



# Een inconsequent migrantenbeleid?

Een analyse van migratie als sociaal probleem

Bachelorscriptie Bestuurskunde  
Universiteit Twente  
Begeleider: Dhr. M.R.R. Ossewaarde  
Meelezer: Mevr. A. Morissens

**Manal Chakor**  
**10-8-2011**



## Inhoudsopgave

H.1.1 Aanleiding.....	5
1.2 Inleiding .....	6
1.3 Probleemstelling.....	8
H.2 Migratie als sociaal probleem .....	10
2.1 Inleiding .....	10
2.2 Drie benaderingen voor maatschappelijke problemen.....	10
2.2.1 Migratie volgens de functionalistische benadering.....	10
2.2.2 Migratie volgens de conflictbenadering .....	11
2.2.3. Migratie volgens de constructivistische benadering .....	12
2.3 Conclusie.....	13
H.3 Methodologische analyse.....	15
3.1 Inleiding .....	15
3.2 Methode van dataverzameling.....	15
3.3 Methode van data-analyse .....	17
3.4 Conclusie.....	17
H4. Migrantenbeleid in de jaren zeventig: de komst van de gastarbeiders.....	18
4.1 Inleiding .....	18
4.1.1 Problematisering van het gevoerde beleid.....	18
4.2 De kwestie van 1970.....	18
4.3 Het beleid in de jaren negentig volgens de constructivistische benadering.....	20
4.3.1 De kwestie van tijdelijke integratie .....	21
4.3 Conclusie.....	21
H5. Het migrantenbeleid voor het millennium: ‘Integratie met behoud van de eigen cultuur’. .....	22
5.1 Inleiding .....	22
5.1.1 Problematisering van het gevoerde beleid.....	22
5.2 Het beleid in de jaren tachtig en negentig volgens de functionalistische benadering .....	22
5.2.1 Naar een multiculturele samenleving.....	23
5.2.2 Emancipatie binnen de eigen groep .....	24
5.3 Conclusie.....	25
H.6 Naar een modern migrantenbeleid, een helder migrantenbeleid?.....	26
6.1 Inleiding .....	26
6.1.1 Problematisering van het gevoerde beleid.....	26
6.2 Het ‘Allochtonenbeleid’ volgens de constructivistische benadering .....	27

6.2.1 Nederland als immigratiesamenleving .....	27
6.2.2 Klassenverschillen.....	28
6.3 Naar een Modern Migrantenbeleid.....	29
6.4 Conclusie.....	29
H7. Het migrantenbeleid in Denemarken.....	31
7.1 Inleiding .....	31
7.1.1 Problematisering van het gevoerde Deens beleid.....	31
7.2 Het Deens beleid volgens de sociale pathologie .....	32
7.3 Conclusie.....	33
8. Algemene conclusies en aanbevelingen .....	34
9. Literatuur .....	37
10. Appendix.....	39

## H.1.1 Aanleiding

In de NRC van 16 juni 2011 is een artikel gepubliceerd waarin vermeld staat dat het kabinet afstand neemt van de multiculturele samenleving. Reden hiervoor is dat het kabinet de maatschappelijke onvrede deelt die bestaat over de multiculturele samenleving. Het integratiebeleid gaat op de schop en de Nederlandse samenleving en de Nederlandse waarden moeten meer centraal komen te staan. 'Met deze koerswijziging neemt het kabinet afstand van het relativisme dat besloten ligt in het model van de multiculturele samenleving', aldus minister Piet Hein Donner (NRC, 2011).

Dit is weer een van de vele koerswijzigingen in het migratie- en integratiebeleid, waarin steeds meer eisen gesteld worden aan immigranten omdat 'anders de samenleving geleidelijk uit elkaar groeit, burgers langs elkaar heen gaan leven en uiteindelijk niemand zich meer thuis voelt in Nederland' (NRC, 2011).

Het migrantenbeleid in Nederland lijkt altijd verweven te zijn geweest met het integratiebeleid, maar beide zijn in de loop van de geschiedenis nooit consequent en helder geweest. Sinds het begin van de arbeidsmigratie in de jaren zeventig is er discussie geweest over de komst van deze 'gastarbeiders', daarna de 'minderheden' en met de groei van tweede en derde generatie migranten de 'allochtonen'. De blijvende aanwezigheid van immigranten werd eerst ontkend, waarna er sociaal-cultureel beleid ontwikkeld werd. Dit beleid was gericht op emancipatie binnen de eigen groep waarbij uiteindelijk de nadruk kwam te liggen op de sociaaleconomische integratie van de individuele migrant. Het afgelopen paar jaar is het beleid weer verschoven richting het culturele aspect. Assimilatie lijkt hierin echter steeds meer als oplossing gezien te worden. Zoals minister Donner stelde in zijn brief naar het kabinet: er wordt afstand genomen van het relativisme. Polarisatie lijkt in Nederland steeds meer versterkt te worden.

In mijn onderzoek tracht ik een verklaring te geven voor de wijze waarop het migrantenbeleid tot uitdrukking komt in Nederland, waarin ik bij het migrantenbeleid van na het millennium een kleine vergelijking met Denemarken zal maken. Migratie lijkt de laatste jaren voor veel ongerustheid in de samenleving te zorgen en staat prominent op de publieke en politieke agenda. Ik wil in het bijzonder proberen een verklaring te geven voor het feit dat het migrantenbeleid in haar geschiedenis nooit consequent en helder is geweest. In het onderzoek zal ik migratie als sociaal probleem theoretiseren en vanuit dat kader beleidsdocumenten en literatuur analyseren. De belangrijkste kwesties vanaf het beleid gericht op de emancipatie van de zogenoemde 'gastarbeiders' tot aan de groeiende eis voor assimilatie van multi-etnische burgers in Nederland zullen aan bod komen. Integratie, zo wordt gesteld, is mislukt en de 'allochtoon' lijkt niet te willen participeren in de samenleving. Steeds vaker wordt als oorzaak radicalisering en islamisering aangehaald door bepaalde populistische partijen. Bolkestein stelde al vroeg dat de Islam een bedreiging zou zijn voor de maatschappij. Maar is radicalisering wel de oorzaak? Is het niet meer een gevolg van de inconsistenties en het feit dat met migranten en hun nakomelingen nooit consequent en helder is omgegaan in het ontwikkelde beleid? In dit onderzoek zal ik migratie als sociaal probleem zodanig benaderen, niet omdat migratie 'an sich' voor sociale problemen in een maatschappij zorgt, maar omdat het beleid altijd gesteld heeft dat de sociale problemen als gevolg van migratie zoveel mogelijk beperkt moesten worden. Migrant en hun nakomelingen stonden in het ontwikkelde beleid los van de maatschappij en werden ook als zodanig gedefinieerd. Ik zal daarom vooral een verklaring proberen te vinden in het ontwikkelde beleid, de concepten en labels die gebruikt werden, tegenstellingen en ambivalenties en hoe de bestaande wetenschappelijke literatuur dit heeft geanalyseerd.

## 1.2 Inleiding

Europa heeft een rijke migratiegeschiedenis, met name West-Europa blijkt een immigratiegebied te zijn. Hierdoor leven verschillende etnische minderheden in zowel Nederland als Denemarken. De sociaaleconomische positie van deze minderheden is altijd achter gebleven in vergelijking met de autochtone bevolking, dat blijkt uit de uitkeringsafhankelijkheid van niet-westerse allochtonen (Sociaal-economische Raad, 2007). Vanaf de jaren negentig is de werkloosheid onder de allochtone bevolking veel hoger dan onder de autochtone bevolking. Ondanks het feit **dat** de werkloosheid onder de allochtonen tussen 1995 en 2001 van 25 procent naar 10 procent daalde (Sociaal-economische Raad, 2007). Ook lijkt de allochtone bevolking voor veel maatschappelijke en morele problemen te zorgen in de samenleving (Snel & Scholten, 2005). Hierdoor lijkt migratie grote sociale en politieke spanningen met zich mee te brengen. Een verontrustend voorbeeld hiervan is het gevoel dat onder allochtonen heerst niet meer bij de Nederlandse samenleving te horen of erdoor geaccepteerd te worden (De sociale staat van Nederland, 2009). De overheid zag zich genoodzaakt het migrantenbeleid te moderniseren. De Nederlandse samenleving heeft negatieve ervaringen opgedaan met ongereguleerde migratie en de daarbij behorende problemen met betrekking tot de samenleving, normen en waarden van de ontvangende bevolking (De sociale staat van Nederland, 2009). Onder het gemoderniseerd beleid moest migratie voortaan bijdragen aan het versterken van niet alleen de economische en sociale samenhang, maar ook aan de culturele en morele acceptatie tussen de verschillende bevolkingsgroepen. Er wordt participatie van de immigrant verwacht in de samenleving, omdat een land gebaat is bij de positieve bijdrage die een migrant kan leveren binnen de samenleving. Deze participatie dient dan ook gestimuleerd te worden (Modern Migrantenbeleid, 2009). Om het vertrouwen in de overheid te waarborgen en de tevredenheid van autochtoon en allochtoon over de samenleving te laten toenemen, ontwikkelen beleidsmakers een restrictief immigrantenbeleid. Ondertussen proberen ze de positie van de aanwezige migrant te verbeteren en deze een geaccepteerde positie in de samenleving te geven, waarbij integratie voorop staat. Hiermee kan hopelijk segregatie in de toekomst afnemen en zullen er minder sociale conflicten tussen de bevolkingsgroepen ontstaan.

Feit blijft dat de arbeidsmigratie van de jaren zeventig en de migratiegolven die daarop zijn gevolgd veertig jaar na dato nog steeds zorgen voor sociaaleconomische en sociaal-culturele (integratie)problemen (Snel & Scholten, 2005). Het probleem is echter in die veertig jaar telkens van karakter veranderd, waardoor het beleid altijd erg complex is geweest. Percepties zijn aan verandering onderhevig en dat uit zich in het ontwikkelde beleid. Tot ongeveer de jaren negentig van de vorige eeuw werden de immigranten 'gastarbeiders' genoemd. Migrantenbeleid werd in die tijd vanuit een economisch perspectief ontwikkeld, waarbij buitenlandse werknemers geworven werden die uiteindelijk weer zouden terugkeren (Snel & Scholten, 2005). In het debat was toen absoluut geen sprake van vestigingsmigratie. Dit gold echter niet voor veel Turken en Marokkanen. Deze groep migranten nam steeds meer toe door gezinshereniging en gezinsmigratie. Het morele aspect ging toen een veel grotere rol spelen in het migrantenbeleid. Voornamelijk het CDA zag gezinsvorming als een grondrecht dat niet van de migranten ontnomen mocht worden (Bonjour, 2007). Uiteindelijk werd duidelijk dat deze groep migranten niet terug zou keren. Gastarbeiders werden minderheden genoemd en het beleid was erop gericht volledige en gelijkwaardige participatie van etnische minderheden in de samenleving te bevorderen (Bonjour, 2007).

Vanaf de jaren negentig bleek het minderhedenbeleid niet effectief te zijn dat bleek uit het feit dat de positie van de migrant verslechterd was, zo constateerde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Zij bracht het advies 'Allochtonenbeleid' uit, waarin gesteld werd dat er actieve maatschappelijke participatie wordt verwacht van de allochtoon. Kernconcept werd de 'individuele verantwoordelijkheid' en de culturele dimensie stond hierbij centraal. De kernwaarden van de Nederlandse cultuur moesten beschermd worden tegen de minder liberale culturen in de

samenleving (Bonjour, 2007). In het politieke debat over integratie werd voortaan onderscheid gemaakt tussen westerse en niet-westerse allochtonen.

In 2006 was immigratie een van de meest voorkomende issues waar de Europese bevolking zich zorgen over maakte (Eurobarometer, 2006). Vijf jaar later en een economische crisis verder zijn de prioriteiten wat verschoven. Een speciaal onderzoek van de Eurobarometer in 2010 naar Europeanen en ontwikkelingshulp laat zien dat ongeveer 20 procent van de Europese bevolking ontwikkelingshulp als een middel ziet om immigratie van de minder bedeelden op de wereld af te laten nemen. Dit geeft aan dat het migratievraagstuk nog wel degelijk een rol speelt in de samenleving, maar wederom vanuit een andere perspectief wordt gezien. Voor de bestuurder is het dus een uitdaging beleid te ontwikkelen dat de sociale migratieproblematiek, met haar veranderende karakter en percepties, kan beheersen. Vandaar dat ik in mijn onderzoek een verklaring zal proberen te geven voor de wijze waarop het migrantenbeleid tot uitdrukking komt, uitgegaan van migratie als sociaal probleem. Ik wil dit doen met een uitvoerige documentanalyse en door het houden van interviews met beleidsmakers en wetenschappers. Met de documentanalyse wil ik in kaart brengen wat de opvattingen, ideeën, visies en referentiekaders zijn op het gebied van migrantenbeleid, vanaf 2001. Dit omdat met ingang van de Vreemdelingenwet in 2001 de eerste drastische wijzigingen zijn aangebracht in het migrantenbeleid in Nederland. Door het houden van interviews met beleidsmaker hoop ik een idee te krijgen van de manier waarop het beleid tot stand is gekomen en welke ideeën en opvattingen hier achter liggen. Want wat was de omschakeling geweest in het migrantenbeleid? Wanneer is het onderwerp dat eerst taboe was uitgegroeid tot een van de meest controversiële en complexe vraagstukken waar beleidsmakers zich mee geconfronteerd zien? Hoe kun je nog beleid ontwikkelen dat problemen van de toekomst wil voorkomen?

Met een documentanalyse kan ik goed in kaart worden brengen hoe er vanuit een sociaal perspectief naar migratie als sociaal probleem werd en wordt gekeken. Door verschillende perspectieven van sociale problemen toe te passen op de informatie die ik ook aan de hand van de interviews hoop te verkrijgen, probeer ik een verklaring te geven voor de wijze waarop migrantenbeleid in Nederland en Denemarken is ontwikkeld. Het *Modern Migrantenbeleid* van 2009 neem ik als uitgangspunt in Nederland. Dit wetsvoorstel is gebaseerd op de voorstellen uit de nota *Modern Migrantenbeleid* van het jaar ervoor en is een modernisering van de *Vreemdelingenwet 2000*. Naar verwachting zal de wet begin 2011 in werking treden. Dit beleid zal zich voornamelijk richten op de behoefte van bepaalde migranten, zoals migranten die kunnen bijdragen aan de Nederlandse economie, wetenschap of cultuur. Voor andere migranten zal het beleid streng en gerechtvaardigd zijn.

Ook voor Denemarken zal ik de situatie vanaf 2000 bekijken. In de jaren zestig en zeventig was Denemarken een immigratieland die door haar gastarbeidersprogramma uitnodigend was voor iedereen die zich maar in het land wilde vestigen. Maar vanaf de jaren negentig bleek vooral de moslimgemeenschap voor onrust te zorgen. Door de harde groei en de minimale integratie van de moslims in Denemarken ontstonden islamitische getto's, waar Jodenhaat, vrouwenonderdrukking en extremisme groeide ([www.werkschuwtuig.nl](http://www.werkschuwtuig.nl), 2010).

In 1995 is de Deense Volkspartij opgericht, vergelijkbaar met de Nederlandse PVV. Door de nadruk te leggen op de negatieve effecten van de multiculturele samenleving, moesten de vreemdelingen- en immigratiewetten in Denemarken echter flink aangescherpt worden. Toen in 2000 een immigratieonderzoek van een Deense cultuursocioloog liet zien dat er van integratie bijna geen sprake was, veranderde het politieke klimaat radicaal ([www.werkschuwtuig.nl](http://www.werkschuwtuig.nl), 2010). De sociaaldemocraten verloren na tien jaar de macht en het nieuwe kabinet bestond uit conservatieven en liberalen, met de gedoogsteun van de Volkspartij. Een soortgelijke situatie als die zich nu in Nederland voordoet met het nieuwe kabinet Rutte-Verhagen. In 2002 werden de vreemdelingen- en immigratiewetgevingen aangescherpt met als uitgangspunt dat 'het aantal buitenlanders dat naar Denemarken komt beperkt moet blijven en striktere vereisten moeten worden doorgevoerd aangaande hun plicht zichzelf van onderhoud te voorzien'. Hiermee kreeg Denemarken het strengste

immigrantenbeleid van Europa. Een beleid dat Rutte en Wilders graag zouden overnemen in Nederland (Sopemi, 2006).

### 1.3 Probleemstelling

Op basis van de bovenstaande uiteenzetting kan ik de volgende hoofdvraag formuleren: 'Op welke wijze is het migrantenbeleid tot uitdrukking gekomen in Nederland en Denemarken?'

Om op een adequate wijze tot beantwoording van de hoofdvraag te komen zal ik allereerst een aantal deelvragen moeten beantwoorden.

