

Vergelijkend beleidsonderzoek op het terrein van etnische minderheden*

Voetangels en klemmen bij het internationaal onderzoek naar immigratiebeleid

H.B. Entzinger**

Summary

Comparative policyresearch. Some pitfalls in international research on immigration policies

Sociologists tend to have dissenting opinions about the value of policy research in an international comparative perspective. Such differences may be traced back to the old controversy whether, in sociology, the uniqueness of social phenomena should be stressed or rather their universal character. The author argues that at an intermediate level of abstraction comparative research may lead to a better understanding of the 'hidden' aims of national government policies. Yet, the cross-national researcher is faced with a large number of methodological pitfalls. Among there are terminological differences, differences in the nature and the accessibility of sources, differences in socio-political systems and differences that result from the effects of previous policies in the same field. The author illustrates his views with numerous examples drawn from his recent comparative analyses of immigration policies in several countries of Western Europe.

Vergelijkend onderzoek in de sociologie

Sommige sociologen huldigen de opvatting dat een blik over de landsgrenzen nauwelijks kan bijdragen aan een beter begrip van verschijnselen in de Nederlandse samenleving. Elke nationale samenleving is immers uniek, en wijkt zowel qua structuur alsook in cultureel opzicht bijna altijd zo sterk af van andere samenlevingen dat het bij voorbaat onmogelijk lijkt een duidelijk

* Dank aan A.J.F. Köbben voor zijn opmerkingen bij een eerdere versie van dit artikel.

** Werkzaam bij het bureau van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag.

ke, wetenschappelijk aanvaardbare verklaring te vinden voor verschillen die bij internationaal vergelijkend onderzoek aan het licht komen. Dit zou wel heel in het bijzonder gelden voor het vergelijkend onderzoek van overheidsbeleid. Is overheidsbeleid niet zo zeer het produkt van nationale ideologieën en preoccupaties, van unieke historische ontwikkelingen en van staatsrechtelijke gegevens, dat een vergelijking, zo die al mogelijk zou zijn, nauwelijks kan leiden tot een beter begrip van dat beleid? Laat staan dat aan zo'n vergelijking desgewenst aanknopingspunten zouden kunnen worden ontleend voor veranderingen in het beleid. Vergelijkend beleidsonderzoek zou in deze visie al spoedig stranden op een overvloed aan onbeheersbare doorkruisende variabelen en op een gebrek aan controle mogelijkheden.

Lijnrecht hiertegenover staat de opvatting dat sociale verschijnselen universeel zijn en dat zij zich in elke samenleving op min of meer analoge wijze manifesteren. Opvallend genoeg blijken zij die deze opvatting onderschrijven, vaak evenmin geneigd tot een blik over de grenzen. Wat zou immers de meerwaarde zijn van het bestuderen van sociale verschijnselen in andere landen, wanneer men diezelfde verschijnselen ook in eigen land kan onderzoeken?

De hier in een notedop geschetste controverse is een zeer oude en een zeer fundamentele in de sociale wetenschappen. Het gaat hier om de welhaast klassieke spanning tussen idiografische en nomothetische wetenschapsopvattingen, om de vraag ook of bij de analyse van sociale verschijnselen het accent ligt op hun unieke dan wel op hun universele karakter (Köbben, 1970).

Zoals bij zoveel controversen het geval is, schuilt in beide visies een kern van waarheid. Samenlevingen kunnen in sommige opzichten onderling vergelijkbaar zijn, in andere juist niet (Popper, 1959, p. 420-422). Veel hangt daarbij af van het abstractieniveau waarop de onderzoeker zich beweegt. Is dit laag, dan overheerst de beschrijving van het unieke; is het daarentegen te hoog, dan zal vergelijkend onderzoek niet veel meer opleveren dan enkele vage, algemene uitspraken met weinig verklarende waarde.

De gulden middenweg die de comparativist tussen deze beide opvattingen in kan bewandelen, is er overigens wel een vol voetangels en klemmen. Veel hangt daarbij af van een goede en consequent volgehouden keuze van theoretische uitgangspunten en van een zorgvuldige afbakening van het studieobject. Daarnaast wordt men bij internationaal vergelijkend onderzoek geconfronteerd met tal van bijzondere methodologische vragen; vragen waarmee men niet of nauwelijks te maken krijgt bij onderzoek dat zich afspeelt binnen één samenleving. Aan een beschrijving van enkele van die methodologische vragen is dit artikel gewijd.

Onlangs heb ik mij gewaagd aan een vergelijkend onderzoek naar uitgangspunten en doelstellingen van het overheidsbeleid voor immigranten in een zevental Westeuropese landen, waaronder Nederland. Ik was gefrustreerd door het feit dat bijna alle Westeuropese landen in de afgelopen decennia zijn geconfronteerd met massale immigratie. Tussen de oorzaken en de aard van die migratiebewegingen naar elk van die landen bestaat, globaal gesproken, niet veel verschil. De immigratie heeft in alle landen geleid tot het ontstaan van wat wij in Nederland doorgaans aanduiden als 'etnische minderheden'. Voor de overheid in elk van die landen – die alle in meerdere of mindere mate als verzorgingsstaten zijn te typeren – vormden deze verschijnselen een reden om een beleid te ontwikkelen dat, althans naar de letter genomen, is gericht op een verbetering van de maatschappelijke positie van de betrokken groepen. Ondanks deze duidelijke parallellen blijkt men in elk van de landen – niet in de laatste plaats in kringen van de overheid – vaak maar ternauwernood op de hoogte te zijn van ontwikkelingen en ervaringen in het nabije buitenland.

Zo wordt in het overigens zeer volledige en 'trendsettende' rapport 'Etnische minderheden', dat in 1979 door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid werd gepubliceerd, met geen woord gerept van analoge ontwikkelingen elders in Europa (WRR, 1979). In de 200 pagina's dikke Minderhedennota, waarin de regering in 1983 haar voorgenomen minderhedenbeleid ontvouwt, wordt slechts gesteld dat 'Nederland één van de vele landen is waar zich ingezetenen van elders hebben gevestigd' (Minderhedennota, 1983, p. 169). Vervolgens worden enkele activiteiten opgesomd die internationale organisaties op dit terrein hebben ontplooid, maar verdere verwijzingen naar in de buurlanden opgedane ervaringen blijven achterwege.

