



**rijksuniversiteit  
groningen**

**Rijksuniversiteit Groningen**

**Faculteit Gedrags- en Maatschappijwetenschappen**

# **Draagvlak migratiebeleid**

Tom Postmes

Ernestine Gordijn

Toon Kuppens

Frank Gootjes

Katja Albada

In opdracht van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, Wetenschappelijk  
Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

# Samenvatting

De hoge instroom van asielzoekers in 2015 heeft het migratievraagstuk op de maatschappelijke agenda geplaatst. Er zijn soms sterke meningsverschillen tussen voor- en tegenstanders. Dit onderzoek focust op het draagvlak onder de Nederlandse bevolking voor verschillende aspecten van het Nederlandse migratiebeleid. Draagvlak verwijst hier naar acceptatie, begrip of steun in de samenleving. Het onderzoek richt zich specifiek op de vragen door welke factoren de mate van maatschappelijk draagvlak voor de verschillende aspecten van het migratiebeleid in Nederland wordt beïnvloed, en in hoeverre die factoren kunnen worden ingezet om maatschappelijk draagvlak voor die aspecten te behouden dan wel versterken? Het onderzoek bestaat uit drie delen. Het eerste deel betreft een literatuurstudie waarin is nagegaan welke processen het draagvlak voor migratiebeleid bepalen. Het tweede deel betreft een enquête naar draagvlak onder een grote steekproef Nederlanders. Het derde deel bestaat uit telefonische interviews onder 80 deelnemers aan de enquête, waarbij het doel was om beter inzicht te krijgen in de redenen *waarom* men zo over deze beleidsmaatregelen en hun uitvoering denkt.

## Deel 1: Literatuurstudie

Welke processen bepalen het draagvlak voor migratiebeleid? In de literatuurstudie is onderscheid gemaakt tussen enerzijds de inzichten uit onderzoek naar draagvlak voor de aanwezigheid en komst van migranten en anderzijds inzichten over het draagvlak voor beleid van de overheid. Er is zeer veel gepubliceerd over de vraag welke factoren mede bepalen of er draagvlak is voor de komst en aanwezigheid van migranten. De literatuurstudie laat zien dat er zeker drie factoren te onderscheiden zijn die betrokken zijn bij het afnemen van draagvlak. Zo kan draagvlak afnemen vanwege *incompatibiliteit* tussen groepen of culturen, het idee dat "wij" niet samen kunnen leven met "hen". Er is een neiging om aan te nemen dat de nationaliteit van een persoon een fundamentele kern heeft van onveranderlijke eigenschappen, die groepsleden maken wie ze zijn. Dergelijke gedachten kunnen ertoe leiden dat nationaliteit een belangrijke rol speelt in de onderlinge verhoudingen: mensen met een andere achtergrond dan die van "ons" lopen het risico dat ze altijd "vreemden" zullen blijven.

Daarnaast zal draagvlak onder druk komen te staan als men waarneemt dat "wij" in *competitie* zijn met "hen". De mate van acceptatie voor migranten neemt af als men denkt dat er competitie is om schaarse bronnen (zoals huisvesting, maatschappelijke diensten en economische uitkomsten) tussen de eigen groep (bijvoorbeeld Nederlanders) en migranten. Competitie met migranten is sterker als mensen

“relatieve deprivatie” ervaren: een gevoel dat anderen beter af zijn dan de eigen groep. Er zijn ook suggesties in de literatuur dat maatschappelijke en economische instabiliteit vijandigheid jegens migranten kan aanwakkeren. Dit kan zowel een verslechtering als een verbetering van de economie betreffen. Als men het slechter krijgt, neemt de waargenomen competitie toe; maar als men economisch in de lift zit, kan dit gepaard gaan met angst voor terugval.

Een derde factor die draagvlak voor migratie negatief kan beïnvloeden, is het idee dat "zij" een *dreiging* voor "ons" vormen. Dreiging kan zowel cultureel zijn, als men bang is dat de migranten een bedreiging vormen voor de Nederlandse cultuur en leefwijze, als meer fysiek, bijvoorbeeld door angst voor terroristische aanslagen. Deze ervaren dreiging gaat gepaard met negatieve attitudes over de andere groep en met aantasting van het draagvlak voor hun komst en/of aanwezigheid.

In contrast hiermee kan draagvlak voor migratie juist versterkt worden als mensen meer *humanitaire* overwegingen betrekken in hun idee over de komst of aanwezigheid van migranten. Door migranten te (re)humaniseren, zal het wij-zij-verschil genuanceerd of doorbroken worden. Tevens kan men hierdoor de positieve kanten van pluriformiteit en diversiteit omarmen. Ook kan dit bereikt worden door een beroep te doen op medemenselijkheid, empathie en begrip van en voor anderen, onder andere door kennis over de persoonlijke omstandigheden en drijfveren van migranten te vergroten. Contact met migranten kan draagvlak voor de komst en aanwezigheid van migranten vergroten. Ook berichtgeving en communicatie over beleid kunnen een sterke invloed hebben op draagvlak voor migranten. In deze communicatie is het verstandig om rekening te houden met de waarden die ten grondslag liggen aan beleid, met de bewoording rond doelgroepen van het beleid (bijvoorbeeld het gebruik van neutrale aanduidingen en het vermijden van beschrijvingen die dreiging impliceren of die dehumaniserend zijn) en met de afspiegeling van het beleid en het probleem zelf (is de overheid "in control"?).

