

# De bronnen van het integratiebeleid

## 1. Inleiding

De Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid had van de Tweede Kamer als opdracht gekregen een onderzoek uit te voeren waarvan het doel was 'de Tweede Kamer in staat te stellen een oordeel te vormen over het integratiebeleid van de Nederlandse regering in de afgelopen 30 jaren, een oordeel te vormen over de beoogde effecten en de feitelijke resultaten van dit beleid en over de samenhang van het beleid op de diverse deelterreinen. Het onderzoek moet tevens bouwstenen opleveren voor het toekomstige integratiebeleid'.

Als onderdeel van haar werkzaamheden heeft de Tijdelijke Commissie een bronnenonderzoek laten uitvoeren met als centrale vraagstellingen: Welk integratiebeleid kende Nederland in de afgelopen dertig jaar? Wat waren de doelstellingen en resultaten van dit beleid op belangrijke deel-terreinen van werk & inkomen, onderwijs, en wonen, sport & recreëren? Is er sprake geweest van een samenhangend en consistent integratiebeleid, zoals dat op de verschillende deelterreinen zijn invloed heeft gehad? In hoeverre is dit beleid, gegeven de doelstelling, als succesvol te kwalificeren?

Het bronnenonderzoek is in het voorjaar 2003 uitgevoerd door een onderzoeksgroep van het Verwey-Jonker Instituut onder leiding van Trees Pels en onszelf. In dit artikel behandelen we de belangrijkste conclusies van het bronnenonderzoek. Na een korte beschrijving hoe we het bronnenonderzoek hebben aangepakt, presenteren we onze bevindingen over de kenmerken en het relatieve succes van het integratiebeleid.

De turbulente ontvangst van de resultaten van het onderzoek in de media nodigt uit tot het maken van een aantal beschouwende opmerkingen over beleidsonderzoek (in casu de verhouding tussen onderzoek en beleid) en over de rol van de media op een gepolitiseerd terrein (het integratiebeleid). In de tweede helft van dit artikel gaan we op beide aspecten in.

## MARGINAAAL

---

**J.W. Duyvendak | R. Rijkschroeff**

### 2. Aanpak van het bronnenonderzoek

Voor het in kaart brengen van het integratiebeleid van de rijksoverheid van de afgelopen dertig jaar hebben we een historisch bronnenonderzoek uitgevoerd door middel van bestudering van relevante adviezen en nota's en analyse van Tweede Kamerdebatten. Voor de evaluatie van (de effectiviteit van) het integratiebeleid zijn twee onderzoekssporen uitgezet. De onderzoeksvraagstellingen zijn allereerst beantwoord met behulp van het bestaande schriftelijke materiaal, waarbij als selectie criterium voor de (zeer talrijke) bronnen gold dat zij direct betrekking moesten hebben op het integratiebeleid van de landelijke overheid. Dit bronnenonderzoek resulteerde in beschrijvingen per deelterrein (werk & inkomen, onderwijs, en wonen, sport & recreëren) van de belangrijkste doelstellingen, de ingezette beleidsinstrumenten en de belangrijkste effectiviteitsstudies. Daarnaast is er met behulp van monitorgegevens (Statistisch Vademecum, Rapportages Ministerheden, CBS-studies en SPVA-rapportages) onderzocht in hoeverre de beoogde doelstellingen in de praktijk gerealiseerd zijn.

Dit alles resulteerde per deelterrein in een beschouwing over de resultaten, waarbij gebruik gemaakt is van een verklarend model van Veenman (1997) waarin zowel oog is voor de hulpbronnen van de betrokken migranten, voor de openheid van instituties, als voor de wisselwerking tussen beide. Welke rol de rijksoverheid in het al dan niet bereiken van de in de loop van de tijd geformuleerde doelstellingen heeft gespeeld, is overigens niet eenvoudig vast te stellen binnen het kader van onze opdracht. Gefundeerd en gedetailleerd internationaal vergelijkend onderzoek is voor beantwoording van die vraag noodzakelijk. Niettemin menen we dat het mogelijk is om – op basis van het antwoord op de vraag: welke variabelen zijn relevant op een bepaald terrein en heeft het beleid zich daar ook op gericht? – plausibiliteitsoverwegingen te formuleren over de effectieve invloed van het beleid van de overheid op de doelstellingenrealisatie. Dat hebben we dan ook gedaan.

4

### 3. Kenmerken van het integratiebeleid

Uit het bronnenonderzoek blijkt dat de politiek zich begin jaren tachtig realiseerde dat de ontwikkelingen om veel steviger beleid vroegen. Vanaf dat moment is er in Den Haag en in gemeenten met veel migranten sprake van wat we nu integratiebeleid zouden noemen. Het verwijt in het maatschappelijk debat aan de politiek dat, met uitzondering van enkele perioden en enkele personen, het integratiebeleid niet of nauwelijks onderwerp van serieuze beraadslaging en beleidsontwikkeling is geweest, dan wel dat er

## MARGINAAAL

---

J.W. Duyvendak | R. Rijkschroeff

in het debat sprake is geweest van allerhande ‘taboes’, kan aan de hand van dit bronnenonderzoek deels worden weersproken. De integratie van migranten en hun nakomelingen blijkt vanaf de jaren tachtig consistent op de politieke agenda te hebben gestaan. Minder expliciete aandacht is echter uitgegaan naar maatschappelijke onvrede over de aanspraken van minderheden op algemene en specifieke voorzieningen en over het tempo van integratie. Geluiden van onvrede aan autochtone zijde zijn lang slechts beschouwd als een kwestie van onvolkomen maatschappelijke acceptatie; verwacht werd dat deze onvrede in de loop van de tijd wel zou verdwijnen. De achterliggende gevoelens van bedreiging en veronachtzaming van (delen van de) autochtone bevolking zijn minder onderwerp van gesprek geweest in het parlement en hebben niet of nauwelijks tot politieke maatregelen geleid. De opinie binnen (delen van) de samenleving dat het integratiebeleid gefaald heeft omdat ‘de’ integratie van minderheden überhaupt geen politiek issue is geweest en dus onvoldoende aandacht heeft gekregen, strookt desondanks niet met de feiten. Blijkbaar bestaat in de samenleving onvoldoende zicht op de geschiedenis van het (debat over het) integratiebeleid in Nederland. We hopen dat het bronnenonderzoek de onjuiste beeldvorming op dit punt kan corrigeren.

