

**Voorlopige
wetenschappelijke raad voor het overheidsbeleid**

Rapporten aan de Regering

**Buitenlandse invloeden op Nederland:
Internationale migratie**

Staatsuitgeverij 's-Gravenhage 1976

Inhoud

Woord vooraf, pag. 4

Samenvatting, pag. 9

1 Inleiding, pag. 11

2 Migratiestromen sedert 1945, pag. 12

3 Vooruitzichten, pag. 27

4 Migratie en overheidsbeleid, pag. 33

5 Aanbeveling, pag. 39

Voorlopige wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid.

's-Gravenhage, 24 mei 1976

*Aan de Minister-President,
Minister van Algemene Zaken*

Onderwerp:
Buitenlandse invloeden
op Nederland:
Internationale migratie

Hierbij doen wij u een nota toekomen inzake de internationale migratie. Deze nota maakt deel uit van een project waarin de Raad aandacht besteedt aan buitenlandse invloeden op de ontwikkeling van de Nederlandse samenleving op langere termijn. In het Woord Vooraf is dat nader toegelicht.

De Raad brengt deze nota uit, omdat de Raad een versterking van de op mogelijke toekomstige ontwikkelingen gerichte beleidsvoorbereiding ter zake van de internationale migratie nodig vindt. De afzonderlijke stromen van buitenlanders en Nederlanders naar en uit ons land kunnen van het ene jaar op het andere sterk in omvang veranderen. Nemen zij enige omvang aan, dan kunnen zij op korte termijn vrij vèr strekkende gevolgen hebben voor de arbeidsmarkt en de sociale verhoudingen in ons land, en op langere termijn voor de bevolkingsontwikkeling en voor onze cultuur. Wij mogen u verzoeken de nota ter behandeling op de agenda van de Ministerraad te plaatsen.

De Voorzitter, Dr. J. Kremers

De Secretaris, Dr. P. R. Baehr

Woord vooraf

Volgens het Ontwerp van Wet tot instelling van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft de Raad tot taak:

- a* ten behoeve van het regeringsbeleid gefundeerde informatie te verschaffen over ontwikkelingen die op langere termijn de samenleving kunnen beïnvloeden en daarbij tijdig te wijzen op tegenstrijdigheden en te verwachten knelpunten, probleemstellingen te formuleren ten aanzien van de grote beleidsvraagstukken en beleidsalternatieven aan te geven;
- b* een wetenschappelijk gefundeerd kader te ontwikkelen dat de regering ten dienste staat voor het stellen van prioriteiten en het voeren van een samenhangend beleid;
- c* ten aanzien van werkzaamheden op het gebied van toekomstonderzoek en planning op lange termijn, zowel binnen als buiten de overheid, voorstellen te doen inzake het opheffen van structurele tekortkomingen, het bevorderen van bepaalde onderzoekingen en het verbeteren van communicatie en coördinatie.

Wanneer men aan deze taakstelling inhoud wil geven, stuit men op het feit, dat de ontwikkeling van de Nederlandse samenleving voor een belangrijk deel wordt bepaald door invloeden van buiten. Deze invloeden bepalen daarbij mede de grenzen waarbinnen de Nederlandse samenleving haar eigen ontwikkeling kan beïnvloeden en de inhoud die zij aan deze ontwikkeling geeft. Nederland hoeft deze invloeden van buiten niet in alle gevallen passief te ondergaan maar kan ook zelf mede de richting ervan bepalen. De Raad besteedt speciale aandacht aan buitenlandse invloeden die op langere termijn voor de ontwikkeling van de Nederlandse samenleving van belang zijn. De hier aangesneden ingewikkelde problematiek doet zich in meerdere of mindere mate overal ter wereld voor. Zij geldt echter in wel zeer bijzondere mate voor ons land ten gevolge van zijn geografische ligging, betrekkelijk geringe oppervlakte, en daarmee verbonden traditionele gerichtheid op internationale contacten van velerlei aard. Het is dan ook met name voor ons land van groot belang aandacht te besteden aan de rol en betekenis van de genoemde buitenlandse invloeden. Het betreft hier een uitermate complexe materie, die zich niet gemak-

kelijk leent voor beschrijving en analyse. Hierbij wordt niet alleen gedacht aan door of vanwege regeringen uitgeoefende invloeden (al dan niet beoogd), maar ook aan invloeden welke van instellingen (bijvoorbeeld internationale gouvernementele en non-gouvernementele organisaties), situaties, groepen of individuen kunnen ontgaan.

Uit het geheel van invloeden op Nederland gaat het daarbij echter vooral om die invloeden, die direct of indirect van belang zijn voor het langere termijnbeleid van de overheid. Hierbij wordt zowel gedacht aan feitelijke ontwikkelingen die lange termijnconsequenties hebben, als aan plausibele toekomstige ontwikkelingen die echter op dit moment nog niet voldoende aandacht krijgen.

De Raad beperkt zich – uitgaande van het bovenstaande – zoveel mogelijk tot die ontwikkelingen in de buitenwereld die een betrekkelijk autonoom karakter dragen, en die dus niet of nauwelijks worden beïnvloed door de gang van zaken in ons land of het beleid van de Nederlandse overheid. Deze beperking tot eenzijdig causale verbanden maakt het in beginsel mogelijk om invloeden uit de buitenwereld afzonderlijk te bestuderen. Studies van buitenlandse invloeden op Nederland hebben op zijn minst tweeërlei betekenis. In de eerste plaats kunnen zij van onmiddellijk belang zijn voor het Nederlandse beleid; in de tweede plaats zijn zij onmisbaar als uitgangspunt voor studies en prognoses ook voor instanties buiten de overheid.

Binnen het kader van buitenlandse invloeden op de Nederlandse samenleving op langere termijn is een belangrijke vraag of er in ons land door de overheid voldoende aandacht wordt geschonken aan deze invloeden, of daartoe adequate voorzieningen aanwezig zijn en zo neen, op welke wijze deze voorzieningen tot stand kunnen worden gebracht. Deze voorzieningen dienen ertoe om de invloeden uit het buitenland te identificeren, te analyseren en de resultaten van deze analyse te verspreiden naar die instanties binnen de overheid en daarbuiten die hier direct belang bij hebben. Daartoe is het noodzakelijk de invloeden van de buitenwereld zo-

veel mogelijk te inventariseren, en daarbij ook aandacht te besteden aan de institutionele voorzieningen.

Onderwerpen ten aanzien waarvan sprake is van buitenlandse invloed op Nederland zijn onder meer de volgende:

– *goederen en kapitaal*: de Nederlandse economische ontwikkeling wordt in sterke mate bepaald door ontwikkelingen in het buitenland. Onze invoer- en uitvoerquote behoren tot de hoogste in de wereld. Met name voor de in- en uitvoer van diensten, voedsel, grondstoffen en fabrieken is Nederland in belangrijke mate aangewezen op andere landen.

Nauw hiermee verbonden is de beschikbaarheid van:

– *natuurlijke hulpbronnen*: Nederland is in hoge mate afhankelijk van natuurlijke hulpbronnen, die hun oorsprong vinden buiten ons land. Zonnestraling, water en lucht stromen naar ons toe; wij importeren erts, steenkool, olie en agrarische producten, alsmede op basis van deze natuurlijke hulpbronnen vervaardigde producten. Ons voortbestaan is voor een belangrijk deel van de beschikbaarheid van deze natuurlijke hulpbronnen afhankelijk.

– *bevolking*: de omvang en structuur van de permanent en tijdelijk in Nederland aanwezige bevolking is mede afhankelijk van de bevolkingsstromen tussen Nederland en de rest van de wereld. Migratie en toerisme hangen mede af van sociale-, economische-, klimatologische- en/of politiek-culturele verschillen tussen Nederland en de betreffende andere landen.

– *wetenschappelijke- en technische kennis*: welvaart en welzijn in Nederland zijn voor een groot deel afhankelijk van de in ons land beschikbare kennis op wetenschappelijk en technisch terrein.

Voor een deel wordt deze ontleend aan buitenlandse bronnen, voor een ander deel wordt deze in samenwerking met buitenlandse kennisvergaande instellingen ontwikkeld. Toegang tot en gebruik van deze buitenlandse kennisbronnen is voor ons land van vitale betekenis.

– *andere immateriële goederen*: de ontwikkeling van het Nederlandse culturele leven is ondenkbaar zonder contact en samenwerking met het buitenland. Elders aangehangen waarden en

normen dringen tot ons door. Zij kunnen mede aanleiding geven tot veranderingen in politieke prioriteiten, opkomst of ondergang van sociaal-politieke groeperingen, etc.

– *fysiek milieu*: ons fysiek milieu wordt in belangrijke mate beïnvloed door factoren van buiten. Dat geldt met name op het terrein van de lucht- en waterverontreiniging, die ook in niet onbelangrijke mate in letterlijke zin 'van buiten' afkomstig zijn.

De behandeling van bovengenoemde verschijnselen zal voornamelijk gebaseerd zijn op economische-, machtspolitieke- of sociaal-culturele factoren. Deze factoren afzonderlijk of in combinatie vormen de sleutel tot verklaring van de problemen waartoe deze verschijnselen aanleiding geven.

Tevens zal hierin de aanzet moeten worden gevonden tot oplossing van die problemen.

