

Wetenschap en beleid met betrekking tot immigranten in Nederland

J.M.M. van Amersfoort

1. Inleiding

Wie rondkijkt in onze steden ziet regelmatig arme mensen. Figuren die eten zoeken in vuilnisbakken of ergens liggen te slapen op een stuk karton. Zij zijn het zichtbare deel van de armen, mensen die niet in hun elementaire behoeften aan voeding, kleding en huisvesting kunnen voorzien. Er zijn talloze van deze mensen op de wereld en dat is op zichzelf verontrustend genoeg. Maar nog verontrustender is dat hun aantal in onze uiterst welvarende verzorgingsstaat maar niet wil afnemen en zelfs toeneemt. Armoede is in deze verschijningsvorm niet iets relatiefs maar iets absoluuts. Arm is de mens niet in vergelijking met anderen maar in zijn eigen confrontatie met het bestaan.

Een geheel ander begrip is achterstand. Achterstand is per definitie een relatief begrip. Iedere verdeling heeft een boven- en een onderkant. De politieke retoriek van sommige groepen wekt de indruk dat hun streven erop gericht is dit wiskundige verschijnsel op te heffen. Maar iets praktischer lijkt het mij om van achterstand te spreken als:

- a. een verdeling te scheef geacht wordt; of/en
- b. het mechanisme waarmee de verdeling tot stand gebracht wordt als onrechtvaardig wordt beschouwd.

Achterstand op deze wijze gedefinieerd heeft derhalve een normatieve inhoud. Maar dat wil nog niet zeggen dat het begrip niet op een empirische wijze kan worden geoperationaliseerd.

Het begrip achterstand impliceert een referentiekader. De ambtenaren hebben een achterstand ten opzichte van de werknemers in het bedrijfsleven of de mensen met een uitkering vinden die te laag in vergelijking met wat de werkende mensen aan loon ontvangen. Een voor Nederland betrekkelijk nieuwe vergelijking is die tussen de sociale positie van immigranten ten opzichte van die van de autochtone bevolking. Het is dit referentiekader dat ik in deze bijdrage wil hanteren. Ik wil de vraag beantwoorden of de positie van immigranten in de Nederlandse samenleving als een achterstandspositie kan worden gezien.

2. Armoede en achterstand in wetenschap en beleid

Hoewel politiek en wetenschap andere taken in de samenleving hebben te vervullen ontspruit hun dadendrang vaak aan dezelfde wortel: aan dat wat als maatschappelijk probleem ervaren wordt. Dat verleidt wetenschappers er wel eens toe de directe beleidsimplicaties van hun onderzoek te overschatten. Omgekeerd verleidt het beleidsmensen er wel eens toe hun beleidskeuzen tegen kritiek te beschermen door ze als wetenschappelijk gefundeerd te presenteren. De tweede vraag die ik daarom aan de orde wil stellen is: hoe is de verhouding tussen wetenschap en beleid met betrekking tot immigratie en immigranten in Nederland?

Ook al ontspruiten onderzoek en beleid aan dezelfde maatschappelijke probleemdefinitie, toch hebben zij over het algemeen een andere benadering van het vraagstuk. Ik heb er daarom al eens eerder voor gepleit ter voorkoming van grensvervaging en spraakverwarring bij toegepast onderzoek een expliciet onderscheid te maken tussen:

- a. variabelen die wetenschappelijk van belang zijn, in de zin dat zij een (belangrijk) deel van de variantie verklaren;
- b. variabelen die toegankelijk zijn voor overheidsingrijpen (Van Amersfoort 1987: 41).

Over het algemeen bestaat er een neiging in de beschouwingen over armoede en achterstand de wetenschappelijk-theoretische benadering en de beleidsbenadering te laten samenvallen. Er kunnen daarbij vier ideaaltypische benaderingen worden onderscheiden, waarin telkens een wetenschappelijke invalshoek en een beleidsoriëntatie samengaan.

Schema 1: Benaderingen van armoede (c.q. achterstand)

| De wetenschappelijke verklaring richt zich op: | De beleidsmaatregelen richten zich op: |
|--|---|
| Persoonlijke eigenschappen (Sub)cultuur | Hulp, begeleiding, genezing 'Volksopvoeding' |
| Structuur van de samenleving 'Vervlechting' van problemen | Herverdeling 'Achterstands'gebieden |

