

# de mos

Jaargang 20  
April 2004

ISSN 0169-1473

Een uitgave van het  
Nederlands  
Interdisciplinair  
Demografisch  
Instituut

Bulletin  
over  
Bevolking  
en  
Samenleving

4

N I D I

## inhoud

- 25 **Integratie moet zijn tijd hebben**
- 27 Demodata
- 29 Demodata
- 30 **Financiële doelstellingen 'Cairo' bij lange na niet gehaald**



## Lessen uit het verleden van West-Europa: **Integratie moet zijn tijd hebben**

LEO LUCASSEN

**De huidige problemen met de integratie van sommige migrantengroepen vertonen overeenkomsten met die rond de integratie van soortgelijke groepen in het verleden. Een historische vergelijking is daarom interessant. Deze leert ons onder meer dat het in die gevallen minimaal 60 jaar (drie generaties) duurde voordat de migranten min of meer waren geïntegreerd en dat culturele verschillen uiteindelijk werden overbrugd. Wat het huidige integratieproces evenwel anders maakt is het effect van de verzorgingsstaat en de bemoeienis van de overheid met internationale migratie.**

In 1897 publiceerde de Engelse economisch historicus William Cunningham het boek *Alien immigrants to England*. In deze studie prees hij uitbundig de culturele en economische bijdragen van immigranten aan de Engelse samenleving sinds de 16<sup>e</sup> eeuw. Aan het einde van zijn boek wordt zijn toon evenwel aanmerkelijk minder positief. Hij gaat dan in op de recente komst van immigranten uit Oost-Europa: joodse Russen die de pogroms ontvluchtten en met duizenden in het Londense East End terechtkwamen, vanwaar het merendeel later overigens door zou migreren naar de Verenigde Staten. In tegenstelling tot de hardwerkende en oppassende Zuidelijke Nederlanders en Hugenoten zouden deze joodse immigranten een geheel afwijkende culturele achtergrond hebben, die hen ongeschikt maakte om in de Britse samenleving te integreren. Hij pleitte daarom voor restrictieve maatregelen, die overigens al snel werkelijkheid zouden worden met de totstandkoming van de eerste Engelse vreemdelingenwet die bedoeld was om immigratie aan banden te leggen, de *Aliens Act* van 1905.

In dezelfde tijd begonnen ook steeds meer Amerikanen zich zorgen te maken over de immigratie van joodse Russen en meer in het algemeen over immigranten uit Zuid- en Oost-Europa (Italië, Griekenland, de Balkan). Anders dan de traditionele immigrant uit Noordwest-Europa, Engeland, Nederland, Duitsland en Scandinavië, zouden deze 'nieuwe' migranten sterk van de *mainstream* Amerikaan verschillen, in cultureel, maar ook in 'raciaal' opzicht. Net als de Ieren werden deze Europeanen, met als bekendste vertegenwoordigers de joodse Russen en de Itali-



London East End ca. 1914. Typisch voorbeeld van een klein naaiatelier met joodse werknemers in Christian Street.

foto: Collectie Jewish Museum London

anen, deels als een ander ras beschouwd, hetgeen een succesvolle assimilatie in de weg zou staan. Velen zagen de 'nieuwe' migranten daarom als een bedreiging voor de Amerikaanse waarden als democratie en individualisme, of anders gezegd 'moderniteit', en normen. Ook in hét immigratieland bij uitstek, de Verenigde Staten, gingen er daarom steeds meer stemmen op om de immigratie af te remmen en met de opening van Ellis Island in 1892, in de baai van New York, werd een eerste begin gemaakt met het screenen van nieuwkomers, wat als een voorbode van de latere quotawetgeving van na de Eerste Wereldoorlog kan worden beschouwd.

### Oude en nieuwe migranten

Het onderscheid tussen 'oude' en 'nieuwe' migranten, waarbij de nieuwe steeds weer als onassimileerbaar, of op zijn minst veel problematischer worden gekenschetst dan hun voorgangers, zien we in de VS ook nu weer. De

nieuwe migranten, die in groten getale na de nieuwe en veel soepeler immigratiewet van 1965 vooral uit Azië, Afrika en Latijns-Amerika naar de VS trokken, zouden fundamenteel verschillen van de oude, die ruwweg tussen 1880-1914 immigrerden vanuit Zuid- en Oost-Europa. Vooral hun cultuur zou veel sterker afwijken van de *American mainstream*, ze zien er in fenotypisch opzicht heel anders uit, waardoor ze generaties lang als 'anders' zullen worden beschouwd en, anders dan vroeger, de structuur van de Amerikaanse samenleving zou zodanig zijn veranderd dat het onwaarschijnlijk is dat het, uiteindelijk na drie generaties succesvolle, integratie- en assimilatieproces uit het verleden zich zal herhalen.

### Intellectuele luiheid

Als historicus is het natuurlijk verleidelijk om de steeds weer terugkerende oud en nieuw discussie te interpreteren als het bewijs van onvermogen van sociale wetenschappers, politici en journalisten om in te zien dat wat in hun eigen tijd gebeurt veel minder nieuw is dan op het eerste gezicht het geval lijkt te zijn. Is het niet zo dat de geschiedenis zich hier eenvoudigweg herhaalt en dat ook de huidige nieuwe migranten, zoals de Turken en Marokkanen in Nederland, na drie generaties zullen zijn geïntegreerd, een gematigde Europese versie van de Islam aanhangen en hooguit nog wat folkloristische en symbolische uitingen van etniciteit vertonen? Ware dit het geval, dan zouden historici zich kunnen beperken tot het af en toe waarschuwen van hun ambitieuze, maar ontroerend naïeve, collega's uit de sociale wetenschappen en hen adviseren eens wat serieuzer kennis te nemen van vergelijkbare processen uit het verleden. Een dergelijke opstelling zou echter niet alleen van hoogmoed getuigen, maar ook van intellectuele luiheid.