*Van categoriaal beleid, via minderhedenbeleid naar integratiebeleid*

Het bronnenonderzoek laat zien dat het beleid in de afgelopen dertig jaar evolueerde van categoriaal (jaren zeventig), via minderheden- (jaren tachtig) tot integratiebeleid (jaren negentig). Iedere periode verstond iets anders onder ‘integratie’.

De voorgeschiedenis van het integratiebeleid ligt in de werving van gastarbeiders in de jaren vijftig en zestig en de migratie vanuit de (voormalige) koloniën, waarbij de politiek ervan uitging dat het verblijf van de meeste arbeidsmigranten tijdelijk zou zijn. In de jaren zeventig kwam tevens een grote stroom van ‘volgmigratie’ van partners, kinderen en andere familieleden op gang. Omdat (te) lang aan het uitgangspunt van de tijdelijkheid van het verblijf werd vastgehouden, was het beleid gericht op het instandhouden van groepsbindingen, naast een zekere ingroei in de samenleving. De gedachte van ‘integratie met behoud van eigen identiteit’ werd geformuleerd met het oog op deze groepen gastarbeiders. Tevens kwam in de loop van de jaren zeventig beleid tot ontwikkeling dat gericht was op beheersing van de arbeidsmigratie, stimuleren van terugkeer en regulering van gezins- en huwelijksmigratie.

Vanaf de jaren tachtig is het uitgangspunt van tijdelijkheid van verblijf verlaten. We spreken dan over de periode van het minderhedenbeleid. Groepen allochtonen, die cultureel ‘anders zijn’ met een lage maatschappelijke positie combineerden, werden als doelgroepen van het nieuwe

## MARGINAAAL

---

J.W. Duyvendak | R. Rijkschroeff

minderhedenbeleid aangemerkt. Het minderhedenbeleid kende twee sporen:

Sociaal-economisch: bestrijding van maatschappelijke achterstand (met name op de terreinen van onderwijs, arbeidsmarkt en huisvesting), mede door versterking van de rechtspositie en voorkomen van ongelijke behandeling, vooroordeel en discriminatie.

Sociaal-cultureel: ruimte bieden voor ontwikkeling van 'eigen' cultuur, religie en taal, bijvoorbeeld door ondersteuning van zelforganisaties en de ontwikkeling van een inspraakstructuur.

De jaren negentig luidden een nieuwe periode in onder de titel van integratiebeleid. De nieuwe politiek werd met name geïnspireerd door de hardnekkige opleidingsachterstand van allochtonen ten opzichte van autochtone Nederlanders, in combinatie met een stijgende vraag naar hoger opgeleiden op de arbeidsmarkt en een dalende vraag naar lager opgeleiden (en dus een relatief sterke toename van werkloosheid onder allochtonen). Het integratiebeleid richtte zich op het verhogen van de participatie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt.

Vanaf het midden van de jaren negentig is ook 'burgerschapbeleid' ontwikkeld, gekenmerkt door nadruk op de individuele burger, met eigen verantwoordelijkheid, rechten én plichten. De term inburgering raakte in zwang. Institutionaliserend van etnische pluriformiteit werd als beleidsdoelstelling losgelaten. Deze werd tot de eigen verantwoordelijkheid van etnische groepen gerekend. Wat bleef was de aandacht voor het verhogen van de toegankelijkheid van reguliere voorzieningen, voor het vergroten van het sociaal en cultureel kapitaal van allochtonen en voor het bevorderen van interetnische contacten.

### *Algemeen en specifiek beleid*

Vanaf het begin van de jaren tachtig stond de overheid algemeen beleid voor; specifiek beleid voor minderheden zou de uitzondering moeten vormen. Ook het categoriale welzijnswerk is vanaf midden jaren tachtig ingeperkt.

Hoewel telkens weer werd benadrukt dat specifieke maatregelen pas moesten worden getroffen wanneer dit echt niet anders kon, is tot op dit moment van dergelijk beleid sprake. Hoe kan dat? De belangrijkste verklaring ligt naar onze indruk in de hardnekkigheid van oude problemen en de manifestatie van nieuwe problemen binnen specifieke groepen (bijvoorbeeld de hoge criminaliteit onder bepaalde groepen jonge allochtonen; de hogere zuigelingssterfte; de grote taalachterstand bij oud- en nieuwkomers). De overheid zou liefst geen specifiek beleid meer voeren, ook gelet op de groeiende weerstand daartegen vanuit (delen van) de autochtone

## MARGINAAAL

---

J.W. Duyvendak | R. Rijkschroeff

bevolking, maar gezien de problemen van, of veroorzaakt door, groepen migranten valt aan specifieke behandeling van groepen soms niet te ontkomen.

