

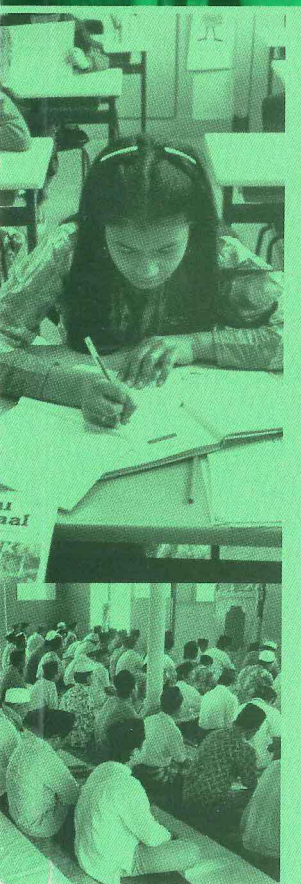
Om Holland staat geen hek

DNPPb

D66
2002
004



Prioriteiten bij immigratie en inburgering



Han Entzinger

*Studie in het kader van het
project Sociaal-Liberale
Perspectieven*

D66
democraten

WETENSCHAPPELIJK
BUREAU D66

Om Holland staat geen hek

Prioriteiten bij immigratie en inburgering

*Studie in het kader van het project
Sociaal-Liberale Perspectieven*

Han Entzinger

Najaar 2002
Den Haag

Han Entzinger, *Om Holland staat geen hek, prioriteiten bij immigratie en inburgering*
ISBN 90-6713-036-2

© 2002 Wetenschappelijk Bureau Democraten 66, Den Haag

Niets uit deze uitgave mag worden veeleelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotocopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Uitgever: Wetenschappelijk Bureau Democraten 66, Noordwal 10, 2513 EA Den Haag

Realisatie: Drukkerij Uleman – De Residentie, Zoetermeer

Foto's: Marcel Minnée – Den Haag

Inhoudsopgave

Ten Geleide	5
1. Migratie in mondiaal perspectief	7
2. Trends in de migratie	13
2.1 Asielmigratie	13
2.2 Gezinsmigratie	16
2.3 Arbeidsmigratie	18
3. Kernvragen voor het migratiebeleid	25
3.1 Van aanbod- naar vraaggestuurde migratie	25
3.2 Importeren we nieuwe problemen?	28
3.3 Migratie en ontwikkelingsvragen	29
4. Uitgangspunten voor een integratiebeleid	33
5. Hoofd elementen van het integratiebeleid	39
5.1 Inburgering	39
5.2 Participatiebevordering	42
6. De rol van de politiek	47
6.1 Hedendaagse discussies en beeldvorming	47
6.2 Integratie in een lange-termijnperspectief	50
7. Samenvatting en conclusies	53
Noten	59
Over auteur en publicatie	61

Ten geleide

Voor u ligt "Om Holland staat geen hek – prioriteiten bij immigratie en inburgering" van Han Entzinger, de nieuwste studie in de serie Sociaal-Liberale Perspectieven. Deze publicatiereeks wordt uitgebracht onder auspiciën van de Tweede-Kamerfractie, de Programmacommissie en het Wetenschappelijk Bureau van D66.

Migratie en integratie behoren tot de meest besproken thema's van de afgelopen jaren. Zowel in de maatschappij als in de media en de politiek worden zeer uiteenlopende standpunten ingenomen over de komst van migranten naar en de positie van allochtonen in Nederland. Net als in veel andere landen in Europa wint ook hier de restrictieve, strenge benadering aan invloed. Dit geldt ten aanzien van zowel immigratie (minimale toestroom) als integratie (maximale aanpassing). Op basis van een gevoel van onzekerheid wordt de aanwezigheid, en zeker de komst van allochtonen door sommigen als een bedreiging van de rechtsstaat gezien. Die visie wordt in deze studie met diverse argumenten bestreden.

Han Entzinger zet uiteen dat Nederland al lange tijd een immigratieland is en dat in de toekomst ook zal blijven. Ten eerste hebben we in internationaal verband afspraken gemaakt op het gebied van vluchtelingen en gezinsvorming en -hereniging. Ten tweede is het feitelijk onmogelijk mensen buiten de deur te houden, als we dat al zouden willen. De auteur stelt dat we een groot probleem over onszelf afroepen wanneer we arbeidskrachten uit het buitenland zouden weigeren. Verder moet iedereen, de nieuwkomers en de hier al aanwezigen, verzekerd kunnen zijn van de toepassing van de beginselen van de rechtsstaat.

Overigens heeft de Nederlandse overheid al ruim vòòr de millenniumwisseling een nieuw migratie- en integratiebeleid ingezet. Enerzijds werd Nederland tot immigratieland verklaard, anderzijds werd de komst van immigranten door nieuwe maatregelen gereguleerd en werden eisen gesteld aan de inburgering van nieuwkomers.

De auteur bespreekt in deze studie migratie en integratie elk in enkele opeenvolgende hoofdstukken. Het begrip migratie valt in drie categorieën uiteen: asiel-, gezins- en arbeidsmigratie. Op de laatste vorm wordt de nadruk gelegd. Het begrip integratie wordt toegespitst op de thema's inburgering en participatiebevordering.

Tegelijkertijd laat hij zien dat migratie en integratie onverbreeklijk met elkaar verbonden zijn. Aan integratie gaat vaak immigratie vooraf. Wie zijn welkom en hoe kunnen zij snel inburgeren? De basis waarop deze en andere heikele vragen worden beantwoord is het sociaal-liberale gedachtegoed. Consequent

redenerend vanuit de gedachte dat ieder individu recht heeft op optimale keuzevrijheid en zelfbeschikking stelt Han Entzinger dat er alleen praktische bezwaren bestaan tegen de komst van een ieder die dat wenst.

Wij nemen aan dat deze studie een belangrijke bijdrage zal leveren aan de niet aflatende discussie over migratie en integratie.

Erik Dees
coördinator politiek-wetenschappelijk werk D66

Hoofdstuk 1

Migratie in mondiaal perspectief

De wereld bestaat anno 2001 uit een kleine 200 staten, door grenzen van elkaar gescheiden. Deze grenzen vormen scheidslijnen, niet alleen tussen stukken grondgebied maar ook tussen verschillende sociale, economische, politieke en juridische systemen. Die systemen worden in laatste instantie door de nationale overheden bewaakt en beschermd, zo niet afgeschermd. Daarbinnen beschikken de burgers over bepaalde rechten, zij het helaas niet overal ter wereld in dezelfde ruime mate. De staat dient hun deze rechten te garanderen, maar tegelijkertijd kunnen burgers van andere staten hierop niet automatisch aanspraak maken. Als gevolg van deze ordening kunnen mensen niet vrij over de wereld reizen, maar moeten zij met de juiste papieren de grenscontrole passeren om een bepaald land binnen te komen. Dit geldt al helemaal als zij zich daar willen vestigen en aanspraak willen maken op bepaalde rechten die in beginsel slechts voor eigen burgers gelden. Overheden hebben het recht eisen te stellen aan toelating tot en verblijf op hun grondgebied, alsmede aan het gebruik van voorzieningen, en zij doen dit ook vrijwel altijd. Wij zijn er zo aan gewend dat we het vanzelfsprekend vinden.

Toch loont het de moeite eens stil te staan bij de vraag wat zou kunnen gebeuren als we zouden leven in een wereld zonder grenzen, een wereld waarbinnen iedereen naar believen zou kunnen reizen en zich zonder beperkingen overal zou kunnen vestigen. In zo'n wereld zou migratie geen issue zijn, of althans een issue van een heel andere aard dan nu. De vraag wie wel of niet zou mogen worden toegelaten tot een bepaald grondgebied, en op grond van welke criteria, zou niet spelen; mensensmokkel is ook niet meer lucratief.

Wel kan men verwachten dat met het afschaffen van grenscontroles onder instandhouding van nationale staten een van de meest ultieme prerogatieven van een staat feitelijk zou vervallen, namelijk het soevereine recht te bepalen wie wel en wie niet op het grondgebied mag verblijven. Absurd is deze laatste gedachte niet, want de meeste lid-staten van de Europese Unie hebben in het kader van de Schengen-akkoorden en nadien het Verdrag van Amsterdam dit prerogatief al in belangrijke mate opzij gezet.

Echter, het gaat hier om staten met vrijwel hetzelfde sociaal-economische ontwikkelingsniveau. Migratie tussen deze staten wordt niet als een probleem beschouwd, migratie van elders naar deze staten des te meer. Afschaffing van de onderlinge grenscontroles is dan ook samengegaan met invoering van een strikt gezamenlijk toelatingsbeleid aan de buitengrenzen van het betrokken gebied.

Algemeen wordt aangenomen dat afschaffing van alle grenscontroles in de wereld zou kunnen leiden tot een forse toename van migratiebewegingen in de richting van de rijke staten met goede werkgelegenheidsperspectieven en dito sociale voorzieningen.¹ Zou dit werkelijk zo gebeuren, en zouden de rijke landen deze toename kunnen opvangen? Twee basisscenario's zijn in dit verband mogelijk, althans bij wijze van gedachte-experiment.

Het eerste gaat ervan uit dat de aanzuigende werking van de rijke landen zò sterk is dat deze werkelijk worden overspoeld door migranten. Zij zullen ofwel als goedkope arbeidskrachten de bestaande beroepsbevolking 'wegdrukken', ofwel massaal aanspraak gaan maken op de sociale voorzieningen. Die zouden dan onbetaalbaar worden en sterk moeten worden teruggebracht. Om dit laatste te voorkomen, zou men nieuwkomers ook kunnen uitsluiten van bepaalde voorzieningen. Dit druist echter weer in tegen de gedachte aan gelijke behandeling. Ook zou het ongetwijfeld leiden tot grote sociale spanningen. In dit eerste scenario zou een sterke toename van migratie in de wereld de westerse verzorgingstaten dus onder grote druk kunnen zetten en een verscherping van de interne tegenstellingen in die landen kunnen veroorzaken. Hiertegenover staat dat op mondiale schaal een verkleining van de kloof tussen arm en rijk mag worden verwacht.

Het tweede scenario voorziet eveneens in een toename van de migratie van arme naar rijke landen, maar niet van een dramatische omvang. Net als nu, zal de migratie vooral voorbehouden blijven aan de rijkere bovenlaag uit de arme landen. Verreweg de meeste mensen in de wereld hebben niet eens de financiële mogelijkheden om te migreren en evenmin de ambitie dit te doen. Het wegtrekken van de rijkere en beter opgeleide bovenlaag uit ontwikkelingslanden – de veel besproken brain drain – zal de bestaande kloof tussen arm en rijk vaak alleen nog maar versterken.

In tegenstelling tot de verwachte gevolgen bij het eerste scenario zou het vrijgeven van migratie in dit tweede scenario eerder de arme dan de rijke landen schaden. Beide scenario's zijn nogal extreem en het ligt niet in de rede te veronderstellen dat een van beide in de afzienbare toekomst bewaarheid zal worden. Afschaffing van alle grenscontroles in de wereld zal voorlopig wel een utopie blijven. In de hedendaagse wereld zouden de tegenstellingen hierdoor eerder groter dan kleiner worden, binnen dan wel tussen landen, of misschien zelfs allebei. Het toestaan van volledig vrije migratie zou op de korte en middellange termijn dermate destabiliserende effecten hebben dat overheden hiervoor nooit zullen kiezen, tenzij binnen groepen van landen met een vergelijkbaar ontwikkelingsniveau, zoals in de Europese Unie.

Het voorgaande neemt niet weg dat het voor een staat wel verstandig is periodiek de uitgangspunten van het migratiebeleid te herijken. In de afgelopen jaren leek dit besef op diverse plaatsen in Europa door te dringen.

De Europese Commissie zwengelde een discussie aan over de vraag of het van oudsher zeer restrictieve immigratiebeleid in Europa geen herziening behoeft, vooral in verband met demografische en economische ontwikkelingen, maar ook om humanitaire redenen.² Ook in enkele lid-staten (o.a. Duitsland, Italië, Spanje) vonden zulke debatten plaats. Vooral in Duitsland, dat zichzelf ondanks een omvangrijke immigratie decennialang niet als een immigratieland beschouwde, leken de opvattingen vrij plotseling te kenteren.

Toen kwam 11 september 2001 en sindsdien ziet de wereld er anders uit. Angst voor het onbekende en het vreemde lijkt zich meester te hebben gemaakt van velen. Voorzichtige pleidooien voor een opener houding inzake immigratie lijken alom in Europa weer te worden overschaduwd door een nationalistisch geïnspireerde retoriek. Als fenomeen heeft migratie zeker niet te klagen over gebrek aan belangstelling van politici, maar het wordt eerder gezien als een bedreiging dan als een uitdaging, laat staan als een vanzelfsprekend symptoom van toenemende internationalisering. Meer dan voorheen klinkt de roep om migranten te weren, zeker als niet onmiddellijk evident is welke bijdrage zij kunnen leveren aan de economische groei.

Aan de vraag, hoe om te gaan met migratie zijn tal van dimensies te onderscheiden, die ook in dit rapport aan bod komen: economische, juridische, demografische, humanitaire, politieke, sociologische en zeer zeker ook politiek-filosofische en ethische. Wat de laatste dimensie betreft, kunnen we vaststellen dat het denken over migratie zoals zich dat tot 11 september 2001 leek te ontwikkelen, beter aansluit bij een sociaal-liberale visie op mens en maatschappij dan de reactie die sindsdien manifest is geworden. De basis van het sociaal-liberale denken is dat elk individu het recht heeft op ontplooiing en de grootst mogelijke vrijheid zou moeten hebben om dit recht te verwezenlijken. Idealiter past bescherming van het 'eigen' grondgebied of het 'eigen' systeem niet in zo'n denkwereld. Immers, de wereld is van ons allemaal, en waaraan zouden sommige groepen mensen het recht ontlenen anderen de toegang tot 'hun' stukje wereld te ontzeggen?

In de praktijk liggen de zaken natuurlijk aanmerkelijk genuanceerder. De wereld is nu eenmaal opgebouwd uit staten en die hebben het recht te bepalen wie zij al dan niet toelaten. Let wel, dit is geen 'natuurlijk' recht. Nog geen eeuw geleden – tot aan de Eerste Wereldoorlog – kon men zonder paspoort vrijwel heel Europa en grote delen van de rest van de wereld bereizen. De vrijheid zich in een ander land te vestigen was toen aanmerkelijk groter dan nu. Het is vooral de enorme uitbreiding van de rol van de staat geweest, en daarmee van de waarborgen die de staat aan zijn burgers biedt, die het nodig heeft gemaakt de criteria voor het lidmaatschap scherper te definiëren en beter toe te zien op de toelating van nieuwkomers.

Ook vanuit een sociaal-liberale optiek kan een selectief toelatingsbeleid zeer wel worden verdedigd. De grote verschillen tussen arm en rijk in de wereld, in combinatie met het afnemend belang van de factor afstand en de toenemende communicatiemogelijkheden, hebben geleid tot een grotere (potentiële) immigratiedruk op de rijke landen. Een volledig toegeven aan deze druk, bijvoorbeeld door afschaffing van elke vorm van controle op migratie, zou dermate nadelige effecten hebben voor alle betrokkenen (landen van herkomst, landen van bestemming en migranten zelf) dat alleen dit al het voortbestaan van een toelatingsbeleid rechtvaardigt.

Toch is de argumentatie hierbij eerder utilitair dan principieel. Het middel (afschaffing van grenzen) zou zò veel averechtse effecten (maatschappelijke spanningen) sorteren dat bij een strikte doorvoering hiervan het doel (meer individuele keuzevrijheid en ontplooiing) eerder verder weg raakt dan naderbij komt. Dit rechtvaardigt het stellen van grenzen aan de immigratie. Aan die grenzen dient echter wel een gebalanceerde afweging van collectieve en individuele belangen ten grondslag te liggen, uiteraard inclusief de belangen van de (potentiële) migranten zelf.

Een soortgelijke redenering kan men ontwikkelen rond de vraag hoe vanuit een sociaal-liberale optiek de eenmaal toegelaten migranten zich in hun nieuwe leefomgeving dienen te gedragen c.q. tegemoet getreden moeten worden. Voorop staat ook hier het respect voor het individu en zijn of haar eigen waarden, gedragingen en oriëntaties. Echter, tegelijkertijd moet men vaststellen dat sommige van die waarden, gedragingen en oriëntaties in de nieuwe omgeving disfunctioneel zijn geworden en kunnen leiden tot een zodanige beperking van kansen dat de individuele ontplooiing hierdoor eerder wordt belemmerd dan bevorderd. Daarom heeft de nieuwe omgeving het recht bepaalde eisen te stellen aan de nieuwkomer, opdat deze beter in staat is te functioneren als zelfstandig individu. Dit laat onverlet dat de nieuwkomer op alle overige terreinen zijn of haar leven naar eigen inzicht mag blijven inrichten.