### Historische vergelijkingen in West-Europa

Wanneer we het vraagstuk van verschillen en overeenkomsten tussen oude en nieuwe migranten door de tijd serieus nemen, moeten we om te beginnen veel specifieker zijn over hoe we vergelijken, wat we vergelijken en waarom we vergelijken. In de meeste landen hebben historici belangrijk werk verricht om de migratiegeschiedenis voor het voetlicht te brengen en vrijwel allen hebben gewezen op de vele parallellen tussen het heden en het verleden. Systematische vergelijkingen waarin de diverse dimensies van het integratieproces in kaart worden gebracht in goed afgebakende periodes zijn echter zeldzaam. Dergelijke studies zijn evenwel essentieel wanneer we willen weten of de integratie van migranten in het heden inderdaad langs wezenlijk andere wegen verloopt dan die in het verleden. Uitgaande van het huidige debat over integratie in diverse Europese landen ligt het voor de hand om op zoek te gaan naar eerdere periodes waarin zich soortgelijke discussies voordeden en waarin de groepen op een aantal punten overeenkomsten vertonen met de migranten die nu als problematisch worden beschouwd. Om de politieke structuur van de ontvangende samenleving enigszins constant te houden,

## IEREN IN 19<sup>E</sup> EEUWS ENGELAND

De honderdduizenden Ierse migranten die zich vooral in de periode 1840-1860 in de Midlands (Liverpool Manchester, Birmingham) en Londen vestigden en daar in grotendeels homogene Ierse wijken terecht kwamen, werden om diverse redenen als minderwaardig gezien. Als inwoners van het eeuwenlang door Engeland gekoloniseerde Ierland waren de ingrediënten van het anti-Ierse stereotype niet erg opwekkend: Ieren waren achterlijk, gewelddadig, van een inferieur ras, drankzuchtig en nationalistisch, maar wat veel Engelsen het meeste verontrustte, ze waren katholiek. In het overwegend Anglicaanse Engeland beschouwde men het als bijzonder alarmerend dat met de honderdduizenden laaggeschoolde immigranten een kolonie van diepgelovige katholieken op Engelse bodem werd gevestigd. Hun vorm van katholicisme beschouwde men als een fundamentele barrière op de weg van integratie.

Vooral gedurende de eerste decennia van hun vestiging in Engeland kwam er een agressieve anti-katholieke campagne op gang die tot grote spanningen leidde tussen Engelsen en Ieren en de oorzaak was van een groot aantal gewelddadige anti-Ierse rellen. Anti-Ierse volksmenners trokken veel publiek en verkondigden dat het katholicisme in theologisch opzicht onhoudbaar was, speciaal waar het ging om de leer van de transsubstantie (van wijn naar bloed en brood naar vlees) en de sacramenten. Daarnaast werd uitgebreid ingegaan op de gruwelijke wreedheden waarvoor katholieken in het verleden verantwoordelijk waren (inquisitie etc.) en op de intriges van de Jezuïeten. Tot slot – en hier zat de angel – werd gewaarschuwd voor de inherente neiging van katholieken om de wereld te domineren, onder opperregie van de paus, waaraan de nationale loyaliteit ondergeschikt werd gemaakt. Niet alleen de Engelse inwoners van de plaatsen die deze volksmenners aandeden kwamen massaal naar hen luisteren, ook de Ieren zelf, zij het om andere redenen. De migranten probeerden deze lezingen te verstoren door geschreeuw en het gooien van stenen en de politie had na afloop vaak de grootste moeite om de rellen de baas te worden. Hoewel de eerste rellen na 1870 achter de rug waren, zouden anti-Ierse en anti-katholieke gevoelens nog decennialang de gemoederen blijven bezighouden.

moeten de voorbeelden worden gezocht in de periode van de nationale eenheidsstaat, dus na 1800. De groepen migranten moeten zijn ervaren als een serieuze bedreiging voor de ontvangende samenleving en, zeker aanvankelijk, een grote mate van etnische cohesie vertonen. De migranten moeten verder overwegend laag of zelfs ongeschoold zijn en het moet gaan om getalsmatig grote groepen van minimaal 150.000 mensen (waardoor bijvoorbeeld zigeuners afvallen). Zij vestigden zich permanent, zodat het integratieproces over een lange periode (bij voorkeur drie generaties) kon worden gevolgd en gedocumenteerd.

### Bedreiging verschillend van aard

Ten minste drie historische voorbeelden voldoen aan de genoemde voorwaarden: de Ieren in Engeland (circa 1840-1914) (zie kader); de Poolssprekende Duitsers uit Silezië, Posen en Oost-Pruisen (nu alle deel van Polen) die vanaf 1870 naar het Ruhrgebied trokken (zie kader) en tot slot Italianen in Frankrijk in ruwweg dezelfde periode.

In alle drie de voorbeelden werden de migranten als een bedreiging gezien, maar de aard van die bedreiging verschilde. In het geval van de Ieren ging het er niet alleen om dat ze arm en nationalistisch maar vooral dat ze katholiek waren. Dat de Polen katholiek waren, strekte hen in de ogen van de Duitsers in het Westen weliswaar niet tot voordeel, maar echt bang was men voor hun virulente nationalisme en het streven naar een eigen staat. De Italianen ten slotte zag men in eerste instantie als primitief, gewelddadig, crimineel en als loondrukkers op de arbeidsmarkt. Er vonden in de jaren tachtig en negentig van de 19<sup>e</sup> eeuw enkele zeer gewelddadige confrontaties plaats waarbij Franse arbeiders massaal op 'Italianenjacht' ('chasse à l'Italien') gingen.

### Integratieproces verloopt langzaam

Het integratieproces, afgemeten aan de positie op de arbeidsmarkt, de ruimtelijke spreiding, gemengde huwelijken, onderwijs en groepsvorming, verliep in de drie voorbeelden, vooral in het geval van de Ieren en de Polen, ronduit langzaam. Het duurde minstens 60 jaar, tot het einde van de derde generatie, voordat de aanvankelijke minderheidsvorming langzaam oploste en de nakomelingen niet meer primair als anders werden gezien. In die 60 jaar bleven, net als bij de huidige 'nieuwe' migranten, de etnische groepsbanden sterk, deels als reactie op de stigmatisering, was segregatie in eigen wijken eerder regel dan uitzondering, sloten velen zich aan bij eigen organisaties, trouwde men overwegend binnen de eigen groep en was opwaartse sociale mobiliteit uitermate beperkt.

Dit betekent echter niet dat we nu rustig achterover moeten gaan leunen om over een kwart eeuw, wanneer de huidige 60-jaar cyclus is afgerond, eens te kijken of de nakomelingen van de Surinamers, Antillianen, West-Indiërs, Turken, Marokkanen en Algerijnen, om een aantal belangrijke 'nieuwe' als 'bedreigend' ervaren groepen in West-Europa te noemen, intussen zijn geïntegreerd. Zo kunnen we nu al in kaart bren-

In het geval van de Polen was het niet zozeer hun katholicisme wat de Pruisische autoriteiten in het Ruhrgebied verontrustte, maar hun diepgewortelde nationalisme (waarvan het katholicisme overigens een belangrijk onderdeel vormde). Na de Poolse delingen aan het einde van de 18<sup>e</sup> eeuw had Polen opgehouden te bestaan en was een deel van hen Pruisisch, later Duits, staatsburger geworden. Ten tijde van de unificatie van Duitsland, in 1870 onder rijkskanselier Bismarck, woonden zij nog vrijwel allemaal in het overwegend Poolstalige Oosten van Duitsland. Bismarck beschouwde het Poolse nationalisme, dat erop was gericht uiteindelijk te komen tot een Poolse staat, als een grote bedreiging. In reactie op zijn repressieve beleid sloten veel Poolse Duitsers zich aan in organisaties die als doel hadden de Poolse taal en cultuur levend te houden. Toen honderdduizenden Polen zich vanaf 1870 in het Ruhrgebied vestigden, werd ook daar het Poolse nationalisme actief bestreden. Een belangrijk middel hiertoe was de *Polenüberwachungsstelle* die in 1907 in Bochum werd gevestigd. Deze speciale politieafdeling had als enige taak de Polen in de gaten te houden en waar mogelijk hun separatistische uitingen te onderdrukken. Deze repressie, zowel in het oosten als het westen van Duitsland, ging hand in hand met een assimilatie-offensief, waarbij het gebruik van de Duitse taal als belangrijkste instrument gold.

