



Migratiepolitiek voor een open samenleving

RAAD VOOR
MAATSCHAPPELIJKE
ONTWIKKELING

Migratiepolitiek voor een open samenleving

Migratiepolitiek voor een open samenleving

Den Haag, mei 2011

R A A D V O O R
M A A T S C H A P P E L I J K E
O N T W I K K E L I N G

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling is de adviesraad van de regering en het parlement op het terrein van participatie van burgers en stabiliteit van de samenleving.

De RMO werkt aan nieuwe concepten voor de aanpak van sociale vraagstukken. De raad bestaat uit onafhankelijke kroonleden; de heer mr. S. Harchaoui (voorzitter), de heer drs. B.J. Drenth, de heer prof. dr. P.H.A. Frissen, mevrouw drs. J.G. Manshanden MPA, de heer prof. dr. L.C.P.M. Meijs, mevrouw prof. dr. M.R.J.R.S. van San, mevrouw prof. dr. E.M. Sent en de heer prof. dr. M. de Winter. De heer dr. R. Janssens is algemeen secretaris van de raad.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

Parnassusplein 5

Postbus 16139

2500 BC Den Haag

Tel. 070 340 52 94

Fax 070 340 70 44

www.adviesorgaan-rmo.nl

rmo@adviesorgaan-rmo.nl



Advies 48

ISBN 978 90 77758 25 0

NUR 740

Zet-en Binnenwerk: Textcetera, Den Haag

Basisontwerp: Christoph Noordzij, Collage, Wierum

© Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Den Haag, 2011

Niets in deze uitgave mag worden openbaar gemaakt of vereenvoudigd, opgeslagen in een dataverwerkend systeem of uitgezonden in enige vorm door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welk wijze dan ook zonder toestemming van de RMO.

Voorwoord

Migratie is van alle tijden maar vraagt om een hedendaagse benadering. De globalisering heeft geleid tot een hoge vlucht van mobiliteit van geld en goederen, van mensen en informatie in de 21^e eeuw. Dat roept permanente vragen op over hoe de staat zich hiertoe kan of moet verhouden.

Het Nederlandse debat over migratie verwordt vaak tot een debat over de staat van integratie. Dat is niet onbegrijpelijk, gelet op een aantal urgente integratieproblemen. Een eenzijdig debat dat zich vanuit het verleden richt op de huidige integratieproblemen, staat echter ook een toekomstgerichte migratiepolitiek in de weg. Een debat daarover is ook urgent.

In dit advies benadert de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) migratie vanuit het perspectief van de open samenleving die is gefundeerd in economie, democratie en rechtsstaat. Dit perspectief schept een kader voor de eisen die de Nederlandse samenleving aan migranten kan stellen en de wijze waarop de Nederlandse samenleving de kansen beter kan benutten vanuit welbegrepen eigenbelang. Hierdoor ontstaat ruimte voor een heldere en toekomstgerichte migratiepolitiek met kansen en begrenzingen voor zowel de ontvangende samenleving als de binnenkomende migrant.

Raadsleden en adviseurs hebben voor dit advies diverse deskundigen gesproken (zie bijlage 3). De Raad spreekt zijn dankbaarheid uit aan allen die hun kennis belangeloos hebben ingebracht. De commissie van de RMO die het advies heeft voorbereid, bestond uit:

Prof. dr. P.H.A. Frissen (Raad)
Prof. dr. M. de Winter (Raad)
Dr. A.M.L. van Diepen (secretariaat)
Drs. M. van Hintum (secretariaat)
Dr. D. de Ruiters (secretariaat)

De verantwoordelijkheid voor het advies berust bij de Raad.

Sadik Harchaoui
Voorzitter

A handwritten signature in blue ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke extending to the left.

Rienk Janssens
Algemeen secretaris

A handwritten signature in blue ink, featuring a stylized 'R' and 'J' followed by a long horizontal stroke extending to the right.

Inhoud

Voorwoord 5

Samenvatting 9

- 1 Naar een toekomstgericht migratiebeleid 13
 - 1.1 Migratie en de open samenleving 13
 - 1.2 Het verleden: achterstandsproblemen 14
 - 1.3 De tegenwoordige tijd: mondialisering en mobiliteit 15
 - 1.4 De toekomst: selecteren en waarderen 16
 - 1.5 Leeswijzer 19

- 2 Het maatschappelijke debat over migratie 20
 - 2.1 Inleiding 20
 - 2.2 Koppeling van integratiebeleid aan migratiebeleid 22
 - 2.3 Misverstanden over migratie 24
 - 2.4 Migratie als cultureel-religieus probleem 25
- Noten 27

- 3 Vitaliteit en continuïteit van de samenleving:
een economisch perspectief 28
 - 3.1 Inleiding 28
 - 3.2 Economische grondslag 29
 - 3.3 Migratie en de verzorgingsstaat 30
- Noten 32

- 4 Democratische rechtsstaat en burgerschap 33
 - 4.1 Inleiding 33
 - 4.2 Democratie en rechtsstaat 33
 - 4.3 Democratisch burgerschap 36
 - 4.4 Staatsburgerschap 37
- Noot 38

5 Migratiepolitiek voor een open samenleving:
voorstel voor een migratiebeleid 39

Literatuur 47

Bijlage 1 Migratie- en integratiepolitiek in Nederland.
Han Entzinger en Peter Scholten 51

Bijlage 2 Wat doet migratie met een samenleving?
Veranderingen gezien vanuit een historisch perspectief.
Marlou Schrover 113

Bijlage 3 Geraadpleegde deskundigen 170

Overzicht van uitgebrachte publicaties 172

Samenvatting

Nederland is een open samenleving. Vrijheid – van meningsuiting en ondernemerschap, van levensovertuiging en leefwijze – is het fundament van de open samenleving. Een open samenleving biedt mensen kansen om het eigen talent te benutten en vooruit te komen. Dat betekent ruimte voor eigenheid van mensen en voor diversiteit. Openheid heeft Nederland, dat een van de grotere economieën van de wereld heeft, welzijn en welvaart gebracht. Migratiepolitiek zou daarbij moeten aanhaken en daarvoor ook versterking moeten bieden. Maar in plaats van een realistische en toekomstgerichte migratiepolitiek te voeren, zijn problemen met migranten leidend in het migratiedebat. De negatieve toon in het integratiedebat en het mede daarop gebaseerde restrictieve migratiebeleid draagt bij aan een cultuur van geslotenheid en ontmoedigt de komst van migranten die Nederland juist graag ziet komen.

Elke open samenleving moet zich de vraag stellen wie onder welke voorwaarden welkom is en – een stap verder – aan wie hij het Nederlanderschap verleent. Dit is de kern van elke migratiepolitiek. Vanuit de gedachte van een open samenleving zijn er volgens de RMO vier normen die de staat voor zijn migratiepolitiek kan hanteren (de internationale verplichtingen en humanitaire overwegingen om mensen toe te laten buiten beschouwing gelaten). De eerste is dat migranten een bijdrage leveren aan het zogeheten nationale belang. De tweede is dat de voorwaarden voor migranten om toegang te krijgen tot verschillende instituties precies geformuleerd moeten worden. De derde is dat migranten zich dienen te committeren aan de democratische rechtsstaat. En de vierde is dat de staat zich moet onthouden van het stellen van culturele eisen aan migranten. Wanneer alle vier elementen helder tot uiting komen, ondersteunt migratiepolitiek de open samenleving, al vraagt de invulling ervan voortdurend om nieuwe politieke besluitvorming. Over de mate van ruimhartigheid om migranten toe te laten, is dan nog niets gezegd; dat is een zaak van politieke besluitvorming.

In onderliggend advies werkt de RMO de vier genoemde normen nader uit tegen de achtergrond van de huidige maatschappelijke en politieke realiteit. Wat het nationaal belang betreft acht de Raad een economische

grondslag het meest geschikt, aangezien deze direct aangrijpt op het voortbestaan en de vitaliteit van de Nederlandse samenleving als geheel. Migranten die aan de samenleving een positieve (economische) bijdrage leveren en (dus) zelfredzaam zijn, zijn welkom. Selectie vindt dan plaats op basis van kwaliteiten en vaardigheden van migranten. Taalbeheersing is dan niet vanzelfsprekend een eis. De RMO benadrukt het grote belang van taal, bijvoorbeeld om elkaar op de werkvloer te kunnen verstaan. Alleen wanneer communicatie met cliënten, patiënten of leerlingen deel is van de beroepsuitoefening is het zinvol om voldoende beheersing van de Nederlandse taal als eis te hanteren.

Wat betreft de voorwaarden waaronder migranten toegang krijgen tot maatschappelijke voorzieningen is helderheid cruciaal. Dit voorkomt onrealistische verwachtingen van migrant en staat jegens elkaar. De RMO pleit voor een fasering voor deelname aan de verschillende maatschappelijke instituties in Nederland, zoals de verzorgingsstaat. Naarmate een migrant langer in Nederland verblijft, neemt de mogelijkheid van toegang tot de Nederlandse verzorgingsstaatarrangementen toe.

De democratische rechtsstaat – de derde norm – is van fundamenteel belang voor de open samenleving. Committering van migranten aan de spelregels en uitkomsten van de democratische rechtsstaat verschilt in principe niet van wat van ingezetenen verwacht wordt. Maar omdat migranten mogelijk minder vanzelfsprekend in aanraking zijn gekomen met de principes van de democratische rechtsstaat, is het goed om burgerschapskursussen te doen ontwikkelen waarin migranten de waarden en vaardigheden van democratisch burgerschap kunnen leren en oefenen, evenals zich de taal eigen maken. Deze kursussen zijn voor alle migranten toegankelijk, ongeacht land van herkomst, migratiemotief of beoogde vestigingsduur. Ze kunnen en mogen echter niet als voorwaarde voor toelating gelden, aangezien het uitoefenen van burgerschap niet afdwingbaar is.

De staat – en dat is de vierde norm – dient zich in een open samenleving terughoudend op te stellen als het gaat om de persoonlijke levenssfeer. Zij kan culturele eisen daarom nooit deel laten uitmaken van de toelatingscriteria. Hiermee komt het democratisch burgerschap terecht waar het hoort: in de samenleving te midden van de democratische instituties zelf.

Toepassing van bovenstaande normen leidt tot een basishouding in het migratiebeleid dat geënt is op een 'ja, mits' (namelijk of de migrant voldoet aan de gestelde criteria) in plaats van op een beleid dat uitgaat van 'nee tenzij'. Nederland is niet gebaat bij het beeld van een migratiesamenleving tegen wil en dank, maar bij de erkenning van migratiestromen als een essentieel, noodzakelijk en – onder duidelijke voorwaarden – welkom onderdeel van een open samenleving.

1

Naar een toekomstgericht migratiebeleid

1.1 Migratie en de open samenleving

Migratie is van alle tijden. Mensen verlaten hun land om elders hun geluk te zoeken: omwille van beter werk of het uitzicht daarop of vanwege hereniging met geliefden, of omdat ze elders vervolgd worden of onveilig zijn. Migratie vindt meestal plaats binnen de eigen regio. Desalniettemin is een substantieel aantal mensen bereid om een langere afstand af te leggen en naar ontwikkelde en welvarende gebieden te reizen, zoals Nederland.

Om de instroom van migranten zorgvuldig en prudent te reguleren, heeft Nederland zich gecommitteerd aan verschillende internationale verdragen en regelingen. Het VN Vluchtelingenverdrag, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en het Gemeenschapsrecht zijn de belangrijkste internationale overeenkomsten waaruit verplichtingen tot toelating voortvloeien (Kuijer en Steenberg 2005). Zo'n driekwart van de huidige migranteninstroom is ingevolge de aangegane internationale overeenkomsten. De ruimte voor succesvolle sturing van migratie moet niet overschat worden (Tholen 2007). Van des te groter belang is het om de beschikbare (speel)ruimte positief in te zetten.

Nederland is een open samenleving. Alleen al de positie van ons land als handels- en exportnatie en belangrijke investeerder in het buitenland maakt dat duidelijk. Openheid is voorwaarde voor zelfbehoud en welvaart van een klein land, dat een van de grotere economieën van de wereld heeft. Openheid laat mensen kansen om het eigen talent te benutten en vooruit te komen. Dat betekent ruimte voor 'het eigene' zowel als voor 'het andere'. De verwijzing 'open' gaat daarover; het zegt niets over de openheid van landgrenzen. De open samenleving wordt niet bewaakt door grenzen te sluiten. Veeleer ligt in het zogenaamde sluiten van alle grenzen de bedreiging van de open samenleving.

Elke open samenleving moet zich wel de vraag stellen wie welkom is. Wie mag zich vestigen, tijdelijk dan wel duurzaam? En aan wie zal onder welke voorwaarden het Nederlanderschap worden verleend? Migratiepolitiek vergt politieke keuzen. Naar het oordeel van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) vertroebelt de wijze waarop het integratievraagstuk wordt aangepakt op dit moment de uitgangspunten van migratiepolitiek. Door het migratiedebat hoofdzakelijk te voeren op basis van de huidige opvattingen over integratieproblematiek, worden de maatschappelijke en politieke realiteiten die tot een volwaardig en internationaal ingebed migratiebeleid nopen uit het oog verloren. Daaraan valt te ontsnappen als we migratiepolitiek baseren op de bijdrage van migratie aan onze (open) samenleving en als we de voorwaarden voor het Nederlanderschap veel scherper funderen op de uitgangspunten van democratie en rechtsstatelijkheid.

1.2 Het verleden: achterstandsproblemen

Migratiebeleid legt de voorwaarden vast waaronder vreemdelingen Nederland mogen binnenkomen en er mogen verblijven, en bepaalt de rechten en plichten die zij in het ontvangende land hebben (Kuijer en Steenberg 2005). Het politieke debat over migratiebeleid zou daarover moeten gaan. Maar wanneer in Nederland over migratie wordt gesproken, gaat het bijna altijd over integratie. Er komen vooral problemen met niet-westerse migranten in ons land aan de orde en niet de bijdrage die nieuwkomers aan de maatschappij kunnen leveren (Engelen 2010). Het debat krijgt mede daardoor een sterk 'culturalistische' toon.

Omdat de integratieproblemen ook leidend zijn in het migratiedebat, lijken toekomstige nieuwkomers op voorhand te worden gezien als gelijken van migranten die hier al wonen. Vooral migranten die behoren tot de grote migrantenpopulaties in Nederland – van Turkse, Marokkaanse, Surinaamse en Antilliaanse afkomst – zijn vaker oververtegenwoordigd bij economische en maatschappelijke problemen zoals werkloosheid, een laag opleidingsniveau en ziekte; de in Nederland geboren kinderen van deze migranten overigens in veel mindere mate (CBS 2010). Ook is de criminaliteit onder sommige migrantenpopulaties relatief hoog. Dit laatste geldt voor Marokkaans-Nederlandse jeugd, maar ook voor Nederlanders van

Antilliaanse komaf (CBS 2010). Naast maatschappelijke problemen die vaak in verband worden gebracht met migratie bestaat de vrees voor de cultuur die migranten meebrengen (Bijlage 2). De levensstijl en levensbeschouwing van migranten die van de westerse cultuur afwijkt, laat zich soms lastig combineren met sommige Nederlandse opvattingen en praktijken. In een enkel geval kan die zelfs haaks staan op de normen van de democratische rechtsstaat die Nederland is. Bovendien bestaat er tussen migratie en de verzorgingsstaat een spanningsvolle relatie. Als de toegang tot voorzieningen royaal bemeten is en groepen migranten meer dan proportioneel van deze voorzieningen gebruikmaken, leidt dat niet alleen tot onrust, maar ook tot erosie van legitimiteit van deze aanspraken (Scheffer 2007). In dit dominante maatschappelijke discours gaat het dan vooral over wat niet geïmporteerd moet worden: achterstand en ongeletterdheid, onveiligheid en niet-westerse waarden en normen.

Over migranten wordt in te generieke en te generaliserende zin gesproken. Ze worden over één kam geschoren en enkel als probleem gedefinieerd. Dan is het begrijpelijk dat tegenover migranten veelal een afwerende houding wordt aangenomen: ze worden niet gezien als mensen die een positieve bijdrage kunnen leveren aan onze samenleving, maar als mensen die vooral een (potentiële) last zijn en daarom zo veel mogelijk geweerd moeten worden. Dat brengt eerder een cultuur van geslotenheid met zich mee dan een cultuur die past bij een open samenleving.

1.3 De tegenwoordige tijd: mondialisering en mobiliteit

Migratiepolitiek zou vooral moeten gaan over heden en toekomst. Een toekomstgerichte migratiepolitiek zou geënt moeten zijn op de vraag hoe de Nederlandse samenleving zich in de toekomst wil ontwikkelen en positioneren – op bijvoorbeeld politiek, economisch of demografisch gebied – en welke rol migranten daarbij zouden kunnen, of moeten, vervullen.

De huidige context waarbinnen migratie plaatsvindt, is een heel andere dan die van de naoorlogse periode van wederopbouw. Politiek gesproken is de rol van Europa fors toegenomen, wat onder meer betekent dat migratie binnen de Europese Unie steeds gemakkelijker is (door de Verdragen van Schengen). Economisch profiteert Nederland als handelsnatie van de toenemende internationale arbeidsdeling en de mondialiserende wereld

(Smeets et al. 2010). De welvaart is de afgelopen decennia flink gegroeid, mede door de verkenning van nieuwe markten en de toegenomen (arbeids) mobiliteit van burgers. Dankzij technologische ontwikkelingen op transport- en communicatiegebied zijn voor veel mensen mobiliteit en flexibiliteit fors toegenomen. Mensen zitten minder vast aan een specifieke plek en dat is op allerlei terreinen zichtbaar: ze werken niet meer levenslang voor hetzelfde bedrijf, ze wonen niet hun hele leven in dezelfde plaats of hetzelfde land en vaak hebben ze ook niet hun leven lang dezelfde partner.

De huidige en de toekomstige context waarin migratie plaatsvindt, wordt gekenmerkt door deze fysieke, mentale en sociaal-maatschappelijke mobiliteit. In zo'n open samenleving draagt de mobiliteit bij aan welvaarts- en welzijnsontwikkeling voor mensen en voor de samenleving als geheel. Een op de toekomst gericht migratiebeleid zou hiermee rekening moeten houden en zich niet in de eerste plaats moeten laten leiden door problemen die wortelen in het verleden. Dat is nu in zijn algemeenheid wel het geval. De grondhouding in het maatschappelijk debat en het Nederlandse beleid over migratie is: 'nee, tenzij', en niet: 'ja, mits'.

1.4 De toekomst: selecteren en waarderen

De RMO pleit voor een migratiebeleid dat bijdraagt aan behoud en mogelijk groei van welvaart en welzijn van ingezetenen in Nederland in de toekomst. Het is in het belang van Nederland om een heldere en op de toekomst gerichte migratiepolitiek te voeren. Daarvoor biedt het voortdurend streven naar de open samenleving een bruikbaar en leidend uitgangspunt.

In een open samenleving maken mensen eigen keuzes over de invulling en de vormgeving van hun leven. Er is ruimte voor eigen initiatief en ondernemerschap en voor verschillen in levensovertuiging, leefwijze en betekenisgeving (Alma 2009). Een open samenleving biedt de mogelijkheid voor eenieder om vooruit te komen en het eigen talent te benutten. Voor de samenleving als geheel levert dat een ontwikkel- en groeipotentie. Vrijheid – van meningsuiting en ondernemerschap, van levensovertuiging en leefwijze – is het fundament van de open samenleving. Het impliceert bijgevolg een openheid voor sociaal-culturele variëteit in de samenleving waaruit creativiteit en innovatie kunnen voortkomen.

In de open samenleving geldt de tolerantie voor vrijheid en variëteit ook naar buiten toe: de staat toont zich ontvankelijk voor hen die bijdragen aan (het voortbestaan en bevordering van) de open samenleving en die de basisbeginselen daarvan onderschrijven. In deze context gaat migratiepolitiek dan over de invulling van de toelatingsgronden voor en de rechten en plichten van hen die hun heil komen zoeken in Nederland. Migratiepolitiek betreft de te maken keuzes en is dus altijd selectief. Deze selectie is per definitie arbitrair: over hogere waarden die we eraan ten grondslag zouden willen leggen zijn we het oneens, en evenmin willen we een openheid zonder enige restricties. Dan zijn politieke keuzes geboden.

Met dit advies streeft de RMO naar een herijking van de migratiepolitiek door normen aan te dragen voor de formulering van een migratiebeleid. Gefundeerd op het streven om verder gestalte te geven aan de open samenleving ziet de RMO vier normen die de noodzakelijke elementen zijn waar migratiepolitiek zich over moet uitlaten. De invullingen ervan, de waarderingsen zelf, liggen niet vast, maar vragen juist (en steeds opnieuw) om politieke besluitvorming, zodat migratiebeleid afgestemd is en blijft op migratiepolitiek.

Een land bepaalt in zijn migratiebeleid ten eerste *de gronden* waarop vreemdelingen welkom zijn. Deels bepalen internationale verplichtingen en humanitaire overwegingen wie Nederland toelaat. Migratiepolitiek speelt hierbij natuurlijk wel een rol, maar het lijkt verstandig deze domeinen te scheiden. De enige grond die vervolgens redelijkerwijs kan worden aangevoerd, ligt op het niveau van de samenleving als geheel. Het betreft de vitaliteit van de samenleving en de continuering daarvan op de langere termijn. Voor de invulling van dit nationale belang, of wezenlijk Nederlandse belang (Vreemdelingenwet art.13), zijn allerlei argumenten aan te voeren (waaronder argumenten van demografische, economische en geopolitieke aard) die politiek moeten worden afgewogen en beslist. Hieruit kunnen specifieke eisen aan migranten worden afgeleid. In zijn algemeenheid is degene die bijdraagt aan het nationale belang in principe (tijdelijk) welkom.

Ten tweede dient migratiepolitiek te gaan over *de voorwaarden* waaronder migranten toegang krijgen tot de instituties van het ontvangende land, zoals die van de arbeidsmarkt, het onderwijs, de verzorgingsstaat en het politieke systeem. Dit betreft de rechten en plichten van migranten voor (een zekere mate van) deelname aan de Nederlandse samenleving,

bijvoorbeeld het recht om aanspraak te maken op een voorziening en de plicht om vaardigheden te hebben of te verwerven die nodig zijn om zichzelf verstaanbaar te maken, zoals taal. Toegang tot Nederland hoeft niet vanzelfsprekend in te houden dat migranten direct toegang hebben tot (schaarse) voorzieningen die in de afgelopen decennia in Nederland zijn opgebouwd. Ook hier is de continuering van de samenleving en haar bestaansvoorwaarden als geheel in het geding, maar is de uiteindelijke bepaling van rechten en plichten een politieke keuze. Migratiepolitiek dient helder de criteria te formuleren wanneer migranten aanspraak kunnen maken op dergelijke voorzieningen.

De derde norm in migratiepolitiek betreft *de democratische rechtsorde* en het voortbestaan ervan. In het migratiebeleid dient uitdrukkelijk neergelegd te zijn dat de basisbeginselen van de democratische rechtsstaat leidend zijn voor de Nederlandse samenleving. Uit deze basisprincipes van de democratische rechtsstaat zijn de vrijheden en beperkingen af te leiden die gelden jegens burgers – ingezetenen en migranten. Migranten, die de vorming van democratisch burgerschap in Nederland niet met de paplepel ingegoten hebben gekregen, dienen de basisprincipes van de democratie en de rechtsorde te aanvaarden. Voor mensen die in Nederland worden geboren zijn deze principes onderdeel van de burgerschapsvorming in het onderwijs. Een vergelijkbare scholing zou ook voor migranten beschikbaar moeten zijn.

In de democratische rechtsstaat die Nederland is, hebben individuen en (minderheids)groepen de ruimte om zelf invulling en betekenis te geven aan hun leven; de politiek heeft daar geen bemoeienis mee. In de politiek komen deze verschillen juist tot uitdrukking. De rechtsorde dient bescherming te bieden aan de variëteit en vrijheid van individuen en groepen, en aan de sociaal-culturele en politieke diversiteit die daaruit ontstaat.

Dit impliceert dat migratiepolitiek zich moet onthouden van het stellen van *culturele eisen*, de vierde norm voor migratiepolitiek. Het is niet aan de staat om te bepalen hoe burgers hun leven inrichten en vormgeven zolang zij dit maar doen binnen de grenzen van de democratische rechtsorde. Een democratische rechtsorde is alleen zinvol in het licht van verschil en vrijheid. Reciprociteit vormt daarom een belangrijk uitgangspunt. De vrijheid van de een is begrensd door de vrijheid van de ander. Vrijheidsrechten gelden altijd wederzijds. Zo is vrijheid van godsdienst onverbrekkelijk verbonden met het recht op afvalligheid. De staat dient zich neutraal jegens zijn

burgers op te stellen, hetgeen tot uitdrukking komt in de bescherming van deze reciprociteit.

De RMO stelt dus een migratiepolitiek voor die gebaseerd is op het zo open mogelijk houden van de samenleving. Het wezen van de open samenleving is sterk verweven in de geschiedenis, de economische structuur en politiek-juridische inrichting van Nederland en heeft de samenleving voorspoed en stabiliteit gebracht. Migratiepolitiek zou daarbij moeten aanhaken en daarvoor versterking moeten bieden. Met dit advies wil de RMO een migratiepolitiek helpen formuleren die niet gevoed wordt door onjuiste vooronderstellingen vanuit het integratiedebat, maar die realistisch en toekomstgericht is door rekening te houden met maatschappelijke en politieke realiteiten (Europa, feitelijke migratiestromen, tekorten op de arbeidsmarkt en dergelijke). Een toekomstgerichte migratiepolitiek voor een open samenleving is per definitie een positieve migratiepolitiek. De openheid van de samenleving veronderstelt een migratiepolitiek die deze openheid representeert in houding en in gedrag. Migranten zijn welkom als ze bijdragen aan Nederland en als ze zelfredzaam zijn. De voorwaarden voor dit welkom zijn de bouwstenen van migratiebeleid.

In de volgende hoofdstukken onderbouwen we de voorgestelde normen voor migratiepolitiek en voorzien deze waar mogelijk van criteria en voorwaarden voor toelating tot en verblijf in Nederland.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan we nader in op de karakteristieken van het migratiedebat in Nederland en op de koerswijzigingen in het integratiebeleid en migratiebeleid in de afgelopen decennia. In hoofdstuk 3 staat de nadere invulling van het nationale belang als toelatingsgrond voor migratie centraal. Hoofdstuk 4 belicht het belang van de democratische rechtsstaat voor een migratiepolitiek die op de open samenleving is geënt en we besteden aandacht aan de rol van democratisch burgerschap. In hoofdstuk 5 ten slotte formuleert de RMO een aantal aanbevelingen.

2

Het maatschappelijke debat over migratie

2.1 Inleiding

Een helder debat over migratie wordt in Nederland niet vaak gevoerd. Wanneer het gaat over de (mogelijke) komst van nieuwe migranten, wordt vaak onmiddellijk verwezen naar integratieproblemen die er zijn met al in Nederland wonende migranten en hun nakomelingen. In het publieke debat over integratie lopen feiten en beelden nogal eens uiteen. Zo dachten mensen in de jaren negentig van de vorige eeuw veel positiever over de integratie van migranten dan de cijfers over onderwijs- en arbeidsmarktparticipatie weergaven (Bijlage 1). In de afgelopen tien jaar is het omgekeerde het geval: terwijl de Parlementaire Onderzoekscommissie Integratiebeleid concludeerde dat de integratie van migrantengroepen in Nederland succesvol verliep (Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid 2004) en met name de migranten van de tweede generatie demografisch en sociaaleconomisch steeds meer opgaan in de bevolking als geheel (Huijnk et al. 2010; CBS 2010), heeft in de media en de samenleving het beeld de overhand dat het integratiebeleid grotendeels is mislukt (Verhagen 2010).

Ook over de migratie contrasteert de beeldvorming in het debat aanzienlijk met de feitelijke ontwikkelingen. Het beeld is dat migranten uit niet-westerse culturen Nederland ‘overspoelen’ en er sprake zou zijn van massa-immigratie.¹ In werkelijkheid is het overgrote deel van de migranten de laatste jaren afkomstig uit westerse landen (WODC 2009) en is het immigratiesaldo flink gedaald. De omvang van het gecumuleerde migratieoverschot in het eerste decennium van deze eeuw bedraagt nog geen derde deel van het migratieoverschot van het decennium daarvoor (en nog niet de helft van het decennium dáárvoor).² Met name de gestage toename van de emigratie wordt uit het oog verloren (Van Dalen en Henkens 2008).

Deze discrepantie tussen beelden en feiten heeft gevolgen voor de (over) belichting van thema's. In het migratiedebat is de nadruk op het geloofsaspect van migranten relatief nieuw. Aanvankelijk werd de nadruk gelegd op klasse en tijdelijkheid ('gastarbeiders'), daarna op nationaliteit en herkomst, vervolgens op vreemdheid ('allochtonen') en pas de laatste jaren op geloof (islam). Geloof is belangrijker geworden, omdat verschillende cultureel-religieuze waarden openlijk botsen met seculiere westerse opvattingen, vooral in man-vrouwverhoudingen, seksuele voorkeur, emancipatie en vrijheid van meningsuiting. Daarnaast hebben gebeurtenissen waarin extremistische moslims een cruciale rol spelen het debat over migranten en migratie op scherp gezet, zoals 9/11 en de aanslagen in het openbaar vervoer van Madrid en Londen, de moord op cineast en columnist Theo van Gogh en de doodsb bedreigingen aan het adres van onder meer PvdV-leider Geert Wilders.

De houding tegenover migratie is in Nederland in het algemeen weinig positief. Dat heeft te maken met de voortdurende koppeling tussen (toekomstige) migratie en (huidige) integratieproblemen. Het heeft ook te maken met de idee dat migratie onnodig is en voorkomen zou kunnen worden. Migratie geldt als een 'historische taxatiefout' waar het de voormalige gastarbeiders en hun nakomelingen betreft of is een 'onvermijdelijkheid' omdat we asielzoekers of volgmigranten niet konden weren. Er klinkt in Nederland geen trompetgeschal als het over migratie gaat. Eén op de zeven Nederlanders vindt dat Nederland helemaal geen migranten moet toelaten (SCP 2009).

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de beeldvorming in het migratiedebat. De volgende paragraaf laat eerst zien hoe integratiebeleid richtinggevend is geworden voor migratiebeleid. Daarna kijken we naar het uiteenlopen van feiten en beelden over het aantal en type migranten die naar Nederland zijn gekomen. In paragraaf 2.4 belichten we de perceptie van migratie als cultureel-religieus probleem. De RMO benadrukt op voorhand dat beeldvorming natuurlijk van groot belang is in samenleving en politiek. Het zou naïef zijn tegenover beeldvorming enkel de objectieve feiten te plaatsen. Het is echter wel de taak van een adviesorgaan van Regering en Staten-Generaal om bij te dragen aan nuancering, verbreding en verdieping van beeldvorming. Daar zijn prudente politiek en verstandig beleid bij gebaat.

2.2 Koppeling van integratiebeleid aan migratiebeleid

Nederlandse beleidsmakers sloten lang hun ogen voor het feit dat Nederland de facto een immigratieland is. Tot 1980 was het Nederlandse migratiebeleid betrekkelijk ruimhartig. De actieve werving van gastarbeiders stopte weliswaar in 1973, maar de toestroom zelf niet. In die tijd werd van overheidswege weinig ondernomen voor de gastarbeiders die hier waren; cultuurbehoud en onderwijs in eigen taal zouden re-integratie in het land van herkomst vergemakkelijken (Bijlage 1).

Pas in 1979 stelde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in het rapport *Etnische minderheden* dat de meeste migranten zouden blijven. Nieuw beleid van 'wederzijdse aanpassing' werd in de *Minderhedennota* (ministerie van Binnenlandse Zaken 1983) in gang gezet en geflankeerd door een restrictiever toelatingsbeleid om de inspanningen voor integratiebevordering vanuit de samenleving en de overheid niet te veel onder druk te zetten. Deze nota stippelde beleid uit dat moest leiden tot vermindering van de maatschappelijke achterstand en emancipatie van migrantengroepen met behoud van culturele eigenheid (Bijlage 1). Er was sprake van een groepsbenadering waarin de nadruk lag op het belang van sociale en culturele groepsstructuren. Deze groepsbenadering van migranten als etnische of culturele minderheden benadrukte hun permanente aanwezigheid in de Nederlandse samenleving. Een belangrijke voorwaarde voor de maatschappelijke integratie was een volwaardige deelname aan het arbeidsproces. Helaas waren de kansen van migranten op de arbeidsmarkt erg ongunstig door de economische crisis, en een groot deel van de veertigers en vijftigers werd dan ook doorgesluist naar de WAO. In 1989 concludeerde de WRR in het rapport *Allochtonenbeleid* dat het minderhedenbeleid voor onderwijs en arbeid was mislukt.

De jaren negentig kenmerkten zich door een individualistische benadering van migranten en een nadruk op liberale waarden zoals tolerantie, secularisme, individuele vrijheid en de gelijkwaardigheid van mannen en vrouwen. De individuele migrant moest zich aanpassen aan de Nederlandse samenleving en de Nederlandse taal leren; cultuurbehoud werd een verantwoordelijkheid van migranten zelf. Integratiebeleid werd nu nadrukkelijk gekoppeld aan het nog altijd restrictieve migratiebeleid. Inburgering – de verwerving van basiskennis van taal en samenleving door migranten – moest maatschappelijke marginalisering van migranten

voorkomen (Bijlage 1). Het nog prille inburgeringsbeleid bleek echter niet bestand tegen de grote aantallen nieuwe en uit uiteenlopende herkomstlanden afkomstige migranten die op de groeiende economie van Nederland afkwamen. Wel konden veel migranten van de ruimere werkgelegenheid profiteren en hun sociaaleconomische positie verbeteren.

Begin deze eeuw veranderde de koers van het integratiebeleid opnieuw: van migranten werd niet alleen sociaaleconomische participatie geëist, maar ook sociaal-culturele aanpassing en identificatie met Nederland. Ook werd het migratiebeleid nu ingrijpend onder handen genomen, grotendeels wederom met het doel migratie verder te beperken. Zo onderging de Vreemdelingenwet vele wijzigingen die voornamelijk steeds nieuwe aanscherpingen van het asielbeleid betroffen en hogere drempels voor gezinsmigratie opwierpen. Inburgering werd nu een voorwaarde voor toelating tot een voortgezet verblijf in Nederland en daarmee een *linking pin* tussen integratie- en migratiebeleid (Bijlage 1). Gezinsmigranten uit niet-westerse landen werden verplicht (op grond van de Wet inburgering in het buitenland (Wib), 2006) in het land van herkomst een eerste inburgeringstoets af te leggen. Daarnaast moesten alle migranten enige jaren na aankomst in Nederland voor het inburgeringsexamen slagen (op grond van de Wet inburgering (Wi), 2007). Zolang men niet is geslaagd voor het inburgeringsexamen Wib en Wi, komt men ook niet in aanmerking voor toelating tot Nederland c.q. voor een permanente verblijfstitel.

Naast dit restrictieve en aan integratie gekoppelde migratiebeleid heeft een nieuwe benadering in 2004 voorzichtig zijn intrede gedaan in het Nederlandse migratiebeleid: de kennismigrantenregeling. Met deze regeling wil Nederland de komst van hoogopgeleide migranten naar Nederland bevorderen ten behoeve van de ontwikkeling van de kenniseconomie. Kenniswerkers kunnen versneld en zonder benodigde inburgeringscertificaten tijdelijk toegang krijgen tot Nederland en kunnen rekenen op een flink belastingvoordeel. In tegenstelling tot het andere, restrictieve 'nee, tenzij'-beleid beoogt deze regeling bepaalde migranten juist aan te trekken en worden er geen integratie-eisen aan deze migranten gesteld.

2.3 Misverstanden over migratie

De strengere eisen voor de toelating van gezins- en asielmigranten heeft geleid tot lagere aantallen gezins- en asielmigranten. Het aantal asielzoekers bedroeg in 2009 nog slechts een derde van het aantal dat in 2000 asiel aanvraag. Asielzoekers maken nu minder dan 5% deel uit van alle binnenkomende migranten. Het aantal gezinsmigranten daalde vanaf 2000 naar een jaarlijks niveau van 25.000 personen in de periode 2004-2007. Daarna steeg het aantal gezinsmigranten tot het oorspronkelijke niveau van daarvoor, mede door gezinsmigratie uit EU-landen (Jennissen 2011). Over het geheel genomen nam de totale jaarlijkse instroom van migranten in de afgelopen decennia toe. Dit komt vooral voor rekening van arbeids- en studiemigranten.

Tegenover de aanhoudend grote instroom staat de jaarlijkse uitstroom van mensen naar het buitenland, die ook een grote groei doormaakt. Ligt het immigratieniveau de laatste twintig jaar vrijwel elk jaar boven de 100.000 personen, het emigratieniveau overschrijdt die grens sinds 2003. Deels zijn het Nederlandse emigranten³ die elders een beter bestaan zoeken of een rustige en ruimere fysieke omgeving en een aangenamer sociaal klimaat verwachten (Klaver et al. 2010). Zij zijn vaak zelfs bereid daar geld op toe te leggen (Van Dalen en Henkens 2008). Deels zijn het retourmigranten, die na hun tijdelijke verblijf Nederland verlaten of die vertrekken wegens het verharde politieke klimaat en het gevoel niet welkom te zijn (Klaver et al. 2010). Met name onder arbeidsmigranten is retourmigratie hoog: 70% van hen vertrekt weer, en het afgelopen decennium was dat zelfs 90% (Corpeleijn 2010). Voor gezinsmigranten liggen de retourmigratiepercentages logischerwijze flink lager (Nicolaas 2009). Naar verwachting zullen de komende jaren zo'n 15.000 personen per jaar meer naar Nederland komen dan er vertrekken (Van Duin 2009).

De instroom van migranten in Nederland is steeds gevarieerder geworden, zowel qua herkomst en opleiding als verblijfsduur (Bijlage 1). Desalniettemin overheerst in het migratiedebat het beeld dat migranten uit traditionele herkomstlanden als Marokko en Turkije komen en huwelijksmigrant of asielzoeker zijn. In werkelijkheid heeft maar liefst driekwart van de instroom nu een westerse achtergrond; het zijn met name EU-burgers die gebruikmaken van hun recht op vrije vestiging. Niet alleen in relatieve, maar ook in absolute termen is het aantal niet-westerse

migranten fors gedaald: van ruim 45.000 in 2000 naar 26.000 in 2007 (WODC 2009). Van 'massa-immigratie' van niet-westerse migranten is dan ook in het geheel geen sprake. Uit de traditionele herkomstlanden bedraagt de instroom nu nog geen 10% van het totaal. Het aantal migranten uit Turkije ligt nu 40% lager, uit Marokko 53% en van de Nederlandse Antillen en Aruba zelfs 66% lager vergeleken met het niveau van tien jaar geleden (WODC 2009). Het merendeel van de migranten komt heden ten dage naar Nederland om te werken of voor studie (54% in 2008).

Het aantal kennismigranten heeft ondanks de gunstige toelatingsvoorwaarden bepaald nog geen grote vlucht genomen.⁴ Het zijn met name (zeer) kleine bedrijven die de kennismigranten – overwegend jonge, mannelijke kenniswerkers in de ICT en de zakelijke dienstverlening – op deze basis weten aan te trekken (IND 2009). Mede afgaande op ervaren knelpunten waarop kennismigranten in Nederland stuiten, hebben kenniswerkers vaak een voorkeur voor een ander land dan Nederland vanwege het kleine taalgebied dat Nederland is (ACVZ 2009), de matige gastvrijheid (Van Bochove et al. 2010) en het verharde politieke klimaat (Klaver et al. 2010).

2.4 Migratie als cultureel-religieus probleem

Migratie betekent per definitie de introductie van nieuwe, vreemde gewoonten en opvattingen. De ene keer zullen die beter aansluiten bij de opvattingen, gewoonten en het gedrag van de bewoners van het ontvangende land dan de andere keer. Zonder te claimen dat er iets zou bestaan als 'de' Nederlandse cultuur, is het wel mogelijk om opvattingen en gedrag te onderscheiden die 'anders' zijn of schuren met dominante meerderheidsopvattingen in het ontvangende land. Scheffer (2007) spreekt in dit verband over migratie als een proces van tweezijdige vervreemding: aan de kant van de nieuwkomers en aan de kant van het land van aankomst. De vraag is dus niet alleen hoe migranten zich verhouden tot het land van aankomst, maar evenzeer welke houding het ontvangende land aanneemt tegenover die nieuwe, vreemde gewoonten en opvattingen (Buursink 2007; Bijlage 2).

Met de komst van met name niet-westerse islamitische migranten en hun vestiging in vooral (groot)stedelijke gebieden is in het sterk geseculariseerde Nederland religie teruggekomen in het publieke domein en op de politieke agenda. Naar schatting wonen in Nederland circa 850.000

moslims (De Beer 2007). De traditionele islamitische opvattingen en gedragingen op het gebied van (vrouwen- en homo-)emancipatie, kleding, seksuele voorkeur en vrijheid van meningsuiting botsen echter met de in Nederland wijdverbreide vrijzinnige houding tegenover deze opvattingen en gedragingen. Deze botsing vertoont natuurlijk overeenkomsten met die tussen een seculiere moderne cultuur die zich dominant acht en orthodox-religieuze stromingen in bijvoorbeeld protestantisme en jodendom.

De islam kreeg in Nederland aanvankelijk alle ruimte in het publieke domein. Het stichten van moskeeën en islamitische scholen past naadloos in het Nederlandse landschap, waar tolerantie jegens geloofsgemeenschappen in de Grondwet verankerd is en geloofsgemeenschappen de ruimte hebben om eigen organisaties te bouwen. Een aantal gebeurtenissen heeft de tolerantie voor de islam doen kantelen en de verhoudingen verscherpt. Ten eerste hebben terroristische aanslagen zoals 9/11 in 2001 en de moord op cineast Theo van Gogh in 2002, waarbij extremisten met een beroep op de islam hun daden verantwoordden, de gehele islam als geloofsgemeenschap in diskrediet gebracht. Ten tweede is de intolerante houding jegens traditionele geloofsopvattingen extra aangezet door het praktiseren en verdedigen van traditionele gebruiken als eerwraak en vrouwenbesnijdenis (die overigens niet intrinsiek islamitisch zijn), die met de migranten Nederland zijn binnengekomen, maar hier gelden als vormen van geweld die in strijd zijn met de wet.

De moderne en in de Nederlandse samenleving breed gedragen opvatting over vrijheid van meningsuiting, seksuele geaardheid en emancipatie lijkt sterker dan de tolerantie jegens vrijheid van godsdienst. De islam wordt beschouwd als iets dat geweerd moet worden, en niet-westerse migranten worden gezien als belangrijkste vertegenwoordigers daarvan. In de restrictieve benadering die het Nederlandse migratiebeleid kenmerkt, is migratie gaandeweg als cultureel-religieus probleem gedefinieerd: migratiepolitiek is dan het buiten de deur houden van cultureel-religieuze praktijken die conflicteren met moderne waarden. Zo is de selectiviteit van het huidige inburgeringstraject (inburgering is alleen verplicht voor niet-westerse migranten) als instrument van migratiebeleid gaan functioneren en bepleiten sommige politieke partijen specifiek het tegengaan van migratie uit niet-westerse landen.

Het opvatten van migratie als cultureel-religieus probleem verhult evenwel de grote variëteit die bestaat onder migranten in het algemeen

en ook onder niet-westerse islamitische migranten. Tradities uit het land van herkomst blijven in het leven van migranten doorgaans een belangrijke rol spelen (Obdeijn en Schrover 2008). Maar bij de tweede generatie migranten is op verschillende terreinen – sociaal-cultureel, demografisch – het onderscheid met de gehele bevolking al flink verminderd. Turkse en Marokkaanse vrouwen van de tweede generatie worden bijna net zo laat moeder als autochtone vrouwen en ook hun kindertal neemt scherp af (Dagevos en Gijsberts 2010). Dat niet-westerse migranten allemaal jong trouwen en grote gezinnen hebben, is dan ook een mythe. De verwachting is dat onder moslims de secularisering zal toenemen met het stijgen van het opleidingsniveau en een betere kennis van de Nederlandse taal (Maliepaard et al. 2010). Hierbij past wel de relativering dat de seculariseringstheorie ook als cultureel vooroordeel kan gelden, namelijk dat modernisering en secularisering beide onontkoombare én wenselijke manifestaties van vooruitgang zouden zijn.

Het opvatten van migratie als cultureel-religieus probleem past bovendien niet in een samenleving die open is voor individuele vrijheid en de daaruit voortkomende sociaal-culturele variëteit. Culturele selectiviteit is vanzelfsprekend geoorloofd binnen de persoonlijke levenssfeer, maar ongepast voor een overheid in een open samenleving. Het politieke debat is de plek om cultureel-religieuze waarden te laten horen en te verdedigen.

Noten

- 1 Alleen al in januari en februari 2011 handelden meer dan vijftig berichten in de pers over ‘massa-immigratie’.
- 2 Het gecumuleerde migratieoverschot bedroeg in de periode 1980-1989 206.956 mensen, in de periode 1990-1999 347.673 mensen en in de periode 2000-2009 108.223 mensen (CBS 2011).
- 3 Emigranten met de Nederlandse nationaliteit maken 60% deel uit van de totale uitstroom; iets meer dan de helft daarvan is geboren en getogen Nederlander.
- 4 Het aantal kennismigranten nam toe van 1600 in 2005 tot 7200 in 2008; in 2009 kwam het aantal niet uit boven de 4000 migranten.

3

Vitaliteit en continuïteit van de samenleving: een economisch perspectief

3.1 Inleiding

Het eerste uitgangspunt van migratiepolitiek is de vitaliteit en de continuïteit van de Nederlandse samenleving: het nationale belang. Daarover valt een brede consensus te definiëren voorbij alle particuliere en groepsbelangen. Economische en demografische factoren spelen in zo'n afwegingsproces een rol, evenals aspecten van veiligheid en bescherming. Het nationale belang moet bovendien in internationaal perspectief worden geplaatst. De wereld om Nederland heen is immers van wezenlijk belang voor wat er in en met Nederland gebeurt.