De eerste benadering, waarin maatschappelijke verschijnselen worden herleid tot eigenschappen van individuen, is onder sociologen en aanverwanten niet zo populair. Maar wij vinden deze benadering wel dikwijls bij psychologen en medici. Zo is de visie op 'het drugsprobleem' aanvankelijk sterk gedomineerd door medische en/of psychologische verslavingsstudies (Cohen 1984). De culturele benadering van de armoede- en achterstandsverschijnselen was dominant in het maatschappelijk werk in Nederland toen men nog over onmaatschappelijken en asociale durfde spreken. Internationaal is de bestudering van het armoedevraag-

stuk als een 'culture of poverty' van Lewis bekend geworden (Lewis 1953). Diametraal daar tegenover staat de radicale benadering die in de structuur van de samenleving de enige oorzaak van armoede en achterstand ziet. Zover devianties als alcoholisme en criminaliteit al in de beschouwing worden betrokken is dat als gevolg en niet als oorzaak van de maatschappelijke wantoestanden. Het beleid dient zich in deze visie te richten op een (meer of minder radicale) herverdeling. De territoriale benadering komt voort uit de beschouwingen van progressieve stedenbouwers/architecten. Armoede, achterstand en eventueel nog andere wantoestanden worden in deze benadering gezien als vervlechttingsverschijnselen die met lokale maatregelen moeten worden bestreden. Het theoretische fundament van deze benadering is nogal wankel (Hannet 1979, Van Amersfoort en Cortie 1988). Maar de benadering heeft het voordeel van het concrete en blijft daardoor actievoerders en politici aanspreken.

Nu vinden wij deze benaderingen meestal niet in onversneden vorm. Zo is in de klassieke arbeidersbeweging niet alleen de structurele herverdelingsbenadering herkenbaar, maar ook het aspect van de volksopvoeding door een verlichte elite. Ik durf de hypothese wel te stellen dat deze tweezijdigheid het kenmerk is van alle grote emancipatiebewegingen.

Ook in de beschouwingen over de sociale positie van immigranten wordt overwegend uitgegaan van een interactiemodel waarbij eigenschappen van de immigranten enerzijds en de kenmerken van de samenleving anderzijds beide een rol spelen (Van Amersfoort 1974, Penninx 1988a). Dat wil natuurlijk niet zeggen dat iedereen ook op dezelfde factoren de meeste nadruk legt. Penninx geeft in zijn dissertatie een uitgebreid overzicht van wat er op dit vlak voor benaderingen voorhanden zijn.

3. De Minderhedennota

De bestudering van de positie van immigranten in Nederland heeft een merkwaardige geschiedenis. Binnen de universitaire wereld bestond voor het onderwerp geen belangstelling. Slechts enkele onderzoekers hielden zich er uit persoonlijke interesse mee bezig. De overheid van haar kant had voor immigratie en immigranten officieel geen belangstelling. Het voorkomen van immigratie werd ontkend en op het gebruik van de term rustte een taboe. Maar tegelijkertijd werd diezelfde overheid wel geconfronteerd met maatschappelijke problemen die samenhangen met immigratie. Het was het ministerie van Maatschappelijk Werk (later CRM, thans WVC geheten) dat zich het lot aantrok van de gerepatrieerden, Ambonezen (later herdoopt tot Molukkers) en rijksgenoten. De buitenlandse arbeiders waren geworven en vielen daarom primair onder Sociale Zaken. Het was vanuit deze maatschappelijke zorgkant dat de overheid onderzoek naar deze categorieën stimuleerde en subsidieerde.

Het onderzoek werd daarom in hoge mate gericht op die categorieën, die voor de overheid een direct probleem vormden (Van Amersfoort 1983). In zijn analyse van de rol van de overheid als opdrachtgever bij het onderzoek onder migranten, komt Penninx tot de conclusie dat juist in de eerste periode van min of meer improviserend beleid het wetenschappelijk onderzoek een belangrijke invloed had op de wijze waarop de overheid problemen definieerde (Penninx 1988b).

De periode van het improviserende beleid en het fragmentarische onderzoek werd afgesloten met de oprichting van de ACOM (Advies Commissie Onderzoek Minderheden) in 1978 en het verschijnen van het Rapport Etnische Minderheden van de WRR in 1979. Er bestaat dan kennelijk meer behoefte aan een continu beleid en daarmee ook op de langere duur duidelijk verbonden wetenschappelijk onderzoek. Nu betekent duidelijker geprogrammeerd onderzoek en zelfs een advies van de WRR uiteraard nog niet dat daarmee ook een beleid geformuleerd is. Dat vergde nog enige jaren. In 1981 verschijnt de Ontwerp-Minderhedennota en pas in 1983 de definitieve Minderhedennota.

Wat betreft omvang en pretentie mag met het verschijnen van de Minderhedennota zeker van een nieuwe begin worden gesproken. Maar wat betreft de uitgangspunten van het beleid bestaat er toch een grote continuïteit met het verleden. Alleen al de naamgeving duidt op een voortzetting van het maatschappelijk werk-perspectief. Als de nota verschijnt is de grote meerderheid van de immigranten nog geen tien jaar in Nederland. Wat kan de schrijvers van de nota ertoe gebracht hebben dan al van minderheden te spreken, dat wil zeggen van collectiviteiten die van generatie op generatie een zwakke sociale positie in de samenleving innemen? Ik denk dat de term minderheid in dit verband vooral bekommernis uitdrukt. De immigranten moeten eerst tot een zorgbehoevende categorie worden gedefinieerd voordat overheidsbeleid gelegitimeerd is. Daarom ook wordt het overheidsbeleid nadrukkelijk als een achterstandsbeleid gepresenteerd dat ook op woonwagenbewoners en eventueel andere categorieën van autochtonen van toepassing is. Dit laatste maakte het beleid voor politici in ieder geval wat lichter te verteren.

