

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

# Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).

*No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.*

[info@boomamsterdam.nl](mailto:info@boomamsterdam.nl)  
[www.boomuitgeversamsterdam.nl](http://www.boomuitgeversamsterdam.nl)

## Integratie: de groeiende kloof tussen feit en beleid

*Immigratie en integratie zijn de afgelopen jaren enorm gepolitiseerd geraakt. Er lijkt sprake van een groeiende kloof tussen de feiten en de perceptie daarvan door samenleving en politiek. Dat maakt het ontwikkelen van een effectief overheidsbeleid er niet gemakkelijker op. De kabinetten-Balkenende hebben geprobeerd de maatschappelijke onvrede over migranten te kanaliseren, niet alleen door een strenger immigratiebeleid, maar ook door meer eisen te stellen aan de integratie.*

---

door *Han Entzinger*

---

De auteur is hoogleraar migratie- en integratiestudies aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en oud-voorzitter van de Stichting Wetenschappelijk Bureau D66 (1993-1997).

EIND AUGUSTUS 2002, VLAK NA HET aantreden van het eerste kabinet-Balkenende, stelde de Tweede Kamer bij motie vast dat de integratie van migranten was mislukt. Een parlementaire commissie moest op zoek gaan naar de oorzaken van die mislukking en aanbevelingen opstellen over hoe verder te gaan met het integratiebeleid. Bijna anderhalf jaar later, in januari 2004, kwam deze Kamerbrede commissie, voorgezeten door de vvd'er Stef Blok, met een onverwachte conclusie. Na zorgvuldig onderzoek en vele gesprekken stelde zij vast dat het eigenlijk best goed ging met de integratie, en dat eerder *ondanks* dan *dankzij* het gevoerde beleid.<sup>1</sup> Het rapport van de commissie-Blok, dat de veelzeggende titel *Bruggen bouwen* had meegekregen, was door alle grote Kamerfracties, regering en oppositie, al afgeschoten nog voor het goed en wel was verschenen. De conclusies pasten duidelijk niet in de lijn die de politici voor ogen stond.

Het wedervaren van de commissie-Blok is symptomatisch voor het denken in Nederland over immigratie en vooral integratie in het afgelopen

decennium, ruwweg de periode waarin Jan Peter Balkenende premier was. Er lijkt sprake van een groeiende kloof tussen de feiten en de perceptie daarvan door samenleving en politiek. Dat maakt het ontwikkelen van een effectief overheidsbeleid er niet gemakkelijker op. Immigratie en integratie zijn enorm gepolitiseerd geraakt. De toon van het debat is aanzienlijk heftiger geworden en het beleid in tal van opzichten veel strenger.

Terugblikkend op de periode-Balkenende rijst de vraag waarmee Blok en de zijnen ook al worstelden: heeft het strengere beleid nu echt geleid tot een betere integratie, of heeft het bovenal geleid tot meer polarisatie? Een eenduidig antwoord op deze vraag is niet eenvoudig te geven, en zeker niet vanuit de wetenschap. Natuurlijk hangt het sterk af van de indicatoren die men hanteert, de groepen waarover men spreekt en de gehanteerde definitie van 'integratie'. Het lijkt erop dat de politisering van immigratie en integratie de verschillen van opvatting hierover eerder heeft vergroot dan verkleind. Maar alvorens op deze vragen terug te komen, eerst een noodzakelijkerwijs zeer beknopt overzicht van feitelijke ontwikkelingen in immigratie en integratie en het ter zake gevoerde beleid in de periode-Balkenende.

#### IMMIGRATIE

Toen het kabinet-Balkenende I in het politiek uiterst turbulente jaar 2002 aantrad, was de nieuwe Vreemdelingenwet (2000) ruim een jaar van kracht. Toen al was zichtbaar dat deze wet zeer effectief was, vooral bij het terugdringen van het aantal asielaanvragers. Rond de millenniumwisseling was de massale komst van asielaanvragers naar West-Europa het grootste probleem op immigratiegebied. In het piekjaar 2000 werden alleen al in Nederland 50.000 asielaanvragen ingediend, waarvan overigens minder dan de helft heeft geleid tot blijvende vestiging. In 2002 was het aantal aanvragen teruggevallen onder de 20.000 en de laatste jaren schommelt het rond de 15.000.

