

# ARBEIDSDELING EN IMMIGRANTENBELEID

## ANALYSE VAN EEN VERANDERENDE ARBEIDSDELING TUSSEN WETENSCHAP EN POLITIEK IN DE ONTWIKKELING VAN IMMIGRANTENBELEID IN NEDERLAND

*Peter Scholten*<sup>1</sup>

**ABSTRACT** – Science-based expertise and political judgement are two central building blocks for policy development. The division of tasks and roles, or the ‘division of labour’ between science and politics is however flexible and variable and dependent upon the social, cultural and political context in which policy is developed. In the case of Dutch immigrant policy the division of labour has changed dramatically over the past decades. Initially, a technocratic division of labour had emerged in which science played a leading role in policy development, contributing to depoliticization of this policy field. Over the past ten to fifteen years, this division of labour has altered into one that accords more primacy to politics and where the role and influence of science on policy development has diminished.

De integratie van immigranten vormt reeds decennia een hardnekkige beleidsproblematiek in de Nederlandse samenleving. Meerdere malen onderging dit beleidsterrein een metamorfose waarbij de beleidsproblematiek geherdefinieerd werd. Het bleef echter een beleidsterrein gekenmerkt door controverses, onzekerheden en gevoeligheden. Keer op keer bleef het terugkeren op de politieke en maatschappelijke agenda. Ontwikkelingen in recente jaren laten nog eens zien dat een ‘oplossing’ van deze problematiek wellicht verder is dan ooit.

Wetenschappelijke expertise en politieke oordeelsvorming vormen twee centrale bouwstenen voor de ontwikkeling van beleid. Beide vormen bronnen van waaruit beleidsproblemen gedefinieerd kunnen worden. Het maken van een helder onderscheid en een heldere rolverdeling tussen wetenschappelijke expertise en politieke oordeelsvorming in de context van beleidsontwikkeling, is echter moeilijk. Er is vaak geen heldere, vaste ‘arbeidsdeling’ tussen wetenschap en politiek. Veelal zit er ‘wetenschap’ in ‘politiek’ maar ook ‘politiek’ in ‘wetenschap’. Daardoor is het moeilijk om een eenduidige ‘grens’ te trekken tussen ‘wetenschap’ enerzijds en ‘politiek’, ‘beleid’ en ‘belangen’ anderzijds. Bovendien is er geen universele standaard voor welke rol beide zouden moeten spelen in het kader van beleidsontwikkeling; moet een onafhankelijke wetenschap de politiek verlichten en beleidsontwikkeling leiden of moet er veeleer sprake zijn van een sterk politiek primaat met wetenschap in een meer dienende rol. De arbeidsdeling die voortvloeit uit het construeren en coördineren van grenzen tussen ‘wetenschap’ en ‘politiek’ is veranderlijk en afhankelijk van verscheidene factoren. Deze kunnen verband

<sup>1</sup> Peter Scholten is promovendus in de vakgroep Bestuurssociologie van de Faculteit Bedrijf, Bestuur en Technologie, Universiteit Twente en onderzoeker in het kader van het NWO Onderzoeksprogramma ‘Rethinking Political Judgment and Science-Based Expertise’.

houden met of een probleem gedefinieerd wordt op een wijze die het geschikt maakt voor wetenschappelijke expertise of politieke oordeelsvorming, maar ook met de institutionele context waarin beleid ontwikkeld wordt en met machtsverhoudingen en belangen die gemoeid zijn bij een wetenschappelijke of politieke benadering van beleidsproblematiek.

Dit artikel analyseert de ontwikkeling van de arbeidsdeling tussen ‘wetenschap’ en ‘politiek’ in de ontwikkeling van het Nederlandse immigrantenbeleid. De sociale wetenschappen hebben een belangrijke rol gespeeld op dit beleidsterrein, maar hoe deze rol exact vorm heeft gekregen was in belangrijke mate afhankelijk van de sociaal-politieke en maatschappelijke context waarbinnen beleidsontwikkeling in een bepaald tijdsgewricht plaats heeft gevonden. In het Nederlandse immigrantenbeleid is een algemene trend waar te nemen van een arbeidsdeling met sterk technocratische, depolitiserende trekken in de jaren '70 en '80, naar een zich reeds begin jaren '90 ontwikkelende arbeidsdeling waarbij het politieke primaat meer overwicht kreeg. Aanvankelijk speelde wetenschap op zowel conceptueel als instrumenteel niveau een invloedrijke rol terwijl later, onder meer als gevolg van politisering van het vraagstuk, de invloed van wetenschap zich meer beperkte tot instrumenteel niveau. Deze veranderde arbeidsdeling uitte zich recentelijk nog heel sterk, toen zich een tot dan toe ongekende problematisering van de rol van wetenschap voordeed in het kader van het debat over de Parlementaire Onderzoekscommissie Integratiebeleid.

## 1. Grenzenwerk en arbeidsdeling tussen wetenschap en politiek

‘Grenzen’ tussen wetenschap en politiek worden veelal beschouwd als universeel en objectief, of vast en onveranderlijk. Vragen als wat wetenschap is, wat haar onderscheidt van onder meer politiek en wat derhalve de verhouding zou moeten zijn tussen wetenschap en politiek, worden dan ook vooral beschouwd als essentialistische dan wel filosofische vraagstukken. De wetenschapsfilosofie is bijvoorbeeld op zoek naar het essentiële dat wetenschap zou onderscheiden van andere sferen. Dit is onder meer uitgewerkt in het bekende falsificationisme van Popper. Ook in de (functionalistische) wetenschapsociologie is gezocht naar een heldere ‘demarcatie’ van wetenschap, zoals door Merton die een set van sociale normen (CUDOS) ontwikkelde die gevolgd zouden moeten worden door de ware wetenschapper. Kuhn was een van de eersten die zich richtte op de (historische) praktijk van wetenschap. Kuhn onderscheidde in de ontwikkeling van wetenschappelijke disciplines verschillende stadia, waarbij alleen de disciplines met een dominant paradigma voor hem doorgingen als ‘echte’, probleem-oplossende wetenschappen. Dus ook Kuhn komt, ondanks zijn historische perspectief op de ontwikkeling van wetenschap, uit op een essentialistische definitie van grenzen tussen wetenschap en niet-wetenschap.

Binnen wetenschapsstudies en meer recente wetenschapsociologie is deze benadering, ingezet door Kuhn, doorgezet in de richting van een empirische analyse van wetenschap in de praktijk (Gieryn 1995, 1999; Jasanoff, 1995). Hierbij wordt afstand genomen van pogingen om tot een essentialistische, universele grensafbakening te komen, maar ook van post-modernistische perspectieven die het bestaan van grenzen ontkennen (Halff-

man, 2003). Dit perspectief tracht op basis van empirische onderzoek te analyseren of, hoe en welke grenzen in sociale praktijken en instituties worden getrokken tussen wetenschap en niet-wetenschap ('grenzenwerk'). In plaats van zelf als filosoof of socioloog grenzen te trekken, wordt het grenzenwerk overgelaten aan actoren uit de empirie. Grenzen hebben hierbij geen universele of objectieve betekenis, maar wel een sociale en institutionele betekenis. In dit kader gaat het om grenzen tussen 'wetenschap' en 'politiek'. Hierbij wordt 'politiek' ruim opgevat in die zin dat het verschillende actoren behelst die zich primair met politieke oordeelsvorming en besluitvorming bezighouden, zoals politici, beleidsmakers, en belangenbehartigers.

Het trekken van grenzen behelst allereerst het onderscheiden van 'wetenschap' en 'politiek' ten opzichte van elkaar; wat 'is' politiek en wat 'is' wetenschap en wat onderscheidt beide van elkaar (Halfman, 2003). Bovendien behelst grenzenwerk het coördineren van relaties tussen wetenschap en politiek; wat zijn de rollen en taken van wetenschap en politiek en wat zijn de voorwaarden voor contact en uitwisseling tussen beide ('grensverkeer'). Dit demarceren en coördineren kan op verschillende 'locaties' plaatsvinden. Allereerst kan taal of discours een drager zijn van grenzen. Hierin kunnen grenzen besloten liggen, zoals in discours over 'onafhankelijke' of 'objectieve' wetenschap. Ook kunnen bepaalde concepten of terminologie waarmee beleidsproblemen geduid worden het resultaat zijn van grenzenwerk, bijvoorbeeld als wetenschappelijke termen grensoverschrijdend geaccepteerd raken. Daarnaast kunnen grenzen getrokken worden in sociale structuur, bijvoorbeeld als een bepaalde afbakening wordt nagestreefd van de rollen van wetenschappers en politici. Tenslotte kunnen grenzen verankerd raken in instituties, in formele regels en structuren maar ook in meer informele gebruiken of codes die algemeen geaccepteerd zijn. Het is dus via taal of discours, sociale structuur en instituties dat betekenis wordt gegeven aan grenzen tussen wetenschap en politiek en dat vorm wordt gegeven aan een bepaalde arbeidsdeling.