Als klein land heeft Nederland altijd de blik naar buiten gericht en is op het internationale toneel allerlei politieke en economische verbindingen aangegaan. Nederland is deelnemer aan een groot aantal internationale verdragen waarmee het een grotere mate van internationale stabiliteit wil bereiken en uitdragen. Ook op economisch terrein richt Nederland de blik naar buiten. Een groot deel van het bruto binnenlands product en de werkgelegenheid komt tot stand door internationale handel en export (Creusen en Lejour 2009). Binnen Europa heeft Nederland de op één na grootste exportafhankelijke economie (Eurostat 2010). Bovendien verwelkomt Nederland graag buitenlandse investeerders en multinationale hoofdkantoren. Een internationaal perspectief moet dan ook zeker niet worden gezien als tegengesteld aan het nationale belang of als ondermijning daarvan.

De RMO acht een economische grondslag voor de invulling van het nationale belang het bruikbaarst omdat de migratie in dienst komt te staan van nationale ambities. Het laat zich naar nieuwkomers vertalen in een duidelijke leidraad: iedereen die bijdraagt aan het nationale belang

en zelfredzaam is, is (tijdelijk) welkom. Daarbij dient het economisch perspectief breed te worden opgevat: ook bijdragen aan kunst, cultuur, sport, hulpverlening, zorg, onderwijs en dergelijke vallen daaronder. In de volgende paragraaf lichten we de economische grondslag nader toe.

3.2 Economische grondslag

Een economische toelatingsgrond voor migratie is voor de Nederlandse samenleving het meest geëigend en relevant en kan positief worden ingezet. Een economische basis voor migratiebeleid is geëigend omdat, zoals het in het Regeerakkoord van vvd en cda staat, de 'ontwikkeling en groei van de economie (...) de basis van onze werkgelegenheid, welvaart en voorzieningen' vormt. Economische ontwikkeling grijpt direct aan op het voortbestaan en de vitaliteit van de Nederlandse samenleving als geheel. Een aantal economen onderstreept de positieve effecten van internationale migratie op economische groei: het bevordert internationale handel, toerisme en buitenlandse investeringen, evenals de vitaliteit in stedelijke economieën (Nijkamp 2010; Mees 2009).

Een economische grondslag voor migratie is bovendien relevant, gelet op de aankomende demografische en economische tekorten op de arbeidsmarkt. Demografisch en economisch staan de Europese Unie, en dat geldt zeker voor Nederland, veranderingen te wachten die hun weerga niet kennen. Terwijl de bevolkingen op andere continenten nog (langzaam) blijven groeien, wordt de bevolking van Europa gemiddeld ouder en gaat krimpen (Eurostat 2010).¹ De omvang van de beroepsbevolking zal in de EU afnemen met bijna 50 miljoen personen tot 2060 (Eurostat 2008). In Nederland is de beroepsbevolking in 2040 naar verwachting bijna 10% kleiner van omvang ten opzichte van 2008, oftewel zo'n 900.000 personen (Van Duin 2009). Door het 'werkgelegenheidsgat' dat gaat ontstaan, zal het moeilijk worden de economie op peil te houden. Nederland en Europa zullen zware concurrentie ondervinden van grote, jonge en zich snel ontwikkelende economieën in vooral Azië, zoals India en China. De vraag is of Nederland migratie nodig heeft om het 'werkgelegenheidsgat' te dichten of dat andere maatregelen kunnen volstaan.

Verschillende sectoren komen binnenkort al arbeidskrachten tekort, wat maar zeer ten dele op te vangen is door automatisering of een

hogere arbeidsproductiviteit (AVCZ 2008). Denk daarbij aan de zorg en de kennisintensieve industrie, maar ook aan de – seizoensgevoelige – land- en tuinbouw en de vrijetijdsindustrie (horeca, evenementenbranche en detailhandel) met veel laagwaardige arbeidsplaatsen. Van een hogere arbeidsmarktparticipatie van de huidige bevolking (vrouwen, ouderen, jongeren) mag een effectievere bijdrage aan het behoud (of de groei) van de werkgelegenheid verwacht worden (Commissie Arbeidsparticipatie 2008; OESO 2010), maar op de kortere termijn is die omslag nauwelijks haalbaar en niet afdoende. Arbeidsmigratie is daarom noodzakelijk om tijdelijke conjunctu-
rele arbeidstekorten te dichten (Commissie Arbeidsparticipatie 2008; AVCZ 2008) en als bron van nieuwe kennis en economische activiteiten (Nijkamp 2010; Engelen 2010).

Een groot voordeel van een economische grondslag voor de invulling van het nationale belang is dat dan een migratiepolitiek met positieve grondslag kan worden gevoerd. Migratiebeleid is dan uitnodigend jegens diegenen die aan de gestelde voorwaarden voldoen. De overheid geeft aan op welke fronten migranten een bijdrage kunnen leveren en migranten kunnen dan vervolgens op grond van hun economisch potentieel opteren voor toegang tot Nederland. In principe is dan diegene welkom die (tijde-
lijk) bijdraagt aan het nationale belang en zelfredzaam is. In die zin is uit migratie meer rendement te halen (Engelen 2010) en ondersteunen migranten de verzorgingsstaat eerder dan dat zij die ondergraven.

3.3 Migratie en de verzorgingsstaat

Migratie vindt plaats op initiatief van migranten zelf, en ook overheden kunnen migratie initiëren. Het doel is altijd het realiseren van meer voor-
spoed: de migrant voor zichzelf (en zijn familie), de overheid voor de ont-
vangende samenleving als geheel. Die twee doelen hoeven niet per se in
elkaars verlengde te liggen. Een migrant kan erop vooruitgaan vergeleken
met de vroegere situatie terwijl het land dat hem binnenlaat er door zijn
komst op achteruitgaat.² Een gemakkelijke toegang tot een genereuze ver-
zorgingsstaat vergroot de kans dat het kosten-batensaldo van migratie voor
de ontvangende samenleving negatief uitvalt (Roodenburg et al. 2003; Van
Dalen 2001).

Ook in Nederland gaat het verhaal dat migratie geen geld oplevert, maar alleen maar geld kost en migranten de autochtone bevolking op de arbeidsmarkt verdringen. Verschillende studies hebben berekend dat niet-westerse migranten en hun nakomelingen de Nederlandse samenleving miljarden per jaar kosten (Lakeman 1999; Van der Geest en Dietvorst 2010). Door achterstandsproblemen waarmee migranten relatief vaker kampen en het beroep op de sociale zekerheid dat daarmee gepaard gaat, blijft het idee bestaan dat een betaalbare verzorgingsstaat een terughoudend migratiebeleid vereist. Wie echter differentieert naar de eerste en tweede generatie, ziet dat de economische kosten van de huidige migranten en hun nakomelingen in de loop van de tijd afnemen. Nadere bestudering laat ook zien dat steeds meer niet-westerse migranten werkzaam zijn op hogere beroepsniveaus, dat het aantal migrantenondernemers de afgelopen tien jaar spectaculair is gegroeid en dat er een substantiële middenklasse van migranten is ontstaan (SCP 2009). Van eventuele verdringingseffecten op de arbeidsmarkt ten nadele van de autochtone bevolking (looneffecten of werkgelegenheid) is alleen op de korte termijn mogelijk sprake (Ederveen et al. 2004; Jean en Jimenez 2007; Nijkamp 2010).

Migratie mag geen bedreiging vormen voor de verzorgingsstaat. De open en positieve houding jegens migranten, die mede tot doel heeft welvaart en welzijn in Nederland te behouden, mag niet het effect hebben dat een groot en onevenredig beroep wordt gedaan op de verzorgingsstaat en deze ondermijnd raakt, zowel in financieel als in normatief opzicht. Door de toegang tot de verzorgingsstaat te faseren en afhankelijk te maken van verblijfsduur, en daarmee van de bijdragen aan de sociale zekerheid (via de wettelijk verplichte afdrachten), kan dit perverse effect worden voorkomen (Van Dalen en Teulings 2003). Naarmate een migrant langer in Nederland verblijft, neemt de mogelijkheid van toegang tot de Nederlandse verzorgingsstaat toe. De redenering wordt dan omgedraaid: een duurzaam migratiebeleid vraagt om een restrictieve toegang tot de verzorgingsstaat.

Afsluitend: de economische grondslag voor migratiepolitiek maakt het mogelijk zowel voor de vraagkant als voor de aanbodkant eisen en voorwaarden te formuleren. Voor de vraagkant gaat het dan om de bepaling van economische noodzakelijkheid. Enerzijds zijn kennismigrantten van groot belang voor de Nederlandse economie en zijn deze dus welkom. Anderzijds is er de behoefte aan arbeidskrachten voor de onderkant van de arbeidsmarkt.

Voor de aanbodkant geldt het principe van de zelfredzaamheid. Iedereen die een economische bijdrage weet te regelen en daarmee substantieel en duurzaam in het eigen levensonderhoud en dat van zijn of haar gezin kan voorzien, is welkom.

Noten

- 1 Van 734 miljoen in 2015 naar 691 miljoen in 2050.
- 2 Overigens kunnen landen waaruit mensen migreren door een tekort aan arbeidskrachten en/of een braindrain daar ook nadeel van ondervinden.

4

Democratische rechtsstaat en burgerschap

4.1 Inleiding

Migratiepolitiek is een belangrijke staatstaak. De staat is zich steeds meer met migratie gaan bemoeien (Obdeijn en Schrover 2008). De RMO pleit er in dit advies voor om migratiepolitiek te funderen op een economisch perspectief op het nationale belang. Daarnaast gelden democratie en rechtsstatelijkheid als een belangrijk fundament voor migratiepolitiek. Dat is enerzijds noodzakelijk in het licht van internationale en mensenrechtenverdragen. Natuurlijk kunnen de grenzen daarvan worden opgezocht en worden deze soms (ook door Nederland) overschreden.¹ Als maar recht overeind blijft dat migratiebeleid gefundeerd is op de basisprincipes van de democratische rechtsstaat. Anderzijds zijn democratie en rechtsstatelijkheid normatieve grenzen die vanuit politieke en juridische overwegingen aan migratie te stellen zijn.

Bovendien leveren de democratische rechtsstaat en de bescherming daarvan de belangrijkste uitgangpunten voor het burgerschap in een open samenleving. Burgerschap is nooit vanzelfsprekend. Afdwingbaar is het evenmin (RMO 2007). Door bevordering van democratische competenties kunnen (nieuwe) burgers worden opgeleid en ingevoerd om te leven naar en te profiteren van het (samen)leven in de democratische rechtsstaat. De verwerving van het Nederlandse staatsburgerschap is in het verlengde daarvan een van de kernpunten van een migratiepolitiek.

4.2 Democratie en rechtsstaat

De democratie en de rechtsstaat zijn constitutioneel verankerde instituties die beide ongebreidelde staatsmacht en absolute machtsuitoefening door heersers moeten beteugelen.

De democratie kent minimaal de volgende uitgangspunten:

- Soevereine macht wordt door of namens het volk uitgeoefend.
- Het volk controleert machthebbers door een systeem van vrije verkiezingen.
- Deze verkiezingen leiden tot meerderheidsvorming die machtsuitoefening legitimeert.

- De meerderheid respecteert de rechten van minderheden.

De rechtsstaat kent minimaal de volgende uitgangspunten:

- De burger heeft vrijheidsrechten of grondrechten die hem tegen de staat beschermen.

- Het handelen van de staat is gebaseerd op en begrensd door het recht.

- Er is onafhankelijke rechtspraak waar iedere burger toegang toe heeft.

Tussen rechtsstaat en democratie bestaan spanningen. Individuele vrijheidsrechten komen in het gedrang bij een al te omvattende meerderheidsdominantie. Collectivistische regelingen kunnen bijvoorbeeld op gespannen voet staan met het individualistische vrijheidsbegrip van de liberale rechtsstaat, bijvoorbeeld vormen van verzekeringsplicht waarvoor in Nederland ontheffingsgronden kunnen bestaan vanwege (religieuze) gewetensbezwaren. Democratie wordt vaak verbonden met een positief vrijheidsbegrip; de rechtsstaat hangt vooral samen met een negatief vrijheidsbegrip (Thomassen 1991).

Er bestaat wel overeenstemming over de interpretatie dat de rechten van individuen en minderheden niet door een meerderheid ingrijpend mogen worden ingeperkt en dat democratische meerderheidsvorming niet mag leiden tot het opleggen van waardeoriëntaties of leefwijzen. Er is immers geen garantie dat de meerderheid (of het democratisch tot stand gekomen besluit) de grenzen van de individuele vrijheid respecteert en sociaal-culturele diversiteit veiligstelt. Toch kan worden vastgesteld dat deze interpretatie strijdt met de bestaande praktijk en dominante overtuigingen. Meer dan de democratie te interpreteren als het ten diepste erkennen en recht doen aan verschillende minderheidsopvattingen, wordt de democratie steeds meer opgevat als het volgen van de meerderheid (Harchaoui 2011). Andere overtuigingen dan die van de meerderheid hebben dan steeds minder recht van bestaan. In een open samenleving moeten we er dan ook voor beducht zijn om in plaats van minderheden te respecteren en te verwelkomen, hen te marginaliseren of te negeren, en om in plaats van de strijd tussen verschillende belangengroepen en debatten

over conflicterende waarden scherp in alle openheid te voeren, die andere waardenarticulaties te verdoezelen of de kop in te drukken (Prins 2010). Daaraan zijn dan ook argumenten te ontleen die pleiten tegen het bij meerderheid kunnen invoeren van een rechtsorde op religieuze grondslag. Het niet (h)erkennen van de rechten en vrijheden van minderheden ondermijnt de democratische rechtsstaat en legt meerderheidsopvattingen op aan de hele bevolking. In het extreme kan dit leiden tot een op democratische wijze tot stand gekomen totalitaire staat en is er geen sprake meer van een democratische rechtsstaat. De zin van democratie is gelegen in het feit dat mensen verschillend zijn. Bij volledige consensus verdwijnt de noodzaak van democratie. Voor de rechtsstaat zijn wij weliswaar allen gelijk, maar we zijn gelijk in ons recht op vrijheid en dus op verschillend zijn. De gelijkheid van de rechtsstaat is een juridische gelijkheid van burgers voor de wet en een politieke gelijkheid in termen van burgerschap. In de democratische rechtsstaat dient de staat dus neutraal te zijn tegenover zijn ingezetenen en hun waarden en overtuigingen.

Bovenstaande noties over de democratische rechtsstaat zijn om verschillende redenen van groot belang voor het migratiebeleid. Ten eerste: een toegangverlening tot Nederland dient gepaard te gaan met een erkenning van de basisbeginselen van de democratische rechtsstaat door migranten. Het betekent dat wettelijke regels van de democratische rechtsstaat gelden voor iedereen die hier verblijft en dat die boven de gedragsregels gaan die mensen opstellen voor een zelfgeformde (religieuze) gemeenschap, tenzij de wet hiervoor het recht op zelfbeschikking erkent. De in de democratische rechtsstaat geldende basisprincipes zijn onder meer besluitvorming door de meerderheid, bescherming van minderheden, gelijkheid van burgers voor de wet, het recht op vrijheid van meningsuiting en godsdienstvrijheid. Migrantten dienen zich te realiseren wat het betekent om in een democratische rechtsstaat te leven en zich daar rekenschap van te geven. Migrantten moeten daarom expliciet kennisnemen van de basisbeginselen van de democratische rechtsstaat en instemmen met de respectering daarvan, bij voorkeur gelijktijdig met de toegangsverlening tot Nederland.

Ten tweede dient de democratische rechtsstaat bescherming te bieden aan de individuele vrijheden en keuzes van mensen. De overheid zou zich er omwille van vrijheid en variatie in de samenleving – anders dan nu het geval is – van moeten onthouden om culturele eisen te stellen aan nieuwkomers. Met de Wet inburgering eist Nederland nu van migrantten

die opteren voor een permanente verblijfsvergunning dat zij een culturele afstand overbruggen en daartoe ook in staat zijn. Vragen als 'Hoe ziet een schone voortuin eruit?' en 'Wat moet u doen als er bij de burens een kind is geboren?' zijn omstrede, omdat zij een publieke moraal opdringen aan migranten (Joppke 2010) en culturele aanpassing kennelijk ook beschouwd wordt als voorwaarde voor toegang tot de arbeidsmarkt (Obdeijn en Schrover 2008; Vermeulen 2008).

Ten derde is het voor het functioneren van de democratische rechtsstaat belangrijk dat migranten hun leefvormen en waardeoriëntaties (kunnen) articuleren in het publieke debat en de politieke arena. Minderheidsopvattingen moeten juist geuit en gehoord worden, niet alleen omdat het achterwege blijven van deze politieke articulatie marginalisering en afzondering van minderheden/migranten in de hand kan werken, maar ook omdat minderheden/migrantten daarmee hun democratisch burgerschap praktiseren (RMO 2007; Prins 2010): bereidheid tot dialoog, respect voor meerderheidsbesluiten en verdraagzaamheid tegenover andersdenkenden. Het faciliteren en bevorderen van burgerschap en democratische competenties heeft dan de functie om de werking van de democratische rechtsstaat te verbeteren.

4.3 Democratisch burgerschap

Democratisch burgerschap krijgen zij die in Nederland geboren zijn van jongs af mee door het opgroeien binnen structuren en instituties die democratische basiswaarden uitdragen, zoals scholen, opvanginstellingen en verenigingen. Burgers worden geacht de basiswaarden van de democratische rechtsstaat te kennen en te erkennen. De *embeddedness* van democratische basiswaarden in de samenleving is de kracht ervan.

Van migranten, die de opvoeding en oefening in democratisch burgerschap wellicht missen, verwachten we ook dat zij binnen het kader van de democratie en de rechtsstaat (leren) handelen. Medio jaren negentig is in Nederland de inburgering gelanceerd om migranten deze attitude snel onder de knie te laten krijgen. Later volgden herzieningen van de inburgeringswetgeving en werd in 2006 een inburgeringstoets (ingevolge de Wib) als voorwaarde gesteld om toegang te krijgen tot Nederland en een andere toets (ingevolge de Wi) om in aanmerking te komen voor permanent

verblijfsrecht in Nederland. Niet-westerse gezinsmigranten moeten de inburgeringstoets met goed gevolg afleggen voorafgaand aan hun komst, de nadruk ligt op de toets in plaats van het leren kennen, en de moeilijkheidsgraad van de toets ligt hoog. Door deze invulling van het gehele inburgeringstraject functioneert de procedure als migratiebeperkend (Lodder 2009). Met het verwerven van democratisch burgerschap, het praktiseren en oefenen ervan heeft de procedure weinig van doen.

Voor de open samenleving en de komst van migranten is democratisch burgerschap van groot belang. Voor migranten moet duidelijk zijn wat van hen verwacht wordt. Erkenning en aanvaarding van de democratische rechtsstaat en de rechten en plichten die daarbij horen, overeengekomen in een contract, zijn een eerste stap. De tweede stap is het besef van wat dat in de praktijk betekent en hoe dat in z'n werk gaat. Sommige migranten zullen als het ware nog moeten leren zelf verantwoordelijkheid te dragen in hun relatie met de staat, maar ook met hun werkgever, woningmaker of -verhuurder, de burens en vertegenwoordigers van allerlei andere maatschappelijke instituties (RMO 2007). Genoegzame beheersing van de taal is van groot belang om burgerschap in deze zin te kunnen effectueren. De kern van burgerschap is uiteraard dat burgers hierin zelfstandig zijn en eigen verantwoordelijkheid dragen.

4.4 Staatsburgerschap

Het staatsburgerschap is de meest volledige uitdrukking van burgerschap. Het definieert het lidmaatschap van de politieke gemeenschap. Het geeft toegang tot de meest vergaande democratische rechten: het actieve en passieve stemrecht voor de Staten-Generaal. Staatsburgers beïnvloeden door hun stemrecht rechtstreeks de democratische besluitvorming en politiek en kunnen geroepen worden tot machtsuitoefening namens de politieke gemeenschap. Staatsburgers kunnen benoemd worden tot rechters. Verwerving van het staatsburgerschap en daarmee de toetreding tot de politieke gemeenschap is daarom de meest volledige vorm van integratie na migratie.

Voorwaarden om toe te treden tot de politieke gemeenschap zijn politieke voorwaarden. Ze hangen doorgaans samen met afstamming, geboorte

en leeftijd of met de door de politieke gemeenschap geformuleerde migratie- en naturalisatiepolitiek.

Het staatsburgerschap is van grote betekenis voor de democratische rechtsstaat. Om dat tot uitdrukking te brengen gelden voor het staatsburgerschap precieze eisen. Die eisen zijn een afgeleide van de principes van democratie en rechtsstatelijkheid. Uiteraard gelden die eisen de jure en kan de migrant aanvaarding van het staatsburgerschap zien als een de facto erkenning van die eisen. Verwerving van de Nederlandse nationaliteit is dan een onderstreping van de positieve betekenis van migratie wanneer aan de verwerving van het staatsburgerschap eisen worden verbonden voor een minimale beheersing van de taal, een basale kennis van de politieke en juridische instituties en een expliciete onderschrijving van de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat. Na verwerving van het staatsburgerschap geldt dit onvoorwaardelijk: voor de staat zijn alle staatsburgers gelijk – hij handelt ‘sine ira et studio’.

Noot

- 1 Denk aan de in Nederland historisch verankerde religieuze vrijheidsrechten die door de rechter strijdig kunnen worden verklaard met internationale verdragen tegen discriminatie.

5

Migratiepolitiek voor een open samenleving: voorstel voor een migratiebeleid

Waarom dit advies?

De RMO constateert dat – het debat over – integratieproblematiek leidend is geworden voor het migratiedebat. Dit staat een zorgvuldige migratiepolitiek in de weg. Daarom beveelt de RMO aan om een migratiepolitiek te formuleren die toekomstgericht is en in positieve zin gericht is op een open samenleving. Daarmee zijn stabiliteit, continuïteit en veerkracht van die samenleving meer gebaat dan met een politiek die alleen is gebaseerd op de problematiek van integratie. Uiteraard blijft ook beleid noodzakelijk om de negatieve gevolgen van de migratie uit het verleden te bestrijden. Migratiebeleid voor de toekomst vraagt echter om een fundamentele herbezinning. Daarvoor formuleert de RMO de volgende aanbevelingen.

Benadruk de waarde van een open samenleving

Uitgangspunt van de RMO is dat Nederland een open samenleving is en wil zijn. Economisch zijn voor het open karakter van de Nederlandse samenleving zowel empirische als normatieve argumenten aan te dragen. Handel, export en buitenlandse investeringen zijn omvangrijk en dragen substantieel bij aan de welvaart van ons land. Openheid is voor de Nederlandse economie dan ook essentieel om het niveau van welvaart en welzijn van de samenleving te kunnen borgen.

Ook politiek en cultureel zijn er vele argumenten aan te dragen voor een open samenleving. In een open samenleving staat de vrijheid om het eigen leven vorm te geven centraal. Niet alleen draagt die vrijheid bij aan welvaart en welzijn en bevordert ze veerkracht en innovatief vermogen,

de vrijheid geeft ook aan iedereen de meeste ruimte, ongeacht zijn of haar waarden. Door de norm van vrijheid en recht te delen, kunnen de waarden variëren en conflicteren. Daarin ligt ook het verband met democratie en rechtsstaat. Een vrije samenleving is ook een rechtvaardige samenleving.

Fundeer een migratiepolitiek in de waarde van een open samenleving

Op basis van dit streven naar een open samenleving formuleert de RMO vier normen die de staat moet hanteren en uitwerken in zijn migratiepolitiek:

1. De open samenleving biedt ruimte aan mensen om zich te ontplooiën en zelf hun keuzen te maken, hetgeen bijdraagt aan de vitaliteit, continuïteit en stabiliteit van de samenleving. De gronden waarop migranten welkom zijn, moeten daarin passen en helder en positief geformuleerd worden. De enige grond die daarvoor redelijkerwijs kan worden aangevoerd is die van het nationale belang.
2. Voor een duurzame open samenleving is het noodzakelijk heldere en precieze voorwaarden te formuleren voor toegang tot de instituties van het ontvangende land, zoals de arbeidsmarkt, de verzorgingsstaat en het politieke systeem. Dit doet een beroep op de eigen verantwoordelijkheid van migranten, ook voor taalverwerving.
3. Een open samenleving heeft de democratische rechtsstaat nodig. De democratische rechtsstaat vormt tevens het fundament van en het richtsnoer voor migratiepolitiek. De basisbeginselen van de democratische rechtsstaat zijn én blijven leidend voor Nederlandse samenleving. Uit deze basisprincipes van de democratische rechtsstaat kunnen de vrijheden en beperkingen worden afgeleid die gelden voor alle burgers – Nederlanders en migranten.
4. In een open samenleving hebben individuen en (minderheids)groepen de vrijheid om zelf invulling en betekenis te geven aan hun leven; de politiek heeft daar geen bemoeienis mee. De rechtsorde dient daaraan bescherming te bieden. Dit impliceert dat migratiepolitiek zich moet onthouden van het stellen van culturele eisen.

Normaliseer het denken over migratie

De RMO pleit ervoor migratie te beschouwen als een verschijnsel dat van alle tijden is. Ook nu is in Nederland migratie een realiteit. Het is daarom passender in de geest van een open samenleving om migratie als feit te

erkennen en een migratiepolitiek te ontwerpen met als uitgangspunt een heldere bepaling van positieve effecten die migratie voor de Nederlandse samenleving zou kunnen hebben. Als afgeleide daarvan kan worden bepaald welke grenzen dan passend en noodzakelijk zijn. In plaats van de behoefte aan de arbeidskracht van migranten te ontkennen en de diversiteit die dit voor de Nederlandse samenleving oplevert te negeren, doet Nederland er beter aan om zich ontvankelijk op te stellen voor migratie en daar de vruchten van te plukken.

Het toont bovendien dat Nederland verantwoordelijkheid neemt voor de lusten én de lasten waarmee een migratiesamenleving te maken heeft. In plaats van een migratiesamenleving tegen wil en dank te zijn, positioneert Nederland zich dan als een zelfbewust land dat migratiepolitiek als constructief onderdeel van zijn nationale beleid maakt.

Een positieve benadering past bij een helder en toekomstgericht migratiebeleid dat zich richt op de versterking van het nationale belang. Het benoemen van die economische sectoren die de algehele welvaart en het welzijn van de samenleving bevorderen, geeft dan richting aan de gronden waarop aspirant-migranten kunnen binnenkomen. Erkenning een migratiesamenleving te zijn, vertaalt zich dan in gastvrijheid en openheid tegenover migranten die een positieve bijdrage leveren aan het beoogde nationale belang en die zelfredzaam zijn. De basishouding wordt er een van 'ja, mits' de migrant voldoet aan gestelde criteria.

Met de Kennismigrantenregeling (2004) en de Wet modern migratiebeleid (beoogde inwerkingtreding 2011) heeft Nederland de eerste stappen gezet om een positief migratiebeleid te voeren. Dit is naar de mening van de RMO een goede eerste aanzet. In een open samenleving zijn migranten welkom. In de huidige Nederlandse samenleving zijn migranten bovendien economisch en demografisch noodzakelijk.

Een positieve en uitnodigende benadering in migratiebeleid is niet hetzelfde als een ruimhartige houding zonder meer. Migratiepolitiek is per definitie en noodzakelijkerwijze selectief. Inperking van de ruimhartigheid vindt plaats op economische gronden en leidt tot duidelijk geformuleerde verblijfsrechten. Vaststelling daarvan, en dus de vaststelling van de mate van ruimhartigheid, blijft onderwerp van migratiepolitiek. Het verdient aanbeveling om, zoals dat nu ook het geval is, rechten op een langdurige verblijfsvergunning afhankelijk te laten zijn van opgebouwde verblijfsduur. Dat betekent evenwel ook dat wanneer binnen de gestelde

termijn de economische grond wegvalt, arbeidsverhoudingen beëindigd zijn en er geen sprake meer is van zelfredzaamheid, migranten het land moeten verlaten.

Selecteer op individuele merites

Een migratiepolitiek van 'ja, mits' laat zich goed vertalen in gerichte procedures en criteria om mensen met bepaalde gewenste kwalificaties aan te trekken. Dit in tegenstelling tot de overheersende huidige benadering in migratiebeleid van 'nee, tenzij'. Daarin is de aspirant-migrant uitzondering op de regel dat migratie een ongewenste en niet te beteugelen situatie is. Een positieve en uitnodigende benadering van migratie moet gericht zijn op diegenen die passen binnen de uitgangspunten van het migratiebeleid die gebaseerd zijn op het nationale belang. Selectie van migranten vindt plaats op basis van kwaliteiten – talenten, competenties – en niet op basis van disposities waarop migranten zelf geen invloed hebben (land van herkomst, ouders). Migrant leveren dan een welkome bijdrage aan de samenleving.

Neem de democratische rechtsstaat als grens en als richtsnoer

Een positieve benadering van migratie moet vanzelfsprekend gepaard gaan met de begrenzingen die de democratische rechtsstaat stelt. Aanvaarding van dit gegeven betekent dat migranten de spelregels en uitkomsten van de democratische rechtsstaat moeten respecteren zoals dat voor alle ingezetenen geldt. De basisprincipes van de democratische rechtsstaat die verankerd zijn in constitutie en instituties, vormen hiervoor het richtsnoer: besluitvorming door de meerderheid, bescherming van minderheden, gelijkheid van burgers voor de wet en de klassieke vrijheidsrechten. Migrant dienen zich te realiseren wat het betekent om in een democratische rechtsstaat te leven en zich daarvan rekenschap te geven. Het verdient aanbeveling om migranten expliciet kennis te laten nemen van de basisbeginselen van de democratische rechtsstaat en te laten instemmen met de eerbiediging daarvan, bij voorkeur gelijktijdig met de toegangsverlening tot Nederland. De RMO is van mening dat van migranten verlangd mag worden dat zij de basisbeginselen van de democratische rechtsstaat eerbiedigen.

Ontdoe het migratiebeleid van culturele voorwaarden

De overheid dient, als hoeder van de democratisch rechtsstaat, de basisbeginselen op betrouwbare wijze te handhaven en uit te dragen. Maar ook jegens de eigen handelingsruimte van de staat gelden begrenzingsen die de democratische rechtsorde stelt. De neutraliteit van de staat ten aanzien van zijn burgers is in het geding wanneer de staat van zijn inwoners of van nieuwe migranten culturele aanpassing verlangt. Erkenning van de vrijheid en zelfbeschikking van individuen betekent immers aanvaarding van de sociaal-culturele en religieuze verscheidenheid in de samenleving die daarmee gepaard gaat. Dat vraagt een grote statelijke terughoudendheid ten aanzien van culturele leefwijzen en gemeenschapsvorming. Het is niet aan de staat om voor te schrijven hoe mensen hun leven dienen in te richten en welke waarden zij nastreven, zolang dat plaatsvindt binnen de begrenzingsen van de democratische rechtsorde. De overheid moet zich daarom afzijdig houden van een culturele invulling van burgerlijke waarden. Dit betekent dat migratiebeleid moet worden ontdaan van het toetsen van sociaal-culturele opvattingen van migranten.

Laat alle migranten leren over en oefenen met democratisch burgerschap

Een democratische rechtsstaat kan niet zonder burgers die de waarde van democratie en democratische instituties doorgeven aan elkaar en aan nieuwkomers. Maar democratisch burgerschap, het tolereren van andersdenkenden, bereidheid tonen tot dialoog en betrokkenheid voelen bij de publieke zaak, is niet vanzelfsprekend. In het advies *Vormen van democratie* (2007) stelde de RMO twee aanbevelingsrichtingen voor om de kans op democratisch burgerschap, of een democratische levenswijze, in de samenleving te vergroten. Ten eerste het benutten van pedagogische settings om democratie te 'leren'. Tijdens de kinderjaren krijgen mensen in Nederland te maken met instituties – zoals het gezin, de school, de brede school – die de context vormen waarbinnen kinderen leren over democratische waarden, zoals anders-zijn respecteren, in dialoog willen zijn en met verschil kunnen omgaan. Democratisch burgerschap krijgt verder gestalte door te 'oefenen' met democratie: participeren en zich eigenmaken van democratische vaardigheden. Voor migranten die niet of in beperkte mate zijn opgegroeid met democratisch burgerschap is het leren over en oefenen

met democratie van grote betekenis. Daarom is het in het belang van de democratische rechtsstaat om migranten te ondersteunen in de verwerving van democratische competenties. De RMO beveelt aan om cursussen te doen ontwikkelen (RMO 2003) waarin waarden en vaardigheden van democratisch burgerschap – waaronder ook taal – worden geleerd en geoefend en deze open te stellen voor alle migranten, ongeacht land van herkomst, migratiemotief of beoogde vestigingsduur. Deze komen in de plaats van de huidige, verplichte inburgeringscursussen in het buitenland en in Nederland voor de verkrijging van permanent verblijfsrecht. Private marktpartijen bewezen bij de inburgeringscursussen ‘oude stijl’ dat zij, met financiële ondersteuning van de overheid, goed maatwerk, kwalitatief goed niveau en betaalbare cursussen konden verzorgen.

Stel democratisch burgerschap niet als voorwaarde voor toelating

Hoe belangrijk democratisch burgerschap ook is voor de democratische rechtsstaat en voor de integratie van migranten, het is als zodanig niet afdwingbaar. Oplegging ervan zou in strijd zijn met de essentiële waarden van vrijheid en verschil waarop diezelfde democratie is gebouwd (RMO 2007). Om die reden beveelt de RMO aan om het migratiebeleid en het integratiebeleid te ontkoppelen en burgerschapsvorming uit de migratiepolitiek te halen. Het kan én mag niet als selectie-instrument van migratiebeleid werken. Daarmee legt de RMO democratisch burgerschap waar het hoort: in de samenleving te midden van de democratische instituties zelf.

Zie taalbeheersing als belangrijk, maar niet als toelatingseis

In een open samenleving is een genoegzame beheersing van de taal van wezenlijk belang, om te communiceren op de werkvloer en bij het ontwikkelen van democratisch burgerschap. Taal is een middel voor zelfredzaamheid en voor de vormgeving van sociale verhoudingen.

Bij een migratiepolitiek gebaseerd op economische participatie en zelfredzaamheid is taalverwerving in de eerste plaats eigen verantwoordelijkheid van de migrant. Deze zal er zelf zorg voor moeten dragen om zich de taal eigen te maken. Maar soms kan het noodzakelijk zijn om taalbeheersing te verlangen, bijvoorbeeld voor functies waarin er direct

contact bestaat met cliënten, patiënten of leerlingen. Wanneer de staat zelf werkgever is, wordt uiteraard taalbeheersing vereist.

Taal is ook een middel voor migranten om zich het democratisch burgerschap toe te eigenen. Door deelname aan de te ontwikkelen burgerschaps-cursussen oefent de migrant met de taal. Binnen de cursussen zullen specifieke Nederlandse- taalmodules nodig zijn die direct de taalbeheersing verbeteren. Het verdient aanbeveling om deze cursussen toegankelijk te maken en te houden voor alle migranten die de taal willen leren.

Faseer de toegang tot instituties van de verzorgingsstaat

Een migratiebeleid dat gebaseerd is op economische gronden en dat migranten verwelkomt die een bijdrage leveren aan de Nederlandse samenleving en zelfredzaam zijn, houdt de verzorgingsstaat buiten het vizier van de migrant. De verzorgingsstaat komt pas in beeld wanneer de migrant een zodanig lange verblijfsduur in Nederland heeft dat economische binding niet per se meer vereist is voor een verblijfsvergunning. Migranten kunnen dan net als andere burgers een beroep doen op de instituties van de verzorgingsstaat. Daarom vindt de RMO het gepast om migranten gefaseerd toegang tot de instituties van de verzorgingsstaat te verlenen. Dat is in Nederland deels ook al de praktijk, net als in enkele andere migratielanden.

De migrant die op basis van economische gronden en financiële zelfredzaamheid toegang heeft gekregen tot Nederland, heeft desalniettemin direct bij aankomst in Nederland met de Nederlandse verzorgingsstaat te maken. Hij is namelijk wettelijk verplicht om premies voor pensioen en sociale zekerheid af te dragen. Ook draagt de migrant fiscaal bij aan de verzorgingsstaat. Als de toegang tot de verzorgingsstaat in het licht van migratiepolitiek wordt gefaseerd, ligt het in de rede afdrachten te beschouwen als een spaartegoed dat bij vertrek uit Nederland wordt uitgekeerd. Dat maakt terugkeer of vertrek ook gemakkelijker en levert als economische transfer een bijdrage aan ontwikkeling van het land van terugkeer (zie ook ACVZ 2009).

Onderstreep de waarde van het staatsburgerschap

Het staatsburgerschap is het sluitstuk van het migratieproces. Door naturalisatie, de bekrachtiging van de formeel-juridische relatie tussen staat en

individu, verwerft de migrant toegang tot de politieke gemeenschap van het land. Daarmee krijgt de migrant het actieve en passieve stemrecht en kan rechtstreeks de besluitvorming beïnvloeden. Deze formele toegang tot de politieke gemeenschap is daarom de kroon op een migratieproces: er is geen wettelijke grond meer waarop de voormalige migrant nog wordt onderscheiden. Verwerving van het staatsburgerschap dient daarom onherroepelijk te zijn.

Naturalisatie, het opgenomen worden in de politieke gemeenschap van het land en daarmee het aanvaarden van alle rechten en plichten die met de nationaliteitsverwerving gepaard gaan, vertegenwoordigt een belangrijke democratische waarde, waaraan voorwaarden verbonden moeten zijn. Het is aan de migratiepolitiek om deze voorwaarden (steeds weer opnieuw) vast te stellen.

De RMO beveelt aan om als eisen voor het staatsburgerschap minimaal taalbeheersing, kennis van de democratische en juridische instituties en aanvaarding van de beginselen van de democratische rechtsstaat te stellen en ook te toetsen. Deze onderschrijving van de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat is een politieke eis. Mocht deze worden opgevat als een culturele eis, dan is deze de enige die de RMO aanvaardbaar acht. Hij is zelfs noodzakelijk ter bekrachtiging van het belang van de democratische rechtsstaat voor de open samenleving.

Literatuur

- ACVZ, Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2008). Nederland migratieland 2025. In: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (red.), *Nederland migratieland, ook in 2025 (g)een probleem* (p. 3-17). Den Haag: Sdu Uitgevers.
- ACVZ (2009). *Tijdelijke arbeidsmigratie 2015–2035*. Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken.
- ACVZ (2010). *Regelrust voor vreemdelingen. Advies over vermindering van regeldruk in het reguliere vreemdelingenbeleid*. Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken.
- Alma, H.A. (2009). *Geloven in een open samenleving*. <http://www.zingeving.net/BWG/alma.htm>. Geraadpleegd 5 januari 2011.
- Beek, J.H. van de (2010). *Kennis, macht en moraal. De productie van wetenschappelijke kennis over de economische effecten van migratie naar Nederland, 1960-2005*. Universiteit van Amsterdam. Amsterdam: Vossiuspers.
- Beer, J. de (2007). Nederlandse moslims blijven in de minderheid. In: *Demos*, jg. 23, okt-nov., p. 1-5.
- BiZa (1983). *Minderhedennota 1983*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Bochove, M. van, K. Rusinovic en G. Engbersen (2010). *Over de rode loper. Kennismigranten in Rotterdam en Den Haag*. Den Haag: Nicis.
- Broek, A. van den, R. Bronneman-Helmers en V. Veldheer (red.) (2010). *Wisseling van de wacht: generaties in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Buursink, J. (2007). Nederland migrantenland. Blijvend een land voor vreemdelingen? In: E. Brugmans, P. Minderhoud en J. van Vugt (red.), *Mythen en misverstanden over migratie*. Thijmgenootschap (p. 21-58). Nijmegen: Valkhof Pers.
- CBS (2010). *Jaarrapport Integratie 2010*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2011). *StatLine*. Geraadpleegd 8 maart 2011.
- Commissie Arbeidsparticipatie (2008). *Naar een toekomst die werkt*. Advies van de commissie Arbeidsparticipatie.

- Corpeleijn, A. (2010). Immigratie en emigratie van werknemers. In: *Bevolkingstrends*, 3^e kwartaal 2010 (p. 21-28). Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Creusen, H. en A. Lejour (2009). *The contribution of trade policy to the openness of the Dutch economy*. CPB document No. 194. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Dagevos, J. en M. Gijsberts (2010). Integratie in tien trends. In: *de Volkskrant*, 16 januari 2010.
- Dalen, H.P. van (2001). Immigratie: vloek of zegen voor de Nederlandse economie? In: *Bevolking en Gezin*, jg. 30, nr. 3, p. 3-36.
- Dalen, H. van, en C. Teulings (2003). Prikkelend Duits migratiebeleid. In: *Economisch-Statistische Berichten*, jg. 88, nr. 4400, p. 185.
- Dalen, H. van, en K. Henkens (2008). *Weg uit Nederland. Emigratie aan het begin van de 21e eeuw*. NIDI Rapport nr. 75. Amsterdam: KNAW Press.
- Duin, C. van (2009). Bevolkingsprognose 2008-2050: naar 17,5 miljoen inwoners. In: *Bevolkingstrends*, 1^e kwartaal 2009, p. 15-22. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Ederveen, J.P., A. van der Horst en P.J.G. Tang (2004). Aantrekkelijk Europa. In: *Economische Statistische Berichten*, jg. 89, nr. 4444, p. 496-498.
- Engelen, E. (2010). *Etnisch ondernemerschap 2.0*. Inaugurale rede. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Entzinger, H. en P. Scholten (2011). *Migratie- en integratiepolitiek in Nederland*. Bijlage 1 van deze publicatie.
- Eurostat (2008). *Ageing characterises the demographic perspectives of the European societies*. Statistics in Focus 72/2008.
- Eurostat (2010). *Europe in figures*. Eurostat yearbook 2010, European Commission. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Geest, L. van der en A.J.F. Dietvorst (2010). *Budgettaire effecten van immigratie van niet-westerse allochtonen*. Utrecht: Nyfer.
- Harchaoui, S. (2011). *De democratie als esthetische ervaring*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Huijnk, W., M. Gijsberts en J. Dagevos (2010). Toenemende integratie bij de tweede generatie? In: A. van den Broek, R. Bronneman-Helmers en V. Veldheer (red.), *Wisseling van de wacht: generaties in Nederland* (p. 299-326). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- IND (2009). *Monitor Kennismigrantenregeling 2008*. Periodieke weergave van de ontwikkeling van het (uitvoerings)beleid en cijfers inzake kennismigranten. Den Haag: Immigratie- en Naturalisatiedienst.

- Jean, S. en M. Jimenez (2007). *The unemployment impact of immigration in OECD countries*. OECD, Economic department working paper no. 563, Swiss.
- Jennissen, R.P.W. (red.) (2011). *De Nederlandse migratiekaart: achtergronden en ontwikkelingen van verschillende internationale migratietypen*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Joppke, C. (2010). How liberal are citizenship tests? In: R. Bauböck en C. Joppke (red.), *How liberal are citizenship tests?* EUI Working Paper RSCAS 2010/41, p. 1-4. Badia Fiesolana: European University Institute.
- Klaver, J., J. Schouten en I. Van der Welle (2010). *Emigratie uit Nederland. Een verkennende studie naar de emigratiemotieven van hoger opgeleiden*. Amsterdam: Regioplan.
- Kuijjer, A. en J.D. M Steenbergen (2005). *Nederlands vreemdelingenrecht*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Lakeman, P. (1999). *Binnen zonder kloppen. Nederlandse immigratiepolitiek en de economische gevolgen*. Amsterdam: Meulenhoff.
- Lodder, G.G. (2009). *Juridische aspecten van de Wet Inburgering Buitenland*. Universiteit Leiden. Leiden: Instituut voor Immigratierecht.
- Maliepaard, M., M. Lubbers en M. Gijsberts (2010). Generational differences in ethnic and religious attachment and their interrelation. A study among Muslim minorities in the Netherlands. In: *Ethnic and Racial Studies*, jg. 33, nr. 3, p. 451-472.
- Mees, H. (2009). *Tussen hebzucht en verlangen. De wereld en het grote geld*. Amsterdam: Nieuw Amsterdam.
- Nicolaas, H. (2009). Bevolkingsprognose 2008-2050: veronderstellingen over emigratie. In: *Bevolkingstrends*, 1^e kwartaal 2009, p. 34-40. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Nijkamp, P. (2010). Culturele diversiteit en de stad. In: *Economische Statistische Berichten*, jg. 95, nr. 4598, p. 724-725.
- Obdeijn, H. en M. Schrover (2008). *Komen en gaan. Immigratie en emigratie in Nederland vanaf 1550*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.
- OECD (2010). *Vooruitzichten Internationale Migratie*. Parijs: SOPEMI 2010.
- Prins, B. (2010). *Vreemdelingenverkeer. Samen leven en laten leven*. Intreerede. Den Haag: De Haagse Hogeschool.
- Regeerakkoord VVD-CDA (2010). *Vrijheid en verantwoordelijkheid*. Den Haag.
- RMO (2003). *Inburgering: educatieve opdracht voor nieuwkomer, overheid en samenleving*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- RMO (2007). *Vormen van Democratie*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

- Roodenburg, H., R. Euwals en H. Ter Rele (2003). *Immigration and the Dutch Economy*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Scheffer, P. (2007). *Land van aankomst*. Amsterdam: De Bezige Bij.
- Schrover, M. (2011). *Wat doet migratie met een samenleving? Veranderingen bezien vanuit een historisch perspectief*. Bijlage 2 van deze publicatie.
- SCP (2009). *Jaarrapport Integratie 2009*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Smeets, R., H. Creusen, A. Lejour en H. Kox (2010). *Export margins and export barriers. Uncovering market entry costs of exporters in the Netherlands*. CPB Document No. 208. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Thomassen, J.J.A. (red.) (1991). *Hedendaagse democratie*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Tholen, B. (2007). Onmacht in het migratiebeleid: een mythe? In: E. Brugmans, P. Minderhoud en J. van Vugt (red.), *Mythen en misverstanden over migratie*. Thijmgenootschap (p. 59-86). Nijmegen: Valkhof Pers.
- Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid (2004). *Bruggen bouwen*. Eindrapport. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- TK (2009/2010). *Huwelijks- en gezinsmigratie*. Brief van de minister van Justitie van 12 maart 2010. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009/2010, 32175, nr. 8.
- Verhagen, F. (2010). *Hoezo mislukt? De nuchtere feiten over de integratie in Nederland*. Amsterdam: Nieuw Amsterdam.
- Vermeulen, B.P. (2008). Trends in het Nederlandse immigratie- en integratiebeleid. Uitgangspunten en randvoorwaarden. In: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (red.), *Nederland migratieland, ook in 2025 (g)een probleem*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- WODC (2009). *Migratie naar en vanuit Nederland. Een eerste proeve van de Migratiekaart*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum / ministerie van Justitie.
- WRR (1979). *Etnische Minderheden*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- WRR (1989). *Allochtonenbeleid*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- WRR (2001). *Nederland als Immigratiesamenleving*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Bijlage 1

Migratie- en integratiepolitiek in Nederland

Han Entzinger en Peter Scholten
(Erasmus Universiteit Rotterdam)
in opdracht van de Raad voor
Maatschappelijke Ontwikkeling

Inhoud

1	Inleiding	55
2	Migratiepolitiek	60
2.1	Migratie nader beschouwd	60
2.2	Modellen van migratiebeleid	62
3	Integratiepolitiek	70
3.1	Integratie nader beschouwd	70
3.2	Modellen van integratiebeleid	75
4	Beleid en realiteit	82
4.1	Nederlandse migratie- en integratiepolitiek in de tijd	82
	De geboorte van een migratie- en integratiepolitiek	82
	Het Nederlandse multiculturele model	84
4.2	Paradigmaverschuivingen in het migratie- en integratiebeleid	91
4.3	Bedoelde en onbedoelde beleidseffecten	94
	Bedoelde effecten	96
	Onbedoelde effecten	100
5	Conclusies: De koppeling van migratie en integratie	102
	Literatuur	108

1

Inleiding

Migratie en integratie staan al jaren centraal op de maatschappelijke en politieke agenda. Ondanks decennia van gericht beleid blijkt de problematiek in veel sectoren te volharden. Daarbij gaat het bovendien om zeer diverse sectoren. Vragen van sociaaleconomische aard dienen zich aan in de sferen van arbeid, onderwijs en huisvesting, van politiek-juridische aard rond thema's als discriminatie en inburgering, en vragen van culturele aard wanneer het gaat om culturele en religieuze spanningen, identiteitsvorming of normen en waarden. Om de ernst hiervan te onderschrijven, typeerde de publicist Paul Scheffer de integratieproblematiek als 'de sociale kwestie van deze tijd' (Scheffer 2000).