Deelvraag één zal zijn: *hoe wordt de migratieproblematiek gedefinieerd in het migrantenbeleid?* Het is erg belangrijk te kijken naar definities over migratie, omdat deze kunnen verschillen en kunnen veranderen. De publieke opinie is van belang bij het definiëren van de migratieproblematiek, omdat die in grote mate invloed heeft op de politieke agenda. Hierbij kijk ik vooral naar de periode tussen het einde van de werving van gastarbeiders en het begin van de grote gezinshereniging en gezinsvorming. De Nota Buitenlandse Werknemers van 1970 en de Minderhedennota van 1979, zullen hierbij gebruikt worden. In deze periode is namelijk de eerste stap gezet richting het ontwikkelen van beleid specifiek gericht op arbeidsmigranten, omdat eerder uit werd gegaan van de tijdelijkheid van 'gastarbeiders'. Definities voor Nederland en Denemarken kunnen natuurlijk verschillen, omdat Nederland en Denemarken een andere ontwikkeling binnen de geschiedenis van het migratiedebat ondergaan hebben. Zoals eerder al is vermeld, is de Deense Volkspartij veel eerder opgericht terwijl in Nederland de kritiek op de Nederlandse multiculturele samenleving later kwam. De kritiek begon pas te leven in 2000 met de publicatie van Scheffer's 'Het Multiculturele drama'. Wat een aantal decennia terug in veel mindere mate de aandacht kreeg, kan nu problematisch zijn. Het feit dat beide landen verschillend van elkaar een ontwikkeling in het migratievraagstuk hebben doorgemaakt, zal zeker invloed op het beleid hebben gehad. Dit betekent dat, juist omdat de migratieproblematiek kan verschillen ook het beleid kan verschillen. Niet alleen tussen landen, maar ook binnen landen.

De belangrijkste concepten die ik hier hoop te verkrijgen zijn kenmerken van migranten. Hoe werd er naar migranten gekeken, welke instituties zijn het belangrijkste bij het migratiedebat en wat waren de belangrijkste invloeden die geleid hebben tot het moderne migrantenbeleid? Met behulp van de interviews die ik met beleidsmakers zal houden hoop ik deze vraag te kunnen beantwoorden. Ik ben namelijk geïnteresseerd in de visies en percepties van migratie en hoe deze vorm hebben gegeven aan het beleid. De meest interessante vraag die ik mezelf hier stel is hoe beleidsmakers persoonlijke en professionele opvattingen scheiden bij het ontwikkelen van migrantenbeleid. Aan de hand van de informatie die ik van de beleidsmakers gekregen heb, zal ik kijken of dit terug te vinden is in de beleidsdocumenten.

Om de veranderingen in perspectieven van het sociale migratieprobleem aan te kunnen tonen, moet gekeken worden naar verandering in visies en opvatting die tot uitdrukking komen in het beleid en in wet- en regelgeving. Doordat bestuurders met een andere bril, een ander referentiekader en beleidsframe naar het verschijnsel migratie kijken, zullen ook de visies en ideeën over het migrantenbeleid veranderen. Deelvraag twee zal dan ook zijn: *in hoeverre veranderen de gehanteerde perspectieven van migratie als sociaal probleem in de loop van de tijd?* De zeven perspectieven van sociale problemen beschrijven elk een andere kijk op sociale problematiek, met eigen oorzaken en eigen oplossingen. Door migratie als sociaal probleem telkens op een andere manier te definiëren zal er vanuit het gehanteerde perspectief ook een andere oplossing volgen. Deze vraag zal ik voornamelijk vanuit documentanalyse proberen te beantwoorden. Dit omdat de beleidsmakers vaak meer van het recente beleid afweten en minder kunnen vertellen over hoe het beleid 15 jaar geleden ontwikkeld werd. Hopelijk kunnen de beleidsmakers wel helpen met het aandragen van informatiebronnen of een indicatie geven van wat er nu van de beleidsmaker verwacht wordt en in hoeverre het oude beleid nog steeds terugkomt. Ik wil uiteenzetten hoe het



publieke en politieke debat er vanaf de jaren zeventig tot aan begin van het twintigste eeuw uit zag. Hoe dit uiteindelijk de toon heeft gezet voor het moderne migrantenbeleid en de steeds sterker wordende polarisatie in de samenleving. Begin jaren zeventig werd uitgegaan van de tijdelijkheid van de arbeidsmigrant. Toen uiteindelijk werd geaccepteerd dat dit niet zo was, werd eerst beleid ontwikkeld waarin de migranten in eigen groep moesten emanciperen. In de jaren negentig en begin twintigste eeuw veranderde dit steeds meer richting assimilatie en individuele verantwoordelijkheid. In deze periode wil ik een verklaring proberen te vinden voor de perspectieven die gebruikt werden en hoe ze in deze tijdsperiode veranderden.

De reden dat het moderne migrantenbeleid is ontwikkeld heeft ook mede te maken met de manier waarop migratie in een sociale context geplaatst is. Om ook dit te kunnen verklaren moet het beleid gekoppeld worden aan de perspectieven. Dit aspect van mijn onderzoek zal ik behandelen in mijn derde deelvraag: *welke interventies worden door de overheden van Nederland en Denemarken vanuit de gehanteerde perspectieven ontwikkeld om de migratieproblematiek te beheersen?* In de voorgaande deelvraag zal ik een verklaring gegeven hebben op de vraag hoe de perspectieven kunnen veranderen door te onderzoeken hoe het publieke en politieke debat werd ingevuld. In deze deelvraag zal ik het beleid proberen te koppelen aan het maatschappelijk debat. Tijdens de interviews vraag ik beleidsmakers in hoeverre het maatschappelijk debat invloed kan hebben op het ontwikkelen van beleid. Hoe kunnen politieke actoren invloed uitoefenen op het publiek en hoe speelt dit door tot in het beleid waarmee beleidsmakers proberen het sociale probleem te beheersen. Kan dit invloed hebben op het vertrouwen in de overheid en hoe wordt onderscheid gemaakt tussen feiten en waanbeelden gecreëerd door anderen. Op welke manier worden de interventies gebruikt om het wantrouwen in de samenleving te verminderen waarbij bepaalde groepen migranten niet worden uitgesloten.

Wanneer het migrantenbeleid gekoppeld is aan de perspectieven kan ook een verklaring gegeven voor het ontwikkelde beleid. Het beleid wordt natuurlijk beïnvloed door de sociale context waarin beleidsmaker de hele problematiek rondom migratie plaatsen. Wanneer een verklaring is gegeven voor de gekozen interventies, kunnen de overeenkomsten en verschillen tussen Nederland en Denemarken ook beter in kaart worden gebracht. Om het onderzoek logisch af te sluiten is de laatste deelvraag: *wat zijn de overeenkomsten en de verschillen tussen Nederland en Denemarken en hoe kunnen deze verklaard worden?*

Deze verschillen en overeenkomsten zullen voornamelijk gezocht worden in het moderne migrantenbeleid van beide landen. Er zal gekeken worden naar kwesties die in beide landen voor verharding in het politieke en publieke debat gezorgd hebben. Daarnaast zal er gekeken worden naar hoe deze kwesties geleid hebben tot een strenger migrantenbeleid en een integratiebeleid dat steeds meer richting assimilatie lijkt te gaan. Ook hier zal ik weer een verklaring proberen te vinden in hoe het beleid ten opzichte van de migranten en hun nakomelingen ontwikkeld werd. Hoe werden migranten gezien en wat voor beeld werd er geschetst van de migrant als onderdeel van de samenleving. Ook in deze deelvraag zal ik een verklaring proberen te vinden voor het beleid dat door de jaren heen niet consequent is geweest en waarbij het publieke en vooral politieke debat meer verharde. Polarisation is hier niet het gevolg van deze verharding, maar was juist een van de oorzaken van de sociale integratie- en migratieproblemen in de samenleving.

## H.2 Migratie als sociaal probleem

### 2.1 Inleiding

De centrale vraag die ik in mijn onderzoek wil beantwoorden is hoe de bestuurder intervenueert in het migratievraagstuk en welke sociale perspectieven hieraan te grondslag liggen. Migratie, in dit geval immigratie, en de sociale problemen die ermee gepaard gaan hebben ervoor gezorgd dat het migratievraagstuk hoog op de politieke en publieke agenda van West-Europa is komen te staan. In dit hoofdstuk zal ik migratie als sociaal probleem theoretiseren. Hierbij maak ik gebruik van *'The study of Social problems'* van Rubington en Weinberg. Hier worden zeven perspectieven van sociale problemen behandeld die ik zal onderverdelen in drie benaderingen: de functionalistische benadering, de conflictbenadering en de constructivistische benadering. Allereerst zal ik de zeven perspectieven onderverdelen in deze drie benaderingen en bij elk van de drie benaderingen een verklaring geven voor migratie als sociaal probleem. Ten slotte zullen de interventies die uit elk van de drie benaderingen voortvloeien, behandeld worden in de laatste paragraaf. Zodat verwachtingen en proposities verkregen worden die kunnen worden toegepast bij de analyse.

### 2.2 Drie benaderingen voor maatschappelijke problemen.

Mensen vertrekken om verschillende redenen uit hun woongebied. Verschillende oorzaken van migratie zullen in sociologisch perspectief ook verschillende gevolgen hebben. Er zijn asielmigranten, arbeidsmigranten, illegale migranten (moderne slavernij) en ga zo maar door. Hierdoor is er geen eenduidige theorie te ontwikkelen die het migratieproces kan verklaren.

Al is de term migratie complex om te definiëren, voor demografen bijvoorbeeld is het van belang te verklaren waarom mensen migreren. Hiervoor zijn theorieën van migratie erg belangrijk, zodat in een politieke en economische context begrip ontstaat voor bevolkingsmigratie. Gezien de mogelijke variaties in het migratieproces, is het moeilijk alle migranten onder één theorie te groeperen. Over het algemeen kan migratie gezien worden als een proces waarbij een individu of een groep zich van de ene plek naar het andere verplaatst om zich te vestigen. Migratie kan dus gezien worden als een beweging, waarbij de elementen ruimte, tijd en reden een grote rol spelen. Een migrant is iemand die zijn activiteiten en sociale contacten in het ene gebied verbreekt om zich in een ander gebied opnieuw te settelen. Dit is het verschil met mobiliteit waar wel een beweging plaatsvindt, maar waarbij deze beweging geen verbreking van de normale levensstijl is. Verder moet er sprake zijn van een permanente ruimtelijke verandering voordat er sprake is van migratie (Weeks, 1999).

#### 2.2.1 Migratie volgens de functionalistische benadering.

De functionalistische benadering van migratie beschrijft het idee dat sociale problemen een verstoring van het maatschappelijke evenwicht zijn. Dit kan het gevolg zijn van een verkeerde socialisatie van personen of van een verstoring van de maatschappelijke orde door sociale verandering, wanneer individuen zich niet kunnen aanpassen aan het sociale leven dat zij leiden als leden van een samenleving (Peper, 1998, pag. 62). Binnen deze benadering worden drie varianten besproken: sociale pathologie, sociale desorganisatie en deviant gedrag.

Zo stelt de sociale desorganisatie dat de samenleving zich in een evenwicht bevindt en dat dit evenwicht verstoord wordt door sociale verandering. Dit kan onder andere komen door cultuurbotsingen. Uiteindelijk kan dit leiden tot afwijkend gedrag wanneer mensen niet in staat zijn om algemeen aanvaardbare normen te accepteren of wanneer mensen deze normen afwijzen en juist niet willen aanvaarden (Rubington & Weinberg, 1995). Hierdoor komt ook sociale cohesie in het gedrang. Sociale cohesie is de sociale harmonie dat de kwaliteit van leven versterkt, omdat het gevoelens van vertrouwen en participatie binnen een samenleving mogelijk maakt (Tolsma, Van der Meer & Gesthuizen, 2009, p. 286).

Maatschappelijke problemen worden dus gedefinieerd als afwijkingen van de maatschappelijke normen. Merton beschrijft dit als volgt: 'A social problem exists when there is a sizeable discrepancy between what is and what people think ought to be' (Peper, 1998, pag. 65). Sociale problemen worden doorgaans gezien als problemen van individuen of subculturen die afwijkend gedrag vertonen. Er wordt vanuit gegaan dat er sprake is van een individualistische samenleving, die de maakbaarheid van haar personen mogelijk maakt. Maatschappelijke problemen zijn pathologische verschijnselen, disfuncties, die de gevestigde sociale orde bedreigen. Gevolg hiervan is het ontstaan van subculturen die criminele en illegale activiteiten verrichten of het ontstaan van getto's. Binnen deze benadering wordt het ontstaan van migratie bepaald doordat instituties en/of regels binnen een bepaald land falen. Mensen accepteren dit niet, al te meer omdat met het falen van dit soort instituties ook een arbeidstekort en loonachterstand ontstaat. Het falen van instituties of regels hoeft niet per se van economische aard te zijn. Ook politieke of religieuze regels kunnen mensen ertoe zetten te migreren naar een ander land. Door de grote migratie naar West-Europese landen, hebben Nederland en Denemarken te maken met migranten die een andere cultuur en andere normen en waarden hebben.

Sociale cohesie ontstaat door sociale gedragingen en handelingen tegenover andere individuen, dat resulteert in vertrouwen en tolerantie naar elkaar toe (Tolsma et al, 2009, p. 287). Echter is dit veelal het geval in een samenleving met homogene groeperingen. Etnische en economische heterogeniteit hebben juist een negatief effect op sociale cohesie. Dit kan grotendeels verklaard worden doordat mensen liever contact aangaan met anderen die dezelfde etnische achtergrond, sociale status etc. delen (Tolsma et al, 2009, p. 287). Dit heeft als gevolg dat binnen een samenleving op lokaal niveau contacten tussen mensen niet positief zijn, waardoor leden van een samenleving wantrouwig, voorzichtig en onbekend met anderen zijn (Tolsma et al, 2009).

Migranten kunnen zich gaan afzonderen van de rest van de maatschappij en niet participeren in de samenleving, omdat ze liever sociale cohesie binnen de eigen groep willen zoeken. Een voorbeeld hiervan zijn de allochtonenwijken in de grote steden van Nederland, waar de Nederlandse taal bijna niet gesproken wordt en waar bijna geen autochtone Nederlanders wonen. Dit leidt uiteindelijk tot segregatie van de maatschappij. Individuen weten niet hoe ze om moeten gaan met heersende normen en waarden en kunnen zich dus niet aanpassen binnen een samenleving. Afzondering en wantrouwen tegenover mensen met een ander etnische achtergrond zorgt dan alleen voor meer conflict.

### 2.2.2 Migratie volgens de conflictbenadering

De conflictbenadering legt de nadruk op de ongelijkheid binnen een sociale groep. Door een ongelijke verdeling van macht en middelen in de maatschappij, ontstaat er conflict tussen mensen met verschillende belangen en middelen om de eigen belangen te behartigen. Waardeconflicten ontstaan wanneer groepen met verschillende belangen in contact met elkaar komen en met elkaar gaan concurreren. Dit komt omdat mensen verschillende sociale statussen bezitten, waarbij de economische positie als belangrijkste indicator wordt gezien van die status. Hierdoor ontstaan er klassen binnen een maatschappij die elk eigen belangen en eigen waarden hebben. Relaties tussen deze klassen zorgen voor sociale problemen, omdat elke sociaaleconomische klasse haar eigen belangen probeert na te streven. Dit wordt ook wel het waardeconflict genoemd. Een ander concept binnen de conflictbenadering is het holisme. Volgens deze assumptie moet het hele sociale systeem geanalyseerd worden, in plaats van specifieke delen ervan. Sociale problemen worden veroorzaakt door een aantal gerelateerde gebeurtenissen en veranderingen, waardoor sociale instituties onder druk komen te staan (Rubington & Weinberg, 1995).

Binnen de conflictbenadering worden maatschappelijk problemen gedefinieerd als structurele fouten in de samenleving (Peper, 1998, pag. 72). Volgens de functionalistische benaderingen ontstaan problemen op het individuele niveau, de conflictbenadering zoekt oorzaken van sociale problemen daarentegen op het macroniveau. Sociale problemen zijn het gevolg van verkeerde maatschappelijke

verhoudingen. Deze verkeerde maatschappelijke verhoudingen zorgen voor een belangenstrijd tussen verschillende maatschappelijke groepen. Deze benadering gaat uit van een kapitalistische samenleving, waar klassenverschillen aan de orde van de dag zijn. Volgens Entioni (1976) zijn sociale problemen feitelijk politieke problemen, die ontstaan door de ontmenselijking van de wereld (Peper, 1998). In dit groeiende polarisatieproces wordt steeds meer nadruk gelegd op bepaalde aspecten van de eigen identiteit. In Nederland gaan migrantenjongeren vooral nadruk leggen op de Islam als identiteitsmarker (Entzinger, 2009). Het veranderende maatschappelijke en politieke klimaat in de samenleving leidt tot een zodanige verslechtering van de verhoudingen tussen de verschillende etnische bevolkingsgroepen, dat dit resulteert in een 'verharding van onderlinge scheidslijnen' (Entzinger, 2009, p. 8).

Migratie volgens deze benadering vindt voornamelijk plaats vanwege socio-economische ongelijkheden tussen regio's, die ervoor zorgen dat mensen juist uit of naar een gebied vertrekken. Deze verschijnselen kunnen voor conflict zorgen, wanneer scheve maatschappelijke verhoudingen bestaan in het immigratieland. Migratie zorgt dan voor een probleem wanneer deze scheve maatschappelijke verhoudingen duiden op de ongelijkheid binnen de samenleving. Migranten die een land binnen komen zijn vaak economisch afhankelijker en bevinden zich vaak onder aan de maatschappelijke ladder vanwege een gebrek aan bijvoorbeeld een goede opleiding. 'Allochtonen' en 'minderheden' binnen een land hebben vaak een lage sociale status en zien zich door de hogere klassen benadeeld omdat die een betere economische positie bezitten. Er ontstaat polarisatie in de samenleving, omdat de maatschappelijke verhoudingen tussen migranten en de autochtone bevolking zorgen voor een soort belangenstrijd. Uit een onderzoek van Han Entzinger is gebleken dat Turkse en Marokkaanse jongeren de afgelopen jaren beter zijn gaan participeren in de Nederlandse maatschappij. Echter heerst bij zowel migrantenjongeren als inheemse Nederlandse jongeren dat de onderlinge culturele afstand is gegroeid. Hierdoor is er een soort 'etnische onderklasse ontstaan in de maatschappij' (Entzinger, 2009, p. 10). Integratie in de samenleving zal onder druk komen te staan, omdat deze scheve maatschappelijke verhoudingen tussen de bevolkingsgroepen in Nederland aan het groeien is. Daarnaast worden daarmee kansen en mogelijkheden om actief de sociale ladder van de samenleving te kunnen beklimmen verkleind. Dit zorgt ervoor dat migrantenjongeren nog meer nadruk proberen te leggen op de eigen identiteit, waardoor polarisatie in de samenleving versterkt wordt en zodoende etnische klassen gecreëerd worden.