Overigens valt uit het bronnenonderzoek op de deelterreinen van werk & inkomen, onderwijs, en wonen, sport & recreëren op te maken dat werkelijk specifieke maatregelen uiteindelijk een bescheiden plaats innemen in het geheel van het achterstandsbeleid gericht op alle Nederlanders.

*De sociaal-economische en sociaal-culturele positie van migranten*

Het overheidsbeleid kent een grote mate van consistentie in de tijd wat betreft aandacht voor de *sociaal-economische* positie van migranten: een evenredige sociaal-economische positie van nieuwkomers is het onomstreden doel. Dit doel werd vanaf het einde van de jaren tachtig nog sterker aangezet vanwege hardnekkige achterstanden in de sociaal-economische positie. Het ging om het wegwerken van achterstanden in het onderwijs en op de arbeidsmarkt.

Het beleid gericht op de *sociaal-culturele* positie kenmerkt zich voor de onderscheiden perioden daarentegen door een grote mate van variëteit. In de jaren zeventig was er voor de rijksgenoten geen sprake van een specifiek beleid op dit punt, terwijl identiteitsbehoud gericht op terugkeer centraal stond voor de ‘gastarbeiders’. In de jaren tachtig ontwikkelde zich een beleid gericht op groepsinterne binding en identiteitsontwikkeling. Identiteitsbeleving gold als een doel in zichzelf, maar emancipatie in eigen kring werd tevens bevorderlijk geacht voor versterking van de positie van minderheden in de samenleving en voor het verbeteren van interetnische relaties. Vanaf medio jaren tachtig raakten de doelen van identiteitsbeleving en groepsemancipatie op de achtergrond, althans op papier. In de praktijk zijn zij nooit helemaal verlaten.

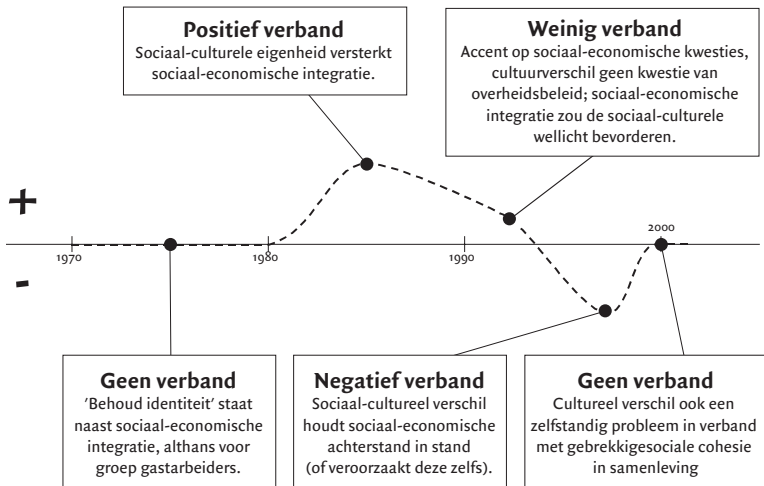
*De verhouding tussen de sociaal-culturele en de sociaal-economische positie*

In de loop der tijd blijken zich verschuivingen te hebben voorgedaan in de beleidsvisie op de verhouding tussen de sociaal-economische positie van minderheden enerzijds en hun sociaal-culturele positie anderzijds. In figuur 1 worden deze verschuivingen schematisch samengevat, waarbij opvalt dat culturele ‘eigenheid’ steeds meer wordt geproblematiseerd:

## MARGINAAL

J.W. Duyvendak | R. Rijkschroeff

Beleidsvisies op de verbanden tussen de sociaal-culturele positie en sociaal-economische positie in de loop van de tijd



#### 4. Het relatieve succes van het integratiebeleid

Doelstellingen: samenhang en consistentie

We concluderen in het bronnenonderzoek dat er vanaf 1982 op de 'sociaal-economische' deelterreinen onderwijs, werk & inkomen en volkshuisvesting een samenhangend en consistent integratiebeleid is gevoerd met betrekking tot de volgende gemeenschappelijke kenmerken: inzet: het realiseren van een 'evenredige' positie van allochtonen in onderwijs, werk en inkomen en volkshuisvesting; verhoging van toegankelijkheid van algemene voorzieningen; geen groepsbenadering, maar overwegend een individuele benadering; achterstandsbeleid gericht op allochtonen primair als onderdeel van algemeen achterstandsbeleid.

8

Wellicht dat met name de eerste conclusie, dat de overheid geen groepsbenadering heeft voorgestaan op de sociaal-economische terreinen, verbazing oproept waar wij stellen dat dit ook het onderwijs betreft: is er daar immers geen sprake van islamitische zuilvorming? Dat is inderdaad, op bescheiden schaal, het geval. Het vestigen van bijzondere scholen is echter geen doel van het integratiebeleid geweest, maar een consequentie van het door migranten gebruiken van een grondwettelijk recht dat aan alle ingezetenen van Nederland toekomt.

## MARGINAAAL

---

J.W. Duyvendak | R. Rijkschroeff

Op het terrein van de sociaal-culturele integratie is het beeld gemengd. Het sociaal-culturele integratiebeleid van de rijksoverheid is *weinig* consistent geweest. Het heeft zich ontwikkeld van een categoriale, op groepsemancipatie gerichte aanpak naar een beleid waarin individuele inburgering centraal staat. De laatste tijd formuleert de politiek doelstellingen met betrekking tot de gewenste aanpassing van migranten aan ‘Nederlandse’ normen en waarden om het dreigende gevaar van tekortschietende cohesie in de samenleving te keren.