Een ander door velen als ernstig ervaren probleem was het aantal huwelijksmigranten, vooral onder de tweede generatie Turken en Marokkanen. Hierdoor, zo was de angst, zou de integratie van deze jongeren extra vertraging oplopen. Kinderen geboren uit zulke verbintenissen zouden immers weer een nieuwe 'tweede generatie' gaan vormen. Vooral onder Balkenende II is het gezinsmigratiebeleid aanzienlijk verscherpt. Minimum leeftijds- en inkomenseisen werden geformuleerd, waaraan velen niet kunnen voldoen. Deze eisen treffen overigens ook autochtone Nederlanders die een huwelijkspartner van buiten de EU willen laten overkomen. Inderdaad is sindsdien een forse daling opgetreden in het aantal 'importbruiden' en

‘-bruidegommen’, vooral onder Turken en Marokkanen. In luttele jaren tijds is het percentage Turkse en Marokkaanse jongeren dat een partner uit het land van herkomst haalt gedaald van omstreeks 70 naar rond de 15. In hoeverre dit te danken is aan het gevoerde beleid zal men nooit precies kunnen vaststellen. Er zijn immers ook aanwijzingen dat Turkse en Marokkaanse jongeren zich in de afgelopen tien jaar veel minder sterk op het land van herkomst zijn gaan oriënteren, een volstrekt normaal verschijnsel naarmate een integratieproces voortschrijdt.

De derde en laatste belangrijke ontwikkeling in de migratie is de sterke toename van de arbeidsmigratie naar Nederland. Deze is vooral veroorzaakt door de uitbreiding oostwaarts van de EU. Sindsdien hebben met name Polen, Roemenen en Bulgaren zonder veel belemmeringen de arbeidsmarkt in de oude lidstaten betreden en wel in veel grotere aantallen dan verwacht. Sommigen kwamen voor zeer tijdelijk, bijvoorbeeld om een paar huizen te schilderen of voor de aspergeoogst, anderen vestigden zich voor langer of voorgoed. Er zijn echter duidelijke aanwijzingen dat het Oost-Europese migratiepatroon uiteindelijk meer zal lijken op dat van de Italianen en Spanjaarden in de jaren zestig dan op dat van de Turken en Marokkanen, die later zijn gekomen en in veel minder grote aantallen zijn teruggekeerd. Naast een flinke toename van de arbeidsmobiliteit binnen de EU hebben we de laatste jaren een duidelijke groei gezien van het aantal hooggeschoolde kennismigranten van buiten de Unie, met name uit China, India en de Verenigde Staten. Speciale programma’s zijn ontworpen om deze kennismigranten, die, mede gezien de vergrijzing op de arbeidsmarkt, zeer welkom zijn, versneld door het doolhof van de noodzakelijke vergunningen te loodsen. Veel kennismigranten werken voor multinationale ondernemingen en blijven maar tijdelijk in Nederland. Voorts is ook het aantal buitenlandse studenten in Nederland aanzienlijk toegenomen.

Al met al mag Jan Peter Balkenende terugkijken op een ontwikkeling

in de migratie die voor Nederland niet ongunstig uitpakt. Tot diep in de jaren negentig leek de toestroom van kansarme migranten, vooral gezinsmigranten en asielzoekers, moeilijk onder controle te krijgen.

Dat is intussen sterk veranderd. Een

*De feiten geven nauwelijks  
aanleiding voor termen als  
‘massa-immigratie’*

veel betere coördinatie door de EU heeft daaraan onmiskenbaar bijgedragen. In een Unie met open binnengrenzen zijn de lidstaten op migratiegebied immers sterk van elkaar afhankelijk. Overigens lijkt het alsof de geschetste ontwikkelingen enkele partijen die de huidige regeringscoalitie steunen goeddeels zijn ontgaan. Bij de VVD overheerst nog altijd het beeld

dat veel migranten naar Nederland kansarm zijn en de rrv spreekt zelfs van ongewenste 'massa-immigratie'. Te betreuren valt dat dit beeld in het huidige kabinet de toon zet; de feiten geven hiertoe nauwelijks aanleiding. In het kielzog van de genoemde partijen zijn er ook andere, inclusief het CDA, die pleiten voor nog meer selectiviteit in het migratiebeleid. Dit zal niet eenvoudig zijn te verwezenlijken binnen de bestaande Europese en verdragsrechtelijke kaders.