De formulering van het immigrantenbeleid als een algemeen achterstandsbeleid had uiteraard consequenties. Het moest de operationalisering van 'achterstand' en de analyse van de oorzaken wel in het vage laten. Zo wordt niet geheel duidelijk of de achterstand een eigenschap is van individuen of als groepskenmerk moet worden gezien. Daardoor wordt achterstand op associatieve wijze met immigranten in verband gebracht. Zij zijn zowel object van beleid als indicatie voor beleid. Tot welke tautologische redeneringen dat kan leiden is goed te zien bij het probleemaccumulatiegebiedenbeleid en het onderwijsvoorrangsggebiedenbeleid. In beide gevallen is het percentage immigranten opgenomen in de definitie van achterstandsgebied. Zo worden de immigranten tot een achter-

standscategorie omdat zij disproportioneel wonen in gebieden die op grond van hun aanwezigheid tot achterstandsgebieden worden verklaard (Smit 1988: 10-14).

Een tweede punt waaruit de band met de maatschappelijk werk-traditie blijkt is de gedachte dat het beleid zijn vormgeving en uitvoering moet vinden via 'vertegenwoordigers'. De veronderstelling daarbij is dat er onder de immigranten een zodanige mate van groepsvorming en organisatie heeft plaatsgevonden dat er ook werkelijk van vertegenwoordiging sprake kan zijn. In deze gedachtengang kunnen de vertegenwoordigers dan niet alleen claims bij de overheid neerleggen, maar ook als 'volksopvoeder' optreden. Het was echter duidelijk dat bij de immigranten in Nederland (met uitzondering van de Molukkers) van vertegenwoordiging in deze zin geen sprake was. Omdat wat niet aanwezig was er ideologisch wel moest zijn, ging een belangrijk deel van de energie en financiële middelen zitten in het creëren van dergelijke gesprekspartners.

Zo was de Minderhedennota niet in alle opzichten even vernieuwend en even duidelijk in het perspectief dat eraan ten grondslag lag. Er was echter ook een interessant nieuw element dat wel een duidelijk ander accent legde en leidde tot het project 'Toegankelijkheid en Evenredigheid'. Hierin werd de aandacht verlegd van maatregelen gericht op de immigranten naar maatregelen gericht op de samenleving. De gedachte achter dit project komt voort uit de visie dat onevenredige deelname veroorzaakt wordt (kan worden) door onevenredige toetredingskansen en dat daarom een continu rapportagesysteem ontwikkeld moet worden dat 'toegankelijkheid' registreert. Deze eenvoudige gedachte is nog niet zo eenvoudig te operationaliseren (Van Praag 1984). Aanvankelijk wilde men ook wel erg veel faciliteiten en voorzieningen in het rapportagesysteem onderbrengen. Maar in een wat afgeslankte vorm zou een rapportagesysteem als in dit project bedoeld een goede barometerfunctie kunnen vervullen. (Men zie ook ACOM-rapport 1989a.)

4. Sociale positie: huisvesting en arbeid

Met het verschijnen van de Minderhedennota staat de sociale positie van de immigranten definitief op de agenda. Het ligt dan ook voor de hand om na te gaan of er nu van toe- of afname van achterstand sprake is. Ook al zal wel niemand zo ver willen gaan om alle ontwikkelingen na de nota ook aan de daarop gebaseerde maatregelen toe te schrijven. Van Praag heeft van die ontwikkelingen een overzicht gegeven, maar komt daarbij niet tot een duidelijk eendoordeel (Van Praag 1986a).

Het begrip sociale positie dat als algemeen concept in de migratieliteratuur een grote rol speelt, blijkt wat minder eenvoudig te hanteren dan de literatuur doet vermoeden. De ontwikkelingen op twee van de dimensies waaruit het concept is opgebouwd – arbeid en huisvesting – blijken in Nederland, althans gedu-

rende de laatste tien jaar, niet in dezelfde richting te gaan. Het is daardoor moeilijk in algemene zin tot een toedanwel afname van de achterstand te concluderen.

De huisvestingssituatie van de immigranten en dan met name van de arbeiders uit het Middellandse Zeegebied, was in het begin van de jaren zeventig het punt waar het duidelijkst sprake was van een achterstandssituatie. Waar mannen opgepakt in ongezonde ruimtes of brandgevaarlijke pensions sliepen mochten zelfs wel ronduit van armoedesituaties spreken. Niet alleen de huisvestingssituatie zelf maar ook de mate van woonsegregatie baarde zorg. De toenemende gezinshereniging uit Marokko en Turkije en de naar verhouding geweldige instroom uit Suriname deden Van Praag de situatie in zijn studie van 1981 nog somber inzien. Maar de huisvestingssituatie heeft zich veel gunstiger ontwikkeld dan werd verwacht. Ook is de segregatie niet toegenomen zoals in een periode van sterke vestiging te verwachten viel, maar gestabiliseerd of zelfs afgenomen (Van Praag 1989, Van Amersfoort 1987).

