijk waarin mensen op grond van ascriptieve kenmerken permanent en gedwongen gehuisvest zijn. Een aantal termen in deze omschrijving verdient een korte verheldering. Er moet sprake zijn van dwang. Een concentratie van bevolkingsgroepen op grond van vrije keuze is geen getto. Een goed voorbeeld in Nederland zijn Molukkers, die op grond van de overweging dat zij tijdelijk hier waren in afwachting van de komst van een bevrijd vaderland bij elkaar wilden blijven wonen. Zij hebben zich in voorkomende gevallen ook actief verzet tegen spreiding. Het moet voorts om een min of meer permanente situatie gaan en niet om een tijdelijke. Asielzoekerscentra bijvoorbeeld hebben weliswaar een dwingend karakter maar zijn als tijdelijke woonplaats geen getto's. Verder moet de dwang

betrekking hebben op ascriptieve kenmerken, dat wil zeggen, eigenschappen waaraan de bezitters niets kunnen veranderen. Een op grond van een gering inkomen tot stand gekomen concentratie van arme mensen is geen getto. Hier kan wel een element van dwang meespelen—een inkomen kan zo laag zijn dat er nauwelijks meer keuze is waar te gaan wonen—maar het kenmerk van een laag inkomen is in principe veranderbaar. Alleen in het geval van gedwongen concentratie op grond van zulke kenmerken als etniciteit, nationaliteit, religieuze achtergrond is er sprake van gettovorming.

Het ideaaltypische getto komt in de westerse wereld niet meer voor. Bij een getto denken veel mensen tegenwoordig niet meer in de eerste plaats aan de ruimtelijke concentratie zoals die werd opgelegd aan joden, maar aan Afro-Amerikanen in de grote steden in de Verenigde Staten. Maar ook daar hebben de stadsdelen die het betreft steeds minder het karakter van een ideaaltypisch getto. De mensen die er wonen doen dat niet omdat ze op grond van hun etnische achtergrond geen andere keuze hebben, zoals nog tot ver in de twintigste eeuw het geval was, maar omdat ze de middelen ontberen om naar betere buurten te verhuizen. De ‘zwarte’ suburbanisatie in de Verenigde Staten impliceert dat, als het om woonplaats gaat, er inderdaad sprake is van een ‘declining significance of race’, naar de titel van een belangrijk boek van William J. Wilson.³¹ Het heeft daarom, zeker in de Nederlandse situatie, niet veel zin om voor een buurt of een wijk de vraag te willen beantwoorden of deze al dan niet een getto is. Wel heeft het zin om een procesmatige benadering te volgen en te kijken in hoeverre bepaalde buurten of wijken onderhevig zijn aan gettovorming, dat wil zeggen, meer opschuiven in de richting van de ideaaltypische omschrijving zoals die hier eerder is gegeven.

Echte, dat wil zeggen institutionele, gettovorming doet zich ook in Nederland niet voor. Hoewel het voor kan komen dat woningtoewijzende instanties, zoals corporaties, bepaalde etnische groepen bij elkaar huisvesten om zo vermeende problemen op grond van botsende levensstijlen te voorkomen, gebeurt dat ruimtelijk op zo’n kleine schaal—gedacht moet worden aan portieken, galerijen, hoogstens een rijtje huizen of een flatgebouw—dat het overdreven zou zijn in die gevallen van gettovorming te spreken. Bovendien heeft woningtoewijzing in Nederland in toenemende mate een aanbodgericht karakter gekregen—woningzoekenden moeten zelf reageren op het be-

schikbare aanbod—zodat actieve sturing op grond van etnische achtergrond moeilijker is geworden. Gettovorming zou in de Nederlandse situatie—en overigens ook in de andere westerse landen—vooral gezocht moeten worden in het langdurig verblijven van minderheden in bepaalde buurten of wijken op grond van sociaal-economische achterstand die etnisch gekleurd is, dat wil zeggen, die geworteld is in het deel uitmaken van een bepaalde minderheidsgroep.

Dit is in de praktijk moeilijk vast te stellen. Omdat een lage sociaal-economische status en het deel uitmaken van een minderheidsgroep lange tijd sterk gecorreleerd waren, was segregatie op grond van etniciteit enerzijds en opleiding en inkomen anderzijds statistisch nauwelijks uit elkaar te halen.³² We komen pas nu, zoals we eerder zagen, in een stadium waarin er sprake is van enige sociale stijging binnen minderheidsgroepen op grond waarvan het mogelijk zou zijn vast te stellen welke factor—sociaal-economische status of etniciteit—bepalend is voor ruimtelijke segregatie. Bij sociale stijging van substantiële delen van minderheidsgroepen zijn er in principe twee mogelijkheden. Ofwel zal er uitstroom plaatsvinden uit gesegegreerde probleemwijken, of mensen zullen besluiten om op grond van de nabijheid van familieleden en landgenoten te blijven wonen in concentratiebuurten. Maar ook in het laatste geval is er eigenlijk geen sprake van gettovorming: het wonen in ‘gekleurde buurten’ is dan van een gedwongen aangelegenheid, op grond van beperkte financiële middelen, een vrije keuze geworden. Empirisch onderzoek naar de woonvoorkeur van migranten doet, zoals al eerder werd gesuggereerd, vermoeden dat sociale stijging zich eerder zal vertalen in het verhuizen naar betere woningen in betere buurten, mogelijk zelfs in suburbanisatie, dan in het blijven wonen in concentratiebuurten.³³

Als het gaat om gettovorming zijn er twee punten die extra aandacht verdienen. Het eerste is dat ruimtelijke concentratie niet noodzakelijkerwijze tot sociale afzondering leidt. Buurten en wijken in Nederlandse steden zijn over het algemeen kleinschaliger dan in Amerikaanse steden, waaraan het schrikbeeld van het zwarte getto ontleend wordt. Het meer kleinschalige weefsel van de Nederlandse steden laat nauwelijks toe dat buurten en wijken als het ware los worden gekoppeld van de rest van de stedelijke infrastructuur; dat ze geïsoleerde *no-go areas* worden waar de bevolking in aantal daalt, winkels en andere economische activiteiten verdwijnen, werkloos-

heid groeit en de politie niet meer durft te komen—de kenmerken die Wilson³⁴ typerend acht voor het Amerikaanse zwarte getto van dit moment. Daar komt nog bij dat, als het gaat om de vraag wat de sociale consequenties zijn van ruimtelijke concentratie van bepaalde bevolkingsgroepen, ruimtelijke locatie steeds minder bepalend is wat betreft geografische en sociale bewegingsvrijheid. Buurten en wijken zijn niet de schaalniveaus waarop belangrijke sociale relaties—het vinden van werk, partnerkeuze, het opbouwen van vrienden- en verzwantschapsnetwerken—hun beslag krijgen. Buurten of wijken stellen nauwelijks een ruimtelijke begrenzing aan relevante sociale netwerken. De enige uitzondering in dit opzicht zijn kinderen en om die reden moet de problematiek van de zwarte scholen als veel ernstiger worden ingeschat dan die van de zwarte wijken. Voor zover de laatste de eerste tot gevolg hebben, kan dat natuurlijk een legitieme overweging zijn om aan de kleur van een wijk te sleutelen.

Het tweede punt is dat ruimtelijke concentratie van migranten positieve kanten kan hebben, in die zin dat ze bijdraagt aan het versterken van de positie van individuele leden van migrantengroepen en mogelijk tot verdere sociale integratie van de groep als geheel. Concentratie kan gunstig zijn voor bepaalde vormen van ondernemerschap, waarbij de eigen etnische gemeenschap als springplank fungeert. Dat kan zowel betrekking hebben op het kunnen inzetten van relatief goedkoop personeel uit eigen kring, als het in de buurt hebben van een uitgebreide clientèle van landgenoten die aangeboden producten of diensten afnemen. Verder kunnen buurten met een zekere mate van homogeniteit van bevolkingssamenstelling voor mensen die het niet redden in de formele economie ook dienen als informele sociale netwerken die ondersteuning bieden in tijd van nood.³⁵ En ten slotte kunnen in steden waar politieke decentralisatie gestalte heeft gekregen in deelgemeenten met vergaande bevoegdheden, wijken met grote concentraties migranten ook een goede basis verschaffen voor politieke participatie van die migranten.

Daarmee kunnen niet alleen de belangen van migranten beter worden gediend door volksvertegenwoordigers die mede afhankelijk zijn van hun stem, maar zijn er ook mogelijkheden tot carrièrevorming in de politiek van migranten zelf. Politiek en economisch succesvolle migranten kunnen vervolgens weer belangrijk zijn als rolmodellen in buurten en wijken met grote concentraties migranten.

We kunnen concluderen dat het toegenomen aandeel van migranten in de Nederlandse steden meer het gevolg is van de geografische mobiliteit van autochtonen dan die van allochtonen. Ondanks die toegenomen concentratie is er geen sprake van gettovorming in de grote steden. We hebben ook gezien dat de zorg over de concentratie van migranten in bepaalde buurten en wijken vaak eenzijdig gericht is op veronderstelde nadelige effecten.

Als het gaat om negatieve effecten van ruimtelijke concentratie waarmee migranten te kampen hebben – met name de bestending van armoede en werkloosheid – dan zijn die nooit overtuigend gedocumenteerd in Nederlandse steden. Er is ook reden te veronderstellen dat de concentratie van migranten positieve effecten heeft. Zij kan gunstige mogelijkheden bieden voor economisch ondernemerschap en politieke belangenbehartiging. En bedacht moet worden dat de concentratie van migranten in belangrijke mate het gevolg is van het woningaanbod in steden, en daar weer met name in bepaalde buurten en wijken. Dat woningaanbod is niet gemakkelijk op een substantiële wijze en op korte termijn te wijzigen. Een grotere spreiding van migranten in de toekomst zal eerder het gevolg zijn van opwaartse sociale mobiliteit van migranten dan van een veranderd woningaanbod. Om die reden verdient het overweging om, als de grote mate van segregatie van primair onderwijs op korte termijn teruggedrongen zou moeten worden, vooral te mikken op het vervoer van allochtone kinderen naar minder gesegregeerde scholen op grotere afstand van de concentratiebuurten en -wijken, zoals in de Verenigde Staten is gebeurd (*bussing*). Het veranderen van het lokale woningaanbod kan leiden tot een grotere mate van diversiteit in termen van sociaal-economische status en etniciteit, maar zal pas op wat langere termijn effect sorteren.

Als het gaat om de positie van migranten in de grote steden zijn er, tot slot, nog enkele overwegingen van belang die betrekking hebben op veranderingen in de definities van migratie, migranten en stad. Ik stip ze kort aan. De eerste overweging betreft de definitie van migratie. Traditioneel wordt migratie opgevat als een permanente verhuizing van het ene gebied naar het andere. Maar het is nog niet zo eenvoudig om uit te maken in welke mate een verhuizing permanent is

omdat als gevolg van een vergrote mobiliteit het onderscheid tussen pendel en migratie moeilijker te maken valt. Het verschil tussen een plek aandoen of er wonen is langzamerhand vervaagd. Onder illegale migranten bijvoorbeeld komen we mensen tegen die voor een bepaalde periode in Nederland komen werken, zonder de bedoeling te hebben zich hier voorgoed te vestigen.³⁶ In toenemende mate vestigen mensen zich beroepsmatig ook formeel voor enige tijd in het buitenland. In beide gevallen gaat het om iets wat tussen pendel en migratie in ligt.

Als we kijken in de samenstelling van stedelijke populaties naar etniciteit moeten we misschien ook meer rekening gaan houden met degenen die weliswaar niet in de stad wonen, maar die die stad wel bezoeken en er substantiële delen van een etmaal of een week aanwezig zijn, vooral in het kader van hun werk. Ook kan gedacht worden aan mensen die deelnemen aan het culturele leven in de stad, variërend van het populaire uitgaanscircuit tot de hoge kunsten en het verenigingsleven. De culturele industrie is de snelst groeiende in de grote steden en mogelijk ook een bron van werkgelegenheid voor migranten op alle mogelijke niveaus. Een analyse van de sociale samenhang van een stad, louter gericht op degenen die daar permanent wonen, is selectief van karakter en doet in toenemende mate de stedelijke werkelijkheid geweld aan.

De tweede overweging betreft de kenmerken van de migranten. In het voorgaande is vooral veel aandacht besteed aan de vier grote minderheidsgroepen in ons land. Vanaf de jaren negentig hebben we echter steeds meer te maken gekregen met nieuwe groepen migranten. In het bijzonder zijn hier de asielzoekers van belang, maar ook illegale migranten zijn naar alle waarschijnlijkheid in aantal toegenomen. Als we kijken naar deze 'nieuwe' migranten, dan is het de vraag of die op dezelfde wijze op de grote steden zullen zijn georiënteerd als de migranten waaraan we al langere tijd gewend waren. Asielzoekers komen niet, zoals vele andere migranten, in eerste instantie in de grote steden te wonen, maar in locaties verspreid over het land. Het deel van belangrijke groepen asielmigrant – zoals voormalig Joegoslaven, Irakezen, Iraniërs, Somaliërs en Afghanen – dat in de vier grote steden woont, ligt ruimschoots beneden dat van de vier grote minderheden.³⁷ De vraag is in hoeverre in de toekomst het woningaanbod en de arbeidsmarkt deze mensen uiteindelijk al dan niet naar de grote steden zal trekken.

De derde en laatste overweging heeft betrekking op veranderingen in de aard van het fenomeen stad. Meer en meer worden steden gezien als knooppunten in netwerken van stromen mensen, informatie en materiële objecten. Zo'n dynamisch perspectief plaatst stedelijke ontwikkelingen en verschijnselen soms in een ander licht. Vanuit demografisch oogpunt kan zonder overdrijving gesteld worden dat migratie de levenslijn van steden is. Pietro Nivola³⁸ heeft laten zien dat zonder de bijna 800.000 immigranten die sinds 1990 naar New York zijn gekomen, de stad verkommerd zou zijn. Deze migranten hebben de bevolkingsdaling gecompenseerd die het resultaat was van het voortdurende wegtrekken van mensen die zich in een suburbaan woonmilieu beter thuis voelen dan in een stad. We zagen al dat de concentratie van migranten in de stad in hoge mate het gevolg is van de mobiliteit van autochtone bewoners.

Maar ook migranten zijn geen statische categorie en ontwikkelen en verplaatsen zich op allerlei mogelijke manieren. Voor hen zijn de steden, net als indertijd voor de groot- en overgrootouders van heel wat autochtone bewoners die de stad inmiddels verlaten hebben, vehikels van emancipatie. Bepaalde buurten en wijken vervullen daarin een essentiële functie, als plaats van eerste opvang, als plaats waar informele ondersteunende netwerken gestalte krijgen, als plaats die ruimte biedt voor allerlei vormen van ondernemerschap, als plaats voor culturele expressie, – en soms ook als plaats voor deviante en criminele activiteiten. Belangrijker dan de evolutie van die buurten en wijken is de evolutie van de bewoners die ooit in die buurten en wijken terecht kwamen. Dat er concentratiewijken van migranten en minderheden zijn is niet erg, zolang die groepen en hun nakomelingen maar niet permanent tot die wijken veroordeeld zijn.

Noten

1. A. Giddens, *A contemporary critique of historical materialism*, Londen, 1981.
2. A. Scott, *Regions and the world economy. The coming shape of global production, competition, and political order*, Oxford, 1998.
3. S. Sassen, *The global city: New York, London, Tokyo*. Princeton (NJ), 1991; en S. Sassen, *Cities in a world economy*, Thousand Oaks (Cal.), 1994.

4. P. Hall, *Cities and civilization*. New York, 1998.
5. A. Dercksen en L. Verplanke, *Geschiedenis van de onmaatschappelijkheidsbestrijding in Nederland, 1914-1970*, Meppel, 1987.
6. S.P. Huntington, *The clash of civilizations. Remaking of world order*, New York, 1997.
7. N. Kantrowitz, 'Ethnic segregation: social reality and academic myth', in: C. Peach, V. Robinson en S. Smith (eds.), *Ethnic segregation in cities*, Athens (Ga.), 1981.
8. Dienst Onderzoek & Statistiek Gemeente Amsterdam, <http://www.onstat.amsterdam.nl>, 2002.
9. ISEO (Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek), <http://www.iseo-eur.com/index.htm>. *Monitor Grote Stedenbeleid*, 2001.
10. R. van de Wouden en E. Bruijne, *De stad in de omtrek. Problemen en perspectieven van de vier grootstedelijke gebieden in de Randstad*. Rijswijk, 2001, p. 26-32.
11. J. Burgers, *De gefragmenteerde stad*, Amsterdam, 2002.
12. R. van de Wouden en E. Bruijne, *De stad in de omtrek*.
13. G. Bolt, *Wooncarrières van Turken en Marokkanen in ruimtelijk perspectief*, Utrecht, 2001.
14. J. Burgers, *De gefragmenteerde stad*.
15. R. van de Wouden en E. Bruijne, *De stad in de omtrek*, p. 32.
16. G. Engbersen en René Gabriëls (red.), *Sferen van integratie. Naar een gedifferentieerd allochtonenbeleid*, Amsterdam/Meppel, 1995.
17. T. Parsons, *The Evolution of societies*, Englewood Cliffs, 1977.
18. S.P. Huntington, *The clash of civilizations*.
19. R. Staring en S. Zorlu, 'Over geveltoeristen en voorgeschotelde loyaliteiten. Turkse migranten en satelliettelevisie', in: G. Engbersen en J. Burgers (red.), *De verborgen stad. De zeven gezichten van Rotterdam*, Amsterdam, 2001.
20. E. Anderson, *Street wise. Race, class, and change in an urban community*, Chicago/Londen, 1990.
21. W.J. Wilson, *The declining significance of race: blacks and changing American institutions*, Chicago, 1978; W.J. Wilson, *The truly disadvantaged. The inner city, the underclass and public policy*, Chicago, 1987; W.J. Wilson, *When work disappears: the world of the new urban poor*, New York, 1996.
22. J. J. Palen, *The suburbs*, New York, 1995.

23. J. Dagevos, 'Minderheden op weg naar een structurele verbetering van hun arbeidspositie?', in: R.P. Hortulanus en J.E.M. Machielse (red.), *De multiculturele uitdaging*, Den Haag, 2002.

24. J. Burgers en S. Musterd, 'Understanding urban inequality: a model based on existing theories and an empirical illustration' in: *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 26. nr. 2, June 2002, p. 403-413.

25. J. Dagevos, 'Minderheden op weg naar een structurele verbetering van hun arbeidspositie?'

26. J. Dagevos, 'Minderheden op weg naar een structurele verbetering van hun arbeidspositie?'

27. J. Burgers en G. Engbersen, 'De wrok van Spangen: opkomst en neergang van een arbeidersbuurt', in: G. Engbersen en J. Burgers (red.), *De verborgen stad*.

28. H. Vermeulen en R. Penninx (red.), *Het democratisch ongeduld. De emancipatie en integratie van zes doelgroepen van het minderhedenbeleid*, Amsterdam, 1994.

29. In een wat later stadium, toen de woningmarkt wat ruimer werd, kwamen zij ook steeds meer terecht in de hoogbouwwijken aan de randen van de steden, de gedroomde architectonische en stedenbouwkundige utopia's van het modernisme, die massaal werden verlaten door de autochtone bevolking.

30. J. Burgers, P. Reinsch, E. Snel en H. Tak, *Burgers als ieder ander. Een advies inzake lokaal minderhedenbeleid*, Utrecht, 1996.

31. W.J. Wilson, *The declining significance of race*.

32. P. Tesser e.a. *Rapportage minderheden 1995. Concentratie en segregatie*, Rijswijk, 1995.

33. E. Snel en J. Burgers, 'The comfort of strangers. Etnische enclaves in de grote steden', in: *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift* 27, (2000) nr. 3, p. 292-314.

34. W.J. Wilson, *When work disappears*.

35. E. Snel en J. Burgers, 'The comfort of strangers'.

36. J. Burgers en G. Engbersen (red.), *Illegale vreemdelingen in Rotterdam*, Amsterdam, 1999.

37. Zie Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Nederland als immigratiesamenleving*. Rapporten aan de regering nr. 60, Den Haag, 2001.

38. P.S. Nivola, *Laws of the landscape. How policies shape cities in Europe and America*, Washington D.C., 1999.

De moeizame opmars van het allochtone raadslid

Het allochtone raadslid: het onderzoek¹

De Surinaamse Nederlanders Rambocus (CDA) en Chandoe (PvdA) beten het spits af. Zij werden in 1978 in Utrecht, respectievelijk Den Haag lid van de gemeenteraad. Vier jaar later schoof het CDA de Surinamer Ramlal als tweede allochtoon in Den Haag naar voren.² In 1985 kregen ook migranten zonder Nederlands paspoort, als zij vijf jaar in Nederland waren ingeschreven, actief en passief kiesrecht op gemeentelijk niveau. De motivering van deze maatregel was even simpel als overtuigend. Vooral in de grote steden nam het aantal allochtonen dat zich daar blijvend vestigde snel toe. Naast Surinaamse en Antilliaanse Nederlanders waren dat aanvankelijk meestal Turken en Marokkanen. Hun deelname aan het politiek bestuur zou naar verwachting bijdragen aan hun participatie en emancipatie ('wij horen er nu ook bij'), leiden tot groter fractie- en raads kennis van de multi-etnisch geworden omgeving en dus de kwaliteit van de besluitvorming gunstig beïnvloeden. Raadsbesluiten zouden daardoor in de ogen van migranten aan legitimiteit winnen. Uiteraard lieten de partijen zich niet alleen leiden door hooggestemde motieven. Bij verkiezingen spannen politieke partijen zich in hun stemmental te maximaliseren en het groeiende aantal allochtonen-met-stemrecht was daarbij moeilijk over het hoofd te zien.

Ook allochtone kandidaten hadden soms een dubbel motief. Aan de verheven kant lagen het beleden geloof in de beginselen van partijen en hun voornemen bij te dragen aan het algemeen belang. Maar dat 'algemeen belang' hoopten zij vaak vooral te dienen door het welzijn van hun achterban te bevorderen, zoals hun kiezers trouwens vaak van 'hun' raadslid verwachtten. Autochtone én allochtone bijbedoelingen veroorzaakten spanningen die meestal onder de oppervlakte bleven sluimeren en zich soms ontladden in heftige conflicten. Autochtone raadsleden verdachten de migranten ervan hun raadswork vooral ten

bate van de eigen groep te verrichten; het allochtone raadslid, dat niet de ruimte kreeg op te komen voor het belang van zijn achterban, voelde zich uitsluitend binnengehaald voor electoraal gewin.

Wederzijds respect en laakbare gemakzucht verhinderden dat tijdig werd gezegd wat men over en weer voor de waarheid hield. Daardoor konden heimelijk gekoesterde verdenkingen soms verharderen tot een explosief-rancuneus mengsel dat ontplofte als de één te horen kreeg schuldig te zijn aan 'cliëntelisme' of de ander voor de voeten werd geworpen alleen uit te zijn geweest op stemmentrekkers.