#### INTEGRATIE

De zojuist geschetste kloof tussen de werkelijke ontwikkelingen op migratiegebied en de perceptie hiervan binnen een deel van het politieke spectrum in Nederland doet zich in minstens zo hevige mate voor ten aanzien van de integratie. De rapporten van het SCP, het CBS en veel ander wetenschappelijk onderzoek laten weinig twijfel bestaan over het positieve verloop hiervan. Vooral bij de tweede generatie valt een opmerkelijke stijging waar te nemen van het scholingsniveau. In 2007 nam 43 procent van de Turkse en 47 procent van de Marokkaanse vrouwen tussen 18 en 20 jaar deel aan het hoger onderwijs, tegenover 61 procent van de autochtone vrouwen in die leeftijdsgroep.<sup>2</sup> De ontwikkeling hierachter is ronduit spectaculair te noemen, want in 1995 lagen de deelnamecijfers nog op 12 procent voor de Turkse en 14 procent voor de Marokkaanse jonge vrouwen. Bij de mannen liggen de overeenkomstige cijfers over de hele linie iets lager. Ook de arbeidsparticipatie is fors toegenomen. Eén voorbeeld: de werkloosheid onder niet-westerse allochtonen tussen 15 en 25 jaar daalde tussen 1997 en 2007 van 28 naar 15 procent, die onder de autochtone jongeren in dezelfde leeftijdsgroep van 9 naar 8 procent.<sup>3</sup> Beide ontwikkelingen zijn illustratief voor een meer algemene trend: er bestaan zeker nog verschillen in participatie tussen allochtonen en autochtonen, maar ze worden snel kleiner en de tweede generatie doet het opvallend veel beter dan de eerste.

Natuurlijk zijn er ook de meer problematische kanten: sommige allochtone groepen zijn sterk oververtegenwoordigd in de criminaliteitsstatistieken, interetnische contacten nemen eerder af dan toe, mede als gevolg van een groeiende segregatie in buurten en in het onderwijs, en veel allochtonen ervaren een toename van discriminatie. Toch gaat het, afgaande op de klassieke indicatoren voor integratie, de goede kant op. Het integratief vermogen van de samenleving werkt, al is enig geduld hierbij wel gewenst. Ook in hun waardeoriëntatie schuiven allochtone jongeren steeds meer op in de richting van hun Nederlandse leeftijdgenoten. Mijn eigen onderzoek in Rotterdam heeft bijvoorbeeld aangetoond dat nog slechts een kleine minderheid van Turkse en Marokkaanse twintigers vindt dat hun ouders

mogen (mee)beslissen bij de keuze van een huwelijkspartner.<sup>4</sup> Tien jaar geleden lag dat nog heel anders. Alleen op religieus gebied blijft sprake van een groot verschil tussen jongeren zonder en jongeren met een migratieachtergrond. De laatste, en in het bijzonder de moslims onder hen, zijn veel godsdienstiger dan de eerste.

De zojuist geschetste ontwikkelingen zijn ingezet rond het midden van de jaren negentig en dateren dus van ruim voor 2002, het jaar van het eerste kabinet-Balkenende en van de Kamermotie over de mislukte integratie.

*De kabinetten-Balkenende probeerden de maatschappelijke onvrede over migranten te kanaliseren*

In dat jaar heeft zich een opmerkelijke verschuiving voorgedaan in het politieke en maatschappelijke discours rond integratie en in het overheidsbeleid, terwijl de feitelijke voortgang van het integratieproces hiertoe weinig aanleiding leek te geven. De kiem van deze verschuiving

was al eerder gelegd door publicisten als Paul Scheffer,<sup>5</sup> maar de gebeurtenissen van 11 september 2001 en de komeetachtige opkomst van Pim Fortuyn in de maanden die daarop volgden, maakten pas goed duidelijk dat er onderhuids sprake was van een maatschappelijke onvrede, die zich steeds duidelijker richtte op migranten in het algemeen en op de moslims onder hen in het bijzonder. De kabinetten-Balkenende I en II hebben geprobeerd deze onvrede te kanaliseren, niet alleen door een strenger immigratiebeleid, maar ook door meer eisen te stellen aan de integratie.

Deze strengere eisen lieten zich het gemakkelijkst vertalen binnen het inburgeringsbeleid, bedoeld om nieuwkomers en slecht geïntegreerde 'oudkomers' wegwijs te maken in taal en samenleving. De Wet Inburgering nieuwkomers (1997), die intussen al door veel andere Europese landen was geïmiteerd, ging grondig op de schop. Binnen de politiek bestond onvrede over de geringe effectiviteit van deze wet, al moet men zich afvragen of dit wel terecht was en of de verwachtingen niet veel te hoog waren opgeschroefd. Kern van de gewenste verandering was dat de cursist zelf verantwoordelijk werd gesteld voor zijn of haar inburgering. Dat betekent: zelf een cursus zoeken en zelf de kosten ervan dragen. Ook werd inburgering van inspannings- tot resultaatsverplichting: alleen de nieuwkomers die slagen voor het examen komen voor permanent verblijf in aanmerking. De Wet Inburgering (2006), die na lang bakkeleien in de late nadagen van Balkenende II werd aangenomen, bleek al spoedig vrijwel onuitvoerbaar. De klassen bleven leeg en alleen met een grootschalig 'Deltaplan inburgering' kon minister Vogelelaar de zaken weer enigszins op gang krijgen.