Ondanks deze gunstige ontwikkelingen kunnen wij niet zeggen dat er geen sprake is van achterstand. Want als wij de Nederlandse bevolking als norm nemen, dan zien wij bij voorbeeld dat de Marokkanen een duidelijk hogere woningbezetting hebben. Ook zijn de Marokkanen oververtegenwoordigd in de goedkope delen van de woningvoorraad, welke oververtegenwoordiging niet (geheel) uit de inkomensverschillen kan worden verklaard. Bij de Surinamers zien wij weer een geheel andere afwijking van de 'Nederlandse norm'. Zij zijn oververtegenwoordigd in de nieuwe, en dus duurdere, delen van de sociale woningbouw. Hieruit blijkt wel hoe weinig zinvol het is om verschillende categorieën immigranten tot één achterstandscategorie te homogeniseren. Maar tevens komen er twee meer principiële problemen aan het licht. Het eerste betreft het vaststellen van de referentienorm. Want waarom zouden de Marokkanen de woningbezetting moeten hebben van de Nederlanders uit 1989 en niet die van de Nederlanders uit 1969?

Het tweede probleem is het beoordelen van de traagheid van maatschappelijke distributies. Dit laat zich aan de woningmarkt goed demonstreren. Wij kunnen ons voorstellen dat wij de gehele woningvoorraad leeg zouden aantreffen en die dan volgens een aantal criteria eerlijk over de bevolking zouden verdelen naar inkomen, huishoudsamenstelling enz. Wij zouden dan de ideale verdeling hebben. Helaas zouden wij deze procedure ieder jaar moeten herhalen om deze ideale distributie te handhaven. Er treden immers veranderingen op in huishoudsamenstelling en inkomensposities, die niet automatisch door verhuizingen gevolgd worden en daardoor onze ideale distributie verstoren.

De werkelijkheid is uiteraard geheel anders. In de werkelijkheid kunnen alleen woningen worden verdeeld die in een bepaalde periode vrij komen door verhuizingen, overlijden en opgeleverde nieuwbouw. Dit vacant komende deel van de

woningvoorraad is niet alleen relatief klein, het heeft ook niet de 'gemiddelde' kwaliteit van de woningvoorraad. Hervreiding van de woningvoorraad is daarvoor een geleidelijk en nooit voltooid proces, zelfs als wij van de meest gunstige situatie uitgaan, waarbij er geen storende factoren bij de toewijzing optreden. Door de traagheid van maatschappelijke distributies zijn emancipatieprocessen processen van lange adem, waarbij men beter in generaties dan in jaren kan meten.

De verklaring die voor de gunstige ontwikkeling van de huisvestingssituatie wordt aangevoerd is gelegen in een gunstige constellatie van factoren aan de kant van de immigranten en aan de kant van de gehele situatie van de woningmarkt. In de eerste plaats moet de sterke verruiming van de woningvoorraad ten opzichte van de bevolking worden genoemd. Dit leidde tot een afnemende vraag naar goedkopere gezinswoningen. Dit waren precies de woningen waarop de vraag van de zich vestigende Turkse en Marokkaanse gezinnen zich richtte. De afgenomen vraag van Nederlandse kant en de grotere gevoeligheid van gemeentebesturen en grote beheerders voor discriminatie deden deze discriminatie in ieder geval sterk verminderen in hun systematisch effect op de woonsituatie. Dat wil overigens niet zeggen dat deze discriminatie daarmee dan ook geheel en al verdwenen is (vgl. Penninx 1988a: 136). Voor de Surinamers geldt weer een heel ander constellatie van factoren (Van Amersfoort en De Klerk 1987). Maar ook hier moet de algemene situatie op de woningmarkt, die dus op zichzelf geen deel uitmaakt van het minderhedenbeleid, als een belangrijke voorwaardelijke conditie worden gezien.

Op het eerste gezicht is het paradoxaal dat de arbeidsmarktpositie van de Turken en Marokkanen zoveel zorgen baart. Immers zij zijn juist aangetrokken omdat er behoefte was aan hun arbeid. Maar de laatste tien jaar is juist hun arbeidsmarktpositie in sterke mate verslechterd (Penninx 1988a: 68-73, WRR-rapport 1989: hoofdstuk 4). Ook hier ligt de verklaring weer in de constellatie van factoren aan de kant van de immigranten en aan de kant van de samenleving.