Grenzen kunnen wetenschap en politiek zo strikt van elkaar scheiden en op afstand plaatsen dat wetenschap in de beruchte Ivoren Toren belandt. Vaak zullen grenzen echter meer diffuus zijn en bestaan er specifieke relaties tussen wetenschap en politiek. Wetenschap kan bijvoorbeeld gedefinieerd worden als leverancier van 'wetenschappelijk' aangemerkte kennis, of van 'data', 'argumentatie' of misschien zelfs wel 'munitie' voor het beleidsproces of het politieke proces (Majone, 1989). In sociale structuur is veelal sprake van coördinatie van wederzijdse relaties, bijvoorbeeld als bepaalde personen op basis van hun wetenschappelijke status of rollen geconsulteerd worden door politici of beleidsmakers, of wanneer zij in beleidsstukken aangehaald worden als respectabele wetenschappelijke bronnen. Ook kunnen allerlei 'grensinstituties' ontstaan die relaties tussen wetenschap en beleid coördineren, zoals denktanks, onderzoeksraden, en kennisinstituten. Dergelijke instituties proberen bijvoorbeeld wetenschappelijke inzichten te bundelen en te promoten in de richting van beleid en politiek of wetenschappelijk onderzoek te coördineren vanuit een bepaald beleidskader.

Grenzenwerk leidt niet alleen tot arbeidsdeling in beleidsontwikkeling, maar ook tot vormen van wederzijdse beïnvloeding tussen wetenschap en politiek. Het leidt tot specifieke vormen van doorwerking van wetenschappelijke inzichten in politiek, maar kan ook de ontwikkeling van wetenschappelijke inzichten zelf beïnvloeden. Vooral waar het gaat om beleidsadvisering, een activiteit die zich duidelijk afspeelt op de grenzen tussen wetenschap en politiek, hebben wetenschap en politiek er beide belang bij om elkaar op

te zoeken en tegelijkertijd een helder onderscheid te bewaren. Wetenschap kan zo haar autoriteit en ‘nut’ bewijzen voor politieke besluitvorming terwijl het voor politiek de legitimiteit van besluitvorming vergroot wanneer zij gebruikt maakt van ‘onafhankelijke’ wetenschappelijke advisering. Wetenschap en politiek trekken elkaar zo aan omdat ze elkaar ‘nodig’ hebben, maar stoten elkaar tegelijkertijd ook weer af om zo een helder onderscheid te bewaren (Jasanoff, 1990).

Verschillende factoren kunnen verklaren hoe grenzenwerk verloopt en hoe een bepaalde arbeidsdeling tot stand komt. Allereerst de definitie van het beleidsprobleem: wanneer een beleidsprobleem geconstrueerd is op een technisch-analytische wijze, is te verwachten dat grenzenwerk zal uitmonden in een significante rol van wetenschap. Het gaat dan om problemen die helder gestructureerd zijn, waarbij zekerheid bestaat over kennis die benodigd is voor beleid en consensus bestaat over de waarden die betrokken zijn bij een beleidsprobleem (Hisschemöller en Hoppe, 2001). Dergelijke helder gestructureerde beleidsproblemen worden gezien als geschikt voor ‘oplossing’ middels wetenschap. Het kan ook zijn dat de probleemdefinitie een meer sociaal gevoelige lading heeft en er meer onzekerheid bestaat over betrokken waarden en benodigde kennis. Dan is te verwachten dat de rol van wetenschap beperkter zal zijn. Dergelijke onderwerpen belanden veeleer in de politieke of maatschappelijke arena. De relatie tussen probleemdefiniëring en arbeidsdeling is echter een wederzijdse. Een verandering in probleemdefiniëring kan bijdragen tot een verandering in arbeidsdeling, maar een verandering in arbeidsdeling kan op zich ook weer bijdragen aan een veranderende probleemdefiniëring. Een probleemdefinitie is dan ook deels een uitkomst van grenzenwerk (Bal e.a., 2002). Een technocratische arbeidsdeling waarin wetenschap de voornaamste rol speelt in probleemdefiniëring zal leiden tot een technisch-analytische probleemdefinitie, terwijl een arbeidsdeling met nadruk op politiek primaat waarschijnlijk meer zal leiden tot een gepolitiseerde probleemdefinitie.

Naast probleemdefinitie vormt de geïnstitutionaliseerde context waarin een beleidsprobleem verankerd is een belangrijke factor in het ontstaan van arbeidsdeling. Zo is het in Nederland op bepaalde beleidsterreinen, zoals milieubeleid en economisch beleid, een ingeslepen gewoonte om beleid sterk te funderen op wetenschappelijke advisering, vooral via verschillende planbureaus. Het gebruik van wetenschappelijke kennis is hier sterk geïnstitutionaliseerd. Deze institutionele context varieert ook naar tijdsgewricht. Wat betreft de rol van wetenschap zien we dat er tot in de jaren '70 een sterk geloof was in de bijdrage die wetenschap kon leveren aan de maakbaarheid van de samenleving, wat ondermeer resulteerde in technocratische beleidsconcepties (Fischer, 1990). In de jaren '80 en '90 nam het geloof in wat wetenschap kon betekenen voor beleid af en werd de rol van wetenschap steeds verder geproblematiseerd (Ezrahi, 1990). Ook ontstond toen meer aandacht voor de mogelijk negatieve gevolgen die wetenschap kan hebben voor de samenleving (Beck, 1995).

Tenslotte spelen machtsverhoudingen een niet uit te sluiten rol in grenzenwerk. Waar grenzenwerk mensenwerk is, wordt het ook beïnvloedt door de machtsverdeling tussen verschillende betrokken actoren met verschillende belangen. Bepaalde actoren zullen meer invloed hebben op de constructie van grenzen en bepaalde actoren zullen ook meer belang hebben bij een bepaalde constructie van deze grenzen. Zo kunnen er politieke belangen gemoeid zijn bij politisering of juist depolitisering van een beleidsthema of bij een technische of normatieve constructie van een beleidsprobleem. Ook kunnen

institutionele belangen gemoeid zijn bij bepaalde grensconstructies, bijvoorbeeld waar het gaat om grensinstituties zoals onderzoeksraden en denktanks.

Welke rol hebben deze factoren (probleemdefiniëring, institutionele context, machtsverdeling) nu gespeeld bij de totstandkoming en verandering van arbeidsdeling tussen wetenschap en politiek in het Nederlandse immigrantenbeleid? In het volgende zal worden gekeken naar een aantal beleidsdoorbraken op dit beleidsgebied, waarbij het beleidsprobleem (deels) opnieuw gedefinieerd werd (Choenni 2000, Scholten en Timmermans 2004).<sup>2</sup> Daarbij zal dieper ingegaan worden op de rol die wetenschap, vooral op dit fundamentele, conceptuele beleidsniveau, gespeeld heeft. De episodes die door deze doorbraken gescheiden worden zijn een voorfase van beleid tot eind jaren '70, vervolgens het Minderhedenbeleid gedurende de jaren '80 en het Integratiebeleid van de jaren '90. De laatste jaren lijkt het Integratiebeleid opnieuw te veranderen, hetgeen mogelijk op het begin van een nieuwe 'episode' in het Nederlandse immigrantenbeleid duidt. Overigens wordt 'immigrantenbeleid' hier gebruikt als een meer algemene term om beleid ten aanzien van permanent gevestigde immigranten te duiden. Het is een koepelbegrip dat verschillende specifieke 'soorten' immigrantenbeleid zoals minderhedenbeleid en integratiebeleid omvat. Het moet dan ook vooral onderscheiden worden van 'immigratiebeleid', dat beleid ten aanzien van migratiestromen behelst.