Tegenover deze naar ons inzicht gebalanceerde utilitaristische benadering van het sociaal-liberalisme kan men de duidelijk aan populariteit winnende communitaristische visie plaatsen. In deze optiek is de wereld primair opgebouwd uit gemeenschappen (communities) en niet uit individuen. Elk van die gemeenschappen heeft het recht te beslissen over de toelating van nieuwelingen en mag daarbij het eigenbelang laten prevaleren boven alle andere belangen. Bovendien mag van de eenmaal toegelaten nieuwelingen worden verlangd dat zij zich zo snel mogelijk aanpassen aan de door de ontvangende gemeenschap vastgestelde leefregels. Hoe meer men zich volgens de regels van de ontvangende samenleving gedraagt, des te groter de mate van acceptatie en des te geringer de kans op maatschappelijke spanningen, zo luidt de redenering hier.

De voorgaande gedachte-exercitie over een grenzeloze wereld heeft voor de alledaagse politiek misschien niet zo veel betekenis. Toch is zij zeker niet zinloos, omdat zij ons verder kan helpen bij het uitwerken van een sociaal-liberale visie op het vraagstuk van de internationale migratie en het hiermee nauw verwante vraagstuk van de integratie van nieuwkomers binnen de ontvangende samenleving. Door de mondialisering en doordat steeds meer mensen wereldwijd gemakkelijk toegang hebben tot informatie wordt migratie voor steeds meer mensen een serieuze optie. Mensen worden door telecommunicatie, korte vliegafstanden en internet mobieler dan ooit tevoren. Dit leidt tot een bijzondere contradictie: enerzijds wordt de mens steeds meer wereldburger, anderzijds blijft de wereld geordend aan de hand van staten, nationale systemen en landsgrenzen. De vraag hoe vanuit een sociaal-liberaal perspectief in de concrete praktijk met vooral deze paradox om te gaan, staat in deze publicatie centraal.

In deze publicatie staan we allereerst stil bij de ontwikkeling van de migratie naar Nederland, nu en in de afzienbare toekomst. Uiteraard plaatsen we deze in een Europees en, waar nodig, ook in een mondiaal kader. Ons uitgangspunt is dat Nederland een immigratieland is en dat ook in de toekomst zal blijven. Dit vraagt om een goede doordinking van het te voeren beleid, zowel ten aanzien van de immigratie zelf als van de integratie. Ook aan dit laatste thema zijn enkele hoofdstukken in deze publicatie gewijd. De twee beleidsterreinen zijn nauw met elkaar verbonden, hoewel er nadrukkelijk ook sprake kan zijn van spanningen tussen de doelstellingen van elk van beide.

Hoofdstuk 2

Trends in de migratie

Hoewel slechts 2,5 procent van de wereldbevolking buiten het eigen geboorteland woont, is internationale migratie een verschijnsel dat wereldwijd de aandacht trekt en zal blijven trekken. De achterliggende patronen zijn over de hele wereld dezelfde. Mensen migreren vooral van arm naar rijk, van onvrij naar vrij, en van onveilig naar veilig. Opmerkelijk vaak echter gaan arm, onvrij en onveilig met elkaar samen. Hetzelfde geldt voor rijk, vrij en veilig. Toch bestaat in de benadering van migratie door overheden de neiging de belangrijkste migratiemotieven strikter van elkaar te (onder)scheiden dan feitelijk verantwoord is. Overheden hanteren bijvoorbeeld totaal andere regels als het om arbeidsmigratie gaat dan in het geval van vluchtelingen en asielzoekers. Veel migranten – en ook mensensmokkelaars – weten hierop weer in te spelen, zodat een soms kunstmatig onderscheid toch een realiteit wordt. Om onszelf niet te ver van die realiteit te verwijderen, werken wij in dit hoofdstuk met de indeling naar migratiemotieven, zoals die heden ten dage meestal ook door overheden wordt gehanteerd: asielmigratie, gezinsmigratie en arbeidsmigratie. Ook de illegale migratie behoeft aandacht. Wij maken dit onderscheid evenwel in de wetenschap dat de verschillende typen migratie wel degelijk aan elkaar zijn gerelateerd. Daarom zullen wij in hoofdstuk 3 enkele voor het beleid relevante vragen en dilemma's aan de orde stellen die de genoemde categorieën als het ware doorsnijden.

2.1. Asielmigratie

De laatste jaren is het migratiedebat in grote delen van Europa, en zeker in Nederland, sterk gedomineerd geweest door de komst van asielzoekers, op zoek naar een status als vluchteling en de daarbij behorende veiligheid en (verblijfs)zekerheid. Soms ontstaat zelfs de indruk dat de meeste migranten die hierheen komen asielzoeker zijn. De cijfers rechtvaardigen deze indruk niet. Terwijl het jaarlijks aantal asielzoekers in de afgelopen vijf jaar geleidelijk is teruggelopen van 50.000 naar 25.000, is het totaal aantal vreemdelingen dat zich in Nederland vestigt geleidelijk gestegen van 60.000 naar 90.000 per jaar. Dat het asielvraagstuk desondanks zo veel aandacht krijgt, komt wellicht vooral door de relatief hoge financiële lasten die de opvang van de betrokkenen en de verwerking van hun aanvragen met zich meebrengt voor de samenleving. Een tweede reden voor de vele aandacht is dat asielmigratie in beginsel aanbodgestuurd is, en dus moeilijker beheersbaar is dan migratie die voortvloeit uit een vraag naar migranten, bijvoorbeeld als gevolg van concrete behoeften op de arbeidsmarkt. Dit doet bij sommigen de angst postvatten dat het aanbod aan asielmigranten in beginsel onbegrensd is.

Hier ligt inderdaad een belangrijk probleem. Het is evident dat een deel van de asielzoekers ten onrechte de status van politiek vluchteling tracht te verwerven. Mede hierdoor duurt de asielprocedure lang en alleen al dit feit lokt weer nieuw oneigenlijk gebruik van de procedure uit. Immers, zolang een asielaanvraag loopt, kan de asielzoeker niet worden uitgewezen en heeft deze de gelegenheid en de tijd uit te zien naar andere manieren om zich hier te vestigen. Het misbruik van de asielprocedure schaadt het aanzien van alle asielzoekers en belemmert de kansen op asiel van degenen die werkelijk gegronde, verdragsrechtelijk erkende redenen hebben om als vluchteling te worden beschermd.

De oplossing voor dit probleem ligt niet in een aanpassing van de relevante verdragen, in het bijzonder het Verdrag van Genève, zoals sommigen bepleiten. De verdragsteksten zijn volstrekt duidelijk over wie wel en wie niet voor de vluchtelingenstatus in aanmerking komt. Morrelen aan dit verdrag, ook al is het in een ander tijdsgewricht tot stand gekomen, zal alleen maar leiden tot een beknotting van fundamentele mensenrechten. Het zal autoritaire regimes in de kaart spelen, omdat deze zich hierdoor sterker gelegitimeerd voelen in hun onderdrukkingspraktijken. Wel schort het een en ander aan de uitvoeringspraktijk van het verdrag. Een van de grootste knelpunten waarmee Nederland wordt geconfronteerd is de lange duur van de procedure.

De nieuwe Vreemdelingenwet, die op 1 april 2001 in werking is getreden, beoogt de procedure te versnellen zonder hierbij de rechten van de betrokkenen wezenlijk aan te tasten. Vastgesteld moet worden dat sinds de inwerkingtreding van de nieuwe wet het aantal asielaanvragen in Nederland fors is teruggelopen. Een wetenschappelijk bewijs voor de effectiviteit van de vernieuwing vormt dit niet, maar opmerkelijk is wel dat een terugval van vergelijkbare omvang zich elders in West-Europa niet heeft voorgedaan.

Toch dient te worden vermeden dat de Europese landen, die alle met de asielproblematiek worden geconfronteerd,⁶ de lasten hiervan op elkaar afschuiven. De neiging hiertoe duikt nu en dan op. Als het ene land strengere wetten en regels invoert kan het andere niet achterblijven. Voor men het weet ontstaat een negatieve spiraal, die uiterst nadelig is voor degenen die werkelijk politiek asiel behoeven. Ook kan de handhaving van de mensenrechten in de wereld hierdoor bedreigd worden. Het asielvraagstuk kan daarom alleen in Europees verband effectief worden aangepakt. De afspraken die de EU heeft gemaakt in Dublin (1997) en in het Verdrag van Amsterdam vormen stappen in de goede richting. Kern van deze afspraken is het gezamenlijk voeren van een beleid en het gezamenlijk dragen van verantwoordelijkheden.

De uitvoering van deze afspraken blijkt echter niet zonder problemen. Kern van de zaak is dat sommige lid-staten, vooral in Noord-Europa, met aanzienlijk

grotere aantallen asielzoekers te maken hebben dan andere, vooral in Zuid-Europa. De noodzaak tot gezamenlijke actie wordt minder sterk gevoeld naarmate een land minder asielzoekers ontvangt. Ten onrechte wordt hierbij nogal eens over het hoofd gezien dat landen met weinig asielzoekers vaak juist relatief veel illegale migranten ontvangen. De conclusie dringt zich op dat beide migratievormen uitdrukkingen zijn van hetzelfde fenomeen. Individuele migranten – dan wel hun ‘reisagenten’ – wegen af langs welke weg zij de meeste kans maken op een langer verblijf, of zelfs op permanente vestiging. Vervolgens kiezen zij voor de hierbij behorende procedure. In Noord-Europa, met een relatief ruime interpretatie van het Vluchtelingenverdrag, is dit de weg van politiek asiel. In Zuid-Europa, waar de informele arbeidsmarkt relatief groot is, is dit de weg van de illegale (arbeids)migratie.

Een vraagstuk dat eveneens uitsluitend in Europees verband kan worden aangepakt is het probleem van de uitzetting van de uitgeprocedeerde asielzoekers zonder verblijfstitel. Sommigen van hen verdwijnen weliswaar spontaan, dan wel na enige aandrang, maar anderen kunnen of willen dit niet. Veel landen van herkomst zijn niet bereid hun onderdanen terug te nemen, of ontkennen dat het om onderdanen van hen gaat. Ieder Europees land afzonderlijk is onvoldoende bij machte dit vraagstuk op te lossen. De enige weg is gezamenlijk in overleg te treden met de betrokken herkomstlanden. Daarbij moet het terugkeervraagstuk uitdrukkelijk worden geplaatst in een veel breder perspectief, waarbij in elk geval ook kwesties als ontwikkelings-samenwerking, handelsbevordering en het maken van afspraken over mogelijke andere vormen van migratie aan de orde komen.

Volgens sommigen zou een oplossing voor de huidige problematiek te bereiken zijn door bevordering van de opvang van vluchtelingen in de eigen regio. Opgemerkt zij allereerst dat dit in veruit de meeste gevallen nu al gebeurt. De opvanglanden in kwestie, die meestal net zo arm zijn als de landen vanwaar de vluchtelingen ontsnappen, zouden hierbij zeker meer steun verdienen van de rijke landen dan zij nu ontvangen. Het zou echter te ver gaan als men het vluchtelingen formeel onmogelijk zou maken buiten de eigen regio asiel aan te vragen, ook al zijn de hieraan verbonden kosten veel hoger en ook al leidt vestiging buiten de eigen regio vaak tot grotere sociale en culturele problemen. Bescherming van de mensenrechten is per definitie een universele zaak en het gaat niet aan hieraan regionale beperkingen te stellen. Wel zou men kunnen overwegen vaker dan tot dusverre gebruik te maken van de in het Verdrag van Genève voorziene mogelijkheid tot het verlenen van tijdelijk asiel. Uiteraard moeten er dan goede waarborgen zijn voor de gang van zaken nadien. Nadeel van deze aanpak is wel dat het vooruitzicht van tijdelijkheid het integratieproces van de betrokken vluchtelingen in de ontvangende samenleving kan belemmeren.

Met een effectievere selectie aan het begin van de procedure, een snellere afhandeling van asielaanvragen en een betere Europese samenwerking – onder meer bij toelating en uitzetting, maar ook bij het bevorderen van opvang in de eigen regio – hebben we ongetwijfeld een weg gevonden die leidt naar een asielbeleid dat ook op de langere termijn niet contraproductief zal blijken. Het lijkt erop alsof het asielvraagstuk via een proces van vallen en opstaan beter onder controle is gekomen dan een tiental jaren geleden. Een vervolgen van de inmiddels ingeslagen wegen zal het oneigenlijk gebruik van de asielprocedure naar verwachting kunnen terugdringen. Dit kan alleen maar betere perspectieven bieden aan degenen die werkelijk bescherming behoeven. Een effectiever asiel- en vluchtelingenbeleid betekent niet dat de migratiedruk zal verdwijnen. Zij zal langs andere wegen gekanaliseerd moeten worden, waarover later meer. Tegelijkertijd moeten we ons realiseren dat er tal van potentiële brandhaarden in de wereld zijn, die telkens opnieuw weer stromen vluchtelingen kunnen genereren. Juist om voor hen klaar te kunnen staan, moet het oneigenlijk gebruik zo veel mogelijk aan banden gelegd.

2.2 Gezinsmigratie

De aanwezigheid van substantiële migrantengemeenschappen leidt bijna onvermijdelijk tot de komst van meer migranten. Binnen de migrantengemeenschappen bestaan vaak intensieve transnationale contacten, die allerhande vormen van uitwisseling mogelijk maken: goederen, gelden, ideeën, maar ook mensen. In dit laatste geval wordt wel de term ‘migratiebruggen’ gehanteerd. Bij het voeren van een effectief migratiebeleid gaat het vooral om de vraag hoe de komst van migranten via deze bruggen te kanaliseren. Deze vraag spitst zich hoofdzakelijk toe op de vraag hoe om te gaan met gezinsmigratie, waaronder in ieder geval de overkomst van (levens)partners en van kinderen vallen. Overigens speelt dit vraagstuk zeker niet uitsluitend met betrekking tot hier al aanwezige migrantengemeenschappen. Steeds meer autochtone Nederlanders vinden ook een levenspartner buiten Nederland c.q. de Europese Unie.

In de sociaal-liberale optiek vormt het individu de hoeksteen van de samenleving. Niettemin erkennen ook sociaal-liberalen het buitengewoon grote belang van primaire samenlevingsverbanden en van het gevoel van veiligheid en stabiliteit dat het leven in zulke verbanden met zich meebrengt. Het is niet voor niets dat het recht op een gezinsleven een fundamenteel recht is, vastgelegd in onder meer het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens. In dit opzicht zouden westerse samenlevingen zich niet graag willen spiegelen aan niet-westerse, waar het recht op een gezinsleven voor migranten doorgaans een fictie is.

Toch bestaat ook hier de laatste tijd een neiging aan dit recht te morrelen. Deze neiging komt opmerkelijk genoeg vooral uit de hoek van degenen die juist eerder het gezin dan het individu als hoeksteen van de samenleving zeggen te beschouwen. Men wil de minimumleeftijd voor partners die overkomen in het kader van gezinsmigratie verhogen, evenals de minimum-inkomenseisen. Men wil de betrokkenen zelf de kosten van hun inburgering laten betalen, althans gedeeltelijk, en er is ook sprake van verlaging van de maximumleeftijd voor kinderen die zich bij het gezin voegen. Van dit cluster van maatregelen wordt een beperking van de gezinsmigratie verwacht en daarmee een verlichting van de integratieproblematiek.

Het valt zeker niet te ontkennen dat hier een aantal belangrijke dilemma's aan de orde is. Aan de ene kant zijn er het recht op vrije partnerkeuze en het recht op een leven in gezinsverband voor minderjarige kinderen. Aan de andere kant is er het empirische feit dat gezinsmigratie soms aanleiding geeft tot ernstige problemen in de individuele levenssfeer, waarbij de botsing tussen culturen en leefstijlen vaak een rol speelt. Veel van deze problemen doen hun weerslag voelen tot ver buiten de individuele sfeer. De samenleving in het algemeen en de overheid in het bijzonder worden met de gevolgen ervan geconfronteerd. De prijs daarvan is vaak hoog, zowel letterlijk als figuurlijk.

Ook als men de rechten van het individu en individuele keuzevrijheid hoog in het vaandel voert, kan de prijs van deze vrijheid soms onaanvaardbaar hoog zijn. In zo'n situatie is de overheid zeker gelegitimeerd maatregelen te treffen, zoals tijdens het tweede paarse kabinet ook is gebeurd. Gezinsmigratie is niet altijd in het belang van degenen die hiertoe besluiten. Huwelijkspartners kunnen in een onaanvaardbaar maatschappelijk of cultureel isolement belanden en/of slachtoffer worden van uitbuiting en huiselijk geweld. Jongeren kunnen niet altijd voldoende worden opgevangen in het onderwijs of elders, en vervolgens snel in de criminaliteit belanden. Het huwen van een partner uit het land van herkomst van de ouders – een veel voorkomende praktijk ook onder Turken en Marokkanen van de tweede generatie – kan het integratieproces jaren terugwerpen.

Voor deze en dergelijke nadelige gevolgen van de gezinsmigratie dient een ieder een open oog te hebben en te houden. Toch moet men uitermate voorzichtig zijn om vanwege de genoemde risico's over te gaan tot beknotten van rechten en vrijheden. Een ontmoedigingsbeleid voor minder wenselijke vormen van gezinshereniging en -vorming is zeker niet misplaatst, maar een verbod op het huwen van de partner van eigen keuze gaat te ver, zelfs al gaat het niet altijd om de eigen keuze, maar soms om die van de ouders. Ook bij huwelijken tussen autochtone Nederlanders kunnen naast romantische liefde zakelijke overwegingen soms wel degelijk een rol spelen. Het onmogelijk

maken van gezinshereniging voor minderjarigen is evident strijdig met de rechten van minderjarigen, zoals die ook internationaal zijn vastgelegd en erkend.