Sinds het begin van het nieuwe millennium zijn de sociale verhoudingen op het terrein van integratie aanzienlijk verscherpt, vooral langs culturele lijnen. Een aantal sterk in de media uitgemeten morele kwesties en geweldsincidenten – denk aan de aanslag op Van Gogh en aan radicale uitspraken van imams – heeft hieraan stellig bijgedragen (Hajer en Uitermark 2007). Dit heeft geleid tot een verscherping van het beleid, bijvoorbeeld op het terrein van inburgering, waarbij culturele kwesties centraler zijn komen staan. Ook het migratiebeleid is niet ongemoeid gelaten. Waar voorheen het idee bestond dat een beperking van migratie noodzakelijk was om de (vooral sociaaleconomische) integratie van reeds aanwezige migranten te bevorderen, vormt de roep om culturele aanpassing nu steeds meer een motivatie om een beperkend migratiebeleid te voeren. Met name het inburgeringsbeleid lijkt zich te hebben ontwikkeld tot een instrument om vorm te geven aan deze koppeling tussen migratie- en integratiepolitiek. De invoering van de Wet inburgering buitenland in 2006, die potentiële migranten verplicht een taalvaardigheids- en kennistoets af te leggen in het land van herkomst vooraleer zij naar Nederland vertrekken, is kenmerkend voor deze verschuiving.

De culturalisering van de integratie (Entzinger 2005; Snel 2003) is gepaard gegaan met een grote mate van politisering. Waar het Nederlandse integratiebeleid zich decennialang in de luwte van de politieke aandacht kon ontwikkelen, is het nu een van de centrale kwesties. Dit lijkt belangrijke consequenties te hebben voor het beleid. De rol van de overheid zelf en het beleid dat zij voert, zijn meer dan ooit onderwerp van debat geworden. Dit blijkt onder meer uit de telkens weer oplaaiende discussie dat het Nederlandse beleid zou zijn 'mislukt' en dat dit onder meer te wijten zou zijn aan het hardnekkige Nederlandse 'multiculturele integratiemodel' (Duyvendak en Scholten 2009).

Daarnaast lijkt het veronderstelde falen van het integratiebeleid een belangrijke rol te spelen in een breder debat over normen en waarden in de samenleving en over de 'nationale identiteit.' Integratie staat hierbij symbool voor een discussie over wat de Nederlandse samenleving bijeenhoudt in een tijd van mondialisering, Europeanisering, snelle technologische innovatie en voortdurende migratie (zie onder meer WRR 2007). De problematisering van migratie en integratie is een belangrijk element in de weerstand van meer populistische stromingen als de PvdV en het Fortuynisme tegen het 'Haagse establishment', dat zich volgens deze stromingen te ver van de burger op straat zou hebben verwijderd. Het integratiedebat reikt dus in wezen verder dan de integratie van migranten alleen en roept de veel bredere vraag op naar sociale cohesie in de moderne samenleving. De socioloog Schinkel spreekt in dit kader van de 'sociale hypochondrie' van de Nederlandse samenleving, oftewel de hardnekkige neiging op zoek te gaan naar wat de samenleving bindt, waarbij elke verandering in deze samenleving wordt gedefinieerd als een bedreiging (Schinkel 2007).

De Nederlandse integratie- en migratiepolitiek vertoont het beeld van een typische weerbarstige beleidscontroverse (Schön en Rein 1994). Er heerst een voortdurende strijd tussen verschillende 'beelden' van integratie, met name tussen de beelden van integratie als participatie, als sociaal-culturele aanpassing of als een vraagstuk van multicultureel samenleven (Entzinger 2003). Eigenlijk is de vraag wat 'integratie' betekent zelden of nooit expliciet en eenduidig beantwoord, al kan men betwijfelen of dit überhaupt mogelijk is. Dit werd enige jaren geleden treffend duidelijk toen een Parlementaire Onderzoekscommissie Integratiebeleid, de commissie-Blok, op basis van grondig onderzoek concludeerde dat de integratie in Nederland relatief succesvol verliep. Vooral het feit dat de positie van

allochtonen in het onderwijs was verbeterd, werd geïnterpreteerd als bewijs van een relatief succesvol integratieproces. Dit conflicteerde scherp met het dominante 'beeld' van integratie in de politiek, waar een veel sterkere nadruk lag op sociaal-culturele en religieuze kwesties. Feiten zijn duidelijk niet altijd toereikend om dit soort controverses te beslechten (Scholten en Van Nispen 2008).

Eenzelfde beeldenstrijd doet zich voor op het terrein van migratiepolitiek. Ook hier staan beelden van migratie als mogelijke verstoring van orde in de Nederlandse samenleving, migratie als motor van economische ontwikkeling en migratie als humanitaire verplichting van de Nederlandse overheid tegenover elkaar. Herhaaldelijk laait in Nederland de discussie weer op of migratie vooral beperkt zou moeten worden of dat het juist goed zou zijn om een actief migratiebeleid te voeren ten aanzien van die groepen die we graag naar Nederland zouden zien komen (vergelijkbaar met het Amerikaanse *green card*-systeem). De gevoeligheid van dergelijke discussies laat duidelijk zien dat feiten en beelden vaak moeilijk uit elkaar te houden zijn (Van de Beek, 2010).

De weerbarstigheid van zowel de integratie- als de migratiepolitiek wordt nog verder gevoed door de beperkte mogelijkheden tot overheidssturing op deze terreinen. Het vermogen van de overheid om immigratie effectief te beheersen en te controleren is beperkt. Denk maar aan de illegale migratie, maar ook aan de moeite om beleidsconstructen als politieke vluchteling te onderscheiden van zogenaamde 'economische vluchtelingen'. Ook de mogelijkheden om in te grijpen in een complex proces als integratie lijken beperkt. Zo stelde de reeds genoemde commissie-Blok dat de succesvolle integratie eerder 'ondanks' dan 'dankzij' het gevoerde beleid had kunnen plaatsvinden.

Bovendien doet zich een zekere spanning voor tussen nationaal beleid en de beleidspraktijk op lokaal of stedelijk niveau. De uitkomsten van nationale symboolpolitiek zijn niet altijd toepasbaar op de concrete dagelijkse problemen waarmee lokale overheden in hun wijken te maken krijgen (De Zwart en Poppelaars 2009). Zo kan het voorkomen dat, in weerwil van de algemene burgerschapsbenadering op nationaal niveau, op lokaal niveau nog steeds allerlei specifieke kanalen bestaan voor overleg met minderhedenorganisaties. Deze kloof tussen nationaal en lokaal beleid lijkt zich ook op het terrein van migratie voor te doen. Een steeds terugkomend voorbeeld hiervan is de spanning tussen de strenge nationale benaderingen ten aanzien van het uitwijzen van asielzoekers en de meer pragmatische aanpak van lokale overheden die asielzoekers van de straat proberen te houden.

Deze voorstudie biedt een analyse van de Nederlandse migratie- en integratiepolitiek in relatie tot de verschuivende sociale verhoudingen in de Nederlandse samenleving. *‘Wat voor migratie- en integratiepolitiek heeft Nederland over de voorbije decennia gevoerd, in hoeverre is de ontwikkeling van deze migratie- en integratiepolitiek een weerspiegeling van bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen in de Nederlandse samenleving, en in hoeverre heeft deze politiek zelf bepaalde effecten gehad op deze maatschappelijke ontwikkelingen?’* Bij de beantwoording van deze vraag zullen we leunen op een zo breed mogelijke verkenning van de Nederlandse en internationale literatuur over de Nederlandse migratie- en integratiepolitiek, ook in hun onderlinge samenhang.

In deze studie worden allereerst de begrippen migratie en integratie nader belicht en wordt een verkenning gemaakt van theoretische modellen van migratie- en integratiepolitiek zoals die in de literatuur worden onderscheiden en zoals deze in vergelijkend onderzoek zijn geïdentificeerd in diverse Europese landen. Dit biedt vervolgens de mogelijkheid om de Nederlandse casus in een breder perspectief te kunnen bezien. Naast een analyse van de migratie- en integratiepolitiek elk in het bijzonder, komt ook de koppeling tussen beide beleidsdomeinen aan bod. Vervolgens plaatsen we de migratie- en integratiepolitiek in de context van de verschuivende maatschappelijke ontwikkelingen. Dit behelst een analyse van maatschappelijke ontwikkelingen die in het bijzonder relevant zijn voor migratie en integratie. Daarnaast wordt een analyse gemaakt van de wijze waarop migratie- en integratiepolitiek zelf object van controversen zijn in de context van veranderende sociale verhoudingen. Hierbij bezien we onder meer in hoeverre sprake is van een consistente en coherente visie op de migratie- en integratieproblematiek. Vervolgens kijken we ook naar de mate waarin migratie- en integratiepolitiek zelf effect hebben gehad op deze veranderende verhoudingen; wat is de verhouding tussen beleid en realiteit? Hierbij zal een onderscheid gemaakt worden naar zowel bedoelde als onbedoelde gevolgen van beleid.

De volgende deelvragen zullen in deze voorstudie aan bod komen.

- Welke theoretische modellen van migratie- en integratiepolitiek worden in de internationale literatuur onderscheiden en welke modellen zijn van toepassing op bepaalde Europese landen?
- Welke modellen zijn van toepassing op de ontwikkeling van de Nederlandse migratie- en integratiepolitiek en de toenemende koppeling tussen beide?
- Welke maatschappelijke ontwikkelingen hebben zich de voorbije decennia voorgedaan op het terrein van integratie en migratie?
- In hoeverre is de Nederlandse migratie- en integratiepolitiek zelf omstreden geraakt in het kader van deze maatschappelijke ontwikkelingen?
- In hoeverre heeft de Nederlandse migratie- en integratiepolitiek zelf sturing gegeven aan deze maatschappelijke ontwikkelingen?

2

Migratiepolitiek

2.1 Migratie nader beschouwd

Niet elke verandering van vestigingplaats kan als migratie worden aange-merkt. Een verhuizing binnen de eigen stad of regio wordt doorgaans niet als migratie gezien en een verblijf tijdens een vakantie in het buitenland evenmin, zelfs als dat van wat langere duur is. Migratie verwijst in het algemeen naar een verhuisbeweging over grotere afstand en voor langere tijd. Migratie hoeft overigens niet per se grensoverschrijdend te zijn. In Nederland houdt het CBS statistieken bij van wat de 'binnenlandse migratie' wordt genoemd, terwijl we vooral in ontwikkelingslanden het wijdverspreide fenomeen kennen van *rural-urban migration*, migratie van de landelijke gebieden naar de stad, maar wel binnen een en hetzelfde land.

Dat roept uiteraard de vraag op wat migratie dan wel onderscheidt van bewegingen als de eerder genoemde verhuizing of vakantie. In de academische literatuur wordt migratie doorgaans opgevat als een verandering van vestigingsplaats die gepaard gaat met verandering van het sociale, politieke, economische, culturele en/of juridische systeem waarvan iemand deel uitmaakt (Massey et al. 1998). Als iemand drie straten verderop verhuist, zal hij gewoonlijk dezelfde sociale contacten blijven onderhouden, niet van baan veranderen, de kinderen naar dezelfde school blijven sturen, dezelfde bankrekening houden, dezelfde krant blijven lezen, dezelfde taal blijven spreken, et cetera. Naarmate de overbrugde afstand groter wordt, vermindert de kans dat iemands omgeving min of meer gelijk blijft en zullen we een verandering van vestigingsplaats eerder met de term 'migratie' betitelen.

Het bovenstaande impliceert dat migratie dus niet per se grensoverschrijdend behoeft te zijn; in het gangbare spraakgebruik is het dat vaak wel, zeker in Nederland en ook elders in Europa. Van groot belang hierbij

is dat iemand die bij migratie een staatsgrens overschrijdt, belandt binnen de jurisdictie van een andere nationale overheid en daarmee een andere rechtspositie verkrijgt dan vóór de migratie. De overheid van het land waar de migrant zich vestigt, moet hiervoor expliciet toestemming verlenen, behalve in die gevallen dat men zich vestigt in het land waarvan men de nationaliteit reeds bezit. Alleen al om die reden ontwikkelen vrijwel alle landen een migratiebeleid. Zij dienen immers over criteria te beschikken op grond waarvan aan personen die van elders komen al dan niet toestemming tot verblijf of vestiging wordt gegeven. Bij binnenlandse migratie speelt dit alles geen rol, behalve in een aantal (ontwikkelings)landen – bijvoorbeeld China – waar men zich niet zonder toestemming van de overheid in een andere regio mag vestigen.

De problematisering van migratie in het huidige maatschappelijke debat is dan ook onlosmakelijk verbonden met het concept van de natiestaat. Het is niet verbazend dat de discussie over beperking van immigratie vaak gekoppeld wordt aan discussies over nationale identiteit en sociale cohesie. Deze koppeling is echter problematisch in het licht van processen van mondialisering en toenemende internationale verwevenheid. De publieke reactie tegen immigratie kan stellig geplaatst worden in het kader van breder gedragen bedenkingen tegen mondialisering. Het hardnekkig vasthouden aan het primaat van de natiestaat in een tijd van mondialisering vormt in feite een centrale verbinding tussen het integratie- en het migratiedebat in Nederland, ook al lijken deze twee debatten zich dikwijls los van elkaar af te spelen.

Bij het vaststellen waarin migratie zich onderscheidt van vergelijkbare vormen van hervestiging speelt naast de factor afstand ook de factor tijd een rol. Zoals aangegeven zal niemand een vakantie elders met de term 'migratie' betitelen. Het gaat bij migratie om een meer permanente verandering van vestigingsplaats. Probleem hierbij is echter dat migratie soms als permanent is bedoeld, maar het toch niet blijkt te zijn. Zo is bekend dat ongeveer dertig procent van alle Nederlanders die in de jaren vijftig naar landen als Canada en Australië zijn geëmigreerd, zich binnen tien jaar weer in Nederland hadden gevestigd (Elich en Blauw 1981). Als permanent bedoelde migratie bleek voor een deel van de migranten achteraf dus toch tijdelijk te zijn geworden. Die terugkeer is lang niet altijd te wijten aan 'mislukking'. Er kunnen familieomstandigheden zijn die iemand nopen tot terugkeer, of iemand kan een interessante baan krijgen aangeboden in het

oude land, waarmee migranten dikwijls contacten blijven onderhouden. Ook het omgekeerde fenomeen komt voor: als tijdelijk bedoelde migratie kan door eindeloos uitstel van terugkeer uiteindelijk alsnog leiden tot permanente vestiging. Zo is het veel Turken en Marokkanen vergaan die zich vier decennia geleden in Nederland en elders in West-Europa als tijdelijke 'gastarbeider' vestigden.

Omdat op het moment van vestiging vaak nog niet duidelijk is of het uiteindelijk om tijdelijke dan wel om permanente migratie gaat, is in de definitie van de Verenigde Naties gekozen voor de formulering: "Een migrant is iemand die zich, komend vanuit een bepaalde samenleving, vestigt in een andere samenleving *met de intentie* daar ten minste één jaar te verblijven." Hierop zijn in beginsel ook de statistieken van de internationale migratie gebaseerd, zij het dat aan de termijn van één jaar niet in alle landen even nauwlettend de hand wordt gehouden. In Nederland, bijvoorbeeld, worden in de Gemeentelijke Basis Administratie alle uit het buitenland afkomstige personen als immigrant geregistreerd die aangeven dat zij ten minste vier van de komende zes maanden in Nederland denken door te brengen.

Tot slot van deze verkenning van het begrip migratie nog een korte toelichting bij enkele samenstellingen met dit woord. We maken onderscheid tussen emigratie (vertrek) en immigratie (aankomst). Soms wordt uit het oog verloren dat het hier vooral een kwestie van perspectief betreft: dezelfde persoon die voor het land van herkomst een emigrant is, is voor het land van vestiging een immigrant. Daarnaast bestaan nog termen als transmigratie en transmigrant (een migrant die zich slechts tijdelijk in een bepaald land heeft gevestigd met de bedoeling weer door te migreren naar een ander land) en retourmigratie en retourmigrant (een migrant die terugkeert naar het land van herkomst, in Nederland vaak ook aangeduid met de wetenschappelijk minder correcte term 'remigrant').

2.2 Modellen van migratiebeleid

Alvorens tot een nadere typering van migratiebeleid te kunnen komen, dienen we stil te staan bij de vraag waarom mensen eigenlijk migreren. In de wetenschappelijke literatuur worden twee belangrijke migratiemotieven onderscheiden: economische en politiek/ideologische (Massey et al. 1998). Getalsmatig zijn de eerstgenoemde veel belangrijker dan de tweede:

de meeste mensen migreren om er in materieel opzicht op vooruit te gaan. Wereldwijd bezit nog geen tien procent van alle internationale migranten de vluchtelingenstatus. Een theoretische verklaring voor economische migratie wordt gegeven door het zogeheten *push-pull*-model, dat is geïnspireerd door een neoklassieke economieopvatting (Lee 1966). Basisgedachte van dit model is dat individuen de voor- en nadelen van het land waar zij wonen afwegen tegen de voor- en nadelen van het potentiële land van bestemming. Als deze afweging uitvalt in het voordeel van het land van bestemming, besluit het individu tot migratie, zij het dat de tenuitvoerlegging van dit besluit kan worden bemoeilijkt door zogenoemde interveniërende obstakels, zoals de kosten van de migratie en/of juridische of beleidsmatige belemmeringen die vooral het bestemmingsland kan opwerpen.

Deze neoklassieke benadering gaat ervan uit dat individuen volledig geïnformeerd zijn en op basis hiervan tot een rationeel besluit komen. De werkelijkheid blijkt vaak anders: vrijwel niemand kan volledig op de hoogte zijn van wat hem of haar te wachten staat in het land van bestemming. Vaak is sprake van een te rooskleurige beeldvorming die de harde feiten verdoezelt. Dit verklaart mede waarom migratie nogal eens tot teleurstellingen leidt. Het is vooral de *wens* tot lotsverbetering die migranten motiveert. Onder economische motieven wordt overigens niet alleen arbeid verstaan, maar bijvoorbeeld ook het volgen van een studie, die immers iemands waarde op de arbeidsmarkt zal verhogen. Ook gezinsmigratie wordt gerekend tot de categorie economische migratie. De redenering hierbij is dat een stabiel gezinsleven de productiviteit van migranten kan verhogen, nog afgezien van het feit dat krachtens het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens eenieder – dus ook de economische migrant – recht heeft op een gezinsleven. Overigens wordt om deze reden de categorie ‘economische motieven’ voor migratie ook wel opgerekt tot ‘sociaaleconomische’ motieven.

Bij politiek/ideologisch geïnspireerde migratie is niet materiële lotsverbetering het primaire doel, maar is het de migrant erom te doen zich te vestigen in een omgeving waar hij zijn politieke opvattingen, zijn geloof of zijn geaardheid in vrijheid kan beleven en belijden, dat wil zeggen zonder de permanente angst hierom te worden vervolgd door de autoriteiten van zijn eigen land. We zijn geneigd hierbij vooral te denken aan vluchtelingen, maar de geschiedenis laat ook vele andere voorbeelden zien van ideologisch

geïnspireerde migratie, variërend van de Pilgrim Fathers die ooit naar Noord-Amerika trokken tot en met de zionisten in Israël.

Naast het onderscheid tussen (sociaal)economische en politiek/ideologische motieven wordt in de literatuur onderscheid gemaakt tussen vrijwillige en gedwongen migratie. Anders dan men op het eerste gezicht zou denken, is niet alle economische migratie het gevolg van een vrijwillige keuze: overbevolking of het verdwijnen van bestaansbronnen kunnen mensen welhaast dwingen tot migratie. Slaven- en vrouwenhandel zijn typische voorbeelden van gedwongen migratie waarbij economische motieven een hoofdrol spelen. Omgekeerd is niet elke vorm van politiek/ideologische migratie gedwongen. Een vluchteling die zijn land verlaat omdat hij anders gevangen gezet, gemarteld of misschien wel gedood zou worden, heeft weinig keuze, maar Amerikaanse joden die naar Israël vertrekken of Italiaanse communisten die zich destijds in de Sovjet-Unie vestigden, deden dit uit eigen vrije wil.

De laatste tijd wordt steeds vaker de vraag opgeworpen of er naast economische en politieke migratie wellicht ook sprake is van een derde type, namelijk ecologische migratie. Klimaatverandering, de stijging van de zeespiegel, de uitputting van grondstoffen, maar ook natuurrampen zetten migratiebewegingen in gang waarvan sommigen voorspellen dat deze op betrekkelijk korte termijn wel eens omvangrijker zouden kunnen worden dan de beide andere typen bewegingen bijeen (Myers en Kent 1995). Zolang de voorspellingen over aard en omvang van de klimaatverandering zo onduidelijk blijven als thans, zijn dergelijke verwachtingen moeilijk te onderbouwen. Wel kan men zich afvragen of ecologische migratie inderdaad een eigenstandige vorm van migratie is en om die reden bijvoorbeeld vraagt om een afzonderlijk internationaal regime, zoals we dat ook kennen voor politieke vluchtelingen. Of is ecologische migratie veeleer een vorm van economische migratie met een sterk gedwongen karakter, al was het maar omdat de oorspronkelijke woonplaats letterlijk onder water kan zijn verdwenen, zoals in het geval van overstroming ten gevolge van zeespiegelstijging en/of ontbossing? (Jäger et al. 2009)

De discussie over ecologische migratie is verre van beslecht en zal in de nabije toekomst ongetwijfeld aan belang winnen. Het voert te ver die hier verder uit te diepen, maar deze maakt extra duidelijk hoe gevarieerd de motieven zijn die aan migratie ten grondslag kunnen liggen. Op individueel niveau is vaak sprake van een combinatie van motieven,

bijvoorbeeld economische en politieke motieven tegelijk. Alleen al het feit dat in tal van ontwikkelingslanden sprake is van zowel een slechte economische situatie als een onderdrukkend regime illustreert deze samenhang.

Hiermee stuiten we op een belangrijk probleem bij het ontwerpen van modellen van migratiebeleid. De motieven die individuen hanteren om te vertrekken, hoeven bepaald niet samen te vallen met de motieven die ontvangende landen hanteren om hen toe te laten. In de praktijk kan dit gemakkelijk tot frictie leiden: migranten kunnen hun werkelijke bedoelingen verzwijgen; migranten kunnen proberen illegaal binnen te komen en zo de autoriteiten van het ontvangende land voor een voldongen feit plaatsen. De vele discussies in westerse landen over het oneigenlijk gebruik van het asielsysteem door 'economische vluchtelingen' zijn in dit opzicht illustratief. Kern van de zaak is uiteraard dat de ontvangende landen slechts een beperkt repertoire aan migratiemotieven accepteren en dat hierbij het eigenbelang van die landen voorop staat – en slechts zelden dat van de individuele migranten. Uiteraard kent de wetenschappelijke literatuur vele theorieën over migratie (o.a. Massey et al. 1998; Brettell en Hollifield 2000), maar die theorieën zijn vooral om de zojuist genoemde redenen niet gemakkelijk te 'vertalen' in beleidsmodellen die immigratielanden zouden kunnen hanteren.

Niettemin loont het om zich wat nader te verdiepen in de voornaamste motieven die staten hanteren om migranten tot hun grondgebied toe te laten. De Nederlandse Vreemdelingenwet noemt er drie: (1) het eigen, nationaal belang; (2) verdragsrechtelijke verplichtingen; (3) klemmende redenen van humanitaire aard. De laatstgenoemde twee zijn betrekkelijk duidelijk. Bij verdragsrechtelijke verplichtingen kan men onder meer denken aan de Europese verdragen die het vrije verkeer en de vrije vestiging van personen binnen de EU garanderen of aan vestigingsbepalingen in bilaterale verdragen met afzonderlijke landen. Bij klemmende redenen van humanitaire aard kan men allereerst denken aan vluchtelingen (hoewel hun toelating in VN-verband ook verdragsrechtelijk is geregeld), maar eveneens aan de toelating van gezinsleden van hier reeds gevestigde migranten of van niet-Nederlandse partners van Nederlanders. Ook de toelating van bepaalde migranten uit voormalige koloniën kan in dit kader worden gezien, bijvoorbeeld in het geval van de Molukkers in Nederland of van Algerijnen die niet de Franse nationaliteit bezaten in Frankrijk.

Meer variatie blijkt mogelijk bij de nadere uitwerking van het eerste motief, het nationaal belang. Zo zijn er landen die migranten toelaten om demografische redenen, bijvoorbeeld omdat ze een grotere bevolking wensen (Canada), of een jongere bevolking. Nederland is niet geheel onbekend met dit soort overwegingen, zij het vooral met het spiegelbeeld hiervan: in de jaren vijftig van de vorige eeuw heerste het gevoel dat het land – met destijds 11 miljoen inwoners – overbevolkt was. Om die reden werd de emigratie van overheidswege gestimuleerd. Met een beroep op het nationaal belang kunnen migranten ook juist worden geweerd, onder meer wanneer hun komst als een bedreiging voor de openbare orde of veiligheid wordt gezien. De aanslagen van 11 september 2001 in New York en Washington hebben over de hele wereld geleid tot een striktere koppeling van migratie- en veiligheidsbeleid. De ongemakken die dit vooral voor luchtreizigers met zich heeft meegebracht, zijn maar al te zeer bekend. Maar ook in de publieke beeldvorming worden migratie- en veiligheidsvraagstukken meer dan voorheen aan elkaar gekoppeld, met als gevolg dat migranten nog vaker dan voorheen op voorhand als een bedreiging voor de gevestigde samenleving worden gezien.

Toch gaat het, als in het migratiebeleid sprake is van het eigenbelang van een staat, doorgaans om de behoeften van de economie. Deze zijn in hoge mate bepalend voor de beslissing over het al dan niet toelaten van migranten en, zo ja, van welke migranten. De vraag op de arbeidsmarkt varieert: veertig jaar geleden bestond in Nederland vooral behoefte aan laaggeschoolden; tegenwoordig liggen die behoeften primair op de hogere scholingsniveaus, zij het niet voor alle bedrijfstakken en beroepen. Daarnaast bestaat ook nu nog een zekere vraag naar laaggeschoolde werknemers waarin de lokale markt niet altijd kan voorzien. Deze laatste vraag kan vooralsnog echter worden vervuld door ‘spontaan’ aanbod afkomstig uit de EU-lidstaten in Centraal-Europa en door illegale migranten van buiten de EU. Een actief immigratiebeleid voor laaggeschoolde werknemers is daarom thans niet nodig en vermoedelijk ook niet in de afzienbare toekomst. Het voor deze categorie bestaande beleid is dus buitengewoon restrictief. Voor de hooggeschoolde werknemers ligt dit anders: ‘kennisswerkers’ van buiten de EU worden actief gestimuleerd zich in Nederland te vestigen. Bedrijven die dergelijke arbeidskrachten nodig hebben, worden van overheidswege zo veel mogelijk geholpen.

Het geheel overziende, kunnen we vaststellen dat het immigratiebeleid van Nederland tegenwoordig sterk gedifferentieerd is. Verschillende modellen van migratiebeleid functioneren naast elkaar. In gevallen waar migratie verdragsrechtelijk is geregeld, wordt de potentiële nieuwkomers formeel weinig of niets in de weg gelegd. Het beleid is eveneens ruimhartig voor migranten die de kennis en vaardigheden te bieden hebben waar de arbeidsmarkt om vraagt, maar het is zeer restrictief voor alle andere migranten. Vluchtelingen zijn welkom, doch alleen als aantoonbaar is dat zij voldoen aan de daarvoor gestelde criteria, wat niet altijd eenvoudig is. Het beleid voor gezinsmigratie is in wezen een afgeleide van het beleid voor arbeidsmigratie: gezinsleden van hooggeschoolde arbeidsmigranten mogen met hen meekomen. Op de lagere scholingsniveaus daarentegen worden steeds hogere barrières opgeworpen uit angst voor de import van werkloosheid en sociale achterstand. Tenslotte: vrijwel alle nieuw aangekomen migranten van buiten de EU krijgen in eerste aanleg alleen toestemming voor tijdelijk verblijf. Pas nadat men heeft bewezen voor zichzelf te kunnen zorgen en voldoende in Nederland te zijn ingeburgerd – met andere woorden pas wanneer de kans op een succesvolle integratie voldoende wordt geacht – kan toestemming voor permanente vestiging volgen.

Vanwege de sterke differentiatie van het beleid, die niet alleen kenmerkend is voor Nederland, maar ook voor vele andere westerse landen, is het weinig zinvol een typologie te ontwikkelen waarmee landen op een bepaalde wijze kunnen worden gerubriceerd. Het immigratiebeleid blijkt sterk afhankelijk van de manier waarop vraag naar en aanbod van migranten op elkaar reageren en het kan dus niet alleen per land, maar ook per categorie en in de loop van de tijd variëren. In deze paragraaf zijn wel de belangrijkste factoren aan de orde geweest die vraag en aanbod van migranten beïnvloeden. Als we deze factoren recapituleren, kunnen we wellicht toch nog tot een soort modelvorming komen.

Allereerst is daar het onderscheid tussen *permanente* en *tijdelijke* migratie. In de beleidspraktijk blijkt dit onderscheid echter niet goed te werken, vooral omdat migranten na vestiging van plan kunnen veranderen. Voor permanent verblijf toegelaten migranten kunnen alsnog terugkeren, terwijl als tijdelijk bedoelde migranten uiteindelijk kunnen blijven. De ‘gastarbeiders’ die Nederland en diverse andere West-Europese landen in de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw wierven, vormen hiervan het sprekende voorbeeld. Ze waren bedoeld als tijdelijke werkkrachten; velen keerden inderdaad

terug, maar dat gold niet voor iedereen. Degenen die bleven, bouwden verblijfs- en sociale rechten op en zorgden vervolgens voor een omvangrijke follow-up-migratie van gezinsleden. Hiermee werd in veel West-Europese landen een basis gelegd voor sociale en culturele spanningen, die zich echter pas veel later in hun volle omvang manifesteerden.

Men kan stellen dat deze ervaring in sommige gevallen – en zeker in het geval van Nederland – zo traumatisch is geweest dat tot op de dag van vandaag grote huiver bestaat voor het toelaten van nieuwe laaggeschoolde migranten. In sommige gevallen is dit echter onvermijdelijk. Zou men hierbij willen voorkomen dat zulke migratie opnieuw leidt tot permanente vestiging met alle daaraan verbonden problemen, dan staan twee wegen open, die men desgewenst ook als modellen van migratiebeleid kan zien. De eerste weg houdt in dat van meet af aan zeer duidelijke afspraken worden gemaakt over terugkeer met de betrokkenen en met hun landen van herkomst. De laatste jaren is hiervoor de term *circulaire migratie* in zwang geraakt en hiermee wordt nu voorzichtig geëxperimenteerd, ook door Nederland en in EU-verband. Het probleem blijft evenwel de afdwingbaarheid van terugkeer. Niet altijd kan worden voorkomen dat migranten die eenmaal zijn toegelaten na afloop van hun verblijf de illegaliteit verkiezen boven terugkeer. Het creëren van meer en betere mogelijkheden om de door en voor hen betaalde sociale premies mee te nemen naar het land van herkomst kan terugkeer aantrekkelijker maken. Niettemin blijft het lastig in een sociale rechtsstaat als de onze, waarin men bij toenemende verblijfsduur zowel verblijfsrechten als sociale rechten opbouwt, migranten de deur te wijzen die werkelijk niet willen vertrekken.

In autoritair geregeerde landen is dit laatste een veel minder groot probleem, maar daar kan het gebeuren dat migranten ook na een verblijf van tientallen jaren *rechteloze tweederangsburgers* blijven. Men zou hierin een tweede model van migratiebeleid kunnen zien, ware het niet dat dit model zeker niet aansluit bij de hedendaagse opvattingen over wat een Europese rechtsstaat is en dient te zijn. Niettemin gebiedt de realiteit vast te stellen dat de positie van illegale arbeidsmigrant in Europese landen op veel punten overeenkomsten vertoont met de zojuist geschetste positie van arbeidsmigrant in autoritaire staten. Hoewel alle EU-lidstaten zeggen illegale migratie te bestrijden, wordt die in de praktijk vaak toch oogluikend toegestaan. Illegale arbeidsmigrant vervullen bij uitstek

een bufferfunctie in bepaalde sectoren van de economie en houden daar de kosten laag.

Aan de bovenzijde van de arbeidsmarkt is de situatie geheel anders. Daar wordt veelal een derde model gehanteerd, en wel een dat potentieel geïnteresseerde migranten zo goed mogelijk selecteert op hun kennis en vaardigheden. Vanzelfsprekend bestaat daarbij een voorkeur voor die kennis en vaardigheden waar de arbeidsmarkt om vraagt of naar verwachting in de toekomst zal vragen. Dit is in feite het model dat klassieke immigratielanden als de Verenigde Staten en Canada al sinds jaar en dag kennen, al neemt dit niet weg dat ook deze landen meer gezinsleden dan primaire arbeidsmigranten toelaten. Een dergelijk migratiemodel werkt vaak met een puntensysteem. Naarmate men qua leeftijd, opleiding, taalkennis enzovoort beter voldoet aan de eisen die het ontvangende land stelt, vergaart men meer punten en zal men eerder in aanmerking komen voor een verblijfs- en arbeidsvergunning (in de vs *green card* geheten). Soms is deze vergunning gekoppeld aan een bepaalde functie of sector, soms ook biedt die vrijelijk toegang tot de gehele arbeidsmarkt. De laatste jaren zijn ook diverse EU-landen begonnen aan experimenten met puntenstelsels, *green cards* (in EU-verband doorgaans aangeduid als *blue cards*) en andere manieren om hooggeschoolde migranten te verleiden tot vestiging in West-Europa, zoals belastingverlaging of versnelde vestigingsprocedures. Er vallen op dit punt wel enige successen te rapporteren (Essafi et al. 2006), maar als hooggeschoolde migranten de keuze hebben, geven zij toch vaak de voorkeur aan vestiging in Noord-Amerika. Een van de factoren die hierbij een rol spelen is het feit dat het integratieklimaat in zowel Canada als de Verenigde Staten zeker voor hooggeschoolden vriendelijker is dan in Europa (Van Bochove et al. 2010).

3

Integratiepolitiek

3.1 Integratie nader beschouwd

Een belangrijke reden waarom integratie in veel landen voor zo veel maatschappelijke controversen zorgt, is dat er nauwelijks consensus bestaat over wat precies onder dit begrip moet worden verstaan. Deze paragraaf biedt een korte nadere verkenning van het begrip integratie, zonder hierbij overigens de illusie te wekken dat de variëteit aan hierover bestaande opvattingen onder één noemer kan worden gebracht.

In de klassieke sociaalwetenschappelijke literatuur wordt integratie zowel gezien als een kenmerk van een samenleving ('een geïntegreerde samenleving', dat wil zeggen, een samenleving met een aanzienlijk mate van sociale cohesie), als een kenmerk van een individu of groep in relatie tot de samenleving ('Surinamers zijn beter geïntegreerd dan Marokkanen'; 'Stanley is goed geïntegreerd') (Esser 2003). We bezien allereerst integratie als kenmerk van een samenleving. Het gaat dan om de mate waarin de verschillende groepen die binnen die samenleving te onderscheiden zijn, bereid en in staat zijn met elkaar rekening te houden, maar ook hun eigenheid wensen te behouden.

De Canadese sociaal psycholoog Berry heeft hiertoe zijn zogeheten 'acculturatiematrix' ontwikkeld (Berry 1997). Deze matrix heeft specifiek betrekking op situaties waarbij sprake is van één meerderheidsgroep (doorgaans de autochtone bevolking van een land) en diverse minderheids-groepen (die weliswaar autochtoon kunnen zijn, maar toch meestal hun ontstaan danken aan relatief recente immigratie). Berry onderscheidt dan vier mogelijke posities, te weten:

1. *Assimilatie*: de meerderheid accepteert de minderheid en de minderheid behoudt haar eigenheid niet (al dan niet uit eigen vrije wil);

2. *Integratie*: de meerderheid accepteert de minderheid en de minderheid behoudt – binnen de grenzen van het mogelijke – haar eigenheid;
3. *Separatie*: de meerderheid accepteert de minderheid niet en de minderheid blijft als een herkenbare entiteit bestaan (de bekendere term ‘segregatie’ is in feite de ruimtelijke vertaling van ‘separatie’);
4. *Marginalisering*: de meerderheid accepteert de minderheid niet, maar de minderheid blijft evenmin als herkenbare entiteit bestaan.

De betekenis die in deze vierdeling aan integratie, de tweede positie, wordt gegeven, komt redelijk overeen met de betekenis die velen daaraan in het alledaagse spraakgebruik geven. Een (minderheids)groep kan als geïntegreerd in de samenleving worden beschouwd wanneer zij door de leden van die samenleving wordt geaccepteerd – en ook zelf een aantal kernelementen van die samenleving aanvaardt – maar tegelijkertijd nog wel een zekere eigenheid behoudt. In bepaalde situaties kan dit tot controversen leiden, zoals wanneer de vraag rijst of bepaalde elementen uit de ene cultuur wel één op één zijn over te planten in een andere culturele omgeving. Het hedendaagse debat over de acceptatie van bepaalde – terecht dan wel ten onrechte – als islamitisch aangemerkte gebruiken in westerse samenlevingen biedt hiervan volop voorbeelden. Denk bijvoorbeeld aan het dragen van de boerka, de houding tegenover eerwraak en vrouwenbesnijdenis of het discrimineren van vrouwen en homoseksuelen. In de meeste situaties echter is van zulke controversen geen sprake, al voelen burgers soms wel degelijk een zekere angst in de confrontatie met gedragsvormen die hun onbekend zijn. De algemene regel hierbij luidt echter dat, zolang meerderheid en minderheden in een rechtsstaat de wetten respecteren, er ruimte moet zijn voor variatie in gebruiken en opvattingen. Dit is een basiskenmerk van elke liberaal-democratische samenleving, die zich op dit punt onderscheidt van meer autoritaire regimes.

In de zojuist gegeven voorbeelden wordt integratie vooral opgevat in een culturele betekenis. In de literatuur worden echter meerdere dimensies onderscheiden aan integratie, die evenzeer relevant zijn voor overheidsbeleid. Veel auteurs hanteren een driedeling, waarbij zij naast deze etnisch-culturele ook nog een politiek-juridische en een sociaaleconomische dimensie onderscheiden (Entzinger en Biezeveld 2003). Ook op deze beide laatste dimensies kan sprake zijn van een gebrek aan acceptatie door de meerderheid, waardoor de minderheid niet volwaardig aan de samenleving

kan deelnemen. Daarnaast kan bij de migranten sprake zijn van een tekort aan bepaalde kennis en vaardigheden, dat een succesvolle deelname aan de samenleving belemmert. Op sociaaleconomisch terrein spreken we in dit verband meestal van ‘achterstand’, op juridisch terrein van ‘achterstelling’.

Naar de oorzaken en de mechanismen van zowel achterstand als achterstelling en naar de wijze waarop de integratie van nieuwkomers hierdoor kan worden belemmerd, is veel onderzoek verricht. Nederland kent inmiddels een traditie van enige decennia op dit gebied. Er bestaan verschillende opvattingen over de vraag hoe de drie genoemde dimensies zich tot elkaar verhouden en op welke van deze drie nu eigenlijk de kernoorzaken van tekortschietende integratie moeten worden gezocht. Deze variëteit aan opvattingen komt ook in het Nederlandse publieke en politieke discours regelmatig naar voren. Later in dit hoofdstuk zal hierop nader worden ingegaan.

Van belang is dat men zich hierbij realiseert dat de mogelijkheden voor overheidsinterventie op elk van de drie dimensies sterk verschillen. Op de juridische dimensie zijn deze mogelijkheden verreweg het grootst: het zijn uiteindelijk regering en parlement die besluiten over wetten en regels die van toepassing zijn op toelating en verblijf van nieuwkomers, hun verblijfszekerheid, hun burger-, sociale en politieke rechten, alsook over kwesties als inburgering, naturalisatie en antidiscriminatiebeleid. Ook de handhaving van wet- en regelgeving is in handen van de overheid. Het is niet verwonderlijk dat landen met een veel minder omvangrijk integratiebeleid dan Nederland zich vooral concentreren op de juridische dimensie van dit beleid. Ook voor een klassiek immigratieland als de Verenigde Staten geldt dit in belangrijke mate. De sociaaleconomische integratie wordt daar vrijwel volledig overgelaten aan de vrije markt.

Op de sociaaleconomische dimensie is de invloed van de overheid in een markteconomie als de onze ook relatief beperkt, zij het groter dan in een meer uitgesproken markteconomie als de Amerikaanse. Overheidsbeleid kan bijdragen aan vermindering van maatschappelijke achterstanden, maar de ontwikkeling van de werkgelegenheid is toch vooral het resultaat van het samenspel van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. De rol van de overheid is wat groter als het gaat om het scheppen van bepaalde randvoorwaarden, zoals het bevorderen van taalkennis en onderwijsdeelname, het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs en het voeren van een sociaal beleid op terreinen als huisvesting en jeugd- en gezondheidszorg. Op deze

laatste terreinen was de overheidsbemoeyenis in Nederland traditioneel sterker dan in veel andere Europese landen, maar die is intussen wel flink verminderd (Entzinger en Fermin 2006).

Ten slotte is er de culturele dimensie, die al eerder aan de orde kwam. Hier gaat het vooral om kwesties rond waarden, normen, identificatie en loyaliteiten. Traditioneel legt de overheid in Nederland, net als in andere liberaal-democratische samenlevingen, de grootst mogelijke terughoudendheid aan de dag als het erom gaat de opvattingen van burgers te beïnvloeden. Mensen zijn vrij de meningen en opvattingen erop na te houden die zij willen, zolang deze maar niet leiden tot gedrag dat strijdig is met de wet. Dit maakt het voeren van een integratiebeleid dat een sterke nadruk legt op de culturele dimensie tot een hachelijke aangelegenheid. De instrumenten zijn zeer beperkt en pogingen tot het uitoefenen van enige dwang kunnen gemakkelijk een averechts effect hebben. Zo wordt de toename van de radicalisering onder jonge moslims in Nederland wel geïnterpreteerd als een reactie op het meer assimilationistisch geworden integratiebeleid (Fermin 2010).

