

## 6. Feit of fictie: Kan de wetenschap bijdragen aan een toekomstbestendig migratiebeleid?

*Joop de Beer & Helga A.G. de Valk*

*Migratiebeleid zou moeten worden gebaseerd op een rationele afweging van argumenten, maar in debatten over migratie spelen emoties vaak een belangrijke rol. Dat maakt de relatie tussen wetenschap en beleid gecompliceerd. In deze bijdrage bespreken we de spanningsvelden en dilemma's die uitwisseling tussen wetenschap en beleid bepalen en soms bemoeilijken. We benadrukken het belang om tot uitwisseling te komen, vooral wanneer het gaat om migratie waar het debat in hoge mate gepolariseerd is.*

### **Inleiding**

Debatten over migratie zijn sinds de vluchtelingencrisis van 2015 weer heftig opgelaaid. Zowel in de politieke arena als in het brede maatschappelijke debat blijkt migratie steeds weer een belangrijk punt van discussie. Ook al is het aan-

tal asielzoekers dat naar Nederland is gekomen fors gedaald in de afgelopen jaren, toch is de felheid van de discussie er niet minder op geworden. Ondanks de daling van het aantal asielzoekers is de totale omvang van de immigratie na 2015 wel verder gestegen. Vooral het aantal arbeids- en studiemigranten uit Europese landen, maar ook uit India en China is flink toegenomen. Voor Jan Latten<sup>1</sup> en Paul Scheffer<sup>2</sup> was dit aanleiding om de vraag aan de orde te stellen of de omvang van de immigratie nog wel beheersbaar is. Als de immigratie de komende decennia zo hoog zou blijven als nu, zou de bevolking van Nederland sterker groeien dan het CBS heeft voorspeld. Latten en Scheffer vragen zich af of het geen tijd wordt dat de overheid actief beleid gaat voeren om de omvang en samenstelling van de immigratie te reguleren. Australië en Canada worden vaak als voorbeeld genoemd van landen waar de overheid de immigratie stuurt, rekening houdend met de te verwachten vraag op de arbeidsmarkt.

Deze discussie roept een aantal vragen op rond migratiebeleid. In haar rapport 'Op weg naar 2030. Migratie: een toekomstverkenning', heeft de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) een gedegen poging gedaan om een aantal van deze vragen te belichten en aandachtspunten geformuleerd die van belang zijn voor het migratiebeleid van nu en van de toekomst. Voor een effectief migratiebeleid is het van belang dat de wetenschap antwoord geeft op vragen als: wat zijn de oorzaken dat de immigratie hoog blijft en welke factoren bepalen de ontwikkeling van de emigratie?; wat zijn de gevolgen van migratie voor Nederland, niet alleen voor de arbeidsmarkt, maar ook voor de woningmarkt, onderwijs, sociale cohesie en zorg en hoe kunnen de positieve gevolgen van

migratie worden bevorderd en de negatieve gevolgen beperkt? Een daarvan afgeleide vraag is of het accent van het beleid moet worden gelegd op de toelating van migranten of op hun integratie. In dit artikel gaan we na welke bijdrage de wetenschap kan leveren aan het beantwoorden van dergelijke vragen. Meer fundamenteel is de vraag welke rol wetenschap kan en moet spelen voor beleid en beantwoording van beleidsrelevante vragen. Kennisvalorisatie staat steeds centraler in de Nederlandse wetenschapsbeoefening. Vrijwel geen enkele wetenschapper krijgt tegenwoordig nog financiële middelen uit competitieve onderzoeksbeurzen als niet ook is nagedacht over de valorisatie van de onderzoeksresultaten. Dat klinkt natuurlijk prachtig en niemand zal de relevantie ervan durven bestrijden. De vraag die echter blijft, is in hoeverre wetenschap en beleid altijd direct samen moeten hangen en hoe zij zich tot elkaar verhouden. Wat kunnen beleidsmakers hebben aan wetenschappelijke inzichten voor hun beleid? We zullen deze vragen en het spanningsveld tussen wetenschap en beleid exploreren aan de hand van drie centrale tegenstellingen.