Vanuit sociaal-liberale optiek is de koninklijke weg naar een oplossing van dit probleem niet een verdere beknotting van rechten, maar juist een verdere bevordering van de integratie, zowel onder de migranten die hier al langer verblijven als onder de nieuwkomers. Naarmate men beter in de Nederlandse samenleving is geïntegreerd en zich hier meer thuis voelt, neemt de kans toe dat ook mensen met een migrantenachtergrond hier een levenspartner vinden, binnen dan wel buiten de eigen gemeenschap. Geeft men toch de voorkeur aan een levenspartner van buiten Nederland c.q. de Europese Unie, dan mag de overheid zeker bepaalde eisen stellen aan de betrokkenen, bijvoorbeeld ten aanzien van huisvesting, inkomen en de bereidheid zich in te zetten voor de eigen inburgering. In klassieke immigratielanden zoals de Verenigde Staten, Canada en Australië is dit een normale gang van zaken. In elk geval gedurende de eerste jaren na vestiging kan de partner daar vaak geen beroep doen op bepaalde sociale voorzieningen.

Mutatis mutandis kunnen deze uitgangspunten ook worden toegepast op gezinshereniging bij kinderen. Omdat vaststaat dat het integratieproces hierbij is gebaat, dienen migranten te worden aangemoedigd hun kinderen op een zo jong mogelijke leeftijd, dan wel zo snel mogelijk na hun eigen vestiging te laten overkomen. Tornen aan de maximumleeftijd voor deze vorm van migratie is een onwenselijke aantasting van rechten, maar de opvang van jongeren tussen 12 en 18 jaar dient zeer sterk te worden verbeterd. Overwogen kan bijvoorbeeld worden voor hen de leerplicht uit te breiden en/of te verlengen en hierop daadwerkelijk toezicht te houden. Zo kan hun alsnog een meer kansrijke startpositie in de Nederlandse samenleving worden geboden. Uiteraard vraagt dit om een hierop toegespitst onderwijsaanbod. Hieraan ontbreekt het nu nog te vaak.

2.3 Arbeidsmigratie

Al bijna dertig jaar voert de Nederlandse overheid een restrictief beleid inzake arbeidsmigratie. De laatste grootschalige werving van arbeidsmigranten vond vooral plaats in Turkije en Marokko en eindigde in 1974. Het betrof ongeschoolde werknemers, aan wie destijds volop behoefte bestond, en het is genoegzaam bekend hoe het hun nadien is vergaan. Anders dan de overheid en de meeste migranten destijds zelf voor ogen hadden, is geen sprake geweest van massale terugkeer. Integendeel, na het midden van de jaren zeventig is op grote schaal gezinsmigratie op gang gekomen. Tot op de dag van vandaag duurt

deze voort, ook onder de tweede generatie. De structurele veranderingen in de Nederlandse economie die sindsdien hebben plaatsgevonden belemmerden de arbeidsparticipatie onder deze migrantengroepen in ernstige mate en daarmee ook de maatschappelijke participatie in haar totaliteit. Dit fenomeen, gekoppeld aan de niet geringe cultuurverschillen tussen allochtonen en autochtonen, heeft tot belangrijke sociale vragen geleid, waarvan de ernst pas de laatste jaren alom wordt erkend.

Mede onder invloed van de ervaringen met deze 'gastarbeid' is het arbeidsmigratiebeleid sindsdien uitermate terughoudend geworden. De vraag is voor hoe lang nog. Onder de beide paarse kabinetten is de groei van de werkgelegenheid sterk toegenomen. In die groei kon voor een belangrijk deel worden voorzien door de reserves op de Nederlandse arbeidsmarkt aan te spreken.

Langzamerhand echter bieden die reserves niet veel soelaas meer. Weliswaar hebben achtereenvolgende kabinetten hoge verwachtingen gekoesterd van het beleid om Wao'ers, vrouwen en ouderen aan het werk te helpen c.q. te houden, maar de realiteit is vaak toch weerbarstiger. Onafhankelijke prognoses gaan ervan uit dat het met veel inspanning mogelijk zal blijken de arbeidsdeelname van vrouwen met jonge kinderen te vergroten van 50 procent nu tot 70 procent in 2020. De arbeidsparticipatie van 50-plussers (mannen en vrouwen) zou wellicht kunnen worden verhoogd van 40 procent nu naar 55 procent in 2020. Verwacht wordt dat een terugdringen van het Wao-gebruik niet zal leiden tot een hogere arbeidsdeelname, maar tot een groter beroep op andere, goedkopere regelingen. Ook valt weinig soelaas te verwachten van part-timers die full-time zouden willen werken. Uit onderzoek blijkt dat er minstens evenveel full-timers zijn die part-time willen werken. Tegenover deze aannamen staat de verwachting dat de potentiële beroepsbevolking tussen nu en 2020 zal krimpen (bij een migratiesaldo dat geleidelijk terugloopt tot de helft van het huidige), zodat per saldo nog een toename van de arbeidsparticipatie met 1 miljoen personen valt te verwachten.³

Volgens de meest plausibele verwachtingen zal de vraag naar arbeid tussen nu en 2020 echter met 1,5 miljoen personen groeien, zodat tegen die tijd een tekort van een half miljoen arbeidskrachten mag worden verwacht. De verwachte asiel- en gezinsmigratie zijn onvoldoende omvangrijk om in dit tekort te voorzien, nog los van de vraag of de hierbij betrokken migranten over de noodzakelijke kwalificaties beschikken. Daarom moet serieus worden nagedacht over de vraag waar toekomstige arbeidsmigranten kunnen worden gevonden. Nu we weer een periode meemaken van stagnerende economische groei lijkt dit misschien een minder relevante vraag, maar op de middellange termijn zal zij weer uitdrukkelijk opduiken.

De noodzaak tot bezinning is des te klemmender vanwege de demografische tijdbom die onder Nederland ligt en, in nog veel sterkere mate, onder Europa als geheel. Pas vanaf 2010 zal Nederland te maken krijgen met het fenomeen dat jaarlijks meer mensen de arbeidsmarkt wegens pensionering verlaten dan er nieuwe toetreders zullen zijn. In andere Europese landen daarentegen, te beginnen bij Duitsland, is dat nu al het geval.

Zoals bekend vormt de EU één arbeidsmarkt, zij het een met een nog altijd betrekkelijk beperkte interne mobiliteit. Die mobiliteit kan echter gaan groeien als de vraag elders in de EU gaat toenemen. Dan kan het voor Nederlanders aantrekkelijker worden elders werk te aanvaarden, misschien met name in de grensgebieden met Duitsland en België. Tegelijkertijd moeten we vaststellen dat de kans dat andere EU-landen op ruime schaal kunnen voorzien in Nederlandse arbeidsmarktbehoeften niet zeer groot is. Alle landen worstelen immers met dezelfde, vooral demografisch ingegeven, problemen. Dit laatste geldt ook voor de toekomstige nieuwe lid-staten in Centraal-Europa. Daar is de demografische problematiek nog groter dan in de huidige EU. Bovendien mag van hun toetreding een zo sterke impuls voor hun economische ontwikkeling worden verwacht dat de aantrekkingskracht van de huidige lid-staten zal verminderen. Op precies deze zelfde wijze is het eerder toegetreden lid-staten vergaan.

Van cruciaal belang is de vraag waar de te verwachten tekorten aan arbeid zich vooral zullen voordoen. Het antwoord hierop moet noodzakelijkerwijs enigszins vaag blijven vanwege de substitutie-effecten die bij knelpunten op de arbeidsmarkt altijd optreden, maar die lastig te voorzien zijn vanwege de vele factoren die hierop van invloed zijn. Toch geven diverse onderzoeken aan dat de tekorten eerder op de hogere scholingsniveaus vallen te verwachten dan op de lagere, ook op de wat langere termijn. Ook elders in Europa wordt deze ontwikkeling verwacht, met name in Duitsland, waar de commissie-Süssmuth hierover in 2001 jaar uitvoerig heeft gerapporteerd.⁴

Minder duidelijk is in welke sectoren van de economie de tekorten het grootst zullen zijn. Het ligt voor de hand hier de blik vooral te richten op de zorgsector. De laatste tijd berichten de media veelvuldig hoe moeilijk het is bepaalde vacatures in die sector te vervullen, bijvoorbeeld voor verpleegkundigen. De komende vergrijzing zal ongetwijfeld leiden tot een nog grotere vraag naar arbeid in de zorg. Tegelijkertijd moeten we vaststellen dat het aantal jongeren dat kiest voor een opleiding in deze richting veel lager is dan de toekomstige vraag zou rechtvaardigen.

Overigens blijven de problemen niet beperkt tot de zorgsector. Tekorten aan hoger geschoolden zijn ook te verwachten in de commerciële dienstverlening, de zakelijke dienstverlening, het onderwijs en de ICT. Weliswaar wordt vooral in die laatste sector momenteel eerder aan ontslagen dan aan werving in het

buitenland gedacht, maar dit lijkt meer een reactie op de overspannen verwachtingen van de voorgaande jaren dan op een trendbreuk. ICT zal hoe dan ook in ons leven een steeds belangrijker rol gaan spelen.⁵

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

De tot dusverre genoemde berekeningen gaan er steeds vanuit dat de tekorten aan arbeidskrachten zich op termijn in de hogere echelons zullen voordoen. Er zijn echter deskundigen die zich afvragen of dit wel het hele verhaal is en of er niet ook op de lagere scholingsniveaus tekorten aan arbeid zullen ontstaan. Zij lijken een krachtig argument aan hun zijde te hebben. Immers, hoe lastig is het nu al niet voor werkgevers in bepaalde sectoren mensen te vinden die bereid zijn vuil, onaangenaam en/of slecht betaald werk te doen? Men denke bijvoorbeeld aan de tuinbouw, de bouw, delen van de industrie, de horeca, de schoonmaak of de huishoudelijke dienstverlening. In theoretisch opzicht laten deze deskundigen zich inspireren door opvattingen over de dubbele arbeidsmarkt, volgens welke iedere samenleving altijd een categorie banen kent die het minst aantrekkelijk wordt gevonden en waarvoor het lastig is mensen te werven.⁶ Dit laatste geldt zeker op een toch al krappe arbeidsmarkt, die bovendien een redelijk alternatief biedt in de vorm van een uitkeringsniveau dat niet ver beneden het minimum-loonniveau ligt.

Inderdaad doet zich in Nederland en in de meeste andere West-Europese verzorgingsstaten de paradoxale situatie voor dat enerzijds de non-participatie onder laag geschoolden veel hoger ligt dan bij hoger geschoolden, terwijl anderzijds illegale migranten niet veel moeite hebben laag geschoold werk te

vinden. Zij kunnen geen aanspraak maken op allerlei zekerheden en kunnen dus minder kieskeurig zijn dan laag geschoolde autochtonen en laag geschoolde migranten met een reguliere verblijfstitel.

Het zou te ver voeren in het kader van deze publicatie ook de discussie aan te snijden over de vraag hoe de mobiliteit aan de onderkant van de arbeidsmarkt kan worden vergroot en of dit mogelijk is zonder het minimumzekerheidsniveau aan te tasten. Sommigen beweren dat verlaging van het minimumloon en van de uitkeringen meer laag geschoolden zal aansporen tot arbeidsparticipatie. Voor de werkgevers zouden de arbeidskosten dan omlaag gaan, zodat het minder aantrekkelijk wordt terug te grijpen op illegale migranten. Bovendien zou dit meer en betere arbeidsperspectieven bieden aan de laag geschoolde legale migranten die om andere dan arbeidsmarktredenen binnenkomen, bijvoorbeeld in het kader van gezinsmigratie of als vluchteling. Wellicht schuilt in deze redenering een kern van waarheid, maar als contraindicatie moet worden opgemerkt dat in de Verenigde Staten, een land dat een veel lager minimumloon en veel minder sociale zekerheid kent, het aantal illegale arbeidskrachten aan de onderkant van de arbeidsmarkt niet wezenlijk verschilt van dat in West-Europa.

De grote verschillen tussen arm en rijk in de wereld, in combinatie met de verbeterde communicatiemiddelen en het bestaan van aanzienlijke migrantengemeenschappen met intensieve transnationale contacten, zullen ertoe leiden dat de onderkant van de arbeidsmarkt hoe dan ook een grote aantrekkingskracht blijft uitoefenen op nieuwe migranten. Zij zullen blijven trachten te komen, legaal, maar desnoods ook illegaal. Alleen al hierom lijkt het onwaarschijnlijk dat georganiseerde werving elders ten behoeve van die onderkant nodig zal blijken. Zolang illegale migranten bereid zijn onder slechte omstandigheden werk te verrichten waarvoor de reguliere bevolking terugdeinst, zal illegale tewerkstelling een netelig probleem blijven.

Macro-economisch gezien levert de bereidheid van illegale migranten zo'n bufferfunctie te vervullen misschien zelfs meer voor- dan nadelen op. Dat is ongetwijfeld een reden waarom overheden soms aarzelen om krachtig op te treden, al zullen ze dit niet altijd toegeven. De Nederlandse tuinbouw biedt hiervan zeker een voorbeeld: uitbannen van illegale arbeid daar zou veel producten voor de consumenten te duur maken, en zo het einde van de bedrijfstak kunnen inluiden. Krachtige belangen lijken zich te verzetten tegen deze ultieme consequentie, die uit het oogpunt van een efficiënte mondiale arbeidsdeling echter zo gek nog niet is.

Uit menselijk oogpunt is en blijft het verschijnsel illegale arbeid niettemin verwerpelijk. Het klinkt uiterst cynisch, maar zolang er illegale migratie plaats vindt, zal deze aan de onderkant van de arbeidsmarkt de marktversturende werking van een decente sociale zekerheid blijven corrigeren. Tegelijkertijd

valt te verwachten dat illegale arbeidsmigratie een bron van sociale spanningen blijft vormen, al was het al omdat sommige ingezetenen wel en andere niet in aanmerking komen voor voorzieningen in het kader van sociaal beleid en sociale zekerheid. Dit laatste fenomeen stelt het voor de verzorgingsstaat juist zo kenmerkende gelijkheidsbeginsel danig op de proef, en zal ons welhaast dwingen tot een herbezinning hierop. Recent onderzoek laat zien dat onder illegale migranten kleine criminaliteit steeds meer onderdeel wordt van een 'overlevingsstrategie'.⁷ Een soepeler houding jegens illegalen zal deze hinderlijke vorm van criminaliteit vermoedelijk terugdringen, maar kan wel weer leiden tot de komst van nieuwe illegale migranten en daarmee tot grotere spanningen.

Het verschijnsel van de illegale immigratie roept nadrukkelijk vragen en dilemma's op. Het is een uiting van het feit dat we leven in een steeds kleinere wereld, waar grenzen nooit geheel effectief te controleren zijn. Het concept van de relatief open immigratiesamenleving botst hier hard op het concept van de verzorgingssamenleving. Het gelijkheidsbeginsel en de solidariteit, pijlers van de verzorgingssamenleving, kunnen immers alleen tot gelding komen als sprake is van een zekere geslotenheid. Het oplossen van deze spanning wordt een van de grootste uitdagingen van de komende tijd, waarschijnlijk nog veel groter dan verbetering van de asielprocedure of beperking van de gezinsmigratie. Ook dit vraagstuk zal alleen in Europees verband effectief kunnen worden opgepakt. Dit laatste neemt overigens zeker niet weg dat ook Nederland zich hierover een oordeel zal moeten vormen. Bij struisvogelpolitiek is niemand gebaat.

Hoofdstuk 3

Kernvragen voor het migratiebeleid

In het voorgaande hoofdstuk zijn de belangrijkste drie migratiebewegingen waarmee Nederland wordt geconfronteerd geanalyseerd, in een context geplaatst en vervolgens ook vanuit een sociaal-liberale optiek geduid. In dit hoofdstuk proberen we enkele kernvragen te formuleren en te beantwoorden die als het ware dwars door de eerder genoemde migratiebewegingen heen snijden. Uitgangspunt hierbij is opnieuw het onvervreembare recht van individuen, waar ook ter wereld, op optimale ontplooiing en de spanning tussen enerzijds dit recht en anderzijds het recht van staten te bepalen wie zij tot hun grondgebied toelaten. In het licht van deze spanningsrelatie staan we achtereenvolgens stil bij de vraag hoe toekomstige migratie te sturen en bij de vraag of we met toekomstige migratie misschien weer nieuwe sociale problemen importeren. Vanzelfsprekend dienen we ook de mondiale kant van de migratie niet te veronachtzamen, inclusief het ontwikkelingsvraagstuk en de relaties tussen herkomstlanden en ontvangende landen. Gezien de in het voorafgaande hoofdstuk geformuleerde verwachting dat toekomstige migratie vooral door economische overwegingen zal zijn ingegeven, ligt het voor de hand ook in dit hoofdstuk het accent te leggen op arbeidsmigratie.