Deze spanningen hebben de opmars van het allochtone raadslid niet verhinderd.³ In 1994 waren het er al 74, in 1998 150, en 208 in 2002. Wel wordt deze indrukwekkende groei gerelativeerd door het besef dat nog in 2002 het allochtone percentage slechts 2,3% bedraagt van het totaal en achterblijft bij de toename van de migrantenpopulatie.⁴

Allochtone raadsleden en hun kiezers

De Turkse opmars in de raad is even spectaculair als het relatieve achterblijven van Surinamers. In 2002 zijn er 113 Turkse (32 in 1994) en 36 Surinaamse (21 in 1994) raadsleden gekozen. Het Marokkaanse aantal (26 in 2002) blijft daarbij achter, al is ook hun opmars spectaculair (7 in 1994). Veel migrant-raadsleden zijn, evenals hun autochtone collega's, afkomstig uit de overheid of semi-overheid, weinigen komen uit het bedrijfsleven. Er zijn in 2002 meer allochtone mannen (153) dan vrouwen (55) raadslid, maar procentueel doen de vrouwen (rond 26%) het iets beter dan alle vrouwen samen (23%). De PvdA telde (landelijk) vrijwel voortdurend de meeste allochtone raadsleden,⁵ het CDA komt in 2002 op de tweede plaats, gevolgd door GroenLinks en de lokale partijen. Samen zijn zij goed voor meer dan 90% van alle allochtone raadsleden. In Amsterdam ging in 2002 ruim 18% van de raads- en deelraadszetels naar migranten, met Turken en Surinamers op de eerste plaats.⁶

Amsterdams onderzoek geeft ook inzicht in allochtoon stemgedrag. Lijdt de hoofdstad, als andere grote gemeenten, aan lage opkomstpercentages,⁷ de allochtone opkomst blijft daarbij achter, behalve die van de Turken in 1994. In Rotterdam zijn de stempercentages van etnische minderheden gestegen, al stemmen zij ook daar minder dan autochtone Rotterdammers.⁸ Waar zij dat kunnen—bij de Amsterdamse

raadsverkiezingen van 2002 beschikten alle grote partijen (minus het CDA) over een of meer kandidaten van Turkse, Marokkaanse, Suri-naamse en/of Ghanese afkomst—verkiezen bijna alle etnische groepen in meerderheid te stemmen op ‘eigen’ kandidaten, autochtone Ne-derlanders zelfs voor 90%.⁹ Turken kozen in 2002 minder ‘etnisch’ (van 92% naar 75%), Marokkanen meer (van 53% naar 65%); het Suri-naamse percentage etnische stemmen bleef gelijk en het nam bij An-tillianen af. In Rotterdam bleek in 2002 een samenhang tussen alloch-tone opkomst en ‘eigen’ kandidaten: er waren veel Turkse kandidaten op verschillende lijsten en een relatief hoge opkomst van Turkse kie-zers.¹⁰ Als stemmende allochtonen in Amsterdam de dienst zouden uitmaken, beschikten PvdA en GroenLinks in 2002 in de gemeente-raad over een absolute meerderheid.¹¹ Wel lijken allochtonen, mis-schien wel een aanwijzing voor hun toenemende integratie, meer uiteenlopend stemgedrag te gaan vertonen. Surinamers van de tweede generatie (een betrekkelijk grote groep) kiezen iets minder vaak PvdA en gaan iets meer richting GroenLinks, vvd en lokale partijen. Be-dreigend voor de PvdA is dat ook onder migranten haar aanhang af-neemt naarmate hun opleidingsniveau hoger is. Haar stemmenper-centage ligt bij hoger opgeleide Surinamers 25% lager dan bij Surina-mers met weinig opleiding, terwijl GroenLinks en vvd juist meer goed opgeleide Surinamers trekken.

De motieven van het allochtone raadslid

Tussen motivatie en functioneren van autochtoon én allochtoon raadslid gaapt vaak een kloof. Een voornemen laat zich makkelijker formuleren dan in de praktijk brengen, de hang naar macht maar ook compromissen en fractiediscipline zijn soms doorslaggevend dan eerder gekoesterde idealen. Omdat gedrag moeilijker in kaart is te brengen dan voornemens, en afwijkend gedrag de voornemens niet per definitie falsificeert, is het toch de moeite waard kennis te nemen van de ideeën waarmee het (allochtone) raadslid zich kandideert.

‘Veel allochtone raadsleden,’ aldus een rapportage uit 1994,¹² ‘zijn lid geworden van een politieke partij, omdat zij vanuit hun ervaringen als actievoerder of als deelnemer aan een overlegplatform tot de conclusie kwamen dat ze weinig of geen concrete resultaten boekten. Via de politiek zou veel meer invloed kunnen worden uitgeoefend.’ Ook zou de motivatie voortvloeien uit interesse in de politieke ver-

houdingen in Nederland. ‘Meestal is dat een direct gevolg van het beroep dat men uitoefent of de kaderfunctie die men in de buitenlandse gemeenschap vervult.’

Recenter onderzoek naar allochtoon-politieke motivatie is opgeslagen in een SGBO-rapport. Volgens de schrijvers daarvan willen allochtone raadsleden ‘iets voor de eigen achterban of voor achtergestelde groepen’ doen. Schuster e.a.¹³ concluderen dat motieven van allochtone kandidaten, geen mirakel overigens, vaak samenvallen met die van hun partijen: ‘[...] streven naar rechtvaardigheid, opkomen voor de sociaal zwakkeren, bevordering van de eigen verantwoordelijkheid, solidariteit, participatie van allen, emancipatie van burgers, leefbaarheid en sociale cohesie, verbondenheid met de stad en bestuurlijke ervaring daarvoor inzetten, de eigen omgeving beïnvloeden, niet aan de zijlijn staan.’ Maar menigeen heeft daarenboven als specifiek motief ‘het allochtone deel van de bevolking in het officiële politieke domein te vertegenwoordigen’. Een allochtoon raadslid onderstreepte in dat verband dat ‘er een beleid moet komen waarin mensen die op me gestemd hebben zich herkennen’.

Amsterdamse migrant-raadsleden bevestigen in recente interviews¹⁴ dat zij even verbaal bevlogen de politiek zijn binnengestapt als hun autochtone collega’s en (eveneens) soms verder reikende politieke ambities koesteren: de Tweede Kamer, een burgemeesterschap, het Europese Parlement. Zij willen zich inzetten voor mensen ‘die niet meedelen in de welvaart en dezen (migranten en de gewone Amsterdammer) een stem geven; hun kennis inzetten voor de samenleving, een brug zijn tussen allochtonen en autochtonen, bijdragen aan een multiculturele samenleving waarin alle etnische groeperingen met elkaar leven en waarin allochtonen en autochtonen profiteren van hun culturele verschillen, en [werken aan] een samenleving zonder tegenstellingen tussen de verschillende etnische groeperingen, waarin wisselwerking bestaat zodat de etnische groepen elkaar versterken in plaats van tegenwerken’.¹⁵

Hindernissen voor het allochtone raadslid

Volgens medewerkers van het Instituut voor Migratie en Etnische Studies¹⁶ hebben allochtone raadsleden vooral problemen met de vergadercultuur. ‘Je moet veel geduld hebben. [...] en bereid zijn langzaam te werken.’ Zij beklagen zich verder over hun isolement omdat

zij (in de raad en in hun fractie) buiten autochtone collegiale netwerken vallen en het hun moeite kost de regels van het spel onder de knie te krijgen. Ook de relatie tussen raadslid en achterban is problematisch. Zijn partij wil dat hij gebruikmaakt van zijn allochtone netwerk, maar moppert als hij zich daar te opvallend voor inzet (wat die achterban soms juist verwacht).

Het SGB0-rapport wijst daarnaast op taal- en communicatieproblemen; te hoge (eigen) verwachtingen over wat in korte tijd te bereiken is en onvoldoende kennis van de Nederlandse geschiedenis. Ook over hun fractie zijn allochtonen vaak ongelukkig: er is gebrek aan samenwerking, training en begeleiding en het ontbreekt aan collegiale waardering. Zij vinden het dikwijls lastig raadsbesluiten uit te leggen aan de directe achterban en gaan er onder gebukt dat als zij eens willen dwarsliggen of ruziemaken de media dat te makkelijk in verband brengen met hun etniciteit.

Heeft een deel van de problemen dus te maken met omgevingsfactoren (raad, fractie), ook persoonlijke omstandigheden kunnen het functioneren belemmeren. Het gaat dan om gezinsomstandigheden, (beperkte of afwezige) kinderopvang, vergadertijden, gezondheid, tijdsbeslag, honorering en de voortdurende aandacht van de media. Mede daardoor stappen allochtonen relatief vaker dan hun autochtone collega's tussentijds op en zijn zij korter raadslid.

Autochtone argwaan

Vrijwel alle politieke partijen stellen tegenwoordig allochtone raadsleden in hun fracties op prijs maar bejegenen hen niettemin vaak argwanend. Daar ligt zowel idealisering van de autochtone politicus aan ten grondslag als stereotypering van het allochtone gedrag. Ideaaltypisch neemt de autochtoon zijn mandaat waar 'zonder last of ruggespraak', gaat hij geen bindingen aan met specifieke groepen en vericht hij zijn raadswerk ten bate van 'het algemeen belang'. Maar hij verdenkt er zijn allochtone collega van, geïnfecteerd met de politieke zeden van het land van herkomst, niet onafhankelijk genoeg te zijn want, gebonden aan de eigen etnische groep, vooral de specifieke belangen daarvan te dienen. De 'dubbele loyaliteit' van het allochtone raadslid, met algemeen en groepsbelang (of met partij en achterban), zou te makkelijk in een eenzijdige loyaliteit aan de allochtone kiezer ontaarden.

In deze redenering is onvoldoende verdisconteerd dat het eigen gedrag minder ideaaltypisch is dan de autochtoon zelf gelooft of voorwendt. Hij functioneert immers evenmin in een vacuüm, is formeel of informeel lid van externe netwerken van waaruit (meestal subtiele) beïnvloeding van zijn gedrag mogelijk is. Hij kan via zo'n netwerk betrokken zijn bij het subsidiëren van een toneelgezelschap of sportvereniging, maar dat rechtvaardigen door te verwijzen naar het algemeen belang ('toneel is belangrijk voor het lokale culturele niveau' of 'sport bevordert de gezondheid van allen') en er geen cliëntelisme (of erger) in zien. Maar als zijn collega-migrant een ontmoetingsruimte bepleit voor de eigen groep, en dat ook met een beroep op het algemeen belang verdedigt ('als mijn mensen zich beschermd kunnen ontspannen dan komt dat hun geestelijk welzijn ten goede en veroorzaken zij geen overlast') is hij in autochtone ogen cliëntelistisch bezig. Voor wederzijds begrip (en indien nodig wederzijdse kritiek) is het beter in te zien dat autochtoon én allochtoon gedrag zich bevindt op een glijdende schaal met op 'algemeen belang' (of partijbelang) gericht gedrag en 'cliëntelisme' als uitersten.¹⁷

In discussies halen allochtone PvdA-raadsleden er soms het jongste verleden bij om hun groepsbetrokkenheid te relativiseren of te rechtvaardigen. Zij wijzen dan op sociaal-democratische voorgangers die toch bij uitstek de belangen verdedigden van arbeiders, met wie de eigentijdse migrant in veel opzichten te vergelijken zou zijn. Of zij beroepen zich op de Rooie Vrouwen, feministisch georiënteerde vrouwelijke politici uit de jaren zeventig en tachtig, die ook via de politiek de emancipatie van de vrouw wilden bevechten. Soms hebben allochtone argumenten tegen autochtone argwaan een hoog 'eigen schuld, dikke bult'-karakter als zij hun onversneden cliëntelistisch gedrag toeschrijven aan de manier waarop partijen hen als kandidaten wierven. Inderdaad trokken (vooral progressieve) partijen etnische kandidaten soms betrekkelijk lukraak aan, als 'bewijs' dat de partij participatie en emancipatie serieus nam. Maar dan fungeerde de allochtone kandidaat vooral als lokeend voor allochtone stemmen. Wie zo naar stemmen hengelt, mag er niet over vallen, aldus de redenering, dat het allochtone raadslid, eenmaal gekozen, eerder de belangen van zijn kiezers dient dan het algemeen belang.

Tegenwoordig gaat de PvdA meestal zorgvuldiger te werk. Migranten komen minder op de lijst 'omdat er een allochtoon bij moet',

maar worden eerder geselecteerd op grond van bewezen kwaliteiten (al wordt van allochtone zijde die kwaliteitseis soms afgedaan als drogreden om migranten buiten de deur te houden). Ook zijn er meer allochtone kandidaten die de politieke cultuur van het land van herkomst (of dat van hun ouders) achter zich hebben gelaten en het ideaaltypische Nederlandse politieke systeem verinnerlijkt hebben. Maar omdat velen hunner toch nog steeds mede afhankelijk zijn van de allochtone stem, bevinden ook zij zich in een spagaat tussen cliëntelistische verwachtingen en het onvermogen daaraan tegemoet te komen. Want zelfs als zij dat zouden willen, weerhouden beperkte politieke mogelijkheden en autochtone argwaan hen al te uitbundig het cliëntelistische pad te betreden.

Allochtoon stemgedrag verklaard

Als gedrag niet in hanteerbare cijfers is neergeslagen, dus niet geschraagd wordt door enquête- en interviewgegevens, zweeft de wetenschapsbeoefenaar in een luchtledig. Zijn pogingen tot verklaring zijn dan niet meer dan speculaties. Nu zijn daar bij een op ervaring en *Fingerspitzengefühl* gestoelde 'sociologische verbeelding' (C. Wright Mills) soms verhelderende inzichten aan te ontlenuen. Maar wie zijn conclusies baseert op goede onderzoeksgegevens weet zich op veiliger grond. Inmiddels is voldoende materiaal beschikbaar om de veronderstellingen te toetsen die aan de toekenning van kiesrecht aan migranten ten grondslag lagen. Zo zou politieke participatie door verkiezingsdeelname de interactie met de autochtone Nederlanders stimuleren. Hoe groter de electorale politieke participatie, hoe groter de interactie met het Nederlandse partijstelsel, hoe groter de politieke integratie. En die politieke integratie zou haar weerslag hebben op andere vormen van integratie in de Nederlandse samenleving.

De hierboven gereleveerde onderzoeken naar kiezersgedrag (in 1994 en 1998) brachten aan het licht dat van de allochtonen Turken het meest ter stembus gingen, gevolgd door Marokkanen en Surinamers/Antillianen. De IMES-onderzoekers Tillie e.a., die deze volgorde correleerden aan de uitkomsten van een representatieve Amsterdamse peiling over democratie en participatie,¹⁸ stelden vast dat de participatiescore, de mate van politiek vertrouwen en de politieke interesse van verschillende etnische groepen af te lezen zijn aan hun

opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen. In volgorde dus steeds Turken, Marokkanen, Surinamers, Antillianen.

Om deze samenhang te verklaren hebben Tillie c.s. het aan de Amerikaanse politicoloog Robert D. Putnam¹⁹ ontleende begrip civiele gemeenschap te hulp geroepen. Op de Nederlandse allochtonen toegepast gaat het daarbij om netwerken van zelforganisatie, die des te hechter zijn naarmate allochtonen in meer dan één organisatie participeren of daaraan leiding geven. De onderzoekers stelden voor de etnische groepen een 'netwerkscore civiele gemeenschap' vast, die samen met de score bij het kijken naar Migranten TV en het lezen van etnische kranten een 'totale civiele gemeenschapsscore' opleverde. De vastgestelde volgorde per etniciteit bleek in 1998 gelijk aan de volgorde bij de gemeenteraadsverkiezingen en aan de participatiescore. Er was dus een directe samenhang tussen de hechtheid van civiele gemeenschap, het politieke vertrouwen en de participatie, en het aantal stemmers. Wel maakten zij daarbij de kanttekening dat hechte civiele gemeenschappen ook een negatief effect kunnen hebben op de opkomst. De netwerken die ervoor zorgen dat mensen gaan stemmen, kunnen er ook voor zorgen dat mensen niet gaan stemmen. Horizontale netwerken (elders sociaal kapitaal²⁰ genoemd) 'zijn derhalve een noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarde voor politieke participatie en vertrouwen'.

Valt uit de hechtheid van netwerken de allochtone deelname aan verkiezingen af te leiden, de partijkeuze van de etnische stemmer is hiermee nog niet verklaard. De allochtoon kan immers op verschillende gronden tot zijn keuze komen. Is etniciteit zijn stemmotief dan ligt de keuze voor een etnische partij voor de hand. Maar zulke partijen zijn er weinig en zij zijn electoraal niet succesvol.²¹ Etnisch uitgebrachte stemmen gaan vaak naar etnische kandidaten van PvdA en GroenLinks ('die partijen komen op voor etnische minderheden') en soms van het CDA ('vanwege religieuze banden'). De kiezer die anti-racistische motieven hanteert komt ook weer vooral bij PvdA en GroenLinks terecht ('die partijen bewijzen in de praktijk het meest antiracistisch te zijn'). Het stemgedrag kan ook via een economisch verklaringsmodel worden benaderd. In dat geval bepaalt 'ideologische nabijheid' de partijkeuze. Ook dat levert een plausibele verklaring voor stemgedrag op. Zowel in 1994 als in 1998 is allochtone kiezers gevraagd de politieke partijen te plaatsen op een links-rechtsschaal. Bij

de daaruit voortvloeiende partijvolgorde kwam GroenLinks het meest links, richting rechts gevolgd door achtereenvolgens PvdA, D66, CDA en VVD. Tillie c.s. concluderen daaruit dat de kijk van migranten op het Nederlandse partijstelsel 'overeenkomt met die van de autochtone kiezer'.

Tillie c.s. zijn positief over de effecten van de invoering van het kiesrecht voor allochtonen. Weliswaar is hun deelname, afgezien van uitschieters, lager dan de autochtone, maar zij is toch hoog genoeg om te kunnen onderschrijven dat het kiesrecht bijdroeg aan participatie. Bij de invoering ervan werd gevreesd voor etnische scheidslijnen en het uiteenvallen van de samenleving. Tillie c.s. menen terecht dat die angst ongegrond is gebleken. Als zich al segregatieverschijnselen voordoen (dominant allochtone woonwijken, 'zwarte scholen') moeten die eerder worden toegeschreven aan processen die buiten het kader van deze beschouwing blijven.

Moeilijker is het in te stemmen met de conclusie dat de allochtone kiezer volledig geïntegreerd is in de Nederlandse politiek omdat hij zich helder positioneert op een (ook door autochtonen gedeelde) links-rechtsschaal. Het belangrijkste allochtone stemmotief lijkt, eerder dan aan links-rechtsoverwegingen, ontleend aan een etnische of daarmee min of meer samenvallende antiracistische inspiratie, ook al omdat de kiezer zich primair uitspreekt voor 'eigen' kandidaten.

In hun conclusies gaan Tillie c.s. voorbij aan het gedrag van de autochtone kiezer, en aan de uitkomsten van het allochtone stemgedrag (t.w. het aantal allochtone gemeenteraadsleden). Dat 90% van de autochtone kiezers nog in 2002 autochtoon stemt, suggereert dat zij zich nog niet betrokken weten bij allochtone kandidaten. En het relatief nog steeds te kleine aantal migrant-raadsleden wijst erop dat hun politieke integratie, hoe goed die zich ook ontwikkelt, zich nog steeds in een beginfase bevindt.

Het allochtone raadslid: de praktijk²²

Selectie van allochtone kandidaten

PvdA-afdelingsbesturen in grotere gemeenten laten zich bij de kandidaatsstelling veelal bijstaan door selectiecommissies. Het valt ze vaak lastig geschikte migranten te vinden. De kennis van de allochtone wereld is, hoewel toegenomen, vaak nog oppervlakkig. In de afdelin-

gen zijn allochtone leden meestal in de minderheid en in besturen ondervertegenwoordigd. Dus kennen commissieleden weinig allochtonen 'uit de praktijk van het partijleven' en tasten zij over hun achtergronden al helemaal in het duister.²³

Ook de ontwikkeling van de PvdA tot bestuurderspartij, waarin de actieve leden vooral (aspirant-) bestuurders zijn, maakt het niet eenvoudiger. Als brede, maatschappelijk actieve vereniging, met bijbehorende leden en kader zou de PvdA meer (autochtone) leden tellen die, woonachtig in multi-etnische buurten, multi-etnische netwerken hadden ontwikkeld en beschikten over kennis van personen en stromingen in de migrantenpopulatie. Bij gebrek daaraan ontberen de commissies achtergrondinformatie over allochtone kandidaten, hun banden met het land van herkomst, hun betrokkenheid bij organisaties daar en hier en over de mogelijke consequenties daarvan voor persoonlijk-politiek gedrag. De ervaring heeft geleerd dat de meeste allochtone kandidaten bonafide zijn, maar zekerheid daarover is zelden a priori aanwezig en wie blindvaart op het allochtone woord kan zich lelijk in de vingers snijden.²⁴ Is de Turkse kandidaat een Koerd, een sjitische moslim of alawiet, heeft hij banden met de MHP of Milli Görüs? En had de Surinaamse kandidaat iets met Bouterse of is hij voor hem gevlucht, vindt hij Wijdenbosch een Kwakoe Award waard of houdt hij Bosje voor een corrupte ladelichter? De commissieleden weten er meestal niets van en, beschroomd zich discriminerend en stigmatiserend te gedragen, laten zij na om zulke informatie via aanvullende bronnen te achterhalen.²⁵

Als de PvdA maar minder bestuurderspartij was en als de PvdA meer actieve allochtone leden telde en als PvdA-leden vaker over multi-etnische netwerken beschikten! 'Doch die Verhältnisse, sie sind nicht so!' Contacten tussen PvdA en allochtone buitenwereld zijn te zeer beperkt tot die tussen PvdA-functionarissen, allochtone ambtenaren op het gemeentehuis, vertegenwoordigers van inspraakorganen of van zelforganisaties op zoek naar subsidies. Dus zijn commissies voor 'kennis met meerwaarde' aangewezen op het allochtone bestuurs- of raadslid aan wie de etnische minderheden zijn gedelegeerd. Daardoor komen migrant-kandidaten soms te makkelijk op de kandidatenlijst, of leggen zij het, omdat de commissie geen risico wil lopen, onterecht af tegen beter bekende kandidaten. Gezien al deze problemen is het bijna een wonder dat de PvdA terecht trots kan zijn

op veel van haar allochtone raadsleden.²⁶ Wie van hen mislukt of zich blijvend een kat in een vreemd pakhuis waant, is meestal weer na één periode verdwenen. Veel anderen krijgen het raadswerk soms al in hun eerste raadsperiode goed onder de knie.

Kandidaatsstelling

Een commissie kandidaatsstelling voert gesprekken met potentiële kandidaten, beoordeelt ze en stelt een concept-kandidatenlijst op. Aan het begin van haar werkzaamheden krijgt de commissie opdrachten mee. Nu eens moet zij zorgen voor radicale vernieuwing (omdat de zittende fractie er weinig van terechtbracht), dan weer voor continuïteit (omdat tevredenheid over de fractie overheerst) maar ook wel voor continuïteit én vernieuwing (omdat zo kool – de zittende leden – en geit – ambitieuze kandidaten – worden gespaard). Omdat een goede PvdA-kandidatenlijst de diversiteit van de bevolking zoveel mogelijk weerspiegelt, is evenredige vertegenwoordiging van vrouwen en allochtonen (indien mogelijk uit verschillende etniciteiten) gewenst. Ook wordt gelet op spreiding van deskundigheden en woonbuurten. De meeste PvdA-afdelingen tellen nog steeds meer capabele autochtone mannen dan gelijkwaardige vrouwen of migranten. Soms wordt derhalve de kandidaat-migrant, om aan de afdelings-eisen te voldoen, positiefgediscrimineerd. Geschikte allochtone vrouwen staan er dan het beste voor, gevolgd door autochtone vrouwen en allochtone mannen. Autochtone mannen moeten over bijzondere eigenschappen beschikken (een schaarse deskundigheid, of een sterke positie in het lobbycircuit) voor een aantrekkelijke concurrentiepositie.²⁷

Uiteindelijk gaat de lijst naar het afdelingsbestuur dat toetst of aan de opdracht is voldaan en deze daarna, ongewijzigd of met kleine veranderingen, voorlegt aan de leden. Daar bekritiseert de één het tekort aan vrouwen, jongeren of allochtonen, de ander de te lage plaatsing van autochtone mannen, een derde vindt dat wethouders of raadsleden met een goede reputatie ten onrechte aan de kant zijn geschoven. Laaggeplaatste wethouders en raadsleden, die in de afdeling aanzien genieten, maken de meeste kans ter vergadering te stijgen. Zij zijn bekend en hebben hun netwerk gemobiliseerd. Ook autochtone vrouwen met achterban zijn niet bij voorbaat kansloos, want ‘vrouwen omhoog!’ Laaggeplaatste allochtonen hebben het moeilijker.

Hun etnische achterban is meestal in de minderheid en zij hebben voor een betere plaats steun nodig van autochtone leden die, ideologisch gemotiveerd, menen dat er 'een allochtoon bij moet' of, opportunistischer, vinden dat 'jouw stem de mijne waard' is.

Soms proberen migranten hun positie te versterken door te elfder ure binnen de eigen groep leden te werven.²⁸ Stemrecht heeft wie op de dag voor de vergadering in de centrale PvdA-ledenadministratie als lid is ingevoerd en contributie heeft betaald. In de PvdA, met haar afkalvende ledenbestand, is ieder nieuw lid uiteraard van harte welkom. En waar de allochtone groep getalsmatig in de minderheid is, nemen weinigen de migrant deze oneigenlijke ledenwerving kwalijk. Die welwillendheid neemt echter snel af als de kakelverse leden weer snel wegens contributieschuld moeten worden afgevoerd, de ledenwerver hun contributie heeft betaald, nieuwe leden collectief zijn aangemeld of met allerlei beloften gelokt.

Amsterdam-Zuidoost: een geval apart

Lijkt dit verschijnsel zich landelijk in de PvdA weinig voor te doen,²⁹ in de PvdA-afdeling Amsterdam-Zuidoost kwamen zulke gelegenhedenleden drie keer achtereenvolgens in steeds grotere getale binnen, om kort na de ledenvergadering weer even massaal te verdwijnen. Het nuttig effect van die toeloop was overigens telkens gering. In 1994 won de autochtone lijsttrekker, waartegen de nieuwe leden waren opgetrommeld, in 1998 en 2002 bleven de kandidatenlijsten, met een Surinaamse lijsttrekker en een zeer multi-etnische samenstelling, grotendeels in stand.³⁰ Maar wel ontstond telkens een onaangename sfeer, die in 2001 haar dieptepunt bereikte. Leden die het stemrecht was geweigerd omdat zij, kort tevoren aangemeld, hun contributie niet hadden betaald, lieten hun onvrede toen wel erg uitbundig blijken.

