

Regie over migratie: Naar een strategische agenda

Essays ter gelegenheid van het Hollands Spoor-debat
over migratiebeleid op 19 juni 2018

Leo Lucassen
Paul Scheffer
Ernst Hirsch Ballin

Deze essaybundel is geschreven ter voorbereiding op de Hollands Spoorbijeenkomst over migratiebeleid (juni 2018). Hollands Spoor is een debatreeks van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en het Strategieberaad Rijksbreed. Daarbij discussieert een gezelschap van beleidsverantwoordelijken en bestuurders met gerenommeerde wetenschappers over belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen en de implicaties daarvan voor het beleid. De verantwoordelijkheid voor de inhoud en de ingenomen standpunten berust bij de auteurs van deze bundel.

Vormgeving omslag en binnenwerk: Textcetera, Den Haag

INHOUD

Ten geleide	5
Inleiding <i>Godfried Engbersen & Mark Bovens</i>	7
Naar een duurzaam migratiebeleid: lessen uit het verleden <i>Leo Lucassen</i>	13
1 Inleiding	13
2 Constanten en veranderingen in Europa en Nederland	14
3 Hoe de migratiemechanismen na de Tweede Wereldoorlog veranderden	17
4 Migratiebeleid in de toekomst	35
5 Conclusie	49
Immigratie in een open samenleving <i>Paul Scheffer</i>	57
1 Globalisering en ordening	57
2 De dynamiek van migratie	64
3 Integratie en acceptatie	77
4 Normatieve vragen	90
Bouwstenen voor herijking van migratiebeleid <i>Ernst Hirsch Ballin</i>	107

TEN GELEIDE

Deze essaybundel is geschreven ter voorbereiding op de Hollands Spoorbijeenkomst over migratiebeleid. Hollands Spoor is een debatreeks van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en het Strategieberaad Rijksbreed. Daarbij discussieert een gezelschap van beleidsverantwoordelijken en bestuurders met gerenommeerde wetenschappers over belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen en de implicaties daarvan voor het beleid.

Deze bundel heeft tot doel het beleidsdebat over de regulering van migratie te stimuleren. Het kader ervoor wordt gevormd door het WRR-project 'Migratiediversiteit', waarin de WRR onderzoekt hoe (de)centrale overheden kunnen omgaan met de toegenomen migratiediversiteit. De bundel omvat studies die in het kader van de werkzaamheden van de WRR tot stand zijn gekomen. De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij de auteurs.

In de bijdragen aan deze bundel staat de vraag centraal of het huidige migratiebeleid aanpassing behoeft in het licht van die hedendaagse migratiebewegingen. In de inleiding werkt de WRR-projectgroep Migratiediversiteit de vraagstelling verder uit. De projectgroep bestaat uit prof. dr. Godfried Engbersen, prof. dr. Mark Bovens, dr. Meike Bokhorst, dr. Roel Jennissen en Hanneke Leeuwestein MSc.

Daarna volgen twee essays waarin prof. dr. Leo Lucassen (UL) en prof. dr. Paul Scheffer (UvA/TiU) op uitnodiging van de WRR elk hun kijk geven op de toekomst van het migratiebeleid. Daarbij bouwen ze voort op hun eigen werk over dit thema. Zo heeft Leo Lucassen in 2016 samen met Henk van Houtum een boek over dit onderwerp gepubliceerd onder de titel *Voorbij Fort Europa. Een nieuwe visie op migratie*. En Paul Scheffer publiceerde in de maand van de filosofie van datzelfde jaar het essay *De vrijheid van de grens*.

Tot slot geeft prof. dr. Ernst Hirsch Ballin (WRR en TiU/UvA) een reactie op de twee essays en gaat hij in op de mogelijkheden voor toekomstig nationaal en Europees migratiebeleid.

Prof. mr. Corien Prins
Voorzitter WRR

Prof. dr. Frans W.A. Brom
Directeur WRR

INLEIDING

Godfried Engbersen & Mark Bovens

De grote migratiebewegingen van de afgelopen jaren en de verwachte migratie in de toekomst roepen vragen op over het migratiebeleid van nationale staten, over het Europese asielbeleid en over het Europese vrije verkeer van werknemers. De uitbreidingen van de EU leidden ertoe dat in 2011 meer dan 5 miljoen arbeidsmigranten, vooral uit Polen, in West-Europa verbleven (Engbersen et al. 2017). Aanvankelijk waren vooral Ierland en Engeland populaire bestemmingen, maar later ook Scandinavische landen, Nederland, België en natuurlijk Duitsland. De intra-EU-arbeidsmigratie heeft vooral in Engeland tot scherpe debatten geleid en speelde daar een belangrijke rol bij het Brexit-referendum.

De ‘asielcrisis’ van 2015 bracht meer dan 1,2 miljoen vluchtelingen naar Europa. Daarbij vingden vooral Duitsland en Zweden grote aantallen vluchtelingen op. In Nederland zijn de Polen in een vrij korte periode uitgegroeid tot een van de grootste migrantengroepen. Ook zijn er in ons land in de periode 2015-2016 ongeveer 60.000 asielmigranten opgevangen.

De voortdurende spanningen en militaire confrontaties in het Midden-Oosten en de instabiliteit en economische onzekerheid in een reeks van Afrikaanse landen maken het waarschijnlijk dat Europa ook in het komende decennium een belangrijke migratiebestemming zal blijven. Ook economische groei en bevolkingsgroei in delen van Azië en Afrika, en veranderingen in het klimaat kunnen tot meer migratie naar Europa leiden (ACVZ 2018).

Deze Hollands Spoor publicatie richt zich daarom op de vraag of het huidige migratiebeleid aanpassing behoeft in het licht van die hedendaagse migratiebewegingen. Is het nodig en mogelijk om de migratiestrategie aan te passen?

Migratiebeleid en liberale paradoxen

In de debatten over migratie worden verschillende posities ingenomen. Sommigen bepleiten meer openheid voor migratie, terwijl anderen meer geslotenheid voorstaan. Die posities zijn te duiden met behulp van het raamwerk van James Hampshire (2013). Hampshire ontwikkelde het om de omgang van liberale staten

met internationale migratie te begrijpen. Liberale staten hebben de volgende kenmerken:

1. representatieve democratie
2. constitutionalisme
3. nationale gemeenschap
4. een kapitalistische economie

Representatieve democratie en nationale gemeenschap dwingen liberale staten veelal in de richting van meer restrictief beleid. Regeringen en politieke partijen hebben rekening te houden met de publieke opinies van het electoraat over migratie. Grote delen van het Europese electoraat zijn in de voorbije decennia kritischer gaan oordelen over migratie. Deze kritische oriëntatie heeft in een groot aantal Europese landen mede voeding gegeven aan de opkomst van populistische partijen en aan een meer restrictieve benadering van migratie door traditionele middenpartijen. Daarnaast zijn liberale staten ‘verbeelde nationale gemeenschappen’ (Anderson 1991) met een geschiedenis, culturele praktijken en symbolen, en een taalgemeenschap die onvermijdelijk bepaalde identiteiten promoot en anderen uitsluit.

Constitutionalisme en een kapitalistische economie leiden juist meer in de richting van openheid. Liberale staten kennen een grondwettelijke basis, fundamentele rechten voor burgers en systemen van rechterlijke toetsing. Ze hechten grote waarde aan de universele principes van individuele vrijheid, gelijke behandeling en mensenrechten. Gelijke behandeling en mensenrechten hebben er in de afgelopen decennia toe geleid dat reguliere migranten nagenoeg dezelfde sociale en deels politieke rechten hebben verworven als gevestigde burgers, en dat er een asielenbeleid is gekomen voor de opvang van vluchtelingen. Daarnaast hebben liberale staten vanwege de kapitalistische politieke economie rekening te houden met de belangen van het (internationale) bedrijfsleven. Dat heeft in verschillende sectoren van de economie behoefte aan zowel lager- als hogergeschoolde arbeidskrachten. Vandaar dat liberale staten altijd openingen bieden voor arbeidsmigratie (SER 2014).

De ingebouwde tegenstellingen tussen deze vier beginselen leiden tot ‘liberale paradoxen’ (Freeman 1995; Hollifield 1992; Hampshire 2013): het tegelijkertijd uitsluiten van bepaalde categorieën (‘unwanted’) migranten en het welkom heten van andere categorieën (‘wanted’) migranten. Hampshire (2013: 13) formuleert het als volgt: ‘Liberal states are characterized by degrees of openness towards some kinds of immigration and degrees of closure towards others.’

Voorstellen voor een duurzaam migratiebeleid

Voor deze Hollands Spoorbundel hebben we Leo Lucassen en Paul Scheffer gevraagd om de liberale paradoxen nader te duiden en om voorstellen te doen voor een duurzaam migratiebeleid in samenhang met vraagstukken van integratie. Het gaat om auteurs die dat thema in recente publicaties aan de orde hebben gesteld. Daarnaast hebben we WRR-lid Ernst Hirsch Ballin gevraagd om te reageren op de voorstellen van Lucassen en Scheffer.

In hun bijdragen gaan Leo Lucassen en Paul Scheffer nader in op de verhouding tussen openheid en geslotenheid. In termen van het raamwerk van Hampshire legt Lucassen een sterker accent op economische en constitutionele argumenten voor zijn nieuwe visie op migratie. Scheffer legt daarentegen meer de nadruk op argumenten die verbonden zijn met representatieve democratie en nationale gemeenschap.

Beide auteurs schetsen nieuwe handelingsperspectieven. Lucassen doet voorstellen om circulaire arbeidsmigratie van buiten de EU mogelijk te maken. Een onderdeel van zijn voorstel is dat arbeidsmigranten zich door het betalen van premies geleidelijk en getrapt kunnen ‘inkopen’ in de verzorgingsstaat. Op deze wijze kunnen ongewenste, onbedoelde effecten van de verzorgingsstaat worden voorkomen. Daarnaast wijst hij op het belang van een gelijk speelveld voor Nederlanders en EU-burgers op de arbeidsmarkt om verdringing en uitbuiting tegen te gaan. Ook pleit hij ervoor migratie veel breder te benaderen en analyseren dan tot op heden in het publieke debat gebeurt. Ten slotte pleit hij voor het vasthouden aan humanitaire principes bij de opvang van asielmigranten die het lukt om in Nederland asiel aan te vragen.

Scheffer benadrukt de betekenis van democratische besluitvorming over diverse vormen van migratie, waaronder arbeid- en asielmigratie. Humane en verdraagzame gemeenschappen bestaan bij de gratie van grenzen. Over die grenzen dient een open publiek debat te worden gevoerd. Hij zoekt naar een verantwoord midden tussen een politiek van open grenzen en gesloten grenzen. Onderdeel van dat debat is een gedachtewisseling over een mogelijke bovengrens aan het aantal vluchtelingen dat Nederland jaarlijks opneemt. Ook kan gedacht worden aan tijdelijke uitzonderingen op het vrije verkeer van personen op het moment dat de mobiliteit binnen de Europese Unie samenlevingen overvraagt. Het gaat Scheffer vooral om de ruimte te verkennen voor eigen keuzes op het gebied van immigratie- en vluchtelingenbeleid.

Een ander verschil tussen Lucassen en Scheffer is dat ze de huidige migratiestromen anders beoordelen. Lucassen neemt kritisch stelling tegen het idee van 'massamigratie', op basis van de migratiesaldi van de afgelopen decennia, terwijl Scheffer wijst op de cumulatieve langetermijneffecten van migratiepatronen. Lucassen laat zien dat het aandeel van als problematisch beschouwde migrantengroepen, zoals Turken, Marokkanen, Antillianen en Somaliërs, sinds de eeuwwisseling sterk is afgenomen. In 2015 was hun migratiesaldo (dus na aftrek van de emigranten) nagenoeg nul. Scheffer daarentegen rekent met behulp van CBS-prognoses voor dat ogenschijnlijk kleine verhogingen van het jaarlijkse migratiesaldo binnen enkele decennia tot grote bevolkingsaanwas kunnen leiden. Volgens de prognose van 2008 zou Nederland in 2050 4.9 miljoen mensen met een migratieachtergrond tellen, maar volgens de prognose van 2017 zijn dat er inmiddels al 5.9 miljoen. Hij pleit voor een migratiebeleid dat gericht is op de lange termijn en gebruikt daarbij nieuwe scenario's die het CBS op zijn verzoek heeft doorgerekend.

Hirsch Ballin gaat met zijn reactie op de essays in op de verschillende betekenissen van grenzen, de noodzaak tot het versterken van maatschappelijk draagvlak, en de verhouding tussen nationaal, Europees en internationaal migratiebeleid.

Bouwstenen voor een beleidsrapport over Migratiediversiteit

Deze Hollands Spoorpublicatie maakt deel uit van het project 'Migratiediversiteit' waarmee de WRR in 2015 is gestart. De aanleiding daartoe was de veranderende aard van internationale migratie. Ooit kwamen grote groepen migranten uit een klein aantal landen naar ons land, voornamelijk uit Nederlands-Indië, Marokko, Turkije, Suriname of de voormalige Nederlandse Antillen. Maar dat is niet meer het geval. Slechts een minderheid van de inwoners met een migratieachtergrond behoort nog tot de klassieke migrantengroepen. De meerderheid heeft wortels in allerlei andere landen. In 2017 zijn de in Nederland woonachtige migranten afkomstig uit 223 verschillende herkomstlanden.

Migratiediversiteit betreft niet alleen een toegenomen diversiteit aan herkomstlanden maar ook een grotere verscheidenheid in migratiemotieven, opleidingsniveau en verblijfsstatus en -duur. Migrantengroepen komen naar Nederland vanwege werk, familie of studie of om asiel aan te vragen. Ze zijn laag-, middelbaar- of hoogopgeleid. Ze verschillen in juridische status, die zwak of juist heel sterk kan zijn. En ze verschillen ook in verblijfsduur: sommige migranten vestigen zich definitief in Nederland, terwijl anderen langdurig, middellang of slechts kort in Nederland verblijven.

In het kader van het project Migratiediversiteit zijn al een policy brief en drie verkenningen verschenen. De policy brief *Geen tijd verliezen. Van opvang naar integratie van asielmigranten* (Engbersen et al. 2016) pleitte voor een versnelde integratie van asielmigranten met een grotere rol voor de gemeenten. De drie verkenningen richten zich op de volgende kernvragen:

1. Welk idioom is wenselijk met betrekking tot immigratie en integratie (zie Bovens et al. *Migratie en classificatie: naar een meervoudig migratie-idioom*, 2017)?
2. Hoe kunnen we de diversiteit naar herkomstlanden preciezer in kaart brengen en wat is de samenhang tussen 'de nieuwe verscheidenheid' en aspecten van sociale cohesie en economische groei (zie Jennissen et al. *De nieuwe verscheidenheid. Toenemende diversiteit naar herkomst in Nederland*, 2018)?
3. Wat kunnen we leren van Europese steden voor het omgaan met migratiegerelateerde diversiteit (zie Engbersen & Scholten, *De wereld in een stad: migratiediversiteit en stedelijk beleid in Europa*, 2018)?

Al deze publicaties vormen met enkele working papers en deze Hollands Spoorbundel, bouwstenen voor een later te verschijnen WRR-beleidsrapport.

Literatuur

- ACVZ (2018) *Op weg naar 2030. Migratie: een toekomstverkenning*, Den Haag: ACVZ.
- Anderson, B. (1991) *Imagined Communities: Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*, London: Verso.
- Bovens et al. (2017) *Migratie en classificatie: naar een meervoudig migratie-idioom*, Den Haag: WRR-verkenning nr. 34.
- Engbersen, G. et al. (2016) *Geen tijd verliezen. Van opvang naar integratie van asielmigranten*, Den Haag: WRR-Policy Brief 4.
- Engbersen, G. et al. (2017) 'The intra-European mobility regime: differentiation, stratification and contradictions', *Migration Studies* 5:3, 337-355.
- Engbersen, G. & P. Scholten (red.) (2018) *De wereld in een stad: migratiediversiteit en stedelijk beleid in Europa*, Den Haag: WRR-verkenning nr. 38.
- Freeman, G.P (1995) 'Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States', *International Migration Review* 24:4, 881-902.
- Hampshire, J. (2013) *The Politics of Immigration. Contradictions of the Liberal State*, Cambridge: Polity Press
- Hollifield, J. E. (1992) *Immigrants, Markets, and States: The Political Economy of Postwar Europe*, Cambridge: Harvard University Press.

Jennissen, J. et al. (2018) *De nieuwe verscheidenheid. Toenemende diversiteit naar herkomst in Nederland*, Den Haag: WRR-verkenning nr. 39.

SER (2014) *Arbeidsmigratie*, Den Haag: SER Advies 14/09.

NAAR EEN DUURZAAM MIGRATIEBELEID: LESSEN UIT HET VERLEDEN¹

Leo Lucassen*

1 Inleiding

Wie iets zinvol over de toekomst wil zeggen, moet naast het heden ook het verleden goed kennen. Dat mag een open deur zijn, maar is daarom niet minder waar. Bovendien blijkt het met de kennis over dat verleden niet altijd even best gesteld. Voor zover er in het debat over migratie al gebruik wordt gemaakt van historische inzichten, betreft het vaak *cherry picking* van feiten en argumenten om bepaalde meningen te ondersteunen. Wat achter ons ligt, vormt niet alleen een interessante verzameling *faits divers* maar ook een in tijd afgebakend laboratorium waarin we allerlei mechanismen en patronen kunnen ontwaren waarvan de tentakels zich uitstrekken tot in het heden en de toekomst. Inzicht in de aard van deze ‘padafhankelijkheid’ is van groot belang om te anticiperen op wat ons te wachten staat.

Migratie is geen nieuw fenomeen maar een wezenlijk onderdeel van menselijke samenlevingen, waarbij de zoektocht naar werk, avontuur, nieuwe ervaringen en veiligheid belangrijke motieven vormen. Dat betekent niet dat de geschiedenis zich voortdurend herhaalt. Juist een langetermijnperspectief is cruciaal om erachter te komen wat er nu precies nieuw of anders is aan de huidige tijd, maar evenzeer wat niet. Vergelijkingen maken in de tijd, dat wil zeggen het systematisch op zoek gaan

* Directeur onderzoek van het Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis in Amsterdam en hoogleraar Global Labour and Migration History aan de Universiteit Leiden.

1 Essay geschreven in opdracht van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Met dank aan Godfried Engbersen, Roel Jennissen, Mark Bovens, Meike Bokhorst en Monique Kremer voor hun waardevolle commentaar op een eerdere versie.

naar zowel verschillen als overeenkomsten tussen historische periodes, is dan ook cruciaal om iets zinnigs over de toekomst te kunnen zeggen.

In dit essay schets ik eerst enkele langere lijnen in de Europese en Nederlandse migratiegeschiedenis vanaf de zeventiende eeuw. Daarna laat ik zien dat drie factoren in de naoorlogse periode een nieuwe fase inluiden en hoe die aan de basis liggen van het huidige beperkte en pessimistische beeld van migratie. Ik zal betogen dat die factoren sinds het einde van de 20e eeuw in belangrijke mate zijn teruggedraaid, zonder dat dit is doorgedrongen in het debat over migratie en in het integratie- en migratiebeleid. Ten slotte formuleer ik op grond van de naoorlogse migratiegeschiedenis zeven principes die als uitgangspunt voor een rationeel en duurzaam migratiebeleid kunnen dienen.

2 Constanten en veranderingen in Europa en Nederland

Europa

Kijken we naar het verleden van Europa sinds de zeventiende eeuw, dan valt om te beginnen een grote mate van continuïteit op: samenlevingen toen en nu worden gekenmerkt door een hoge geografische mobiliteit, zowel binnen als over de landsgrenzen.² Vaak ging het om tijdelijke en circulaire migratie (heen en weer pendelen) of trokken migranten van de ene bestemming naar de andere. Net als nu was het migratiepatroon van de meeste mensen vroeger uitermate rommelig. Dat betekent echter niet dat er geen systeem achter schuilgaat. Verreweg de meeste mensen verhuizen omdat ze er beter van hopen te worden, of in ieder geval niet slechter. Arbeidsmigratie blijkt in de afgelopen eeuwen verreweg de belangrijkste vorm van verplaatsing in Europa en van groot belang voor het soepel functioneren van arbeidsmarkten. Migratie was bij zowel hoog- als laagopgeleiden het normale patroon en mede daarom doorgaans nauwelijks een onderwerp van debat of contestatie.

Dat veranderde in de loop van de negentiende eeuw, toen tientallen miljoenen Europeanen zich op de Amerikaanse arbeidsmarkt meldden, velen van wie zich permanent vestigden. Minstens zo'n groot aantal migreerde binnen Europa op zoek naar werk. In sommige gevallen leidde de komst van grote groepen nieuwkomers tot georganiseerd verzet van de lokale bevolking. Daarin ontwaren we de grondpatronen van de huidige onvrede met migranten. Dat onbehagen werd versterkt door de opkomst van de natiestaat en de omarming van het ideaal van etnisch homogene bevolkingen, waarmee de scheidslijnen tussen 'wij' en 'zij' scherper werden getrokken. Migrantenvormden in de ogen van de autochtonen niet alleen een probleem door de potentiële bedreiging voor hun banen en lonen,

² Bade et al. 2011.

maar steeds vaker ook door hun afwijkende religieuze en etnische kenmerken. Zo werden katholieke Ierse arbeiders in Noord-Engeland het mikpunt van agressie die rond 1860 soms ontaardde in regelrechte pogroms. Iets later, aan het einde van de negentiende eeuw, vielen er in Zuid-Frankrijk zelfs tientallen doden toen Franse arbeiders in de zoutpannen nabij Montpellier georganiseerd jacht maakten op Italiaanse immigranten. In dezelfde tijd hadden Pools sprekende Duitsers die zich vanuit Silezië als mijnwerkers in het Ruhrgebied vestigden het zwaar te verduren omdat ze weigerden hun Poolse taal en cultuur op te geven.³ In de Verenigde Staten zien we soortgelijke xenofobische reacties op de komst van achtereenvolgens Duitsers, Chinezen, Ieren, Italianen en Oost-Europese joden.⁴

De uitbouw van de nationale staat en de invoering van paspoorten onmiddellijk na de eerste Wereldoorlog vormden het voorlopige sluitstuk van de politieke en culturele veranderingen die het denken over en het reguleren van migratie in Europa en andere delen van de wereld sinds het begin van de negentiende eeuw hadden ondergaan.⁵ Inmiddels zijn de controles aan de binnengrenzen van de Europese Unie goeddeels verdwenen en versterkten na de Tweede Wereldoorlog de *humanitarian turn* (aandacht voor mensenrechten, het vluchtelingenverdrag) en de hiermee nauw verbonden gelijkheidsideologie de positie van migranten.⁶ Toch is het wettelijke en mentale kader waarbinnen migratie zich voltrekt sindsdien niet wezenlijk veranderd.

Nederland

Ook in Nederland vormde de aantrekkingskracht van de arbeidsmarkt verreweg de belangrijkste reden voor migranten om hun schreden in de richting van de Noordzee te zetten. Toen het de Republiek aan het einde van de zeventiende eeuw economisch minder voor de wind ging, bleef de vraag naar arbeid van buiten de landsgrenzen groot door het gebrek aan voldoende lokaal aanbod. Daardoor was het aandeel van in het buitenland geboren in steden als Leiden en Amsterdam aanzienlijk hoger dan vandaag de dag. Bij ruwweg een kwart van de migranten speelden ook andere motieven een rol. Met name godsdienstige twisten in de omliggende landen vormden voor hun inwoners een extra reden om zich in de Republiek te vestigen. Daar heerste immers een politiek regime van tolerantie dat vredig samenleven van verschillende religieuze en etnische groepen mogelijk maakte.⁷

In de negentiende eeuw nam de immigratie naar Nederland sterk af, vooral als gevolg van de – in vergelijking met de omliggende landen – late en bescheiden industrialisatie. Alleen bepaalde niches van de stedelijke arbeidsmarkt bleven

3 Lucassen 2005.

4 Zolberg 2006.

5 Torpey 2000.

6 Jensen 2016; Bonjour 2009.

7 Lucassen en Lucassen 2018.

enige aantrekkingskracht op buitenlandse migranten uitoefenen. Met uitzondering van de toeloop van Belgische vluchtelingen gedurende de Eerste Wereldoorlog en van joodse vluchtelingen na 1933 was migratie naar Nederland tot aan de Tweede Wereldoorlog in hoge mate economisch bepaald. Door de open economie was het land aantrekkelijk voor en afhankelijk van een voortdurend aanbod van immigranten. Net als vandaag de dag vormden arbeidsmigranten een zeer diverse en volatiele groep. Afhankelijk van de vraag naar arbeid was het een voortdurend komen en gaan; slechts een klein aantal migranten vestigde zich permanent.

Verandering in de lucht

De arbeidsmarkt mag dan al eeuwenlang de migratiepatronen hebben bepaald, in het interbellum kondigden zich veranderingen aan in zowel Nederland als Europa die het primair arbeidsmarktgestuurde migratiemechanisme op een aantal punten fundamenteel zouden veranderen. De betekenis en effecten daarvan zouden pas na de oorlog in volle omvang doordringen.

Het eerste teken aan de wand was het opkomend nationalisme in de vele koloniën die Europese landen in de negentiende eeuw in Azië en Afrika, niet zelden met geweld, hadden gecreëerd. Leden van de intellectuele bovenlaag van de inheemse bevolking (van Gandhi en Hồ Chí Minh tot Hatta) studeerden vaak in het centrum van de koloniale macht. Bijvoorbeeld in Londen en Parijs, maar ook in Leiden en Delft. Daar kwamen ze in aanraking met ideeën over democratie, gelijkheid en zelfbeschikking die onbedoeld de kiem vormden van de naoorlogse dekolonisatie.⁸ En daarmee van de grootschalige migratie van een deel van de voorheen gekoloniseerde bevolking, zoals de West-Indiërs en Indiërs in Engeland, de Algerijnen in Frankrijk en de Indische Nederlanders, Surinamers en Antillianen in Nederland. Een migratie die bondig kan worden samengevat als 'wij zijn hier, omdat jullie daar waren'.⁹

Het tweede teken van verandering na de oorlog was de internationale discussie over wat te doen met staatloze vluchtelingen die het gevolg waren van de Russische Revolutie. De beroemde Noorse poolreiziger Fridtjof Nansen werd in 1921 Hoge Commissaris voor de Russische Uitgewekenen. Zo was hij een voorloper van de UNHCR, de vluchtelingenorganisatie van de Verenigde Naties die in 1951 opgericht zou worden. Het vluchtelingenvraagstuk kreeg extra urgentie toen Hitler in 1933 in Duitsland de macht greep en honderdduizenden linkse en joodse Duitsers een goed heenkomen in het buitenland zochten. Voor Nederland ging het om zo'n 50.000 mensen, die voor de opvang aangewezen waren op het particulier initiatief van geloofsgenoten en politieke verwanten. De Nederlandse overheid stelde zich in de jaren dertig zeer restrictief op en probeerde joden waar mogelijk te weren. Degenen die het al dan niet met de hulp van mensensmokkelaars lukte de grens

⁸ Hollen Lees 2018.

⁹ Smith 2003.

over te komen werden ondersteund door joodse Nederlanders. Veel van hen verdienden zelf de kost.¹⁰

Het derde teken dat er fundamentele veranderingen in aantocht waren, betrof de rol van de staat bij het afdekken van sociale risico's zoals ziekte, werkloosheid en ouderdom. De eerste stappen werden reeds gezet gedurende de 'sociale kwestie' aan het einde van de negentiende eeuw. Maar de ontwikkeling onderging een aanzienlijke versnelling toen de staat zich tijdens de Eerste Wereldoorlog garant ging stellen voor werkloosheidsuitkeringen door vakbonden. Dat viel min of meer samen met de totstandkoming van het algemeen kiesrecht. Voor het eerst kreeg de staat er financieel en politiek belang bij om eigen arbeiders te bevoordelen boven buitenlanders. Bovendien maakte het algemeen kiesrecht politici gevoelig voor protesten tegen migranten. Het is dan ook geen toeval dat vanaf deze tijd vakbonden zich teweerstellen tegen wat zij beschouwden als oneerlijke concurrentie door buitenlandse arbeidskrachten (in het interbellum met name Duitsers). Het is een vroege vorm van wat nu *welfare chauvinism* wordt genoemd.¹¹ Herhaalde onderzoeken door het toenmalige ministerie van Arbeid wezen echter uit dat van verdringing nauwelijks sprake was en dat buitenlanders vooral werkzaam waren in sectoren waar amper binnenlands aanbod was.¹²

3 Hoe de migratiemechanismen na de Tweede Wereldoorlog veranderden

Na de oorlog veroorzaakte elk van de drie hierboven aangestipte ontwikkelingen aanzienlijke migraties naar Nederland en andere West-Europese staten die niet primair arbeidsmarktgerelateerd waren. Het gaat om migratie door de naoorlogse dekolonisatie, migratie als onbedoeld gevolg van de verzorgingsstaat en migratie van mensen die op de vlucht zijn voor oorlog en vervolging. De timing van de ene migratie was in economisch opzicht gunstiger dan de andere.

Dekolonisatie

Na 1945 verkruimelden de grote Europese (en Japanse) imperiale rijken in hoog tempo. Met de oprichting van de Verenigde Naties (VN) op 24 oktober 1945 ging er een nieuwe wind waaien, ook al hoopten de initiatiefnemers als de Zuid-Afrikaanse premier Jan Smuts dat de VN het imperialisme juist kon continueren in een nieuw jasje.¹³ Met de opkomst van ongebonden en net zelfstandig geworden landen als India, Indonesië, Egypte en een toenemend aantal nieuwe Afrikaanse

¹⁰ Van Houtum en Lucassen 2016: pp. 32-33; De Jong 2016.

¹¹ Svallfors 2012.

¹² Van Eijl 2005.

¹³ Mazower 2009; Jensen 2016.

staten werd echter duidelijk dat het imperialisme zijn langste tijd had gehad. Een van de gevolgen was dat Europeanen in de voormalige kolonies de grond al spoedig te heet onder de voeten werd. En dat gold evenzeer voor inheemse en etnisch gemengde groepen die het regime hadden gesteund. Voor Nederland betekende dit dat vanaf 1946 zo'n 300.000 'repatrianten' uit Nederlands-Indië naar het land van de voormalige kolonisator kwamen. De meesten van hen waren nog nooit *in patria* geweest. Ze werden hier vanwege hun dikwijls afwijkende huidskleur en Indische accent gewantrouwd en soms ronduit vijandig ontvangen.¹⁴ De toenmalige rooms-rode regeringen met Drees als minister-president zaten danig met deze grote groep immigranten in hun maag. Zij vonden Nederland namelijk al veel te vol en zetten juist volop in op het stimuleren van permanente overzeese emigratie.¹⁵

Daarbij dienen we te bedenken dat er tot 1952 nog niets op wees dat spoedig een lange periode van economische voorspoed zou aanbreken. Achter de schermen (*back stage*) kregen ambtenaren daarom de opdracht de groep repatrianten zo klein mogelijk te houden. Naar buiten toe (*front stage*) was de boodschap van de regering om politieke redenen echter dat deze nieuwkomers gewone Nederlanders waren en daarom met open armen ontvangen dienden te worden. Achteraf kunnen we constateren dat ze in economisch opzicht op een bijzonder gunstig moment arriveerden, namelijk aan het begin van de *Trente Glorieuses*, die tot in de jaren zeventig zouden aanhouden. Voorts werd hun integratie bevorderd door de bewust gekozen inclusieve term 'repatrianten' en daarnaast door het spreidingsbeleid en de reservering van 5% van de woningwetwoningen voor deze groep.

De timing van de tweede grote groep koloniale migranten, de Surinamers, was economische gezien aanzienlijk ongunstiger. Het gebrek aan vertrouwen in de politieke stabiliteit van het in 1975 onafhankelijk geworden Suriname veroorzaakte een kleine volksverhuizing. Zo arriveerden in de jaren zeventig zo'n 120.000 immigranten, met 40.000 aankomsten in 1975 als record. In de jaren tachtig volgden er nog meer en in 1990 stond de teller op 237.000.¹⁶ Een deel van de nieuwkomers was redelijk opgeleid, maar ze kwamen qua conjunctuur op een ongelukkig moment, precies aan het begin van een tamelijk lange recessie. Bovendien moest er huisvesting worden gevonden en maakten veel nationale en lokale overheden zich zorgen over de vraag of deze gekleurde medeburgers wel geaccepteerd zouden worden. Die zorgen leidden onder meer tot een nationaal spreidingsbeleid en tot de omstreden beslissing van Amsterdam om bepaalde buurten 'op slot te gooien', omdat de concentratie van Surinamers er anders te hoog zou worden.¹⁷ Uiteindelijk zou dat beleid weinig effect sorteren en al gauw concentreerden de

14 Willems 2001.

15 Van Faassen 2014.

16 Bosma 2009: 151-152. Het aantal van 237.000 is inclusief in Nederland geboren kinderen.

17 Heilbron 2017.

twee belangrijkste groepen zich in Den Haag (Hindoestanen) en in de Amsterdamse Bijlmer (met name Creolen).

Het postkoloniale migratieproces met betrekking tot het voormalig Nederlands-Indië en Suriname is inmiddels afgerond, maar dat geldt niet voor de Antillen. Ook daar zien we dat de migratie maar ten dele door de aantrekkingskracht van de Nederlandse arbeidsmarkt wordt bepaald. Push-factoren zijn minstens zo bepalend, in dit geval de economische situatie op Curaçao. Op het geheel van de migratiebewegingen gaat het hier echter om bescheiden aantallen. Na de vestiging van zo'n 100.000 Antillianen sinds de jaren zestig bedraagt het positieve jaarlijkse migratiesaldo in 2016 zo'n duizend personen.¹⁸

Onbedoelde gevolgen van de verzorgingsstaat

Naast de dekolonisatie is er een tweede factor die het eeuwenoude arbeidsmarkt-principe na de oorlog verstoort: de onbedoelde en onvoorziene gevolgen van de verzorgingsstaat in nauwe samenhang met de naoorlogse gelijkheidsideologie.

Aanvankelijk liet zich niet aanzien dat de in de jaren vijftig en zestig opgetuigde verzorgingsstaat de economisch gedreven migratiedynamiek zou veranderen. De vraag naar laaggeschoolde arbeid in sectoren als de mijnen, de textiel en de metaal maakte dat de regering in nauwe samenwerking met het bedrijfsleven migranten ging werven in landen als Italië, Spanje, Joegoslavië, Griekenland en al snel ook in Marokko en Turkije. Omdat de kabinetten Drees het land overvol achtten, werd gekozen voor tijdelijke arbeidsmigranten, de welbekende 'gastarbeiders'. Deze voornamelijk mannelijke nieuwkomers waren er zelf ook van overtuigd dat ze slechts tijdelijk in Nederland zouden blijven. Ze probeerden hier zo weinig mogelijk geld uit te geven en zo veel mogelijk te sparen. Vandaar dat ze vaak genoeg namen met primitieve, maar goedkope huisvesting. Een patroon dat we heden ten dage ook bij een deel van de Oost-Europese arbeidsmigranten zien. Tot eind jaren zestig reageerden deze migranten primair op de stand van de arbeidsmarkt en zien we een hoge geografische mobiliteit tussen de landen van herkomst en bestemming. Dat veranderde toen met de oliecrisis begin jaren zeventig de regels voor toelating en verblijf strakker werden gehandhaafd. Tot dan toe werd daar tamelijk losjes mee werd omgesprongen. Onder het kabinet Den Uyl (1973-1977) kwam de werving volledig tot stilstand en voortaan zou een restrictief vreemdelingenbeleid het uitgangspunt vormen.¹⁹

Anders dan verwacht leidden deze maatregelen echter niet tot retourmigratie, maar juist tot meer immigratie. Dat kwam allereerst doordat de sectoren waarin veel gastarbeiders werkten ondanks de inzettende recessie nog steeds volop werk boden. Pas rond 1980 sloten bedrijven in die sectoren massaal hun poorten. Maar belangrijk was dat met name gastarbeiders uit Turkije en Marokko zich begonnen

18 CBS, Statline.

19 De Lange 2007: p. 173 en 241; Bonjour 2007: p. 177; Van Groenendaal 1986.

te realiseren dat ze door hun verblijf in Nederland allerlei juridische (verblijfsrechtelijke) en sociale rechten hadden opgebouwd die ze zouden verliezen door het land te verlaten. Door hun komst naar Nederland waren ze namelijk niet alleen tijdelijk ingezetenen geworden, maar hadden ze door het betalen van premies ook rechten in de verzorgingsstaat opgebouwd. Velen werkten al jaren in Nederland en kregen na vijf jaar automatisch een vestigingsvergunning die uitzetting ernstig bemoeilijkte. Dat was het gevolg van het ontbreken van een rotatieprincipe waarmee gastarbeiders na twee jaar weer zouden terugkeren om worteling te voorkomen. Dat principe was dit in de jaren zestig niet erg aantrekkelijk voor werkgevers gezien de bijzonder krappe arbeidsmarkt en de concurrentie met Duitsland en België om gastarbeiders.²⁰ Vandaar dat gastarbeiders hun contract steeds weer konden verlengen.²¹

Bovendien werd eveneens omstreeks 1960 de basis gelegd voor het recht op gezinshereniging. Reeds aan het begin van de werving hadden de christelijke partijen met steun van de VVD besloten dat Spaanse gastarbeiders het recht op gezinsvorming niet kon worden ontzegd. Dat druiste namelijk in tegen het katholieke en protestantse geloof in het gezin als hoeksteen van de samenleving. Net zoals het geval was bij de inclusie in de verzorgingsstaat, realiseerden weinigen zich, de gastarbeiders zelf nog wel het minst, welke onbedoelde langetermijngevolgen deze beslissing zou hebben. Uiteindelijk duurde het bijna 15 jaar voordat deze rechten ook daadwerkelijk zouden worden verzilverd om vervolgens een volkomen tegengesteld effect te sorteren. Dat zien we vooral bij gastarbeiders van buiten Europa, zoals Turken en Marokkanen, die de deur gesloten zouden vinden als ze Nederland zouden verlaten. Dit in tegenstelling tot Italianen die als lid van de EEG in 1970 inmiddels vrijheid van migratie hadden verworven.²² Juist de mogelijkheid om het circulaire patroon voort te zetten, maakte het voor Italianen niet urgent om tot gezinshereniging over te gaan. Voor Spanjaarden gold iets anders. Velen van hen hadden hun geboorteland mede verlaten om de dictatuur te ontvluchten.²³ Daarom vormde de dood van Franco in november 1975 een motief om op termijn weer terug te gaan en zich niet permanent in het buitenland te vestigen. Daar kwam de toetreding tot de Europese Unie in 1986 nog bij, waardoor ook zij vrijheid van migratie kregen.

