

Vreemdelingenonderzoek onderzocht

Fijnaut, C.J.C.F.; Aalberts, M.

Published in:
Migrantenstudies

Publication date:
1987

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):
Fijnaut, C. J. C. F., & Aalberts, M. (1987). Vreemdelingenonderzoek onderzocht: Een reactie op C.A. Groenendijk. *Migrantenstudies*, 3(1), 39-42.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright, please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Reacties

Vreemdelingenonderzoek onderzocht; een reactie op C.A. Groenendijk

In *Migrantenstudies*, 1985, 3 heeft C.A. Groenendijk zich kritisch uitgelaten over het (gouvernementele) onderzoek op het terrein van vreemdelingen¹. Hij heeft hiermee een discussie opgerakeld, die overigens niet nieuw is. Wij hebben, mede ook daarom, destijds de handschoen niet opgenomen. Het verschijnen van het themanummer van *Justitiële Verkenningen*: 'Vreemdelingen in Nederland' bood echter een goede aanleiding ons nog eens te buigen over de kwantiteit en kwaliteit van vreemdelingenonderzoek. Wij zullen hier zijn voornaamste bezwaren nog eens uiteenzetten. Daarna zal worden onderzocht, in hoeverre zijn bedenkingen steekhoudend zijn.

De kritiek van Groenendijk komt er in de kern op neer dat verstrengeling van onderzoek en beleid in dezen niet erg heilzaam heeft gewerkt. Hij geeft hiervoor de volgende drie redenen.

Op de eerste plaats zou door deze verstrengeling interessanter onderzoek – onderzoek waarin de onderzoekers bij de uitwerking van de vraagstelling en de uitvoering van het onderzoek vrijer ten opzichte van de onderzochte overheidsinstantie staan – niet worden verricht. Zo mist hij onderzoek naar de relatie tussen vreemdelingenbeleid en economische politiek en binnenlands beleid of onderzoek naar de verhoudingen tussen vreemdelingen en Nederlanders. Hij verwijst hierbij naar het onderzoek van Martens over de 'wegwerparbeiders' in België².

In de tweede plaats zouden binnen het verrichte onderzoek de vreemdelingen nauwelijks of niet 'aan het woord komen'. Dit zou dan te maken hebben met het verschijnsel dat de overheid als opdrachtgever vooral geïnteresseerd is in wat zij zelf doet en hoe zij dat doet ('De sociale wetenschapper en de accountant houden de spiegel voor').

En, last but not least, zou de overheid resultaten van 'haar' onderzoek ook nog eens selectief gebruiken om beleidsbeslissingen te legitimeren.

Tegen de achtergrond van deze bezwaren liggen de wensen van Groenendijk voor de hand: er moet meer onderzoek komen waarin vreemdelingen zelf centraal staan, en (dus) meer onderzoek dat verricht wordt door onafhankelijke universitaire onderzoekers.

Twee algemene kanttekeningen

Alvorens rechtstreeks op de gememoreerde bezwaren in te gaan, willen we twee algemene kanttekeningen plaatsen bij deze kritiek. De eerste is dat Groenendijk hier een kwestie aansnijdt die niet alleen het onderzoek aangaande vreemdelingen betreft. Rond allerlei onderzoek dat het WODC – om ons hiertoe te beperken – op de diverse beleidsterreinen van het Ministerie van Justitie heeft verricht, hebben er in het verre en nabije verleden discussies gewoed. In deze discussies werd vooral de beleidsgebondenheid van onderzoek aangegeven als de bron van velerlei kwalen. Voor een uitputtend

overzicht van de argumenten *pro* en *contra* deze gebondenheid wordt de lezer dan ook verwezen naar de teksten waarin deze discussies zijn opgetekend. Hier wijzen wij er alleen op dat 'externe' critici van het WODC-onderzoek zich meestal onvoldoende of zelfs geen rekenschap geven van de kritische rol en zelfs de kritieke positie die dit instituut bij tijd en wijle binnen het departement heeft en, omgekeerd, vaak ook onvoldoende oog hebben voor de gênante gretigheid waarmee universitaire onderzoekers zich soms verkopen aan het 'beleid'. Het feit dat mensen aan een universiteit verbonden zijn zegt, jammer genoeg, nog niets over de onafhankelijkheid van hun geest.