Het zal wellicht niet verwonderen, en hier dringt zich een sterke parallel op met het huidige anti-islam klimaat, dat de meeste Poolse migranten precies tegengesteld reageerden dan verwacht. In plaats van de 'superieure' Duitse cultuur te omhelzen, zetten zij de hakken in het zand en trokken zij zich terug in hun eigen gemeenschap, wat werd vergemakkelijkt door een groot aantal uiteenlopende Poolse verenigingen (tot een vakbond aan toe) en kerken. Deze beijverden zich om het pan-Poolse nationalisme te bevorderen en tegen assimilatie te waarschuwen. Na de Eerste Wereldoorlog verloor het nationalisme geleidelijk aan zijn kracht. Niet alleen was door de totstandkoming van de nieuwe Poolse staat de angel uit de nationalistische strijd getrokken; minstens zo belangrijk waren de gevolgen van het integratieproces die zich deden voelen onder de leden van de tweede en - beginnende - derde generatie.

gen hoe de tegenwoordige tweede generatie het doet vergeleken met hun lotgenoten in het verleden, toen die zich op dat punt bevonden, en is het vanuit het oogpunt van beleid sowieso belangrijk om maatschappelijke achterstanden in een zo vroeg mogelijk stadium te bestrijden.

### Islam

Het verloop en het karakter van het huidige integratieproces worden beïnvloed en mede bepaald door culturele en ideologische verschillen tussen migranten en de autochtone bevolking, onder meer door de dreiging van de fundamentalistische islam. Dergelijke verschillen zijn echter niet nieuw in West-Europa, zoals de voorbeelden van de Ieren en de Polen aantonen. Ook toen werden de migranten als fundamenteel anders beschouwd en was binnen de migrantengroepen onder meer sprake van sterke etnonationale gevoelens. De stigmatisering en etnisering nam evenwel na verloop van tijd in kracht af, om ten slotte helemaal te verdwijnen. In dit opzicht is er dus niets nieuws onder de zon en kunnen ook de huidige ontwikkelingen, in het bijzonder waar het gaat om islamitische migranten, met enig vertrouwen tegemoet worden gezien.

### Verandering samenleving van invloed op verloop integratieproces

Het is echter anders gesteld met de structuur van de samenleving in landen als Nederland, Duitsland, Frankrijk en Engeland. Deze is sinds de 19<sup>e</sup> eeuw zo sterk veranderd dat het wel gevolgen moet hebben voor de manier waarop de integratie verloopt. Wat uit historisch oogpunt vooral opvalt is de veranderde rol van de staat in het migratieproces. Deze heeft tot een nieuw 'statelijk' migratieregime geleid en manifesteert zich op de arbeidsmarkt (in het bijzonder het ontstaan van de welvaartsstaat), in de vorm van migratiecontrole op nationaal niveau, in de relatie tot de koloniën en in de 'productie' van vluchtelingen.



*Kinderhandel is een wereldwijd probleem. Om hoeveel kinderen het gaat weten we echter niet. Volgens sommige schattingen zouden jaarlijks 1,2 miljoen kinderen worden verhandeld, bijvoorbeeld als goedkope werkracht, om te dienen in de seksindustrie of ten behoeve van illegale adoptie. Enkele voorbeelden. Vooral in Azië en Oost/Europa worden meisjes van pas 13 jaar oud verhandeld als 'postorderbruid'. In West- en Centraal-Afrika worden veel kinderen verkocht om te gaan werken in de huisindustrie. Bijna 90 procent van hen zijn meisjes. Kinderen uit Togo, Mali, Burkina Faso en Ghana worden verkocht aan mensen in Nigeria, Ivoorkust, Kameroen en Gabon. In Benin en Nigeria worden kinderen geïmporteerd, maar ook geëxporteerd. UNICEF schat dat elk jaar 1.000 tot 1.500 baby's en kinderen in Guatemala te koop worden aangeboden en worden geadopteerd door paren in de VS en in Europa. De gevaren worden door veel betrokken ouders en kinderen te laat onderkend. Zij denken vaak dat ze in het buitenland een beter leven en een goed betaalde baan zullen hebben. Kinderhandel is lucratief en nauw verbonden met criminele activiteiten en corruptie. De activiteiten spelen zich in het verborgene af en zijn daardoor moeilijk te traceren. Kinderen die het slachtoffer zijn geworden van kinderhandel staan bloot aan allerlei gevaren waaronder geweld en seksueel misbruik. Zij worden zelfs gearresteerd en als illegale vreemdelingen gevangen gezet. Hun recht om op te groeien in een gezinsomgeving wordt geweld aangedaan. (UNICEF).*



Hoewel zowel de Polen (1870-1940) als de Turken (1960-heden) in het Duitse Ruhrgebied als een bedreiging werden gezien en weinig geschoold waren, waren de kansen die de Duitse samenleving hun bood zeker niet gelijk. Waar de Polen in een expanderende industriële sector terecht kwamen, vooral de kolenmijnen, bleek diezelfde sector kort na de komst van de Turken een kleine eeuw later rijp voor herstructurering. De Polen en hun kinderen mogen dan niet veel sociale mobiliteit hebben gekend, ze hadden in ieder geval vaste banen. Veel eerste generatie Turken daarentegen werden geconfronteerd met massaoetslagen en structurele werkloosheid. Gegeven de sterke relatie tussen de sociale positie van de ouders en de schoolprestaties van hun kinderen, in het bijzonder in Duitsland, had deze ontwikkeling een negatief effect op de kansen van de tweede generatie Turken. Het verschil in sociale status en scholing tussen de kinderen van de Poolse mijnwerkers en hun Duitse leeftijdsgenoten in het Ruhrgebied was dan ook veel kleiner dan dat tussen de kinderen van Turkse gastarbeiders en hun Duitse arbeiderskinderen.