Een inderhaast ingestelde PvdA-commissie van de Eerste-Kamerleden Tan en Jurgens, die de ledenwerving-2001 in Zuidoost onderzocht, constateerde dat het daarbij zo wonderlijk was toegegaan dat een aantal leden terecht van stemming was uitgesloten.³¹ Hardnekkig circulerende geruchten over het ronselen van leden in ruil voor latere wederdiensten aan zelforganisaties kon de commissie niet bevestigen, maar zij vond de gang van zaken dubieus genoeg om het partijbestuur

maatregelen te adviseren om dit gedoe in het vervolg te voorkomen. Zo bepleitte zij onder meer statutair het stemrecht te beperken tot mensen die minstens zes maanden partijlid zijn en hun contributie hebben betaald.

De verzoenende toon waarin de commissie haar bevindingen goot, bracht de afdeling Zuidoost in rustiger vaarwater. Wel probeerde een aantal geweigerde gelegenheidsleden alsnog de rechtmatigheid van de kandidatenlijst juridisch aan te vechten, maar die poging smoorde in de rechtszaal. De lijst bleef dus overeind, zij het dat één allochtone kandidaat, verdacht van frauduleuze handelingen, er nog voor de indiening van geschrapt moest worden. Het adequaat screenen van leden is ook op deelraadsniveau, in een afdeling met veel migrant-leden, blijkbaar een lastige klus.

Drie lawaaiige voorstellingen, drie keer een nederlaag voor de opposanten. Het ene theater als opmaat voor het volgende. Wellicht echter blijft, door nieuwe ontwikkelingen, het theater in de toekomst gesloten. De electorale afgang bij de Kamerverkiezingen van 15 mei 2002 heeft het PvdA-bestuur doen besluiten landelijke en provinciale leiders niet meer op vergaderingen, maar per ledenreferendum te kiezen. Als het daarvan komt kan het met de aanwijzing van lokale lijsttrekkers in 2006 niet anders gaan. Geen ledenvergadering meer, een ledenreferendum!

Ook de lokale dualisering, waardoor het dagelijks bestuur in een gemeente niet langer deel uitmaakt van de gemeenteraad, kan van invloed zijn. Tot nu toe bepaalden de hoogste plaatsen op de lijst veelal of een gekozen kandidaat kans maakt op een plaats in het lokale Dagelijks Bestuur. Maar de mogelijkheid in het duale stelsel wethouders 'van buiten' te benoemen relateert de lijstvolgorde. Daar komt nog bij dat de verlaging van de kiesdrempel ook een 'verkiezbare plaats' op de lijst minder belangrijk maakt. Laaggeplaatste kandidaten kunnen via op hen gerichte campagnes immers makkelijker met voorkeurstemmen in de raad komen.³²

Een prettiger sfeer in Zuidoost zou overigens ook ontstaan als de kandidaatsstelling ontlast werd van steeds opnieuw gecreëerde zwart-witte tegenstellingen. Die berusten op de herhaaldelijk rondgebazuinde veronderstelling dat 'bange' witte leden, die 'het meest te verliezen hebben' een situatie van 'wit baasschap en zwart knechtschap' willen continueren. Daartoe zouden zij hun zwarte partijgenoten, de ware

verdedigers van het autochtone belang, consistent achterstellen en uitsluiten. Het daarvoor in 1994 aangedragen 'bewijs' was rationeel makkelijk te ontcrachten; de officiële kandidaat-lijsttrekker was kwalitatief veel beter dan zijn 'zwarte' tegenstander. Maar voor de emotioneerde zwarte oppositie was 'kwaliteit' de schaamlap waarachter wit haar blijvende aanspraken op 'de macht' verhulde. In 1998 echter kon niet meer over achterstelling en uitsluiting gesproken worden. In een ultieme poging inmiddels hevig angeblazen zwart-wit-tegenstellingen te apaiseren had het afdelingsbestuur een etnisch zeer diverse lijst voorgedragen, aangevoerd door een vrouwelijke Suri-naamse kandidaat.

Toch werd ook die lijst betwist, dit keer door een groep 'veront-ruste' leden; een opportunistisch ratjetoe van naar eigen smaak te laag geplaatste zwarte én witte kandidaten, die elkaar in 1994 nog heftig hadden bestreden. De autochtone opposanten maakten zich, op zich-zelf niet ten onrechte, druk over het gebrek aan ervaring van de nieuwe kandidaten, zwarten hielden de lijst voor een wraakoefening tegen kandidaten die eerder hadden deelgenomen aan een Zwart Beraad³³ en maakten er opnieuw een strijd tussen wit en zwart van. Deze kandidatenlijst bleef ook weer goeddeels in stand, al was dat jammer genoeg niet te danken aan een overwinning van de ratio. Dit keer gaven de gelegenheidsleden, geworven door officiële kandidaten en opposanten beiden, de doorslag terwijl de zwarte tegenkandidaatlijsttrekker (dezelfde als in 1994), voor de gelegenheid geremigreerd uit Suriname, zich ter vergadering terugtrok. Hij was er, zei hij, van overtuigd geraakt dat zijn tegenstandster een waardige zwarte deelraadsvoorzitter kon zijn.

In 1994 kon 'zwart' zijn campagne rechtvaardigen door een zwarte lijsttrekker als symbool te zien voor 'zwarte' emancipatie; het bewijs dat de PvdA had begrepen dat zij in het dominant allochtone Zuid-oost (ongeveer twee derde van de bewoners is migrant) geleid moest worden door een zwarte aanvoerder. Wel verloor deze rechtvaardiging aan overtuigingskracht doordat deze inhoudelijk noch kwalitatief kracht was bijgezet. In 1998 en 2002 was aan de zwarte oppositie ook het symboolargument ontvallen; er was beide keren een Surinaamse lijsttrekker en een etnisch divers samengestelde lijst.

Tussen 1998 en 2002 hadden, vooral dankzij het optreden van de zwarte deelraadsvoorzitter, de raciale tegenstellingen veel van hun

scherp te verloren. Als zij zich al voordeden, dan eerder in autochtone, nogal uitvergroete, klachten over achterstelling.³⁴ De oppositie die zich in 2001 manifesteerde kon dus symbool noch inhoud (het verkiezingsprogramma was algemeen aanvaard) inzetten tegen de kandidatenlijst. Wat bleef was *Wille zur Macht* van een groep die beweerde de allochtoon te vertegenwoordigen, of, zoals het roddelcircuit wilde, de hang naar onversneden cliëntelisme. Zelf dachten de opposanten er uiteraard anders over. Zij vonden een externe woordvoerder in Robby R. Berghout, voorzitter van OPO³⁵, die betwijfelde of 'de beoogde officiële [Surinaamse] lijsttrekker over voldoende lef beschikte om prikkelend bezig te zijn', die meende dat zij 'vermoedelijk voor de witte gevestigde orde geen bedreiging vormt', en dat haar tegenkandidaat, ook al weer vermoedelijk, 'eerder dan zij de durf zal hebben om eindelijk de nodige veranderingen in gang te zetten ten gunste van de daadwerkelijke vormgeving van een multi-etnische samenleving'. Het ware indrukwekkender geweest als Berghout, of een ander, nu eens niet de officiële kandidaat als bounty had verdacht gemaakt, maar had uiteengezet hoe zo'n 'betere vormgeving van de multi-etnische samenleving' er dan moet uitzien.

Hoe de in 2002 gekozen PvdA-fractie in Zuidoost het er zal afbrengen moet blijken. De in 1998 gekozen Afro-Surinamers, een Surinaamse Hindoe, Afrikanen en een Antilliaanse, zijn helaas niet allen een lichtend voorbeeld. Zij hadden, begrijpelijk bij gebrek aan ervaring, de nodige aanloopproblemen. De nieuwgekozen en ook onervaren deelraadsvoorzitter overwon deze betrekkelijk snel en bouwde een grotendeels goede reputatie op, sommige anderen hadden het er langer moeilijk mee. Eén Surinaamse functioneerde onopvallend en verliet de raad tussentijds, een tweetal hoogopgeleide raadsleden stelde zich niet herkiesbaar, de één wegens gebrek aan tijd, de ander uit teleurstelling over het niveau; een Afrikaanse overleed. De overigen functioneerden matig tot redelijk, zij het dat ze, op één ervaren Surinaams raadslid na, in de schaduw bleven van hun ervaren autochtone collega's. Drie allochtonen van de lichte 1998 keerden in 2002 terug in de deelraad. Het is te hopen dat zij, inmiddels gelouterd en samen met hun ervaren autochtone collega's, de nieuwkomers voldoende begeleiden om ze tot een succesvoller gezelschap te doen uitgroeien.

Vormgeving van de toekomst

Het noodzakelijk optimisme

Sommige autochtonen in de PvdA betwijfelen of er ooit een warme relatie zal opbloeien tussen het allochtone en het autochtone raadslid. Sommige allochtonen doen dat ook. Zij vinden steun in eigen ervaringen en in de geboekstaafde mopperpartijen over en weer. Pessimisme is echter een slechte raadgever. Als migrant en Nederlander-van-huis-uit beiden bereid zijn zich daar werkelijk voor in te zetten, komt er schot in 'integratie door interactie'. Zelfs als autochtone én allochtone PvdA'ers menen dat zij nóg belangrijker zaken aan hun hoofd hebben, zullen zij erkennen dat de PvdA inzake multi-etniciteit de handen uit de mouwen moet steken. De onthutsende opkomst van de LPF, die samenballing van rechtse rancune en Gooise kak, is mede te danken aan tot dan toe voornamelijk sluimerende onvrede over de multi-etnische samenleving. De PvdA heeft zich vanaf het begin van de moderne migratie ingezet voor een Nederland waarin nieuwkomer en autochtoon beiden recht hebben op respect en gelijkwaardigheid. Nu draagt zij de zware verantwoordelijkheid deze gedroomde samenleving voor de toekomst veilig te stellen.

Realisme

Veel gemeenten kregen een multi-etnisch karakter en zullen dat houden. Er is onvrede doordat migranten vaak nog problemen veroorzaken, politiek optimisme valt te ontlenen aan de veranderingen bij de allochtone medemens. In de jaren tachtig nog waren er betrekkelijk weinig migranten met voldoende kennis van de Nederlandse samenleving (en taal). De meesten van hen hadden al hun inspanningen nodig om in hun nieuwe wereld het hoofd boven water te houden. Slechts weinigen kwamen toe aan politieke participatie of waren voldoende toegerust om op andere wijze een gelijkwaardige bijdrage aan de samenleving te leveren. Dat kwam tot uiting in het allochtone ledenbestand van de PvdA. Uit de eerste migratiegolf traden nogal wat leden tot de PvdA toe die binnen hun groep formeel of informeel leider waren. Zij waren vaak links in het land van herkomst, dus de sociaal-democratische beginselen toegedaan, werden aangetrokken door het antiracisme van de PvdA en door haar machtspositie op lokaal niveau.

Dertig jaar later weet menig migrant, wat er ook nog schort aan zijn integratie, waar Abram in Nederland de mosterd haalt en zijn migranten van de tweede generatie gelukkig dikwijls veel beter opgeleid dan hun ouders. Langzaam maar zeker vereenzelvigen migranten zich meer met Nederland of verandert de eenzijdige betrokkenheid op het land van herkomst in een dubbele binding, het transnationale bewustzijn.³⁶ Het traditionele allochtone leiderschap verliest aan betekenis, respect voor een nieuw type rolmodel, de geslaagde allochtoon, komt er langzamerhand voor in de plaats.³⁷ Tegelijkertijd is de machtspositie van de PvdA, in allochtone kring nog altijd erkend als antiracistische partij, afgebrokkeld; Amsterdam is anno 2002 de enige grote gemeente waarin de PvdA de grootste partij is. Er zijn voorzichtige aanwijzingen dat deze veranderingen ook hun neerslag krijgen in allochtoon stemgedrag: minder PvdA, meer VVD.

Sociaal-democratische beginselen schrijven de PvdA voor zich te allen tijde en onder alle omstandigheden in te zetten voor gelijkwaardige deelname aan het maatschappelijk leven van ieder die zich legaal in Nederland bevindt. Die verplichting kan onder omstandigheden in conflict komen met het streven naar maximalisatie van de sociaal-democratische electorale invloed. Naarmate de multi-etnische samenleving meer onder druk komt, verdwijnen autochtone kiezers vaker richting lawaaiige, populistische formaties. Als de meeste migranten behoren tot de klasse der niet-stemmers wegen zelfs de wél stemmende migranten, meestal op de PvdA, niet op tegen het aantal autochtonen dat de PvdA als Partij van de Allochtonen de electorale rug toekent. Bovendien zouden migranten door de opgestoken anti-etnische wind richting 'eigen' partijen geblazen kunnen worden. Maar beginsel en realiteitsbesef dwingen de PvdA juist nu haar bijdrage te leveren aan de positieve ontwikkeling van multi-etnisch Nederland. Een partij die opportunistisch buigt voor tegenwind is ontrouw aan beginselen die haar *raison d'être* zijn, een PvdA die zich afkeert van de multi-etnische samenleving ontbeert realiteitsbesef.

Beginsel en werkelijkheid hebben consequenties voor de PvdA als vereniging. Zij kan de multi-etnisering niet langer als bagatel behandelen of zich er met zalvende verklaringen van afmaken maar dient deze als centraal thema te benoemen. De eigentijdse PvdA onderscheidt zich door een volwassen benadering van het allochtone partijlid, behandelt hem niet als kasplant 'omdat er een allochtoon bij

moet'. Van de migrant mag tegelijkertijd verlangd worden in de PvdA meer te zien dan een instrument ter bevordering van persoonlijke carrière of allochtone belangenbehartiging. En al helemaal mag worden verlangd dat hij afziet van het uitventen van het valse beeld als zou de PvdA een partij zijn waarin de 'witte macht allochtone invloed vreest' en dat door 'achterstelling en uitsluiting' manifesteert. Er valt veel op de PvdA aan te merken, maar zij hoeft zich evenmin te generen voor haar houding jegens de multi-etnische samenleving als voor haar bejegening van het allochtone lid. In het laatste opzicht was de sociaal-democratische autochtoon meestal eerder zoetsappig dan onheus.

De PvdA als vereniging

Het komt de ontwikkeling van de PvdA tot 'de multi-etnische partij van morgen' ten goede als 'de partij als vereniging' in ere wordt hersteld. Ook als bestuurderspartij, met geen andere taken dan het opstellen van een lokaal, provinciaal of landelijk programma en het rekruteren, selecteren en kandideren van vertegenwoordigers, kan zij multi-etnische, goed functionerende fracties naar de vertegenwoordigende lichamen sturen. Maar een deel van de problemen waarmee het allochtone raadslid zegt te worstelen is a priori overwonnen als hij zich in de vereniging thuis en dus op zijn gemak voelt. Dan werven autochtone én allochtone leden niet langer uitsluitend leden binnen de eigen groep, ontstaan er geen klikjes van 'eigen' mensen, leveren leden uit alle etniciteiten evenredig bijdragen aan het vrijwilligerswerk, is men er gezamenlijk voor verantwoordelijk dat nieuwe leden zich welkom weten op ledenvergaderingen. Er ontstaan dan multi-etnische netwerken, die gezamenlijk optreden mogelijk maken, waarin de leden kennis van en over elkaar, ook cultureel, verdiepen en daardoor binnen redelijke grenzen rekening met elkaar kunnen houden.

De wedergeboorte van de sociaal-democratische vereniging zal ongetwijfeld tijd kosten, maar serieuze stappen in die richting kunnen onmiddellijk worden gezet. Nu al wordt winst geboekt (en natuurlijk tevens ruzie geoogst) als interetnische verschillen van mening, niet alleen die tussen Nederlander en migrant maar ook tussen de migrantengroepen onderling, niet langer onder de mantel der apenliefde verborgen blijven, als de allochtoon de autochtoon kapittelt die superioriteit denkt te ontlenen aan langdurig partijlidmaatschap, als de

autochtoon de migrant die leiderschap in eigen groep aanvoert als reden voor een voorkeursbehandeling de mantel uitveegt. In de multi-etnische partij zijn alle leden ten principale gelijk, worden eventuele verschillen bepaald door meetbare kwaliteiten, door de bijdragen aan ideeënvorming en aan het veelvormige partijleven. Tot nu hebben vooral allochtone netwerken in de PvdA, door ideeënvorming en het optreden als pressiegroep, geprobeerd de multi-etnische partij te dienen door de invloed van migranten te vergroten.³⁸ Vooral het Multi Etnisch Vrouwenetwerk (MEV), waarbinnen het goed toe-ven moet zijn, kan daarbij op resultaten bogen. Maar ook zo'n succesvol MEV zal uiteindelijk niet meer en niet minder geweest zijn dan een fase op weg naar de multi-etnische partij van morgen.

Werving en selectie

In 2006 zijn er nieuwe lokale verkiezingen. Er zijn nog drie jaar te gaan voor een kandidaatsstelling aan de hand van nieuwe normen. Waarschijnlijk is ook dan nog steeds behoefte aan positieve discriminatie, maar die mag niet ontaarden in het kandideren van niet-geschikte allochtonen, zelfs niet op een lage plaats. Het risico bestaat dat zo'n laaggeplaatste migrant via voorkeursstemmen alsnog wordt gekozen en dat doet de kwaliteit van een raad evenmin goed als het aanzien van de migrant. Het is bovendien nergens meer voor nodig. Er zijn inmiddels veel goed opgeleide migranten, met kennis van en betrokkenheid bij de Nederlandse samenleving, met aanzien in de eigen etnische groep omdat zij zich in Nederland omhoog gevochten hebben en een positie hebben verworven als rolmodel (en niet omdat zij het handigst zijn in het versieren van subsidies). Van deze migranten mag primaire oriëntatie op Nederland worden gevraagd, onder de erkenning dat hun secundaire betrokkenheid bij de eigen groep belangrijk blijft; zij zijn dan échte allochtone raadsleden met een dubbele antenne.³⁹

Het werven van zulke leden verdraagt geen uitstel. Zij moeten worden gevonden en vervolgens overtuigd. De praktijk leert hoe lastig dat is. De politieke belangstelling van beter opgeleide en geïntegreerde migranten (meestal van de tweede generatie) is evenzeer afgenomen als die van hun autochtone leeftijdsgenoten en zij koersen anders dan immigranten van de eerste generatie minder op de automatische piloot richting PvdA. Zij zijn vaak bevreesd dat een keuze

voor de politiek hun maatschappelijke carrière bemoeilijkt en zien dikwijls op tegen de druk uit de eigen omgeving. Soms zelfs maken zij zich zorgen over de ontvangst door sommige allochtone leden, die in de nieuwkomer eerder een potentiële concurrent zien voor hun positie in de partijhiërarchie dan een medestrijder voor het allochtone belang.

Lastig allemaal, niet onmogelijk en in ieder geval noodzakelijk. De multi-etnische samenleving van morgen vraagt om multi-etnische partijen. Wie daarvan overtuigd is zet zich ervoor in. 'Kon je ze niet vinden?' vroeg de vader van Jeltje van Nieuwenhoven ooit aan zijn dochter. 'Dan moet je beter zoeken.' Jeltje brak met die uitspraak in de Tweede Kamer de staf over de ondervertegenwoordiging van vrouwen in het kabinet-Balkenende. Zij is even toepasbaar op de ondervertegenwoordiging van migranten in de multi-etnische PvdA.

Noten

1. De allochtoon (of migrant) in dit artikel is geboren in een niet-ge-industrialiseerd buitenland of heeft ten minste één daaruit afkomstige ouder. Het begrip multiculturaliteit is, om een ingewikkelde toelichting te ontlopen, niet gebruikt. Die is niet nodig voor het begrip multi-etniciteit. Er is uitbundig gebruikgemaakt van een tweetal studies waarvan mij de conceptteksten welwillend ter beschikking zijn gesteld. Het gaat daarbij om IMES, O+S en IPP, *Amsterdamse polyfonie. Opkomst en stemgedrag van allochtone Amsterdammers bij de gemeenteraadsverkiezingen van 6 maart 2002*, Amsterdam, 2002; en SGBO (onderzoeksbureau VNG). *Afscheid van de Raad. Een terugblik op het Raadslidmaatschap*, Den Haag, juni 2002

2. Johan Chandoe meent dat 'het CDA eerder dan de PvdA heeft ingezien dat je allochtonen een serieuze plaats moet geven in de politiek, om ze een serieuze plaats te geven in de samenleving als geheel'. In S. Hira, *Johan Chandoe. Een Surinaamse sociaal-democraat in de Nederlandse politiek*, Den Haag, 1996, p. 104.

3. Instituut voor Publiek en Politiek, *Allochtone gemeenteraadsleden. Aantal en afkomst na de verkiezingen van 6.3.2002*, Amsterdam, 2002.

4. In 2001 stonden er 320.000 Turken, 309.000 Surinamers en 273.000 Marokkanen geregistreerd.

5. In 2002 telt de PvdA 87 allochtone raadsleden (6% van alle geko-

zen PvdA'ers), het CDA 42 (2%). GroenLinks 33 (8%), lokale partijen 31 (1%). Meer dan 90% van alle allochtone raadsleden komt uit PvdA, CDA, GroenLinks en de lokale partijen; Turkse, Surinaamse en Marokkaanse raadsleden zijn overwegend PvdA-lid, het CDA doet het goed bij de Turken en lokale partijen trekken ook Surinamers.

6. 66 van de 357 raads- en deelraadszetels ging in 2002 naar migranten. Turken (20; 4 raad, 16 deelraden), Surinamers 20 (resp. 2 en 18), Marokkanen 15 (1 en 14) en Antillianen 1 (0 en 1).

7. Opkomst algemeen in 1994 56,8%, in 1998 45,7%, in 2002 50%. Opkomst Turken 1994 67%, 1998 39%, 2002 30%. Marokkanen 1994 49%, 1998 23%, 2002 22%. Surinamers/Antillianen 1994 30%, 1998 21% en 2002 26%.

8. Volgens gegevens van het Rotterdamse Bureau COS (2002) stemden in 2002 20% van de Antillianen, 25% van de Kaapverdianen, 25%, van de Noord-Mediterranen, ruim 30% van de Surinamers, bijna 40% van de Marokkanen en ruim de helft van de Turken.

9. 78% van de Ghanezen stemde Ghanees, 75% van de Turken Turks, 65% van de Marokkanen Marokkaans (en 30% een Nederlander). Slechts een kleine meerderheid van de Surinamers koos een 'eigen' kandidaat, bijna 40% een Nederlandse. Antillianen stemden in meerderheid een Nederlandse kandidaat, 30% een Surinamer en slechts 2% een Antilliaan.

10. Van de 6200 Marokkaanse stemmen gingen er 5059 naar zes Marokkaanse kandidaten maar de Surinamers hebben, evenals hun collega's in Amsterdam, naar verhouding minder etnisch gestemd. 6277 van de 11.100 Surinaamse kiezers prefereerden Surinaamse kandidaten.

11. De PvdA was dan veruit de grootste partij met 44% van de Turkse, 57% van de Marokkaanse, 62% van de Surinaamse, 53% van de Antilliaanse en 76% van de Ghaneze stemmen. Groen Links was goede tweede (Turken 25%; Marokkanen 57%; Surinamers 11% en Antillianen 17%). De VVD deed het in 2002 goed bij Ghanezen (18%) en bij Turken. Het CDA wist over de hele linie betrekkelijk weinig allochtone kiezers te trekken. Ook de meeste lokale lijsten waren weinig populair. Een uitzondering vormde Toekomst '21, een dominant Surinaamse partij, die 9% van de Surinaamse stemmen kreeg.

12. Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Ervaringen van allochtone gemeenteraadsleden in Nederland*. Serie literatuurrapporten nr. 35, Den Haag, 1994.

13. J. Schuster, B. Schijf en J. Rupp, *Wat ik zou willen is...* Paper voor de Tiende sociaal-wetenschappelijke studiedagen (30-31 mei 2002).

14. Website gemeente Amsterdam, 1 juli 2002.

15. Het fraaist geformuleerd is allochtone stemmotivatie in een oproep van een Ghanese organisatie aan haar leden. 'Participation (in politics) will send a signal to the larger Dutch community (of which we are part) that Ghanaians are maturing as a group in The Netherlands. In political terms, that Ghanaians are becoming more conscious of the structures and relations in the Dutch society. Secondly participation will send an signal that Ghanaians have become better established in Dutch society, i.e. socially included.' Deze opvatting mondt uit in een oproep om (op Ghanese kandidaten) te stemmen. 'Your vote in the coming elections is crucial. It is a statement of self-confidence. Some Ghanaians have taken the lead in expressing this self-confidence, by standing as candidates for some political parties. It is up to the rest of us, to cast our vote of confidence,' *Recogn Forum. Newsletter of the Representative Council of Ghanaian Organizations in The Netherlands*. Volume 6/1, Spring edition 1998.