Daar waar we in de volgende paragrafen van dit hoofdstuk spreken over de weerbarstigheid van het beleidsterrein integratie, moeten we dus voor ogen houden dat de invloed van de overheid op het verloop van integratieprocessen beperkt is. Dit laatste wordt evenzeer duidelijk wanneer we integratie niet, zoals tot dusverre, benaderen vanuit het perspectief van de samenleving als geheel en de groepen die daarvan onderdeel vormen, maar als een individueel proces. Voor een beter begrip van het verloop van dat proces kan de omschrijving van sociale integratie zoals Esser die geeft ons behulpzaam zijn (Esser 2003). Esser onderscheidt vier vormen van sociale integratie, te weten:

- *Acculturatie*, of het verwerven van kennis en vaardigheden die nodig zijn voor verstandig en succesvol handelen en voor betekenisvolle interactie in een samenleving. Zulke kennis en vaardigheden impliceren een zekere mate van vertrouwdheid met de typerende gedragsregels in bepaalde situaties, alsmede het beheersen van een aantal noodzakelijke (culturele) vaardigheden, met name taalvaardigheden. Esser gebruikt zelf de Duitse term *Kulturation* en de Engelse term *culturation*, maar in de internationale literatuur is de term *acculturatie* meer gangbaar.
- *Positionering*; dit verwijst naar het innemen door de betrokken migrant van een bepaalde sociale positie in de samenleving. Het gaat hier zowel om

positieverwerving (door de betrokkene zelf) als om positietoewijzing (door diens omgeving, inclusief de overheid) (Penninx 1988: 54). Positionering komt dicht in de buurt van het in Nederland vaak gehanteerde begrip *participatie*. Het gaat hierbij om het deelhebben aan belangrijke maatschappelijke instituties als onderwijs, arbeid, de woningmarkt en het rechtsstelsel. Esser gaat ervan uit dat van de vier vormen van integratie die hij onderscheidt dit de belangrijkste is.

- *Interactie*; dit verwijst naar het opbouwen van sociale contacten en het aangaan van bindingen in de nieuwe omgeving met bijvoorbeeld burens, vrienden, familieleden of zelfs een huwelijkspartner. Meer dan bij de beide eerder genoemde vormen speelt het emotionele aspect hier een rol. Van belang is natuurlijk in hoeverre zulke bindingen worden aangegaan over culturele grenzen heen. Naarmate dit meer het geval is, is ook nadrukkelijker sprake van integratie in de samenleving als geheel. Esser wijst erop dat dit slechts mogelijk is indien de bereidheid hiertoe van beide kanten komt.
- *Identificatie*; hier gaat het om de mate waarin een individu zich vereenzelvigd met het sociale systeem waarbinnen de integratie plaatsvindt en de mate waarin dit systeem hem of haar houvast geeft en het idee geeft erbij te horen. Hier komen begrippen als loyaliteit, solidariteit en identificatie om de hoek kijken. Volgens Esser kan deze vorm van integratie slechts haar beslag krijgen als van de andere drie in voldoende mate sprake is – en zelfs dan is het geen automatisme.

Deze vier vormen van sociale integratie laten wederom zien hoe complex dit begrip is en hoe gemakkelijk spraakverwarring over het integratieproces kan ontstaan. Het spreekt vanzelf dat de vier vormen elkaar ook over en weer beïnvloeden. Identificatie gaat, zoals al opgemerkt, niet zonder de overige drie, maar die overige drie beïnvloeden elkaar eveneens. Om een goede maatschappelijke positie te verwerven is een zekere mate van acculturatie vereist, maar als men eenmaal ‘meedoet’ aan een samenleving, leert men ook gemakkelijker een aantal basisvaardigheden aan, inclusief de taal. Soortgelijke kanttekeningen kunnen worden geplaatst bij het belang van interactie.

Integratie is niet per se een cumulatief proces in de zin dat migranten altijd alle vier stadia volledig moeten hebben doorlopen om te kunnen worden aangeduid als succesvol geïntegreerd, laat staan dat dit in een vaste volgorde zou moeten gebeuren. Dit laatste aspect vinden we ook terug in

het werk van Engbersen en Gabriëls (1995), die spreken over 'sferen van integratie'. Zij betogen dat de mate waarin individuele migranten in verschillende deelgebieden van de samenleving geïntegreerd zijn, kan uiteenlopen, maar dat dit geenszins een goed functioneren in de samenleving als geheel in de weg hoeft te staan. Ook in de internationale literatuur komt men meer en meer deze gedachte tegen, bijvoorbeeld in het begrip *segmented assimilation* van Zhou (1997). Kortom, als integratie al zo'n lastig te duiden begrip is, geldt dit zeker ook voor de vraag wat onder integratiebeleid moet worden verstaan.

3.2 Modellen van integratiebeleid

Dat integratie een weerbarstig vraagstuk is, blijkt wel uit het veelvoud van modellen van integratie en integratiepolitiek die in de literatuur zijn getypeerd. Wat integratie 'is' en hoe je het zou kunnen of moeten bevorderen, is zeker geen eenduidige kwestie. Ieder model bevat weer een ander beeld van integratie. Waar het in het ene model de betekenis heeft van sociaaleconomische zelfredzaamheid van individuele migranten, behelst integratie in een ander model juist het vreedzaam samenleven van etnische, culturele en/of religieuze groepen. Bovendien kunnen verschillende modellen ook heel conflicterende beelden oproepen, bijvoorbeeld tussen sociaal-culturele emancipatie in het ene model en sociaal-culturele aanpassing in het andere.

In de vorige paragraaf werd al ingegaan op diverse aspecten van het integratiebegrip. Hier staan we vooral stil bij de wijze waarop de sterk uiteenlopende opvattingen over integratie leiden tot kaders voor beleidsontwikkeling die ook sterk uiteenlopen. Ieder beeld van integratie roept immers weer andere ideeën op over hoe deze het best kan worden bevorderd. Zo zijn er grote verschillen tussen de op Amerikaanse leest geschoeide 'kleurgeoriënteerde' benadering, waarbinnen de erkenning van etnische of culturele verschillen centraal staat, en de door de Franse aanpak geïnspireerde 'kleurenblinde' benadering, die juist etnische of culturele scheidingslijnen tracht te overstijgen en zweert bij een meer algemeen beleid.

In de literatuur wordt vaak gebruikgemaakt van een ideaaltypisch onderscheid tussen een aantal integratiemodellen, oorspronkelijk ontwikkeld door Castles en Miller (1993; 2003) en verder uitgewerkt en empirisch toegepast door Koopmans en Statham (2005). Het betreft een

onderscheid op twee dimensies, namelijk de veronderstellingen ten aanzien van culturele diversiteit (bevordering van cultureel monisme versus cultureel pluralisme) en de veronderstellingen ten aanzien van de formele basis van burgerschap (etnisch-cultureel burgerschap versus territoriaal burgerschap, ook wel *ius sanguinis* versus *ius soli*). Op basis van deze twee dimensies is een viertal modellen te onderscheiden: assimilationisme, differentiaalisme, universalisme en multiculturalisme.

Het *assimilatiemodel* is wellicht het meest beschreven en onderzochte model. Het is sterk georiënteerd op cultureel monisme als uitkomst van het integratieproces en gaat uit van een etnoculturele basis voor burgerschap. Dit betekent dat burgerschap alleen verleend zou moeten worden aan mensen die een bepaalde cultuur of historie (of in radicalere modellen zelfs etniciteit) zouden delen. Het integratiebeleid moet dan gericht zijn op sociaal-culturele aanpassing van nieuwkomers binnen deze gemeenschap. Hoewel 'assimilatie' in het politieke en maatschappelijke discours vaak een negatieve toon heeft (althans in Nederland), kent het begrip in het wetenschappelijke discours een rijke traditie. Het assimilatiedenken heeft zijn wortels in de klassieke sociologie, in het bijzonder in de zogenoemde Chicago School. In zijn in deze traditie geschreven standaardwerk onderscheidde de socioloog Park (1928) een aantal fasen in een zogenaamde *race relations cycle*, die uiteindelijk onvermijdelijk tot assimilatie zou moeten leiden.

Hoewel het assimilatiemodel veel is toegepast in sociologische analyses van integratieprocessen, lijkt het als beleidsmodel in de praktijk minder wijdverspreid te zijn dan men zou vermoeden. In zijn standaardwerk over burgerschapsmodellen in Frankrijk en Duitsland haalt Brubaker vaak Frankrijk aan als een ideaaltypisch voorbeeld van assimilationisme (Brubaker 1992). Inderdaad kent Frankrijk een beleid dat sterk uitgaat van het republikeinse burgerschapsmodel waaraan nieuwkomers zich dienen te conformeren, maar tegelijkertijd staat deze vorm van burgerschap (in tegenstelling tot etnocultureel burgerschap) juist zeer open voor toetreding van nieuwkomers. Eenieder die op Frans grondgebied is of wordt geboren, staat het in principe vrij om Frans staatsburger te worden. Hierbij wordt echter wel van de nieuwkomer verwacht dat deze zich in verregaande mate aanpast aan de Franse cultuur en gewoonten, zoals aan het principe van secularisme in de publieke sfeer, de fameuze *laïcité*. In de praktijk betekent *laïcité* dat religieuze invloeden uit de publieke sfeer geweerd moeten

worden, zoals met name naar voren kwam in een reeks van Franse ‘hoofd-doekjesaffaires’, die uiteindelijk leidden tot een verbod op het ‘ostentatief’ dragen van religieuze symbolen in de publieke ruimte, waaronder in Frankrijk met name ook scholen worden gerekend.

Het *differentiatiemodel*, of ook wel segregatiemodel, gaat eveneens uit van een etnoculturele basis voor burgerschap, maar het verschilt van het assimilatiemodel in de zin dat het juist streeft naar verdere institutionalisering van het onderscheid tussen etnoculturele gemeenschappen. Waar het assimilatiemodel de nadruk legt op verregaande integratie van nieuwkomers in de gevestigde (nationale) gemeenschap, sluit het differentiatiemodel de integratie van andere etnoculturele gemeenschappen vrijwel per definitie uit. Dit model kenmerkt zich derhalve veel meer door een essentialistisch cultuurbegrip, waarmee het culturele verschillen verabsoluteert.

Het differentiatiemodel is in diverse contexten toegepast. Een aantal radicale voorbeelden betreft de apartheid in Zuid-Afrika tot in de vroege jaren negentig en de rassenscheidingen in de Verenigde Staten tot en met de jaren vijftig. Ook de wijze waarop de Europese mogendheden hun koloniën bestuurden, kan het best met het differentiatiemodel worden getypeerd. Hetzelfde geldt voor de manier waarop diverse Europese staten reageerden op de komst van buitenlandse werknemers of ‘gastarbeiders’ in de jaren zestig en zeventig, zeker in eerste aanleg en zeker zolang men ervan uitging dat het hier om tijdelijke migratie ging. Brubaker (1992) noemt Duitsland met recht als een land waar het differentiaalisme lang is blijven hangen. De Duitse nationale gemeenschap definieert zich op etnoculturele basis als een *Volksstaat*. Toetreding tot die *Volksstaat* was praktisch onmogelijk, zeker tot aan de wijziging van de nationaliteitswetgeving in 2000, tenzij men kon aantonen dat men over Duitse roots beschikte (zoals de *Spätaussiedler*, nazaten van Duitse emigranten die ooit, soms wel twee eeuwen of langer geleden, waren vertrokken naar Oost-Europa). Het differentiatiemodel komt ook terug in het discours van veel anti-immigrantenpartijen, bijvoorbeeld bij de Franse nationalist Le Pen die herhaaldelijk de nadruk legt op de ‘onassimileerbaarheid’ van moslims in de Franse samenleving, een gedachtegang die de laatste tijd ook in Nederland in opkomst lijkt te zijn.

Een derde model betreft het zogenaamde *universalistische model*, waarin burgerschap is geschoeid op territoriale leest en dat daarmee relatief

open staat voor nieuwkomers. In dit model ligt veel nadruk op integratie in de nationale (politieke) gemeenschap, veelal vanuit een sterk burgerschapsidee. Dit model heeft een sterk liberaal-egalitair karakter en is zeer individualistisch in zijn benadering van integratie. In tegenstelling tot zowel assimilationisme als differentialisme is het universalisme wars van overheidsinmenging in de culturele sfeer, die tot het privé-domein wordt gerekend. De publieke sfeer krijgt in dit model een in cultureel opzicht zo neutraal mogelijke invulling. Integratie wordt in dit model dan ook eerder gezien als politieke en economische participatie dan bijvoorbeeld als culturele emancipatie.

Ook van dit model wordt Frankrijk wel als voorbeeld beschouwd, met name vanwege de verbinding met het republikanisme, een stroming in de politieke filosofie die veel verwantschap vertoont met het universalisme. Echter, naar onze opvatting valt hierop wel iets af te dingen. Formeel zegt de Franse overheid zich niet in te laten met culturele en etnische kwesties, maar de praktijk is vaak anders, zoals wij al zagen. Zij beroept zich regelmatig en uitdrukkelijk op de 'neutraliteit' van haar republikeinse waarden, maar een overheid die zo nadrukkelijk haar 'neutraliteit' stipuleert, staat in feite voor de waarden van de meerderheid en lijkt hiermee eerder op een assimilationistisch dan op een universalistisch spoor te zitten.

Een beter voorbeeld van een universalistische benadering is dan ook te vinden in de Verenigde Staten. Daar benadrukt de overheid het belang dat iedere burger deelneemt aan arbeid, onderwijs en het politieke proces. Daar waar sprake is van stelselmatige achterstelling wordt een antidiscriminatiebeleid en soms zelfs een voorkeursbeleid gevoerd. De Amerikaanse overheid stimuleert voorts (legaal aanwezige) nieuwkomers te kiezen voor het Amerikaans staatsburgerschap, maar laat zich niet in met de wijze waarop zij hun eigen cultuur beleven en vormgeven. Dit is de verantwoordelijkheid van de betrokken groepen zelf. Uiteraard is de geschiedenis van de diversiteit in de Verenigde Staten niet goed te vergelijken met die van enig Europees immigratieland, getekend als zij is door de slavernij en de tot de dag van vandaag voortdurende bijzondere positie van de 'African Americans'.

Het *multiculturele model*, ten slotte, kent een welhaast even rijke traditie als het assimilatiemodel. Zowel in de sociologie als in de politicologie bestaat een zeer uitgebreide literatuur over bijvoorbeeld multicultureel burger-

schap, die overigens op diverse aspecten verschilt van de wijze waarop multiculturalisme in het maatschappelijke en politieke discours wordt toegepast. Multiculturalisme kenmerkt zich door een territoriale invulling van burgerschap, gekoppeld aan een streven naar bevordering of institutionalisering van culturele diversiteit. Burgerschap krijgt in het multiculturele model, net als in het universalistische model, maar in tegenstelling tot het assimilatie- en het differentiatiemodel, een 'dunne' invulling zonder sterk culturele connotaties.

Groot-Brittannië is lange tijd een voorbeeld geweest waar zich een specifiek soort multiculturalisme had geworteld, namelijk wat Vertovec (2001) omschrijft als 'multiculturalisme-op-één-eiland'. Dit betekent dat de Britten weliswaar positief stonden ten opzichte van culturele diversiteit, maar dan wel nadrukkelijk binnen de context van de Britse staat. Het ging om de tolerantie ten opzichte van culturele diversiteit in Groot-Brittannië maar niet ten opzichte van de vorming van allerlei transnationale gemeenschappen. De (primaire) loyaliteit van de etnische minderheden werd geacht te liggen bij Groot-Brittannië en niet bij het land van herkomst. Bovendien bezat het Britse multiculturalisme-op-één-eiland een sterk raciale (huids)kleurcomponent en was het vooral gericht op verbetering van *race relations*. Een van de centrale doelen van het Britse integratiebeleid was het voorkómen van spanningen tussen aanwezige 'rassen'. Deze *law-and-order* benadering van integratie verschilt nadrukkelijk van de veel actievere vorm van multiculturalisme die in het verleden kenmerkend was voor Nederland en die zich sterker richtte op de institutionalisering van diversiteit.

In een latere editie van hun veelgebruikte werk betogen Castles en Miller (2003) dat de vier zojuist behandelde modellen van integratie aangevuld kunnen worden met een vijfde, namelijk een *transnationaal model*. Waar de eerste vier modellen zich nadrukkelijk richten op integratie binnen de nationale verbeelde gemeenschap (Anderson, 1983), biedt het transnationale model een perspectief waarin burgers zich met meerdere naties tegelijkertijd kunnen identificeren (Kivisto 2001; Faist 2000). Transnationaal burgerschap legt derhalve de nadruk op het fenomeen dat migranten bindingen hebben met meer dan één samenleving of natiestaat en zo een meervoudige identiteit kunnen ontwikkelen. Waar het transnationale model echter nog veronderstelt dat migranten een vaste voet aan de grond houden in zowel het land van herkomst als het land van vestiging,

zou men ook een zesde model kunnen onderscheiden waarin de nadruk op integratie van burgers in verbeelde nationale gemeenschappen volledig vervalt, namelijk het *postnationale model*. In dit model wordt de nadruk gelegd op de 'universele menselijkheid' van individuen (Soysal 1994). Het laatste model heeft een uitdrukkelijk kosmopolitisch karakter, en veel postnationale studies richten zich met name op het proces van mondialisering (Sassen 1998; Jacobson 1996).

In de recente literatuur wordt een trend gesignaleerd dat veel Europese landen steeds meer een assimilatiekoers zijn gaan varen in het afgelopen decennium. Deze omslag wordt wel aangeduid als de *assimilationist turn* (Brubaker 2001; Joppke en Morawska 2003; Vertovec en Wessendorf 2010). Inderdaad wordt het assimilatiemodel in een steeds groter aantal landen omarmd. Naast Nederland kan men hierbij ook denken aan Duitsland (zie de discussie over *Leitkultur*), terwijl zich recentelijk ook in Groot-Brittannië een trend aftekent naar meer aandacht voor gemeenschappelijkheden. Wel gaat het bij deze *assimilationist turn* om een wat milder idee van assimilatie dan het harde traditionele idee van aanpassing. In plaats van volledige, soms zelfs gedwongen aanpassing aan een te bereiken helder gedefinieerd eindstadium heeft assimilatie steeds meer de betekenis gekregen van een proces van zoeken naar gemeenschappelijkheden, waartoe in principe heel diverse routes mogelijk zijn. In dit kader wordt ook steeds meer gesproken in termen van 'patronen' van integratie of van assimilatie.

Het denken in termen van integratiemodellen neemt in de migratieliteratuur een bijzondere positie in, met name vanwege de sterk historisch-institutionalistische invloed in dit onderzoeksveld. Bepaalde landen worden telkens in verband gebracht met een specifiek integratiemodel: het Franse sterk assimilationistische republikeinse model, het Duitse differentiatiemodel of het Nederlandse multiculturele model. Hierbij gaat het niet om het gebruik van modellen als ideaaltypen, maar om het vereenzelvigen van de modellen met beleid in specifieke landen. Echter, het denken in termen van nationale integratiemodellen is veelvuldig bekritiseerd omdat de empirische basis van deze modellen overschat zou worden (Bertossi en Duyvendak 2009). In de praktijk blijkt beleid vaak veel minder consistent en coherent dan gesuggereerd door de modellen.

Zo stellen Franse onderzoekers dat het Franse model helemaal geen historische erfenis is van de wijze waarop de jonge Franse staat in the 18^e en 19^e eeuw boeren, landarbeiders en immigranten probeerde te integreren

in het Franse 'staatsvolk'. Veeleer zou dit republikeinse model 'herontdekt' zijn in het begin van de jaren tachtig in reactie op de anti-immigrantenretoriek van de populistische politicus Le Pen. Het model vormde een compromis tussen politiek rechts en links (zie onder meer Feldblum 1995). Ook zou het Franse model verre van coherent zijn. Er zou sprake zijn van een kloof tussen beleidsretoriek en beleidspraktijk, vooral inzake het al dan niet erkennen van culturele, etnische en religieuze scheidslijnen: waar de nationale politiek vanuit het republikeinse model 'kleurenblindheid' tot norm heeft verheven, bestaat op het niveau van lokale politiek vaak een pragmatische noodzaak om toch met specifieke migrantenorganisaties te gaan praten (Favell 1998).

Soortgelijke argumenten zijn gebruikt voor het Duitse differentiatie-model. Allereerst wordt in de literatuur, in tegenstelling tot de claims van Brubaker, bestreden dat tot ver in de jaren negentig een normatief geloof heerste dat Duitsland geen immigratieland zou zijn en dat pogingen tot integratie derhalve zouden moeten worden beperkt. Veeleer zouden de tegenstellingen inzake immigratie- en integratiepolitiek tussen CDU/CSU en SPD zo scherp zijn geweest dat dit lange tijd een verlamme uitwerking had op initiatieven tot beleidsverandering (Green 2004). Tegelijkertijd is al sinds de jaren zeventig en tachtig op het lokale en regionale niveau (althans in bepaalde steden en deelstaten) wel degelijk sprake van een gecoördineerde integratiepolitiek (zie onder meer Michalowski 2007). In dit kader sprak Hammar al in 1990 van de ontwikkeling van een soort half-burgerschapstatus (*denizenship*) (Hammar 1990).

Beleid en realiteit

4.1 Nederlandse migratie- en integratiepolitiek in de tijd

In hoofdstuk 2 zagen we dat de toelating van migranten vooral wordt bepaald door overwegingen die het ontvangende land hanteert. Die overwegingen kunnen bijvoorbeeld van humanitaire aard zijn of van economische. Een overweging die in dit verband stellig ook een rol kan spelen, is de vraag of een eenmaal toegelaten migrant al dan niet gemakkelijk in de nieuwe samenleving zal aarden, met andere woorden, de vraag naar de integratieperspectieven. Vrijwel alle landen geven in hun toelatingsbeleid de voorkeur aan nieuwkomers met een baan, met kennis en vaardigheden waaraan op de arbeidsmarkt behoefte bestaat en/of met kennis van de landstaal, en/of aan mensen van wie wordt verwacht dat zij ook in etnischcultureel opzicht gemakkelijk aansluiting kunnen vinden bij de lokale bevolking. Er is dus een zekere samenhang tussen het gehanteerde migratiebeleid en het gewenste verloop van het integratieproces van eenmaal toegelaten migranten. Ook in Nederland is dit laatste het geval, zij het dat deze samenhang tussen de beide beleidsterreinen de afgelopen decennia verre van eenduidig is geweest.

De geboorte van een migratie- en integratiepolitiek

De eerste grote immigratiegolf waarmee Nederland na de Tweede Wereldoorlog werd geconfronteerd, was afkomstig uit Nederlands Indië/Indonesië. Omstreeks 300.000 repatrianten en Indische Nederlanders vestigden zich in Nederland, hoofdzakelijk in de periode 1946-1958. Voor hen was in het onafhankelijke Indonesië geen plaats meer. Hun Nederlandse nationaliteit stelde hen formeel in staat zich hier te vestigen. De Nederlandse regering hanteerde voor deze categorie nieuwkomers een integratiemodel dat als uitgesproken assimilationistisch kan worden aan-

gemerkt. Omdat het Nederlandse onderdanen betrof van wie de meesten ook redelijk tot goed Nederlands spraken, werd verwacht dat zij zich snel volledig aanpasten aan de (voor velen onder hen totaal nieuwe) omstandigheden in Nederland. In veel gevallen is dit gelukt, al is niet zonder meer duidelijk in hoeverre dit komt door het gevoerde beleid. Het gevolg van dit aanpassingsproces was wel dat de 'Indische cultuur' in een halve eeuw tijd vrijwel volledig uit het Nederlandse straatbeeld is verdwenen (De Vries 2009).

Een specifieke groep onder de migranten uit het vroegere Nederlands Indië vormen de Molukkers. Zij kwamen in 1951 naar Nederland als gevolg van een rechterlijke uitspraak, maar tegen de zin van de Nederlandse regering en van henzelf. Hun verblijf werd lang als tijdelijk beschouwd, en het voor hen gevoerde 'integratiebeleid' had sterk differentialistische trekken. Zo werden zij bijvoorbeeld afzonderlijk gehuisvest, aanvankelijk in barakkenkampen, later in speciale woonwijken, waarvan de meeste nog altijd bestaan.

De jaren zestig werden gekenmerkt door groeiende tekorten aan laaggeschoolde werknemers. In die tekorten werd voorzien door het actief werven van tijdelijke arbeidskrachten, aanvankelijk in diverse Zuid-Europese landen en later ook in Turkije en Marokko. Omdat deze immigratie nadrukkelijk als tijdelijk was bedoeld, werd ook voor deze categorie een integratiebeleid met sterk differentialistische trekken ontwikkeld. De stellige overtuiging was dat Nederland geen immigratieland was en dit ook niet zou moeten zijn (TK 1969-1970, 10504, nr.2: 9). Zo kon het gebeuren dat pogingen werden ondernomen om migranten in economische termen te behandelen als alle andere ingezetenen, terwijl op andere terreinen zoals onderwijs en huisvesting een meer differentialistische koers werd gevaren. In dit kader werd ook wel gesproken van 'tweesporenbeleid'. Pas veel later werd duidelijk, ook voor de betrokkenen zelf onder wie vooral veel Turken en Marokkanen, dat het als tijdelijk bedoelde verblijf evolueerde tot permanente vestiging, met inbegrip van de vestiging van hun vaak grote gezinnen. Deze ontwikkeling was naderhand een voorname reden voor het loslaten van het differentialistische integratiemodel.

In de jaren zeventig stopte de werving van 'gastarbeiders', maar kwam de gezinshereniging juist op gang. Bovenal was dit de periode van een relatief omvangrijke migratie vanuit Suriname, dat in 1975 onafhankelijk werd van Nederland. Net als in het geval van Indonesië stelde ook nu het bezit

van het Nederlandschap de nieuwkomers in staat zich in Nederland te vestigen, maar anders dan 25 jaar tevoren ging de Nederlandse overheid er, althans in eerste instantie, niet vanuit dat deze migratie tot permanente vestiging zou leiden. Ook voor de Surinamers werd daarom in eerste aanleg voor het differentiatiemodel gekozen.

In de periode tot 1980 was het Nederlandse migratiebeleid betrekkelijk ruimhartig, ondanks het feit dat de dreigende overbevolking van Nederland in die dagen een veel prominenter politiek issue was dan thans. Het ruime immigratiebeleid was – behalve voor de Indische Nederlanders – gekoppeld aan een differentiaalistisch integratiebeleid. Dit laatste was vooral gericht op ‘behoud van de eigen cultuur en identiteit’ en concentreerde zich op beleidsterreinen als welzijn, huisvesting en onderwijs. De achterliggende gedachte was dat cultuurbehoud na terugkeer naar het land van herkomst bevorderlijk zou zijn voor de re-integratie.

Een belangrijke katalysator van verandering van dit tweesporenbeleid vormden de Molukse terroristische acties medio jaren zeventig, die een eerste aanraking vormden met terreur vanuit migrantengroepen. Een van de gevolgen van deze acties was dat breed de aandacht werd getrokken naar een migrantengroep die al 25 jaar ‘tijdelijk’ in Nederland verbleef en wier sociale positie op verscheidene fronten sterk achterliep in verhouding tot die van autochtone Nederlanders. Daarnaast ontstond in de loop van de jaren zeventig een duidelijke spanning tussen de norm van tijdelijkheid en de feitelijke omstandigheid dat immigratie nog steeds voortduurde, ondanks de invoering van een restrictief beleid sinds de oliecrisis in 1973.

Het Nederlandse multiculturele model

Omstreeks 1980 drong tot de overheid door dat de tijdelijkheidsgedachte als uitgangspunt onhoudbaar was geworden. De strijdigheid ervan met de realiteit werd steeds evidenter. Vooral het rapport *Etnische minderheden* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) gaf de aanzet tot een belangrijke paradigmawisseling (WRR 1979). Deze hield in dat de regering erkende dat veel migranten wier verblijf oorspronkelijk wellicht als tijdelijk was bedoeld, zich toch permanent in Nederland zouden vestigen. Tegelijkertijd werd gekozen voor een meer restrictief toelatingsbeleid, omdat werd verondersteld dat een te ruimhartige toelating van potentieel permanente migranten van samenleving en overheid een te grote inspanning zou vergen op het vlak van de integratie. Nu blijvende vestiging als

onvermijdelijk werd gezien, werd een differentiaalistisch integratiebeleid niet langer wenselijk geacht. Het werd ingeruild voor een 'minderhedenbeleid', waarvan de drie hoofddoelstellingen waren: het bevorderen van gelijkberechtiging, het bestrijden van sociaaleconomische achterstanden en het stimuleren van emancipatie met behoud van culturele eigenheid van de diverse groeperingen (TK 1982-1983, 16102, nr.2). Kernachtig samengevat: 'integratie met behoud van eigen identiteit'.

In dit beleid werden migrantengroepen voor het eerst als etnische of culturele 'minderheden' gedefinieerd, hetgeen hun permanente aanwezigheid en hun sociale positie in de Nederlandse samenleving benadrukte. Het beleid richtte zich nog wel op een beperkt aantal doelgroepen voor wie de Nederlandse overheid 'een bijzondere historische verantwoordelijkheid' voelde, namelijk buitenlandse werknemers, Molukkers, Surinamers en Antillianen. Een ook toen al omvangrijke migrantengroep als de Chinezen werd niet als doelgroep erkend. Paradoxaal genoeg werd de geheel autochtone groep van woonwaggebewoners weer wel als doelgroep van het nieuwe beleid aangemerkt, ondanks het feit dat het hier noch een geïmmigreerde noch een 'etnische' groepering betrof. Het doel van het minderhedenbeleid was 'wederzijdse aanpassing' binnen Nederland als multi-etnische samenleving. Een kernelement in dit beleid was dat sociaal-culturele emancipatie van de diverse groepen als een belangrijke voorwaarde werd beschouwd voor hun integratie in andere domeinen, zoals met name het sociaaleconomische domein. Inderdaad kan men stellen dat het beleid in de jaren tachtig in belangrijke mate overeenkomt met het ideaaltypische multiculturele model.

Het Nederlandse multiculturele model genoot lange tijd een grote internationale bekendheid en het oogste ook bewondering vanuit andere immigratielanden in Europa, vooral uit kringen van migranten en hun belangenbehartigers. Dit model behelst erkenning of zelfs institutionalisering van culturele, etnische en/of religieuze verschillen en is gebaseerd op een overtuiging dat culturele emancipatie van minderheidsgroepen de sleutel is tot hun integratie in de bredere samenleving (zie onder meer Koopmans 2007; Sniderman en Hagendoorn 2005). Dit model veronderstelt een relatief onomstreden acceptatie van het multiculturele karakter van de Nederlandse samenleving, waarvan in die jaren inderdaad sprake was. Veelal wordt dit model in verband gebracht met de verzuilingsgeschiedenis in de Nederlandse samenleving en in de politiek, waarbij eveneens sprake

was van een institutionalisering van pluriformiteit, maar dan bij nationale minderheden (rooms-katholieken, protestanten, socialisten, liberalen) in plaats van bij geïmmigreerde etnische minderheden. Vink (2007) spreekt in dit kader van een verzuilingsreflex ten tijde van de ontwikkeling van het Nederlandse minderhedenbeleid. Hoewel een proces van ontzuiling zich al in de jaren zestig had ingezet, zou het samenlevingsbeeld uit de tijd van de verzuiling opnieuw relevant zijn geworden in reactie op de groeiende aanwezigheid van etnische minderheden. Diverse vormen van institutioneel pluralisme die hun ontstaan dankten aan de verzuiling werden *mutatis mutandis* getransponeerd naar het beleid voor de geïmmigreerde minderheden.

Een duidelijke illustratie van een beleidsmaatregel die aansluit bij de verzuilingsgeschiedenis en die inderdaad een zekere hardnekkigheid aan de dag heeft gelegd gedurende de voorbije decennia, betreft het onderwijs in eigen taal en cultuur (OETC), later omgedoopt tot onderwijs in allochtone levende talen (OALT). Hierbij kregen migrantenkinderen onderwijs in de taal en aanvankelijk ook in de cultuur van het land van herkomst c.q. dat van hun ouders. Een ander voorbeeld betreft de stichting van islamitische en hindoescholen, die mogelijk werd gemaakt door een van de meest kenmerkende erfenissen van de verzuiling, namelijk de gelijkschakeling van openbaar en bijzonder onderwijs krachtens het welbekende artikel 23 van de grondwet. Ook op andere terreinen was sprake van erkenning van etnische en religieuze groepen, zoals bijvoorbeeld binnen het mediabestel, waartoe ook migrantenomroepen toegang kregen, of het Landelijke Adviesorgaan Minderheden, dat een formeel kanaal biedt voor advisering en overleg tussen minderheidsgroepen en de overheid.

In de loop van de jaren tachtig, juist toen het Nederlandse multiculturele model in het buitenland enige furore begon te maken, tekende zich in Nederland zelf al een zekere aanloop af naar een paradigmawisseling. Zo nam de immigratie geleidelijk af, al kan men zich afvragen in hoeverre dit het gevolg was van het restrictiever geworden beleid dan wel van de slechte economische situatie in die periode. Ook werd duidelijker dat het multiculturele minderhedenbeleid niet opleverde wat de overheid ervan had verwacht. De sociaaleconomische positie van de minderheden verslechterde. Mede door de zeer hoge werkloosheid misten veel migranten de aansluiting met de Nederlandse samenleving. Het stimuleren van hun terugkeer werd echter als inhumain gezien. Het multiculturele beleid miste mede

hierdoor zijn doel: in plaats van emancipatie bracht het vooral een nog groter sociaal-cultureel isolement. Alleen op rechtspositioneel gebied werd voortgang geboekt, onder meer door invoering van het kiesrecht voor niet-Nederlanders op lokaal niveau. Daarvan werd echter aanvankelijk slechts mondjesmaat gebruikgemaakt.

Bij de hervormingen van de verzorgingsstaat, onder leiding van de verschillende kabinetten-Lubbers, was het minderhedenbeleid aanvankelijk buiten schot gebleven. Dit kwam onder meer vanwege het idee dat juist in moeilijke tijden gericht beleid gevoerd moest worden voor kwetsbare groepen als minderheden. Echter, de relatieve stabiliteit van het minderhedenbeleid in een tijd van politieke en maatschappelijke veranderingen had ook te maken met een sterk taboe op het bespreken van minderhedenbeleid in termen van 'rechten en plichten'. Dit taboe werd eind jaren tachtig doorbroken doordat de WRR opnieuw uitkwam met een spraakmakend rapport, *Allochtonenbeleid* geheten. Daarin werd op grond van de inmiddels opgedane ervaringen wederom een radicale koerswijziging bepleit (WRR 1989). De koppeling tussen een restrictief immigratiebeleid en een actief integratiebeleid werd gehandhaafd, maar voor dit laatste werd een accentverschuiving bepleit van een multicultureel model naar een model met veel meer universalistische trekken. De WRR bepleitte een sterkere nadruk op integratie op sociaaleconomisch en op onderwijsterrein (vooral voor de in omvang groeiende tweede generatie) en onderstreepte ook het belang van kennis van de Nederlandse taal onder migranten – een tot dan toe volstrekt verwaarloosde beleidsdoelstelling. Cultuur en cultuurbehoud daarentegen werden gezien als terreinen waarvoor primair de migranten zelf verantwoordelijk waren.

Veel aanbevelingen van de WRR uit 1989 werden geleidelijk door samenleving en politiek opgepakt, onder andere door minister-president Lubbers en de toenmalige oppositieleider Bolkestein (Scholten 2010). Dit bracht een groot nationaal minderhedendebat op gang dat uiteindelijk uitmondde in een drastische beleidsverandering, de tweede na die van 1980. In 1994, rond het aantreden van het eerste paarse kabinet, trad een nieuwe paradigma-wisseling op. In dat jaar werd het 'minderhedenbeleid' formeel omgedoopt in 'integratiebeleid'. Het integratiebeleid werd nadrukkelijk gekoppeld aan het nog altijd restrictieve immigratiebeleid, met 'inburgering' als verbindende schakel. De gedachte hierachter was dat een nieuwkomer, om goed te kunnen functioneren in de Nederlandse samenleving, in staat moet wor-

den gesteld een basiskennis van taal en samenleving te verwerven. De overheid kan de nieuwkomer hiertoe zelfs verplichten om zo het risico van maatschappelijke marginalisering en stigmatisering te voorkomen. Deze verplichting impliceert bovendien dat de overheid ervoor moet zorgen dat voldoende voorzieningen beschikbaar zijn en dat deze voorzieningen, ook in financieel opzicht, goed toegankelijk zijn voor de nieuwkomers.

Het integratiebeleid verschilde op belangrijke punten van het minderhedenbeleid. Multiculturalistische uitgangspunten, zoals de groepspecifieke benadering en de nadruk op sociaal-culturele emancipatie, werden grotendeels verlaten. In plaats daarvan kwam een veel meer universalistische beleidsbenadering. In het nieuwe integratiebeleid lag de nadruk op het bevorderen van participatie en actief burgerschap van migranten als individuen. Een belangrijke verandering in de causale theorie van het beleid is dat nu verondersteld werd dat sociaaleconomische participatie (in materiële domeinen als arbeid, onderwijs en huisvesting) een voorwaarde is voor migranten om ook in sociaal-culturele zin een meer gelijkwaardige positie te bemachtigen. In feite is hier dus sprake van een omkering van het paradigma dat kenmerkend was voor het eerdere minderhedenbeleid.

In de jaren negentig verbeterde de sociaaleconomische positie van veel migranten aanmerkelijk, vooral als gevolg van de gunstige economie. Diezelfde snelle economische groei trok, ondanks het nog altijd restrictieve en langzaam steeds restrictiever wordende toelatingsbeleid, ook veel nieuwe migranten aan. De herkomst van deze migranten was aanzienlijk gevarieerder dan voorheen. Na het einde van de Koude Oorlog gingen de grenzen met wat eens 'het Oostblok' was open voor mensen op zoek naar arbeid en geluk. De nieuwe mondiale verhoudingen leidden ook tot een groeiende stroom vluchtelingen en asielzoekers uit tal van door oorlogsgeweld en onderdrukking geteisterde landen, meestal buiten Europa. Veel asielzoekers kwamen niet in aanmerking voor de vluchtelingenstatus, maar vonden wel een plaats op de arbeidsmarkt en bleven in Nederland. Het nog prille inburgeringsbeleid kon deze nieuwe toevloed van mensen niet goed verwerken. Binnenlands ontmoette het steeds meer kritiek, terwijl het – paradoxaal genoeg – ook nu weer steeds vaker voor andere Europese landen als model diende voor hun integratiebeleid.

Rond de millenniumwisseling stegen de thema's migratie en integratie, die tot dan toe in Nederland relatief gedepolitiseerd waren gebleven, geleidelijk op de politieke agenda. In de aanloop naar de verkiezingen van

2002 maakte Pim Fortuyn hiervan het belangrijkste politieke issue van dat moment. Ook de gebeurtenissen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten en alles wat daarop volgde (bomaanslagen in Madrid en Londen, de moord op Theo van Gogh en tal van 'affaires' in Nederland, enzovoort) droegen bij aan een verdere problematisering van beide thema's. Het feit dat het bij een aanzienlijk deel van de nieuwkomers in Nederland en elders in Europa om moslims gaat, gaf aan de probleemdefinitie een extra dimensie. De gevolgen hiervan voor zowel immigratie- als integratiebeleid konden niet uitblijven.

In 2002 vond opnieuw een paradigmawisseling plaats. Het toen nieuw aantredende kabinet besloot tot een verdere verscherping van het immigratiebeleid, vooral op het punt van gezinsmigratie. Deze verscherping werd in de daarop volgende jaren stapsgewijs ingevoerd. Inderdaad trad een verdere terugval in de immigratie op, zelfs in die mate dat Nederland in de periode 2004-2007 de enige van de 'oude' vijftien EU-lidstaten werd met een negatief migratiesaldo. De in 2001 van kracht geworden nieuwe Vreemdelingenwet had eerder al geleid tot een aanzienlijke vermindering van het aantal asielzoekers. Deze paradigmawisseling kwam nog scherper tot uiting in het integratiebeleid. Het universalistische beleid, vooral gericht op bevordering van deelname aan arbeid en onderwijs, werd vervangen door een beleid met veel sterkere assimilationistische trekken. Basisgedachte hierbij was dat van nieuwkomers mag worden verwacht dat zij goede Nederlanders worden. Daartoe is niet alleen sociaaleconomische participatie vereist, maar ook sociaal-culturele aanpassing en – al valt dit lastig af te dwingen – identificatie met Nederland.

Meer nog dan voorheen werd de inburgering de verbindende schakel tussen immigratiebeleid en integratiebeleid. Nog voordat nieuwkomers van buiten de EU en enkele andere landen één voet op Nederlandse bodem kunnen zetten, worden zij op grond van de Wet inburgering buitenland (2005) verplicht in het land van herkomst een eerste inburgeringstoets af te leggen. Enige jaren na aankomst in Nederland moet een inburgeringsexamen worden afgelegd. Slechts als men hiervoor slaagt, kan men in aanmerking komen voor permanent verblijf of eventueel voor naturalisatie. De facto is de inburgeringstoets, die aanvankelijk werd gezien als een instrument om integratie te bevorderen, nu veranderd in een instrument om immigratie te reguleren, wat in de praktijk bijna altijd neerkomt op beperken. Naast de gebruikelijke, reeds bestaande criteria om nieuw-

komers te selecteren voor toelating, is nu ook de inburgeringstoets die rol gaan spelen. De Memorie van Toelichting bij de Wet inburgering buitenland spreekt zelfs expliciet over 'uitstel' of zelfs 'afstel' van migratie naar Nederland als een verwacht neveneffect van deze toets (TK 2003-2004, 29700, nr.3). De samenhang tussen immigratie- en integratiebeleid is met deze herzieningen in het inburgeringsstelsel en de invoering van de Wet inburgering buitenland nauwer geworden dan ooit.

De nauwere samenhang tussen immigratie- en integratiebeleid blijkt ook uit de Wet inburgering (WI), die sinds 1 januari 2007 de Wet inburgering nieuwkomers (WIN) van 1997 vervangt. De WI verschilt in diverse opzichten van de WIN en is met name veel verplichtender. Waar nieuwkomers onder de WIN verplicht waren een inburgeringscursus te volgen, zijn zij onder de WI verplicht voor het inburgeringsexamen te slagen. Anders dan voorheen wordt dit examen nog slechts op één niveau afgenomen (afgezien van het staatsexamen Nederlands als tweede taal), en dat niveau is voor veel nieuwkomers te hoog gegrepen. Hiermee wordt onder meer beoogd de vestiging in Nederland te ontmoedigen van diegenen van wie wordt verondersteld dat zij niet in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien. Zolang men niet is geslaagd voor het inburgeringsexamen, komt men ook niet in aanmerking voor een permanente verblijfstitel. Het voortdurend verlengen van tijdelijke verblijfstitels kan niet alleen in de papieren lopen, maar schaadt ook het perspectief op integratie van de betrokkenen, terwijl aan niet-geslaagden voor het examen in beginsel ook nog een boete kan worden opgelegd.

De basisgedachte achter de WI is dat migranten zelf de verantwoordelijkheid moeten nemen voor hun integratieproces. In de woorden van de toenmalige minister van Vreemdelingenbeleid en Integratie, Verdonk: "Ze hebben de weg naar Nederland gevonden, dan moeten ze de weg in Nederland ook wel kunnen vinden". De WI verplicht overigens niet alleen nieuwkomers, maar ook bepaalde categorieën 'oudkomers' tot het afleggen van een inburgeringsexamen. Bij de 'oudkomers' kan de verplichting echter alleen worden opgelegd aan personen die uitsluitend beschikken over een paspoort van een niet-EU-lidstaat. Bovendien kunnen de verblijfsrechtelijke sancties niet worden toegepast voor hen die al een permanente verblijfsstatus in Nederland bezitten.

Al spoedig na de invoering van de WI bleek de uitvoering ervan op problemen te stuiten. De privatisering van de cursussen leidde tot

versnippering en een dreigende kwaliteitsverlaging, terwijl de gemeenten niet goed vorm konden geven aan de coördinerende rol die hun was toebedacht. Sindsdien hebben dan ook diverse kleinere bijstellingen van de WI plaatsgevonden. Toch blijven tot op heden de aantallen inburgeraars stelselmatig achter bij de verwachtingen. Bovendien weten we tot op de dag van vandaag heel weinig over de effectiviteit van de inburgering.

Het inburgeringsdebat lijkt hiermee vooral een ideologisch debat geworden. Het grote belang dat aan inburgering als *linking pin* tussen immigratie- en integratiebeleid wordt toegekend, staat in schril contrast tot het gebrek aan kennis over wat inburgering nu eigenlijk heeft opgeleverd. Er zijn in Nederland wel enige studies uitgevoerd waaruit naar voren komt hoeveel migranten met de inburgeringscursussen worden bereikt, met welk succes zij die cursussen volgen, hoeveel voor het examen slagen, wat de 'doorstroomtijd' is, hoe het met de organisatie van de cursussen is gesteld en welke bedragen hiermee zijn gemoeid (Regioplan 2002). Niet of nauwelijks is echter bekend in hoeverre het volgen van een inburgeringscursus daadwerkelijk bijdraagt aan een betere kennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving en in hoeverre zij die zo'n cursus hebben gevolgd met meer succes in de Nederlandse samenleving integreren dan zij die zo'n cursus niet hebben gevolgd. Zolang we dit niet weten, kan niet worden vastgesteld of de inburgering inderdaad een effectief beleidsinstrument is bij het koppelen van immigratie- en integratiebeleid, dan wel bovenal een symbolische of, harder geformuleerd, een afschrikwekkende functie heeft.

4.2 Paradigmaverschuivingen in het migratie- en integratiebeleid

De mate van consistentie in het Nederlandse integratiebeleid is onderwerp van een scherp debat in de wetenschappelijke literatuur, ook internationaal. Enerzijds wordt gesteld dat het eerder bovengeschetste multiculturele model tot op de dag van vandaag herkenbaar zou zijn in verscheidene beleidspraktijken. Vanuit dit perspectief zou sprake zijn van een hoge mate van padafhankelijkheid in de ontwikkeling van het Nederlandse beleid en een hardnekkig normatief vasthouden aan het multiculturele model.

Anderzijds wordt door critici gesteld dat dit multiculturele model niet langer meer een valide omschrijving van het Nederlandse beleid geeft, of

dat het multiculturele model zelfs nooit echt op Nederland van toepassing zou zijn geweest. Vanuit dit perspectief wordt gewezen op de inconsistentie en de incoherentie van het Nederlandse integratiebeleid in over de voorbije decennia. In plaats van één dominant beleidsmodel zou de geschiedenis van de integratiepolitiek gekenmerkt zijn door een komen en gaan van verscheidene modellen. Ongeveer eens in de tien jaar zou een nieuw beleidsmodel zijn opgekomen. Vaak wordt hierbij een onderscheid gemaakt tussen de aanloopperiode waarin nog geen sprake was van een gecoördineerd integratiebeleid (tot het einde van de jaren zeventig), het minderhedenbeleid van de jaren tachtig, het integratiebeleid van de jaren negentig en het zogenaamde 'integratiebeleid-nieuwe-stijl' sinds het begin van het nieuwe millennium (Choenni 2000; Entzinger 2005; Scholten 2010).