Deze achterstand wordt bepaald niet kleiner door de tendens van veel tweede generatie Turken, maar ook Marokkanen, om een huwelijkspartner uit het geboorteland van hun ouders te laten overkomen. Niet alleen zijn die vaak lager geschoold, maar zelfs als dat niet het geval is worden zij met grote aanpassingsmoeilijkheden geconfronteerd. Vooral het feit dat zij de Duitse (of Nederlandse) taal niet beheersen heeft een negatief effect op de schoolkansen van de kinderen. Deze migratiedynamiek is zonder precedent en wordt grotendeels verklaard door de onvoorziene interactie tussen de cruciale elementen van het nieuwe migratieregime: strikte immigratiecontrole en 'embedded rights'. Hier dient wel bij te worden aangetekend dat er aanwijzingen zijn dat deze huwelijksmigratie afvlakt en wellicht, niet in het minst door toenemende kritiek in eigen kring, in de nabije toekomst zal afnemen.

foto: Wim de Jonge



### Overheidsbemoeyenis

De macht en de interesse van de overheid met betrekking tot het controleren van internationale migratie is sinds de Eerste Wereldoorlog sterk toegenomen. Deze groeiende bemoeyenis is nauw verbonden met de grotere rol die de overheid ging spelen op sociaal en economisch terrein. Zodra de overheid verantwoordelijk werd voor zaken als werkloosheidsuitkeringen, ziektekosten en pensioenen kreeg zij meer belang bij het maken van onderscheid tussen de eigen staatsburgers en vreemdelingen. Na 1918 begon men het vooral als ongewenst te beschouwen dat aan staatsburgers werkloosheidsuitkeringen werden verstrekt terwijl er vreemdelingen op de arbeidsmarkt actief waren. Na de Tweede Wereldoorlog, toen de welvaartsstaat zich pas echt ontvouwde, kwam daar de angst bij dat vreemdelingen als 'free riders' van de op nationale solidariteit gebaseerde welvaartsstaat zouden profiteren en daarmee de grondslag van het stelsel zouden ondermijnen.

### Welvaartsstaat: migranten bleven in West-Europa wonen

Vóór de totstandkoming van de welvaartsstaat werd migratie primair gestuurd door de push en de pull van de arbeidsmarkt. Mensen besloten pas te migreren wanneer ze dachten dat ze elders werk konden vinden en keerden vaak weer terug wanneer de werkgelegenheid in de sectoren waar zij actief waren weer afnam. Slechts een minderheid van de migranten vestigde zich definitief. Dit mechanisme zou na de Tweede Wereldoorlog met de komst van de welvaartsstaat veranderen. Aanvankelijk werd dat nog niet zichtbaar. Gastarbeiders uit Zuid-Europa, Noord-Afrika en Turkije kwamen niet vanwege de mogelijkheden om in West-Europa een uitkering te krijgen, maar puur voor het werk en de harde gulden en Marken. Toen de economie in de eerste helft van de jaren zeventig echter in een mondiale recessie terechtkwam, gebeurde er iets nieuws. Waar in vroeger tijden de meeste migranten naar huis zouden zijn teruggekeerd, bleef het merendeel nu. Velen lieten bovendien hun gezinnen overkomen, waardoor hun aantal verveelvoudigde.

### Embedded Rights

De oorzaak van deze historisch gezien nieuwe trend was dat iedereen die, ongeacht nationaliteit, legale arbeid had verricht daarmee premies had betaald en rechten opgebouwd. Daar kwam bij dat door het steeds weer verlengen van de duur van de aanwezigheid, vaak onder druk van de werkgevers, gastarbeiders ook sterkere verblijfsrechten hadden opgebouwd. Voor de migranten werd het daardoor onaantrekkelijk om te vertrekken (beter een uitkering hier dan vrijwel niets thuis) en voor het gastland werd het moeilijk om hen uit te zetten en volmigratie tegen te gaan. De effecten van deze zogenoemde 'embedded rights', een term van de Amerikaanse politicoloog James Hollifield, werden nog versterkt door de – opnieuw – onbedoelde gevolgen van het restrictieve vreemdelingenbeleid. Juist het feit dat veel gastarbeiders zich realiseerden dat wanneer ze zouden vertrekken zij bij eventuele terugkeer naar West-Europa de deur gesloten zouden vinden, werkte als een extra motief om ondanks de teruglopende economie te blijven. Aldus ontstond er een fundamenteel andere situatie dan in het verleden. In de jaren dertig met de mondiale economische crisis bijvoorbeeld keerden in Nederland de overwegend Duitse arbeidsmigranten, die in de jaren twintig op de bloeiende economie waren afgekomen, massaal weer terug naar hun land van geboorte. Dat het nieuwe 'statelijke' migratieregime belangrijke gevolgen had voor het integratieproces van veel nieuwe vooral laag opgeleide of ongeschoolde migranten kan worden geïllustreerd door de vergelijking van oude en nieuwe migranten in het Duitse Ruhrgebied: de Polen (1870-1940) en de Turken (1960-heden) (zie kader).

### Dekolonisatie en vluchtelingen

Waar het gaat om de overige twee terreinen, de dekolonisatie en de vluchtelingen, kunnen we constateren dat ook hier de effecten van staatsvorming en interstatelijke conflicten de relatie tussen migratie en arbeidsmarkt hebben veranderd.

In de 20<sup>ste</sup> eeuw, in het bijzonder na de Tweede Wereldoorlog, werden de gevolgen van het kolonialisme duidelijk en zagen landen als Engeland, Frankrijk, Portugal en Nederland zich gedwongen om grote groepen ex-koloniëlen als mede inwoners van de voormalige koloniën zelf op te nemen. Motieven van koloniale migranten werden na de Tweede Wereldoorlog in afnemende mate beïnvloed door de concrete situatie op de arbeidsmarkt, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de massale komst van Surinamers die samenviel met de economische crisis na 1973.

Verder zijn er in de tweede helft van de 20<sup>ste</sup> eeuw allerlei internationale verdragen gesloten waarin de rechten van vluchtelingen en gewone migranten, bijvoorbeeld op bescherming tegen vervolging, gezinshereniging en gezinsvorming, zijn vastgelegd. Door dit complex aan rechten hebben staten voor een deel de macht om migratie te sturen verloren en is er een migratiedynamiek ontstaan die nog maar voor een deel door economische (arbeidsmarkt)factoren wordt bepaald.



Ierse grondwerkers werden ca. 1890 ingezet om in Manchester een kanaal voor zeeschepen te graven. Ze verdienden weinig en werden gehuisvest in primitieve hutten.



foto's: Manchester Central Library

### Tot slot

Vergelijkingen door de tijd tussen oude en nieuwe migranten in West-Europa maken het, mits goed gestructureerd, mogelijk om beter te zien wat er min of meer constant is in migratie en integratieprocessen en derhalve blijkbaar groten-deels onafhankelijk van de specifieke gelegenheidsstructuur van een samenleving. Zo blijkt integratie van grote laaggeschoolde en aanvankelijk als bedreigend ervaren groepen veel tijd te kosten: er zijn minstens drie generaties mee gemeoid. Anderzijds stellen historische vergelijkingen ons beter in staat om te zien wat er wezenlijk anders is en door welke krachten die verschillen worden veroorzaakt. Wat er vooral is veranderd in de periode na de Tweede Wereldoorlog is de grotere bemoeienis van de overheid met internationale migratie. Sinds de Eerste Wereldoorlog zijn landen in toenemende mate migratie gaan reguleren en controleren. Deze ontwikkeling is het gevolg van diverse convergerende ontwikkelingen: democratisering, een grotere rol van de overheid op sociaal en economisch terrein (zoals de arbeidsmarkt) en – nauw daarmee verbonden – de opkomst van de welvaartsstaat.