Het is niet mijn bedoeling hier in te gaan op de resultaten van mijn onderzoek, die onlangs elders zijn gepubliceerd (Entzinger, 1984). Wel zal ik hier, als betoogd, een aantal vragen van methodologische aard behandelen, waarmee ik bij de uitvoering van mijn studie werd geconfronteerd. De voorbeelden die ik daarbij noem, hebben uiteraard betrekking op het voor immigranten gevoerde overheidsbeleid. Hun geldigheid is evenwel veel algemener: het ligt in de rede dat de meeste vragen waarop ik ben gestuit, ook bij internationaal vergelijkend onderzoek op andere beleidsterreinen naar voren zullen komen.

De praktijk van het vergelijkend beleidsonderzoek

De geldigheid en de betrouwbaarheid van internationaal vergelijkend onderzoek zijn er stellig bij gebaat als de verzameling van het empirisch materiaal

voor zulk onderzoek zoveel mogelijk in één hand wordt gehouden. Indien dat materiaal door veldwerk wordt vergaard, verdient het zeker aanbeveling daarvoor één en dezelfde onderzoeker, of althans een hecht samenwerkend team van onderzoekers in te zetten.

Helaas blijkt dit in de praktijk maar al te vaak op grote organisatorische en financieringsproblemen te stuiten. Het verrichten van vergelijkend onderzoek met een belangrijke veldwerkcomponent vereist een lange periode van voorbereiding en inwerking. Mede om die reden wordt bij zulk onderzoek nogal eens teruggegrepen op secundaire analyse van bestaande, reeds gepubliceerde onderzoeksgegevens, en ook mijn studie is daarop grotendeels gebaseerd. Daarbij is men natuurlijk zeer afhankelijk van de kwaliteit van het materiaal waaraan men zijn gegevens ontleent. Men moet erop kunnen vertrouwen dat de te gebruiken gegevens op wetenschappelijk verantwoorde wijze zijn verzameld. Als buitenlander is men vaak te zeer buitenstaander om alle beschikbare informatie volledig naar waarde te kunnen schatten, zeker als die informatie betrekking heeft op een vrij groot aantal landen.

Het veel specifiekere probleem van de interpretatie van eventueel gevonden verschillen is hiermee echter geenszins opgelost. Vloeien zulke verschillen primair voort uit de (nationale) maatschappelijke context waarin de te bestuderen verschijnselen zich afspelen, of zijn zij veeleer het gevolg van verschillen in gevoerd beleid, dat op zichzelf natuurlijk ook weer niet los kan worden gezien van de maatschappelijke context waarin het tot stand komt? Met andere woorden: welke zijn de onafhankelijke variabelen en welke de afhankelijke, en hoe verhouden deze zich tot elkaar? Natuurlijk is dit een cruciale vraag die men zich in elk onderzoek moet stellen, maar bij vergelijkend onderzoek wordt hieraan een extra dimensie toegevoegd.

Zo zijn er van land tot land grote verschillen in bijvoorbeeld het onderwijsstelsel of in het stelsel van woningdistributie. Zulke verschillen kunnen tot gevolg hebben dat de sociale positie van immigranten in het ene land sterk afwijkt van die in het andere, nog zonder dat er sprake is van enigerlei specifiek beleid voor deze groepen. Besluit de overheid nu een dergelijk beleid te ontwikkelen, dan zal men bij een internationale vergelijking van de effecten daarvan nooit met zekerheid uitspraken kunnen doen over de vraag, in welk land dat beleid het meest effectief is. De uitgangssituaties waren daarvoor immers te sterk verschillend, en ook de gekozen beleidsinstrumenten – die doorgaans zullen moeten aansluiten bij het bestaande beleidsinstrumentarium – zijn vaak evenzeer het produkt van niet te elimineren contextuele verschillen.

Mede om die reden heb ik mij in mijn eigen onderzoek beperkt tot een vergelijking van *uitgangspunten* en *doelstellingen* van het beleid voor immigranten zoals die van overheidswege in de diverse landen zijn geformuleerd. Aan een vergelijking van de effecten van dat beleid heb ik mij slechts in zeer beperkte mate willen wagen, temeer omdat daarover vaak al weinig gegevens

beschikbaar zijn voor elk land afzonderlijk. Hierdoor is een zinvolle internationale vergelijking van de effectiviteit van het gevoerde beleid maar zelden mogelijk.

Zelfs bij deze weinig pretentieuze opzet wordt men bij het verrichten van vergelijkend beleidsonderzoek nog met de nodige problemen geconfronteerd, zoals:

- verschillen in definities en in terminologie;
- verschillen in de aard en de mate van toegankelijkheid van onderzoeksbronnen;
- contextuele verschillen;
- verschillen die voortvloeien uit gevolgen van eerder gevoerd beleid.

Aan de hand van een aantal voorbeelden zal ik op elk van deze problemen iets dieper ingaan.

Verschillen in definities en in terminologie

De internationale wetenschappelijke literatuur over migratie en minderheidsvorming wordt gekenmerkt door een geringe consensus over de betekenis van een aantal centrale begrippen. Termen als 'integratie', 'assimilatie', 'aanpassing', 'etniciteit' en 'identiteit' worden door verschillende auteurs op vaak sterk uiteenlopende wijzen gedefinieerd en gehanteerd. Als het in de wetenschap al zo is gesteld, behoeft het nauwelijks verbazing te wekken dat de betekenis die aan deze en dergelijke termen in overheidskringen wordt gegeven, van geval tot geval vaak nog sterker uiteenloopt. In beleidsdocumenten worden zulke termen bovendien zelden met enige mate van nauwkeurigheid omschreven, laat staan gedefinieerd. Verrassend is dit niet: aangezien de positie van immigranten en het voor hen te voeren beleid overal in West-Europa de inzet vormen van maatschappelijke en politieke controversen, zou de overheid zichzelf te zeer vastleggen, indien zij precies zou aangeven wat zij onder bepaalde termen wenst te verstaan. Van de gevolgen van deze situatie dient men zich bij vergelijkend beleidsonderzoek bewust te zijn: verschillende vlaggen kunnen dezelfde lading dekken, terwijl omgekeerd onder eenzelfde vlag niet steeds eenzelfde lading schuilgaat. Dit is echter niet het grootste probleem bij zulk onderzoek: het is inherent aan bijna alle beleidsonderzoek; in ons geval wordt er alleen nog een extra, internationale dimensie aan toegevoegd.