## 2. De geboorte van beleid; een tandem tussen wetenschap en beleid

Tot in de jaren '70 bestond in Nederland de stellige overtuiging dat de meeste immigranten slechts tijdelijk zouden blijven.<sup>3</sup> Deze premisse van tijdelijkheid maakte het verder overbodig om beleid te ontwikkelen dat gericht was op (permanente) incorporatie van immigrantengroepen in de Nederlandse samenleving. Beleid en politiek hamerden in de jaren '70 steeds stelliger op het punt dat Nederland geen immigratieland was en dit ook niet behoorde te zijn (Ministerie van Sociale Zaken, 1974). De premisse van tijdelijkheid ontwikkelde zich hierbij tot een politieke norm. Verscheidene ontwikkelingen veroorzaakten echter een toenemende spanning tussen de 'norm' van tijdelijkheid en het 'feit' dat immigratie meer permanent bleek te zijn (Entzinger, 1975). De maatschappelijke context veranderde doordat grootschalige terugkeer uitbleef, immigratie voortduurde (o.m. gezinsmigratie) en zich zelfs een nieuwe immigratiegolf voordeed als gevolg van de onafhankelijkheid van Suriname. Daarnaast mondde de radicalisering van de Molukse immigrantengroep uit in een reeks terroristische aanslagen die de aandacht vestigde op de benarde situatie van deze bevolkingsgroep die inmiddels al bijna een kwart eeuw 'tijdelijk' in Nederland verbleef.

Ingegeven door de veranderende maatschappelijke context en aangezwengeld door de gebeurtenissen in de jaren '70, begon zowel in de onderzoekswereld als in de beleids-

<sup>2</sup> Overigens wordt deze zelfde indeling ook gebruikt in het eindrapport van de Parlementaire Onderzoekscommissie Integratiebeleid, 'Bruggen Bouwen' (2004).

<sup>3</sup> Dit gold voor belangrijke immigrantengroepen als de Molukse, Surinaamse en Antilliaanse bevolking en voor de vanaf de jaren '50 sterk groeiende groep 'buitenlandse werknemers' of 'gastarbeiders'. Dit gold echter niet voor de voormalig Nederlands-Indiërs die al eind jaren '40 naar Nederland waren teruggekeerd.

wereld de beleidsdefinitie te veranderen. Waar tot in de jaren '60 de aandacht van onderzoekers voor dit vraagstuk nog een weerspiegeling was van de algemeen heersende probleemconceptie, namelijk als een tijdelijk probleem van relatief weinig gewicht, nam vooral in de jaren '70 de aandacht van onderzoekers toe (Penninx, 1992: 9-10). Vooral het ministerie van CRM (Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk) werd geconfronteerd met de gevolgen van de schijnbaar permanente aanwezigheid van verschillende 'tijdelijke' immigrantengroepen. Dit ministerie mobiliseerde, in het kader van enig 'zendingswerk', wetenschappelijk onderzoek met als doel het bewustzijn te vergroten ten aanzien van de aanwezigheid van de zogenaamde 'culturele minderheden' (Entzinger, 1984). Zij deed dit door een Adviescommissie Onderzoek Culturele Minderheden (ACOM) op te richten, dat voortaan onderzoek op dit gebied zou coördineren. Met name de ministeries van Sociale Zaken en van Buitenlandse Zaken bleven echter nog vasthouden aan de tijdelijkheidsgedachte, onder meer uit economisch belang. Ten aanzien van bepaalde immigrantengroepen begon echter ook het beleid te veranderen. In 1977 werd het beleid ten aanzien van Surinamers herzien, met een sterkere nadruk op permanent verblijf en integratie (Ministerie van CRM, 1977).<sup>4</sup> Mede als gevolg van een reeks van terroristische aanslagen in de jaren '70, werd in 1978 ook het beleid ten aanzien van Molukkers herzien. Ook hier kwam nu nadruk te liggen op permanent verblijf en integratie in de Nederlandse samenleving. Deze beleidsombuiging vormde de opstap tot de ontwikkeling van een algemeen, gecoördineerd minderhedenbeleid ten aanzien van een aantal belangrijke immigrantengroepen in de Nederlandse samenleving.

De toenemende aandacht onder onderzoekers voor de permanente aanwezigheid van immigrantengroepen in de Nederlandse samenleving kreeg uiteindelijk een heel directe doorwerking in beleid via een studie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR); 'Etnische Minderheden' (1979). De WRR is een denktank die formeel aan het Ministerie van Algemene Zaken is verbonden. Zij stelt echter grotendeels zelf haar werkprogramma vast en rapporteert rechtstreeks aan de Minister-President en de Minsterraad over lange-termijn beleid, vooral over thema's die verschillende beleidsgebieden bestrijken. Haar studie over Etnische Minderheden (1979) behelste een beleidsgerichte synthese van inzichten uit wetenschappelijk onderzoek die, via een officiële regeringsreactie op dit rapport uit 1980, op een heel directe wijze de basis vormde voor eerst de Ontwerp-Minderhedennota (1981) en later de Minderhedennota (1983). Deze nota werkte het Minderhedenbeleid uit, dat in de jaren '80 voor het eerst uitging van permanent verblijf. De invloed van deze WRR studie is mede te danken aan het gunstige moment. Eind jaren '70 was ook in de beleidswereld reeds een besef gegroeid dat het hier om een structureel maatschappelijk probleem ging dat een geheel nieuwe benadering vergde. De WRR studie kon van dit gunstige moment gebruik maken (Penninx, 1992: 178).

Onderzoek en beleid opereerden bij deze beleidsombuiging in een soort 'tandem'. Het feit dat beide lang vasthielden aan de gedachte van tijdelijkheid doet vermoeden dat beide deel uitmaakten van dezelfde sociale werkelijkheid; blijkbaar definieerden zij het beleidsprobleem op een vergelijkbare wijze. Echter, veranderende inzichten in beide

<sup>4</sup> Het belang van de ombuiging in het Surinamers-beleid valt echter te relativiseren, omdat men Surinamers toch niet als échte immigranten beschouwde. Het ging immers om (voormalig-) ingezetenen van het Nederlands Koninkrijk.

sferen versterkten elkaar in deze periode, uitmondend in de beleidsombuiging neergelegd in de Minderhedennota. Deze ‘tandem’ leidde tot een technisch-analytische probleemdefinitie die het onderhavige beleidsprobleem helder structureerde en inzichtelijk maakte. Migrantengroepen werden gedefinieerd als sociaal-cultureel ‘afwijkende’ groepen met sociaal-economische achterstanden, hetgeen beleidsmatig benaderd zou kunnen worden met een beleid van culturele emancipatie en algemeen beleid gericht op achterstandsbestrijding.

De indruk bestond dat het hier zou gaan om een in belangrijke mate stuurbaar of beheersbaar probleem. In de Minderhedennota werd op zowat ieder denkbaar ‘facet’ van het beleidsprobleem beleid ontwikkeld. Dit had wellicht verband met de tijdsgeest waar meer dan nu een geloof heerste in de maakbaarheid van de samenleving en de rol die wetenschap daarin zou kunnen spelen. Dit maakte het mogelijk de grenzen van wetenschap verder uit te rekken en wetenschap een belangrijke rol te laten spelen in beleidsontwikkeling. Ook is de erfenis van de typisch Nederlandse verzuilingstraditie (Lijphart, 1968), waar men minderheden op basis van culturele verscheidenheid een gelijkwaardige plaats in de Nederlandse samenleving wilde laten innemen, te herkennen in het beleid van ‘culturele emancipatie’ ten aanzien van groepen die gedefinieerd werden als (etnische) ‘minderheden’. Dit droeg verder bij tot een ogenschijnlijk heldere structurering van het beleidsprobleem; het maakte de problematiek definieerbaar binnen een bekend historisch kader.

Volgens Rath (1991) zou het beleid door de problematisering van het cultureel ‘anders-zijn’ van minderheden en de sociale constructie van ‘etnische minderheidsgroepen’, de achterstanden van deze groepen juist hebben bestendigd. Hij noemt dit de ‘minorisering’ van minderheidsgroepen. Deze kritiek treft ook de nauwe relatie tussen minderhedenonderzoekers en beleidsmakers, die zou hebben geleid tot de door Rath zo bekritiseerde conceptualisering van ‘etnische minderheidsgroepen’. Rath verwijt minderhedenonderzoekers te zeer gefocust te zijn op wat hij noemt het ‘minderhedenparadigma’, waarin de sociale constructie van minderheidsgroepen op basis van hun cultureel ‘anders-zijn’ centraal staat en vraagt daarbij aandacht voor de afwezigheid van alternatieve ‘paradigma’s’ zoals een marxistisch perspectief of een nationaal perspectief. Dit doet vermoeden dat grenzenwerk ook repercussies kan hebben voor de ontwikkeling van wetenschappelijke kennis. Binnen het minderhedenonderzoek vestigde het minderhedenparadigma zich als een dominant paradigma dat vanuit die positie aanzienlijke invloed had op beleidsontwikkeling. De dominante positie van dit paradigma werd gefaciliteerd door een maatschappelijke en politieke context waarin dit perspectief goed ontvangen werd. Uiteraard kan dit ook weer het gevolg zijn van selectieve bevordering van onderzoek vanuit een bepaald perspectief door beleid en politiek, zoals via de ACOM die tot taak had onderzoek te programmeren.