De effecten van het 'verstatelijkte' migratieregime lijken het integratieproces – in ieder geval op de kortere termijn – veel diepgaander te beïnvloeden dan de (vermeende) culturele verschillen tussen de nieuwe migranten en de samenlevingen waarin zij zich vestigen. De huidige morele paniek over islamitisch fundamentalisme onder migranten in West-Europa en de onverenigbaarheid van hun cultuur met die van het 'westen' lijkt mede in het licht van soortgelijke oprispingen in het verleden dan ook sterk overdreven. Voor verreweg de meeste moslim-migrant en hun nakomelingen is een 'clash of civilisations' à la Samuel Huntington onwaarschijnlijk. Wel kan het huidige anti-islam klimaat ertoe bijdragen dat deze nieuwkomers zich minder verbonden voelen met hun nieuwe samenleving en zich van de weeromstuit meer op de eigen groep gaan richten. Of en in welke mate dit zal gebeuren, zal sterk afhangen van zowel de internationale politieke situatie als van het politieke klimaat in de landen waar zij zich hebben gevestigd.

Deze bijdrage is een sterk verkorte versie van het artikel 'Waarom geschiedenis relevant is voor het huidige integratiedebat in West-Europa', dat over enkele maanden verschijnt in nummer 2 (2004) van het *Amsterdams Sociaalwetenschappelijk Tijdschrift*.

### LITERATUUR

- Alba, Richard D., and Victor Nee (2003), *Remaking the American mainstream: assimilation and contemporary immigration*. Cambridge Mass.: Harvard University Press.
- Bade, Klaus J. (2003), *Migration in European history*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Belchem, John, and Klaus Tenfelde (red.) (2003), *Polish and Irish migration in comparative perspective*. Essen: Klartext.
- Cunningham, William (1897), *Alien immigrants to England, Social England Series*. London and New York: Swan Sonnenschein & Co. and The MacMillan Co.
- Foner, Nancy (2000), *From Ellis Island to JFK. New York's two great waves of immigration*. New Haven: Yale University Press.
- Gerstle, Gary, and John Mollenkopf (red.) (2001), *E pluribus unum? Contemporary and historical perspectives on immigrant political incorporation*. New York: Russell Sage Foundation.
- Hollifield, James F. (1992), *Immigrants, markets, and states: the political economy of postwar Europe*. Cambridge Mass.: Harvard University Press.
- Lucassen, Leo (2004), Assimilation in Western Europe seit 1850: historische und historiographische Erfahrungen. In: Klaus J. Bade, Rainer Münz and Michael Bommes (red.), *Migrationsreport 2003*, Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Lucassen, Leo. (2002), Old and new migrants in the twentieth century: a European perspective. *Journal of American Ethnic History* 21(4). pp. 85-101.
- Moch, Leslie Page (2003), *Moving Europeans: migration in Western Europe since 1650*. Bloomington: Indiana University Press.

**Dr. Leo Lucassen**, CENTRUM VOOR DE GESCHIEDENIS VAN MIGRANTEN/OPLEIDING GESCHIEDENIS VAN DE UNIVERSITEIT VAN AMSTERDAM

## demodata

Het aantal tienermeisjes dat moeder werd daalde in Nederland van 2001 op 2002 licht. In 2001 kregen nog 2.085 tieners een kind, in 2002 waren dat er 1.937. De daling kan volledig op het conto van de niet-westers allochtone meisjes worden geschreven. Het aantal autochtone meisjes dat een kind kreeg nam namelijk juist toe van 1.484 in 2001 naar 1.579 in 2002. Doordat er veel minder allochtone dan autochtone meisjes zijn is de kans dat een allochtone tiener moeder wordt veel groter dan de kans dat een autochtone tiener een kind krijgt: in 1996 was dat acht keer groter en in 2002 nog ruim vijf keer groter (CBS).

Begin 2003 woonden in Nederland ruim 217.000 mensen in verzorgings- en verpleeghuizen, iets meer dan het jaar daarvoor. Ondanks de vergrijzing daalde het aantal bewoners van instellingen en tehuizen sinds het midden van de jaren tachtig. Dat kwam onder meer doordat de overheid in 1977 had bepaald dat de beschikbare plaatsen alleen waren bedoeld voor mensen die daadwerkelijk niet meer voor zichzelf konden zorgen. Voor hulpbehoevenden die op zichzelf konden wonen, werden thuiszorgorganisaties opgezet. Na 1981 nam vooral het aandeel 65-plussers dat in verzorgings- en verpleeginstellingen woont af van bijna tien procent tot zes procent in 2003. Bij ouderen tussen de 70 en 80 jaar was de relatieve afname het sterkst. Het aandeel vrouwen van 55 tot 85 jaar in dergelijke instellingen en tehuizen daalde tussen 1995 en 2003 met vijf en het aandeel mannen met minder dan vier procent. Waarschijnlijk speelt de ontwikkeling in de levensverwachting hierbij een rol. Die stijgt bij de mannen en blijft bij de vrouwen gelijk. Meer mannen komen er alleen voor te staan, waardoor de behoefte aan - permanente - verpleging en verzorging stijgt (CBS).



NIDI stelt tien jaar na dato vast:

# Financiële doelstellingen ‘Cairo’ bij lange na niet gehaald

MIEKE REUSER EN JACQUELINE ECKHARDT-GERRITSEN

**Dit jaar is het tien jaar geleden dat de Wereldbevolkingsconferentie in Cairo plaatsvond. Het is daarom interessant om te kijken in hoeverre gehoor is gegeven aan de aanbevelingen. 180 landen hebben het actieprogramma ondertekend en daarmee hun steun toegezegd voor verbetering van gezondheidszorg, onderwijs alsmede van de positie van vrouwen en meisjes. Uit de gegevens van het ‘Resource Flows’-project, dat het NIDI in opdracht van het Bevolkingsfonds van de VN (UNFPA) en het VN AIDS-fonds (UNAIDS) sinds 1997 uitvoert, blijkt dat noch de donororganisaties, noch de ontwikkelingslanden en landen in transitie de financiële inzet plegen die is afgesproken.**



Wachtende mannen voor een gezondheidscentrum in Mexico.

foto: Jacqueline Eckhardt-Gerritsen

Tijdens de Wereldbevolkingsconferentie van 1994 in Cairo, de *International Conference on Population and Development (ICPD)*, is een actieprogramma opgesteld voor 20 jaar. Belangrijkste boodschap van dat actieprogramma is dat bevolkingsgroei onlosmakelijk is verbonden met ontwikkeling en armoedebestrijding.