### **Doelen: onafhankelijkheid versus ideale samenleving**

Het rapport 'Op weg naar 2030. Migratie: een toekomstverkenning' van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) onderscheidt drie doelstellingen van migratiebeleid:

1. Nederland economisch laten profiteren van migratie.
2. Het bieden van bescherming aan vluchtelingen en migranten.
3. Immigratie zoveel mogelijk beperken.

Deze doelstellingen hoeven elkaar niet uit te sluiten. Sterker nog, de ACVZ stelt vast dat het huidige migratiebeleid kenmerken van alle drie de doelstellingen in zich draagt. Ook als men het economisch belang van Nederland voorop-

1 <https://www.trouw.nl/samenleving/-we-denken-in-nederland-over-van-alles-na-maar-niet-over-de-bevolkingsgroei-onbegrijpelijk--a86b29e0/>.

2 <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/06/19/neem-de-regie-over-migratie-a1607196>.

stelt, sluit dat niet uit dat men bescherming wil bieden aan vluchtelingen, maar men zal niet ongelimiteerd vluchtelingen willen toelaten en de migratie van kansarme migranten zoveel mogelijk willen beperken. Gegeven de doelstellingen van migratiebeleid kan de wetenschap onderzoeken hoe die doelstellingen kunnen worden bereikt.

Het beoordelen van de *wenselijkheid* van ieder van de doelstellingen hoort niet tot de taken van de wetenschap. De wetenschap kan hoogstens wat zeggen over de haalbaarheid. Wetenschappelijk onderzoek kan kennis opleveren die laat zien onder welke economische, sociale en juridische randvoorwaarden migratie positieve economische gevolgen kan hebben. Of welk beleid nodig is om de immigratie zoveel mogelijk te beperken. Maar de vraag of het economische belang van Nederland voorop moet staan dan wel of immigratie zoveel mogelijk moet worden beperkt, is een politieke, geen wetenschappelijke vraag. Wetenschap is per definitie open en streeft naar onafhankelijkheid. Dat staat op gespannen voet met beleid waar juist vanuit de politiek een bepaald maatschappijbeeld wordt nagestreefd. Politici en hun beleidsmakers hebben een visie op de meest wenselijke manier waarop de Nederlandse samenleving wordt vormgegeven en welk beleid dat doel zal kunnen bereiken. Dat betekent ook dat deze visie per kabinetsperiode kan veranderen en dat is ook precies wat we zien. Wetenschappelijke kennis daarentegen kan wel tot nieuwe en voortschrijdende inzichten leiden, maar zal niet iedere vier jaar met een ander antwoord komen, gedreven door een nieuwe visie.

Het rapport van de ACVZ onderzoekt de verschillende strategieën om de bovengenoemde doelstellingen te realiseren. Dat resulteert daarmee ook meteen in geheel andere input die nodig is vanuit de wetenschap voor de beantwoording van vragen. Als het Nederlandse economische belang vooropstaat is het aan de wetenschap om vragen te beantwoorden als: aan

welke migranten bestaat behoefte, op welke manier kunnen de gewenste migranten gestimuleerd worden naar Nederland te komen en moeten er voorwaarden worden gesteld aan de verblijfsduur van migranten, er rekening mee houdend dat de vraag naar migranten kan veranderen? Als daarentegen humanitaire overwegingen centraal staan, dienen vragen te worden beantwoord als: welk type asielzoekers heeft bescherming het hardst nodig en hoe kan juridisch worden georganiseerd dat zij toegang tot Nederland krijgen en anderen niet? Als het beleid erop gericht is om immigratie zoveel mogelijk te beperken, is de opdracht voor de wetenschap om inzicht te geven in de vraag welke factoren bepalen of Nederland aantrekkelijk wordt gevonden door migranten. Voor ieder van deze strategieën kan de wetenschap dus inzicht verschaffen in de achtergrond en mechanismen, alsook de eventuele neveneffecten waaraan gedacht moet worden. De wetenschap kan echter niet bepalen of een strategie wenselijk is.