Meer specifiek voor het *vergelijkend* beleidsonderzoek is de vraag, wat te doen met begrippen waarvoor in een nationale context wél consensus bestaat

– al dan niet gebaseerd op wettelijk vastgelegde afspraken –, maar waarvan in verschillende landen uiteenlopende betekenissen worden gegeven. Dit is bijvoorbeeld het geval met het begrip ‘werkloze’. Weliswaar bedoelt men hiermee overal in Europa ‘een persoon zonder werk die als zodanig staat geregistreerd’, maar de criteria voor registratie lopen van land tot land uiteen. Dit bemoeilijkt een internationale vergelijking van werkloosheidscijfers, en daarmee ook een serieuze vergelijking van de effectiviteit van het overheidsbeleid ter bestrijding van de werkloosheid.

Bij mijn onderzoek kwam ik voor het fenomeen te staan, dat de groepen waarop het door mij onderzochte overheidsbeleid zich richt, in bijna elk land weer anders worden aangeduid. Nu hoeft dit feit op zichzelf geen al te grote problemen op te leveren bij een vergelijkende beleidsanalyse, ware het niet dat die verschillen in benaming vaak juist indicatief zijn voor verschillen in uitgangspunten en doelstellingen van beleid. Als men er desondanks naar wil streven toch voor één term te kiezen, kunnen die beleidsverschillen, die men juist op het spoor wil komen, daarmee maar al te gemakkelijk worden versluierd.

Zelfs binnen één en hetzelfde land krijgt men met dit probleem te maken. In Nederland spraken in de jaren rond 1970 van *gastarbeiders*, om daarmee het vermeende tijdelijke karakter van het verblijf van de betrokkenen te onderstrepen. Naarmate duidelijker werd dat die tijdelijkheidsgedachte onhoudbaar was, raakte de term *buitenlandse werknemers* meer en vogue.

In diezelfde periode arriveerde in Nederland ook een groot aantal *rijksgenoten*. Toen Suriname niet meer tot het (Koninkrijk) behoorde, werd deze term spoedig vervangen door *Surinamers en Antillianen*.

Tegen het einde van de jaren '70 werd de overheid zich steeds meer bewust van het feit dat de diverse immigrantengroeperingen, ondanks hun verschillen in herkomst, in een vergelijkbare (zwakke) sociale positie verkeerden. Er tekende zich een zekere convergentie af in het beleid voor elk van die groepen, en men zocht naar een verzamelterm. Vanaf dat moment raakte het begrip *culturele minderheden* in zwang. Vrij snel werd die term alweer vervangen door *etnische minderheden*, vooral om daarmee duidelijker de allochtone oorsprong van de betrokken groeperingen te kunnen aangeven.

Ook thans is ‘etnische minderheden’ in overheidskringen nog de meest gangbare term, doch hij is alweer aan slijtage onderhevig. Omdat het begrip ‘minderheid’ vooral door de betrokken groepen zelf als vernederend wordt ervaren, geven deze de voorkeur aan de term *etnische groepen*. Daarnaast hoort men thans wel meer ideologisch geladen termen als *nieuwe medeburgers*, of zelfs *medelanders*.

Ook in de andere Westeuropese landen hebben zich dergelijke ontwikkelingen voltrokken. Vooral op praktische gronden heb ik in mijn onderzoek uiteindelijk toch voor een soort grootste gemene deler gekozen, en de betrokkenen in beginsel aangeduid als *immigranten*. Deze term suggereert echter dat

er sprake is van permanente vestiging in het ontvangende land, en dat nu is in sommige gevallen juist een wezenlijk punt van discussie (geweest).

Met name de Duitse Bondsregering is nog altijd een fervent aanhanger van de zogenaamde tijdelijkheidsgedachte. Zij verafschuwt de term *Einwanderer* en zal hem nooit in haar beleidsstukken gebruiken. Dit in schrille tegenstelling tot bijvoorbeeld Zweden, waar de overheid er altijd van uit is gegaan dat de betrokkenen zich daar permanent zouden vestigen. Men duidt hen daar dan ook aan als *invandrare* (immigranten). Om diezelfde reden spreekt men ook in Frankrijk meestal van *immigrés*. Het probleem bij deze term is echter weer, dat de in het ontvangende land geboren kinderen van immigranten in feite natuurlijk geen immigranten zijn.

Om de genoemde redenen spreekt men in de Bondsrepubliek, net als in Zwitserland, liever van *Ausländer*. Deze juridisch geïnspireerde term zou met name in Groot-Brittannië, maar ook in Nederland weer niet goed bruikbaar zijn, aangezien veel van de betrokkenen daar reeds bij aankomst de Britse, respectievelijk Nederlandse nationaliteit bezaten, en daarmee in formele zin niet als buitenlanders of vreemdelingen kunnen worden beschouwd.

Mede met het oog daarop is in deze beide landen de reeds genoemde term (etnische) *minderheden* in zwang geraakt, waarbij men zich er nog weer bewust van moet zijn dat niet alle in Nederland (en in Groot-Brittannië) woonachtige categorieën immigranten in een minderheidspositie verkeren. Elders in Europa komt men deze term echter zelden tegen, en wel vooral omdat zij reeds is 'gereserveerd' voor autochtone (etnische) minderheden.

Het zal inmiddels duidelijk zijn dat de geschetste babylonische spraakverwarring niet zozeer is terug te voeren op vertaalproblemen, maar dat zij inderdaad een nauwgezette afspiegeling vormt van de divergerende uitgangspunten en doelstellingen van het overheidsbeleid in een bepaalde periode en/of in een bepaald land. Kiest men nu toch voor één en dezelfde term, dan dient men zich terdege bewust te zijn van het risico hiermee aan het doel van het onderzoek voorbij te schieten, en de verschillen die men juist op het spoor wil komen, als het ware weg te definiëren.