Tussen wetenschap en beleid bestonden in deze periode ook nauwe persoonlijke en institutionele banden. Binnen een relatief klein netwerk van personen dat geëngageerd was in dit nog jonge beleidsthema, bestond een sterke uitwisseling van personen en contacten (Rath, 1991; Guiraudon, 2000). Wederzijdse contacten waren hecht en het kwam niet zelden voor dat men van baan wisselde tussen wetenschap en ambtenarij. In die zin waren grenzen tussen deze sferen betrekkelijk permeabel. Op institutioneel niveau vormden de WRR en de ACOM een verbinding tussen wetenschap en beleid; de WRR om wetenschappelijke inzichten te verbinden aan beleidsontwikkeling en de

ACOM om verder onderzoek over deze problematiek te coördineren. Beide bevinden zich duidelijk in het grensgebied tussen wetenschap en politiek.

Verskillende factoren kunnen worden aangedragen ter verklaring van de arbeidsdeling tussen wetenschap en politiek zoals die zich bij deze beleidsverandering aftekende. Allereerst bestond er vanuit beleid en politiek een sterke behoefte aan kennis, omdat het hier immers ging om een betrekkelijk nieuw en nog onbekend beleidsprobleem (Penninx, 1992). Dit leidde tot een sterke receptiviteit voor wetenschappelijke inzichten. Wat zeker ook een rol gespeeld heeft is een geïnstitutionaliseerde neiging tot depolitiserings van het immigrantenvraagstuk (Hoppe, 1987), vooral door de schaal en intensiteit van het debat over dit vraagstuk beperkt te houden (Guiraudon, 2000). Het immigrantenvraagstuk werd gezien als een te gevoelig onderwerp voor de politiek en zou beter op een technocratische wijze opgelost zou worden (Rath, 1991) en in de politiek verder zoveel mogelijk vermeden werd (de zogenaamde ‘Vermijdingspolitiek’, De Beus, 1998). Tegen deze achtergrond is de nauwe verbondenheid tussen beleidsontwikkeling en wetenschappelijke advisering begrijpelijk; Rath (1991) spreekt in dit kader zelfs van een ‘technocratisch compromis’. Zo gold er een politieke norm dit vraagstuk niet uit te spelen als een electoraal vraagstuk en een sociale norm om minderheden, en vooral hun culturele verscheidenheid, met zeker respect te bejegenen. Vuijsje (1986) baseert dit ‘taboe’ ten aanzien etnisch verschil op schuldgevoelens uit de Tweede Wereldoorlog over omgang met kwetsbare minderheden; hij noemt dit de ‘vermoorde onschuld’ van Nederland. Dit werd versterkt door de opkomst van extreemrechtse partijen in die tijd hetgeen zorgde voor een toenemende gevoeligheid voor politieke incorrectheid (zoals de CentrumPartij en later de Centrum Democraten onder leiding van Janmaat).<sup>5</sup>

Een complex samenspel van sociale betekenisgeving, instituties en politieke omstandigheden zorgde in deze periode voor een zeer specifieke arbeidsdeling tussen wetenschap en politiek. Wetenschap en politiek opereerden als een tandem; nauw verbonden en wederzijds versterkend. Grenzen waren diffuus en permeabel. Op het niveau van het discours valt vooral de doorwerking van het concept ‘etnische minderheden’ op; een term afkomstig uit wetenschappelijke kring dat zijn succes ondermeer te danken had aan haar bijdrage aan een heldere structurering en pacificatie van het beleidsprobleem en haar verwijzing naar de verzuilingstraditie.<sup>6</sup> Op het niveau van sociale structuur en instituties waren grenzen eveneens diffuus en permeabel. Dit blijkt onder meer uit de hechte contacten en hoge mate van uitwisseling van personen in een betrekkelijk klein netwerk van betrokken wetenschappers en beleidsambtenaren, maar ook uit de rol van onderzoeksinstituten als de WRR en de ACOM die duidelijk in het grensgebied tussen wetenschap en politiek opereerden. Politieke machtsfactoren speelden eveneens een belangrijke rol, getuige de belangrijke invloed van vermijdingspolitiek; de directe doorwerking van wetenschap was onder meer mogelijk doordat politieke machtsfactoren hiervoor buitengewoon gunstig waren.

<sup>5</sup> Eigenlijk had de opkomst van extreme rechtse partijen zo een averechts effect ten opzichte van wat beoogd werd door deze partijen, omdat zij de norm van politieke correctheid en depolitiserings verder versterkten (Penninx, 1988).

<sup>6</sup> Het concept ‘minderheden’ is geïntroduceerd in het Nederlandse discours door een studie van Van Amersfoort over ‘Immigratie en Minderheidsvorming’ uit 1974, dat een van de pionierstudies is van het Nederlandse minderhedenonderzoek. Zoals we eerder in dit stuk zagen, vondt het via de ACOM en de WRR eind jaren '70 ingang in het beleidsdenken.



Hoewel diffuus en permeabel, was weldegelijk sprake van het trekken van grenzen. Zo kon juist het onderscheiden van het ‘wetenschappelijke’ ten opzichte van het ‘politieke’ bijdragen aan de politiek zo gewenste depolitisering, door vooral wetenschap een belangrijke rol te doen toekomen bij beleidsontwikkeling. Demarcatie en coördinatie van grenzen gingen hierbij ‘hand in hand’; het onderscheiden en het op elkaar betrekken van wetenschap en politiek waren twee zijdes van dezelfde medaille. Voor wetenschappers en onderzoeksinstellingen uit het grensgebied tussen wetenschap en politiek vormde dit discursieve grenzenwerk een belangrijke legitimering van hun rol in beleidsontwikkeling. We zien hier dat het trekken van grenzen juist ook van belang is wanneer wetenschap en politiek dicht op elkaar worden betrokken; ze trekken elkaar aan, maar stoten elkaar ook weer af. Zoals Rath (1991) opmerkte kan dergelijk grenzenwerk echter ook gevolgen hebben voor selectieve ontwikkeling van kennis, zoals in dit geval dominantie van het ‘minderhedenparadigma’. Het was dit paradigma dat vanuit haar dominante positie het beleidsdebat sterk kon beïnvloeden en door beleidsveranderingen van begin jaren ’80 haar positie verder versterkt zag.

### 3. Doorbraak en politisering van het vraagstuk

Aan het einde van de jaren ’80 begon de wijze waarop men het immigrantenvraagstuk definieerde opnieuw te veranderen. Dit mondde begin jaren ’90 uit in een nieuwe beleidsdoorbraak waarbij ook de arbeidsdeling tussen wetenschap en politiek zou veranderen. Deze beleidsdoorbraak bracht niet alleen een verandering in inhoud van beleid, maar ook een verandering in de ‘toon’ van het beleid en het beleidsdebat. Beleidsinhoudelijk ging men vooral de sociaal-economische dimensie van integratie benadrukken, mede tegen de achtergrond van de herziening van de verzorgingsstaat die in deze tijd in gang werd gezet. Zo verscheen in 1989 een nieuw advies van de WRR (‘Allochtonenbeleid’) dat in plaats van een emancipatiebenadering een ‘rechten- en plichtenbenadering’ voorstond. Deze omslag was ondermeer ingegeven door de gedachte dat minderheidsgroepen in het verleden te zeer tot ‘zorgcategorieën’ gemaakt zouden zijn. In sterkere bewoordingen sprak men in het publieke debat over het ‘doodknuffelen’ van minderheden.<sup>7</sup> Het beleid ging zich nu meer concentreren op gelijkwaardige participatie van minderheden in de centrale, ‘harde’ sectoren; ‘wonen’, ‘weten’ en ‘werken’ (huisvesting, arbeid en onderwijs).