### Realisatie van doelstellingen

De vraag naar het succes van het integratiebeleid kan helaas niet ondubbelzinnig worden beantwoord. Er kunnen immers successen geboekt zijn zonder dat (aangetoond kan worden dat) het beleid hieraan in oorzakelijke zin heeft bijgedragen. Het kan ook zijn dat de doelstellingen niet gehaald zijn, maar dat betekent nog niet meteen dat het geformuleerde beleid dus geheel en al gefaald heeft. Misschien waren de tegenkrachten te groot of waren doelstellingen van het beleid weinig realistisch geformuleerd. Voor dat we ingaan op de vraag naar het succes van het beleid, moeten we eerst stilstaan bij de vraag of en, zo ja, in hoeverre de doelstellingen op de drie onderscheiden terreinen zijn behaald.

In het integratiebeleid van de rijksoverheid heeft het opheffen van de sociaal-economische achterstand centraal gestaan. Alle resultaten in ogenschouw nemend, kunnen we constateren dat een deel van de in de tijd geformuleerde doelstellingen is gerealiseerd. Het verkleinen van de achterstand is met name gelukt in het onderwijs; de evenredigheidsdoelstelling is op het terrein van werk & inkomen minder gehaald. Bij het wonen zijn veel doelstellingen gerealiseerd; de huisvestingssituatie van migranten is aanzienlijk verbeterd.

We spreken ook van een behoorlijke mate van doelstellingenrealisering omdat succes op het ene terrein mogelijk meer van belang is dan op het andere. Zo constateert Odé (2002) dat het opleidingsniveau de belangrijkste factor is voor zowel de sociaal-economische als de culturele integratie.

Aangezien succes binnen het onderwijs de sleutel lijkt voor het verder slagen van het integratieproces, zijn de overwegend positieve resultaten in het onderwijs van extra betekenis. Opleiding is de belangrijkste factor voor sociale mobiliteit in onze samenleving. Het verkleinen van de achterstand bij allochtone achterstandsgroepen biedt hoop voor de toekomst, ook al geeft een identiek opleidingsniveau voor allochtonen nog steeds geen garantie op een zelfde baankans als autochtonen hebben. Kansen op een betere baan en een hoger inkomen zijn op hun beurt weer van belang voor verbetering van de huisvestingssituatie en het doorbreken van woonsegregatie (witte en zwarte buurten). Uit het bronnenonderzoek bleek dat mobi-

## MARGINAAAL

J.W. Duyvendak | R. Rijkschroeff

liteit in het wonen primair een kwestie is van sociaal-economische kansen. De relatieve stijging van migranten in, eerst, het onderwijs en, vervolgens, de arbeidsmarkt heeft als resultaat gehad dat er in de concentratiewijken geen grote groepen van permanente ‘achterblijvers’ bestaan, ook niet onder allochtonen. Wél is het zo dat de nog steeds achterblijvende inkomenspositie van allochtonen ten opzichte van autochtonen een belangrijke belemmerende factor vormt voor migratie uit concentratiewijken naar kansrijkere wijken. Daarvoor moet de ongelijkheid in onderwijs en arbeidsmarkt nog verder worden overwonnen.

De vele wisselingen en recente aanscherpingen in de sociaal-culturele doelstellingen wijzen op verdeeldheid over deze doelstellingen, verdeeldheid die we bij sociaal-economische doelen niet tegenkomen. Waar veel autochtonen tegenwoordig aanpassing van migranten aan ‘Nederlandse’ normen en waarden voorstaan, daar ambiëren allochtonen de combinatie van een eigenstandige culturele ontwikkeling met aanpassing waar dit nodig is voor maatschappelijke integratie (Phalet, Vanlotringen en Entzinger 2000). De wisselingen in het beleid maken het moeilijk om te beoordelen in hoeverre de sociaal-culturele beleidsdoelstellingen zijn gerealiseerd: afgemeten aan wat, het heden of het verleden?

De stelling, zoals neergelegd in de motie-Marijnissen, dat de integratie nog onvoldoende is geslaagd blijkt op basis van dit bronnenonderzoek *deels* correct te zijn: wat betreft enkele sociaal-economische onderwerpen en met name op sociaal-cultureel terrein is er een zekere afstand tussen de geformuleerde doelstellingen en de tot op heden bereikte resultaten. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat de resultaten vooral daar achterblijven waar recentelijk nieuwe en scherpere doelstellingen zijn geformuleerd. In overeenstemming met de wens van de Kamercommissie hebben we de evaluatie uitgevoerd op basis van de in de loop van de tijd vastgelegde doelen; de resultaten alleen afmeten aan hedendaagse opvattingen zou hebben geleid tot een anachronistische beoordeling.

- 10 Dat er, vooral op sociaal-economisch terrein, het nodige is bereikt in het licht van de doelstellingen van het integratiebeleid in de loop van de afgelopen dertig jaar, wil bepaald niet zeggen dat ‘de’ integratie is geslaagd. De onvrede aan met name autochtone zijde laat zien dat er nog een lange weg te gaan is. Formeel geredeneerd is dat tot op zekere hoogte een ‘andere’ kwestie, aangezien de overheid zichzelf met betrekking tot de *autochtone* bevolking in de multiculturele samenleving nooit veel concrete doelen heeft gesteld

Op grond van het bronnenonderzoek en in het licht van de recente politieke turbulentie rijst dan ook de vraag of in het verleden de doelen wel voldoende *breed* zijn geformuleerd. Met de wijsheid van het heden kan worden



## MARGINAAAL

---

J.W. Duyvendak | R. Rijkschroeff

geconstateerd dat het integratiebeleid een zekere eenzijdigheid heeft gekend, omdat de zorgen van autochtone bewoners van onder andere achterstandswijken in 's lands vergaderzaal onvoldoende hebben doorgeloken. Het integratiebeleid met betrekking tot migranten mag dan, zo blijkt uit dit bronnenonderzoek, in hoofdlijnen en afgemeten aan de in de loop van de tijd geformuleerde doelstellingen, op de door ons onderzochte terreinen redelijk 'op schema' liggen, daarmee zijn de problemen van de multi-culturele samenleving blijkbaar bepaald nog niet opgelost.