Verschillen in de aard en de toegankelijkheid van onderzoeksbronnen

Het ligt voor de hand, het onderzoeksmateriaal voor een vergelijkende studie naar uitgangspunten en doelstellingen van overheidsbeleid in eerste instantie te putten uit *beleidsnota's* en andere overheidsdocumenten. Zo nodig zou men de daaruit te destilleren informatie kunnen aanvullen met uitspraken van bewindslieden tijdens de parlementaire behandeling van die nota's, of tijdens elders gehouden redevoeringen.

Dit nu blijkt een benaderingswijze te zijn waarmee men in Nederland, en ook in Groot-Brittannië, redelijk uit de voeten kan. In andere Europese landen echter is de cultuur van de ambtelijke nota-schrijverij minder ontwikkeld. Zeker op een controversieel terrein als het immigrantenbeleid blijken

de hoofdlijnen van dat beleid niet altijd duidelijk op papier te staan. Vaak moeten zij worden ontleend uit berichten in de pers of uit – vaak geheime – circulaires aan ambtelijke diensten. Zeker voor een onderzoeker uit het buitenland wordt het daarmee niet eenvoudig achter die hoofdlijnen te komen. Men is snel geneigd zich te verlaten op wat hierover door anderen is geschreven, zonder zich altijd ten volle bewust te zijn van mogelijke politieke bijbedoelingen van die auteurs.

Voorals in Frankrijk vormt dit een groot probleem: de onderzoekers die zich daar met immigratievraagstukken bezighouden, zijn, op enkele uitzonderingen na, in te delen in enkele nauw aan de politieke hoofdstromingen gebonden kampen. Hun voornaamste oogmerk lijkt elkaar te vuur en te zwaard te bestrijden, en dit leidt tot een vaak uiterst selectieve perceptie van de werkelijkheid.

Uiteraard laat dit onverlet dat er, ook in die gevallen waar de primaire bronnen wél gemakkelijk toegankelijk zijn, sprake kan zijn van een discrepantie tussen op schrift gestelde beleidsvoornemens en de feitelijke praktijken van de beleidsuitvoering. Om zulke discrepanties op het spoor te komen vormen *interviews* met verantwoordelijke politici en ambtenaren een belangrijke informatiebron, zeker zolang er nauwelijks wetenschappelijk verantwoorde beleidsanalyses voorhanden zijn. Voor mijn eigen onderzoek heb ik in alle door mij bestudeerde landen een aantal van zulke interviews gehouden. Wat daarbij opviel waren de grote verschillen in de mate van openhartigheid die ambtenaren en politici ten toon kunnen spreiden. Uiteraard spelen individuele karaktereigenschappen daarbij een zekere rol: de een klap nu eenmaal iets gemakkelijker uit de school dan de ander. De geconstateerde verschillen leken echter in veel sterkere mate terug te voeren op verschillen in de heersende ambtelijke en politieke cultuur: in sommige – met name de meer noordelijke – landen is men als ambtenaar of politicus eerder geneigd enige afstand te nemen van de officiële beleidsuitgangspunten dan in andere.

Bij het verrichten van beleidsonderzoek in het algemeen, en van vergelijkend beleidsonderzoek in het bijzonder, vormt *statistisch materiaal* een belangrijke bron van informatie. Bij de interpretatie van dit materiaal rijst opnieuw het probleem van de vergelijkbaarheid. Hieraan zijn drie aspecten te onderscheiden:

1. De statistieken in West-Europa blijken niet altijd en overal even *betrouwbaar* te zijn. Het komt nogal eens voor dat verschillende bronnen vrij sterk uiteenlopende cijfers vermelden, zelfs waar het cijfers betreft die op het

eerste gezicht vrij nauwkeurig lijken vast te stellen, zoals bijvoorbeeld het aantal legaal verblijvende vreemdelingen in een land.

Een tamelijk extreem voorbeeld hiervan biedt Frankrijk. Daar kwam men bij de volkstelling van 1 april 1982 op een totaal aantal legaal aanwezige vreemdelingen van 3 670 000. Het Franse Ministerie van Binnenlandse Zaken gaf echter per 31 december 1981, op basis van gegevens van de vreemdelingenpolitie, een totaal op van 4 223 928. Geconfronteerd met dergelijke discrepanties, kan men weinig anders doen dan zich verlaten op de terzake verkondigde opvattingen van onafhankelijke ingewijden (vgl. Wisniewski, 1983).

Nog frappantere verschillen kunnen aan het licht komen bij een onderlinge vergelijking van statistische gegevens van twee verschillende landen.

Zo vond ik eens in Duitse statistieken dat in een bepaald jaar 50 000 Grieken uit de Bondsrepubliek naar Griekenland waren teruggekeerd. Voor datzelfde jaar echter vermeldde de Griekse statistieken de aankomst van slechts 20 000 Grieken vanuit Duitsland. Men kan zich nauwelijks voorstellen dat de overige 30 000, zo die daadwerkelijk vertrokken zijn, onderweg zouden zijn verdwaald!

2. Na onze eerdere discussie over terminologische problemen zal duidelijk zijn dat de definities die verschillende landen van eenzelfde begrip hanteren, niet altijd *gelijkluidend* zijn. Dit wrekt zich ook bij een internationale vergelijking van statistieken.

In Nederland bijvoorbeeld wordt iedereen in de immigratiestatistieken opgenomen die zich, komend uit het buitenland, in het bevolkingsregister van een gemeente laat inschrijven. In Groot-Brittannië daarentegen, waar men trouwens geen bevolkingsregisters kent, wordt iedereen die bij binnenkomst van het land kenbaar maakt daar langer dan één jaar te willen blijven, beschouwd als immigrant.

Juist vanwege het overbekende feit dat de intenties en het feitelijk gedrag van immigranten sterk uiteen kunnen lopen, zal duidelijk zijn dat de betekenis van het begrip 'immigrant' in deze beide landen in de praktijk aanzienlijk verschilt.