16. J. Tillie (m.m.v. M. Fennema en A. van Heelsum), *De etnische stem. Opkomst en stemgedrag van migranten tijdens gemeenteraadsverkiezingen 1986-1998*, Utrecht, 2000, p. 88-89.

17. Cliëntelisme als containerbegrip omvat elk optreden van een allochtoon raadslid ten bate van de etnische achterban. Nuancering is gewenst. Een kandidaat-raadslid dat tijdens een verkiezingscampagnes met beloften strooit (en die als raadslid nakomt) is onaanvaardbaar cliëntelistisch. Het ligt anders als het raadslid, zonder beloften vooraf, bemiddelt tussen kiezers of zelforganisaties en het ambtelijk apparaat, zeker als dat aantoonbaar ook het algemeen belang dient.

18. *De Amsterdamse Burgermonitor 1999. Verslag van de peiling over democratie en participatie in Amsterdam*. Inmiddels zijn ook Burgermonitors 2000 en 2001 verschenen.

19. R.D. Putnam, *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*, Princeton, 1993. Putnam meent dat de overheid goed kan functioneren als in de samenleving een *civiele gemeenschap* bestaat, een dicht netwerk van horizontale sociale relaties. Dan voelen mensen zich betrokken bij de gemeenschap en bepaalt gemeenschapsdenken hun handelen.

20. M. Fennema, J. Tillie, A. van Heelsum, M. Berger en R. Wolff, *Sociaal kapitaal en politieke participatie van etnische minderheden*, Amsterdam, 2000. Met *sociaal kapitaal*, dat zowel hoge als lage opkomst verklaart, kun je dus twee kanten uit.

21. In 2002 namen de Islamitische Partij Nederland (Rotterdam), Links Appel (Den Haag), de Arabische Democratische Partij en Toekomst '21 (Amsterdam), de Lijst Öczan (Amersfoort) en de Multiculturele Partij (Breda) aan de verkiezingen deel. Alleen de Lijst Öczan veroverde een zetel.

22. *De praktijk* berust vrijwel uitsluitend op ervaringen in de PvdA en als het om migranten gaat op contacten met Surinamers en Afrikanen. Mijn aan de praktijk ontleende kennis van Turken en Marokkanen is even flinterdun als die van de meeste autochtonen.

23. Mij is slechts één studie bekend waarin achtergronden van allochtone politici aan de orde komen. H. van Bommel, *Surinamers in de politieke arena*. Doctoraalscriptie UvA FSW, Amsterdam, 1994.

24. De deconfiture van LPF-staatssecretaris Bijlhouw toont het risico.

25. Het autochtone PvdA-lid van een (deel)gemeenteraad, dat kennis wil vergaren van de allochtone buitenwereld, moet daarin energie investeren. De meesten hebben daar evenmin zin in als tijd voor. Geïnteresseerd op besturen als zij zijn, missen zij vriendschappen en kennis. En ruzies natuurlijk. Ook de allochtone medemens stelt het niet altijd op prijs als de autochtoon achter zijn schermen kijkt.

26. Tijdens mijn Kamerlidmaatschap woonde ik een aantal bijeenkomsten bij van allochtone PvdA-raadsleden, georganiseerd door collega Usman Santi. Hun niveau was voortreffelijk.

27. Zo ging althans de Amsterdamse commissie, waarvan ik in 1997 voorzitter was, te werk. Er was weinig ruimte voor vernieuwing, er waren veel nieuwe kandidaten. Een drietal capabele, jonge allochtone vrouwen, over wie achtergrondkennis aanwezig was, kreeg een voorkeursbehandeling. Zij hebben het er na een moeilijke aanloopperiode goed van afgebracht. Eén is in 2002 opnieuw raadslid; een tweede, na eerdere herverkiezing, gevraagd als deelraadwethouder (dualisme); de derde, in een deelraad gekandideerd, is daar nu voorzitter.

28. 'Het enige wat je hoeft te doen is zorgen dat je drie maanden voor de vergadering waarop de kandidatenlijst wordt vastgesteld honderd vrienden, familieleden en kennissen lid maakt van de partij.' Zie noot 12, p. 69.

29. Het meest bekende voorbeeld uit andere partijen levert de Turks-Haagse ex-GroenLinkser Daskapan, wiens beweerde geronsel van leden in de aanloop van de verkiezingen in 2002 zelfs tot een scheuring leidde in het Haagse GroenLinks.

30. Grotendeels! In 1997 slaagde een laaggeplaatste Surinamer erin mij met behulp van de wit-zwarte coalitie, op plaats 7 te verslaan. Daarna trok ik me, op weg naar de Tweede Kamer, van de lijst terug.

31. 'Een onderzoek in de ledenadministratie heeft opgeleverd dat vele personen (in totaal 74) collectief als lid zijn opgegeven, en dat de contributie of collectief is betaald of individueel, maar met opvallende gezamenlijke karakteristieken.' Uit *Advies aan het Partijbestuur inzake problemen PvdA-Zuidoost*, 3 januari 2002.

32. In 2002 kwam in Rotterdam een drietal niet-verkiezbare allochtonen met voorkeurstemmen in de PvdA-fractie, in Den Haag een tweetal en in Amsterdam één.

33. Het *Zwart Beraad* is in 1996 ontstaan als samenwerkingsverband van (de meeste) allochtone raadsleden van PvdA, GroenLinks en D66, zwarte ambtenaren en een aantal buitenstaanders. Het zette zich onder meer in voor een rechtvaardige verdeling van voor Zuidoost bestemde Europese subsidies. Dat moest vooral worden bereikt door de opname van meer allochtonen in daarvoor bedoelde commissies. Inmiddels is het *Zwart Beraad* weer verdwenen.

34. Dat was het geval bij een hevige controverse rond de verlaging van een dreef ('dreven' zijn in de Bijlmer destijds hoger aangelegd, om autoverkeer te scheiden van het overige verkeer). Het verzet daartegen vanuit een welvarende wijk werd, meende men in die wijk, door de zwarte deelraadsvoorzitter, als 'racistisch' gediskwalificeerd.

35. OPO staat voor Organiseer Pressie Omhoog, een vereniging die 'de Surinaamse gemeenschap mobiliseert en organiseert door misstanden waar Surinamers mee geconfronteerd worden aan de kaak te stellen'. Uit *OPO/PSP Politiek Manifest*, mei 2001.

Beschuldigingen als van OPO komen ook wel van niet-Surinamers. Een Amsterdamse commissie kandidaatsstelling, onder voorzitterschap van Jos de Beus, weigerde in 2001 de intelligente Turk Haci Karacaer een plaats op kandidatenlijst wegens diens leidende rol in de dubieus geoordeelde Turkse organisatie Milli Görüs. Volgens Karacaer bleek daaruit dat 'allochtonen alleen maar van enige betekenis zijn in de politiek, zolang ze geen bedreiging vormen voor de gevestigde orde.

Autochtone politici zijn bang voor de allochtone achterban.' Geciteerd uit Wilfred Lionans, 'Allochtonen in de politiek', in: *Allochtonenkrant*, 13 februari 2002.

36. Er is onderzocht hoe het staat met de verbondenheid van (Amsterdamse) allochtonen met, achtereenvolgens, Nederland, het land van herkomst en/of beide landen.

17% van de Turken en 18% van de Marokkanen voelt zich het meest verbonden met Nederland, 20% met het land van herkomst, 55% met beide. 25% van de Surinamers en 29% van de Ghanezen voelt zich het meest verbonden met Nederland, 14% met eigen land, resp. 56% en 52% met beide. 42% van de Antillianen voelt zich het meest verbonden met Nederland, 9% met eigen land en 42% met beide. Uit: IMES, O+S en IPP, *Amsterdamse polyfonie* (zie noot 1).

37. Helaas gaat soms ook de snelle jongen, die in het criminele circuit over geld en aanzien beschikt, voor *rolmodel* door.

38. Een boeiend exposé daarover is te vinden in: Remco Ensel, *De organisatie van politieke emancipatie. Multiculturalisme en allochtone organisatievorming in twee politieke partijen*. Paper voor de Tiende sociaal-wetenschappelijke studiedagen (30-31 mei 2002).

39. De Turkse criminoloog Yucel Yesilgoz stelt verdergaande eisen aan allochtone politici. In een commentaar op de Amsterdamse affaire-Karacaer (zie noot 35) zei hij dat 'allochtonen eindelijk moeten loskomen van hun land van herkomst, duidelijk kiezen voor Nederland. Wie niet honderd procent voor Nederland kiest, moet maar in Ankara politiek gaan bedrijven.' Vgl.: 'Allochtone politici, het blijft tobben', in: *de Volkskrant*, 4 februari 2002.

Ten principale heeft Yesilgoz gelijk maar hij werpt m.i. een te grote blokkade op voor de migrant die politiek actief wil worden. Mij lijkt het met de integratie in Nederland de goede kant op te gaan als (noot 36) steeds meer migranten een band krijgen met Nederland terwijl ze die met het land van herkomst (nog?) niet afzweren. Dat zo'n migrant *in politicis* de band met Nederland vervolgens primair stelt acht ik een vanzelfsprekende eis.

Schurende normen. Over integratie als inwijding in de moderniteit

Het integratievraagstuk is bij uitstek een normatieve kwestie. Van migranten wordt verwacht dat zij bepaalde in Nederland levende normen en waarden overnemen en daarnaar handelen. In het integratiedebat hebben we de neiging om gedrag van moslims dat afwijkt van die normen af te keuren, maar de bronnen waaruit dat gedrag voortvloeit te vrijwaren van kritiek of deze zelfs in bescherming te nemen. We veroordelen polygamie, eerwraak en mishandeling van vrouwen; we willen achterstanden in onderwijs en arbeidsparticipatie bestrijden; we zien het verband tussen afgebroken schoolcarrières en criminaliteit. Toch discussiëren we liever niet over de culturele en religieuze achtergronden van die misstanden en problemen. Aan het feit dat ouderwetse gewoonten en orthodoxe religieuze opvattingen integratie belemmeren wordt te gemakkelijk voorbijgegaan.

Dat 'oude vormen en gedachten' onder moslims nog heel lang zullen blijven bestaan is duidelijk. Aartsconservatieve imams, importhuwelijken, de groei van het islamitisch onderwijs en het kijken naar fundamentalistisch georiënteerde tv-stations zorgen daarvoor. De treurige wisselwerking tussen het cultureel achterblijven van grote groepen moslims en hun maatschappelijke achterstand mag daarom in het integratiebeleid niet langer worden genegeerd.

Het religieus-culturele aspect daarvan wordt in de eerste helft van dit essay besproken. Aan de hand van drie schrijvers – Armstrong, Lewis en Pryce Jones – probeer ik te laten zien dat het islamitische geloof zich uitstekend leent voor het handhaven van premoderne gewoonten en gebruiken, want juist in de islam zijn religie en cultuur nauw met elkaar verbonden. Vele naar westerse maatstaven onaanvaardbare praktijken worden met een verwijzing naar verzen in de koran gelegitimeerd. De mentale wereld van de islam is echter een weerspiegeling van de stagnatie waarin deze godsdienst enkele eeuwen na haar ontstaan terecht is gekomen.

Vervolgens schets ik in het kort de achtergrond van moslimmigran-

ten in Nederland. Daarbij ga ik ook in op de gevolgen van een pre-moderne mentaliteit. Vervolgens komen vier visies op het integratievraagstuk aan de orde, visies die in de afgelopen decennia het beleid van de Nederlandse overheid hebben beïnvloed. Het betreft hier de de politiek-juridische visie; de (zuiver) sociaal-economische; de multiculturele; en de sociaal-culturele. Deze benaderingen worden kritisch besproken, waarbij ik naga in hoeverre ze rekening houden met de in het eerste deel geschetste cultuur-religieuze achtergrond van moslimmigranten.

Mijn hypothese is dat basisprincipes van de traditionele islam, aangevuld met oude gewoonten van de specifieke etnische groep, botsen met elementaire waarden en normen van de Nederlandse samenleving. Het niet overnemen van bij de ontvangende samenleving passende waarden, c.q. het vasthouden aan normen van de cultuur van herkomst, verklaart voor een groot deel de sociaal-economische achterstand waarin veel moslims in Nederland verkeren.

Maatschappelijk relevantie

Waarom wordt in deze bijdrage alleen ingegaan op de integratieproblemen van moslims? Bij Surinamers, Antillianen, (christelijke) Ghanazen en Chinezen (om maar enkele groepen te noemen) spelen integratieproblemen toch ook een rol? Maar moslims hebben specifieke, met hun religie en cultuur samenhangende problemen bij de aanpassing aan een moderne, westerse samenleving als de Nederlandse. Zonder kennis van de culturele en religieuze achtergronden van moslims wordt elk gesprek vertroebeld. In dit verband worden onder 'moslims' de mensen verstaan die geloven dat er één God is, Allah, dat Mohammed Zijn profeet is, en dat Zijn leer is vastgelegd in de koran. Het gaat hier om 'godsdiens als cultuurvormende factor, met een uit opvattingen omtrent de goddelijke Waarheid afgeleid normen- en waardenstelsel, en een op grond daarvan als vanzelfsprekende vertaling van een hogere morele orde beschouwd, samenlevingsverband'.¹ Afnemend moskeebezoek bij moslimjongeren betekent allermindst dat zij zichzelf niet meer als moslim beschouwen. Ook onder vele niet praktiserende moslims blijft het geloof de kern van de eigen identiteit en de bron van normen en waarden.

De moslims over wie we het hebben zijn allereerst de arbeidsmi-

granten uit Turkije en Marokko en hun (vaak in Nederland geboren) kinderen. Deze gemeenschappen telden in 2000 respectievelijk 309.000 en 262.000 geregistreerde personen. Daarnaast is er de afgelopen tien jaar een aanzienlijke asielmigratie geweest, onder andere uit Irak (38.000 personen), Somalië (30.000), Afghanistan (26.000) en Iran (24.000). Uit Pakistan, Tunesië en Algerije kwamen tot het jaar 2000 circa 35.000 mensen naar Nederland.² Als gevolg van geboorten en volgmigratie zullen deze gemeenschappen de komende decennia sterk groeien. Enkele feiten:

- Moslims zijn tegenwoordig de grootste levensbeschouwelijke categorie onder de immigranten.³ In absolute aantallen gaat het om 736.000 moslims. De meeste moslims blijven sterk op hun eigen gemeenschap gericht. Dit blijkt uit het zeer hoge percentage importhuwelijken (bijna driekwart onder Turken en Marokkanen) en het lage percentage huwelijken met autochtone Nederlanders (waarschijnlijk minder dan vijf procent). ‘Bij de overgrote meerderheid, met name afkomstig uit islamitische landen, is van convergentie geen sprake,’ stelt de econoom Arie van der Zwan. ‘Hun demografisch profiel is traditioneel, waarbij het opvallende nu juist is dat de eerste en tweede generatie hierin niet verschilt.’⁴ Volgens Van der Zwan is het vasthouden aan traditionele normen (bijvoorbeeld het vroegtijdig huwen en kinderen krijgen) in een moderne samenleving een belangrijk obstakel voor sociale mobiliteit en integratie. Dat komt omdat kinderen die uit een groot gezin met laagopgeleide ouders komen in de voetsporen van hun ouders treden. ‘En voor sociale mobiliteit is een lange opleidingsperiode nu eenmaal een voorwaarde en die is strijdig met huwen op jonge leeftijd en het snel krijgen van kinderen.’

- Moslims zijn in Nederland voornamelijk woonachtig in de achterstandswijken van grote en middelgrote steden. Moslimmigranten zijn over het algemeen laag opgeleid. Bij de Turken en Marokkanen zijn de meesten afkomstig uit de laagste sociaal-economische strata in hun geboorteland. Ook bij de asielmigranten is een deel nauwelijks geschoold. Kinderen uit moslimmilieus kampen met een relatief hoge schooluitval. Meisjes die doorstromen naar een hogere opleiding worden onder druk van de familie vaak uitgehuwelijkt en breken daardoor hun opleiding af. De werkloosheid onder moslims is twee

tot drie keer zo hoog als onder autochtonen. Veel van degenen met een baan zijn actief in de conjunctuurgevoelige sector van de economie, zoals winkels en horeca. Het beroep op uitkeringen is relatief groot. De criminaliteit is disproportioneel hoog. Bovenkerk en Yesilgöz noemen de criminaliteitscijfers alarmerend.⁵

- Sinds de aanval op de Twin Towers op 11 september 2001 en de verkiezingsuitslag van 15 mei is het vraagstuk van de integratie van moslims in urgentie toegenomen. Alleen al de toon van de discussie is grimmiger geworden. De politiek radicale dimensie van de islam krijgt veel aandacht in de media. Tegelijkertijd zijn er aanwijzingen dat ook een deel van de moslims in Nederland niet ongevoelig is voor deze tak van de islam.

De wereld van de islam

In hun poging de islam te begrijpen hebben onderzoekers de neiging dit geloof los te koppelen van zijn sociale origine. Men beschrijft de theologische verscheidenheid in het geloof, de geschiedenis van de islamitische filosofie of de islam als een spirituele innerlijke reis. Zelden kijkt men met een sociologische bril naar de ontstaansgeschiedenis (sociogenese) van deze wereldgodsdienst.

Dat is ook niet verwonderlijk volgens de Italiaanse onderzoekers Allievi en Castro, simpelweg omdat de islam tot voor kort niet aanwezig was in West-Europa. Het gebrek aan diepgravende sociologische analyse wijten zij aan het feit dat de islam als voorwerp van onderzoek voorbehouden bleef aan het wereldje van de klassieke oriëntalistiek en daardoor een gevangene van haar studiemethoden en belangen werd. Verder signaleren zij het vrijwel ontbreken van sociologisch onderzoek naar de islam door wetenschapsbeoefenaren in de islamitische wereld.⁶ Opvallend is dat in de islamitische wereld een met het werk van de Duitse socioloog Norbert Elias vergelijkbaar onderzoek naar de sociogenese en psychogenese van de moslimcultuur volledig ontbreekt.⁷

In de werken van Lewis en Pryce Jones komen drie—nauw samenhangende—kenmerken van de geestelijke wereld van de traditionele islam aan de orde. De religieus-culturele identiteit van moslims kenmerkt zich volgens hen door:

- hiërarchisch-autoritaire instelling ('de baas is almachtig, anderen kunnen slechts gehoorzamen')
- groepsidentiteit ('de groep gaat altijd voor het individu'; wie niet tot de eigen clan/stam behoort wordt gewantrouwd, of op zijn best niet serieus genomen)
- patriarchale instelling en schaamtecultuur (de vrouw heeft een reproductieve functie en is gehoorzaam aan de man; is zij dit niet dan maakt ze de familie te schande)

De islamitische identiteit (mens- en wereldbeeld) is er een van groepen waarbij eer⁸ en schande of schaamte centraal staan. *Eer* heeft alles te maken met de groep. De relevante groepen lopen op van familie, clan en stam naar de grootste eenheid: de gemeenschap van gelovigen (oemma).

Wat de *gemeenschap van gelovigen* betreft: het feit dat iemand zegt moslim te zijn, is voldoende om hem als meer nabij te beoordelen dan een niet-moslim. Men voelt daarom een emotionele band met verdrukke moslims waar ook ter wereld. Vaak wordt de gemeenschap van gelovigen voorgesteld als een lichaam dat bloedt en pijn voelt als geloofsgenoten elders lijden of worden onderdrukt (Kashmir, Palestina).

Wat de *stam* of het *volk* betreft: iemand van dezelfde regio of hetzelfde land staat weer dichterbij dan iemand uit een ver land. Dat hoeft niet met nationaliteit (een modern concept) samen te vallen. Een Turkse Koerd voelt zich verwant met een Iraanse of Irakese Koerd, en als gevolg van een lange geschiedenis van strijd en vijandschap juist niet met zijn Turkse buurman.

Wat de *familie* en de (*sub*)*clan* betreft: in de familie- en clansfeer is het een bron van eer zoveel mogelijk zoons te hebben. Dit is een reden voor veel mannen om én vroeg én met meer dan één vrouw te trouwen. Om twee redenen is de ondergeschikte positie van de vrouw ook een gevolg van deze wens naar vele zonen. In de eerste plaats dragen de kinderen van een vrouw altijd de naam van hun vader, nooit die van de moeder (i.e. de naam van háár vader). Een huwelijk buiten de subclan betekent dat de vrouw door kinderen te baren het belang van een rivaliserende subclan dient. Uit wantrouwen tegen die andere (sub)clans (je weet nooit of ze sterker en agressiever worden en je aanvallen) is het gangbaar om huwelijken tussen neven en nichten te propageren. De wens om zoveel mogelijk zoons te krijgen kan leiden tot een onbeheersbare bevolkingsgroei. En het huwen

met familieleden brengt grote gezondheidsrisico's met zich mee.⁹

In de tweede plaats kan een vrouw de eer van haar vader en daarmee die van zijn clan bezoedelen, met vaak gruwelijke consequenties, bijvoorbeeld door niet in passende kleding buitenshuis te gaan of te vrijen vóór het huwelijk. De straffen die hierop volgen variëren van een verbale waarschuwing en mishandeling tot uitstoting en moord. Het gevolg is vrijwel altijd dat niemand meer met haar wil trouwen. Niet alleen daalt de familie in achting, maar de vrouw wordt ook financieel een last. Haar aanwezigheid in het ouderlijk huis is een permanente herinnering aan de schande die zij over haar familie en clan heeft gebracht. Het individu is dus volledig ondergeschikt aan het collectief. Elk kind wordt gesocialiseerd in de schaamtecultuur, waarin de begrippen eer en schande centraal staan. Waarden als vrijheid en individuele verantwoordelijkheid spelen in deze denkwereld geen enkele rol. De eerste deugd die het kind leert is het gehoorzamen van de volwassen leden van zijn familie. Aan jongens wordt ook heel vroeg geleerd om van zich af te bijten. Agressief gedrag is in deze cultuur functioneel om publieke vernedering door anderen te vermijden.

De hier beschreven cultuur lijkt sterk op het door Jan Romein ontwikkelde concept van het Algemeen Menselijk Patroon (AMP). Van der Loo en Van Reijen vatten de belangrijkste elementen van het AMP als volgt samen: Het is een patroon dat wij in alle samenlevingen behalve de moderne aantreffen. De mens voelt er zich deel van de natuur. Hij wil haar gebruiken, maar is niet bezeten van de gedachte haar geheimen te doorvorsen. De AMP-mens denkt op een bepaalde wijze: concreet, in beelden en niet abstract en in begrippen. De vele onzekerheden waarmee hij te kampen heeft, impliceren dat bewuste organisatie en planning een veel minder prominente plaats innemen dan wij gewend zijn. Gezag en autoriteit zijn in het Algemeen Menselijk Patroon absoluut en onaantastbaar. Tegen de autoriteiten kan men zich niet straffeloos verzetten. De arbeid, ten slotte, is in dit patroon geen zegen maar een vloek en een last. Nietsdoen is een alom begeerde, maar slechts voor weinigen weggeglede luxe.¹⁰

Islam en stammentaliteit

De islam is ontstaan in een tribale samenleving. Het monotheïsme van de islam betekende een scherpe breuk met het tot dan toe op het Ara-

bisch schiereiland bestaande veelgodendom.¹¹ Het nieuwe geloof vuurde de stam van Mohammed aan in de voortdurende strijd tegen naburige stammen. Mohammed predikte daarbij barmhartigheid. Overwonnen stammen werden niet in slavernij gevoerd als ze zich bekeerden en mee gingen strijden tegen ongelovige buurstammen. Daarmee kreeg de moslimreligie een sterk expansief karakter; in het geloof wordt grote waarde gehecht aan verovering en bekering van ongelovigen. Pre-islamitische gebruiken met een spiritueel karakter zoals bidden, vasten en het geven van aalmoezen werden in de islam opgenomen. De relatie tussen Mohammed en zijn god is verticaal. God is almachtig, Hij is één, Hij beveelt en Mohammed gehoorzaamt. De verhouding tussen Mohammed en zijn volgelingen is simpel: Mohammeds wil is wet.