### **2.2.3. Migratie volgens de constructivistische benadering**

De constructivistische benadering wordt gevormd door het idee van het maken van aanspraken door leden van een samenleving over een ongewenst sociaal verschijnsel. Er wordt gekeken naar een manier om sociale problemen te beschrijven. Sociale problemen worden dus als een sociale constructie gezien, waarbij de meest machtige groep en haar pleitbezorgers de eigen definitie van een sociaal probleem aan anderen kan opleggen (Peper, 1998, pag. 87). Spector en Kitsuse definiëren maatschappelijke problemen als volgt:

*'the activities of individuals or groups making assertions of grievances and claims with respect to some putative conditions'*, (Peper, 1998, pag. 82). De kern van deze definitie is de manier waarop groepen in een samenleving de controle willen krijgen over de manier waarop zij een sociaal probleem definiëren en deze aan de rest van de samenleving kunnen opleggen. Een belangrijk concept binnen deze benadering zijn de 'pleitbezorgers', dat wil zeggen diegene die zich de 'eigenaar' van een sociaal probleem kan noemen (Peper, 1998, pag. 82).

Labeling speelt een grote rol binnen deze benadering en onderzoekt de sociale definitie van deviatie. Sociologen willen hier weten hoe mensen situaties, personen, processen of gebeurtenissen als problematisch definiëren. Labeling is met andere woorden een set van veronderstellingen over hoe bepaalde situaties gedefinieerd worden. Een sociaal probleem ontstaat door de sociale reactie op een algemeen geaccepteerde schending van regels of verwachtingen. Deze sociale reactie ontstaat door de aandacht die een sociaal verschijnsel krijgt door het publiek of door een pleitbezorger. Deze

pleitbezorger moet ook de macht hebben een negatieve label aan een persoon of situatie te plakken. Hoe groot de impact van labeling is blijkt uit het feit dat 'etnische minderheden' die wel maatschappelijk en sociaal actief zijn toch belemmeringen ondervinden bij het participeren in de maatschappij (Rath, 1992). Uit onderzoek blijkt dat 'aangepaste' Turkse mannen moeilijker een baan vinden en dat het vinden van een baan grotendeels bereikt wordt door een aparte minderhedensector op de arbeidsmarkt. Zelfs onderzoek maakt gebruik van labeling, zoals een onderzoek naar 'Succesvolle allochtonen', van Den Brok en Ruland in 1991. Hieruit is gebleken dat vrouwen met een etnisch achtergrond veelal niet op hun professionele capaciteiten worden aangesproken, maar op hun etnische capaciteiten (Rath, 1992, p. 2). Hieruit blijkt dat bevolkingsgroepen met etnische achtergronden op de eerste plaats worden gezien als lid van een 'etnische minderheid', als 'allochtoon' en dusdanig als een 'probleemcategorie' (Rath, 1992, p. 2). Dit wordt ook wel sociale constructivisme genoemd, waarbij afwijkend gedrag door labeling alleen maar zal toenemen (Rubington & Weinberg, 1955).

Migratie binnen de constructivistische benadering speelt zich af op mondiaal niveau. Door globalisering en toenemende welvaart in bepaalde landen hebben zich begin jaren zeventig arbeidsmigranten in West-Europa gevestigd. Labels als 'gastarbeiders' werden toen al gebruikt en later in het beleid werden labels gebruikt die steeds meer een negatieve lading met zich meedroegen. Gebrek aan cultuurrelativisme zorgt ervoor dat personen, situaties en gebeurtenissen als problematisch ervaren worden en een negatief label kan zorgen voor meer afwijkend gedrag en uitsluiting binnen een maatschappij. Volgens Rath ontstaat er dan een proces van 'onmaatschappijking', waarbij bepaalde categorieën van de bevolking op grond van sociaal-culturele kenmerken als 'anders' worden gedefinieerd (Rath, 1992, p. 6). Hierdoor is de samenleving gewend om te denken in termen van 'etnische minderheden' en wordt hun 'anders-zijn' als vanzelfsprekend beschouwd. De identiteit van deze 'etnische minderheden' wordt wel als problematisch ervaren, maar werd niet volledig afgewezen (Rath, 1992, p. 6). Hier begint echter de laatste jaren, met de verharding en de steeds groter wordende negatieve reacties op het cultuurrelativisme, verandering in te komen.

## 2.3 Conclusie

In dit hoofdstuk heb ik de drie benaderingen van sociale problemen uiteengezet. Hierbij heb ik per benadering migratie als sociaal probleem zo goed mogelijk proberen te theoretiseren. Dit maakt duidelijk hoe het mogelijk is te achterhalen hoe beleidsmakers denken bij het ontwikkelen van beleid en vanuit welke concepten of veronderstellingen ze uitgaan als het immigratie betreft. Zo impliceert de functionalistische benadering interventies die zich richten op individuen en hoe mensen in interactie gaan met anderen. Hierbij kan gedacht worden aan het stimuleren van heterogeniteit binnen onderwijs, wonen en werken. De functionalistische benadering stelt dat sociale cohesie bevorderd moet worden om te voorkomen dat het maatschappelijk evenwicht ontwricht raakt. De verwachtingen hierbij is dat de functionalistische benadering voornamelijk in de eerste jaren van het immigrantenbeleid het beste toepasbaar is. In die tijd begon de multiculturele samenleving te ontstaan en kreeg West-Europa te maken met een verandering in haar etnische samenstelling. Hierbij is het belangrijk begrip, acceptatie en vertrouwen te blijven waarborgen om sociale cohesie en maatschappelijke evenwicht te blijven waarborgen.

De conflictbenadering richt zich vooral op groepen en ongelijkheden binnen een samenleving. Het grootste risico die een samenleving loopt is polarisatie als gevolg van de verharding tussen groepen met verschillende culturen, normen en waarden. Hierdoor gaat de mensen niet meer participeren in de samenleving, maar zich afzonderen en clusteren in de eigen etnische/culturele groep. Economische ongelijkheid werkt dit alleen maar meer in de hand. De conflictbenadering impliceert interventies in onderwijs en de arbeidsmarkt. Economische kansen bieden leden van een samenleving met een etnisch achtergrond kans zich omhoog te werken in de maatschappij en zodoende mee te participeren. De verwachting hierbij is dat vooral in de periode van de gezinsvorming en gezinshereniging de conflictbenadering heerst bij het ontwikkelen van beleid. In

deze periode immigrerden steeds meer mensen naar West-Europa, omdat ze hier de kwaliteit van hun leven konden verbeteren. Dit betekent wel dat ze onderaan de sociaal-economische ladder terecht zouden komen, wat een soort lage economische klasse betekende. Door in deze periode beleid te ontwikkelen dat zich richtte op de economische, sociale en educatieve achterstand van deze groepen, kon participatie in de samenleving bevorderd worden en verharding en conflict tegengegaan.

De constructivistische benadering is in deze wat ingewikkelder, omdat er een soort bewustzijn en gedachtegang doorbroken moet worden. Labels als 'gastarbeiders', 'allochtoon' of 'migrant' kunnen een negatieve lading hebben, waardoor personen of gebeurtenissen snel als problematisch aangeduid worden, terecht of onterecht. Denken in termen als 'allochtoon', 'etnische minderheid' of 'autochtoon' wordt al snel heel normaal en in het geval van negatieve affiniteit met de label, automatisch als problematisch gezien. Dit wordt alleen maar versterkt doordat deze termen ook in beleidsdocumenten, media en in de politiek gebruikt worden. Het feit dat het gedrag van de personen die gelabeld worden automatisch als problematisch ervaren worden, wekt de verwachting dat men de eis gaat stellen aan diegene om zich compleet aan te passen. Gezien het feit dat het immigrantenbeleid de laatste jaren steeds meer richting assimilatie lijkt te gaan, kan verwacht worden dat vanaf het moderne migrantenbeleid de beleidsmaker voornamelijk vanuit de constructivistische benadering beleid ontwikkelde.

De algemene verwachting is dat de uiteengezette drie benaderingen als een soort tijdslijn voor het beleid zullen dienen. Uiteindelijk zal de beleidsmaker voornamelijk vanuit de constructivistische benadering beleid ontwikkelen, gelet op de restrictieve en selectieve wending in het migrantenbeleid. Daarnaast lijkt het feit dat het kabinet afstand neemt van de multiculturele samenleving een uitgesproken wending richting assimilatie te zijn.

## H.3 Methodologische analyse

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bespreek ik de methodologische aanpak voor mijn scriptie. Hierin bespreek ik wat de opzet en de uitvoering van het onderzoek is en welke onderzoeksmethode ik gebruik om mijn deelvragen te kunnen beantwoorden. Ik geef uitleg over welke data ik ga verzamelen en hoe ik dit ga doen.

Mijn onderzoek heeft als doel te verklaren. Met behulp van theorieën wil ik een verband leggen tussen het complexe verschijnsel migratie en het beleid dat hiervoor ontwikkeld wordt. Om dit te kunnen doen zal ik een kwalitatief onderzoek verrichten in de vorm van documentanalyse en open interviews, bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

### 3.2 Methode van dataverzameling

Bij kwalitatief onderzoek wordt empirisch onderzoek gedaan waarbij gegevens van kwalitatieve aard worden gebruikt. Dit zijn geen statistische gegevens, maar gegevens die gebruikt kunnen worden om te beschrijven en te verklaren. Oorzaken en gevolgen worden hierbij in kaart gebracht om een thema inzichtelijk te maken.

Bij een onderzoek over migratie is het zeer goed mogelijk kwantitatief onderzoek uit te voeren, waarbij hoeveelheden en aantallen worden gemeten om een indicatie van de migratiestromen in een land te geven. Gezien het feit dat ik migratie vanuit een sociologisch perspectief probeer te onderzoeken is kwalitatief onderzoek voor de hand liggend, omdat de gegevens die ik zoek betrekking moeten hebben op de aard of eigenschap van het verschijnsel migratie. Hiermee kan ik een beschrijving geven van het sociale probleem. Door een koppeling naar het beleid te maken kan er een interpretatie gegeven worden voor de bestaande situatie op het gebied van migratie.

In mijn onderzoek ga ik gebruik maken van documentanalyse en open interviews. Voor de documentanalyse zal ik artikelen uit wetenschappelijke tijdschriften, boeken, beleidsrapporten, kamerstukken en internetsites raadplegen. Deze moeten eerst geselecteerd worden op basis van relevantie en kwaliteit.

Artikelen uit vakbladen zullen veel aan bod komen, omdat die een actueel overzicht kunnen bieden over het onderwerp. Verder zijn de artikelen die in dergelijke tijdschriften staan van wetenschappelijke kwaliteit. *'Migrantenstudies'* is een dergelijk vakblad. Dit is een Nederlandstalig wetenschappelijk tijdschrift dat onderzoek doet naar etnische minderheden en de Nederlandse maatschappij. Daarbij wordt een link gelegd tussen wetenschappelijk onderzoek en de praktijk. Dit tijdschrift heeft ook een online overzicht van de artikelen die het afgelopen jaar in *Migrantenstudies* zijn verschenen. Verder maak ik ook gebruik van artikelen die staan in *de European Journal of Migration and Law* en de *International Migration Journal*. Door verschillende wetenschappelijke tijdschriften te gebruiken vergroot je de validiteit van het onderzoek en hiermee ook de betrouwbaarheid.

Via het Ministerie van Veiligheid en Justitie zal ik relevante publicaties gebruiken die kunnen bijdragen aan mijn onderzoek. Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) is hierbij een grote informatiebron. Bij het WODC vind je publicaties en projecten die in opdracht van het Ministerie van Veiligheid en Justitie zijn uitgevoerd. Daarnaast zal ik ook gebruik maken van publicaties van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). De WRR adviseert de regering over toekomstige maatschappelijke ontwikkelingen, waarbij de wetenschappelijke benadering voorop staat. Bij de WRR worden ook beleidsalternatieven geanalyseerd ([www.wrr.nl](http://www.wrr.nl), 2010). Gerelateerd hieraan zijn de rapporten die over grote hoeveelheden informatie beschikken. Dit kunnen rapporten van het Centraal Planbureau (CPB) zijn, maar ook de rapporten die door verschillende commissies in opdracht van de regering geschreven zijn. Gedacht kan worden aan de Commissie-Blok, die in opdracht van de Tweede Kamer onderzoek moest doen naar het



integratiebeleid. Dit soort rapporten laat zien hoe het politieke debat gevoerd werd en hoe dit van invloed was op het beleid. In feite wil ik door het zoeken van zoveel mogelijk relevante informatie een zogenoemd 'sneeuwbaaleffect' creëren, waar in gevonden publicaties weer verwijzingen naar andere rapporten of onderzoeken staan. Dit effect zal uiteindelijk niet meer werken, omdat verwijzingen niet meer actueel zijn. Ik wil daarom na het bestuderen van relevante beleidsdocumenten, gesprekken/interviews houden met beleidsmedewerkers die hopelijk een duwtje in de goede richting kunnen geven bij het verder verzamelen en analyseren van informatie. De belangrijkste boeken die ik zal gebruiken zijn *Constructing Immigrant Policies*, een onderzoek van Peter Scholten en *Grens en Gezin. Beleidsvorming inzake gezinsmigratie in Nederland, 1955-2005*, een onderzoek van Saskia Bonjour. Ook zal ik gebruik maken van een onderzoek van Alfonso Fermin over *Nederlandse Politieke Partijen over Minderhedenbeleid 1977-1995*.

Bij het onderzoek van Scholten zal ik voornamelijk gebruik maken van hoofdstuk 7 en de conclusie. Dit omdat hier de verschuiving richting assimilatie in het beleid ter sprake komt. Ook in het onderzoek van Bonjour wordt ingegaan op de restrictieve wending van het migrantenbeleid in Nederland. Dit wordt uiteengezet in hoofdstuk 4. Daarnaast maak ik ook gedeeltelijk gebruik van hoofdstuk 3, voornamelijk de eerste drie paragrafen, waar het gezinsmigrantenbeleid in de jaren 1975 tot 1989 uiteengezet wordt.

In het onderzoek van Fermin maak ik vooral gebruik van hoofdstuk 4. In dit hoofdstuk wordt het integratie- en migrantenbeleid tot aan 1994 besproken en behandeld. Dit hoofdstuk is interessant omdat het een duidelijk beeld geeft van het beleid dat gevoerd werd vanaf de jaren 1979 en hoe de migratieproblematiek gedefinieerd werd. Daarnaast zal hoofdstuk 3 gedeeltelijk van belang zijn omdat het ingaat op het politiek debat rondom migratie en minderhedenbeleid.

De gesprekken met de beleidsmedewerker op het Ministerie van BZK zullen in de vorm van een semigestructureerd interview gehouden worden. Beleidsmedewerkers hebben uiteraard beter inzicht in het ontwikkelde beleid over migratie en kunnen een beter beeld schetsen over de heersende visies. Bij de interviews zal ik vragen naar de eigen visie op migratie en de professionele opvatting die hiermee gepaard gaat. Doel hierbij is het verzamelen van een relevant en valide beeld van de meningen, visies en opvattingen met betrekking tot het migrantenbeleid. De vragen die ik zal stellen zijn een afgeleide van de centrale hoofdvraag en zijn per deelvraag geformuleerd. Als interviewer heb ik de vragen al wel vooraf voorbereid, maar de geïnterviewde heeft daarnaast ook de ruimte om zelf datgene in de te brengen wat hij/zij relevant vindt voor het onderwerp. Hierdoor zal discussie ook uitgelokt kunnen worden, door zelf ook een kritische noot te plaatsen bij het onderwerp.

In totaal zijn er zes interviews gehouden. Vijf interviews zijn gehouden met beleidsmedewerkers die zich bezighouden met migrantenbeleid, zowel regulier als asielmigratie. Het laatste interview is gehouden met een antropologisch onderzoeker die zich onder andere bezig houdt met cultuurverschillen in Nederland en hoe deze betrekking hebben op migratiestromen. De interviews duurden uiteenlopend van een half uur tot een uur. Een aantal geïnterviewden hadden maar beperkt tijd, terwijl sommigen voluit praatten over het onderwerp. Tijdens het interview liet ik het gesprek lopen zoals de geïnterviewde vertelde. Ik had wel een aantal vaste vragen die ik wilde stellen en tijdens het gesprek kreeg ik hier ook voldoende gelegenheid voor. Sommige onderwerpen waren wat gevoeliger en hier probeerde ik doorheen te breken door eerst de kwestie waar het om draaide in te leiden en naar de professionele mening van de geïnterviewde hierover vragen. Alle interviews zijn anoniem gehouden, wat er voor zorgde dat er enigszins vrijuit een eerlijk over het onderwerp gesproken kon worden. Naast het feit dat de vragen open waren, zijn deze ook niet van suggestieve aard. Ze waren duidelijk en in het interview was ruimte voor vrijheid van interpretatie. Ik ging er echter wel vanuit dat de vragen zodanig gesteld werden dat de belangrijkste concepten ervan aan bod zouden komen.