3.1 Van aanbod- naar vraaggestuurde migratie

Het overgrote deel van de migratie naar Nederland is momenteel aanbodgestuurd: men wacht af wie binnenkomen – als asielzoeker, als gezinslid of zelfs als illegale migrant. Alleen de reguliere arbeidsmigratie wordt bepaald door de vraag op de arbeidsmarkt, althans ten dele. In het licht van de eerder geformuleerde ontwikkelingen die op de arbeidsmarkt zijn te verwachten, rijst de vraag hoe nieuwkomers beter zouden kunnen voorzien in de behoeften op de arbeidsmarkt dan nu het geval is.

Bezien we allereerst de migranten die nu naar Nederland komen om andere dan arbeidsmarktredenen en die dat ook in de toekomst zullen blijven doen. Degenen die beweren dat arbeidsmigratie ook in de toekomst niet nodig zal zijn, verwijzen vaak naar het feit dat we ook nu al relatief grote aantallen migranten ontvangen en er onvoldoende in slagen hen naar de arbeidsmarkt te geleiden. Laten we eerst maar eens proberen de participatiegraad onder de al aanwezige migranten, de vluchtelingen en degenen die binnenkomen als gezinsmigrant op te krikken tot het niveau van de gehele bevolking, zo luidt de redenering. Dat vergt weliswaar forse investeringen in inburgering, taal- en beroepsonderwijs, maar uiteindelijk zullen de betrokkenen niet alleen

bijdragen aan de economie, maar ook beter kunnen integreren in de samenleving.

Deze redenering klinkt bepaald sympathiek en er schuilt zeker een kern van waarheid in. Te veel menselijk kapitaal dat om andere dan arbeidsmarktredenen naar Nederland komt, blijft nu onbenut. Een integratiebeleid dat nog meer nadruk legt op inburgering, onderwijs en toeleiding naar de arbeidsmarkt, en dat werkgevers nog beter bewust maakt van het onder migranten aanwezige potentieel kan hier stellig helpen. Het valt niet goed te begrijpen dat een belangrijk deel van de vluchtelingen in Nederland na jaren nog steeds werkloos is, ook als zij in eigen land een middelbare of hogere opleiding hebben gevolgd. Natuurlijk sluit die opleiding niet altijd naadloos aan op de behoeften van de lokale arbeidsmarkt. Er moeten dan ook snel voorzieningen komen in het beroepsonderwijs om die aansluiting te verbeteren. Toch is een betere inschakeling van reeds aanwezige migranten geen panacee voor alle te verwachten problemen. Hun aantal is hiervoor te klein en, zeker op de hogere scholingsniveaus, is de vraag naar arbeid hiervoor te specifiek. Een deeloplossing biedt deze aanpak echter wel degelijk. Op de nadere uitwerking hiervan wordt in hoofdstuk 5 dieper ingegaan.

Bezien we vervolgens de migratie die wel primair om arbeidsmotieven plaats vindt, dan moeten we een onderscheid maken tussen intra-EU-migratie en migratie van buiten de Unie. Zoals bekend, kent de EU (eigenlijk de Europese Economische Ruimte, bestaande uit de 15 EU-lid-staten plus Noorwegen, IJsland en Liechtenstein) het vrij verkeer van werknemers. Opmerkelijk is dat hiervan maar zeer spaarzaam gebruik wordt gemaakt. Nog geen 2 procent van de beroepsbevolking met een van de EU-nationaliteiten werkt in een andere EU-lid-staat dan de eigen. Vanuit een oogpunt van de individuele werknemer is de winst die hierbij valt te behalen kennelijk zo beperkt dat alleen de meer avontuurlijk gemotiveerden tot zo'n stap lijken te kunnen worden verleid. De loonniveaus tussen de landen verschillen zo weinig dat hiervan onvoldoende migratieprikkels uitgaan. Velen zien op tegen de rompslomp van het moeten leven in een land met een andere taal en soms andere gewoonten, andere stelsels van sociale zekerheid en pensioenen en een ander onderwijsstelsel. Zoals al eerder betoogd, valt op dit punt van de aanstaande uitbreiding oostwaarts van de Unie niet veel soelaas te verwachten.

De arbeidsmigratie van buiten de EU is veel duidelijker vraaggestuurd dan de intra-EU migratie. Pas als werkgevers kunnen aantonen dat zij binnen de Unie geen kandidaten voor een vacature hebben kunnen vinden, krijgen zij toestemming elders te werven. In Nederland biedt de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) hiertoe het juridisch kader. Kenmerkend voor deze wet is echter dat werving alleen mogelijk is op een één-op-één basis. Dit wil zeggen dat een

werkgever en een kandidaat-werknemer samen een aanvraag indienen voor tewerkstelling op een met name genoemde vacature bij een met name genoemd bedrijf. Deze werkwijze lijkt adequaat om op korte termijn bepaalde knelpunten op te lossen, maar zij is minder geschikt als het om grotere aantallen gaat of om te voorzien in structurele tekorten die zich zouden kunnen voordoen binnen bepaalde beroepsgroepen.

Het is vooral om deze reden dat de eerder genoemde commissie-Süssmuth in Duitsland een quotumregeling heeft voorgesteld, een voorstel dat grotendeels is overgenomen in de nieuwe Duitse immigratiewet. De gedachtegang is dat ieder jaar enkele tienduizenden vakmensen de mogelijkheid moeten krijgen zich vrij in Duitsland te vestigen en daar werk te zoeken. Het gaat om vakmensen met een opleiding waaraan tekorten bestaan, dan wel dreigen te ontstaan. Speciale deelregelingen zijn ontworpen voor buitenlandse jongeren die al in Duitsland studeren en voor migranten die een eigen bedrijf willen beginnen en daarvoor enig kapitaal meebrengen. De precieze omvang van het quotum, alsmede de verdeling over beroepsgroepen wordt per jaar vastgesteld. De commissie-Süssmuth dacht aan 50.000 nieuwe migranten per jaar. Een deel van de betrokkenen krijgt het recht zich voorgoed in Duitsland te vestigen, een ander deel kan dit recht na verloop van tijd verwerven. Gezinshereniging is in beginsel mogelijk.⁸

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

Het Duitse beleid van de laatste jaren is sterk geïnspireerd door het arbeidsmigratiebeleid zoals dit in klassieke immigratielanden sinds jaar en dag bestaat. In essentie komt dit beleid neer op de combinatie van een puntensysteem en een jaarlijks vast te stellen quotum. Het puntensysteem houdt rekening met factoren als leeftijd, opleidingsrichting en -niveau, taalkennis, financiële situatie en de vraag of men al dan niet familiebanden heeft in het desbetreffende land. De omvang en de verdeling van het quotum worden bepaald door de feitelijke en de verwachte ontwikkelingen op de

arbeidsmarkt. Naast deze vorm van generieke vraaggestuurde arbeidsmigratie kennen ook de klassieke immigratielanden meer toegespitste één-op-één wervingsmethoden conform de Nederlandse Wv. Daarnaast bestaat ook daar de mogelijkheid tot gezinshereniging (zij het soms beperkter dan in Nederland) en tot het aanvragen van politiek asiel.

Het lijkt aan te bevelen in de komende tijd zeer serieus over de diverse hier genoemde opties na te denken, al was het maar om te voorkomen dat andere Europese landen de wereldmarkt voor schaarse arbeidskrachten al hebben afgeroomd op het moment dat Nederland zich iets begint te realiseren. Mocht dit laatste overigens gebeuren, dan zou dit niet de eerste keer zijn in de Nederlandse migratiegeschiedenis van de laatste decennia.

3.2 *Importeren we nieuwe sociale problemen?*

Het is niet onbegrijpelijk dat sommigen in Nederland enige huiver koesteren bij de gedachte aan nieuwe arbeidsmigratie, omdat dit opnieuw tot grote sociale problemen kan leiden. De parallel met de 'gastarbeid' uit de jaren zestig en zeventig dringt zich op. Deze heeft overduidelijk tot een aantal destijds niet bedoelde effecten geleid, die tot op de dag van vandaag nadrukkelijk in de samenleving worden gevoeld. Het verblijf van de 'gastarbeiders' die toen werden geworven in enkele Zuid-Europese landen en in Turkije en Marokko was als tijdelijk bedoeld. Velen van hen bleven echter voorgoed, met name veel Turken en Marokkanen, en lieten hun gezinsleden overkomen.

De kettingmigratie die hierop volgde, lijkt weliswaar over haar hoogtepunt heen, maar is momenteel, meer dan dertig jaar na dato, nog altijd niet voorbij. Als gevolg hiervan wonen nu ongeveer 600.000 personen van Turkse en Marokkaanse herkomst in Nederland, het tienvoudige van het maximale aantal 'gastarbeiders' dat toentertijd op enig moment in Nederland werkzaam was. Velen van hen vinden maar moeizaam aansluiting bij de Nederlandse samenleving. De verhoudingen tussen hen en de autochtone bevolking verlopen vaak stroef, vooral in de grote steden, waar deze migrantengroepen nadrukkelijk aanwezig zijn in het straatbeeld.

Toch zijn er grote verschillen tussen hoe het deze arbeidsmigranten is vergaan en de situatie zoals die zich over een aantal jaren kan aandienen. Toen deden de tekorten op de arbeidsmarkt zich vooral voelen op de laagste scholingsniveaus, nu juist op de hoogste. Toen werden al enkele jaren na het stoppen van de werving de functies die de buitenlandse arbeidskrachten vervulden welhaast systematisch weggesaneerd. Vooral in de jaren tachtig leidde dit tot een torenhoge werkloosheid, die de integratie juist in deze cruciale fase van gezinshereniging belemmerde en die de migranten sterk

afhankelijk maakte van de voorzieningen van de verzorgingsstaat. Dit stimuleerde een negatieve beeldvorming onder de autochtone bevolking, hetgeen de kansen van de migranten nog verder inperkte. Nu daarentegen ligt het geheel niet in de rede dat de vraag naar hooggeschoolden snel zal dalen en dat de nieuwkomers hiervan de dupe worden.

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

3.3 Migratie en ontwikkelingsvragen

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

Ook andere problemen doemen op. Zo slaagde men er in Duitsland enkele jaren geleden niet in voldoende ICT'ers te werven om alle beschikbare green cards uit

te geven; voor slechts de helft van die kaarten dienden zich kandidaten aan. Hoog geschoolde migranten van elders lijken vaak liever een baan in een van de klassieke immigratielanden, vooral de Verenigde Staten, te ambiëren dan werk in het als meer xenofob bekend staande Europa. In sommige landen van herkomst zullen trouwens steeds meer arbeidskansen ontstaan voor hoog geschoolden. Zij zullen er dan de voorkeur aan geven daarheen terug te keren, of daar te blijven. Zo schijnen nogal wat Indiase top-ICT'ers inmiddels het Californische Silicon Valley te hebben ingeruild voor een baan in Bangalore. De internationale arbeidsmarkt waarop Nederland in de toekomst zal moeten concurreren is een zeer competitieve, en Nederland is bepaald niet het enige land waar tekorten aan hoog geschoolden zijn te voorzien.

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

Veel ontwikkelingslanden bieden aan aanzienlijk meer mensen een hogere opleiding dan hun arbeidsmarkt kan accommoderen. Als gevolg hiervan treden substitutie-effecten op, waardoor aan de onderkant van de arbeidsmarkt in die landen grote werkloosheid kan ontstaan. Om die reden kan het verstandig zijn een deel van de hoog opgeleide bevolking tijdelijk of blijvend naar het buitenland te laten vertrekken. De deviezen die zij naar huis sturen, bedragen een veelvoud van wat zij in eigen land zouden hebben verdiend. Bovendien kan deze handelwijze sociale en politieke spanningen voorkomen. Er zijn zelfs studies waaruit blijkt dat het systematisch emigreren van het surplus aan hoger opgeleiden ontwikkelingslanden meer kan opleveren dan kosten.⁸ Ook voor de landen waarheen de betrokkenen emigreren is deze handelwijze niet onvoordelig. Zij hoeven immers niet, of althans veel minder te investeren in de opleiding van de arbeidsmigranten die zij aantrekken. Soms steekt de wereld cynischer in elkaar dan men geneigd is te denken.

Niettemin dienen in een sociaal-liberale benadering van toekomstige migratie uitdrukkelijk het ontwikkelingsperspectief en de belangen van de landen van herkomst te worden verdisconteerd.

Opnieuw zou het in dit kader te ver voeren hierop in detail in te gaan. In een kleiner wordende wereld, waarin over tal van zaken afspraken worden gemaakt tussen staten, zou ook migratie nadrukkelijker het onderwerp van zulke afspraken kunnen zijn. Te vaak wordt migratie nu nog overgelaten aan het vrije krachtenspel, waarvan uiteindelijk vooral veel migranten zelf de dupe worden. Een betere regeling van de internationale migratie stelt de hierbij betrokken landen ook in staat afspraken te maken over andere, hiermee min of meer

verwante zaken, zoals terugkeer, sociale-zekerheidsvragen of vormen van compensatie voor brain drain.

Een stap verder liggen afspraken inzake ontwikkelingssamenwerking, handelsbeleid en mensenrechten. Het behoeft ook hier weer nauwelijks betoog dat dergelijke afspraken effectiever kunnen zijn naarmate ze nadrukkelijker in Europees verband worden aangegaan.

Hoofdstuk 4

Uitgangspunten voor een integratiebeleid

Alweer enkele jaren geleden erkende de regering bij monde van toenmalig minister Roger van Boxtel volmondig dat Nederland een immigratieland is geworden. Alleen dit feit al is een voldoende argument om serieus na te denken over de vraag hoe de nieuwkomers zich hier zo snel mogelijk thuis kunnen voelen en hoe zij zo soepel mogelijk in de Nederlandse samenleving hun weg kunnen vinden. Uiteraard geldt deze opdracht niet alleen de regering zelf, maar evengoed alle andere instellingen en personen met beleidsverantwoordelijkheid, ook op decentraal niveau.

Veel meer dan immigratie is integratie een proces dat zich op lokaal niveau afspeelt. De discussie over het verloop van dit proces moet zeker ook daar plaatsvinden, uiteraard binnen de kaders die de nationale en Europese overheden hiervoor aangeven. Het gaat niet om geringe aantallen mensen. Inmiddels is bijna tien procent van de inwoners van Nederland niet in Nederland geboren en dus immigrant in de meest letterlijke zin van het woord. Telt men ook de tweede generatie mee, dan komt men op bijna 17 procent van de bevolking. Hiermee is overigens niet gezegd dat al deze burgers van Nederland problemen ervaren die samenhangen met hun migrantenachtergrond. Voor sommigen geldt dit echter wel en alleen daarom al is er alle reden zich te bezinnen op het verloop van het integratieproces en op de mogelijke rol van de overheid hierbij.

Het is niet vanzelfsprekend dat de overheid hier de regie voert. In de afgelopen twee decennia is dit in Nederland wel de overheersende opvatting geweest. Een opvatting die ongetwijfeld voortkwam uit de beste bedoelingen en die mede was ingegeven door de manier waarop hier door velen over de verzorgingsstaat werd gedacht. De verzorgingsstaat diende zich te ontfemen over de zwakkeren in de samenleving en de migranten werden over het algemeen als zodanig gedefinieerd, vaak zonder aanzien des persoons. Zouden de migranten niet worden geholpen, zo luidde de redenering, dan zou het alom tegenwoordige risico van een tweedeling van de samenleving alleen maar worden versterkt.

In de praktijk leidde deze aanpak er echter toe dat nieuwkomers steeds afhankelijker werden van velerlei sociale voorzieningen. Echter, ook daardoor lag het risico van maatschappelijke spanningen wel op de loer, omdat nieuwkomers zo al te gemakkelijk het stigma van 'profiteurs' op zich zouden kunnen laden. Geleidelijk brak het inzicht door dat een samenleving die zijn immigranten zo behandelt zichzelf tekort doet, ook al omdat ze veel talent ongebruikt laat liggen.¹⁰

Zo zijn in de loop van de jaren negentig geleidelijk de bakens verzet, vooral onder 'paars'. Meer dan voorheen wordt er nu naar gestreefd de migranten op eigen kracht in de samenleving te laten functioneren. Aan degenen die daartoe niet meteen in staat zijn, wordt de helpende hand geboden in de vorm van inburgeringscursussen, taallessen, arbeidsbemiddeling, aanvullende opleidingen en andere vormen van 'trajectbegeleiding'.

De gedachte heeft postgevat dat het integratieproces van nieuwkomers in de Nederlandse samenleving vergelijkbaar is met het socialisatieproces van degenen die hier zijn geboren en getogen. Vanuit dit perspectief zijn bijvoorbeeld parallellen te trekken tussen de leerplicht voor jongeren en de verplichte inburgeringscursussen voor migranten. Om adequaat en zelfstandig in de uitermate complexe Nederlandse samenleving te kunnen functioneren, moet men over een bepaald minimum aan vaardigheden, kennis en zelfvertrouwen beschikken. Het is de taak van de overheid de hiervoor benodigde voorzieningen in het leven te roepen en erop toe te zien dat deze goed functioneren.