In de koran wordt de gewenste maatschappelijke ordening voorgescreven. De voorschriften hebben vooral tot doel de toen bestaande tribale anarchie, dat wil zeggen de uiterst gewelddadige strijd tussen en binnen clans en stammen, tegen te gaan. David Pryce Jones beschrijft in *The closed circle*¹² hoe dit stammenstelsel functioneerde. Er bestond een oneindige cirkel van geweld waarin de ene stam probeerde de andere te overheersen en waarin binnen stammen, clans en families een permanente strijd om de macht gaande was. Aan het hoofd van elke familie, clan of stam stond één man. Deze hoofdman had zijn positie dikwijls met list en geweld veroverd. Mohammeds grote succes was dat hij belangrijke politieke en sociale voorschriften (en later zelfs economische regels) bij een aantal stammen ingang deed vinden. Die voorschriften sloten aan bij kernwaarden van de stam, zoals behoud van de eer van de stam en de herverdeling van bezit. Dankzij deze wetgeving kon de vereniging van stammen duurzaam worden. Het vechten ging door, maar niet tegen stammen die tot de islamitische cirkel toetraden.

In veel voorschriften van de koran staat dan ook de maatschappelijke vrede in de eigen groep voorop. Vaak betreffen regels de eer van de man en van zijn familie of clan. De tegenhanger van eer is schande: zo hartstochtelijk als een man waakt over zijn eer, zo bezeten is hij van het vermijden van schande of schaamte. Ook hierbij spelen vermijden en liegen een grote rol. In een schaamtecultuur is namelijk het negeren of botweg ontkennen van wat er werkelijk is gebeurd heel gewoon. Dit gaat gepaard met een krachtig ontwikkeld gevoel van

wantrouwen, niet alleen tegenover buitenstaanders maar ook jegens leden van de eigen familie of clan. In de eigen groep is er een hoge mate van sociale controle, waarbij het wantrouwen zich vooral uit in eindeloze roddel over (vermeende) overtredingen van regels die de eer van de groep moeten dienen.

Bloei en verval van de islam

Bernard Lewis heeft bewondering voor de manier waarop de onwetende en door anarchie geteisterde Arabische stammen zich verenigden en onder de banier van de islam uitgroeiden tot een wereldbeschaving. In de zevende eeuw werden Syrië, Palestina, Egypte en Noord-Afrika veroverd. Niets leek het nieuwe geloof te kunnen tegenhouden. Tijdens de bloei van de islam bestond er maar één beschaving van vergelijkbaar niveau, de Chinese. Lewis typeert de Chinese beschaving als beperkt tot één regio en één raciale groep. Heel anders was het gesteld met de islamitische. De islamieten schiepen een wereldbeschaving, die multi-etnisch, multiraciaal en universeel was.¹³ Lewis betreurt de huidige situatie van de moslimvolkeren. Vergeleken met de wereld van het christendom is de wereld van de islam arm, zwak en onwetend geworden.

Bij de vraag 'What went wrong?' zijn er volgens Lewis twee benaderingen gangbaar. De eerste benadering is de seculiere. Zij stelt de plaats van religie in de islamitische samenleving ter discussie. Volgens deze richting is de voorsprong van het Westen veroorzaakt door de scheiding van kerk en staat en het scheppen van een *civil society* die zich aan seculiere wetgeving houdt. De tweede benadering is sociaal-psychologisch en wordt onder meer gevolgd door vele feministen. Zij benadrukken juist het seksisme en de inferieure positie waarin vrouwen zijn geplaatst in de islamitische samenleving. Niet alleen blijft de islamitische wereld daardoor van de talenten en energie van de helft van de bevolking verstoken, maar in de opvoedingspraktijk ligt een nog dieper probleem. De kinderen worden immers toevertrouwd aan analfabete en vertrapte vrouwen.

'The products of such an education (...) are likely to grow up arrogant or submissive, and unfit for a free, open society,' meent Lewis, die daarna de toenemende populariteit onder moslims optekent van een pervers antwoord op de vraag 'What went wrong?' Dit luidt dat

het kwaad ons heeft getroffen omdat wij de goddelijke erfenis van de islam hebben verwaarloosd. Dat antwoord is even simpel als dodelijk, want het betekent een terugkeer naar een veelal vermeend verleden.¹⁴ Voorbeelden hiervan zijn de Iraanse revolutie en de fundamentalistische bewegingen en regimes in sommige moslimlanden. Daarmee vergeleken biedt de seculiere democratie meer perspectief. Lewis staat dan ook positief tegenover de door Kemal Atatürk gestichte Turkse Republiek. Pryce Jones is daarentegen somber over de mate waarin secularisme en andere westerse ontwikkelingen begrepen (kunnen) worden door volkeren in een gevestigde tribale samenleving.

De positie van Lewis is helder, de ondertitel van zijn boek, 'The clash between Islam and modernity in the Middle East', veelzeggend. De volkeren die ooit tot de islamitische beschaving behoorden is het niet gelukt door het ingrijpende, pijnlijke maar tegelijkertijd bevrijdende proces van modernisering heen te gaan. Dat is hun burenen en rivalen, in het christelijke Westen, wel gelukt. Hij waarschuwt voor een neerwaartse spiraal van haat en ressentiment, woede en zelfmedelijden, armoede en onderdrukking. Lewis hoopt dat de moslims hun talenten en energie zullen inzetten voor een gemeenschappelijke zaak, zodat ze misschien in de toekomst weer een belangrijke beschaving kunnen worden.

Hierin is Lewis optimistischer dan Pryce Jones. Wat Lewis van de islamieten vraagt is dat ze hun meest wezenlijke waarden, datgene wat ze dag in dag uit aan hun kinderen proberen over te dragen, loslaten. Het zou betekenen dat ze afscheid nemen van het eer- en groepsgebonden denken en zich losmaken van de patriarchale familiestructuur. Maar dat zijn volgens Pryce Jones nu juist de meest bepalende kenmerken van de stam, precies datgene wat deze tot een gesloten cirkel maakt. Zo vanzelfsprekend zijn deze stamwaarden en stamidentiteit dat degenen die ze aanvaarden de rampzalige gevolgen op de lange termijn niet kunnen overzien. Hun vanzelfsprekendheid berust voor een groot deel op de telkens herhaalde legitimatie van allerlei premoderne voorstellingen met teksten uit de koran. Ideeën en gebruiken uit de stammenmaatschappij van Mohammed worden zonder begrip voor hun historische bepaaldheid overgezet naar de industriële en stedelijke samenleving van tegenwoordig.

Over het samengaan van islamitische stamidentiteit en het proces van modernisering zijn de meningen verdeeld. Armstrong vindt dat

de moslims in het verleden bewezen hebben dat ze rede en religie konden scheiden. Ooit hebben moslims grote filosofen gekend, enorme gebieden veroverd en een wereldbeschaving gesticht. Volgens haar ligt het probleem niet zozeer bij de moslims en hun godsdienst, maar eerder bij de houding van het Westen ten aanzien van moslimlanden. Door het imperialisme en de handelsovermacht van de vs zijn moslims kansen ontnomen om zichzelf uit de problemen te helpen.

Lewis is daar sceptischer over. Hij betwist niet dat de Britten en de Fransen vanaf de negentiende eeuw de islamitische volkeren politiek en economisch gingen domineren. Hierdoor werden ook ingrijpende culturele veranderingen in gang gezet, zoals de trek naar de steden in de twintigste eeuw. En evenmin betwist hij dat deze ontwikkeling het leven van de moslims transformeerde, ten goede maar ook ten kwade. Hij erkent dat de Amerikanen strategische belangen in de regio verdedigen (ook omwille van een stabiele olieaanvoer). Maar volgens Lewis kan dit alles niet gelden als *de* oorzaak van de achterstand van islamitische landen. Eerder is het een gevolg, net zoals het succes van de Mongoolse invasie in de dertiende eeuw te danken was aan de interne zwakte van het toenmalige islamitische rijk.

Lewis, maar ook critici als Pryce Jones, verwijzen als hoofdoorzaak van het verval naar het onvermogen van de islamieten om democratische instituties in het leven te roepen, individuele vrijheden te waarborgen, wetenschappelijke kennis en godsdienst in een juiste verhouding te brengen (wetenschappelijk onderzoek wordt nu vaak stopgezet daar waar het religieuze dogma's zou kunnen bedreigen) en de sociale en psychologische gevolgen van de knechting van vrouwen ongedaan te maken. Zij beweren niet dat de treurige stand van zaken in een groot deel van de wereld van de islam een gevolg is van de islam als religie. Wel volgt uit hun analyse dat de dominante geloofspraktijk in de moslimwereld (onder orthodoxen en fundamentalisten) een ernstig obstakel vormt voor maatschappelijke ontwikkeling en emancipatie.

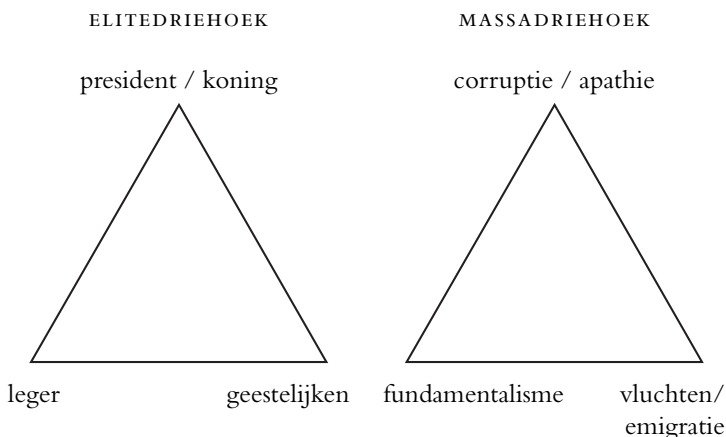
In juli 2002 verscheen het *Arab Human Development Report* van de United Nations Development Programme waarin voor 22 islamitische landen de samengestelde waarde van gemiddelde levensverwachting, onderwijsniveau en levensstandaard is bepaald. In dit rapport krijgen Pryce Jones en Lewis gelijk. Het maakt melding van diepgewortelde institutionele tekortkomingen in de onderzochte landen, die

een belemmering vormen voor de bevordering van menselijke ontwikkeling. Zo wordt de regio volgens dit rapport geplaagd door 'three key deficits that can be considered defining features:

- the freedom deficit;
- the women's empowerment deficit;
- the human capabilities/knowledge deficit.¹⁵

Het lot van de bevolking

Hoe reageert de bevolking op het door Lewis beschreven verval? Die reactie wordt schematisch weergegeven in onderstaande 'massadriehoek'. Daarnaast is er een machts- of elitedriehoek die hieronder eerst wordt besproken.



In overeenstemming met de tribale cultuur is de macht in de landen waar onze moslimmigranten vandaan komen (met als belangrijke uitzondering Turkije) geconcentreerd in een driehoek van eenhoofdig politiek leiderschap (president of koning), legertop en officiële geestelijkheid (*oelama*). Deze drie sectoren houden elkaar in (wankel) evenwicht. De leden ervan zijn vaak van dezelfde familie, clan of stam en door huwelijksrelaties met elkaar verbonden. Hun machtspositie berust gedeeltelijk op deze verbintenissen. De islam is voor deze machthebbers een instrument, een middel tot consolidering van de

bestaande machtsverhoudingen. In staten als Egypte, Irak en Syrië staan religieuze voormannen onder controle van de seculiere overheid zodat gesproken moet worden van een staatsislam. De machthebbers in staat en leger beheersen daarnaast volledig de officiële geweldsmiddelen (terwijl een onafhankelijke rechterlijke macht ontbreekt), de media (radio, televisie, kranten) en de economie. Het resultaat van dit alles is maatschappelijke stagnatie.¹⁶

De massadriehoek schematiseert de reactie van de bevolking.

Wat betreft corruptie en apathie: een deel van de bevolking heeft via clan- en stamverbintenissen toegang tot publieke diensten.¹⁷ Men profiteert van de endemische corruptie in ambtenarij en bedrijfsleven. Ook een deel van de hulpinkomsten uit rijke westerse landen en internationale organisaties gaat zo verloren. Deze dominante groep probeert zichzelf te verrijken en bedient zich daarbij vaak van omkoperij en afpersing. Daarnaast accepteert een groot deel van de bevolking de situatie zoals die is, want men kan zich eigenlijk niet herinneren dat het ooit anders is geweest.

Wat betreft het fundamentalisme: de fundamentalisten groeien het sterkst onder dat deel van de bevolking dat de bestaande machtsverhoudingen afwijst. Ook onder hoogopgeleiden (advocaten, artsen, enzovoort) is het fundamentalisme in opkomst. Zij zijn teleurgesteld in seculiere ideologieën als liberale democratie, nationalisme en communisme. Fundamentalisten geloven dat het antwoord op Lewis' vraag 'What went wrong?' luidt dat de huidige maatschappelijke ellende voortkomt uit het verwaarlozen van islamitische waarden en normen. Voorbeelden van deze reactie zijn de Islamitische Broederschap, Bin Ladens Al-Qaeda en Erbakans Milli Görüs in Turkije. Deze groepen verwijten vooral de VS dat deze de tirannie in hun landen ondersteunen. De fundamentalisten worden soms beschreven als de enige authentieke oppositie in de islamitische wereld, met voorbijgaan aan het feit dat er in veel landen ook een democratische en/of seculiere oppositie bestaat. Hun macht berust op zeer actief zendingswerk, de afkeer van door de staat gesteunde geestelijken, het geweld der wanhopigen (terreur en martelaarschap) en eigen religieuze centra zoals de Al-Azhar-universiteit in Egypte.

Wat betreft degenen die vluchten—de emigranten: de grootste verliezers van de stagnatie zijn de van het platteland afkomstige landloze boeren.

Zij zijn door de trek naar de steden ontworteld geraakt en veroordeeld tot het verrichten van 'laag' werk, waardoor ze in een eer- en schaamtecultuur niet zelden wreed en onmenselijk worden behandeld. Vaak zijn ze nauwelijks opgeleid of analfabeet. Ook vele anderen zonder de juiste stam- of clanachtergrond (middenstanders, lage ambtenaren enzovoort) hangt armoede boven het hoofd. Een (klein) deel van de massa's met een plattelandsachtergrond is vanaf de jaren zestig als gastarbeider naar West-Europa gehaald. Daarnaast zijn velen uit door burgeroorlog en hongersnood geteisterde landen weggelucht. Van deze groep zijn de aantallen die als asiel- of humanitair migrant naar Europa zijn gekomen relatief gering. Het overgrote deel van de vluchtelingen verblijft in buurlanden, meestal in kampen die door de UNHCR worden beheerd. Het *Arab Human Development Report* constateert overigens dat bij velen in de islamitische wereld het verlangen om naar de rijke westerse landen te emigreren bijzonder groot is.

De moslims in Nederland

Het grootste deel van de naar Nederland gekomen moslims (Turken en Marokkanen en een deel van de asielmigranten) heeft niet bewust voor Nederland gekozen, maar is uit nood hier gekomen. Deze migranten zijn afkomstig van het platteland, waar de tribale traditie nog overheersend is.

Wanneer we cultuur definiëren als het repertoire van kennis, symbolen, gewoonten, opvattingen, vaardigheden en gedragsregels van een gemeenschap,¹⁸ dan verkeert de meerderheid van moslims in hun cultuuruitingen nog in de premoderne tijd. Hun culturele achtergrond heeft drie belangrijke kenmerken. Allereerst een hiërarchisch-autoritaire instelling. Ten tweede een patriarchale familiestructuur waarin de vrouw een reproductieve functie heeft en gehoorzaam hoort te zijn aan de man; als zij dat niet doet maakt ze de familie te schande. Een derde element is het groepsgebonden denken, waarin de groep altijd voor het individu gaat; sterke sociale controle bestaat; en een hartstochtelijk bewaken van de eigen eer mensen bezeten maakt van het vermijden van schande en schaamte – vermijding en liegen zijn aanvaardbaar, want in een schaamtecultuur is het negeren of botweg ontkennen van wat er werkelijk is gebeurd, heel gewoon

en aanvaardbaar. Deze traditionele denkwereld is doordrenkt van versteende religieuze opvattingen.

Dat hierdoor grote integratieproblemen zouden gaan ontstaan, viel te verwachten. Een voorbeeld is de disfunctionaliteit van autoritair denken op het werk. Wanneer een Marokkaanse magazijnchef van een grote supermarkt leiding geeft aan zijn ondergeschikten door middel van intimidatie en verbaal geweld, handelt hij volgens in zijn groep (cultuur) geldende normen. Hij probeert op die manier zijn autoriteit te vestigen en zijn eer te beschermen; het door 'goed overleg' aansturen van medewerkers zou een teken zijn van zwakte. Een aanwijzing die begint met 'zou je alsjeblieft...' is in zijn cultuur iets wat een lagere in rang tegen een hogere zegt en niet andersom. Vanuit het referentiekader van zijn Nederlandse medewerkers is het gedrag van de Marokkaanse magazijnchef echter onwerkbaar en onacceptabel. Als de Marokkaan zich niet aanpast en de waarden van zijn Nederlandse medewerkers niet overneemt, is hij de verliezer. Dan is hij niet te handhaven en wordt dus werkloos.

Zulke situaties komen dagelijks voor. Zij leiden tot veel wederzijds onbegrip en wantrouwen, waarbij sommige moslims zich over 'discriminatie' beklagen en werkgevers maar liever 'geen Marokkaan' in dienst nemen. Voor een moslim in Nederland is daarom het principe van redelijk overleg en eventueel onderhandelen – met winst en verlies voor beide partijen – bruikbaar dan het maximalisme van de autoritaire houding. Het halen van het eigen gelijk of het najagen van eigenbelang is in Nederland ingebed in sociale codes en houdt rekening met individuele rechten en belangen van collega's. In feite betekent dit dat de nieuwkomer zijn identiteit als individu moet ontwikkelen en dat hij afstand moet nemen van de traditionele eer- en schaamtecultuur. In plaats van zich te richten naar de 'blik van de ander' (eer en schande) moet hij een stabiel 'innerlijk kompas' ontwikkelen om zich te kunnen handhaven in een moderne, westerse samenleving.

Een ander goed voorbeeld is de verhouding tussen mannen en vrouwen. Wat op dat vlak in de sterk patriarchale waardenoriëntatie van de meeste moslims als normaal wordt gezien, is in de moderne samenleving simpelweg ongepast. Het geldt daar als achterhaald en mensenwaardig. De maagd/hoercultus, het zoveel mogelijk zonen willen krijgen, de besnijdenis van meisjes (meestal verdedigd met een

beroep op het geloof), het uithuwelijken van dochters zijn allemaal attributen van de eermentaliteit. Als groep – dus zowel vrouwen als mannen – zullen moslims deze praktijken én de achterliggende waarden moeten opgeven. Wanneer dat te langzaam of in onvoldoende mate gebeurt, komt er van de emancipatie van moslims weinig terecht. Of, zoals geformuleerd door Arie van der Zwan ‘[...] die kloof tussen het gesloten milieu van de immigranten van niet-westerse origine en de westerse samenleving waarin ze terecht zijn gekomen, kan niet los gezien worden van de stagnatie waarin de maatschappij verkeert waaruit ze afkomstig zijn. Ze komen immers (nog) voornamelijk uit de islamitische wereld en er is een wassende stroom internationale literatuur waarin de vraag naar het falen van die islamitische wereld gesteld wordt: “wat is er misgegaan”. Wetenschappelijk, cultureel en economisch is er sinds de achttiende eeuw in de islamitische wereld weinig vooruitgang geboekt, terwijl in vroegere perioden toonaangevende prestaties geleverd zijn.’¹⁹

Heel goed aan de formulering van Van der Zwan is dat hij zowel de internationale kant (stagnatie als *pushfactor* van migratie) als de nationale kant (culturele problemen bij de integratie als opgave voor de ontvangende samenleving) noemt. In zijn artikel belicht hij de gemeenschappelijke oorzaken van zowel het migratieverschijnsel als het zich vastklampen van moslims aan waarden en normen die ‘niet-passend’ zijn in een moderne samenleving.

Aanvankelijk interpreteerden Nederlandse politici en beleidsmakers de arbeidsmigratie uit de moslimwereld (Marokko en Turkije) als een tijdelijk verschijnsel. De nieuwkomers waren ‘gastarbeiders’. De moslims zelf hadden een soortgelijke houding. Ook zij dachten tijdelijk geld te verdienen in het buitenland om daarna in het land van herkomst hun bestaan verder op te bouwen. Toen duidelijk werd dat moslims, net als andere allochtonen van niet-westerse origine, in Nederland zouden blijven, is langzaamaan een debat ontstaan over hoe ze het beste te laten integreren in de Nederlandse samenleving. In dit debat zijn vier posities te onderscheiden.

Het politiek-juridische standpunt

Om deel te kunnen uitmaken van de Nederlandse samenleving, zo luidt deze benadering, moeten legaal gevestigde nieuwkomers automatisch alle sociale en politieke rechten en plichten krijgen die au-

tochtonen al bezitten. Dat is de belangrijkste voorwaarde om volwaardig in de samenleving te kunnen participeren. Voor het overige hoeft de overheid niet zo erg veel te doen, al blijft bestrijding van discriminatie en racisme belangrijk.

Het probleem van deze visie is de kloof tussen formele rechten enerzijds en daadwerkelijke inburgering, participatie en emancipatie anderzijds. Het gebruik van burger- en politieke rechten is in de praktijk heel gering. De opkomst tijdens verkiezingen is bijvoorbeeld bedroevend. Door de geringe oriëntatie op de Nederlandse samenleving is kennis van de eigen rechten ook niet groot. Paradoxaal genoeg worden bovendien formele rechten in de praktijk gebruikt voor het tegenovergestelde van integratie, namelijk het zich als gemeenschap op basis van geloof (ethniciteit) afscheiden van de samenleving. Het meest tragische voorbeeld is het door de overheid gesubsidieerde islamitische onderwijs. Ook het gemak waarmee men recht kan krijgen op sociale voorzieningen heeft nadelen. Vele migranten zijn daardoor afgegleden naar een bijna permanente uitkerings situatie. De politiek-juridische benadering houdt voorts geen rekening met de achtergrond van de moslims in Nederland. Als referentiekader hanteert deze de eigen geschiedenis, waarbij politieke en burgerrechten de uitkomst zijn van een eeuwenlange wedijver tussen groepen. Omdat de mentale afstand tussen moslimmigranten en de Nederlandse samenleving onvoldoende is onderkend, heeft deze benadering bovenstaande nadelen nooit onder ogen gezien.

De sociaal-economische invalshoek

Allochtonen uit niet-westerse landen worden gedefinieerd als kansarme burgers. De overheid moet daarom gelijke kansen scheppen op het gebied van onderwijs, arbeid en inkomen, gezondheidszorg en huisvesting. De achterstanden op deze gebieden worden niet mede gezocht in de culturele of geloofskennmerken van de groep zelf, maar louter in sociaal-economische factoren.²⁰ Sociaal-economische wetgeving moet nieuwe kansen scheppen voor burgers met een achterstand.

Voordeel van deze benadering is dat zij oog heeft voor uitsluitingsmechanismen en 'blinde' segregatieprocessen, zoals concentratie van immigranten in arme volkswijken en de vorming van zwarte scholen. Maar ook deze benadering heeft als nadeel dat ze voortkomt uit de

Nederlandse sociale geschiedenis, met name uit de strijd tussen arbeid en kapitaal en de vorming van de verzorgingsstaat na de Tweede Wereldoorlog. Daardoor emancipeerde de arbeidersklasse tot een burgerlijke middenklasse. De achtergrond van ongelijkheid is voor de meeste moslims in Nederland geheel anders dan die van de autochtone onderklasse van vroeger. Daardoor heeft deze invalshoek twee grote bezwaren. In de eerste plaats leidt zij tot slachtofferdenken waarbij alle problemen aan externe factoren (de overheid, de Nederlandse samenleving) worden toegeschreven, en tot vorming van een negatieve groepsidentiteit, waarbij de wereld buiten de eigen groep wordt gewantrouwd. Dit veroorzaakt over en weer spanningen en verwijten.

Bovendien verzachten de voorzieningen van de verzorgingsstaat als bijstand en huursubsidie de gevolgen als men maatschappelijk niet kan meekomen. Om te overleven bestaat er geen absolute noodzaak zich aan de Nederlandse samenleving aan te passen. Daardoor kan het moderniseringsproces tot stilstand komen in een uitkerings situatie, waar men zich in de marge van de samenleving blijft vastklampen aan waarden en normen die de eigen emancipatie tegenwerken.