### **Polarisatie: feiten en gevoelens**

In veel Europese landen wordt migratiebeleid vaak niet gebaseerd op een rationele afweging van voor- en nadelen van de gevolgen van migratie, maar eerder op emoties die gevoed worden door de politieke ambities van politici of de verwachte reactie van de maatschappij. Ook in Nederland raken in de hitte van het politieke debat rationele argumenten vaak ondergeschikt. Stereotypen hebben dan al snel de overhand. Tegenstanders van migratie negeren of ontkennen dat migratie ook in het belang van Nederland kan zijn. Denk aan arbeidsmigranten uit Polen die hierheen komen omdat er op de arbeidsmarkt vraag naar hen is. Zij maken nauwelijks gebruik van sociale uitkeringen. Datzelfde geldt voor kennismigranten uit India en studenten uit China. Voorstanders van migratie hebben de neiging om precies omgekeerd te redeneren. Zij benadrukken de positieve kanten van migratie en negeren of relati-

veren het feit dat naast de arbeids- en studiemigranten ook een flink deel van de asiel- en gezinsmigranten er niet of nauwelijks in slaagt om in Nederland aan de slag te komen. Tegenstanders benadrukken dat de migratie een recordhoogte heeft bereikt en verwachten dat migratiestromen in de toekomst onbeheersbaar zullen zijn, vooral als gevolg van de sterke bevolkingsgroei in Afrika. Voorstanders van migratie stellen dat het zo'n vaart niet zal lopen en dat slechts een laag percentage van de wereldbevolking naar Europa migreert. Tegenstanders van migratie negeren dat migratiestromen het karakter hebben van golven die meebewegen met conjunctuurcycli, dat wil zeggen dat na een stijging steevast een daling volgt. Voorstanders van migratie negeren dat economische vooruitgang in Afrika kan leiden tot een toename van migratiestromen doordat meer mensen het zich kunnen veroorloven te reizen.

Wie heeft gelijk? Welke bijdrage kan de wetenschap leveren in dit sterk gepolariseerde debat? De taak van de wetenschap is om de oorzaken en gevolgen van migratie te onderzoeken. Idealiter zouden resultaten van wetenschappelijk onderzoek moeten worden gebruikt om evidence-based migratiebeleid te voeren. Daarbij gaat het overigens niet alleen om toelatingsbeleid, maar ook om aanpalend beleid op het gebied van arbeid, onderwijs, huisvesting, sociale voorzieningen, zorg enzovoorts. Het is niet de taak van de wetenschap om een uitspraak te doen over de vraag of meer of minder migratie goed of slecht is. Of de vraag hoeveel vluchtelingen Nederland zou moeten toelaten om humanitaire redenen. Antwoord op zulke vragen valt niet te geven op grond van een waardenvrije afweging van voor- en nadelen. Zelfs als je het economisch belang voor Nederland vooropstelt is een kosten-batenanalyse van de voor- en nadelen van migratie sterk afhankelijk van subjectieve keuzen. Hoe weeg je bijvoorbeeld de gevolgen van migratie voor de arbeidsmarkt met die voor de woningmarkt en de sociale cohesie? En zelfs als we ons tot de

arbeidsmarkt beperken is het de vraag hoe macro-economische gevolgen (denk aan werkloosheid en economische groei) en voordelen voor bedrijven (voorzien in vacatures) moeten worden gewogen met gevolgen voor werknemers (denk aan verdringing op de arbeidsmarkt).

De taak van de wetenschap is om de discussie te voeden met feiten. Wanneer het gaat om migratie dan hebben we het over een enorm diverse groep mensen die naar Nederland komt. In het debat wordt vaak een sterk vereenvoudigd beeld gegeven van 'de' migrant, die net als 'de' Nederlander niet bestaat. Bovendien wordt nogal eens vergeten dat een aanzienlijk deel van de migranten Nederland ook weer verlaat. Deze feiten blijken niet altijd bekend. Kennis over migratie naar Nederland en de historische ontwikkeling daarin is vaak beperkt. Dit was bijvoorbeeld zo rond de discussie over asielmigratie in 2015, waar al snel vergeten werd dat ook in de jaren negentig grote aantallen asielzoekers naar Nederland kwamen. In die periode leidde dat tot vergelijkbare discussies en beleidsvragen als in 2015. Dit geeft ook weer aan dat het, naast feiten, in de wetenschap gaat om langetermijnpatronen en -trends, terwijl voor de beleidsmaker het probleem nu en de herverkiezing op korte termijn centraal staan. Belangrijke taak van de wetenschap is dus om in de waan van de dag ook te wijzen op de kennis uit het verleden. Feiten zouden de basis moeten vormen voor het beleid en de wetenschap zou daar een rol in moeten kunnen spelen. Dit betekent niet per definitie dat een wetenschapper altijd objectief is, maar als het goed is, is de opinie die een wetenschapper formuleert gebaseerd op de opgebouwde kennis uit onderzoek.