Deze benaderingswijze sluit goed aan bij de sociaal-liberale visie op integratie, die in het eerste hoofdstuk is geformuleerd. Zij biedt de beste ontplooiingskansen aan het individu en vermindert zijn of haar afhankelijkheid van de overheid en van anderen. Nu duidelijk is dat Nederland immigratieland zal blijven, dienen de genoemde voorzieningen structureel te worden. We zullen ervan moeten uitgaan dat tot in lengte van jaren een deel van de bevolking van Nederland niet hier zal zijn geboren en niet het Nederlandse schoolsysteem heeft doorlopen, maar toch voldoende moet zijn toegerust om hier op eigen kracht te kunnen functioneren. Dit vraagt om blijvende aandacht, ook van de overheid. Een deel van de tweede generatie zal om deze zelfde reden ook extra aandacht blijven vragen. Hoewel het hier in letterlijke zin geen migranten betreft, kan de kloof tussen primaire en secundaire socialisatie ook voor sommigen onder hen zo groot blijken dat zij deze niet geheel op eigen kracht kunnen overbruggen.

In de hier voorgestane benaderingswijze staan het individu en het streven naar individuele autonomie centraal. In Nederland is dit niet altijd zo geweest als het om de integratie van migranten gaat. Lange tijd zijn zij in de eerste plaats gezien als leden van een bepaalde etnische, nationale of religieuze gemeenschap, en als zodanig tegemoet getreden, ook door de overheid. Deze aanpak was kenmerkend voor het meer communitaristisch geïnspireerde 'minderhedenbeleid' zoals dit in de jaren tachtig tot wasdom kwam. Daarin speelde de gemeenschappelijke afstamming van de migranten een belangrijke rol, belangrijker bijna dan hun individuele toekomst in Nederland. In deze aanpak waren ook sporen te ontwaren van het voor Nederland zo kenmerkende verzuilingsdenken.

Echter, naarmate de verblijfsduur van de migranten toeneemt, worden de gemeenschappen waarvan zij deel uitmaken in tal van opzichten heterogener. Velen die hier al langer verblijven, gaan zich sterker op Nederland oriënteren, zonder dat dit noodzakelijkerwijs assimilatie inhoudt en zonder dat zij hierbij hun herkomst geheel en al verloochenen. Anderen voelen daarentegen juist de behoefte het bijzondere van hun etnische of religieuze identiteit te accentueren in een omgeving die als duidelijk anders wordt ervaren. Hierbij komt nog dat het aantal landen van herkomst steeds groter wordt. Een overheidsbeleid dat streeft naar erkenning en facilitering van pluriformiteit op grond van etnische herkomst wordt zo steeds ingewikkelder. Het dreigt alleen al om die reden te smoren in ineffectiviteit.

Uitdrukkelijk komt daarom de vraag naar voren hoe de overheid in de toekomst moet omgaan met de hier geschetste trends op het gebied van de ontwikkeling van migrantenculturen. Moet ze deze stimuleren en, zo ja, in welke richting? Dient ze zich 'neutraal' op te stellen, in de wetenschap dat dit in de praktijk vaak betekent dat de dominante waarden dominant zullen blijven? Of moet ze voorwaarden scheppen waaronder dragers van verschillende culturen op redelijke wijze binnen een en dezelfde samenleving met elkaar kunnen verkeren, in de wetenschap dat culturen niet statisch zijn en hun dragers vermoedelijk op termijn naar elkaar zullen toegroeien als gevolg van meer onderlinge contacten?

Natuurlijk is het zaak de culturele, religieuze en nationale achtergrond van alle ingezetenen van Nederland te respecteren, uiteraard binnen de grenzen die de wet hieraan stelt. En natuurlijk moet men vaststellen dat de pluriformiteit van de Nederlandse samenleving door de immigratie is toegenomen. Wij achten het echter niet de taak van de overheid die pluriformiteit per definitie in stand te houden of zelfs te bevorderen. Dat is de eerste verantwoordelijkheid van de betrokkenen zelf, individueel, dan wel als groep en vanzelfsprekend alleen als zij dit zelf zo willen.

De belangrijkste taak van de overheid is ervoor zorg te dragen dat iedereen, ongeacht etnische of culturele herkomst of ongeacht zijn of haar geloof of levensovertuiging, gelijke kansen heeft en in gelijke mate toegang heeft tot relevante voorzieningen die de burger (beter) in staat stellen tot zelfstandig functioneren. Aan de verwezenlijking van deze doelstelling kan de overheid op twee fronten bijdragen. In de eerste plaats door voldoende waarborgen te scheppen in de sfeer van rechtszekerheid, rechtsgelijkheid, inburgering en onderwijs. Dit maakt de startpositie van alle burgers zo sterk mogelijk. In de tweede plaats door erop toe te zien dat iedereen in voldoende mate toegang kan krijgen tot relevante maatschappelijke voorzieningen en instituties en hieraan daadwerkelijk kan participeren.

Op de keper beschouwd zijn deze twee hoofddoelstellingen van overheidsbeleid – kort samen te vatten als inburgering en het bevorderen van participatie – voor allochtonen niet anders dan voor autochtonen. Zij kunnen op uiteenlopende wijzen worden gerealiseerd met behulp van vele instrumenten, zo nodig ook met instrumenten die niet indifferent zijn voor de factor etniciteit, dan wel specifiek zijn toegesneden op een vraag of probleem waarmee juist migranten te maken hebben. Zo zou de gezondheidszorg, en zeker de geestelijke gezondheidszorg, niet kunnen functioneren als zij geen aandacht heeft voor en kennis heeft van de specifieke culturele achtergrond van haar allochtone cliëntèle. Zo kan men zich heel goed voorstellen dat de overheid een vraag vanuit de Chinese of de Turkse gemeenschap om een Chinees of Turks bejaardentehuis honoreert, zonder dat dit meteen hoeft te betekenen dat ook op alle andere beleidsterreinen allochtone herkomst een rechtvaardigingsgrond wordt voor groepsgerichte voorzieningen. Zo zou de criminaliteit onder bepaalde groepen Antilliaanse jongeren niet kunnen worden aangepakt als men de ogen zou sluiten voor de specifieke relatie tussen Nederland en de Nederlandse Antillen.

Het voorafgaande illustreert dat, hoewel het bieden van gelijke kansen aan ieder individu uitgangspunt van het integratiebeleid dient te zijn en te blijven, er tegelijkertijd in de samenleving bepaalde mechanismen werkzaam zijn die ervoor zorgen dat gelijke kansen op papier niet altijd betekent dat ook sprake is van gelijke kansen in de praktijk. De voornaamste instituties en organisaties in de samenleving zijn nu eenmaal tot ontwikkeling gekomen in Nederland en zijn daarom doordrenkt van waarden en normen die in Nederland dominant zijn. Zij die deze waarden en normen van huis uit min of meer integraal hebben meegekregen, hebben in de praktijk vaak toch een streepje voor boven degenen die zijn opgegroeid in een omgeving waarin andere opvattingen prevaleren. Dit blijkt nogal eens te leiden tot participatieproblemen of zelfs tot uitsluiting van nieuwkomers, vooral waar het schaarse goederen als huisvesting, onderwijs, werk of gezondheidszorgvoorzieningen betreft.

Zoals betoogd, is het een taak van de overheid erop toe te zien dat zulke discriminatie- en uitsluitingsmechanismen niet voorkomen en zo nodig hun nadelige effecten te corrigeren. Dit betekent overigens niet dat de overheid pas kan rusten als sprake is van 'evenredigheid' in de deelname door verschillende groepen aan het maatschappelijk verkeer. Vooral in sociaal-democratische kring is dit lange tijd een centrale doelstelling geweest van het integratiebeleid van de overheid, expliciet dan wel impliciet.

Vanuit onze optiek is deze doelstelling te ambitieus. De overheid is lang niet altijd in een positie haar te verwezenlijken, maar bovendien tast de evenredigheidsdoelstelling de keuzevrijheid van burgers op een onaanvaardbare manier aan. Verschillen in participatie kunnen immers ook voortvloeien uit

verschillen in voorkeuren van betrokkenen. Zou men zulke verschillen geheel willen wegpoetsen, dan kan een onaanvaardbare assimilatie-druk ontstaan, die strijdig is met het beginsel van keuzevrijheid.

Niet elke kans die wordt geboden, behoeft ook te worden gegrepen. Slechts als het niet benutten van kansen tot onaanvaardbare blijvende achterstanden leidt, is er reden voor handelend optreden door de overheid. Telkens opnieuw zal deze afweging moeten worden gemaakt: een diverse samenleving vraagt om een afgewogen overheidsbemoeienis, niet om een blind evenredigheidsstreven, en evenmin om assimilatie-dwang. Overigens geldt dit adagium niet slechts in relatie tot allochtonen, maar evenzeer voor de autochtone bevolking.

Het opgeven van de evenredigheidsdoelstelling betekent geenszins een quasi-blinde (her)bevestiging van nieuwkomers in hun eigen cultuur. Ook hier liggen grenzen aan wat de overheid kan en mag. Men mag, ja moet van migranten verlangen dat zij in bepaalde situaties de Nederlandse gedragsregels accepteren en zich hieraan houden. Dit vraagt overigens wel om duidelijke regels en om een consequente handhaving daarvan. Hieraan heeft het in de afgelopen decennia nogal eens ontbroken. De aanzwellende roep om duidelijke 'waarden en normen' illustreert het groeiend onbehagen over deze situatie in de samenleving, ongeacht of men bij het zoeken naar duidelijkheid vooral bij het (monoculturele) verleden dan wel bij het (multiculturele) heden te rade wenst te gaan. De Nederlandse cultuur van 'gedogen', bijvoorbeeld, wordt in migrantenkringen – en soms ook daarbuiten – niet altijd begrepen. Onduidelijkheden die hieruit voortvloeien kunnen in de praktijk gemakkelijk leiden tot rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid.

Het staat buiten kijf dat de Nederlandse wet dient te worden geëerbiedigd (al kan deze onder omstandigheden zeker worden aangepast aan specifieke behoeften van migranten). Het uitgangspunt van handhaving van de rechtsstaat, ook in een multiculturele samenleving als de onze, is onbetwistbaar. Tegelijkertijd moeten we vaststellen dat daar in de praktijk maar zelden een knelpunt zit. De rechtsstaat is een verworvenheid waarop ook migranten trots zijn; velen zijn hiervoor juist zelfs naar Nederland gekomen.

Een groter knelpunt ligt soms bij de vraag hoe zich in het maatschappelijk verkeer te gedragen, bijvoorbeeld bij het al dan niet schudden van een vrouwenhand door een man, bij het al dan niet meesturen van de kinderen op een schoolkamp of bij het aannemen van een houding tegenover homoseksualiteit. Het zijn even zo vele momenten waarop de cultureel bepaalde 'reflex' van veel autochtonen anders kan zijn dan die van sommige allochtonen. Verschillen worden dan geaccentueerd, soms zelfs in die mate dat ze niet meer op een redelijke manier bespreekbaar zijn, zelfs niet voor degenen die met de mond de zegeningen van diversiteit belijden. In zulke situaties kan de overheid niet zo veel doen, behalve vragen om wederzijds begrip en respect en hopen

op het zelfregulerend vermogen van de samenleving. Ferme taal en dwang, waarvoor men de laatste tijd steeds vaker hoort pleiten, kunnen hier gemakkelijk hun doel voorbijschieten en daardoor averechts, want spanningverhogend werken.

Inburgering en participatiebevordering zijn en blijven twee voornamelijk doelstellingen van het overheidsbeleid. Hieraan is het volgende hoofdstuk gewijd. Van minstens even groot belang is de beeldvorming over vraagstukken rond migratie, integratie en multiculturaliteit; dit aspect komt in hoofdstuk 6 aan de orde. Al deze aandachtsgebieden zijn zeker niet van voorbijgaande aard. Uit de voorgaande hoofdstukken werd zonneklaar dat de immigratie zal doorgaan. Daarom zal ook de vraag actueel blijven hoe vorm te geven aan een samenleving waarin burgers van zeer diverse achtergrond met elkaar samenleven.

Hoofdstuk 5

Hoofdelementen van het integratiebeleid

5.1 *Inburgering*

Het behoort tot de taken van de overheid migranten in staat te stellen tot zelfstandig functioneren in de samenleving. Hiertoe dienen zij allereerst voldoende rechtsbescherming te genieten. De beste rechtsbescherming biedt het Nederlanderschap en daarom is een actief naturalisatiebeleid noodzakelijk. Degenen die kunnen aantonen dat zij gedurende een bepaalde periode in Nederland woonachtig zijn geweest (in principe vijf jaar; drie jaar als men een Nederlandse partner heeft) zouden zonder verdere plichtplegingen in beginsel voor het Nederlanderschap in aanmerking moeten komen. Wel mag bij de toekenning worden verlangd dat men enigermate is ingeburgerd. Men dient een inburgeringscursus te hebben gevolgd, dan wel te kunnen aantonen dat men op andere wijze de daarmee corresponderende kennis en vaardigheden heeft verworven.

Omdat het afstaan van de oorspronkelijke nationaliteit dikwijls een barrière blijkt voor het verwerven van het Nederlanderschap, moet de mogelijkheid voor het behoud van de oorspronkelijke nationaliteit bij naturalisatie weer worden opengesteld, zoals in de periode 1992-'97 het geval was. In deze tijd van toenemende transnationale loyaliteiten kan men van migranten geen exclusieve identificatie vragen, noch met het nieuwe noch met het oude vaderland. Men zou hiermee te zeer geweld doen aan de realiteit, die juist laat zien dat veel migranten bij uitstek in staat zijn bruggen te bouwen tussen volkeren en landen. In de almaar kleiner wordende wereld bestaat veel behoefte aan zulke mensen.

Deze opvatting impliceert dat staatsburgerschap primair wordt gezien als een set van wederzijdse rechten en plichten van een individu tegenover een staat, en niet als een exclusieve grond voor identificatie met een bepaald volk. In een migrantensamenleving lijkt dit een logische ontwikkeling. In de sociaal-liberale optiek is het primair de *res publica* – de publieke zaak met al haar rechten en plichten – die de leden van zo'n samenleving bindt, niet de emotie van een als gezamenlijk ervaren cultureel erfgoed, waarop communitaristen zich graag beroepen. Het staatsburgerschap is hiertoe een voorwaarde. Geen democratische samenleving kan zich op den duur een onderscheid permitteren tussen eerste- en tweede-klasse burgers. In dit opzicht valt veel te leren van klassieke immigratielanden waar men een gemeenschappelijke identificatie met de *res publica* weet te combineren met een groot respect voor culturele diversiteit.

Een goed functionerende res publica vereist dat burgers onder alle omstandigheden met elkaar kunnen communiceren. Daartoe dienen zij in de meest letterlijke zin elkaars taal te spreken en te verstaan, terwijl zij ook over een minimum aan sociale en burgerlijke vaardigheden moeten beschikken. Met het oog hierop kent Nederland sinds 1998 de Wet inburgering nieuwkomers (Win), die beoogt deze vaardigheden bij te brengen aan degenen van wie wordt verondersteld dat zij hiertoe zelf niet zonder meer in staat zijn.

De Win staat weliswaar bloot aan kritiek, maar deze betreft vooral bepaalde aspecten van de – inderdaad nogal sterk verbureaucratiseerde – uitvoering, en zeker niet het principe. Integendeel, ook andere West-Europese immigratielanden zijn geïnteresseerd in dit aspect van het Nederlandse inburgeringsbeleid voor migranten. Het is dan ook van groot belang de Win te handhaven en de kwaliteit van de uitvoering verder te verbeteren.

De grote waarde van een wettelijk geregelde inburgering is dat de overheid hiermee zichzelf de verplichting oplegt te zorgen voor een voldoende cursusaanbod van goede kwaliteit. Men dient zich hierbij te realiseren dat de huidige 600 cursussen volstrekt onvoldoende zijn om van nieuwkomers ‘volleerde’ medeburgers te maken. Zo zijn zij ook niet bedoeld: het gaat slechts om een eerste opstap, die echter alleen effectief kan zijn als er voldoende vervolgmogelijkheden bestaan, zowel op de arbeidsmarkt als in het reguliere onderwijs. Daaraan blijkt het in de praktijk nogal eens te schorten.

Het zal inmiddels duidelijk zijn dat het begrip inburgering door ons aanzienlijk breder wordt opgevat dan uitsluitend de in de Win verankerde instrumenten en praktijken. Voor velen vormen die slechts een eerste stap, en zo heeft de wetgever het destijds ook bedoeld. Misschien speelt het reguliere onderwijs een nog belangrijker rol dan de Win bij de toerusting van burgers voor hun functioneren in de samenleving. Dit geldt zowel voor degenen die hier zijn geboren en getogen – uit autochtone dan wel uit allochtone ouders – als voor hen die zich op latere leeftijd hier hebben gevestigd, ook als zij niet meer leerplichtig zijn.

Velen maken zich terecht zorgen over de toenemende segregatie in het onderwijs (de discussie over “zwarte” en “witte” scholen), en minstens even zorgelijk is de hoge uitval onder allochtone leerlingen. Veertig procent van hen rondt de opleiding waaraan zij het laatst zijn begonnen niet af met een diploma, tegenover twintig procent van de autochtone leerlingen. Gelukkig gaan allochtone leerlingen de laatste jaren wel in steeds grotere aantallen naar hogere opleidingen – zeker als we alleen naar de tweede generatie kijken (de eerste hier geboren generatie) – maar toch is ook hier meestal nog sprake van een achterstand in vergelijking met de autochtonen.