### 3.3 Methode van data-analyse

Er zijn meerdere redenen om kwalitatief onderzoek te gebruiken bij het onderzoeken van migratie. De meest voor de hand liggende reden is natuurlijk vanwege het feit dat de deelvragen kwalitatieve gegevens eisen om tot een goede beantwoording te kunnen komen. Verder is de migratieproblematiek complex, waardoor afbakening nodig is om goed het onderzoek uit te kunnen voeren. Uiteindelijk moet het onderzoek een bijdrage kunnen leveren en op basis van het onderzoek aanbevelingen kunnen maken, om de situatie te verbeteren.

Voor het onderzoek wil ik de gedachten en visies die ten grondslag liggen aan het ontwikkelde beleid achterhalen. Migratie is lange tijd een onderwerp geweest waar een soort taboe op lag.

Tegenwoordig is het binnen de beleidswereld één van het meest belangrijkste onderwerp om actief over na te denken. Door kwalitatief onderzoek in de vorm van documentenanalyse en open interviews te houden, hoop ik te weten te komen wat ten grondslag ligt aan de ontwikkelde interventies en concepten. Het onderzoek moet wel betrouwbaar en bruikbaar zijn. Door mijn onderzoeksgegevens te analyseren hoop ik dat de concepten en theorieën een duidelijk beeld zullen geven over de relaties tussen het onderwerp en het theoretisch kader. Per deelvraag heb ik de centrale concepten benoemd die vanuit het theoretisch kader naar voren kwamen en de daarbij behorende kenmerken. Gekoppeld hieraan heb ik vragen bedacht die ik zal stellen aan beleidsmedewerkers en die kunnen helpen bij de beantwoording van de deelvragen. Het resultaat heb ik in een schema verwerkt die te vinden is in het appendix, schema 1.

### 3.4 Conclusie

Dit hoofdstuk geeft een helder beeld van hoe ik tot antwoorden in mijn analyse wil komen. De belangrijkste concepten per deelvraag zijn in schema 1 onderverdeeld. Uit die concepten zijn de interviewvragen gerold. De concepten zijn in het theoretisch kader al aan bod gekomen. Door literatuur en wetenschappelijk onderzoek door te spitten naar concepten, definities en veronderstellingen die eerder zijn getheoretiseerd, moet ik relevante stukken kunnen vinden. Voor elk van de drie benaderingen heb ik een definitie voor migratie gegeven en op welke veronderstellingen en proposities deze duiden. Documentanalyse zal ik vooral gebruiken om te scannen naar eerder genoemde concepten en veronderstellingen die ik bij mijn analyse kan gebruiken. De open interviews zullen daarentegen voor nieuwe inzichten en nieuwe bronnen kunnen zorgen die me verder kunnen leiden in het onderzoek. Uiteraard zal het theoretisch kader telkens op de voorgrond staan, enerzijds om de gevonden informatie te kunnen analyseren, anderzijds om een kritische noot te kunnen zetten bij de bestaande literatuur. Tegenstrijdigheden en ambivalenties zullen eerder opvallen, omdat vanuit een methode wordt gewerkt waarbij telkens vanuit de meest relevante concepten en definities gewerkt wordt. Daarnaast blijft er ruimte voor discussie door de open interviews met beleidsmedewerkers en onderzoekers, omdat vrijheid van eigen interpretatie mogelijk is.

Vanuit deze methode hoop ik uiteindelijk tot een verklaring te komen voor het gevoerde migrantenbeleid en te achterhalen of en waarom het nooit consequent en helder is geweest.

## H4. Migrantenbeleid in de jaren zeventig: de komst van de gastarbeiders.

### 4.1 Inleiding

In de hoofdstukken 2 en 3 heb ik een poging gewaagd om het concept migratie als sociaal probleem te theoretiseren. Hieruit kwam naar voren dat er drie benaderingen zijn die gebruikt kunnen worden om sociale problemen te verklaren. Als het gaat om migratie en het migrantenbeleid, is het van belang te analyseren vanuit welk denkkader de beleidsmakers probeerden te interveniëren in de migratieproblematiek. In chronologische volgorde zal per kwestie gekeken worden vanuit welke benadering en perspectieven beleid werd ontwikkeld, omdat het beleid vanaf de jaren zeventig tot aan de 21<sup>e</sup> eeuw niet consequent is geweest. Hierbij zal telkens de methodologie gevolgd worden zoals uiteengezet in hoofdstuk 3. Eerst zullen beleidsdocumenten geanalyseerd worden. Daarna zal er gekeken worden naar wat de bestaande wetenschappelijke literatuur over het onderwerp geschreven heeft en of dit in overeenstemming is met de desbetreffende kwestie. Uiteindelijk moet informatie die verkregen is uit interviews, aangeven in hoeverre theorie en praktijk overeenkomen.

#### 4.1.1 Problematisering van het gevoerde beleid

In de periode tussen 1970 en 1990 is er een eind gekomen aan het gastarbeidersprogramma. Geleidelijk aan ontstond het besef dat migranten in het land zullen blijven en dus moeten integreren in de samenleving. Deze periode zal ik nemen als beginpunt van mijn analyse om verder vanuit een historisch perspectief de veranderingen en inconsistenties in het beleid te kunnen aantonen. In deze periode werden arbeidsmigranten nog gezien als tijdelijke immigranten en zij kregen daarom het label 'gastarbeider' toegeschreven. Migrantten hadden geen rechten en er werden geen kosten gemaakt om ze in de samenleving als volwaardig burger mee te laten participeren. De overheid had in deze periode alleen oog voor het bevorderen van de economie. De arbeidsmigranten verrichtten werkzaamheden die veel van de Nederlandse burgers niet wilden of konden doen. Opmerkelijk hierbij is dat de overheid een verandering niet erkende die al wel gaande was. Veel van de arbeidsmigranten lieten namelijk al gezinsleden overkomen, iets wat de overheid onder de mom van 'recht op gezin' toeliet. Toen eenmaal erkend werd dat veel arbeidsmigranten daadwerkelijk van plan waren zich te vestigen in Nederland, werd beleid ontwikkeld waarbij migrantten moesten integreren 'met behoud van de eigen identiteit' wat binnen de eigen groep kon gebeuren. Dit om de optie voor eventuele terugkeer open te houden en in de hoop dat veel migrantten toch nog zouden vertrekken uit Nederland.

#### 4.2 De kwestie van 1970

Het eerste beleidsdocument over arbeidsmigratie in Nederland is ontwikkeld in 1970. Hierin stond nadrukkelijk dat 'Nederland beslist geen immigratieland is'. Verder werd de komst van de arbeidsmigranten als volgt onderbouwd: 'Met alle begrip voor de menselijke aspecten, kan men niet anders vaststellen, dat ons land behoefte heeft aan nieuwe arbeidskrachten en niet aan nieuwe gezinsvestigingen vanuit het buitenland' (Nota Buitenlandse werknemers, 1970, p. 13). Vanuit het kritisch perspectief kan worden opgemaakt dat het beleid in Nederland geen rekening hield met immigranten. Zodoende werd er ook geen rekening gehouden met de integratie of opname van de arbeidskrachten in de samenleving. Aangezien dit perspectief de nadruk legt op de arbeidersklasse, werd van migrantten verwacht dat ze in het land enkel werkzaamheden verrichtten die nodig waren om de economie te bevorderen. Uit een van de interviews werd dit ook duidelijk: 'Bij de komst van de gastarbeiders moest het economisch belang niet tegen de lasten opwegen'. Verder stelde hij dat de gastarbeiders en hun gezinnen in eerste instantie welkom ontvangen werden. Het proces werd

echter met een kritische blik gade geslagen (Beleidsmedewerker Ministerie van VROM, persoonlijk gesprek, november, 2011).

In deze periode was het perspectief op het migratievraagstuk voornamelijk één van economische aard. Arbeidsmigranten waren noodzakelijk om de economie in Nederland goed te laten draaien. Om de kosten van arbeidsimmigratie zo laag mogelijk te houden, zou er niet in de migrant als onderdeel van de samenleving geïnvesteerd worden. Zo werd gesteld: 'Het beleid is erop gericht om, gezien de bestaande en de te verwachten noodzaak voor onze economie tot tewerkstelling van buitenlandse werknemers, het aantal naar Nederland komende buitenlanders zoveel mogelijk in evenwicht te brengen met de eisen die de arbeidsmarkt stelt, gelet op de gegeven of te scheppen mogelijkheden van huisvesting, opvang en begeleiding' (Nota Buitenlandse werknemers, 1970, p.13). De belangrijkste concepten binnen dit beleid waren van economische aard. Economische ontwikkeling van Nederland stond voorop en het beleid legde de nadruk op de 'tijdelijkheid van het verblijf' en diende voornamelijk erop gericht te zijn 'de groep de kans te geven de eigen identiteit te bewaren'. Termen als 'zelfredzaamheid', 'groep', 'sociaal isolement', 'terugkeer naar eigen land' en 'behoud van eigen identiteit' komen regelmatig voor in bovenstaande beleidsnota, om de tijdelijkheid van het verblijf en de onmogelijkheid van Nederland als immigratieland te benadrukken (Nota Buitenlandse werknemers, 1970). Dit duidt op een aanpak waarin sterk vanuit het kritisch perspectief gedacht werd. Vanuit dit perspectief wordt het economisch aspect als meest belangrijke beschouwd en dit bepaald de klasse waarin mensen zich bevinden in een maatschappij. Zo stelt het kritisch perspectief dat de klassen die in bezit zijn van de economische ondernemingen, ook controle hebben over het beleid dat ontwikkeld wordt door de overheid. Dit beleid wordt dan ontwikkeld in het belang van hun economische interesses. Zo wordt de klasse die het kapitaal in handen heeft de heersende klasse in de samenleving (Rubington & Weinberg, 1995). Aan de andere kant stelt het kritisch perspectief ook dat het verschil in klassen resulteert in afwijkend gedrag bij leden van de onderklasse en dit conflict in een samenleving veroorzaakt. In deze periode was er echter geen sprake van conflict tussen de verschillende klassen. De arbeidsmigranten die naar Nederland kwamen, deden dit om hun gezin en familie in het thuisland te kunnen ondersteunen en waren tevreden met de arbeidsmogelijkheden die ze in Nederland aangeboden kregen. Vanuit de overheid werd beleid ontwikkeld dat niet in ten gunste was van deze arbeidsmigranten, maar alleen ten gunste van het bedrijfsleven. Alleen zo konden de kosten van arbeidsmigratie laag gehouden worden. Er kan dus gesteld worden dat er wel sprake was van een soort van onderdrukking, maar dit leidde in deze periode niet tot conflict tussen de klassen. Verder waren de meeste arbeidsmigranten zich niet bewust van het beleid achter hun komst naar Nederland en hadden zij andere motieven om te immigreren. In hoeverre kan dan nog gesproken worden van onderdrukking?

Wel is het duidelijk dat in deze periode economische vooruitgang en ontwikkeling erg belangrijk waren. De overheid wilde het de bedrijven maar al te graag eenvoudig maken. Arbeidsmigratie werd gezien als het sleutelement voor het economisch beleid. Zo kon, afhankelijk van de stand van de arbeidsmarkt, het verblijf van arbeidsmigranten 'zo lang duren als gewenst'. Ook hier speelden de belangen van het bedrijfsleven weer een doorslaggevende rol, omdat het telkens werven van nieuwe arbeidsmigranten hoge kosten met zich meebracht. Daarnaast ging de overheid ervan uit dat maar weinig arbeidsmigranten de wens hadden om hun gezin over te laten brengen (Bonjour, 2009).

Vanuit deze assumptie kon legitiem beleid worden ontwikkeld waarbij niet verder gekeken hoefde te worden naar de immigratie van de 'gastarbeider' dan vanuit economisch perspectief. Wanneer de arbeidsmigranten wel van plan waren om hun gezinnen over te laten brengen, zou dit betekenen dat er meer kosten gemaakt werden en dat was in deze periode niet gewenst.

Uit verdere analyse van de stukken die beschikbaar waren uit die tijd, is ook op te maken dat Nederland in het begin van de jaren zeventig beleid ontwikkelde op basis van economische motivaties. Dit beleid was erop gericht de economie in het eigen land een duwtje in de rug te geven door goedkope, buitenlandse werknemers te werven. Vanuit het kritisch perspectief kan de nadruk gelegd worden op de arbeidersklasse die gevormd wordt door de arbeidsmigranten. Deze groep moest in feite het harde, zware werk doen maar kreeg niet de status van burger. De overheid en de

samenleving gingen ervan uit en stonden er in feite op dat de ‘gastarbeiders’ uiteindelijk weer zouden terug keren. De maatschappelijke betrokkenheid werd gereduceerd tot ‘behoud van de eigen identiteit’ en door ‘terugkeer naar eigen land’ als uitgangspunt te nemen in het beleid. Dit moest het uiteindelijk eenvoudiger maken te vertrekken uit het land en terug te gaan naar het land van herkomst.

Het kritisch perspectief geeft implicaties voor beleid waarbij de gelijkheid van de ‘buitenlandse’ werknemers benadrukt wordt. Het kritisch perspectief stelt dat een grote focus op de eigen identiteit, het bewustzijn van onderdrukking kan verhogen en daarmee de sociale spanningen in een land alleen maar kan versterken. Het kritisch perspectief geeft juist aan beleid te ontwikkelen dat de migranten niet als groep binnen een bepaalde klasse behandelt, maar juist als deel van het maatschappelijk geheel. Dit staat recht tegenover het beleid dat ontwikkeld werd, waarbij groepsvorming juist gestimuleerd werd door de overheid. Daarnaast bestond er een ongelijke verdeling tussen macht en middelen, omdat beleid in het belang stond van het bedrijfsleven. Voor de theorie zou dit betekenen dat afwijkend gedrag ook kan betekenen dat beleid sociale spanningen impliceert die er niet zijn. Daarnaast kan het ontbreken van besef van onderdrukking alsnog tot gevolg hebben dat er scheve maatschappelijke verhoudingen ontstaan, omdat hiermee juist isolering ontstaat.

### **4.3 Het beleid in de jaren negentig volgens de constructivistische benadering**

Labeling heeft in het migrantenbeleid altijd een grote rol gespeeld, omdat de arbeidsmigranten in de beleidsdocumenten van de jaren negentig ofwel werden aangeduid als ‘buitenlands’ ofwel als ‘gastarbeider’. Door labels te gebruiken konden de beleidsmaker duidelijk maken welke rol de arbeidsmigranten hadden in de maatschappij, omdat het in eerste instantie niet de bedoeling was dat de arbeidsmigranten onderdeel van de samenleving zouden worden. Om ervoor te zorgen dat ze inderdaad niet zouden integreren in de maatschappij, zouden er interventies ontwikkeld moeten worden die minder nadruk leggen op het onderscheid tussen de verschillende klassen in de maatschappij. Dit kon gedaan worden door politiek activisme te stimuleren binnen deze groepen. Dit politiek activisme ontstond geleidelijk aan in Nederland, toen eind jaren zeventig en begin jaren tachtig beleid ontwikkeld werd dat meer richting participatie van de migranten in de samenleving leek te verschuiven. In de Regeringsnota van 1973 werd geschreven dat het beleid in Nederland erop gericht was ‘de buitenlandse werknemers optimaal te laten deelnemen aan de Nederlandse samenleving’. Hiermee werd een sterke nadruk gelegd op het laten deelnemen van de migranten in de maatschappij. Ook ontstond het besef dat door groepen te isoleren, dit zou kunnen leiden tot sociale spanningen: ‘geïsoleerde groepen van buitenlandse werknemers functioneren gemakkelijk als uitlaat voor sociale spanningen onder de autochtone bevolking. Om dergelijke consequenties zoveel mogelijk te voorkomen, is het noodzakelijk dat nog meer aandacht wordt besteed aan een intensieve voorlichting van de Nederlandse bevolking’ (Regeringsnota, 1973). Hier was het label ‘autochtoon’ geïntroduceerd, wat impliciet ook het label ‘allochtoon’ introduceerde. De ‘autochtone’ bevolking kreeg in de Regeringsnota meer aandacht, omdat er hier gediscussieerd werd over ‘sociale spanningen onder de autochtone bevolking’. Deze spanningen lagen vooral aan het feit dat vanaf eind jaren zeventig Nederland in een recessie terecht kwam. Deze recessie leidde niet tot hoge werkloosheidscijfers onder de arbeidsmigranten, omdat Nederlandse werknemers bepaalde soorten werk niet konden of wilden doen. De vakbonden die eerder achter de werving van arbeidsmigranten stonden, waren er niet langer van overtuigd dat het blijven werven van arbeidsmigranten bevorderlijk was voor de werkgelegenheid en de belangen van hun achterban.