Het multiculturalisme: 'Integratie met behoud van eigen identiteit'

Het multiculturalisme streeft naar het vreedzaam naast elkaar bestaan van culturen op voet van gelijkheid en volgens regels van wederzijds respect binnen één staatsverband. Deze visie is oorspronkelijk ontwikkeld om de rechten van inheemse volken te waarborgen in landen als Canada (indianen en Inuit) en Australië (aboriginals). In Nederland zijn er nog steeds velen die deze visie verdedigen. Zo verwierpt de Rotterdamse rechtsfilosofe M. Galenkamp voorstellen zoals gedaan voor premier Balkenende om zaken als de Nederlandse normen en waarden, de mensenrechten of grondrechten, en de scheiding van kerk en staat als fundamentele uitgangspunten van het integratiebeleid te beschouwen. Dat is volgens haar onmogelijk, want Nederland is geen homogene samenleving meer; onwenselijk, want het leidt tot polarisatie en aantasting van de sociale cohesie; en onnodig, want een beter uitgangspunt is het schadebeginsel van de negentiende-eeuwse filosoof J.S. Mill, inhoudend dat mensen bij uitoefening van hun vrijheden anderen geen schade mogen toebrengen.²¹

Het multiculturalisme is het meest van invloed geweest op het beleid van de Nederlandse overheid. Dit was mede het gevolg van de

verzuilingsgeschiedenis, de reactie op de Tweede Wereldoorlog en het koloniale verleden. Het bezwaarlijke van deze visie is dat zij de schadelijke gevolgen ontkent van culturele en religieuze normen die de emancipatie van moslims afremmen. Dat is geen wonder, want in deze gedachtegang zijn culturele verschijnselen niet te typeren in termen van 'beter' of 'slechter'; ze zijn eigenlijk onvergelijkbaar. Het bevorderen van een islamitische zuil bestendigt aldus onbedoeld de slechte positie van moslimvrouwen. De subsidiëring van het bijzonder onderwijs maakt eigen scholen en aparte internaten voor meisjes en jongens mogelijk. Het zijn in deze scholen en internaten dat jonge meisjes gesocialiseerd worden voor hun toekomstige taken als moeder en huisvrouw.

Sociaal-culturele benadering

Van der Zwan constateerde recentelijk dat objectieve sociaal-economische factoren een onvoldoende verklaring vormen voor stagnerende integratie. Sociaal-culturele factoren zijn evenzeer van belang, omdat ze *in wisselwerking met* reële sociaal-economische achterstanden de integratieproblematiek veroorzaken. Zo maakt hij onderscheid tussen allochtonen uit niet-westerse landen. Aan de ene kant zijn er de Surinamers en Antillianen, aan de andere kant Marokkanen en Turken. Onder verwijzing naar de al genoemde studie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid²² concludeert hij dat de eerste twee groepen een onderklasse vormen die nauwelijks verschilt van de onderklasse van autochtone Nederlanders. Bij de Marokkanen en Turken constateert hij kwantitatieve en kwalitatieve verschillen, die voortkomen uit hun sociaal-culturele positie. Slechts een derde van de Marokkaanse en Turkse bevolkingsgroepen kan gerekend worden tot de geïntegreerde bevolking. Voor twee derde is het integratieperspectief ronduit slecht.

De ene helft van deze groep bestaat uit mensen boven de 45 waarvan het overgrote deel niet meer werkt. De andere helft bestaat uit de tweede en derde generatie Turken en Marokkanen. Van der Zwan typeert deze groep als ongrijpbaar: 'De verankering in de eigen etnische groep is er niet meer, terwijl de integratie in de maatschappij er nog niet is en het uitzicht hierop twijfelachtig moet worden geacht.' Deze kwetsbare, ontwortelde groep staat enerzijds bloot aan de verleidingen van de westerse maatschappij (vrijheid, drugs, uitgaanscul-

tuur), maar ontbeert de gedragscontrolemechanismen van die maatschappij. Sociale ontsporing dreigt: onderwijs en arbeidsparticipatie kunnen leiden tot sociale verheffing, maar criminaliteit en het lonken van fundamentalistische groeperingen vormen concurrerende routes van ontwikkeling.

Slot

Het is verhelderend om het begrip 'integratie' te begrijpen als een civilisatieproces van specifieke groepen moslimmigranten *binnen* de ontvangende, westerse, samenleving. Hierdoor wordt het schijn debat over de gelijkwaardigheid van de culturen overbodig. Of de migrant het één dan wel het ander moet aannemen of opgeven, wordt bepaald door de eisen die de ontvangende samenleving stelt om goed te kunnen functioneren. Bovendien kan de migrant beseffen dat hij zich op een bepaald niveau van ontwikkeling bevindt en vooruit kan komen door zich te gedragen naar de waarden en normen van het land van aankomst. Dat is aantrekkelijker dan het gevoel dat hem iets wordt afgepakt. Een derde voordeel van het praten in termen van een civilisatieproces is dat autochtonen zich dan gemakkelijker in de migrant kunnen verplaatsen. Men zal meer begrip voor elkaar kunnen opbrengen, wetend dat de migrant voor een ingrijpende mentale omslag staat.

De grote massa van autochtonen heeft meer dan honderd jaar de tijd gehad om zich moderne waarden eigen te maken. Zij verkeren daardoor in een andere, voor de westerse samenleving beter geschikte mentale wereld dan de man of vrouw die binnenwandelt uit het Rifgebergte of het platteland van Anatolië. Het ontkennen van deze realiteiten werkt averechts, maar deze vorm van begrip is wel heel iets anders dan migranten aanmoedigen tradities en waarden voort te zetten omdat die nu eenmaal ooit zo gegroeid zijn. Het is jammer dat de Nederlandse overheid zo lang de culturele dimensie van de achterstandssituatie van moslims heeft genegeerd. De meest invloedrijke benaderingen van de afgelopen jaren waren de politiek-juridische, de (zuiver) sociaal-economische en de multiculturele. Alle drie waren ze sterk gekleurd door typisch Nederlandse politieke, economische en culturele tradities. Zo staan de multiculturalisten positief tegenover de vorming van een 'moslimzuil' omdat ze de illusie hebben dat zo'n zuil

de emancipatie zal bevorderen – ‘bij de katholieken werkte dat toch ook?’ Dit is een gevaarlijke miskenning van de culturele achtergrond van het overgrote deel van de moslims in Nederland. In een samenleving als de Nederlandse zal zo’n zuil de trend om zich steeds meer te richten op de ‘eigen groep’ alleen maar versterken. Alleen een benadering die de wisselwerking tussen sociaal-economische achterstanden en culturele factoren onderkent biedt perspectief op succesvolle integratie. Beide fronten moeten in onderling verband worden geanalyseerd. Anders komt er van integratie weinig terecht. Met name voor de zwakste groepen onder de Nederlandse moslims, de vrouwen en meisjes, zou dit catastrofale gevolgen hebben.

Noten

1. T. von der Dunk, ‘De West en de Rest: over de gelijkwaardigheid van culturen’, in: *Socialisme en Democratie*, jrg. 58 nr. 9, september 2001, p. 391-399.

2. Alle cijfers uit: *Integratie in het perspectief van immigratie*. Regeringsnota van 18 januari 2002, p. 66.

3. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Nederland als immigratiesamenleving*. Rapporten aan de regering nr. 60, Den Haag, 2001.

4. A. van der Zwan, ‘Waar blijft de ombuiging in het immigratiebeleid?’, in: *Socialisme en Democratie*, jrg. 59 nr. 4, april 2002, p.43-54. Zie ook: A. van der Zwan, ‘Alarmerende uitkomsten! De WRR-studie integratie van etnische minderheden’, in: *Socialisme en Democratie*, jrg. 58 nr. 9, september 2001, p. 421-425.

5. F. Bovenkerk en Y. Yeşilgöz, ‘Multiculturaliteit in de strafrechtpleging?’, in: *Tijdschrift voor Beleid, Politiek en Maatschappij*, (1999) nr.4, p. 232.

6. S. Allievi en F. Castro, ‘The Islamic presence in Italy: social rootedness and legal questions’, in: S. Ferrari en A. Bradney (eds.), *Islam and European legal systems*, Vermont, 2000, p. 158.

7. Op basis van de civilisatietheorie van Elias kan het sociale integratieproces worden beschreven als het creëren van min of meer wederkerige afhankelijkheden in een steeds ingewikkelder samenleving. De psychische component van deze maatschappelijke verandering tendeert naar de vorming van een steeds meer omvattende, gelijkma-

tige en automatische zelfbeheersing. Deze toegenomen zelfcontrole blijkt uit het feit dat de zeden en moraal in Europa in de loop der eeuwen minder streng en verfijnder zijn geworden. Nieuwe gedragscodes werden aanvankelijk door maatschappelijke instituties opgelegd, maar zijn na verloop van tijd steeds meer geïnternaliseerd. Deze ontwikkeling is volgens Elias in gang gezet doordat de vrije en onafhankelijke vroegmiddeleeuwse ridders in de loop der eeuwen van de vorst afhankelijk werden gemaakt door ze te dwingen aan het hof te verblijven. Daar leerden ze hun gevoelens te beheersen en diplomatiek te zijn. Die hogere cultuur werd eerst door de hogere burgerij geïmiteerd en heeft zich in de twintigste eeuw, althans gedeeltelijk en na een veelomvattend beschavingsoffensief, verspreid onder bredere lagen van de bevolking. Dat ging niet 'vanzelf'. Arbeiders en landloze boeren werden gedwongen zich aan te passen aan de eisen van een moderne, industriële maatschappij (onder meer door het ondergaan van dienstplicht, leerplicht, het leren van de standaardtaal enzovoort). N. Elias, *Het civilisatieproces: Sociogenetische en psychogenetische onderzoeken*, Amsterdam, 2001 (1939).

8. Pryce Jones omschrijft het specifieke eerbegrip van de islamitische wereld als volgt: 'honor is what makes life worthwhile: shame is a living death, not to be endured, requiring that it be avenged. Honor involves recognition, the openly acknowledged esteem of others which render a person secure and important in his or her own eyes and in front of everyone else. [...] Honor and its recognition set up the strongest possible patterns of conduct, in a hierarchy of deference and respect.' D. Pryce-Jones, *The closed circle: An interpretation of the Arabs*, Londen, 1989.

9. In het pasverschenen *Arab Human Development Report* wordt stilgestaan bij de demografische stand van zaken in 22 Arabische landen. De totale bevolking van die landen telt 280 miljoen waarvan 38% tussen de 0 en 14 jaar en slechts 6% ouder dan 60 jaar. Voor de toekomstprognoses tot 2020 worden twee scenario's gegeven. In het eerste scenario zal de Arabische bevolking in het jaar 2020 459 miljoen tellen en in het tweede scenario 410 miljoen. UNDP (United Nations Development Programme), *Arab Human Development Report*, New York, 2002, p. 37.

10. H. van der Loo en W. van Reijen, *Paradoxen van modernisering*, Bussum, 1997, p. 70.

11. K. Armstrong, *Islam. Geschiedenis van een wereldgodsdienst*, Amsterdam, 2001, p. 58. Zie ook: K. Armstrong, *Een Geschiedenis van God. Vierduizend jaar jodendom, christendom en islam*, Baarn, 1993.
12. D. Pryce Jones, *The closed circle*.
13. B. Lewis, *What went wrong? The clash between Islam and modernity in the Middle-East*, Londen, 2002, p. 6.
14. B. Lewis, *What went wrong?*, p. 158.
15. UNDP, *Arab Human Development Report*.
16. H. Jansen, 'Bush versus Bin Laden, het Westen tegen de islam?', in: *Internationale Spectator*, nr. 11, november 2001.
17. N.N. Ayubi, *Over-stating the Arab state: politics and society in the Middle East*, New York, 1995, p. 125.
18. N. Wilterdink en B. van Heerikhuizen, *Samenlevingen: een verkenning van het terrein van de sociologie*, Groningen, 1993, p. 24.
19. A. van der Zwan, 'Waar blijft de ombuiging in het immigratiebeleid?'
20. P. de Beer, 'PvdA moet terug naar de oorsprong', in: *NRC Handelsblad*, 6 juli 2002.
21. M. Galenkamp, 'Multiculturele samenleving in het geding', in: *Justitiële Verkenningen* (2002) nr. 5.
22. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Nederland als immigratiesamenleving*.

Illegaliteit en solidariteit. Nieuwe vangnetten in de samenleving

Inleiding

‘Een net van plaatselijke, kerkelijke en burgerlijke armenzorgorganisaties bedekt ons land: de plaatselijke overheden delegeren daarbij zoveel mogelijk naar de kerken. [...] Vele buitenlanders roemen de Nederlandse caritas. Bijna elke plaats heeft wel één of meer armenzorgorganisaties van het stads- of dorpsbestuur en een kerk. De armenzorg is het laagste vangnet voor slachtoffers van vrijwel alle risico’s van het vroegmoderne bestaan.’²

Het bovenstaande citaat van de historicus en socioloog Van Leeuwen heeft betrekking op de armenzorg in het Nederland van de late Middeleeuwen tot aan de negentiende eeuw. Inmiddels is de positie van de minstbedeelden in ons land dusdanig verbeterd dat meestal niet meer van armen gesproken wordt. Bovendien is de zorg voor de minstbedeelden volledig overgenomen door een omvangrijke en sterk gereguleerde verzorgingsstaat. De bijstand geldt daarbij als laatste vangnet. De laatste tijd echter zijn er toch regelmatig signalen dat onder het formele vangnet van de bijstand weer een lappendeken van voorzieningen in de sfeer van caritas aan het groeien is, waar met name degenen die formeel niet tot rechtmatige inwoners van Nederland gerekend kunnen worden, de illegale migranten³, opgevangen worden. Dit vangnet – dat ten dele door de overheid gesubsidieerd wordt – wordt meestal niet geroemd. Integendeel, het is een doorn in het oog van degenen die het illegalenbeleid in Nederland te laks vinden. De lokale – vaak stedelijke – initiatieven zouden het rijksbeleid doorkruisen en illegale migranten aantrekken. Ook zouden ze de druk vergroten op de toch al onder pressie staande verzorgingsstaat.

Er is relatief weinig zicht op dit opvangcircuit voor mensen zonder verblijfsstatus. In 1995 werd in Noord-Holland een kleine inventarisatie gemaakt, waaruit bleek dat in deze provincie minstens tien orga-

nisaties zich bij tijd en wijle bezighielden met de opvang van illegalen. De organisaties opereerden overwegend vanuit humanitaire overwegingen.⁴ Het *Algemeen Dagblad* maakte in 2000 melding van 'een groot schaduwnetwerk van meer dan 600 adressen in Nederland' waar illegalen terecht kunnen, maar rekent daar bijvoorbeeld ook reguliere centra voor dak- en thuislozen onder.⁵ In 2000 verrichtte de Federatie Opvang een eigen onderzoek onder de aangesloten instellingen voor dak- en thuislozenzorg en crisisopvang. Hieruit bleek dat deze laagdrempelige instellingen in 1999 tezamen aan bijna 1600 (ex) asielzoekers onderdak hadden geboden. Aangezien echter niet alle instellingen vragen naar de verblijfstitel van bezoekers, is dit getal een conservatieve raming van het werkelijke aantal personen dat hulp werd geboden.

In hoeverre er werkelijk sprake is van een alternatief vangnet en de achtergronden waartegen dit mogelijk tot ontwikkeling komt, is het onderwerp van het voorliggende artikel. We zullen daarbij aan de hand van een recente *casestudy*, uitgevoerd in twee steden (Den Haag en Leiden), trachten na te gaan hoe de opvang op lokaal niveau eruit ziet, welke activiteiten worden ontplooid en wat de achtergronden, de consequenties en de begrenzingen daarvan zijn. Vervolgens gaan we in op de voors en tegens van een dergelijke opvang. Daarbij komen vragen aan de orde als: zou het goed zijn om harder op te treden tegen illegaal verblijf? Hebben lokale vormen van opvang geen aanzuigende werking? En wat zijn de alternatieve beleidsopties? Maar eerst schetsen we kort de bredere context van illegale migratie en van de wijze waarop illegale migranten overleven en hun weg zoeken in de Nederlandse samenleving.

Illegale migranten in Nederland

Eerder in dit jaarboek is uitgebreid betoogd dat door verbeterde en meer toegankelijke transport- en communicatiemiddelen internationale migratie steeds diverser wordt. Ook is gesignaleerd dat migratie steeds vaker geheel of gedeeltelijk op irreguliere wijze geschiedt (zie het artikel van Engbersen en Snel). Dat laatste is overigens ook een onbedoeld gevolg van de intensieve maar niet altijd succesvolle pogingen van nationale overheden om niet-gewenste immigratie tegen te gaan. Net als bij het asielbeleid (zie het artikel van Broeders) bieden

de afzonderlijke EU-landen tegen elkaar op met restrictieve maatregelen op dit punt. Internationaal gezien gaat Nederland—althans op papier—relatief ver in zijn pogingen illegale migranten uit te sluiten. Met name de Koppelingswet (1998), die is bedoeld als een hek om de publieke voorzieningen, heeft de interesse gewekt van verschillende overheden in omringende landen.

Schattingen van het aantal illegalen in Nederland zijn zeker verhoudingsgewijs niet alarmerend. Dat kan onder meer te maken hebben met het sterk gereguleerde karakter van de Nederlandse samenleving, waardoor een illegaal bestaan op de lange duur niet gemakkelijk is vol te houden. De Nederlandse neiging om bij onoplosbare problemen de nadruk te leggen op beheersbaarheid heeft er voorts toe geleid dat het illegalenvraagstuk, behoudens een paar kleine uitzonderingen, nooit echt op de spits is gedreven. Tot het andere uiterste: het op grote schaal regulariseren van illegale migranten om weer even van het probleem af te zijn, is Nederland ook nooit overgegaan, hetgeen mogelijke hoge verwachtingen bij illegalen heeft getemperd.

Niettemin kent Nederland aanzienlijke groepen illegalen.⁶ Volgens een recente schatting zouden er tussen de 112.000 en 163.000 illegalen in Nederland verblijven.⁷ Sommigen van hen zijn illegaal het land binnengekomen en zijn er nooit in geslaagd hun verblijf te legaliseren. Anderen zijn weliswaar legaal begonnen (zij zijn bijvoorbeeld met een toeristenvisum naar Nederland gekomen), maar hebben hun rechten verspeeld. Een derde—waarschijnlijk groeiende—categorie is afkomstig uit de asielpcedure en is uitgeprocedeerd en daarmee de facto illegaal geworden.⁸ Illegalen zijn afkomstig uit een groot en groeiend aantal landen en zowel de motieven voor verblijf als de verblijfsduur verschillen nogal. Zij vormen, met andere woorden een heteroog gezelschap.

Uit verschillende bronnen is naar voren gekomen dat de grootste groep van het mannelijk geslacht is en tussen de 20 en de 40 jaar oud, maar ook op dit punt zou weleens sprake kunnen zijn van een toenemende diversificatie. Het belangrijkste dat zij gemeen hebben, is dat zij zonder toestemming van de overheid in Nederland verblijven en dat zij formeel zijn uitgesloten. Vanwege deze uitsluiting zoeken illegalen bijna per definitie naar manieren om formele barrières te omzeilen om toch in hun inkomen te kunnen voorzien. In theorie kunnen ze zich daarbij, net als ieder ander, richten op drie potentiële domei-

nen: het domein van de (in)formele arbeidsmarkt, het domein van de reciprociteit en het domein van de overheidsoverdrachten.⁹

Een eerste domein is dat van de arbeid. Dit is een centraal domein. In vrijwel alle landen, waaronder ook Nederland, bestaat een hardnekkige vraag naar goedkope en flexibele arbeid, waar illegale migranten vaak expliciet op afkomen. Deze vraag is duidelijk zichtbaar in sectoren zoals de bouw, de schoonmaak, land- en tuinbouw, de textielindustrie, het hotel- en restaurantwezen, de seksindustrie, de huishoudelijke dienstverlening, de krantendistributie en het tuinonderhoud. Het betreft vaak zwaar werk, dat riskant en vies is, dat om een onderdanige houding vraagt, dat onzeker is en niet zelden lange en flexibele werktijden vereist en dat slecht wordt betaald. De ervaring leert dat in Nederland voor deze werkzaamheden slechts moeizaam legale werkkrachten zijn te krijgen en dat illegale arbeid in de lagere regionen van de arbeidsmarkt steeds weer opduikt.

Het economische belang is hier deels schuldig aan. In het theoretische geval dat Nederland erin zou slagen illegale migratie geheel en al terug te dringen, zou dit betekenen dat bepaalde economische activiteiten ofwel uit Nederland zouden verdwijnen (denk aan delen van de land- en tuinbouw) ofwel niet meer rendabel zouden zijn (bijvoorbeeld het goedkopere segment van de horeca). Afgezien van werkzaamheden in de informele economie vindt een klein deel van de illegalen overigens emplooi aan de uiterste marges van de arbeidsmarkt: in geheel of deels criminele circuits. Het is niet onwaarschijnlijk dat een striktere opstelling ten aanzien van illegale arbeid hen verder die richting in duwt.¹⁰

Een tweede domein is dat van de reciprociteit. Het is algemeen bekend dat illegalen vaak terugvallen op legale landgenoten. Daarbij is het een voordeel als transnationale gemeenschappen en netwerken bestaan die het mogelijk maken voor migranten om op een legale dan wel illegale wijze een land binnen te komen en daar vervolgens illegaal te werken en/of te verblijven.¹¹ Hoewel er een grens zit aan de absorptiecapaciteit van dergelijke landenoverspannende netwerken, kan in grote lijnen worden geconcludeerd dat illegalen die goede toegang hiertoe hebben beter af zijn dan migranten die dat niet hebben. Dit domein is het best toegankelijk voor illegalen, daar de zeggenschap van de overheid hier beperkt is.

Het derde domein waar men in principe kansen kan zoeken is dat

van de overheidsoverdrachten (het formele vangnet van de verzorgingsstaat). Dit domein is het minst toegankelijk voor illegalen, zeker na het begin van de jaren negentig. Waar de zogenaamde ‘witte illegalen’ in principe nog aanspraak konden maken op arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en ziekgeld—ook al deden ze dat niet vaak—zijn de formele voorzieningen van de verzorgingsstaat steeds systematischer gebonden aan een geldige verblijfsvergunning. Niettemin zijn er op basis van internationale afspraken wel degelijk uitzonderingen. Zo hebben illegale migranten recht op medisch noodzakelijke zorg, op onderwijs zolang ze nog geen achttien jaar waren ten tijde van hun inschrijving en op rechtshulp. Daarnaast komt het voor dat men tussen de mazen van de controles doorglipt of dat men geconfronteerd wordt met uitvoerenden die de wetten iets soepeler interpreteren dan oorspronkelijk bedoeld was, waardoor men toch geholpen wordt.

Dit komt bijvoorbeeld voor in situaties die als inhumain worden gezien door mensen in de sociale omgeving van de illegale migrant, maar ook wanneer men er om andere redenen geen heil in ziet om papieren te gaan controleren. Opmerkelijk is voorts dat veel burgers en sociale organisaties—ondanks de protesten tegen de ambivalentie van de nationale overheid in deze—zelf ook een ambivalente houding innemen ten aanzien van illegale migranten. Er doet zich als het ware een omgekeerd NIMBY (*not in my back yard*)-mechanisme voor: veel mensen spreken zich uit voor harde maatregelen tegen illegalen, maar springen wel in de bres voor een illegale familie waar ze bekend mee zijn, of voor een illegale leerling die uitgezet dreigt te worden.

Solidariteit en nieuwe vangnetten

In Den Haag en Leiden is gebleken dat een aanzienlijk aantal individuen en sociale organisaties zich bij tijd en wijle het lot aantrekt van mensen zonder geldige verblijfstitel. Het gaat daarbij om een bont palet van (medewerkers binnen) formele instanties, kerken, migrantenorganisaties en linkse actiegroepen.¹² Zij bieden elk op hun eigen wijze praktische vormen van hulp, zoals noodhulp of juridisch advies, maar verschaffen ook tijdelijke huisvesting, bieden steun bij gezondheidsproblemen en geven talencursussen aan geïnteresseerden.

In Leiden troffen we bijvoorbeeld een kantoortje aan waar illegalen op bepaalde uren kunnen aankloppen voor advies of een beetje

zakgeld. In Den Haag voorziet een apotheker illegalen in zijn wijk van gratis medicatie bij kleine klachten. Ook nemen personen uitgeprocedeerde asielzoekers af en toe mee op 'kamerjacht', zamelen verloskundigen kinderkleding in voor illegale vrouwen en maken medewerkers van bepaalde daklozeninstellingen er geen geheim van dat ze geen pasjes checken bij de deur. Soms is de hulp specifiek gericht op mensen zonder verblijfsstatus, soms maakt men simpelweg geen onderscheid naar status. Soms is het de centrale doelstelling van een organisatie, soms is het een beetje morrelen in de marge van de kernactiviteiten. Maar dit alles tezamen leidt tot een lappendeken van laagdrempelige en vaak tijdelijke hulp en opvang die in de verte wel doet denken aan vormen van liefdadigheid die we kennen uit de periode vóór de hechte verankering van de Nederlandse verzorgingsstaat.¹³

In het navolgende trachten we een meer systematisch beeld te schetsen van dit mogelijke 'nieuwe vangnet' en gaan we in op een aantal centrale terreinen van hulp, op de achterliggende motieven van degenen die deze hulp bieden en op de problemen en dilemma's waarop zij stuiten. Hoewel de hulp aan illegalen en uitgeprocedeerden veelzijdig is, zullen we ons beperken tot drie centrale terreinen, namelijk huisvesting, noodopvang en/of structurele opvang en onderwijs. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de doorverwijsfunctie die veel van de organisaties hebben en aan de financiering en inbedding van deze vormen van hulp. Voor de duidelijkheid merken we op dat de meeste organisaties slechts beperkte aantallen cliënten zonder verblijfsstatus opvangen. Allemaal hebben ze er echter weleens mee te maken.