De 180 ondertekenaars hebben met dit actieprogramma hun steun toegezegd voor verbetering van gezondheidszorg, onderwijs en van de positie van vrouwen en meisjes.

De vier kernactiviteiten van het actieprogramma hebben betrekking op:

- family planning;
- reproductieve gezondheidszorg;
- seksueel overdraagbare aandoeningen (SOA's), inclusief HIV/AIDS en
- beleid en het verzamelen en analyseren van gegevens, bijvoorbeeld in het kader van een volkstelling.

Eén van de voorwaarden voor het slagen van het ICPD-Actieprogramma is dat er daadwerkelijk financiële middelen beschikbaar worden gesteld. In 1994 is een schatting gemaakt van de kosten voor uitvoering van deze bevolkingsactiviteiten in ontwikkelingslanden en landen in transitie: 17 miljard US dollar in 2000, oplopend tot (naar verwachting) 21,7 miljard US dollar in 2015. Tweederde van het bedrag moet door ontwikkelingslanden en landen in transitie zelf worden opgebracht; het resterende deel komt voor rekening van de internationale gemeenschap door middel van ontwikkelingshulp.

Om de uitvoering van de Cairo-agenda goed te monitoren en manco's binnen landen en sectoren te identificeren is het belangrijk om jaarlijks de uitgaven voor bevolkingsactiviteiten op wereldschaal in kaart te brengen. In opdracht van UNFPA en UNAIDS verzamelt en analyseert het NIDI 'Resource Flows'-project

## KADER 1: DATAKWALITEIT

De in dit artikel weergegeven informatie over het niveau, de trends en karakteristieken van geldstromen voor bevolkingsactiviteiten is gebaseerd op jaarlijks terugkerende schriftelijke enquêtes. Het 'Resource Flows'-project is daarbij in de loop der jaren tegen een aantal problemen en manco's aangelopen. De belangrijkste zijn:

- **Dataverzameling** in het kader van integrale projecten en de zogenaamde '*sector-wide approaches*' leidt tot problemen die in kader 2 apart worden beschreven.
- **Schaalniveau van gegevens.** Veelal is het alleen mogelijk om gegevens op nationaal niveau in kaart te brengen. In grote federaal gestructureerde landen zoals China, India, Nigeria en Brazilië, worden echter ook veel middelen voor bevolkingsactiviteiten op bijvoorbeeld provinciaal en gemeentelijk niveau besteed. Deze fondsen kunnen meestal niet worden geregistreerd vanwege de gebrekkige of ontbrekende informatiesystemen ter plekke. Wat China betreft gaan verschillende schattingen ervan uit dat de 'centrale' nationale uitgaven slechts tussen 10 en 30 procent van de totale uitgaven bedragen. Het betrekken van informatie uit de zogenoemde nationale gezondheidsrekeningen zal de kwaliteit van data op alle niveau's verder doen verbeteren (zie kader 3).
- **Actualiteit van data.** Inzicht in realisaties is niet meer voldoende. De opdrachtgevers wensen actuelere informatie, waardoor het maken van schattingen en prognoses steeds belangrijker wordt.
- **'Respondentenmoetheid'.** Met het oog op de hoeveelheid vragenlijsten die donoren en nationale overheden van ontwikkelingslanden en landen in transitie soms ontvangen en die elkaar inhoudelijk deels overlappen, zijn respondentenmoetheid en non-response serieuze problemen.

In de ontwikkelingssamenwerking is in de laatste jaren een verschuiving zichtbaar van project-gerelateerde hulp naar sector-gerelateerde hulp ('sector-wide approach', SWAp), bijvoorbeeld in de gezondheidssector. Het ontvangende land en de respectievelijke donoren ontwikkelen gezamenlijk een sectoraal beleid, strategieën en indicatoren. Bij een SWAp is sprake van het bijeenbrengen van donorfondsen en eigen nationale middelen van het ontwikkelingsland of het land in transitie in een algemene 'pot' (co-financieringsprincipe). Het ontvangende land heeft daarbij de controle over en verantwoordelijkheid voor deze financiën en de uitvoering van activiteiten. Deze integrale aanpak bemoeilijkt het traceren van donorfondsen voor bepaalde activiteiten in een specifiek jaar, bijvoorbeeld het aandeel van een donor aan de uitgaven voor HIV-preventie. Dit is vooral een punt van zorg voor donorlanden, die verantwoording over besteding van gelden voor ontwikkelingssamenwerking moeten afleggen aan hun nationale parlementen.

KADER 3: NATIONALE GEZONDHEIDSRÉKENINGEN

Nationale gezondheidsrekeningen verzamelen informatie over de vraag wie hoeveel voor welke gezondheidsdiensten betaalt. Deze rekeningen zijn een belangrijk overheidsinstrument om geldstromen in de gezondheidssector te monitoren. Kenmerk is dat niet alleen publieke 'centrale' uitgaven, maar ook publieke uitgaven op lagere niveaus en privé bestedingen van de bevolking voor gezondheidsdiensten in kaart worden gebracht. Nationale gezondheidsrekeningen zijn een vrij normaal fenomeen in de ontwikkelde landen. In toenemende mate voeren ook ontwikkelingslanden en landen in transitie nationale gezondheidsrekeningen in.

gegevens over geldstromen binnen en naar ontwikkelingslanden en landen in transitie. Tot de landen in transitie behoren vooral de Zuidoost- en Oost-Europese landen en landen van de voormalige Sovjet-Unie. De database die in het kader van het 'Resource Flows'-project wordt gebruikt, is wereldwijd de meest volledige en betrouwbare bron voor dit soort informatie (zie kaderteksten).

**Financiële doelstellingen nader beschouwd**

De gegevens van het 'Resource Flows'-project geven, tien jaar na dato, een beeld van de mate waarin gehoor is gegeven aan de aanbevelingen van de Cairo-conferentie. Uit de cijfers blijkt dat de financiële doelstellingen tot op heden bij lange na niet zijn gehaald; niet door de ontwikkelingslanden en landen in transitie, maar ook niet door de donororganisaties. De figuren 1a en 1b laten de beoogde ICPD-geldstromen voor bevolkingsactiviteiten zien van 2000 tot 2015 en tevens de werkelijke bijdragen van donoren, ontwikkelingslanden en landen in transitie in 2000. De donorfondsen voor bevolkingsactiviteiten komen van de donorlanden (bilaterale donoren), internationale stichtingen, niet-gouvernementele organisaties (NGO's), ontwikkelingsbanken en de VN.