Aandacht zal met name moeten worden besteed aan de machtspolitieke invloeden die Nederland ondergaat. Deze doen zich op verschillende *gebieden* voor: enerzijds afzonderlijke landen of groepen van landen, anderzijds ook geïnstitutionaliseerde samenwerkingsverbanden, zoals E.E.G., de O.E.S.O. en de N.A.V.O., of ruimere internationale verbanden zoals de Verenigde Naties of haar gespecialiseerde organisaties. Op deze wijze kan men zoveel mogelijk potentiële buitenlandse invloeden op Nederland in kaart brengen, en daarbij mede de vraag onder ogen zien of en in hoeverre er sprake is van een verschuiving van de besluitvorming op velerlei beleidsterreinen van het nationale niveau naar internationale centra. In dit kader zal tevens aandacht moeten worden besteed aan een veranderende, meer op de internationale situatie gerichte, sociale oriëntatie bij delen van het Nederlandse volk. De bredere, internationale kaders waarin veel van het denken zich beweegt, wordt weerspiegeld in ontwikkelingen als aanzetten tot Europese politieke partijvorming en internationalisering van de vakbeweging.

Het is duidelijk dat de aangesneden problematiek zeer complex is en dat een complete studie vele jaren zal vergen. Daaraan zou

evenwel het gevaar zijn verbonden dat het materiaal tegen de tijd dat men de studie heeft afgesloten, alweer verouderd is. De Raad heeft derhalve naar beperking gezocht. Hij brengt rapporten en achtergrondstudies over invloeden van het buitenland op Nederland uit in de vorm van capita selecta: deelonderwerpen, waarvan duidelijk is dat zij relevant zijn voor het bovengeschetste probleemgebied als geheel.

Als eerste studie in de serie capita selecta verschijnt hieronder een rapport over internationale migratie.

Samenvatting

Ontwikkelingen zowel in eigen land als ook in andere landen kunnen leiden tot internationale migratie. De internationale migratie van buitenlanders en Nederlanders naar en uit ons land is samengesteld uit afzonderlijke stromen die sterk verschillen naar sociale groepen, leeftijd, beroep en opleiding, motieven van de migranten en factoren die de omvang van de migratie bepalen. Nemen deze stromen enige omvang aan dan kunnen zij op korte termijn vèr strekkende gevolgen hebben voor de arbeidsmarkt en de sociale verhoudingen, en op lange termijn voor de bevolkingsontwikkeling en voor onze cultuur. In het verleden hebben zich wat Nederland betreft omvangrijke migratiebewegingen voorgedaan. Na de Tweede Wereldoorlog kan men vier specifieke stromen onderscheiden:

- de repatriëring van Nederlanders uit Indonesië;
- de emigratie van Nederlanders in de vijftiger jaren;
- de immigratie van gastarbeiders in de zestiger jaren;
- de recente trek van Surinamers en Antillianen naar ons land.

Economische en politieke factoren hebben tot deze migratiebewegingen aanleiding gegeven.

Per saldo is de migratie die zich op het ogenblik voordoet van betrekkelijk geringe omvang. De voornaamste beweging is de gezinshereniging van aanwezige gastarbeiders. Wat massale migratiebewegingen betreft, kan men voor de toekomst speculeren op de terugkeer van gastarbeiders en Surinamers naar het land van herkomst. De Raad wijst erop, dat zich daarnaast bij kleinere specifieke groepen vrij ongemerkt migratiebewegingen van relatief grote omvang kunnen voordoen. Voorbeelden hiervan zijn het vertrek van belastingplichtigen met een groot vermogen naar het buitenland, en de immigratie van buitenlandse medische specialisten die zich hier te lande vestigen. In de toekomst voorziet de Raad de mogelijkheid van een grotere mate van migratie binnen Europa dan tot op heden het geval is geweest; tevens acht hij de kans aanwezig op een sterk toenemende uitwisseling van arbeidskrachten tussen de ontwikkelingslanden en het geïndustrialiseerde westen.

Ten aanzien van het beleid van de Nederlandse overheid aangaande het verschijnsel internationale migratie maakt de Raad een onderscheid tussen de beleidsvoorbereiding enerzijds en de beleidsvoering anderzijds. De beleidsvoering is verdeeld over een groot aantal departementen. Hergroepering op dit punt wordt niet bepleit, daar de noodzaak tot interdepartementale samenwerking steeds vrijwel onverminderd zou blijven voortbestaan. De Raad constateert echter, dat van een systematische beleidsvoorbereiding geen sprake is. De beleidsvoorbereiding op lange termijn, die ten doel heeft door onderzoek op het spoor te komen van mogelijke toekomstige migratiebewegingen opdat na weging van hun consequenties ten principale kan worden beoordeeld of zij al dan niet wenselijk of acceptabel zijn, vindt op het ogenblik nauwelijks plaats. Er is ook geen overheidsdienst met deze taak belast. De beleidsvoorbereiding in engere zin vindt wel plaats, maar heeft, mede door het ontbreken van de lange termijn beleidsvoorbereiding, een incidenteel en soms enigszins improviserend karakter.

De Raad beveelt daarom aan, om analyse, onderzoek, en elementen van beleidsvoorbereiding en -adviesing zowel op korte als lange termijn op het gebied van de internationale migratie te concentreren, en deze taken onder te brengen bij het Sociaal-Cultureel Planbureau.

1 Inleiding

De internationale migratie van buitenlanders en Nederlanders naar en uit ons land is samengesteld uit afzonderlijke stromen die sterk verschillen. Dit geldt voor hun samenstelling naar sociale groepen, leeftijd, beroep en opleiding, voor de motieven van de migranten en ook voor de factoren die de omvang van de migratie bepalen. De afzonderlijke stromen kunnen van het ene jaar op het andere sterk in omvang veranderen, hetzij als gevolg van ontwikkelingen in het buitenland, hetzij onder invloed van binnenlandse omstandigheden of van het beleid van de Nederlandse overheid. Nemen de stromen enige omvang aan, dan kunnen zij op korte termijn vrij vèr strekkende consequenties hebben voor de arbeidsmarkt en de sociale verhoudingen in ons land, en op langere termijn voor de bevolkingsontwikkeling en voor onze cultuur. Op deze gronden zullen wij pleiten voor een versterking van de op mogelijke toekomstige ontwikkelingen gerichte beleidsvoorbereiding ter zake van de internationale migratie.

Het betoog valt in vier paragrafen uiteen. In paragraaf 2 illustreren wij de zojuist gegeven karakteristiek door een korte beschrijving van de voornaamste migratiestromen naar en uit ons land van na de oorlog. In paragraaf 3 besteden wij aandacht aan de huidige situatie en mogelijke toekomstige ontwikkelingen, zoals een sterke vergroting van de inter-europese migratie en een nieuwe vorm van emigratie uit ons land naar werelddelen overzee. In paragraaf 4 bespreken wij de wenselijkheid en de mogelijkheden van het overheidsbeleid ten aanzien van internationale migratie. Wij concluderen dat een versterking van de beleidsvoorbereidende functie gewenst is, en doen daarvoor in paragraaf 5 aanbevelingen.

2 Migratiestromen sedert 1945

In deze paragraaf geven wij een korte schets van de verschillende internationale migratiebewegingen naar en uit ons land die zich na de oorlog hebben voorgedaan. Achtereenvolgens zijn dit vier specifieke stromen, te weten:

- de repatriëring van Nederlanders uit Indonesië;
- de emigratie van Nederlanders in de vijftiger jaren;
- de immigratie van gastarbeiders in de zestiger jaren;
- de trek van Surinamers en Antillianen naar ons land.

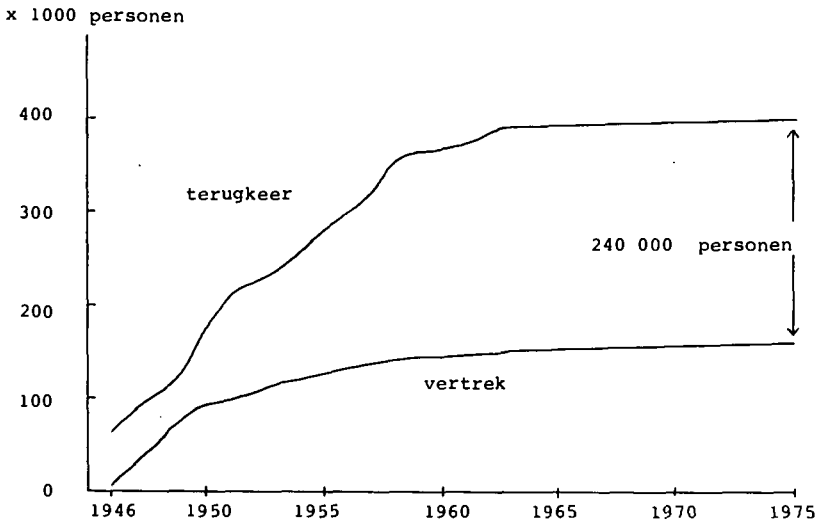
De vijfde component is de overige migratie, die gedurende de gehele periode heeft plaatsgevonden; in hoofdzaak is dit een uitwisseling met aangrenzende landen.

De eerste grote migratiebeweging die ons land na de oorlog ondervond was de repatriëring van Nederlanders uit Indonesië. Wij illustreren omvang en verloop van deze stroom in grafiek 1. De bewegingen van Nederlanders in beide richtingen tussen ons land en de Oost zijn in deze grafiek ieder afzonderlijk vanaf begin 1946 gecumuleerd afgezet*.