Huisvesting

Een belangrijke behoefte van mensen die uit de asielprocedure worden gezet, is een dak boven hun hoofd. Hoewel het nooit eenvoudig is geweest voor migranten zonder verblijfsstatus om aan huisvesting te komen, heeft de Koppelingswet het nog moeilijker gemaakt. Zo zijn woningbouwverenigingen na de invoering van deze wet verplicht te informeren naar de verblijfsstatus van hun cliënten. Het bemachtigen van een woning via de formele weg lijkt hierdoor voor illegale vreemdelingen grotendeels uitgesloten. Onderzocht is in hoeverre vreemdelingen zonder verblijfsstatus er in bijzondere geval-

len toch in slagen woonruimte via de geselecteerde organisaties te bemachtigen. In Den Haag en Leiden spannen verschillende organisaties zich in om mensen aan een dak boven het hoofd te helpen. Hierbij gaat men echter wel selectief te werk en maakt men over het algemeen onderscheid tussen illegale vreemdelingen sec en uitgeprocedeerde asielzoekers.

Voor de laatste categorie moet er in de ogen van de betrokkenen nog perspectief zijn op een verblijfsstatus. Huisvesting wordt zelden aangeboden aan illegale vreemdelingen die dat perspectief missen. De redenen hiervoor zijn onder meer dat er geen financiering, via bijvoorbeeld gemeentegelden, voor kan worden verkregen en dat de huisvesting bedoeld is als tijdelijke opvangvoorziening. Daarnaast is het aanbod beperkt. Een van de manieren waarop organisaties huisvesting regelen, is het huren van een of meerdere woningen op naam van de organisatie. In sommige gevallen financiert de gemeente de huisvesting die door (kerkelijke) organisaties aan uitgeprocedeerde asielzoekers als tijdelijke opvang geboden wordt. Wanneer er geen financiële middelen beschikbaar zijn om de huisvesting te regelen, wordt er naar alternatieve vormen van opvang in eigen kring gezocht. Zo vertelt een medewerker van een Turkse vereniging het volgende: 'We hebben mensen die met pensioen zijn en ervoor kiezen om zes maanden hier te wonen en zes maanden in Turkije. Deze mensen hebben een woning leeg staan, dus dan kunnen die mensen daar de gehele periode gebruik van maken totdat er duidelijkheid komt in hun zaak.'

Illegale vreemdelingen zonder enig perspectief op een verblijfsstatus worden slechts bij hoge uitzondering geholpen. Dit betekent overigens niet dat het voor illegale vreemdelingen volledig onmogelijk is geworden om via de organisaties aan huisvesting te komen. Zo vertelt een medewerker van een grote kerkelijke instelling die zich richt op huisvesting voor 'de zwakkeren' dat met sommige illegale vreemdelingen 'routes' gemaakt worden door Den Haag om hen middels deze wandelingen aan huisvesting te helpen. Daarnaast zijn er respondenten die af en toe zelf iemand in huis nemen. Dit gebeurt wanneer zij om een of andere reden een band hebben opgebouwd met de vreemdeling in kwestie en als ze de situatie te schrijnend vinden om iemand weg te sturen.

Noodopvang en/of structurele opvang

Naast huisvesting hebben uitgeprocedeerde asielzoekers soms acute behoefte aan hulp omdat zij in de problemen (dreigen te) komen. Zij kunnen daarvoor bijvoorbeeld aankloppen bij voorzieningen voor daklozen. We hebben gesproken met vertegenwoordigers van verschillende dak- en thuislozenorganisaties en vrouwenopvanghuizen. De opvang die zij bieden is grofweg in te delen in structurele, langdurige opvang enerzijds en noodopvang anderzijds. Onder noodopvang worden dag- of nachtopvangvoorzieningen verstaan. Indien langdurige, structurele opvang geboden wordt, gaat het om het bieden van een uitgebreide vorm van hulp die diverse facetten van de dienstverlening in zich verenigt, zoals bijvoorbeeld het wonen in een vrouwenopvanghuis. Evenals bij de huisvesting geldt dat deze hulp door meerdere organisaties wordt geboden.

Ook hier maken respondenten onderscheid tussen enerzijds 'illegale vreemdelingen' en anderzijds 'uitgeprocedeerde asielzoekers' die in de ogen van betrokkenen nog perspectief hebben op een verblijfsstatus. Deze organisaties zijn namelijk gebonden aan de zogenaamde 'productfinanciering', dat wil zeggen: zij krijgen door de gemeente betaald voor het aantal bedden dat ze aanbieden. Voor een illegale vreemdeling is geen bed gereserveerd en zijn er dus ook geen middelen. De structurele, langdurige opvang die geboden wordt, is dan ook, op één instelling na, uitsluitend bestemd voor uitgeprocedeerde asielzoekers met in de ogen van de betrokkenen nog enig uitzicht op een verblijfsvergunning. Hoewel voor deze groep de financiering veelal eveneens ontbreekt, kunnen voor hen private fondsen worden aangeschreven. De organisaties regelen dit dan ook vooral informeel.

De structurele en langdurige opvang vanuit dak- en thuislozenorganisaties en vrouwenopvanghuizen lijkt op basis van de afgenomen interviews voor illegale vreemdelingen vrijwel uitgesloten. Wel kunnen zij terecht bij de dag- of nachtopvang waar niet altijd op verblijfsstatus wordt gecontroleerd. Uitgeprocedeerde asielzoekers die in de ogen van betrokkenen nog enig perspectief op een verblijfsstatus hebben, zijn niet per definitie uitgesloten van langdurige opvang, maar het aantal uitgeprocedeerde asielzoekers dat deze organisaties kunnen opvangen, is beperkt.

(Taal)onderwijs

Sommige (uitgeprocedeerde) illegalen hebben kinderen in Nederland die een opleiding willen volgen, anderen willen zelf de taal leren om zich zo goed mogelijk te kunnen redden bij een langer verblijf. Hoewel men er geen enkel verder recht aan kan ontleen, is dit voor kinderen in principe geen probleem. Wel zijn er soms problemen omdat leerlingen niet verzekerd zijn en omdat scholen bijvoorbeeld geen stageplaats kunnen regelen of geen diploma zeggen te kunnen uitreiken. Voor volwassenen is wettelijk gezien niets toegestaan. Niettemin blijkt dat in de praktijk wel het één en ander mogelijk is. Zo verzorgen vrijwilligers binnen kerkelijke en/of (semi-)private organisaties cursussen die ze ofwel gratis ofwel tegen een bescheiden vergoeding aanbieden. Een vrijwilliger zegt hierover: 'We geven Nederlandse les aan illegalen die geen toegang hebben tot de gewone educatieve centra en een aantal andere activiteiten ter ontplooiing, zoals workshops over relatievorming, persoonsvorming, Engelse les, iemand geeft nog naailes, dat soort activiteiten.' Deze vorm van onderwijs is 'informeel' van aard en wordt vaak goedkoop of gratis aangeboden. Een erkend diploma is niet te behalen. Mogelijk vanwege het meer informele karakter van een dergelijke onderwijsvoorziening kan er vaak voor langere tijd aanspraak op worden gemaakt.

Overigens is gebleken dat sommige formele onderwijsorganisaties cliënten doorverwijzen naar de informele onderwijsvoorzieningen, waar zij hen eerder nog weleens zelf inschreven. Dit suggereert dat onderwijs voor illegale volwassenen na invoering van de Koppelingswet meer naar het alternatieve circuit is verschoven. Gelet op de omvang van het aanbod in Den Haag en Leiden, is wel de indruk dat het om een beperkt circuit gaat.

Doorverwijzen

Zeer pregnant kwam in de Haagse en Leidse studie het belang van doorverwijzen naar voren. Om de vraag van vreemdelingen zonder verblijfsstatus (deels) te kunnen beantwoorden is men vaak aangewezene op andere organisaties. Voor sommige instellingen is het doorverwijzen zelfs een van de voornaamste taken van de organisatie: 'We hebben dagelijks spreekuur, 's ochtends, en daarnaast spreken we ook vast met mensen af en dan kunnen we artsen regelen, verloskundigen, tandartsen, het hele gezondheidsnetwerk wat er is, daar kunnen we

naar doorverwijzen. We kunnen onderdak regelen als we zelf plaats hebben of we kunnen doorverwijzen naar andere organisaties die plaats hebben en verder helpen bij het zoeken naar advocaten.' Veelal verwijst men door naar organisaties die zich bezighouden met de opvang op een van de bovenstaande terreinen: onderwijsorganisaties, organisaties die zich bezighouden met huisvesting, gezondheidszorg en/of arbeid. Vrijwel niemand regelt rechtstreeks werk voor illegalen, maar vaak kent men wel de kanalen waardoor illegalen indirect in contact worden gebracht met potentiële werkgevers.

Het is niet zo dat organisaties die doorverwijzen per definitie nauwe banden of contacten met elkaar onderhouden. In sommige gevallen betekent het doorverwijzen naar een instantie niets meer dan dat ze van elkaars bestaan en functioneren afweten. Vertegenwoordigers van de organisaties blijken zowel uitgeprocedeerde asielzoekers als illegale vreemdelingen door te verwijzen, al zijn de mogelijkheden van doorverwijzen voor illegalen beperkter dan voor uitgeprocedeerde asielzoekers met nog enig uitzicht op een verblijfsstatus.

Motieven voor het verlenen van opvang

Wat zijn nu de motieven voor deze vormen van solidariteit? De organisaties en individuen in kwestie zijn meestal niet verplicht om hulp aan vreemdelingen zonder verblijfsstatus te bieden. Desondanks getroosten de hulpverleners zich vaak veel moeite om de opvang te bieden, hetgeen niet zelden een extra druk op de eigen organisatie legt (zie volgende paragraaf). Als we nagaan waarom ze dit toch doen, zien we drie hoofdoverwegingen, en wel van humanitaire, professionele en instrumentele aard.

De meeste organisaties en personen verstrekken hulp aan vreemdelingen zonder verblijfsstatus vanuit humanitaire overwegingen. De geboden hulp komt dan voort uit sociale normen van mededogen, solidariteit en humaniteit. De hulpbieders zijn de mening toegedaan dat het inhumain is om een hulpbehoevende in de kou te laten staan. Zo vervult een kerkelijke instelling in Leiden al sinds de vijftiende eeuw, onder het motto 'helpen waar geen helper is', een sociale functie in de stad. Het zorgen voor enige vorm van opvang is voor dergelijke instellingen het voornaamste streven: 'We hebben tot doel dat mensen niet doodgaan van de honger, vooral denken we als het

enigszins kan aan gezinnen met kinderen, aan zieken, dat we mensen niet laten verhongeren'. Tevens zetten veel instellingen zich in voor het corrigeren van asielbeslissingen die als onjuist worden ervaren. Hierbij spelen gevoelens van sociale rechtvaardigheid een belangrijke rol.

In Leiden is een instelling waar uitgeprocedeerde asielzoekers terecht kunnen en waar gekeken wordt of er fouten zijn begaan of zaken over het hoofd zijn gezien in de asielprocedure. Indien dit het geval is, wordt er gezocht naar een advocaat en worden de hulpbehoevenden financieel ondersteund en wordt getracht opvang te regelen. Enkele instellingen bieden geen hulp aan vreemdelingen zonder verblijfsstatus, of hanteren bepaalde criteria zoals enig uitzicht op een verblijfsvergunning. Desondanks wordt in bepaalde gevallen van deze regels, criteria of afspraken afgeweken. Zo heeft een instelling in Den Haag al een jaar lang de zorg voor vijf kinderen zonder verblijfsvergunning op zich genomen. De ouders zijn onvindbaar en de kinderen konden nergens terecht. De ondersteuning wordt geboden vanuit een directe betrokkenheid: de hulpverleners worden geraakt, ontroerd, bewogen door een bepaalde persoon of situatie. Dit kan ertoe leiden dat wordt afgeweken van gemaakte afspraken of regels uit gevoelens van compassie.¹⁴

Een tweede motief om hulp te bieden aan vreemdelingen zonder verblijfsstatus vloeit voort uit een specifieke beroepsethiek.¹⁵ Hierbij wordt de centrale taak van een beroepsgroep of organisatie gesteld boven de praktische omstandigheid van het illegaal zijn van cliënten. Deze professionele overwegingen spelen een duidelijke rol bij degenen die werkzaam zijn in de gezondheidszorg. Zoals reeds gezegd is wettelijk bepaald dat vreemdelingen zonder verblijfsstatus niet uitgesloten mogen worden van medisch noodzakelijke zorg. Dit vergemakkelijkt vanzelfsprekend de keuze van medische hulpverleners om illegale vreemdelingen medische zorg te verlenen. Bovendien kunnen medische hulpverleners met de komst van Stichting Koppeling (een deel van) de gemaakte kosten declareren. Dit neemt niet weg dat de hulp vaak al verstrekt werd vóór de komst van Stichting Koppeling. Het belang van het verlenen van medische zorg aan patiënten wordt boven het al dan niet verzekerd zijn gesteld. Een verloskundige in Den Haag zegt hierover: 'Je wilt gewoon vanuit je beroepsethiek elke patiënt optimaal begeleiden.' Daarnaast kunnen ook de gestelde doe-

len van een instelling ertoe leiden dat er niet op een geldige verblijfsstatus van cliënten wordt gecontroleerd. Een maatschappelijke instelling voor dak- en thuislozen in Leiden geeft te kennen dat getracht wordt de opvangvoorziening zo laagdrempelig mogelijk te houden. Wanneer bij de dag- of nachtopvang gevraagd zou worden naar de verblijfsstatus zou dit de eigen doelgroep te veel afschrikken. Daar wordt dan ook van afgezien.

Een laatste motief is van meer instrumentele aard. Hierbij spelen overwegingen van algemeen belang een rol. Handhaving van de openbare orde is hiervan een sprekend voorbeeld. Een andere belangrijke reden om vreemdelingen zonder verblijfsstatus niet uit te sluiten is de vrees voor de volksgezondheid. Een vertegenwoordiger van een gezondheidsinstelling in Den Haag zegt hierover: 'Het enige belang dat je erbij hebt, is dat de ziekte zich niet zal verspreiden en dat burgers in de omgeving er geen extra last van zullen ondervinden.' Dergelijke instrumentele overwegingen helpen ook de opkomst van de armenzorg te verklaren. Zo wijst De Swaan¹⁶ erop dat de zorg voor armen veelal beschreven wordt in termen van altruïstische motieven, maar dat de armenzorg ook een collectief goed diende, namelijk de bezwering van de dreiging die van de armen uitging.

Soortgelijke overwegingen spelen nog altijd een rol in het bieden van opvang. Een medewerker van een maatschappelijke instelling in Leiden vertelt het volgende: 'De uitgeprocedeerde asielzoekers proberen ergens onder te duiken waar ze illegaal toch iets voor elkaar zullen krijgen om hier te blijven. Die mensen hebben kleding nodig, voedsel en zakgeld. Wat gebeurt er als je de mensen niet voorziet van dat soort voorzieningen? Dan gaan ze criminele activiteiten uitvoeren.' De citaten illustreren dat de vrees voor de mogelijke gevolgen indien de hulp niet geboden wordt, sommige instellingen doet besluiten hulp aan vreemdelingen zonder verblijfsstatus te verlenen.

De bovenstaande driedeling naar motieven van hulpverlening is niet strikt. Veelal spelen bij de medewerkers van de organisaties verschillende motieven tegelijkertijd een rol. Ook worden bepaalde motieven – zoals bijvoorbeeld het eigenbelang van een organisatie om zoveel mogelijk cliënten te hebben of de hoop van een kerkgenootschap om een hulpvrager te bekeren – vaak niet expliciet genoemd.

Ondanks de (beperkte) mogelijkheden die door gemeenten gecreëerd worden, verloopt het bieden van hulp aan migranten zonder verblijfsstatus geenszins probleemloos. Allereerst ontbreekt het vaak aan voldoende financiën om hulp te kunnen bieden. Op verschillende manieren wordt er door de medewerkers van de instellingen naar mogelijkheden gezocht om de opvang te kunnen financieren. Zo hebben instellingen vaak meerdere (goedkope) adressen waar ze terecht kunnen voor bijvoorbeeld voedsel of kleding. Voor kerkelijke instellingen biedt, naast de beschikbare eigen middelen, het houden van collectes af en toe een uitkomst.

Verschillende instellingen schrijven daarnaast fondsen aan. Een vrouwenopvanghuis in Leiden is dankzij de financiële middelen die het middels fondsen verwerft in staat (een beperkt aantal) vrouwen zonder geldige verblijfsstatus opvang te bieden. Ook voor medische hulpverleners vormt de financiering, ondanks de invoering van Stichting Koppeling, regelmatig een probleem. Dit wordt veroorzaakt doordat vergoeding van de gemaakte kosten lange tijd op zich laat wachten. Een ander probleem is dat lang niet alles vergoed kan worden. Medische hulpverleners kunnen slechts tot een bepaald vastgesteld bedrag de kosten declareren, daarna zijn de kosten voor de hulpverlener.

Een tweede probleem is dat de hulpbehoevenden in een aantal gevallen langer gebruikmaken van de voorzieningen dan was beoogd. Dit heeft niet alleen financiële gevolgen, maar kan ook de hulp aan andere groepen in de verdrukking doen komen. De onvoorziene duur van een beroep op de voorziening kan verschillende redenen hebben, maar meestal is voor uitgeprocedeerde asielzoekers het wachten op een (herziene) uitspraak betreffende de verblijfsstatus de oorzaak. Een medewerker van een opvanghuis in Leiden vertelt: 'Mensen met status hebben bij ons een gemiddelde verblijfsduur van zes maanden, met uitschieters naar beneden en boven. Mensen zonder status zitten heel lang. Ik heb er nu eentje zitten en die zit er al drie jaar en we zijn nog steeds aan het procederen.'

Tot slot is er sprake van druk op bepaalde organisaties of particuliere hulpverleners. Dit komt doordat in bepaalde netwerken vaak een beroep wordt gedaan op dezelfde hulpverleners, waardoor zij soms

overvraagd worden. In Den Haag is er een tandarts met ruim vijfduizend patiënten, die daarnaast nog eens dagelijks een aantal illegale vreemdelingen helpt. Over een van zijn patiënten vertelt hij: 'Een jongen met weinig geldmiddelen, die heeft kiespijn, maar die wil per se gevuld worden. Je kan wel proberen een zenuwbehandeling uit te voeren, maar je hebt daar geen tijd voor en ze hebben geen geldmiddelen.' Van bepaalde instellingen is landelijk bekend dat zij opvang of ondersteuning bieden, waardoor de hulpvraag niet alleen afkomstig is uit de eigen stad, maar ook van elders in Nederland een beroep op de instelling wordt gedaan.

Het bieden van opvang aan vreemdelingen zonder verblijfsstatus betekent, deels vanwege de bovengenoemde problemen, voor veel hulpverleners dat zij selectief te werk moeten gaan en voor lastige keuzes gesteld worden. Het maken van dergelijke keuzes doet zich het meest pregnant voor 'aan de poort'. Wie wordt, bijvoorbeeld vanwege het ontbreken van een geldige verblijfsstatus, direct weggestuurd, en wie komt wel in aanmerking voor opvang of ondersteuning? Dit dilemma kan aangeduid worden als het dilemma van selectiviteit versus responsiviteit. Zo vertelt een medewerker van een daklozenproject dat binnenkort van start gaat in Leiden: 'Wij rekenen op maximaal dertig mensen, die heb je zo binnen. Die mensen kunnen hun kleding wassen, er zijn douches, ze krijgen een warme maaltijd. De bedoeling van het programma is om die dak- en thuislozen en de verslaafden een stapje hoger te krijgen, ze structuur in hun leven te geven. Het mooiste zou zijn als ze op een gegeven moment uitstromen naar gesubsidieerde arbeid of zo. Met die illegalen kan dat niet. Dus dan moeten we op een gegeven moment daar toch een besluit over nemen van laat je die mensen wel of niet toe. Dat is natuurlijk triest. Maar als je ze toelaat, ja dan kom je aan de gewone doelgroep niet meer toe. Dan zit je zo vol.'

De noodzakelijke selectie aan de poort is voor veel medewerkers een pijnlijke confrontatie tussen enerzijds de eerder beschreven gevoelens van humaniteit en mededogen met de hulpbehoevenden en anderzijds de (praktische) problemen die de opvang van vreemdelingen zonder verblijfsstatus met zich mee brengt. Dit komt eveneens tot uitdrukking in het tweede dilemma dat kan worden onderscheiden, namelijk het dilemma van humaniteit versus realiteitszin. Veel hulpverleners beseffen namelijk dat de hulp die zij bieden beperkt is. De

meerderheid van de hulpontvangers heeft immers weinig perspectief om uiteindelijk legaal in Nederland te verblijven. Voor veel medewerkers bestaat dan ook de vrees dat de geboden hulp bij de hulpbehoevende valse verwachtingen wekt: 'Ik vraag dikwijls aan illegalen: "Ben je al voorbereid om terug te gaan naar je land?" Met die vraag moeten ze geconfronteerd worden. We moeten ze niet aan het lijntje houden, en geld geven is in feite aan het lijntje houden. Dus dat is dikwijls een zeer dubieus middel. We zouden het zelfs heel slecht doen op het moment dat we een charitatief imago krijgen dat we hen voor altijd en eeuwig in leven houden terwijl er geen enkel perspectief is, dat mag je met die mensen niet doen.'

Een derde en laatste dilemma dat kan worden onderscheiden, is dat organisaties vaak, onder andere vanwege de financiering, (deels) gebonden zijn aan het gemeentelijk of landelijk beleid. Vervolgens is het voor deze organisaties de vraag of ze dit beleid volgen of hun eigen verantwoordelijkheid nemen. Dit kan als het dilemma van eigen verantwoordelijkheid versus beleidsverantwoordelijkheid aangeduid worden: 'De gemeente of centrale overheid zet de mensen als ze uitgeprocedeerd zijn op straat, in de hoop dat mensen weggaan, maar die gaan niet weg. Dat zou jij ook niet doen. Maar tegelijkertijd: als je die mensen op zou vangen dan haal je dat beleid direct onderuit, dus je kan eigenlijk geen kant op. Als je ze wel opvangt doe je het fout en als je ze niet opvangt eigenlijk ook, want je bent er toch voor om dak- en thuislozen op te nemen, maar de centrale overheid geeft ons er geen geld voor.'

Een medewerker van een kerkelijke instantie in Den Haag verwoordt het dilemma van de eigen verantwoordelijkheid als volgt: 'Het principiële dilemma heeft betrekking op het feit of de kerken het verlengstuk mogen worden van de overheid. Of erger nog: mag de kerk gebruikt worden door de overheid?'

De rol van de gemeente

Het opvangcircuit zoals beschreven doorkruist ten dele het nationale overheidsbeleid, omdat migranten zonder geldige verblijfstitel daardoor toch – tijdelijk – in Nederland kunnen verblijven. Een deel van het opvangcircuit wordt echter door de overheid gesubsidieerd. En hierin tekent zich het ambivalente gezicht van de Nederlandse over-

heid af. Enerzijds is er een formeel kader dat door het rijk wordt aan-gegeven en op grond waarvan het vangnet van de Algemene Bij-standswet als laatste voorziening zorgt voor een regulier maandinko- men mits het verblijf rechtmatig is. Anderzijds zien we dat met name lokale overheden maatschappelijke organisaties subsidiëren die voor de opvang van nieuwe kwetsbare groepen zorgen.