Voor Turken en Marokkanen wenkte het perspectief van vrije migratie echter niet met als gevolg dat zij gebruikmaakten van het recht hun gezinnen te laten overkomen in plaats van weer te vertrekken toen de recessie echt toesloeg. Dat de economische situatie in hun land van herkomst dramatisch was, speelde daarbij een belangrijke rol. Ook velen die hier nog maar kort waren en onvoldoende rech-

20 De Bock 2018, hoofdstuk 1.

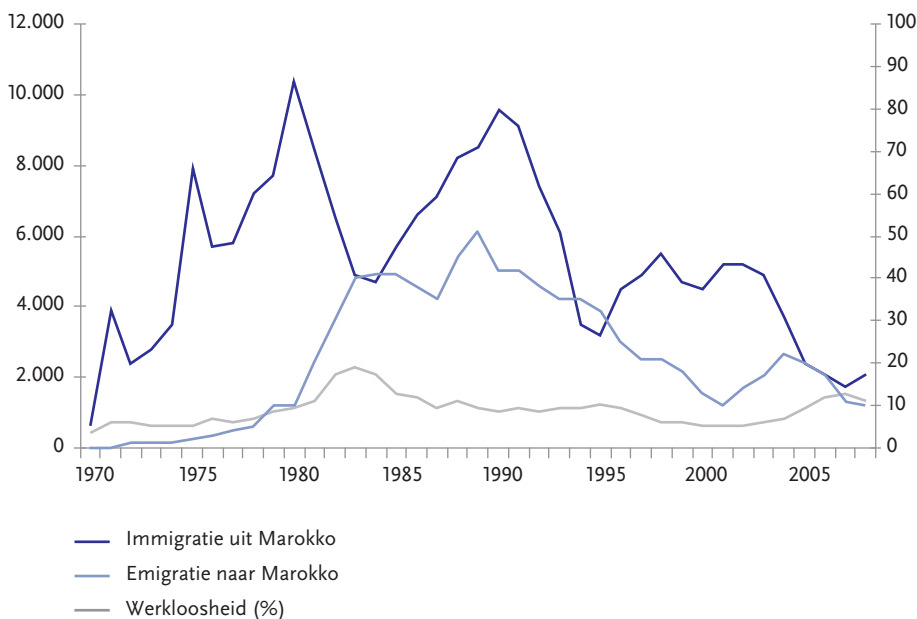
21 Het rotatie-idee kwam pas weer op in 1969 toen de economie wat begon te sputteren (De Lange 2007: p. 140).

22 De Lange 2007: p. 38; Goedings 2005.

23 Olfers 2004.

ten hadden opgebouwd of illegaal waren, dreven mee op deze stroom. Op grond van het gelijkheidsbeginsel slaagden actievoerders en vreemdelingen-advocaten erin ook hen een verblijfsvergunning te bezorgen.²⁴ Deze onbedoelde gevolgen van de verzorgingsstaat en de gelijkheidsideologie zouden het economische arbeidsmarktprincipe drastisch veranderen en tijdelijk zelfs omkeren. Voor het eerst in de Nederlandse migratiegeschiedenis zien we een massale immigratie tijdens een langdurige recessie. Figuur 1 laat deze onverwachte relatie goed zien aan de hand van de migratie van en naar Marokko, die overigens nauwelijks afwijkt van het Turkse patroon.²⁵ Waar de werkloosheid onder Marokkaanse migranten vanaf begin jaren tachtig dramatisch stijgt tot boven de 50%, neemt tussen 1984 en 1995 de migratie van echtgenotes en kinderen uit Marokko navenant toe.

Figuur 1 Migratie van en naar Marokko afgezet tegen werkloosheid onder Marokkaanse mannen in Nederland (1970-2010)



Bron: Lucassen & Lucassen 2011: p. 66.

De gevolgen van de volgimmigratie

Het is met name deze onverwachte grootschalige immigratie van familieleden van bewust op geen of lage scholing geselecteerde arbeidsmigranten die de discussie

²⁴ Van Groenendaal 1986; Bonjour 2009.

²⁵ Lucassen en Lucassen 2015.

over migratie en migratiebeleid in de daaropvolgende decennia diepgaand heeft beïnvloed. Het vestigingsproces van Turken en Marokkanen en hun nakomelingen vond namelijk plaats onder een ongunstig gesternte. Niet alleen hadden de migranten nauwelijks opleiding, ze hadden zich ook maar zeer beperkt georiënteerd op de Nederlandse samenleving. Daar kwam bij dat ze weinig andere keus hadden dan zich te vestigen in de slechtste wijken van (vooral) de grote steden. Veel kostwinners uit deze groep waren tot langdurige en deels permanente werkloosheid veroordeeld. Het was onvermijdelijk dat dit allerlei integratieproblemen zou opleveren. Daar kwam nog bij dat de volgmigratie van huwelijkspartners uit de landen van herkomst voor in Nederland geboren kinderen doorging tot het begin van de 21ste eeuw. Daardoor ontstond er een anderhalve generatie, wat in sommige gevallen eveneens negatief uitwerkte op het integratieproces. Ondanks deze qua timing en *human capital* bijzonder ongunstige immigratiedynamiek hoeft de sociaaleconomische integratie van de tweede generatie niet eens zo somber te stemmen.²⁶ Een aanzienlijke minderheid van hen heeft inmiddels het hoger onderwijs bereikt en ook op andere terreinen schrijdt de integratie voort. Niettemin heeft het idee van de mislukte integratie het debat doordoesemd met als gevolg een wijdverbreid integratiepessimisme, dat zich vanaf de jaren negentig heeft verbreid.²⁷ Deze problematisering ging gepaard met een essentialisering van de culturele kenmerken van Turken en Marokkanen.²⁸ Sindsdien krijgt hun islamitische achtergrond de meeste aandacht in de maatschappelijke discussie over de multiculturele samenleving. Met als bijeffect dat niet alleen de voormalige gastarbeiders, maar ook een deel van hun kinderen zich sterker op hun geloof richten. Iets wat overigens niet in strijd hoeft te zijn met integratie, maar door veel niet-moslims wordt dat zo wel geïnterpreteerd.²⁹

Dit pessimisme heeft niet alleen het discours over migratie, maar ook het immigratiebeleid diepgaand beïnvloed. Om te beginnen leidde het in de loop van de jaren negentig en daarna tot restricties op huwelijksmigratie uit landen van buiten de Europese Unie. Die waren vooral gericht op potentiële partners van hier geboren Turkse en Marokkaanse Nederlanders. Zo verklaarde de toenmalige PvdA-minister van Binnenlandse Zaken Ien Dales al begin jaren negentig dat ‘het lastig soep maken is als anderen voortdurend koud water in de pan gooien’ en dat daarom de huwelijksmigratie uit Turkije en Marokko een halt toegeroepen moest worden.³⁰ Tien jaar later voegde VVD-minister Rita Verdonk de daad bij het woord.

26 Lucassen en Lucassen 2011 en 2018; Crul 2011; Kleinpiet 2016.

27 Lucassen en Lucassen 2018. Zie in dit verband ook Scheffer 2000.

28 Schinkel 200; De Koning 2016.

29 Huijnk 2018. Overigens neemt het aantal mensen met een migratieachtergrond dat zich moslim noemt iets af en blijkt de tweede generatie – zeker de hoger opgeleiden – iets minder religieus (pp. 14, 27, 35). Zo geeft bijna een kwart van de tweede generatie Turkse Nederlanders met het hoogste opleidingsniveau aan niet-gelovig te zijn (p. 27).

30 De Rooy en Te Velde 2005: p. 197.

Haar Wet op Gezinsvorming (ingegaan op 1 november 2004) maakte het aanzienlijk moeilijker om een huwelijkspartner uit het buitenland te laten overkomen door de leeftijd van 18 naar 21 en de inkomenseis tot 120% van het wettelijk minimum te verhogen.³¹ Daarnaast maakte de Wet Inburgering in het Buitenland (WIB 2006) toelating afhankelijk van basale kennis van het Nederlands.³² In hoeverre deze wetten de huwelijksmigratie uit met name Turkije en Marokko inderdaad hebben verminderd is overigens onduidelijk, aangezien het overkomen van huwelijkskandidaten al terugliep voordat de wet in werking trad. Wat ook een rol zal hebben gespeeld is het groeiende verzet van hier geboren jongeren tegen de sociale druk om met iemand uit het land van hun ouders te trouwen en het groter wordende aanbod van huwelijkskandidaten in Nederland. Daardoor traden de jongeren als het ware zelf als poortwachters op.³³

Het 'gastarbeiderstrauma'

Wat Monique Kremer zo treffend het 'gastarbeiderstrauma' noemde leidde dus tot het terugdringen van de migratie uit Marokko en Turkije:³⁴ Daarnaast zien we twee leereffecten:

1. Bij onbeperkt open grenzen en gelijke rechten voor migranten is de verzorgingsstaat al gauw niet meer te betalen.
2. Het toelaten van migranten die zonder directe tegenprestatie aanspraak maken op uitkeringen kan het solidariteitsprincipe ondergraven.

Volgens sommigen staat daar tegenover dat migratie het probleem van de vergrijzing kan oplossen, in ieder geval ten dele. Problematisch bij deze redenering is echter dat daarvoor bijzonder grote aantallen migranten nodig zijn, dat migranten ook ouder worden en dat ze vaak niet in die sectoren van de arbeidsmarkt terechtkomen waar de vraag het grootst is.³⁵

Het leereffect van deze 'migratie-verzorgingsstaatparadox' openbaarde zich onder meer bij de geleidelijke openstelling van de Europese arbeidsmarkt op 1 januari 2007. Toen kregen Polen zonder vergunning toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt, zeven jaar later gevolgd door Roemenen en Bulgaren. Om te voorkomen dat zij een onevenredige druk op de verzorgingsstaat zouden gaan uitoefenen en om de arbeidsmarkt weer als sturend mechanisme te laten domineren zijn de regels voor toegang tot uitkeringen bewust aangescherpt, ook voor Nederlanders. De belangrijkste maatregel is dat mensen eerst minimaal 26 weken (wit) in loonar-

31 Bonjour 2009: pp. 259-260.

32 Overigens niet van toepassing op EU-burgers, Amerikanen, Japanners en Australiërs (Bonjour 2009: p. 262).

33 Dit mechanisme werkte al in de jaren negentig: Böcker en Clermonts 1995.

34 Kremer 2013: p. 10.

35 Holtslag, Kremer en Schrijvers 2012: p. 32; en SER 2014.

beid moeten werken alvorens ze aanspraak kunnen maken op een (korte en lage) uitkering. Daarbij hebben EU-burgers overigens het voordeel dat elders in de EU opgebouwde rechten onder bepaalde voorwaarden ook meetellen als ze in Nederland werkloos worden.³⁶ De versoepelde sociale zekerheid kan dus nog steeds een reden zijn om naar Nederland te komen, maar hooguit in tweede instantie. Voor migranten uit lagelonenlanden in Oost-Europa geldt nog steeds dat het voor hen alleen aantrekkelijk is om deze kant op te komen als er ook werk is. De kosten voor huisvesting en levensonderhoud in West-Europa zijn immers ook hoger.

Het gevolg van de aangescherpte regels is een herstel van de aloude arbeidsmarktdynamiek met een grote vraag in sectoren waarvoor moeilijk autochtonen te krijgen zijn, zoals de land- en tuinbouw, slachthuizen, lopendebandwerk en de bouw. Met name de seizoensgebonden aard van een deel van dit werk maakte dat er een patroon van bijzonder hoge mobiliteit ontstond, waarbij tienduizenden voortdurend tussen Oost- en West-Europa heen en weer pendelen.³⁷ Dat patroon is zeer vergelijkbaar met dat van Duitse seizoensmigranten in de zeventiende en achttiende eeuw en van gastarbeiders in de jaren zestig en vroege jaren zeventig. Alleen degenen die er als zelfstandige dan wel als loonarbeider in slagen voor langere tijd wit werk te vinden, bouwen zo langzaam rechten op in de verzorgingsstaat. Een deel van hen, vooral Polen, heeft zich inmiddels langdurig gevestigd. Inmiddels telt Nederland meer dan 150.000 inwoners van Poolse herkomst, een vervijfvoudiging ten opzichte van het begin van de eeuw. Naar schatting vormen deze vestigingsmigranten een derde van alle arbeidsmigranten uit Oost-Europa.³⁸ Het verschil met de gastarbeiders is dat de timing en selectie van hun migratie in economisch opzicht aanzienlijk gunstiger zijn en hun opleidingsniveau hoger. We dienen hierbij wel op te merken dat in de tussentijd het onderwijsniveau in Nederland ook flink is gestegen. Relatief gezien is het verschil in opleidingsniveau met de klassieke gastarbeiders dus minder groot dan je op het eerste gezicht zou denken. Zo is slechts 20% van de Oost-Europese migranten die in Nederland werken hoger opgeleid.³⁹

Hoewel het verdringingseffect over de hele linie klein is, kan het per sector sterk verschillen.⁴⁰ Zo gebruikt een deel van de werkgevers in de transportbranche de vrijheid van diensten in de EU om buitenlandse EU-arbeiders minder te betalen dan autochtonen. Over het geheel genomen slaat de balans echter door in het voordeel van de binnenlandse economie. Dat geldt ook voor het Verenigd Koninkrijk, waar de discussie in de aanloop naar de *Brexit* zich voor een belangrijk deel concentreerde op de vermeende negatieve gevolgen van Europese arbeidsmigran-

³⁶ Kremer 2013: p. 65.

³⁷ Black et al. 2010.

³⁸ Strockmeijer, De Beer en Dagevos 2018: p. 25.

³⁹ Kremer 2013b. Over de verschillende migratiepatronen (tijdelijk, circulair en permanente vestiging), zie Strockmeijer, De Beer en Dagevos 2018.

⁴⁰ Houwerzijl 2015.

ten. Onderzoek wijst echter uit dat de arbeidsmigratie nauwelijks tot lagere lonen en verdringing leidde en dat deze migranten meer aan sociale zekerheid bijdragen dan dat ze ervan profiteren.⁴¹ Net als in Nederland is de belangrijkste verklaring dat het gaat om werk in sectoren waarvoor het binnenlands aanbod grotendeels of geheel ontbreekt en dat arbeidsmarkten sterk gesegmenteerd zijn. Voor migranten die er niet in slagen werk te vinden of die werkloos raken, biedt de verzorgingsstaat slechts een schamel vangnet. Onderzoek bij onder meer Roemenen en Bulgaren wijst dan ook uit dat sociale zekerheid, en dan met name bijstand, geen pullfactor vormt.⁴² Niettemin pleiten sommige economen ervoor om de welvaartsstaat nog meer 'immigratieproof' te maken en tegelijkertijd de flexibilisering terug te dringen. Bijvoorbeeld door migranten gedurende de eerste twee jaar uit te sluiten van het recht op bijstand en tegelijkertijd de sociale zekerheid te Europeaniseren, waarbij eventuele bijstand vanuit een Europees sociaal fonds wordt betaald.

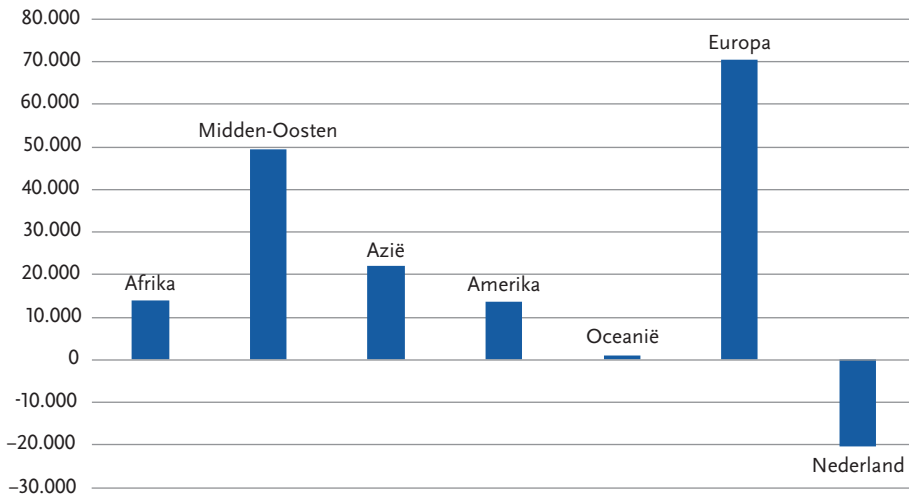
Door de discussie over Polen en Roemenen zouden we bijna vergeten dat ook nog tienduizenden West-Europeanen, en hoogopgeleide burgers uit landen als Japan, Amerika, China en India in Nederland wonen en werken. Sinds 2000 gelden voor hen andere, restrictievere regels. Zo kan hun verblijfsvergunning worden beëindigd wanneer ze gedurende de eerste vijf jaar in Nederland bijstand aanvragen.⁴³ Deze migratie vertoont eveneens een sterk verband met de economische situatie en neemt toe als het goed gaat en af bij economische tegenwind. Dat is goed te zien bij de migratiebewegingen in de economisch voorspoedige periode van 2016 tot medio 2017 (figuur 2).

41 Wadsworth 2015; Clemens en Hunt 2017.

42 Kremer en Schrijvers 2014: p. 4.

43 Kremer 2013: 82.

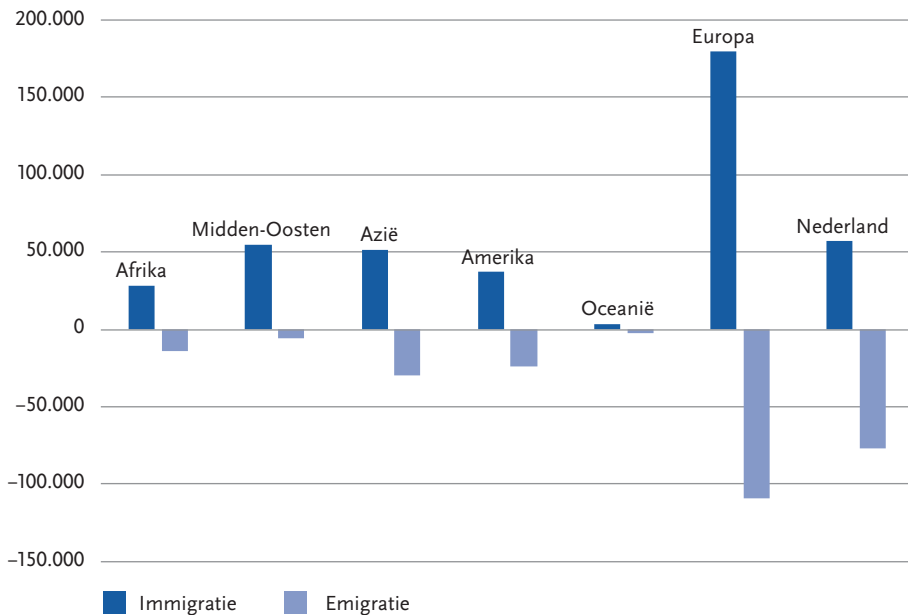
Figuur 2 Migratiesaldi naar geboorteregio (januari 2016 – september 2017)



Bron: Statline, eigen bewerking (Midden-Oosten = Afghanistan, Iran, Irak en Syrië)

In totaal vestigden zich in deze anderhalf jaar zo'n 412.000 migranten uit het buitenland, terwijl in dezelfde periode 262.000 mensen Nederland weer verlieten. Het positieve migratiesaldo bedroeg dus 150.000. Verreweg het grootste aandeel komt voor rekening van Europese (arbeids)migranten, gevolgd door vluchtelingen uit het Midden-Oosten. Afrika neemt slechts een klein deel van het vestigingsoverschot voor zijn rekening. Afgezien van de naar verwachting weer afnemende aantallen asielzoekers is dit een kenmerkend patroon voor een op het buitenland gerichte economie met een grote dienstensector. Die dynamiek wordt vooral duidelijk wanneer we niet zozeer naar het saldo kijken als wel naar de grote bewegingen die daarachter schuilgaan (figuur 3):

Figuur 3 Immigratie en emigratie naar geboorteregio (januari 2016 – september 2017)



Bron: Statline, eigen bewerking (Midden-Oosten = Afghanistan, Iran, Irak en Syrië)

Het voortdurend komen en gaan – zowel van buitenlanders als van de ook zeer mobiele Nederlanders – is normaal en een goed teken. Anders dan je uit het publieke debat zou opmaken is migratie net als vroeger een systemisch fenomeen dat meer gunstige dan ongunstige effecten heeft. Niet alleen vullen migranten gaten op de arbeidsmarkt, maar velen van hen hebben ook de innovatiekracht van Nederland versterkt. Of het nu gaat om Hugenoten in het Amsterdamse drukkers- en uitgeverysvak in de zeventiende eeuw of om Chinese wiskundigen in de high-tech-industrie van Eindhoven en omgeving vandaag de dag.⁴⁴ In de beeldvorming overheerst echter een preoccupatie met een beperkt aantal groepen en wordt dit bredere migratiekader buiten beschouwing gelaten. Sterker nog, andere groepen zoals Europeanen en hooggeschoolde kenniswerkers worden niet eens als migranten gepercipieerd en als expats weggedefinieerd.⁴⁵

44 Rasterhoff 2017; ACVZ 2018: p. 30; SER 2014: pp. 202 en verder; Lucassen en Lucassen 2018.

45 Lucassen en Smit 2015, Smit 2018. Een uitzondering is het SER-rapport uit 2014, dat uitvoerig op de rol en betekenis van kenniswerkers ingaat (SER 2014).

Vluchtelingen

De postkoloniale migraties vormen dus een vrijwel afgesloten hoofdstuk en de onbedoelde effecten van de verzorgingsstaat zijn inmiddels grotendeels ingeperkt. Dat is anders voor de migraties veroorzaakt door een derde nieuwe factor in de naoorlogse periode, namelijk het recht op het aanvragen van asiel door mensen die op de vlucht zijn voor oorlog en vervolging. De juridische basis daarvoor vormt het Vluchtelingenverdrag uit 1951.⁴⁶ De roep om een internationale regeling van het vluchtelingenvraagstuk is nauw vervlochten met de toegenomen aandacht voor mensenrechten, voor de internationale strijd tegen racisme en voor de miljoenen ontheemden in Europa en daarbuiten. Voortvloeiend uit de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens uit 1948 werd in 1950 de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties (UNHCR) ingesteld en in het jaar daarop zag de Vluchtelingenconventie van Genève het licht. De landen die dat verdrag ondertekenden, waaronder Nederland (in 1955), verplichtten zich om asielerzoekers van Europeanen in behandeling te nemen, de betreffende vluchtelingen bij goedkeuring dezelfde rechten (en plichten) toe te kennen als de eigen staatsburgers, en hen niet terug te sturen naar landen waar hun leven gevaar liep (het zogenaamde non-refoulementbeginsel). Aanvankelijk beperkten deze bepalingen zich tot Europeanen, maar met het ook door Nederland ondertekende aanvullende protocol uit 1967 kreeg het verdrag een mondiale dekking.⁴⁷

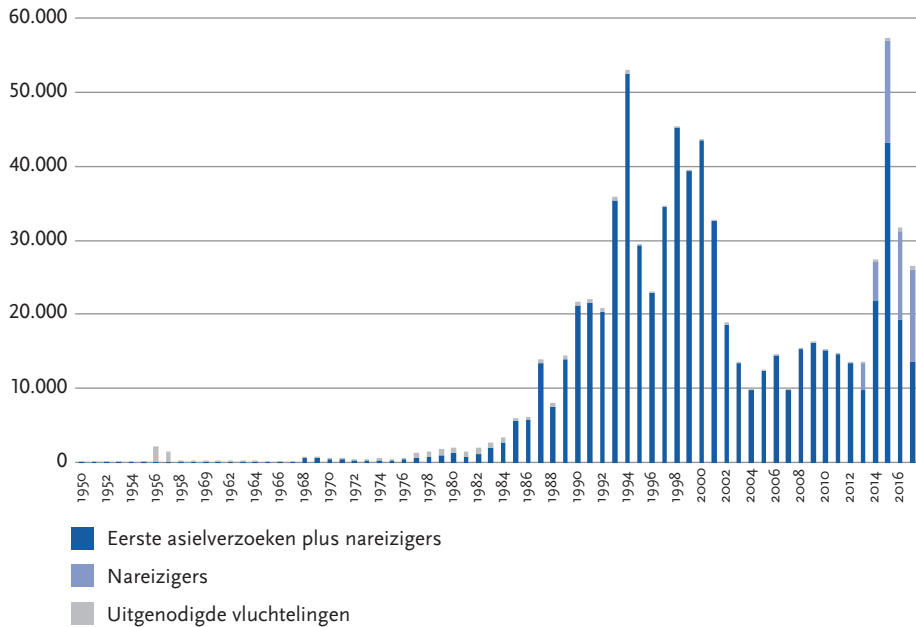
Net als bij de migranten uit voormalige koloniën is het bij asielerzoekers onvoorspelbaar wie zich wanneer zal melden en is de causale relatie met de arbeidsmarkt minder sterk.⁴⁸ Het verschil is echter dat het bij vluchtelingen in principe om een openeinderegeling gaat, althans zolang landen zich aan het Vluchtelingenverdrag houden. Aanvankelijk waren in Nederland de aantallen asielerzoekers verwaarloosbaar (figuur 4).

46 Van Houtum en Lucassen 2016: p. 51.

47 Van Houtum en Lucassen 2016: p. 51.

48 Die speelt overigens wel een rol bij de verdeling over de EU lidstaten (Jennissen en Van Wissen 2015)

Figuur 4 Eerste asielverzoeken, nareizigers⁴⁹ en uitgenodigde vluchtelingen in Nederland (1950-2017)



Bron: Walaardt 2012 en CBS Statline.

Tot de jaren zeventig ging het om enkele tientallen of honderden per jaar. De enige uitzondering vormden de 3000 Hongaren in 1956 en 1957. Dat veranderde langzaam met de komst van Chilenen, Argentijnen en andere vluchtelingen uit Latijns-Amerika in de jaren zeventig, begin jaren tachtig gevolgd door onder meer Tamils uit Sri Lanka.⁵⁰ Vanaf het midden van de jaren tachtig begonnen de aantallen in de duizenden per jaar te lopen. In 1985 werd het 'Hongarenrecord' voor het eerst gebroken. De eerste echt grootschalige immigratie van asielzoekers vond plaats in de jaren negentig. In totaal meldden zich in dat decennium zo'n 350.000 asielzoekers. Van deze groep vestigde ongeveer een derde zich uiteindelijk elders.⁵¹ Mogelijk omdat ze hoopten daar beter te kunnen integreren. Na de eeuwwisseling

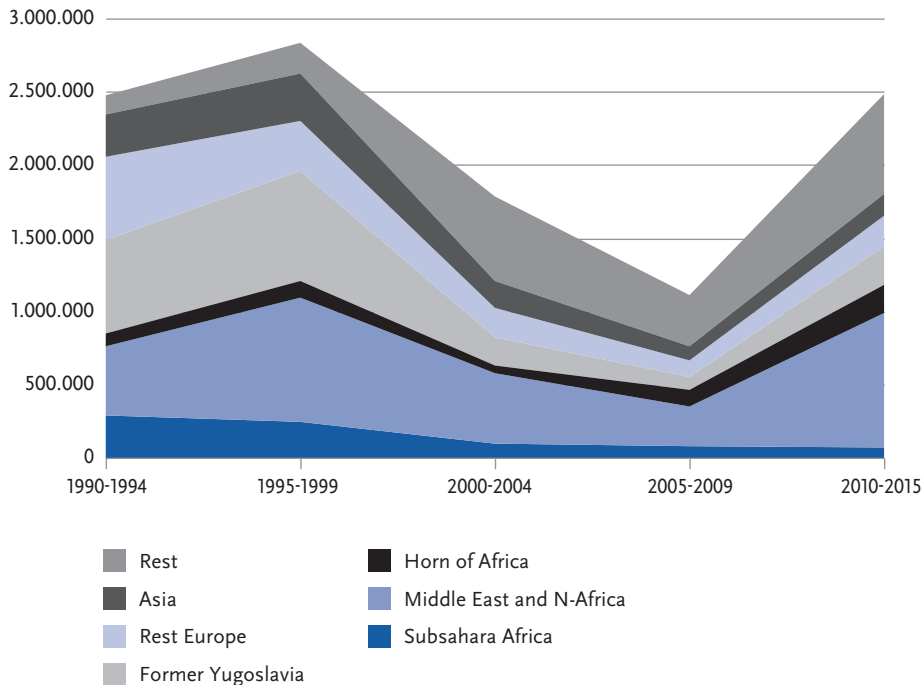
49 Het CBS onderscheidt pas vanaf 2013 eerste asielverzoeken en nareizigers (familieleden van statushouders). Bij de aantallen eerste asielverzoeken voor dat jaar zijn ook de nareizigers inbegrepen.

50 Walaardt 2012.

51 Op 1 januari 2001 woonden er minimaal zo'n 150.000 elders geboren in Nederland die grosso modo als voormalige asielzoekers uit de jaren negentig aangemerkt kunnen worden. De belangrijkste herkomstlanden zijn: Afghanistan (24.300), Iran (21.500), Irak (34.800), Somalië (21.700), Ethiopië (7.600), Pakistan (10.000) en voormalig Joegoslavië (54.000, van wie circa 30.000 als vluchteling; Mulalic et al. 2007).

daalden de aantallen aanzienlijk door de tijdelijke stabilisering van de situatie in het Midden-Oosten en de Hoorn van Afrika, om vanaf 2013 met het uitbreken van de Syrische Burgeroorlog weer fors te stijgen (zie figuur 5).

Figuur 5 Herkomst van asielzoekers in de Europese Unie (1990-2015)



Bron: Lucassen 2018 (eigen berekening op grond van Eurostat-gegevens).⁵²

Toen zich in 2015 grote aantallen asielzoekers van buiten Europa meldden, leidde dat tot een politieke crisis in de Europese Unie. Met name landen in Zuidoost-Europa werden geconfronteerd met (doortrekkende) asielzoekers uit het Midden-Oosten en de Hoorn van Afrika, veelal met Duitsland en Zweden als einddoel. Mede beïnvloed door angst voor moslims plaatsten landen als Macedonië, Kroatië en Hongarije hekken langs de grens om vluchtelingen tegen te houden. Dit leidde in het vroege najaar van 2015 tot chaotische en mensonwaardige taferelen. Die brachten de Duitse bondskanselier Merkel ertoe onder het motto 'wir schaffen das' eenmalig de Duitse grenzen te openen en zo de honderdduizenden in de Midden-Europese modder vastgelopen asielzoekers opvang te bieden. Een groot deel van hen kwam uit Syrië, waar het geweld door het Assad-regime tegen de eigen

⁵² Voor de Nederlandse ontwikkeling zie Van Houtum en Lucassen 2016: p. 124.

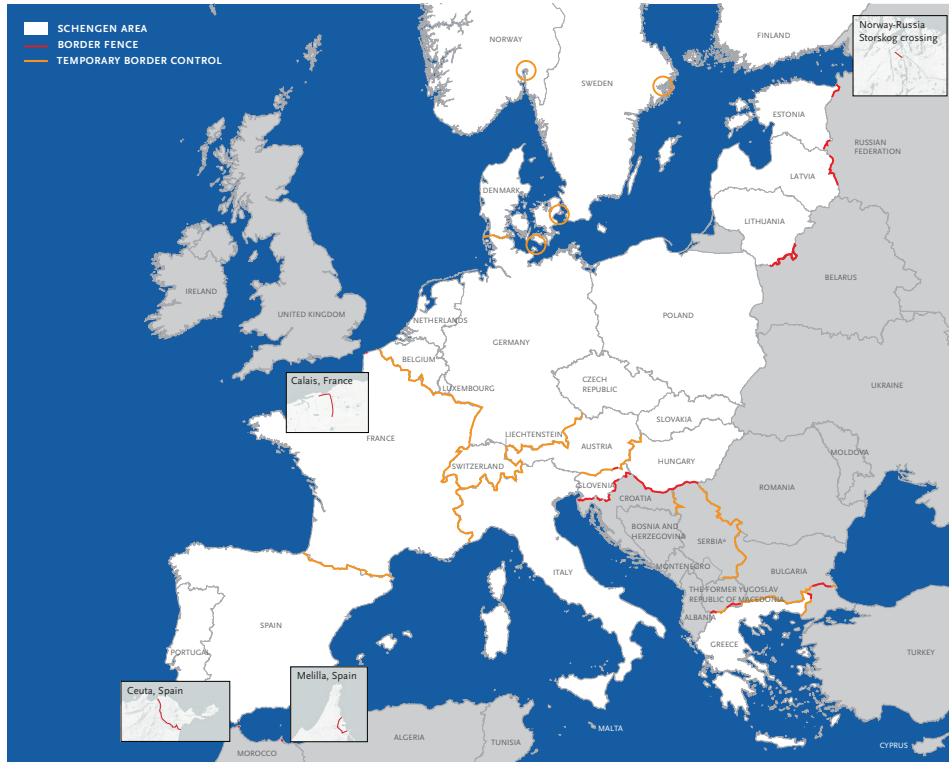
bevolking sinds 2013 was geëscaleerd. Samen met vluchtelingen uit de andere drie conflictgebieden Irak, Afghanistan en Eritrea maakten Syriërs zo'n 70% uit van het totale aantal asielzoekers. Het ging dus niet om een ongedifferentieerde massa migranten uit de derde wereld, maar om mensen uit een beperkt aantal aanwijsbare haarden van geweld en onderdrukking. Niettemin zagen veel politici en media hun komst als een nieuw fenomeen. Velen meenden dat de EU geen enkele controle meer had op deze immigratie en dat die de voorhoede vormde van een veel grotere niet aflatende 'stroom' van gelukszoekers uit Afrika en Azië.⁵³ Daar kwam nog bij de angst dat er zich IS-terroristen onder deze vluchtelingen zouden bevinden en de verwachting dat radicaal-rechtse populistische partijen munt zouden slaan uit de situatie. Tot slot verdronken er steeds meer migranten in de Egeïsche Zee tijdens de overtocht vanuit Turkije.

Deze cocktail leidde ertoe dat de EU, mede onder leiding van PvdA-fractieleider Diederik Samsom, een 'deal' met Turkije sloot die op 19 maart 2016 in werking trad. Het idee was dat Turkije de activiteiten van mensensmokkelaars aan haar westkust waar mogelijk zou dwarsbomen en meer vluchtelingen zou opvangen. De EU zou Turkije daar financieel voor compenseren. Degenen die toch de Griekse kusten zouden bereiken, konden worden teruggestuurd naar Turkije, waarna de EU voor iedere geretourneerde Syriër een landgenoot die reeds in een Turks opvangkamp verbleef zou overnemen. Het is onduidelijk in hoeverre deze tamelijk omstreden deal de hoofdoorzaak is van de sterke afname in 2016 van het aantal asielzoekers dat de Griekse eilanden bereikte. Cijfers laten namelijk zien dat de aantallen al vanaf januari 2016 terugliepen. Het lijkt er dan ook op dat de oversteek sowieso al minder aantrekkelijk was geworden, omdat de landen ten noorden van Griekenland hun grenzen hadden afsloten (zie figuur 6). Daardoor beseften vluchtelingen al begin 2016 dat ze nooit verder zouden komen dan de – uitermate primitief ingerichte – kampen in Griekenland.⁵⁴ Een verwachting die sindsdien is bewaarheid: medio 2018 leiden er nog altijd zo'n 50.000 vooral Syrische en Afghaanse asielzoekers een uitzichtloos bestaan.

53 Zie bijvoorbeeld de column van Rob van Wijk in Trouw van 1 december 2017.

54 Zoals betoogd door hoogleraar migratierecht Thomas Spijkerboer van de Vrije Universiteit in Amsterdam (geïnterviewd door Marc Leijendekker in de NRC van 28 september 2016). Zie ook Spijkerboer 2016.

Figuur 6 Met hekken afgesloten grenzen en interne grenscontroles in Europa (maart 2017)

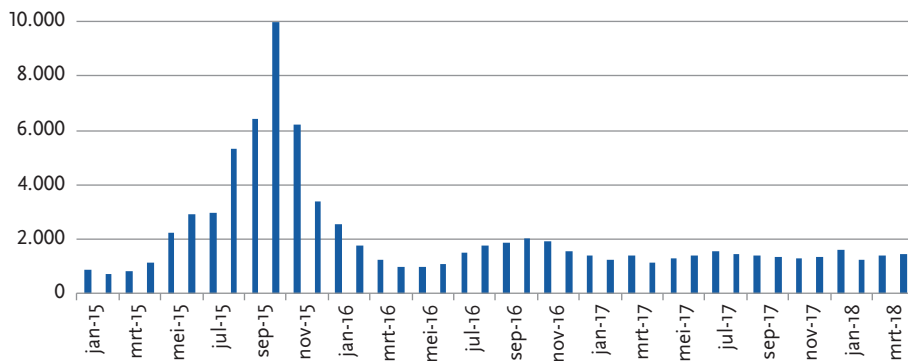


Bron: <https://data2.unhcr.org/fr/documents/download/55249>. Zie ook *The Future of the Schengen area* 2018.

Hoe het ook zij, veel politici en beleidsmakers zijn opgelucht dat de aantallen asielzoekers in 2016 en 2017 aanzienlijk zijn gedaald, al was het maar omdat ze menen dat dit extreemrechts de wind uit de zeilen neemt. Het uitbesteden van het vluchtelingenbeleid aan Turkije werd al gauw een blauwdruk voor andere deals met derde staten. Met Afrikaanse autoritaire regimes in Niger en Mali en zelfs met Libische facties, die in ruil voor geld beloven om Afrikaanse migranten tegen te houden die door de Sahara naar Noord-Afrika willen reizen. Met als gevolg dat de prijzen van mensensmokkelaars nog verder worden opgedreven en dat het aantal

doden in de Sahara sterk stijgt.⁵⁵ Hoewel mede als gevolg van de Turkijedeal de druk op de Italiaanse zuidgrens in 2017 toenam, bereikten er veel minder migranten dan in 2015 op irreguliere wijze, met hulp van mensensmokkelaars de kusten van de EU. Daarmee handelt de EU tegen de geest van het Vluchtelingenverdrag, aangezien het asielzoekers steeds moeilijker wordt gemaakt om überhaupt het grondgebied van de EU te bereiken. In plaats daarvan lopen ze vast in staten die nauwelijks een (serieuze) asielprocedure kennen of de mensenrechten met voeten treden. De slavenmarkten in Libië die in 2017 aan het licht kwamen, zijn daarvan het meest navrante voorbeeld.⁵⁶ Daarnaast zijn er weinig protesten tegen het terugsturen van Syrische vluchtelingen door Turkije en het hermetisch afsluiten van de Turkse zuidgrens, waardoor Syriërs hun land nauwelijks nog kunnen verlaten.⁵⁷ Als dit beleid zich de komende jaren voortzet en de EU eerdere afspraken niet nakomt om aanzienlijke aantallen vluchtelingen van Turkije over te nemen dan zal de invloed van deze tweede naoorlogse factor mogelijk flink afnemen. Recente cijfers van Nederland lijken in die richting te wijzen (figuur 7).

Figuur 7 Eerste asielverzoeken in Nederland (januari 2015-april 2018)



Bron: CBS, Statline

55 Hoeveel doden er precies vallen is onbekend. Volgens Richard Danziger, hoofd van de Internationale Organisatie voor Migratie in West en Centraal Afrika, zouden dat er weleens twee keer zo veel kunnen zijn als er in de Middellandse Zee vallen door verdrinking. <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-sahara/migrant-deaths-in-the-sahara-likely-twice-mediterranean-toll-u-n-idUS-KBN1CH21Y>.