De donorlanden zijn met 84 procent veruit de grootste geldschietters. Binnen deze groep landen wordt ernaar gestreefd om 0,7 procent van het Bruto Nationaal Product uit te geven aan ontwikkelingshulp. In 2001 hebben alleen Denemarken, Luxemburg, Nederland, Noorwegen en Zweden hieraan voldaan. Een algemeen geaccepteerd streven, voortvloeiend uit de ICPD, is dat vier procent van alle ontwikkelingshulp aan bevolkingsactiviteiten wordt gegeven. Figuur 2 laat zien dat het gemiddelde van alle donorlanden weliswaar een stijgende lijn vertoont, maar nog steeds onder deze streefwaarde ligt. De aandacht voor bevolkingsactiviteiten varieert overigens sterk tussen de donorlanden. In 2001 gaven alleen de Verenigde Staten, Finland, Nederland en Luxemburg vier procent of meer van hun ontwikkelingshulp aan bevolkingsactiviteiten, zoals figuur 3 aangeeft.

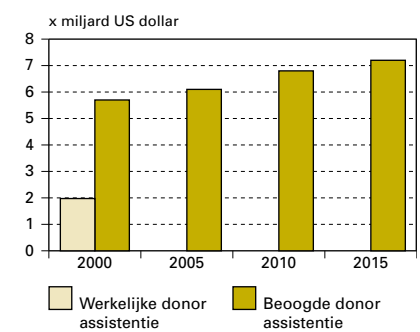
De relatieve verdeling van de fondsen over de vier kernactiviteiten laat een andere opvallende ontwikkeling zien. In 1994 werd meer dan de

helft van alle fondsen voor bevolkingsactiviteiten besteed aan family planning. Met de uitbreiding van de HIV/AIDS-epidemie in veel ontwikkelingslanden en landen in transitie, vooral in Afrika ten zuiden van de Sahara en Azië, is het deel dat naar SOA's/HIV/AIDS-activiteiten gaat, toegenomen van negen procent in 1995 tot een geschatte 49 procent van het totaal in 2003 (figuur 4).

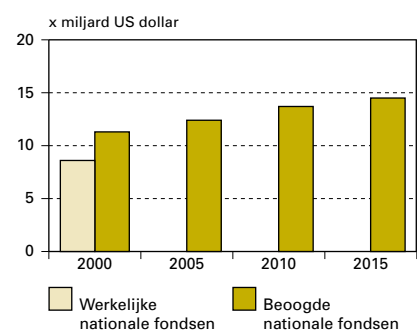
**Nederland**

In 2001 besteedde de Nederlandse overheid 0,82 procent van het BNP aan ontwikkelingshulp. Van dit bedrag werd 147 miljoen euro, ruim vier procent, gegeven aan bevolkingsactiviteiten. Ook binnen de Nederlandse ontwikkelingshulp is in de laatste jaren een verschuiving te zien met betrekking tot de kernactiviteiten: in 2001 ging nog ruim de helft (57 procent) van de Nederlandse fondsen voor bevolkingsactiviteiten naar reproductieve gezondheidszorg en ongeveer 40 procent naar SOA's/HIV/AIDS. Uit de voorlopige cijfers voor 2002 blijkt dat de verhouding tussen beide categorieën nu bijna is omgekeerd. Nederland is tevens één van de grootste donoren van contributies aan VN-organisaties voor bevolkingsvraagstukken, met name aan UNFPA en UNAIDS.

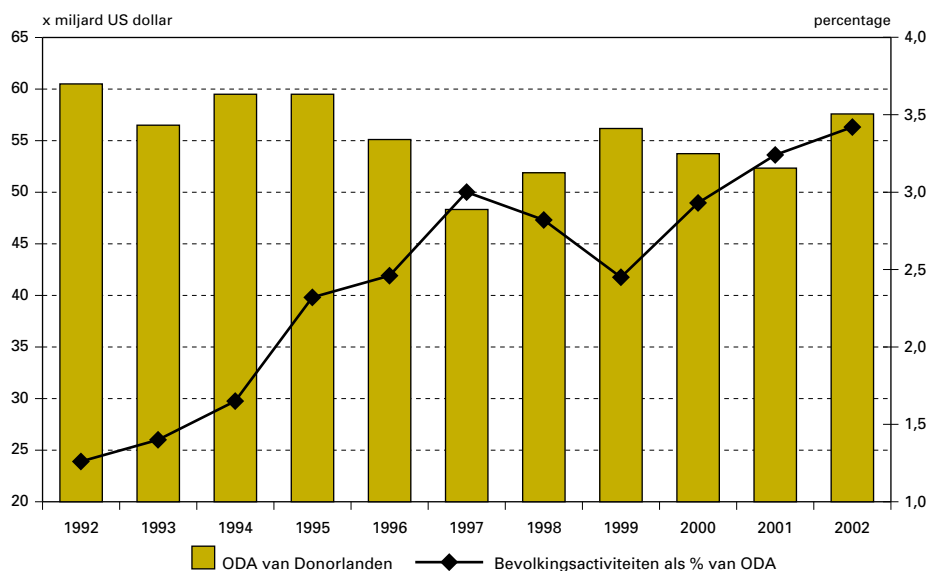
**Figuur 1a.** Werkelijk ingezette en beoogde ICPD-fondsen: Donoren