Ook de groepsgerichte focus van het beleid kwam nu onder vuur te liggen. Zag men tot in de jaren ’70 ‘behoud van eigen cultuur’ als een voorwaarde voor uiteindelijk terugkeer van migranten en in de jaren ’80 als positieve voorwaarde voor ‘integratie’, in de jaren ’90 ging men ‘behoud van eigen cultuur’ meer zien als iets wat gescheiden diende te worden van het Integratiebeleid. Overheidsbemoeienis met culturele identiteitsvorming diende slechts beperkt te zijn. Het tweede rapport van de WRR droeg ook bij aan een andere inhoudelijke omslag in het denken over minderheden. Tot dan toe werd alleen het verblijf van een aantal omschreven minderheidsgroepen als permanent gezien. De WRR wist nu het inzicht te bewerkstelligen dat niet alleen de immigratie van bepaalde groepen permanent was, maar dat immigratie als zodanig een permanent fenomeen

<sup>7</sup> Bijvoorbeeld in een uitgebreid artikel in *Elsevier Magazine*, ‘Doodgeknuffeld’, 18 Februari 1989.

meen zou vormen in de Nederlandse samenleving. Daarom adviseerde de WRR om een doelgroepenbenadering los te laten en meer algemeen beleid te voeren ten aanzien van een breed gedefinieerde groep ‘allochtonen’. Desondanks bleef het beleid vasthouden aan een aantal omschreven minderheidsgroepen, waardoor ook geen einde kwam aan de door Rath gesignaleerde neiging tot ‘minorisering’.

Hier is duidelijk te zien dat de ‘wetenschappelijke inzichten’ die door de WRR gedistilleerd werden in de richting van beleid, zich mee hadden ontwikkeld met een veranderende maatschappelijke en sociaal-culturele context. Dit betrof zowel een veranderende tijdgeest wat betreft de rol van de overheid, die op meerdere gebieden terugtrad en een minder ‘zorgende’ houding begon aan te nemen, als inzichten in de ontwikkeling van de aard van de onderliggende problematiek, die anders bleek te zijn dan oorspronkelijk verondersteld. Het rapport paste ook goed in de visie van de WRR toen op de ‘activerende verzorgingsstaat’, die het later in andere rapporten verder zou uitwerken (Fermin, 1997: 190). De WRR hield er zo een bepaalde visie op maatschappelijke problematiek op na, hetgeen haar vanuit onder meer wetenschappelijke gremia op kritiek kwam te staan (Rath, 1991). Zo leverde de ACOM (1989) een felle kritiek op de wetenschappelijkheid van het tweede WRR rapport.

In 1991 zette Frits Bolkestein, toenmalig leider van de grootste oppositiepartij de VVD, een tot dan toe ongekende politisering in van het vraagstuk. Hij riep op tot een meer voortvarende aanpak van de integratie van minderheden; deze zou met ‘lef’ moeten worden aangepakt.<sup>8</sup> De uitlatingen van Bolkestein brachten het immigrantenvraagstuk weer terug op de publieke agenda. Als reactie kondigde minister Dales, toenmalig minister van Binnenlandse Zaken en verantwoordelijk voor het minderhedenbeleid, een nationaal Minderhedendebat aan waaraan veel prominente wetenschappers, politici, ambtenaren, opiniemakers en belangenbehartigers deelnamen. Tijdens dit debat werd regelmatig teruggegrepen op het WRR rapport van toen al weer enige jaren geleden (1989). Blijkbaar vond dit rapport vooral in het veranderende klimaat uiteindelijk zijn doorwerking. In ieder geval bleek de weerstand tegen het op multiculturalistische leest geschoeide beleid van de jaren ’80 veel meer wijdverspreid te zijn dan verwacht. Entzinger (2003) spreekt in dit kader van een ‘zwijgende meerderheid’ die zich met het Minderhedendebat nu eerst begon te roeren.

Deze ontwikkelingen leidden tot een officiële herijking van het Nederlandse immigrantenbeleid. In de Contourennota Integratiebeleid (1994) werd het ‘Minderhedenbeleid’ omgedoopt tot het ‘Integratiebeleid’. Een van de ontwikkelingen, aangekondigd in deze contourennota, was een speciaal beleid voor de continue instroom van nieuwkomers. Dit culmineerde uiteindelijk uit in het inburgeringsbeleid, gebaseerd op de in 1998 geïntroduceerde Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN). Dit idee van een speciaal nieuwkomersbeleid was duidelijk afkomstig uit het grensgebied tussen wetenschap en beleid; het werd voor het eerst aangedragen in het WRR rapport uit 1989 en vervolgens uitgewerkt na het minderhedendebat, onder meer in het beleidsadvies ‘Beleidsopvolging Minderhedendebat’, geschreven door enige prominente wetenschappers (Van der Zwan en Entzinger, 1994).

De sterker normatieve toon van de discussie over de minderhedenproblematiek, vooral zoals die bij het minderhedendebat te horen viel, duidde op een veranderende definitie van het beleidsprobleem. Integratie werd nu sterker dan voorheen een gepolitiseerd

<sup>8</sup> ‘Integratie van minderheden moet met lef worden aangepakt’ in *De Volkskrant*, 12 September 1991

vraagstuk waar vanuit normatieve beweegredenen de nadruk kwam te liggen op een hardere aanpak (Fermin, 1997: 245). Dit leidde tot een veranderende rol van wetenschap, waarbij gebruik van wetenschap vooral complementair was aan de ontwikkeling van het maatschappelijke en politieke debat; juist die inzichten die pasten in het veranderende klimaat vonden nu hun doorwerking. Ook lijkt het geloof in de maakbaarheid en stuurbaarheid van deze problematiek nu enigszins getemd. Dit uitte zich in een focus op ‘harde’ sectoren als wonen, werken en weten. Vooral op de sociaal-culturele dimensie was het geloof in overheidsbeleid duidelijk geslonken.

De veranderende rol van wetenschap en veranderende probleemdefiniëring kan niet los worden gezien van veranderingen in de institutionele context. Zo doorprikte Bolkestein de sterk geïnstitutionaliseerde norm dit onderwerp niet te politiseren. Een verder teken van veranderende tijden was dat hij de positie van de Islam in de Nederlandse samenleving problematiseerde, iets wat vrijwel ondenkbaar zou zijn geweest onder het religieus-pluralisme van de Verzuiling. Prins (2002) spreekt in dit kader van de opkomst van het “Nieuw Realisme” (in een studie getiteld ‘Voorbij de onschuld’, met een verwijzing naar Vuijsje’s ‘Vermoorde onschuld’), dat vooral een nieuwe stijl van spreken over minderheden behelst. Het zou zich vooral richten op de ontmanteling van ‘vermeende taboes’ en onthulling van de waarheid, waarbij het een beroep doet op ‘typische Nederlands geachte trekken’ als ‘eerlijkheid en nuchterheid, moed en zakelijkheid’ (Prins, 2002: 45). Vooral door stevig met minderheden in discussie te treden zou men deze ook daadwerkelijk serieus nemen, in het perspectief van het Nieuw Realisme.

Veranderende grenzen leidden in deze periode tot een geleidelijke verschuiving in arbeidsdeling tussen wetenschap en politiek. Waar de demarcatie van grenzen voorheen had geleid tot expansie van de rol van wetenschap op dit beleidsterrein, leidde het nu tot een primaat bij het maatschappelijke en politieke debat. Dit was mede het gevolg van het wegvallen van de norm tot depolitisering en van een meer normatieve probleemdefiniëring. Ook de coördinatie van grenzen veranderde. Waar aanvankelijk in het grensverkeer de impulsen voornamelijk afkomstig waren uit de wetenschap waar het minderhedenparadigma een zekere dominantie had verworven, was het grensverkeer nu meer selectief en werkten vooral inzichten die complementair waren aan de veranderende context door in beleid en politiek. Bepaalde inzichten, zoals die uit het WRR rapport uit 1989, werkten niet door of pas wanneer het moment daarvoor rijp was geworden. Hier was sprake van een duidelijk veranderde arbeidsdeling waarbij de rol van wetenschap teruggedrongen was en het zwaartepunt in beleidsontwikkeling meer bij politiek was komen te liggen. De veranderende arbeidsdeling gaf ook aanleiding tot problematisering van grenzen binnen de wetenschap, zoals kritiek van binnen de wetenschappelijke gemeenschap op de ‘wetenschappelijkheid’ van het tweede WRR rapport (ACOM, 1989; Rath, 1991). Het minderhedenparadigma leek haar dominantie te hebben verloren, zowel binnen de wetenschap als in haar grensoverschrijdende contacten met beleid en politiek, en moest nu concurreren met andere perspectieven die wellicht beter verenigbaar waren met de nieuwe probleemdefinitie en de meer gepolitiseerde context.