In de internationale publikaties die over migratiebewegingen verschijnen, worden de begrippen 'immigrant' en 'vreemdeling' dikwijls als synoniem beschouwd (Kelly, 1982). Dit betekent onder meer dat landen met een omvangrijke migrantenstroom uit (vroegere) overzeese gebiedsdelen in zulke publikaties stelselmatig te lage migratie-overschotten te zien geven. De overigens zeer waardevolle jaarlijkse SOPEMI-rapporten van de OESO vormen hiervan een duidelijk voorbeeld. Sinds enige jaren wordt Groot-Brittannië, waarvoor dit verschijnsel het sterkst geldt, zelfs niet meer in die rapporten vermeld (SOPEMI v.a. 1974).

3. Sommige landen blijken bepaalde gegevens die voor een internationale vergelijking uiterst relevant kunnen zijn, in het geheel niet te registreren, veelal uit *politiek-ideologische motieven*.

Frankrijk bijvoorbeeld, dat er jarenlang van uitging dat zijn immigranten zich daar permanent zouden vestigen, registreert wél de immigratie, maar niet de emigratie, behalve voor Algerijnen. De jaarlijkse migratiesaldi kunnen dan ook slechts op uiterst omslachtige wijze bij benadering worden berekend. Daarbij dient men rekening te houden met geboorten, sterfte en naturalisatie onder vreemdelingen in een periode tussen twee peildata waarvoor het totale bestand aan vreemdelingen bekend is (Entzinger, 1978, p. 23 e.v.).

In Groot-Brittannië en Nederland is men op principiële gronden uiterst behoedzaam bij de registratie van de etnische herkomst van allochtone staatsburgers. Hoewel voor zo'n standpunt zeker goede argumenten zijn aan te voeren, wordt een nauwkeurige berekening van de aantallen immigranten uit (voormalige) overzeese gebiedsdelen daardoor welhaast onmogelijk (Census, 1979; ACOM, 1980). Voor wat de Surinamers en Antillianen in Nederland betreft zijn daartoe overigens wel pogingen ondernomen (Reubsat, 1981; Kool & Van Praag, 1982, p. 3-15).

Contextuele verschillen

De meeste problemen die tot dusverre aan de orde zijn gesteld, zijn niet uniek voor het internationale vergelijkend onderzoek. Zij kunnen ook naar voren komen bij onderzoek dat op slechts één land betrekking heeft, zij het dat het vinden van oplossingen dan over het algemeen wat minder gecompliceerd is. Wél uniek voor het internationaal vergelijkend onderzoek is de vraag, hoe in zulk onderzoek rekening te houden met verschillen die rechtstreeks voortvloeien uit het feit dat de context waarin overheidsbeleid tot stand komt, per land sterk uiteenloopt. Eerder in dit artikel stonden wij daarbij reeds kort stil.

Tussen de meeste landen van West-Europa bestaan, ondanks de relatief kleine oppervlakte van dit deel van de wereld, aanzienlijke verschillen in cultuur. Het spreekt welhaast vanzelf dat die verschillen ook hun weerslag hebben in structureel opzicht, met andere woorden op de wijze waarop een nationale samenleving is georganiseerd. Voor zulke verschillen zijn tal van historische verklaringen aan te voeren. In dit kader is het met name van belang te signaleren dat *de rol en de invloed van de overheid* in diverse Europese landen sterk uiteenlopen. In Zwitserland bijvoorbeeld heeft de overheid van oudsher een typische nachtwakersfunctie: haar mogelijkheden om allereerste maatschappelijke distributieprocessen te beïnvloeden zijn veel beperkter dan bijvoorbeeld in Nederland en in de Scandinavische landen, die het ideaaltype van de westerse verzorgingsstaat het dichtst benaderen. Dit impliceert dat bepaalde sectoren van de samenleving zich in het ene land wel

en in het andere land niet lenen voor de ontwikkeling van een immigrantenbeleid door de overheid.

Al te gemakkelijk, bijvoorbeeld, zou men uit het volstrekt ontbreken van een welzijnsbeleid voor immigranten in Zwitserland kunnen concluderen dat de Zwitserse overheid zich niets aan het welzijn van de immigranten gelegen laat liggen. Dit in tegenstelling tot de situatie in bijvoorbeeld Nederland, waar het welzijnsbeleid juist jarenlang de hoeksteen is geweest van het beleid voor immigranten. Deze conclusie komt echter in een wat ander daglicht te staan wanneer men zich realiseert dat de Zwitserse overheid ook voor de autochtone Zwitsers nooit een dergelijk beleid heeft ontwikkeld, om de simpele reden dat de Zwitsers dit geen taak voor de overheid achten, waardoor deze – uiteraard – de daartoe benodigde instrumenten ontbeert.

Ook op andere gebieden komen zulke verschillen aan het licht bij een internationale vergelijking van overheidsbeleid:

In Frankrijk heeft de overheid traditioneel een veel sterkere greep op het onderwijsbestel dan in Nederland waar, zoals bekend, particuliere instellingen een ruime bevoegdheid bezitten om, binnen wettelijk vastgestelde grenzen, zelf de inhoud van het onderwijsaanbod te bepalen. Om die reden is het niet verwonderlijk dat de Franse overheid in haar immigrantenbeleid een relatief zwaarder accent legt op het onderwijs dan de Nederlandse.

Omgekeerd bezit de Nederlandse overheid juist veel meer mogelijkheden dan de Franse om distributieprocessen op de woningmarkt te beïnvloeden. Zo valt te verklaren waarom in het Nederlandse immigrantenbeleid juist een relatief zwaar accent ligt op huisvestingsaspecten.

Deze en dergelijke contextuele verschillen zijn in hoge mate bepalend niet alleen voor de reikwijdte van een migrantenbeleid, maar ook voor de accenten die binnen dat beleid kunnen worden gelegd. Zij bemoeilijken echter wel een zinvolle vergelijking van het beleid over de landsgrenzen heen.

Nog gecompliceerder wordt die vergelijking, indien men zich realiseert dat de staatsstructuur van sommige landen sterk gedecentraliseerd is, terwijl in andere landen juist sprake is van een hoge mate van centralisatie.