Er zijn verschillende redenen waarom het onderwijs zijn taken ten aanzien van de inburgering nog onvoldoende vervult. Hoewel sprake is van enorme

inspanningen en zeker ook van verbeteringen in de loop der jaren, blijkt het onderwijs niet altijd voldoende te kunnen inspelen op de specifieke situatie van leerlingen met een niet-Nederlandse achtergrond. Kernoorzaak hiervan is het al eerder genoemde fenomeen waarbij men er te vanzelfsprekend van uitgaat dat degenen die aan het Nederlandse onderwijs participeren van huis uit een zekere culturele bagage en ondersteuning meekrijgen die is geworteld in de Nederlandse cultuur (in al haar variëteit) en waarbij de Nederlandse taal het standaard-communicatiemiddel is. In de werkelijkheid is dit lang niet altijd het geval. Veel leerlingen spreken thuis geen of weinig Nederlands; hun primaire socialisatie vindt niet in een uitsluitend Nederlands(talig) milieu plaats. Maar ook blijven er voortdurend 'zij-instromers' komen, leerlingen die tijdens hun schoolloopbaan van woonland wisselen, en die vervolgens niet altijd gemakkelijk blijken in te passen in het Nederlandse schoolstelsel.

Dit laatste probleem doet zich trouwens niet alleen voor onder allochtonen in de leerplichtige leeftijd. Volwassen nieuwkomers die in eigen land al een opleiding hebben voltooid en daar soms ook werkervaring hebben opgedaan, hebben vaak grote moeite in Nederland op een gelijkwaardig niveau aan de slag te komen. Een belangrijke oorzaak hiervan is dat het Nederlandse beroepsgerichte onderwijs vooral initieel onderwijs is, en maar in beperkte mate faciliteiten biedt voor om-, her- en bijscholing van leerlingen die al een buitenlands diploma bezitten. Dit leidt tot veel frustraties, met name onder vluchtelingen, en tot het verlies van veel talent dat, aansluitend op de Winvoorzieningen, op betrekkelijk eenvoudige wijze behouden zou kunnen blijven.

Is er een alternatief, met name voor de sterke en toenemende segregatie in het onderwijs? Het zou te simpel zijn meteen te verwijzen naar de verzuijing van het onderwijsstelsel en de relatief grote autonomie van scholen als voornaamste oorzaken. Immers, ook in landen met een veel meer 'verstatelijkt' onderwijsregime, zoals Frankrijk, doen zich problemen als deze voor.

Wel heeft de problematiek iets te maken met de verschillende functies die het onderwijs gelijktijdig moet vervullen. Enerzijds dient het voor te bereiden op later maatschappelijk functioneren, waarvoor bepaalde inzichten en vaardigheden moeten worden bijgebracht. Anderzijds draagt het ook bij aan de ontplooiing van de persoonlijkheid van kinderen en jongeren, en dat kan niet anders dan op basis van hetgeen zij van huis uit hebben meegekregen, dat wil zeggen op basis van de eigen culturele bagage en die van de ouders. Ten slotte heeft het onderwijs een selectieve of, zo men wil, een 'voorsorteerfunctie', die in sterke mate de kansen in het latere leven bepaalt.

Het is een hele kunst deze drie functies op een harmonieuze wijze bijeen te brengen. De hiervoor noodzakelijke inspanningen zijn groter naarmate de

leerlingenpopulatie diverser wordt. Er is en wordt in Nederland veel geëxperimenteerd om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren, soms met succes en soms niet. De sterke autonomie van de scholen maakt het niet altijd gemakkelijk hun een bepaalde werkwijze op te leggen.

In zekere zin is dit goed: de vrijheid van onderwijs is een kostbare zaak, die we niet zo maar mogen opgeven. Maar als de vrijheid van onderwijs in de praktijk leidt tot een te grote ongelijkheid in kansen dient de overheid maatregelen nemen. Die kunnen er bijvoorbeeld in bestaan dat scholen met goede resultaten worden beloond – ook in financieel opzicht – en scholen met slechte resultaten worden gedwongen deze te verbeteren op straffe van gedeeltelijke inhouding van overheidssteun. Ook kan worden overwogen of de vrijheid om leerlingen te weigeren onder alle omstandigheden moet worden gehandhaafd. In de praktijk betekent dit nu dat het bijzonder onderwijs allochtone leerlingen te gemakkelijk kan doorzenden naar het openbaar onderwijs, terwijl toch ook de samenleving waarin de leerlingen van het bijzonder onderwijs leven multicultureel is.

In hoofdstuk 2 werd al opgemerkt hoe noodzakelijk het is goede onderwijsvoorzieningen te ontwikkelen voor jongeren tussen 12 en 18 jaar die in het kader van gezinshereniging naar Nederland komen. Juist deze categorie ondervindt vaak grote aansluitingsproblemen met alle nadelige gevolgen van dien. Voor velen onder hen, maar zeker ook voor sommige hier geboren jongeren in deze leeftijdsgroep (autochtoon dan wel allochtoon) zou onderwijs dat minder nadruk legt op 'leren' en meer op 'doen' wel eens uitkomst kunnen bieden. Het wordt tijd om creatief na te denken over mogelijkheden om een hedendaagse invulling te geven aan de vrijheid van onderwijs, waarbij ook belangrijke doelstellingen als kansengelijkheid en participatiebevordering in voldoende mate zijn en blijven gewaarborgd.

5.2. Participatiebevordering

Zelfs de meest ingeburgerde burger kan zijn rol als lid van een samenleving niet waarmaken als de belangrijkste maatschappelijke instituties hem of haar niet in staat stellen tot participatie. Bij het bevorderen van participatie van migranten in de Nederlandse samenleving is in de afgelopen jaren vooral de nadruk gelegd op het belang van het hebben van werk. De hoge werkloosheid onder migranten moest en zou worden teruggedrongen. Terecht: de arbeidsmarkt vormt inderdaad een uiterst belangrijk integratiekader, maar niet het enige. Nu het de afgelopen jaren met de economische ontwikkeling heel goed is gegaan, is – eindelijk – ook de werkloosheid onder de migranten teruggelopen. Diverse overheidsmaatregelen hebben hieraan ook bijgedragen. Niettemin ligt het niveau van de werkloosheid onder allochtonen nog steeds

aanmerkelijk boven dat van de autochtone bevolking, ook als men rekening houdt met verschillen in opleidingsniveau. We mogen hopen dat werkgevers inmiddels zo vertrouwd zijn geraakt met de gedachte dat ook allochtonen deel uitmaken van de beroepsbevolking, dat een nieuwe recessie hen niet opnieuw in de marge van de arbeidsmarkt zal drukken.

Het feit dat arbeidsorganisaties steeds meer het allochtone talent hebben ontdekt, zal ook de kansen van allochtonen op deelname aan andere sectoren van de samenleving ten goede komen. Uit veel onderzoek blijkt dat vooral het hebben van werk het aangaan van sociale contacten en bindingen buiten de eigen kring stimuleert. Ook de grotere financiële armslag van werkenden maakt meer sferen van de samenleving voor hen bereikbaar en vergroot hun keuzevrijheid, althans in beginsel. Immers, een belangrijke voorwaarde is dat ook instituties en organisaties buiten de sfeer van de arbeid zich in voldoende mate voor de allochtonen openstellen.

Het is van eminent belang ook het allochtone gedeelte van de bevolking van Nederland in voldoende mate te betrekken bij het reilen en zeilen van de samenleving. In de praktijk blijkt dit niet altijd eenvoudig. Hieraan liggen twee verschillende mechanismen ten grondslag.

Eenzijds kent onze samenleving uitsluitingsmechanismen ten aanzien van nieuwkomers. Het gaat hierbij lang niet altijd om regelrechte discriminatie; de situatie ligt meestal subtieler. Burgers die beschikken over goed ontwikkelde taal- en sociale vaardigheden of over de juiste contacten komen vaak verder in de verwezenlijking van plannen en ambities dan burgers die daarover niet beschikken. Veel organisaties en instellingen staan er onvoldoende bij stil dat de samenstelling van de bevolking verandert, en dat hiermee ook de manier kan veranderen waarop men burgers benadert en daadwerkelijk bereikt. Houdt men hiermee onvoldoende rekening, dan kunnen gemakkelijk irritaties ontstaan in het alledaags verkeer. Het klinkt te gemakkelijk onder alle omstandigheden van nieuwkomers te verlangen dat zij zich dan maar moeten aanpassen aan in Nederland bestaande gebruiken en gewoonten, ook al gebeurt dit langzaam maar zeker wel degelijk. Uiteraard kan men het tegenovergestelde al helemaal niet verlangen.

In het alledaags intermenselijk verkeer vraagt dit om een zekere sensibilisering voor de gevolgen van een groeiende diversiteit. Daaraan lijkt het juist de laatste tijd nogal eens te ontbreken. Te gemakkelijk veronderstellen sommigen dat nieuwkomers zich eerst maar dienen te 'assimileren' alvorens zij aan de samenleving kunnen participeren. De realiteit is echter dat participatie juist een voorwaarde is om zich belangrijke elementen uit de dominante cultuur eigen te kunnen maken. Zo gaan participatie en acculturatie hand in hand. In sommige gevallen zal acculturatie uiteindelijk leiden tot assimilatie, in de

betekenis van een volledig overnemen van het dominante patroon van normen en waarden. Echter, assimilatie behoort geen vereiste te zijn voor een volwaardige participatie aan een samenleving. Een ongenueanceerde assimilatieretoriek leidt vaak juist eerder tot uitsluiting dan tot participatie en daarmee tot meer in plaats van minder maatschappelijke spanningen.

Er is nog een tweede reden waarom participatiebevordering soms moeizaam verloopt. In allochtone kring geeft men nogal eens de voorkeur aan eigen voorzieningen en organisaties, specifiek gericht op de eigen gemeenschap. Op zichzelf is dit verlangen volstrekt acceptabel, althans zolang het een gevolg is van een weloverwogen individuele keuze. Eigen organisaties en instellingen kunnen een belangrijk kader bieden voor onderlinge uitwisseling en voor het beleven van een gezamenlijke band. Zij kunnen ook een zekere bescherming bieden tegen het onbegrip waarop nieuwkomers soms stuiten. Kortom, als leden van een bepaalde groep bijvoorbeeld verkiezen bij elkaar te wonen of met elkaar een vereniging op te richten, moeten zij daartoe de mogelijkheid hebben. Waar het ons om gaat, is dat de wens tot organisatie in eigen kring inderdaad voortvloeit uit een eigen keuze, en niet het gevolg is van dwang – al dan niet uitgeoefend vanuit of via buitenlandse overheden – dan wel van de ontoegankelijkheid van bestaande algemene institutionele kaders. Op de overheid rust de taak te waarborgen dat alle met publieke middelen gefinancierde voorzieningen toegankelijk zijn voor iedereen en dat bij het gebruik ervan niet wordt gediscrimineerd. Of en in welke mate deze voorzieningen daadwerkelijk worden gebruikt door burgers van verschillende herkomst is niet de primaire zorg van de overheid, tenzij het niet-gebruik ervan leidt tot onaanvaardbare achterstanden.

Het voorgaande is een pleidooi voor keuzevrijheid, maar moet zeker niet worden opgevat als een pleidooi voor vrijblijvendheid, laat staan voor zelf verkozen isolement. Integendeel, in de Nederlandse consensusdemocratie is het van groot belang dat burgers in voldoende mate participeren, hun stem laten horen en – ieder op eigen wijze – hun verantwoordelijkheden nemen voor het functioneren van de samenleving. Soms zullen zij dat als individu doen, soms in collectief verband. Deelname van een zo groot mogelijk aantal burgers aan het maatschappelijk en politiek leven is essentieel voor het bewerkstelligen en handhaven van integratie en cohesie in de samenleving. Ook van allochtone burgers mag worden verwacht dat zij hieraan hun steentje bijdragen. Tot nu toe is dit nog onvoldoende het geval. Allochtonen hebben veel minder kennis van de Nederlandse samenleving dan autochtonen, zij nemen – uitzonderingen daargelaten – in mindere mate deel aan het maatschappelijke debat en aan besluitvormingsprocessen op alle bestuurlijke niveaus, en zijn maar zwak aanwezig in het in Nederland zo vitale maatschappelijk middenveld.

Dit valt zeker niet uitsluitend de allochtonen te verwijten. Lange tijd zijn zij meer op het land van herkomst georiënteerd gebleven dan op Nederland, en voor velen geldt dit nog steeds. De Nederlandse samenleving en de overheid hebben hen, zoals we zagen, dikwijls in die oriëntatie bevestigd, soms uit gemakzucht, soms uit een oprecht geloof in een vorm van multiculturele segregatie. Dit alles moet veranderen. Natuurlijk hoeven migranten niet hun binding met het herkomstland op te geven – het is al betoogd – maar van hen mag wel worden verwacht dat zij zich ook actief oriënteren op de Nederlandse samenleving en daarin participeren. Die samenleving moet hen hiertoe dan wel in staat stellen. Te vaak heeft in dit verband de vraag gespeeld of migranten zich vooral via hun eigen organisaties zouden moeten manifesteren, dan wel via bestaande ‘algemene’ organisaties. Aan die vraag ligt een schijn tegenstelling ten grondslag. In de praktijk zal zowel het een als het ander gebeuren en daar is niets op tegen, zoals zojuist betoogd. Maar het moet wel gebeuren. De politiek, het huidige maatschappelijke middenveld, maar ook de huidige allochtone leiders moeten daarop worden aangesproken.

Hoofdstuk 6

De rol van de politiek

6.1 Hedendaagse discussies en beeldvorming

In het publieke en politieke debat in Nederland staan vragen rond immigratie en integratie meer dan ooit in de belangstelling. Op zichzelf is dit een goede zaak; te lang zijn deze thema's juist buiten beeld gebleven. Wel dient men het verloop van het debat met een kritische blik te blijven volgen. Was het voorheen misschien wel eens te 'soft' en te neerbuigend in de richting van de nieuwkomers, nu moeten we vaststellen dat stoere taal en pleidooien voor een 'harde aanpak' de overhand krijgen. Werden immigratie en integratie voorheen misschien te veel vanuit de culturele hoek gezien, nu lijkt het wel alsof ze de grootst mogelijke bedreigingen vormen voor law and order in de samenleving. Illustratief in dit verband is de recente overgang van de met het integratiebeleid belaste directie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar het Ministerie van Justitie.

Het zou te gemakkelijk zijn de recente bezorgdheid over immigratie en integratie in de Nederlandse samenleving af te doen als een misschien wat te ver doorgeschoten reactie op het jarenlange verontachtzamen van bepaalde problemen en op de 'goed-nieuws-show' van de harmonieuze multiculturele samenleving, die lange tijd het beeld heeft bepaald. Sommige maatschappelijke gevolgen van de immigratie zijn daarvoor te serieus en te hardnekkig. Te denken valt aan spanningen tussen belangen en leefstijlen in sommige grote-stadswijken, aan de criminaliteit, die steeds meer een internationale component krijgt, aan de grote uitdagingen waarvoor het onderwijs staat en aan ongewenste politieke en religieuze beïnvloeding vanuit sommige landen van herkomst, die een bedreiging kan vormen voor rechtsstaat en democratie.

Het zijn stuk voor stuk belangrijke vragen, waarvoor pasklare oplossingen niet altijd voorhanden zijn. Deze en dergelijke vragen houden veel burgers bezig en het zou onverstandig zijn ze te bagatelliseren. Hierbij komt nog dat zowel de economische ontwikkeling als de internationale politieke verhoudingen van de laatste tijd bij velen tot grotere ongerustheid leiden. In zulke tijden heeft men de neiging zich vast te klampen aan oude zekerheden en nieuwe ontwikkelingen met extra scepsis te volgen, zeker als daaraan zo overduidelijk ook nog een 'vreemde' component valt te ontwaren.

Toch moeten we bij alle retoriek de werkelijkheid niet uit het oog verliezen. In het voorafgaande is genoegzaam duidelijk gemaakt dat internationale migratie

niet als een abnormaal verschijnsel dient te worden bestempeld, ook al hebben staten het volste recht te bepalen wie zij wel en niet tot hun grondgebied toelaten. Nederland en de Europese Unie maken van dit recht gebruik en wel op een redelijk effectieve wijze. De suggestie wordt wel eens gewekt dat het migratiebeleid pas werkelijk effectief zou zijn als het migratiesaldo op nul zou liggen of zelfs als de poorten volledig dicht zouden gaan voor nieuwe immigranten.