### 4.3.1 De kwestie van tijdelijke integratie

In Nederland begon langzaam het besef te komen dat Nederland het risico liep een samenleving te worden 'waarin een vaste associatie bestaat tussen etnische achtergrond en sociale positie'. Conflicten zouden zich hierdoor 'langs etnische lijnen afspelen' (Bonjour, 2009, p. 86). Om dergelijke 'conflicten' te vermijden was het noodzakelijk dat er meer aandacht besteed zou worden aan een intensieve voorlichting van de Nederlandse bevolking (Regeringsnota, 1973). Uit bovenstaande citaten die afkomstig zijn uit de beleidsnota's is op te maken dat het hier gaat om een voorlichting aan de kant van de 'autochtone' bevolking. Hier moest meer begrip gecreëerd worden voor het behoud van de eigen cultuur van de 'gastarbeiders'. Dit staat op gespannen voet met het labelingsperspectief, omdat volgens de constructivistische benadering een pleitbezorger juist een label creëert om onderscheid te kunnen blijven maken in bepaalde groepen, in dit geval etnische groepen. Door de 'autochtone' bevolking voor te lichten over de aanwezige arbeidsmigranten en hun cultuur en achtergrond, moesten sociale spanningen worden voorkomen. Gezien het feit dat het label 'gastarbeider' nog steeds gebruikt werd, is op te merken dat de regering nog steeds van mening was dat het om 'tijdelijkheid van het verblijf' ging en dat dit verder bevorderd diende te worden. Dit stond weer haaks op het beleid waarbij politiek activisme gestimuleerd werd. Daarnaast was het beleid steeds meer gericht op culturele en religieuze gelijkheid. Volgens Penninx is het beleid vanwege dat aspect in die tijd al multicultureel te noemen (Penninx, 2006, p. 247). Dit is tegen te spreken, omdat de overheid nog steeds labels als 'gastarbeiders' gebruikte en concepten van 'tijdelijkheid' en 'behoud van de eigen identiteit' handhaafde in haar beleid. Wel was het beleid voortaan gericht op beheersing van de arbeidsmigratie, waardoor de overheid niet meer op één lijn met het bedrijfsleven stond (Regeringsnota, 1973).

De 'tijdelijkheid' van het verblijf van de gastarbeiders werd bevorderd door een zogenoemde 'oprotpremie'. Zo konden 'gastarbeiders' die besloten terug te keren een premie ontvangen. Deze 'oprotpremie' kreeg veel maatschappelijke en politieke kritiek. Zo vond de PvdA-fractie het zeer 'bezwaarlijk' dat de achterliggende gedachte was dat buitenlanders het liefst na een aantal jaar weer zouden moeten verdwijnen. Metaforen als 'moderne slavernij' werden gebruikt om dit bezwaar extra kracht bij te zetten. Het idee van 'gedwongen tijdelijkheid' kreeg weinig steun en de 'buitenlandse werknemers' die hier eenmaal waren moesten gelijke rechten krijgen (Bonjour, 2009). Tegelijkertijd moest immigratie wel beperkt blijven.

### 4.3 Conclusie

In deze periode is een verschuiving te zien in het migrantenbeleid. In eerste instantie werd absoluut niet geïnvesteerd in de arbeidsmigranten, omdat de overheid er vanuit ging en er in feit op stond dat de migranten weer zouden terugkeren naar eigen land. Vanaf de jaren tachtig zijn de eerste stappen gezet richting een participerende migrant in de samenleving, echter met terugkeer in het achterhoofd. Langzamerhand begon het economisch aspect van migratie minder nadruk te krijgen en begon het beleid steeds meer volgens sociaal-culturele aspecten vorm te krijgen. Beleidsmakers leken hiermee voornamelijk vanuit een functionalistisch denkkader beleid te ontwikkelen, waarbij het perspectief van de sociale desorganisatie gehandhaafd werd. Dit omdat het beleid in Nederland nog steeds de nadruk bleef houden op eventuele terugkeer. De term 'autochtoon' en daarmee impliciet 'allochtoon' werd geïntroduceerd. Daarnaast was de tijdelijkheid van de verblijfsduur sterk aanwezig in het beleid, naast het besef dat de immigranten moesten participeren in de Nederlandse samenleving om sociale spanningen en conflicten te voorkomen.

Paradoxaal genoeg werd er vanuit het perspectief van de sociale desorganisatie niet geïnvesteerd in de participatie van de migrant als onderdeel van de samenleving. Het beleid liet arbeidsmigranten binnen de eigen groep integreren, waardoor migranten tussen hun eigen cultuur en opvattingen en die van de Nederlandse samenleving geen samenhang konden vinden.

## H5. Het migrantenbeleid voor het millennium: ‘Integratie met behoud van de eigen cultuur’.

### 5.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken is gebleken dat het beleid in Nederland gebaseerd was op de tijdelijke aanwezigheid van de ‘gastarbeider’. De regering in Nederland had besloten de immigratie naar Nederland tot een minimum te brengen. Desondanks bleven de migratiecijfers telkens een positief saldo zien (Bonjour, 2009). Het bleek dat veel migranten ook hun vrouwen en kinderen lieten overkomen. Ondanks het feit dat het gezinsherenigingbeleid zelf niet ter discussie stond, begon de zorg te groeien dat het misschien toch niet om een tijdelijk verblijf van de ‘gastarbeider’ ging. Hier is al te zien dat het label ‘gastarbeider’ niet meer bleek te werken voor de migranten in die tijd. Het begon door te dringen dat migranten zich daadwerkelijk zouden vestigen in Nederland. Dit hoofdstuk zal verder bouwen op het vorige hoofdstuk, door uiteen te zetten hoe het beleid zich steeds verder van de fictie van tijdelijkheid afwendde. Steeds meer migranten lieten hun gezinnen overkomen. Dit hoofdstuk zal analytisch kijken vanuit welk denkkader beleidsmakers probeerden te interveniëren in de steeds groter wordende groep migranten in de Nederlandse samenleving. Daarnaast zal er gekeken worden hoe deze beleidsmakers probeerden te voorkomen dat er een verstrend effect in de samenleving veroorzaakt zou worden.

#### 5.1.1 Problemativering van het gevoerde beleid

In 1979 concludeerde de WRR in een advies aan de regering dat de migranten die in Nederland aanwezig waren, van plan waren zich permanent in Nederland te vestigen. Dit advies was sterk beïnvloed door het rapport dat Rinus Penninx geschreven had voor de WRR. Een rapport dat er voor moest zorgen dat de maatschappelijke positie van de migranten op de politieke agenda kwam te staan (Bonjour, 2009). De kritiek van Penninx was voornamelijk gericht op het ‘ontbreken van de langtermijn denken’ en de ‘fictie van de tijdelijkheid’. Het rapport pleitte voor een actief ‘Minderhedenbeleid’. Het label ‘gastarbeider’ behoorde hiermee tot het verleden en de migranten werden voortaan gelabeld als ‘minderheden’. Aan de hand van dit advies werd in 1983 de Minderhedennota uitgebracht. De WRR stelde in dit rapport voor dat het beleid ‘uit zou moeten gaan van de *mogelijkheid* van een permanent verblijf in Nederland’ en hoorde daarom gericht te zijn op de ‘gelijkwaardige deelneming van de minderheden aan de Nederlandse samenleving’ (WRR, 1979, p. 39). Zoals Bonjour heeft beschreven in haar onderzoek, was hier sprake van een paradigmawisseling. Namelijk de verschuiving van het ‘gastarbeidersparadigma’ (en daarmee de nadruk op de tijdelijkheid van het verblijf van de immigranten) naar een ‘minderhedenparadigma’. Tegenstrijdig genoeg moest enerzijds afstand genomen worden van de gedachte ‘Integratie met behoud van de eigen identiteit’, waarmee eerder de integratie in de Nederlandse maatschappij bevorderd werd en anderzijds werd tegelijkertijd de terugkeer gestimuleerd (Rijkschroeff et al, 2003). Hierdoor werden migranten voortaan als probleemcategorie gezien.

### 5.2 Het beleid in de jaren tachtig en negentig volgens de functionalistische benadering

Het Minderhedenbeleid moest dus niet gericht zijn op behoud van de eigen culturele identiteit, maar juist op de mogelijkheid van een permanent verblijf en het verbeteren van de achterstandspositie van de ‘etnische minderheden’. Dit wordt als niet bevorderlijk beschouwd wanneer de minderheden in de Nederlandse samenleving in een cultureel isolement terecht komen (WRR, 1979). De ‘minderheden’ dienen zich met andere woorden meer te oriënteren op de nieuwe samenleving, wiens cultuur als de ‘dominerende cultuur’ gezien werd. Dit is een functionalistische benadering van

het probleem, waarbij sociale problemen worden veroorzaakt door een verstoring van het maatschappelijke evenwicht. Sociale pathologie en sociale desorganisatie komen hier beide aan bod. De migranten dienden hun achterstandspositie te verbeteren, door zich te blijven richten op de eigen cultuur en identiteit liepen ze het risico in een cultureel isolement terecht te komen. Zoals de sociale pathologie beschrijft, worden maatschappelijke en sociale problemen beschouwd als pathologische verschijnselen of disfuncties die de heersende sociale orde bedreigen (Rubington & Weinberg, 1995). Het cultureel isolement is een grote bedreiging binnen de sociale pathologie, door te interveniëren probeerde men het maatschappelijk evenwicht te handhaven. Het 'Minderhedenbeleid' moest zich niet meer richten op het behoud van de eigen identiteit, omdat het maatschappelijk evenwicht verstoord kan worden door sociale veranderingen en cultuurbotsingen. Doordat in het beleid nog steeds gesproken werd van een *mogelijkheid* van permanent verblijf, bestond expliciet nog het idee van terugkeer. Hierdoor ontstond de tegenstrijdigheid waar in de paragraaf hiervoor over gesproken is, waarbij migranten enerzijds volledig moesten integreren in de maatschappij zonder 'behoud van eigen identiteit' en anderzijds wel in de hoop dat ze terug zouden keren. Entzinger wees in die tijd al op de spanning die bestond tussen de expliciete gedachte van terugkeer achter integratie onder het mom van permanent verblijf (Entzinger, 1975).

### 5.2.1 Naar een multiculturele samenleving

In het rapport van het WRR werd verder gesteld dat zowel 'minderheid en meerderheid elkaars opvattingen dienen te respecteren, beide moeten erkennen dat een optimaal deelnemen van minderheden aan de samenleving verandering van beide culturen vraagt' (WRR, 1979, p. 21). Dit betekent dus dat zowel de migranten als de ontvangende samenleving moest bijdragen aan de integratie, waarbij uiteraard de migranten zich het meest moesten 'heroriënteren'. Wanneer dit niet zou gebeuren groeit de kans op 'culturele isolering', 'identiteitsverlies' en een 'sociaaleconomische achterstandspositie' van de 'minderheden' (WRR, 1979, p. 21). Het feit dat er gesproken wordt over 'culturele gelijkwaardigheid, in een open multi-etnische samenleving' (WRR, 1979, p. 20), duidt enigszins op het concept van cultuurrelativisme, waarin de gelijkwaardigheid van de verschillende culturen centraal staat. Er wordt immers gesteld dat een optimaal deelnemen van de minderheden aan de samenleving vraagt om 'verandering van beide culturen'. Hiermee wordt een 'gelijkwaardige deelneming van minderheden aan de Nederlandse samenleving' gestimuleerd (WRR, 1979, p. 39). Dit advies van de WRR, dat uitging van een multiculturele samenleving, werd uiteindelijk overgenomen door de regering die in 1983 de Minderhedennota uitbracht. Hoofddoelstelling van het 'Minderhedenbeleid' werd als volgt omschreven:

'Het minderhedenbeleid is gericht op de totstandkoming van een samenleving waarin de in Nederland verblijvende leden van minderheidsgroepen ieder afzonderlijk en als groep een gelijkwaardige plaats en volwaardige ontplooiingskansen hebben' (Ontwerp Minderhedennota, 1981, p. 35). Deze hoofddoelstelling werd onderverdeeld in drie elementen:

1. Het scheppen van voorwaarden voor de minderheidsgroepen om te emanciperen en deel te nemen aan de samenleving.
2. Het verminderen van de sociale en economische achterstand van de minderheidsgroepen.
3. Het voorkomen en bestrijden van discriminatie en het verbeteren van de rechtspositie (Fermin, 1997, pag. 165).

Daarnaast werd door Han Entzinger (1984) ook voorgesteld om voorzieningen te creëren zoals inspraakcolleges voor minderheden, onderwijs in eigen taal en cultuur en categoriaal welzijnswerk. Dit soort 'categoriale maatregelen en voorzieningen' moesten worden ingezet indien immigranten te maken zouden krijgen met typische moeilijkheden. Waarbij de al bestaande algemene diensten en voorzieningen niet voldoende zouden blijken bij de 'bijzondere positie van minderheden' (Ontwerp Minderhedennota, 1981, p. 41). Volgens de regering in die tijd kon de verbetering van kansen van



'minderheden' ook ten koste gaan van sociaal zwakkere autochtonen. Dit zou uiteraard zorgen voor nog meer spanning tussen de twee groepen.

Opvallend is wel dat het label autochtoon hier gebruikt wordt tegenover het label 'minderheden'. Het labelen, dat onder het sociaal constructivisme wordt beschreven, wordt in theorie gebruikt om deviant gedrag te definiëren. In dit geval wordt het deviant gedrag dat als zodanig gedefinieerd wordt veroorzaakt door een verschil in normen, waarden en belangen. In het migrantenbeleid worden de labels gebruikt om een onderscheid te kunnen maken in de migranten en de inheemse Nederlandse bevolking. Dit om uiteindelijk sociale orde te creëren in een veranderende samenleving. In een interview met een beleidsmaker bij de afdeling Migrantenbeleid van het Ministerie van Justitie, kwam ook naar voren dat beeldvorming een grote rol speelde in de ontwikkeling van het beleid. Door de geïnterviewde werd gesteld dat migratie 'an sich' niet als problematisch werd ervaren. Migratie is immers een menselijk verschijnsel. Het ging meer om het integratieprobleem en de beeldvorming rondom de 'gastarbeider', die uiteindelijk geen 'gastarbeider' bleek te zijn (Beleidsmaker Directie Migrantenbeleid Ministerie van Justitie, persoonlijk gesprek, november 2010). Daarnaast werd ook gesteld dat het oorspronkelijke doel van het hele migrantenbeleid was om te profiteren van de economische meerwaarde van de 'gastarbeider'. Toen deze economische meerwaarde omsloeg naar economische en sociale afhankelijkheid, ontstond ontevredenheid over de arbeidsmigranten in de samenleving. Een andere beleidsmaker stelde namelijk dat de ontvangende samenleving vragen begon te stellen over de aanhoudende migratie. Vragen als 'wat heb je aan ze' en 'hoe kunnen ze bijdragen' aan de samenleving. Hij gaf aan dat de ontvangende samenleving geen problemen van de migranten wilde ondervinden en dat het individueel belang van de migrant tegenover het collectief belang van de ontvangende samenleving stond. Uiteindelijk bleek het economisch belang niet op te wegen tegen de lasten. De eerste generatie migranten en hun gezinnen gingen steeds meer een beroep doen op de verzorgingsstaat in plaats van bij te dragen aan de samenleving. Zo werd het economisch aspect de eerste factor voor het migratieprobleem. Hij concludeerde dat verzorgingsstaat en immigratiegebied gewoonweg niet samengaan (Beleidsmaker Integratiebeleid Ministerie van VROM, persoonlijk gesprek, november 2010).

### 5.2.2 Emancipatie binnen de eigen groep

Deze sociale en economische achterstanden komen zowel terug in de Minderhedennota als in het WRR rapport waarin een advies werd uitgebracht voor het minderhedenbeleid. Het interveniëren in deze achterstanden werd gezien als de basis voor de emancipatie, participatie en aanpassing aan de heersende maatschappelijke structuren. Toch komt in het Minderhedennota nog wel het cultuurrelativisme naar boven, zoals wanneer het gaat om vrouwenemancipatie. Gesteld werd: 'vrouwen uit minderheidsgroeperingen zullen vanuit de eigen cultuur en met voor hen geëigende strategieën en instrumenten tot aanvulling van het begrip emancipatie moeten komen (Ontwerp Minderhedennota 1981, p. 258). Dit is een constructivistische manier van denken, waarbij de definities die gegeven worden aan sociale gebeurtenissen bepalen hoe en waarom de samenleving bepaalde processen, zoals het migratieproces, definieert als problematisch en hoe daar dan in geïntervenieerd kan worden.