Deze factoren die draagvlak voor migratiebeleid beïnvloeden, hebben specifiek betrekking op migranten. Weerstand lijkt voort te komen uit gedachten over de migranten zelf en gedachten over de invloed die ze (kunnen) hebben op "ons". Meer algemene literatuur over draagvlak op andere terreinen dan migratie suggereert dat daarnaast ook gedachten over de uitvoerder (de overheid) en de manier waarop deze te werk gaat van invloed kunnen zijn op draagvlak voor beleid en uitvoering op dit gebied. Hierbij speelt vertrouwen in de overheid en, meer in het algemeen, tevredenheid met de huidige stand van de maatschappij een grote rol. Met name onbehagen en collectief ongenoegen over de maatschappij zou kunnen beïnvloeden hoe personen denken over specifieke problemen in de maatschappij, zoals een toename van het aantal migranten.

## Deel 2: Bevolkingsenquête

Uit het literatuuronderzoek constateren we dat het nuttig kan zijn om een onderscheid te maken tussen draagvlak voor migratie en draagvlak voor het beleid en haar uitvoering. Om dit en andere zaken te onderzoeken deden we een enquête onder 2.601 mensen die een representatieve afspiegeling vormen van de Nederlandse bevolking van 18 jaar en ouder.

Het eerste doel van het onderzoek was om nader te bestuderen of “draagvlak voor migratiebeleid” wel een unitair begrip is. In de enquête is onderzocht welke aspecten van draagvlak voor migratiebeleid kunnen worden onderscheiden en hoeveel draagvlak er is voor deze aspecten. Het draagvlak voor migratiebeleid valt inderdaad uiteen in verschillende aspecten. Er moet onderscheid worden gemaakt tussen de mate waarin men het *eens* is met het beleid en of men vindt dat het beleid goed wordt *uitgevoerd*. Zo evalueert men het beleid met betrekking tot opvang en inburgering van vluchtelingen en hun eventuele terugkeer over het algemeen vrij positief, maar is men echter ontevreden over de *uitvoering* van het terugkeer- en inburgeringsbeleid. Wat de mate van draagvlak voor verschillende aspecten van het beleid betreft, vindt een ruime meerderheid dat vluchtelingen opgevangen moeten worden, dat uitgeprocedeerde vluchtelingen moeten vertrekken en dat statushouders moeten inburgeren. Een meerderheid van de respondenten vindt dat arbeidsmigranten een werkvergunning moeten kunnen krijgen. Het aspect van het migratiebeleid waar men het minst positief over is, is het vrije verkeer van EU-burgers.

Een tweede doel van het onderzoek was om de mogelijke determinanten (zoals acceptatie van migranten en maatschappelijk ongenoegen) van verschillende aspecten van draagvlak te bestuderen. In het verlengde van de literatuurstudie bleek uit dit onderdeel van het onderzoek zowel het belang van acceptatie van migranten als van het (veel minder vaak bestudeerde) maatschappelijk onbehagen. Acceptatie van migranten is een goede voorspeller voor evaluatie van zowel het arbeidsmigrantenbeleid als van het opvangbeleid voor vluchtelingen. Maatschappelijk onbehagen heeft alleen een indirect effect op de evaluatie van het opvangbeleid voor vluchtelingen in de zin dat het sterk met acceptatie samenhangt en acceptatie op haar beurt sterk met dit aspect van draagvlak samenhangt. Maatschappelijk onbehagen heeft wel een direct effect op de evaluatie van het arbeidsmigrantenbeleid, maar het effect van acceptatie is nog steeds veel sterker. Voor de evaluatie van de *uitvoering* van het terugkeer- en inburgeringsbeleid geldt echter dat het in mindere mate voorspeld wordt door de mate waarin men migranten accepteert en daarnaast in even sterke mate door bredere attitudes over hoe het gaat in Nederland. Dus het beleid waarover

men het minst tevreden is, hangt in relatief sterke mate samen met maatschappelijk onbehagen.

In het enquêteonderzoek is geprobeerd om een onderscheid te maken tussen lokaal draagvlak voor opvang van vluchtelingen (in de eigen gemeente) en nationaal draagvlak. Voor de meeste respondenten is er echter weinig verschil tussen de twee. Tevens is er geen indicatie dat nabijheid tot een AZC of contact met vluchtelingen een sterke invloed hebben op draagvlak. Daardoor verschaffen de huidige resultaten geen nieuwe inzichten in de lokale factoren en gebeurtenissen die draagvlak (nationaal of lokaal) kunnen beïnvloeden.