56 Quackenbusch 2017

57 Weise 2016; Öztig 2017.

Na de hausse tussen mei 2015 en januari 2016 zijn de eerste asielverzoeken in Nederland sterk afgenomen tot een gemiddelde van ongeveer 1300 per maand.⁵⁸ Daarvoor zijn twee belangrijke oorzaken aan te wijzen. Om te beginnen zorgt het Dublinverordening voor een opeenhoping van asielzoekers in de zuidelijke lidstaten, met name in Griekenland en Italië. Dat beginsel bepaalt namelijk dat het eerste land van aankomst verantwoordelijk is voor de opvang en de asielprocedure. Na een korte periode van onderlinge EU-solidariteit in het najaar van 2015 sloten landen in het oosten en midden van Europa hun grenzen. De belofte van de overige lidstaten in 2015 om 96.000 vluchtelingen van Italië en Griekenland over te nemen (2% van het totale aantal) werd maar ten dele nagekomen. Toen het programma in september 2017 eindigde, was slechts 30% daadwerkelijk geherhuisvest. Nederland liet uiteindelijk 2487 vluchtelingen toe in plaats van de beloofde 5947.⁵⁹ Of zoals Iverna MvGowan, directeur bij Amnesty International, in september 2017 verklaarde: 'Most EU member states have fundamentally failed refugees and asylum-seekers, shirking their responsibilities and leaving thousands abandoned in Italy and Greece.'⁶⁰ De onwil of onmacht om een rechtvaardig EU-vluchtelingenbeleid te voeren wordt tot slot geïllustreerd door de beslissing om de tijdelijke instelling van de grenscontroles aan het einde van 2015 te continueren en daarmee een permanente uitzonderingsstatus te creëren. En dat terwijl die grenscontroles slechts zijn toegestaan voor een aaneengesloten periode van maximaal twee jaar.

De tweede oorzaak van de snelle afname van vluchtelingen is het hiervoor genoemde externaliseren van de buitengrens van de EU naar derde landen, zoals Turkije, Libië, Mali, Tsjad en Niger. Dit beleid is juridisch aanvechtbaar,⁶¹ maar er zijn nauwelijks serieuze tegenkrachten en het is niet uitgesloten dat de EU het zogenaamde *Migration Partnership Programme* van de Europese Commissie als grondslag van haar migratiebeleid zal invoeren. Daarmee zullen EU-lidstaten ten noorden van Italië, Griekenland en Spanje mogelijk alleen nog maar een handjevol zogenaamde contingent-vluchtelingen accepteren, vergelijkbaar met de Chilenen en Vietnamezen in de jaren zeventig en tachtig. Daarnaast blijven er kleine aantallen asielzoekers die door de mazen van het net glippen.

58 Daarbij dient bedacht dat slechts een deel van hen een verblijfsstatus krijgt. Zo kregen in het eerste kwartaal van 2018 2715 asielzoekers een beslissing op hun verzoek, van wie 965 een verblijfsvergunning kregen (Eurostat). Met dank aan Flip van Dyke (<https://twitter.com/flipvandyke/status/1005704105065631745>).

59 Villa 2017.

60 <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2017/09/eu-countries-have-fulfilled-less-than-a-third-of-their-asylum-relocation-promises/>. Nederland had op dat moment – aan het einde van het tweejarige herplaatsingsprogramma – voldaan aan 39,6% van de toegezegde doelstelling.

61 Vaak gaat het om deals met landen waar de mensenrechten niet zijn gewaarborgd en waar geen asielprocedure bestaat, waarmee het 'non-refoulement' principe geweld aan wordt gedaan.

4 Migratiebeleid in de toekomst

Op dit punt kunnen we constateren dat de drie naoorlogse ontwikkelingen die de directe link tussen migratie en de arbeidsmarkt losser maakten in belangrijke mate afgeremd of zelfs geheel gestopt zijn. De dekolonisatie en deels ook de onbedoelde effecten van de verzorgingsstaat waren van tijdelijke aard en het recht voor vluchtelingen om asiel aan te vragen is op Nederlands en EU-niveau voor een belangrijk deel teruggedraaid. Afgezien van het zo goed als afgesloten proces van dekolonisatie is het onmogelijk te zeggen hoe permanent die veranderingen zijn. Toch lijkt het niet al te gewaagd te stellen dat het arbeidsmarktprincipe migratiebewegingen weer in sterkere mate is gaan bepalen en dat een hoog niveau van arbeidsmarktgerelateerde migratie juist een gunstig teken is. Beleid zal zich op verschillende terreinen en in nauwe onderlinge samenhang moeten ontwikkelen, zowel lokaal en regionaal als nationaal en op EU-niveau. Het is nuttig om daarbij een onderscheid te maken tussen drie domeinen: beeldvorming, integratie en migratie.⁶²

Beeldvorming

Als één woord de afgelopen verkiezingscampagnes van de afgelopen decennia het gehele politieke spectrum heeft gedomineerd dan is het wel ‘massa-(im)migratie’. De term is in de jaren negentig gemunt door Frits Bolkestein en werd al snel overgenomen door zijn leerling Geert Wilders en vervolgens door mainstream partijen. In de aanloop van de Tweede Kamerverkiezingen van 2010 zou het woord zelfs tot een ware mediahype uitgroeien.⁶³ Massamigratie zou een grote bedreiging vormen voor de Nederlandse samenleving, zowel economisch als cultureel. Ook hier ging het weer om een beperkte definitie van migratie die op bepaalde groepen was toegesneden, namelijk niet-Westerse migranten, en daarbinnen weer voornamelijk laagopgeleide moslims. Volgens Nyfer, het onderzoeksbureau dat de PVV in 2010 in de arm nam, zouden de structurele langetermijncosten van de immigratie van niet-westerse immigranten 7,2 miljard euro per jaar bedragen.⁶⁴ Het probleem met dit scenario is echter dat het geen rekening houdt met de trendbreuk in het immigratiepatroon die sinds 2002 zichtbaar is. Zo was het migratiesaldo sinds dat jaar veel lager dan Nyfer aannam. Volgen onderzoekers van SEO Economisch Onderzoek uit 2010 is de niet-westerse migrant in de Nyfer-prognoses een karikatuur uit het verleden die nauwelijks nog bestaat.⁶⁵

De trendbreuk blijkt goed uit figuur 8 die illustreert dat er in de aanloop van de verkiezingen van 2010 in het geheel geen sprake was van massa-immigratie. De cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek laten namelijk iets heel anders zien.

.....
62 Zie hiervoor ook Engbersen et al. 2017.

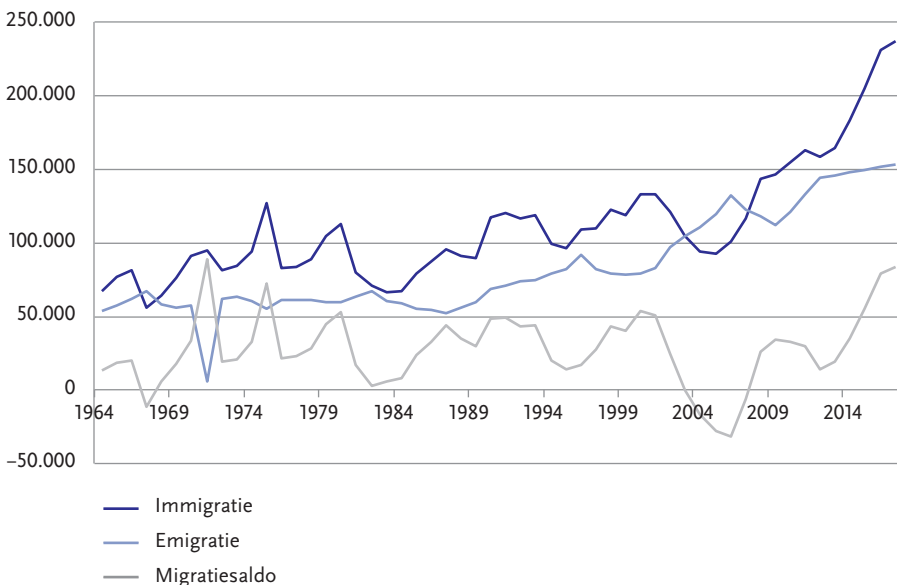
63 Lucassen en Lucassen 2011: p. 39.

64 Van der Geest en Dietvorst 2010.

65 Berkhout en Heyma 2010.

Tussen 1990 en 2010 schommelde het niveau van de immigratie rond de 120.000 personen per jaar, afgezien van een aanzienlijke daling tussen 2002 en 2006. Wanneer we de emigratie er echter weer van aftrekken, slinkt de ‘massa’ aanzienlijk. Het migratiesaldo was tussen 2002 en 2007 zelfs negatief, om zich daarna licht te herstellen. Tot 2010 waren de aantallen niet bepaald spectaculair: ruim onder de 40.000 per jaar. Pas vanaf 2014 stijgt het saldo weer, wat wordt verklaard door het grote aantal Syrische vluchtelingen in 2015 en 2016 en verder door Europese migranten die op de aantrekkende economie afkomen.⁶⁶

Figuur 8 Jaarlijkse migratie naar en van Nederland (1964-2017)



Bron: CBS, Statline

Ook wat betreft de kenmerken van de niet-Westerse migrant is het beeld veel genuanceerder dan de op voormalige gastarbeiders gebaseerde Nyfer-prognose. Totalen van immigranten en emigranten zeggen namelijk weinig over hun herkomst of kenmerken. Wanneer we de geboortelanden van de ongeveer twee miljoen mensen die tussen 1990 en 2010 Nederland in- en uitgingen naar werelddeel uitsplitsen, blijkt meer dan de helft te bestaan uit Nederlanders en andere Europeanen. Daarnaast bestaat een niet onaanzienlijk aandeel uit hoogopgeleide nieuwkomers uit Amerikanen, Australiërs, Israëliërs, Chinezen, Japanners, Maleisiërs, Indonesiërs en Indiërs (9% in 1995 en ruim 14% in 2010). Onder hen zijn steeds meer studenten (7.000

66 Zie ook acvz 2018.

in 2009) en duizenden niet-westerse adoptiekinderen.⁶⁷ Een derde deel bestaat uit (deels hoogopgeleide) vluchtelingen uit landen als Irak en Iran.

Tabel 1 Aandeel van immigratie en emigratie per werelddeel (1995, 2000, 2010 en 2015)

Geboorteland	Immigratie	Emigratie	Immigratie	Emigratie	Immigratie	Emigratie	Immigratie	Emigratie
Europa	55	59	67	57	97	83	119	107
Nederland	21	39	24	37	28	42	30	46
West-Europa (eu-14)	16	15	22	14	30	21	38	28
Oost-Europa	17	6	21	6	39	20	51	33
Azië	16	6	23	7	24	16	49	19
Afrika	13	6	18	6	14	9	16	8
Amerika	11	10	22	8	17	12	19	14
Oceanië	1	1	1	1	1	1	2	1
Aantal (x1000)	96	82	133	79	154	121	204	149

Bron: CBS, Statline (Bevolking en bevolkingsontwikkeling).⁶⁸

De discussie over massa-immigratie ging in 2010 echter over een nóg kleiner deel van de totale instroom, namelijk over Turken, Marokkanen, Antillianen en Somaliërs.⁶⁹ Ze gelden als problematisch omdat hun integratie stroef verloopt en ze vaak moslim zijn. Los van de vraag hoe serieus die problemen werkelijk zijn, was het aandeel immigranten uit deze groepen tussen 1990 en 2010 in elk geval niet overweldigend. De term massa-immigratie zegt dus meer over degenen die het woord in de mond nemen dan over de realiteit. Opvallend genoeg is het aandeel van deze als problematisch beschouwde groepen sinds de eeuwwisseling sterk afgenomen. In 2015 was het saldo van de migratie (dus na aftrek van de emigranten) nagenoeg nul. En toen tussen 2001 en 2009 de term massa-immigratie in de media en politiek hoogtij vierde, vestigden zich uit de vier hierboven genoemde herkomstlanden per saldo 50.000 personen in Nederland, ofwel gemiddeld 5.500 per jaar. Hoe men daar verder ook over moge denken, het is volgens de definitie van PVV/Nyfer géén massa-immigratie.⁷⁰

67 Nicolaas 2010; Winter et al. 2010: p. 67.

68 <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=37943ned&D1=2,4,47-256&D2=16,101,357-359,361-363,365-367,369-371,374-376,378-380&HDR=G1&STB=T&VW=T>. Emigratie inclusief administratieve wijzigingen. Geraadpleegd op 4 en 30 augustus 2017.

69 Voor hun situatie zie Andriessen et al. 2017.

70 Nyfer hanteerde voor massa-immigratie een ondergrens van 50.000 mensen per jaar.

Een tweede voorbeeld van negatieve en tamelijk eenzijdige beeldvorming over migratie was het opinieartikel van de toenmalige PvdA-minister van Sociale Zaken Lodewijk Asscher en de Engelse opiniemaker David Goodhart dat 17 augustus 2013 tegelijkertijd in de *Independent* en de *Volkskrant* verscheen. Daarin waarschuwden zij voor de komst van enorme aantallen Roemenen en Bulgaren ('Code Oranje') als op 1 januari 2014 de vergunningplicht zou komen te vervallen, net als bij de Polen al eerder was gebeurd.⁷¹ De Europese Unie zou Nederland moeten beschermen tegen een 'invasie' van Oost-Europeanen. Zo niet, dan zouden de 'dijken breken'. Aan de Tweede Kamer schreef Asscher in dit verband:

*'Er zijn grenzen aan wat een samenleving kan verwerken, het absorptievermogen is niet onbegrensd. Om ongecontroleerde immigratie te voorkomen, is een restrictief migratiebeleid nodig, ook ten aanzien van toekomstige toetredingen tot de EU.'*⁷²

Die voorspelde ramp is uitgebleven. Hoewel sommige werkgevers, bijvoorbeeld in de transportsector, misbruik maken van het vrije verkeer van werknemers is er, zoals eerder in dit essay geconstateerd, geen sprake van een grootschalige verdringing of verlaging van het loonpeil.⁷³ Verdringing kan optreden in specifieke sectoren en regio's, maar over het geheel genomen heeft de komst van deze groep migranten een positief effect. Dat komt doordat arbeidsmigratie in groeisegmenten veelal complementair van aard is.⁷⁴

Tot slot is er op Europees niveau het breed gedeelde idee dat de migratiedruk op Europa uit Azië en vooral Afrika in de komende decennia zo sterk zal toenemen dat dit het sluiten van de buitengrenzen rechtvaardigt. Zo voorspelde de Britse ontwikkelingseconoom Paul Collier in 2013 dat Afrikaanse landen zullen leeglopen ('empty out') als ze vrij toegang zouden krijgen tot de rijkere delen van de wereld.⁷⁵ Het probleem is dat Colliers boek een gedachtenexperiment is dat niet gebaseerd is op werkelijke data. Van de Afrikaanse migranten blijft het overgrote deel binnen Afrika. Degenen die emigreren naar bijvoorbeeld Europa of de Golfstaten doen dat niet vanwege extreme armoede, maar juist omdat ze geld willen verdienen en zich verder willen ontwikkelen.⁷⁶ Bovendien is het aandeel irreguliere Afrikaanse migranten die de oversteek naar landen als Italië wagen miniem, zowel ten opzichte van de totale bevolking van de herkomstlanden als ten opzichte van de totale bevolking van de Europese Unie. In de afgelopen 25 jaar gaat het om gemiddeld zo'n 108.000

⁷¹ Zie ook Goodhart 2013.

⁷² Bron: <https://joop.bnnvara.nl/nieuws/bescherm-onze-werknemers-tegen-invasie-oost-europa>

⁷³ Berkhout en Hof 2012; SER 2014.

⁷⁴ Kremer 2013: p. 28.

⁷⁵ Collier 2013.

⁷⁶ Flahaux en De Haas 2016.

mensen per jaar (0,01 % van de totale bevolking van Afrika).⁷⁷ Tot slot weten we dat het aantal Afrikaanse migranten in de afgelopen decennia tamelijk stabiel is gebleven. Zelfs van degenen die vanuit West-Afrika door de Sahara naar Noord-Afrika reizen heeft slechts 20% de intentie om naar Europa te komen.⁷⁸

Een bredere kijk op migratie door politici en beleidsmakers is niet alleen belangrijk voor het formuleren van toekomstscenario's en beleid, maar eveneens omdat het een niet te onderschatten rol vervult bij het informeren van burgers en het voeden van het publieke debat. Daarbij gaat het ook om framing, maar dan op grond van een evenwichtige en feitelijke benadering van het fenomeen. Deze symbolische *frontstage*-rol is wezenlijk bij het vergroten van tolerantie en begrip bij de bevolking.⁷⁹ Dat bewijst de eerder in dit essay aangestipte inclusieve definitie van repatrianten in Nederland, die destijds heel bewust werd gebruikt om de integratie van deze 300.000 immigranten uit voormalig Nederlands-Indië zo soepel mogelijk te laten verlopen.⁸⁰

Integratiebeleid

Over het gewenste integratie- of inburgeringsbeleid zijn in de afgelopen decennia bibliotheken volgeschreven en dit is niet de plaats om dat nog eens dunnetjes over te doen. Ik beperk me daarom tot een paar grote lijnen die nauw met het migratiebeleid samenhangen. Allereerst is het nuttig vast te stellen dat een groot deel van de immigranten geen verplichting heeft om in te burgeren. Zo zijn EU-burgers, Zwitsers en tijdelijke migranten zoals expats en studenten vrijgesteld. Dat geldt ook voor Turken.⁸¹ De belangrijkste groep die een inburgeringsexamen moet afleggen bestaat momenteel uit vluchtelingen. Net als anderen moeten ze voor de cursus en het examen betalen (inclusief examen kost inburgering al gauw 6000 euro), maar asielmigrantten hoeven het geleende bedrag niet terug te betalen als ze op tijd hun diploma halen. Dit beleid, dat nu zo'n twintig jaar bestaat, heeft echter nogal wat averechtse effecten. Integratie wordt sinds de neoliberale beleidsomslag onder Verdonk primair als een individueel (dat van de migrant) en niet als een collectief belang gezien. Bovendien blijken de genoemde voorwaarden en sancties voor veel immigranten de integratie eerder te vertragen en bemoeilijken doordat

77 Op grond van eerste asielaanvragen in de EU (UNHCR en Eurostat) in de periode 1992-2017.

78 Molenaar en El-Kamouni-Janssen 2017, en IOM 2017.

79 Goffman 1959.

80 Uiteraard hielp mee dat velen van hen, ook de Indische-Nederlanders, redelijk geschoold waren, maar dat neemt niet weg dat het benadrukken van hun Nederlanderschap de aanvankelijke negatieve houding bij een deel van de bevolking heeft verzacht.

81 Sinds 2011, op grond van een verdrag tussen Turkije en de Europese Unie, dat al uit de jaren zestig dateert.

ze schulden opbouwen en aan de marge van de samenleving blijven.⁸² Zo constateerde Tamar de Waal naar aanleiding van haar promotieonderzoek het volgende:

*'Hoe is dat voor een vrouw die van het platteland van Eritrea komt en geen woord Nederlands spreekt? Die moet zelf een taalschool vinden. Dan krijgt ze een lening van 10.000 euro die een gift wordt als ze binnen drie jaar het juiste niveau heeft. Dat gaat haar niet lukken want het kost heel wat papierwerk om op school terecht te komen. En dan mag je blij zijn met twee dagdelen per week les. De laatste cijfers van de Algemene Rekenkamer zijn desastreus: ruim de helft van de mensen haalt het examen niet binnen drie jaar. Zo creëren we een groep mensen met een schuld waar ze niet meer van afkomen, nog voor ze goed en wel hun leven in Nederland zijn begonnen.'*⁸³

De Waal pleit daarom voor de loskoppeling van het integratiebeleid en het recht op verblijf. Dus niet primair vragen wie hier hoort, maar hoe we ervoor kunnen zorgen dat mensen afhankelijk van hun niveau zo snel mogelijk kunnen functioneren in de Nederlandse samenleving. In plaats van te kiezen voor een wantrouwende voorwaardelijke opstelling, laat staan erkende vluchtelingen in onzekerheid te laten of ze wel definitief mogen blijven,⁸⁴ zou de overheid integratie als een gedeeld belang moeten zien en er zelf in moeten investeren. Bijvoorbeeld zoals in de jaren negentig gebeurde in Duitsland bij de *Aussiedler* uit Rusland (met name Kazachstan).⁸⁵ Dat vereist wel een mentale tournure waarbij integratiebeleid niet langer als een instrument wordt gebruikt om bepaalde groepen immigranten af te schrikken. Het is in het belang van zowel de migrant als de samenleving dat dat integratiebeleid gedifferentieerd en intensief mogelijk wordt uitgevoerd, waarbij rekening wordt gehouden met de preferenties, kennis en vaardigheden van de individuele migrant. Een goede samenwerking tussen de nationale overheid en gemeenten is daarvoor essentieel. Zo zou er bij de huisvesting van vluchtelingen meer rekening gehouden kunnen worden met de lokale of regionale vraag naar arbeid. Dat recente vluchtelingen veel eerder worden toegelaten tot de arbeidsmarkt is een stap in die richting. Het voorkomt een herhaling van de fouten die in de jaren negentig zijn gemaakt.⁸⁶ De snellere toelating tot de arbeidsmarkt zou onderdeel moeten zijn van een veel breder inclusief en proactief beleid waarbij inburgering vooral op taal, onderwijs en werk gericht moet worden. Het heeft juist een uitsluitend effect

82 Voor een overzicht zie Driouichi 2007 (m.n. pp. 81-82) over onder meer de (averechtse) effecten van de Wet Inburgering Nieuwkomers 1997, de opvolger uit 2007 en de bij wet vastgelegde privatisering van de inburgering in 2013.

83 Interview met haar in de NRC van 19 september 2017. Zie ook De Waal 2017.

84 Zoals voorgesteld door fractievoorzitter Dijkhoff op het VVD congres eind mei 2018 (De Volkskrant 25 mei 2018).

85 Groenendijk 1997; Dietz 2006.

86 Over hun integratie zie Dourleijn et al. 2010; Engbersen et al. 2015; Andriessen et al. 2017.

wanneer we van nieuwkomers eisen dat ze zo snel mogelijk de alle progressieve Nederlandse of Westerse waarden moeten omarmen omdat ze zich ‘thuis’ moeten voelen. Zolang de waarden van nieuwkomers niet in strijd zijn met de Grondwet, is juist het leren leven met verschillen een beter devies dat migranten sneller en beter insluit.⁸⁷ Bovendien suggereert het ten onrechte dat alle autochtonen die waarden allemaal onderschrijven. Zo’n proactief beleid sluit bovendien meer aan bij de aspiraties van vluchtelingen en ruimt onnodige obstakels voor hun integratie uit de weg. Zo constateert Van Heelsum op grond van recent onderzoek onder Syriërs en Eritreeërs in Nederland het volgende:

‘[...] knowledge of the local language, having a job and becoming part of a local community are in the long run essential. However with the integration perspective the focus is on immigrants bad position compared to locals. The aspiration perspective adds more insight into the migrants’ desires and effort, it relates to their agency, to what they have gained, and secondly it shows much more clearly why and where things go wrong, including problems caused by the receiving society. Structural factors in the asylum system, the high number of removals, and the pre-arranged slow start with language learning and work are frustrating for them. Refugees very much aspire to work and become a full member of the local community but are not allowed to work and live isolated in refugee shelters. Even though the Syrians are often better educated and seem better prepared for life in the Netherlands, they experience many obstructions.’⁸⁸

Om zo’n insluitend integratiebeleid werkelijk vrucht te laten dragen dienen de belangen van de sleutelministeries (Justitie voor toelating en Sociale Zaken voor integratie) elkaar niet meer in de wielen te rijden. Zo werd het integratiebeleid dat is opgezet onder Verdonk vooral gebruikt om immigranten af te schrikken, en dan met name asielzoekers. Zo maakt Justitie het statushouders vaak moeilijk om gezinsleden (‘nareizigers’) op korte termijn te laten overkomen. Dat bevordert de integratie van de statushouder in kwestie niet. De historisch diep verankerde mantra van het ministerie van Justitie is dat beleid gericht op integratie al gauw een aanzuigende werking heeft.⁸⁹ Die overtuiging zit het gewenste inburgeringsproces al decennia behoorlijk dwars. Dat betekent niet dat iedereen zomaar toegelaten moet worden, maar wel dat het averechts werkt wanneer er onnodige drempels worden opgeworpen voor degenen die hier zijn en naar verwachting zullen blijven.

87 Duyvendak 2017.

88 Van Heelsum 2017.

89 Dat deze beleidsreflex ver teruggaat in de tijd blijkt uit historisch onderzoek: Van Eijl 2005 en Van Eijl 2012. Zie ook Willems en Lucassen 1990.

Ook op beleidsterreinen als huisvesting is het goed eerst te constateren dat de meeste migranten (57%) vrij toegang hebben tot het Nederlands grondgebied en de arbeidsmarkt.⁹⁰ Anderen – zoals Amerikanen, Japanners en Indiërs – krijgen door hun opleiding en verwachte tijdelijke verblijf tamelijk probleemloos een visum.⁹¹ Doordat migranten uit andere EU-staten grotendeels dezelfde rechten hebben als Nederlanders is specifiek verplichtend beleid vrijwel onmogelijk. Anders ligt het bij faciliterend beleid, waarbij lokale overheden op arbeidsmigrantentoeslagen toegesneden voorzieningen creëren – eventueel samen met private partijen. Denk bijvoorbeeld aan goedkope huisvesting dicht bij het werk voor seizoensgebonden arbeid door Oost-Europeaanen.

Voor niet-EU-migrantentoeslagen zijn de mogelijkheden van verplichtend beleid eveneens beperkt. Al in 1972 wilde de door de PvdA gedomineerde gemeenteraad van Rotterdam maximaal 5% allochtonen per wijk toestaan, maar dat besluit werd na twee jaar door de Kroon vernietigd.⁹² Een paar jaar later kwamen Amsterdam en opnieuw Rotterdam met soortgelijke plannen om Rijksgenoten uit Suriname in 1977 te spreiden en bepaalde wijken zelfs helemaal op slot te doen. Opnieuw haalde de rijksoverheid een streep door deze plannen, aangezien ze indruisten tegen internationale verdragen tegen rassendiscriminatie. Overigens zeer tegen de zin van woningbouwverenigingen, zoals de Amsterdamse Federatie van Woningbouwcoöperaties in 1978 duidelijk maakte:

‘De autochtone Amsterdammers blijken zich te midden van een groot aantal leden van etnische minderheidsgroeperingen vaak bedreigd te voelen. (...) De vraag of dat gevoel van bedreigingen al dan niet terecht is, doet weinig ter zake. Het feit is er, en wij achten het onze plicht om er rekening mee te houden. Van een sociale huisvester mag immers worden geëist dat hij ook de belangen van de zittende bewoners zo goed mogelijk behartigt.’⁹³

De roep om laagopgeleide migrantentoeslagen te mogen weigeren is in Rotterdam nooit verstomd, mogelijk door de historische precedents, maar ook vanwege de eenzijdig sociale samenstelling van de Rotterdamse bevolking. Zo probeerde de stad in 2003 de toestroom uit andere Nederlandse gemeenten tegen te gaan, om zo de verdere culminatie van achterstanden op wijkniveau te voorkomen.⁹⁴ De toenmalige deelraadvoorzitter in het Rotterdamse Charlois, de PvdA'er Dominic Schrijer,

90 Zie figuur 3.

91 Smit 2018. Zie ook Bochove 2012.

92 Nanhoe 2012: p. 50.

93 Heilbron 2017.

94 ‘Spreiding allochtonen: Rotterdam tegen de rest’ (Trouw, 6 september 2003).

benadrukte destijds overigens de sociale en niet zozeer de etnische dimensie.⁹⁵ Het probleem in de havenstad lijkt echter eerder het eenzijdige woningaanbod dan de etnische of sociale samenstelling van de bevolking. Daarom vroeg stadsocioloog Jack Burgers zich af wie er dan in die slechte en goedkope huizen moesten gaan wonen.⁹⁶ Maar zelfs als er meer gedifferentieerd wordt gebouwd leidt dat niet automatisch tot meer harmonie.⁹⁷ De oplossing zou daarom eerder gezocht moeten worden in het beïnvloeden van de schaal van dit soort wijken (niet te groot) en in programma's die de bewoners (of het nu migranten zijn of niet) waar nodig begeleiden naar werk.

We raken hier een heikel punt, zoals ook aangesneden een recente WRR publicatie,⁹⁸ namelijk in hoeverre diversiteit door immigratie op wijkniveau leidt tot dalend vertrouwen en daarmee tot minder sociale cohesie onder de reeds aanwezige bewoners. Volgens een geruchtmakende publicatie van de Amerikaanse politoloog Robert Putnam uit 2007 zou dat laatste inderdaad het geval zijn. Op grond van enquêtes onder 30.000 mensen in 41 Amerikaanse wijken aan het begin deze eeuw concludeerde hij dat etnische diversiteit het wederzijds vertrouwen doet dalen tussen gevestigden en nieuwkomers en binnen etnische groepen, in ieder geval op de korte termijn. In de woorden van Putnam: 'diversity fosters out-group distrust and in-group solidarity'.⁹⁹ Bewoners stemmen minder, zetten zich minder in voor vrijwilligerswerk en hebben minder vrienden.

Onderzoek naar Europese steden wijst echter uit dat de relatie tussen etnische diversiteit en verminderde sociale cohesie flinterdun is en dat contextuele factoren zoals economische deprivatie en een hoge mobiliteit veel belangrijker zijn.¹⁰⁰ Dat sluit nauw aan bij het overzicht van de Nederlandse sociologen Van der Meer en Tolsma. Zij concluderen op grond van 90 studies over Europa dat de toename van immigranten in buurten weliswaar leidt tot een (tijdelijke) afname van vertrouwen tussen burens uit verschillende etnische groepen, maar dat het niet een algemene vermindering van vertrouwen in anderen tot gevolg heeft. Zo is er in Europa geen negatieve invloed waarneembaar op de mate van informele hulp en vrijwilligerswerk.¹⁰¹ Tom van der Meer verwoordt het zo:

'We zien wel dat mensen in een etnisch gemengde buurt minder vertrouwen hebben in hun burens. Dat is logisch: als ik een buurman heb die minder op mij

95 De Jong 2005. Deze nadruk op de sociale samenstelling van wijken was tien jaar later (2013) de kern van de Rotterdamwet (officieel: 'Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek') die onder meer als doel had mensen met lagere inkomens te weren uit bepaalde wijken. Later werd dat criterium uitgebreid met de categorie notoir overlast gevende en criminele woningzoekers.

96 Burgers 2003.

97 Kleinhans en Duyvendak 2000.

98 Jennissen et al. 2018. Zie ook de reacties hierop door Crul 2018 en Tolsma en Van der Meer 2018.

99 Putnam 2007: p. 142.

100 Sturgis et al. 2011 en Sturgis et al. 2013.

101 Van der Meer en Tolsma 2014. Zie ook Jennissen et al. 2018: pp. 84-86.

*lijkt, zal ik minder vertrouwen in hem hebben dan wanneer hij net zo is als ik. Maar de vergaande effecten op al het vertrouwen die Putnam beschrijft, zie je in de meeste studies niet terug.*¹⁰²

De beleidsimplicatie van dit onderzoek zou kunnen zijn dat we moeten erkennen dat gevoelens van zich minder thuis voelen op de korte termijn een realiteit zijn. Maar ook dat sociale cohesie in buurten met immigranten vooral gebaat is bij goede publieke voorzieningen, fatsoenlijke huisvesting en (niet al te flexibel) werk. Gebrek aan vast werk heeft vaak een hoge verhuisfrequentie tot gevolg en overbewoning (mogelijk gemaakt door huisjesmelkers).

Onderzoekers in de Verenigde Staten die de data van Putnam opnieuw analyseerden, lieten bovendien zien dat hij belangrijke methodologische fouten maakte. Zij betogen dat vermindering van vertrouwen tussen etnische groepen niet zozeer aan etnische diversiteit is gekoppeld, maar grotendeels wordt veroorzaakt door armoede, een hoge geografische mobiliteit binnen wijken én door vooroordelen bij de blanke – oorspronkelijke – bevolking. Zo zijn het alleen de laatsten die zeggen minder vertrouwen in hun burens te hebben gekregen nadat de samenstelling van hun buurt was veranderd. Samengevat door Abascal en Baldassarri:

*'[...] we find that living among nonwhites – not in diverse communities per se – negatively predicts trust among whites. No other ethnoracial group exhibits a similar association between out-group contact and trust.'*¹⁰³

Kortom, de vermindering van vertrouwen onder blanke wijkbewoners hangt in de eerste plaats samen met vooroordelen jegens andere etnische groepen. Die afwevende en soms ronduit racistische houding lijkt niet hoofdzakelijk te worden verklaard door armoede, maar door de angst voor statusverlies. Anders gezegd, het zijn niet zozeer de verliezers van de globalisering bij wie vertrouwen afneemt, maar degenen die de aanwezigheid van migranten ervaren als een teken dat aan de vanzelfsprekende dominantie van de autochtone middengroepen een einde komt.¹⁰⁴ Dat fenomeen doet zich zeker voor in steden (en wijken) waar zich de afgelopen decennia veel migranten hebben gevestigd en er een vorm van 'super-diversiteit' is ontstaan. De Nederlandse migratie-onderzoeker Maurice Crul duidt dat aan als 'majority-minority cities'.¹⁰⁵ Volgens sommige politici worden 'wij' zo een minderheid in eigen land; een sentiment dat een deel van het electoraat deelt.

Dit werpt de vragen op of een dergelijke verdeling van bevolkingsgroepen op lokaal niveau ongewenst is omdat die de sociale cohesie bedreigt, en of dat een

102 Opgetekend door Maarten Keulemans in de Volkskrant van 13 november 2015.

103 Abascal en Baldassarri 2015.

104 Mutz 2018. Zie ook Lamont 2000.

105 Crul 2016.

argument zou kunnen zijn om immigratie in haar algemeenheid af te remmen. Het antwoord hangt sterk af van de specifieke sociale en culturele kenmerken van nieuwkomers en gevestigden, en ook van de meer algemene factoren die Van der Meer en Tolsma noemen. Maar ook de migratiegeschiedenis biedt hier enig houvast. De hedendaagse cumulatie van opeenvolgende migraties die tot super-diversiteit kunnen leiden is namelijk verre van uniek. Zo was het aandeel in het buitenland geborenen in Amsterdam in het eerste kwart van de Gouden Eeuw met bijna 40% bijna 10% hoger dan vandaag de dag, terwijl Leiden rond 1600 met 55% buitenlanders de kroon spande. Maar er zijn ook voorbeelden van recenter datum zoals New York, waar zowel rond 1900 als een eeuw later migranten de meerderheid vormden.¹⁰⁶ Hoewel dergelijke ingrijpende demografische veranderingen niet zonder slag of stoot verliepen, en in de tijd zelf als bedreigend werden gezien, hebben ze in de genoemde gevallen niet tot onleefbare wijken of steden geleid. Dat komt om te beginnen doordat die super-diversiteit bijna altijd een tijdelijk fenomeen is. Migrant en hun nakomelingen gaan namelijk op elkaar lijken en vormen zo op den duur een nieuwe autochtone laag.¹⁰⁷ Daar zijn vaak twee of drie generaties mee gemoeid. Door dat proces van integratie, hoe moeizaam soms ook, gaat cumulatie dus vrijwel altijd gepaard met decumulatie en ontstaan er op termijn weer nieuwe meerderheden. In het Ruhrgebied zijn de herinneringen aan de Poolssprekende mijnwerkers uit Silezië die zich daar tussen 1870 en 1910 vestigden vrijwel verdwenen, terwijl in Manchester de massale Ierse immigratie rond 1850 hooguit nog folkloristisch van belang is. Daar komt bij dat sommige bewoners met de jaren wennen aan de snelle en opeenvolgende immigraties in hun directe woonomgeving en een deel van hen die zelfs als een verrijking ervaart. Zeker als de publieke voorzieningen op peil blijven en immigrantenwijken niet verworden tot banlieue-achtige getto's zoals in Frankrijk en de Verenigde Staten.¹⁰⁸

Migratiebeleid

Een van de uitgangspunten van het huidige overheidsbeleid is het aanpakken van de 'grondoorzaken van migratie'. Daarmee wordt met name gedoeld op armoede en klimaatveranderingen in Afrika en Azië. Die zou ervoor zorgen dat jonge mannen het besluit nemen om hun geluk in Europa te zoeken (al is de relatie tussen klimaatverandering en migratie verre van lineair en eenduidig).¹⁰⁹ Opnieuw zien we hier dat het fenomeen migratie wordt verengd tot de komst van laaggeschoolde migranten uit andere continenten en wordt opgevat als een aberratie van normaal

.....
106 Foner 2000.

107 Foner 2000; Lucassen 2005.

108 Wacquant 2008.

109 Voor een genuanceerde bespreking van het begrip 'klimaatvluchteling' zie Morrissey 2012. Hoewel niemand betwist dat het klimaat migraties beïnvloedt, houden veel auteurs weinig rekening met politieke factoren en wordt ten onrechte uitgegaan van mechanistische push-pull modellen. Bovendien zijn de meeste klimaat-gerelateerde migraties tijdelijk en over korte afstanden.

menselijk gedrag. Het aandeel mensen in de wereld dat in een ander land woont dan waar ze geboren zijn, is al sinds de jaren zestig van de vorige eeuw stabiel (rond de 4%).¹¹⁰ Toch overheerst het idee dat migratie een zeer recent crisisfenomeen is dat hand over hand toeneemt.