Het instorten van de arbeidsmarkt, met name in de industriële sector en in de bouw, leidde tot een grote uitstoot van eerst juist voor deze sectoren geworven arbeid. Bovendien vertoonden – zij het door geheel andere oorzaken – zowel de Surinamers als de Turken en Marokkanen in deze periode een aanzienlijk vestigingsoverschot. Dit leidde bij een afnemende vraag tot een toenemend aanbod, dus tot een stijgende werkloosheid. Maar met het herstel van de economie en de duidelijke groei van het aantal arbeidsplaatsen gedurende de laatste jaren wordt het verhaal onoverzichtelijker. Terwijl de werkloosheid onder de Nederlandse bevolking daalt, stijgt hij nog steeds bij de allochtonen. Laag opleidingsniveau en gebrekkige kennis van het Nederlands kunnen dit verschijnsel ten dele wel verklaren. De typisch laaggeschoolde arbeidersbanen in mijnbouw, industrie en havens die als opstapbanen fungeerden voor ongeletterde nieuwkomers zijn in de

moderne economie veel minder aanwezig. Maar ook dat is niet het totale beeld. Penninx heeft een goede opsomming gegeven van de positietoewijzende factoren variërend van opgeschroefde scholingseisen tot een onverbloemde voorkeur voor 'gewone Nederlanders', die dan wellicht net geen discriminatie zijn in de zin van de wet, maar wel degelijk een systematisch effect sorteren op een arbeidsmarkt waar meer aanbod is dan vraag (Penninx 1988a: 79-86). Als we nagaan welke factoren nu een verklaring bieden voor de gunstige ontwikkeling op de woningmarkt en de tegelijkertijd ongunstige ontwikkeling op de arbeidsmarkt, dan dringt zich de conclusie op dat het minderhedenbeleid daarop maar een geringe invloed heeft uitgeoefend. De sturing van algehele processen in de samenleving zou voor de uitkomst van het emancipatieproces wel eens van grotere betekenis kunnen zijn dan allerlei beleidsmaatregelen die zich direct op dat emancipatieproces richten.

5. Het WRR-rapport Allochtonenbeleid

De Minderhedennota verscheen in 1983. Reeds op 1 oktober 1987 vroeg de regering aan de WRR opnieuw advies over het (verder) te voeren beleid. Dat is opmerkelijk want het wekt de suggestie dat men binnen dit korte tijdsperspectief al een oplossing of althans een aanzienlijk naderbijkomen van een oplossing van 'het minderhedenvraagstuk' verwacht had. In de publieke opinie wordt deze draad meteen opgenomen en verder afgewikkeld. H. Smeets, redacteur van de NRC en de bekende socioloog Van Doorn, columnist bij dezelfde krant, constateren zonder omwegen: 'het minderhedenbeleid is mislukt'. Ook de ACOM schrijft in haar reactie op het WRR-rapport dat de WRR blijkbaar tot de conclusie is gekomen dat het minderhedenbeleid mislukt is (ACOM 1989b: 3). Wie het WRR-rapport doorleest zal niet alleen een dergelijke zinsnede niet aantreffen, maar ook op hoofdlijnen een veel grotere continuïteit aantreffen in visie en doelstellingen dan de commentaren doen vermoeden. Er is echter wel merkbaar een andere opvatting over welke factoren nu door het overheidsbeleid beïnvloed kunnen worden. En er is een duidelijke neiging om het beleid ook op die factoren te richten.

De Minderhedennota had nog duidelijk de toon van de zachte sector. Er waren bedekkende termen in te vinden als *multiculturele samenleving*, waaraan iedereen een eigen betekenis mocht geven. Ook werd er gesproken van *wederzijdse aanpassing*, zonder dat daarbij gezegd werd dat dit allerminst impliceerde dat deze aanpassing ook *symmetrisch* zou zijn. Er was veel meer ruimte voor beleid waarin lokale politici hun bekommernis en daadkracht konden tonen en professionele subsidieuitgevers iets voor hun cliënten konden bereiken. Het achterstandsgebiedenbeleid is daarvan een goed voorbeeld. En hoe verschillend men daar tegen aan kan kijken laat zich aflezen uit de totaal verschillende conclusies

die de evaluatie van de ACOM en die van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten opleverden (Smit 1988; VNG 1989). De toon in het huidige WRR-rapport is wat dit alles betreft duidelijk afstandelijker. Men heeft wat minder geduld met allerlei zachte-sectoractiviteiten als het onderwijs in eigen taal en cultuur waarvan de invloed op het proces van maatschappelijke participatie alsmat niet duidelijk wil worden. In deze zin is wel sprake van een koerswijziging en ademt het WRR-rapport de sfeer van het no nonsense-tijdperk.