De tweede algemene opmerking heeft betrekking op de globale strekking van Groenendijks evaluatie van het onderzoek inzake vreemdelingenbeleid. In het bijzonder missen we in deze evaluatie enige waardering voor de rol van de overheid in de ontwikkeling van het onderhavige onderzoek. Groenendijk ziet kennelijk over het hoofd dat, als de overheid het niet had opgebracht om onderzoek te (laten) doen, hij dan zijn artikel niet eens had kunnen schrijven. Deze kritiek op Groenendijks onderwaardering van de rol van de overheid in dezen neemt overigens niet weg dat wij het grondig met hem eens zijn dat onderzoeken als die van Martens in België alle navolging in Nederland verdienen. Dit laatste brengt ons bij de drie – al dan niet vermeend – negatieve effecten van de verstrengeling van onderzoek en beleid.

Repliek in drievoud

Wat het eerstgenoemde punt van kritiek betreft moeten ons drie dingen van het hart. Zo is het verbazend dat Groenendijk voor zijn stelling dat door de verstrengeling van onderzoek en beleid allerlei interessante studies niet zijn verricht, geen enkel bewijs aandraagt. Is er trouwens bewijs voor zo'n stelling? Verder is het opmerkelijk dat hij zo'n forse uitspraak durft te doen op grond van een 'onderzoekstraditie' die slechts enkele jaren en enkele boeken omvat. Het meest treffend is echter dat hij het ontbreken van interessante studies enkel en alleen de overheid verwijt en kennelijk weigert de hand in eigen universitaire boezem te steken. Het zou bijvoorbeeld best eens zo kunnen zijn dat er aan Nederlandse universiteiten niet zulke mensen als Martens werken: mensen die niet wachten tot de overheid hen op een of andere manier prikkelt om belangrijke studies over gewichtige zaken aan te pakken, maar die zelf initiatief nemen en dit ook in handen houden.

Met zijn tweede punt van kritiek heeft Groenendijk tot op zekere hoogte gelijk: in het meeste onderzoek dat tot nu toe is verricht, komen de vreemdelingen zelf niet of slechts mondjesmaat aan het woord. Dat dit iets te maken heeft met de herkomst van dit onderzoek, met zijn opdrachtgever, kan, denken wij, inderdaad niet worden betwist. Wel betwisten wij de suggestieve kern die in dit verwijt zit, namelijk dat onderzoek waarin vreemdelingen zelf niet worden gehoord alleen de belangen van de overheid dient. Deze kernvisie getuigt van grote kortzichtigheid ten aanzien van de belangen die door het betrokken onderzoek worden gediend. Het is immers toch ook voor vreemdelingen, collectief en individueel, en voor degenen die hun zaak op

allerlei manieren behartigen – via de politiek, via de media, de rechtbanken, het departement, diverse overlegorganen – van eminent belang te weten welk beleid er gevoerd wordt, hoe het wordt gevoerd, enzovoort. Deze wetenschap stelt hen namelijk in staat hun belangen beter te verdedigen. Neem nou het voorbeeld van de beruchte 1.445-guldenmaatregel. Was het niet hoofdzakelijk in het belang van de vreemdelingen, die er zich heftig tegen verzetten, dat het WODC de toepassing van deze maatregel onderzocht? Is hun belang nou (zoveel) slechter gediend, omdat ze zelf niet gehoord zijn (overigens in hoofdzaak vanwege de enorme tijdsdruk die door de politieke discussie op dit onderzoek werd uitgeoefend³⁹)? Laten we hier overigens voor alle duidelijkheid direct aan toevoegen dat wij er met Groenendijk warm voorstander van zijn dat diegenen die aan het vreemdelingenbeleid zijn onderworpen, in het onderzoek ook volwaardig kunnen meepraten.