Deze beperkte kortetermijnvisie gaat voorbij aan het feit dat migratie een systemisch kenmerk is van menselijke samenlevingen dat nauw samenhangt met sociale en economische ontwikkelingen. Dat verklaart ook waarom tienduizenden Nederlanders jaar in jaar uit het land verlaten en anderen weer terugkeren. De grondoorzaken zijn veel fundamenteeler dan doorgaans aangenomen. Ad hoc maatregelen zullen mede daarom uiteindelijk weinig effect sorteren of zelfs averechts werken. Zo bestaat er een hardnekkig idee dat mensen in Afrika door economische groei honkvaster zullen worden en dat ontwikkelingshulp dus migratie zal afremmen. Onderzoek van Hein de Haas en vele anderen laat echter zien dat er geen enkele empirische basis is voor deze veronderstelling. Het is eerder omgekeerd: juist *door* economische groei (en onderwijs) zullen meer Afrikanen de mogelijkheid krijgen om hun arbeidskracht en menselijk kapitaal daar aan te bieden waar zij denken dat die het meest opleveren, zeker op de kortere termijn.¹¹¹

Dit alles betekent niet dat natiestaten geen invloed kunnen of zouden moeten uitoefenen op migratie, noch dat migratiebeleid zinloos is. Verreweg de meeste migranten die naar de EU komen doen dat namelijk via de legale weg. Ook de meeste Afrikanen hebben een visum in hun paspoort. De irreguliere immigratie die veel aandacht krijgt in de media, is zoals eerder opgemerkt, klein en vormt slechts 10% van het totaal.¹¹²

Beleid dat is gebaseerd op de verkeerde aannames heeft vooral averechtse effecten. Zo kan het sluiten van grenzen bestaande circulaire patronen doorbreken en arbeidsmigranten juist aanzetten om te blijven en zich permanent te vestigen. We zagen eerder in dit essay dat dat al gebeurde bij de gastarbeiders. Hetzelfde geldt voor de inmiddels miljoenen 'illegalen' in de Europese Unie (en de Verenigde Staten) die – eenmaal binnen – er alles aan zullen doen om te blijven, ook al vallen werk en inkomen tegen. Vrijwillig weggaan betekent namelijk dat ze voor niets hun leven hebben gewaagd en duizenden euro's hebben betaald aan smokkelaars. Een ander voorbeeld van een averechts effect van gesloten grenzen is Spanje waar Marokkaanse en andere Noord-Afrikaanse migranten lange tijd de facto vrij toegang hadden. Zij reageerden primair op de vraag naar arbeid wat een circulair migratiepatroon opleverde. Pas toen in 1991 als onderdeel van het Schengenverdrag visaverplichtingen werden ingevoerd leidde dat tot permanente vestiging van degenen die er al waren en tot irreguliere immigratie.¹¹³

110 Vezzoli et al. 2017.

111 De Haas 2010; Skeldon 2012.

112 De Haas 2017.

113 De Haas 2017. Zie ook Van Houtum en Lucassen 2016 en Lucassen 2018.

Voor een duurzaam migratiebeleid is het daarom cruciaal kritisch te kijken naar de aannames over wat migratie is en hoe het werkt. Ervan uitgaand dat migranten – vluchtelingen uitgezonderd – primair reageren op arbeidsmarktprikkels en dat restrictief beleid vaak averechtse effecten heeft, zouden tijdelijke en circulaire vormen van migratie veel meer aandacht moeten krijgen. Voor een idee hoe zo'n beleid vormgegeven zou kunnen worden, hoeven we niet lang te zoeken. Met het vrije verkeer van werknemers binnen de Europese Unie ligt er namelijk een blauwdruk klaar. In de praktijk blijkt dat vrije verkeer heel aardig te werken en heeft het in ieder geval niet geleid tot een volksverhuizing naar West-Europa. De verschillen in welvaart tussen West-Afrika en Europa zijn ontegenzeggelijk een stuk groter dan tussen Oost- en West-Europa. Toch verdient het aanbeveling om vormen van vrije arbeidsmigratie naar Europa grondiger te onderzoeken en ermee te experimenteren.

Tegelijkertijd zitten er evidente weeffouten in het vrije verkeer van personen binnen de Europese Unie die om reparatie vragen. Het gaat vooral om schijnconstructies waarbij werkgevers gebruik maken van het vrije verkeer van diensten, en zo binnenlands arbeidsaanbod verdringen en arbeidsmigranten uitbuiten. Maar ook volstrekt legale praktijken als flexwerk en het zzp'erschap door arbeidsmigranten kunnen bijdragen aan de verdere precarisering van de arbeidsmarkt.¹¹⁴ Een flexibilisering die kan resulteren in een afname van onderling vertrouwen in buurten waar migranten tijdelijk onderdak vinden, zoals we bij de discussie over de these van Robert Putnam zagen. De grondoorzaak van die afbrokkelende sociale cohesie is niet zozeer etnische diversiteit op zich, maar een hoge verhuisfrequentie en overbewoning die mogelijk wordt gemaakt door huisjesmelkers.

De belangrijkste vormen van uitbuiting zijn detachering via uitzendbedrijfjes in het buitenland (waarbij de veel lagere sociale lasten van het land van herkomst worden betaald).¹¹⁵ Ook worden arbeidsmigranten ingeschakeld als schijnzelfstandigen.¹¹⁶ Dergelijke constructies hebben in de praktijk weinig invloed, en verdringing beperkt zich tot specifieke sectoren. Toch spelen ze in de publieke perceptie een grote rol, zoals het Brexit-referendum liet zien. Om draagvlak te creëren voor arbeidsmigratie van lager geschoolden is het daarom van groot belang dat politici en beleidsmakers deze schijnconstructies krachtig aanpakken, met name door de vrijheid van diensten aan banden te leggen. Pas dan kan er worden nagedacht over mogelijkheden om legale en circulaire kanalen te openen voor arbeidsmigranten uit Afrika en Azië. Zo'n beleid zou op hetzelfde principe gestoeld kunnen worden als het intra-Europese met de volgende drie kernprincipes als richtsnoer:

- 1) Migranten kunnen in principe vrij heen en weer reizen.
- 2) Ze krijgen toegang tot arbeidsmarktsectoren waar er een tekort aan aanbod is.

114 Weil 2017.

115 Geregeld in de Verordening 883/2004 ter coördinatie van de socialezekerheidsstelsels in de EU.

116 Houwerzijl 2015.

- 3) Door premies te betalen kunnen ze zich geleidelijk en getrapt ‘inkopen’ in de verzorgingsstaat.

Deze uitbreiding van de principes die ten grondslag liggen aan het arbeids- en migratiebeleid *binnen* de Europese Unie kan de averechtse effecten van het huidige beleid tegengaan. Denk aan mensensmokkel, schending van mensenrechten in doorreislanden als Libië en Turkije, duizenden grensdoden en het ‘opsluiten’ van irreguliere migranten in de EU. Zo zou het een alternatief kunnen bieden voor het zeer restrictieve, dodelijke en kostbare Fort Europabeleid.¹¹⁷ Of zoals verwoord door het Migration Policy Centre in een advies aan de Europese Commissie:

‘Vergeleken met onze concurrenten in de mondiale competitie om de kennis en kunde van werknemers is het EU-visumsysteem achterhaald. Er is een dringende behoefte om de toegang van werknemers en ondernemers te faciliteren [...] De EU zou niet blind moeten zijn voor deze ontwikkelingen en moeten erkennen dat serieus aanpassen van haar visa belangrijk is om haar economie te stimuleren en de banden met andere landen te versterken.’¹¹⁸

Hoe dit beleid voor ‘derdelanders’ precies vormgegeven moet worden is onderwerp van verdere uitwerking. Tot de mogelijkheden behoren aanmeldcentra in Noord-Afrika en het Midden-Oosten, identiteitscontrole, beter toezicht op de arbeidsmarkt in (Zuid-)Europa en eventueel verplicht deponeren van een garantiesom voor de terugreis.

Dan rest tot slot het beleid ten opzichte van vluchtelingen. Hoewel ik eerder in dit essay constateerde dat de externalisering van de buitengrenzen van de EU de aantallen asielzoekers in de komende jaren mogelijk drastisch zal doen dalen, staat de handtekening van Nederland nog steeds onder het Vluchtelingenverdrag. Degenen die het dus wel lukt om in Nederland asiel aan te vragen en een vluchtelingenstatus krijgen, hebben daarmee recht op gelijke behandeling en – anders dan arbeidsmigranten – onmiddellijk toegang tot de verzorgingsstaat. Het kabinet Rutte III wil hier veranderingen in aanbrengen door ook erkende vluchtelingen aan een voorwaardelijk regime te onderwerpen. Gedurende de eerste twee jaar van hun verblijf zouden zij geen zorgtoeslag, huurtoeslag en bijstand meer krijgen. In plaats daarvan zouden gemeenten deze sociale voorzieningen in natura uitkeren, aangevuld met een mager leefgeld. Daarmee tornt het kabinet aan het principe van gelijke rechten dat is vastgelegd in internationaal en Europees recht. Vluchtelingen hebben namelijk vaak geen thuisland meer en zullen veelal blijven in het land waar

117 Zoals beschreven in Van Houtum en Lucassen 2016.

118 Van Houtum en Lucassen 2016: p. 141. Voor een meer gereguleerde variant zie Villa 2017.

ze asiel hebben gekregen.¹¹⁹ Juist daarom is de vluchtelingenstatus bedoeld als een opstap naar volwaardig burgerschap.¹²⁰ De aangekondigde maatregelen bevestigen echter de indruk dat vluchtelingen voorwaardelijke burgers zijn en hun toegang tot Nederland moeten verdienen. Zoals eerder in dit essay geconstateerd voor het geprivatiseerde en op sancties gebaseerde inburgeringsbeleid zal dit voorwaardelijke regime eerder tot achterstanden en uitsluiting leiden dan tot snelle integratie.

5 Conclusie

Toekomstig migratiebeleid kan alleen effectief zijn wanneer beleidsmakers en politici de beperkte en pessimistische definitie loslaten van wat migratie is en waardoor het wordt veroorzaakt. En wanneer ze de al dan niet vermeende negatieve effecten van migratie in een veel breder – en daarmee positiever – kader plaatsen. Migratie is namelijk geen uitzonderlijk fenomeen en is dat nooit geweest, maar een structureel aspect van menselijke samenlevingen en nauw verbonden met sociale en economische ontwikkelingen.¹²¹ Zeker voor open economieën als de Nederlandse is migratie cruciaal, zowel vanwege de vraag naar verschillende typen arbeid als voor de innovatiekracht.¹²²

Dit is geen naïef pleidooi voor open grenzen of ontkenning van problemen met de integratie van bepaalde groepen immigranten en hun nakomelingen. Het gaat om het ontwikkelen van een gebalanceerde en nuchtere benadering die oog heeft voor onbedoelde en averechtse effecten van beleid. De naoorlogse Nederlandse migratiegeschiedenis in een internationaal perspectief is daarbij een nuttige spiegel gebleken. Die laat namelijk zowel de continuïteit zien van arbeidsmarktgerelateerde migratie als een drietal structurele veranderingen die de band tussen migratie en die arbeidsmarkt (deels tijdelijk) losser hebben gemaakt. Als gevolg daarvan is het beleid van de afgelopen decennia in hoge mate gekleurd door het gastarbeiderstrauma en de sinds de jaren negentig sterk gegroeide islamofobie.¹²³

119 De beslissing eind april van de Syrische regering om vluchtelingen bij eventuele terugkeer te onteigenen (Le Monde, 27 april 2018) zal voor velen van hen de animo om weer huiswaarts te keren danig doen dalen.

120 Oudejans en De Waal 2017.

121 Zie ook ACVZ 2018.

122 Zoals ook geconstateerd door de SER (2014: p. 8).

123 Gedefinieerd als een generieke negatieve houding (en gedrag) jegens moslims en de islam als zodanig, qua mechanisme te vergelijken met racisme en antisemitisme. Daarmee dient het duidelijk te worden onderscheiden van specifieke kritiek op bepaalde aspecten van de islam of gedragingen van concrete personen. Ik volg hiermee de definitie van Chris Allen uit 2010: 'Islamophobia is an ideology [...] that sustains and perpetuates negatively evaluated meaning about Muslims and Islam [...] shaping and determining understanding, perceptions and attitudes in the social consensus. As a consequence, exclusionary practices – practices that disadvantage prejudice or discriminate against Muslims and Islam in social, economic and political spheres ensue, including the subjection to violence.' (geciteerd in Carr 2016: p. 35). Zie ook De Koning 2016.

De opkomst van rechts-radicalen partijen heeft deze cultuurpessimistische wending alleen maar versterkt. Niet in het minst omdat mainstream politieke partijen het eenzijdige en soms feitelijk onjuiste frame van migratie als bedreiging deels hebben overgenomen.¹²⁴

De naoorlogse migratiegeschiedenis laat zien dat de eenzijdig pessimistische framing van migratie geen recht doet aan de veel gevarieerder realiteit en dus geen goede basis vormt voor een rationeel en duurzaam migratiebeleid. De Algemene Rekenkamer wees er in 2017 op dat het inburgeringsbeleid nauwelijks wordt ondersteund door feiten en wetenschappelijk onderzoek.¹²⁵ Er valt dus veel te zeggen voor een nuchterder analyse waarbij politici en beleidsmakers de breed aanwezige wetenschappelijke expertise over migratie in de sociale en historische wetenschappen beter benutten.

Op grond van deze overwegingen zou een samenleving als de Nederlandse met een open economie en met een lange traditie van omgaan met culturele verschillen de volgende zeven principes als uitgangspunt voor beleid kunnen nemen:

- 1) Creëer een gelijk speelveld voor Nederlanders en EU-burgers op de arbeidsmarkt om verdringing en uitbuiting tegen te gaan, met aandacht voor het terugdringen van flexibele banen.
- 2) Denk na over een migratiestelsel dat meer mogelijkheden biedt voor lagergeschoolde arbeidsmigranten van buiten de EU en dat compatibel is met de principes van de verzorgingsstaat.
- 3) Neem erkende vluchtelingen zo snel mogelijk op in de samenleving als gelijkbetrokken (nieuwe) burgers op grond van een intensief en uitnodigend integratiebeleid.
- 4) Houd meer rekening met lokale en regionale verschillen in de behoefte aan arbeidsmigranten.
- 5) Geef lokale overheden meer mogelijkheden voor faciliterend beleid, vooral met betrekking tot passende huisvesting voor tijdelijke arbeidsmigranten.
- 6) Creëer goede publieke voorzieningen in wijken met veel immigranten en voorkom zo de accumulatie van sociale problemen.
- 7) Draag een veel bredere visie op migratie uit die de normaliteit van migratie centraal stelt in plaats van een contraproductieve eenzijdige en negatieve framing.

Dit laatste uitgangspunt betreft in de eerste plaats de landelijke politiek, aangezien bestuurders en politici op lokaal niveau – vaak ongeacht politieke kleur – veelal een aanzienlijk praktischer en inclusiever benadering hanteren. Dat is gebleken bij het

¹²⁴ Zoals uitgebreid beargumenteerd in Van Houtum en Lucassen 2016 en Lucassen 2018. Zie ook Mudde en Kaltwasser 2017.

¹²⁵ Algemene Rekenkamer 2017: p. 25.

stedelijke beleid ten opzichte van illegalen en meer recent bij de opvang van vluchtelingen in Nederlandse gemeenten. Een eenzijdig negatieve en door electoraal effectbejag ingegeven framing van vluchtelingen en migranten als ‘testosteronbommen’, ‘gelukzoekers’, een bedreiging voor sociale cohesie en ‘onze cultuur’ zit effectief lokaal beleid vooral in de weg en maakt het vinden van draagvlak voor het huisvesten en inpassen van nieuwkomers alleen maar moeilijker.

Literatuur

- Abascal, M. en D. Baldassarri (2015). ‘Love thy neighbor? Ethnoracial diversity and trust reexamined’, *American Journal of Sociology* 121 (3): 722-782.
- ACVZ (2018). *Op weg naar 2030. Migratie: een toekomstverkenning*. Den Haag.
- AIVD en NCTB (2015). *Salafisme in Nederland: diversiteit en dynamiek*. Den Haag AIVD en NCTB.
- Algemene Rekenkamer (2017). *Inburgering. eerste resultaten van de Wet Inburgering 2013*. Den Haag, Algemene Rekenkamer.
- Andriessen, I., M. Gijsberts et al. (2017). *Gevlucht met weinig bagage De leefsituatie van Somalische Nederlanders*. Den Haag, SCP.
- Asscher, L. en D. Goodhart (2013). ‘Code Oranje voor vrij werkverkeer binnen EU’, *Volkskrant* (17 augustus).
- Bade, K. J., P. C. Emmer, L. Lucassen en J. Oltmer (red.) (2011). *The encyclopedia of migration and minorities in Europe. From the 17th century to the present*. New York, Cambridge University Press.
- Berkhout, E. en A. Heyma (2010). ‘De mythe van de massamigratie’, *Financieel Dagblad* (4 juni).
- Berkhout, E. en B. Hof (2012). *De economische bijdrage van tijdelijke migranten. Een realistisch beeld*. Amsterdam, SEO.
- Black, R., G. Engbersen, M. Okólski en C. Pantiru (red.) (2010). *A continent moving West? eu Enlargement and labour migration from Central and Eastern Europe*. Amsterdam, Amsterdam University Press.
- Bochove, M. (2012). *Geographies of belonging. The transnational and local involvement of economically successful migrants*. Rotterdam, dissertatie.
- Bock, J. de (2018). *Parallel lives revisited. Mediterranean guest workers and their families at work and in the neighbourhood 1960-1980*. New York & Oxford, Berghahn.
- Böcker, A. en L. Clermonts (1995). *Poortwachters van de Nederlandse arbeidsmarkt. Arbeidsvoorziening en de verlening van tewerkstellingsvergunningen*. Nijmegen 1995, Instituut voor Rechtssociologie.
- Bonjour, S. (2009). *Grens en gezin: beleidsvorming inzake gezinsmigratie in Nederland, 1955-2005*. Amsterdam, Aksant.
- Bosma, U. (2009). *Terug uit de koloniën. Zestig jaar postkoloniale migranten en hun organisaties*. Amsterdam, Bert Bakker.
- Bosma, M. (2015). *Minderheid in eigen land. Hoe progressieve strijd ontaardt in genocide en anc-apartheid*. Amsterdam, Van Praag.

- Burgers, J. (2003). 'Ook allochtonen willen wonen in Vinex-wijk', *Trouw*, 12 september.
- Carr, J. (2016). *Experiences of Islamophobia. Living with racism in the neoliberal era*. London en New York, Routledge.
- Clemens, M. en J. Hunt (2017). 'The labor market effects of refugee waves: reconciling conflicting results'. cep *Discussion Paper*, Center for Economic Performance.
- Collier, P. (2013). *Exodus: Immigration and multiculturalism in the 21st century*. London, Allen Lane.
- Crul, M. (2011). 'How do educational systems integrate? Integration of second generation Turks in Germany, France, the Netherlands and Austria', in: R. Alba en M. Waters (red.), *The next generation. Immigrant youth in a comparative perspective*. New York, New York University Press: 269-282.
- Crul, M. (2016). 'Super-diversity vs. assimilation: how complex diversity in majority-minority cities challenges the assumptions of assimilation', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 42 (1): 54-68.
- Crul, M. (2018). 'In de grote en diverse stad is Marloes de nieuwkomer', *NRC* (2 juni).
- Dietz, B. (2006). 'Aussiedler in Germany: from smooth adaption to tough integration', in Leo Lucassen, David Feldman and Jochen Oltmer (red.), *Paths of Integration: Migrants in Western Europe (1880-2004)*. Amsterdam, Amsterdam University Press: 116-38
- Dourleijn, E., P. Muller et al. (2011). *Vluchtelingengroepen in Nederland. Over de integratie van Afghaanse, Iraakse, Iraanse en Somalische migranten*. Den Haag, SCP.
- Driouichi, F. (2007). *De casus Inburgering en Nationaliteitswetgeving. Iconen van nationale identiteit* (Amsterdam 2007).
- Duyvendak, J. W. (2017). *Thuis. Het drama van een sentimentele samenleving*. Amsterdam, Amsterdam University Press.
- Eijl, C. van (2005). *Al te goed is buurmans gek. Het Nederlandse vreemdelingenbeleid 1840-1940*. Amsterdam, Aksant.
- Eijl, C. van (2012). *Tussenland. Illegaal in Nederland, 1945-2000*. Hilversum, Verloren.
- Engbersen, G., J. Dagevos et al. (2015). *Geen tijd verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten*. Den Haag, WRR.
- Engbersen, G., A. Leerkes et al. (2017). 'The intra-European mobility regime: differentiation, stratification and contradictions', *Migration Studies* 5 (3): 337-355.
- Faassen, M. van (2014). *Polder en emigratie. Het Nederlandse emigratiebestel in internationaal perspectief 1945-1967*. Den Haag, Huygens ING.
- Flahaux, M.-L. en H. de Haas (2016). 'African migration: trends, patterns, drivers', *Comparative Migration Studies* (4) 1.
- Foner, N. (2000). *From Ellis Island to jfk. New York's two great waves of immigration*. New Haven, Yale University Press.
- (The) *Future of the Schengen area: latest developments and challenges in the Schengen governance framework since 2016* (2018). Brussel, European Union: Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs.
- Geest, L. van der en A. J. F. Dietvorst (2010). *Budgettaire effecten van immigratie van niet-westerse allochtonen*. Utrecht, Nyfer.

- Goedings, S. A. W. (2005). *Labor migration in an integrating Europe. National migration policies and the free movement of workers, 1950-1968*. Den Haag, SDU.
- Goffman, E. (1959). *The presentation of self in everyday life*. New York, Doubleday: Garden City.
- Goodhart, D. (2013). *The British dream: success and failures of Post-War immigration*. London, Atlantic.
- Groenendael, T. van (1986). *Dilemma's van regelgeving. De regularisatie van illegale buitenlandse werknemers 1975-1985*. Alphen aan den Rijn, Samson.
- Groenendijk, K (1997). 'Regulating ethnic immigration: the case of the Aussiedler', *New Community* 23, 4 (1997): 461-482.
- Haas, H., de (2010). 'Migration transitions: a theoretical and empirical inquiry into the developmental drivers of international migration'. *Working Paper*, 24. Oxford: International Migration Institute, University of Oxford.
- Haas, H. de (2017). 'Myths of migration. Much of what we think we know is wrong', *Spiegel Online*, 21 maart.
- Heelsum, Anja van (2017). 'Aspirations and frustrations: experiences of recent refugees in the Netherlands', *Ethnic and Racial Studies* (40) 13: 2137-2150.
- Heilbron, M. (2017). "'Niet voor Surinamers.' Amsterdam sloot complete wijken voor niet-witte Nederlanders', *De Correspondent*, 14 oktober.
- Hollen Lees, L. (2018). *Planting empire, cultivating subjects: British Malaya, 1786-1941*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Holtslag, J. W., M. Kremer en E. Schrijvers (2012). *In betere banen. De toekomst van arbeidsmigratie in de Europese Unie*. Den Haag, WRR.
- Houtum, H. van en L. Lucassen (2016). *Voorbij Fort Europa. Een nieuwe visie op migratie*. Amsterdam, Atlas Contact.
- Houwerzijl, M. S. (2015). 'Aanpak van schijnconstructies op de Europeaniserende Nederlandse arbeidsmarkt', in: S. Bonjour, L. Coello Eertink, J. Dagevos, C. Huinder, A. Ode en K. de Vries (red.), *Open grenzen, nieuwe uitdagingen: Arbeidsmigratie uit Midden- en Oost-Europa* (blz. 79 – 103). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Huijnk, W. (2018). *De religieuze beleving van moslims in Nederland. Diversiteit en verandering in beeld*. Den Haag, SCP.
- Huntington, S. P. (1996). *The clash of civilizations and the remaking of world order*. New York, Simon & Schuster.
- IOM (2017). 'African migration to Europe: how can adequate data help improve evidence based policymaking and reduce possible misconceptions?' *Global Migration Data Analysis Centre. Data Briefing Series* (11). <http://gmdac.iom.int/gmdac-data-briefing-11>.
- Jennissen, R. en L. van Wissen (2015). 'The distribution of asylum seekers over Northern and Western European countries, 1985-2005', *Genus* LXXI (2): 109-132.
- Jennissen, R., G. Engbersen, M. Bohorst en M. Bovens (2018). *De nieuwe verscheidenheid. Toenemende diversiteit naar herkomst in Nederland*. Den Haag, WRR.
- Jensen, S. L. B. (2016). *The making of international human rights. The 1960s, decolonization, and the reconstruction of global values*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Jong, S. de (2005). *Spijtwraak: hoe Nederland afrekent met zichzelf*. Amsterdam, Prometheus.

- Jong, T. de (2016). 'Een jaarinkomen voor één Jood', *De Groene Amsterdammer* 140 (26 mei).
- Kleinepier, T. (2016). *Life courses of immigrants and their descendants*. Dissertatie Universiteit van Groningen.
- Kleinhans, R. en J. W. Duyvendak (2000). *Integratie door differentiatie? Een onderzoek naar de effecten van gemengd bouwen*. Den Haag, VROM.
- Kolfschooten, F. van (1998). *De koningin van Plan Zuid. Geschiedenissen uit de Beethovenstraat*. Amsterdam, Veen.
- Koning, M. de (2016). "You need to present a counter-message": The racialisation of Dutch Muslims and anti-Islamophobia initiatives', *Journal of Muslims in Europe*, 5 (2): 170-189.
- Kremer, M. (2013a). *Vreemden in de verzorgingsstaat. Hoe arbeidsmigratie en sociale zekerheid te combineren*. Den Haag, Boom/Lemma.
- Kremer, M. (2013b). 'Flexwerkland Nederland trekt laag opgeleide arbeidsmigranten aan', *Me Judice*, 31 oktober.
- Kremer, M. en E. Schrijvers (2014). *Roemeense en Bulgaarse arbeidsmigratie in betere banen*. Den Haag, WRR Policy Brief nr. 1.
- Lamont, M. (2000). *The dignity of working men: morality and the boundaries of race, class, and immigration*. Cambridge Mass, Harvard University Press.
- Lange, T. de (2007). *Staat, markt en migrant. De regulering van arbeidsmigratie naar Nederland 1945-2006*. Nijmegen, Boom.
- Lucassen, L. (2005). *The immigrant threat: The integration of old and new migrants in Western Europe since 1850*. Urbana and Chicago, The University of Illinois Press.
- Lucassen, L. (2018). 'Peeling an onion: The 'refugee crisis' from a historical perspective', *Ethnic and Racial Studies*, 41 (3): 383-410.
- Lucassen, L. en J. Lucassen (2011). *Winnaars en verliezers. Een nuchtere balans van vijf eeuwen immigratie*. Amsterdam, Bert Bakker.
- Lucassen, L. en J. Lucassen (2015). 'The strange death of Dutch tolerance: the timing and nature of the pessimist turn in the Dutch migration debate', *The Journal of Modern History* 87 (1): 72-101.
- Lucassen, L. en J. Lucassen (2018). *Vijf eeuwen migratie: een verhaal van winnaars en verliezers*. Amsterdam, Atlas Contact.
- Lucassen, L. en A.X. Smit (2015). 'The repugnant other: soldiers, missionaries, and aid workers as organizational migrants', *Journal of World History* 26 (1): 1-39.
- Mazower, M. (2009). *No enchanted palace: the end of empire and the ideological origins of the United Nations*. Princeton, Princeton University Press.
- Meer, T. van der en J. Tolsma (2014). 'Ethnic diversity and its effects on social cohesion', *Annual Review of Sociology* 40: 459-478.
- Molenaar, F. en F. El-Kamouni-Janssen (2017). *Turning the tide. The politics of irregular migration in the Sahel and Libya*. Den Haag, Clingendael.
- Morrissey, J. (2012). 'Rethinking the 'debate on environmental refugees': from 'maximilists and minimalists' to 'proponents and critics', *Journal of Political Ecology*, 19: 36-49.
- Mudde, C. en R. Kaltwasser (2017). *Populism: a very short introduction*. Oxford, Oxford University Press.

- Mulalic, L., C. Harmsen en C. Oudhof (2007). 'Schatting van het aantal voormalig Joegoslaven naar huidige herkomstgebied', *Bevolkingstrends* (3): 38-47.
- Mutz, D. C. (2018), 'Status threat, not economic hardship explains the 2016 presidential vote', *pnas*, 23 april 2018.
- Nanhoe, A. (2012). '*Mijn ouders migreerden om erop vooruit te gaan*'. *Onderwijs en de dynamische habitus*. Apeldoorn, Garant.
- Nicolaas, H. (2010). 'Steeds meer niet-westerse arbeidsmigranten en studenten naar Nederland', *Bevolkingstrends* (3): 13-20.
- Olfers, S. K. (2004). *Arbeidsmigrant of vluchteling?: achtergronden van de Spaanse migratie naar Nederland*. Amsterdam: Centrum voor de geschiedenis van Migranten.
- Oudejans, N. en T. de Waal (2017), 'Integratiebeleid Rutte III is in strijd met onze rechtsstaat', *NRC*, 10 oktober.
- Oudenampsen, M. (2018). *The conservative embrace of progressive values: on the intellectual origins of the swing to the right in Dutch politics*. Tilburg, Universiteit van Tilburg. Dissertatie, januari 2018.
- Öztiğ, L.I. (2017). 'Border security in Turkish foreign policy crises', In: F. Aksu en H.S. Ertem (red.), *Analyzing foreign policy crises in Turkey: conceptual, theoretical and practical discussions*. Cambridge, Cambridge Scholars Publishing: 158-177.
- Putnam, R. (2007). 'E pluribus unum: diversity and community in the twenty-first century The 2006 Johan Skytte Prize Lecture', *Scandinavian Political Studies* 30 (2): 137-174.
- Quackenbusch, C. (2017), 'The Libyan slave trade has shocked the world. Here's what you should know', *Time*, 1 december.
- Rasterhoff, C. (2017). *Painting and publishing as cultural industries: the fabric of creativity in the Dutch Republic, 1580-1800*. Amsterdam, Amsterdam University Press.
- Roex, I., S. van Stiphout en J. Tillie (2010). *Salafisme in Nederland: aard, omvang en dreiging*. Amsterdam: Instituut voor Migratie- en Etnische Studies.
- Rooy, P. de en H. te Velde (2005). *Met Kok. Over veranderend Nederland*. Amsterdam, Wereldbibliotheek.
- Scheffer, P. (2000), 'Het multiculturele drama', *NRC-Handelsblad* 29 januari.
- Schinkel, W. (2007). *Denken in een tijd van sociale hypochondrie, aanzet tot een theorie voorbij de maatschappij*. Utrecht, Veen Bosch & Keuning Uitgeversgroep.
- SER (2014). *Arbeidsmigratie*. Den Haag, Sociaal Economische Raad.
- Skeldon, R. (2012). 'Migration transitions revisited: their continued relevance for the development of migration theory', *Population, Space and Place*, 18 (2): 154-66.
- Smit, A. X. (2018). *De expat en de stad. Den Haag en Jakarta, 1945-2015*. Leiden, dissertatie, 25 januari.
- Smith, A. L. (red.) (2003). *Europe's invisible migrants. Consequences of the Colonists' Return*. Amsterdam, Amsterdam University Press.
- Spijkerboer, Th. (2016). 'Fact check: did the EU-Turkey deal bring down the number of migrants and of border deaths?', *Border Criminologies*, Oxford University, Faculty of Law, 28 september.

- Strockmeijer, A., P. de Beer et al. (2018). 'Blijven of terugkeren? Wat werkpatronen van Oosteuropese arbeidsmigranten ons kunnen leren over de aard van de hedendaagse migratie', *Mens en Maatschappij* 93 (1) 5-29.
- Sturgis, P., I. Brunton-Smith et al. (2011). 'Does ethnic diversity erode trust? Putnam's 'Hunkering Down' thesis reconsidered', *British Journal of Political Science* 41 (1): 57-82.
- Sturgis, P., I. Brunton-Smith et al. (2013). 'Ethnic diversity, segregation and the social cohesion of neighbourhoods in London', *Ethnic and Racial Studies* 37 (8): 1286-1309.
- Svallfors, S. (red.) (2012). *Contested welfare states. Welfare attitudes in Europe and beyond*. Stanford, Stanford University Press.
- Tolsma, J. en T. van der Meer (2018). 'Waarom de samenhang in gemengde buurten lager is: Het ligt aan je burens', *StukRoodVlees* (7 juni). <http://stukroodvlees.nl/waarom-de-samenhang-in-gemengde-buurten-lager-is-het-ligt-aan-je-burens/>
- Torpey, J. (2000). *The invention of the passport. Surveillance, citizenship and the state*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Vezzoli, S., A. Bonfiglio en H. de Haas (2017). 'Global migration futures. Exploring the future of international migration with a scenario methodology', *Working Papers* no. 135 (Oxford, April).
- Villa, M. (2017). 'A migration policy for the EU: solidarity through partnerships', in: D. Ala'Aldeen et al. (red.), *Looking ahead: charting new paths for the Mediterranean*. Rome ISPI: 106-110.
- Waal, T. de (2017). *Conditional belonging. A legal-philosophical inquiry into integration requirements for immigrants in Europe*. Amsterdam.
- Wacquant, L. (2008). *Urban outcasts: A comparative sociology of advanced marginality*. Cambridge, Polity.
- Wadsworth, J. (2015). *Immigration and the uk labour market*. London, Centre for Economic Performance, LSE.
- Walaardt, T. (2012). *Geruisloos inwilligen. Argumentatie en speelruimte in de Nederlandse asielprocedure 1945-1994*. Hilversum, Verloren.
- Weil, D. (2017). *The fissured workplace. Why work became so bad for so many and what can be done to improve it*. Cambridge Mass, Harvard University Press.
- Weise, Z. (2016), 'Turkey's new border wall to stop Syrian refugees', *Politico*, 10 oktober.
- Willems, W. (2001). *De uittocht uit Indië, 1945-1995*. Amsterdam, Bert Bakker.
- Willems, W. en L. Lucassen (1990). *Ongewenste vreemdelingen. Buitenlandse zigeuners en de Nederlandse overheid: 1969-1989*. Den Haag, SDU.
- Winter, J. de, A. Eilbracht et al. (2010). 'Sinds 1956 meer dan 55 duizend kinderen geadopteerd', *cbs Webmagazine* (22 december).
- Zolberg, A. (2006). *A nation by design. Immigration policy in the fashioning of America*. New York and Cambridge Mass, Russell Sage Foundation and Harvard University Press.

IMMIGRATIE IN EEN OPEN SAMENLEVING

Paul Scheffer

1 Globalisering en ordening

Grensoverschrijdende migratie is de meest zichtbare uiting van de globalisering die de wereld in de afgelopen decennia kenmerkt. De omvang van deze migratie op het geheel van de wereldbevolking is niet zo spectaculair, namelijk 3,3 procent. Maar het aandeel van migranten in de totale bevolking in de westerse wereld is in de afgelopen veertig jaar toegenomen met een factor vier tot vijf. Zo was in 1970 niet meer dan drie procent van de Amerikaanse bevolking migrant, nu is dat zo'n vijftien procent. In West-Europa zien we een vergelijkbare demografische ontwikkeling.

Een paar voorbeelden van deze toename in de westerse wereld. In 2015 was het aandeel van migranten 17,5 procent in Oostenrijk, 17 procent in Zweden, 15 procent in Duitsland, 15,2 procent in de Verenigde Staten en 22 procent in Canada. Het aandeel van migranten in de grote steden ligt hoger, een paar voorbeelden: Sydney 39 procent, Londen 37 procent, Amsterdam 28 procent, Parijs 25 procent en Madrid 20 procent.¹ Als we nog verder inzoomen en ook de kinderen van migranten in beeld brengen, dan zien we pas echt hoe groot de verandering is. Ongeveer twee derde van de schoolgaande jeugd in Amsterdam komt uit migrantengezinnen.²

Die combinatie van migratie en globalisering kennen we uit de geschiedenis: rond 1900 was het aandeel van migranten in Amerika ook al rond de vijftien procent. Je kunt zeggen dat het land qua omvang en impact van de migratie nu op hetzelfde punt is als een eeuw geleden. Dat laat ook zien dat globalisering geen rechte lijn in de geschiedenis vertoont, maar dat die ontwikkeling met pieken en dalen gepaard gaat. Dat laatste is belangrijk, want te vaak wordt de globalisering als een onomkeerbare ontwikkeling gezien: de economische en culturele verwevenheid van de wereld zou steeds verder toenemen, als was het een wetmatigheid.

¹ IOM. World Migration Report 2015. p. 39.

² Scheffer, Paul & Entzinger, Han. De staat van integratie: Rotterdam – Amsterdam, Gemeente Amsterdam en gemeente Rotterdam, 2012, p. 77.

De eerste en tweede globalisering

De migratierestrictie in het Amerika van de jaren twintig illustreert dat globalisering geen natuurtoestand is. Het is een kwetsbare ontwikkeling. Met een menging van economische en etnische overwegingen werd in 1921 en 1924 wetgeving van kracht die de migratie uit Zuid- en Oost-Europese landen terugdrong. Daarnaast was er de Chinese Exclusion Act, die aanvankelijk de migratie uit dat land voor tien jaar verbood, en daarna steeds werd verlengd. Die wet werd in 1882 ingevoerd en pas in 1943 ingetrokken. In Amerika wordt nu met schaamte op die raciale wetgeving terug gekeken.

In algemene zin zou de tijd tussen 1870 en 1914 kunnen worden omschreven als 'de eerste globalisering'. Harvard-econoom Dani Rodrik stelt vast dat in deze periode de verwevenheid tussen landen sterk was: 'Dankzij de omwenteling qua transport en de stijgende inkomens bestond er veel globalisering – meer dan waarschijnlijk ooit in de geschiedenis met uitzondering van de laatste paar decennia.' Deze 'tweede' globalisering kenmerkt onze tijd: 'Op veel gebieden heeft de wereld-economie pas recent het niveau van globalisering in handel en financiën bereikt dat in 1913 bestond. Wat betreft de arbeidsmobiliteit zijn we daar nog niet.'³

Aan de vooravond van de Eerste Wereldoorlog heerste optimisme over de groeiende economische en communicatieve eenwording. We weten hoe het is gelopen: na de euforie kwam de brutale ontzuivering van de Eerste Wereldoorlog. De hoop op vooruitgang werd wreed verstoord en de internationale handel stortte in. Het heeft tot ergens in de jaren zeventig van de voorbije eeuw geduurd voordat het niveau van economische vervlechting van voor 1914 weer was bereikt. Het interbellum toonde een scherpe daling van het economisch verkeer over de grens, zoals ook de omvang van de migratiebewegingen in dezelfde periode drastisch afnam. Terwijl nu vaak wordt gedacht dat de globalisering zich steeds verder en steeds sneller zal doorzetten, leert de geschiedenis dat internationalisering niet uitsluitend een stijgende lijn laat zien.

Ook de voormalig hoofdeconoom van de Wereldbank, Branko Milanovic, trekt een parallel tussen de tijd voor 1914 en de tijd na 1970.⁴ Beide periodes staan in het teken van globalisering. En in beide gevallen gaan ze gepaard met groeiende ongelijkheid. Daartegenover staat het verhaal van Europa tussen 1918 en 1970, toen vrijwel overal de globalisering snel afnam en de gelijkheid juist toenam. Daarna zien we hoe de globalisering opnieuw tot ongelijkheid leidt, die de economische en culturele vervlechting in de wereld kan ondermijnen.

Een conclusie dringt zich op: deze toenemende internationalisering is de uitkomst van menselijk handelen. De wereldmarkt steunt op stabiele verhoudingen die nationaal en internationaal moeten worden georganiseerd. Een voorbeeld is

³ Rodrik, Dani. *The Globalization Paradox. Democracy and the Future of the World Economy*. New York, 2011, p. 34 / 24.

⁴ Milanovic, Branko. *Global Inequality: A new Approach for the Age of Globalization*. Cambridge, 2016.

de vrijhandel: het kostte decennia van onderhandelingen en institutievorming om handelsbelemmeringen af te bouwen.

De vraag is of de globalisering, zoals eerder is gebeurd, in onze tijd op grenzen stuit. In ieder geval zijn de schaduwkanten steeds duidelijker zichtbaar, om te beginnen een groeiende ongelijkheid en vervreemding. Dat is de achtergrond van de opkomst van populistische partijen. Overigens niet alleen in de westerse wereld. Deze nieuwe bewegingen leggen sociale en culturele breuklijnen bloot die we serieus moeten nemen. Partijen als de UKIP en het Front National, de Oostenrijkse FPÖ en het Griekse Syriza, de Deense Volkspartij en de Italiaanse vijfsterrenbeweging zijn zeer uiteenlopend en kunnen toch allemaal onder de noemer van 'anti-establishment' worden gebracht.