De overheid probeerde in deze tijd zowel een individueel als collectief emancipatieproces te creëren, waarbij groepsvorming gestimuleerd werd. Volgens de overheid zou emanciperen binnen de eigen groep zorgen voor steun, vertrouwdsheid en geborgenheid in een vreemde omgeving. Dit moest uiteindelijk zorgen voor het emanciperen in de nieuwe omgeving (Fermin, 1997). Sociale emancipatie is hierin belangrijk omdat deze een brug kan slaan tussen de individuele migrant en de ontvangende samenleving. Groepsvorming moest uiteraard niet ten koste gaan van de gelijkheid binnen de samenleving. 'Minderheidsgroepen' moesten zich niet gaan afzetten tegen de samenleving en zichzelf los van de samenleving gaan beschouwen. Als de beleidsmaker vanuit een constructivistisch denkkader beleid ontwikkelde, zou dit betekenen dat emancipatie binnen de eigen groep tegenstrijdig is met het idee om te integreren binnen de nieuwe samenleving. Emancipatie binnen de



eigen groep betekent namelijk dat migranten beperkter in contact komen met mensen van andere etnische groepen. Dit houdt het wantrouwen tussen groepen in een samenleving in stand, omdat men niet bekend raakt met andere culturen of opvattingen. Wantrouwen kan uiteindelijk leiden tot conflict. Dit aspect werd toen al wel als risico beschouwd, omdat het tot gevolg zou kunnen hebben dat groepen in isolement leven en zodoende hun kansen in de samenleving verkleinen. De overheid wilde de zogenoemde 'minderheden' zoveel mogelijk vrijheid geven om de eigen identiteit te kunnen beleven en behouden. Het minderhedenbeleid in de jaren tachtig moest zich dus vooral richten op de ontvangende samenleving. Daarmee werd het integratievraagstuk een 'meerderheidsprobleem'. Emancipatie hield in een 'proces van versterking van de eigenwaarde en zelfbewustzijn van minderheidsgroepen en de afzonderlijke leden daarvan' en heeft als doel 'de omringende samenleving zo te beïnvloeden dat deze blijvend de ruimte voor ontplooiing van de minderheden biedt' (Minderhedennota, 1983, p. 36). Van minderheden werd natuurlijk ook verwacht dat zij zich zouden aanpassen om gelijkheid te kunnen nastreven. Dit door de fundamentele normen en waarden van de Nederlandse samenleving te respecteren en het ontwikkelen van sociale vaardigheden, om goed te kunnen functioneren in de Nederlandse samenleving (Minderhedennota, 1983, p. 38). Als het gedrag van minderheden 'voor de samenleving als geheel ongunstige gevolgen zou hebben, bijvoorbeeld wanneer deze voor die minderheden tot moeilijk te overbruggen achterstanden in welvaart of welzijn zouden leiden' kon dit gedrag niet geaccepteerd worden (Minderhedennota, 1983, p. 38). Er moest sprake zijn van openheid en tolerantie. Om dit te kunnen garanderen moesten discriminatie en vooroordelen bestreden worden en was het van belang om wederzijdse aanvaarding te stimuleren. Waarden van de 'minderheidsculturen' die de nadruk leggen op gemeenschappelijke verantwoordelijkheid, zoals gastvrijheid en dienstbaarheid voor anderen, moesten naar voren komen om bovengenoemde wederzijdse aanvaarding te stimuleren. Uit een interview met eerder genoemde beleidsmaker van het Ministerie van VROM, werd ook duidelijk dat in deze jaren het besef heerste dat de minderheden in hun eigen groep wel zouden emanciperen. Actief burgerschap moest bevorderd worden door de mensen de kans te geven de eigen identiteit te behouden. Maar het besef voor emancipatie en integratie heerste gewoonweg niet bij de migranten en hun families. Dit heeft uiteindelijk geleid tot grote problemen in de samenleving (Beleidsmaker Integratiebeleid Ministerie van VROM, persoonlijk gesprek, november 2010).

### 5.3 Conclusie

De toekomst van Nederland lag dus in een multiculturele samenleving. In deze periode van het migrantenbeleid heerste een sterk gevoel van cultuurrelativisme. Dit is te merken aan het feit dat de Nederlandse normen en waarden niet werden opgedrongen aan de nieuwkomers. Daarnaast werden hun eigen identiteit, normen en waarden niet als minderwaardig beschouwd. Het beleid kreeg dus steeds meer een multicultureel aspect. De beleidsmaker probeerde ongelijkheid binnen de verschillende etnische groepen te voorkomen, omdat juist ongelijkheid zorgt voor conflict tussen groepen met verschillende belangen en middelen. In de beleidsnota's wordt keer op keer zelfbewustzijn en behoud van de eigen identiteit genoemd. Dit werd gezien als manier om mogelijkheden te creëren voor de ontplooiing van de 'minderheden'. Het feit dat openheid en tolerantie van de ontvangende samenleving verwacht werd, geeft een sterk cultuur relativistisch gedachtegoed aan. Van migranten werd naast groepsvorming en zelfbewustzijn ook aanpassing aan de Nederlandse beginselen, normen en waarden gevraagd. Dit om gelijkheid te waarborgen en om de nieuwkomers de kans te geven goed te functioneren in de Nederlandse samenleving (Minderhedennota, 1983). Dit is tegenstrijdig omdat emancipatie binnen de eigen groep, integratie in en kennis van de nieuwe samenleving bemoeilijkt. Het immigrantenbeleid was hiermee gebaseerd op de principes van verzuiling (Scholten en Timmermans, 2004).

## H.6 Naar een modern migrantenbeleid, een helder migrantenbeleid?

### 6.1 Inleiding

Begin jaren negentig heerste sterk het idee van 'Integratie met behoud van de eigen identiteit'. Het beleid dat hiermee gepaard ging was gericht op 'het verminderen van de sociale en economische achterstand van leden van minderheidsgroepen' en 'het scheppen van voorwaarden van emancipatie in en deelname aan de samenleving van minderheidsgroepen' (Nota Minderhedenbeleid, 1983). Minderheden moesten de kansen krijgen om zich te ontplooiën. Het werd van belang geacht dat zij zich zouden richten op de Nederlandse samenleving en hieraan zouden deelnemen, om zich zo de sociale vaardigheden eigen te maken, voornamelijk de Nederlandse taal. Opvallend is dat emancipatie als doelstelling gesteld werd. De minderheden moesten emanciperen in de Nederlandse samenleving en dit moest in eigen kring gebeuren. Dit om een basis te creëren waarmee de positie in de Nederlandse samenleving versterkt zou worden. Daarnaast zouden eigen organisaties in staat zijn 'om zich in de omringende samenleving beter staande te kunnen houden'. Verder werd gesteld dat: 'maatschappelijk structuren en verhoudingen die zij als belemmerend ervaren te veranderen en om invloed uit te oefenen op besluitvormingsprocessen die voor hen van belang zijn' (Nota Minderhedenbeleid, 1983, p. 108). Hiermee kwam aandacht voor de eigen identiteit sterker dan eerst in het teken te staan van integratie in de samenleving (Fermin, 1997). Voortaan kwam eventuele terugkeer niet meer voor in het beleid en zou integratie steeds meer trekken van assimilatie krijgen.

#### 6.1.1 Problematisering van het gevoerde beleid

Naarmate meer nadruk gelegd begon te worden op de integratie van de 'minderheden', werd er ook steeds minder nadruk gelegd op identiteitsbehoud. De eigen identiteit moest juist meer ontwikkeld worden in interactie met de samenleving (Fermin, 1997, p. 178). Het benadrukken van de culturele identiteit begon in de politiek steeds meer weerstand te krijgen. Gesteld werd dat 'autochtonen' steeds meer problemen ondervonden met de cultuuruitingen en gedragingen van de nieuwkomers. De 'vreemdeling' werd in hun beleving gezien als 'de indringer, de persoon met het afwijkend gedrag' (Rijkschroeff et al, 2003, p. 35). Dit bracht spanningen met zich mee waarmee de overheid in haar beleid rekening diende te houden. Emancipatie in eigen kring werd steeds meer vervangen door integratie. Er kwam minder aandacht voor beleving van de eigen identiteit en het veranderen van de maatschappelijke structuren en steeds meer aandacht voor de individuele aanpassing van 'allochtonen' binnen deze structuren (Rijkschroeff et al, 2003). Met deze koerswijziging in het migrantenbeleid begon Nederland meer richting het beleid van Denemarken te gaan, waar al snel het beleid vroeg om assimilatie in plaats van integratie. In Nederland werd met deze koerswijziging het label 'allochtoon' voor het eerst expliciet genoemd, wat uiteindelijk leidde tot de WRR nota Allochtonenbeleid in 1989. In dit rapport zijn 'allochtonen, globaal gesproken, alle personen die zich komend van elders in Nederland hebben gevestigd en hun nakomelingen tot in de derde generatie, voor zover deze laatste zich als allochtoon wensen te beschouwen' (Nota Allochtonenbeleid, 1989, p. 10). Daarnaast werd er een nieuw uitgangspunt voor het beleid genomen, namelijk dat 'Nederland de facto een immigratieland is en dit voorlopig zal blijven' (Nota Allochtonenbeleid, 1989, p. 20). Waar de term 'minderheden' gekoppeld was aan de sociaaleconomische achterstand, zo is de term 'allochtoon' gekoppeld aan de etnische achtergrond. Ook moesten 'allochtonen' niet meer als zorgcategorie behandeld worden. Zo verschoof het beleid zich van 'recht op zorg naar plicht tot zelfverantwoordelijkheid' (Rijkschroeff et al, 2003, p. 38). De verzorgingsstaat kreeg tijdens deze periode veel kritiek, zoals het onbetaalbaar zijn en afhankelijk makend. Allochtonen die zouden zijn

'doodgeknuft' met het grote aanbod aan zorg- en welzijnsvoorzieningen dat hen werd aangeboden (Rijkschroeff et al, 2003, p. 38). Ook heeft het beleid ze passief gemaakt omdat deze hen weinig aansprak op de eigen verantwoordelijkheid. Daarnaast was er sprake van een 'dramatische' stijging van de werkloosheid onder deze groepen en kansloosheid werd een dreiging voor de komende generaties binnen deze groepen (Fermin, 1997). Zo constateerde de WRR dat immigratiestromen naar Nederland bleven groeien en dat de afhankelijkheid en economische passiviteit bij de 'allochtonen' leidt tot het ontstaan van een 'etnisch subproletariaat' (WRR, 1989, p. 10). Dit soort ontwikkelingen, van werkloosheid en kansloosheid, bracht daarnaast hoge kosten met zich mee en zorgde voor een verlies aan menselijk potentieel. Door flink te investeren in de integratie van 'allochtonen' moest het mogelijk gemaakt worden om in de toekomst deze groepen te laten bijdragen aan de ontwikkelingen in de Nederlandse samenleving (Fermin, 1997, p. 189). Hiermee werd er een sterk accent gelegd op participatie binnen de arbeidsmarkt, waarbij onderscheid gemaakt werd tussen 'meerderheid' en 'minderheid'. Een ontwikkeling die Rath benoemde als 'minorisering' (Rath, 1991).

Ook in Denemarken bestond grote kritiek op de passiviteit en economische afhankelijkheid van de aanwezig migranten. Het feit dat migranten in de Deense samenleving niet participeerden en veelal afhankelijk waren van het zorgstelsel zorgde voor veel conflict. Daarnaast heeft Denemarken vanuit haar geschiedenis een homogene bevolking en immigranten in het land assimileerden al snel in de Deense maatschappij. Dat de arbeidsmigranten van de jaren zestig en hun nakomelingen nauwelijks integreerden zorgde al snel voor veel weerstand en conflict en de eis naar assimilatie werd steeds strikter.

## 6.2 Het 'Allochtonenbeleid' volgens de constructivistische benadering

Het rapport dat de WRR uitbracht en het advies dat zij gaf betreffende het Allochtonenbeleid en de manier hoe beleidsmakers interventies probeerden te ontwikkelen voor de migratieproblematiek, laat zien dat er in die tijd sterk vanuit een constructivistisch denkkader werd gedacht. Labeling speelt binnen deze benadering een grote rol. Zoals eerder gesteld is de term 'allochtoon' in deze periode voor het eerst expliciet geïntroduceerd. Opvallend hierbij is dat de term 'autochtoon' eerder in de geschiedenis van het migrantenbeleid gebruikt werd. Ook werd in deze tijd afstand gedaan van het sociaaleconomisch aspect, door dit aspect niet meer te koppelen aan de immigranten. Het 'allochtonenbeleid' werd hier geïntroduceerd als overkoepelende term voor het vreemdelingen, integratie- en cultuurbeleid (Fermin, 1997, p. 189). De migrantenproblematiek werd gezien als een sociale constructie. Het beleid was erop gericht om de sociale problemen in de samenleving op te lossen door een overkoepelend 'allochtonenbeleid' te introduceren. Hierin begon integratie van de 'allochtoon' een grote rol te spelen en werd de 'allochtoon' beschouwd als diegene die afwijkend gedrag in de samenleving veroorzaakte. De overheid diende rekening te houden met de spanningen dat het afwijkend gedrag met zich meebracht. De overheid kwam de samenleving hierin tegemoet door een duidelijk beeld te scheppen van de problematiek, deze expliciet te definiëren en te interveniëren in de conflicterende situaties, door middel van het Allochtonenbeleid.

### 6.2.1 Nederland als immigratiesamenleving

Vlak voor de eeuwwisseling kwamen nieuwe ontwikkelingen op gang met betrekking tot het (im)migrantenbeleid in Nederland. Dit lag voornamelijk aan de blijvende komst van immigranten naar Nederland, de gevolgen voor het integratiebeleid, een dalende vraag naar laaggeschoold arbeid, de voortdurende achterstanden van 'allochtonen' jongeren, segregatie in de grote steden, een steeds groter wordende kloof tussen 'autochtonen' en 'allochtonen' en het feit dat de overheid steeds selectiever en terughoudender optrad (Fermin, 1997, p. 210). Daarnaast speelde het politieke debat zich steeds meer af via de media, waardoor er een zekere verscherping van de discussie ontstond.

Deze verscherping vond niet alleen plaats op sociaaleconomische vlak, maar ook wat betreft culturele en religieuze aspecten.

Actief burgerschap kwam steeds meer op de voorgrond te staan en 'allochtonen' moesten zich zelfstandig staande weten te houden in de competitieve Nederlandse samenleving. Deze aanpak moest leiden tot vrije, autonome en actieve burgers die niet alleen verantwoordelijkheid voor zichzelf dragen, maar ook voor de samenleving en hierop aangesproken kunnen worden (Fermin, 1997, p. 210-211). Paradoxaal genoeg gaat een samenleving waarin actief burgerschap gestimuleerd wordt uit van burgers die al geëmancipeerd zijn. Terwijl in Nederland dit juist nog moest leiden tot een geëmancipeerde samenleving.

Vanaf 2000 kwamen er een aantal WRR rapporten uit die verder ingingen op de maatschappelijke gevolgen van de blijvende migratie en de achterstanden van de 'allochtone' jongeren. Het WRR stelt in haar rapport dat immigratie grote gevolgen kan hebben voor de inkomensverdeling in het land (WRR, 2001, p. 100). Het beleid dat ontwikkeld werd in deze periode had als hoofdpunten inburgering, taalonderwijs, onderwijsachterstanden en arbeidsparticipatie. Concreet betekende dit het verhogen van de leges voor gezinshereniging en gezinsvorming en het invoeren van een inburgeringscontract voor de 'oudkomers'. Hiermee werd deelname aan inburgeringsprogramma's verplicht. Ook werd een landelijk contactorgaan moslimoverheid en een adviescommissie imamopleidingen ingesteld (Bruggen Bouwen, 2004).

### 6.2.2 Klassenverschillen

Het politiek debat dat hiermee gepaard ging werd nog eens extra verscherpt door Scheffer's 'Het multiculturele drama' (2000), waarbij een zeer kritische noot gezet werd bij de multiculturele samenleving. Segregatie was aan de orde van de dag en er bestonden grote sociaaleconomische verschillen tussen 'autochtonen' en 'allochtonen'. Ook werd in het politiek debat gesteld dat er te weinig was gedaan aan de culturele inburgering van migranten en dat de emancipatie in eigen kring een averechtse wending had genomen. Er was teveel sprake van 'vrijblijvendheid' geweest en dit werd uiteindelijk een belemmering voor de integratie (Bruggen Bouwen, 2004). Van nu af aan mocht er ook culturele aanpassing van migranten worden verwacht en dienden zij zich ook aan de Grondwet te houden. Er werd wel duidelijk gesteld dat het hier niet ging om gedwongen assimilatie. Eerder beleid was gewoonweg te generiek en moest veel specifieker gevoerd worden. De moeizame integratie van 'allochtonen' lag niet aan de verschillen in cultuur, maar door sociaaleconomische achterstanden. Met andere woorden, klassenverschillen (Bruggen Bouwen, 2004, p. 53). Het feit dat het integratiebeleid gefaald had blijkt uit de segregatie in de Nederlandse samenleving: de witte en zwarte buurten en de witte en zwarte scholen (Bruggen Bouwen, 2004). Door het gebruik van 'wit' en 'zwart' om segregatie te definiëren, is ook hier te zien hoe labeling letterlijk het beleid en het publieke debat kan kleuren. 'Wit' wordt gebruikt om datgene in de samenleving te duiden wat wel juist loopt en wat geen problemen met zich meebrengt. 'Zwart' is datgene waarin geïntervenieerd moet worden en wat voor segregatie zorgt. Dat de kleuren 'zwart' en 'wit' gebruikt worden is niet uitzonderlijk, migranten waren vaak donker in tegenstelling tot de blanke Nederlander. De geschiedenis heeft altijd laten blijken dat 'zwart' behoorde tot de onderkant van de maatschappelijke ladder, in dienst van de 'blanke' ontwikkelde burger.

In de periode na het 'Allochtonenbeleid' begon het sociaaleconomisch aspect van migratie weer een grote rol te spelen. Er werd geconcludeerd dat niet de culturele verschillen oorzaak waren van de sociale problemen in de Nederlandse samenleving. Het waren sociaaleconomische achterstanden die leidden tot het falen van het integratiebeleid en klassenverschillen vormden een belemmering. Dit valt weer binnen de conflictbenadering van sociale problemen, omdat ongelijkheid tussen de sociaaleconomische klassen zorgen voor conflict, segregatie en een kloof tussen verschillende groepen binnen de samenleving. Er ontstond een soort belangenstrijd, omdat er scheve maatschappelijke verhoudingen in de samenleving bestonden. In deze periode is dat te zien door de

grote achterstanden van de jongeren met een multi-etnische achtergrond en hun rebelse houding tegenover de integratie in de Nederlandse maatschappij. Deze conflicten worden versterkt door een kapitalistische samenleving, waarin de economische positie bepaald hoe succesvol je bent in de maatschappij. Zoals eerder gesteld moesten 'allochtonen' zich staande weten te houden in een competitieve Nederlandse samenleving, maar wat door de klassenverschillen uiteindelijk is mislukt. De theorie van de klassenverschillen is echter niet helemaal toepasbaar meer op het migrantenbeleid gevoerd vanaf de twintigste eeuw. Het is wel zo dat er klassen bestaan door sociaaleconomische achterstanden, maar binnen de conflictbenadering wordt ook gesteld dat de bovenste klasse de arbeidersklasse *onderdrukt*. Dit is in tegenstelling tot wat het beleid probeerde te bewerkstelligen. In het beleid werd juist geïnvesteerd om de positie van de etnische groepen in de maatschappij te verbeteren en ze te laten ontsnappen aan de arbeidersklasse. Voor de theorie zou dit betekenen dat conflict ook kan ontstaan wanneer er geen sprake is van onderdrukking. In dit geval ontstaat conflict omdat jongeren van bepaalde etnische achtergronden weigeren te integreren en geen gebruik maken van de geboden faciliteiten op het gebied van onderwijs en werk. Dit leidt tot kritiek en frustratie bij participerende leden van de samenleving, wat uiteindelijk resulteert in sociale spanningen.