Dit betekent dat de kwestie niet alleen is of het in het verleden geformuleerde beleid succesvol is geweest maar ook of de politiek wel de juiste doelen heeft gesteld. Dit aspect dreigt buiten de boot te vallen wanneer het onderzoek naar de onvolkomen integratie zich uitsluitend zou richten op de positieverbetering van migranten op de terreinen van het wonen en sport & recreëren, onderwijs, en werk & inkomen.

### *De rol van de rijksoverheid*

Als we de rol van de overheid in één zin samenvatten dan kunnen we op grond van de bronnenstudie concluderen dat de overheid een substantiële bijdrage heeft geleverd aan het bereiken van de bovengenoemde resultaten. Zowel op het gebied van de arbeidsmarkt, het onderwijs als de woningmarkt kunnen we in de deelstudies vrij nauwkeurig aangeven waar de overheid op welke manier heeft bijgedragen (en ook waar de overheid niet bijdroeg omdat zij het niet wilde of omdat het buiten haar macht lag). Soms echter bleek het bestuur slechts over bescheiden instrumenten te beschikken, zeker in het licht van de geformuleerde doelstellingen. In die gevallen is duidelijk dat het aan andere factoren heeft gelegen wanneer de doelstellingen eventueel toch zijn bereikt (conjunctuur, ambitie van migranten, ondersteuning door vrijwilligers en dergelijke).

De laatste constatering maakt ook meteen duidelijk dat de resultaten, waar het de verbeterde positie van migranten betreft, kwetsbaar kunnen zijn. In tijden van economische stagnatie zou bijvoorbeeld kunnen blijken dat de overheid niet over de middelen beschikt om in te grijpen en bij te sturen. Op de drie onderzochte terreinen is de overheid in hoge mate afhankelijk van de bereidwilligheid van anderen in het bereiken van resultaten: de sociale partners (met name werkgevers), het onderwijsveld en de woningcorporaties.

Een andere conclusie die wij trekken is dat voor zover de geformuleerde doelstellingen niet zijn gerealiseerd (en voor zover dit niet ligt aan 'verschuivende' doelstellingen) dit eerder veroorzaakt wordt door de kloof tussen hooggestemde doelstellingen en relatief beperkte instrumenten waarover de overheid beschikt dan door interne inconsistentie in beleidsdoelstellingen. Niet de verkokering van het beleid is de boosdoener van bij de doelstellingen

## MARGINAAAL

J.W. Duyvendak | R. Rijkschroeff

achterblijvende resultaten – een onder beleidsmakers populaire gedachte – maar veeleer de kloof tussen doelen en instrumenten per terrein. Het is onder andere de grote afhankelijkheid van de overheid van maatschappelijke partners die mede debet is aan het niet (volledig) realiseren van de doelstellingen.

De opvatting, zoals onder andere verkondigt door collega Koopmans, dat de categoriale, op groepsemancipatie gerichte aanpak de oorzaak zou zijn voor de tekortschietende individuele sociaal-economische integratie vindt weinig ondersteuning in onze resultaten. Dit kan ook niet, aangezien de sociaal-economische aanpak werd ontwikkeld vanaf het midden van de jaren tachtig, toen de overheid de op groepsemancipatie gerichte aanpak al aan het verlaten was.

### *Onvrede*

In het licht van de uitkomsten van het bronnenonderzoek is het autochtone ongenoegen over de multiculturele samenleving dat zich recentelijk zo heftig manifesteert opmerkelijk, juist omdat onmogelijk gesteld kan worden dat, in het licht van de beleidsdoelstellingen, ‘de’ integratie van nieuwkomers geheel en al mislukt zou zijn op de hier onderzochte terreinen. Hoe kan dat onmiskenbare ongenoegen dan worden begrepen? Hoewel beantwoording van deze vraag het bronnenonderzoek te boven gaat, zijn er in onze bevindingen wel aanwijzingen te vinden voor een mogelijke verklaring die relevant kan zijn voor toekomstig beleid.

Op de woning- en arbeidsmarkt en binnen het onderwijs was en is sprake van concurrentie tussen mensen en tussen groepen. In deze bronnenstudie valt talloze malen te lezen dat politici tegen bepaalde maatregelen zijn uit angst voor de reactie aan autochtone zijde. Categorieel beleid werd vaak tegengehouden uit bezorgdheid over ‘raciale spanningen’; migranten hadden lange tijd beperkt toegang tot corporatiewoningen vanwege angst voor ‘onvrede’ bij autochtone bewoners. Ook nu het beter gaat met sommige migranten, lijken deze sentimenten bepaald niet af te nemen, zij het dat de onvrede nu meer wordt beargumenteerd op grond van cultureel verschil dan door materiële concurrentie. In die zin leidt de huidige situatie tot een moeilijke en ook wel sombere vraag: stel dat de positieverbetering van migranten doorzet, is dat wel een voldoende voorwaarde om het autochtone ongenoegen te temperen?