De voorgaande uitwerking van beleidsperiodes en beleidsdoorbraken laat zien dat in Nederland vrijwel iedere tien jaar een nieuw beleidsmodel werd aangenomen. Dat is wel heel frequent voor zulke radicale koerswendingen. Daarom ligt het meer voor de hand het strikte 'modeldenken' over de Nederlandse integratiepolitiek te verruilen voor een denken in termen van meerdere discoursen (of 'frames') die voortdurend en gelijktijdig met elkaar concurreren, en die in onderlinge afwisseling het beleid in bepaalde periodes hebben bepaald. Dit nuanceert het denken over Nederland als het prototypisch multicultureel model, dat men vooral buiten Nederland nog veel tegenkomt, maar ook bij verklaarde tegenstanders van dit model binnen Nederland. Inderdaad was het beleid in de jaren tachtig sterk geïmpregneerd door een ideaaltypisch multiculturalisme, maar tegelijkertijd heeft Nederland ook altijd wel een sterk universalistisch discours gekend, dat in de jaren negentig zelfs dominant was, evenals een assimilationistisch discours. Dit laatste kwam al aan het begin van de jaren negentig aan de oppervlakte en heeft sinds het begin van het nieuwe millennium zelfs een zekere dominantie in het publieke en in mindere mate ook in het politieke debat gekregen.

Opmerkelijk is dat de geconstateerde meervoudigheid van beleidsdiscoursen in het publieke en politieke debat vaak wordt gesimplificeerd tot een tegenstelling tussen het multiculturele verleden en het assimilationistische heden. Deze dichotomie lijkt niet alleen feitelijk onjuist, omdat hiermee het universalistische discours wordt ontkend dat in de jaren negentig dominant was, maar zij leidt ook tot een ex-post constructie van beleid in het verleden (en de daarbij betrokken instituties) als multiculturalistisch.

Dit sluit vooral aan bij huidige claims dat het beleid uit het verleden ‘mis- lukt’ zou zijn vanwege deze multiculturele inslag. Multiculturalisme heeft zo de functie gekregen van een ‘counterdiscours’ dat wordt gebruikt om de omslag naar assimilationisme te markeren en beleid uit het verleden te diskwalificeren. Opmerkelijk is in elk geval dat de term ‘multiculturalisme’ in de jaren tachtig niet of nauwelijks in beleidsstukken is gebruikt.

De nadruk op dynamiek en ‘meervoudigheid’ van beleidsdiscourseen nuanceert ook het denken over padafhankelijkheid in het Nederlandse integratiebeleid. Met name de connectie met de verzuilingsgeschiedenis is omstreden. Inderdaad, in de jaren tachtig lijkt het beleid op bepaalde aspecten geïnspireerd door de verzuiling, maar van veel continuïteit met de destijds al nagenoeg ontmantelde ‘klassieke’ verzuiling lijkt toch nauwe- lijks sprake. Daarnaast is een aantal beleidspraktijken uit deze periode zeer hardnekkig gebleken. Zij zijn blijven voortbestaan tot lang nadat het mul- ticulturalisme zijn dominantie had verloren. Wellicht het meest opmerke- lijke voorbeeld hiervan vormt het reeds vermelde onderwijs in eigen taal en cultuur. Reeds in 1974 werd dit ingevoerd, maar met als doel de verwachte terugkeer van migranten te faciliteren. Begin jaren tachtig verschoof de doelstelling naar bevordering van de emancipatie van minderheidsgroe- pen in de Nederlandse multiculturele samenleving, terwijl het in de jaren negentig opnieuw een andere doelstelling kreeg, namelijk ondersteuning van de beheersing van de moedertaal met het oog op een geleidelijke over- gang naar het Nederlands als tweede taal (Köbben en Lucassen 1992). Pas aan het begin van dit millennium werd het afgeschaft.

De zojuist bepleite visie op de ontwikkeling van het integratiebeleid nuanceert ook het idee dat dit beleid in alle opzichten coherent zou zijn. Er gaapt een kloof tussen beleidsretoriek en beleidspraktijk (ROB 1999). Concrete beleidspraktijken, vooral op lokaal niveau, zijn vaak veel meer ingegeven door een pragmatische dan door een normatieve logica. Zo blij- ken veel lokale overheden, in weerwil van de ‘kleurenblinde’ burgerschaps- benadering die reeds in de jaren negentig werd ingevoerd, nog steeds op tal van fronten overleg te voeren met minderhedenorganisaties. Vaak lijkt dit niet ingegeven door een normatief multiculturalisme, maar veeleer door de praktische noodzaak om met dergelijke organisaties samen te werken ten- einde zo de beleidsdoelgroep te bereiken, informatie hierover te vergaren en eventueel samen te werken met mensen uit de doelgroep (De Zwart en Poppelaars 2009).

Ten slotte laat dit perspectief zien dat er niet alleen sprake is van discontinuïteit in de ontwikkeling van de Nederlandse integratiepolitiek, maar ook van conflicterende beleidsideeën en beleidsmaatregelen tussen de onderscheiden periodes. Duyvendak en Scholten (2009) tonen aan dat dit vooral geldt voor de sociaal-culturele dimensie van het beleid. In de jaren tachtig werd verondersteld dat versterking van de culturele identiteit en van groepsvorming zou bijdragen aan de uiteindelijke integratie van migranten in de Nederlandse samenleving. In de loop van de jaren negentig is men een dergelijke ‘cultivering’ van culturele verschillen steeds meer gaan opvatten als een obstakel voor integratie.

4.3 Bedoelde en onbedoelde beleidseffecten

In de voorbije decennia is de discussie over de vraag of het Nederlandse integratiebeleid het al dan niet geslaagd dan wel mislukt is, herhaaldelijk opgeblaaid. Al aan het einde van de jaren tachtig noemde de WRR het tot dan toe gevoerde beleid ‘mislukt’, met name omdat op materieel gebied (participatie in arbeid, onderwijs et cetera) onvoldoende resultaten waren geboekt. De WRR constateerde destijds dat het beleid te veel was blijven steken in symbolische discussies (WRR, 1989). In 2002 stelde de Tweede Kamer in een motie vast dat het beleid tot dan toe onvoldoende resultaten had geboekt. De parlementaire onderzoekscommissie die in reactie op deze motie werd ingesteld, constateerde daarentegen dat de integratie ‘relatieve succesvol’ verliep, maar dat dit inderdaad eerder ondanks dan dankzij het gevoerde beleid zo was (TK 2003-2004, 28689, nr. 8-9).

Er zijn opvallend weinig analyses gemaakt van de effecten van het gevoerde integratiebeleid. Aan de ene kant is dit opmerkelijk gezien de hoge prioriteit die doorgaans aan dit vraagstuk wordt gegeven, in politieke maar ook in budgettaire termen. Aan de andere kant is het niet zo verbazend omdat het vaak moeilijk is bepaalde effecten toe te wijzen aan specifieke beleidsmaatregelen. Integratie is een langetermijnproces waarin, naast beleidsmaatregelen, een grote diversiteit aan factoren een rol kan spelen. Vermeulen en Penninx (1994) typeren de neiging om het beleid als mislukt af te doen als ‘democratisch ongeduld’. De maatschappelijke en politieke druk om het integratievraagstuk ‘op te lossen’ leidt tot een grote mate van ongeduld om beleid vertaald te zien in concrete en meetbare resultaten.

De paradox hierbij is dat dit democratisch ongeduld bijdraagt aan incidentenpolitiek en regelmatige beleidsveranderingen, terwijl een langetermijnproces als integratie juist gebaat is bij een consistent beleid dat niet bij elke kabinetswisseling verandert.

Dit democratisch ongeduld heeft ook gevolgen voor de koppeling tussen migratie- en integratiebeleid. Waar aanvankelijk een restrictief migratiebeleid als voorwaarde werd beschouwd voor een succesvolle integratie van reeds aanwezige migranten, draagt het democratisch ongeduld bij aan een beleidshouding van 'voorkomen is beter dan genezen'. In dit kader wordt een streng integratiebeleid mede gebruikt als middel om verdere immigratie af te schrikken. Vooral een aantal onder het kabinet-Balkenende II genomen maatregelen, zoals de invoering van een strengere naturalisatietoets, van de Wet inburgering buitenland (2005) en de Wet inburgering (2006), zijn hiervan goede voorbeelden. Sinds het aantreden van het kabinet-Balkenende I in 2002 waren trouwens de portefeuilles Immigratiebeleid en Integratiebeleid voor de eerste maal in de hand gekomen van een en dezelfde bewindspersoon, aanvankelijk minister Nawijn en later minister Verdonk. Beide beleidsterreinen waren ondergebracht bij het ministerie van Justitie, terwijl voordien de verantwoordelijkheid voor inburgering en integratie bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties lag en die voor het migratie- of vreemdelingenbeleid bij (de staatssecretaris van) Justitie. Het samenbrengen van de beide portefeuilles in één hand vertroebelt de spanning die van nature bestaat tussen de beide beleidsterreinen, een spanning die in de literatuur wordt aangeduid met de term 'januskop' (Hammar 1985). Hierbij komt nog dat Justitie van oudsher het departement is dat is belast met handhaving van *law and order*. De integratie van nieuwkomers is bij zo'n benadering niet per definitie gebaat. Overigens werden de twee beleidsterreinen bij het aantreden van Balkenende IV in 2007 weer gesplitst: het inburgerings- en integratiebeleid verhuisde wederom, nu naar het ministerie van VROM.

De reeds gesignaleerde dissensus inzake het te voeren integratiebeleid en de veranderlijkheid van de beleidsdoelen bemoeilijkt de discussie over de effectiviteit van het beleid. Integratie is ondanks decennia van gericht beleid een relatief ongedefinieerd begrip gebleven. Wat in het ene discours wordt gezien als een beleidssucces, kan vanuit een ander discours juist worden beschouwd als het falen van beleid. Denk bijvoorbeeld aan het stichten van islamitische scholen, dat vanuit een multicultureel discours te

interpreteren is als bewijs van de succesvolle sociaal-culturele emancipatie van moslims in de Nederlandse samenleving, terwijl het vanuit een assimilatie-discours wordt gezien als een bewijs van falende integratie.

Om dergelijke discussies te vermijden, zullen we in de hierna volgende analyse spreken van de effecten van beleid, zonder daarbij in te gaan op de vraag of dergelijke effecten duiden op het slagen dan wel het mislukken van beleid. Wel maken we een onderscheid tussen bedoelde en onbedoelde effecten van beleid. Bij het analyseren van de bedoelde effecten van beleid gaat het uitsluitend om de vraag of het beleid dat op enig moment in het verleden is gevoerd daadwerkelijk tot de gewenste resultaten heeft geleid. Bij onbedoelde effecten gaat het niet om het al dan niet behalen van de gewenste resultaten, maar veeleer om niet-voorziena gevolgen van beleid. Zulke onbedoelde effecten zouden in principe zowel een positieve als een negatieve bijdrage kunnen leveren aan de effectiviteit van beleid.

Bedoelde effecten

Een van de meest uitgebreide onderzoeken naar de effectiviteit van het integratiebeleid werd verricht door de Tijdelijke Parlementaire Onderzoekscommissie Integratiebeleid in 2004. Deze werd ook wel de commissie-Blok genoemd naar de voorzitter van de commissie, het vvd Tweede Kamerlid Stef Blok. De commissie was ingesteld in 2002 naar aanleiding van de reeds genoemde parlementaire motie waarin het tot dan toe gevoerde beleid 'onvoldoende succesvol' werd genoemd en waarin een onderzoek wenselijk werd geacht naar de oorzaken hiervan en naar de vraag hoe vorm te geven aan een nieuw integratiebeleid (TK 2002-2003, 28600, nr. 24). Uiteindelijk werd de opdracht voor de commissie wat ruimer geformuleerd, namelijk het evalueren van 'de bedoelde gevolgen en feitelijke resultaten van het beleid en (...) van de coherentie van beleid op verscheidene terreinen' (TK 2002-2003, 28689, nr.1). Deze opdracht leidde onder meer tot een uitgebreid overzicht van beleidsresultaten op de terreinen van werk en inkomen, onderwijs, wonen, en sport en recreëren, samengesteld door het Verwey-Jonker Instituut (Duyvendak et al. 2004).

Op het terrein van *werk en inkomen* was bevordering van een evenredige arbeidsmarkt- en inkomenspositie voor etnische minderheden een centrale doelstelling. Hoewel op dit terrein belangrijke resultaten werden geboekt, was deze doelstelling ten tijde van de inventarisatie voor de commissie-Blok nog niet volledig gerealiseerd. In de tweede helft van de jaren

negentig was het werkloosheidspercentage onder allochtonen weliswaar gehalveerd (van 22% in 1996 naar 11% in 2000), maar relatief bleef het veel hoger dan bij autochtonen, ook als men rekening houdt met verschillen in het gemiddeld opleidingsniveau. Rond 2001 bereikte het werkloosheidspercentage bij allochtonen zijn laagste punt, rond 9%. Tussen 2001 en 2005 steeg het opnieuw tot omstreeks 16%, om vervolgens weer te dalen tot minder dan 10% in 2008. Uit de Jaarrapportage Integratie 2009 van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) blijkt dat de werkloosheid onder allochtonen sindsdien weer een stijgende trend kent (Dagevos 2009). Opvallend is dat het procentueel verschil in werkloosheid tussen allochtonen en autochtonen sinds 2001 niet meer verder afneemt, maar zelfs licht lijkt toe te nemen (Dagevos 2009: 142). Dagevos signaleert een sterke parallel tussen de situatie van nu en die van 2001: in het huidige economische klimaat bevinden allochtonen zich opnieuw in een bijzonder kwetsbare positie, onder meer door het grote aantal tijdelijke banen en hun lage onderwijsniveau (Dagevos, 2009: 165). Met name de jeugdwerkloosheid blijkt een hardnekkig probleem te vormen, met een werkloosheidspercentage van meer dan 20 (Dagevos 2009: 144).

Onderwijs werd door het Verwey-Jonker Instituut en door de commissie-Blok gezien als 'sleutelsector' in de integratie. De geconstateerde verbeteringen op dit terrein vormen dan ook een belangrijk element in de uiteindelijke conclusies van de commissie. Hoewel nog steeds sprake is van onevenredigheid in onderwijsresultaten van allochtonen en autochtonen, zijn op dit terrein duidelijke verbeteringen te constateren. Deels hebben deze ook demografische oorzaken, namelijk de groei van de tweede generatie onder de migranten. Dit is ook de conclusie van het SCP in zijn jaarrapportage 2009 (Gijsberts en Dagevos 2009). Het gemiddelde opleidingsniveau van allochtonen is sterk verbeterd, hetgeen zich onder meer uit in een sterk verbeterde taalbeheersing. Echter, ook het SCP moet in 2009 nog vaststellen dat de verschillen tussen allochtonen en autochtonen groot blijven. Met name, zo constateert Gijsberts (2009: 133), verloopt de schoolloopbaan van veel allochtonen in het voortgezet onderwijs nog moeizaam, met veel zittenblijvers en voortijdige schoolverlaters.

Op het terrein van *wonen* constateerde de commissie-Blok dat de woningkwaliteit voor minderheden weliswaar is verbeterd, maar dat er onvoldoende oog is geweest voor de problematiek van concentratie in achterstandswijken (TK 2003-2004, 28689, nr. 8-9: 540). Blijkens het jongste

Jaarrapport Integratie van het SCP zet deze laatste trend door. Er is sprake van verbreding en verdieping van de concentratie van allochtonen in specifieke wijken (Gijsberts en Dagevos 2009: 196). Dit zou onder meer te maken hebben met de demografische ontwikkeling van deze groepen, nieuwe instroom uit het buitenland, de 'witte vlucht' en de aanhoudend lage arbeidsmarktpositie van deze groepen. Er is zelfs sprake van een groeiend aantal wijken die voor meer dan 50% bestaan uit niet-westerse allochtonen; in heel Nederland zijn dat er inmiddels 50. Het SCP constateert dat ontmoetingskansen tussen allochtonen en autochtonen hierdoor verder afnemen en dat de contacten binnen de groepen toenemen (ibid: 197). Bovendien zou sprake zijn van een afname van de zogenaamde 'zwarte vlucht', oftewel de doorstroom van maatschappelijk stijgende allochtonen naar 'witte wijken' (ibid).

De commissie-Blok en het Verwey-Jonker Instituut baseerden hun conclusies op de drie zojuist aangeduide sferen van integratie. Het Verwey-Jonker Instituut stelde dat het integratiebeleid 'relatief succesvol' was geweest, vooral "aangezien succes binnen het onderwijs de sleutel lijkt voor het verder slagen van het integratieproces" (TK 2003-2004, 28689, nr. 11: 196). De commissie-Blok stelde deze conclusie enigszins bij: "De Commissie constateert dat integratie van veel allochtonen geheel of gedeeltelijk geslaagd is en dat is een prestatie van formaat, zowel van de betreffende allochtone burgers als van de hen ontvangende samenleving" (TK 2003-2004, 28689, nrs. 8-9: 520). Uit haar keuze voor de eerder genoemde sferen van integratie blijkt dat de commissie een specifiek model van integratie hanteerde, namelijk een universalistisch model met nadruk op algemene sociaal-economische sectoren van integratie. Hierdoor liet zij een aantal anderen sferen van integratie buiten beschouwing die in het integratiedebat zoals dit in Nederland werd gevoerd wel degelijk een belangrijke rol blijken te spelen. Had de commissie andere keuzes gemaakt, dan was zij wellicht tot heel andere conclusies gekomen met betrekking tot de effectiviteit van integratiebeleid.

Zo blijkt uit de Jaarrapportage Integratie uit 2009 van het SCP dat de onevenredig hoge vertegenwoordiging van niet-westerse allochtonen in de *criminaliteit* nog altijd aanleiding vormt voor velen om te spreken van een mislukt integratieproces (Gijsberts en Dagevos, 2009). Met name Marokkanen en Antillianen worden (veel) vaker verdacht van strafbare feiten dan autochtonen. Behalve bij de Antillianen vertonen de crimina-

liteitspercentages zelfs een licht stijgende trend, vooral onder minderjarigen. Op het terrein van *modernisering* constateert het SCP dat weliswaar sprake is van een (sterke) verbetering van beheersing van de Nederlandse taal, maar dat vooral bij Turkse migranten het aantal interetnische contacten erg laag blijft. Wel lijkt de positie van allochtone vrouwen, inclusief Turkse en Marokkaanse vrouwen, zeer sterk te verbeteren, hetgeen onder meer blijkt uit het feit dat de leeftijd waarop deze vrouwen hun eerste kind krijgen snel hoger komt te liggen. Een belangrijke verklaring hiervoor is dat deze vrouwen steeds langer onderwijs volgen en aan het arbeidsproces blijven deelnemen. Ten slotte constateert het SCP dat sprake is van een sterk verslechterde wederzijdse *beeldvorming* tussen autochtonen en allochtonen, al laat deze juist de laatste jaren weer een lichte verbetering zien. Duidelijk is dat door deze sferen te betrekken in een analyse van het integratiebeleid, een veel gedifferentieerder beeld ontstaat over het slagen dan wel het mislukken van de integratie.

Een steeds terugkerende discussie betreft de vraag in hoeverre de ontwikkelingen binnen diverse sferen van integratieterreinen zijn toe te schrijven aan het gevoerde beleid. De commissie-Blok en het Verwey-Jonker Instituut trokken juist met betrekking tot deze vraag sterk verschillende conclusies. Waar het Verwey Jonker Instituut nog constateerde dat het integratiebeleid relatief succesvol was geweest, sprak de commissie-Blok alleen over het geheel of gedeeltelijk geslaagd zijn van de integratie en dichtte zij dit succes toe aan de betrokken groepen in plaats van aan het beleid.

Een alternatieve verklaring voor de differentiële ontwikkeling van de integratie al naar gelang de sfeer die men beziet, kan men zoeken in meer algemene maatschappelijke en economische trends. De ontwikkeling van de werkloosheid onder allochtonen houdt bijvoorbeeld opvallend gelijke tred met die onder autochtonen. Dit lijkt erop te duiden dat de werkloosheid onder beide categorieën vooral wordt bepaald door meer algemene economische trends. Economische vooruitgang leidt dan tot een daling van werkloosheid en economische teruggang tot een stijging, veelal zelfs disproportioneel, omdat het kwetsbare groepen betreft.

Nog een andere verklaring voor de lastige duiding van de mate waarin het integratiebeleid effectief is geweest, heeft te maken met de doorwerking van algemeen beleid. De vermeende effecten van het specifieke integratiebeleid zijn vaak moeilijk te onderscheiden van die van algemeen beleid, bijvoorbeeld op terreinen als arbeid of onderwijs. Zo speelt de

hardnekkige onderwijssegregatie een belangrijke rol in de discussie over het falende integratiebeleid. In de praktijk blijkt deze onderwijssegregatie echter vooral het gevolg van algemeen beleid, zoals de gelijkschakeling van openbaar en bijzonder onderwijs en van het algemeen huisvestingsbeleid, dat als vanzelf leidt tot concentratie van – overwegend allochtone – lage inkomensgroepen in bepaalde wijken.

Onbedoelde effecten

Het integratiebeleid heeft de voorbije jaren sterk ter discussie gestaan, niet alleen in termen van het succes of falen ervan, gemeten naar de formele doelstellingen, maar ook in termen van mogelijk onbedoelde effecten. Zulke onbedoelde en vaak ook onvoorziene gevolgen kunnen het integratieproces frustreren.

Reeds aan het einde van de jaren tachtig ontstond aandacht voor mogelijke onvoorziene gevolgen van het minderhedenbeleid van destijds. De groepsbenadering van dat beleid zou ertoe kunnen bijdragen dat etnische scheidingslijnen in de samenleving bestendig worden en dat de betrokken groepen zich geleidelijk zouden ontwikkelen tot afhankelijke ‘zorgcategorieën’, zo stelde de WRR destijds. Dit was mede een aanleiding voor de raad om in 1989 het concept ‘etnische minderheden’ te verlaten en om te pleiten voor een meer geïndividualiseerde en een meer activerende benadering (WRR 1989).

In de literatuur zijn meer voorbeelden te vinden van onbedoelde gevolgen van het multiculturele beleidsmodel dat typerend was voor het minderhedenbeleid in de jaren tachtig. Koopmans et al. (2005) laten bijvoorbeeld in uitgebreid empirisch onderzoek zien dat publieke uitspraken en publieke participatie van migranten in belangrijke mate een weerspiegeling vormen van het Nederlandse multiculturele model. In Nederland zouden migranten vooral participeren langs etnische en culturele lijnen. In het Duitse differentiaalistische model, zouden migranten daarentegen vooral participeren langs lijnen van herkomst of nationaliteit.

Ook de verscherping van het integratiediscours van de voorbije jaren zou onvoorziene gevolgen hebben. Schinkel (2007) stelt dat het huidige integratiedebat meer te maken zou hebben met de onzekerheid van de hedendaagse samenleving in het algemeen dan met de integratie van migranten in het bijzonder. De huidige samenleving is door onder meer mondialisering en door technologische ontwikkelingen zeer onzeker

geworden over de vraag hoe samenhang en identiteit gestalte te geven. Het fel oploeiende integratiedebat is, aldus Schinkel, een uiting van 'sociale hypochondrie': een samenleving die naarstig op zoek is naar 'kwalen' die deze onzekerheid zouden veroorzaken. De verkleuring van de samenleving en het creëren van onderscheid tussen 'wij' en 'zij' zouden een centrale rol spelen in deze onzekerheid en in de zoektocht naar vastigheid.

Deze analyse sluit aan bij een bredere erkenning van het symboolpolitieke karakter van het integratiebeleid, met name op nationaal niveau. Zo stelt Scholten (2010) dat de scherpe politisering van het integratiedebat onder meer tot gevolg heeft dat het vermeende falen van het integratiebeleid symbool is geworden voor het falen van de politieke elite. Dit is een claim die centraal stond en staat in de opvattingen van onder meer Pim Fortuyn en Geert Wilders. In reactie op dergelijke claims voelt de politiek zich steeds meer genoodzaakt een zogenaamde 'articulatiefunctie' te ontwikkelen, hetgeen wil zeggen dat politici het als hun taak zien om de stem van de straat nadrukkelijker naar voren te laten komen.

Verscheidene studies wijzen op mogelijke averechtse effecten van een dergelijke verscherping van het integratiedebat. Zo laat Entzinger in een studie onder allochtone jongeren in Rotterdam zien dat, hoewel deze jongeren op een aantal objectieve indicatoren van integratie beter scoorden in 2006 dan in 1999, dezelfde jongeren zichzelf in die tijd als minder geïntegreerd zijn gaan zien. De verscherping van de subjectieve beleving van culturele afstand lijkt onder meer een gevolg van het verscherpte integratiediscours. Zoals Entzinger schreef: ze gaan "voort op het pad van de integratie, maar raken tegelijkertijd uit de gratie" (Entzinger 2009: 21). Dit leidt ertoe dat niet alleen de eigen etnische of culturele identiteit, maar ook steeds meer de religieuze identiteit een belangrijke 'marker' van identiteit is geworden. Het huidige integratiediscours zou aldus polarisatie in de samenleving bevorderen.

5

Conclusies: De koppeling van migratie en integratie

Zowel migratie als integratie is zijn in Nederland een controversiële beleidsthema geworden. In onze analyse hebben wij hiervoor diverse verklaringen gevonden. Allereerst zijn daar de onduidelijkheid en de poly-interpretabiliteit van deze beide begrippen. Het is lang niet altijd duidelijk wie precies als migrant kan worden aangemerkt, met name als het om de tweede generatie gaat. Het in Nederland in zwang geraakte begrip 'allochtoon' werkt hierbij, zeker de laatste jaren, eerder versluierend dan verhelderend. Evenmin is duidelijk wat onder integratie dient te worden verstaan. De wetenschappelijke literatuur is hierover sterk verdeeld. De vele dimensies die aan het begrip zijn te onderscheiden en de vele sferen waarin het integratieproces zich kan voltrekken, maken dat vrijwel elke auteur zijn of haar eigen accenten legt. En als de wetenschap ons weinig houvast kan bieden, is het niet verwonderlijk dat samenleving en politiek het spoor helemaal bijster raken. Zo kon het gebeuren dat het Nederlandse parlement in het politiek gedenkwaardige jaar 2002 in meerderheid tot de uitspraak kwam dat de integratie van nieuwkomers in Nederland was mislukt, maar in 2004 alweer tot het tegenovergestelde inzicht kwam. Als integratie zo veel betekenissen kan hebben, is het niet moeilijk binnen twee jaar zo fundamenteel van mening te veranderen.

Niet alleen de onduidelijkheid van de kernbegrippen heeft bijgedragen aan de controversen. Zo zijn aard en omvang van de migratie naar Nederland, en met name het blijvend karakter ervan, jarenlang stelselmatig onjuist getaxeerd geweest. Lange tijd is ook gedacht dat de meeste migranten weer naar hun land van herkomst zouden terugkeren. Dit maakte het serieus nadenken over hun integratie in de Nederlandse samenleving overbodig. Toen de tijdelijkheidsgedachte eenmaal was opgegeven, werd in eerste

instantie gekozen voor een integratiemodel dat zo veel mogelijk recht zou doen aan de culturele eigenheid van de betrokken migranten; velen zagen dit als een erfenis van de verzuiling. Hierbij werd evenwel onderschat hoezeer 'culturele eigenheid' een vaag en, zeker in het geval van migranten, een aan snelle veranderingen onderhevig begrip is.

Het multiculturele minderhedenbeleid, waarmee Nederland in de jaren tachtig ook internationaal furore leek te maken, moest dan ook al vrij spoedig weer terzijde worden geschoven omdat het te weinig effectief bleek. Respect voor culturele eigenheid bleek niet altijd goed te verenigen met het bevorderen van een actieve deelname aan de ontvangende samenleving, in het bijzonder aan onderwijs en arbeidsmarkt. Een deel van de nieuwkomers dreigde voor lange tijd in een marginale positie te belanden. De voortgaande en zelfs in omvang toenemende immigratie, die bovendien qua herkomstlanden steeds gevarieerder werd, maakte het noodzakelijk meer nadruk te leggen op wat de inwoners van Nederland bindt in plaats van waarin zij van elkaar verschillen. Zo kwam in de jaren negentig het thema burgerschap steeds nadrukkelijker op de agenda te staan en werd inburgering de *linking pin* tussen immigratie en integratie. Aanvankelijk was inburgering vooral een instrument om de nieuwkomers te helpen in hun integratieproces. Met de verharding die zich de laatste jaren in zowel het immigratie- als het integratiebeleid heeft gemanifesteerd, is inburgering meer en meer een instrument geworden in een steeds selectiever immigratiebeleid.

De voortgaande immigratie naar Nederland wordt door een deel van de bevolking steeds nadrukkelijker ervaren als een bedreiging. Immigratie zou een ondermijnend effect kunnen hebben op de bestaande sociale samenhang en de nationale identiteit. In het eerste decennium van de 21^{ste} eeuw is dit veel luider uitgesproken dan in de voorafgaande decennia. De roep om een restrictiever immigratiebeleid en om een daadkrachtiger en effectiever integratiebeleid werd luider en zij werd gehoord door de politiek. Niettemin moet men zich afvragen of de op dit moment dominante probleemdefinitie wel in alle opzichten juist is. Neemt de immigratie inderdaad toe en stagneert de integratie? En is de koppeling tussen immigratie en integratie wel zo direct als menigeen suggereert?

Wat de immigratie betreft, heeft Nederland in de periode 2004-2007 juist een periode van terugval doorgemaakt. Nederland was in die jaren de enige van de vijftien 'oude' EU-lidstaten waarin de emigratie de immi-

gratie overtrof. Sindsdien is de immigratie wel weer op een hoger niveau gekomen, maar gemeten per hoofd van de bevolking is het verschil met andere West-Europese landen niet groot. Opmerkelijk is ook dat steeds meer immigranten zich in Nederland vestigen om hier te werken en dat het opleidingsniveau van de nieuwkomers steeds hoger wordt. In de samenleving lijkt zich een beeld te hebben vastgezet dat het vooral kansarme, ongeschoolde en werkloze migranten – en bovenal hun gezinsleden – zouden zijn die zich hier vestigen. Wellicht is dit beeld ingegeven door de ervaringen uit de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw, waarvan we nu nog de gevolgen ondervinden in de vorm van een hardnekkig integratieprobleem bij een deel van de migrantenbevolking. Voor de nieuwkomers anno 2010 gaat dit beeld echter niet meer op. Nederland moet veel moeite doen om kennismigranten van elders aan te trekken. De migrantengroepen die qua omvang veruit de grootste zijn – Turken, Surinamers en Marokkanen – zijn gezamenlijk voor nog geen tien procent van de nieuwe instroom verantwoordelijk. Een steeds groter deel van de nieuwkomers wordt gevormd door migranten van binnen de Europese Unie, die gebruik maken van hun recht op vrije vestiging. Onder hen bevinden zich vooral veel mensen uit enkele nieuwe lidstaten, met name uit Polen, van wie de meesten zich vermoedelijk niet blijvend in Nederland zullen vestigen.

De feitelijke ontwikkelingen in de immigratie contrasteren dus in aanzienlijke mate met de beeldvorming hierover. Gelijksortige opmerkingen kunnen worden gemaakt over de integratie. De vraag of de integratie van nieuwkomers in Nederland *grosso modo* al dan niet succesvol kan worden genoemd, kan men vanuit twee invalshoeken bezien. In de eerste plaats is de migrantenpopulatie buitengewoon heterogeen, zowel qua herkomst als qua opleidingsniveau en verblijfsduur. Door de neiging alle ‘allochtonen’ op één hoop te gooien, ook in het overheidsbeleid, worden de successen van sommigen al snel versluierd door het falen van anderen. Een meer gedifferentieerde benadering zou meer recht doen aan de realiteit. Zo’n benadering zou meer rekening houden met verschillen tussen en binnen groepen, met de factor verblijfsduur en met de vraag of het om de eerste of de tweede (en weldra ook de derde) generatie gaat. In de tweede plaats is in onze analyse ook voldoende duidelijk aangetoond hoe sterk en hoe dikwijls het overheidsbeleid in de afgelopen decennia van koers is veranderd. Er lijkt een voortdurende strijd te worden tussen verschillende integratiemodellen. Dat maakt het voor veel nieuwkomers lastig om helderheid te verkrijgen

over wat van hen wordt verwacht, maar het maakt het ook lastig na te gaan of de gestelde beleidsdoelen zijn verwezenlijkt: die veranderen immers voortdurend.

Niettemin zijn wel degelijk ook constanten in het integratieproces en in het integratiebeleid aan te wijzen. Deelname aan onderwijs en arbeid worden van oudsher en universeel gezien als belangrijke indicatoren van integratie (Entzinger en Biezeveld 2003). Hetzelfde geldt voor kennis van de landstaal, in dit geval het Nederlands. De vele cijfers die hierover beschikbaar zijn, laten een positiever beeld zien dan algemeen in het publieke debat wordt geschetst. De integratie, gemeten aan dergelijke sociaal-economische indicatoren vertoont vooruitgang, zeker in de tweede generatie. Zo luidde ook de destijds (begin 2004) zeer omstreden conclusie van de Tijdelijke Parlementaire Onderzoekscommissie Integratiebeleid onder leiding van Stef Blok, die het integratieproces zelfs als overwegend 'succesvol' betitelde.

Dit neemt natuurlijk niet weg dat zich, in het bijzonder bij bepaalde groepen (onder meer Antillianen, Somaliërs en Marokkanen), een aantal zeer problematische symptomen van non-integratie en marginalisering manifesteren, zoals ook het SCP in zijn Jaarrapport Integratie 2009 concludeert. Vermoedelijk mede hierdoor is de wederzijdse beeldvorming tussen de autochtone bevolking en de diverse migrantengemeenschappen de laatste jaren negatiever geworden (Entzinger 2009; Gijsberts en Dagevos 2009). Ook de toekomstverwachtingen van jongeren met een migrantenachtergrond zijn nu negatiever dan tien jaar geleden, juist en vooral onder de hoger opgeleiden. Het lijkt alsof de sociaaleconomische successen in de samenleving worden ondergewaardeerd, terwijl het integratiedebat steeds meer werd 'geculturaliseerd', zo niet geïslamiseerd. Terwijl de sociaal-economische kloof tussen gevestigden en nieuwkomers zich langzaam lijkt te dichten, wordt de culturele kloof juist groter, althans in de beleving van de betrokkenen.

De vraag rijst in hoeverre sprake is van een direct verband tussen de voortgaande immigratie en de zojuist geschetste integratieproblemen. Zouden een nog strikter immigratiebeleid en een nog krachtiger integratiebeleid daadwerkelijk kunnen bijdragen aan de oplossing hiervan? Een wetenschappelijk gefundeerd antwoord op deze vraag is niet goed te geven. Wel willen we wijzen op het feit dat een belangrijk deel van de ervaren overlast wordt veroorzaakt door jongeren die weliswaar een

migrantenachtergrond hebben, maar die in Nederland zijn geboren en getogen en/of de Nederlandse nationaliteit hebben. Volgens sommigen zijn de ouders van deze jongeren uit misplaatst respect voor hun culturele achtergrond in het verleden te weinig gestimuleerd om hun kinderen tot goede burgers van de Nederlandse samenleving op te voeden. Anderen wijzen er juist weer op dat integratieproblemen ook te maken hebben met een gebrek aan kansen en mogelijkheden die de Nederlandse samenleving – en in het bijzonder de autochtone bevolking – heeft geboden en nog altijd biedt aan deze jongeren. Weer anderen stellen dat jongeren altijd en overal rebels zijn en grenzen verkennen. En dan zijn er nog degenen die stellen dat migratie, hoe zorgvuldig men ook selecteert, naast gewenste ook altijd minder gewenste individuen aantrekt, wier aanwezigheid tot spanningen en problemen leidt.

Sommigen zoeken de oplossing van de geschetste problemen in een pleidooi voor een nog restrictiever immigratiebeleid. Men moet zich afvragen of dit, gezien de vele door Nederland aangegeane internationale verplichtingen en de behoeften van de arbeidsmarkt, wel mogelijk is. Bovendien zou de kans op ontduiking van de regels en daarmee op illegaliteit toenemen en de beheersbaarheid van migratiebewegingen beperkter worden. Ook kan zich bij een nog verder inperken van het immigratiebeleid in de samenleving een beeld vastzetten dat immigratie iets werkelijk uitzonderlijks is, terwijl het tegenovergestelde in onze steeds kleiner wordende wereld het geval is. Anti-immigrantengevoelens kunnen hierdoor worden aangewakkerd en het integratieproces kan stagneren, al zijn er ook weer degenen die beweren dat een geringer aantal nieuwkomers het integratieproces juist soepeler zal doen verlopen. Alleen al op grond van deze aan elkaar tegengestelde, maar beide op zichzelf plausibele scenario's kan men tot de conclusie komen dat de samenhang tussen immigratie- en integratiebeleid wellicht minder sterk is dan de Nederlandse overheid, zeker de laatste jaren, veronderstelt.

Ervaringen in klassieke immigratielanden leren ons dat bij vrijwel alle nieuwkomers aan hun migratie de ambitie ten grondslag lag voor zichzelf een betere toekomst te creëren. Pas als daartoe de mogelijkheden ontbreken, ontstaan problemen. Veel migranten in Nederland hebben die droom inmiddels in vervulling zien gaan of zijn bezig deze te vervullen. De Nederlandse overheid kan hen hierbij behulpzaam zijn, vooral door nieuwkomers na een bepaalde tijd een stevige rechtspositie te garanderen en door

ervoor zorg te dragen dat enkele andere randvoorwaarden (huisvesting, taalkennis, opleiding, antidiscriminatiebeleid) worden vervuld. Maar het succes van de integratie staat of valt met de mate waarin de migranten uiteindelijk in staat zijn voor zichzelf te zorgen en met de mate waarin de ontvangende samenleving uiteindelijk bereid en in staat is hen daartoe in de gelegenheid te stellen. Dit zal gemakkelijker gaan naarmate de keuze voor de toe te laten migranten zorgvuldiger wordt gemaakt en ook de gevolgen hiervan voor de langere termijn goed bij die keuze worden betrokken. Aldus bezien is er toch een verband tussen immigratie en integratie. Helaas is van zo'n langetermijnperspectief in de afgelopen decennia niet altijd sprake geweest.

Literatuur

- Berry, J.W. (1997). Immigration, acculturation and adoption. in: *Applied Psychology*, jg. 46, nr.1, p. 5-68.
- Beek, J. van de (2010). *Kennis, macht en moraal. De productie van wetenschappelijke kennis over de economische effecten van migratie naar Nederland, 1960-2005*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Bertossi, C. en J.W. Duyvendak (2009). Introduction: penser le 'modèle', changer de question. In: *Migrations Société*, jg. 21 nr. 122, p. 27-38.
- Bochove, M. van, K. Rusinovic en G. Engbersen (2010). *Over de rode loper. Kennismigranten in Rotterdam en Den Haag*. Den Haag: NICIS.
- Brettell, C.B. en J. F. Hollifield (red.) (2000). *Migration Theory: Talking Across Disciplines*. New York: Routledge.
- Brubaker, R. (1992). *Citizenship and nationhood in France and Germany*. Cambridge: Harvard University Press.
- Brubaker, R. (2001). The Return of Assimilation? Changing perspectives on assimilation and its sequels in France, Germany and the United States. in: *Ethnic and Racial Studies*, jg. 24 nr. 4, p. 531-548.
- Castles, S. en M. Miller (1993). *The Age of Migration. International population movements in the modern world*. London: Macmillan.
- Castles, S. en M. J. Miller (2003). *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World* (3rd Edition). New York: Palgrave MacMillan.
- Choenni, C. E. S. (2000). Ontwikkeling van het rijksoverheidsbeleid voor etnische minderheden 1975-2000. In: G. Beets en N. van Nimwegen (red.), *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2000*. Werkverband Periodieke Bevolkingsvraagstukken (p. 131-144). Den Haag: NIDI.
- Dagevos, J. (2009). *Werkloosheid, uitkeringen en werk*. In: M. Gijsberts en J. Dagevos. *Jaarrapport Integratie 2009*. Den Haag: SCP.
- Duyvendak, J.W. en P. Scholten (2009). Le 'Modèle Multiculturel d'Intégration Néerlandais' en question. In: *Migrations Société*, jg. 21, nr. 122, p. 77-106.
- Elich, J.H. en P.W. Blauw (1981). *En toch terug. De retourmigratie van Nederlanders uit Australië, Nieuw Zeeland en Canada*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

- Engbersen, G. en R. Gabriëls, red. (1995). *Sferen van integratie. Naar een gedifferentieerd allochtonenbeleid*. Amsterdam: Boom.
- Entzinger, H. (2003). The Rise and Fall of Multiculturalism: The Case of the Netherlands. In: C. Joppke en E. Morawska (red.), *Toward Assimilation and Citizenship. Immigrants in Liberal Nation States*. London: Palgrave.
- Entzinger, H. (2005). Changing the rules while the game is on; From multiculturalism to assimilation in the Netherlands. In: M. Bodemann en G. Yurkadul (red.), *Migration, Citizenship, Ethnos: Incorporation regimes in Germany, Western Europe and North America*. New York: Palgrave MacMillan.
- Entzinger, H. (2009). 'Integratie, maar uit de gratie. Multi-etnisch samenleven onder Rotterdamse jongeren.' In: *Migrantenstudies*, jg. 25 , nr. 1, p. 8-23.
- Entzinger, H. en R. Biezeveld (2003). *Benchmarking in Immigrant Integration*. Report for the European Commission. Rotterdam: Ercomer/FSW.
- Entzinger, H. en A. Fermin (2006). 'Gidsland achter de Waterlinie. Het recente Nederlandse immigratie- en integratiebeleid in Europees perspectief.'. In: F. van Tubergen en I. Maas (red.), *Allochtonen in Nederland in internationaal perspectief*. Boekaflevering *Mens & Maatschappij*, jg.81 p. 37-62.
- Essafi, M., T. Jonker, J.H.R.H.M. Schretlen, J. Rijnveld, A. Fermin en H. Entzinger (2006). *Internationaal vergelijkend onderzoek naar systemen voor arbeidsmigratie*. z.p.: PriceWaterhouseCoopers.
- Esser, H. (2003). 'What substance is there to the term *Leitkultur*?'. In: R. Cuperus, K.A. Duffek en J. Kandel (red.), *The Challenge of Diversity. European Social Democracy Facing Migration, Integration and Multiculturalism*. Innsbruck: StudienVerlag.
- Faist, T. (2000). *The Volume and Dynamics of International Migration and Transnational Social Spaces*. Oxford: Clarendon Press.
- Favell, A. (1998). *Philosophies of Integration. Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*. Houndmills: Palgrave.
- Fermin, A. (2010). *Islamitische en extreem-rechtse radicalisering in Nederland: een vergelijkend literatuuronderzoek*. Rotterdam: RISBO.
- Gijsberts, M. en J. Dagevos (red.) (2009). *Jaarrapport Integratie 2009*. Den Haag: SCP.
- Gijsberts, M. (2009). Onderwijs. In: J. Gijsberts en M. Dagevos (red.), *Jaarrapport Integratie 2009*. Den Haag: scp.

- Green, S. (2004). *The politics of exclusion: institutions and immigration policy in contemporary Germany*. Manchester: Manchester University Press.
- Hajer, M.A. en J. Uitermark (2007). *Performing Authority - Discursive Politics after the Assassination of Theo Van Gogh*. *Public Administration*, jg. 86, nr. 1, p. 5-19.
- Hammar, T. (1990). *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*. Aldershot: Avebury.
- Hammar, T. (red.) (1985). *European Immigration Policy: A Comparative Study*. New York: Cambridge University Press.
- Jacobson, D. (1996). *Rights across borders: Immigration and the decline of citizenship*. Baltimore: The John Hopkins Press.
- Jäger, J., J. Frühmann, S. Grünberger en A. Vag (red.) (2009). *EACH-FOR. Environmental Change and Forced Migration Scenarios*. Brussel: European Commission.
- Joppke, C. en E. Morawska (red.) (2003). *Toward Assimilation and Citizenship; Immigration in Liberal Nation-States*; London: Palgrave Macmillan.
- Kivisto, P. (2001). Theorizing Transnational Immigration: a critical review of current efforts. In: *Ethnic and Racial Studies*, jg. 24, nr. 4, p. 549-577.
- Koopmans, R. (2007). Good Intentions Sometimes Make Bad Policy: A Comparison of Dutch and German Integration Policies. In: F. E. Stiftung (red.), *Migration, Multiculturalism and Civil Society*, p. 163-168.
- Koopmans, R. en S. Statham (2000). Migration and Ethnic Relations as a Field of Political Contention: An Opportunity Structure Approach. In: R. Koopmans en S. Statham (red.), *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Koopmans, R., P. Statham, M. Giugni en F. Passy (2005). *Contested Citizenship. Immigration and Cultural Diversity in Europe*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Lee, E. (1966). A theory of Migration. In: *Demography*, jg. 2, nr. 1.
- Lucassen, L. en A. J. F. Köbben (1992). *Het partiële gelijk. Controverses over het onderwijs in de eigen taal en cultuur en de rol daarbij van beleid en wetenschap, 1951-1991*. Lisse: Swets en Zeitlinger.
- Massey, D.S., J. Arango, G. Hugo, A. Kouaouchi, A. Pellegrino en E. J. Taylor (1998). *Worlds in Motion: Understanding International Migration at the End of the Millennium*. Oxford: Clarendon Press.
- Michalowski, I. (2007). *Integration als Staatsprogramm. Deutschland, Frankreich und die Niederlande im Vergleich*. Berlin: Lit Verlag.