Dat laatste is het voornaamste kenmerk van alle populisme: men heeft het idee dat de elite het volk heeft verraden en zegt 'het' volk als enige werkelijk te vertegenwoordigen. Maar deze kritiek is niet alleen afkeer van elites als zodanig, het is ook een roep om andere of betere elites. Net zoals in de jaren zestig wordt de zittende bovenlaag verantwoordelijk gehouden voor maatschappelijke misstanden. De ironie is dat de mensen die toen aan de macht kwamen de gevestigde orde vormen die nu onder vuur ligt.

Programmatisch kunnen deze partijen worden gekenmerkt als woordvoerders van een nieuw protectionisme. Als iets bij veel verkiezingen in Europa heeft weerklonken, dan is het wel een roep om bescherming. Daarbij gaat het om een sociaal protectionisme, om verzet tegen de inperking van de verzorgingsstaat door een 'neoliberaal' politiek. En het gaat om een cultureel protectionisme – het idee dat nationale identiteiten worden ondermijnd in een grenzeloze wereld.

Het verwarrende is dat die van oorsprong 'linkse' en 'rechtse' motieven bij veel populistische partijen verweven zijn. Zo roepen het Front National (recent herdoopt tot Rassemblement National), de PVV en de Lega in Italië op tot een bescherming van de verzorgingsstaat en tot een radicale beperking van de immigratie die wordt gezien als een ondermijning van de sociale zekerheid en de culturele identiteit van de autochtone bevolking. In het 'eigen volk eerst' komen deze motieven bijeen.

'Take back control': lessen van de Brexit

Het liberale paradigma staat onder druk in de landen die dit wereldbeeld het meest belichamen: de Verenigde Staten en Groot-Brittannië. Het besluit om uit de Europese Unie te treden en de verkiezing van Trump in datzelfde jaar worden terecht vaak in één adem genoemd. Het kan geen toeval zijn dat juist in de landen die zichzelf zien als de voorhoede van de globalisering, de roep om protectionisme – 'take back control' – zo luid heeft geklonken. En het blijkt dat de kwestie van migratie daarbij een grote, zo niet beslissende rol heeft gespeeld.

Het besluit van de Britten om de Europese Unie vaarwel te zeggen heeft tot veel onderzoek geleid en de eerste resultaten zijn nu beschikbaar. Harold Clarke

en Matthew Goodwin beschrijven hoe de migratiekwestie het belangrijkste motief vormde om Europa te verlaten: 'Hoewel het idee dat het vertrek uit de Unie de nationale soevereiniteit zou bevorderen en de democratie zou versterken belangrijk waren in de campagne voor *Leave*, toont onze analyse dat de sterke publieke bezorgdheid over het grote aantal migranten de kern vormde van de overwinning van degenen die uit de Unie wilden.'⁵

Die zorgen kwamen niet de lucht vallen, schrijven Clarke en Goodwin. Het jaar voor de stemming over het lidmaatschap van de Unie was er sprake van een piek in de migratie: niet minder dan 336.000 Oost-Europese migranten kwamen dat jaar naar Groot-Brittannië, naast een vergelijkbaar aantal uit andere delen van de wereld. En wat verrassend is: uit hun omvangrijke onderzoek naar de leden van de partij die de aanzet gaf tot de Brexit, de UK Independence Party (UKIP), blijkt dat hun houding representatief was voor de algehele stemming. 'Onze data tonen duidelijk aan dat de houding van deze partijleden ten opzichte van minderheden vrijwel identiek was als die van een representatieve steekproef uit het hele electoraat.'⁶ De slotsom is duidelijk: zonder de migratiekwestie was Groot-Brittannië naar alle waarschijnlijkheid nog steeds lid van de Europese Unie.

Ook interessant in hun onderzoek is dat premier Cameron en de *Remain*-campagne het economische debat hadden gewonnen: een meerderheid van de Britten was ervan overtuigd dat het opzeggen van het lidmaatschap slecht zou uitwerken voor de economie. Maar die afweging van kosten en baten gaf niet de doorslag: 'Het blijkt dat zorgen over de nationale identiteit zwaarder wegen dan economische rekensommen wanneer het gaat over de publieke opvattingen over de Europese integratie.'⁷ Kort samengevat: 'It's not the economy, stupid!' Of in ieder geval niet alleen de economie: de kwestie van migratie en identiteit was volgens Clarke en Goodwin belangrijker voor kiezers dan de economische gevolgen.

De verkiezing van Trump past in dat patroon: naast een polemiekt tegen vrijhandel, maakte hij het bouwen van een muur aan de grens met Mexico tot belangrijkste symbool van zijn campagne. Ook bij hem zien we een politiek die gericht is op het deel van de middenklasse dat niet tot de winnaars van de globalisering kan worden gerekend. De samenhang tussen vrijhandel en omvangrijke migratie is volgens Rodrik duidelijk: 'Het importeren van goederen uit de ontwikkelingslanden brengt dezelfde neerwaartse druk op de lonen van de rijkere landen met zich mee als immigratie. Maar dat heeft beleidsmakers er niet van weerhouden om handelsbelemmeringen af te bouwen.'⁸

Het geeft te denken dat in het immigratieland Amerika iemand tot president kan worden gekozen wiens retoriek over de immigratie herinnert aan de beweging

5 Clarke, Harold et al. *Brexit: Why Britain voted to leave the European Union*. Cambridge, 2017, p. 208.

6 Idem, p. 109.

7 Idem, p. 64.

8 Rodrik, p. 272.

voor immigratiebeperking uit de jaren twintig van de vorige eeuw. Net als toen komt nu na veertig jaar intensieve migratie een beweging op gang die niet alleen aandringt op drastische beperking van de illegale migratie, maar ook de legale migratie wil terugdringen. Daarbij spelen – net als toen – niet enkel economische overwegingen een rol, maar zeker ook etnische en religieuze afgrenzingen. Het reisverbod voor mensen uit een aantal moslimlanden is daar een voorbeeld van.

We zullen hier niet uitvoerig de weerstanden tegen migratie rond de vorige eeuwwisseling bespreken. Maar het is duidelijk dat sociale en culturele argumenten ook toen door elkaar heen liepen. Zo stonden de Amerikaanse vakbonden meestal aan de kant van de immigratierestrictie omdat ze een aantasting van de onderhandelingspositie van de autochtone arbeiders vreesden door de komst van miljoenen laagbetaalde en slecht georganiseerde arbeidsmigranten uit Europa. Het antwoord op de klassieke vraag ‘why is there no socialism in America’ is deels gelegen in het samenvallen van de migratie uit Europa met het moment dat de arbeidersbeweging zich begon te organiseren. Daardoor kon aan het einde van de negentiende eeuw de factor arbeid moeilijker een vuist maken.

En tegelijk speelde afgrenzing tegenover katholieke migranten uit Italië, Polen en Ierland een rol in de oploeiende weerstanden. De komst van zoveel katholieken werd gezien als een aantasting van het protestantse karakter van de Verenigde Staten. Het heersende idee was dat de katholieken nooit loyale Amerikanen zouden kunnen worden omdat ze zich allereerst vereenzelvigden met Rome en het Vaticaan.

De socioloog Aristide Zolberg beschrijft hoe vanaf het begin van de onafhankelijkheid in Amerika is gestreden over de gewenste aard en omvang van de immigratie. Interessant is dat hij het conflict over de immigratie anders interpreteert dan de laatste decennia gangbaar was. De roep om beperking van de instroom zou namelijk vooral een uitlaatklep voor andere frustraties zijn geweest. Zolberg is het daar niet mee eens, want wie meent dat immigranten louter een zondebok zijn ‘onderschat de rationaliteit van het gedrag van groepen en klassen met betrekking tot de gevolgen van immigratie’. Omvangrijke migratie stelt altijd het sociale en het culturele compromis in een land op de proef en is een ‘legitieme bron van zorg’.⁹

Hij ziet een ‘dialectiek’ in de Amerikaanse immigratiegeschiedenis: omvangrijke immigratie roept weerstanden op bij de ingezetenen, die op hun beurt weer leiden tot zelforganisatie van immigranten. Over het geheel genomen hebben degenen die een gevestigd belang hadden bij de komst van migranten, vooral ondernemers die zochten naar goedkope arbeidskrachten, het gewonnen van het verzet tegen de nieuwkomers. De uitkomst van die krachtmeting was een tamelijk open immigratiepolitiek. Zolberg brengt de momenten dat de weerstand tegen nieuwkomers het sterkst is in verband met de pieken in de omvang van de immigratie.

.....
9 Zolberg, Aristide. *A Nation by Design. Immigration Policy in the Fashioning of America*. Cambridge, 2006, p. 7 / 16.

De momenten dat weerstanden tegen migratie zichtbaar worden komen niet uit de lucht vallen.

Aanpassing vraagt om ordening

Die geschiedenis is van betekenis voor onze tijd nu opnieuw globalisering en migratie hand in hand gaan. Wanneer toenemende vervlechting van samenlevingen de uitkomst is van politieke keuzes dringt de vraag zich op: hoeveel sturing van de immigratie is nodig en hoeveel sturing is mogelijk? Anders gezegd: gaan immigratie en ordening samen of onttrekt deze grensoverschrijding zich aan publieke meningsvorming?

Daarbij kunnen we weer teruggrijpen op het werk van Rodrik, dat laat zien hoe landen met een open economie ook altijd sterke staten hebben voortgebracht: 'Overheden hebben zich het sterkst ontwikkeld in de economieën die het meest blootstaan aan internationale markten.' De reden ligt volgens Rodrik voor de hand: 'Ze moeten de legitimiteit van de markten behouden door mensen te beschermen tegen de risico's en onzekerheden die deze markten met zich meebrengen.'¹⁰

De globalisering roept zeker voor kleinere landen – die weinig binnenland hebben en dus veel buitenland – vragen op. Dat laat de ontwikkeling van een van de meest open economieën ter wereld wel zien. Volgens de Global Connectedness Index zijn maar weinig landen in de wereld zo sterk door de globalisering geraakt als uitgerekend Nederland.¹¹ Tegelijk is het een land waar de collectieve sector vergelijkenderwijs sterk is gegroeid. De combinatie van beide ontwikkelingen toont ons dat sterke staten en open economieën goed samen kunnen gaan, sterker nog, dat die verwevenheid met de internationale economie alleen maar duurzaam kan gedijen in sterke verzorgingsstaten.

Los van een meer normatieve benadering kunnen we vaststellen dat er in de geschiedenis geen zero-sum bestaat tussen ordening en aanpassing in een economie die onderdeel is van een wereldwijde markt. Anders gezegd: een duidelijk ordeningsstreven maakt het vermogen tot aanpassing in een samenleving groter. De keerzijde zien we in onze tijd, namelijk hoe een gevoel van desoriëntatie leidt tot een naar binnen gekeerde houding.

Ook wat betreft immigratievraagstukken is dat een belangrijk inzicht. Heldere oriëntatie op het gebied van arbeidsmigranten en vluchtelingen maakt een samenleving opener. Het is juist de gedachte dat de beweging van mensen zich aan controle onttrekt, die afbreuk doet aan de bereidheid tot verandering in een samenleving. Niet dat veel politici uit principe pleiten voor open grenzen, het is meer een gevoel van onmacht dat op zulke momenten aan het woord is. We kunnen mensen niet tegenhouden of we kunnen geen rechtvaardiging vinden om mensen terug te sturen. Dus er zijn nogal wat voorbeelden van beleidsmakers

¹⁰ Rodrik, p. 17 / 19.

¹¹ Ghemawat, Pankaj & Altman, Steven. DHL Global Connectedness Index 2011.

die zeggen dat ze niet voor open grenzen zijn, maar tegelijkertijd geen voorstellen hebben hoe die grenzen dan getrokken moeten worden.

Het gebrek aan alternatieven wordt ook regelmatig beargumenteerd met een beroep op het volkenrecht: de internationale verdragen zouden heel weinig ruimte laten voor een effectieve beïnvloeding van migratiestromen. Beide argumenten worden ten onrechte vaak door elkaar heen gebruikt: volkenrecht staat namelijk haaks op het idee van controleverlies aan grenzen. Het internationale recht is juist gebouwd op de aanname van een effectieve zeggenschap over een grondgebied.

Het probleem van een strikt juridische benadering is dat de op zichzelf wenselijke beperking van de willekeur van politieke meerderheden gemakkelijk om kan slaan in depolitisering. Die verhult niet alleen een duidelijke richting – namelijk een in volkenrechtelijke kring breed gedeeld pleidooi voor een ruimhartige uitleg van rechten van migranten en vluchtelingen –, maar draagt ook ongewild bij aan een erosie van de democratie. Wanneer in een zo wezenlijke kwestie langs liberale wegen weinig meer te kiezen valt, dan zal de verleiding toenemen om controle op het gebied van migratie- en asielbeleid af te dwingen met illiberale middelen. Dat zien we om ons heen gebeuren.

Verder staan de internationale juristen in hun principiële pleidooi voor naleving van het volkenrecht minder sterk op het moment dat ze zwijgen over de houding van Angela Merkel die in het najaar van 2015 de Dublin-verordening – die toch onderdeel vormt van het sterkere rechtskader in de Europese Unie – achterhaald noemde. Die terughoudendheid verschilt namelijk nogal van de uitgesproken afwijzende reacties van volkenrechtdeskundigen toen Vlaamse politicus Bart de Wever suggereerde dat een debat over de conventie van Genève wellicht nodig was in het licht van veranderde omstandigheden.¹²

Ten slotte: mochten algemeen aanvaarde beleidskeuzes, die de toets van een morele rechtvaardiging kunnen doorstaan, binnen bestaande verdragen niet mogelijk zijn, dan moet het gesprek over die internationale rechtskaders worden geopend. Vooralsnog blijkt echter vaak genoeg dat er binnen de bestaande verdragen – zeker wanneer het over het vluchtelingenvraagstuk gaat – voldoende ruimte is voor eigen interpretaties. Neem het voorbeeld van de vluchtelingen uit Sri Lanka in 1996: 80 procent van dezelfde groepen met een beroep op hetzelfde verdrag werd in Canada als vluchteling erkend, terwijl vrijwel niemand uit Sri Lanka in Groot Brittannië werd erkend.¹³

Natuurlijk zijn er grenzen aan de sturing: niemand denkt dat illegale migratie helemaal kan worden uitgebannen. Maar het idee dat we pas aan het begin van een oncontroleerbare volksverhuizing staan zorgt voor onnodige afweer en afkeer tegenover migranten. Een samenleving wordt opener naarmate migratie

.....
12 Zie bijvoorbeeld de Leuvense hoogleraar Jan Wouters, 'Zonder Genève nog grotere exodus', in: *De Tijd*, 24 september 2015.

13 Dummett, Michael. *On Immigration and Refugees*. London, 2001, p. 35.

voortvloeit uit een bewuste keuze. De integratie van nieuwkomers lukt beter als die inspanning aan alle kanten kan worden gezien als onderdeel van een gewilde toekomst.

2 De dynamiek van migratie

Voor we ingaan op de economische en sociaal-culturele gevolgen voor de ontvangende samenlevingen, moeten we ons afvragen of de aanhoudende migratie te wijten is aan een toevallige samenloop van omstandigheden of dat er meer structurele oorzaken zijn, die de westerse wereld in de komende decennia zullen moeten bezighouden. Is dat laatste het geval dan vraagt maatschappelijke duurzaamheid om beleidskeuzes die op langere termijn vol te houden zijn.

De ontwrichting van alleen al de directe omgeving van Europa suggereert dat de migratiedruk niet snel zal verdampen. Het oude continent wordt immers omgeven door een keten van falende staten: van de voormalige Sovjet-Unie via het Midden-Oosten tot de landen in Noord-Afrika. Het Middellandse Zeegebied staat als ruimte van vrij verkeer zwaar onder druk. En dan laten we de wijdere wereld nog buiten beschouwing.

De cijfers spreken voor zich. Volgens de gegevens van de *International Organization for Migration* (IOM) telde de wereld in 2015 alles bijeen 258 miljoen internationale migranten tegenover 172 miljoen in 2000, een toename met ongeveer 50 procent sinds 2000. Tellen we daarbij de meer dan 750 miljoen binnenlandse migranten – denk bijvoorbeeld aan de honderden miljoenen die in China van het platteland naar de stad zijn verhuisd – dan raakt deze binnenlandse en buitenlandse migratie ongeveer 1 op de 7 wereldbewoners. De beweging van mensen over grenzen is natuurlijk niet gelijkmatig verdeeld over de wereld. Meer dan de helft van het totale aantal internationale migranten leeft in niet meer dan tien landen, waaronder Verenigde Staten, de Russische Federatie, Duitsland, Canada en Saoedi Arabië.¹⁴

De internationale migratie kan als volgt worden opgedeeld: de migratie van Zuid naar Zuid, dus binnen het zuidelijke halfrond, is het meest omvangrijk: 37 procent van het totaal. Daarna komt getalsmatig de trek van Zuid naar Noord: 35 procent van het totaal, gevolgd door Noord-Noord migratie met 23 procent. De beweging van Noord naar Zuid is uiteraard gering, namelijk 5 procent van het geheel. Het aantal mensen op de vlucht was in 2016 met 65,6 miljoen het hoogste aantal ooit. Daarvan leeft ruwweg een derde buiten de grenzen van het eigen land en is twee derde op drift in eigen land, de zogenaamde *Internally Displaced Per-*

¹⁴ World Migration Report 2015, p. 17.

sons (IDP's). De landen met de meeste vluchtelingen binnen de eigen grenzen zijn Colombia, Syrië, Irak, Soedan en Jemen.¹⁵

Vijf oorzaken van migratie

We richten ons hier op de migratie van Zuid naar Noord. Wanneer we kijken naar de oorzaken van deze migratie- en vluchtbewegingen dan wordt al snel duidelijk dat het in de meeste gevallen om structurele oorzaken gaat, die in ieder geval in de komende decennia zullen doorwerken. Daarbij moeten we vooral denken aan (1) demografische ontwikkelingen – met name de bevolkingsexplosie in delen van Afrika -; (2) de welvaarts kloof tussen Noord en Zuid; (3) klimaatverandering – zowel extreme droogte als overstromingen -; (4) migratienetwerken – bestaande gemeenschappen van migranten trekken nieuwkomers aan; en ten slotte (5) politieke crises – waarbij het vooral gaat om gewelddadig conflict.¹⁶

Geen van deze oorzaken staat op zichzelf, ze beïnvloeden elkaar. Zo is het moeilijk om over milieumigranten te spreken, want de beweging van mensen is meestal niet direct op klimaatverandering terug te voeren. Verslechtingen in de natuurlijke leefomgeving leiden tot sociale ongelijkheid of politieke instabiliteit en zetten mensen aan om hun heil elders te zoeken. Hetzelfde geldt voor demografische veranderingen: hoge geboortecijfers hoeven niet per se tot migratie te leiden, maar in de praktijk leidt een overtal van jongeren zonder veel perspectief in de armere delen van de wereld tot een olopende migratiedruk.

Kijken we om te beginnen naar misschien wel de belangrijkste oorzaak van migratie en vlucht, namelijk de demografische veranderingen in de wereld. We hebben te maken met tegengestelde trends: in Europa wordt tussen 2015 en 2050 een lichte krimp van de bevolking verwacht van 740 naar 720 miljoen. In Afrika zien we daarentegen een verdubbeling van de bevolking in deze periode: van de huidige 1,2 miljard naar 2,5 miljard mensen halverwege de eeuw. In algemene zin zal het meer ontwikkelde deel van de wereld nauwelijks meer groeien volgens de prognoses van de Verenigde Naties: van 1,2 naar 1,3 miljard mensen. Het minder ontwikkelde deel van de wereld zal daarentegen nog fors toenemen: van de huidige zes miljard naar iets meer dan acht miljard in 2050.¹⁷

Meer specifiek zal de Arabische wereld snel verder groeien. In 2010 telde de bevolking in deze regio 360 miljoen mensen en in 2050 zal dat oplopen tot 630 miljoen mensen. De bevolking van Egypte is gegroeid tot 91 miljoen en de helft daarvan is onder de 24 jaar. In 2050 zal het land meer dan 150 miljoen inwoners tellen.¹⁸ Het is moeilijk om de precieze omvang te voorspellen van de internationale migra-

.....
¹⁵ IOM. Global Migration Trends 2015. Global Migration Data Analysis Center, Berlin, 2015, p. 7.

¹⁶ Foresight: Migration and Global Environmental Change. The Government Office for Science. London, 2011, p. 44-45.

¹⁷ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2017). World Population Prospects: The 2017 Revision, custom data acquired via website.

¹⁸ Idem.

tie die uit deze demografische revolutie zal voortvloeien. Maar het is wel zeker dat een dergelijke scheefgroei de druk op deze samenlevingen zal doen toenemen. Een grote groep jongeren verkeert in een uitzichtloze situatie en wil maar één ding: weg.

Een andere structurele oorzaak van de hedendaagse migratie- en vluchtbewegingen is de welvaarts kloof tussen Noord en Zuid. Daarover is al veel geschreven en wat vooral opvalt is dat juist niet de allerarmsten huis en haard verlaten. Ze beschikken eenvoudigweg niet over de middelen om weg te trekken. In een vroeg stadium van economische ontwikkeling vertrekken de mensen die het verhoudingsgewijs iets beter hebben. Verder zijn bij de keuze voor migratie absolute inkomensverschillen meestal niet de directe aanleiding. De doorslag geeft het perspectief dat mensen in eigen land zien. Hebben ze die verwachting dan is de aandrang om weg te trekken minder sterk, ook al zal hun loon dan nog steeds minder zijn dan ze eventueel in een westers land zouden kunnen verdienen.

De keuze voor migratie is in de meeste gevallen een rationele beslissing. Het geldt dat migranten terugsturen naar huis (de zogenaamde remittances) is immers een belangrijke bron van inkomsten voor de achtergebleven gezinnen en voor de ontwikkeling van de landen van herkomst. De bedragen die in deze netwerken omgaan zijn een veelvoud van de officiële ontwikkelingshulp, die bovendien ook nog eens zonder tussenkomst van organisaties en ambtenaren bij de betrokkenen terecht komt. In 2015 ging er naar schatting 581 miljard dollar van de migranten terug naar huis.¹⁹ Daarvan kwam driekwart terecht in de lage- en middeninkomenslanden. Wereldwijd kennen India, China, de Filippijnen en Mexico de grootste diaspora en zien dan ook de meest omvangrijke transfers van geld.

De winst- en verliesrekening van migratie voor de landen van herkomst is gemengd: tegenover de 'brain drain' – het verlies van ondernemingszin en talent – staan deze 'remittances' – de winst door de overmakingen van migranten naar de familie in het land van herkomst. Die overdracht van geld vormt een onmiskenbare bijdrage aan het verminderen van de welvaarts kloof tussen Noord en Zuid. Toch moet dat laatste niet worden overschat volgens migratie-econoom Paul Collier, die bekend is geworden met zijn werk over de armste miljard mensen. De achterstand van deze 'bottom billion' zal niet echt verminderen door de migratie, want zoals we al opmerkten, de allerarmsten komen juist niet in beweging, ze hebben eenvoudigweg niet de middelen om migratie te bekostigen.²⁰

Een volgende belangrijke oorzaak wordt gevormd door de uitwerking van de klimaatverandering op migratiestromen. Dat is uit de aard der zaak moeilijk te voorspellen: de schattingen lopen enorm uiteen. Internationale organisaties als het IOM noemen een toename van 200 miljoen als de meest gebruikte schatting, dat wil zeggen een aantal dat ruwweg overeenkomt met het aantal migranten dat we nu al kennen. Wat wel zeker is dat de verslechtingen in het leefmilieu in vooral

19 Global Migration Trends 2015, p. 15.

20 Collier, Paul. *Exodus. Immigration and Multiculturalism in the 21st Century*. London, 2013, p. 179.

het armste deel van de wereld mensen op tal van manieren kunnen aanzetten om te verhuizen.

Het grootste deel van die bewegingen zal zich binnen landsgrenzen afspelen, de bekende trek van het platteland naar de stad. Naast de stijgende zeespiegel die met name in lager gelegen gebieden voor problemen zorgt, zullen tropische stormen en een verhevigde regenval steeds vaker voorkomen. De stijgende temperatuur veroorzaakt in andere gebieden juist extreme droogte met dramatische gevolgen voor de watervoorziening en de oogsten. Migratie uit de getroffen gebieden is een aanpassingsstrategie die deels problemen voor de betrokkenen kan verminderen, maar ook voor nieuwe problemen kan zorgen door de trek naar al overbelaste megasteden.

Opnieuw kan de situatie in Egypte als voorbeeld dienen. De klimaatverandering in de Nijldelta, waar een snel groeiende bevolking moet zien te overleven, zal een ontwrichtende uitwerking hebben. De oprukkende woestijn ondermijnt een toch al kwetsbaar leefmilieu en landbouwgebied. Een land als Haïti wordt weer op een andere manier door milieuschade getroffen, die niet te maken heeft met klimaatverandering. Daar bedreigt bodemerosie steeds meer mensen in hun bestaansmogelijkheden. Omvangrijke migratie is daar nu al het resultaat van.

Nog een andere oorzaak die de dynamiek van de migratie voortdrijft zijn de etnische netwerken. Migranten verdelen zich niet willekeurig over de westerse wereld, maar trekken naar die plekken waar al een diaspora bestaat. Zo zien we verhoudingsgewijs veel Pakistani in Engeland, veel Ghanezen in Nederland, veel Oekraïners in Portugal en veel Somaliërs in Zweden. Zo roept migratie als vanzelf weer nieuwe migratie op: een zichzelf versterkende ontwikkeling die nogal eens wordt onderschat. Maar deze ketenmigratie is uit de geschiedenis een bekend verschijnsel, zo zagen we een eeuw geleden halve dorpen uit Polen in bepaalde wijken van Chicago terug.

Families maken een strategische keuze om hun kinderen – veelal zonen – als eerste te laten vertrekken met als bestemming het rijkere Europa of Amerika. Die vervullen een voortrekkersrol en maken het gemakkelijker voor de andere familieleden om in hun voetspoor te treden. Gezinsvorming en gezinshereniging vormen belangrijke bronnen van migratie. Die netwerken omvatten niet alleen verwanten maar ook buurt- of streekgenoten, die hun weg kunnen vinden in steden waar zich al een migrantengemeenschap uit het land van herkomst heeft gevestigd.

Die migratiepatronen kunnen tegenstrijdige gevolgen hebben, zoals Collier opmerkt: 'Hoe meer een lid van een diaspora contact heeft met de autochtone bevolking, des te sneller deze persoon zal worden opgenomen in de samenleving. En hoe groter de diaspora is, des te trager zal de integratie verlopen.'²¹ Hij voegt toe dat een omvangrijke migrantengemeenschap meer mensen in het land van herkomst tot migratie zal aanzetten. Alles bijeen kan dat volgens Collier tot een

.....
21 Collier, p. 42-43.

paradoxe uitkomst leiden: naarmate de integratie trager verloopt, zal de immigratie sneller zal verlopen. Een voorbeeld daarvan vormt een hoog aantal transnationale huwelijken in gemeenschappen die op zichzelf georiënteerd blijven.

De laatste en minst voorspelbare oorzaak van migratie ligt in politieke instabiliteit. Europa wordt momenteel omringd door staten in verval of oorlog. Denk maar aan de Oekraïne, Wit-Rusland, Georgië, Turkije, Irak, Syrië, Egypte, Algerije en Libië. Deze keten van geweld maakt de randen van Europa tot een kwetsbare omgeving. De ontwikkeling van deze conflicten is natuurlijk moeilijk te voorspellen, maar de kans dat Europa in de komende decennia zal worden omgeven door een zone van vrede en welvaart is heel klein.

De nabijheid van de Arabische wereld maakt de ontwikkelingen in deze regio van bijzonder belang voor Europa. De oorzaken van de crisis in landen als Egypte is niet alleen economisch en demografisch van aard, maar zeker ook politiek en religieus. Het *Arab Human Development Report* uit 2002 schetst een dramatisch beeld.²² Drie grote tekorten worden vastgesteld in dit rapport, dat overigens is opgesteld door wetenschappers uit de betrokken landen. Deze tekorten hebben te maken met onvrijheid, met de zwakke positie van vrouwen en met een dramatische kennisachterstand. Collier concludeert terecht: 'Migranten ontsnappen in de kern aan maatschappijen met dysfunctionele samenlevingsvormen.'²³

Wanneer we alle oorzaken van migratie op ons laten inwerken, zijn er genoeg redenen om aan te nemen dat de migratie uit onze nabijheid zal voortduren en dan hebben we het nog niet over falende staten in verder weg gelegen delen van Afrika of over het Verre Oosten. De wisselwerking tussen demografische, ecologische, sociaal-economische en politieke instabiliteit in verschillende delen van de wereld, met name natuurlijk in de minder ontwikkelde regio's, betekent dat vooral Europese landen voor heel moeilijke afwegingen komen te staan.

Een kleine geschiedenis van de prognoses

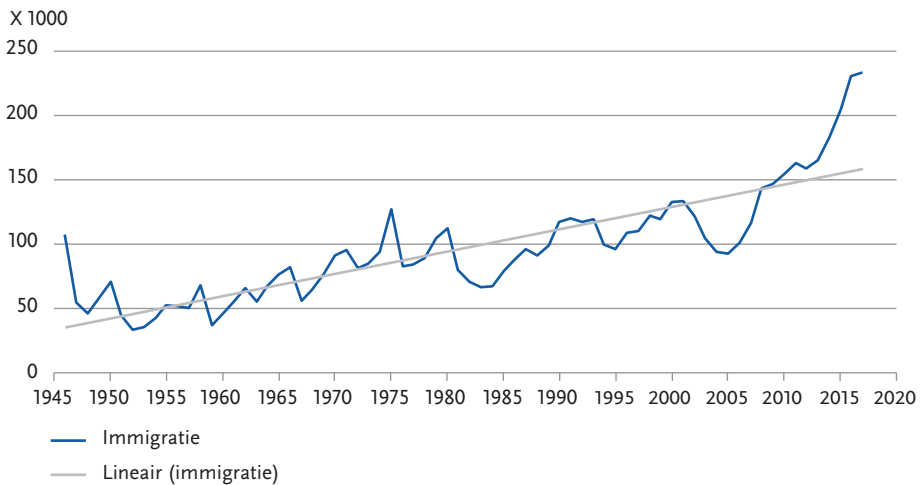
Het is goed om te bedenken dat elke blik in de toekomst omgeven is door onzekerheden. We weten eenvoudigweg niet hoe de wereld er over tien jaar, laat staan dertig jaar uit zal zien. We weten niet in welke regio's de instabiliteit het grootst zal zijn. Wat we wel weten is dat de dynamiek van migratie en vlucht vaak onderschat is. Meestal overtrof het aantal mensen dat naar ons deel van de wereld kwam ruimschoots de verwachtingen. Doorgaans hebben we de neiging om te denken dat de migratie- en vluchtelingenstroom wel zal betijen. Ook als we de onzekerheden meewegen moeten we ervan uitgaan dat in de nabije toekomst meer mensen dan we ons nu voorstellen, het risico van de migratie of vlucht willen nemen om hun leven te verbeteren.

22 Arab Human Development Report: Creating Opportunities for Future Generations. New York, UNDP, 2002.

23 Collier, p. 34.

Wanneer we ons wagen aan een kleine geschiedenis van de voorspellingen dan valt allereerst op dat de immigratie van Turkse en Marokkaanse gastarbeiders als een tijdelijk verschijnsel werd beschouwd. Verondersteld werd dat een groot deel weer zou terugkeren (zoals Spanjaarden en Italianen daarvoor hadden gedaan) en er werd dan ook geen massale gezinshereniging voorzien. Begin jaren tachtig, toen de werkloosheid in Nederland sterk toenam, liep de immigratie van deze groepen duidelijk terug. In de jaren 1982-1984 was het migratiesaldo zelfs bijna nul. In de prognose werd verondersteld dat er in de toekomst geen substantiële immigratie meer zou plaatsvinden. Maar in de loop van de jaren tachtig nam eerst de gezinshereniging en later ook de huwelijksmigratie vanuit Turkije en Marokko toe. Vooral de forse toename van de huwelijksmigratie was niet voorzien. Als reactie daarop werd de prognose verhoogd.

Figuur 1 Migratie naar Nederland, 1946-2017: jaarlijkse cijfers en trend

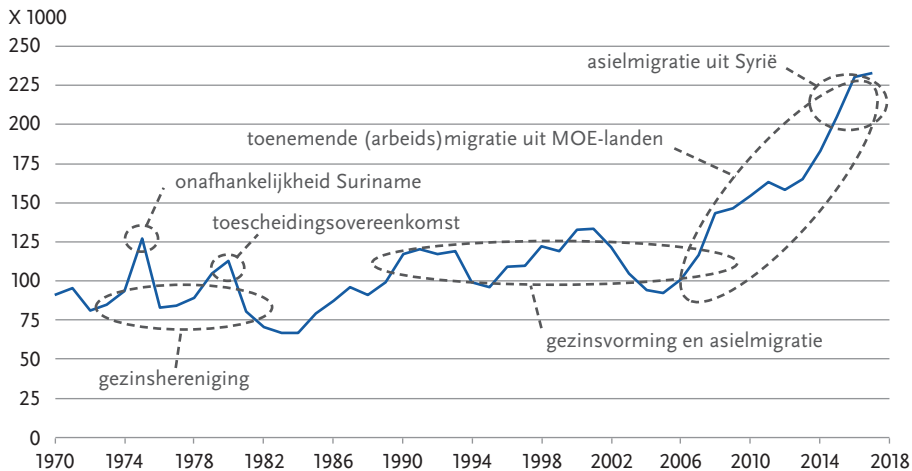


© WRR 2018 | Bron: CBS

Eenzelfde onderschatting geldt voor de postkoloniale migratie. De omvang van de migratie uit Suriname in de jaren na de onafhankelijkheid werd veel te laag geschat door onverwacht hoge instroom in de jaren 1979 en 1980. Dit is terug te voeren op de zogenoemde 'Toescheidingsovereenkomst inzake nationaliteiten tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Suriname'. Volgens dit verdrag zou op 25 november 1980 een einde komen aan de periode van vijf jaar waarin de inwoners van Suriname mochten kiezen tussen blijven in Suriname, en daarmee automatisch de Nederlandse nationaliteit inruilen voor de Surinaamse, of Nederlander worden onder de voorwaarde dat men migreerde naar Nederland. Mede ingegeven door de economische malaise in de jonge republiek ontstond een

zekere paniek naarmate de datum van 25 november 1980 naderde, waarbij vele inwoners van Suriname in 1979 en 1980 kozen voor een toekomst in Nederland.

Figuur 2 Migratie naar Nederland, 1970-2017: jaarlijkse cijfers en duiding



© Scheffer & Jennissen 2018 | Bron: CBS

Halverwege de jaren negentig gingen asielzoekers het beeld van de immigratie domineren. In de jaren zeventig en tachtig kwamen relatief weinig asielzoekers naar ons land en in de prognose werd ervan uitgegaan dat deze trend zich zou voortzetten. Maar in de loop van de jaren negentig nam het aantal asielzoekers sterk toe. De grote instroom midden van de jaren negentig – vooral in 1994 en 1995 – zag men niet aankomen, ook omdat de grote hervorming van het migratiestelsel in Duitsland, verreweg het belangrijkste bestemmingsland, nogal wat gevolgen had voor de buurlanden.²⁴

Ook hebben we een onderschatting gezien van het aantal Oost-Europese arbeidsmigranten. In tegenstelling tot de Nederlandse en Engelse arbeidsmarkt bleef die van Duitsland en Oostenrijk nog tot mei 2011 gesloten. De veronderstelling was dat de meeste arbeidsmigranten uit Polen wel naar Duitsland zouden gaan. Zo bleek uit interviews afgenomen in Polen, Tsjechië, Slowakije en Hongarije dat meer dan de helft van de potentiële arbeidsmigranten een voorkeur had om zich daar te vestigen.²⁵ Die beleidsverschillen hadden ook in het Verenigd Koninkrijk gevolgen. Voor

24 Jennissen, R. & Van Wissen, L. The distribution of asylum seekers over Northern and Western European countries, 1985-2005. *Journal of Population Sciences*, vol. 71, 2015, nr. 2, p.122-123

25 Fassmann, H., Hintermann, C. *Migrationspotential Ostmitteleuropa. Struktur und Motivation potentieller Migranten aus Polen, der Slowakei, Tschechien und Ungarn*. Wien, 1997, ISR Forschungsberichte 15.

Wanneer we de prognoses van het CBS uit de jaren tachtig en daarna analyseren en afzetten tegen de werkelijke ontwikkelingen valt allereerst op dat zowel de omvang als het karakter van de migratie de afgelopen decennia voortdurend zijn veranderd. Als reactie daarop is ook de prognose herhaaldelijk flink aangepast. De prognose reageerde steeds op fluctuaties die zich hebben voorgedaan in de jaren voordat de prognose werd gemaakt. Alle prognoses gaan uit van een structureel positief migratiesaldo op de lange termijn, de meeste voorspellingen liggen tussen 15.000 en 25.000.

In algemene zin kan worden gezegd dat de momenten dat de dynamiek van de migratie toe- of afneemt moeilijk zijn te voorspellen. Omdat de beweging – met uitzonderingen als de periode 2003 – 2008 toen er een negatief migratiesaldo was – de afgelopen vier decennia meestal in een opwaartse richting heeft gewerkt, zien we over het geheel genomen – zeker in de jaren tachtig en de vroege jaren negentig, maar ook in 2008 – eerder een onderschatting van de omvang van migratie dan een overschatting, al zijn er zeker ook voorbeelden van dat laatste te vinden.

We moeten een kanttekening maken bij de statistiek die vooral zich richt op het migratiesaldo, dat wil zeggen het verschil tussen het aantal immigranten en emigranten. Dat is natuurlijk een belangrijk gegeven, want de bevolkingsgroei of eventueel krimp wordt in sterke mate beïnvloed door het migratiesaldo. In de laatste twintig jaar is de Nederlandse bevolking met 1,5 miljoen mensen gegroeid – van 15,7 miljoen in 1998 naar 17,2 miljoen in 2018 -, waarvan 86 procent voortkomt uit migratie, waarbij door het CBS ook de tweede generatie wordt meegeteld.

Achter het migratiesaldo kunnen heel verschillende werkelijkheden schuilgaan. Dat cijfer zegt immers niets over het absolute niveau van de immigratie of emigratie. Een voorbeeld: het migratiesaldo kan 30.000 zijn met een immigratie van 50.000 en een emigratie van 20.000, maar de uitkomst is hetzelfde als de immigratie 300.000 mensen bedraagt en de emigratie 270.000. Het saldo zegt dus strikt genomen niets over de dynamiek van vestigingspatronen in de samenleving; een laag saldo kan gepaard gaan met een hoge omloopsnelheid van mensen.