#### 4. Het “Multiculturele Drama” en de problematisering van de rol van wetenschap

Aan het begin van het nieuwe millennium verscheen het immigrantenbeleid opnieuw op de agenda. Met een betoog over het “Multiculturele Drama” (2000) ontlokte publicist Paul Scheffer een tweede nationaal minderhedendebat, hoewel dit keer niet officieel uitgeroepen door de minister.<sup>9</sup> Kern van zijn column was dat het Nederlandse integratiebeleid te weinig voortvarend en te zwak was geweest, op veel fronten onsuccesvol was gebleken en vooral op sociaal-cultureel gebied tekort was geschoten. Ten aanzien van het leren van de Nederlandse taal, aanpassing aan Nederlandse cultuur, normen en waarden en affiniteit met de Nederlandse geschiedenis, zou het integratiebeleid steken hebben laten vallen. De multiculturele samenleving was volgens Scheffer niet meer dan een ‘illusie’. In 2001 kreeg het debat over de multiculturele samenleving meer momentum met de opmars van de populistische politicus Pim Fortuyn in de Nederlandse politiek. Ook Fortuyn verwees de multiculturele samenleving naar het land der fabeltjes en was met name kritisch over de rol van de Islam in Nederland. Op de dag dat opiniepeilingen aangaven dat Fortuyn met zijn partij de Tweede Kamerverkiezingen van 2002 zou gaan winnen, werd Fortuyn tragisch vermoord. Wel kwam zijn partij, de Lijst Pim Fortuyn, nog als tweede partij uit de verkiezingsbus naar voren en nam zij deel aan het eerste kabinet Balkenende. De aanslagen van 11 September 2001 voorzagen dit debat van nog meer momentum. Ook hierbij richtte de aandacht zich op de Islam en een botsing der beschavingen. Deze gebeurtenissen zorgden in Nederland voor aanzienlijke maatschappelijk onrust (Fennema, 2001). Al met al leidden deze ontwikkelingen tot een toenemende nadruk op een ‘vermeende kloof der culturen’ (Snel, 2002); vooral de sociaal-culturele verschillen tussen allochtonen en autochtonen stonden centraal in het debat.

Impulsen voor verandering kwamen in deze periode vooral vanuit het maatschappelijke en politieke debat. Het integratiebeleid begon met het aantreden van het eerste kabinet Balkenende, met deelname van de partij van Fortuyn, op verschillende fronten te veranderen. Zo verschoof de institutionele inbedding van het beleid voor het eerst sinds het einde van de jaren ‘70 naar een ander ministerie, het Ministerie van Justitie. Dit symboliseerde de nieuwe benadering van het vraagstuk. Ook werkte de nieuwe regering aan een meer verplichtend karakter van inburgeringscursussen. Een welhaast historische maatregel was het afschaffen van het Onderwijs in Allochtone Levende Talen, iets wat sedert de jaren ’70 een centrale positie had ingenomen in het immigrantenbeleid. Het nieuwe ‘catchword’ van het integratiebeleid werd ‘gedeeld burgerschap’, verwijzend naar het belang van gedeelde normen en waarden in relatie tot integratie (Ministerie van Justitie, 2003).

Scheffer pleitte in zijn betoog uit 2000 al voor een parlementair onderzoek naar het integratiebeleid. In 2002 kwam dit onderzoek er ook daadwerkelijk, nu op instigatie van het Tweede Kamerlid Marijnissen van de Socialistische Partij, die overigens al eerder had aangedrongen op een dergelijk onderzoek.<sup>10</sup> In een motie werd ronduit gesteld dat ‘het integratiebeleid tot nog toe onvoldoende geslaagd’ was en kreeg de onderzoeks-

<sup>9</sup> Paul Scheffer, “Het Multiculturele Drama”, in *NRC Handelsblad*, 29 januari 2000.

<sup>10</sup> ‘Parlementaire Enquête Nodig’, Jan Marijnissen in het dagblad Trouw, 1-11-1997.

commissie als opdracht ‘te onderzoeken welke oorzaken daaraan ten grondslag liggen’.<sup>11</sup> Opvallend is dat in deze motie het falen van het integratiebeleid als uitgangspunt werd genomen. De vertaling van de taakomschrijving door de onderzoekscommissie, de zogenaamde Commissie-Blok naar voorzitter Blok, kreeg echter een meer evaluatief karakter, namelijk ‘een oordeel (...) vormen over de beoogde effecten en de feitelijke resultaten van beleid en over de samenhang van het beleid op de diverse deelterreinen’.<sup>12</sup>

Een belangrijke basis voor het te verrichten onderzoek vormde een bronnenonderzoek dat uitbesteed was aan het Verwey-Jonker Instituut (VWJ Instituut). In september 2003 was onder meer deze uitbesteding aanleiding voor een van de commissieleden, Ali Lazrak, om op te stappen uit de commissie. Daarbij ging het nota bene om het commissielid van de partij van initiatiefnemer Marijnissen. De kritiek op het VWJ instituut was dat het ‘tot zijn nek in het beleid zit dat ze zelf moet onderzoeken’<sup>13</sup>; het zou in het verleden te zeer bij het beleid betrokken zijn geweest, terwijl zij nu dit beleid juist moest analyseren. Meer in het algemeen stelde Lazrak dat de belangen tussen wetenschap en beleid op dit terrein te nauw verstrengeld zouden zijn geweest en dat uitbesteding van onderzoek aan wetenschappers derhalve tot een te weinig onafhankelijke studie zouden leiden. De veroorzaakte commotie maakte dat de onderzoekscommissie nog ver voor het uitkomen van haar rapport, van subject van het debat over integratiebeleid tot object van maatschappelijk debat werd. In dit debat worden grenzen tussen wetenschap en beleid duidelijk geïdentificeerd. Dit gebeurde overigens niet alleen ten aanzien van het VWJ Instituut, maar ook ten aanzien van een lid van de onderzoekscommissie (mevr. Adelmund) die jaren terug als staatssecretaris (van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen) betrokken zou zijn geweest bij het integratiebeleid dat ze nu moest evalueren.

Ook na het uitkomen van het rapport van de onderzoekscommissie ontstond een groot maatschappelijk en politiek debat. Het rapport concludeerde dat de integratie van allochtonen ‘geheel of gedeeltelijk geslaagd’ was, maar ook dat het onduidelijk was of er een ‘oorzakelijk verband’ bestond tussen geboekte resultaten en gemaakte beleidsinspanningen (Eindrapport, 2004). Dit druiste in tegen de gedachte die juist ten grondslag had gelegen aan de instelling van de commissie, namelijk dat het beleid ‘onvoldoende succesvol’ was geweest. Dit kwam de commissie op vele negatieve reacties te staan van partijen die bleven bij deze basisgedachte. Het ontbreken van een eenduidige, algemeen geaccepteerde probleemdefinitie leidde ertoe dat het rapport door verschillende partijen geheel verschillende geïnterpreteerd werd. Toch werden vrijwel alle beleidsaanbevelingen uit het rapport omarmd door de voornaamste partijen en door de regering in een officiële reactie op het commissierapport. We zien hier dan ook een zekere tegenstelling tussen de reactie op de hoofdlijnen en hoofdconclusies van het rapport en de reactie op meer concrete elementen en aanbevelingen.

<sup>11</sup> Overigens betreft het hier een Parlementaire Onderzoekscommissie en niet een zogenaamde ‘Enquêtecommissie’. Deze laatste kunnen ook ingesteld worden op initiatief van het parlement op basis van een constitutioneel recht van enquête, waarbij een dergelijke enquêtecommissie veel verder gaande bevoegdheden krijgt, zoals het horen onder ede en inzage in stukken.

<sup>12</sup> Tussenrapportage Tijdelijke Commissie Integratiebeleid, Kamerstukken Tweede Kamer, 2002-2003, 28689, nr. 5.

<sup>13</sup> In *De Volkskrant*, 19-09-2003

Bij deze beleidsdoorbraak waren de impulsen vooral afkomstig uit de politieke arena; zo was de instelling van de onderzoekscommissie een politiek initiatief uit de Tweede Kamer. Geholpen door internationale ontwikkelingen trad een probleemdefinitie op de voorgrond waarbij vooral de sociaal-culturele dimensie van het beleid werd benadrukt en waarin uitdrukking werd gegeven aan de toenemende maatschappelijke en politiek roep om een harder integratiebeleid. Immigranten moesten zich meer aanpassen aan de in Nederland geldende normen en waarden. Niet alleen de 'toon' van deze probleemdefinitie, maar ook het feit dat opnieuw een andere invulling wordt gegeven aan deze thematiek maakt duidelijk dat het hier gaat om een weerbarstige beleidsproblematiek. Jaren van beleid hebben niet geleid tot een 'oplossing' van de problematiek en de verschillende momenten van herdefiniëring van de problematiek wijzen op het bestaan van onduidelijkheid over wat de problematiek eigenlijk is.