Naast de Wet Inburgering kwam onder Balkenende II ook nog de Wet

Inburgering buitenland (2005) tot stand, die erop neerkomt dat kandidaten voor gezinsmigratie een toets moeten afleggen op de Nederlandse ambassade in hun land van herkomst vooraleer zij naar Nederland mogen afreizen. Voorts zijn in 2003 de eisen voor naturalisatie tot Nederlander fors opgeschroefd, terwijl de Wet Samen, die bevordering van de arbeidsdeelname van allochtonen beoogde, begin 2004 werd beëindigd. Uit deze en andere maatregelen blijkt dat de wens om toelating tot Nederland moeilijker te maken het vaak won van de ambitie om de integratie van nieuwkomers te faciliteren. Inderdaad een opmerkelijke breuk met de aanpak die tot en met de paarse kabinetten domineerde.

Ook in ander opzicht is sprake van een breuk tussen de twee paarse kabinetten en de vier van Balkenende. Terwijl onder Paars bevordering van deelname aan onderwijs en arbeid ('werk, werk, werk') ook in het integratiebeleid centraal stond, werd dit beleid onder Balkenende in rap tempo 'geculturaliseerd'. De opeenvolgende kabinetten onder zijn leiding legden veel nadruk op het belang van 'waarden en normen' en op de noodzaak dat deze zo veel mogelijk door alle ingezetenen worden gedeeld. Men herkent hierin de CDA-inbreng in deze kabinetten en opvallend is hoezeer deze inbreng contrasteert met de pluralistische invalshoek ('erkenning van de culturele eigenheid') die het CDA tot 1994 als uitgangspunt hanteerde. De vanaf 2002 gekozen aanpak vraagt wel om een zo helder mogelijke omschrijving van wat de waarden en normen, in elk geval de 'kernwaarden', feitelijk inhouden, en daar zit nu juist een probleem.<sup>6</sup> Ook onder autochtone Nederlanders bestaat hierover maar gedeeltelijk consensus. Vaak komt men in discussies hierover niet veel verder dan de noodzaak te belijden dat eenieder zich aan de wet moet houden. Veruit de meeste nieuwkomers hebben hiermee geen enkele moeite, maar elke stap die de overheid verder zet op deze weg vraagt al gauw om normatieve keuzes. Het is de vraag of hier een taak voor de overheid ligt. In liberaal-democratische samenlevingen als de onze is haar invloed op processen van cultuuroverdracht nu eenmaal beperkt, en dit wordt extra problematisch als de godsdienst ook nog wordt betrokken in de debatten hierover.

Precies dit laatste heeft de afgelopen jaren in Nederland wel plaats gevonden en daarbij ging, als gezegd, verreweg de meeste aandacht uit naar de positie van de islam. Terwijl we in Nederland dachten de verhouding tussen godsdienst en overheid voorgoed te hebben geregeld, heeft de komst van de islam deze opnieuw ter discussie gesteld. De steeds prominentere rol van de islam op het wereldtoneel, een aantal angstaanjagende terroristische aanslagen door radicale moslims – waaronder de moord op Theo van Gogh in november 2004 – alsmede diverse onwenselijke uitspraken van in Nederland werkzame imams hebben hier het beeld doen

postvatten dat de islam een bedreiging vormt voor fundamentele westerse waarden als individuele vrijheid en gelijkwaardigheid van burgers. Uit diverse onderzoeken blijkt overduidelijk dat veruit de meeste moslims in Nederland gematigd zijn en een strikte scheiding van godsdienst en politiek voorstaan, terwijl radicalisering tot enkelingen of kleine groepjes beperkt blijft.<sup>7</sup> Toch heeft zich in vrij brede kring een discours kunnen ontwikkelen waarin immigratie, veiligheid en islam telkens weer met elkaar in verband worden gebracht als potentiële bedreigingen voor de stabiliteit van de samenleving. Deze opvatting is vooral de laatste jaren een belangrijke voedingsbodem geworden voor populistische stromingen. Deze lijken een groeiend deel van het Nederlandse electoraat te bekoren en verwerven ook elders in Europa steeds meer aanhang. Helaas is de meer gevestigde politieke orde tot dusverre niet bij machte geweest dit proces te keren. Sterker nog, in een aantal gevallen is men zelfs enigszins aan de nieuwe opvattingen tegemoetgekomen, met name door het opschroeven van de eisen voor immigratie en integratie – en dat juist op een moment waarop de autonome ontwikkelingen op beide terreinen, zoals we zagen, toch al de goede kant opgingen.