### 6.3 Naar een Modern Migrantenbeleid

Voortbordurend op de sociale problemen als gevolg van de migratiegeschiedenis, is uiteindelijk het modern migrantenbeleid ontwikkeld. In dit beleid wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen asielmigratie en reguliere migratie. Daarnaast wil de overheid met het modern migrantenbeleid snel en rechtvaardig inspelen op de behoeften van de maatschappij en de arbeidsmarkt. Hierbij moet optimaal gebruik worden gemaakt van de mogelijkheden die migratie biedt. Niet alleen in Nederland speelt migratie een belangrijke rol in de politiek en in het publieke debat, ook in Denemarken worden er discussies gevoerd om migratie in goede banen te leiden. Het moderne migrantenbeleid moet zowel restrictief als selectief zijn, waarbij het toelatingsbeleid flexibel moet omgaan met migranten waar de Nederlandse samenleving en arbeidsmarkt behoefte aan heeft (Naar een modern migrantenbeleid, 2008). Dit selectieve en restrictieve aspect van het beleid heeft zich in Denemarken al veel eerder voorgedaan. In de Deense samenleving is al vroeg beleid ontwikkeld dat specifiek gericht was op bepaalde etnische groeperingen, omdat er in de samenleving grote sociale spanningen speelden. Daarbij was het van belang dat de overheid de gedachte van tijdelijkheid snel losliet toen bleek dat meer migranten zich in het land vestigden.

### 6.4 Conclusie

Selectiviteit in het migrantenbeleid moet ervoor zorgen dat de behoeften van de Nederlandse samenleving en de bijdrage van de migrant aan de samenleving een centrale rol spelen. De migrant die naar Nederland komt moet participeren in de maatschappij. Participatie is een belangrijke doelstelling in het integratiebeleid en moet ook een uitgangspunt in het immigrantenbeleid worden. Participatie hoeft niet alleen economisch te zijn, het kan ook cultureel of wetenschappelijk van aard zijn (Naar een modern migrantenbeleid, 2008).

Voor Nederland is dit van belang omdat het land de internationale concurrentiepositie moet behouden en versterken. Hiervoor is een samenleving nodig die economisch, cultureel en wetenschappelijk in beweging blijft. Migratie kan bijdragen aan die ontwikkeling. Immigratie brengt ook risico's met zich mee in de vorm van integratieproblemen en maatschappelijke spanningen. Om de kansen van migratie te optimaliseren en de risico's zoveel mogelijk te beperken, dient het beleid zowel selectief als restrictief te zijn. Er worden maatregelen genomen om het voor specifieke migranten makkelijker te maken naar Nederland te komen, naar gelang waar de Nederlandse samenleving behoefte aan heeft (Naar een modern migrantenbeleid, 2008, p. 9).

Het modern migrantenbeleid zet de behoefte van de Nederlandse samenleving op de eerste plek. Voortaan mogen alleen die migranten naar Nederland komen, die zich kunnen aanpassen aan de Nederlandse samenleving. Hierdoor zal het maatschappelijk evenwicht niet verstoord worden en zullen nieuwkomers zich niet afwijkend in de Nederlandse maatschappij gaan gedragen. Door selectief te zijn in het beleid, moet migratie niet leiden tot nog meer maatschappelijke spanningen en zullen de leden van de samenleving niet de neiging hebben zich afwijkend te gedragen. Door daarnaast restrictief te zijn in het beleid, worden alleen die migranten toegelaten die een bijdrage kunnen leveren aan de economische positie van Nederland. Migrantten kunnen zo dus zelf niet een achterstand in hun sociaaleconomische positie oplopen. Dit beleid gaat uit van een individualistische samenleving, waarin elke burger verantwoordelijk is voor het participeren in de maatschappij. Door dit beleid moeten de problemen van het verleden zich in de toekomst niet herhalen. Deze gedachtegang staat wel op gespannen voet met de labels die nog steeds gebruikt worden. De overheid wil dat er geen onderscheid tussen verschillende etnische groepen in de samenleving gemaakt wordt, maar gebruikt nog wel steeds labels om groepen in de samenleving te benoemen. Deze labels hebben of krijgen uiteindelijk een negatieve lading, waardoor de samenleving de gelabelde groepen als probleemcategorie gaat beschouwen. Daarnaast ontstaat, wat Entzinger in zijn onderzoek ook al heeft aangehaald, het risico dat goed geïntegreerde en opgeleide jongeren van bepaalde etnische groepen zich alsnog niet geaccepteerd voelen in de samenleving. Hierdoor wordt de culturele kloof tussen culturen toch nog groter (Entzinger, 2009).

## H7. Het migrantenbeleid in Denemarken

### 7.1 Inleiding

Zoals in het vorige hoofdstuk al even is opgemerkt, heeft Denemarken al veel eerder specifiek beleid ontwikkeld om de sociale problematiek aan te pakken in de samenleving. Migrantenbeleid in Denemarken is veel eerder dan het migrantenbeleid in Nederland, uitgegaan van een permanent verblijf van de arbeidsmigranten. Denemarken is Nederland ook voorgegaan met de opkomst van populistische partijen die sterk het aspect van anti-immigrantenbeleid in hun partijprogramma's hadden staan. Dit heeft voor een steeds sterker wordende polarisatie in de Deense samenleving gezorgd. Tot op bepaalde hoogte kan Denemarken de voorloper van Nederland genoemd worden wat betreft haar migrantenbeleid en het strenge selectieve en restrictieve immigrantenbeleid dat erop volgde. Een groot verschil tussen Nederland en Denemarken is het feit dat van migranten in Denemarken vanaf het begin af aan integratie en tot op zekere hoogte ook assimilatie verlangd werd. Nederland ging daarentegen lange tijd uit van de tijdelijkheid van de migranten en ontwikkelde daarop beleid, wat gericht was op behoud van de eigen identiteit. In dit hoofdstuk zal ik het Deense migrantenbeleid vergelijken met het Nederlandse beleid, ten aanzien van de labels die gebruikt werden. Daarnaast zal ik het Deense beleid vergelijken in de manier waarop het migrantenbeleid stelde in hoeverre de aanwezige migranten moesten participeren in het land. Ook zal ik kijken in hoeverre er al sprake was van polarisatie in de Deense maatschappij en wat voor invloed dit heeft gehad op het publieke en politieke debat.

#### 7.1.1 Problematisering van het gevoerde Deens beleid

Vergelijkbaar met Nederland, werden ook in Denemarken in de jaren zestig en zeventig 'gastarbeiders' geworven vanwege de lage werkloosheidscijfers en de groeiende economie in het land. In tegenstelling tot Nederland werden de economische arbeidskrachten die het land binnen kwamen, wel geacht zich aan te passen aan de Deense samenleving. Deze buitenlandse werknemers kwamen onderaan de sociaaleconomische ladder terecht en waren onopgeleid werkzaam in de samenleving. In 1973 kwam Denemarken met een 'Gastarbeidersstop', de gastarbeiders die al aanwezig waren in het land mochten blijven. Deze groep gastarbeiders kreeg de mogelijkheid geboden zich permanent in Denemarken te vestigen en in de vorm van gezinshereniging de familie te laten overkomen. Er werd wel aanpassing aan de Deense samenleving van hen verwacht, omdat een grote groep 'gastarbeiders' besloot zich permanent in Denemarken te vestigen (Pedersen & Smith, 2001). Dit is tegenstelling tot Nederland waar in het beleid, impliciet of expliciet, lange tijd werd uitgegaan van een eventuele terugkeer.

Wel ontwikkelde Denemarken in die tijd, net als Nederland, beleid op basis van economische motivaties. Op deze wijze werd economische groei in het eigen land bevorderd door goedkope, buitenlandse werknemers te werven. Hiermee is aan te tonen dat beleidsmakers ook in Denemarken beleid ontwikkelden vanuit het kritisch perspectief, waarbij nadruk gelegd wordt op de arbeidersklasse die gevormd werd door arbeidsmigranten.

Denemarken verwachtte van de arbeidsmigranten wel participatie in de samenleving, voornamelijk omdat Denemarken een relatief homogene bevolking heeft met een sterk gevoel voor nationalisme. Daarnaast is de immigratie in Denemarken altijd bescheiden geweest. Denemarken werd gekenmerkt door een sterke culturele solidariteit en de instituties waren altijd erg op dat gemeenschappelijk bewustzijn gericht (Hedetoft, 2006). Hierdoor werd van elke nieuwkomer totale aanpassing verwacht.

Nadat in 1973 Denemarken haar grenzen voor gastarbeiders gesloten had, werd beleid ontwikkeld in de vorm van gezinshereniging. De immigranten die in het land aanwezig waren kregen de kans Deense burgers te worden, door het aanbieden van onder andere driejaarlijkse taalcursussen. Toch bleven deze immigranten en hun gezinnen beschouwd en behandeld worden als 'anderen': 'ander'



geloof, 'andere' taal en 'andere' cultuur. Het land beschouwde de 'gastarbeiders', die besloten te blijven, dus als de 'anderen' en verlangde van hen dat ze zich zoveel mogelijk zouden aanpassen aan de Deense samenleving. Gelet op het feit dat Denemarken een homogene bevolking had, werd de komst van de 'anderen' gezien als sociale (en dus een gevaarlijke) verandering. Deze 'anderen' werden uiteindelijk gelabeld als 'vreemdelingen', die de normale werking van de samenleving konden verstoren (Pedersen & Smith, 2001). Om dit te voorkomen werd het beleid dus gericht op de aanpassing van de 'vreemdeling', zodat deze zich moreel wenselijk kon gedragen in zijn nieuwe land. Dit geeft aan dat het beleid vanuit de functionalistische benadering ontwikkeld is, waarbij het verblijf van de arbeidsmigranten in geen geval moest zorgen voor de verstoring van het maatschappelijk evenwicht. De beleidsmaker wilde conflicten voorkomen door te eisen dat deze groep zich zou aanpassen aan de Deense samenleving.

Tegenstrijdig met dit beleid is het feit dat Denemarken de arbeidsmigranten wilde laten integreren en tot op zeker hoogte assimileren in de samenleving zodat zij onderdeel van de maatschappij zouden worden, maar toch labels gebruikte waarbij zij los van de maatschappij beschouwd werden. Zoals het functionalistisch perspectief stelt, worden labels gebruikt om een problematische situatie te definiëren waardoor een groep als probleemcategorie beschouwd wordt. In het geval van Denemarken impliceert door het gebruik van labels als 'vreemdeling' of 'anderen', dat migranten een potentieel gevaar voor de maatschappelijke orde vormen. Dat migranten enerzijds moesten integreren in de samenleving en anderzijds als probleemcategorie beschouwd werden, brengt op zich zelf al sociale spanningen met zich mee.

## 7.2 Het Deens beleid volgens de sociale pathologie

Denemarken moest er dus voor zorgen dat de migranten die het land binnen kwamen, kennis ontvangen over het land van aankomst, over haar geschiedenis, cultuur, normen en waarden. Binnen de sociale pathologie wordt dit (her)opvoeding genoemd, waarbij gevreesd wordt dat de migranten met hun eigen cultuur zouden zorgen voor afwijkend gedrag in een nieuwe maatschappij (Pedersen & Smith, 2001). Dit staat in sterk contrast met het gevoerde beleid in Nederland, waar in eerste instantie het cultuurrelativisme een grote rol in het beleid speelde. Pas later in de twintigste eeuw begon het inburgeren in de Nederlandse samenleving een grote rol in het beleid te spelen, waarbij nieuwkomers in het land kennis moesten nemen van de taal, cultuur en geschiedenis.

In Denemarken ontstonden uiteindelijk hevige discussies en werd er scherpe kritiek geuit op migratie, nadat gebleken was dat tussen eind jaren tachtig en het begin van de nieuwe eeuw migratiestromen naar het land verdubbeld waren. Dit ging gepaard met integratieproblemen en verharding van de visies en opvattingen tegenover 'minderheden', Islam en migranten. Al deze aspecten en de duidelijke polarisatie in het land leidde uiteindelijk tot een politieke overwinning van de Danish People Party in 1995. Deze partij is vergelijkbaar met de PVV in Nederland. De Danish People Party had een partijprogramma die sterk gericht was op de immigratieproblematiek in het land en was sterk nationalistisch. Deze overwinning had vooral te maken met een grote groei van immigratie, taalachterstanden, hoge werkloosheid, criminaliteit en afhankelijkheid van het sociale zekerheidsstelsel in Denemarken (Andersen & Bjorklund, 1999). Dit zorgde ervoor dat immigratie hoog op de politieke en publieke agenda kwam te staan. Er werd beleid ontwikkeld dat deze achterstanden moest wegwerken en ervoor moest zorgen dat de aanwezige 'minderheden' voldoende zouden integreren in de Deense samenleving. Daarnaast wilde Denemarken, net als in Nederland, ongewenste immigratie tegengaan en een selectief en restrictief beleid opstellen. Denemarken is met dit beleid vooraf gegaan aan Nederland. Ook heeft Denemarken een soort puntensysteem ingesteld, waarmee minderheden wel of niet in staat worden gesteld met een buitenlandse partner te trouwen in Denemarken. Hiermee heeft het land een duidelijke boodschap afgegeven over welke migranten wel of niet welkom zijn.



Denemarken is in grote lijnen eenduidig geweest met haar migrantenbeleid. Migranten moesten van begin af aan in de Deense samenleving integreren en kennis nemen van de Deense taal en cultuur. Dit geeft aan dat de beleidsmaker in Denemarken vanuit een functionalistisch denkkader beleid ontwikkelde. De theorie van de sociale pathologie stelt namelijk dat afwijkend gedrag kan ontstaan wanneer cultuur en religie in een samenleving botsen. Denemarken probeerde dit te voorkomen door totale aanpassing van de nieuwkomers in het land te verwachten. Zoals ook in Nederland het geval is geweest, zijn sociale spanningen in het land ontstaan vanwege de sociaaleconomische verschillen tussen etnische bevolkingsgroepen. Ook in Denemarken ontstond hierdoor een soort van arbeidersklasse die kampte met kansloosheid en werkloosheid. Er is hier geen sprake van het aspect van onderdrukken, maar van voorkomen. Denemarken investeert net als in Nederland flink in onder andere het onderwijs van deze etnische bevolkingsgroepen. Dit in de hoop om achterstanden weg te werken en de sociaaleconomische positie van deze bevolkingsgroep te verbeteren.

### 7.3 Conclusie

Denemarken heeft vanaf het begin een andere koers gevaren wat betreft het migrantenbeleid. In eerste instantie ging de Deense overheid ook uit van 'gastarbeiders', maar gaf de arbeidsmigranten de mogelijkheid zich permanent in Denemarken te vestigen. Nadat er gestopt was met het werven van de arbeidsmigranten kregen de al aanwezige arbeidsmigranten de mogelijkheid geschonken hun gezinnen over te laten komen, in de vorm van gezinshereniging. Er werd wel aanpassing in de Deense samenleving verwacht, omdat Denemarken altijd een homogene bevolkingssamenstelling heeft gehad. Dit in tegenstelling tot Nederland, waar tot vroeg in de jaren negentig integratie met behoud van de eigen identiteit mogelijk was. Impliciet werd de gedachte van een eventuele terugkeer mogelijk gehouden.

Het Deense beleid werd echter strikter toen gebleken was dat migratiestromen naar het land niet van tijdelijke aard waren en de migranten een arbeidersklasse vormden, met problemen van kansloosheid en werkloosheid. Daarnaast bleken ze voor een grote kostenpost te zorgen, gelet op het feit dat vele afhankelijk waren van het zorgsysteem. Er was hier geen sprake van onderdrukking, iets wat het kritisch perspectief wel impliceert. Denemarken probeerde net zoals Nederland ook in te grijpen in de sociale achterstanden en flink te investeren in onder andere het onderwijs van etnische bevolkingsgroepen. Daarnaast was de overheid bezig om problemen met verschillende etnische groepen in de toekomst te voorkomen en participatie in de samenleving te bevorderen. Door een streng immigrantenbeleid op te stellen waarbij selectief om werd gegaan met immigranten die naar Denemarken wilden komen.

In Denemarken werden nog wel steeds labels gebruikt om etnische groepen mee te definiëren. Zoals eerder is opgemerkt lijkt het beleid hierdoor, net als in Nederland, nog steeds uit te gaan van aparte etnische groepen binnen een samenleving die als probleemcategorie beschouwd worden.