De bovenste lijn – ‘terugkeer’ – geeft aan hoeveel personen telkens aan het eind van het aangegeven jaar in totaal na 1945 in ons land waren binnengekomen. Tijdens de opeenvolgende repatriëtiesgolven in de jaren 1946–1958 stijgt de lijn snel, met in 1962 nog eens een knik als gevolg van de terugkeer uit Nieuw Guinea. De onderste lijn geeft op dezelfde wijze aan hoeveel Nederlanders in totaal naar de Oost zijn vertrokken. Na 1962 is de migratie in beide

* De cijfers zijn voor 1946 en 1947 rechtstreeks van het C.B.S. verkregen, voor 1948 en volgende jaren ontleend aan de *Statistiek van de buitenlandse migratie*. Deze statistiek is gebaseerd op de opnemingen in c.q. afvoering uit de gemeentelijke bevolkingsregisters; de cijfers worden onderverdeeld naar de nationaliteit van de betrokken personen en naar het land van onmiddellijke herkomst of bestemming. Bij grafiek 1 tekenen wij nog aan dat de autochtone bewoners van de Oost in de jaren waar het om gaat de Nederlandse nationaliteit hadden. Militairen zijn niet in de cijfers begrepen, en vermoedelijk is slechts een deel van de Zuidmolukkers die naar ons land kwamen in de statistiek geteld.

richtingen teruggelopen tot slechts enkele honderden per jaar; beide lijnen lopen dan vrijwel horizontaal. De onderlinge afstand geeft aan dat in een periode van bijna 15 jaar in totaal per saldo circa 240.000 repatrianten in de Nederlandse samenleving zijn opgenomen.



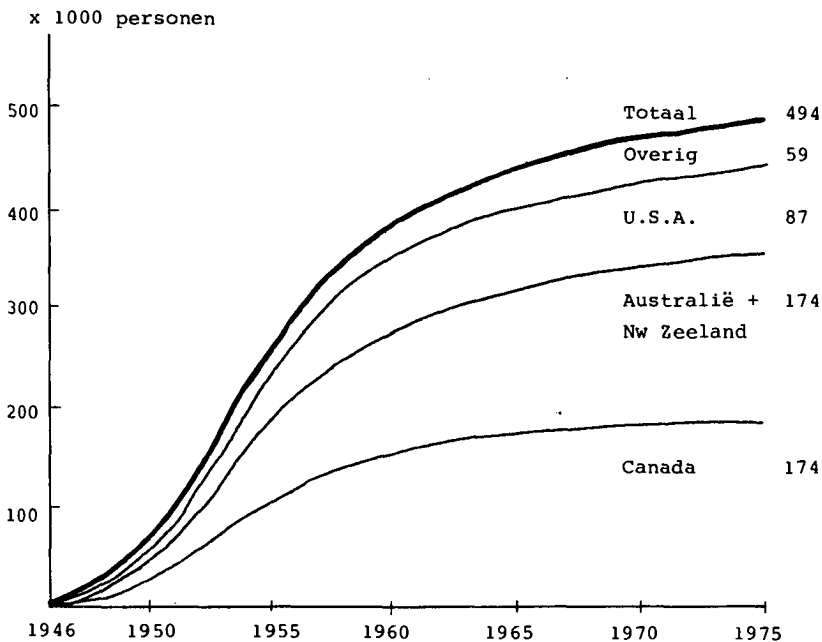
Grafiek 1. Terugkeer en vertrek van Nederlanders van en naar Indonesië en Nieuw Guinea.

(gecumuleerde cijfers vanaf begin 1946 tot het einde van het aangegeven jaar)

Over de oorzaken van deze grote migratiebeweging en de aard van de migranten behoeven wij in dit geval niet nader uit te weiden. In de gegeven omstandigheden was hun komst vrijwel onafhankelijk van de toestand in Nederland, en het beleid van de overheid was gericht op de opvang van de stroom die zich aandien- de. Over het geheel genomen is men daarin zeer goed geslaagd.

Internationale migratie

De tweede stroom van na de oorlog is de – althans naar intentie – permanente emigratie naar de typische immigratielanden overzee zoals Canada en Australië. Wij maken hiervoor gebruik van de registratie van de Nederlandse Emigratie Dienst, en geven in grafiek 2 het verloop van de gecumuleerde vertrekcijfers weer met een onderverdeling naar de voornaamste bestemmingen*.



Grafiek 2. Permanente emigratie van Nederlanders.
(gecumuleerde cijfers vanaf 1.1.1946 tot het einde van
het aangegeven jaar)

* De registratie van de Nederlandse Emigratie Dienst betreft aanmeldingen en feitelijk vertrek, onderverdeeld naar landen van bestemming, en opgegeven in aantallen personen en aantallen 'units', dat is: huishoudens of gezinnen.

Deze cijfers zijn een onderschatting van het aantal vertrokken emigranten, omdat de registratie beperkt is tot degenen die gebruik maken van de bemiddeling van de Nederlandse Emigratie Dienst, en dat doen lang niet alle emigranten. Daar staat tegenover dat naar schatting 25% – in het begin van de jaren '50 wat minder – van de emigranten het land van vestiging binnen enkele jaren weer verlaat en naar het vaderland terugkeert.

Deze twee afwijkingen ten opzichte van de registratiecijfers heffen elkaar over het geheel genomen praktisch op. Zo kan men dus toch uit grafiek 2 concluderen dat er in totaal sedert de oorlog bijna 500.000 personen permanent zijn geëmigreerd, en wel in hoofdzaak naar Noord-Amerika en naar Australië en Nieuw Zeeland. Voor het bevolkingsverloop is de emigratie dus zeker van belang geweest.

Beziet men het verloop van de curve nader dan blijkt dat het grootste deel van de emigratie in de periode van 1950 tot 1960 plaats vond: in die jaren vertrokken er wel een 30.000 personen per jaar, met uitschieters – zoals in 1952 – tot bijna 50.000. Daarna loopt het aantal snel terug tot circa 8.000 in de periode van 1962 tot 1970 en niet meer dan 4.000 à 5.000 in de zeventiger jaren.

Voor deze ontwikkeling kan men verschillende oorzaken aangeven. Het beleid in eigen land was aanvankelijk sterk op bevordering van de emigratie gericht; onder invloed van de krapte op de binnenlandse arbeidsmarkt, die in later jaren optrad, is daarin rond 1960 verandering gekomen, en sedertdien stelt de overheid zich wat terughoudender op. Ook in de immigratielanden zoals Canada en Australië heeft het overheidsbeleid een wijziging ondergaan. Aanvankelijk was het er op gericht om de immigratie op grote schaal te bevorderen, maar gaandeweg zijn de regels voor werving en toelating veel selectiever geworden. Deze kentering kreeg echter pas tegen het einde van de zestiger jaren zijn beslag.

Men zou nu de grote daling van de Nederlandse emigratie om-

Internationale migratie

streeks 1960 in verband kunnen brengen met de beleidswijziging in het eigen land, en de verdere terugval rond 1970 kunnen toeschrijven aan de andere houding van de immigratielanden. De voortdurende daling van de emigratie kan echter ook tot voor enkele jaren met evenveel recht in verband worden gebracht met de directe invloed van de binnenlandse economische ontwikkeling. De toestand van de arbeidsmarkt is niet alleen via het gewijzigd overheidsbeleid maar ook rechtstreeks van belang, en het valt te verwachten dat ook de levensstandaard van invloed is op de geneigdheid om te emigreren. Tezamen kunnen deze twee factoren de ontwikkeling van de emigratie in de periode 1951–1973 redelijk verklaren. Nemen wij aan dat hun invloed gelijkelijk met enige vertraging doorwerkt dan leidt dat tot de volgende regressievergelijking, die aan de jaarcijfers over 1951–1973 is aangepast:

$$EM_t = 12,5 + 0,36 EM_{t-1} + 0,056 W_t - 0,15 C_t$$

(3,8) (0,16) (0,016) (0,04)

$R^2 = 0,90$ $DW = 1,40$

Hier is:

- EM het aantal geregistreerde emigranten in duizenden 'units' of gezinnen, die doorgaans één kostwinner tellen;
- W de geregistreerde arbeidsreserve, mannen, ook in duizenden;
- C de volume-index van de consumptie per hoofd, 1970 = 100.

De gevonden coëfficiënten suggereren dat de emigratie bij stijgende werkloosheid zal toenemen, en wel met 6% van de toename van het aantal werklozen, en dat een daling van de levensstandaard met 1 punt ten opzichte van 1970 150 gezinnen tot emigratie zou bewegen. Dit is dan het onmiddellijk effect van de genoemde veranderingen, in het jaar waarin zij zich voordoen; telt men het vertraagde effect in latere jaren mee, dan wordt de in-

vloed in beide gevallen anderhalf maal zo groot. De effecten zijn aldus nogal gering; getuige de standaardfouten van de coëfficiënten (die tussen haakjes zijn vermeld) is er echter wel sprake van een systematische samenhang gedurende de onderzochte periode.