12

Verbreding van het beleid naar verschillende groepen in moeilijke situaties – zowel naar allochtonen als autochtonen – zou een eerste antwoord kunnen zijn op de oplopende etnische spanningen en de historische ‘verwaarlozing’ van autochtonen in het integratiebeleid. Maar bovenal moeten culturele barrières worden geslecht op straat, in wijken, fabrieken, kantoren, disco’s en schoollokalen.

## MARGINAAL

J.W. Duyvendak | R. Rijkschroeff

## 5. De rol van beleidsonderzoek

Bovengenoemde resultaten van ons onderzoek ten behoeve van de Tijdelijke Commissie zijn eerder dan oorspronkelijk bedoeld was en los van de conclusies van de Commissie in oktober 2003 naar buiten gebracht. Dit gebeurde onder druk van een politiek en publiek debat dat zich had ontsponnen naar aanleiding van het vertrek van SP-Kamerlid Ali Lazrak uit de Tijdelijke Commissie. Lazrak motiveerde zijn voortijdige vertrek met name onder verwijzing naar vermeende partijdigheid van het Verwey-Jonker Instituut. Deze partijdigheid had, zo bleek uit zijn woorden, zowel betrekking op de rol die het Verwey-Jonker Instituut eerder gespeeld zou hebben in het integratieonderzoek in Nederland, als op de partijpolitieke affiliatie van een van de onderzoekers.

Dit laatste element laten we hier buiten beschouwing omdat verder niemand in Nederland voorstander lijkt te zijn van een beroepsverbod voor onderzoekers die lid zijn van een politieke partij. De mate van betrokkenheid van het Verwey-Jonker Instituut bij het integratiebeleid is echter een belangwekkend onderwerp: betrokkenheid en distantie zijn kwesties waar alle onderzoekers mee te maken hebben en beleidsonderzoekers wel in het bijzonder.

In zijn inaugurale rede ‘Beleidsonderzoek als professie: een lang gekoesterd ideaal’ behandelt Van Hoesel (2003) de *state of the art* van het beleidsonderzoek. Hij hanteert de volgende definitie van beleidsonderzoek: ‘Beleidsonderzoek is toepassingsgericht onderzoek van veelal gammawetenschappelijke aard ten behoeve van instanties die beleid voor de samenleving ontwikkelen, uitvoeren en evalueren’ (2003: 3). Het kenmerkende van het beleidsonderzoek is dat het zowel moet voldoen aan de eis van wetenschappelijkheid als aan de eis van bruikbaarheid.

Voor wat betreft de wetenschappelijkheid is er volgens Van Hoesel qua ambacht géén maar qua doel wél een verschil met het universitaire (eerste en tweede geldstroom-) onderzoek. Bij het laatstgenoemde onderzoek ‘gaat het primair om wetenschappelijke relevantie en secundair om maatschappelijke relevantie, terwijl het bij beleidsonderzoek primair om maatschappelijke relevantie (en meer specifiek beleidsrelevantie) gaat en secundair om wetenschappelijke relevantie (...)’ (ibidem: 4). De eis van bruikbaarheid impliceert volgens Van Hoesel dat de resultaten van het beleidsonderzoek gekoppeld worden aan het betreffende beleidsproces en aan de relevante beleidscontext: ‘Naast het ambachtelijke onderzoek proces blijkt voortdurende interactie nodig te zijn tussen onderzoeker en opdrachtgever om tot een bruikbaar resultaat te komen’ (ibidem: 5).

Andere beleidswetenschappers hebben zich in vergelijkbare zin uitgelaten. Het gaat om het balanceren tussen een zekere mate van distantie van-

## MARGINAAAL

J.W. Duyvendak | R. Rijkschroeff

wege de wetenschappelijkheid, en van betrokkenheid vanwege de noodzakelijke bruikbaarheid. Hoppe zegt bijvoorbeeld: ‘De kunst is om de institutionele domeinen van politiek en wetenschap te verbinden waar mogelijk en te scheiden waar nodig. En dit niet eens en voor altijd, maar op flexibele en eventueel te heronderhandelen wijze’ (2002: 65). Medewerkers van het SISWO merken op: ‘Het beeld van twee op zichzelf staande werelden is overigens al langer illusoir binnen een kennisintensieve samenleving. Het gaat er meer om de verschillende modellen en praktijken van wisselwerking tussen wetenschap en beleid uitdrukkelijk te benoemen en te verdisconteren in het proces van samenwerking’ (2003: 15).

Lezing van de publicaties van Köbben & Tromp (1999) en Köbben (2003) maakt duidelijk dat een kritische grens wordt overschreden wanneer de opdrachtgever niet gediend is van onderzoeksresultaten die niet sporen met zijn eigen ideeën en daar het betreffende onderzoeksinstituut voor verantwoordelijk stelt. Lazraks opstelling kan in deze als een illustratie dienen. Zoals de Vereniging van Beleidsonderzoek naar aanleiding van ons onderzoek schreef: ‘De vraag is dan ook of de ophief over het Verwey-Jonker Instituut gaat over zijn integriteit of betrouwbaarheid, of is ingegeven door voor sommige politici onwelgevallige conclusies uit de evaluatie? Hoe is anders te verklaren dat deze ophief pas nu is ontstaan en niet al bij de aanbesteding van de opdracht?’ (2003: 2). Bij beleidsonderzoek speelt dus evenzeer de integriteit van de opdrachtgever als van de onderzoekers een rol.