In de Bondsrepubliek Duitsland bijvoorbeeld, behoort het onderwijsbeleid, inclusief het onderwijsbeleid voor de immigranten, tot de competentie van de regeringen van de Länder. Als gevolg daarvan zijn er zeer grote verschillen in beleid tussen die Länder: in de noordelijke Länder streeft men zoveel mogelijk naar integratie, in de zuidelijke (Beieren, Baden-Württemberg) geeft de overheid de voorkeur aan gesegregeerd onderwijs, waarbij zij zich baseert op de gedachte dat zulk onderwijs het meest geschikt is om de immigrantenkinderen voor te bereiden op terugkeer. Het is dan ook onmogelijk om te spreken van één Duits onderwijsbeleid voor immigranten, en uiteraard bemoeilijkt dit een vergelijking met andere landen.

Daar waar het overheidsbeleid in sterke mate is gedecentraliseerd, treden bovendien vaak verschillen van opvatting aan het licht tussen de centrale overheid enerzijds en de lagere overheden anderzijds, een verschijnsel waarmee

gecentraliseerde landen als Nederland in mindere mate vertrouwd zijn. Daarmee rijst de vraag hoe het beleid van zo'n gedecentraliseerd land moet worden getypeerd: moet men afgaan op de doelstellingen van de centrale overheid, of juist op die van de regionale autoriteiten?

Het meest extreme voorbeeld hiervan biedt wellicht België. Waar het de immigranten betreft is het de nationale regering die primair verantwoordelijk is voor het toelatings- en uitwijzingsbeleid en voor het garanderen van de verblijfsstatus van immigranten. De drie gewestelijke executies (Vlaanderen, Wallonië en in de toekomst ook Brussel) zijn echter verantwoordelijk voor het werkgelegenheidsbeleid, ook voor immigranten, terwijl de twee gemeenschapsregeringen (de Vlaamse en de Franstalige) elk hun eigen onderwijs- en cultuurbeleid voeren. Deze complexe situatie blijkt er in de praktijk toe te leiden dat enerzijds, als gevolg van het nationale beleid, de verblijfszekerheid van veel immigranten sterk is teruggelopen, terwijl anderzijds met name de Vlaamse gemeenschapsregering duidelijke pogingen doet om de aldaar wonende immigranten betere participatiekansen te bieden in de ontvangende samenleving. Daar waar het beleid in beginsel op één niveau tot stand komt, is de kans op dergelijke frappante contradicties in beginsel kleiner.

Ook in ander opzicht kunnen contextuele verschillen een internationale vergelijking van overheidsbeleid in de weg staan. Het gaat hier om de vraag in hoeverre bepaalde *culturele kenmerken* van de ontvangende samenleving van invloed zijn op de positie van immigranten en op het voor hen te voeren overheidsbeleid.

Een interessant voorbeeld vormt hier de participatie van allochtone vrouwen op de arbeidsmarkt. De mate waarin deze vrouwen deelnemen aan het arbeidsproces, wordt veelal opgevat als een indicator van haar integratie in de ontvangende samenleving (Bouw & Nelissen, 1982, p. 2). Uit de statistieken blijkt nu dat het percentage werkende vrouwen onder de Turken in Zweden aanzienlijk hoger is dan in Nederland. Betekent dit nu, dat de Turkse vrouwen in Zweden meer zijn geïntegreerd dan in Nederland, of hebben ze zich in beide landen in gelijke mate aangepast aan de ter zake heersende norm voor vrouwen? In Nederland nemen immers ook veel minder autochtone vrouwen deel aan het arbeidsproces dan in Zweden.

Een tweede voorbeeld van de vraag of en, zo ja, in hoeverre men bij de interpretatie van verschillen in de positie van immigranten en in het voor hen gevoerde beleid rekening moet houden met het cultuurpatroon van de ontvangende samenleving is het volgende:

De Nederlandse verzuilingstraditie drukt onmiskenbaar een stempel op het Nederlandse overheidsbeleid voor immigranten (Entzinger, 1984, p. 153 e.v.). Tevens klinkt in Nederland in immigrantenkringen vaker en luider dan elders in Europa de roep om eigen voorzieningen (scholen, omroeporganisaties e.d.). Mag men hieraan de conclusie verbinden dat de immigranten in Nederland meer dan in die andere landen streven naar het behoud van de eigen culturele identiteit? Of vormen zulke claims juist een teken van 'aanpassing' aan de verzuilde Nederlandse samenleving?

Behalve verschillen die samenhangen met de traditionele rol en de structuur van de overheid en met de cultuur van de ontvangende samenleving, is er nog een derde bron van verschillen, namelijk die welke voortvloeien uit de *nationale wet- en regelgeving* in de diverse landen. Als men daarmee onvoldoende rekening houdt, kan men al te gemakkelijk tot conclusies komen die naderhand op drijfzand blijken te zijn gebouwd.

Zo zijn bijvoorbeeld in Zweden bijna alle buitenlandse werknemers lid van een vakbond. Uit de overigens schaarse onderzoeksgegevens die hierover beschikbaar zijn, kan men opmaken dat de syndicalisatiegraad onder immigranten in Nederland zeer veel lager ligt (Shadid, 1979, p. 178; Mik e.a., 1980, p. 131; Reubsaet e.a., 1982, p. 222). Het ligt voor de hand hieruit te concluderen ofwel dat de immigranten in Zweden beter geïntegreerd zijn, ofwel dat de Zweedse vakbeweging zich meer voor hen inspant dan de Nederlandse. Beide conclusies komen echter in een geheel ander daglicht te staan, als men weet dat de uitbetaling van werkloosheidsgelden in Zweden via de vakbonden loopt! Om eventueel voor zo'n uitkering in aanmerking te komen moet men dus zijn aangesloten bij een vakbond. Een aan Zweden analoge situatie doet zich voor in België; derhalve zijn ook daar veel immigranten vakbondslid.