Dit wil niet zeggen dat de gevonden relatie ook na 1973 opgaat. Zolang de geneigdheid tot emigratie onder invloed van een gunstige arbeidsmarkt en een stijgende levensstandaard afneemt is het niet erg dat er met de veranderende omstandigheden in de landen van bestemming geen rekening wordt gehouden. Wanneer de werkloosheid toeneemt en de emigratie op grond daarvan zou moeten stijgen blijkt die beperking echter effectief te worden. De feitelijke emigratie neemt dan ook de afgelopen jaren nauwelijks toe, en er blijkt ook nauwelijks een stijgende belangstelling uit het verloop van de aanmeldingen bij de Nederlandse Emigratie Dienst. Er is aldus geen sprake van dat de cijfers die uit de gegeven relatie zouden volgen ook worden gerealiseerd. Wij illustreren één en ander in het volgende staatje.

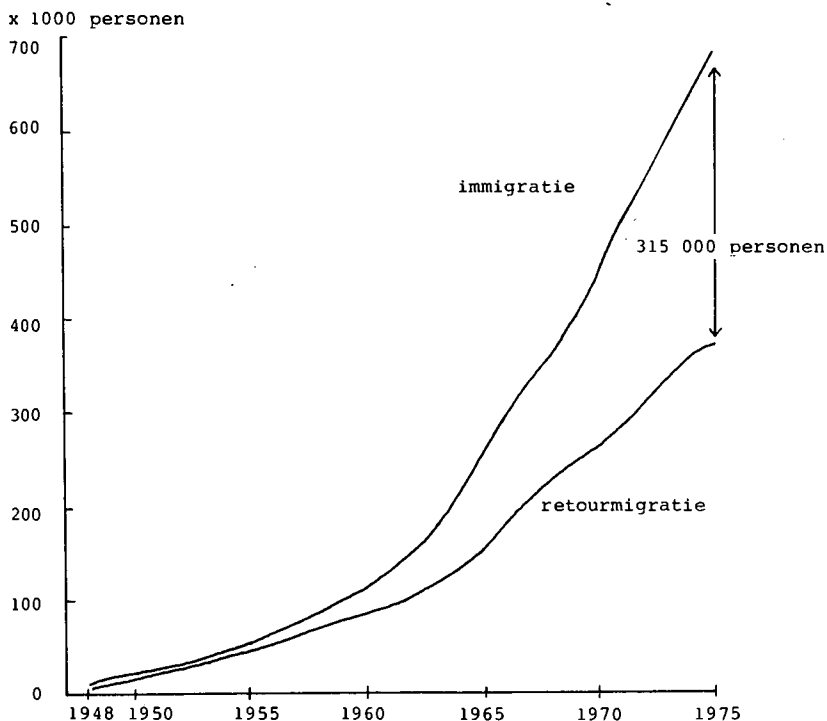
Emigratie in aantallen 'units' of gezinnen (afgerond op 100-tallen.)

	berekend	feitelijk	aanmeldingen
1973	2.900	2.300	3.300
1974	3.600	2.600	3.600
1975	6.500	1.800	2.400

De derde stroom die wij in een grafiek weergegeven is de beweging van buitenlanders naar en uit ons land. Wij gebruiken daarvoor in grafiek 3 weer cijfers van het C.B.S. Deze omvatten alle buitenlanders die zich al dan niet tijdelijk in ons land vestigen, met inbegrip van vrouwen en kinderen die de migranten vergezellen of die – zoals bij gastarbeiders veel voorkomt – zich na verloop van tijd bij hen voegen.

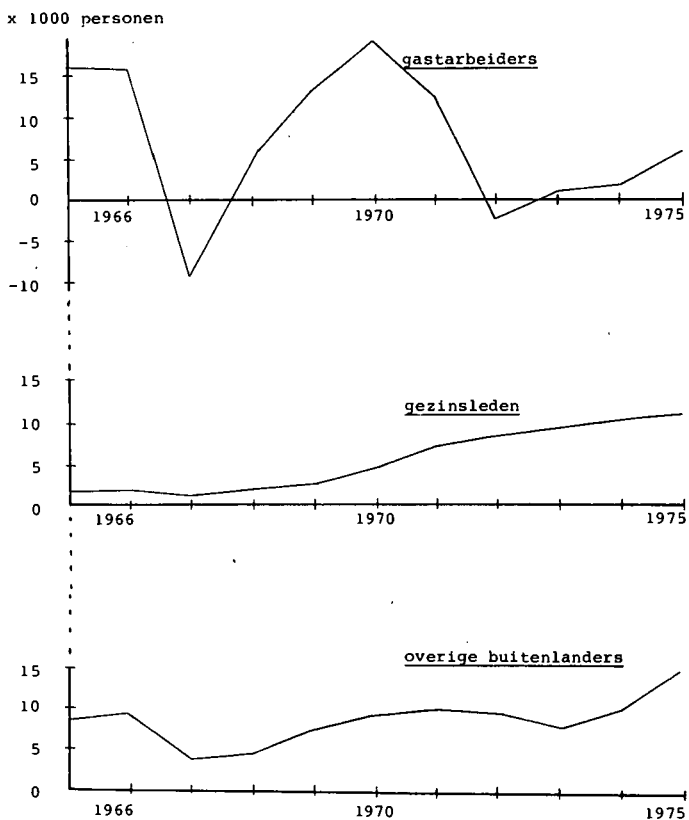
Internationale migratie

De grafiek is net zo geconstrueerd als grafiek 1. Tot 1955 is er, zoals men ziet, praktisch evenwicht tussen aankomst en vertrek van rond 6.000 personen per jaar. Daarna stijgt de immigratie eerst langzaam en na 1960 snel; uiteraard volgt na enige tijd de retour-emigratie deze beweging. Alles tezamen zijn er in deze categorie van 1948 tot eind 1975 per saldo 315.000 buitenlanders in ons land bijgekomen.



Grafiek 3. Immigratie en retourmigratie van buitenlanders.
(gecumuleerde cijfers vanaf 1.1.1948 tot het einde van het aangegeven jaar)

De sterke toename van de immigratie sedert de zestiger jaren moet in hoofdzaak worden toegeschreven aan het toestromen van gastarbeiders. Dit kan worden geïllustreerd aan het verloop van het netto immigratiesaldo van buitenlanders in ons land, opgesplitst in een drietal categorieën. Voor de laatste tien jaar is dit weergegeven in grafiek 4. De bovenste lijn betreft de immigranten



Grafiek 4. Immigratiesaldo van buitenlanders in ons land, in drie groepen, 1965 - 1975 (Bron: C.B.S.; definities: zie tekst).

Internationale migratie

met een beroep uit landen rond de Middellandse Zee¹; daaronder staat afzonderlijk de groep immigranten zonder beroep uit dezelfde landen. Deze twee groepen komen heel globaal overeen met gastarbeiders respectievelijk hun gezinsleden. Zoals men ziet vertoont het immigratiesaldo van de arbeiders zelf sterke fluctuaties onder invloed van de economische situatie in ons land; de overkomst van hun gezinsleden vertoont een veel geleidelijker verloop, en komt pas na enkele jaren op gang. De stijging die beide lijnen in 1975 vertonen houdt overigens voor een groot deel verband met het generaal pardon van najaar 1975, waarbij rond 10.000 voorheen illegaal in ons land verblijvende buitenlanders in de bevolkingsregisters – en in de migratiestatistiek! – werden opgenomen. Volledigheidshalve geven wij in een derde grafiek het migratiesaldo van alle overige buitenlanders (met of zonder beroep, uit alle andere landen); wat opvalt is dat ook deze groep de laatste tien jaar bij voortduring een immigratiesaldo vertoont. Blijkbaar trekt een krappe arbeidsmarkt niet alleen gastarbeiders uit de traditionele gebieden aan².

De betekenis van de gastarbeid in de buitenlandse migratie kan ook worden afgelezen uit de samenstelling van het bestand der in ons land aanwezige buitenlanders per ultimo 1975. Volgens grafiek 3 bedroeg het gecumuleerde immigratiesaldo van buitenlanders sedert 1948 tot die datum rond 315.000; de registratie van vreemdelingen door het ministerie van Justitie komt uit op bijna 345.000³. Deze cijfers zijn naar nationaliteit gesplitst en dat geldt ook voor de Statistiek van de afgegeven arbeidsvergunningen van het ministerie van Sociale Zaken. Op grond van één en ander kan men ramen dat er in ons land 115.000 gastarbeiders werk-

¹ Dat wil zeggen immigranten naar hun nationaliteit afkomstig uit Italië, Spanje, Portugal, Marokko en Joegoslavië, Griekenland of Turkije.

² Bovendien is in deze opstelling, die wij aan het C.B.S. ontleen, Tunesië niet bij de Middellandse Zee-landen meegerekend; zie vorige noot.

³ Het verschil is vermoedelijk onder meer toe te schrijven aan hier te lande geboren nakomelingen van buitenlanders.

zaam waren uit de eerder genoemde Middellandse Zee-landen⁴ met circa 60.000 gezinsleden. Ook als het aantal arbeiders gelijk blijft neemt dit laatste aantal nog verder toe, omdat de gezinshereniging nog niet is voltooid. Hieraan moeten dan nog circa 10.000 personen worden toegevoegd voor het effect van het generaal pardon van najaar 1975 dat nog niet geheel in de cijfers is verwerkt. Er zijn dan naar raming eind 1975 120.000 gastarbeiders met thans 65.000 en uiteindelijk wat meer gezinsleden in ons land.