Dit heeft op zichzelf kritiek opgeleverd, die in dit soort situaties onvermijdelijk en voorspelbaar is. Interessanter is het verwijt, met name door de ACOM verwoord, dat deze koerswijziging niet op grond van wetenschappelijke redeneringen of op onderzoeksresultaten gebaseerd is, maar op beleidsafwegingen berust (zie ook Muus en Penninx 1990). Ik denk dat deze critici daar gelijk in hebben. Maar ik moet daarbij aantekenen dat deze kritiek ten onrechte de suggestie wekt dat de Minderhedennota 1983 of het adviesgedeelte van het door Bovenkerk geschreven ACOM-rapport 'Een eerlijke kans' niet op vergelijkbare beleidskeuzes berusten. Het advies over positieve actie is na lang wikken en wegen genomen. In het rapport zelf worden alle nadelen ervan eerlijk vermeld. Ook waren sommige leden niet zo erg overtuigd van de vergelijkbaarheid van de Amerikaanse en Nederlandse situatie. Maar ten slotte kwamen wij tot de conclusie dat het maar eens geprobeerd moest worden. Inmiddels worden in de literatuur de nadelen van de Amerikaanse praktijk weer breder uitgemeten (Wilson 1987, Hacker 1989). Ik denk dat ik, na even veel aarzeling als waarmee ik inder tijd voor stemde, nu tegen zou stemmen. Kortom, wanneer wetenschappers tot beleidsadvisering overgaan (een taak die de WRR overigens uitdrukkelijk wel en de ACOM eigenlijk niet in haar taakomschrijving heeft staan) hanteren zij onvermijdelijk ook beleidsafwegingen. Zij maken deze afwegingen daarbij niet altijd expliciet. Dat is jammer want daardoor blijft verborgen wat de eigen, specifieke inbreng van het onderzoek bij de beleidsvorming is of kan zijn. Het rapport 'Een eerlijke kans' (Bovenkerk 1986) en het WRR-rapport Etnische Minderheden (1979) maken althans een onderscheid tussen het rapportgedeelte en het adviesgedeelte. Maar deze weg is in het nieuwe WRR-rapport niet verder gevolgd. De lezer moet nu de beleidsafwegingen vooral uit het eerste hoofdstuk halen, waarin overigens interessante gedachten staan (b.v. de paragraaf 1.3.3.2 op p. 23).

Daarin staat bij voorbeeld dat 'Institutionalisering van de etnische pluriformiteit door de raad niet wordt beschouwd als een zelfstandige overheidstaak. Men kan van een dergelijk uitgangspunt uiteraard niet zeggen dat het wetenschappelijk is. Het berust, evenals het tegenovergestelde standpunt, dat het uitgangspunt vormde van de Nederlandse politiek in de hoogtijdagen van de verzuiling, op een politieke stellingname. Dit standpunt van de raad zal wel berusten op een wetenschappelijke hypothese over de onverenigbaarheid van een (sterk) etnisch plura-

lisme en bevordering van de (individuele) participatie aan de samenleving. Maar over een dergelijke samenhang in een complex maatschappelijk proces waarin allerlei deelprocessen te onderscheiden zijn en zich een scala aan individuele variatie voordoet, bestaat binnen de sociale wetenschappen hoogstens een globale consensus. De wetenschapper die zich tot het beleid richt kan in zo'n situatie niet anders dan de knoop doorhakken. Wat naar streng wetenschappelijke normen niet meer is dan een hypothese, moet toch als basis voor het handelen genomen worden. Juist daarom komt een duidelijke scheiding tussen de beleidsvisie en dat wat wij als empirische ondergrond kunnen beschouwen de helderheid ten goede. Het is de enige manier waarop wij de rol van de wetenschap in de besluitvorming kunnen afgrenzen van de politiek. Dit geeft de wetenschap een bescheidener rol dan velen van ons wellicht ambiëren, maar wel een meer zelfstandige.

Het zou naar mijn mening ook de helderheid ten goede komen als men koerswijzigingen op concrete punten ten opzichte van vorige nota's en rapporten ook expliciet verwoordde. Uit het zwijgen in het huidige rapport over het project 'Toegankelijkheid en Evenredigheid' maak ik op dat dit project inmiddels in ongenade is gevallen. Maar deze conclusie berust geheel op 'tussen de regels lezen' en naar de argumenten voor deze koerswijziging kan men slechts gissen.

Mijn belangrijkste bezwaar tegen het huidige WRR-rapport is dat het niet tot een afsluitende evaluatie komt van de sociale positie van de alloctonen in onze samenleving en van de krachten die op deze positie inwerken. De raad analyseert deze positie wel per sector en besteedt daarbij meer aandacht aan discriminatie dan men uit sommige commentaren zou opmaken. Maar aan een afsluitende evaluatie waagt de raad zich niet. Daardoor gaat hij er wat al te gemakkelijk van uit dat waar het goed gaat ook wel goed zal blijven gaan. De raad komt met een uitgebreid pakket van maatregelen op het gebied van onderwijs en arbeidsmarkt. Maar het huisvestingsbeleid krijgt nog maar heel weinig aandacht. De positietoevrijzende mechanismen zijn op de woningmarkt en de arbeidsmarkt echter niet zo verschillend, alleen zijn de algehele condities op deze markten op het ogenblik totaal anders, zoals ik boven heb aangegeven.