Een tweede voorbeeld heeft betrekking op de politieke participatie van immigranten. In Zweden bezitten aldaar woonachtige vreemdelingen sinds 1975 het actief en passief kiesrecht op lokaal en regionaal niveau. In Nederland zal het lokale kiesrecht voor vreemdelingen naar alle waarschijnlijkheid binnenkort worden ingevoerd. Eén van de argumenten die wel worden aangevoerd tegen dat kiesrecht, is de angst voor 'etnische splinterpartijen'. Uit de Zweedse ervaringen kan men echter leren dat in dat land van zulke splintergroeperingen in het geheel geen sprake is. De immigranten hebben zich er aangesloten bij de gevestigde politieke partijen. Toch mag men hieruit niet zonder meer concluderen dat dit in Nederland ook zal gebeuren. Men dient zich namelijk te realiseren dat het Zweedse electorale stelsel een kiesdrempel kent van 4% van de uitgebrachte stemmen. De kans dat 'etnische splinterpartijen' die drempel overschrijden, is welhaast uitgesloten. Omdat Nederland zo'n drempel niet kent, kan op dit punt aan de Zweedse ervaringen weinig voorspellende waarde worden ontleend.

Gevolgen van eerder gevoerd beleid

Indien men de tot dusverre genoemde voetangels en klemmen in het vergelijkend beleidsonderzoek op redelijk bevredigende wijze heeft weten te vermijden, stuit men nog op een laatste probleem, dat meer dan alle voorgaande problemen rechtstreeks te maken heeft met het te onderzoeken beleid zelf. Zoals wij reeds zagen, is vergelijkend onderzoek naar de *effecten* van gevoerd beleid een hachelijke onderneming. Mede daarom heb ik mij bij mijn studie in beginsel beperkt tot een vergelijking van *uitgangspunten* en *doelstellingen* van overheidsbeleid. Het spreekt welhaast vanzelf dat deze laatste mede worden beïnvloed door de feitelijke situatie waarin degenen die het object vormen van dat beleid, zich bevinden. Welnu, die feitelijke situa-

tie is ten dele het produkt van eerder gevoerd beleid, en in die zin sluipt via de achterdeur toch een zekere vorm van evaluatie c.q. effectmeting binnen.

Uiteraard kan dit verschijnsel zich ook binnen één land voordoen, en als men zich daarvan geen of onvoldoende rekenschap geeft, kan men tot voorbarige, soms zelfs bizarre conclusies komen.

Een treffend, zij het misschien wat al te triviaal voorbeeld heeft betrekking op de geregistreerde criminaliteit onder vreemdelingen. Jarenlang waren het, blijkens de naar nationaliteit uitgesplitste statistieken van het Ministerie van Justitie, de Hongaren onder wie zich in Nederland verhoudingsgewijs de meeste personen bevonden die ooit met de strafrechter in aanraking waren geweest. Het zou echter al te gemakkelijk zijn hieruit te concluderen dat de Hongaren dan wel een volk van messentrekkers en oplichters moeten zijn. Het genoemde gegeven komt namelijk in een geheel ander daglicht te staan indien men weet dat vrijwel alle vluchtelingen die zich na de gebeurtenissen in Hongarije in 1956 in Nederland hebben gevestigd, inmiddels tot Nederlander zijn genaturaliseerd. Slechts zij die een strafblad bezaten, kwamen om die reden niet voor naturalisatie in aanmerking!

Het voorgaande voorbeeld heeft slechts op één land betrekking. Indien men de achtergrond van een dergelijk onverwacht verschijnsel kent, kan men daarmee op betrekkelijk eenvoudige wijze rekening houden bij het trekken van conclusies. Dit komt echter anders te liggen, indien men in het kader van vergelijkend beleidsonderzoek wordt geconfronteerd met uiteenlopende gevolgen van eerder gevoerd beleid in een reeks van landen.

Sinds een aantal jaren, zo blijkt uit de statistieken, behoort Nederland tot de Europese landen met de hoogste percentages werklozen onder de immigranten. Met name blijkt er een opvallend verschil te zijn tussen de cijfers voor Nederland en die voor de Bondsrepubliek Duitsland, die veel lager zijn. Mag men hieruit nu opmaken dat het met de discriminatie op de arbeidsmarkt in Duitsland minder ernstig is gesteld dan in Nederland, of moet men soms concluderen dat het Duitse werkgelegenheidsbeleid voor immigranten meer succes heeft dan in Nederland? De arge loze onderzoeker zou misschien geneigd zijn zulke conclusies te trekken. Hij of zij zou daarbij echter volledig voorbijgaan aan het feit dat bepaalde categorieën immigranten in de Bondsrepubliek niet eens voor registratie als werkloze in aanmerking komen, en in sommige gevallen al spoedig na het verlies van hun baan werden gedwongen tot vertrek.

Heeft het in dit concrete geval enige zin, het werkgelegenheidsbeleid voor immigranten in deze beide landen te vergelijken? Zelfs indien de beleidsdoelstellingen naar de letter genomen identiek zouden zijn — wat in dit geval overigens niet zo is —, dan nog blijken de uitgangssituaties als gevolg van bijvoorbeeld het eerder gevoerde uitwijzingsbeleid dermate verschillend, dat een vergelijking hierdoor ernstig wordt bemoeilijkt.

Het hier gesignaleerde probleem zou wellicht zijn te omzeilen door de internationale vergelijking toe te spitsen op immigrantengroepen in elk van de

betrokken landen die in zoveel mogelijk opzichten in dezelfde uitgangspositie verkeren. Helaas is dit type onderzoek hoogst zeldzaam.

Een van de weinige voorbeelden vormt de studie van Schöneberg, onderdeel van een omvangrijk onderzoeksproject waarin de positie van immigranten in Zwitserland wordt vergeleken met die in de Bondsrepubliek (Schöneberg, 1982). Op uiterst nauwkeurige wijze stelde zij in deze beide landen een groep respondenten samen die volledig gematcht waren naar leeftijd, opleiding, nationaliteit en verblijfsduur. Zij vond dat de immigranten in Zwitserland beter geïntegreerd waren dan de Duitse controlegroep: zij hadden betere banen, waren beter gehuisvest, en hadden meer informele contacten met de autochtone bevolking. De enige verklaring die de onderzoekster na uitvoerige analyse voor dit verschil kon vinden, bleek het feit te zijn dat Zwitserland zijn immigranten een grotere verblijfszekerheid biedt dan Duitsland. Deze conclusie is op zichzelf heel plausibel: zij onderstreept de stelling dat verblijfszekerheid voor immigranten een gunstig effect heeft op hun kansen op participatie aan de ontvangende samenleving (Groenendijk, 1981).