Ook in een ander opzicht leert het migratiesaldo ons weinig. Het zegt namelijk niets over de samenstelling van de bevolking. De omvang van de verschillende gemeenschappen verandert weinig wanneer het migratiesaldo van 20.000 de uitkomst is van bijvoorbeeld een Turkse immigratie van 20.000 en een emigratie van 10.000, en een Nederlandse immigratie van 30.000 en een emigratie van 20.000.

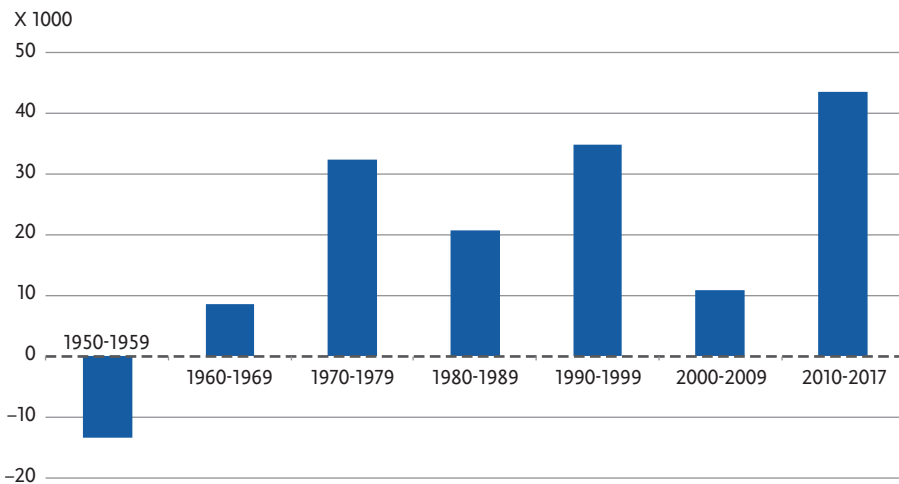
Maar de samenstelling van de bevolking verandert aanmerkelijk wanneer hetzelfde saldo van 20.000 het resultaat is van een Zweedse immigratie van 80.000 en een emigratie van 10.000, en een Iraakse immigratie van 30.000 en een emigratie van 80.000. Dan is de Zweedse gemeenschap fors gegroeid, terwijl de Iraakse gemeenschap sterk afneemt. Achter dit cijfer kunnen dus heel verschillende werkelijkheden schuilgaan.

Kortom het migratiesaldo leert ons weinig over de veranderende omvang van verschillende migrantengemeenschappen of van de autochtone bevolking. De

meest recente prognose van het CBS, die loopt tot 2060, gaat uit van een positief saldo van 31.000. Die uitkomst is gebaseerd op een negatief migratiesaldo van 18.000 wat betreft mensen die in Nederland zijn geboren, een positief migratiesaldo van 21.000 voor westerse migranten en een positief saldo van 27.000 voor niet-westerse migranten.

Wat is nu het gemiddeld jaarlijks migratiesaldo per decennium geweest sinds 1950? Voor de jaren 1950-1959: -13.426, voor 1960-1969: 8.603, 1970-1979: 32.326, voor de jaren 1980-1989: 20.695, voor 1990-1999: 34.767, voor 2000-2009: 10.822, en ten slotte voor de periode 2010-2017: 43.569. Zo wordt onmiddellijk duidelijk dat alleen in de jaren vijftig meer mensen vertrokken dan er kwamen, vanaf dat moment is het saldo positief. Het lage gemiddelde voor de eerste tien jaar na de eeuwwisseling springt eruit, gevolgd door een niet eerder vertoond migratiesaldo in de laatste acht jaar.

Figuur 4 Gemiddeld jaarlijks migratiesaldo per decennium, Nederland 1950-2017



© Scheffer & Jennissen 2018 | Bron: CBS

Het totale migratiesaldo over al deze jaren is iets minder dan 1,3 miljoen, het gemiddelde migratiesaldo sinds 1950 is dus ongeveer 19.000. In die 68 jaar waren er 16 jaren met een negatief migratiesaldo, de andere 52 jaar kwamen er meer mensen naar Nederland dan er vertrokken. Nemen we elk decennium als ijkpunt dan levert dat een redelijk stabiel beeld op: van 1950 tot 2018 is het gemiddelde saldo 18.918, vanaf 1960 24.495, sinds 1970 27.806, vanaf 1980 26.615, vanaf 1990 28.730, sinds 2000 25.376 en ten slotte vanaf 2010 tot 2018: 43.375.

Een van de eerste prognoses stamt uit begin jaren tachtig. Daarin zien we nog een enorme onderschatting van de migratie. In 1984 werd bijvoorbeeld voor de

periode van 1990 tot 2010 gerekend met een negatief migratiesaldo van 10.000 per jaar, in 1985 werd zelfs met een gemiddeld negatief saldo van 29.000 gerekend. De werkelijkheid was nogal anders: zoals we in het voorgaande zagen was in de periode 1990-2009 het gemiddelde migratiesaldo niet -10.000 of -29.000, maar een positief saldo van bijna 22.795, een verschil van ongeveer 34.000 of 52.000 per jaar.

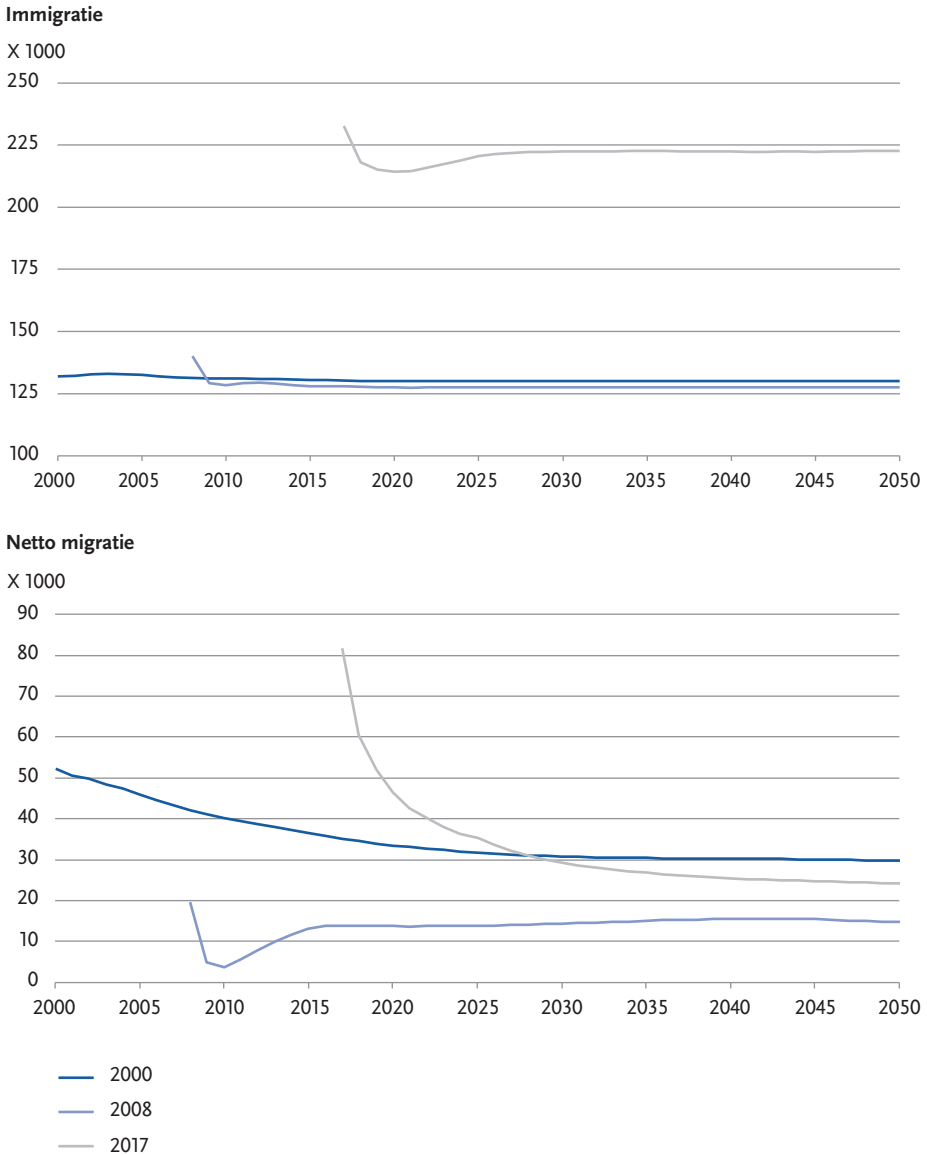
De prognoses die daarna kwamen trokken lering uit deze onderschatting, maar niet allemaal. De prognoses van 1996, 2000, 2008 en 2017 lopen tot 2050. De totale immigratie wordt achtereenvolgens op 120, 130, 130 en 220 duizend geschat. Dat wil zeggen de schattingen tussen 1996 en 2008 zijn redelijk stabiel, maar tussen de prognose van 2008 en die van 2017 zit ineens een verschil van jaarlijks 90.000 immigranten (zie figuur 5).

Ook de totale emigratie werd in 1996 tot 2010 stabiel geschat rond de 85.000, in 2000 achtereenvolgens als een oplopende reeks van 81 naar 100 duizend, toen in 2008 als een dalende reeks van 120 naar 110 duizend en nu in 2017 weer ingeschat als een oplopende reeks van 150 naar 200 duizend. De prognoses van 1996, 2000, 2008 en 2017 lopen dus niet alleen behoorlijk uiteen, maar ook zien we in vrijwel alle gevallen een onderschatting van de dynamiek van de immigratie en de emigratie op lange termijn.

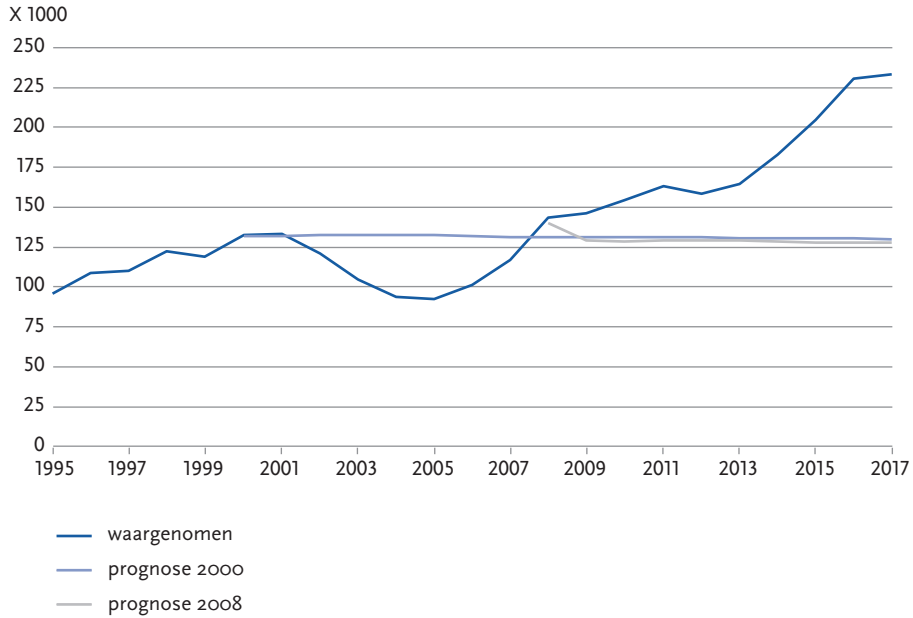
Qua migratiesaldo is het beeld gedifferentieerd: in een aantal gevallen een onderschatting, maar zeker niet altijd, zoals we met name kunnen zien voor de prognoses die in 1996 en 2000 werden gemaakt. Toen was er sprake van een overschatting. In 1996 werd het gemiddelde migratiesaldo voor de periode 2000-2009 op 34.500 geschat, in werkelijkheid was het gemiddelde saldo veel lager: 10.822. In 2000 werd voor de periode tot en met 2017 uitgegaan van een jaarlijks gemiddelde van 42.558. In de praktijk was het gemiddelde saldo over die laatste achttien jaar lager: 25.376.

In 2008 werd daarentegen een veel lagere raming gemaakt, mede ingegeven door het negatieve migratiesaldo in de jaren 2003-2008. Voor de jaren 2008-2017 werd uitgegaan van een gemiddeld migratiesaldo van 10.390, in werkelijkheid was het saldo de laatste tien jaar juist vier keer zo hoog, namelijk 40.877. De schatting van 2000 was daarentegen een stuk preciezer: toen werd voor deze tien jaar nog uitgegaan van een gemiddelde van 38.418. Dat ligt dus dicht bij de uiteindelijke uitkomst. Ook hier zien we dus soms aanzienlijke verschillen tussen de prognoses en de werkelijkheid en zeker ook tussen de prognoses onderling. De conclusie is niet verrassend: hoe korter de periode, hoe minder betrouwbaar de voorspelling.

Figuur 5 De immigratie- en nettomigratieprognoses van het CBS van 2000, 2008 en 2017

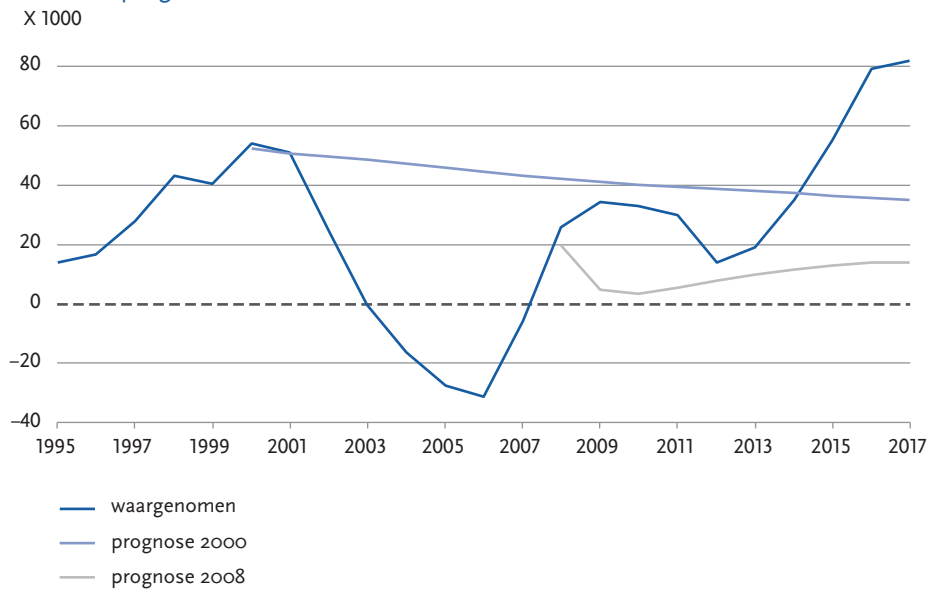


Figuur 6 Migratie naar Nederland, 1996-2017: Waargenomen en de CBS-prognoses van 2000 en 2008



© Scheffer & Jennissen 2018 | Bron: CBS

Figuur 7 Netto migratie, Nederland, 1996-2017: Waargenomen en de CBS-prognoses van 2000 en 2008



© Scheffer & Jennissen 2018 | Bron: CBS

Ten slotte, prognoses laten een substantiële doorwerking zien op langere termijn van betrekkelijk kleine verschillen in migratiesaldo. En migratiebeleid gaat – als het goed is – over de langere termijn. Volgens de prognose van 2000 zou Nederland in 2050 5,9 miljoen mensen met een migratieachtergrond tellen, de prognose van 2008 lag een miljoen lager, 4,9 miljoen, en die van 2017 is weer op het niveau van 2000, namelijk 5,9 miljoen mensen met een migratieachtergrond. Deze verschillen laten dus zien dat bescheiden veranderingen in het migratiesaldo binnen drie decennia tot grote verschillen in de omvang en samenstelling van de bevolking leiden.

3 Integratie en acceptatie

We zagen dat het heersende idee over de globalisering – ‘er is geen alternatief’ – niet bijdraagt aan de acceptatie van migratie. De gedachte dat we aan het begin van een ongecontroleerde volksverhuizing staan zorgt voor onnodige afweer tegenover migranten. Het samenleven lukt beter als de inspanning van nieuwkomers en ingezetenen kan worden gezien als onderdeel van een gewilde toekomst. Acceptatie en integratie krijgen dan meer ruimte.

De gedachte dat een samenleving opener wordt naarmate migratie kan worden gezien als een bewuste keuze willen we verder onderbouwen met een korte beschouwing over de staat van integratie, of beter de staten van integratie. De toenemende diversiteit maakt het beeld steeds minder eenduidig. En die vaststelling is cruciaal, want in het heftige debat over immigratie en integratie worden ten onrechte vaak alleen tegenvallende uitkomsten of juist alleen voorbeelden van vooruitgang besproken.

Wanneer we op problemen rond de immigratie wijzen betekent dat niet het stellen van een schuldvraag. Een beschouwing over sociale achterstanden of normatieve conflicten is bedoeld om betere antwoorden te vinden. Toch wordt zowel door partijen die een populistische oriëntatie hebben als door partijen die meer kosmopolitisch denken, voortdurend gedacht in termen van schuld; migranten zouden de autochtone bevolking tot vreemdelingen in eigen land maken, of xenofobe stemmen zouden nieuwkomers in de hoek drukken. Het is tijd om deze schuldtoewijzingen achter ons te laten.

Door het heftige politieke en publieke debat over migratie dreigen de alledaagse verhalen uit beeld te raken. Die heb ik in mijn boek *Het land van aankomst* (2007) willen vertellen. Voor veel migranten is het achterlaten van een vertrouwde omgeving geen gemakkelijke ervaring. Het verlies van zekerheden tekent het leven van nieuwkomers in een voor hen onbekende samenleving waar ze hun weg moeten zien te vinden. We moeten blijven nadenken over die lotgevallen, juist in een tijd waarin tegenstellingen het beeld dreigen te gaan bepalen.

Een beschouwing over problemen betekent ook niet dat de immigratie geen bijdrage heeft geleverd aan de samenleving. Het is moeilijk om de economische en sociaal-culturele balans op te maken van een zo veelomvattende verandering van de samenleving, maar het is duidelijk dat de migratie in tal van opzichten een verrijking vormt voor Nederland. Wanneer we iets zeggen over de schaduwkanten van deze verandering willen we zeker niet de bijdrage van migranten miskennen.

Veel nieuwkomers en hun kinderen hebben hier hun plek gevonden en het is duidelijk dat veelvuldige berichtgeving over de problemen rond migratie een gevoel van afwijzing kan oproepen. Nu bestaat er ook beeldvorming over die beeldvorming: uit onderzoek na de moord op Theo van Gogh bleek al dat de media ook in die rumoerige dagen veel positiever berichtten over de moslimgemeenschappen in ons land dan vaak werd aangenomen.²⁹

Maar dan nog: een nuchter gesprek over de voordelen en de nadelen van migratie zou moeten bijdragen aan het verkleinen van de afstand tussen gevestigden en nieuwkomers. Een ruime meerderheid van de bevolking is noch voor open, noch voor gesloten grenzen. Maar de pleitbezorgers van deze uitersten – die beide slecht zouden uitpakken voor de samenleving – dreigen het gesprek te overheersen. Zo komt het maatschappelijke midden onder druk te staan.

Deze onzekerheid is overigens niet nieuw. Begin jaren negentig stelde de toenmalige premier Ruud Lubbers over de opvang van migranten en vluchtelingen: 'We zijn de kritische grens dicht genaderd.'³⁰ Hij zocht naar een beleid waarin de kloof tussen nieuwkomers en ingezetenen niet zou groeien: 'De allochtonen moeten zich hier thuis kunnen voelen en de autochtonen moeten zich op hun beurt niet bedreigd voelen.'³¹ Na die opmerkingen ontspoon zich een debat over de vraag wat die kritische grens zou kunnen zijn en of de premier gelijk had met zijn waarneming.

Ook de sociaaldemocraat Jan Pronk mengde zich in dat gesprek en publiceerde een essay met als titel *De kritische grens*. Daarin pleitte hij tegen een fort Europa: 'Europa is geen middeleeuwse veste die haar poorten kan sluiten voor de buitenwereld. Het is een Europees eigenbelang dat die poorten open zijn, de bruggen neer, de ether vrij, de afstanden kort en de transportkosten laag. Dat betekent communicatie, handel en verkeer, als motor van economische groei, als kanalen waarlangs culturele invloed en politieke macht kan worden uitgeoefend.'³² Volgens hem moeten we erkennen dat Europa 'thans netto een immigratiegebied is'.

Toch was ook Pronk er niet helemaal gerust op en dacht hij verder na over de woorden van Lubbers: 'Er kan inderdaad een dreiging uitgaan van grote aantallen en grote concentraties, die een meerderheid het gevoel geven zelf tot een minderheid te gaan behoren. Het migratievraagstuk heeft in Europa inderdaad andere

29 Zie onder meer: Merel Thie: 'Kranten waren niet negatief over moslims', in: NRC Handelsblad 31 oktober 2005.

30 Geciteerd bij Pronk, Jan. *De kritische grens*. Amsterdam, 1994, p. 198.

31 Idem, p. 199.

32 Idem, p. 197.

proporties dan vijftientig jaar geleden.³³ Dat vraagt om een helder immigratiebeleid, aldus de oud-minister van ontwikkelingssamenwerking, die instemmend de woorden van Lubbers aanhaalde over 'een combinatie van gestrengheid en menselijkheid'.³⁴

Het toenmalige debat is nog steeds betekenisvol: hoe geven we een migratiebeleid vorm dat niet alleen raakt aan de eerder besproken oorzaken van migratie, maar ook is gestoeld op een idee over de lange termijn ontwikkeling van de ontvangende samenleving. Hoewel migratie altijd ingewikkeld is voor nieuwkomers en ingezetenen, richten we ons hier primair op omvangrijke arbeidsmigratie van lager geschoolde mensen en op de migratie van mensen uit traditionele samenlevingen die slechts ten dele een proces van modernisering hebben meegemaakt. De economische problemen zijn immers vooral zichtbaar bij laagopgeleide nieuwkomers, de sociaal-culturele botsingen zijn het meest aan de orde bij migranten uit samenlevingen die in normatief opzicht het verst afstaan van de liberale democratie.

Kosten en baten van arbeidsmigratie

Terecht wordt in *De nieuwe verscheidenheid* (WRR, 2018) gewezen op de nieuwe diversiteit: naast de klassieke migrantengroepen zoals de Surinamers en Turken, komen er ook veel migranten uit Polen, Syrië of Duitsland.³⁵ Vooral de migratie uit Oost-Europa is in de afgelopen jaren snel gegroeid. Verder zijn er veel vluchtelingen in Nederland aangekomen. Over hun sociaaleconomische positie hebben we het uitvoeriger in een volgend hoofdstuk.

Wat is het profijt van de ontvangende samenlevingen bij laaggeschoolde immigranten? Over de economische kosten en baten van migratie woedt al jaren een wetenschappelijk debat. Het is niet gemakkelijk om daar conclusies uit te trekken, al was het maar omdat er grote meningsverschillen bestaan over wat er in zo'n balans moet worden meegeteld.

Vooral de uitkomsten van de naoorlogse immigratie hebben in veel Europese landen tot terughoudende antwoorden geleid. Zo lezen we in een WRR-rapport uit 2001 met de titel *Nederland als immigratiesamenleving*: 'Het netto profijt van de totale immigratie voor een economie als de Nederlandse is onder de huidige omstandigheden klein, zo niet verwaarloosbaar.'³⁶

Ook de conclusies van het Centraal Planbureau uit 2003 zijn helder: 'Voor de arbeidsmarkt vallen geen positieve effecten te verwachten van grootschalige immigratie.'³⁷ In dat oordeel speelt zoals gezegd de ervaring met de gastarbeid mee. Onder druk van het bedrijfsleven, dat zich liet leiden door een behoefte aan goed-

.....
33 Idem, p. 198.

34 Idem, p. 199.

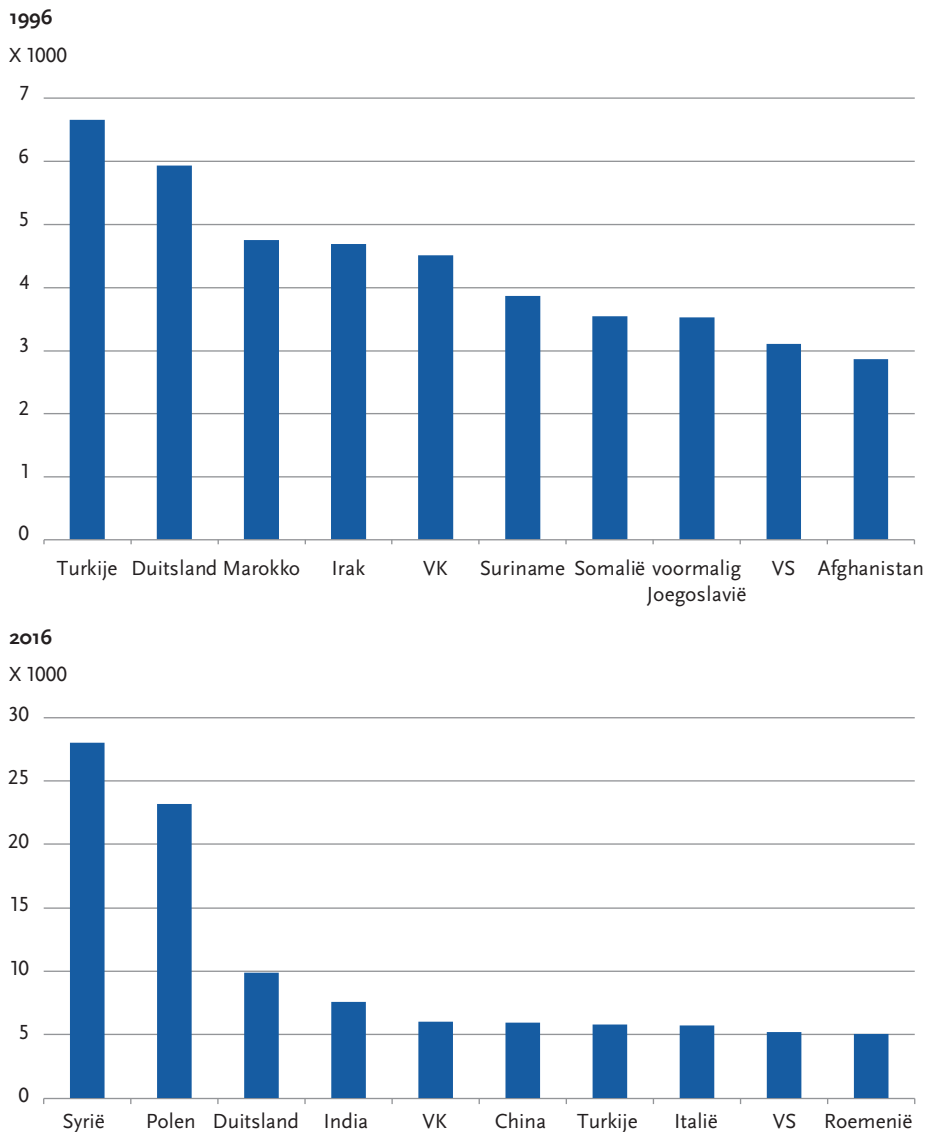
35 Jennissen, Roel e.a. *De nieuwe verscheidenheid. Toenemende diversiteit naar herkomst in Nederland*. Den Haag, WRR, 2018.

36 *Nederland als immigratiesamenleving*. Den Haag, WRR, 2001, p. 100.

37 Roodenburg, Hans e.a.. *Immigration and the Dutch Economy*. Den Haag, CPB, 2003, p. 14.

kope en plooibare arbeidskrachten, zijn destijds mensen naar landen als Frankrijk, Duitsland en Nederland gehaald. Dat heeft veel onbedoelde gevolgen gehad, die nu nog steeds doorwerken in de betrokken samenlevingen.

Figuur 8 Top 10 immigratie naar herkomstgroep, 1996 en 2016



Tenslotte worden ook in de recente WRR-verkenning over de nieuwe diversiteit terughoudende opmerkingen gemaakt over de economische betekenis van de migratie. In de onderzochte regio's laat de economische groei geen verband zien met de mate van diversiteit. Sterker nog: 'Er is reden om te veronderstellen dat in West-Nederland een toenemende verscheidenheid naar herkomst gepaard gaat met een lagere economische groei.'³⁸

Over de langetermijnevolgen voor de economie van de nieuwe migratie is uiteraard nog niet veel te zeggen, maar uit de geschiedenis van de gastarbeid valt zeker iets te leren. De vestigingspatronen van de Oost-Europese arbeidsmigranten – vooral de vraag hoeveel mensen uiteindelijk in Nederland zullen blijven en een gezin stichten – zijn vooralsnog niet duidelijk. Het valt te verwachten dat ook voor velen van hen terugkeer een mythe zal blijken te zijn.

Het is ondoenlijk om de staat van integratie binnen de begrenzings van dit essay weer te geven omdat de diversiteit van de arbeidsmigranten enorm is toegenomen. Daarom beperken we ons hier tot een paar voorbeelden van overwegend laaggeschoolde migratie, namelijk de Marokkaanse en Turkse gemeenschap die uit de gastarbeid zijn voortgekomen. Daarnaast kijken we naar de Poolse arbeidsmigranten, die in de laatste tien jaar naar ons land zijn gekomen.

Kijken we naar de positie van kinderen uit de Marokkaanse of Turkse gemeenschap in het onderwijs dan zien we onmiddellijk de uitkomsten van de geschiedenis van de gastarbeid. De omvang van de lager opgeleiden is ook in de tweede generatie aanzienlijk: zo gaan er gemiddeld bijna twee keer zoveel leerlingen met een Nederlandse achtergrond naar havo/vwo als kinderen uit de Turkse of Marokkaanse gemeenschap, namelijk iets minder dan 50 tegen ongeveer 25 procent.³⁹ Sommige andere niet-westerse groepen doen het beter: kinderen met een Iraanse achtergrond gaan zelfs meer naar het hogere onderwijsniveau dan kinderen met een Nederlandse achtergrond.

In het jaarrapport integratie 2016 zien we ook duidelijke verschillen wat betreft arbeidsparticipatie: 'Begin 2016 had 67 procent van de personen met Nederlandse, 55 procent van de personen met Turkse en 52 procent van de personen met Marokkaanse achtergrond werk.'⁴⁰ Dat vertaalt zich ook in een hoger aandeel dat een bijstandsuitkering heeft: 'Personen met een Turkse (9,7 procent), Marokkaanse (15,0 procent), Surinaamse (9,6 procent), Antilliaanse (13,1 procent) of overige niet-westerse achtergrond (17,4 procent) zijn in 2015 nog steeds afhankelijker van bijstand dan personen met een Nederlandse achtergrond (2,2 procent).'⁴¹

Er is zeker een vooruitgang van de eerste naar de tweede generatie. Wanneer we bijvoorbeeld kijken naar het aantal mensen in de Turkse en Marokkaanse gemeen-

.....
38 Jennissen, p. 139.

39 Jaarrapport integratie 2016. Den Haag, CBS, 2016, p. 43-44.

40 Idem, p. 54.

41 Idem, p. 62.

schap met een bijstandsuitkering dan zien we de verandering. In de leeftijdsgroep 25 tot 45 jaar heeft van de Turkse Nederlanders 10,1 procent een uitkering, van de Marokkaanse Nederlanders is dat 16,2. Aanmerkelijk minder dan in de leeftijdsgroep tussen de 45 en 65, waar respectievelijk 16,2 en 24,5 procent in de bijstand zit.⁴²

Het valt te verwachten dat die generationele vooruitgang zich verder voortzet, maar we weten het niet. In weerwil van veel gehoorde statements over komende generaties is de derde generatie nog heel klein. Het gaat alles bij elkaar om 120 duizend niet-westerse jongeren. Om een voorbeeld te nemen: de derde generatie met een Turkse achtergrond omvatte in 2015 ongeveer 18.500 jongeren, waarvan meer dan 80 procent nog onder de twaalf jaar is. Het is nog niet mogelijk om uitspraken te doen over de onderwijsprestaties of de positie op de arbeidsmarkt van de kleinkinderen van deze groep migranten.

De algehele conclusie is duidelijk: eerste en tweede generatie migranten uit de klassieke herkomstlanden van de gastarbeid – Marokko en Turkije – doen het in het onderwijs en op de arbeidsmarkt minder goed dan westerse migrantengroepen en de autochtone bevolking. Tegenover korte termijn gewin dat verbonden was met deze laaggeschoolde migratie staan de langetermijngevolgen voor de samenleving. Zo'n afweging wordt natuurlijk niet door ondernemers gemaakt, maar zou leidend moeten zijn voor parlement en regering als het gaat om de arbeidsmigratie in de nabije toekomst.

Richten we onze blik vervolgens op een nieuwe groep: de Poolse migranten, van wie inmiddels driekwart aangeeft over vijf jaar nog in Nederland te willen zijn.⁴³ Of dat ook de werkelijke ontwikkeling zal zijn moet nog blijken. Het CBS kwam onlangs met andere cijfers, waaruit blijkt dat maar een derde van de Poolse migranten na vijf jaar nog in Nederland is.⁴⁴ Er bestaat dus een verschil tussen de voornemens en het feitelijke gedrag, maar dat kan in de nabije toekomst natuurlijk veranderen.

Deze groep is sinds 2004 snel gegroeid: nu staan er 160.000 Polen ingeschreven bij het bevolkingsregister en werken er nog eens 90.000 Polen in Nederland zonder te zijn ingeschreven. Bij elkaar gaat het dus om een kwart miljoen Polen, die daarmee in omvang de zesde migrantengroep in Nederland vormen.

Wat betreft opleidingsniveau is het beeld gemengd: een meerderheid van 60 procent haalt wel het niveau van de startkwalificatie voor de Nederlandse arbeidsmarkt, maar 40 procent van de Polen voldoet hier niet aan en is opgeleid op maximaal vmbo/mavoniveau. Dat vertaalt zich in de arbeidsdeelname, want ongeveer

42 Idem, p. 61.

43 Gijsberts, Mérove e.a. Bouwend aan een toekomst in Nederland. De leefsituatie van Poolse migranten die zich na 2004 hebben ingeschreven. Den Haag, SCP, 2018, p. 10.

44 Krieg, Sabine en Van Rooijen, Johan. Poolse werknemers in Nederland. De nieuwkomers van 2011 op de voet gevolgd. Den Haag, CBS, 2018, p. 6.

de helft is werkzaam op het laagste beroepsniveau, terwijl niet meer dan 8 procent een beroep uitoefent op het hoogste niveau.⁴⁵

De arbeidsparticipatie van de Polen is hoog. Driekwart heeft betaald werk, ongeveer evenveel als de autochtone bevolking. De werkloosheid ligt met 6,7 procent lager dan de werkloosheid onder de totale groep westerse migranten (9,7 procent) en veel lager dan de werkloosheid onder niet-westerse migranten, die sinds 2004 zijn gemigreerd (19,7 procent). Over het geheel genomen is de arbeidsparticipatie positief te noemen.⁴⁶

De arbeidsdeelname van Poolse migranten lijkt op de positie van de arbeidsmigranten uit de jaren zestig en zeventig, die in de eerste vijftien tot twintig jaar van hun verblijf een hoge arbeidsparticipatie hadden. De vraag is of de lager opgeleide migranten op den duur werk zullen blijven vinden en of de arbeidsdeelname van deze migrantengemeenschap – net als eerder bij de gastarbeiders – door gezinshereniging en gezinsvorming sterk zal gaan dalen.

Een ander punt van zorg voor de toekomst – als we tenminste de lessen van de eerdere geschiedenis van gastarbeid willen leren – is de matige beheersing van het Nederlands. Nu werken veel Polen in zware beroepen aan de onderkant van de arbeidsmarkt waar de taal niet zo belangrijk is, maar mocht driekwart van hen willen blijven en hier ook kinderen willen opvoeden, dan is taalbeheersing belangrijk. Het risico bestaat dat we een aantal van dezelfde problemen zien terugkeren die we bij eerdere laaggeschoolde arbeidsmigratie hebben gezien.

Maar vooralsnog doet deze migrantengroep het goed. Dat geldt overigens voor het merendeel van de westerse migranten. De sociaal-economische problemen zijn verhoudingsgewijs groter bij niet-westerse migrantengemeenschappen: 'Personen met een niet-westerse achtergrond waren in 2015 bijna drie keer zo vaak werkloos als personen met een Nederlandse achtergrond en anderhalf keer zo vaak als personen met een achtergrond in de nieuwe EU.' Het aantal uit deze twee categorieën met een bijstandsuitkering verschilt dan ook aanmerkelijk: 13,8 procent in de niet-westerse groep tegen 4,4 procent van westerse groep. Van de mensen met een Nederlandse achtergrond heeft 2,2 procent een bijstandsuitkering.⁴⁷

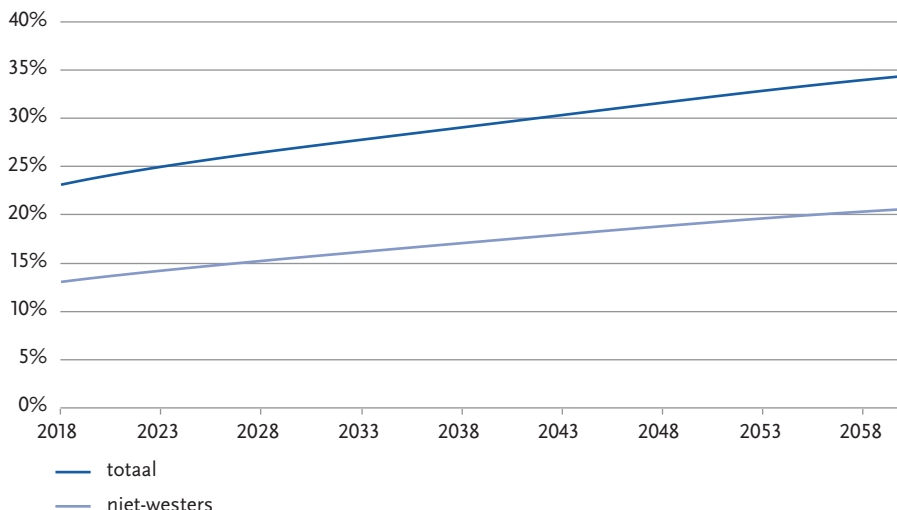
We moeten een voorbehoud maken bij het verzamelbegrip 'niet-westers'. Het merkwaardige is dat bijvoorbeeld Surinaamse migranten onder de noemer 'niet-westers' vallen, terwijl Japanse migranten worden gerekend onder 'westers'. Met enige goede wil zou je kunnen denken dat de categorie westers gaat over de ontwikkelde industriële wereld, terwijl niet-westers dan overwegend de categorie omvat die vroeger werd bijeengebracht onder de noemer 'ontwikkelingslanden'. Toch is dat ook niet helemaal waar, want landen als Argentinië, Chili en Zuid-Korea worden weer als 'niet-westers' aangemerkt in de statistiek.

.....
45 Gijsberts, p. 9.