- Myers, N. en J. Kent (1995). *Environmental Exodus: An Emergent Crisis in the Global Arena*. Washington DC: The Climate Institute.
- Park, R. E. (1928). Human Migration and the Marginal Man. In: *American Journal of Sociology*, jg. 33, nr. 6, p. 881-893.
- Penninx, M.J.A. (1988). *Minderheidsvorming en emancipatie. Balans van kennisverwerving ten aanzien van immigranten en woonwagengebwoners 1967-1986*. Alphen aan den Rijn: Samson.
- Regioplan (2002). *Verscheidenheid in integratie. Evaluatie van de effectiviteit van de WIN*. Amsterdam: Regioplan.
- ROB (1999). *Retoriek en realiteit van het integratiebeleid*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Sassen, S. (1998). The de facto transnationalisation of immigration policy. In: C. Joppke (red.), *Challenge to the Nation-State*. Oxford: Oxford University Press.
- Scheffer, P. (2000). 'Het multiculturele drama'. In: *NRC Handelsblad*, 29 januari.
- Schinkel, W. (2007). *Denken in een tijd van sociale hypochondrie. Aanzet tot een theorie voorbij de maatschappij*. Kampen: Uitgeverij Klement.
- Scholten, P. (2010). *Research-policy dialogues on immigrant integration. The Dutch research-policy nexus in comparative perspective*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Scholten, P. en F. van Nispen (2008). Building bridges across frames? A meta-evaluation of Dutch immigrant integration policy. In: *Journal of Public Policy*, jg. 28, nr. 2.
- Schön, D. en M. Reinin (1994). *Frame reflection. Toward the resolution of intractable policy controversies*. New York: Basic Books.
- Snel, E. (2003). *De vermeende kloof tussen culturen (oratie)*. Enschede: University of Twente.
- Sniderman, P.M. en L. Hagendoorn (2007). *When Ways of Life Collide: Multiculturalism and Its Discontents in the Netherlands*. Princeton: Princeton University Press.
- Soysal, Y. N. (1994). *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: Chicago University Press.
- TK (1969/1970). *Nota buitenlandse werknemers*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1969/1970, 10504, nr. 2.
- TK (1982/1983). *Minderhedennota*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1982/1983, 16102, nr. 2.

- TK (2003/2004). *Brief aan kamer n.a.v. motie Marijnissen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 28600, nr. 24.
- TK (2003/2004). *Bronnenonderzoek Verwey-Jonker Instituut*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003/2004, 28689, nr. 1.
- TK (2003/2004). *Bruggen bouwen; eindrapport tijdelijke commissie integratiebeleid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003/2004, 28689, nr. 8-9.
- TK (2003/2004). *Wet inburgering Buitenland; memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003/2004, 29700, nr. 3.
- Vermeulen, H. en R. Penninx (red.) (1994). *Het democratisch ongeduld: de emancipatie en integratie van zes doelgroepen van het minderhedenbeleid*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Vertovec, S. en S. Wessendorf (red.) (2010). *The Multiculturalism Backlash. European discourses, policies and practices*. Abingdon: Routledge.
- Vertovec, S. (2001). *Transnational Challenges to the 'New' Multiculturalism*. ASA Conference, Sussex, 30 March - 2 April.
- Vink, M. (2007). Dutch Multiculturalism: Beyond the Pillarisation Myth. In: *Political Studies Review*, jg. 5, nr. 3, p. 337-350.
- Vries, M. de (2009) *Indisch is een gevoel*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- WRR (1979). *Etnische Minderheden*. Den Haag: SDU.
- WRR (1989). *Allochtonenbeleid*. Den Haag: SDU.
- WRR (2001). *Nederland als Immigratiesamenleving*. Den Haag: SDU.
- WRR (2007). *Identificatie met Nederland*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Zhou, M. (1997) 'Segmented Assimilation: Issues, Controversies, and Recent Research on the New Second Generation'. In: *International Migration Review*, jg. 31, nr. 4, p. 975-1008.
- Zwart, F. de (2005). The dilemma of recognition: Administrative categories and cultural diversity. In: *Theory and Society*, jg. 34, nr. 2, p. 137-169.
- Zwart, F. de en C. Poppelaars (2009). Redistribution and ethnic diversity in the Netherlands: accommodation, denial and replacement. In: *Acta Sociologica*, jg. 50 nr. 4, p. 387-399.

Bijlage 2

Wat doet migratie
met een samenleving?

Veranderingen bezien
vanuit een historisch
perspectief

Marlou Schrover
(Universiteit Leiden)
in opdracht van de Raad voor
Maatschappelijke Ontwikkeling

Inhoud

- 1 Inleiding 117
- 2 Afbakening 119
 - 2.1 Verandering 119
 - 2.2 Typisch Nederlands 120
 - 2.3 Categorisering 123
- 3 Cultuuropvatting 125
 - 3.1 Op zoek naar de Nederlandse identiteit 125
 - 3.2 De oorsprong van een statische cultuuropvatting 127
- 4 Vrees en angst 131
 - 4.1 De vrees voor immigranten 131
 - 4.2 Rellen en het kortetermijngeheugen 133
- 5 Migranten en verandering 137
 - 5.1 De invloed van immigranten 137
 - 5.2 Pindakaas en Brinta 139
 - 5.3 Selectief vergeten 143
- 6 In hoeverre en hoe snel veranderen migranten? 146
- 7 Geloven 152
- 8 Conclusie 161
- Noot 162
- Literatuur 163

1

Inleiding

De centrale vraag van dit artikel op een beschrijvend niveau is: wat doet migratie met een samenleving? Op een meer analytisch niveau gaat het om de vragen waarom bepaalde aspecten van een samenleving onder invloed van de komst van migranten veranderen en andere niet, en waarom bepaalde veranderingen belangrijk worden gemaakt en andere niet. Deze vragen worden beantwoord vanuit een historisch perspectief, waarbij veranderingen in de Nederlandse samenleving worden afgezet tegen lotgevallen van Nederlandse emigranten. Hierdoor ontstaat een spiegelbeeld van patronen van verandering in Nederland.

Bij het beantwoorden van deze vragen zijn twee punten belangrijk en op beide wordt in dit artikel nader ingegaan. Ten eerste suggereert de vraag naar verandering onder invloed van immigratie onterecht dat er een statische en eenvormige samenleving bestaat die het beginpunt vormt van die verandering. Ten tweede kan de voortdurende verandering van de samenleving slechts voor een heel klein deel worden verklaard uit de komst van migranten. Willen we iets zinnigs zeggen over verandering van de samenleving door de komst van migranten, dan moeten we ook iets zeggen over andere factoren die leiden tot verandering. Daarbij is het zaak om in het oog te houden dat veranderingen in de samenleving door de komst van migranten soms belangrijk worden *gemaakt*. Niet aan elke verandering en niet aan elke oorzaak van verandering wordt in het publieke of politieke debat hetzelfde gewicht toegekend.

In de volgende twaalf paragrafen wordt eerst ingegaan op theorieën omtrent verandering en vervolgens op wat typisch Nederlands is en op de meer algemene behoefte van samenlevingen aan categorisering. Behapbaar en controleerbaar maken van samenlevingen en de wens groepen te kunnen aanspreken op vermeende verantwoordelijkheden spelen bij categorisering een belangrijke rol. Uit het overzicht van de zoektocht naar de Nederlandse identiteit dat daarop volgt, blijkt dat drijfveren universeel

zijn, maar dat de antwoorden op de vraag wat de Nederlandse identiteit is per tijdvak verschillen, ofschoon de identiteit steeds wel als vaststaand of statisch wordt gepresenteerd. Vervolgens wordt ingegaan op de oorsprong van statische cultuuropvattingen, waarbij in de laatste eeuw verzuiling en het multiculturalisme een belangrijke rol spelen. Echter al vóór de verzuiling en het multiculturalisme was er vrees voor immigranten en hun invloed op de samenleving. Met enige regelmaat waren er conflicten die voortkwamen uit angst voor bijvoorbeeld concurrentie op de arbeids-, woning- of huwelijksmarkt. Zoals hierna in vogelvlucht wordt beschreven, verdween de herinnering aan die conflicten net zo snel uit het collectieve geheugen als dat de conflicten belangrijk werden gemaakt. Natuurlijk hadden immigranten invloed op de Nederlandse samenleving. Net als bij conflicten speelde ook bij beïnvloeding collectief geheugenverlies een belangrijke rol. Gebruiken werden overgenomen, maar de oorsprong ervan werd snel vergeten. Niet alleen samenlevingen veranderden door de komst van migranten, maar ook de immigranten zelf veranderden. Om aard en tempo van verandering te illustreren, wordt een uitstapje gemaakt naar de lotgevallen van Nederlandse emigranten en hun aanpassing. Een deel van de Nederlanders paste zich snel aan en werd daardoor onzichtbaar. Een ander, behoudender en religieuzer deel paste zich opzettelijk niet aan. Dat laatste deel gaf een etnisch-religieuze invulling aan zijn identiteit en ging vooral in de vs bepalen wat een Nederlandse identiteit was. Het uitstapje naar de Nederlandse emigranten brengt ons in de laatste paragraaf bij de relatie tussen geloof en de constructie van een etnische identiteit.

2

Afbakening

2.1 Verandering

Theorieën over de manier waarop immigranten zich aanpassen zijn er te over (Alba en Nee 2003). Over de manier waarop een samenleving verandert door de komst van migranten is veel minder geschreven (Hoving et al. 2005). Opvallend is dat in een Amerikaanse definitie van assimilatie uit 1936 nadrukkelijk wordt verwezen naar zowel de aanpassing door immigranten als naar veranderingen in de samenleving door de komst van migranten en de interactie tussen beide (Redfield et al. 1936). In latere theorieën kwam de nadruk veel meer te liggen op aanpassing door immigranten en verdween verandering van de samenleving naar de achtergrond. Theorieën omtrent culturele verandering van samenlevingen zijn te verdelen in drie groepen die elkaar maar nauwelijks lijken te raken. Ten eerste zijn er de theorieën die gestoeld zijn op de koloniale context en, enigszins gescheiden daarvan, de emigratiecontext. Daarbij gaat het vooral om cultuurbehoud (van kolonisten en emigranten) of om herkenbaarheid van de (Nederlandse) culturele invloed op het land van vestiging (zoals de vs, Canada of Australië). Immigratie en emigratie worden daarbij zelden in een vergelijkend perspectief besproken (voor verwijzingen naar waar dat wel gebeurt zie Obdeijn en Schrover 2008; Schrover en Van Faassen 2010). Ten tweede zijn er de theorieën die uitgaan van globalisering, waarbij nadruk wordt gelegd op het feit dat culturen wereldwijd naar elkaar toe lijken te groeien (in het Engels aangeduid als *globalization* and *McDonaldization*) en een deel van de landen steeds meer op elkaar gaat lijken (Ritzer en Malone 2000). De invloed van immigranten speelt daarin een ondergeschikte rol. Ten derde is er de invloed van immigranten op de cultuur van het land waarin ze zich hebben gevestigd. Daarbij wordt echter veelal voorbijgegaan aan andere factoren dan alleen de komst van immigranten

die leiden tot cultuurverandering (voor een kritische beschouwing over dit punt zie Hoving et al. 2005).

Belangrijk is dat veranderingen als gevolg van de komst van migranten de vorm hebben van overnames die altijd een functie of doel hebben. De overname kan het prestige verhogen van de overnemer, die zich als kosmopoliet of als erudiet, modern en ontvankelijk voor vernieuwing kan laten kennen. De functie van overname kan ook veel pragmatischer zijn. Nederlandse voetballers nemen zogenaamde Surinaamse technieken over omdat ze ermee kunnen winnen. Stadswijken, zoals het Utrechtse Lombok, presenteren zich als multicultureel, omdat ze daarmee aantrekkelijk worden voor winkeliers en klanten of kans maken op subsidie (Bennis et al. 2002).

In het verloop van overnames zijn patronen aan te wijzen. De afkomst van het overgenomen wordt ontkend of 'witgewassen' en het overgenomen wordt vervolgens als iets 'eigen' herkend en omarmd. Overname is altijd partieel: slechts delen worden overgenomen, vrijwel nooit het geheel. Woorden worden overgenomen en niet de structuur van een taal; ingrediënten en recepten worden overgenomen, maar niet de eetcultuur. Hierna zal dit proces worden geïllustreerd.

'Vergeten' is de motor van verandering: als de 'etnische' afkomst van een gebruik of goed vergeten wordt, wordt het gemakkelijker als 'eigen' opgenomen (Hoving 2005). Het strategische 'vergeten' scheidt bovendien de illusie van culturele stabiliteit en homogeniteit. Opvattingen over wat 'typisch eigen' en 'typisch anders' is, verschuiven in werkelijkheid echter voortdurend.

2.2 Typisch Nederlands

Toen prinses Máxima in het najaar van 2007 stelde dat dé Nederlandse identiteit niet bestond, leidde dat tot een storm van kritiek en een uitgebreid debat. Het dagblad *Trouw* riep lezers op om te definiëren wat die Nederlandse identiteit was.¹ Opmerkelijk is hoe vaak fietsen (tegen de wind) als typisch Nederlands werd genoemd. Niet geheel verbazend leidden de pogingen tot definiëring tot verdeeldheid. Wat door de een als typisch Nederlands werd aangemerkt (één koekje bij de koffie), werd door een volgende lezer als typisch Hollands (en als niet-Brabants of niet-

Limburgs) of als typisch protestants (en niet-katholiek) gekwalificeerd. Elke poging om de Nederlandse identiteit te definiëren roept een reactie op. Toch worden pogingen ertoe met grote regelmaat gedaan. In 2004, drie jaar voordat Máxima haar uitspraak deed, hield TNS NIPO voor de KRO een enquête over wat inwoners van Nederland als typisch Nederlands zagen: Koninginnedag, Sinterklaas en schaatsen werden veelvuldig genoemd (Trouw 2004). De overige antwoorden verschilden naar leeftijd, geloof, geslacht en opleidingsniveau. 55-plussers noemden de Nederlandse taal, de KLM en vrijheid van godsdienst. Seksuele vrijheid scoorde redelijk hoog, maar het homohuwelijk werd alleen door hoogopgeleiden als een positief Nederlands kenmerk genoemd. Vrij algemeen was de angst dat de Nederlandse cultuur verloren zou gaan (volgens 64% van de geënquêteerden). De komst van migranten werd als een reden daarvoor aangewezen (27%), evenals de Europese Unie (18%).

Veel van de verschijnselen die als typisch Nederlands worden aange-merkt, zijn relatief jong. Pas omstreeks 1890 ontstond de fiets zoals we die nu kennen. De viering van Sinterklaas in de huidige vorm is niet meer dan een halve eeuw oud. Tegen het vieren van dit katholieke feest bestond in protestantse kringen aan het begin van de twintigste eeuw bovendien veel weerstand. Een typisch Nederlands feest was het toen nog allerminst. Koninginnedag werd in 1898 geïntroduceerd als nationale feestdag toen Wilhelmina op haar achttiende werd ingehuldigd. Het Wilhelmus werd in 1932 het Nederlands volkslied. Bij de taal als samenbindend element zijn kritische kanttekeningen geplaatst. Van een eenheidstaal is pas recent en onvolledig sprake en bovendien is die eenheid alweer sterk aan erosie onderhevig (Frijhoff 2004).

Wat vinden buitenlanders typisch Nederlands? Het grote aantal fietsen valt veel buitenlanders op, maar er zijn ook andere kenmerken. In 1853 reisde de Duitse zilversmid Hermann Bauer naar Nederland. Aanvankelijk viel hem vooral de rijkdom op. In zijn hotel kreeg hij een broodmaaltijd voorgezet waarvan het gewicht, volgens Bauer, de tafel bijna deed doorbuigen. De volgende dag kreeg hij van zijn nieuwe werkgever koffie in een kom zo groot als een wasteil. De Nederlanders waren ook opvallend religieus. Bauer miste verder de wijn- en bierschenkerijen zoals hij die in Duitsland had gekend en vond de Nederlanders stug en onbenaderbaar (Krekel-Aalberse 1996).

Anderhalve eeuw later zag de Canadees Stephenson (1989) op bepaalde punten vergelijkbare typisch Nederlandse kenmerken. Nederlanders roemen hun openheid, maar buitenlanders zien hierin vooral bemoeizucht en onbeleefdheid. Nederlanders benadrukken het seculiere karakter van de Nederlandse samenleving, maar buitenlanders merken op hoe sterk de zondagsrust nog in acht genomen wordt. Nederlanders gaan prat op de Nederlandse gezelligheid, maar buitenlanders vinden Nederlanders sterk gericht op hun eigen kring of gezin. De Nederlandse samenleving is geordend, maar die ordening is voor buitenstaanders moeilijk te herkennen. Bij de bakker wordt geen rij gevormd, maar staan mensen als een warrige groep door elkaar en verplaatsen zich. Iedereen weet echter wel precies wie er aan de beurt is en voordringen wordt scherp afgekeurd (Obdeijn en Schrover 2008 p. 23).

Ofschoon buitenlanders, net als Nederlanders, wel een antwoord kunnen geven op de vraag wat typisch Nederlands is, is de verdeeldheid onder hen net zo groot als onder Nederlanders en verschillen ook bij hen de antwoorden naar nationaliteit, leeftijd, geloof, geslacht en opleidingsniveau. De vraag naar de Nederlandse identiteit veronderstelt, onterecht, dat de Nederlandse samenleving een statische en homogene eenheid vormt. Dat is nu niet zo en was in het verleden ook niet zo. Er zijn en waren verschillen tussen stad en platteland, tussen rijk en arm en tussen katholieken en protestanten, om enkele belangrijke punten te noemen. Nederland is een klein land, maar Nederlanders weten haarfijn verschillen aan te geven tussen Friezen, Brabanders, Limburgers of Hollanders. Zo'n honderd jaar geleden waren de verschillen tussen de landstrekken nog groter. In 1873 schreef de Italiaan Edmondo de Amicis dat er tussen de Nederlandse provincies 'ondanks alle gemeenschappelijke banden en ondanks de geringe afstand, niet minder verschil [is] dan tussen de meest verwijderde provincies van Italië of Frankrijk: verschil van taal, van gewoonten, van karakter, verschil van ras en godsdienst' (geciteerd door Knippenberg en De Pater 1988 p. 204). In de negentiende eeuw konden mensen uit het ene deel van Nederland inwoners uit een ander deel nauwelijks verstaan. Er waren verschillen in de maten die werden gebruikt, en niet overal binnen Nederland wees de klok dezelfde tijd aan of de kalender dezelfde dag.

2.3 Categorisering

Er was en is geen eenheid in de Nederlandse cultuur en er is geen eensgezindheid over wat typisch Nederlands is. Dat is niet typisch Nederlands. Reeds in de jaren tachtig werd er in de sociologie afstand genomen van het idee dat culturen stabiele, coherente structuren zouden zijn (Archer 1988). Samenlevingen veranderen voortdurend. Dat komt doordat de mogelijkheden veranderen (door technologische vernieuwing bijvoorbeeld), maar ook door contacten. Oriëntaties veranderen eveneens. Onderzoekers hebben er geregeld op gewezen dat mensen zich identificeren met of loyaal zijn aan een kleinere kring dan de natiestaat (zoals de stad, wijk, werkkring, familie of kerk) en dat alle pogingen om te zoeken naar een gedeelde (Nederlandse) identiteit bijgevolg nutteloos zijn (Van Ginkel 1999). Mensen doen echter wel voortdurend pogingen een gedeelde identiteit te vinden en te beschrijven. Dat komt voort uit het feit dat mensen een sterke neiging hebben om in categorieën of groepen te denken (Jespersen [1922] 1964; Boyd en Richerson 1987). Dat is aantrekkelijk, omdat dat het mogelijk maakt om verantwoordelijkheden af te schuiven of beschuldigingen te uiten. Het simplificeert en maakt de wereld behapbaar, terwijl ordening tegelijkertijd de indruk wekt dat sturing mogelijk is. Indelen, benoemen en categoriseren hebben maatschappelijke gevolgen in de vorm van insluiting en uitsluiting (Leary 1995). Overheden spelen een belangrijke rol in het verstarren van de categorieën (Scott 1998). Hoe mensen gecategoriseerd worden, bepaalt ook hoe ze over zichzelf denken (Brubaker et al. 2004). Het denken in groepen, ook wel groepisme genoemd (Brubaker 2002), gaat uit van interne homogeniteit en stelt de wereld voor als een mozaïek van blokken. Het gevolg en gevaar van groepisme is dat het blind maakt voor alternatieve verklaringen dan de verklaringen die worden gezien als verbonden met de vermeende groep. Wanneer etniciteit als het samenbindende van de groep wordt benoemd, worden problemen of conflicten ook nog alleen maar verklaard vanuit dat etnische perspectief en niet vanuit een falende staat of economische achterstand.

Als etnische identiteit als een statisch begrip wordt opgevat, kan de etnische identiteit van een groep immigranten afgezet worden tegen de etnische identiteit van Nederlanders. Reeds in 1969 introduceerde de antropoloog Frederik Barth echter een ander perspectief: hij omschreef etniciteit als een sociale identiteit waarbij processen van toeschrijving vooropstaan.

Het benadrukken van etniciteit – etnisering genaamd – is een proces dat twee kanten op kan werken en waarbij twee partijen betrokken zijn. Mensen kunnen de eigen etniciteit benadrukken met als doel het versterken van de sociale cohesie van de groep, het verbeteren van de positie van de leden en het creëren van een positief zelfbeeld. Etnisering kan ook door anderen worden gebruikt met als doel een groep mensen apart te zetten, een negatief beeld van hen te creëren en zo de cohesie van de eigen groep te versterken en een positief zelfbeeld te scheppen ('wij' zijn wat 'zij' niet zijn) (Rath 1991). Het is belangrijk het oogmerk van de etnisering centraal te stellen: wie houdt het idee van een collectieve band in stand (tussen immigranten of binnen de samenleving) en met welk doel? In de volgende paragraaf wordt gekeken naar het doel van de zoektocht naar een Nederlandse identiteit.

3

Cultuuropvatting

3.1 Op zoek naar de Nederlandse identiteit

Het zoeken naar de Nederlandse identiteit was in het verleden steeds verbonden met een doel en de uitkomst van de zoektocht werd vooral bepaald door het tijdvak waarin de zoekers leefden. In de periode van de Nederlandse Opstand (1568-1589) werd verwezen naar de Bataven, als oervaders van de Nederlanders, die tegen de Romeinen in opstand waren gekomen. Dat beeld werd langs talloze wegen versterkt. Rembrandt schilderde 'De eed der Bataven' (1661-1662) en Vondel schreef zijn toneelstuk *Batavische Gebroeders* (1663). Later werd de Opstand zelf belangrijk in het definiëren van een Nederlandse identiteit. De katholieken hadden daar problemen mee, maar zij hadden als achtergestelde groep minder invloed op pogingen tot definiëring van een gedeelde identiteit. De Bataven als voorbeelden van Nederlandse vrijheidszin, moed en fierheid kwamen later herhaaldelijk terug (Grever 2007). Bij de Bataafse Revolutie, die leidde tot de vestiging van de Bataafse Republiek (1795-1801), werd opnieuw naar de Bataven als Nederlandse voorouders verwezen. In negentiende-eeuwse schoolboeken markeerden de Bataven het begin van de Nederlandse geschiedenis.

Aan het einde van de achttiende eeuw werd gezocht naar kenmerken die alle Nederlanders gemeen hadden, maar ook alleen hen karakteriseerden. De Leidse lector Johannes Le Francq van Berkhey (1729-1812) maakte een beschrijving van de zeden en gewoonten van de Hollanders (Frijhoff 1993). In de negentiende eeuw gingen literatoren en geleerden, onder invloed van de romantiek en het opkomende nationalisme, op zoek naar bevolkingsgroepen die (nog) het 'echte' Nederland vertegenwoordigden (Van Ginkel 2009). In plattelands- of vissersgemeenschappen meenden ze de ware Nederlandse aard te kunnen vinden, die in de stedelijke samenlevingen inmiddels aan modernisering ten prooi was gevallen. Ze prezen de werkzaamheid, eenvoud en godsdienstigheid van boeren en vissers. Opvallend

daarbij is dat ze de meest waarachtige karakters meenden te vinden in Volendam en Marken. Marken leidde een bestaan in de marge en Volendam was, als katholieke enclave in een protestantse omgeving, niet de meest voor de hand liggende keuze voor een land dat zich presenteerde als een protestante natie. Toch werden de Volendammers en Markenaren gezien als de onverbasterde afstammelingen van de eerste bewoners van Nederland. Marken en Volendam werden voorgesteld als twee van de laatste vindplaatsen van de echte en onvervalste Nederlandse cultuur.

Opvallend is dat er voortdurend overlappende, maar zelden concurrerende pogingen werden gedaan om de Nederlandse identiteit te definiëren. Net na de Eerste Wereldoorlog werd gezocht naar nieuwe mogelijkheden van identificatie. Democratisering en de emancipatie van vrouwen, de middenklasse en arbeiders leidden tot heroriëntatie op wat (typisch) Nederlands was (Fenoulhet 2004). Historisch romans, waarin ook vrouwen als helden figureerden, en Indische romans speelden een belangrijke rol in die herdefiniëring, maar dat conflicteerde niet met en raakte zelfs nauwelijks aan de oudere zoektocht naar het onvervalste van de Nederlandse boer of visser.

Halverwege de negentiende eeuw waren de Franken, Friezen en Saksen al door sommigen naar voren geschoven als de Nederlandse oervaders (Beyen 2000). Aan het einde van de negentiende eeuw sloeg dat beeld steeds meer aan, omdat het paste bij de Nederlandse verzuilde samenleving, die zich in dat tijdvak verder ontplooidde. Eenheid werd gevonden in verscheidenheid. Het beeld van Franken, Friezen en Saksen sloeg vooral aan bij het emanciperende katholieke volksdeel, dat altijd moeite had gehad met de Bataafse mythe, die een erg Hollandse en protestantse connotatie had. De nieuwe mythe omtrent Franken, Friezen en Saksen sneuvelde echter, omdat aan het einde van de jaren dertig van de vorige eeuw de nationaalsocialisten zich de mythe toe-eigenden. De Bataven werden op een soortgelijke manier door de nationaalsocialisten gebruikt, maar op minder grote schaal (Grever 2007). Zij konden daarom gemakkelijker terugkeren. In 1945 maakten de Bataven in een theaterstuk bij de officiële viering van de bevrijding dan ook hun reëntree en zei een van de acteurs: 'De Galliërs vechten voor de eer, de Teutonen voor de macht en de Bataven voor hun vrijheid' (Beyen 2000 p. 516).

Kort na de Tweede Wereldoorlog kregen de pogingen om de Nederlandse identiteit te definiëren een impuls door de zorg over de verwildering van de jeugd. Verstedelijking en industrialisatie zouden bij de jeugd voor een materialistische en onverschillige levenshouding hebben gezorgd. Daarbij

kwam de normvervaging die een gevolg was van de oorlog. Het bestuderen van volkscultuur werd gezien als een manier om groepen beschaafder en gelukkiger te maken en saamhorigheid onder de Nederlandse bevolking te bevorderen (Van der Zeijden 2000).

In de roerige jaren zestig en zeventig deden zich ingrijpende cultuurveranderingen voor, die beïnvloed werden door ontwikkelingen in onder meer de vs en Frankrijk. Die werden positief gewaardeerd. Opvallend is dat hetzelfde tijdvak later werd aangeduid als het begin van cultuurveranderingen door de komst van immigranten, die negatief werden geduid en die volledig los werden gezien van de veel ingrijpendere gelijktijdige veranderingen.

In de jaren negentig werd het poldermodel populair als typisch Nederlands of als kernelement van de Nederlandse identiteit. Nederlanders zouden door hun strijd tegen het water al in de middeleeuwen hebben geleerd om samen te werken, te overleggen en tot een consensus te komen. Vanuit een retrospectief perspectief werd er van alles mee verklaard, zoals het ontbreken van een duelcultuur in Nederland in de negentiende eeuw (Matthey 2005). Inmiddels is het beeld van polderen in de vorm van overleggen en samenwerken en als een typisch Nederlands verschijnsel alweer onderuit gehaald (Bos et al. 2007).

Recentelijk is het debat over de Nederlandse identiteit opnieuw aangevakkerd en worden globalisering, europeanisering, individualisering, migratie en 'multiculturalisering', die alternatieve bronnen van identificatie zouden bieden of de nationale identiteit ter discussie stellen, aangewezen als oorzaken van die zoektocht (WRR 2007 p. 23). De zoektocht is echter helemaal niet zo nieuw. De antwoorden die worden gegeven zijn wel steeds anders. De definitie van de nationale identiteit is een gevolg van selectief winkelen in het verleden. Het resultaat van dat selectief winkelen wordt vervolgens neergezet als iets vaststaands (WRR 2007). In de volgende paragraaf wordt belicht waar dat statische idee vandaan komt.

3.2 De oorsprong van een statische cultuuropvatting

Terwijl onderzoekers voortdurend benadrukken dat culturen veranderlijk zijn, lijkt in het publieke of politieke debat een statische cultuuropvatting te domineren. Dit verklaart gedeeltelijk de aandacht voor de veranderingen,

die door immigranten zouden worden veroorzaakt. De statische cultuuropvatting, zowel over de cultuur van immigranten als over die van de Nederlandse samenleving, veroorzaakt een paradox: in beleid en vertogen gaat het om aanpassing, maar tegelijkertijd is die aanpassing binnen een statische cultuuropvatting niet mogelijk.

Het idee over de eenvormigheid van de Nederlandse samenleving is, wellicht enigszins verbazend, gerelateerd aan de keuze voor een multiculturele politiek in de jaren zestig van de vorige eeuw. Daarvoor bestonden er ook starre ideeën, maar de multiculturele politiek versterkte de verstar-ring. Om het verband te kunnen begrijpen, moet nader op de multiculturalistische politiek worden ingaan. Het gaat in deze paragraaf niet over het succes of falen van deze politiek, waarover reeds veel is gezegd en waarover het tegelijkertijd moeilijk is iets te zeggen omdat enerzijds de doelen van die politiek voortdurend veranderden en anderzijds niet duidelijk is hoe succes en falen moeten worden gemeten. Hier gaat het slechts om de gevolgen van deze politiek op cultuuropvatting en -verandering.

Het onderliggende idee bij de keuze voor een multiculturalistische politiek was dat er een veelheid aan culturen naast elkaar zou kunnen bestaan, al was het ultieme doel wel steeds aanpassing door immigranten. Van meet af aan werden er grenzen ingebouwd. Er werd slechts ruimte geboden aan andere culturen, naast de cultuur van de meerderheid, zolang die culturen niet raakten aan de vermeende kernwaarden van de dominante cultuur. Het multiculturalisme was ook een manier om het onderwerp ongelijkheid te vermijden. Multiculturalisme negeert het feit dat er in werkelijkheid nooit een mozaïek bestaat van gelijkwaardig geachte culturen.

Multiculturalisme als politiek betekende institutionalisering van verschil. De politiek had gevolgen voor hoe groepen zich definieerden en presenteerden (Uitermark et al. 2005). De verzuiling vormde niet het uitgangspunt voor het multiculturalisme, maar maakte het multiculturalistische beleid in Nederland wel politiek aanvaardbaar. De multiculturalistische politiek werd ingevoerd, omdat er werd uitgegaan van een tijdelijk verblijf van de gastarbeiders (Rijkschroeff et al. 2003). Het behoud van hun eigen taal en cultuur zou een terugkeer naar het land van herkomst gemakkelijker maken (Scholten 2007; Obdeijn en Schrover 2008). Aan het idee van terugkeer werd vastgehouden lang nadat duidelijk was geworden dat veel gastarbeiders niet terug zouden gaan. Dat maakte het mogelijk om

bezwaren tegen voortgaande rekrutering, onder meer van de vakbonden, te pareren (Roosblad 2002).

Multiculturalisme stoelt op het idee van groepen als homogene eenheden, met unieke kenmerken (Verkuyten en Brug 2004). Aan dit idee liggen essentialistische opvattingen ten grondslag. Sociale wetenschappers hebben er veelvuldig op gewezen dat etniciteiten niet statisch zijn, maar veranderlijk en situationeel. Etnische identiteit wordt voortdurend opnieuw gedefinieerd en vormgegeven. Multiculturalisme is echter alleen moreel en politiek acceptabel als wordt uitgegaan van werkelijke groepen met eigen kenmerken. Het leidt tot een beleid en praktijk waarbij gezocht wordt naar authentieke kenmerken, onder meer met als doel aanspraak te kunnen maken op de subsidies, die een belangrijk onderdeel waren van de multiculturalistische politiek.

Al voordat in het kader van een multiculturele politiek subsidies voor organisaties op gang kwamen, hadden gastarbeiders hun eigen organisaties opgezet. Op dit punt verschilden ze niet van migranten in andere tijden en op andere plaatsen (Penninx en Schrover 2001; Schrover 2006). Door het subsidiebeleid van de overheid werd bepaald welk type organisaties er werden opgezet, hoe die eruitzagen en hoe lang ze bleven bestaan. De overheid probeerde door middel van beleid een efficiënte verdeling van middelen te bereiken, maar vreesde ook de invloed van fundamentalistische organisaties van immigranten in Nederland en van overheden in de landen van herkomst. Het gevolg van de intensieve bemoeienis was een zekere verdringing van initiatieven die van immigranten zelf uitgingen.

Om voor subsidie in aanmerking te komen, moesten organisaties hun activiteiten als cultureel en authentiek bestempelen. Overheden zagen organisaties als een manier om met migranten in contact te komen of contact te onderhouden. Op deze manier konden gemeenschappen worden aangesproken op en verantwoordelijke worden gehouden voor het gedrag van hun (vermeende) leden. Opvallend is dat het adagio van 'integratie met behoud van eigen identiteit' reeds in 1983 werd verlaten als beleidsuitgangspunt, maar dat het nog decennia daarna in het publieke en politieke discours als een vorm van institutionele padafhankelijkheid bleef rondzingen. Toen de concurrentie om subsidies aan het eind van de jaren tachtig verder toenam, gingen subsidies een nog belangrijkere rol spelen in de manier waarop subsidieverzoeken werden opgesteld en de wijze waarop etnische identiteit werd verwoord en vormgegeven. Organisaties maakten

meer kans op subsidie als hun verzoek stereotype ideeën over immigranten bevatte. In de jaren negentig werden subsidies vaker gegeven aan kortetermijnprojecten. Dit betekende dat de reproductie van stereotype ideeën werd versterkt. Organisaties kregen jaar in jaar uit subsidies voor dezelfde type initiatieven (Fermin 1997; Snel 2003; Uitermark et al. 2005).

Het gevolg van deze ontwikkeling was dat er van de cultuur van immigranten een statisch idee bestond en in stand werd gehouden. Dat idee werd decennialang versterkt door het subsidiebeleid. Per definitie betekende dit dat de cultuur van immigranten of minderheden ook werd afgezet tegen de Nederlandse cultuur. En dit betekende dat ook de Nederlandse cultuur in toenemende mate als statisch werd neergezet. Op deze manier had de komst van migranten een grote invloed op hoe de Nederlandse samenleving zichzelf definieerde.

4

Vrees en angst

4.1 De vrees voor immigranten

De hiervoor beschreven verstarring is een recente ontwikkeling. De vrees voor immigranten, en hun invloed op de samenleving, is echter niet nieuw. Ten aanzien van elke migratie in het verleden gold dat als immigranten nuttig waren in economisch, religieus of politiek opzicht, ze meer welkom waren dan wanneer er werd getwijfeld aan hun nut. Nieuwkomers hadden in het verleden nooit onmiddellijk dezelfde rechten als gevestigden. Ze moesten in alle gevallen die rechten verwerven, meestal tegen betaling, en kregen de rechten in ieder geval pas nadat ze enige tijd ergens gewoond hadden. Voor vluchtelingen waren de mogelijkheden soms groter, vooral wanneer verwacht werd dat ze nut hadden voor het vestigingsland omdat ze contacten, geld of vaardigheden meebrachten of omdat dat er werd gehoopt dat ze een politiek of religieus belang konden dienen. Zo waren de Zuid-Nederlanders en de hugenoten welkom, omdat ze het protestantse karakter van de Republiek konden versterken, en de vluchtelingen uit Hongarije in jaren vijftig waren belangrijk in het kader van de Koude Oorlogspolitiek, om twee ver uit elkaar liggende voorbeelden te noemen. Nooit waren in het verleden alle vreemdelingen welkom. Altijd vreesde de stad, de kerk of de staat voor de komst van armlastige vreemdelingen die aanspraak zouden maken op steun of onderstand. De angst voor de komst van armlastigen, revolutionairen of onruststokers en mensen met een ander dan het dominante geloof kent een grote continuïteit en die angst werd gecombineerd met angst voor verandering van de samenleving.

In alle tijdvakken zijn immigranten om hun accent of kleding belachelijk gemaakt. Dit gold zowel voor Nederlanders die naar elders gingen als voor immigranten die naar Nederland kwamen. Het gold ook voor binnenlandse migranten. Friezen in Amsterdam of Brabanders in Rotterdam waren in de negentiende eeuw ook onderwerp van spot

(Suurenbroek en Schrover 2005). De beeldvorming over immigranten werd beïnvloed door gebeurtenissen in binnen- en buitenland. De revolutie die in 1848 Europa beroerde, was aanleiding voor de introductie van de eerste Nederlandse Vreemdelingenwet in 1849. Voedselcrises en schaarste versterkten de angst voor vreemdelingen. In Kamerdebatten ging het in 1848 over armlastige vreemdelingen, criminelen en revolutionairen en over de nieuwe, snelle mogelijkheden van vervoer en communicatie die verplaatsing van mensen en ideeën makkelijker maakten (Schrover 2002).

De dreiging die werd gevoeld, werd versterkt door een demonstratie die op 24 maart 1848 plaatsvond op de Dam in Amsterdam. De leiders van een slechts uit enkele tientallen leden bestaande vereniging van Duitse communisten hadden een oproep doen uitgaan naar ambachts- en werklieden. Duitse immigranten vormden tot de Tweede Wereldoorlog veruit de grootste groep immigranten in Nederland. Zo'n 2000 mensen gaven aan de oproep gehoor, maar onder hen was een groot aantal op rellen beluste, opgeschoten jongens. Zij namen geen deel aan de demonstratie, maar trokken plunderend en ruiteningooiend door de stad (Boogman 1978 p. 53). Het effect van de oproep van de Duitse communisten was niet zoals zij hadden beoogd. Het gevolg was een toename van de vrees voor revolutie en de rol die vreemdelingen daarbij zouden kunnen spelen.

De oorlogen van 1866 en 1870 in Europa brachten opnieuw een verschuiving in de beeldvorming. Vooral de verrassende Duitse overwinning op Frankrijk in 1870, waarbij dit land binnen een maand verslagen werd, leidde tot zowel angst als bewondering (Doedens 1973). Sommige Nederlanders waren van mening dat in Nederland Pruisisch onderwijs en Pruisische krijgstucht ingang moesten vinden. Tegelijkertijd moest de Nederlandse 'nationale geest' worden opgewekt. Nederland had zich gedurende de oorlog bedreigd gevoeld en had zijn leger gemobiliseerd. De aanwezigheid van Duitse immigranten in Nederland werd als bedreigend gezien. Nederlanders werden opgeroepen om niet bij Duitse winkeliers te kopen, en winkeliers zouden geen Duitse bedienden moeten aanstellen en handelshuizen geen Duitse klerken. Een mogelijke annexatie van Nederland werd gedeeltelijk gezien als een gevolg van de Nederlandse overname van Duitse gewoonten (Schrover 2002).

Aan het einde van de negentiende eeuw leidde een meer emotionele invulling van het begrip nationaliteit ertoe dat er anders tegen immigranten werd aangekeken. Deze veranderde optiek kwam naar voren bij

de invoering van de Nationaliteitswet van 1892. Een belangrijke reden om een nieuwe Nationaliteitswet in te voeren was de twijfel over de vraag of het 'enkele feit der geboorte in Nederland' voldoende waarborg bood dat de geborene 'zich door eenigen band bijzonder aan ons land gehecht zal gevoelen en daàrom alleen onze nationaliteit waard en waardig zou zijn'. Aan nationaliteit werd steeds meer betekenis gehecht en die betekenis kreeg steeds meer een emotionele lading (Heijs 1995).

Beeldvorming is zelden lovend, en altijd wordt nadruk gelegd op die immigranten van wie men verwacht dat ze problemen zullen veroorzaken. In de beeldvorming over immigranten zit iets universeels; 'hun' armoede is 'ons' probleem en daarmee het centrale element in de beeldvorming. Beeldvorming was echter geenszins statisch. In de loop van de negentiende eeuw veranderde het beeld van de Duitse immigranten onder invloed van ontwikkelingen in Nederland en Duitsland. Door de oorlogen van 1866 en 1870 werden lomp, ruw en ongemanierd naast arm als stereotypen voor Duitsers vervangen door gezagsgetrouw, opgevoed in de 'kazerne-philosophie' met een nadruk op plichtsbesef en orde.

4.2 Rellen en het kortetermijngeheugen

Met enige regelmaat kwam het tot botsingen met immigranten. In 1917 waren er bijvoorbeeld in Rotterdam zo'n 3000 Russen, die vanwege de Eerste Wereldoorlog en ontwikkelingen in eigen land niet naar Rusland terugkonden of -wilden. Zij hadden de reputatie 's avonds stomdronken naar hun logementen terug te keren, urineerden tegen bomen en gebouwen, zwommen poedelnaakt in de Maas en maakten wilde muziek. Na het uitbreken van de Russische Revolutie vreesden Nederlandse autoriteiten bovendien dat de Russen Nederlanders zouden beïnvloeden met hun revolutionaire ideeën. Brave Rotterdammers waren bang dat hun jonge dochters het zouden aanleggen met de exotische Russen. Geregeld waren er vechtpartijen (De Roodt 2000).

In de jaren vijftig werd er in verschillende steden gevochten tussen indo-jongeren en Nederlandse jongeren of tussen Molukse jongeren en Nederlandse. In 1958 werd er 'Indo's ga weg' op de muur van de Haagse Soestdijksekade gekalkt. In het politieke debat werd nadrukkelijk ontkend dat dit raciale rellen waren. Concurrentie om Nederlandse meisjes werd

bij de rellen als factor genoemd, net zoals dat bij de Russen het geval was geweest. Eind augustus en begin september 1961 waren er in Twente hevige rellen tussen Spaanse en Italiaanse gastarbeiders en Nederlandse nozems. Aanleiding was jaloezie van de Nederlanders op de buitenlanders, omdat zij betere arbeidsvoorwaarden zouden hebben. De politie trad veel agressiever op tegenover de buitenlanders dan tegenover de nozems. Van de rellen werd verslag gedaan in de kranten en ze werden op regeeringsniveau besproken. In politierapporten en krantenberichten werd gewaarschuwd dat de Spaanse en Italiaanse mannen niet gewend waren aan de vrijmoedigheid van Nederlandse vrouwen. Het schokkendste was dat er dansgelegenheden waren die Italianen de toegang hadden geweigerd en een bordje hadden opgehangen met de tekst 'Verboden voor Italianen'. Dit leek wel erg op het 'Voor joden verboden' van tijdens de oorlog. Italianen en Spanjaarden waren solidair met elkaar en gingen in staking. De werkgevers stelden hen voor de keuze: aan het werk of vertrekken. 22 Italianen en 110 Spanjaarden kozen voor het laatste en verlieten Nederland. De Spanjaarden die weggingen, hadden verschillende klachten: nozems die hen met hun bromfietsen steeds voor de voeten reden, onbegrijpelijke verschillen tussen netto- en brutoloon, verschillen in salariëring en slecht eten in de kosthuizen. Het sluiten van de danslokalen voor gastarbeiders was de druppel die de emmer deed overlopen. Concurrentie tussen de Italianen en Spanjaarden en de Twentse jongens over 'de meisjes' werd in de berichtgeving breed uitgemeten, maar lijkt in werkelijkheid nauwelijks belangrijk te zijn geweest (Groenendijk 1990; Mak 2000, 2001).

Problemen met de huisvesting leidden eveneens tot rellen, zoals in de Haagse Schildersbuurt in 1969 en in de Rotterdamse Afrikaanderwijk in 1972. In augustus 1976 joeg in Schiedam, naar aanleiding van een steekpartij tussen Turkse en Nederlandse jongemannen, een groep Nederlanders bij wijze van represaille vijf dagen lang de Turkse gemeenschap de stuipen op het lijf en stak onder meer een Turks café in brand (Bovenkerk 1999). In het Rotterdamse Crooswijk werden begin jaren zeventig schuttingen beklad met teksten als 'Turken ga naar huis!'. Dit is opvallend, omdat er meer Spanjaarden in Crooswijk woonden dan Turken. In de Afrikaanderwijk werden gastarbeiders door boze buurtbewoners samen met hun meubels uit de pensions gezet. De rellen duurden drie dagen. De gebeurtenissen werden in de berichtgeving de eerste racistische

rellen in Nederland genoemd (Bovenkerk 1985 p. 10). De in 1971 opgerichte Nederlandse Volksunie van Glimmerveen, die meende dat het biologisch voortbestaan van de Nederlandse natie werd bedreigd door de komst van 50.000 Surinamers en 100.000 buitenlandse arbeiders, wakkerde de vrees voor immigranten aan nadat in 1972, bij rellen in Rotterdam, een Turkse huiseigenaar een Nederlander doodde (Donselaar 1991).

In 1980 waren er rellen tussen Turkse en Nederlandse jongens in het Utrechtse Marjellapark en braken boze buurtbewoners de Utrechtse Huygensstraat in de Dichterswijk op om te protesteren tegen de komst van meer buitenlanders. Overigens gingen enkele actievoerders bij buitenlanders in de wijk langs om te vertellen dat de actie niet tegen hen gericht was, maar tegen de komst van nieuwe buitenlanders (Bovenkerk et al. 1985 p. 13-18). Ditmaal probeerden aanhangers van de in 1980 opgerichte Centruumpartij van Janmaat olie op het vuur te gooien.