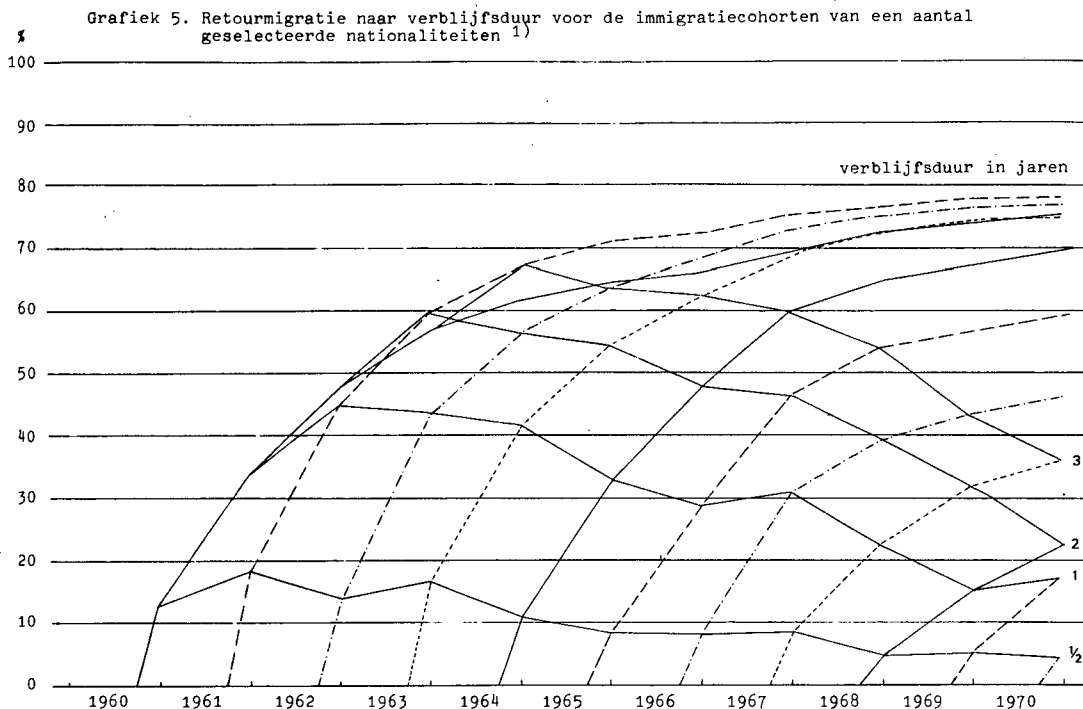
Van het aantal buitenlanders dat eerder op grond van de statistieken geraamd is op zeg 330.000 behoort dus 185.000 tot de geregistreerde gastarbeiders en hun gezinnen, en 145.000 zijn 'andere' buitenlanders. Op deze groep komen wij verderop nog terug.

Volgens de geldende regelingen ontvangen de gastarbeiders aanvankelijk tijdelijke arbeidsvergunningen die na 5 jaar door een permanente vergunning worden vervangen. Het aandeel van deze laatste neemt uiteraard toe naarmate de beginjaren verder achter ons liggen; eind 1975 bedroeg het voor de arbeiders uit de Middellandse Zee-landen tegen de 45%. Dit cijfer weerspiegelt echter niet alleen het verstrijken van de tijd, maar ook een toenemende neiging van de gastarbeiders om in ons land te blijven. Dit blijkt tenminste uit de analyse van de retourmigratie van opeenvolgende cohorten, die het C.B.S. voor de periode 1960-1970 heeft gemaakt en die wij weergeven in grafiek 5.

Uit deze grafiek kan men aflezen dat van de vroegere immigranten circa 25% en van de latere wellicht een wat groter aandeel zich permanent in ons land vestigt. Nemen wij aan dat deze ontwikkeling zich na 1970 heeft voortgezet, en houden wij rekening met de gezinshereniging, die nog niet voltooid is, dan zou de gastarbeidersstroom uiteindelijk tot de vestiging van zeg 80.000 tot 100.000 vreemdelingen in ons land kunnen leiden, ook als geen verdere werving meer plaats vindt.

⁴ Met inbegrip van Italianen die geen werkvergunning nodig hebben.

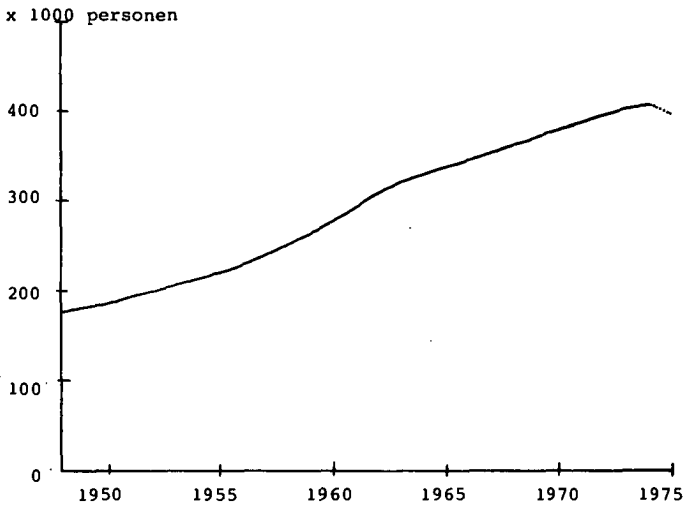
Internationale migratie



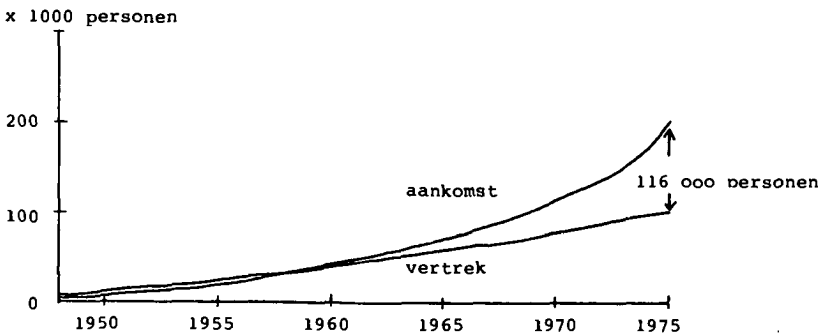
1) Portugese, Spaanse, Italiaanse, Joegoslavische, Griekse, Turkse en Marokkaanse
Bron: C.B.S. statistiek van de Buitenlandse Migratie 1969-1970

Vervolgens geven wij in grafiek 6 de gang van zaken weer in het verkeer van Nederlanders tussen ons land en de West (Suriname en de Antillen). De onderste grafiek laat zien dat aankomst en vertrek tot 1960 vrijwel in evenwicht zijn; daarna neemt het immigratiesaldo eerst langzaam en dan snel toe. Op grond van deze grafiek waren er eind 1975 circa 116.000 Surinamers en Antillianen in ons land; volgens een raming van het C.B.S., die aansluit bij de Volkstelling van 1960 en rekening houdt met het geboorteland, zou het cijfer dat wij uit de gecumuleerde migratiebewegingen afleiden echter circa 10.000 te laag zijn. In de bovenste grafiek is

Grafiek 6.



Bevolking van Suriname 1948 - 1975
(toelichting: zie tekst)



Aankomst en vertrek van Nederlanders van en naar de West.
(gecumuleerde cijfers vanaf 1.1.1948 tot het einde van het aangegeven jaar)

Internationale migratie

aangegeven wat de migratie voor de bevolking van Suriname heeft betekend⁵.

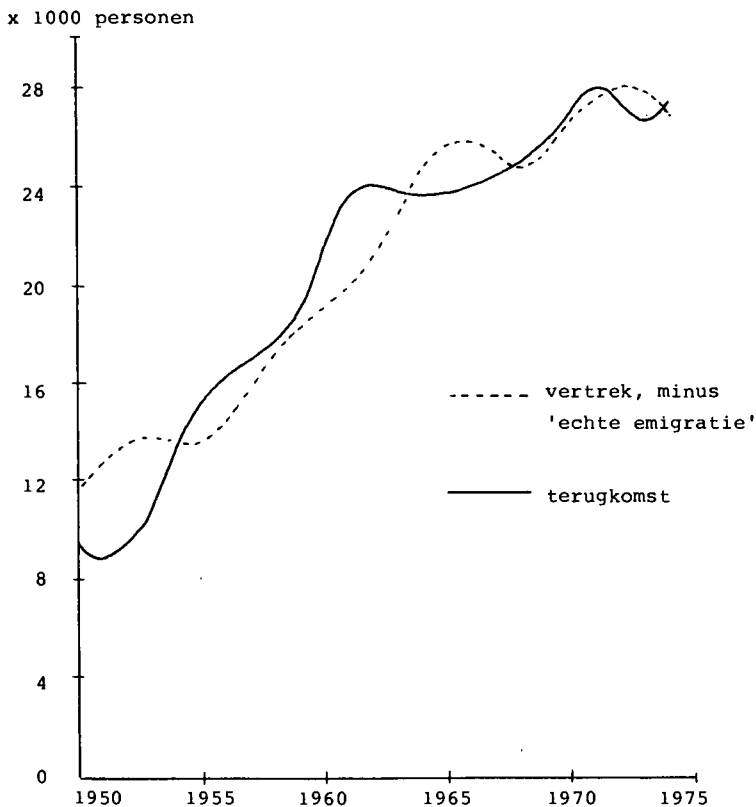
Tenslotte willen wij nog kort aandacht besteden aan de 'overige' migratie van buitenlanders en Nederlanders naar en uit ons land. Als benadering van deze beweging van Nederlanders verminderen wij de vertrekcijfers van het C.B.S. met de 'echte' emigratie volgens de Emigratiedienst; daartegenover plaatsen wij de totale terugkeer van Nederlanders. Zoals uit grafiek 7 blijkt zijn beide stromen in deze opstelling vrijwel aan elkaar gelijk; wat opvalt is dat het niveau sedert 1950 gedurig is gestegen van rond 10.000 tot 27.000 personen per jaar thans.