46 Idem, p. 12.

47 Jaarrapport integratie 2016, p. 11.

Figuur 9 CBS-prognose van het aandeel personen met een migratieachtergrond in de Nederlandse bevolking, 2018-2060



© Scheffer & Jennissen 2018 | Bron: CBS

In afwachting van betere onderverdelingen hanteren we voorlopig toch dit begrip van het CBS, alle beschikbare statistieken zijn immers in deze categorieën opgedeeld. In 2015 woonden in Nederland 2,1 miljoen niet-westerse migranten – ongeveer de helft daarvan is tweede generatie, die gemiddeld jong is, namelijk 18 jaar. De groep migranten met een westerse achtergrond is met 1,7 miljoen kleiner. Een op de drie inwoners van Amsterdam, Rotterdam en Den Haag heeft een niet-westerse achtergrond. In 2060 zal volgens de prognose 60 procent van de 6,35 miljoen migranten – 3,79 miljoen mensen – een niet-westerse achtergrond hebben.

De opstapeling van oude en nieuwe integratieproblematiek moet beter in kaart worden gebracht. In een stad als Den Haag zien we die stapeling goed: de deels onverwerkte vragen rond de generatie van de gastarbeiders en hun kinderen, worden versterkt door de problematiek rond de Surinaamse en Antilliaanse gemeenschap in de stad, die weer door vragen rond de Oost-Europese migranten kan worden verzaamd. Daar komen dan nog integratievragen rond de vluchtelingen uit onder meer Syrië bij, waar net als bij andere groepen vluchtelingen, bijvoorbeeld nogal wat geestelijke gezondheidsproblemen een rol spelen.⁴⁸ Steden moeten beter hun integratietekorten tot gelding brengen in een landelijk gesprek over immigratie.

⁴⁸ Dagevos, Jaco e.a. Syriërs in Nederland Een studie over de eerste jaren van hun leven in Nederland. Den Haag, SCP, 2018, p. 179.

Wie tegen die achtergrond nog eens over een kritische grens wil nadenken ontkomt niet aan de vaststelling dat de druk op het onderwijs, de sociale zekerheid, de politie, de volkshuisvesting en de gezondheidszorg aanzienlijk is toegenomen door de migratie die we in de afgelopen vijf decennia hebben meegemaakt. Dat is geen verwijt aan de mensen die hiernaartoe zijn gekomen in de hoop hun leven te verbeteren, maar een bevestiging van het gegeven dat veel instituties grote moeite hebben om aan de opdracht van een betekenisvolle integratie te voldoen.

Diversiteit en vertrouwen in een samenleving

Richten we vervolgens onze aandacht op de sociale en culturele gevolgen van de migratie, vooral de migratie uit samenlevingen die in normatief opzicht nogal ver afstaan van de liberale democratieën zoals Nederland. Hoe werkt de toegenomen diversiteit uit op het vertrouwen in de samenleving? Juist in Nederland, dat een verhoudingsgewijs hoge mate van vertrouwen kent, is die invalshoek relevant, maar te weinig economen betrekken dat in hun beschouwingen over migratie.

Vertrouwen is heel wat waard. Het brengt vooral een verlaging van de transactiekosten in een samenleving met zich mee. Wantrouwen dwingt omgekeerd tot formalisering. Dat zien we in de economie, maar in algemene zin in alle maatschappelijke relaties. De Amerikaanse filosoof Francis Fukuyama legt in zijn boek *Trust* nadruk op gedeelde geschiedenis als het fundament van goed functionerende gemeenschappen: het vermogen om samen te werken is afhankelijk van reeds bestaande gewoonten, tradities en normen die vorm geven aan de markt.⁴⁹

En uitgerekend dat vertrouwen kan onder druk komen te staan door omvangrijke migratie. De *sociale staat van Nederland* (SCP 2017) biedt een gemengd beeld. Het vertrouwen tussen burgers blijkt in de afgelopen kwarteeuw tamelijk stabiel te zijn. Rond de helft van de ondervraagden zegt dat 'de meeste mensen te vertrouwen zijn'. Tegen de 80 procent zegt '(tamelijk) trots te zijn om een Nederlander te zijn'. Tegelijk bevestigt niet minder dan twee derde van de ondervraagden de perceptie dat er 'grote of zeer grote tegenstellingen' bestaan tussen autochtonen en allochtonen, ook dat is sinds 2008 een stabiel aantal.⁵⁰ Hetzelfde aantal mensen zegt overigens een vergelijkbare scheidslijn tussen laag- en hoogopgeleide mensen te zien.

De politicoloog Robert Putnam stelde in 2007 dat een toename van etnische diversiteit in een wijk leidt tot een daling in het onderlinge vertrouwen tussen burgers: 'In het zeer diverse Los Angeles of San Francisco zegt ongeveer dertig procent dat ze hun buren "veel" vertrouwen, terwijl in etnisch homogene gemeenschappen zeventig tot tachtig procent dat zegt. Hoe groter de etnische diversiteit

.....
49 Fukuyama, Francis. *Trust: The social virtues & the creation of prosperity*. New York, 1995.

50 Bijl, Rob e.a. *De sociale staat van Nederland 2017*. Den Haag, SCP, 2017, p. 62.

onder mensen, des te groter het onderlinge wantrouwen.⁵¹ Hij pleitte daarom voor 'meer mogelijkheden voor etnische interactie in de manier waarop we werken, leren, ontspannen en leven'.

Andere onderzoekers zetten kritische kanttekeningen bij zijn verklaringen en stellen dat veel migranten uit de landen van herkomst een laag niveau van vertrouwen meenemen.⁵² De auteurs van *De nieuwe verscheidenheid* concluderen dat etnische diversiteit vooral duidelijk aanwijsbare uitwerking heeft op buurtverhoudingen: 'Uit onze analyse blijkt dat wanneer een buurt meer divers is, inwoners de buurt als minder cohesief beoordelen. Dit resultaat is significant. Daarbij is rekening gehouden met sociaal-economische kenmerken van inwoners en de buurt. Behalve de diversiteit van de buurt heeft ook de sociaal-economische achterstand van de buurt een negatief effect op de buurtcohesie. De invloed van de diversiteit is echter een stuk groter.'⁵³

Verder nemen de auteurs een afnemend gevoel van sociale veiligheid en een afnemend thuisgevoel waar: 'Hoe diverser een buurt is, hoe minder bewoners zich daar thuis voelen.'⁵⁴ Dat zijn algemene waarnemingen, die ook gelden voor gemeenten met veel expats, maar het is aannemelijk dat de spanningen die samenhangen met de migratie groter zullen zijn naarmate de sociale en culturele afstand tussen het land van herkomst en het land van aankomst groter is.

Dat migranten die in een andere samenleving zijn opgegroeid de normen en waarden van hun omgeving hebben verinnerlijkt kan niemand verbazen. Het is begrijpelijk dat mensen die een deel van hun leven hebben doorgebracht in een samenleving waar ze hebben geleerd de overheid ten diepste te wantrouwen, niet opeens een ontspannen houding aannemen tegenover een andere overheid in het land van aankomst.

Migratie uit samenlevingen die de modernisering niet ten volle hebben meege maakt, kan normatieve conflicten met zich meebrengen. Dat zien we in onze tijd bijvoorbeeld bij nogal wat migranten met een moslimachtergrond. De Vlaamse socioloog Mark Elchardus concludeert uit een vergelijking van veel onderzoek: 'Minstens 40 procent van de Nederlandse moslims belijdt zijn geloof fundamentalistisch en minstens één op de twee heeft over ethische kwesties opvattingen die grondig van die van de ruime meerderheid van autochtone Nederlanders verschillen.' En dat heeft gevolgen: 'De personen die deze overtuigingen delen staan

51 Putnam, Robert. 'E pluribus unum. Diversity and Community in the Twenty-First Century', in: *Scandinavian Political Studies*, Vol. 30, No.2, 2007, p. 148-149.

52 Kritiek op Putnam in onder meer: Abascal. M en Baldassarri. D. 'Love thy neighbor? Etnoracial diversity and trust reexamined', in: *American Journal of Sociology* 121, 3, p. 722-782.

53 Jennissen, p. 87.

54 Idem, p. 98

negatiever tegenover niet-moslims, identificeren zich in mindere mate met de Nederlandse samenleving.⁵⁵

Een recent onderzoek van het SCP naar de geloofsbeleving van moslims in Nederland toont geen secularisering, eerder is sprake van een toenemende religiositeit: 'Veruit het grootste deel van de Marokkaanse moslims is strikt praktiserend (41%) of vroom (43%). Samengenomen past dus 84% in de twee categorieën die het geloof het sterkst belijden. Bij de Turkse moslims is er meer diversiteit en zijn de twee groepen die het meest strikt zijn (vroom en strikt praktiserend) beduidend kleiner van omvang. De selectieve (27%) en strikt praktiserende (30%) groep zijn bij hen ongeveer even groot.'⁵⁶

Het is niet verrassend dat de botsing tussen vrome gelovigen en een seculiere samenleving leidt tot normatieve conflicten. De moslimgemeenschappen zijn in hun geloofsovertuiging divers, want behalve degenen die haken naar een fundamentalistische uitleg van het geloof zijn er natuurlijk genoeg anderen die een soepeler omgang met religieuze voorschriften hanteren en gemakkelijker hun weg vinden in het seculiere Nederland.

We moeten ook het groeiende wantrouwen tegenover moslims willen zien, zoals recent tot uitdrukking kwam in een onderzoek van Chatham House. Daarbij spelen de aanslagen van de afgelopen jaren zeker een rol. Britse wetenschappers hebben tienduizend Europeanen in tien landen – Nederland zat er niet bij – gevraagd naar hun opvatting over een algehele stop van migratie uit landen waar de bevolking overwegend uit moslims bestaat; veel verdergaand dus dan Trumps 'muslimban'. De uitkomst: 55% van de ondervraagden is voor zo'n stop, niet meer dan 20% is er tegen en 25% weet het niet. In landen als Frankrijk en Oostenrijk ligt het aantal voorstanders van zo'n algehele maatregel tegen moslimmigranten boven de zestig procent.⁵⁷

Naast de normatieve conflicten die de vestiging van een nieuwe religieuze gemeenschap met zich meebrengt, zien we botsingen die te maken hebben met de postkoloniale migratie. Er is sprake van wantrouwen tegen de maatschappelijke elites: de 'witte onschuld' wordt aangeklaagd.⁵⁸ Verder kan de roep om 'dekolonisering van de openbare ruimte' worden gehoord. Daarbij gaat het om de 'zwarte' bladzijden van ons verleden, of in dit verband beter de 'witte' plekken in ons collectieve geheugen. Straten of instellingen die verwijzen naar zeehelden als J.P. Coen of Witte de With zouden andere namen moeten krijgen.

Volgens sommigen maken we nu een kleine beeldenstorm mee die meer kapot maakt dan opbouwt. Anderen zien juist de erkenning van een verandering die

55 Elchardus, Mark. 'Integratie moslims als graadmeter voor vluchtelingen', in: Sie Dhian Ho, Monica e.a.. Over de grens. De vluchtelingencrisis als reality test. Amsterdam, 2017, p. 324.

56 Huijnk, Willem. De religieuze beleving van moslims in Nederland. SCP, 2018, p. 10.

57 Raines, Thomas e.a. De toekomst van Europa. De houding van publiek en elite in Europa vergeleken. Chatham House, juni 2017, p. 22.

58 Wekker, Gloria. White innocence: paradoxes of colonialism and race. Duke University Press, 2016.

de postkoloniale migratie met zich heeft meegebracht: het verdrongen verleden keert terug en dat is goed. Nederland is onomkeerbaar een veelkleurige samenleving geworden, maar de geschiedenis van ons land omschrijven als een 'blanke' geschiedenis is een nogal eenzijdige waarneming. Nederland is immers altijd een tamelijk pluriforme samenleving geweest met een lange migratiegeschiedenis. Met die vaststelling is de strijd over de omgang met het verleden – en vooral de betekenis van het koloniale verleden – natuurlijk nog lang niet beslecht.

Tegelijk is de opkomst van een nieuwe 'identiteitspolitiek' zichtbaar en ook de risico's voor de maatschappelijke samenhang die daarmee verbonden zijn. Want als mensen zich meer en meer terugtrekken in een eigen gemeenschap, wie draagt er dan nog zorg voor het algemeen belang? De opkomst van partijen die zich richten op een eigen religieuze of etnische achtergrond kan worden gezien als een teken van emancipatie, maar er speelt ook wantrouwen mee dat om antwoorden vraagt.

Alles bijeen is de conclusie gerechtvaardigd dat onderling vertrouwen wezenlijk is voor het vermogen tot samenwerking en leidt tot een toename van welvaart. Collier concludeert: 'Een gedeeld gevoel van identiteit maakt mensen ontvankelijker voor een herverdeling tussen arm en rijk.'⁵⁹ De steun voor het sociale contract neemt naar zijn oordeel af met toenemende diversiteit. Dat is geen fataliteit, op langere termijn kunnen zich nieuwe vertrouwensrelaties vormen.

Een plan voor integratie en acceptatie

We hebben gezien dat er tekorten zijn in Nederland, zowel waar het gaat om de economie als om de cultuur van een immigratiesamenleving. Gevraagd zijn initiatieven die over de partijpolitieke tegenstellingen heen reiken en meer rust zouden kunnen brengen in een soms improductief debat over integratie en acceptatie. Wilen we verder komen dan zijn nieuwe vergezichten nodig: zonder oriëntatie neemt het vermogen tot verandering aan alle kanten af.

Het integratiebeleid is de speelbal geworden van wisselende politieke meerderheden. De laatste twintig jaar is zo ongeveer elke nieuwe regering met een nieuw beleid gekomen, dat vaak afweek van dat van vorige regeringen. Het gebrek aan samenhang en continuïteit schept onnodige onrust en polarisatie rond dit vraagstuk, het doet afbreuk aan de nodige voorspelbaarheid van het beleid, dat niet alleen voor migranten van betekenis is, maar ook voor de ontvangende samenleving.

Her en der duiken pleidooien voor een soort 'deltaplan' voor de integratie. De cultuurhistoricus René Cuperus maakte een mooie vergelijking: 'Waarom wel zo'n zwaar opgetuigd overlegmodel voor het vraagstuk van ecologische duurzaamheid, en niet voor dat van maatschappelijke duurzaamheid?' Hij zei zich zorgen te maken over de 'verhitting van de samenlevingstemperatuur': 'Fragmentatie, politiek wantrouwen, multiculturele spanningsopbouw, toegenomen kansenongelijkheid, een

⁵⁹ Collier, p. 18.

steeds instabieler wereld: welk Nederland geven we eigenlijk aan onze kinderen en kleinkinderen door?’⁶⁰

Dat is een terechte vraag. We hebben een initiatief nodig waarin maatschappelijke duurzaamheid centraal wordt gesteld. Ondernemers, vakbonden, religieuze groepen, het onderwijsveld – er zijn zoveel maatschappelijke actoren die een wezenlijke rol spelen of zouden moeten spelen in het vormgeven van immigratie en integratie. Die zouden zich meer moeten engageren, het is immers een overschatting van de rol van overheden om daar de opdracht van ‘inburgering’ neer te leggen.

We moeten aanvaarden dat de woorden verongelukken. Het ooit zo neutrale begrippenpaar ‘autochtoon’ en ‘allochtoon’ is inmiddels enorm beladen geraakt. En wat te denken van het begrip ‘integratie’? Het is begrijpelijk dat kinderen van migranten vreemd opkijken bij de uitnodiging om te integreren in het land waar ze zijn geboren: ‘Hoezo, ik ben er toch al?’ Hun ergernis moet worden beantwoord, al was het maar omdat in steden waar inmiddels meer dan de helft van de bevolking uit migrantengezinnen bestaat, hun toekomstkansen beslissend zijn voor de samenleving.

Acceptatie klinkt dan al beter, maar laat weer een andere eenzijdigheid zien: het gaat niet alleen om erkenning, maar ook over verantwoordelijkheid. Een voorbeeld: het recht op godsdienstvrijheid dat gelovigen opeisen brengt de verantwoordelijkheid met zich mee om de rechten van andere gelovigen en ongelovigen te willen waarborgen. Daar kan niemand toe worden verplicht, maar zonder ruime meerderheden die deze wederkerigheid willen omarmen mislukt een open samenleving.

Zo krijgen integratie én acceptatie zowel voor de nieuwkomers als de ingezetenen betekenis. We hebben een nieuw initiatief nodig dat partijpolitieke tegenstellingen overstijgt. Dus niet een parlementaire enquête, maar eerder een regeringscommissie met mensen van buiten de politiek. Noem het een ‘deltaplan’, waarover de oud-politicus Frits Bolkestein onlangs sprak.⁶¹ Ook de Volkskrant-journaliste Janny Groen denkt in deze richting.

Zo’n initiatief moet aan drie voorwaarden voldoen wil het succesvol zijn. De samenhang van immigratie en integratie moet voorop staan: het is toch merkwaardig dat deze beide domeinen in het overheidsbeleid gescheiden zijn, terwijl we hier bij herhaling hebben vastgesteld dat een zorgvuldige vormgeving van het immigratie- en vluchtelingenbeleid kan bijdragen aan het beantwoorden van het integratievraagstuk.

Verder gaat het om een waarheidsvinding die voorbij de eenzijdige beelden kan reiken en zo precies mogelijk vaststelt waar tussen de generaties de vooruitgang gaande is op het gebied van onderwijs en arbeidsmarkt en waar het niet goed gaat. We kunnen bijvoorbeeld wijzen op de problematiek rond de Cito-scores, waarin

.....
⁶⁰ Cuperus, René, ‘Ik maak me drukker om onze maatschappelijke dan om onze ecologische duurzaamheid’, in: De Volkskrant, 4 maart 2018.

⁶¹ Interview Frits Bolkestein, in: De Volkskrant, 16 maart 2018.

een deel van de schoolprestaties van kinderen niet zichtbaar wordt.⁶² De integratie is niet gelukt of mislukt, maar werk in uitvoering dat nooit af is in een samenleving waar migranten blijven aankomen.

Ten slotte moet het zowel over de economische als de sociaal-culturele kant van een migratiesamenleving gaan. Wie noties als sociaal of cultureel kapitaal serieus neemt begrijpt dat beide dimensies betekenis hebben. Bovendien is duidelijk dat niet alleen verdelingsvraagstukken voor conflicten zorgen. Het zijn juist symbolische kwesties – hoofddoeken bij de politie, de naamgeving van straten, de erkenning van religieuze feestdagen en stereotypen als onderdeel van een kinderfeest – die de gemoederen danig verhitten.

4 Normatieve vragen

We moeten ons bevrijden uit de oneigenlijke keuze tussen open of gesloten grenzen, het gaat om een regulering die op steun van ruime meerderheden kan blijven rekenen. Een selectieve arbeidsmigratie en een begrenzing van de humanitaire verplichting tegenover vluchtelingen, vergroten de aanvaarding van zulke migratie. Over de mate van openheid kunnen we uiteenlopend denken: de een zal een genereuze houding bepleiten, de ander kiest voor een meer restrictieve opstelling. In alles wat hier volgt gaat het om de verkenning van de ruimte voor keuzes wat betreft de arbeidsmigratie en de opname van vluchtelingen.

Naast de meer empirische vragen die we hebben besproken, zijn er normatieve vragen die met een toekomstbestendig immigratiebeleid samenhangen. In algemene zin zal hier worden betoogd dat we arbeidsmigratie en de opvang van vluchtelingen helder moeten blijven onderscheiden. Bij arbeidsmigratie gaat het primair om een economische afweging, waarbij kosten en baten voor de ontvangende samenleving vooropstaan. De kwestie van asiel gaat over een morele afweging, waarbij de humanitaire verplichting tegenover mensen in nood leidend is.

De vermenging van beide vragen door degenen die spreken over ‘economische vluchtelingen’ is geen goed uitgangspunt. Het leidt namelijk tot een moralisering van arbeidsmigratie, waarbij deze migratie niet meer wordt gerelateerd aan de tekorten op de arbeidsmarkt in de ontvangende samenleving, maar vooral als een middel wordt gezien om de ongelijkheid tussen Noord en Zuid terug te dringen. En het leidt tot een economisering van het vluchtelingenbeleid, waarbij ineens wordt gesproken over een ‘win-winsituatie’: opvang van vluchtelingen is niet alleen goed voor de vluchtelingen zelf, maar zou ook goed zijn voor de economie van de landen van aankomst.

62 Scheffer, Paul. Terug naar de tuinstad. Binnen en buiten de ringweg in Amsterdam. Oratie. Amsterdam, 2004, p. 12 / 43.

Arbeidsmigratie en mondiale ongelijkheid

Laten we beide invalshoeken hier nader bezien: allereerst arbeidsmigratie als antwoord op de globale ongelijkheid. Neem het werk van twee kritische stemmen over de globalisering die we al eerder tegenkwamen: Dani Rodrik en Branko Milanovic. Beiden pleiten voor het stimuleren van migratie van Zuid naar Noord om zo de ongelijkheid in de wereld terug te dringen. Het geldt dat migranten naar huis sturen is momenteel omvangrijker dan de officiële ontwikkelingshulp, dus hun redenering snijdt hout vanuit het gezichtspunt van de migranten en hun families.

Rodrik pleit voor een programma van werkvergunningen, dat niet meer dan drie procent van de totale arbeidsmarkt mag omvatten. Zo'n stelsel van vergunningen zou een terugkeer betekenen naar de tijd van de gastarbeid, namelijk de gedachte dat mensen tijdelijk elders gaan werken om daarna geld en vaardigheden mee naar huis te nemen. De geschiedenis van de gastarbeid is bekend: de gasten bleven en lieten hun gezinnen overkomen. De Zwitserse schrijver Max Frisch legde ooit uit waarom: 'We hebben arbeidskrachten gevraagd, er zijn mensen gekomen.'

De vergissing van voorstellen over 'circulaire migratie' – dat wil zeggen een stelsel van migranten die voor een aantal jaren komen en dan weer teruggaan – is dat migranten worden gereduceerd tot arbeidskracht. Maar de mens is meer dan een *homo economicus*. Vergeten wordt dat mensen wortel schieten en dat er weinig aantrekkingskracht uitgaat van de onzekere levensomstandigheden in Bamako of Lagos. Dus waarom zouden de nieuwe 'gastarbeiders' zich voegen naar deze plannen die er op de tekentafel aardig uitzien, maar in de werkelijkheid niet opgaan. Als het idee van de circulaire migratie zou kloppen dan zou een pendelbeweging van Oost naar West in Europa het beste voorbeeld zijn. We zullen zien wat de vestigingspatronen van de Poolse migranten over tien jaar zijn.

Milanovic wijst op wat hij een 'burgerschapbonus' noemt: het enkele feit dat iemand in het rijkere deel van de wereld is geboren brengt een enorm voordeel met zich mee. Hij neemt het armste land ter wereld – Congo – als referentiepunt en zegt dat de bonus voor iemand die in de Verenigde Staten is geboren 9200 procent is, voor iemand in Zweden 7100 procent, voor Brazilië nog altijd 1300 procent en voor een inwoner van Jemen 300 procent.⁶³ Anders gezegd: iemand die in de Verenigde Staten is geboren verdient gemiddeld 93 keer zoveel als iemand die in Congo is geboren. Migratie is in die optiek een logische manier om de globale ongelijkheid te verminderen.

Hij ziet wel de problemen voor de verzorgingsstaat. Een egalitaire samenleving, zoals Zweden of Duitsland, geeft meer bescherming aan juist de migranten die verwachten in de onderste delen van de samenleving terecht te komen. De armen in Zweden hebben het nu eenmaal beter dan de armen in de Verenigde Staten. Dat verklaart waarom laaggeschoolde migranten er belang bij hebben om juist naar de verzorgingsstaten te migreren, aldus Milanovic: 'Het perverse gevolg van een

.....
63 Milanovic, p. 132 – 134.

ontwikkelde verzorgingsstaat is dat het aantrekkelijk is voor migranten die minder geschoold zijn en minder bijdragen.⁶⁴ Het is ook geen toeval dat de klassieke immigratielanden minder sociale zekerheid kennen.

Dat weerhoudt hem niet van een pleidooi voor meer migratie om de welvaarts-kloof enigszins te dichten. De burgerschapsbonus leidt volgens Milanovic ten onrechte tot het aanscherpen van grenzen, want hoe kan het toeval van geboorte de enorme ongelijkheden tussen samenlevingen en ook binnen samenlevingen rechtvaardigen? Hij trekt een parallel tussen het debat over ongelijkheid tussen gezinnen in een samenleving – die een aanmerkelijk verschil in kansen veroorzaakt – en de ongelijkheid tussen samenlevingen – die zoals we zagen ook een schreeuwend verschil in mogelijkheden met zich meebrengt. De vraag van Milanovic is onontkoombaar: wat kan zulke verschillen rechtvaardigen?

Voorstanders van open grenzen zijn in deze zin de navolgers van de opstellers van het plan dat ooit in de jaren zestig opkwam om erfenissen boven de honderd-duizend gulden met 99 procent te belasten.⁶⁵ Want de parallel van Milanovic is inderdaad pertinent: waarom zou het toeval van de geboorte een morele betekenis kunnen hebben? Waarom zouden rijkere gezinnen vermogen kunnen doorgeven aan hun toch al bevoordeelde kinderen? Het is toch veel rechtvaardiger wanneer de staat deze erfenissen herverdeelt?

De gevolgen van zo'n verandering laten zich raden: met een erfrecht waarbij het grootste deel van erfenissen niet bij kinderen of verwanten terechtkomt, zal de aandrang om iets na te laten snel afnemen. Het idee van open grenzen is de radicale voorzetting van deze gedachtegang. Wanneer de collectieve erfenis die we onze samenleving noemen in principe van iedereen is die daar aanspraak op wil maken, blijft er van de overdracht tussen generaties steeds minder over. Wie migranten uit de armere delen van de wereld zonder enige beperking wil toelaten, tast de verworvenheden van een eeuw sociale vooruitgang aan zonder de stilstand in het allerarmste deel van de wereld noemenswaardig te verhelpen. Om een cultuur van gelijke behandeling binnen grenzen overeind te houden en verder te ontwikkelen, zijn samenlevingen gedwongen tot een zekere mate van ongelijke behandeling aan de grenzen.

Een samenleving kan worden gezien als een contract van generaties. Elke nieuwe generatie wordt geboren in een wereld die ze erft en beter moet zien na te laten voor toekomstige generaties. Het onderhoud en de vernieuwing van die erfenis vraagt om betrokken burgers, om een idee over gedeelde verantwoordelijkheid. Zo'n gemeenschap kan zeker nieuwkomers opnemen, maar kan zich niet onbeperkt openstellen voor iedereen die daar aanspraak op maakt. Een gemeenschap zonder begrenzing is een tegenspraak in zichzelf.

64 Idem, p. 135.

65 Van den Doel, Hans e.a. Tien over Rood. Uitdaging van nieuw links aan de PvdA. Amsterdam, 1966, p. 31.

Het humanitaire pleidooi om de ongelijkheid tussen samenlevingen door open grenzen tegen te gaan loopt in de praktijk over in een liberaal pleidooi om de gelijkheid binnen samenlevingen te verminderen. De Franse geograaf Michel Foucher stelt vast dat een principiële humanisme bijdraagt aan de overwinning van de economie op de politiek: een grenzeloze markt van kapitaal en goederen wordt nog eens versterkt door een vrij verkeer van personen.⁶⁶ Een pleidooi voor verbreiding van mensenrechten kan inderdaad gemakkelijk overlopen in een beperking van burgerrechten. De bevrijding van de markt uit de regulering door de politiek heeft veel ongewenste gevolgen.

Een grenzeloze beweging van mensen brengt ook een nieuwe ongelijkheid binnen westerse samenlevingen met zich mee. Wanneer toenemende diversiteit leidt tot een afnemende steun aan de verzorgingsstaat is het begrijpelijk dat de mensen die het meest afhankelijk zijn van die sociale arrangementen ook het meest gekant zullen zijn tegen vermeerdering van migratie. Het kan geen verrassing zijn dat de steun voor populistische partijen verhoudingsgewijs sterker is onder de groepen met een lager opleidingsniveau.

Vijf migratiescenario's tot 2060

Heldere keuzes wat betreft de aard en de omvang van arbeidsmigratie zijn nodig. Het beste voorbeeld vormt Canada, dat een immigratiebeleid volgt met duidelijke criteria wat betreft de kwalificaties en aantallen migranten. Zo was het doel voor 2017: 300.000 nieuwkomers, waarvan 58% in de economische categorie, 28% in de categorie gezinsmigratie en 14% was gereserveerd voor vluchtelingen. Canada ging dus uit van een humanitaire inspanning van ruim veertigduizend mensen. Voor 2018 wordt gestreefd naar 310.000 migranten en in 2020 wil men 340.000 mensen naar Canada laten komen.⁶⁷ Dat zijn duidelijke doelstellingen, waarover in het parlement wordt gedebatteerd.

Natuurlijk heeft het land het voordeel van de geografie: doordat het ver weg ligt van armere en conflictrijke delen van de wereld, kan het zijn grenzen beter controleren. Bovendien is het een dunbevolkt land: in 2017 3,7 inwoners per vierkante kilometer, vergeleken met niet minder dan 410 in Nederland. En dat blijkt bij te dragen aan een gematigde politieke cultuur waar het gaat om immigratie- en vluchtelingenvraagstukken. Maar het ontbreken van een anti-immigratiebeweging heeft zeker ook met het beleid te maken, want uit recent vergelijkend onderzoek naar de opvattingen in Canada, Amerika en Europa over immigratie blijkt dat de opvattingen van de Canadese bevolking helemaal niet zo afwijken van de opvattingen in andere westerse landen.

.....
66 Foucher, Michel. *Le retour des frontières*. Paris, 2016, p. 10-11.

67 Zie onder meer: Scotti, Monique. 'Canadian government wants 310,000 immigrants in 2018, 340,000 a year by 2020', in: *Global News*, 1 november 2017.

Een paar voorbeelden: er bestaat in Canada weinig steun voor de opname van veel migranten uit armere delen van de wereld en op de ranglijst van steun voor de opvang van vluchtelingen staat het land ergens in de middenmoot tussen het Verenigd Koninkrijk en Duitsland. De conclusie van de onderzoekers is dan ook ‘dat de niveaus van steun voor immigratie en de ideeën over de impact van immigratie op de samenleving niet erg bijzonder zijn wanneer ze worden vergeleken met een ruime steekproef van andere landen (waaronder de Verenigde Staten en verschillende Europese landen)’.⁶⁸

Hieruit kunnen we concluderen dat de betrekkelijke rust rond kwesties als immigratie en asiel niet te maken heeft met heel andere opvattingen in Canada, maar mede voortvloeien uit een helder beleid dat selectief is wat betreft de kwalificaties van arbeidsmigranten en ook grenzen stelt aan de humanitaire opdracht. Het besluit om bovenop het gestelde migratiedoel in 2016 nog eens 25.000 Syrische vluchtelingen op te vangen, had dan ook de vorm van een uitdrukkelijke keuze.

Gegeven deze politiek kan het geen verwondering wekken dat verhoudingsgewijs veel Canadezen van mening zijn dat immigratie bijdraagt aan de economie. Ook al worstelt het land met het benutten van al het talent dat wordt aangetrokken – Toronto kent nogal veel academisch geschoolde taxichauffeurs – duidelijk is dat onder zulke voorwaarden de migratie werkelijk kan bijdragen aan de vooruitgang van een land. Zoals hier al vaker is betoogd: de globalisering vraagt om nieuwe vormen van regulering en Canada laat zien dat het mogelijk is om te voorkomen dat grensoverschrijding leidt tot meer ongelijkheid en vervreemding.

Zo'n beleid kunnen we in Europa niet zo maar overnemen, maar het stellen van duidelijke doelen wat betreft aantallen en kwalificaties van migranten, alsook een duidelijke uitspraak over de reikwijdte van de humanitaire verplichting tegenover vluchtelingen, helpt wel. Zo'n oriëntatie geeft richting aan het gesprek over de actuele ontwikkelingen die zich voordoen binnen en buiten Europa. Zonder zulke ordening zal het beleid niets anders zijn dan aanpassing aan een veranderende omgeving.

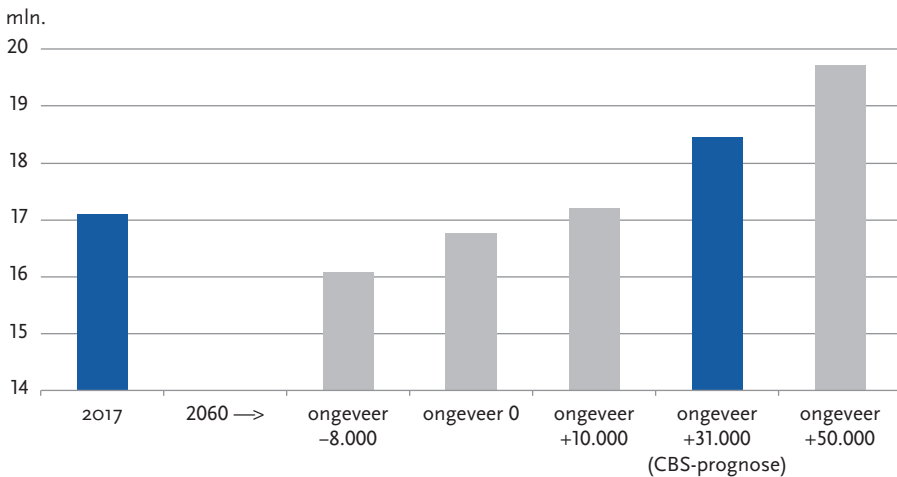
Wat we ons onvoldoende realiseren – ik zie er althans veel te weinig van terug in de publieke meningsvorming – is dat kleine verschillen wat betreft het jaarlijkse migratiesaldo binnen een paar decennia tot grote veranderingen kunnen leiden. In de huidige prognose wordt uitgegaan van een positief saldo van 31.000. Dat levert in 2060 een bevolkingsomvang op van 18,44 miljoen inwoners, die als volgt zijn verdeeld: Nederlandse achtergrond 12,09 miljoen, migranten met een westerse achtergrond 2,56 miljoen en migranten met een niet-westerse achtergrond 3,79 miljoen.

Ik heb het CBS gevraagd om nog vier andere varianten door te rekenen die realistisch zijn: een relatief hoog migratiesaldo van ongeveer 50.000, dat in de buurt komt van de laatste acht jaar, een saldo van ongeveer 10.000, dat lijkt op het migratiesaldo van de jaren 2000-2009, en vervolgens een saldo van ongeveer 0 en

68 Donnally, Michael. Canadian exceptionalism: are we good or are we lucky? A Survey of Canadian Attitudes in Comparative Perspective. University of Toronto, 2017, Summerly.

3,26 miljoen. Wat betreft de verschillen in omvang van de migrantengemeenschappen levert een vergelijking van het gangbare scenario (31.000 gemiddeld) en dit scenario (10.000 gemiddeld) de volgende uitkomst op: bij het hogere saldo wonen er in 2060 360.000 meer westerse migranten en 550.000 meer niet-westerse migranten in Nederland.

Figuur 10 De omvang van de Nederlandse bevolking in 2017 en in vijf verschillende netto migratie-scenario's in 2060



© Van Duin, Scheffer & Jennissen 2018 | Bron: CBS

Ten slotte het scenario met een hoog migratiesaldo, dat in de buurt komt van wat het de laatste acht jaar is geweest: 50.000. Dat levert een heel ander beeld op: een bevolkingsomvang van 19,74 miljoen mensen, dat wil zeggen 3,65 miljoen mensen meer dan in het laagste scenario dat uitgaat van een migratiesaldo van -8.000. Maar ook is het verschil met een scenario van gemiddeld 10.000 aanzienlijk: 2,41 miljoen. De cumulatieve gevolgen van betrekkelijk kleine verschuivingen in de omvang van de migratie – in dit geval een verschil in jaarlijks migratiesaldo van 40.000 – leidt dus tot aanzienlijke verschillen vier decennia later.

Wanneer we ook dit hoogste scenario uitsplitsen in mensen met een Nederlandse, een westerse en een niet-westerse achtergrond, dan levert dat de volgende uitkomsten op: 12,34 miljoen, 2,9 miljoen en 4,47 miljoen. Het verschil tussen het hoogste en het laagste scenario is dus in 2060 wat betreft de omvang van migrantengemeenschappen achtereenvolgens 960.000 westerse migranten en 1,59 miljoen niet-westerse migranten.

Laten we nog eens benadrukken dat elke projectie tot 2060 omgeven is met onzekerheden, maar door de verschillende scenario's te schetsen – allemaal extrapolaties van trends die zich in het recente verleden hebben voorgedaan – krijgen

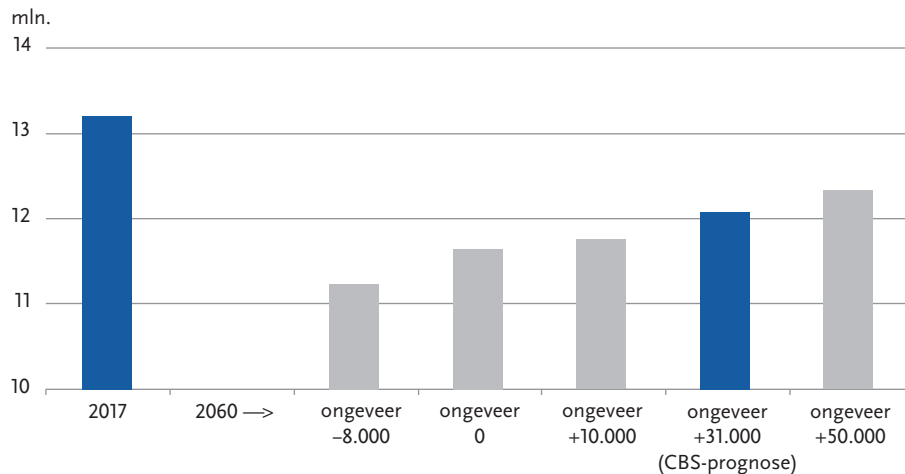
we iets meer greep op de mogelijke ontwikkelingen in de omvang en samenstelling van de bevolking. Wat we dan onmiddellijk zien is een krimpende bevolking bij een relatief klein negatief migratiesaldo of een saldo van 0. Dat zou de voorstanders van gesloten grenzen te denken moeten geven.

Ook is duidelijk dat zelfs met een negatief migratiesaldo van 8.000 jaarlijks de omvang van de migrantengemeenschappen nog steeds 4,82 miljoen mensen bedraagt op een bevolking van iets meer dan 16 miljoen. Anders gezegd: ook een zeer restrictief migratiebeleid zal nog steeds tot uitkomst hebben dat over een aantal decennia 30 procent van de bevolking uit eerste- en tweede generatie migranten zal bestaan. Die verandering is onomkeerbaar en ook daar zouden de pleitbezorgers van gesloten grenzen over moeten willen nadenken, sterker nog, dat zouden ze aan hun achterban moeten voorhouden.