Op institutioneel niveau gaan de veranderingen verder dan de verhuizing van Binnenlandse zaken naar Justitie. De cultus van vermijding (De Beus, 1998), waarbij vanuit een tendens van depolitisering en uit een norm van politieke correctheid zoveel mogelijk confrontatie uit de weg zou worden gegaan, lijkt met de nieuwe ontwikkelingen definitief doorbroken. Het door Prins (2000) gesignaleerde 'Nieuw Realisme' is in het nieuwe Millennium het dominante discours geworden. Machtsfactoren speelden bij deze beleidsdoorbraak eveneens een belangrijke rol. Zo valt deze omslag te interpreteren als een herbevestiging van de 'meerderheid' in de samenleving om haar cultuur en normen en waarden te verdedigen ten opzichte van de 'minderheid/minderheden'. Dit betekent dat het discours vooral gevoerd wordt door de meerderheid over de minderheden en dat minder dan voorheen geredeneerd wordt vanuit de positie van minderheden of vanuit het idee van een multiculturele samenleving. De laatsten zijn vaak ook opvallend afwezig in een debat dat vooral over hen gaat in plaats van met hen gevoerd wordt. Dit verliep voornamelijk via de politieke arena en via de arena van het maatschappelijke debat. Daarnaast bracht de opkomst van Pim Fortuyn in de Nederlandse politiek een duidelijke omslag in denken over integratie teweeg, ook bij partijen die voorheen een meer pluralistisch discours hadden gevolgd. Dit zorgde voor een brede politieke consensus om het beleid naar een andere benadering om te buigen.

De weerbarstige probleemdefiniëring met nadruk op het normatieve, de sterk gepolitiiseerde institutionele context en de veranderde politieke en maatschappelijke machtsverhoudingen vormden een context waar de rol van wetenschap slechts beperkt uit de verf kwam. We zagen al dat bij de Parlementaire Onderzoekscommissie de input van een door wetenschappers verricht bronnenonderzoek sterk geproblematiseerd werd. Wetenschappers zouden op dit terrein te zeer verstrengeld zijn geraakt met beleid en bijgedragen hebben aan een eenzijdige nadruk op wat gezien werd als een multiculturalistische benadering van de problematiek. Toch had de beperkte rol van wetenschap vooral betrekking op het conceptuele niveau; daar gold duidelijk het politieke primaat en had de discussie vooral een normatieve lading. Op instrumenteel niveau lijkt de rol van wetenschap weldegelijk belangrijk te zijn geweest. Zo zijn veel van de uit het omstreden bronnenonderzoek afkomstige beleidssuggesties, via de eindrapportage van de Onderzoekscommissie uiteindelijk als beleidsaanbevelingen aangenomen in het regeringsbeleid. Tekenend is ook de rol die een derde rapport van de WRR heeft gespeeld ('Nederland als Immigratiesamenleving', 2001). Op instrumenteel niveau, wat betreft beleidsaanbevelingen, is de invloed van dit rapport aanzienlijk geweest. Op conceptueel

niveau echter was de doorwerking veel beperkter. Zo stond het idee dat Nederland een ‘immigratiesamenleving’ is en zich als samenleving dient te organiseren op een wijze die inspeelt op de gevolgen van permanente immigratie op de gevestigde samenleving, haaks op de richting die het beleid in deze periode wenste in te slaan, namelijk beperking van immigratie en streven naar assimilatie.

Al met al werd bij deze meest recente beleidsdoorbraak niet alleen de discussie over immigranten meer beladen, maar raakten ook de grenzen tussen wetenschap en politiek meer beladen. Men wenste een heldere demarcatie van grenzen. In termen van discours behelste dit een wetenschap die nadrukkelijk ‘onafhankelijk’ en ‘onpartijdig’ zou moeten zijn en in termen van sociale structuur een heldere scheiding van de rollen van wetenschappers en politici. Ook op institutioneel niveau moesten heldere grenzen bestaan en grensinstituties zoals onderzoeksinstituten betrokken in beleidsadvisering raakten ‘verdacht’. In termen van coördinatie veranderde de arbeidsdeling vooral in het opzicht dat grensverkeer moest aansluiten bij het politieke en maatschappelijke debat, vooral waar het ging om conceptueel niveau. Ondertussen bleef de rol van wetenschap op instrumenteel niveau echter aanzienlijk.

## 5. Conclusies

De ontwikkeling van het Nederlandse immigrantenbeleid over de voorbije decennia geeft uiting van een veranderende arbeidsdeling tussen wetenschap en politiek. Waar in de begindagen van het immigrantenbeleid de invloed van wetenschap, ook op conceptueel niveau, zeer significant en direct was, zien we dat wetenschap bij een sterker wordende politisering en politiek primaat in de jaren '90 en het nieuwe Millennium, vooral op conceptueel niveau een minder belangrijke rol is gaan spelen. Waar aanvankelijk grenzen in sociale structuur zeer diffuus en permeabel waren, worden deze grenzen in het kader van het debat over de Parlementaire Onderzoekscommissie Integratiebeleid juist met nadruk geïdentificeerd; men probeerde grenzen zoveel mogelijk te ‘sluiten’. Op het niveau van discours ziet men ook een verschuiving van uit de wetenschap over gewaarde terminologie zoals het spreken over ‘etnische minderheden’, naar terminologie die meer voortvloeit uit een maatschappelijk ‘normen en waarden debat’, met nadruk op ‘gedeeld burgerschap’. Op institutioneel niveau zien we verder dat het grensgebied tussen wetenschap en beleid, bedoeld voor het bouwen van bruggen tussen beide sferen, aan belang heeft ingeboet. De invloed van adviesraden en denktanks blijft veel-er beperkt tot instrumenteel niveau en in het nieuwe millennium is het een op politiek initiatief ingestelde parlementaire onderzoekscommissie die het grensgebied tussen wetenschap en beleid betreft, en daarbij zich ook nog stoot aan vermeende schending van grenzen.

Deze veranderende arbeidsdeling kan op verschillende manieren begrepen worden. Allereerst veranderde de probleemdefiniëring op een wijze die een andere arbeidsdeling met zich mee bracht. Aanvankelijk bestond een heldere probleemdefinitie met een sterk technisch-analytisch karakter die het beleid sterk in de sfeer van wetenschap hield. Beleid ten aanzien van ‘etnische minderheden’ in de jaren '80, stond vooral in het teken van discriminatiebestrijding, achterstandsbestrijding en vooral emancipatiebeleid, waarbij duidelijk een erfenis uit de Nederlandse verzuilingstraditie te merken is. Men

geloofde in deze tijd ook nog in stuurbaarheid en beheersbaarheid van de problematiek. Later kregen het maatschappelijke en politieke debat steeds meer grip op de probleemdefiniëring waarbij de weerbarstigheid van de problematiek steeds meer op de voorgrond trad.

In het oog springen vooral de veranderingen in de institutionele context van dit beleidsterrein. Tot in de jaren '80 werd de manier waarop met dit beleidsthema werd omgegaan gekenmerkt door depolitisering en vermijding vanwege de gevoeligheid van het onderwerp. In deze depolitisering vormde wetenschap een alternatieve 'route' voor beleidsontwikkeling en was de invloed van wetenschap op denkkaders en gebruikte terminologie in de beleidswereld dientengevolge aanzienlijk. Deze 'cultus van vermijding' (De Beus, 1998) maakte in navolging van onder meer Bolkestein, Scheffer en Fortuyn plaats voor 'Nieuw Realisme' (Prins, 2002) waarin men zich juist trachtte te ontdoen van taboeïsering en politieke correctheid en men 'serieus' in debat trad met minderheden. De rol van wetenschap werd door dit 'Nieuw Realisme' sterk geproblematiseerd, omdat zij bijgedragen zou hebben aan de sfeer van politieke correctheid en de bakermat zou zijn geweest van het multiculturalistische denken waartegen dit 'Nieuw Realisme' nu juist in opstand kwam. In dit nieuwe perspectief was het veeleer het maatschappelijke en politieke debat dat het primaat kreeg op dit beleidsgebied.