### **Nuance versus concreet antwoord**

Vraag een wetenschapper om een concreet antwoord en je krijgt in veel gevallen een genuanceerde afweging van enerzijds en anderzijds.

De gevolgen van migratie hangen dan ook in hoge mate af van welke migranten komen, wanneer ze komen en waarheen ze gaan. Daarom kan wetenschappelijk onderzoek tot uiteenlopende resultaten leiden. Het is dan ook niet eenvoudig om af te bakenen wat precies 'de' gevolgen van migratie zijn en derhalve ook niet om 'de' gevolgen van migratie te kwantificeren. Het is moeilijk om resultaten van wetenschappelijk onderzoek naar migratie te generaliseren. Dit komt allereerst door de grote variëteit in migranten. Zoals gezegd: 'de' migrant bestaat niet. Er zijn grote verschillen tussen arbeidsmigranten en vluchtelingen. Er zijn grote culturele verschillen tussen migranten uit verschillende herkomstlanden. Er zijn ook grote verschillen in de opvang van migranten tussen landen van bestemming. Conclusies die gelden voor andere landen kunnen niet zomaar worden vertaald naar Nederland. Ook kunnen conclusies uit het verleden niet zonder meer worden doorgetrokken naar de toekomst. De ervaringen met de Turkse en Marokkaanse gastarbeiders in de jaren zestig en zeventig zijn niet zonder meer toepasbaar op de huidige Poolse arbeidsmigranten. Door structurele veranderingen in de economie is er nu behoefte aan andere migranten dan in het verleden (minder arbeiders voor de industrie, meer ICT-ers) en zal dat in de toekomst ongetwijfeld ook zo zijn (denk aan de grotere zorgvraag als gevolg van de vergrijzing). Bovendien moet er rekening mee worden gehouden dat de effecten van structurele ontwikkelingen op korte termijn kunnen worden overschaduwd door moeilijk te voorspellen conjuncturele ontwikkelingen. Kort vóór het uitbreken van de recessie in 2008 werd structurele krapte op de arbeidsmarkt verwacht. Maar toen de recessie kwam, nam de werkloosheid in snel tempo toe. En juist de positie van migranten op de arbeidsmarkt blijkt sterk afhankelijk te zijn van de stand van de conjunctuur. Beleidsmakers worden vooral beoordeeld op ontwikkelingen op de korte termijn, wat maakt dat zij op zoek zijn naar een concreet antwoord op de vraag die nu speelt.

Wetenschappelijk onderzoek kan dus geen eenvoudige, algemeen geldende uitspraken doen over 'de' gevolgen van migratie. Maar dat betekent niet dat wetenschappelijk onderzoek overbodig is. Integendeel. Wetenschappelijk onderzoek is nodig om antwoord te kunnen geven op de vraag welke beleidsopties de kans op positieve effecten van migratie vergroten en het risico op negatieve effecten verkleinen. En onder welke voorwaarden die resultaten kunnen worden bereikt. Over de landsgrenzen heen kijken is voor wetenschappers in dit kader van groot belang. Het is essentieel om te weten wat we kunnen leren uit onderzoek dat elders is gedaan en hoe we deze kennis al dan niet kunnen doortrekken naar Nederland.