Niet alleen is dit praktisch en fysiek onmogelijk (kan men een hek om Nederland of Europa plaatsen?), het zou ook wezenlijk strijdig zijn met een aantal fundamentele humanitaire waarden en de daaruit voortvloeiende rechten waarvoor juist Europa staat. Hierbij komt nog de sterk tweeslachtige houding die veelal tegenover economische migratie wordt aangenomen. Om een bekende uitspraak van de Zwitserse auteur Max Frisch te parafraseren: men heeft de arbeidskrachten nodig, maar niet de mensen die die arbeidskracht leveren.¹¹

Politici die de indruk wekken dat migratie abnormaal is, dat elke immigrant er een te veel is en dat het terugdringen van de immigratie de hoogste prioriteit is, zijn op de verkeerde weg. Zij versterken gevoelens van onzekerheid onder alle betrokkenen en dragen zo bij aan de negatieve beeldvorming over migratie en allochtonen die onder een deel van de bevolking bestaat. Zulke vormen van stigmatisering zijn niet in het belang van een voorspoedig verloop van het integratieproces.

In de hedendaagse publieke en politieke discussies wordt nogal eens gesteld dat het integratieproces slecht zou verlopen. Veel migranten zouden niet kunnen of niet willen integreren en dit zou een hardere aanpak met meer verplichtingen rechtvaardigen. Daardoor zou ook de criminaliteit onder allochtonen wel gaan teruglopen. De feiten logenstraffen deze veronderstellingen in belangrijke mate. Er is inmiddels heel wat onderzoek waaruit blijkt dat de deelname van allochtonen aan arbeid en onderwijs – twee belangrijke indicatoren van integratie – steeds meer op⁸ die van het gemiddelde voor de Nederlanders gaat lijken, vooral naarmate men langer in Nederland verblijft.¹² Ook de kennis van de Nederlandse taal neemt toe. Misschien gaat het proces velen nog niet snel genoeg. Daarbij moet men echter niet vergeten dat de nadruk op deze doelstellingen in het beleid van de rijksoverheid pas zo'n tien jaar oud is. Voor die tijd vierde het multiculturalisme hoogtij in het beleid en was bevestiging van de migranten in hun oorspronkelijke culturele oriëntatie de kern van het Nederlandse 'minderhedenbeleid'.

De laatstgenoemde aanpak bleek onvoldoende effectief, juist ook omdat ze te weinig rekening hield met de toenemende oriëntatie op de Nederlandse samenleving en de Nederlandse cultuur, kenmerkend voor veruit de meeste migranten. Onderzoek onder Turkse en Marokkaanse jongeren toont aan dat de

belangrijkste fundamentele waarden in de publieke sfeer door hen op nagenoeg dezelfde wijze worden ervaren als door hun autochtone Nederlandse leeftijdgenoten.¹³ De verschillen worden nog kleiner naarmate verblijfsduur en onderwijsniveau toenemen. Er is dus wel degelijk sprake van acculturatie. Dit geldt in mindere mate in de privé-sfeer, vooral op het punt van familiewaarden en godsdienstbeleving. Echter, ook hier vindt een geleidelijke verschuiving plaats in de richting van de in Nederland dominante patronen, waarbij nog zij aangetekend dat juist op deze punten Nederland van oudsher al een grote variëteit aan opvattingen en leefstijlen kent.

Iets anders ligt deze situatie waar het gaat om de identificatie met Nederland als natie-staat. Onderzoek laat zien dat hiervan onder veel nieuwkomers maar weinig sprake is.¹⁴ Het is vooral op dit punt dat men de laatste tijd nogal eens hoort hameren. Dit is niet ten onrechte, zij het dat vanuit sociaal-liberale optiek eerder een actieve participatie dient te worden bepleit aan de belangrijkste maatschappelijke en politieke instellingen dan een vereenzelving met de Nederlandse natie, haar (al dan niet achteraf geconstrueerde) historie en haar symbolen.

Tegelijkertijd gebiedt de realiteit te erkennen dat veel migranten een meervoudige loyaliteit kennen en zich ook wensen te (blijven) vereenzelvingen met de plaats waar zij of hun ouders vandaan komen. Degenen die van mening zijn dat loyaliteit aan een natie-staat alleen exclusief kan zijn, hebben vooral hiermee grote moeite.

Hiertegenover staat evenwel de opvatting die meer oog heeft voor de context van mondialisering, waarbinnen die meervoudige loyaliteiten zich ontwikkelen, ook wel aangeduid als transnationalisme. Vanuit deze optiek is het verschijnsel van de meervoudige loyaliteit in ideologisch opzicht minder problematisch, maar de betrokkenen moeten dan wel daadwerkelijk participeren ook aan de samenleving waar zij feitelijk verblijven.¹⁵

Kan een vlot verloop van het integratieproces verder worden gestimuleerd? Uit de wereldliteratuur is bekend dat integratie van nieuwkomers bijna altijd een proces van lange adem is, zeker als de cultuurverschillen tussen hen en de gevestigde bevolking groot zijn. Bovendien kan de overheid maar in beperkte mate invloed uitoefenen op het verloop van dit proces, dat in de allereerste plaats gestalte krijgt in het contact tussen individuele burgers.

Toch valt een benadering die op een aantal punten meer verplichtend is wel te rechtvaardigen. Het inburgeringsbeleid dat in de afgelopen jaren tot stand is gekomen, vormt een goed voorbeeld van zo'n meer verplichtende benadering. Ook op andere terreinen (onderwijs, justitie) zou iets meer dwang niet altijd schadelijk zijn. Een belangrijk argument hierbij is dat een complexe samenleving als de onze zich op de lange duur niet kan permitteren dat

bepaalde groepen in de marge blijven leven, zelfs als zij hieraan zelf de voorkeur zouden geven. Dit leidt tot spanningen, die juist weer in de eerste plaats op deze groepen terugslaan. Men realiseert zich bijvoorbeeld dat de veel besproken criminaliteit onder allochtone jongeren het meest voorkomt in wijken met een grote allochtone bevolking. Juist deze heeft daarvan veel te lijden en dit belemmert het integratieproces.

Een nadeel echter van een hardere aanpak in het integratiebeleid is dat hierdoor bij de autochtone bevolking te gemakkelijk een beeld kan postvatten dat het integratieproces in zijn algemeenheid slecht verloopt. De generalisatie dat dit laatste voor alle allochtonen geldt en dat dit komt omdat zij het niet zouden kunnen of willen, ligt dan heel gemakkelijk op de loer.

Een tweede probleem is dat de overheid in een democratische samenleving als de onze misschien nog wel een bepaald gedrag kan afdwingen van burgers, maar dat het bijzonder lastig, zo niet onmogelijk is burgers te dwingen bepaalde denkbeelden te onderschrijven, te meer als die fundamenteel verschillen van de denkbeelden waarmee men is opgegroeid. In de thans lopende discussie over waarden en normen lijkt dit nog wel eens te worden vergeten. Hiertegenover staat echter het empirische feit dat veel migranten – zeker van de tweede generatie – een opmerkelijke souplesse aan de dag blijken te leggen waar het gaat om het combineren van leef- en gedragsregels uit verschillende culturen.

Een bijzonder verantwoordelijke rol in dit spanningsveld is vanzelfsprekend weggelegd voor de media. Hun taak is het feiten en opinies te rapporteren, te analyseren en te commentariëren. Bijna per definitie ligt hierbij eerder het accent op het bijzondere dan op het normale. Zeker in een tijd waarin de publieke beeldvorming over migratie en migranten betrekkelijk negatief is, is de verleiding soms aanwezig toe te geven aan onberedeneerde 'onderbuikgevoelens' die bij delen van de bevolking leven. Men kan hiervan denken wat men wil, maar zolang de grenzen van de wet en die van het betamelijke niet worden overschreden, weegt de vrijheid van meningsuiting zwaar. Ook al moet men vaststellen dat ongenueanceerde berichtgeving in de media het integratieproces vaak eerder schaadt dan baat, het zijn toch in de allereerste plaats de politici en de andere opinieleiders die zich via de media uiten, die zich van hun verantwoordelijkheden in dezen bewust dienen te zijn.

6.2 Integratie in een lange-termijnperspectief

Aan de betrekkelijk negatieve beeldvorming over migranten in Nederland ligt een zekere neiging tot categoriseren op grond van stereotype beelden ten grondslag. Deze neiging hangt op haar beurt weer samen met de gewoonte

migranten in Nederland vooral te zien als leden van een bepaalde etnische (minderheids)groep. Migranten zijn voor veel Nederlanders vaak in de allereerste plaats Turk, Marokkaan, Surinamer of vul maar in. Daarmee onderscheiden zij zich uitdrukkelijk van de autochtone Nederlandse bevolking. De gemiddelde burger gaat hierdoor te gemakkelijk voorbij aan het feit dat migranten ook rollen vervullen waarin ze zich veel minder onderscheiden van die gemiddelde Nederlander: ook zij zijn werknemer, scholier, belastingbetaler, lid van een voetbalclub of buurtbewoner. Kortom, in de gangbare benadering in Nederland bestaat vaak te weinig oog voor het individu achter de migrant, voor punten van overeenkomst tussen autochtonen en allochtonen, en voor verschillen niet alleen tussen, maar vooral ook binnen migrantengemeenschappen.

De wijze waarop de overheid lange tijd vorm heeft gegeven aan het integratiebeleid speelt dit gemis aan oog voor individualiteit en diversiteit in de kaart. Bij rapportages over de voortgang van het integratieproces bestaat nog altijd een sterke neiging te categoriseren op basis van etnische herkomst: "de Turken vertonen een achterstand". Daarbij wordt wel eens voorbijgegaan aan het feit dat die achterstand geconcentreerd is binnen bepaalde segmenten van de – in dit voorbeeld – Turkse gemeenschap, bijvoorbeeld de ex-‘gastarbeiders’ van de eerste generatie of de pas aangekomen nieuwe migranten. Tegelijkertijd kan het zijn dat een ander segment van de Turkse populatie, bijvoorbeeld de hier geboren tweede generatie, wel grote vooruitgang heeft geboekt, onder meer in het onderwijs. Die vooruitgang wordt versluierd door de stagnatie in andere segmenten van dezelfde populatie en ook door de voortgang van de immigratie, die ervoor zorgt dat telkens weer nieuwe Turken in Nederland van voren af aan moeten beginnen. Mutatis mutandis geldt dit even zeer voor alle andere migrantengroepen.¹⁶

De voorgaande constatering roept enkele belangrijke vragen op. In de eerste plaats de vraag hoe lang een allochtoon allochtoon blijft. Natuurlijk is hierop geen eenduidig antwoord te geven. Zoals al eerder in deze beschouwing werd opgemerkt, vindt in heel veel gevallen onmiskenbaar een proces van integratie plaats. Dat proces gaat ook gepaard met een toenemende oriëntatie in cultureel opzicht op de Nederlandse samenleving. In allerlei extrapolaties, bijvoorbeeld in demografische projecties, wordt soms onvoldoende rekening gehouden met het dynamisch karakter van culturen, zeker onder migranten. Zo kunnen gemakkelijk beelden – voor sommigen schrikbeelden – ontstaan dat Nederland over een halve eeuw miljoenen allochtonen zou huisvesten, terwijl een belangrijk deel van hen misschien alleen maar een (over)grootouder hadden die uit het buitenland afkomstig was. Als men op dezelfde wijze vanaf heden evenveel generaties zou terugkijken, zouden ook heel wat mensen die zich Nederlander voelen, wel eens kunnen stuiten op een voorouder die in het geheel geen Nederlander was.

Een tweede constatering is minstens zo belangrijk. Nederland is een immigratieland en zal dat voorlopig blijven. Dit vraagt om een samenleving, een overheidsbeleid en om maatschappelijke instituties die zich erop instellen dat voortdurend nieuwe mensen binnenkomen die niet vertrouwd zijn met het functioneren van de samenleving en die hier wel een plaats moeten vinden. Het beeld dat we ooit in een min of meer ver verleden een aantal groepen immigranten hebben ontvangen, wier integratie sindsdien voor de nodige problemen zorgt, is maar zeer ten dele juist. De immigratie gaat voort en als we het over nieuwkomers en inburgering hebben, gaat het in wezen steeds weer over andere mensen. Ook dit proces leidt weer tot een mate van diversiteit onder allochtonen waarvan velen, inclusief de overheid, zich niet altijd bewust zijn, en ook dit vraagt dus om een gedifferentieerde aanpak.

Een derde constatering is nog algemener van aard en verwijst naar het feit dat integratie vaak een proces van lange adem is. Daarom ziet men misschien niet altijd vooruitgang op termijnen waarin de politiek gewend is te denken, terwijl die vooruitgang er toch wel degelijk is. De soms moeilijke aantoonbaarheid van vooruitgang maakt het soms moeilijk de noodzaak van een integratiebeleid te rechtvaardigen. Waarom zou men zo'n beleid voeren als het toch niet blijkt te helpen?

Een dergelijke reactie is misschien begrijpelijk, maar daarmee nog niet correct. De overheid dient te blijven doorgaan met het voeren van een beleid gericht op het scheppen en waarborgen van de noodzakelijke voorwaarden voor integratie, ook als de resultaten van afzonderlijke beleidsmaatregelen niet altijd meteen zichtbaar zijn. Integratiebeleid is structureel beleid, al zal het zich – mede in het licht van de voortgaande immigratie – telkens weer op andere mensen en groepen richten.

De overheid zou zich niet in de verleiding moeten laten brengen om, bij gebrek aan goed zichtbare resultaten op korte termijn, het beleid onaanvaardbaar streng te maken of irreële doelstellingen te formuleren. In het voorafgaande is uitvoerig beargumenteerd dat het integratieproces van migranten, hoe problematisch het soms ook kan verlopen, zich toch maar in zeer beperkte mate leent voor overheidsingrijpen. Men kan werken aan inburgering en participatiebevordering, men kan kansen bieden op rechtspositioneel terrein en in het onderwijs, men kan allochtonen en autochtonen wijzen op hun verantwoordelijkheden. Echter, het uitoefenen van dwang in processen met een sterk culturele en emotionele component, die sowieso hun tijd moeten hebben, kan gemakkelijk averechts werken. We weten wel dat de samenleving maar zeer ten dele maakbaar is, maar als het om de multiculturele samenleving gaat lijken we dat wel eens te vergeten.

Hoofdstuk 7

Samenvatting en conclusies

Een sociaal-liberale optiek

Europa is geen eiland en om Nederland kan geen hek worden gezet. Binnen de ene wereld waarvan wij allen deel uitmaken, verliest de factor afstand snel aan betekenis en worden transnationale contacten steeds intensiever. De groei van de internationale migratie is hiervan een duidelijke exponent. Deze beschouwing is geschreven vanuit de gedachte dat internationale migratie geen afwijking is van een standaardpatroon, maar een volstrekt normaal verschijnsel, dat overigens wel regulering behoeft.

Het sociaal-liberalisme stelt voor elk individu het recht op ontplooiing centraal en bepleit voor ieder de grootst mogelijke vrijheid dit recht te verwezenlijken. Dit vraagt om maximale bewegingsvrijheid voor allen. Dat desondanks in een sociaal-liberale optiek selectiviteit in de toelating van immigranten kan worden verdedigd, heeft vooral pragmatische gronden.

De enorme uitbreiding van de rol van de staat, en daarmee van de waarborgen die de staat zijn burgers biedt – vooral in de westerse wereld – hebben het nodig gemaakt de ‘lidmaatschapscriteria’ scherper te definiëren en goed toe te zien op de toelating van nieuwkomers. De grote verschillen tussen arm en rijk in de wereld hebben de potentiële migratiedruk op de rijke landen zodanig doen toenemen dat een ongecontroleerde immigratie naar alle waarschijnlijkheid zou leiden tot een duurzame ontwrichting van deze landen en tot grote sociale spanningen. Om deze redenen is het stellen van grenzen aan de immigratie alleszins gerechtvaardigd. Hieraan dient echter wel een gebalanceerde afweging ten grondslag te liggen van collectieve en individuele belangen, inclusief die van de (potentiële) migranten zelf en hun landen van herkomst.

Op soortgelijke wijze kan men beredeneren hoe vanuit een sociaal-liberale optiek eenmaal toegelaten migranten zich in hun nieuwe leefomgeving dienen te gedragen c.q. tegemoet getreden moeten worden. Voorop staat ook hier het respect voor het individu en voor zijn of haar eigen waarden, gedragingen en oriëntaties. Echter, men moet tegelijkertijd vaststellen dat sommige van die waarden, gedragingen en oriëntaties in de nieuwe omgeving disfunctioneel zijn geworden en kunnen leiden tot een zodanige beperking van kansen dat de ontplooiing van individuen hierdoor eerder wordt belemmerd dan bevorderd. Daarom heeft de nieuwe omgeving het recht bepaalde eisen te stellen aan de nieuwkomer, opdat deze beter in staat is als zelfstandig individu deel te nemen aan de voornaamste instituties van de samenleving en aan de besluitvorming die daarbinnen plaatsvindt.