Deze jaarlijkse beweging correspondeert met een bestand van ruim 300.000 Nederlanders in het buitenland, ongerekend de typische emigratielanden zoals Canada, Australië en dergelijke⁶. Als het verkeer van jaar tot jaar praktisch in evenwicht is – zoals grafiek 7 suggereert – geldt dit cijfer reeds lang. Het aantal Nederlanders in het buitenland, ongerekend emigranten, overtreft dan verre de 145.000 'overige' buitenlanders (ongerekend gastarbeiders) in ons land. Het betreft hier in hoofdzaak een uitwisseling met de ons omringende landen, zoals uit het volgende staatje moge blijken.

Nederlanders in het buitenland (excl. emigratiebestemmingen in totaal circa 300.000)		Buitenlanders in Nederland (excl. gastarbeiders in totaal circa 110.000)	
Duitsland	128.000	Duitsers	40.000
België	91.000	Belgen	20.000
Engeland	17.000	Engelsen	15.000
Frankrijk	16.000	Fransen	5.000

⁵ Het bevolkingsverloop van Suriname is berekend door het gecumuleerde immigratiesaldo in ons land in mindering te brengen op de vooruitberekening uit de 4e Algemene Volkstelling van Suriname uit 1970.

⁶ Deze raming berust op de registratie van buitenlands woonachtige Nederlanders bij de consulaten.



Grafiek 7. "Overige" migratie van Nederlanders, niet naar de Oost of de West (niet gecumuleerd; driejaars voortschrijdende jaargemiddelden)

Een mogelijke verklaring voor het feit dat er zoveel meer Nederlanders in Duitsland en België zijn dan Duitsers en Belgen in ons land is dat de attractiepolen in deze nabuurlanden dichterbij de grensgebieden liggen dan de Randstad. Veel van de Nederlanders

Internationale migratie

in Duitsland en België wonen in de districten dicht bij de Nederlandse grens. Deze buitenlandse migratie over korte afstand is een permanente vorm van de pendel of grensoverschrijdend woon-werk verkeer, die in de grensgebieden in beide richtingen voorkomt.

3 Vooruitzichten

Op het ogenblik dat wij dit schrijven – begin 1976 – is de voornaamste migratiebeweging naar ons land de gezinshereniging van aanwezige gastarbeiders. De toestroming van Surinamers ligt achter ons en terugkeer vindt nog niet op grote schaal plaats. De emigratie van Nederlanders is van geringe omvang. De vraag die wij thans willen beantwoorden is op welke mogelijke nieuwe migratiebewegingen van grote omvang men voor de toekomst bedacht zou moeten zijn. Wij willen aldus de aandacht vestigen op een aantal nieuwe ontwikkelingen die wij voor mogelijk houden; dit wil niet zeggen dat wij ze verwachten, wel echter dat zij naar onze mening nader aandacht verdienen omdat het uit beleidsoverwegingen van belang kan zijn om ze tijdig te signaleren.

In het voorgaande overzicht zijn verschillende soorten migratiestromen beschreven. De repatriëring van Nederlanders uit Indonesië is een voorbeeld van een stroom die zijn oorsprong vond in politieke omstandigheden. Dergelijke bewegingen kunnen in korte tijd een zeer grote omvang aannemen – in 1950 waren er 45.000 repatrianten – en zij lenen zich uit politieke en menselijke overwegingen nauwelijks tot beïnvloeding door de overheid. De enige kans dat iets dergelijks zich nog eens voordoet is dat er omstandigheden optreden die tot terugkeer van de Nederlandse emigranten uit de vijftiger jaren uit één van de traditionele bestemmingslanden leiden.

Andere migratiestromen worden in hoofdzaak bepaald door economische motieven. In het geval van de Nederlandse emigratie in de jaren vijftig en de stroom van gastarbeiders in de jaren zestig was er bovendien sprake van stimulering in het land van vertrek en actieve werving door het land van bestemming. In het geval van de trek van Surinamers naar ons land was er zeker aanvaankelijk sprake van spontane, individuele beslissingen op grond van economische motieven. Dit voorbeeld leert echter ook dat er naarmate de migratie op gang komt de economische motieven door sociaal-psychologische processen worden versterkt. Iets dergelijks heeft ook bij de Nederlandse emigratie in het verleden een rol gespeeld.

Internationale migratie

Voor de toekomst kan men speculeren over de terugkeer van gastarbeiders en Surinamers naar hun land van herkomst. Het ligt op het eerste gezicht niet zo voor de hand dat er opnieuw in belangrijke mate emigratie van Nederlanders plaats zal vinden; de traditionele landen van bestemming zijn in veel gevallen van een ruime toelating en werving overgegaan op een veel selectiever beleid. Toch willen wij aan deze mogelijkheid nader aandacht besteden.

Op het ogenblik is de Nederlandse emigratie gering en in hoofdzaak beperkt tot de spontane en individuele migratie die alleen door de grotere afstand verschilt van de binnenlandse migratie op economische motieven. Tabel 1 illustreert hoe de migratiefrequentie snel afneemt naarmate de afstand groter wordt. Daarbij bedenke men dat het motief verschilt: bij verhuizingen in de directe omgeving speelt de woonsituatie een belangrijke rol, op (iets) grotere afstand gaat migratie vaak gepaard met verandering van werkkring, en zijn economische motieven van belang.

Tabel 1. Van verhuizing tot emigratie van Nederlanders
(Bron: C.B.S.)

Per 1000 inwoners verhuisden er in 1973:

– binnen dezelfde gemeente	74,1
– naar een andere gemeente in dezelfde provincie	31,6
– naar een aangrenzende provincie	13,4
– naar een andere provincie	7,6
– naar het buitenland	2,8
<hr/>	
– totaal	129,5

Het cijfer in tabel 1 correspondeert weliswaar met een aantal van ruim 33.000 Nederlanders, die naar het buitenland verhuizen, maar hier staat tegenover dat er 27.000 in ons land terugkeerden.

De netto emigratie uit ons land is aldus de laatste jaren heel gering. Voor bepaalde sociale groepen en onder bepaalde omstandigheden kan de migratiegeneigdheid echter veel groter zijn. Aan het ene einde van de schaal vinden wij de grote stromen handarbeiders, die soms door werving of grote economische verschillen worden opgeroepen. De emigratie uit ons land in de vijftiger jaren droeg dit karakter. Hiervan verwachten wij, zoals gezegd, geen herhaling. Het andere uiterste wordt gevormd door speciale categorieën vaklieden, vrije beroepen en rijke personen die zich zonder aanmoediging van de overheid in het buitenland vestigen als dat voordelen biedt. Het is moeilijk om hiervan voorbeelden te vinden zonder te vervallen in de anecdotiek over voetballers en andere coryfeeën of over het artsenbestand in Engeland. Toch kunnen wij twee illustraties geven.

Het eerste voorbeeld betreft het vertrek uit ons land van belastingplichtigen die volgens hun aangifte grote vermogens bezitten. Voor 1973 en 1974 zijn daarover enkele cijfers beschikbaar, die wij in tabel 2 weergeven⁷.

Tabel 2. Emigratie van vermogende Nederlanders

	Vermogensklasse x f 100 000		
	2-5	5-20	20 en meer
1973			
belastingplichtigen	90 200	26 200	3 600
waarvan vertrokken	111	100	43
idem per duizend	1.2	3.8	11.9
1974			
belastingplichtigen	98 300	28 000	3 700
waarvan vertrokken	152	146	37
idem per duizend	1.5	5.2	10.0

⁷ Cijfers van het Ministerie van Financiën. De gegevens van 1973 zijn eerder gepubliceerd in de Handelingen van de Tweede Kamer, 1975, p. 1675.

Internationale migratie

Wij vergelijken ze ook met het totaal aantal belastingplichtigen in de betreffende vermogensklassen, maar hebben ons voor deze cijfers met een eigen raming moeten behelpen. Zoals men ziet is de emigratie aanvankelijk lager en dan, voor de zeer grote vermogens, aanzienlijk groter dan het landelijk gemiddelde van 3 promille uit tabel 1. Uit nadere gegevens blijkt dat het merendeel naar België, (en in mindere mate naar Spanje en Frankrijk) vertrekt; rond 40 % van deze emigranten is 60 jaar of ouder. Dit zou erop kunnen wijzen dat men, met name als de economische binding met een eigen bedrijf vervalst, ons land mede uit fiscale overwegingen verlaat.

Het tweede voorbeeld is de immigratie van buitenlandse medische specialisten die zich hier te lande vestigen. Volgens de cijfers van tabel 3 vormen zij 10 à 15 % van het totaal, dat is dus veel meer dan gemiddeld voor de gehele beroepsbevolking geldt^a.