Tenslotte werden deze tendensen nog versterkt door de werking van machtsfactoren. Zo zagen we al dat de arbeidsdeling aanvankelijk het gevolg was van een politiek zo opportune neiging tot depolitisering. Deze neiging was onder meer ingegeven door angst voor de opkomst van extreemrechtse partijen die de politieke verhoudingen zouden kunnen ontwrichten. Door politisering werd het onderwerp in de politieke arena getrokken en werd zij ook onderwerp van electoraal krachterspel. In 2001 vormde immigrantenbeleid nog het belangrijkste thema bij de 'revolutie' die Pim Fortuyn ontketende in de Nederlandse politieke verhoudingen. Niet alleen het politieke machtsspel, maar ook de numerieke verhoudingen tussen meerderheid en minderheid spelen in deze een rol. Waar wetenschap zich vaak ook verdiept in het perspectief van de minderheid, staat in het politieke machtsspel toch vooral de meerderheid centraal. Qua arbeidsdeling betekent dit dat de meerderheid haar wil het best kan laten geschieden via de politieke arena, waar immers de wil der meerderheid heerst. In het Nieuw Realisme gaat het debat dan ook vooral 'over' minderheden, in plaats van 'met' minderheden. Wellicht moet in dit kader ook haar kritiek op wetenschap begrepen worden, dat zich in het denken over multiculturalisme teveel vereenzelvigd zou hebben met het perspectief van minderheden.

Uit de geschiedenis van het Nederlandse immigrantenbeleid blijkt dat arbeidsdeling tussen wetenschap en politiek flexibel en veranderlijk is. Grenzen zijn vaak diffuus en permeabel en kunnen afhankelijk van tijd en context een verschillende betekenis hebben. Op conceptueel niveau lijkt de rol van wetenschap omgekeerd evenredig aan de mate van politisering van het betreffende vraagstuk. Wanneer een beladen vraagstuk onderwerp wordt van publiek en politiek debat, raken ook grenzen meer beladen. Overtredingen van grenzen door wetenschappers die geëngageerd zijn in het adviseren van beleidsontwikkeling kunnen dan in een kwaad daglicht gesteld worden, zoals gebeurde in het kader van de Parlementaire Onderzoekscommissie Integratiebeleid. Waar aanvankelijk grenzen, bij de gratie van een welwillende maatschappelijke en politieke context, opgerekt werden om wetenschappers meester te laten worden van een weerbarstig



beleidsprobleem, dienen grenzen hier een heldere afbakening van de taakverdeling tussen wetenschap en politiek. Hierbij wordt wetenschap dichtbij gehouden voor de gevallen waarin zij de politiek van pas kan komen, maar tegelijkertijd ook weer afgestoten om de illusie van vermenging te voorkomen en het idee van grenzen te bewaren.

## Literatuur

- ACOM (1979), *Advies Onderzoek Minderheden*.
- ACOM (1989), *Een beter beleid?*
- BAL R. & BIJKER W.E & HENDRIKS R. (2002), *Paradox van Wetenschappelijk Gezag*, Den Haag, Gezondheidsraad.
- BECK, U. (1995), *Risk Society*, London, Sage.
- CHOENNI C.E.S. (2000), 'Ontwikkeling van het rijksoverheidsbeleid voor etnische minderheden 1975-2000' in BEETS & VAN NIMWEGEN (Red.) *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2000*, Den Haag, WPRB, NIDI.
- DE BEUS J. (1998), *De Cultus van Vermijding. Visies op migrantenpolitiek in Nederland*, Utrecht, FORUM.
- ENTZINGER H.B. (1975), 'Nederland immigratieland? Enkele overwegingen bij het overheidsbeleid inzake allochtone minderheden', *Beleid en Maatschappij*, 2, 12, 326-336.
- ENTZINGER H.B. (1984), *Het Minderhedenbeleid. Dilemma's voor de overheid in Nederland en zes andere immigratielanden in Europa*, Meppel, Uitgeverij Boom.
- ENTZINGER H.B. (2003), 'The Rise and Fall of Multiculturalism. The Case of The Netherlands' in JOPPPKE C. & MORAWSKA E. (Red.), *Toward Assimilation and Citizenship. Immigrants in Liberal Nation-States*, Houdmills, Palgrave Macmillan.
- EZRAHI Y. (1990) *The descent of Icarus. Science and the transformation of contemporary democracy*, Cambridge MA, Harvard University Press.
- FENNEMA M. (2002), *Persstemmingen na 11 September*, Amsterdam, Amsterdam University Press, IMES.
- FERMIN A.M.E. (1997), *Nederlandse politieke partijen over het minderhedenbeleid 1977-1995*, Amsterdam, Thesis Publishers.
- FISCHER F. (1990), *Technocracy and the politics of expertise*, Newbury Park CA, Sage.
- GIERYN T.F. (1995), 'Boundaries of Science' in JASANOFF S. (Red.), *Handbook of Science and Technology Studies*, London, Sage.
- GIERYN T.F. (2000), *Cultural Boundaries of Science: Credibility on the Line*, London, Chicago University Press.

- GUIRAUDON V. (2000), *Les Politiques d'Immigration en Europe. Allemagne, France, Pays-Bas*, Parijs, L'Harmattan.
- HALFFMAN W. (2003), *Boundaries of Regulatory Science: Eco/toxicology ad aquatic hazards of chemicals in the US, England, and the Netherlands, 1970-1995*.
- HOPPE R. (1987), 'Veertig jaar minderhedenbeleid; van onbedoelde beleidsevolutie tot gefrustreerde beleidsopvolging' in HOPPE (Red.), *Etniciteit, politiek en beleid in Nederland*, Amsterdam, VU Uitgeverij.
- JASANOFF S. (1990), *The Fifth Branch. Science Advisers as Policymakers*, Harvard, Harvard University Press.
- LIJPHART, A. (1968), *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, Haarlem, H.J.W. Becht.
- MAJONE G. (1989), *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, New Haven/London, Yale University Press.
- MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN (1981), *Ontwerp-minderhedennota*.
- MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN (1983), *Minderhedennota*.
- MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN (1994), *Contourennota Integratiebeleid Etnische Minderheden*.
- MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN (2001), *Nota Integratie in het Perspectief van Immigratie*.
- MINISTERIE VAN CULTUUR, RECREATIE EN MAATSCHAPPELIJK WERK (1977), *Positie van migranten uit Suriname in Nederland en het beleid op middellange termijn*. Rijswijk.
- MINISTERIE VAN JUSTITIE (2003), 'Brief Integratiebeleid Nieuwe Stijl', Kamerstukken Tweede kamer, 2003-2004, 29203, nr. 1.
- MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN (1974), 'Nota Buitenlandse Werknemers. Memorie van Antwoord', Kamerstukken Tweede Kamer, 1973-1974, 10504, nr. 9.
- PENNINX R. (1988), *Minderheidsvorming en emancipatie. Balans van kennisverwerking ten aanzien van immigranten en woonwageneigenaren*, Alphen aan den Rijn, Samson.
- PENNINX R. (1992), 'Over machtsverhouding tussen politiek, beleid en onderzoek. De casus van minderhedenstudies en -beleid', in *Sociale Interventie*, 7, 4, 175-182.
- PRINS B. (2000), *Voorbij de onschuld. Het debat over de multiculturele samenleving*, Amsterdam, Van Gennep.
- RATH, J. (1991), *Minorisering: De sociale constructie van 'etnische minderheden'*, Amsterdam, SUA.
- REIN M. & SCHÖN D. (1994), *Frame Reflection. Toward the resolution of intractable policy controversies*, New York, Basic Books.

- SCHNEIDER A. & INGRAM H. (1997), *Policy Design for Democracy*, Kansas, University of Kansas Press.
- SCHOLTEN P. & TIMMERMANS A. (2004), 'Doorbraken en zachte landingen in het Nederlandse Immigrantenbeleid. Een theoretische analyse van beleidsdynamiek', in *Beleidswetenschap*, 18, 1, 3-10.
- SNEL E. (2003), *De Vermeende Kloof tussen Culturen*, Enschede, Universiteit Twente.
- TIJDELIJKE COMMISSIE ONDERZOEK INTEGRATIEBELEID (2004), *Bruggen Bouwen; Eindrapport*, Den Haag, SDU.
- VAN AMERSFOORT J.M.M. (1974), *Immigratie en minderheidsvorming. Een analyse van de Nederlandse situatie 1945-1973*, Alphen aan den Rijn, Samson Uitgeverij.
- VUIJSJE H. (1986), *Vermoorde Onschuld. Etnisch verschil als Hollands Taboe*, Amsterdam, Bert Bakker.
- WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID (1979), *Etnische Minderheden*, Den Haag, SDU.
- WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID (1989), *Allochtonenbeleid*, Den Haag, SDU.
- WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID (2001), *Nederland als Immigratiesamenleving*, Den Haag, SDU.
- ZWAN A. VAN DER & ENTZINGER H.B. (1994), 'Beleidsopvolging Minderheden-debat. Advies in opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken'.