Dit laat onverlet dat de nieuwkomer op alle overige terreinen zijn of haar leven naar eigen inzicht mag blijven inrichten. Natuurlijk kan dit tot spanningen leiden. Geen samenleving is hiervan vrij; leefstijlen en belangen botsen altijd en overal op elkaar. Het is de verantwoordelijkheid van elke burger hiermee op een verstandige manier om te gaan, terwijl de overheid waar nodig dient op te treden door regels te stellen en te handhaven. Dat in deze regels het respect voor de rechtsstaat, de democratie, de individualiteit en de diversiteit centraal staan – kernwaarden in elke westerse samenleving – kan geen punt van discussie zijn. Ook verreweg de meeste nieuwkomers onderschrijven deze waarden volledig. Velen zijn naar hier gekomen omdat juist deze waarden in hun land van herkomst onvoldoende werden nageleefd. Gediscussieerd kan natuurlijk wel worden over de vraag in welke mate en op welke wijze gevestigden en nieuwkomers elkaar in het alledaags gedrag respecteren. Hierbij dient men zich te realiseren dat integratie en acculturatie vaak processen van lange adem zijn, terwijl in veruit de meeste gevallen de nieuwkomers zich uiteindelijk veel sterker aanpassen aan de gevestigde bevolking dan andersom. De overheid kan slechts een beperkte invloed uitoefenen op dit proces, dat zich bijna altijd uitstrekt tot voorbij de tijdshorizon van veel burgers en politici.

Immigratie

Tegen deze achtergrond zijn in deze publicatie de belangrijkste ontwikkelingen geanalyseerd waarmee Nederland momenteel wordt geconfronteerd op het gebied van zowel de migratie als de integratie. Bij de migratie is een onderscheid gemaakt tussen asielmigratie, gezinsmigratie en arbeidsmigratie. Vooral de asielmigratie heeft in de afgelopen tien jaren het publieke en politieke debat gedomineerd en daarmee het beeld bepaald van de migratie in haar totaliteit.

Steeds duidelijker is geworden dat veel asielzoekers ten onrechte een beroep doen op de procedure. Niet alleen leidt dit tot hoge transactiekosten, maar ook worden hiermee de kansen verkleind voor degenen die werkelijk bescherming nodig hebben. De huidige daling van het aantal asielzoekers in Nederland en – zij het in mindere mate – in West-Europa zou er wel eens op kunnen wijzen dat de overheden er langzamerhand in slagen het oneigenlijk gebruik beter tegen te gaan.

Een wijziging van het Vluchtelingenverdrag dient niet aan de orde te zijn; het verdrag is uitstekend, de problemen liggen in de sfeer van de uitvoering. Inspanningen blijven daarom noodzakelijk, vooral ten aanzien van een effectievere selectie aan het begin van de asielprocedure, een snellere afhandeling van asielaanvragen en een betere Europese samenwerking bij toelating, uitzetting en het bevorderen van opvang van vluchtelingen in de

eigen regio. Een effectiever asiel- en vluchtelingenbeleid betekent echter niet dat de migratiedruk op Nederland en Europa zal verminderen. Potentiële migranten zullen andere kanalen gaan zoeken. Met name valt een groei van de illegale immigratie te verwachten, waarover zo dadelijk meer.

De aanwezigheid van substantiële migrantengemeenschappen met hun transnationale contacten leidt in de gehele westerse wereld tot de komst van weer nieuwe migranten, vooral via gezinshereniging en gezinsvorming. Overigens kiezen ook steeds meer autochtone Nederlanders voor een levenspartner uit het buitenland. Het recht op vrije partnerkeuze en het recht op een leven in gezinsverband voor minderjarigen zijn fundamentele rechten, waaraan niet zo maar kan worden getornd. Tegelijkertijd moet men vaststellen dat gezinsmigratie vaak leidt tot ernstige problemen in de individuele levenssfeer en een eenmaal begonnen integratieproces op grote achterstand kan zetten. Een verbod op bepaalde vormen van gezinsvorming en -hereniging vormt hierop niet het juiste antwoord. Een ontmoedigingsbeleid lijkt veel meer op zijn plaats, terwijl ook duidelijke eisen moeten worden gesteld aan degenen die zich hier via gezinsmigratie vestigen, een aanpak die onder 'paars' is ingezet. De koninklijke weg naar een oplossing is niet een verdere beknotting van rechten, maar juist een verdere bevordering van de integratie.

Arbeidsmigratie is lange tijd onderbelicht gebleven in de discussie over immigratie, zeker in Nederland. Ondanks de tijdelijke stagnatie in de economische groei die zich op dit moment aftekent, wijzen de meeste voorspellingen erop dat de Nederlandse arbeidsmarkt binnen enkele jaren niet meer kan voorzien in de vraag naar arbeid. Weldra zal het jaarlijks aantal uittrekders het aantal nieuwe toetreders overtreffen, een gevolg van de vergrijzing van de bevolking. Het is zeer twijfelachtig of een bevordering van de arbeidsparticipatie onder bepaalde categorieën waarin nog enige 'rek' lijkt te zitten (vrouwen, ouderen, arbeidsongeschikten, vluchtelingen en andere allochtonen) voldoende soelaas kan bieden. Omdat alle EU-lid-staten, inclusief de nog toe te treden staten, met gelijksoortige tekorten kampen, is van het vrij verkeer van arbeidskrachten binnen de EU ook niet veel verlichting te verwachten. Daarom zal arbeidsmigratie vanuit derde landen in de toekomst welhaast onvermijdelijk blijken.

De tekorten aan arbeid zullen zich vooral voordoen op de hogere scholingsniveaus en in bepaalde sectoren. Het is overigens de vraag of hiervoor buiten Europa genoeg potentieel is te vinden, of recrutering van dit potentieel geen onaanvaardbare schade toebrengt aan de ontwikkeling van de landen van herkomst en of de komst van relatief grote aantallen arbeidsmigranten niet tot sociale spanningen kan leiden. Dit laatste ondanks het feit dat zij overwegend hoger geschoold zullen zijn en daarom minder integratieproblemen zullen

ervaren dan lager geschoolden. Tijdelijke immigratie zal hier nauwelijks een reële optie blijken. In de concurrentieslag om hoger geschoolden die zich wellicht tussen de westerse landen gaat aftekenen, moet de vragende partij wel iets te bieden hebben.

Kern van de zaak is dat arbeidsmarkten om migranten vragen, terwijl samenlevingen hiermee vaak grote moeite hebben. Een immigratiebeleid zoals klassieke immigratielanden dit van oudsher kennen (met punten voor bepaalde kenmerken, jaarlijkse quota en uitzicht op permanente vestiging) lijkt hier de beste oplossing.

Het laat zich aanzien dat de arbeidsvoorziening aan de onderkant van de arbeidsmarkt ons voor nog grotere uitdagingen gaat stellen. Expliciete werving elders zal hier niet nodig zijn, maar wel valt een toename te voorzien van het 'spontane' aanbod van illegale migranten, die bereid zijn onder slechte omstandigheden het werk te verrichten waarvoor de reguliere bevolking terugdeinst. Macro-economisch gezien levert de bereidheid van illegale migranten zo'n bufferfunctie te vervullen misschien zelfs meer voor- dan nadelen op, maar uit menselijk oogpunt is en blijft deze ontwikkeling verwerpelijk. Bovendien betekent een toename van de illegale immigratie een regelrechte uitdaging voor de beginselen van de verzorgingsstaat, met name dat van de gelijkwaardigheid van alle ingezetenen. Illegale migranten zullen blijven komen zolang de levensomstandigheden in hun herkomstlanden slecht blijven (en mensensmokers veel aan hen kunnen verdienen).

Een duivels dilemma dient zich hier aan: een strengere vervolging van illegale migranten zal weerstand oproepen onder sommige werkgevers en zal al snel in brede lagen van de bevolking als onmenselijk worden ervaren. Bovendien is aangetoond dat een strenger optreden tegen illegale immigranten tot meer criminaliteit leidt, waarvan burgers last hebben. Een minder streng optreden zal daarentegen gemakkelijk kunnen leiden tot de komst van grotere aantallen illegale immigranten en daarmee eveneens tot grotere maatschappelijke spanningen. Verwacht mag worden dat illegale immigratie in de komende jaren hoog op de politieke agenda zal staan. Net als het asielvraagstuk kan ook dit probleem slechts in Europees verband worden aangepakt. Uiteraard is de meest effectieve oplossing voor het vraagstuk van de illegale migratie een verkleining van de kloof tussen arm en rijk in de wereld, maar dit is een kwestie van lang adem.

Integratie

Binnen het integratiebeleid dient de aandacht vooral uit te gaan naar inburgering en participatiebevordering. Beide lijnen zijn onder 'paars' nadrukkelijk ingezet en zouden ook in de komende jaren verder moeten worden doorgetrokken. Een

goed inburgeringsbeleid gaat veel verder dan uitsluitend de Wet inburgering nieuwkomers (Win), hoe belangrijk deze ook is. Een verdere verbetering van de uitvoering van de Win is noodzakelijk, maar men moet er geen wonderen van verwachten. Zij is slechts bedoeld als een eerste aanzet om nieuwkomers meer vertrouwd te maken met de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving.

Een tweede belangrijk element van een goed inburgeringsbeleid is het bevorderen van naturalisatie tot Nederlander, desgewenst met behoud van de oorspronkelijke nationaliteit. Herinvoering van deze combinatiemogelijkheid weerspiegelt enerzijds de realiteit van het transnationalisme, kenmerk van veel migrantengemeenschappen, en stelt anderzijds de nieuwkomers in staat beter betrokken te raken bij besluitvormingsprocessen in de Nederlandse samenleving en zich daarmee uiteindelijk sterker te identificeren.

Een derde belangrijke pijler bij de inburgering vormt het onderwijs. Hier dient de segregatie te worden teruggedrongen. De vrijheid van onderwijs is een kostbaar goed, dat behouden dient te blijven. Maar als de vrijheid van onderwijs in de praktijk leidt tot een te grote kansenongelijkheid, moet de overheid maatregelen nemen. Voorts moeten de onderwijsvoorzieningen worden verbeterd voor migranten die na de basisschoolleeftijd naar Nederland komen. Onderwijs dat meer nadruk legt op 'doen' en minder op 'leren' zou vooral voor deze categorie betere perspectieven op integratie kunnen bieden.

Integratie kan niet alleen worden bevorderd door meer inspanningen te verlangen van nieuwkomers en door hun betere voorzieningen te bieden. Ook moeten belangrijke maatschappelijke instituties zich meer bewust worden van de barrières voor participatie die zij – dikwijls onbewust – opwerpen voor migranten. Het klinkt te gemakkelijk als men onder alle omstandigheden van nieuwkomers verlangt dat zij zich eerst maar moeten aanpassen aan de hier bestaande gebruiken alvorens hun gelijke kansen kunnen worden geboden.

De realiteit is vaak juist andersom: meer en betere participatie aan de omringende samenleving leidt als vanzelf tot acculturatie. In het alledaagse verkeer tussen burgers vraagt dit om een zekere sensibiliteit voor cultuurverschillen en voor de gevolgen van een groeiende diversiteit. Dit geniet de voorkeur boven de assimilatieterorie met een ondertoon van nationalisme, die de laatste tijd steeds populairder lijkt te worden. De wereld van nu is een andere dan die van vijftig of zelfs van twintig jaar geleden.

Tegelijkertijd mag men van de nieuwkomers eisen dat zij zich niet afzonderen van de omringende samenleving en zich niet volledig terugtrekken binnen de eigen groep en de hierop gerichte voorzieningen. Vanzelfsprekend staat het elke groep burgers vrij eigen organisaties en instellingen in het leven te roepen, maar de beslissing tot deelname hieraan dient het resultaat te zijn van een individuele vrije keuze en niet het gevolg van dwang, al dan niet uitgeoefend vanuit of via buitenlandse overheden.

Daarnaast is deelname van zo veel mogelijk burgers aan het maatschappelijk en politiek verkeer essentieel voor het handhaven van een voldoende mate van cohesie in de samenleving. Ook van burgers met een migrantenachtergrond mag hieraan een bijdrage worden verwacht. Tot nu toe is dit nog onvoldoende het geval geweest. Lange tijd zijn zij meer op het land van herkomst georiënteerd gebleven dan op Nederland, en voor velen geldt dit nog steeds. De Nederlandse samenleving en de overheid hebben hen dikwijls in die oriëntatie bevestigd, soms uit gemakzucht, soms uit een oprecht geloof in een vorm van multiculturele segregatie. Dit alles moet veranderen. Natuurlijk hoever migrants niet hun binding met het herkomstland op te geven, maar van hen mag wel worden verwacht dat zij zich ook actief oriënteren op de Nederlandse samenleving en daarin participeren. De Nederlandse samenleving dient hen hiertoe dan wel in staat te stellen.

In het laatste hoofdstuk van deze beschouwing is een poging gedaan de recente omslag in het maatschappelijk en politiek debat over migratie en integratie in Nederland te verklaren. De laatste tijd lijkt de immigratie steeds meer te worden gezien als een bedreiging voor law and order, voor rechtsstaat en democratie. Misschien is deze omslag te zien als een reactie op de enigszins overdreven idealisering van het multiculturalisme die tot zeker een jaar of tien geleden kenmerkend was voor het publieke debat over 'minderheden' en voor het toenmalige overheidsbeleid. Het is goed dat met deze achteraf wat naïef gebleken aanpak is gebroken, al heeft deze hoognodige omslag in het beleid in feite al onder de paarse kabinetten plaats gevonden.

De omslag van de laatste tijd gaat echter verder en lijkt het feit te miskennen dat in veruit de meeste gevallen wel degelijk sprake is van een succesvol integratieproces onder nieuwkomers. Door sterk de nadruk te leggen op bepaalde negatieve aspecten van immigratie (criminaliteit en geweld, uitingen van extreme godsdienstige opvattingen, ongewenste beïnvloeding vanuit de herkomstlanden, etc.) vormt zich in de publieke opinie het beeld dat alle migranten 'probleemgevallen' zijn. Het behoeft nauwelijks betoog dat dit niet alleen onjuist is, maar ook nog eens ernstige schade kan toebrengen aan het integratieproces van nieuwkomers en aan de verhoudingen tussen individuele burgers en tussen bevolkingsgroepen in Nederland.

Noten

- 1 Deze thematiek is verder uitgewerkt bij Joseph H. Carens (1995) 'Aliens and Citizens: The Case for Open Borders'; in: Will Kymlicka, *The Rights of Minority Cultures*; Oxford: Oxford University Press, pp. 331-349.
- 2 Het belangrijkste document in dezen is: Commissie van de Europese Gemeenschappen, Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over een communautair immigratiebeleid, COM (2000) 757.
- 3 De cijfers en de redenering in deze passages zijn te vinden bij: Andries de Jong, Han Nicolaas & Arno Sprangers (2001) 'Bevolkingsprognose 2000-2050: kunnen in de toekomst meer arbeidsmigranten worden verwacht?', in: *Maandstatistiek van de Bevolking* 49 (3), pp. 41-46.
- 4 Voor Nederland is deze ontwikkeling geanalyseerd bij: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (1998) *Toekomstverkenningen arbeidsmarkt en scholing tot 2007*, Den Haag, pp.29-31.; Voor Duitsland zie men: *Zuwanderung gestalten, Integration fördern* (2001) Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung; Berlin: Bundesministerium des Innern.
- 5 Zie hierover onder meer: VNO-NCW (2001) Nota 'Toegang buitenlandse werknemers in Nederland', Den Haag.
- 6 Hierop is dieper ingegaan in Han Entzinger (2002) *Voorbij de multiculturele samenleving*; Assen: Van Gorcum.
- 7 Zie hierover: Godfried Engbersen et al. (2002) *Illegale vreemdelingen in Nederland: omvang, overkomst, verblijf en uitzetting*; Rotterdam: Risbo.
- 8 *Zuwanderung gestalten, Integration fördern* (2001); zie ook noot 4.
- 9 Zie hierover onder meer: J. van Ours (2001) 'Immigratie tussen beleid en werkelijkheid'; in: *Justitiële Verkenningen* 27 (2001) nr.8, pp.55-60. Een zeer inspirerende beschouwing over de relatie tussen migratie, internationale handel, mondialisering en ontwikkeling biedt Peter Stalker (2000) *Workers without Frontiers. The Impact of Globalization on Migration*; Boulder: Lynne Rienner.
- 10 Deze redenering is destijds voor het eerst nadrukkelijk verwoord in: *Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid* (1989) *Allochtonenbeleid*; Den Haag: Sdu.
- 11 Max Frisch (1967) *Öffentlichkeit als Partner*; Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- 12 Men zie hierover onder meer de uitvoerige Rapportage minderheden 2001 van het Sociaal en Cultureel Planbureau.
- 13 Karen Phalet, Claudia van Lotringen & Han Entzinger (2000) *Islam in de multiculturele samenleving. Opvattingen van jongeren in Rotterdam*; Utrecht: ERCOMER
- 14 Zie noot 13
- 15 Zie hierover onder meer: Raad voor het Openbaar Bestuur (2001) *Etniciteit, binding en burgerschap*; Den Haag: ROB.
- 16 Zie noot 6.

Over auteur en publicatie

Han Entzinger is hoogleraar migratie- en integratiestudies aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Van 1990 – 1992 was hij lid en van 1992 – 1996 voorzitter van het bestuur van de Stichting Wetenschappelijk Bureau D66.

Het werk aan deze publicatie is voorbereid door een ad hoc commissie binnen het project Sociaal-Liberale Perspectieven. Helga de Valk, secretaris van deze commissie, heeft een substantiële bijdrage geleverd aan belangrijke onderdelen van de tekst, terwijl Christiaan de Vries een eerdere versie van uitvoerig commentaar heeft voorzien.