De zeer kleine greep uit verschillende rellen die hiervoor werd gepresenteerd, laat zien dat een gevoel van dreiging niet alleen in culturele, economische en politieke sfeer werd gecreëerd, maar ook in de relationele sfeer. Grenzen konden langs verschillende lijnen worden getrokken. De grens zelf was daarbij van minder belang dan het trekken ervan. Opvallend bij de verschillende rellen is dat er in het publieke en politieke debat een relatief kortetermijngeheugen blijkt te bestaan. Rellen worden als nieuw en uitzonderlijk voorgesteld zonder dat ze dat zijn. Politici en de pers noemen rellen waarbij immigranten zijn betrokken raciaal, terwijl de achtergrond van rellen meestal heel complex is en de rellen net zo goed verklaard zouden kunnen worden vanuit een achtergestelde economische positie (Bovenkerk 1999). Bovendien worden rellen waarbij immigranten (of hun nakomelingen) zijn betrokken in een andere context besproken dan rellen tussen niet-immigranten. In de zomer van 1979 veranderden delen van Den Haag gedurende drie weken in een waar slagveld. In Scheveningen, de Spoorwijk, de Schildersbuurt en de Molenwijk kwam het tot geweldadige confrontaties tussen de plaatselijke bewoners en de politie. Aard en aanleiding van de rellen verschilden weinig van de andere hier genoemde rellen, maar de parallellen werden in de berichtgeving niet opgemerkt. Dat gebeurde ook niet in latere analyses door wetenschappers.

De manier waarop de invloed van immigranten op de samenleving wordt beoordeeld, houdt direct verband met het feit dat immigranten als

leden van een bedreigende groep werden gezien en conflicten in raciale termen werden gedeut. Immigranten hadden natuurlijk wel invloed op de Nederlandse samenleving. De reacties erop en de onderkenning ervan varieerden per tijdvak.

5

Migranten en verandering

5.1 De invloed van immigranten

In de zeventiende eeuw was er in Nederland sprake van een heuse Turkomanie, waarbij mannen zich in Turkse kostuums hulden. In de achttiende eeuw droegen Nederlandse mannen oosterse japonnen. Studenten droegen die japonnen niet alleen binnenshuis, maar ook in koffiehuisen, bij colleges of in de kerk, zoals blijkt uit een verordening van de Leidse universiteit uit 1725 waarin werd bepaald dat studenten niet '*in habitu asiatico*' in de kerk mochten komen. In de negentiende eeuw, toen het oriëntalisme een stempel drukte op het dagelijks leven in Nederland, schaften mensen zich oosterse gewaden aan. Vlak na de Tweede Wereldoorlog namen Nederlandse jongeren Franse kledingstijlen en muziek over. Ze keken naar Franse films en lasen boeken van Franse filosofen. Aan het einde van de jaren vijftig werd de invloed van de *vs* sterker en de hippies uit de jaren zestig en zeventig hulden zich in lange Indiase rokken en Afghaanse jassen. Bij al deze modes en de veranderingen hierin speelden immigranten geen rol (Dibbits et al. 2005 p. 51).

Natuurlijk heeft de komst van migranten *wel* geleid tot veranderingen. De Zuid-Nederlanders speelden in de zestiende eeuw een grote rol in het proces van protestantisering van Nederland. De protestanten uit het zuiden, die gevlucht waren vanwege hun geloof, stoorden zich aan de relatieve tolerantie en godsdienstvrijheid in het noorden. Zij drongen aan op het afschaffen van het sinterklaasfeest, dat zij 'paaps' vonden, maar het feest veranderde er niet door. De ideeën en de afwijkende leefgewoontes en kleding van de Zuid-Nederlanders wekten verzet, maar vonden anderzijds ook navolging. In toneelstukken werd de 'botticheyt' van de noordelijken afgezet tegen de 'courteoisie' van de zuidelijken. De taal van de Zuid-Nederlanders had grote invloed op het Nederlands (Obdeijn en Schrover 2008 p. 31-38).

In de zeventiende eeuw zorgde de komst van 75.000 Franse hugenoten, die het katholieke Frankrijk wegens geloofsvervolging waren ontvlucht, voor de introductie van tal van nieuwe woorden in de Nederlandse taal. De uitspraak van deze woorden werd soms sterk vernederlandst, zoals bij 'treiteren' (traiter) en 'krek' (correct). Tegenstanders van deze verfransing, als Vondel, Hooft en Bredero, gebruikten het Duits als alternatief voor het Frans en bezigden woorden als manhaftig, noodwendig en schransen (Nortier et al. 2005 p. 59-76).

De achttiende-eeuwse auteur Le Francq van Berkhey schreef dat vooral mensen die 'door den ommegang met Uitheemschen, dagelyks gelegenheid krygen om eenige nieuwe snuf op te doen', gevoelig waren voor veranderingen in de mode. Wie de Hollandse dracht wilde zien, moest op zoek gaan naar de boeren en vissers; zij waren 'het minst vermengde gedeelte der Natie', waar steeds een 'Volkseigen smaak' zou heersen (Dibbits et al. 2005). De aanwezigheid van Duitse immigranten in de negentiende eeuw leidde tot waarschuwingen voor Duitse culturele invloeden en 'taalvermoffing' (Schrover 2002). Er werd geprotesteerd tegen het gebruik van germanismen zoals *begeestert* (van *begeistert*) voor 'geestdriftig' en middels (*mittels*). Jiddischsprekende immigranten introduceerden in Nederland woorden als ramsj, jajem, bajes, gotspe, stennis, sores, bonje, de blits maken, kapsones, mazzel, tof en voor schut. De vroegste invloed van het Jiddisch dateert uit de veertiende eeuw en werd versterkt door migraties in de zeventiende en achttiende eeuw. Het merendeel van de Jiddische woorden kwam echter pas na de Tweede Wereldoorlog in het Nederlands terecht. Dit lijkt vreemd, omdat het aantal Jiddischsprekenden als gevolg van die oorlog dramatisch was gedaald. Het Nederlands informaliseerde echter in de naoorlogse periode, waardoor nieuwe woorden gemakkelijker werden opgenomen. Daarnaast was de cultivering van het Jiddisch een soort uiting van schuldgevoel tegenover de na oorlog overgebleven joodse bevolking. Als laatste was er de wereld van het amusement waarin onder meer Max Tilleur, in navolging van Amerikaanse komieken, carrière maakte met Jiddische moppen (Nortier et al. 2005).

In de laatste decennia valt vooral het frequente gebruik van Engelse woorden op, maar dat is niet het gevolg van de komst van migranten uit Engeland of de vs. In het taalgebruik van jongeren is de invloed van het Engels op allerlei manieren terug te vinden, waaronder de directe

omzettingen naar het Nederlands, zoals de uitdrukking 'zie je later' van 'see you later' (Nortier et al. 2005).

De komst van migranten veranderde in het verleden het aanzien van de Nederlandse steden. In 1839 opende de Duitse migrant Anton Sinkel in Utrecht de winkel van Sinkel. Het was een winkelparadijs dat geen voorgangers kende en gezien moest worden als het achtste wereldwonder, volgens tijdgenoten. In de eeuw die volgde, zouden de hoofdstraten van de Nederlandse steden volgebouwd worden met de grote en moderne ondernemingen van andere Duitse immigranten. De Duitse winkeliers vormden een kleine minderheid die zich onderscheidde van de Nederlandse vakgenoten. De Duitse winkeliers hadden grote en moderne ondernemingen en ze introduceerden nieuwe verkooptechnieken in de vorm van vaste lage prijzen in plaats van het gebruikelijke onderhandelen. Hun winkels hadden grote, goed verlichte etalages en kenden een vrije toegang zonder koopdwang, waardoor klanten die een winkel betraden zich niet meer verplicht voelden iets te kopen. De klanten kregen van de Duitse winkeliers geen krediet en werden niet bediend door de eigenaar of eigenares. Ze konden vrij tussen de waren rondlopen en die bekijken en aanraken, en ze hoefden niet meer te vragen naar de prijs. De winst haalde de winkelier uit een grotere omzet. De opening van de grote Duitse zaken leidde tot de ontwikkeling van het winkelen als vrijetijdsbesteding; mensen gingen niet meer alleen naar een winkel om iets te kopen, maar ook om te kijken en gezien te worden. In een periode van twintig jaar veranderden de Duitse winkeliers de winkelpraktijk en het aanzien van de Nederlandse binnensteden. Ze veranderden zelfs de Nederlandse huiskamers. De Duitse winkeliers plaatsten een mooi versierde kerstboom in hun etalage als lokkertje voor het winkelende publiek. Aanvankelijk was er weerstand tegen dit katholieke en Duitse gebruik, maar na enkele decennia was de boom een vast onderdeel van de Nederlandse huiskamer in kersttijd geworden. Er was ook wel verzet tegen de komst van de winkeliers, vooral omdat ze katholiek waren. Hun komst zou het aandeel van katholieken in het vrije protestante Nederland vergroten.

5.2 Pindakaas en Brinta

Verandering in eetcultuur wordt veelvuldig genoemd wanneer het gaat om de vraag hoe de Nederlandse samenleving is veranderd onder invloed

van de komst van migranten. De Nederlandse eetcultuur is in de afgelopen eeuw inderdaad ingrijpend veranderd. De grote verschillen tussen sociale klassen, tussen regio's en tussen stad en platteland zijn afgenomen. Afhankelijk van de regio werd er aan het begin van de negentiende eeuw 's morgens pap, pannenkoeken, aardappelen of brood gegeten. In de voorbije eeuw zijn deze verschillen gesleten en verdwenen pannenkoeken en aardappelen als ontbijtproducten (Schrover et al. 2005 p. 99).

Net als bij de andere hier beschreven veranderingen geldt voor die in de eetcultuur dat slechts een beperkt deel ervan toe te schrijven is aan de komst van migranten. Door het stijgen van de welvaart werd er meer geld uitgegeven aan meer, andere en betere voeding. De toename van het inkomen aan het einde van de negentiende eeuw leidde tot het doorbreken van het eenzijdige menu van pap en aardappelen, lange tijd de dagelijkse kost van de armen. De vraag naar aardappelen verminderde; die naar vlees, vis, groente en fruit nam toe.

Na 1960 werden dankzij de gestegen welvaart de buitenlandse vakanties populair. Wat Nederlanders op vakantie in het buitenland hadden gegeten, wilden ze thuis ook uitproberen. Verder zijn er de huishoudtechnologische veranderingen. De verbreiding van het vierpitsfornuis in de eerste helft van de twintigste eeuw maakte het mogelijk om gerechten gescheiden te bereiden en dus te serveren. Het voor de Nederlandse keuken typerend geachte gescheiden serveren van vlees, aardappelen en groenten – zoals we dat uit de jaren vijftig kennen – werd pas gebruikelijk toen steeds meer gezinnen de beschikking kregen over een fornuis met vier pitten. Variaties en bereidingswijzen zijn aanzienlijk toegenomen. De aardappelverwerkende industrie bijvoorbeeld fabriceert sinds 1960 instant aardappelpuree en stampotten, chips, voorgebakken frites en aardappelkroketten. We eten nog steeds aardappelen, maar nu in veel meer vormen dan een eeuw geleden.

Veranderingen in transportmethoden zijn eveneens belangrijk voor het productenaanbod. Een opsomming van de nieuwe producten, die in de afgelopen vijftig of honderd jaar op de Nederlandse markt kwamen, zou een schier eindeloze lijst opleveren. Het assortiment van een hedendaagse supermarkt zou met meer dan de helft worden teruggebracht als we veertig jaar teruggaan in de tijd. Gaan we honderd jaar terug dan verdwijnt meer dan driekwart. Door veranderingen in het transport verdwenen de seizoensverschillen en nu eten we buiten het seizoen aardbeien uit Chili en

sperziebonen uit Afrika, die de oudere wintergewassen zoals koolrapen en knollen hebben verdrongen. Aandacht voor gezondheid, diervriendelijkheid en milieu hebben geleid tot de opkomst van reform- en ecologische of biologische winkels, een trend waar vervolgens door de supermarkten op werd ingespeeld (Schrover et al. 2005, p. 77-112).

Wat is dan typisch Nederlands eten? Volgens *The Penguin Companion to Food*, de bijbel op het gebied van eetculturen, is dat de rijsttafel (Davidson 1999). Een idee van wat typisch Nederlands is, kunnen we ook krijgen door te kijken naar de internetsites die geëmigreerde Nederlanders de mogelijkheid bieden producten te bestellen die ze in den vreemde missen. Hagelslag en muisjes, Brinta, Haagse hopjes, zoute drop, pindakaas en Conimex-producten (Hollandwinkel.nl) horen daar in ieder geval bij, naast bastognekoeken, Droste flikken en sambal (Hollandsite.nl), stroopwafels, kaas, ontbijtkoek, eierkoeken, worstenbroodjes, negerzoenen, tompoezen, Wilhelmina-pepermunt, advocaat (Hollandbymail.nl), anijsblokjes, gestampte muisjes en jodenkoeken (typicaldutchstuff.com). Bestsellers zijn vlokken en hagelslag, bokkenpootjes en speculaasbrokken, Conimex seroendeng, Maggi stampot en instantpudding van John Moir en Saroma (dutchtaste.com). Pindakaas is opvallend aanwezig. De meeste pindakaas wordt wereldwijd in de vs gegeten, gevolgd door Nederland en op ruime afstand daarvan Suriname. Pindakaas – sinds 1948 door Calvé in Nederland gemaakt – werd omstreeks 1900 vanuit Suriname in Nederland geïntroduceerd. Amerikaanse, Surinaamse en Nederlandse pindakaas is niet hetzelfde. De Amerikaanse is gladder, smeùiger en zoeter dan de Nederlandse; de Surinaamse is scherper van smaak omdat er pepers in verwerkt zijn. Brinta, een afkorting van Breakfast Instant Tarwe, is ook een opvallend product op alle sites. Evenals veel van de andere zogenaamd typisch Nederlandse producten is het een nieuwkomer in de Nederlandse maaltijd. Het is een uitvinding van de Groningse firma Scholten en werd kort na de Tweede Wereldoorlog voor het eerst op de markt gebracht.

Als typisch Nederlandse maaltijdstructuur wordt de strakke volgorde van maaltijden en tussendoortjes genoemd: ontbijt, koffie, lunch, thee, warm avondeten, koffie (Jobse-van Putten 1995). De tussendoortjes zijn duidelijk gescheiden van de maaltijden en zijn toegankelijk voor buitenstaanders, zoals werklieden die onderhoudswerkzaamheden aan het huis verrichten. De maaltijden zijn gezinsangelegenheden. De Nederlandse eetcultuur wordt door buitenstaanders als bijzonder ongestructureerd beschouwd

(Van Otterloo 1990). Het stereotype beeld is dat gasten die onverwachts rond etenstijd komen binnenvallen, niet worden uitgenodigd om mee te eten. De maaltijden worden zo bereid dat er precies genoeg is voor iedereen en nooit extra voor een onverwachte gast. Behalve door de Nederlandse gehechtheid aan privacy en zuinigheid kan deze ongestuurdheid ook worden verklaard uit het vrij starre onderscheid dat in Nederland wordt gemaakt tussen de endo-keuken – dat wat gegeten wordt in kleine huishoudelijke kring – en de exo-keuken – dat wat geserveerd wordt als er gasten zijn. Wanneer het verschil tussen beide keukens groot is, is het ontvangen van onverwachte gasten een probleem. Immers, met de gewone dagelijkse kost kan geen goede sier worden gemaakt (Schrover et al. 2005).

Het tijdstip waarop warm werd gegeten, verschilde in de negentiende eeuw per klasse en per streek. De leden van de lagere sociale klasse stonden in de negentiende eeuw vroeg op en aten een warme maaltijd omstreeks het middaguur. In de hogere sociale klasse werd om drie uur 's middags warm gegeten. Opkomst van de fabrieksarbeid, gekoppeld aan pendel en verkorting van de middagpauze, leidde ertoe dat arbeiders niet meer thuis gingen eten. Bij de burgerklasse verschoof de warme maaltijd van drie uur naar zes uur, omdat vrouwen zo drie uur langer konden profiteren van de nieuwe mogelijkheden die de stedelijke winkelcultuur van het einde van de negentiende eeuw bood (Stokvis 1999). Het uiteindelijk resultaat van al deze verschuivingen was dat sinds de jaren zestig in vrijwel alle gezinnen 's avonds warm werd gegeten. De zogenaamd typisch Nederlandse gewoonte om 's avonds om zes uur met het gezin aan tafel te zitten voor de warme maaltijd, is minder dan een halve eeuw oud en in sommige streken en klassen veel minder dan dat. Inmiddels zijn al deze zogenaamde tradities al weer sterk aan erosie onderhevig.

Het bovenstaande uitstapje naar veranderingen in de eetcultuur leert dat de typisch Nederlandse eetcultuur, inclusief typisch Nederlandse producten als hagelslag, drop, pindakaas of Brinta, niet ouder is dan vijftig of honderd jaar. In de perceptie wordt de eetcultuur een veel grotere continuïteit toegedicht dan er werkelijk was (Schrover et al. 2005). De jaren vijftig of zestig, waarin de huidige spraakmakende goegemeente opgroeide, bepalen het beeld van wat typisch Nederlands is. Bij de dramatische veranderingen die de eetcultuur doormaakte, speelden immigranten een kleine rol. Opvallend is dat veranderingen in eetcultuur onder invloed van immigranten meestal worden besproken los van de andere oorzaken van verandering

(Cottaar 2000). De geringe aandacht voor veranderingen in bredere zin en de gescheiden behandeling van veranderingen door migratie los van andere oorzaken geldt in algemenere zin bij de analyse van patronen van overname en processen van verandering van de Nederlandse cultuur. Hetzelfde geldt voor het selectief vergeten, dat hierna besproken wordt.

5.3 Selectief vergeten

Veranderingen blijken makkelijk vergeten te kunnen worden, ook wanneer ze recent zijn. Zo kende Nederland tot 1971 een dwingende namenlijst (waardoor ouders zeer beperkt werden in de keuze van de naam voor hun kinderen), die in hedendaagse discussies over de Marokkaanse namenlijst vergeten lijkt (Obdeijn en Schrover 2009). Dat geldt ook voor zoiets als het gemengd zwemmen, om een heel ander, maar eveneens sterk gepolitiiseerd onderwerp te noemen. Het is nog maar betrekkelijk kort dat de hele Nederlandse bevolking leert zwemmen. Vrouwen die aan het einde van de negentiende eeuw in zee gingen baden, droegen losvallende pakjes van dik materiaal met lange mouwen en pijpen, die het lichaam van hals tot enkels bedekten. Het was verhullender dan wat in het hedendaagse debat een boerkini wordt genoemd. In de zwembaden, die halverwege de negentiende eeuw werden geopend, waren vrouwen – evenals kinderen beneden de twaalf jaar, dronkaards en honden – niet welkom. Pas in 1882 werden zwembaden opengesteld voor vrouwen, die baden en zwommen zonder dat er mannen bij waren. Het gescheiden zwemmen verdween na de Tweede Wereldoorlog, ofschoon veel zwembaden nog lang damesuurtjes kenden. In de jaren tachtig kwamen er meer doelgroepen in de zwembaden, die zwangere vrouwen, ouders met baby's, naturalisten, homo's, ouderen en mensen met zwaarlijvigheid of psoriasis de mogelijkheid gaven om afzonderlijk en enigszins gescheiden te zwemmen. Voor deze groepen werden afscheidingen aangebracht in de zwembaden. Voor islamitische vrouwen en andere vrouwen, die gescheiden wilden zwemmen, werden er ook voorzieningen getroffen. In hedendaagse discussies wordt echter alleen nadruk gelegd op het zwemmen voor islamitische vrouwen, wat afzonderlijk besproken wordt van andere vormen van gesegregeerd zwemmen (Elling 2005).

In het verleden is de Nederlandse samenleving wel veranderd, maar niet door migratie ontwricht geraakt. Ontwrichtend waren gebeurtenissen als de crisis van de jaren dertig van de vorige eeuw of de Tweede Wereldoorlog. In het huidige debat wordt veel nadruk gelegd op het feit dat de recente immigranten anders zijn dan die in het verleden. Wanneer de immigratie uit de laatste halve eeuw wordt vergeleken met eerdere migraties, dan is het belangrijkste verschil de klassenhomogeniteit van het merendeel van de immigrantenpopulaties, die het gevolg is van de werving van ongeschoolde gastarbeiders in de jaren zestig. Tegelijk met de werving dunde het aantal Nederlanders dat behoorde tot de laagste sociale klasse fors uit. De lagere sociale klasse bestaat als gevolg daarvan voor een groot deel uit mensen met een immigrantenachtergrond, en een groot deel van de immigranten behoort tot de laagste sociale klasse. In de negentiende eeuw en de eerste helft van de twintigste eeuw waren er maatschappelijke problemen die werden gezien als problemen van de laagste sociale klassen: zedelijke verwildering, criminaliteit, geweld, drankgebruik, schooluitval en lesverzuim, armoede en werkloosheid. Klassentegenstellingen waren omstreeks 1900 scherp en segregatie tussen klassen was groot. De problemen van de laagste sociale klasse uit die tijd waren wel anders dan de huidige – er bestond immers nog nauwelijks sociale wetgeving – maar ook weer niet zo heel veel anders. Bij het verklaren van hedendaagse problemen wordt echter eenzijdig de nadruk gelegd op de etnische achtergrond en niet op de klassenpositie.

In de afgelopen vijftig jaar is de Nederlandse samenleving ook ingrijpend veranderd qua emancipatie van homoseksuelen. Acceptatie van homoseksuelen wordt nu in het inburgeringsdebat gepresenteerd als iets typisch Nederlands, maar in veel delen van Nederland en in tal van cafés zullen mannen er niet voor kiezen elkaar openlijk te zoenen, omdat ze weten dat ze op een afkeurende reactie (of meer) kunnen rekenen van de kroegbezoekers, die merendeels geen immigranten of migrantenkinderen zijn. De acceptatie van homoseksualiteit verschilt sterk, afhankelijk van klasse en regio. Sommige veranderingen lijken (strategisch) vergeten te worden, terwijl andere universeler worden voorgesteld dan ze zijn.

Niemand verwacht dat de hedendaagse samenleving eruitziet zoals die was in de zeventiende of achttiende eeuw, of in de negentiende eeuw, toen het schudden van handen werd gezien als een verwijfde Franse gewoonte die geen navolging verdiende. De komst van migranten heeft, naast tal van

andere factoren, geleid tot verandering van de Nederlandse samenleving. De vermeende invloed van immigranten op veranderingen in de samenleving wordt echter, zoals gezegd, veelal los besproken van andere oorzaken van verandering in de samenleving. De invloed op samenlevingen van technologische veranderingen, vooral op het gebied van communicatie en informatie-uitwisseling, is de afgelopen vijftig jaar velen malen groter geweest dan veranderingen door de komst van migranten. Het is dan ook niet zozeer de verandering per se die wordt gevreesd als wel de veronderstelling dat immigranten een reactionaire verandering teweeg zullen brengen.

6

In hoeverre en hoe snel veranderen migranten?

Samenlevingen veranderen en migranten veranderen. Over de vraag in hoeverre en hoe snel migranten die naar Nederland zijn gekomen zijn veranderd, is reeds veel geschreven (voor verwijzingen zie Obdeijn en Schrover 2008). Om deze vraag eens langs een andere weg te beantwoorden, wordt hier gekeken in de spiegel die ons wordt voorgehouden door de Nederlandse emigratie: in hoeverre en hoe snel veranderden Nederlandse emigranten?

Nederlanders zijn al net zo lang naar elders gemigreerd als dat er mensen naar Nederland zijn gekomen. Immigratie en emigratie kennen geen historisch beginpunt. Sommige Nederlandse emigranten pasten zich snel aan, andere langzaam. Een mooi voorbeeld van het laatste wordt gevormd door de mennonieten, die hun oorsprong vinden in het zestiende-eeuwse Nederland. Ze migreerden in verschillende groepen en fasen naar Polen, Rusland en vervolgens Canada en Paraguay en als laatste naar Belize. Een deel van de mennonieten leeft verspreid over de hele wereld in een uit godsdienstige overwegingen zelfgekozen isolement en blijft zich sterk verbonden voelen met Nederland. Ze houden vier eeuwen na hun migratie vast aan het Platdiets, een taal die sterk lijkt op het Nederlands, en aan gebruiken waarvan zij menen dat ze typisch Nederlands zijn (Loewen 1993; Roessingh 2001).

Nederlanders emigreerden om geloofsredenen en vanwege de handel. Omstreeks 1600 kwamen er Nederlandse handelsgemeenschappen tot ontwikkeling in tal van Europese handels- en havensteden, zoals La Rochelle, Nantes en Bordeaux in Frankrijk, Cádiz en Málaga in Spanje, Livorno in Italië, en Aleppo en Smyrna in het Ottomaanse Rijk. De Nederlandse koloniën hadden, zodra ze enige omvang van betekenis kregen, hun eigen kerken en kroegen. In Rome was er de Nederlandse herberg De Witte

Valck, gedreven door de Nederlandse herbergierster Magdalena, waar Nederlandse bezoekers gezamenlijk sinterklaasavond vierden (Fagel 2005).

Nederlanders dreven vóór de zestiende eeuw ook handel met Rusland, waar ze in de plaats Archangel koopliedenhoven hadden die logies en opslagruimte boden. Een Nederlandse gereformeerde predikant kwam in de lente naar Archangel om er te preken en reisde eind september of begin oktober weer af. Omstreeks 1667 hadden de Nederlandse gereformeerden in Archangel hun eigen kerk en verbleef de predikant er met zijn gezin permanent. In de jaren die volgden, groeide de Nederlandse gemeenschap in Archangel en kreeg de kerk een hof, een woning voor de predikant en een schoolgebouw met een woning voor de voorzanger/schoolmeester. De Nederlanders waren georganiseerd in het Hollands gemeen, een organisatie die onder meer de Nederlandse belangen bij de Russische overheid moest bepleiten. Na 1721 verviel de gemeenschap toen de handel zich verplaatste naar Sint-Petersburg (Veluwenkamp 2000).

De Nederlandse handelaren, die ook op tal van andere plaatsen handelskolonies vormden, pasten zich vrijwel nooit binnen één generatie aan hun nieuwe omgeving aan. Ze stichtten eigen verenigingen en kerken, en hielden vast aan de Nederlandse taal. Niet zelden probeerden ze hun geloof, gebruiken of taal op te leggen aan de samenlevingen waarin ze zich vestigden.

De patronen van verandering onder deze emigranten zijn hetzelfde als bij de Nederlanders die verder weg gingen. Als voorbeeld kunnen we kijken naar de Nederlanders in het zeventiende-eeuwse Sri Lanka (Ceylon). Nu nog zijn er mensen op Sri Lanka die hun oorsprong op de Nederlanders terugvoeren. Ze noemen zich 'burghers', een benaming die is afgeleid van het Nederlandse woord 'vrijburger'. Nadat de Britten het eiland in 1796 hadden overgenomen, gingen de burghers over op het spreken van Engels, maar in 1899 vormden ze nog wel De Hollandsche Vereeniging, die tussen 1908 en 1968 een eigen tijdschrift uitgaf. Dertig jaar geleden vierde deze gemeenschap op Ceylon nog Sinterklaas (Obdeijn en Schrover 2008, p. 74-75).

Naast handelaren en kolonisten waren er ook Nederlandse vluchtelingen. Aan het einde van de achttiende eeuw ontvluchtten tienduizenden Nederlanders, patriotten genaamd, om politieke redenen Nederland en gingen naar onder meer Denemarken, Zweden, de vs, Rusland, het Duitse Rijk, Frankrijk en Engeland. Veruit het grootste deel van de vluchtelingen

– ongeveer 20.000 – ging tijdelijk of blijvend naar het huidige België. In sommige gevallen vertrokken de mannen eerst en volgden de vrouwen en kinderen later. In Belgische steden ontstonden gemeenschappen met een eigen organisatiestructuur, met sociëteiten waar de Nederlandse vluchtelingen Nederlandse kranten en pamfletten lazen en spraken over hun terugkeer. Een deel van de vluchtelingen werd opgevangen in een kazernecomplex in de Noord-Franse plaats Sint-Omaars, bij Duinkerke. Vluchtelingen werden vanuit allerlei plaatsen naar Sint-Omaars doorgestuurd. De vluchtelingen werden in spotprenten afgebeeld als armoedzaaiers en er werd geklaagd over de overlast die de vluchtelingen veroorzaakten, vooral de jonge mannen. Drankgebruik en messentrekkerij en afval dat uit de ramen in de kazernehof werd gegooid, werden genoemd als problemen. Bij de plaatselijke bevolking van Sint-Omaars waren de vluchtelingen niet geliefd en in een kroeg ontstond een vechtpartij toen een van de Nederlandse jongens een lokaal meisje het hof maakte (Roosendaal 2003).

In de negentiende eeuw nam wereldwijd de emigratie toe en ook Nederlanders emigreerden naar tal van landen. Naar Amerika gingen groepen Nederlanders onder leiding van dominees. Vooral orthodox-protestantse migranten deden in de vs pogingen om de Nederlandse identiteit vast te houden. Zij vormden, meer dan de katholieke Nederlandse migranten, geïsoleerde gemeenschappen. De invulling die zij aan hun identiteit gaven was uiteindelijk vooral een religieuze. Nederlandstalige kerken speelden een cruciale rol in de vorming van de Amerikaans-Nederlandse identiteit. Uit Nederland kwamen predikanten over, in de kerk werd Nederlands gesproken en er werden eigen scholen gesticht, die mede tot doel hadden het sluiten van huwelijken binnen de eigen gemeenschap te bevorderen. De Nederlandse migrantengemeenschappen in de vs telden aanvankelijk veel meer mannen dan vrouwen en als gevolg daarvan kon een deel van de mannen ter plekke geen Nederlandse vrouw vinden. Nederlandse mannen reisden regelmatig naar Nederland met als doel een vrouw te vinden en die mee te nemen naar de vs. Anderen regelden hun huwelijk per brief, zonder dat de aanstaande huwelijkspartners elkaar voor de aankomst van de bruid in de vs ooit hadden gezien. Nederlandse jonge mannen in de vs vonden de niet-Nederlandse vrouwen geen acceptabele huwelijkspartners; ze waren te bazig en spraken geen Nederlands (Sinke 2001).

De Nederlanders in de vs hielden in de jaren twintig van de vorige eeuw vast aan Nederlandse gewoonten, soms met enige aanpassingen.

In de sinterklaastijd werden in winkels in Pella, waar een grote groep Nederlanders woonde, speculaas en chocoladeletters aangeboden. Cacao van Droste werd vanuit Nederland geïmporteerd. In het blad *De Huisvriend*, dat in de vs verscheen, werden ook andere uit Nederland geïmporteerde producten aangeboden: kaas, bonen en erwten, haring, levertraan en thee. Er was een verband tussen het vasthouden aan het Nederlands en religie. De orthodoxe protestanten hielden langer vast aan het Nederlands, maar bleken wel bereid de taal op te geven als het vasthouden aan het Nederlands leidde tot geloofsverval bij hun kinderen (Sinke 2001).

In de vs waren de Nederlandse migranten de uitzondering op de regel dat kleine protestantse groepen uit Noord-West Europa meestal snel onzichtbaar werden in de Amerikaanse samenleving. Oppervlakkig bezien lijken de Nederlandse migranten en hun nakomelingen goed geïntegreerd, maar een deel van hen vertoont een grote religieuze solidariteit en sterke segregatie op basis van geloof (Swierenga 1985; 2000).

Het patroon dat we zagen bij de migratie van Nederlanders naar de vs zien we ook bij andere, latere groepen Nederlandse emigranten (Schrover en Van Faassen 2010). De Nederlandse bevindelijk gereformeerde emigranten die na de Tweede Wereldoorlog vertrokken, concentreerden zich in een klein deel van Canada. Zij vormden in Nederland een klein, ietwat geïsoleerd kerkgenootschap, dat net als andere Nederlandse kerkgenootschappen bevorderde dat de migranten met eenzelfde geloof zich vestigden in elkaars nabijheid en in de nabijheid van de kerk. Zo kwamen de bevindelijk gereformeerden terecht in Chilliwack, in British Columbia in Canada. De bevindelijk gereformeerden begonnen hun eigen kerk, bouwden een eigen school en haalden predikanten uit Nederland. Opvallend is dat de Nederlandse migranten in de beginjaren veel meer op de Canadese samenleving georiënteerd waren dan later. Toen de gemeenschap groter was geworden en de migranten beter waren ingevoerd in de Canadese samenleving en het financieel beter hadden gekregen, richtten ze zich meer op de eigen gemeenschap. Die gemeenschap bestond overigens alleen uit andere bevindelijk gereformeerden. Andere Nederlandse migranten maakten er geen deel van uit (Biemond-Boer 2008). Het traject dat de bevindelijk gereformeerden volgden, was niet helemaal gelijk aan dat van andere Nederlandse migranten. Als regel gold: hoe groter de orthodoxie, hoe groter het zelfgekozen isolement en hoe sterker er werd vastgehouden aan wat de migranten meenden dat een Nederlandse identiteit was.

Een vergelijkbaar patroon zien we bij de Nederlandse migranten in Australië. Hun kinderen hadden voor de Australiërs onuitspreekbare namen en ze hadden volgens de Australiërs vreemde eetgewoonten. Nederlandse migranten bakten nog decennia na aankomst appeltaart, bitterballen, oliebollen, speculaas en kerstbrood, en ze maakten huza-rensalade en nasi goreng. De Nederlanders hadden moeite hun diploma's erkend te krijgen en vonden vaak werk beneden hun opleidingsniveau. *The Dutchies* werden gediscrimineerd en ondervonden nadeel omdat ze de taal onvoldoende beheersten. Veel Nederlanders moesten het vuilste en slechtst betaalde werk doen (Elich 1985). In de eerste jaren na hun komst wilden sommige migranten op hun knieën terug naar Nederland kruipen. De Nederlanders die naar Australië gingen, richtten daar, net als andere migranten in andere tijdvakken, hun eigen verenigingen op. De Nederlandse overheid bevorderde vooral de kerkelijke organisatie, omdat gevreesd werd dat migratie tot geloofsafval zou leiden. Niet iedereen was voorstander van een snelle integratie. Vóór de Tweede Wereldoorlog werd op het RK Emigratiecongres gepleit voor zo min mogelijk aanpassing door de emigranten. Het niet beheersen van het Engels kon de emigrant behoeven voor negatieve invloeden. Veel waarde werd gehecht aan het behoud van de moedertaal in verband met de geloofsoverdracht binnen het gezin. Nederlandse migranten moesten zich bovendien niet te afgelegen vestigen, maar liever in grotere plaatsen in de nabijheid van andere Nederlandse katholieken.

De Nederlandse emigranten die in de jaren 1950 naar Australië en Canada gingen, hielden gedeeltelijk vast aan bepaalde Nederlandse gewoonten, maar ze pasten zich tegelijkertijd ook snel aan. In Canada en vooral in Australië waren ze vanwege hun aanpassingsbereidheid geliefd en als gevolg daarvan kregen ze ook privileges boven andere migranten. Het was voor de Nederlandse migranten voordelig om aan het imago van de snelle aanpassers te voldoen. Gedeeltelijk was die aanpassing echter slechts oppervlakkig, zoals dat ook gold voor de mensen die min of meer in dezelfde periode vanuit (voormalig) Nederlands-Indië naar Nederland kwamen (Schrover en Van Faassen 2010). Aanpassing was sterk gekoppeld aan het profijt dat de migranten ervan hadden.

Het hiervoor geschetste geeft slechts een grof en fragmentarisch beeld van de Nederlandse emigratiegeschiedenis, maar er zijn wel patronen van aanpassing in te ontdekken. Ten eerste zijn er na een veel langere periode

dan de zogenaamde gulden driegeratieregels suggereert nog verschillen te onderkennen tussen Nederlandse emigranten en hun nakomelingen enerzijds en de overige bewoners van het land van vestiging anderzijds. De nakomelingen van Nederlandse emigranten hielden soms krampachtig aan hun Nederlandse identiteit vast, ofschoon de invulling daarvan voortdurend veranderde. Alle emigranten hadden moeite met hun aanpassing, en hun problemen waren niet anders dan die van de immigranten die naar Nederland kwamen. Ten tweede zien we dat de religieuze invulling van identiteit statischer, langduriger en herkenbaarder is dan andere invullingen. Dat betekent niet dat alle Nederlandse migranten hun identiteit zo hebben ingevuld. De etnisch-religieuze invulling is zichtbaarder door de aard van de organisaties die erbij horen. Ten derde ging een groot deel van de emigranten en hun nakomelingen snel op in het land van vestiging, maar de aandacht in de literatuur gaat sterk uit naar degenen die langer aan de vermeende Nederlandse identiteit vasthielden. Doordat de snelle assimileerders uit beeld verdwijnen, wordt het beeld gedomineerd door de meer behoudenden. Door het verdwijnen van de mensen die zich sneller aanpasten, werden de gemeenschappen die als herkenbaar Nederlands overbleven behoudender. De verstarring die hiervoor werd gesignaleerd in de Nederlandse samenleving, deed zich op deze manier ook voor onder migranten.

7

Geloven

Het uitstapje in de vorige paragraaf naar de Nederlandse emigranten en hun aanpassing brengt ons bij de koppeling tussen geloof en identiteitsvorming (Gans 1994). Migranten hebben in het verleden altijd eigen geloofsgemeenschappen opgezet. In alle gevallen kenden die gemeenschappen een grote duurzaamheid. Maar in alle gevallen vonden er ook veranderingen plaats onder invloed van gebeurtenissen in Nederland en daarbuiten. De Zuid-Nederlanders van de zestiende eeuw onderscheidden zich nog lang na hun komst van de noordelingen en bleven in meerderheid ook nog lange tijd binnen hun gemeenschap trouwen. De hugenoten, die naar Nederland kwamen, assimileerden eveneens lange tijd niet of nauwelijks. Deze vluchtelingen zagen hun verblijf als tijdelijk en bleven hopen dat het tij zou keren. Hugenoten bleven leven in een gesloten gemeenschap en hadden weinig of geen contact met de Nederlandse bevolking. Zuid-Nederlanders en hugenoten troffen elkaar in de Waalse kerk, waar Frans werd gesproken. De Waalse kerk werd opgezet zodat de migranten in hun eigen taal hun geloof konden belijden, maar ook omdat de Nederlanders op die manier de Waalse geloofsgemeenschap verantwoordelijk konden maken voor de zorg voor de armere immigranten.

De Franssprekende immigranten waren geloofsgenoten van de calvinisten in de Republiek. Als zodanig konden ze openlijk hun geloof belijden en kregen ze steun voor de inrichting van hun geloofsgemeenschappen. De Duitse lutheranen, die veel talrijker waren, werden net als de katholieken getolereerd, maar werden aan een aantal discriminerende maatregelen onderworpen. Een kerkelijke organisatie was een belangrijke manier om een vangnet te vormen voor en tegenwicht te bieden aan formele of informele uitsluiting van bijvoorbeeld een gedeelte van de arbeidsmarkt of van armenzorg. Vanaf het midden van de zeventiende eeuw werd de lutherse kerk een goedgeorganiseerde minderheids- en immigrantenkerk, met eigen armenzorg en een wees- en bejaardentehuis. In de praktijk was de

lutherse gemeenschap echter minder een eenheid dan op het eerste gezicht lijkt. Jaren achtereen werd er in de kerk strijd gevoerd over de vraag of er een Duits- of Nederlandsprekende predikant moest worden aangesteld. De strijd ging niet alleen over wie het best verstaanbaar was voor de kerkbezoekers. De inzet was vooral aanpassing aan Nederland of oriëntatie op het gebied van herkomst. Een deel van de lidmaten en anderen in de Nederlandse samenleving maakten bezwaar tegen het aantrekken van predikanten uit Duitsland, die veelal streng in de leer waren. Omstreeks 1800 werd de keuze gemaakt om van de lutherse kerk een Nederlandse minderheidskerk te maken. In het midden van de negentiende eeuw was nog slechts een uitzonderlijk klein deel van de lidmaten van de lutherse kerk in Duitse streken geboren. De nieuwe Duitse immigranten die rond die tijd naar Nederland kwamen, sloten zich merendeels niet bij de lutherse kerk aan (Schrover 2002). Hierdoor ontstond ruimte voor nieuwe protestantse Duitse organisaties. Zij deden, wat werd genoemd, missiewerk onder in Nederland verblijvende Duitsers. Het idee was dat de migranten voor de natie behouden konden worden als ze voor hun geloof behouden werden.

Voor de katholieke Duitse immigranten was er geen band tussen geloof en nationalisme, en de Duitse katholieke immigranten organiseerden zich in Nederland niet in afzonderlijke Duitstalige parochies. Bij het Vaticaan bestond daartegen ook ernstig bezwaar. De positie van de Duitse katholieken in Nederland veranderde toen op 4 maart 1853 met de pauselijke breve *Ex qua die* de Nederlandse kerkprovincie werd opgericht. Utrecht werd aangewezen als zetel van de aartsbisschop. Dit wekte ongenoegen onder de protestanten en het leidde tot een golf van protest, die wordt aangeduid als de Aprilbeweging. Op het hoogtepunt van de Aprilbeweging werd niet alleen lucht gegeven aan antikatholieke sentimenten, maar ook aan anti-Duitse. Het antipapisme richtte zich niet slechts tegen katholieken in het algemeen, maar tegen katholieke nieuwkomers uit Duitsland in het bijzonder. Daarbij speelde een rol dat het katholieke geloof, gezien het gezag van Rome, als een onvaderlandse religie werd aangemerkt (Schrover 2002).

De Duitse organisaties die in de negentiende eeuw waren opgezet, bleven ook na de Eerste Wereldoorlog bestaan, waarbij de protestantse, meer nationalistische verenigingen steun kregen vanuit Duitsland. Er kwamen ook nieuwe organisaties bij. In het interbellum waren er in Nederland bijvoorbeeld veertien Duitse scholen, die werden opgericht door Duitse ouders toen bleek dat hun kinderen snel de Nederlandse taal en gewoonten

overnamen en slecht Duits spraken. Terugkeer naar Duitsland zou daarvoor moeilijk worden, vreesden de Duitse ouders, en hun cultuur ging verloren. Aan het einde van de jaren dertig werden Duitse ouders door sommige leden van de Duitse gemeenschap in Nederland sterk onder druk gezet om hun kinderen naar de Duitse scholen te sturen. Elk kind met twee Duitse grootouders werd daarbij als een Duits kind aangemerkt en dus als potentiële leerling van de Duitse school (Happe 2004).

Aan het einde van de jaren dertig werd de invloed van het naziregime op Duitse organisaties in Nederland sterker. Vanuit Duitsland werd geprobeerd om alle Duitse organisaties bijeen te brengen in een koepelorganisatie die onder invloed van de Duitse overheid stond. Via organisaties probeerde het Hitlerregime invloed uit te oefenen op Duitsers in Nederland. Deze versterkte invloed leidde tot een uittocht van Nederlandse en Duits-joodse leden uit Duitse verenigingen. De pogingen van de Duitse overheid om een eenheid te smeden onder de Duitse immigranten leidden tegelijkertijd tot eenheid en verdeeldheid binnen de gemeenschap. Degenen die met het Hitlerregime sympathiseerden, raakten meer in de greep daarvan, en de overigen namen nadrukkelijker afstand van hun Duitse oorsprong. De bemoeienis vanuit Duitsland, die aan het einde van de negentiende eeuw vooral religieus was geweest met een forse politieke motivatie, werd in de jaren dertig geheel politiek (Henkes 1998).

In het algemeen zien we dat de organisatie van immigranten (in het religieuze domein, maar ook anderszins) uitging van de immigranten zelf, die in organisaties steun en herkenning vonden. Maar de organisatie werd ook gestimuleerd door overheden (lokale, kerkelijke en landelijke) in Nederland die via deze organisaties immigranten wilden aanspreken op het gedrag van de vermeende leden en die de organisaties verantwoordelijk hielden voor (financiële) steun aan leden met problemen. Overheden van herkomstlanden stimuleerden organisaties onder hun onderdanen buiten de landsgrenzen, om politieke, economische en religieuze redenen (Penninx en Schrover 2001). Daarbij kwam dat overheden, bijvoorbeeld in Duitsland, vreesden dat onderdanen in het buitenland het regime in eigen land zouden ondermijnen. Organisatievorming onder Duitsers in het buitenland – vooral na de revolutie van 1848 – was gedeeltelijk gericht op het bereiken van hervormingen in Duitsland. Controle op migrantenorganisaties in het buitenland was dus ook van belang voor de binnenlandse politiek.

De komst van migranten leidde in het verleden, zoals hiervoor werd beschreven, tot veranderingen in het religieuze domein in Nederland. Door de komst van Zuid-Nederlanders werd de protestantisering van Nederland versterkt. De komst van katholieken uit Duitsland in de negentiende eeuw speelde een rol bij het verscherpen van tegenstellingen tussen katholieken en protestanten in Nederland, omdat er werd gevreesd voor een katholisering van Nederland. De komst van de talrijke lutheranen lijkt minder invloed te hebben gehad, maar dat kwam vooral doordat er een verschuiving plaatsvond van het religieuze naar het politieke domein.

In de beginjaren van de naoorlogse werving was het merendeel van de gastarbeiders katholiek. Ze kwamen uit Spanje, Portugal en Italië. De werkgevers, die in het kader van de werving verplicht waren de sociale zorg op zich te nemen, delegeerden die taak aan katholieke particuliere organisaties en de katholieke kerk trok de zorg voor de gastarbeiders naar zich toe (Theunis 1979; Tinnemans 1994). Dit proces werd versterkt door de overheden van herkomstlanden, die vreesden dat migratie tot geloofsafval zou leiden. Die zorg werd gedeeld door het Vaticaan. Bij het Tweede Vaticaans Concilie in 1969 brak de katholieke kerk daarom met een van haar oudste organisatorische principes. Gelovigen konden zich niet langer alleen op territoriale basis organiseren (in parochies), maar mochten ook gemeenschappen vormen waarin hun eigen taal werd gesproken. Kort na dit besluit werden in Nederland de eerste Spaans-, Italiaans- en Portugeestalige kerken gevormd. Ofschoon er voor die tijd wel missen waren gelezen in de landstaal van de immigranten, bijvoorbeeld voor Slovenen en Polen die in de Limburgse mijnen werkten (Brassé en Van Schelven 1980), was de vorming van zelfstandige gemeentes nieuw (Laarman 2007).