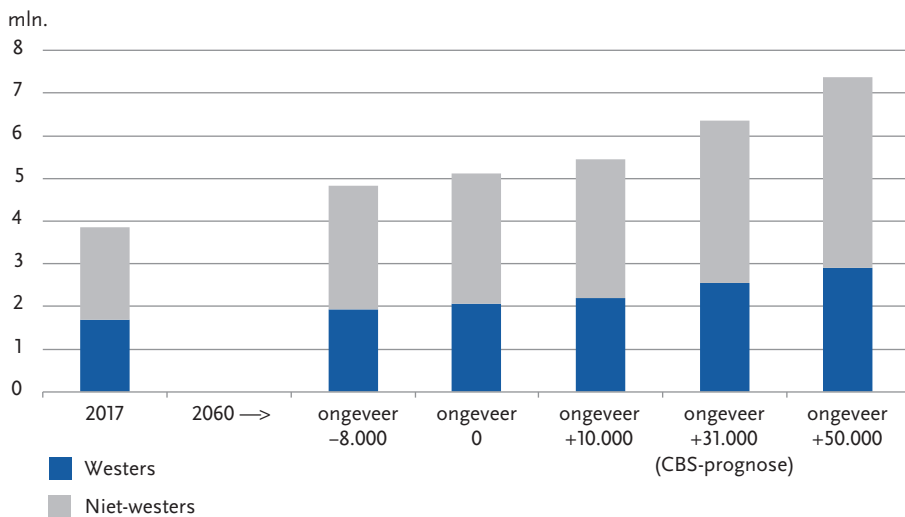
Maar uit deze verschillende projecties volgt ook iets anders: er kunnen wel degelijk beleidskeuzes worden gemaakt. Wanneer het migratiesaldo met 10.000 of 20.000 jaarlijks zou dalen, dan leidt dat tot aanzienlijke verschillen in de omvang van de bevolking. Bij een saldo van 10.000 gaat het om een bevolking die ruim 1,1 miljoen kleiner is dan in de huidige projecties. Het zijn vrijwel allemaal westerse en niet-westerse migranten die het verschil maken. Hetzelfde geldt voor een eventuele stijging met 10.000 of 20.000. In dat laatste geval zou de bevolking 1,27 miljoen meer mensen omvatten, en ook dat verschil wordt vooral door westerse en niet-westerse migranten gemaakt, bij elkaar 1,02 miljoen mensen.

Figuur 11 De omvang van de Nederlandse bevolking naar herkomst in 2017 en in vijf verschillende netto migratie-scenario's in 2060

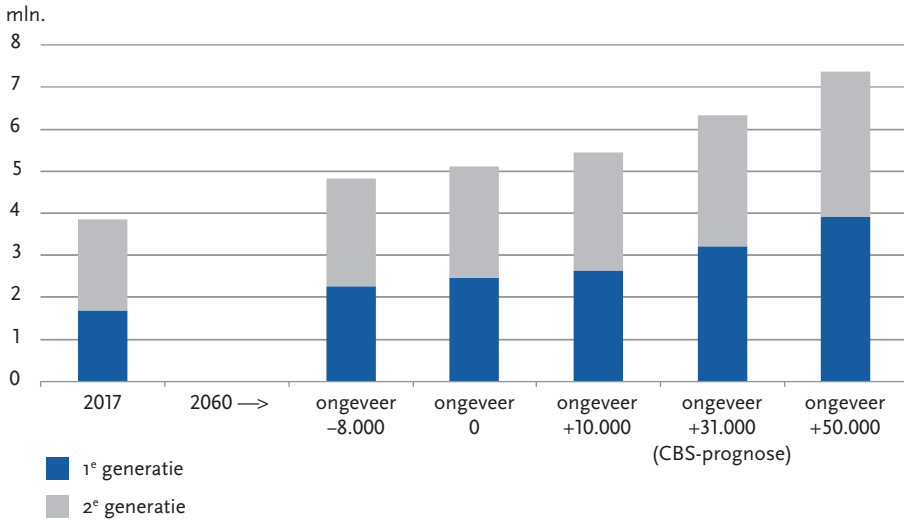
Nederlandse achtergrond



Migratieachtergrond



Figuur 12 De omvang van de bevolking met een migratieachtergrond naar generatie in 2017 en in vijf verschillende netto migratie-scenario's in 2060



© Van Duin, Scheffer & Jennissen 2018 | Bron: CBS

De marges van het beleid kunnen dus op jaarbasis betrekkelijk klein zijn om toch binnen een aantal decennia grote effecten te hebben. Dat geldt ook voor een toename van de migratie. Een saldo van jaarlijks 50.000 – dus 19.000 meer dan waar nu in de projecties van wordt uitgegaan – leidt tot een bevolking van 19,7 miljoen mensen – waarvan 7,4 miljoen mensen eerste- en tweede generatie migranten zijn. De voorstanders van een ruimhartiger omgang met migratie – die al gauw leidt tot een migratiesaldo fors boven de 50.000 – zouden daar eens over moeten nadenken.

Tenslotte maken deze cijfers duidelijk dat migratie zeker een antwoord kan zijn op een krimpende bevolking, maar niet op de vergrijzing. In 2003 berekende het CPB hoeveel migratie Nederland nodig zou hebben om de grijze druk op hetzelfde niveau te houden. Daarvoor zou een netto-immigratie van 300.000 jaarlijks nodig zijn. In 2050 zou Nederland dan 39 miljoen inwoners hebben, waarna er een nieuw vergrijzingsprobleem zou ontstaan.⁷⁰

Daarmee is nog helemaal niets gezegd over welke keuzes men zou moeten maken: de een zal een ruimere migratie voor wenselijk houden, een ander juist een wat meer restrictief beleid. Hier gaat het louter om de vaststelling dat keuzes mogelijk zijn. Er is meer sturing op migratie mogelijk: we hebben behoefte aan een gesprek over de meest wenselijke ontwikkeling. Dat alles in de wetenschap dat de

.....
 70 Roodenburg, p. 35.

werkelijkheid weerbarstig is en dat de maakbaarheid dus zijn beperkingen heeft. Maar geldt dat niet voor alle politiek en voor elk beleid?

Is een humanitaire begrenzing mogelijk?

Kijken we vervolgens naar de normatieve vragen die de opvang van vluchtelingen oproept. Ik spreek niet graag over vluchtelingen in termen van kosten en baten, maar omdat sommigen het zo gemakkelijk hebben over een win-winsituatie, ontkomen we er niet aan. Het is duidelijk dat eigenbelang niet leidend kan zijn: het gaat om een humanitaire opdracht. De kosten voor de samenlevingen kunnen immers aanzienlijk zijn – dat leert de situatie in Duitsland wel – en zo krijgen we meer zicht op de integratieopdracht die voortvloeit uit de opvang van een aanzienlijk aantal vluchtelingen.

Dat blijkt al snel wanneer we de economische kant van het vluchtelingenvraagstuk overzien. De arbeidsparticipatie is volgens het Sociaal en Cultureel Planbureau erg laag: Somaliërs 26 procent, Irakezen 34 procent, Afghanen 42 procent en Iraniërs 60 procent. Conclusie van dat onderzoek: 'De niet-beroepsbevolking is het grootst bij de vluchtelingengroepen, uitgezonderd de Iraanse Nederlanders.'⁷¹ Een nieuw onderzoek bevestigt dat beeld: bijna negen op de tien vluchtelingen heeft tweeënhalf jaar na het krijgen van een verblijfsvergunning nog steeds geen werk. In totaal had 11 procent van hen een baan.⁷²

Ook in Duitsland wordt nu de balans opgemaakt. Begin 2016 concludeerden onderzoekers van het gerenommeerde *Institut der Deutschen Wirtschaft* al dat maar weinig vluchtelingen kwalificaties meedragen die inzetbaar zijn in Duitse industrie. Hun landen van herkomst hebben ook geen enkele industriële traditie. Nu wordt dat allemaal steeds duidelijker. Slechts 58% van de volwassen asielzoekers heeft een schooldiploma en niet meer dan 19% heeft een beroepskwalificatie. Over de taalbeheersing hebben we het dan nog niet eens. Ondertussen lopen volgens de ramingen de jaarlijkse kosten van opvang steeds verder op, van 22 miljard in 2016 tot 29 miljard in 2020. De Duitse werkloosheid stijgt door de asielproblematiek met 1,5% in 2020.⁷³

Deze vluchtelingen crisis gaat in de komende jaren veel geld kosten. En dan nog kunnen we zeggen: we beslissen om een aanzienlijk aantal vluchtelingen op te vangen, maar dan is die keuze niet gebaseerd op rooskleurige inschattingen over de arbeidsparticipatie. Het zou goed zijn als de regering duidelijkheid verschaft over de kosten, dan kunnen burgers tenminste met open ogen die inspanning opbrengen. De benodigde bedragen voor huisvesting, uitkeringen, onderwijs en

71 Jaarrapport integratie 2013. Den Haag, SCP, 2014, p. 37.

72 Van der Veen, Caspar. 'Na tweeënhalf jaar heeft 11 procent vluchtelingen werk', in: NRC, 17 april 2018.

73 'Regierung gibt 22 Milliarden für Flüchtlinge aus', Spiegel Online, 27 januari 2017. Over kwalificaties zie onder meer: Weis, Guido. Der Schlüssel zur erfolgreichen Integration. IW-Kurzbericht, 2017.

medische zorg zijn tamelijk overzichtelijk. Maar dat dit economisch in de komende tien jaar een gunstige balans zal opleveren, is uitgesloten.

En dan de sociaal-culturele kant van het vluchtelingenvraagstuk. Er zit een scherpe rand aan de humanitaire opdracht die een open samenleving zichzelf stelt: moeten we ook onderdak bieden aan mensen die de grondbeginselen van onze samenlevingen betwijfelen of zelfs minachten? Zulke culturele botsingen verminderen op zijn minst het onderlinge vertrouwen in een samenleving en dat zou men – anders dan degenen die spreken over een win-winsituatie – als een verlies kunnen aanmerken.

De Duitse mensenrechtenactivist Max Klingberg, die al vijftien jaar in asielen centra werkt, merkte in een interview op: 'Wij, mensen die professioneel of vrijwillig helpen in asielzoekerscentra, maar ook politici, moeten van het idee af dat alle vluchtelingen mensenrechtenactivisten zijn.' Hij vervolgt met de constatering dat minderheden en vrouwen het in de opvangcentra heel moeilijk hebben: 'Wij moeten begrijpen dat de ideeën die vluchtelingen hebben niet veranderen zodra ze de grens met Europa oversteken.'⁷⁴

Een concrete aanwijzing voor deze ontbrekende tolerantie is dat op verschillende plaatsen is gekozen voor het apart opvangen van homoseksuele vluchtelingen. Hetzelfde geldt voor mensen met een christelijke achtergrond. Hoewel er genoeg vluchtelingen zijn die wel het idee van een open samenleving omarmen, is de afwijzing van andersdenkenden geen marginaal verschijnsel. Een grenzeloos welkom zal niet leiden tot een grenzeloze bereidheid tot aanpassing. Inmiddels kan iedereen weten dat de komst van veel migranten en vluchtelingen gepaard gaat met zulke culturele botsingen. Dan nog kun je zeggen: we staan open voor mensen in nood.

Het gaat in deze vluchtelingen crisis om de afweging van twee verplichtingen: zorg voor het welzijn van de eigen bevolking binnen de grenzen en zorg voor slachtoffers van geweld buiten de grenzen. We dreigen het maatschappelijke midden kwijt te raken door de polarisering tussen voorstanders van open grenzen en voorstanders van gesloten grenzen. In de praktijk komt dat op het volgende neer. Wie in een dorp met tienduizend inwoners een asielzoekerscentrum wil plaatsen voor vijftienhonderd vluchtelingen, maakt een grote vergissing. Een verantwoordelijkheidsethiek zegt: de voorzienbare gevolgen van een grenzeloze opvang zijn toenemende spanningen in de samenleving. Dat zien we vooral in Duitsland en Zweden, landen die hun beleid inmiddels hebben aangepast.

In verschillende landen wordt nagedacht over een begrenzing van de humanitaire verplichting. Dat is wat Canada doet: voor 2018 is het aantal vluchtelingen dat zal worden opgenomen op 43.000 gesteld bij een totale immigratie van 310.000 mensen. Dus het land formuleert – zoals we eerder zagen – heldere doelen en stelt grenzen aan het aantal vluchtelingen dat jaarlijks wordt opgenomen.

.....
74 Interview Max Klingberg, in: de Volkskrant, 1 oktober 2015.

Een vergelijkbare aanpak is nu door de Duitse regering omarmd. In het nieuwe coalitieverdrag tussen SPD en CDU wordt uitgegaan van een ‘flexibele’ bovengrens van 180.000 tot 220.000 vluchtelingen per jaar, die beide partijen vormgeven binnen de bestaande verdragen.⁷⁵ Dat is een ruimhartige verplichting, want het betekent toch dat het land elke vijf jaar tot een miljoen vluchtelingen zou kunnen opvangen. De politiek van landen als Canada en Duitsland laat zien dat een begrenzing mogelijk is binnen het bestaande volkenrechtelijke kader.

In Nederland zou het denken over zo’n bovengrens kunnen uitgaan van de praktijk in de laatste decennia. In ons land zijn sinds 1980 ongeveer 700 duizend asiolverzoeken ingediend. Daarvan zijn iets meer dan de helft toegekend. Dat heeft – zo leert een ruwe schatting die het CBS op mijn verzoek heeft gemaakt – tot gemeenschappen geleid die nu rond de 500.000 mensen omvatten, inclusief ongeveer 100.000 kinderen die hier zijn geboren. Deze schatting is gemaakt op basis van veertien landen – onder meer Irak, Afghanistan, Syrië, Soedan, Congo en voormalig Joegoslavië – die goed zijn voor ongeveer twee derde van de nu in Nederland wonende vluchtelingen, waarbij de kinderen met een in Nederland geboren ouder niet zijn meegeteld. Dit is een ruwe en tamelijk conservatieve schatting.

We hebben zo’n oriëntatie nodig om eindelijk werk te maken van een combinatie van opvang in de regio en het uitnodigen van vluchtelingen die op de plekken van eerste opvang asiël kunnen aanvragen, zonder hun leven te riskeren met een onzekere overtocht naar Europa. Zo kan het doel van een vluchtelingenbeleid – opvang van de meest kwetsbaren en niet de overtocht van de meest weerbaren, namelijk vooral jonge mannen – vorm krijgen. Interessant is dat Canada voorrang geeft aan de opvang van vrouwen, kinderen en gezinnen. Zonder dat er sprake is van een officieel beleid is het land terughoudend waar het gaat om alleenstaande mannen.⁷⁶

We hebben hier de normatieve dilemma’s rond arbeidsmigranten en vluchtelingen nader gewogen en hebben geconcludeerd dat arbeidsmigratie vertrekt vanuit het eigenbelang van de ontvangende samenlevingen, terwijl de opvang van vluchtelingen begint met het omschrijven van de humanitaire verplichtingen van de ontvangende samenlevingen. In beide gevallen zouden heldere keuzes voorop moeten staan: hoe meer het beleid wordt geëxpliciteerd, hoe gemakkelijker het kan worden geëgitimeerd.

Voorbij de onmacht: een conclusie

In het debat over migratie en asiël wordt vaak een beroep gedaan op onmacht. Slechts weinigen pleiten voor een regime van open grenzen, al komt in de politieke

⁷⁵ Koalitionsverdrag CDU / CSU / SPD, 2018, p. 103.

⁷⁶ Uiteenlopende nieuwsbronnen verwijzen naar deze Canadese politiek. Zie onder meer: ‘Canada to turn away single men as part of Syrian refugee resettlement plan’, in *The Guardian*, 23 november 2015.

filosofie – zie bijvoorbeeld het werk van Michael Dummett en Joseph Carens – dit idee zeker wel voor.⁷⁷ De meesten zeggen voor regulering te zijn, maar wijzen in de praktijk elk concreet idee over bijvoorbeeld grensbewaking of het terugsturen van illegale migranten af. De uitkomst is hetzelfde: hoewel er geen principieel betoog aan ten grondslag ligt werkt het beroep op onmacht hetzelfde uit, namelijk het afzien van een doordacht idee over de regulering van arbeidsmigratie en de opvang van vluchtelingen.

Het was een gevoel van controleverlies dat Angela Merkel aanzette tot de opmerking in een televisie-interview dat Duitsland zijn drieduizend kilometer lange grens niet meer kan waarborgen. We zien onmiddellijk dat het niet om daadwerkelijk controleverlies gaat als we kijken naar de deal met Turkije, waarbij in ruil voor een effectieve grensbewaking door Turkije, geld werd overgemaakt en politieke toezeggingen zijn gedaan die Erdogans positie hebben versterkt. Waarom zou dat land grenzen kunnen bewaken terwijl de rest van Europa dat opeens niet meer kan? Het gevolg is wel dat we op die manier de grensbewaking uitbesteden aan het autoritaire regime van Erdogan. De moraliteit van deze keuze kun je betwijfelen.

We merken nu hoe kwetsbaar en dus chantabel de Europese Unie is geworden. Herman Van Rompuy stelde bij de aanvaarding van de Karelsprijs 2014 dat veel mensen in de Unie geen bescherming meer zien: ‘Europa, de vriend van vrijheid en ruimte, wordt nu gezien als een bedreiging van veiligheid en thuis. We moeten de balans herstellen: het is wezenlijk dat de Unie ook bescherming kan bieden.’⁷⁸ De conclusie is dat de Unie zich meer moet gaan zien als een beschermende buffer die het mogelijk maakt om in een woelige wereld een eigen samenlevingsvorm na te streven.

Dat dwingt allereerst tot een paar heldere conclusies voor wat betreft de omgang met ongewilde – lees: illegale – migratie. Ook Merkel heeft haar politiek veranderd en stelde onlangs duidelijk: ‘Als we er niet in slagen om een gemeenschappelijk antwoord op de illegale migratie te vinden dan zal de grondslag van de Europese Unie ter discussie worden gesteld.’⁷⁹ Inderdaad vormt het conflict over illegale migratie een van de oorzaken waarom de integratie in Europa zo onder druk staat. Vrijwel overal zien we de opkomst van partijen die zich onomwonden tegen de migratie keren. En in meer en meer landen hebben zulke partijen inmiddels regeringsmacht verworven.

Bij het voorkomen van illegale migratie gaat het om een drieluik van initiatieven. Allereerst heeft Europa betere ontwikkelingsstrategieën nodig, met inbegrip van het openen van de landbouwmarkten voor producten uit de ontwikkelingslanden. Daarnaast moeten er afspraken met de landen van herkomst worden gemaakt

.....
77 Zie onder meer: Dummett, Michael. *On Immigration and Refugees*. London, 2001. En: Carens, Joseph. *The Ethics of Immigration*. Oxford, 2013.

78 Lezing van Rompuy bij uitreiking Karelsprijs, 29 mei 2014.

79 Angela Merkel, in: *Die Welt*, 6 juni 2018.

over het terugnemen van illegale migranten. Een voorbeeld van dat laatste zijn de onderhandelingen tussen de Europese Commissie en de regering van Bangladesh. Ten slotte moeten er wegen zijn voor legale migratie, maar wel een migratie die beantwoordt aan lange termijn ontwikkelingen op de arbeidsmarkt in de landen van aankomst.

Ook het blokkeren van illegale migratie vraagt om een drieluik van maatregelen, dat tot doel heeft de illegaliteit op een actievere manier tegen te gaan. Om te beginnen is betere grensbewaking nodig, want met het openen van de binnengrenzen in Europa is te weinig animo getoond om dan ook een gemeenschappelijke buitengrens vorm te geven door middel van bijvoorbeeld een Europese kustwacht. Vervolgens kan meer worden gedaan om illegaliteit in eigen land tegen te gaan, bijvoorbeeld door scherpere boetes voor werkgevers die illegalen in dienst nemen of de bestaande normen qua beloning of arbeidsvoorwaarden omzeilen. En ten slotte moet meer werk worden gemaakt van het uitzetten en terugsturen van illegale vreemdelingen. Daarbij horen ook sancties ten opzichte van de landen van herkomst indien ze niet vrijwillig willen meewerken.

Wanneer we nu het geheel van de overwegingen over arbeidsmigratie en asielbeleid bijeenbrengen, dan zijn er uiteenlopende manieren om het niveau van de immigratie te beïnvloeden. Ik geef hier een aantal voorbeelden. De instroom van buitenlandse studenten aan de universiteiten en hogescholen kan worden beperkt door bij sommige faculteiten het aanbod van colleges in het Engels terug te dringen. Het gaat om het bewaren van een zeker evenwicht in onze instellingen van hoger onderwijs. Nu schieten verschillende universiteiten tekort wat betreft hun wettelijk vastgelegd taak om in het Nederlands onderwijs te geven.

Een andere bron van migratie is de arbeidsmobiliteit in de Europese Unie. Die is belangrijk en hoort bij de vier vrijheden van de gemeenschappelijke markt. Maar de discussie over de Brexit heeft geleerd dat er mogelijkheden moeten zijn om tijdelijke uitzonderingen vorm te geven. Deze uitzonderingen die door David Cameron waren bedongen zouden onder omstandigheden ingeroepen moeten kunnen worden door landen die zich overvraagd voelen door dit vrije personenverkeer. Net zoals landen vanwege bijzondere economische ontwikkelingen tijdelijk kunnen afwijken van de criteria met betrekking tot de staatsschuld en het begrotingstekort.

Ten slotte kan nagedacht worden over een bovengrens voor het aantal vluchtelingen dat jaarlijks in Nederland kan worden opgevangen. Op basis van de 700.000 asielaanvragen en de op dit moment in Nederland verblijvende vluchtelingen kunnen we zeggen dat Nederland sinds 1980 jaarlijks gemiddeld tussen de 15.000 en 20.000 vluchtelingen heeft opgevangen. Dat gegeven leidt ertoe dat we in Nederland jaarlijks rond 20.000 vluchtelingen zouden kunnen opvangen. Daar is natuurlijk discussie over mogelijk: de een zal strikter willen zijn, de ander ruimhartiger. Waar het hier om gaat is dat we zo'n gesprek nodig hebben, juist om een humanitaire verplichting vorm te geven die we in de komende decennia kunnen volhouden.

Dit zijn niet meer dan voorbeelden die laten zien dat we de immigratie en het migratiesaldo wel degelijk kunnen beïnvloeden. Over wat een wenselijke ontwikkeling is zullen de ideeën uiteenlopen. Een jaarlijks migratiesaldo van gemiddeld boven de 40.000 – dat de laatste tien jaar het beeld heeft bepaald – hebben we niet eerder over een langere periode meegemaakt. Welke keuze we zouden moeten maken is een open vraag, het gaat hier om de vaststelling dat er iets te kiezen valt. De lange termijn ontwikkeling van de immigratie moet onderwerp zijn van een terugkerend debat in het parlement.

Juist heldere keuzes verhinderen een terugval in religieus-etnische afgrenzing, die lange tijd leidend was in het immigratiebeleid van landen als de Verenigde Staten, Canada en Australië. We zien die gedachte opnieuw terugkeren en dat is zeker geen vooruitgang. Neem het boek van de sociaaldemocratische politicus Thilo Sarrazin – *Deutschland schafft sich ab* – dat een lange litanie bevat over de problemen die de migratie uit moslimlanden veroorzaakt.⁸⁰ Zijn pleidooi is een algehele stop op migratie uit deze landen. Juist om zo'n terugval in etnische of religieuze criteria voor te zijn is een helder beleid wat betreft arbeidsmigratie en de opvang van vluchtelingen nodig.

Het stellen van deze vragen heeft niets te maken met pessimisme: goed georganiseerde migratie kan namelijk veel bijdragen aan een samenleving, terwijl ongecontroleerde migratie leidt tot onnodige maatschappelijke spanningen. Hetzelfde geldt voor de opvang van vluchtelingen. Een voorspelbare omgang met de humanitaire verplichtingen tegenover mensen in nood leidt tot een vluchtelingenbeleid dat in de komende decennia kan worden volgehouden, terwijl een onbegrensde verplichting al snel kan omslaan in de afwijzing van elke verantwoordelijkheid.

Natuurlijk zijn er grenzen aan de sturing, maar wie niet meer toekomt aan de verkenning van een migratie die door ruime meerderheden als wenselijk kan worden gezien, moet niet verrast zijn wanneer mensen zich afkeren van de democratie. We hebben het eerder vastgesteld: de onmacht die zegt dat migratie niet kan worden gestuurd, doet afbreuk aan de maatschappelijke opdracht van integratie en acceptatie van nieuwkomers. Langzaam is het gesprek over het wenselijke dat in de politiek thuishoort ingeperkt tot een gesprek over het mogelijke.

In die zin is migratie onderdeel van de globalisering, die te vaak wordt bejegend met gelatenheid. Zo zou een effectieve regulering van het internet niet mogelijk zijn. Hetzelfde werd lange tijd gezegd over het doen naleven van de belastingplicht door grote bedrijven of over een inperking van de stroom toeristen in grote steden. Het zijn maar een paar voorbeelden, die duidelijk maken dat als er een politieke wil ontstaat er ook een weg kan worden gevonden in een liberale democratie.

Meer oriëntatie is onontbeerlijk om de ruimte voor legale migratie en de opvang van vluchtelingen op langere termijn te waarborgen. Zo kan migratie werkelijk bijdragen aan de mogelijkheden van de betrokkenen en van de samenleving als

.....
⁸⁰ Sarrazin, Thilo. *Deutschland schafft sich ab. Wie wir unser Land aufs Spiel setzen*. München, 2010.

geheel. Zoals we eerder hebben vastgesteld groeit de aanvaarding van migranten in een samenleving naarmate de komst van migranten een bewuste keuze is en niet de uitkomst van controleverlies. Er is dan ook alle aanleiding voor de slotsom dat een heldere oriëntatie op het gebied van immigratie en asiel bijdraagt aan de opname van nieuwkomers in de ontvangende samenlevingen.

Woord van dank

De uitnodiging om een essay te schrijven over de samenhang van immigratie en integratie is een dankbare, maar ook moeilijke taak. Het betreft een beladen onderwerp, zo hebben de afgelopen twintig jaar me wel geleerd. In een gepolariseerde tijd is het moeilijk om het midden te vinden tussen pleidooien voor open grenzen of juist voor gesloten grenzen. Toch heb ik dat geprobeerd in dit essay.

Bij het schrijven van deze tekst heb ik gebruik gemaakt van een eerder verschenen beschouwing die onder meer gaat over het vluchtelingenvraagstuk: *De vrijheid van de grens*. Het betreft enkele passages die gewijd zijn aan de economische en de sociaal-culturele vragen die de komst van vluchtelingen oproept.

Ik wil allereerst Godfried Engbersen, Mark Bovens en Meike Bokhorst voor hun commentaar op eerdere versies bedanken. Roel Jennissen gaf niet alleen commentaar, maar was ook zeer behulpzaam bij het maken van de grafieken die wezenlijk zijn voor een goed begrip van de lange termijn trends op het gebied van migratie. Ik dank hem voor de prettige samenwerking.

Verder wil ik Coen van Duin van het CBS danken voor zijn bereidheid om al mijn vragen te beantwoorden met de zorgvuldigheid die zijn werk kenmerkt. De scenario's tot 2060 – waarin wordt gewerkt met uiteenlopende migratiesaldo's – geven veel inzicht. Ze markeren ook een ruimte waarbinnen politieke keuzes gemaakt kunnen worden; keuzes die ik zelf in deze tekst niet maak. Tenslotte gaat mijn dank uit naar Joop de Beer van het NIDI, die ook bereid was om tal van vragen te beantwoorden.

BOUWSTENEN VOOR HERIJKING VAN MIGRATIEBELEID

Ernst Hirsch Ballin

De beschouwingen van Lucassen en Scheffer contrasteren: De een (Lucassen) wijst op de historische en actuele aanwezigheid van migratie in de lotgevallen van de mensheid en op formele en informele uitsluiting van arbeidsparticipatie. De ander (Scheffer) legt de nadruk op structurele oorzaken van migratie, en zoekt naar de beleidsruimte tussen pleidooien voor open en gesloten grenzen. In zijn ogen moet worden voorkomen dat migratie het symbool van controleverlies wordt. Ze laten zich lezen in aanvulling op de belangrijke toekomstverkenning van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken *Op weg naar 2030* van maart 2018.¹ Vooral Scheffer betreft in zijn probleemanalyse ook de migratie van Europese burgers binnen de Europese Unie (waaraan uiteraard ook Nederlandse staatsburgers deelnemen). Daarbij gaat het om een fundamenteel recht dat sinds 1957 aan de Europese integratie is verbonden en dat steeds aan de orde is bij opnemings van nieuwe lidstaten. Ondanks de betekenis van intra-EU-migratie voor acceptatie van migratie in het algemeen, zal de aandacht bij een herijking van migratiebeleid op de eerste plaats moeten uitgaan naar migratie van buiten de EU. Daaronder valt de komst van mensen die internationale bescherming zoeken.

Tot op zekere hoogte zijn de beschouwingen van Lucassen en Scheffer, hoe verschillend ook, complementair. Lucassen zegt expliciet open grenzen voor onwenselijk te houden. Scheffer wijst erop dat de integratie niet gelukt of mislukt is, maar werk in uitvoering dat nooit af is in een samenleving waar migranten blijven aankomen. Hun voorstellen voor het migratiebeleid lopen wel uiteen: Lucassen wil averechtse effecten van beleid (of van het ontbreken daarvan) en het frame van ‘migratie als bedreiging’ tegengaan door meer in te zetten op wederzijdse belangen bij arbeids- en andere sociale relaties. Scheffer wil het niveau van migratie en ook de omvang van het migratiesaldo reguleren.

¹ ACVZ (2018) *Op weg naar 2030. Migratie: een toekomstverkenning*. https://acvz.org/wp-content/uploads/2018/02/WEB_110438_Op_weg_naar_2030_metuitklapper.pdf.

Een eerste reactie op deze twee boeiende betogen omvat drie aandachtspunten.

1. ‘Grenzen’ kunnen op verschillende manieren worden opgevat. Juridisch bakenen ze jurisdicties ten opzichte van elkaar af. In die zin zijn er grenzen tussen staten onderling en met de volle zee, maar vaak ook binnen staten. Grenzen kunnen al dan niet en op verschillende manieren worden gemarkeerd en bewaakt. Er is altijd een andere kant van de grens. Mensen over de grens zetten of aan de grens tegenhouden is niet alleen een kwestie van middelen (zoals hekken, controleposten of binnenlands vreemdelingentoezicht) maar ook van gevolgen (zoals opvang in veilige derde landen, rondzwerven, arrestatie of vervolging). Pleidooien voor het ‘sluiten van de grens’ roepen altijd vervolgvragen op: hoe, voor wie, met welk uiteindelijk doel en met welke middelen moet dat gebeuren? Weliswaar kan men zeggen dat de verantwoordelijkheid van een staat niet verder reikt dan de eigen grenzen, maar afhankelijk van de aard en ernst van de gevolgen is dat standpunt noch juridisch, noch politiek-ethisch zonder meer houdbaar.

Het is onomstreden dat staten bevoegd zijn beperkingen te stellen aan het opnemen van migranten die *geen* vluchteling zijn, maar het effectueren van zulk beleid is niet met een pennenstreek gedaan. Hun weg terug kan worden geblokkeerd door omstandigheden die niet altijd aan de migranten zijn te verwijten (en nog minder aan hun kinderen). Zo willen sommige regeringen eigen staatsburgers niet terugnemen, al zijn ze dat volkenrechtelijk verplicht. Vluchtelingen mogen alleen worden (terug)gebracht naar een land waar hun geen vervolging te wachten staat. Afwijzing ‘aan de grens’ is dus slechts mogelijk als dat de grens betreft met een land dat in staat is op zijn beurt mensen naar een land te brengen dat ze moet en kan ontvangen.

De Dublin III-verordening (EU) 604/2013 belast de EU-lidstaat van binnenkomst met het behandelen van asiolverzoeken. Wel blijven alle lidstaten bevoegd om in afwijking van de hoofdregel verzoeken te behandelen waar ze op grond van de criteria in die verordening niet toe verplicht zijn (artikel 17). Van die bevoegdheid maakte met name Duitsland in het najaar van 2015 gebruik. Toen ontstond een situatie waarin grensstaten zoals Griekenland de grote aantallen binnenkomende migranten niet meer naar behoren konden opvangen en beoordelen, terwijl staten tussen die grensstaten en Duitsland evenmin in staat of bereid waren daarin te voorzien. De toenmalige crisis was er uiteraard allereerst een in Syrië en andere landen van herkomst, maar in politieke zin ook het gevolg van een tekort aan solidariteit tussen de EU-lidstaten onderling.

Elke grens heeft dus twee kanten. Beleidsvoorstellen die ervan uitgaan dat we de moeilijkste taken rond migratie over de grens kunnen zetten zijn evenzeer tot falen

gedoemd als voorstellen die de blik slechts richten op veranderingen binnen de grenzen van Nederland.

2. Mede doordat migratiebeleid beide kanten van de grens in ogenschouw moet nemen vereist een zinvolle discussie erover de bereidheid doelstellingen, middelen en consequenties vanuit verschillende gezichtspunten te bezien. Een daarvan is het draagvlak bij de reeds langer in de samenleving aanwezige bevolking (waarbij langer betekent gedurende meer generaties). Het is echter ook van belang wat de tot de bevolking behorende burgers met een migratieachtergrond ervaren.

Draagvlak versterken doe je samen. Inkomende migranten hebben van hun kant motieven die men ook in het licht van hun ervaringen (zoals vervolging, oorlog, overstromingen als gevolg van klimaatverandering of een uitzichtloze opvangsituatie) onder ogen zal moeten zien. Dat maakt immers verschil uit voor het te voeren beleid. De keuze van beleidsopties en -instrumenten moet deze verschillende gezichtspunten verdisconteren, en zorgen voor een redelijke verdeling van verantwoordelijkheden met andere staten. De EU is hierin een onmisbaar mesoniiveau geworden. Dat is er niet alleen een feitelijk gevolg van dat migratie niet meer per afzonderlijke staat kan worden gereguleerd. Het is ook een consequentie van de *verbinding* van de economische integratie met het creëren van – in de woorden van de verdragen – ‘een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht’. Daaraan is de verplichting verbonden om democratie, rechtsstaat en mensenrechten (inclusief het verbod op refoulement) in de hele Unie te verwerkelijken. Steeds weer moeten gezamenlijke antwoorden worden gezocht binnen de hieraan eigen spanningsvelden.

3. Migratiebeleid kan noch enkel nationaal beleid zijn, noch enkel internationaal beleid. Europees beleid heeft kenmerken van allebei, maar kan evenmin los van het nationale en het internationale beleid worden ontwikkeld. Daarbij is het inzicht in motieven, gevolgen en draagvlak van migratie essentieel. Die zijn immers allemaal intermenselijk, sociaal en dus ook beïnvloedbaar. ‘Grenzen’ aan het integrerende vermogen van een samenleving zijn, anders dan staatsgrenzen, mede afhankelijk van het beleid en de beleidsmotieven die worden uitgedragen. Het maakt verschil of de politieke aandacht alleen op gevolgen aan de ene kant van een grens wordt gericht, of ook op de andere kant – bijvoorbeeld in het kader van de UNHCR. Onverstandig beleid zoals het plaatsen van extreem grote azc’s in kleine gemeenschappen kan het draagvlak voor migratie doen afbrokkelen. Vooruitziend beleid zoals de door de WRR al langer bepleite snelle arbeidsparticipatie kan het draagvlak juist vergroten.

Van het Geneefse vluchtelingenverdrag wordt terecht gezegd dat het in andere tijden is opgesteld (al ging het ook bij de binnen-Europese migratie na de Tweede

Wereldoorlog om enorme aantallen mensen). Het verdrag zou moeten worden aangevuld met verplichtingen over een redelijke verdeling van verantwoordelijkheden bij het lenigen van eerste noden en bij meer duurzame maatregelen. Daarbij kunnen bilaterale akkoorden een rol spelen die vastleggen dat landen van herkomst eigen staatsburgers moeten terugnemen. Zie bijvoorbeeld de voorstellen van het Centre For European Policy Studies om die akkoorden te verbinden aan mogelijkheden voor circulaire migratie.² Ook Lucassen gaat daar kort op in.

Paul Collier, van wie zowel Lucassen als Scheffer eerder werk aanhalen, heeft samen met Alexander Betts initiatieven ontwikkeld voor 'creating sustainable safe havens in the countries that host the majority of the world's refugees' in het Midden-Oosten en Afrika, met 'recognition of a role for business alongside government and society'.³ De kern van hun aanbevelingen bestaat uit economische projecten in de landen van opvang en systematischer hervestiging: 'No refugee should be expected to remain indefinitely in limbo. [...] [I]f there is no realistic prospect of an eventual return home, then an alternative pathway in a new society should be offered. [...] [F]or refugees – as refugees – the need is for rescue and autonomy, not migration' (p. 235).

Ten slotte biedt het briefadvies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken van 2016 *De toekomst van Schengen* al nuttige aanknopingspunten voor een herijking van het Europees Asielstelsel, inclusief de Schengen- en Dublinverordeningen en met inachtneming van de principes van non-refoulement en rechtsbescherming. Het is een pleidooi voor nauwere samenwerking van zoveel mogelijk lidstaten die er als volgt uit zou moeten zien:

'Die nauwere samenwerking zal een volledig werkend gezamenlijk asielsysteem moeten omvatten, met inbegrip van vergelijkbare vormen van opvang en integratie, aanvaarding van verdeelsleutels, uitwisseling van gegevens over misbruik teneinde daartegen te kunnen optreden, afstemming met de UNHCR inzake hervestiging en akkoorden met veilige landen buiten de EU over terugkeer. [...] Om te voorkomen dat zich ongewenste effecten van free-riding zullen voordoen, mag worden verlangd dat de niet deelnemende staten ten minste de kosten mee zullen dragen. Dit moet desnoods worden afgedwongen bij een herziening van de regeling voor de structuurfondsen. [...] Andere lidstaten kunnen wel blijven deelnemen aan de basics van het Schengenstelsel (onder normale omstandigheden open binnengrenzen, gezamenlijke verantwoordelijk-

.....

2 CEPS (2017) Pathways towards legal migration into the EU. www.ceps.eu/system/files/Pathways_LegalMigration_0.pdf.

3 Betts, A. & P. Collier (2017) *Refuge. Rethinking Refugee Policy in a Changing World*, Oxford University Press, p. xiii.

heid voor de buitengrenzen, en gezamenlijk visumbeleid), mits ze meewerken aan een gezamenlijk beheer van de buitengrenzen en aan selectieve controle aan de binnengrenzen (zoals het verifiëren van het reisdocument op luchthavens en cruciale zeehavens)' (p. 21-22).

De toedeling van bevoegdheden aan de EU is niet de enige reden dat nationaal beleid dat geen rekening houdt met beleid en de realiteit voorbij de Nederlandse grens ondenkbaar is. Ook de aard van het onderwerp draagt daaraan bij. Men zegt vaak dat migratie een gevolg is van globalisering, maar minstens zozeer is globalisering een facet van vestiging van mensen in andere landen, vanuit en naar Europa. Voorstellen voor een herijking van het migratiebeleid zullen om even praktische als principiële redenen altijd een samenstel van binnenlandse, Europese en internationale inzet vereisen. Ze zullen ordelijk moeten zijn, maar ook een voorbereiding op onzekerheden die het gevolg zijn van oorlogen, klimaatverandering en rampen, altijd in het besef dat het gaat om het samenleven van mensen.