Tabel 3. Immigratie van medische specialisten

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
aantal nieuw ingeschreven specialisten	261	241	299	306	347	411	407
daarvan buitenlanders	12	22	44	59	47	65	59
dat is per duizend	46	91	147	193	135	158	145

Bij nadere splitsing blijkt dat deze buitenlandse artsen, die hier de specialistenbevoegdheid behalen, overal vandaan komen; vooral echter uit België, Oost-Europa en Indonesië. Voor de 308 buiten-

^a De cijfers zijn verkregen van de Specialisten Registratie Commissie van de K.N.M.B.G. en grotendeels in de Jaarverslagen van deze Commissie terug te vinden. – Het genoemde aandeel zou eigenlijk pas worden bereikt als de toelatingen een generatie lang zoveel buitenlanders zouden omvatten; het percentage buitenlanders onder de specialisten in opleiding vertoont echter eerst de laatste tijd een daling (van 13 % in 1968/1969 tot 10 % in 1973/1974 en ruim 7 % in 1974/1975).

landers die van 1968 tot en met 1974 werden toegelaten is de nationaliteit nagegaan; dit leverde het volgende staatje op:

West-Europa		115
w.o. België	87	
Oost-Europa		87
Z.O. Azië		55
w.o. Indonesië	41	
Overig en onbekend		51
		<hr/>
Totaal		308

Deze voorbeelden suggereren dat de migratie onder specifieke groepen onder invloed van economische verschillen betrekkelijk ongemerkt een grote omvang kan aannemen. Op twee gebieden kan dit verschijnsel in de toekomst in sterkere mate optreden.

Ten eerste is er aanleiding om met een grotere mate van migratie binnen Europa rekening te houden. Traditioneel gelden voor buitenlandse migratie naast de gebondenheid aan de eigen omgeving als voornaamste beletselen administratieve beperkingen en verschillen in cultuur en taal. De betekenis van deze laatste neemt af naarmate het opleidingsniveau algemeen toeneemt en de buitenlandse vakantie gemeengoed wordt. De administratieve beperkingen worden met name binnen de Europese Gemeenschap geringer: sedert 1968 geldt in beginsel binnen de Gemeenschap het vrije verkeer van personen⁹. Daarmee zijn uiteraard in feite

⁹ Bij de toetreding van Engeland is door dat land een nadere definitie gegeven van de onderdanen waarvoor het beginsel geldt. – Uitbreiding van het gebied waarbinnen vrij verkeer optreedt is denkbaar, hetzij door uitbreiding van de Gemeenschap – Griekenland heeft het lidmaatschap al aangevraagd – hetzij door overeenkomstige bepalingen in de associatie-verdragen. In de overeenkomsten met Griekenland en Turkije is, zij het met veel voorbehoud, uiteindelijk vrij verkeer voorzien; ten aanzien van andere Middellandse Zee-landen is het vraagstuk niet aan de orde gesteld (Portugal) dan wel vrij verkeer van personen door de E.G. afgewezen (Noord-Afrika).

Internationale migratie

niet alle beperkingen opgeheven, maar zij verdwijnen toch gaandeweg. Zo is onlangs besloten tot de vrije vestiging van artsen met ingang van 1977¹⁰. Eén en ander kan leiden tot een toenemende migratie op grond van verschillen in werkgelegenheid, beloningsstructuur en wellicht ook woonsituatie tussen de Europese regio's. Dan kunnen, naarmate de arbeidsverdeling binnen Europa duidelijker geprononceerd wordt, bevolkingsbewegingen op gang komen. Wij menen dat men op deze mogelijkheid bedacht moet zijn, ook al moet worden erkend dat zij zich tot nu toe niet voordoet, afgezien van enkele anecdotische gevallen (zoals de Engelse arbeiders die door Duitse en Nederlandse bedrijven zijn aangeworven).

Een tweede mogelijkheid is een uitwisseling van arbeiders tussen het geïndustrialiseerde Westen en de ontwikkelingslanden. Als het komt tot een sterke economische groei in de Derde wereld bij een geringer expansie in het Westen – zoals in verschillende kringen wordt bepleit dan wel verwacht – ligt het voor de hand dat er een uitwisseling van arbeid zal optreden. Daarbij zou tegenover een emigratie van geschoold personeel en experts uit het Westen naar de Derde wereld een tegenstroom van minder geschoolden kunnen optreden. Deze mogelijkheid veronderstelt wel een radicale ommekeer in de economische verhoudingen; tot nu toe treedt het tegengestelde nogal eens op, in die zin dat de hoger opgeleide krachten uit ontwikkelingslanden een werkkring in de geïndustrialiseerde landen zoeken.

¹⁰ Zie Dr. C. L. van Nieuwenhuizen: De vrije uitwisseling van artsen in E.E.G.-landen, Medisch Contact, 1973, pagina 605.

4 Migratie en overheidsbeleid

In het voorgaande hebben wij trachten duidelijk te maken dat migratiebewegingen naar en uit ons land om allerlei uiteenlopende redenen soms plotseling en onverwacht optreden, en dat zij in korte tijd een grote omvang kunnen aannemen, hetzij dan binnen een specifieke groep. Dergelijke bewegingen hebben direct en ook op lange termijn gevolgen voor onze samenleving. Duidelijk spreken de onmiddellijke gevolgen van migratiestromen voor de volkshuisvesting, voor het aanbod op deelmarkten van de arbeidsmarkt en – van minder betekenis – voor de omvang en leeftijdsopbouw van de bevolking. Dit geldt voor bewegingen in beide richtingen; zou er een exodus van Nederlandse tandartsen plaatsvinden dan zijn de gevolgen in de betreffende sector even ingrijpend als bij het toestromen van gastarbeiders in een andere sector. Bij de immigratie van allochtonen die een herkenbare minderheid in ons land vormen zijn er bovendien directe gevolgen voor de sociale verhoudingen in het gebied van vestiging (doorgaans de grote steden).

Op de lange termijn gaan de gevolgen van emigratie en immigratie, meest geconcentreerd in de actieve leeftijdsgroepen, voor de bevolkingsontwikkeling tellen. De sociale problemen van minderheden worden door een generatie lang verblijf in ons land niet altijd geringer¹¹.

Ten slotte is de immigratie op de zeer lange termijn van invloed op de culturele ontwikkeling van ons land.

Door hun mogelijke gevolgen voor de samenleving zijn migratiestromen van belang voor de overheid, en mogelijk voorwerp van beleid. Op een hoog abstractieniveau geldt de beleidsuitspraak uit de Oriënteringsnota Ruimtelijke Ordening dat 'Nederland geen immigratieland kan zijn en dit ook niet mag worden'¹².

¹¹ Het beeld verschilt van groep tot groep. Zie H. Verwey-Jonker (redactie), *Allochtonen in Nederland*, Den Haag, 1973.

¹² Derde nota over de ruimtelijke ordening, deel 1: Oriënteringsnota, (Den Haag, 1975), p. 39.

Ten aanzien van afzonderlijke migratiestromen wisselt het feitelijk beleid van werving en opvang (gastarbeiders) tot begeleiding (emigranten) en spreiding (Surinamers). De concrete en genuanceerde opvattingen die hieraan ten grondslag liggen zijn te vinden in verschillende stukken¹³.

De vraag die wij thans willen beantwoorden is hoe het is gesteld met de beleidsvoorbereiding op dit gebied. Daartoe onderscheiden wij drie functies, te weten de beleidsvoorbereiding op lange termijn, de beleidsvoorbereiding op de korte termijn, en de feitelijke beleidsvoering.

De functie van de *beleidsvoorbereiding op de lange termijn* is om door onderzoek op het spoor te komen van mogelijke toekomstige migratiebewegingen opdat na weging van hun consequenties ten principale kan worden beoordeeld of zij al dan niet wenselijk of acceptabel zijn. In de vorige paragraaf hebben wij op enkele mogelijke ontwikkelingen gewezen zonder dat die grondig zijn onderzocht. Er zijn twee redenen waarom het dringend gewenst is dat men zich geruime tijd van tevoren een beeld vormt van de mogelijke migratiebewegingen en hun consequenties. Ten eerste ontbreekt voor belangrijke sectoren de mogelijkheid tot direct overheidsingrijpen door het stellen van administratieve regels. Dit geldt voor alle emigratie, en voor immigratie uit het gebied van de Europese Gemeenschap en – wellicht – binnenkort ook uit geassocieerde landen. Deze migratiestromen kan men dus, indien men ze ongewenst acht, uitsluitend indirect beïnvloeden door de omstandigheden die ze oproepen te veranderen. Zo zou men bijvoorbeeld de toestroming van gastarbeiders wellicht hebben kunnen vermijden – indien men dat gewild had – door de beloningstructuur op de arbeidsmarkt voor ongeschoolde arbeid te herzien. Het is echter duidelijk dat een dergelijk beleid – zo het al mogelijk is – veel tijd vergt. Ten tweede hebben migratiebewegingen

¹³ Zie onder meer Nota inzake de buitenlandse werknemers, Memorie van Toelichting begroting van Sociale Zaken, 1974.

een sterk dynamisch karakter; zijn zij eenmaal op gang gekomen dan worden zij door sociale processen versterkt. De afweging of men ze al dan niet wil tegengaan dient dan ook vroegtijdig plaats te vinden, want als de migratie een feit is valt hij moeilijk te beïnvloeden.