## 8. Algemene conclusies en aanbevelingen

In zijn onderzoek heeft Peter Scholten het over 'frame' wisselingen in het minderhedenbeleid. Hij stelt dat tot in de jaren zeventig vanuit een differentialistisch frame beleid werd ontwikkeld. De overheersende gedachte was dat migranten tijdelijke gasten waren en dat Nederland geen immigratieland was en behoorde te zijn. Beleidsmaatregelen waren daarom voornamelijk gericht op behoud van de eigen identiteit en groep structuren (Scholten, 2007, p. 298). Met de vorming van het Minderhedenbeleid in de jaren tachtig ontstond er een meer multiculturalistisch frame. Migranten werden erkend als permanente etnische minderheden en de Nederlandse samenleving werd gedefinieerd als een multiculturele samenleving (Scholten, 2007, p. 298). Met het Integratiebeleid verschoof het beleidsframe meer richting universalisme, met de nadruk op burgerschap en participatie. Tenslotte stelt Scholten dat aan het begin van het nieuwe millennium een verschuiving plaatsvond richting een meer assimilationistisch frame. Er kwam meer nadruk te liggen op sociaal-culturele aspecten van integratie en op nationale waarden en normen en sociale cohesie (Scholten, 2007, p. 298).

In de jaren zeventig, de periode van de 'gastarbeiders', werd in eerste instantie niet geïnvesteerd in beleidsontwikkeling gericht op de arbeidsmigranten. Beleid dat wel ontwikkeld werd was ten gunste van het bedrijfsleven. Dit verschilt van het differentialistisch frame dat door Scholten is benoemd. Namelijk, het feit dat er daadwerkelijk een soort arbeidersklasse ontstond dat bestond uit de arbeidsmigranten, waarbij alleen in het belang van het bedrijfsleven beleid ontwikkeld werd. Dat de groep de eigen identiteit zou behouden was vanzelfsprekend, zij werden immers niet als onderdeel van de samenleving beschouwd.

In Denemarken was dit anders, waar vanaf het begin af aan al eerst vanuit een multiculturalistisch frame en daarna vanuit een assimilationistisch frame beleid werd ontwikkeld. De arbeidsmigranten moesten, ondanks het feit dat ze in eerste instantie tijdelijk naar Denemarken waren geïmmigreerd, toch kennis nemen van de Deense taal en cultuur. Nadat gestopt was met het werven van arbeidsmigranten, ontstonden er migratiestromen gevormd door gezinshereniging. Deze nieuwkomers moesten in hoge mate assimileren in de samenleving, wat uiteindelijk toch tot sociale spanningen heeft geleid.

Toen in de jaren tachtig erkend werd dat veel migranten zich zouden vestigen in Nederland, werd beleid ontwikkeld dat steeds meer gericht was op de participerende migrant. Scholten stelt dat het beleidsframe in deze tijd verschoven is naar een multiculturalistisch frame. Aan de hand van de functionalistische benadering kan gesteld worden dat juist in deze tijd er ook sprake was van een differentialistisch beleidsframe, omdat eventuele terugkeer nog altijd een rol speelde in het Nederlandse beleid. Daarnaast werden termen als 'autochtoon' en 'allochtoon' impliciet geïntroduceerd, wat inhield dat er een sterk besef van een bepaalde probleemcategorie gecreëerd werd. Daarnaast moesten arbeidsmigranten integreren binnen de eigen groep, waardoor migranten tussen hun eigen cultuur en opvatting en die van de Nederlandse samenleving, geen samenhang konden vinden. Migrant mochten in Nederland zich wel permanent vestigen. Doordat impliciet nog de gedachte van een eventuele terugkeer bestond, kan er nog niet van een compleet multiculturalistisch beleidsframe gesproken worden.

In de jaren vlak voor de eeuwwisseling was duidelijk te merken dat Nederland een multiculturele samenleving was. Het cultuurrelativisme was sterk aanwezig in het beleid, wat te zien was aan het feit dat de Nederlandse normen en waarden niet werden opgedrongen aan migranten. Daarnaast werden hun eigen identiteit, normen en waarden niet als minderwaardig beschouwd. Wel werd aanpassing aan de Nederlandse beginselen, normen en waarden gevraagd. Gelijke moest nagestreefd worden om nieuwkomers de kans te geven goed te functioneren in de Nederlandse samenleving.

Hier is sprake van het universalisme dat volgens Scholten speelde in het beleid, waarbij de politiek zich steeds actiever ging bemoeien met het integratievraagstuk. Daarnaast werd in het integratievraagstuk steeds meer de kritiek op de verzorgingsstaat betrokken en ontstond er meer aandacht voor sociaal-culturele kwesties. De rapporten die uitgebracht werden door de WRR zorgden ervoor dat het debat zich steeds meer publiekelijk en in de politiek ging afspelen. Daarnaast werd minder nadruk gelegd op wat de situatie van minderheden specifiek maakte en werd er meer nadruk gelegd op wat migranten gemeen hadden met andere burgers (Scholten, 2007, p. 302). Dit staat echter in contrast met het feit dat nog steeds labels gebruikt werden die toch onderscheid maken tussen burgers in een samenleving. Hierdoor werden migranten en hun nakomelingen alsnog als probleemcategorie beschouwd. Dit geeft aan dat integratie feitelijk niet genoeg is zolang men nog vasthoudt aan de eigen cultuur, normen en waarden. Zoals een onderzoek van Entzinger gesteld heeft, leidt integratie niet altijd tot acceptatie en insluiting, maar alsnog tot sociale spanningen. In Nederland is uiteindelijk beleid ontwikkeld waar selectiviteit ervoor moest zorgen dat de behoeften van de Nederlandse samenleving op de eerste plek kwamen te staan. De migranten die naar Nederland komen worden alleen toegelaten als ze participeren in de Nederlandse samenleving. Door selectief te zijn in het beleid, moet migratie niet leiden tot nog meer maatschappelijke spanningen. Daarnaast zullen de leden van de samenleving niet de neiging hebben zich afwijkend te gedragen. Door daarnaast restrictief te zijn in het beleid, worden alleen die migranten toegelaten die een bijdrage kunnen leveren aan de economische positie van Nederland. Migrant kunnen zo dus niet een achterstand in hun sociaaleconomische positie oplopen. Dit beleid gaat uit van een individualistische samenleving, waarin elke burger verantwoordelijk is voor het participeren in de maatschappij. Hierdoor moeten de problemen van het verleden zich in de toekomst niet herhalen. Het assimilationisme dat volgens Scholten in de laatste jaren van het migrantenbeleid een grote rol lijkt te spelen, wordt door dit onderzoek bevestigd door de toenemende polarisatie. Dit versterkt het wantrouwen en conflict, waardoor zelfs de 'autochtone' Nederlander zich nationalistischer gaat opstellen en acceptatie van deze nationalistische normen en waarden gaat eisen.

De grootste kritiek hierop is dat labels nog steeds gebruikt worden in het beleid en dat labels een blijvende negatieve lading kunnen krijgen. Dit is te zien aan de term 'allochtoon', een label dat bijna niet meer weg te denken is uit de Nederlandse samenleving. Door labels te blijven gebruiken wordt meer nadruk gelegd op bepaalde aspecten van sociale kwesties. Door deze te relateren aan personen of etnische groepen, creëert de beleidsmaker, terecht of onterecht, een probleemcategorie. Denemarken heeft bijvoorbeeld al vroeg in haar beleid geprobeerd migranten te laten integreren en tot bepaalde hoogte ook te laten assimileren in de samenleving. De migranten werden echter niet gedefinieerd als bijvoorbeeld nieuwe Denen of Deense-Marokkanen, maar als 'vreemdelingen' of 'anderen'. Hierdoor zal een bevolkingsgroep nooit helemaal horen bij een samenleving, omdat geïntegreerd of niet, men toch als anders wordt gezien. Klassen ontstaan hierdoor op basis van culturele achtergronden. Dit kan er uiteindelijk toe leiden dat men meer nadruk gaat leggen op aspecten van de eigen identiteit en op aspecten die verschillen van andere etnische bevolkingsgroepen. Een samenleving verliest hierdoor haar eigen identiteit, polarisatie neemt toe en sociale cohesie wordt steeds moeilijker te bewerkstelligen.

In mijn onderzoek wilde ik de vraag beantwoorden op welke wijze het migrantenbeleid tot uitdrukking is gekomen in Nederland en in Denemarken. Beide landen ondervinden problemen met burgers van bepaalde etnische bevolkingsgroepen die onvoldoende integreren in de samenleving. Deze groepen hebben te maken met grote taalachterstanden en hebben zodoende te kampen met werkloosheid en kansloosheid. Daarnaast bestaat er een grote afhankelijkheid van het sociale zorgstelsel onder deze groepen.

Wat duidelijk is, is dat beide landen in het begin op een andere manier het migrantenbeleid ontwikkeld hebben. Nederland ging er in haar beleid lang van uit dat de arbeidsmigranten tijdelijk in het land zouden verblijven, terwijl Denemarken dit idee al snel los liet. Dit kwam in het beleid tot

uitdrukking in het feit dat migranten in de Deense samenleving snel moesten integreren en tot op bepaalde hoogte zelfs moesten assimileren. In Nederland heerste nog lang het idee van 'integratie met behoud van de eigen identiteit', om de mogelijkheid voor eventuele terugkeer open te houden. Wel werden in beide landen telkens labels gebruikt die ervoor zorgden dat de migranten toch als aparte categorie in de samenleving beschouwd werden en al dan niet terecht ook als probleemcategorie.

In Nederland veranderen deze labels telkens, maar het label 'allochtoon' bleek toch het hardnekkigste van allemaal. Des te meer omdat deze label een zeer negatieve lading gekregen heeft. Wel veranderde met deze label in bepaalde mate de visie van het Nederlands beleid ten opzichte van de aanwezige migranten en andere etnische bevolkingsgroepen. Van hen werd voortaan participatie verwacht in de samenleving, en zij moesten ook de verantwoordelijkheid dragen voor de ontwikkeling van de samenleving. Maar het beleid dat eerder gevoerd werd heeft ervoor gezorgd dat er een kloof is ontstaan tussen burgers met bepaalde etnische achtergronden en de Nederlandse cultuur. Hierdoor is er ook in toenemende mate sprake van polarisatie, die door het huidige politieke klimaat in zowel Nederland als Denemarken alleen maar versterkt wordt. Hierdoor verschilt het beleid in Nederland niet zoveel meer van het migrantenbeleid in Denemarken. In beide landen lijkt het gevoel van nationalisme te groeien en lijkt de eis voor assimilatie toe te nemen. Labels worden in de media en in het publieke en politieke debat nog steeds gebruikt, wat insluiting van etnische groepen moeilijker maakt. Geïntegreerde hoogopgeleide burgers met verschillende etnische achtergronden die mee participeren in de samenleving voelen zich 'allochtoon', maar zijn zich bewust van de probleemcategorie die hiermee aangeduid wordt. Zo lang de beleidsmaker labels blijft gebruiken op basis van culturele of etnische achtergronden, zal er nooit sprake zijn van totale insluiting en sociale cohesie. Uiteindelijk moet beleid niet alleen voor integratie van de 'allochtoon' zorgen, maar ook voor integratie tussen zowel de 'allochtoon' als de 'autochtoon'.

## 9. Literatuur

Bonjour, S.A. (2007). Gezin en grens. Debat en beleidsvorming op het gebied van gezinsmigratie in Nederland sinds de jaren vijftig. *Migrantenstudies*, 1, pp. 2-23

Bonjour, S.A. (2009). Grens en gezin. *Beleidsvorming inzake gezinsmigratie in Nederland, 1955-2005*. Dissertatie Maastricht: Brouwerij Uitgeverij

Entzinger, H.B. (1975) Nederland immigratieland? Enkele overwegingen bij het overheidsbeleid inzake allochtone minderheden, in *Beleid en Maatschappij* 2 (12), pp. 326-336.

Entzinger, H. (2009). Integratie maar uit de gratie. Multi-etnisch samenleven onder Rotterdamse jongeren. *Migrantenstudies*, 1, pp. 8-23

Fermin, A. (1997). *Nederlandse politieke partijen over minderhedenbeleid 1977-1995*. Dissertatie Amsterdam: Thela Thesis

Klis, H. (2011). Kabinet neemt afstand van de multiculturele samenleving. NRC.nl. Verkregen op 17 juni, 2011, via: <http://www.nrc.nl/nieuws/2011/06/16/kabinet-neemt-afstand-van-de-multiculturele-samenleving/>

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1981). *Ontwerp minderhedennota*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1983). *Minderhedenbeleid. Nota uitgebracht aan de Tweede Kamer van de Staten Generaal* (Tweede Kamer 1982-1983, 16102, nrs. 20-21). Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken

*Nota Buitenlandse Werknemers*. (Handelingen Tweede Kamer 1974-1975, p. 535-596). Den Haag: Staatsuitgeverij

Peper, B. (1998). *Sociale problemen en de moderne samenleving: een cultuursociologische beschouwing*. Amsterdam: Het Spinhuis

Pedersen, P.J., & Smith, N. (2001). *International migration and migration policy in Denmark*. Denmark: Centre for Labour Market and Social Research

Rath, J. (1992). De tegenbedoelde effecten van de geleide integratie van 'etnische minderheden', *Beleid en Maatschappij*, 19 (5), pp. 252-265

Rubington, E., & Weinberg, M.S. (1995). *The study of social problems. Seven perspectives*. New York/Oxford: Oxford University Press

Rijkschroeff, R. J., Duyvendak, J.W., & Pels, T. (2003). *Bronnenonderzoek Integratiebeleid*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut

Scholten, P.W.A. (2007). *Constructing Immigrant Policies. Research-policy relations and immigrant integration in the Netherlands (1970-2004)*. Dissertatie Enschede: Printpartners Ipskamp

Snel, E. & P. Scholten (2005). Van gastarbeiders tot het multiculturele drama: integratie als hardnekkig beleidsprobleem. In; Arentsen and Trommel (eds.), *Moderniteit en Overheidsbeleid; hardnekkige beleidsproblemen en hun oorzaken*. Coutinho, Bussum.

Sociaal-Economische Raad (SER) (2000). *Kansen geven, kansen nemen. Advies bevordering arbeidsdeelname etnische minderheden*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad

Tolsma, J., Van der Meer, T., & Gesthuizen, M. (2009). The impact of neighbourhood and municipality characteristics on social cohesion in the Netherlands. *Acta Politica*, 44(3), pp. 286-313

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (1979). *Etnische minderheden*. Den Haag: SDU

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (1989). *Allochtonenbeleid 1989*. Den Haag: SDU

## 10. Appendix

Tabel 1: Deelvragen en concepten

	Centrale concepten	Kenmerken	Interviewvragen
<b>D1:</b> <i>Hoe wordt de migratieproblematiek gedefinieerd in het migrantenbeleid van Nederland en Denemarken?</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Migrantenbeleid</li> <li>- Immigranten</li> <li>- Migratiedebat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Integratie</li> <li>- Waardenconflict</li> <li>- Segregatie</li> <li>- Geweld</li> </ul>	<p>1: Wat is kenmerkend voor het migratieprobleem volgens u en hoe heeft dit probleem zich ontwikkeld in het beleid door de jaren heen?</p> <p>2: Wordt er in het beleid een verschil gemaakt in de behandeling van westerse- en niet-westerse migranten als het gaat om hun rol binnen de Nederlandse samenleving, door zowel de beleidsmaker als door de overheid (politiek)?</p>
<b>D2:</b> <i>In hoeverre veranderen de gehanteerde perspectieven van migratie als sociaal probleem in de loop van der tijd?</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sociale problemen</li> <li>- Publieke/politiek debat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Allochtoon</li> <li>- Cultureel relativisme</li> <li>- Multi-etnische samenleving</li> </ul>	<p>3: Welke aspecten van de perspectieven in het publieke/politieke debat van de jaren '70, '80 en '90 zag u terug in het beleid?</p> <p>4: Wanneer werd het migrantenbeleid een sociaal probleem in de samenleving en wat is uw visie op dit perspectief?</p> <p>5: Hoe kun je tegenwoordig de</p>

			verhoudingen tussen niet-westerse migranten en westerse migranten definiëren, in termen van angst, sociale achterstand en de wil om te integreren?
<b>D3:</b> Welke interventies worden door de overheden van Nederland en Denemarken vanuit de gehanteerde perspectieven ontwikkeld om de migratieproblematiek te beheersen?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Migrantenbeleid</li> <li>- Publieke/politiek debat</li> <li>- Sociale problemen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Uitsluiting/insluiting</li> <li>- Pluralistische maatschappij</li> <li>- Integratie</li> <li>- Selectie</li> <li>- Vrijheid van...</li> </ul>	<p>6: Hoe zijn de hardnekkige migratieproblemen in de samenleving ontstaan en waarom blijkt het zo moeilijk hierin te interveniëren?</p> <p>7: Hoe kan het politiek klimaat, die nodig was om de omschakeling naar een strenger migrantenbeleid te creëren, getypeerd worden?</p> <p>8: In hoeverre is het onderscheid dat gemaakt wordt tussen westerse en niet-westerse migranten relevant voor het migrantenbeleid en waarom moet een dergelijk onderscheid gemaakt worden volgens u?</p>
<b>D4:</b> Wat zijn de overeenkomsten en de verschillen tussen Nederland en Denemarken en hoe kan dit verklaard	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Migrantenbeleid</li> <li>- Migratiedebat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PVV/Volkspartij</li> <li>- Wilders</li> <li>- Cartooncrisis</li> <li>- Streng/selectief</li> </ul>	<p>9: Kent u het moderne Deense migrantenbeleid? Wat is uw mening over dit, volgens sommigen, erg strenge</p>



<p><i>worden?</i></p>			<p>immigrantenbeleid?</p> <p>10: In hoeverre kan Denemarken gezien worden als voorloper op het gebied van migrantenbeleid in Nederland en zijn er aspecten die in Nederland ondenkbaar zijn? Zal Nederland beter af zijn in de toekomst met een soortgelijk (im)migrantenbeleid als in Denemarken?</p>
-----------------------	--	--	--