Dat ook in een democratie met al haar belangentegenstellingen onderzoek selectief wordt gebruikt door beleidsmakers en politici, vinden wij met Groenendijk onvermijdelijk. Dat in een dergelijk bestel onderzoek ook kan worden misbruikt om dubieus, aanvechtbaar of zelfs slecht beleid te legitimeren, wordt door ons vanzelfsprekend onderkend. Het is echter volstrekt onjuist dat Groenendijk zijn legitimatiethesis staaft met het onderzoek naar de toepassing van de 1.445-guldenmaatregel (overigens ook het enige voorbeeld dat hij hieromtrent geeft). Dit onderzoek is immers helemaal niet gebruikt 'om eerder genomen beleidsbeslissingen te legitimeren'. Het toonde juist aan dat de genomen beslissing uitermate aanvechtbaar was: haar uitgangspunten klopten niet; het beoogde doel werd niet bereikt en er was sprake van weliswaar onbedoelde, maar daarom niet minder nare, neveneffecten. Het bedoelde onderzoek heeft nu juist bijgedragen tot wijziging van het beleid dat op het onderhavige punt werd gevoerd. Aangezien de betrokken vreemdelingen geen actie hebben gevoerd tegen deze ombuiging, gaan wij er voorlopig vanuit dat een en ander niet echt verkeerd was.

Conclusie

Al met al kunnen we concluderen dat de hier gevoerde discussie weinig vruchtbaar is. Wederom is niet aangetoond dat gouvernementeel onderzoek slecht is, althans slechter is dan 'onafhankelijk' universitair onderzoek. Evenmin is aangetoond dat een en ander het directe gevolg zou zijn van ofwel de verstrengeling tussen onderzoek en beleid danwel het feit dat vreemdelingen, zeker binnen gouvernementeel onderzoek, te weinig aan het woord zouden komen. Voor zijn legitimatiethesis ten slotte kan Groenendijk slechts één voorbeeld geven en dat voorbeeld is nu juist het verkeerde. Resteert hier dat wij het met Groenendijk van harte eens kunnen zijn dat het binnen een democratische samenleving zo moet zijn dat er op diverse instituten verschillende onderzoeken worden verricht. Zulks verbetert de kwaliteit van de samenleving en die van onderzoek. Daarvoor dient de derde geldstroom. Dat zoiets in Nederland mogelijk is en ook bestaat, bewijst het al eerder genoemde themanummer van *Justitiële Verkenningen*, waarin auteurs van verschillende pluimage zijn samengebracht.

Noten

1. C.A. Groenendijk, Vreemdelingenbeleid onderzocht. *Migrantenstudies*, 1985, 3, 46-52.
2. Zie A. Martens, *25 jaar wegwerparbeiders: het Belgische immigrantenbeleid na 1945*. Leuven: Sociologisch Onderzoeksinstituut Katholieke Universiteit Leuven, 1973.
3. Zie met name M.M.J. Aalberts, *Gezinsvorming door jonge migranten: verslag van een evaluatiestudie*. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij, 1985 (WODC-reeks nr. 60).

C. Fijnaut en M.M.J. Aalberts

Naschrift van C.A. Groenendijk

Voor zover de repliek van Fijnaut en Aalberts stellingen uit mijn eerdere bijdrage betreft, zie ik veel overeenstemming en weinig wezenlijk verschil van mening.

Natuurlijk leveren onderzoekers die in dienst van een ministerie werken niet per definitie slechter of beter werk af dan hun universitaire collega's. Wel oefent in beide gevallen de organisatie waarbinnen wordt gewerkt invloed uit op de soort vragen die worden onderzocht en op de manier waarop dat onderzoek wordt uitgevoerd. Het voordeel van de grotere vrijheid en afstand van universitaire onderzoekers dreigt verloren te gaan als die onderzoekers in hoofdzaak kortlopend opdrachtonderzoek ten behoeve van de overheid gaan doen, zoals de laatste jaren in Nederland is gebeurd. Verlies van vrijheid en distantie is een onbedoeld negatief neveneffect van de keuze om de verdeling van het geld voor minderhedenonderzoek primair aan de betrokken ministeries over te laten.