**Figuur 1b.** Werkelijk ingezette en beoogde ICPD-fondsen: Ontwikkelingslanden en landen in transitie

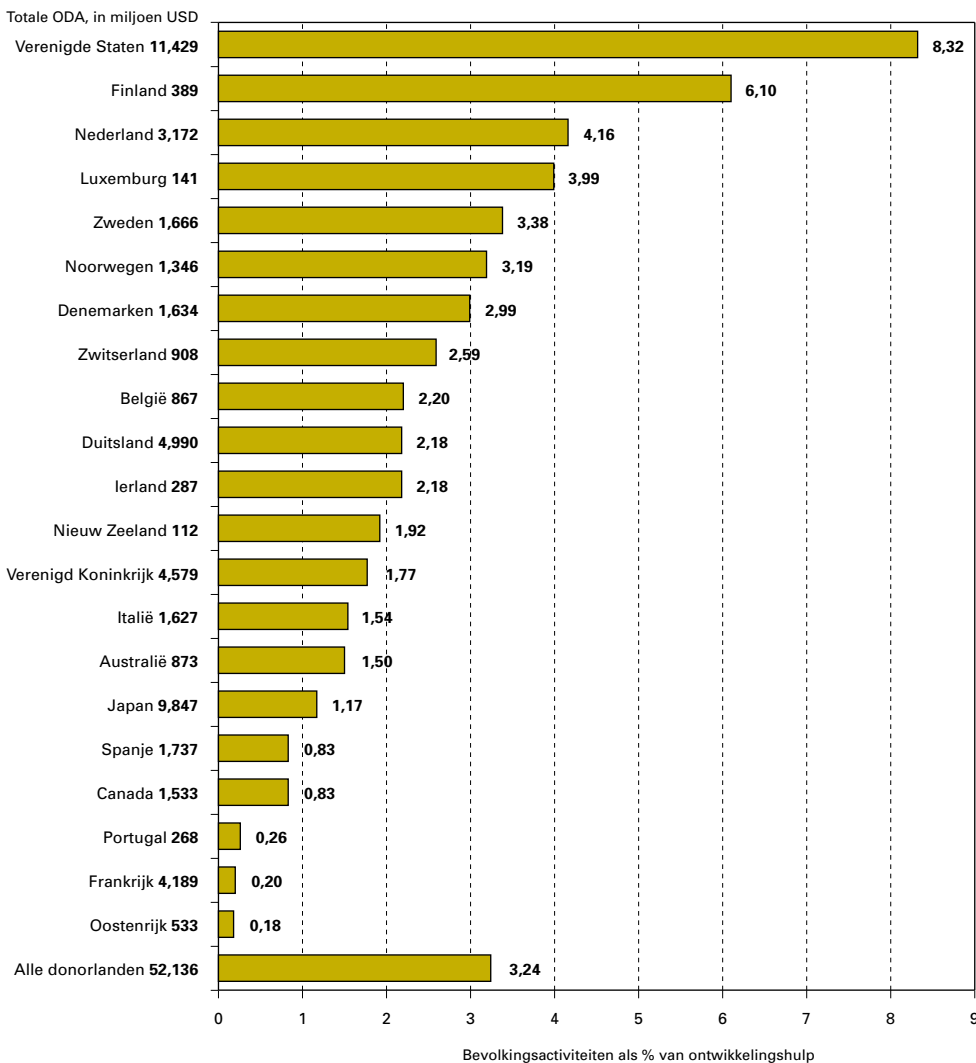


**Figuur 2.** Ontwikkelingshulp (ODA) van donorlanden, 1992-2002



2002 cijfers zijn voorlopig.

**Figuur 3.** Bestedingen aan bevolkingsactiviteiten van donorlanden als percentage van de ontwikkelingshulp (ODA), 2001



DEMOS verschijnt 10 x per jaar en beoogt de kennis en meningsvorming over bevolkingsvraagstukken te bevorderen. Inlichtingen over toezending van kopij kunnen worden ingewonnen bij de redactie



Gehele of gedeeltelijke overname van artikelen met bronvermelding is toegestaan. Toezending van bewijs-exemplaren wordt op prijs gesteld.

Het NIDI is een instituut van de KNAW dat zich bezighoudt met onderzoek naar ontwikkelingen in de omvang en samenstelling van de bevolking

### colofon

Demos is een uitgave van het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI).

**Redactie**  
 Harry Bronsema, eindredacteur  
 dr. Harry van Dalen  
 ir. Hanna van Solinge  
 dr. Ernst Spaan

**Adres**  
 NIDI/DEMOS  
 Postbus 11650  
 2502 AR 's-Gravenhage

**Telefoon** (070) 356 52 00  
**E-mail** demos@nidi.nl  
**Internet** <http://www.nidi.nl/public/demos/>  
**Abonnementen** gratis

**Basisontwerp** Harmine Louwé  
**Druk** Drukkerij Repko, Voorburg

**Tot slot**

Met het in kaart brengen van geldstromen voor bevolkingsactiviteiten op wereldwijde schaal kan de vinger aan de pols worden gehouden wat betreft de uitvoering van het ICPD-Actieprogramma.

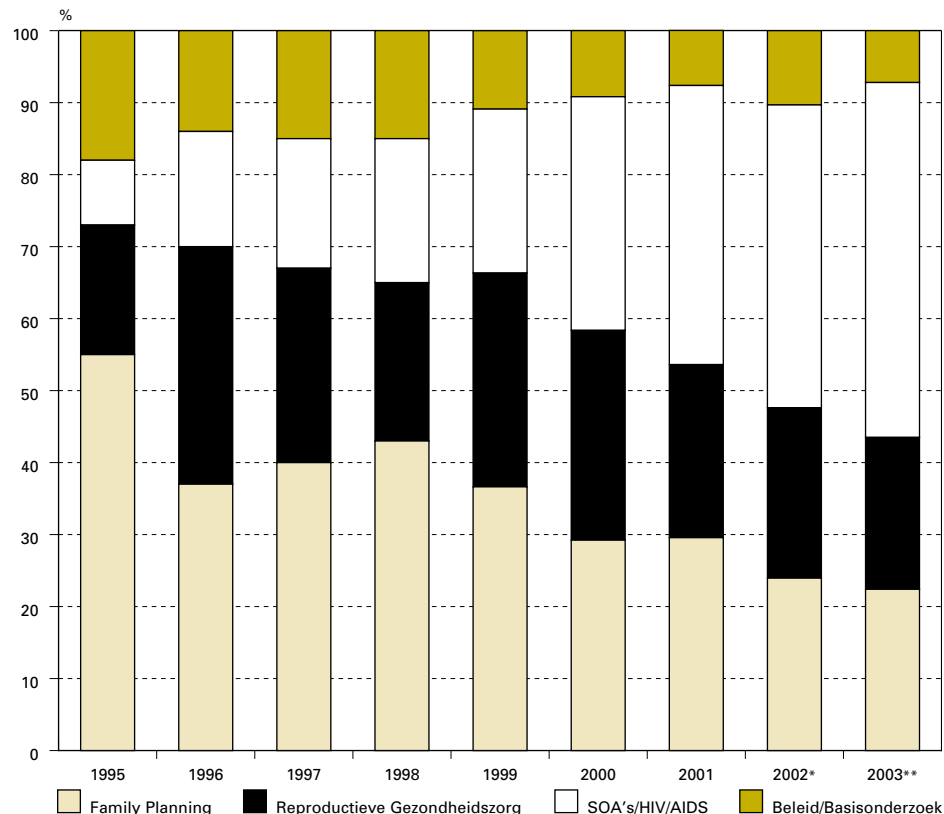
Uit cijfers van het 'Resource Flows'-project over de afgelopen jaren blijkt dat de financiële eindoelen van het actieprogramma nog lang niet binnen bereik zijn. Daarentegen kan wél worden vastgesteld, dat sinds 1994 de aandacht voor bevolkingsactiviteiten binnen de ontwikkelingshulp in financiële zin is toegenomen. Tevens is een duidelijke verschuiving zichtbaar van financiële middelen voor family planning en reproductieve gezondheidszorg naar SOA's/HIV/AIDS. Om de ICPD-doelen voor 2015 echter te halen, moeten alle zeilen worden bijgezet.

Meer informatie over het 'Resource Flows' -project is te vinden op [www.nidi.nl/resflows](http://www.nidi.nl/resflows).

De auteurs schreven deze bijdrage op persoonlijke titel.

**Drs. M. Reuser EN drs. J. Eckhardt-Gerritsen** (NIDI)

**Figuur 4.** Donor uitgaven naar kernactiviteit, percentage, 1995-2003



\* 2002 cijfers zijn voorlopig

\*\* 2003 cijfers zijn schattingen