Qua ‘wisselwerking’ speelde de vraag of het Verwey-Jonker Instituut in het verleden niet te veel zelf onderdeel was geweest van het beleidsproces dat nu door het instituut mocht worden geëvalueerd. Zo werd in de media gesuggereerd dat het bronnenonderzoek bijvoorbeeld beter door een Vlaams onderzoeksinstituut uitgevoerd had kunnen worden, omdat er dan geen enkele betrokkenheid van de onderzoekers bij het te evalueren integratiebeleid zou zijn geweest. Het is moeilijk om hier de kritische grens scherp te trekken. Wijzelf meenden en menen dat onze bijdrage aan de evaluatie en ontwikkeling van het landelijke beleid zo minimaal is geweest dat dit geen belemmering hoefde te zijn om het onderzoek uit te voeren.

14

Hierbij speelt nog wel een punt dat nadere discussie verdient. Want wat betekent ‘betrokkenheid bij beleid’? Gaat het hierbij louter om beleid in enge zin, te weten het adviseren over en (mee)helpen formuleren van concrete maatregelen? Of betreft het hier ook de meningsvorming in bredere zin die voorafgaat aan iedere besluitvorming? In dat laatste geval kunnen inderdaad allerhande publicaties van onderzoeksinstituten een rol spelen. Bij het hanteren van zo’n brede definitie zouden hoogstens die instituten in aanmerking komen voor dit evaluatieonderzoek, die nog nooit onderzoek hebben gedaan naar kwesties waar migranten en multiculturaliteit een rol in speelden. Problematisch zou in dit concrete geval dan wel zijn geweest

## MARGINAAAL

---

J.W. Duyvendak | R. Rijkschroeff

dat deze instituten vanwege hun volstrekte onbekendheid met de materie dit onderzoek nooit in twee maanden hadden kunnen afronden.

Onderzoekers moeten niet alleen zelf beoordelen of zij voldoende onafhankelijk zijn, dat moet de opdrachtgever ook doen. In de gunningprocedure van de Tweede Kamer zijn inzake de onafhankelijkheid van het onderzoeksinstituut ook de nodige voorzorgsmaatregelen genomen. In een transparante aanbestedingsprocedure hebben drie instituten op basis van een startnotitie een offerte uitgebracht. De TK-Commissie heeft uiteindelijk een beslissing genomen op basis van de prijs-kwaliteitverhouding. De offerrende instituten dienden in de offerte alle onderzoeksopdrachten, alle onderzoeksrapporten en de CV's van alle medewerkende onderzoekers te vermelden. Een voorwaarde om te mogen offrenen was de eis dat het onderzoeksinstituut in het verleden geen (evaluatie)onderzoek naar het integratiebeleid in opdracht van de landelijke overheid had uitgevoerd. Op deze manier heeft de TK-Commissie gestreefd naar een combinatie van voldoende expertise én voldoende onafhankelijkheid.

Of wij zowel voldoende afstand als betrokkenheid hebben getoond en of wij tot een adequaat rapport zijn gekomen, moet door anderen worden beoordeeld. Wij menen dat onze methodologische verantwoording van de onderzoeksresultaten onze onafhankelijke positie weergeeft: het gaat om het, op wetenschappelijke basis, vinden en presenteren van controleerbare feiten.

De positie van 'feiten' blijkt echter uiterst wankel op een heftig gepolitiseerd terrein.

### 6. De media en het integratievraagstuk

Beleidsonderzoek heeft betrekking op alle mogelijke aspecten van het beleidsproces: 'het gaat (...) niet alleen om evaluatie van de effecten van beleid dat al is ingevoerd, de laatste fase in het beleidsproces, maar ook om wat er in alle andere fasen van het beleidsproces gebeurt, zoals verkenning en diagnose van maatschappelijke problemen, beleidsontwerp en ex ante evaluatie, obstakels in het besluitvormingsproces, invoering van nieuw of aangepast beleid, en monitoren van de uitvoering (Van Hoesel 2003: 4). Afhankelijk van op welk beleidsaspect het onderzoek betrekking heeft, is sprake van een meer of minder 'feitelijk' karakter. Strategisch beleidsonderzoek zal veel meer de intuïties en verwachtingen van de betrokken onderzoekers weerspiegelen dan een feitelijke beschrijving van de geschiedenis van het beleid.

Aangezien ons onderzoek voornamelijk de geschiedenis van het beleid in kaart bracht, onder andere de in de loop van de tijd geformuleerde doelstellingen en de mate van doelstellingenrealisatie, waren we verrast door de aanval van enkele journalisten, publicisten en politici die het feitelijk karakter van ons

## MARGINAAAL

J.W. Duyvendak | R. Rijkschroeff

verhaal betwistten. Let wel, ze betwistten niet onze weergave maar de mogelijkheid van *feitelijke* geschiedschrijving als zodanig. Ons antwoord hierop, namelijk dat sommige onderdelen van het onderzoek toch werkelijk een feitelijk karakter hadden (bijvoorbeeld: het is een aantoonbaar feit dat de Tweede Kamer al gedurende dertig jaar intensief, uitgebreid en somber gestemd over migratie en integratie spreekt), kwam ons op een epistemologische afstraffing te staan. Ons werd de les gelezen over het geconstrueerde karakter van ‘feiten’, op hoge toon werd uitgelegd dat waardevrije wetenschap toch heus niet bestond en werd ons verweten dat wij, door ons onderzoek, de ‘normale’ wetenschap vertegenwoordigden en paradigmawisselingen zouden tegenhouden.