Voor de eerste Turken en Marokkanen gingen de initiatieven, net als voor de Spanjaarden, Italianen en Portugezen, vooral uit van de werkgevers. De werkgevers konden echter in dit geval deze taak slechts ten dele delegeren aan reeds bestaande katholieke organisaties, ofschoon die wel de eerste initiatieven voor deze immigranten ontwikkelden. Veel grote fabrieken probeerden in het gemis aan een religieuze infrastructuur te voorzien door ruimtes beschikbaar te stellen; kleine ruimtes – een bidhok – voor dagelijks gebruik, en grote ruimtes, zoals leegstaande fabriekshallen, tijdens de feestdagen. Moslims zochten ook zelf naar gebouwen, die (tijdelijk) leegstonden en hielden bijeenkomsten in scholen, woonhuizen, pensions en kerken.

Reeds in de jaren zestig probeerden de verschillende welzijnsstichtingen iets te doen voor alle islamitische immigranten. De consuls van Marokko en van Turkije werden daarbij regelmatig uitgenodigd. In de jaren zestig organiseerde de Stichting Bijstand Buitenlandse Werknemers religieuze en andere bijeenkomsten voor Marokkaanse en Turkse arbeiders. Dat kostte de nodige moeite vanwege de onbekendheid met de islam. Het ging de medewerkers duidelijk beter af om bijeenkomsten rond Sinterklaas, oud en nieuw, Kerstmis, Driekoningen en Pasen te organiseren dan bijeenkomsten ter gelegenheid van de ramadan en het Suikerfeest. Zo werd er in 1966 in Utrecht door de stichting een zaal gehuurd en opengesteld tijdens de ramadan, maar kwam er niemand. Bij de viering van het einde van de ramadan kwamen er twee Marokkanen, die de verbaasde medewerkers van de stichting vertelden dat de ramadan een dag eerder al was geëindigd (Schrover et al. 2008).

Bij de organisatie van moslims in Nederland speelde de verzuiling een rol. De meeste islamitische immigranten kwamen op het moment dat de zuilen uiteenvielen. De infrastructuur, die op basis van de verzuiling was gecreëerd, bestond echter nog en bleef nog lang bestaan (Blok 2004; Schrover 2010). Protestantse en katholieke scholen bleven subsidies ontvangen en in navolging daarvan konden ook islamitische scholen subsidie krijgen. Ingevolge de Wet premie kerkenbouw was er ook subsidie mogelijk voor de bouw van moskeeën. De eerste moslims in Nederland organiseerden zich eerder op politieke dan op religieuze grondslag (Landman 1992). De Nederlandse overheid moedigde de organisatie op religieuze grondslag aan.

Vanuit de herkomstlanden kwam er ook subsidie voor religieuze organisaties. Behoud voor het geloof werd, net als dat het gegolden had voor protestantse Duitse immigranten aan het einde van de negentiende eeuw, gezien als behoud voor de natie. Bij het belang dat daaraan werd gehecht, speelden religieuze, binnenlandse politieke en economische factoren een rol. De overheden van de herkomstlanden van de gastarbeiders deden min of meer hetzelfde als wat de Nederlandse overheid deed voor de Nederlandse emigranten in de jaren vijftig.

In de beginjaren van de gastarbeidermigratie werd naar de immigranten verwezen op basis van hun land van herkomst (Italianen, Spanjaarden, Turken enzovoorts) of ze werden aangeduid als gastarbeiders of simpelweg buitenlanders. Vanaf de jaren tachtig werd er meer nadruk gelegd op geloof

en werd het gebruikelijker om immigranten (en dan vooral de moslims onder hen) op basis van hun geloof te categoriseren. Opvallend is dat dit gebeurde op het moment dat de ontzuiling voltooid leek en de Nederlandse samenleving in toenemende mate seculariseerde. Opvallend is bovendien dat dit vooral of alleen gold voor moslims.

In Nederland is bijvoorbeeld ook het pentacostalisme in opkomst en ook dit is vooral een migrantenkerk. De pinkstergemeente (zoals het pentacostalisme ook wel wordt genoemd) begon in 1906 in de Verenigde Staten, omdat de zwarte predikant William Seymour vanwege zijn huidskleur niet werd toegelaten tot een bestaande kerk. Het jaar daarop werd in Nederland de eerste pinkstergemeente opgericht, maar de kerk werd pas belangrijk na de komst van de Afrikaanse migranten, vooral van de Ghanezen na de jaren zestig. Bij de gemeenschappen, bekend geworden vanwege hun kerkdiensten in de Bijlmerparkeergarages, sloten zich vervolgens Surinamers en Engelstalige (Afrikaanse) migranten aan. De kerk heeft een onstuimige groei doorgemaakt, heeft veel internationale verbanden en heeft een sterke eigen identiteit, die duidelijk verschilt van die van Nederlandse protestantse kerken (Van Dijk 2005). Op dit moment zijn er 900 pinksterkerkgemeenschappen in Nederland en 120.000 gelovigen (Van der Laan en Van der Laan 2007). Groei, internationale contacten en identiteit zijn echter in dit geval geen reden om immigranten of hun nakomelingen op basis van hun geloof te categoriseren.

De toenemende nadruk op de islam viel samen met een vermindering van subsidiemogelijkheden voor migrantenorganisaties. Terwijl de subsidiekraan geleidelijk werd dichtgedraaid, bleven er wel subsidiemogelijkheden voor organisaties bestaan die zich bezighielden met de emancipatie van moslims (en vooral van islamitische vrouwen). Bij het aanspreken van moslims als collectiviteit werd veelal voorbijgegaan aan het feit dat islamitische migranten uit tal van landen komen (naast Turkije en Marokko ook uit onder meer Suriname, Iran, Irak, Afghanistan en Somalië en uit voormalig Joegoslavië en Tsjecho-Slowakije). Islamitische immigranten hebben geen gemeenschappelijke taal en cultuur, en binnen de islam bestaan verschillende richtingen (soennieten, sjiieten en ahmadiyyas). Desondanks heeft de Nederlandse overheid herhaalde pogingen gedaan om in contact te komen met *de* islamitische gemeenschap. Dit werd beïnvloed door gebeurtenissen binnen en buiten de Nederlandse landsgrenzen, zoals in 1988 de publicatie van Salman Rushdies boek *De Duivelsverzen* en protesten

in Nederland daartegen in 1989, in 2001 de El Moumni-affaire (een Rotterdamse imam die verklaarde dat homoseksualiteit een ziekte was) en 9/11, in 2004 de moord op Theo van Gogh en de aanslagen in Madrid, en in 2005 de aanslagen in Londen. Bij elke crisis probeerde de Nederlandse overheid een centraal islamitisch overlegorgaan te vormen of te vinden dat alle moslims in Nederland kon vertegenwoordigen en dat kon worden aangesproken op daden of uitingen van een vermeende achterban en dat die publiekelijk kon af- of goedkeuren. We zien hier een duidelijke parallel met hoe in het verleden (vanaf de Vroegmoderne Tijd) migrantenkerken verantwoordelijk werden gehouden voor de handelwijze van hun (vermeende) leden. De hedendaagse Nederlandse zoektocht naar een spreekbuis van de Islamitische gemeenschap heeft ertoe geleid dat zich recentelijk enkele radicaal- of orthodox-islamitische groepen als spreekbuis hebben opgeworpen (AIVD 2007, p. 25) waarvan andere moslims dan weer nadrukkelijk afstand hebben genomen. Net als in het verleden, zoals bij de Duitse immigranten in de jaren dertig, leiden pogingen tot het creëren van eenheid van bovenaf tot verdeeldheid.

De Nederlandse samenleving is in de laatste halve eeuw snel gesecculariseerd. De zondagsrust is voor een groot deel van de Nederlandse bevolking minder belangrijk dan die vijftig jaar geleden was. Vijftig jaar geleden waren gemengde huwelijken – tussen protestanten en katholieken – ongebruikelijk en in de uitzonderlijke gevallen dat ze wel voorkwamen uitermate problematisch. De scheidslijnen tussen protestanten en katholieken waren groot. Veranderingen gingen op dit punt echter heel snel. Niemand zou vijftig jaar geleden hebben kunnen voorspellen dat de oude en scherpe tegenstellingen tussen katholieken en protestanten zo snel zouden slijten. En niemand zou ook vóór de Tweede Wereldoorlog hebben gesproken over de joods-christelijke wortels van de Nederlandse samenleving. Bolkenstein refereerde in 1991 aan deze joods-christelijke wortels toen hij het had over de onverenigbaarheid van westerse en islamitische waarden (*de Volkskrant* 12 september 1991). Daarna werd de term joods-christelijk op grote schaal door politici en journalisten overgenomen. Scherpe tegenstellingen tussen joden en christenen en eeuwenlang antisemitisme leken opeens te zijn vergeten. Opvallend is dat wanneer het in het hedendaagse debat gaat om moslims en hun geloofsbeleving in Nederland, er impliciet uitgegaan wordt van de veronderstelling dat hun geloofsbeleving en hun trouw aan

het geloof in de komende halve eeuw gelijk zal blijven en dat verhoudingen tussen moslims en niet-moslims niet zullen veranderen. De uitspraak van minister Ella Vogelaar in 2007 (*Trouw* 14 juli 2007), dat er wellicht in de toekomst een joods-christelijk-islamitisch referentiekader zou ontstaan waarbij de drie geloven die hetzelfde boek en dezelfde god hebben elkaar zouden vinden, werd met veel kritiek ontvangen. Veranderingen in de samenleving blijken makkelijk te worden vergeten, maar zijn moeilijk voorspelbaar en voorstelbaar.

In 1997 publiceerde Pim Fortuyn zijn boek *Tegen de islamisering van onze cultuur*. De Nederlandse cultuur zou in zijn optiek bedreigd worden door een toenemend aantal moslims en een toenemende invloed van de islam. Ayaan Hirsi Ali en Geert Wilders verwoordden dit idee ook. Behalve de starre cultuuropvatting is ook de overschatting van de invloed van een relatief kleine en in sociaaleconomisch opzicht weinig machtige groep daarbij opvallend. Er zijn ongeveer 850.000 moslims in Nederland en die vormen 5% van de bevolking (De Beer 2007). Mensen die islamisering vrezen, wijzen op de potentiële groei van de islamitische bevolking door immigratie en natuurlijke aanwas, en voorspellen een islamitische meerderheid in Nederland in 2030 of 2050. Op basis van een evenwichtige berekening verwacht het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) dat het percentage moslims zal toenemen tot 8% in 2050. Veel variabelen zijn echter onvoorspelbaar. De gemiddelde huwelijksleeftijd is onder moslims opvallend snel gestegen en het gemiddelde kindertal is bijzonder snel gedaald. Immigratie uit islamitische landen is afgenomen en emigratie van moslims is toegenomen. Deze trends zouden echter in de toekomst weer kunnen omkeren. Daarom presenteert het CBS ook alternatieve, maar minder waarschijnlijke scenario's met voorspellingen van 11% of 24% moslims in 2050. Dit is een voorspelling met een wel erg brede marge.

Zoals we hiervoor zagen, bestond er in het verleden angst voor katholisering van de Nederlandse samenleving door immigratie en door de grote vruchtbaarheid onder katholieken. In 1949 voorspelde de dominicaan C.F. Pauwels dat de Nederlandse bevolking binnen enige tientallen jaren in meerderheid katholiek zou zijn. In hervormde kring werd gevreesd dat deze meerderheid de andersdenkenden zou onderdrukken, die dan alleen nog maar het land zouden kunnen verlaten of het gewapenderhand verdedigen. Het Katholiek Sociaal-Kerkelijk Instituut probeerde de vrees te temperen en voorspelde in 1953 dat pas in 2028 50% van de Nederlandse

bevolking katholiek zou zijn. In werkelijkheid daalde het aantal katholieken naar 27% in 2006 (Van Poppel 2007).

Geloofsafval heeft zich in het verleden onder veel migrantengroepen voorgedaan en werd ook door de landen van herkomst (waaronder Nederland) gevreesd. Dit maakt het waarschijnlijk dat dit ook voor moslims zal gelden. Recent onderzoek bevestigt dat ook. Een op de acht jonge Turken en Marokkanen ziet zichzelf niet als moslim (Maliapaard et al. 2010). De toename van het aantal moslims in Nederland sinds de Tweede Wereldoorlog heeft de Nederlandse samenleving veranderd, maar veel minder en minder drastisch dan de opkomst van het internet sinds 1991.

8

Conclusie

We komen terug op de centrale vraag van dit artikel: wat doet migratie met een samenleving? Migranten die naar Nederland kwamen, pasten zich aan zoals Nederlanders die emigreerden zich aanpasten. Het proces was beslist niet lineair, en door het uit beeld verdwijnen van de snelle aanpassers bleven er gemeenschappen over die behoudend lijken en zo een vertekend beeld geven van aanpassing. De zichtbaarheid van de langzame aanpassers leidt tot culturele verstarring, die een weerslag heeft op het denken over veranderingen en cultuur in het algemeen.

Hiervoor zagen we dat het land van vestiging dingen van immigranten overneemt. Dat gebeurt terwijl de samenleving als geheel ook door tal van andere factoren constant verandert. Er is nooit sprake van een statische samenleving of een beginpunt van de verandering. Op zich lijken deze constatering een open deur, maar ze worden minder vanzelfsprekend wanneer we ze afzetten tegen de statische cultuuropvatting die veelvuldig in allerlei tijdvakken opgeld doet en die in Nederland vooral versterkt werd door de naoorlogse multiculturalistische politiek. Het subsidiebeleid leidde tot verstarring van ideeën omtrent de cultuur van immigranten en vervolgens ook omtrent die van niet-migranten. Verandering van de samenleving is niet alleen of niet vooral het gevolg van de komst van migranten, maar ook van de reactie van die samenleving op de komst van migranten.

Denken over de Nederlandse identiteit is niet nieuw. De uitkomst van pogingen om de Nederlandse identiteit te definiëren werd vooral bepaald door het karakter van het tijdvak waarin de definieerders leefden. Daarbij werd steeds gevreesd voor het verdwijnen van het typische Nederlandse, soms onder invloed van de komst van migranten en soms door andere factoren zoals modernisering of, recenter, globalisering. Het denken in groepen is niet nieuw en niet typisch Nederlands. Het multiculturalistische beleid heeft het denken in groepen gestimuleerd en dat heeft ingrijpende gevolgen gehad voor hoe de vermeende leden van groepen zichzelf zien en

hoe de Nederlandse samenleving en veranderingen daarin worden gepercipieerd.

Aanpassing is zoals gezegd een tweezijdig proces: immigranten passen zich aan en het land van vestiging verandert. Veranderingen die het gevolg zijn van de komst van migranten worden enerzijds gebagatelliseerd of ontkend en anderzijds overdreven. Witwassen en strategisch vergeten worden gecombineerd met benadrukken van verschil. Het witwassen van elementen die wel worden overgenomen en het kortetermijngeheugen voor veranderingen, zelfs wanneer het gaat om conflicten, maken het mogelijk om vast te houden aan een statische cultuuropvatting. Daarin schuilt de functie van het patroon van overnames. Het resultaat is dat de Nederlandse samenleving terecht is gekomen in een patstelling waarbij in het publieke en politieke debat aanpassing wordt bepleit, terwijl tegelijkertijd die wederzijdse aanpassing door een statische cultuuropvatting wordt tegengewerkt.

Noot

- 1 [Http://www.trouw.nl/hetnieuws/nederland/article812339.ece/Oproep_benoem_de_Nederlandse_identiteit?pageNumber=7#readers_responses](http://www.trouw.nl/hetnieuws/nederland/article812339.ece/Oproep_benoem_de_Nederlandse_identiteit?pageNumber=7#readers_responses)

Literatuur

- AIVD (2007). *Radicale dawa in verandering. De opkomst van islamitisch neoradicalisme in Nederland*. Den Haag: AIVD.
- Alba, R. R. en V. Nee (2003). *Remaking the American mainstream. Assimilation and contemporary immigration*. Cambridge Mass., Londen: Harvard University Press.
- Archer, M. (1988). *Culture and agency. The place of culture in social theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Barth, F. (red.) (1969). *Ethnic groups and boundaries. The social organisation of cultural difference*. Boston: Waveland Press.
- Beer, J. de (2007). Nederlandse moslims blijven in de minderheid. In: *Demos*, jg. 23, nr. 9, p. 1-5.
- Bennis, H., G. Extra en P. Muysken (red.) (2002). *Een buurt in beweging. Talen en culturen in het Utrechtse Lombok en Transvaal*. Amsterdam: Aksant.
- Beyen, Marnix (2000). A tribal trinity: The rise and fall of the Franks, the Frisians and the Saxons in the historical consciousness of the Netherlands since 1850. In: *European History Quarterly*, jg. 30, nr. 4, p. 493-532.
- Biamond-Boer, Betsy (2008). *'Die Hollanders zijn gek!' Identiteit en integratie van bevindelijk gereformeerden in Canada*. Amsterdam: Aksant.
- Boogman, J.C. (1978). *Rondom 1848. De politieke ontwikkeling van Nederland 1840-1858*. Bussum: Fibula-Van Dishoeck.
- Bos, D., M. Ebben en H. Velde, te (2007). *Harmonie in Holland? Het poldermodel van 1500 tot nu*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Bovenkerk, F., K. Bruin, L. Brunt en H. Wouters (1985). *Vreemd volk, gemengde gevoelens. Etnische verhoudingen in een grote stad*. Meppel: Boom.
- Bovenkerk, F. (1999). Rassenrellen of criminaliteit. In: *Migrantenstudies*, jg. 4, nr. 5, p. 255-270.
- Boyd, R. en P. J. Richerson (1987). The evolution of ethnic markers. In: *Cultural Anthropology*, nr. 2, p. 65-79.
- Brassé, P. en W. van Schelven (1980). *Assimilatie van vooroorlogse immigranten. Drie generaties Polen, Slovenen en Italianen in Heerlen*. Den Haag: Staatsuitgeverij.

- Brubaker, R. (2002). Ethnicity without groups. In: *Archives européennes de sociologie*, jg. 43, nr. 2, p. 163-189.
- Brubaker, R., M. Loveman en P. Stamatov (2004). Ethnicity as cognition. In: *Theory and Society*, jg. 33, nr. 1 p. 31-64.
- Cottaar, A. (2000). Een Oosterse stad in het westen. Etnisch-culinaire pioniers in Den Haag. In: *Tijdschrift voor Sociale Geschiedenis*, jg. 26, nr. 4, p. 261-280.
- Davidson, A. (1999). *The Penguin companion to food*. Londen, Penguin Books.
- Dibbits, H.C. en I. el Kaka (2005). Mooi. Hoe de vetkuif in Nederland kwam. In: I. Hoving, H. Dibbits en M. Schrover (red.), *Veranderingen van het alledaagse. Cultuur en migratie in Nederland* (p. 27-57). Den Haag: SDU.
- Dijk, R.van (2005). Transculturele religie versus integratie. Ghanese pinkstergemeenten en de constructie van kosmopolitische identiteiten in Nederland. In: I. Hoving, H. Dibbits en M. Schrover (red.), *Veranderingen van het alledaagse. Cultuur en migratie in Nederland* (p. 353-374). Den Haag: Sdu.
- Doedens, A. (1973). *Nederland en de Frans-Duitse oorlog. Enige aspecten van de buitenlandse politiek en de binnenlandse verhoudingen van ons land omstreeks het jaar 1870*. Proefschrift. Zeist: v.u.
- Donselaar, J. van (1991). *Fout na de oorlog. Fascistische en racistische organisaties in Nederland 1950-1990*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Elich, J. H. (1985). *De omgekeerde wereld. Nederlanders als etnische groep in Australië. Essays naar aanleiding van een studiereis juli tot december 1984*. Leiden: Centrum voor Onderzoek van Maatschappelijke Tegenstellingen.
- Elling, A. (2005). Het zwembad. De Hollandse Dames Zwemclub, de islamitische Waterlelies en de vraag van wie het zwembad is. In: I. Hoving, H. Dibbits en M. Schrover (red.), *Veranderingen van het alledaagse. Cultuur en migratie in Nederland* (p. 227-248). Den Haag: Sdu.
- Fagel, R. (2005). *Voortrekkers, cultuurdragers, emigranten. De Nederlandse emigratie in de Renaissance (1480-1560)*. Den Haag: ANV.
- Fenoulhet, J. (2004). Towards a critical patriotism: the challenge to traditional notions of national identity posed by the Dutch historical novel in the 1930s. In: *The Modern Language Review*, jg. 99, nr. 1, p. 112-130.
- Fermin, A. (1997). *Nederlandse politieke partijen over minderhedenbeleid 1977-1995*. Amsterdam: Thela Thesis.

- Frijhoff, W. (1993). Cultuur op termijn. Een verkenning van identiteit in de tijd. In: C. Bouw en B. Kruithof (red.), *De kern van het verschil. Culturen en identiteiten* (p. 17-40). Amsterdam: SISWO / Amsterdam University Press.
- Frijhoff, W. (2004). Hoe talig is groepsidentiteit? Reflecties vanuit de geschiedenis. In: *Taal en Tongval. Tijdschrift voor taalvariatie* (Gent/ Amsterdam), themanummer 17: Taalvariatie en groepsidentiteit, p. 9-29.
- Gans, H. J. (1994). Symbolic ethnicity and symbolic religiosity: towards a comparison of ethnic and religious acculturation. In: *Ethnic and Racial Studies*, vol. 2, nr. 1, p. 577-592.
- Ginkel, R. van (1999). *Op zoek naar eigenheid. Denkbeelden en discussies over cultuur en eigenheid in Nederland*. Den Haag: Sdu.
- Ginkel, R. van (2009). De verbeelding van 'Hollands' vissersvolk. Visuele cultuur en het folkloristische cliché van Marken en Volendam. In: *Sociologie*, jg. 5, nr. 1, p. 2-26.
- Grever, M. (2007). De natiestaat als pedagogische onderneming. In: M. Grever en K. Ribbens, *Nationale identiteit en meervoudig verleden* (p. 35-60). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Groenendijk, K. (1990). Verboden voor Tukkers. Reacties op rellen tussen Italianen, Spanjaarden en Twentenaren in 1961. In: F. Bovenkerk, F. Buijs en H. Tromp (red.), *Wetenschap en partijdigheid. Opstellen voor André J. F. Köbben* (p. 55-95). Assen-Maastricht: Van Gorkum.
- Happe, K. (2004). *Deutsche in den Niederlanden 1918-1945. Eine historische Untersuchung zu nationalen Identifikationsangeboten im Prozess der Konstruktion individueller Identitäten*. Siegen: GHBS.
- Heijs, E. (1995). *Van vreemdeling tot Nederlander. De verlening van het Nederlandschap aan vreemdelingen 1813-1992*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Henkes, B. (1998). Gedeeld Duits-zijn aan de Maas. Gevestigd Deutschtum en Duitse nieuwkomers in de jaren 1900-1940. In: P. van de Laar, T. de Nijs, J. Okkema en A. Oosthoek (red.), *Vier eeuwen migratie. Bestemming Rotterdam* (p. 218-239). Rotterdam: Monditaal.
- Hoving, I. (2005). Veranderingen van het alledaagse. In: I. Hoving, H. Dibbits en M. Schrover (red.), *Veranderingen van het alledaagse. Cultuur en migratie in Nederland* (p. 1-24). Den Haag: Sdu.
- Hoving, I., H. Dibbits en M. Schrover (red.) (2005). *Veranderingen van het alledaagse. Cultuur en migratie in Nederland*. Den Haag: Sdu.
- Jespersen, O. [1922] 1964. *Language: Its Nature, Development, and Origin*. New York, NY: W.W. Norton & Company.

- Jobse-Van Putten, J. (1995). *Eenvoudig maar voedzaam. Cultuurgeschiedenis van de dagelijkse maaltijd in Nederland*. Nijmegen: SUN.
- Knippenberg, H. en B de Pater (1988). *De eenwording van Nederland. Schaalvergroting en integratie sinds 1800*. Nijmegen: SUN.
- Krekel-Aalberse, A. (1996). Utrecht in 1853. Het begin van de Utrechtse zilverindustrie. *Maandblad Oud Utrecht*, jg. 69, nr. 6, p. 124-128.
- Laan, C. van der (2007). Vogelaar: Islam wordt deel van onze cultuur; 'weg met de angst voor de islam'. In: *Trouw*, 14 juli 2007.
- Laan, C. van der, en P. van der Laan (2007). *Toen de kracht Gods op mij viel*. Kampen: Kok.
- Laarman, C. (2007). De Portugeestalige migranten en hun parochies in de Nederlandse katholieke kerk, 1969-2005. In: *Tijdschrift voor Sociale Geschiedenis*, jg. 4, nr. 1, p. 117-142.
- Landman, N. (1992). *Van mat tot minaret. De institutionalisering van de islam in Nederland*. Amsterdam: vU Uitgeverij.
- Leary, D. E. (1995). Naming and knowing: giving forms to things unknown. In: *Social Research*, jg. 62, nr. 2, p. 267-298.
- Loewen, R. (1993). *Family, church and market: a mennonite community in the old and the new worlds, 1850-1930*. Toronto: University of Toronto Press.
- Mak, G. (2000). *Sporen van verplaatsing. Honderd jaar nieuwkomers in Overijssel*. Kampen: IJsselacademie.
- Mak, G. (2001). Seksueel vreemdelingenverkeer. In: *Gaan & Staàn, Jaarboek voor Vrouwengeschiedenis*, jg. 21, p. 101-122.
- Maliëpaard, M., M. Lubbers en M. Gijsberts (2010). Generational differences in ethnic and religious attachment and their interrelation. A study among Muslim minorities in the Netherlands. In: *Ethnic and Racial Studies*, jg. 33, nr. 3, p. 451-472.
- Matthey, I. (2005). 'Een herinnering aan barbaarsche tijden.' Nederlanders en het duel, 1800-2000. In: *Pro Memorie. Bijdragen tot de rechtsgeschiedenis der Nederlanden*, 7, p. 251-286.
- Nortier, J. F. Conradie en H. Dibbits (2005). Leuk. De gasten die het Nederlands veranderen. In: I. Hoving, H. Dibbits en M. Schrover (red.), *Veranderingen van het alledaagse. Cultuur en migratie in Nederland* (p. 227-248). Den Haag: Sdu.
- Obdeijn, H. en M. Schrover (2008). *Komen en gaan. Immigratie en emigratie in Nederland vanaf 1550*. Amsterdam: Bert Bakker.

- Obdeijn, H. en M. Schrover (2009). Mantra wordt stigma. In: *Socialisme en Democratie*, jg. 60, nr. 1/2, p. 67-71.
- Otterloo, A.H. van (1990). *Eten en eetlust in Nederland 1840-1990. Een historisch-sociologische studie*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Penninx, R. en M. Schrover (2001). *Bastion of bindmiddel. Organisaties van immigranten in historisch perspectief*. Amsterdam: IMES.
- Poppel, F. van (2007). Angst voor een katholieke meerderheid. In: *Demos*, jg. 23, nr. 9, p. 4.
- Rath, J. (1991). *Minorisering. De sociale constructie van 'etnische minderheden'*. Utrecht/Amsterdam: SUA.
- Redfield, R., R. Linton en M. Herskovits (1936). Memorandum on the study of acculturation. In: *American Anthropologist*, jg. 38, nr. 1, p. 149-152.
- Rijkschroeff, R., J.W. Duyvendak en T. Pels (2003). *Bronnenonderzoek integratiebeleid*. Den Haag: Sdu.
- Ritzer G., en E.L. Malone (2000). Globalization Theory: Lessons from the exportation of McDonalidization and the new means of consumption. In: *American Studies*, jg. 41, nr. 2/3, p. 97-118.
- Roessingh, C. (2001). *The Belizean Garifuna: Organization of identity in an ethnic community in Central America*. Amsterdam: Dutch University Press.
- Roodt, E. de (2000). *Oorlogsgasten. Vluchtelingen en krijgsgevangenen in Nederland tijdens de Eerste Wereldoorlog*. Zaltbommel: Europese Bibliotheek.
- Roosblad, J. (2002). *Vakbonden, immigranten en migranten in Nederland 1960-1996*. Amsterdam: Aksant.
- Roosendaal, J. (2003). *Bataven! Nederlandse vluchtelingen in Frankrijk 1787-1795*. Nijmegen: Vantilt.
- Scholten, P. (2007). *Constructing immigrant policies research-policy relations and immigrant integration in the Netherlands (1970-2004)*. Enschede: Printpartners Ipskamp.
- Schrover, M. (2002). *Een kolonie van Duitsers. Groepsvorming onder Duitse immigranten in Utrecht in de negentiende eeuw*. Amsterdam: Aksant.
- Schrover, M., I. Mestdag, A. van Otterloo en C. Zeegers (2005). Lekker. Waarom knoflook niet meer vies is. In: I. Hoving, H. Dibbits en M. Schrover (red.), *Veranderingen van het alledaagse. Cultuur en migratie in Nederland* (p. 77-112). Den Haag: Sdu.

- Schrover, M. (2006). 'Whenever a dozen Germans meet ...'
 German organisations in the Netherlands in the Nineteenth Century.
 In: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, jg. 32, nr. 5, p. 847-864.
- Schrover, M., J. ten Broeke en R. Rommes (2008). *Migranten bij de Demka-
 staalfabrieken in Utrecht (1915-1983)*. Utrecht: Matrijs en Utrechts Archief.
- Schrover, M. (2010). Pillarisation, multiculturalism and cultural freezing:
 Dutch migration history and the enforcement of essentialist ideas. In:
BMGN/LCHR, jg. 125, nr. 2/3, p. 329-354.
- Schrover, M. en M. van Faassen (2010). Invisibility and selectivity.
 Introduction to the special issue on Dutch overseas emigration in
 the nineteenth and twentieth century. In: *Tijdschrift voor Sociale en
 Economische Geschiedenis*, jg. 7, nr. 2, p. 3-31.
- Scott, J. C. (1998). *Seeing like a state: how certain schemes to improve the human
 condition have failed*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Sinke, S. M. (2001). *Dutch immigrant women in the United States 1880-1920*.
 Urbana-Chicago: University of Illinois Press.
- Snel, E. (2003). De vermeende kloof tussen culturen. Een sociologisch
 commentaar op een actueel debat. In: *Sociologische Gids*, jg. 50, nr. 3,
 p. 236-258.
- Stephenson, P. H. (1989). Going to McDonald's in Leiden: Reflections on
 the concept of self and society in the Netherlands. In: *Ethos*, jg. 17, nr. 2,
 p. 226-247.
- Stokvis, P. (1999). Haagse melksalons en conditoreien rond 1900. In: *Voeden
 en opvoeden, Jaarboek voor Vrouwengeschiedenis*, jg. 19, p. 98-114.
- Suurenbroek, F. en M. Schrover (2005). A separate language, a separate
 identity? Organisations of Frisian Migrants in Amsterdam in the
 nineteenth and twentieth Century. In: *Journal of Ethnic and Migration
 Studies*, jg 31, nr. 5, p. 991-1006.
- Swierenga, R. P. (1985). Dutch immigration patterns in the nineteenth
 and twentieth centuries. In: R.P. Swierenga (red.), *The Dutch in America:
 immigration, settlement and cultural change* (p. 15-42). New Brunswick
 NY: Rutgers University Press.
- Swierenga, R. P. (2000). *Faith and family: Dutch immigration and settlement in
 the United States, 1820-1920*. New York: Holmes & Meier.
- Theunis, S. (1979). *Ze zien liever mijn handen dan mijn gezicht. Buitenlandse
 arbeiders in ons land*. Baarn: Het Wereldvenster.

- Tinnemans, W. (1994). *Een gouden armband. Een geschiedenis van mediterrane immigranten in Nederland (1945-1994)*. Utrecht: NCB.
- TK (2003/2004). *Bruggen bouwen*. Brief en eindrapport van de tijdelijke commissie integratiebeleid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003/2004, 28689, nr. 8-9.
- Trouw (2004). Nederlander ziet cultuur bedreigd. In: *Trouw*, 31 maart 2004.
- Uitermark, J., U. Rossi en H. van Houtum (2005). Reinventing multiculturalism: urban citizenship and the negotiation of ethnic diversity in Amsterdam. In: *International Journal of Urban and Regional Research*, jg. 29, nr. 3, p. 622-640.
- Veluwenkamp, J.W. (2000). *Archangel. Nederlandse ondernemers in Rusland 1550-1785*. Amsterdam: Balans.
- Verkuyten, M. en P. Brug (2004). Multiculturalism and group status: The role of ethnic identification, group essentialism and protestant ethic. *European Journal of Social Psychology*, jg. 34, p. 647-661.
- WRR (2007). *Identificatie met Nederland*. Den Haag /Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Zeijden, A. van der (2000). *De voorgeschiedenis van het Nederlands Centrum voor Volkscultuur De ondersteuning van de volkscultuurbeoefening in Nederland 1949-1992*. Utrecht: Nederlands Centrum voor Volkscultuur.

Bijlage 3

Geraadpleegde deskundigen

Mevr. drs. N. Azough	Tweede-kamer Groen Links
Mevr. dr. S. Bonjour	Universiteit Maastricht, Maastricht
Dhr. drs. B.H. Boon	Ministerie van Financiën, Den Haag
Dhr. prof. dr. F. Bovenkerk	Universiteit van Amsterdam, Amsterdam
Dhr. prof. dr. G.J.M. van den Brink	Universiteit van Tilburg, Tilburg
Dhr. dr. D. Broeders	Erasmus Universiteit, Rotterdam / Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag
Dhr. dr. J.M. Dagevos	Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag
Dhr. prof. dr. H.P. van Dalen	Universiteit van Tilburg, Tilburg/ Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut, Den Haag
Dhr. J. van Elk MSc.	Ministerie van Justitie, Den Haag
Dhr. em.prof. dr. P.C. Emmer	Universiteit Leiden, Leiden
Dhr. prof. dr. H.B. Entzinger	Erasmus Universiteit, Rotterdam
Dhr. dr. A. Fermin	Erasmus Universiteit, Rotterdam
Dhr. dr. P.J. Gramberg	Onderwijsraad, Den Haag
Dhr. em. prof. mr. C.A. Groenendijk	Radboud Universiteit, Nijmegen
Dhr. prof. dr. A.A.M. Kinninging	Universiteit Leiden, Leiden
Mevr. dr. M.H.C. Kromhout	Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum, Den Haag
Dhr. prof. dr. L.A.C.J. Lucassen	Universiteit Leiden, Leiden
Dhr. mr. W.N. Mannens	Adviescommissie Vreemdelingenzaken, Den Haag
Dhr. dr. J.J. van Miert	Ministerie van Justitie, Den Haag
Dhr. mr. drs. L. Mutsaers	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag
Dhr. dr. H.L.M. Obdeijn	Universiteit Leiden, Leiden

Dhr. drs. J.J. Omlo	Ministerie van Wonen, Wijken en Integratie, Den Haag
Dhr. mr. I. V. Ottens	Ministerie van Justitie, Den Haag
Mevr. mr. J. de Poorte	Adviescommissie Vreemdelingenzaken, Den Haag
Dhr. prof.dr. P.J. Scheffer	Universiteit van Amsterdam, Amsterdam
Dhr. dr. P.W.A. Scholten	Erasmus Universiteit, Rotterdam
Mevr. prof. dr. M.L.J.C. Schrover	Universiteit Leiden, Leiden
Dhr. dr. A. Taselaar	Ministerie van Justitie, Den Haag
Dhr. drs. K. Terwan	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag
Dhr. dr. J.H.M.M. Tholen	Radboud Universiteit, Nijmegen
Dhr. drs. A.O. Verweij	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag
Mevr. drs. P. Wijntuin	Hogeschool Utrecht, Utrecht

Noot

De vermelde instantie is die ten tijde van de raadpleging.

Overzicht van uitgebrachte publicaties

Adviezen

Vierde raadsperiode 2009-2012

- 48 Migratiepolitiek voor een open samenleving. (2011)
- 47 Nieuwe ronde, nieuwe kansen. Sociale stijging en daling in perspectief. (2011)
- 46 Polariseren binnen onze grenzen. (2009)
- 45 De wijk nemen. Een subtiel samenspel van burgers, maatschappelijke organisaties en de overheid. (2009)

Briefadviezen:

- Bevrijdend kader voor de jeugdzorg. (2011)
- Sociaal bezuinigen. (2010)
- De toekomst van de bestuurlijke inrichting. (2010)
- Terug naar de basis. (2010)
- Briefadvies WMO. (2009)

In samenwerking met de RVZ. Investeren rondom kinderen. (2009)

Derde raadsperiode 2005-2008

- 44 De ontkokering voorbij. Slim organiseren voor meer regelruimte. (2008)
- 43 Tussen flaneren en schofferen. Een constructieve aanpak van het fenomeen hangjongeren. (2008)
- 42 Vormen van democratie. Een advies over democratische gezindheid. (2007)
- 41 Straf en zorg: een paar apart. Passende interventies bij delictplegers met psychische en psychiatrische problemen. (2007)
- 40 Inhoud stuurt de beweging. Drie scenario's voor het lokale debat over de WMO. (2006)
- 39 Ontsnappen aan medialogica. Tbs in de maatschappelijke beeldvorming. (2006)
- 38 Verschil maken. Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat. (2005)

- 37 Niet langer met de ruggen naar elkaar. Een advies over verbinden. (2005)
- 36 Lokalisering van maatschappelijke ondersteuning. Voorwaarden van maatschappelijke ondersteuning. (2005)

In samenwerking met de rvz. Versterking voor gezinnen. (2008)

Tweede Raadsperiode 2001-2004

- 35 Eenheid, verscheidenheid en binding. Over concentratie en integratie van minderheden in Nederland. (2005)
- 34 Ouderen tellen mee. Advies aan de Themacommissie Ouderenbeleid van de Tweede Kamer. (2004)
- 33 Mogen ouderen ook meedoen. (2004)
- 32 Toegang tot recht. (2004)
- 31 Sociale veiligheid organiseren. Naar herkenbaarheid in de publieke ruimte. (2004)
- 30 Verschil in de verzorgingsstaat. Over schaarste in de publieke sector. (2004)
- 29 Humane genetica en samenleving. Bouwstenen voor een ander debat. (2004)
- 28 Europa als sociale ruimte. Open coördinatie van sociaal beleid in de Europese Unie. (2004)
- 27 Hart voor Europa. De rol van de Nederlandse overheid. (2003)
- 26 Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek. (2003)
- 25 De handicap van de samenleving. Over mogelijkheden en beperkingen van community care. (2002)
- 24 Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid. (2002)
- 23 Geen woorden maar daden. Bijdrage aan het normen- en waardendebat. (2002)
- 22 Werken aan balans. Een remedie tegen burn-out. (2002)
- 21 Educatief centrum voor ouder en kind. Advies over voor- en vroegschoolse opvang. (2002)
- 20 Levensloop als perspectief. Kanttekeningen bij de Verkenning Levensloop. Beleidsopties voor leren, werken, zorgen en wonen. (2002)
- 19 Van uitzondering naar regel. Maatwerk in het grotestedenbeleid. (2001)

- 18 Aansprekend opvoeden. Balanceren tussen steun en toezicht. (2001)
- 17 Instituties in lijn met het moderne individu. De Sociale Agenda 2002-2006. (2001)
- 16 Kwetsbaar in kwadraat. Krachtige steun aan kwetsbare mensen. (2001)

In samenwerking met ACVZ. Inburgering. (2003)

In samenwerking met ROB. Etniciteit, binding en burgerschap. (2001)

In samenwerking met de Onderwijsraad. Samen naar de taalschool. (2001)

Eerste raadsperiode 1997-2000

- 15 Ver weg en dichtbij. Over hoe ICT de samenleving kan verbeteren. (2000)
- 14 Van discriminatie naar diversiteit. Kanttekeningen bij de Meerjarennota Emancipatiebeleid 'Van vrouwenstrijd naar vanzelfsprekendheid'. (2000)
- 13 Wonen in de 21e eeuw. (2000)
- 12 Alert op vrijwilligers. (2000)
- 11 Ongekende aanknopingspunten. Strategieën voor de aanpassing van de sociale infrastructuur. (2000)
- 10 Aansprekend burgerschap. De relatie tussen organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers. (2000)
- 9 Nationale identiteit in Nederland. (1999)
- 8 Arbeid en zorg. Reactie op de kabinetsnota 'Op weg naar een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg'. (1999)
- 7 Integratie in perspectief. Advies over integratie van bijzondere groepen en van personen uit etnische groeperingen in het bijzonder. (1998)
- 6 Verantwoordelijkheid en perspectief. Geweld in relatie tot waarden en normen. (1998)
- 5 Uitsluitend vrijwillig!?! Maatschappelijk actief in het vrijwilligerswerk. (1997)
- 4 Kwaliteit in de buurt. (1997)
- 3 Werkloos toezien. Activering van langdurig werklozen. (1997)
- 2 Stedelijke vernieuwing. (1997)
- 1 Vereenzaming in de samenleving. (1997)

In samenwerking met de RVZ. Gezond zonder zorg. (2000)

In samenwerking met de RVZ. Verslavingszorg herijkt. (1999)

In samenwerking met de RVZ. Zorgarbeid in de toekomst. (1999)

In samenwerking met de Onderwijsraad. Voorschools en buitenschools.
(1998)

Onderzoeken

- Burgerkracht. De toekomst van het sociaal werk in Nederland. J. van der Lans en N. de Boer. (2011)
- De weg omhoog. Een analyse van het vertoog over sociale mobiliteit in
regeringsbeleid. M. van der Steen, R. Peeters en M. Pen. (2010)
- Naar een open samenleving? Recente ontwikkelingen in sociale stijging en
daling in Nederland. J. Tolsma en M.H.J. Wolbers. (2010)
- Je voelt het gewoon. een onderzoek naar schoolkeuze en segregatie in
Amsterdam-Noord. D. Zeldenrijk. (2010)
- Indicatiestelling: omstreden toegang tot zorg. J. van der Meer (2010)
- Uit de koker van. Praktijken van verkokering en ontkokering. RMO/VOM
(red.)(2010)
- Stem geven aan verankering. RMO (red.). (2009)
- Beperkt maar niet begrensd. RMO (red.). (2009) Webpublicatie.
- Bericht van de werkvloer. J. van der Meer. (2009) Webpublicatie.
- Polarisatie. Bedreigend en verrijkend. RMO (red.). (2009)
- Verkenning participatie: Arbeid, vrijwillige inzet en mantelzorg in
perspectief. RMO (red.). (2008)
- Levensvraagstukken: de sociale context van ongewenste zwangerschappen
en van ondraaglijk en uitzichtloos lijden. (2008)
- 30 Plannen voor een beter Nederland. De sociale agenda. K. van Beek en
Y.Zonderop (red.). (2006)
- Opbrengsten van sociale investeringen. I. Doorten en R. Rouw (red.). (2006)
- Eigen verantwoordelijkheid: bevrijding of beheersing? R. Ossewaarde.
(2006)
- Democratie voorbij de instituties. Vooronderzoek van de Raad voor
Maatschappelijke Ontwikkeling. (2006)
- Horizontale verantwoording bij ZBO's en agentschappen. T. Schillemans.
(2005)
- Tussen zorgen en begrenzen. Over de aanpak van delictplegers met
psychi(atri)sche problemen. D. Graas en R. Janssens. (2005)
- Gezin anno nu. M. Distelbrink, N. Lucassen en E. Hooghiemstra. (2005)

- Tussen vangnet en trampoline. Over de inzet van publieke middelen voor participatie en zekerheid. H. Adriaansens, K. van Beek en R. Janssens. (2005)
- Preventiebeleid. Een verkennende achtergrondstudie. R. Torenvlied en A. Akkerman. (2005)
- Over insluiting en vermijding. Twee essays over segregatie en integratie. J. Uitermark en J.W. Duyvendak; P. Scheffer. (2004)
- “Nee, ik voel me nooit onveilig”. Determinanten van sociale veiligheidsgevoelens. H. Elffers en W. de Jong. (2004)
- Ouderen en maatschappelijke inzet. K. Breedveld, M. de Klerk en J. de Hart. (2004)
- Financiële prikkels voor werknemers bij uittrekking. I. Groot en A. Heyma. (2004)
- Sociale veiligheid vergroten door gelegenhedenbeperking: wat werkt en wat niet? K. Wittebrood en M. van Beem. (2004)
- Inburgering. Educatieve opdracht voor nieuwkomer, overheid en samenleving. (2003)

Publicaties van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling zijn te downloaden via www.adviesorgaan-rmo.nl

Migratie is van alle tijden. Maar met het vervagen van de geografische grenzen is de vraag naar wie binnenkomt actueler dan ooit. Landen hanteren onvermijdelijk een selectiebeleid. Welke eisen kan Nederland wel en niet stellen?

Een open samenleving als de Nederlandse vraagt om een realistische en toekomstgerichte migratiepolitiek. Een politiek die niet louter gebaseerd is op integratieproblemen uit het verleden. Dit advies van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) biedt een kader voor zowel de ontvangende samenleving als de binnenkomende migrant. Centrale thema's zijn democratie en rechtsstaat, economie en zelfredzaamheid, burgerschap en taal.

De RMO is de adviesraad van de regering en het parlement op het terrein van participatie van burgers en stabiliteit van de samenleving. De RMO werkt aan nieuwe concepten voor de aanpak van sociale vraagstukken.

ISBN 9789077758250

NUR 740

www.adviesorgaan-rmo.nl



The logo for the Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), featuring a stylized white swoosh followed by the lowercase letters 'rmo' in a bold, sans-serif font.