6. Enkele (onvoorzichtige) conclusies

In de inleiding is armoede als een absoluut verschijnsel gedefinieerd. Het is als zodanig een verschijnsel van alle tijden. Zover er iets moderns is aan het verschijnsel armoede is dit gelegen in de paradoxale toename van het aantal armen in een welvarende verzorgingsstaat als Nederland. In 1931 toen George Orwell zijn beroemde boek '*Down and Out in Paris and London*' schreef waren er, in de miljoenenstad Londen, midden in de grote crisis, 1400 van deze 'echte armen'. Op het ogenblik komt Geert Mak in zijn rapportage voor Amsterdam op een

aantal van 5000 (NRC-Handelsblad, zaterdagbijvoegsel, 7 juli 1990).

De spectaculaire toename van het aantal armen heeft van de kant van de sociale wetenschappen nog weinig aandacht gekregen. Zover er in rapportages en beschouwingen aandacht aan wordt besteed, ligt de klemtoon op de persoonlijke problematiek en wordt beleidsmatig op 'hulp' aangedrongen. (De eerste regel uit schema 1.)

Men zou verwachten dat aan de toename van het aantal armen ook door sociologen aandacht zou worden besteed, niet zozeer gericht op de persoonlijke benadering, maar juist op de vraag waarom de frequentie van het verschijnsel toeneemt. Sociologisch gezien ligt het voor de hand, sinds Durkheim, een verband te veronderstellen met de toenemende verindividualisering van de samenleving. De voortschrijdende verindividualisering maakt de mens vrij van verbanden en dit heeft kennelijk niet alleen voordelen. Als mensen in die vrijheid struikelen, door welke oorzaak ook, blijven zij ook sneller liggen dan in samenlevingen waarin de familiale en lokale banden hechter zijn. In deze zin kan men stellen dat deze armoede 'geproduceerd' wordt door een endogene ontwikkeling in de westerse cultuur. De uitbouw van de verzorgingsbureaucratie kan het wegvallen van de familiale en lokale verbanden blijkbaar niet, althans niet volledig, compenseren.

Onder de 'echte armen' bevinden zich uiteraard ook immigranten. Maar hun aanwezigheid is niet oorzakelijk verbonden met de toename van deze armen. Als de boven aangegeven verklaring juist is, dan zouden deze armen er ook in toenemende mate zijn in een Nederlandse samenleving waarin zich geen enkele immigrant gevestigd had.

Anders is het met de achterstand in onze samenleving. De aanwezigheid van immigranten heeft in Nederland een voordien onbekend soort achterstand doen ontstaan. Het gaat er daarbij niet eens om – althans niet in de eerste plaats – of de immigranten oververtegenwoordigd zijn onder de laagste inkomens of een hogere woningbezetting hebben. De immigranten of allochtonen wijken immers op zoveel punten af van de autochtone Nederlandse bevolking (demografisch, wat betreft scholing, cultureel bepaalde preferenties enz.) dat het wel heel wonderlijk zou zijn als dat niet in maatschappelijke distributies terug te vinden zou zijn. Van beslissende betekenis om van een nieuw soort achterstand te spreken is dat er toewijzingsmechanismen in de samenleving zijn die ten opzichte van deze categorie anders werken dan ten opzichte van de bevolking als geheel. (Dit is dus het tweede aspect van mijn in de inleiding gegeven definitie.) De immigratie leidt op deze wijze tot een specifieke verdeling van posities (en daarmee verbonden inkomens enz.) zodat van een achterstandssituatie gesproken kan worden. Over de mate waarin dit verschijnsel optreedt, twisten de geleerden. Maar over het verschijnsel zelf bestaat grote eenstemmigheid. Het is op het ogenblik het duidelijkste zichtbaar op de arbeidsmarkt. Het wetenschappelijk

onderzoek heeft bij het beschrijven en signaleren van deze achterstand een belangrijke rol gespeeld. Ook bij het ontwerpen van beleid ter bestrijding van achterstand heeft de wetenschap haar steentje bijgedragen. Maar de scheidslijn tussen wetenschap en beleid is niet altijd even duidelijk en wordt (niet alleen door wetenschappers overigens) nogal eens overschreden. Een veel, en vaak terecht geuit, bezwaar tegen sociologen en aanverwanten is dat zij niets anders zijn dan slecht vermomde politici. Ook in het veld van de minderhedenstudies zijn daarvan wel voorbeelden te vinden. Het verdient daarom aanbeveling bij beleidsgericht onderzoek expliciet onderscheid te maken tussen wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie enerzijds en beleidsrelevantie anderzijds en tussen wetenschappelijke visies en resultaten en beleidskeuzes.

* Inleiding op de najaarsconferentie van de NSAV 'Moderne armoede, feit of fictie?' Amsterdam, 30 november 1989.