Besluit men eenmaal tot aanvaarding of bevordering van een bepaalde migratiebeweging dan vergt dit nog een beleidsvoorbereiding in engere zin. Hiermee doelen wij op de nadere uitwerking van de maatregelen van begeleiding, opvang, werving, spreiding, etc. waartoe men het voornemen heeft opgevat, alsmede het volgen van de feitelijke ontwikkeling die zich voordoet. Thans zou dit van toepassing zijn op de retournigratie dan wel permanente integratie van de in ons land aanwezige groepen van gastarbeiders en Surinamers.

De uitvoering van het beleid is, al naar zijn inhoud, verdeeld over een groot aantal departementen. De toelating (en het weren) van vreemdelingen ressorteert onder Justitie, de werving van gastarbeiders, het verstrekken van werkvergunningen en de scholing van remigranten onder Sociale Zaken. Zijn allochtone immigranten eenmaal in ons land en behoeven zij sociale begeleiding dan geschiedt die door de zorgen van het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk. Het ministerie van Buitenlandse Zaken (Ontwikkelingssamenwerking) tracht een goede opvang van naar hun land terugkerende gastarbeiders te bevorderen door speciale werkgelegenheidsprojecten; dergelijke projecten kunnen er ook toe bijdragen dat potentiële gastarbeiders hun eigen land niet verlaten. En voorzover de emigratie van Nederlanders met tussenkomst en steun van de overheid plaats vindt geschiedt dat door de Nederlandse Emigratie Dienst die bij Sociale Zaken is ondergebracht. Bij verschillende van de opgesomde punten zijn bovendien de Gemeenten betrokken. Het is duidelijk dat één en ander zware eisen stelt aan de interdepartementale coördinatie,

Internationale migratie

waarvoor verschillende interdepartementale commissies in het leven zijn geroepen ¹⁴.

Ook de verzameling van statistische gegevens geschiedt op verschillende plaatsen. De Statistiek van de Binnenlandse Migratie van het C.B.S. berust op de registratie in de bevolkingsregisters. Zeker vertonen deze cijfers gebreken en vertragingen als gevolg van verzuim en nalatigheid bij in- en uitschrijving van de migranten, maar de statistische bewerking is gedetailleerd en de rapportering geschiedt snel. Daarnaast verzamelt Sociale Zaken gegevens over werkvergunningen voor buitenlanders en over de op grond van officiële overeenkomsten aangeworven gastarbeiders, en Justitie cijfers over verblijfsvergunningen van vreemdelingen. De Nederlandse Emigratie Dienst geeft in zijn jaarverslagen uitgebreid cijfermateriaal over Nederlandse emigranten.

Met de analyse van deze gegevens, het bewaken van de feitelijke ontwikkeling en het onderzoek naar mogelijke migratie is het echter slecht gesteld. Tezamen met de eigenlijke beleidsadviesing hoort dit thuis bij de beleidsvoorbereiding, welke wij eerder hebben onderscheiden in twee functies. De eerste, die is aangeduid als de beleidsvoorbereiding op de lange termijn, vindt op het ogenblik nauwelijks plaats; er is geen overheidsdienst die met deze taak is belast. Wat betreft de tweede, de beleidsvoorbereiding in engere zin, deze vindt wel plaats, hetzij bij een Planbureau, bij een overheidsdienst die mede met uitvoering is belast dan wel bij een interdepartementale commissie. Voorbeelden zijn de studie over gastarbeiders van het Centraal Planbureau ¹⁵, de Nota Buitenlandse Werknemers, voorbereid door het Directoraat-Generaal

¹⁴ Zoals de Interdepartementale Commissie lange termijnbeleid Vreemde Werknemers, en de I.C.B.R. (Interdepartementale Commissie Beleidscoördinatie Surinaamse en Nederlands-Antilliaanse Rijksgenoten.)

¹⁵ Economische effecten voor Nederland van de werving van buitenlandse werknemers (1972).

voor de Arbeidsvoorziening van Sociale Zaken¹⁶, en de activiteiten van de eerder genoemde Interdepartementale Commissie inzake de opvang van Surinamers. Het incidenteel, soms enigszins improviserend karakter van deze beleidsvoorbereiding hangt samen met het ontbreken van de beleidsvoorbereiding op lange termijn.

Het is duidelijk dat er met name ten aanzien van deze laatste vorm van beleidsvoorbereiding sprake is van een lacune, waarin naar onze mening moet worden voorzien. Deze opvatting staat los van de omstandigheid dat de feitelijke beleidsvorming en de uitvoering verdeeld is over vele departementen, en dat zulks ook logisch voortvloeit uit de bestaande taakverdeling. Er bestaat geen aanleiding om op dit punt een hergroepering te bepleiten; hoe men zich die ook zou voorstellen, de noodzaak tot interdepartementale samenwerking zou steeds onverminderd blijven bestaan.

Anders is het gesteld met de beide vormen van beleidsvoorbereiding – op de lange termijn en in engere zin – die ieder weer uiteenvallen in analyse en onderzoek enerzijds en feitelijke beleidsadvisering anderzijds. De feitelijke beleidsadvisering als onderdeel van de beleidsvoorbereiding in engere zin wordt doorgaans verricht door de diensten die ook met de uitvoering zijn belast. Dat behoort ook zo te blijven. De overige drie functies – onderzoek en analyse voor beide vormen van beleid, advisering inzake de beslissingen op de lange termijn zoals wij die eerder hebben aangeduid – worden thans niet of nauwelijks vervuld. Wij willen ze bijeenbrengen, en ze daarbij gelijkelijk betrekken op immigratie van buitenlanders en Nederlanders, omdat het één en het ander vrijwel dezelfde deskundigheid vragen en bovendien gelijkelijk van primair belang zijn voor arbeidsmarkt en bevolkingsverloop. De aldus geschetste beleidsvoorbereiding is bij uitstek een Plan-

¹⁶ Zitting 1973–1974, nr. 10 504; eigenlijk Memorie van Antwoord naar aanleiding van een gelijknamige nota uit 1970.

Internationale migratie

bureau-functie¹⁷, en wij menen dat het onderhavige onderwerp binnen de bestaande mogelijkheden, naar zijn aard het meest thuishoort bij het Sociaal-Cultureel Planbureau: het hoofdaccent ligt op vragen terzake waarvan het S.C.P.B. deskundig mag worden geacht.

¹⁷ Zie W.R.R.-rapport nr. 6, 'De Organisatie van het Openbaar bestuur' (1975), pag. 43.

5 Aanbeveling

Wij concluderen op grond van de vorige paragraaf tot de aanbeveling dat er bij het Sociaal-Cultureel Planbureau een afdeling migratie wordt ingesteld. Daarbij dient het voorbehoud gemaakt te worden dat de onderhavige analyse tot één onderwerp beperkt is gebleven; de Raad kan geen uitspraak doen over de prioriteit ten opzichte van andere zaken die het S.C.P.B. dient te behartigen.

De taak van deze afdeling migratie zou moeten zijn:

- de analyse van de huidige migratie en de prognose van zijn verloop in de onmiddellijke toekomst;
- onderzoek, gericht op de ontwikkeling van de migratie op de langere termijn en op het ontstaan van nieuwe migratiebewegingen;
- bijdragen tot een verantwoorde keuze van beleidsdoeleinden met betrekking tot immigratie en emigratie, ook van specifieke groepen.

De vervulling van deze taak vraagt deskundigheid op het gebied van sociologie en sociografie, economie, statistiek, demografie, internationaal en administratief recht. De afdeling of dienst zou moeten bestaan uit enkele full-time medewerkers, bijvoorbeeld 3 à 5 medewerkers op academisch niveau, 2 à 3 hulpkrachten, en 1 à 2 krachten voor het bijhouden van een internationale documentatie.

Uiteraard is het gewenst dat deze afdeling nauwe contacten onderhoudt met de over de verschillende departementen verspreide afdelingen die ten aanzien van bepaalde onderdelen belast zijn met de beleidsvoering en verantwoordelijk zijn voor het feitelijk beleid. Daartoe zou de afdeling van het S.C.P.B. vertegenwoordigd moeten zijn in de verschillende interdepartementale commissies op dit gebied.

's-Gravenhage, 24 mei 1976

De Voorzitter, Dr. J. Kremers

De Secretaris, Dr. P. R. Baehr

In de reeks Rapporten aan de Regering zijn tot nu toe verschenen:

1. Europese Unie
2. Structuur van de Nederlandse economie
3. Energiebeleid
Gebundeld in één publicatie (1974)
4. Milieubeleid (1974)
5. Bevolkingsprognose (1974)
6. De organisatie van het openbaar bestuur (1975)

In de reeks Voorstudies en Achtergronden zijn tot nu toe verschenen:

- W.A.W. van Walstijn e.a.: Kansen op Onderwijs; Een literatuurstudie over ongelijkheid in het Nederlandse onderwijs (1975)
- I.J. Schoonenboom en H.M. in 't Veld-Langeveld: De emancipatie van de vrouw (1976)

Alle publicaties van de Raad zijn verkrijgbaar via de Staatsuitgeverij. Op aanvraag is gratis verkrijgbaar bij de Voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid het 'Mededelingenblad W.R.R.'

ISBN 90 12 01277 5

607376F