Men mag hieraan echter niet de voor de hand liggende conclusie verbinden, dat Zwitserland *thus* een humaner beleid voert dan Duitsland. Immers, de Zwitserse autoriteiten selecteren immigranten reeds op het moment van binnenkomst uiterst streng op hun 'integreerbaarheid', terwijl de Duitse Bondsregering jarenlang elke immigrant die in het arbeidsproces kon worden gebruikt, tot haar grondgebied heeft toegelaten. Met andere woorden: het indertijd gevoerde toelatingsbeleid drukt ook zijn stempel op het verloop van het integratieproces, en beïnvloedt daarmee de aard van het door de overheid ontwikkelde integratiebeleid. Dit maakt een vergelijking van het Duitse en het Zwitserse integratiebeleid tot een hachelijke zaak, waaraan geen al te verstrekkende conclusies moeten worden ontleend.

Conclusie: is vergelijkend beleidsonderzoek mogelijk?

In dit artikel zijn meer problemen opgeworpen dan opgelost. Het is misschien wat ontmoedigend te moeten constateren dat vele vragen die zich aandienen bij het verrichten van vergelijkend beleidsonderzoek, eenvoudigweg niet op te lossen zijn. Toch geldt dit zeker niet voor alle vragen. Men dient er echter wel voortdurend rekening mee te houden dat het aantal onderzoeksvariabelen dat bij internationale vergelijkingen in het spel is, veel groter is dan bij onderzoek dat zich binnen de grenzen van één land afspeelt. Daarom ligt het voor de hand te concluderen dat twee, geheel verschillende typen onderzoek wél bij uitstek in een internationale context kunnen worden verricht.

Het eerste type heeft een sterk macro-karakter, en men zal zich daarbij moeten beperken tot een – vaak vrij sterk historisch getinte – verklarende analyse van analoge ontwikkelingen in het beleid van verschillende landen. Daarbij dient men zich ervan bewust te zijn dat uitgangspunten en doelstellingen van overheidsbeleid zich beter lenen voor een onderlinge vergelijking dan de effecten van dat beleid. Doorgaans zal men zich bij dergelijk onder-

zoek moeten beperken tot een (her)interpretatie van reeds bestaand materiaal.

Het tweede type vergelijkend onderzoek heeft een uitgesproken micro-karakter. Vergelijkend onderzoek onder op zoveel mogelijk kenmerken gemachte categorieën respondenten in twee of meer landen kan een goed en redelijk betrouwbaar inzicht bieden in de gevolgen van overheidsbeleid voor de individuele burger. Het zelf verrichten van veldwerk in elk van de betrokken landen is daartoe echter een vrijwel onontbeerlijke voorwaarde.

In beide gevallen spreekt het welhaast voor zichzelf dat de geldigheid van de resultaten groter zal zijn naarmate de sociale systemen van de bij het onderzoek betrokken landen meer punten van overeenkomst vertonen.

Literatuur

- ACOM (Adviescommissie Onderzoek Minderheden), *Minderhedenonderzoek en privacy*. Rijswijk: Ministerie van CRM, 1980.
- Bouw, C., & C. Nelissen, *De positie van Turkse en Marokkaanse vrouwen op de Nederlandse arbeidsmarkt: een inventariserend vooronderzoek*. Utrecht: Sociologisch Instituut, 1982.
- Census 1981: the race question. London: The Runnymede Trust, 1979. 40 p.
- Entzinger, H.B., *Return migration from West European to Mediterranean countries*. Geneva: International Labour Office, 1978.
- Entzinger, H.B., *Het minderhedenbeleid: dilemma's voor de overheid in Nederland en zes andere immigratielanden in Europa*. Meppel: Boom, 1984.
- Groenendijk, C.A., Minderhedenbeleid in een onwillig immigratieland. *Ars Aequi*, 30 (1981), 10 (november), p. 431-546.
- Kelly, J.J., Possible approaches to improving the international comparability of immigration and emigration statistics: an illustration of the Canadian situation. *International Migration Review*, 16 (1982), 3 (Autumn), p. 619-634.
- Köbben, A.J.F., Comparativists and non-comparativists in anthropology, p. 581-596. In: R. Naroll & R. Cohen (red.), *A handbook of method in cultural anthropology*. Garden City, N.Y.: The Natural History Press, 1970.
- Kool, C., & C.S. van Praag, *Bevolkingsprognose alloctonen in Nederland. Deel II: Surinamers en Antillianen*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1982.
- Mik, G., e.a., *Segregatie in Rotterdam: feiten en beleid*. Rotterdam: EUR, Economisch Geografisch Instituut, 1982.
- Minderhedennota: regeringsnota over het minderhedenbeleid*. 1983. Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 16 102, nrs. 20-21.
- Popper, K., *The logic of scientific discovery*. New York: Basic Books, 1959.
- Reubsæet, T.J.M., *Surinamers in Nederland: een momentopname*. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociologie, 1981.
- Reubsæet, T.J.M., J.A. Kropman & L.M. van Mulier, *Surinaamse migranten in Nederland: de positie van Surinamers in de Nederlandse samenleving*. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociologie, 1982.

- Schöneberg, U., Bestimmungsgründe der Integration und Assimilation ausländischer Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz, p. 449-568. In: H.-J. Hoffmann-Nowotny & K.-O. Hondrich (red.), *Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland und in der Schweiz: Segregation und Integration: eine vergleichende Untersuchung*. Frankfurt: Campus, 1982.
- Shadid, W.A., *Moroccan workers in the Netherlands*. Dissertatie Leiden, 1979.
- SOPEMI: *Système d'observation permanente des migrations*. Paris: Organisation de Coopération et de Développement Economiques, jaarlijks vanaf 1974.
- Wisniewski, J., Quand les hommes ne sont pas simplement des chiffres. *Hommes et Migrations*, 34 (1983), nr. 1058, p. 4-8.
- WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid), *Etnische minderheden*. Den Haag: Staatsuitgeverij, 1979.