Literatuur

- ACOM, *Het project Toegankelijkheid en Evenredigheid: een advies van de ACOM*. Leiden 1989a.
- ACOM, *Een beter beleid? Commentaar op het rapport Allochtonenbeleid van de WRR*. Leiden 1989b.
- Amersfoort, J.M.M. van, Immigratie en Minderheidsvorming. Samsom, Alphen a/d Rijn 1974.
- Amersfoort, J.M.M. van, Migratie-onderzoek, overheidsfinanciering en beleid. Aanteekeningen van een participant. In: *Grafiet*, 4, 130-154. Utrecht 1983.
- Amersfoort, J.M.M. van, De Sociale Geografie als nuttige bezigheid. Overpeinzingen aan de oever van de derde geldstroom. In: H. v.d. Wusten (red.), *Postmoderne Aardrijkskunde. De sociografische traditie voortgezet*. Coutinho, Muiderberg 1987a.
- Amersfoort, J.M.M. van, *Etnische woonpatronen. Vier benaderingen van woonsegregatie toegepast op Amsterdam*. Oratie, Amsterdam. Instituut voor Sociale Geografie, Amsterdam 1987b.
- Amersfoort, J.M.M. van, en C. Cortie, Urban Management and the Neighbourhood. Ideology and Reality. In: L.M. van Wijngaarden-Bakker en J.J.M. van der Meer (red.), *Spatial sciences, research in progress*. NGS-reeks nr. 80, KNAG, Amsterdam 1988.
- Amersfoort, J.M.M. van, en L. de Klerk, The Dynamics of Immigrant Settlement: Surinamese, Turks and Moroccans in Amsterdam 1973-1983. In: Günther Glebe en John O'Loughlin (red.), *Foreign Minorities in Continental European Cities*, p. 199-222. Franz Steiner Verlag, Wiesbaden/Stuttgart 1987.
- Bovenkerk, F., *Een eerlijke kans. Over de toepasbaarheid van buitenlandse ervaringen met positieve actie voor etnische minderheden op de arbeidsmarkt in Nederland*. ACOM-advies 23, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1986.
- Cohen, Peter, Is heroïneverslaving een vorm van pathologie? Kritiek op een psychologisch apriori. *Maandblad Geestelijke Volksgezondheid*, 115-126, 1984.
- Entzinger, H.B., *Het Minderhedenbeleid*. Boom, Meppel/Amsterdam 1984.
- Entzinger, H.B., en J.J. Schooneboom. Over wetenschap en beleid. Een reactie op commentaren op 'Allochtonenbeleid'. *Migrantenstudies* 6, 1, 44-52, 1990.

- Hacker, Andrew, Affirmative Action: The New Look. *The New York Review of Books*, 12 oktober 1989, 63-68.
- Hannet, Chris, Area-based Explanations: a Critical Appraisal. In: D.T. Herbert en D.M. Smith, *Social Problems and the City*, p. 244-260, Oxford 1979.
- Lewis, Oscar, *Five Families: Mexican Case Studies in the Culture of Poverty*. Basic Books, New York 1959.
- Minderhedennota*, Regeringsnota over het minderhedenbeleid. 's-Gravenhage 1983.
- Muus, Philip, en Rinus Penninx, Kanttekeningen bij de wetenschappelijkheid van het WRR-rapport 'Allochtonenbeleid'. In: *Migrantenstudies* 5, 4, 1-12, 1989.
- Penninx, Rinus, *Minderheidsvorming en Emancipatie*. Samsom, Alphen a/d Rijn 1988a.
- Penninx, Rinus, Wie betaalt, bepaalt? *Amsterdamse Sociaal-Geografische Studies*, 13. Instituut voor Sociale Geografie, Amsterdam 1988b.
- Praag, C.S. van, *Allochtonen, huisvesting en spreiding*. Cahier 22, Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk 1981.
- Praag, C.S. van, Evenredigheid en toegankelijkheid. *Stukwerk*, 29, Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk 1984.
- Praag, C.S. van, Minderheden vóór en na de nota. *Migrantenstudies* 2, 4, 2-51, 1986a.
- Praag, C.S. van, *De woonsituatie van etnische minderheden: de ontwikkelingen 1980-1985*. Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk 1986b.
- Praag, C.S. van, *De woonsituatie van etnische minderheden. Een analyse van het woning-behoefteonderzoek 1985/1986*. Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk 1989.
- Smit, Vincent, Achterstandsgebiedenbeleid, ACOM, Leiden 1988.
Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Wijken in achterstand: Een beschrijving van het PCG-beleid in 18 gemeenten*. 's-Gravenhage 1989.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Etnische Minderheden*, rapport no. 17 (met een voorstudie door Rinus Penninx), 's-Gravenhage 1979.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Allochtonenbeleid*. Rapport no. 36, 's-Gravenhage 1989.
- Wilson, William J., *The Truly disadvantaged: the inner city the underclass and public policy*. University of Chicago Press, Chicago 1987.