Twee punten van meningsverschil verdienen vermelding. Onderzoek naar het functioneren van vreemdelingendiensten of naar de uitvoering van het vreemdelingenbeleid, dat zich tot de dossiers of de opvattingen van ambtenaren beperkt en gedrag of ervaringen van vreemdelingen buiten beschouwing laat, loopt het risico een vertekend beeld te schetsen. Ik ben het niet eens met de stelling van Fijnaut en Aalberts dat vreemdelingen moeten 'worden gehoord' of 'volwaardig kunnen meepraten' omdat anders 'alleen de belangen van de overheid' worden gediend. Wiens belangen met de uitkomsten van goed onderzoek gediend zullen zijn, is vooraf nooit te zeggen. Vreemdelingen moeten in dit soort onderzoek worden betrokken, omdat systematische waarneming van de visie of documentatie van slechts een van beide 'partijen' in een interactie, de kans op gebrekkige of onjuiste uitkomsten vergroot.

Het interessante onderzoek van Aalberts naar de zogenaamde 1445-guldenmaatregel levert daarvan een sprekend voorbeeld. Een belangrijke conclusie van dit onderzoek was dat deze maatregel geen aantoonbaar effect op de omvang van de immigratie voor gezinshereniging had.¹ Die conclusie werd op basis van een dossieronderzoek getrokken. Elders in het onderzoeksverslag wordt echter geconstateerd dat slechts een deel van alle afwijzende beslissingen op verzoeken om een verblijfsvergunning op schrift wordt gesteld. Deze mondelinge afwijzingen en de op voorhand niet ingediende aanvragen blijven dus onzichtbaar bij deze onderzoeksmethodiek.

De conclusie dat de maatregel geen effect op de migratie had, kan dus niet op deze selectieve waarneming worden gebaseerd. Die conclusie was verder moeilijk te rijmen met de heftige protesten uit immigrantengroepen tegen deze maatregel. Zouden die protesten vooral aan door zaakwaarnemers opgeklopte actie en niet aan door de betrokkenen zelf ervaren belemmeringen moeten worden toegeschreven?

Mijn tweede opmerking betreft de invloed van dit onderzoek op het beleid. Ik suggereerde in mijn bijdrage dat het onderzoek van Aalberts is gebruikt om het besluit tot *intrekking* van de 1445-guldenmaatregel te legitimeren, niet de *invoering* van die maatregel, zoals Fijnaut en Aalberts mij ten onrechte in de schoenen schuiven.

Overigens, als de beleidsmakers inderdaad vooral op basis van bovengenoemde conclusie van het onderzoek, namelijk dat de maatregel niet het beoogde effect had, deze weer hebben ingetrokken, zullen ze achteraf misschien wel spijt krijgen van de inschakeling van het WODC. In het eerste jaar na de intrekking van de maatregel in mei 1985 is zowel de immigratie in de leeftijdscategorie van 20-29 jaar, als het aantal voor gezinshereniging afgegeven verblijfsvergunningen aanmerkelijk gestegen in vergelijking met het voorafgaande jaar toen de maatregel van kracht was.² Dit lijkt mij een sterke aanwijzing dat de maatregel wel degelijk het beoogde effect (een rem op de gezinmigratie) heeft gehad. Ook Aalberts had trouwens al voorspeld dat de maatregel tot uitstel en niet tot afstel van gezinshereniging zou leiden.

De vraag in hoeverre de beslissing tot intrekking van de 1445-guldenmaatregel is beïnvloed door de uitkomsten van het onderzoek van Aalberts of door de politieke weerstand en de sociale actie tegen dat beleid, zou zich lenen voor een boeiend sociaal-wetenschappelijk onderzoek naar politieke besluitvormingsprocessen. Dat is een soort onderzoek waartoe de overheid echter slechts bij uitzondering geld ter beschikking stelt.

Noten

1. Aalberts, M.M.J., *Gezinsvorming door jonge migranten. Verslag van een evaluatiestudie*. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij, 1985, p. 42.
2. Zijlstra, B., *De f 1445, - maatregel*. Nijmegen: Instituut voor Rechtsociologie, 1986, p. 16 (Werkstuk).