#### CONCLUSIE

Aan het begin van deze bijdrage memoreerde ik de kloof tussen de missie waarmee de commissie-Blok in 2002 op pad was gestuurd en haar uiteindelijke conclusies in 2004. Die kloof is in de daaropvolgende jaren eerder

breder dan smaller geworden.

Het integratieproces van veruit de meeste migranten vordert gestaag, maar politici wekken soms de indruk dat het finaal uit de hand loopt en roepen om een krachtiger beleid.

Als dat er vervolgens komt, kan het

de gewekte verwachtingen lang niet altijd waarmaken. Dit schaadt de geloofwaardigheid van de politiek en het voedt het gebrek aan vertrouwen, waardoor ‘de politiek’ zich geroepen voelt met nog strengere maatregelen te komen.

Hoe deze vicieuze cirkel te doorbreken? Het lijkt mij van belang dat politiek en overheid zich realiseren dat integratie goeddeels een autonoom proces is. De overheid heeft hierbij een voorwaardenscheppende rol (vooral in rechtspositionele kwesties) en daarnaast ook een niet te onderschatten symbolische. In woord en daad (misschien vaak nog meer in woord dan in daad) moet zij het goede voorbeeld geven. Het immigratieland bij

*Het integratieproces van veruit de meeste migranten vordert gestaag*



uitstek, de Verenigde Staten, kent zelfs in het geheel geen integratiebeleid. Men hanteert daar een streng toelatingsbeleid, maar wie eenmaal binnen is moet het zelf maar uitzoeken, al dan niet met steun van de eigen etnische gemeenschap. Nu is zo'n houding in onze Nederlandse verzorgingsstaat met zijn veel hogere regeldichtheid niet goed mogelijk, maar een sterker besef dat integratie tijd vraagt, en ook iets meer geduld, lijken wenselijk. Drang en dwang in het integratiebeleid werken eerder averechts. Zij voeden het wantrouwen onder zowel allochtonen als autochtonen.

Dat laatste lijkt ook daadwerkelijk te zijn gebeurd. In mijn eerdergenoemd eigen onderzoek onder jongeren in Rotterdam kwam zeer duidelijk naar voren dat Turkse en Marokkaanse jongeren in tal van opzichten steeds meer op hun autochtone leeftijdgenoten gaan lijken, maar dat de over en weer ervaren culturele afstand in de afgelopen tien jaar groter is geworden.<sup>8</sup> Men lijkt van elkaar te vervreemden in plaats van naar elkaar toe te groeien. Nog ernstiger is misschien de uitkomst dat allochtone jongeren significant minder optimistisch zijn over hun eigen toekomst dan tien jaar geleden en ook veel minder optimistisch dan autochtone jongeren. Dat verschijnsel doet zich sterker voor naarmate het opleidingsniveau stijgt. Zo ontstaat een gevoel van frustratie en dat is geen gezonde basis voor een harmonieuze samenleving, niet aan autochtone, maar ook niet aan allochtone zijde.

#### Noten

- 1 Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid (commissie-Blok), *Bruggen bouwen. 1: Eindrapport*. Den Haag: Sdu Uitgevers, 2004. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 28 689, nr. 9.
- 2 Centraal Bureau voor de Statistiek, *Jaarrapport Integratie 2008*. Den Haag: CBS, 2008, p. 74.
- 3 Centraal Bureau voor de Statistiek 2008, p. 96.
- 4 Han Entzinger en Edith Dourleijn, *De lat steeds hoger. De leefwereld van*

*jongeren in een multi-etnische stad.*

Assen: Van Gorcum, 2008, p. 57.

- 5 Paul Scheffer, 'Het multiculturele drama', *NRC Handelsblad*, 29 januari 2000.
- 6 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Integratie op waarden geschat. Een studie naar remmende en stimulerende krachten*. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2008.
- 7 Alfons Fermin, *Islamitische en extreem-rechtse radicalisering in Nederland. Een vergelijkend literatuuronderzoek*. Rotterdam/Den Haag: RISBO, Erasmus Universiteit/WODC, 2009.
- 8 Entzinger en Dourleijn 2007, p. 134.