Blijkbaar kunnen lokale overheden de realiteit waarmee zij gecon- fronteerd worden vaak niet afdoen met een beroep op formele regels. Dit is overigens geen nieuw gegeven. De historisch-sociologische literatuur over de lokale armenzorg laat onder meer zien dat lokale overheden van oudsher een grote mate van zelfstandigheid hadden en, mede als gevolg hiervan, praktische oplossingen poogden te vin- den voor de problemen waarmee zij geconfronteerd werden. Dat is ook nu het geval. Zo heeft de gemeente Leiden in dit verband gewe- zen op de eigen gemeentelijke verantwoordelijkheid krachtens Arti- kel 108 lid 1 van de gemeentewet. Leiden is van oordeel dat de be- voegdheid van gemeentebesturen om de huishouding van de ge- meente te regelen en te besturen en zo gemeentelijke zorg voor haar burgers te organiseren, niet in strijd is met centrale wet- en regelge- ving die bepaalde categorieën van burgers van voorzieningen uitsluit. Het is niet verboden om zelf regelingen te maken. Daartoe heeft de gemeente voor slachtoffers van de Koppelingswet en de nieuwe Vreemdelingenwet specifieke regelingen getroffen.¹⁷

De gemeente Den Haag spreekt ook over een eigen verantwoorde- lijkheid van de gemeente in aanvulling op het rijksbeleid.¹⁸ Daarbij probeert de gemeente om, binnen het kader van de rijksregels, uit- wassen te voorkomen. Zo worden kerken gesteund om humanitaire hulp te kunnen bieden aan vreemdelingen die in schrijnende omstan- digheden verkeren en er wordt meegedacht over een centraal punt in de stad waar illegale vreemdelingen die vrijwillig willen terugkeren naar het land van herkomst worden geholpen. Ook op het gebied van gezondheidszorg vervult de gemeente een rol. Daarbij speelt handha- ving van de openbare orde een niet onbelangrijke rol: '[...]illegaliteit legt extra druk op de toch al overspannen woningmarkt, leidt tot on- aanvaardbaar onveilige en onhygiënische woonomstandigheden en kan leiden tot verstoring van de openbare orde. Niet optreden biedt een voedingsbodem voor criminele activiteiten.'¹⁹ Bij dit soort ge- meentelijke stellingname tekenen zich evident de incongruenties tus- sen verschillende beleidsniveaus af.

In de navolgende paragraaf worden ten eerste twee hoofdconclusies getrokken uit de Haagse en Leidse *casestudy*. Vervolgens zullen we echter ook nagaan of er beleidsalternatieven voorhanden zijn die zouden kunnen bijdragen aan het verkleinen van de kloof tussen landelijk beleid en lokale uitvoering.

Conclusies en beleidsalternatieven

Uit de huidige studie kan niet geconcludeerd worden dat de lokale vormen van opvang tot op heden worden overspoeld door illegale migranten. Wel is het te verwachten dat Nederland, door de toename van het aantal asielzoekers sinds het begin van de jaren negentig en door de diversificatie van immigratie in het algemeen, steeds meer geconfronteerd zal worden met migranten die weinig aansluiting hebben bij de gevestigde migrantengemeenschappen. Zij missen de 'bufferfunctie' van de etnische gemeenschap en zullen daarom ofwel meer geneigd zijn om terug te vallen op formele en informele steun binnen de ontvangende samenleving in bredere zin ofwel eerder marginaliseren. Zo blijkt dat in de periode 1997-2000 de 'overlevingscriminaliteit' onder illegale vreemdelingen die niet terug kunnen vallen op een legale gemeenschap, is toegenomen.²⁰ Wanneer de maatschappelijke opvang zou worden afgebroken door een verdere aanscherping van de opsporing zou dit dan ook niet alleen ongewenste effecten sorteren voor de vreemdelingen in kwestie, maar ook voor de ontvangende samenleving.

De situatieschets van Leiden en Den Haag heeft enerzijds laten zien dat een groot aantal partijen betrokken is bij het bieden van hulp aan mensen zonder verblijfsstatus en anderzijds dat de hulp over het algemeen beperkt van aard en selectief is. Deze bevindingen bevestigen en relativeren de kloof die op het gebied van het vreemdelingenbeleid bestaat tussen wet en werkelijkheid. Duidelijk is dat de Binnenhofretoriek van 'uitzetten en uitsluiten' op gemeentelijk niveau op humanitaire, professionele en praktische grenzen stuit. Gemeenten worden weliswaar door het rijk geacht uitgeprocedeerde asielzoekers van voorzieningen af te sluiten, maar moeten tegelijkertijd ervaren dat de betreffende personen in veel gevallen niet het land worden uitgezet.

Omdat op lokaal niveau andere afwegingen worden gemaakt dan op centraal niveau (waar men ervan uitgaat dat illegalen zelf het land

dienen te verlaten) is een veelheid aan initiatieven te zien van organisaties en individuen die betrokken zijn bij enige vorm van opvang voor vreemdelingen zonder geldige verblijfsstatus die in een bijzondere situatie verkeren. Aan de andere kant is de opvang die geboden wordt vaak beperkt en voert het te ver om te spreken van een alternatief 'vangnet' dat onder de bijstandswet zou zijn gespannen. Veeleer is sprake van een relatief losgeknoopt netwerk van voorzieningen dat het mogelijk maakt om individuele vreemdelingen op te vangen die in de problemen dreigen te komen. Belangrijk voor veel organisaties is daarbij de samenwerking met anderen. De opvang vindt vaak plaats uit humanitaire of professionele overwegingen en er zijn veel verschillende partijen bij betrokken. Door van elkaars bestaan op de hoogte te zijn en in sommige gevallen (nauw) samen te werken, kunnen veel organisaties op verschillende terreinen doorverwijzen naar andere instellingen en initiatieven en zo een hulpvraag beantwoorden en/of de druk op de eigen organisatie beperken.

Alle betrokken instellingen stellen echter ook zelf grenzen aan de hulp die zij bieden. Zij hebben beperkte middelen—vaak deels privaat en deels publiek—en onderschrijven veelal het belang van een restrictief migratiebeleid. De betrokkenen stimuleren de migranten die zij ondersteunen dikwijls om actief over hun toekomst en een eventuele terugkeer na te denken, maar zijn wel van mening dat repressie niet werkt. Het beperkte en meestal tijdelijke karakter van de opvang impliceert dat de lokale initiatieven niet direct beleidsondermijnend zijn, zoals in menig politiek debat wordt gesuggereerd. Daarom is het niet zo verwonderlijk dat veel gemeenten al dan niet openlijk subsidie verlenen aan de beschreven initiatieven. Zij hebben er belang bij dat mogelijke problemen van openbare orde en volksgezondheid binnen de perken blijven. Men zou ook kunnen zeggen dat een restrictief beleid zonder al te scherpe kantjes juist mogelijk is dankzij de beschreven initiatieven.

De vraag is nu: zijn er beleidsalternatieven voorhanden die de wettelijke normen en de alledaagse uitvoering dichter bij elkaar kunnen brengen? Een voor de hand liggende optie is om, indachtig de huidige tijdsgeest, veel meer werk te besteden aan handhaving van de vreemdelingenwet, dat wil zeggen een veel stringenter beleid te voeren om illegale migranten te weren van het Nederlandse grondgebied, de arbeidsmarkt en publieke voorzieningen. Een dergelijk beleid ver-

onderstelt in de eerste plaats scherpere bewaking van de (fysieke) grenzen en een verscherping van bijvoorbeeld visa-voorwaarden. Het gaat hierbij vooral om Europees beleid, waarbij samenwerking en *burden-sharing* met de mond worden beleden, maar in de praktijk nog nauwelijks van de grond komen. Aangezien de afzonderlijke landen elkaar tot op heden vooral proberen af te troeven met repressieve maatregelen jegens illegale migranten, is er in dit opzicht, zeker op korte termijn, weinig te verwachten.

Ten tweede zou in dat geval meer werk dienen te worden gemaakt van de opsporing, aanhouding en uitzetting van illegale vreemdelingen die reeds in Nederland verblijven. Beide beleidsdoelen veronderstellen een omvangrijke uitbreiding van menskracht (ten behoeve van de douane, de arbeidsinspectie, de politie en vreemdelingendiensten) en vereisen ook een uitbreiding van uitsluitings-, aanhoudings-, identificatie- en uitzettingsbevoegdheden. Voorstellen zoals gedaan in het recente regeerakkoord – strafbaar stellen van illegaal verblijf en uitbreiden van de mogelijkheden tot detentie – zullen daarbij niet veel oplossen.²¹ Ook nu kunnen illegalen in principe worden vastgehouden en uitgezet. Dit levert in de praktijk echter zeer veel problemen op.²²

Bovendien is het twijfelachtig of er uiteindelijk een publiek of politiek draagvlak bestaat voor het op grote schaal inzetten van extra mankracht en celruimte voor de aanhouding van illegale migranten, die zich niet schuldig maken aan criminaliteit en die in hun eigen onderhoud kunnen voorzien. Het zou tevens gepaard gaan met het continu controleren van vreemdelingen, waarvan helemaal niet vaststaat of ze wel illegaal in het land zijn, hetgeen de verhouding tussen politie en migranten, die in Nederland verhoudingsgewijs redelijk is, onder druk zou kunnen zetten. Ook gaat deze aanpak voorbij aan het economisch belang dat Nederland heeft bij illegale arbeid: allerlei soorten laagwaardige en flexibele arbeid die anders niet gedaan zouden worden, worden nu uitgevoerd door illegale werkkrachten.

Ten slotte zouden gemeenten en uitvoerenden op lokaal niveau zich meer moeten gaan voegen naar het landelijk vastgestelde beleid en geen eigenzinnig lokaal beleid meer mogen ontwikkelen met betrekking tot uitgeprocedeerde vluchtelingen en illegale vreemdelingen. Ook dit lijkt niet aannemelijk. Er zal op grond van professionele en pragmatische overwegingen een inherente neiging bestaan om van

regels af te wijken. Dit geldt ook voor gemeenten die – gelet op vraagstukken van openbare orde en publieke gezondheidszorg – pragmatisch moeten omgaan met problemen rond illegaliteit in de eigen gemeente. Maar bovendien zou de illegalenproblematiek zonder deze lokale initiatieven veel zichtbaarder en inhumaner worden, hetgeen bij concrete incidenten zou kunnen leiden tot protesten vanuit de bevolking, maar ook tot verzet bij de illegalen in kwestie, tot een toename van criminaliteit en andere ongewenste effecten.

Wanneer we de voors en de tegens van de verschillende opties in ogenschouw nemen, lijkt de oplossing niet gezocht te moeten worden in een eenzijdig toelaten van illegaliteit, noch in eenzijdige repressie, maar veeleer in een combinatie van gedogende, restrictieve en preventieve elementen. Daarbij kan men ten eerste trachten de kans te vergroten dat migranten die (mede) naar Nederland komen om economische redenen, hier legaal kunnen werken. Hoewel hier- tegen geldige argumenten zijn in te brengen, zoals de arbeidsreserve die wel degelijk in Nederland aanwezig is en de neiging van migratie om zichzelf te continueren, lijkt Nederland langzaam in deze richting op te schuiven.

Een tweede mogelijkheid is gelegen in een beperkte legaliseringsregeling, toegespitst op asielzoekers die onder het oude regime vielen, soms jarenlang in Nederland verblijven en nu uit de opvang zouden moeten worden gezet (zie ook noot 3). In zuidelijke Europese landen wordt tot op heden veel meer naar het legaliseringsinstrument gegrepen dan in de noordelijke landen, hetgeen onder meer te maken heeft met de absorptiecapaciteit van de informele economie, het recentere karakter van de immigratie en de meer beperkte verzorgingsstaat. In Nederland hebben in 1975 en 1979 generale regularisering plaatsgevonden en is in de jaren negentig een speciale regeling gemaakt voor illegale migranten die langdurig ‘wit’ hadden gewerkt. Deze regeling is later opgerekt, hetgeen overigens slechts tot een paar duizend extra-legalisering heeft geleid. Omdat elke amnestie het risico in zich draagt nieuwe illegale migranten aan te trekken en een volgende actie uit te lokken, lijkt het verstandig op individuele basis te blijven werken. Ervaringen tot op heden suggereren dat het verstandig is lokale bestuurders bij de betreffende beslissingen te betrekken en een zekere beleidsvrijheid te accepteren.

Een derde mogelijkheid die overweging verdient, is een terugkeer-

beleid dat niet langer alleen gebaseerd is op repressie en detentie. Het opsluiten van illegale migranten stuit op juridische en humanitaire grenzen, en leidt zelden tot een oplossing. Integendeel, het maakt mensen passief en hun positie nog uitzichtlozer dan daarvoor. Ook leidt het tot een toenemende vraag naar toch al schaarse cellen. Experimenten met vormen van terugkeer waarbij enige ruimte is voor onderhandeling met de migrant in kwestie en het land van herkomst, zou mogelijk in bepaalde gevallen tot een uitweg uit de impasse kunnen leiden. Zo zijn er bijvoorbeeld projecten voor vrijwillige terugkeer, die gericht zijn op samenwerking tussen de betrokken landen. Ook zijn er pogingen gedaan om het terugkeerbeleid te betrekken bij het buitenlands beleid. Op nationaal niveau zijn er inmiddels enkele interessante experimenten gaande, zoals een programma waarbij illegale migranten die geen enkel perspectief meer hebben, in het detentiecentrum van Tilburg een metselopleiding kunnen volgen. Vervolgens worden – samen met de betrokken individuen – de mogelijkheden bekeken om met enige steun een nieuw bestaan op te bouwen in het land van herkomst.

Naast dit alles is het van belang te onderkennen dat een illegalenbeleid nooit sluitend te maken is en dat een zekere mate van lokale vangnetten en lokale opvangcapaciteit noodzakelijk is. Dit zal wellicht nog duidelijker worden wanneer de Vreemdelingenwet 2000 haar vruchten gaat afwerpen en gemeenten in toenemende mate worden geconfronteerd met afgewezen asielzoekers die niet meer worden opgevangen, maar vaak ook niet uitgezet. Dit betekent dat lokale overheden en lokale instellingen worden geconfronteerd met een groep mensen die weliswaar formeel zijn weggedefinieerd, maar die in bepaalde situaties toch hulp en/of opvang nodig hebben.

Om te voorkomen dat dit leidt tot inhumane situaties is het van belang dat lagere overheden en instellingen meer ruimte krijgen om in te grijpen wanneer dit noodzakelijk geacht wordt. Lokale netwerken dienen daarvoor ook financieel gesteund te worden. Tot op heden is dit vooral het geval in de gezondheidszorg, waar een door het ministerie gefinancierd Koppelingsfonds is ingesteld. Vergelijkbare fondsen zouden ook kunnen worden ingesteld voor het onderwijs en voor de opvang van gemarginaliseerde illegale migranten, onder wie bijvoorbeeld mensen die het slachtoffer zijn geworden van criminaliteit. Het belang hiervan is gelegen in het garanderen van bepaalde

minimale humanitaire standaarden, in plaats van dat illegale immigranten louter aangewezen zijn op de *goodwill* van individuen of instellingen. De genoemde opties voor beleid zijn niet bedoeld als het ultieme antwoord op illegale migratie. Dat een panacee niet bestaat, blijkt wel uit het feit dat alle omringende landen met vergelijkbare problemen worstelen. Het meest verstandige lijkt dan ook het zoeken naar een combinatie van de genoemde opties en het bestaande beleid, waarbij meer oog komt voor het voorkómen van inhumane situaties, maar ook voor de dilemma's van degenen die op lokaal niveau met het vraagstuk worden geconfronteerd.

Noten

1. Het onderzoek waarop dit artikel is gebaseerd, werd uitgevoerd door een team van onderzoekers en is uitgebreider beschreven in: K. Rusinovic, J.P. van der Leun, T. Chessa, A. Weltevrede, G. Engbersen en J. Vos, *Nieuwe vangnetten in de samenleving: over problemen en dilemma's in de opvang van kwetsbare groepen*, Rotterdam, 2002. De auteurs bedanken Godfried Engbersen en de redactie van dit jaarboek voor hun commentaar op deze bijdrage.

2. M.H.D. van Leeuwen, *De rijke Republiek: gilden, assuradeurs en armenzorg*, Amsterdam, 2000, p. 208.

3. Met illegale migranten bedoelen we personen zonder geldige verblijfsstatus. Wanneer asielzoekers uitgeprocedeerd zijn en niet meer rechtmatig in Nederland verblijven, worden ze ook tot de illegale migranten gerekend. Mensen met een zwakke verblijfsstatus zijn migranten die weliswaar geen recht meer hebben op opvang, maar die niet onrechtmatig in Nederland zijn. Deze laatste categorie bestaat vooral uit 'Dublinclaimanten' en asielzoekers die een tweede verzoek hebben ingediend en dit in Nederland mogen afwachten.

4. Noord-Holland Signaal, *Over illegalen gesproken. Impressies uit de hulpverlening aan illegale migranten*, Haarlem, 1995.

5. F. Renout, 'Groot schaduwnetwerk illegalen', in: *Algemeen Dagblad*, 23 oktober 2001.

6. J.P. van der Leun, G. Engbersen en P. van der Heijden, *Illegaliteit en criminaliteit: schattingen, aanhoudingen en uitzettingen*, Rotterdam, 1998; E. Hoogteijling, *Raming van het aantal niet in de GBA geregistreerden*, Voorburg, 2002.

7. G. Engbersen, R. Staring, J. van der Leun, J. de Boom, P. van der Heijden en M. Cruijf, *Illegale vreemdelingen in Nederland: omvang, overkomst, verblijf en uitzetting*, z.p., 2002.

8. De komende jaren zou het om tienduizenden uitgeprocedeerden kunnen gaan. De bezetting van de centrale opvang bedroeg op 1 januari 2002 namelijk 83.754 personen (TK 2001-2002, 19 637 nr. 652). Wanneer in de toekomst ongeveer veertig procent hiervan uiteindelijk een verblijfstitel zou krijgen (vgl. N. Doornbos en K. Groenendijk, 'Uitkomsten van asielprocedures: een cohortonderzoek', in: *Nederlands Juristenblad* 76 (2001) nr. 6, p. 1-15), zouden er in totaal ongeveer 50.000 mensen worden afgewezen. Het is niet realistisch te veronderstellen dat zij allemaal zullen worden uitgezet. Bij deze grove raming—die in elk geval duidelijk maakt dat het niet om een handjevol afgewezen asielzoekers gaat—dient overigens wel te worden opgemerkt dat de asielinstroom in 2001 met 25 procent is gedaald en dat ook voor het jaar 2002 een daling wordt verwacht (TK 2001-2002, 19 637 nr. 652).

9. J.P. van der Leun en R. Kloosterman, 'Loopbanen onder het legale plafond', in: J. Burgers en G. Engbersen (red.), *De omgekeerde stad 1. Illegale vreemdelingen in Rotterdam*, Amsterdam, 1999, p. 118-160.

10. G. Engbersen e.a., *Illegale vreemdelingen in Nederland*.

11. R. Staring, *Reizen onder regie. Het migratieproces van illegale Turken in Nederland*, Amsterdam, 2001.

12. Om de opvangvoorzieningen voor vreemdelingen zonder verblijfsstatus te onderzoeken, is gesproken met veertig vertegenwoordigers van verschillende organisaties en van enkele particuliere initiatieven in de twee gemeenten tezamen. Daarnaast is gesproken met dertig bezoekers van bij het onderzoek betrokken voorzieningen of organisaties.

13. A. de Swaan, *Zorg en de staat. Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*, Amsterdam, 1989.

14. Vgl. A. Komter, *Het geschenk. Over de verschillende betekenissen van geven*, Amsterdam, 1997.

15. G. Engbersen en J.P. van der Leun, 'Het Nederlands illegalenbeleid: gedogen tussen onvermogen en mededogen', in: W. Bakker en F. van Waarden (red.), *Ruimte rond regels. Stijlen van regulering en beleidsuitvoering vergeleken*, Amsterdam, 1999.

16. A. de Swaan, *Zorg en de staat*, p. 31-32.

17. Gemeenteraadsstukken, 8 maart 2001.

18. De gemeente Den Haag stelt zich op het volgende standpunt: 'Uitgangspunt is dat het vreemdelingenbeleid (inclusief het terugkeerbeleid) tot de primaire verantwoordelijkheid van het rijk behoort. Desondanks is het college van mening dat de gemeente – gezien de ernst van de problematiek – in aanvulling op het rijksbeleid ook een eigen verantwoordelijkheid heeft. Duidelijk moet zijn dat de gemeente bij de invulling van deze verantwoordelijkheid afhankelijk is van de medewerking van externe partners (politie, vreemdelingendienst, IND, Belastingdienst, FIOD en OM).' (BSD/2002/284 van 5 februari 2002)

19. BSD/2001/1515 van 27 november 2001.

20. G. Engbersen e.a., *Illegale vreemdelingen in Nederland*.

21. *Regeerakkoord 2002: Werken aan vertrouwen. Een kwestie van aanpakken* (digitaal archief <http://www.parlement.com>).

22. De ervaringen met het 'vertrekcentrum' van Ter Apel waren in dit opzicht niet bepaald bemoedigend.

Dennis Broeders (1974) studeerde internationale betrekkingen aan de Katholieke Universiteit Nijmegen. Sinds 1999 is hij als stafmedewerker verbonden aan de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in Den Haag. Hij was onder meer betrokken bij de totstandkoming van het WRR-rapport *Nederland als immigratiesamenleving* (2001) en publiceerde tevens de studie *Immigratie- en integratieregimes in vier Europese landen* (2001).

Jack Burgers (1953) is socioloog en als hoogleraar grootstedelijke vraagstukken verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Eerder publiceerde hij over stedelijke vernieuwing, gebruik en beleving van stedelijke openbare ruimte, (illegale) migratie en minderhedenbeleid, sociale gevolgen van de veranderde werkgelegenheidsstructuur van steden en over stedelijk vermaak en stadscultuur.

Jaco Dagevos (1965) is als senior-onderzoeker arbeidsmarkt verbonden aan het Sociaal en Cultureel Planbureau. Naast meer algemene arbeidsmarkt-vraagstukken richt zijn onderzoek zich op de sociaal-economische en sociaal-culturele positie van etnische minderheden.

Godfried Engbersen is als hoogleraar Algemene Sociologie verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij promoveerde in 1990 op het proefschrift *Publieke bijstandsgeheimen en het ontstaan van een onderklasse in Nederland*. Daarna deed Engbersen onderzoek op het gebied van sociale ongelijkheid en stedelijke marginaliteit, in het bijzonder: armoede en sociale uitsluiting; internationale migratie, illegaliteit en criminaliteit; patronen van formele en informele solidariteit; en de implementatie van sociaal beleid, in het bijzonder sociale-zekerheidsbeleid en vreemdelingenbeleid.

Han Entzinger (1947) werkte onder meer bij de Internationale Arbeidsorganisatie in Genève en bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Van 1986 tot 2001 was hij hoogleraar algemene sociale wetenschappen aan de Universiteit Utrecht. Sinds 2001 is hij aan de Erasmus Universiteit Rotterdam hoogleraar migratie- en integratiestudies. Al bijna dertig jaar publiceert hij vooral over deze thematiek. Entzinger was van 1992 tot 1996 voorzitter van de Stichting Wetenschappelijk Bureau D66.

Wouter Gortzak (1931) was onder meer redacteur van *De Groene Amsterdammer*, directeur van de Wiardi Beckman Stichting, hoofdredacteur van *Het Parool* en lid van de Tweede-Kamerfractie van de PvdA (1998-2002). Van 1994 tot 1998 maakte hij deel uit van de PvdA-fractie in de deelgemeenteraad Amsterdam-Zuidoost.

Ayaan Hirsi Ali (1969) studeerde politicologie aan de Universiteit Leiden. Zij was tussen 1995 en 2001 tolk/vertaler Somalisch-Nederlands voor onder meer de Immigratie-/Naturalisatiedienst, de rechterlijke macht en diverse onderwijs- en gezondheidsinstellingen. Thans is ze medewerker van de Wiardi Beckman Stichting. Zij bereidt onder meer een essaybundel over islam, vrouw en integratie voor.

Joanne van der Leun (1963) publiceerde over contemporaine vraagstukken rondom migratie, migratiebeleid, criminaliteit, informele economie en migrantenondernemerschap. Zij promoveerde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam in de sociologie op het proefschrift *Looking for loopholes. Processes of incorporation of illegal immigrants*. Momenteel is zij universitair docent criminologie aan de Universiteit Leiden en verricht zij onderzoek naar migratie en criminaliteit in de grootstedelijke context.

Katja Rusinovic (1978) studeerde sociologie en is als aio verbonden aan de Faculteit Sociale Wetenschappen van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Haar onderzoeksinteresses liggen op het gebied van sociale en grootstedelijke vraagstukken. Zij bereidt een dissertatie voor over het zelfstandig ondernemerschap onder tweedegeneratiemigranten.

Erik Snel werkt sinds 1998 als senior-onderzoeker en docent bij de Capaciteitsgroep Algemene Sociologie van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij promoveerde in 1996 op een onderzoek over het gebruik van sociologische kennis en ideeën in de praktijk (*De vertaling van wetenschap. Nederlandse sociologie in praktijk*). Hij publiceerde verder over armoede en armoedebeleid, grootstedelijke vraagstukken, migratie en integratie.

Paul Tesser (1946) is coördinator minderhedenonderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau en sinds 1993 hoofdauteur van de minderhedenrapportages van het SCP. Hij is gespecialiseerd in sociologisch georiënteerd onderwijsonderzoek.