### Conclusie

Wetenschap en beleid zijn inherent verschillend, zoals we hiervoor hebben betoogd aan de hand van drie cruciale tegenstellingen tussen beide velden. Onderzoek kost tijd en de uitkomst is niet van tevoren bekend, resultaten van onderzoek laten vaak jaren op zich wachten en die tijd heeft de beleidsmaker niet. Bovendien is het van belang dat wetenschappers de ruimte krijgen om 'out of the box' te denken om tot daadwerkelijk nieuwe en innovatieve inzichten te komen (die overigens niet noodzakelijkerwijs meteen praktische beleidsconsequenties omvatten). Deze tijdrovende creativiteit zonder directe uitkomst staat op gespannen voet met de vragen van het moment waar de beleidsmaker zich mee geconfronteerd ziet. In de wetenschap werken vooral experts op een deeldomein van migratie, terwijl beleidsmakers juist vaak van plek wisselen en lang niet altijd op basis van inhoudelijke achtergrondkennis maar eerder op basis van andere kwaliteiten worden geselecteerd. De beleidsmaker is vaker een generalist die juist veel weet van besturen en processen, terwijl de wetenschapper de specialist is die diepte in wil gaan. Dit verschil maakt communicatie niet altijd eenvoudig. Daarnaast geeft wetenschap eerder een genuanceerd antwoord

op (beleids)vragen over migratie. Het gevolg is dat het geluid van wetenschappers niet altijd goed te horen is in het debat en bij het beantwoorden van beleidsvragen. Politieke discussies over migratie worden mede daardoor vaak eerder gevoerd op basis van emotie dan op basis van de ratio, terwijl wetenschappelijk onderzoek primair rationeel is.

Een rapport zoals dat van de ACVZ kan een brug slaan tussen de wetenschappelijke kennis en het beleid op het terrein van migratie. Tegelijkertijd laat ook dit rapport de nuance van de wetenschap zien: het betreft een behoorlijk lijvige tekst die voor veel beleidsmakers te diepgaand leeswerk zal vragen. De korte samenvatting en gerelateerde suggesties voor beleid zijn dan ook zeer welkom. Willen we de kloof tussen wetenschap en beleid verder dichten, dan zijn het juist dergelijke korte samenvattingen met achtergrond die kunnen zorgen dat wetenschappelijke kennis door beleidsmakers meer geraadpleegd en gebruikt wordt. Dat is van belang om ook in de toekomst te zorgen dat wetenschappelijke kennis die er is, ook gehoord wordt in het beleid. Daarvoor is het essentieel dat wetenschappers hun verhaal duidelijker maken en dat beleidsmakers meer open staan voor kennisdeling die niet direct in de politieke lijn past, maar voor de toekomst relevant kan zijn. Doel van de wetenschap is niet om politieke discussies te beslissen, maar de taak van de wetenschap is wel om kennis te vergaren en die zo duidelijk mogelijk te communiceren. Wetenschappers kunnen niet volstaan met het publiceren van wetenschappelijke artikelen en degelijke onderzoeksrapporten. Het toegankelijk maken van wetenschappelijke kennis via fact sheets, policy briefings en sociale media hoort tegenwoordig vast onderdeel te zijn van het wetenschappelijk bedrijf. Daar schuilt overigens wel een risico in. Vooral via sociale media ontaarden discussies over migratie snel in emotionele betogen waarbij nuances ondergesneeuwd raken. Wetenschappers kunnen iets zeggen over de haalbaarheid van doelstellingen

van migratiebeleid, maar als ze iets zeggen over de wenselijkheid van die doelstellingen doen ze dat als geïnteresseerde en goed geïnformeerde burger en niet als wetenschapper. In de praktijk zijn de scheidslijnen echter lang niet altijd zo duidelijk zichtbaar bij een zo sterk gepolitiseerd onderwerp als migratie. Wat we nodig hebben in dit debat zijn bruggenbouwers die de meest actuele wetenschappelijke kennis hebben, maar deze daarnaast ook kunnen vertalen naar beleidsmakers. Een rapport zoals dat van de ACVZ biedt daar alle mogelijkheden toe en kan nog veel meer gebruikt worden voor het vertalen van kennis naar beleid, nu en in de nabije toekomst.

#### Over de auteurs

*Dr. J.A.A. de Beer*

Joop de Beer is themaleider Vergrijzing & Levensduur, Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI).

*Prof. dr. H.A.G. de Valk*

Helga de Valk is hoogleraar Migratie en de levensloop, Universiteit Groningen en themaleider migratie en migranten, Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI). Tevens is zij lid van de ACVZ.