Vanzelfsprekend zou het een armoedebod zijn om, in reactie op deze aantijgingen, op een platte positivistische positie terug te vallen alsof de feiten wel voor zich zouden spreken. Deze gebeurtenis leert ons echter wel hoe bepaalde constructivistische posities misbruikt kunnen worden door lieden die lak hebben aan ‘de werkelijkheid’ omdat ze al menen te weten hoe deze in elkaar zit. Zo werd in een artikel in de *Volkskrant* getracht een minitheorieje ‘waar’ te maken dat alle minderhedenonderzoekers één grote kongsi vormen waarin unanieme standpunten over de multiculturele samenleving werden bekokstoofd (Sommer 2002). Godfried Engbersen heeft in een reactie al gewezen op de feitelijke onjuistheid van deze bewering (welke minderhedenonderzoekers zijn het met elkaar eens?); groepsgegedrag was en is vooral een kenmerk van journalisten, zo liet hij overtuigend zien (Engbersen 2003).

Maar daarmee blijft het probleem bestaan dat we opnieuw moeten formuleren wat het verschil is tussen wetenschappelijk en politiek spreken, of preciezer nog: dat we best Latouriaans mogen vasthouden aan de gedachte dat in de wetenschap sprake is van ‘politiek(en)’, maar dat daarmee het verschil tussen de politiek en de wetenschap als te onderscheiden sferen bepaald nog niet is verdwenen. Dit probleem knelt des te meer voor beleids- onderzoekers die zich soms ook in de politieke arena moeten bewegen en daardoor onderdeel dreigen te worden van de logica van die arena waarin iedereen per definitie fulltime ‘partijdig’ is. Bij het opnieuw articuleren van verschillen tussen wetenschap en politiek (en media) zou de status van feiten overigens een belangrijke rol moeten spelen.

In reacties in de media en bij sommige politici viel nog iets op. Enigszins populistisch werd gesteld dat de wetenschap eigenlijk weinig van de werkelijke wereld wist: de wetenschap was niet ‘van de straat’, terwijl de ‘nieuwe politiek’ en de ‘nieuwe journalistiek’ dat wel zouden zijn. In de SISWO-publicatie over de toekomst van beleidsonderzoek wordt nog enigszins geruststellend geconstateerd dat de ‘nieuwe politiek’ in Nederland niet heeft geleid tot een nieuwe verhouding tussen wetenschap en beleid (2003: 14). We zijn daar op grond van onze ervaringen minder gerust op.

## MARGINAAL

J.W. Duyvendak | R. Rijkschroeff

Zeker sociologen krijgen een aantal verwijten naar hun hoofd geslingerd: ze zouden, door hun nadruk op het feit (sic) dat integratie nu eenmaal tijd kost, te weinig de urgentie van de problemen hebben onderkend; ze zouden, door het willen begrijpen van radicale migranten, begrip opbrengen voor deze migranten; ze zouden, door aandacht te vragen voor de context van gedrag, de verantwoordelijkheid niet bij migranten zelf leggen (maar hen willen excuseren en doodknuffelen); ze zouden, door het opzetten van een vrolijke diversiteitsbril, de problemen niet hebben 'benoemd', et cetera. Het zijn onzinnige verwijten, zeker. Ons onderzoek heeft immers uitgewezen dat veel sociologen al heel vroeg om aandacht vroegen voor problematische kanten van migratie en integratie. Taboes zijn we weinig tegengekomen, openhartige onenigheid des te meer. Maar deze 'feitelijke' constatering hebben weinig gewicht in een journalistieke en politieke wereld waarin de meningen al vaststaan. Want dat is uiteindelijk het meest bizarre aan het onderzoek naar de geschiedenis van het integratiebeleid. Voor veel politici en publicisten bleek de uitkomst al van tevoren vast te staan. Was het wellicht naïef van ons om te denken dat ze oprecht geïnteresseerd zouden zijn in de resultaten van ons bronnenonderzoek?

## Geraadpleegde literatuur

- Beker, M., M. Ooijens en E. de Gier (2003) *Bewijs van goed beleid. Naar een betere verhouding tussen wetenschap en sociaal beleid in Nederland*. Amsterdam: SISWO.
- Engbersen, G. (2003) O wee de journalist die zich niet conformeert. In: *de Volkskrant*, 25 januari.
- Hoesel, P. van (2003) *Beleidsonderzoek als professie: een lang gekoesterd ideaal*. Inaugurale rede. Rotterdam: EUR.
- Hoppe, R. (2002) *Van flipperkast naar grensverkeer: veranderende visies op de relatie tussen wetenschap en beleid* (Achtergrondstudie 25). Den Haag: AWT.
- Köbben, A.J.F. (2003) *Het gevecht met de engel. Over verheffende en minder verheffende aspecten van het wetenschapsbedrijf*. Amsterdam: Mets & Schilt.
- Köbben, A.J.F. en H. Tromp (1999) *De onwelkome boodschap of hoe de vrijheid van wetenschap bedreigd wordt*. Amsterdam: Mets.
- Odé, A. (2002) *Ethnic-Cultural and Socio-Economic Integration in the Netherlands*. Assen: Van Gorcum.
- Phalet, K., C. van Lotringen en H. Entzinger (2000) *Islam in de multiculturele samenleving. Opvattingen van jongeren in Rotterdam*. Utrecht: Universiteit Utrecht, European Research Centre on Migration and Ethnic Relations.
- Rijkschroeff, R., J.W. Duyvendak en T. Pels (2004) *Bronnenonderzoek Integratiebeleid*. Den Haag: SDU.
- Sommer, M. (2002) Makelaars in minderheden. In: *de Volkskrant*, 28 december.
- Veenman, J. (1997) *Arbeidsmarkt en maatschappelijke ongelijkheid. Over oorzaken en gevolgen*. Oratie Erasmus Universiteit Rotterdam. Assen: Van Gorcum.
- Vereniging voor Beleidsonderzoek, *Beleidsonderzoek als de kop van jut*. Ongepubliceerd.