### **Deel 3: Telefonische interviews**

Om een beter inzicht te krijgen in de factoren die een rol spelen bij de *verandering* van draagvlak, werden 80 respondenten die de enquête hadden ingevuld telefonisch benaderd voor een verdiepend gesprek. Hierbij werd expliciet gevraagd om hun mening toe te lichten over de manier waarop de overheid haar beleid op gebied van terugkeer/inburgeren van vluchtelingen uitvoert, omdat uit de resultaten van de enquête blijkt dat veel mensen het inhoudelijk eens zijn met de uitgangspunten van dit beleid maar dat een grote groep de uitvoering van het beleid negatief beoordeelt. Als tweede is telefonisch dieper ingegaan op draagvlak voor arbeidsmigratie, omdat dit aspect van het migratiebeleid het minst positief werd beoordeeld in vergelijking met andere aspecten.

Uit de interviews komen verschillende overkoepelende thema's naar voren. Een overkoepelende reden voor een hoog draagvlak is humaniteit. Humaniteit speelt vooral een rol wat betreft draagvlak voor vluchtelingenbeleid en het was het belangrijkste thema in de gesprekken over vluchtelingenbeleid. Dit uit zich in empathie en hulpgedrag ten aanzien van vluchtelingen. Daarbij zijn morele overwegingen over humaniteit belangrijk. Een concreet aspect van een humaan beleid dat vaak werd benoemd, is dat de procedure korter moet om vluchtelingen sneller zekerheid te geven. Dit is de belangrijkste kritiek van de respondenten op de procedure. Vaak wordt hierbij genoemd dat er meer flexibiliteit mogelijk moet zijn. Dit laatste lijkt bepaald te worden door individuele casussen die (nationaal of lokaal) de aandacht trekken.

Wat betreft redenen voor een hoog draagvlak voor *arbeidsmigratiebeleid* geven veel mensen het nut of het belang aan van legale arbeidsmigranten voor de economie; voor bedrijven of voor individuen.

Een overkoepelend thema dat samengaat met een gebrek aan draagvlak is het idee van dreiging. In het geval van het vluchtelingenbeleid betreft dit met name economische dreiging en het feit dat voor economische vluchtelingen of

“gelukszoekers” geen plaats is, terwijl culturele of fysieke dreiging slechts sporadisch worden genoemd. Inzake arbeidsmigratiebeleid is de bedreiging van banen van Nederlanders iets dat door veel respondenten genoemd wordt. Men verwijst ook expliciet naar de moeilijke situatie van veel Nederlanders: arbeidsmigranten moeten gelijk behandeld worden als Nederlandse werknemers om oneerlijke concurrentie te voorkomen. Zowel vluchtelingen als arbeidsmigranten kunnen dus als een bedreiging gezien worden als men denkt dat ze onze welvaart aantasten.

Een vierde overkoepelend thema is het belang van inburgering. Dit wordt genoemd door zowel voor- als tegenstanders van migratie, en in gesprekken over zowel vluchtelingenbeleid als arbeidsmigratiebeleid. Ongeveer een kwart van de respondenten stelt dat de overheid strenger moet zijn als het gaat over inburgering van vluchtelingen, al stelt juist tien procent van de respondenten dat de overheid méér moet doen om inburgering te faciliteren. Ook wat betreft arbeidsmigranten stellen sommigen dat zij zich moeten aanpassen aan de normen en omgangsvormen die in Nederland gangbaar zijn.

Uit een vergelijking van de inhoud van de telefonische interviews met de antwoorden op de enquête blijkt dat mensen die ontevreden zijn over de uitvoering van het terugkeer- en inburgeringsbeleid weinig concrete suggesties geven ter verbetering en niet veel minder empathie/humaniteit voor vluchtelingen hebben. Wel zien ze vluchtelingen vaak als een bedreiging of vinden ze dat vluchtelingen niet naar Nederland horen te komen. Verder hangt het vermelden van humaniteit in de interviews samen met een meer positieve houding jegens vluchtelingen zoals gemeten in de enquête. Ook hangt het vermelden van dreiging in de interviews samen met een meer negatieve houding tegenover migranten in de enquête. Ten slotte, wie in de enquête ontevreden was over het arbeidsmigratiebeleid vermeldt in het interview vaker dat een gelijke behandeling van Nederlandse en buitenlandse werknemers nodig is.

In het interview is expliciet gevraagd of er een bepaalde reden, gebeurtenis, of moment was dat de mening van de respondent veranderd was. De meeste respondenten gaven aan dat dit niet zo was. Indien zij wel een reden aangeven, blijkt dat voor mensen met een negatieve mening over vluchtelingenbeleid de media veelal de belangrijkste bron was, terwijl bij mensen met een meer positieve mening een persoonlijke ervaring vaker de belangrijkste bron was. In de gesprekken over arbeidsmigratiebeleid werden nauwelijks tot geen specifieke momenten of gebeurtenissen aangeven. Indien respondenten wel wat noemden, waren dit met name persoonlijke ervaringen. Draagvlak voor de komst van arbeidsmigranten lijkt minder onderhevig aan dramatische gebeurtenissen die veel media-aandacht krijgen dan draagvlak voor vluchtelingenbeleid.

## **Conclusie**

Het is een logische gedachte dat draagvlak voor migratiebeleid wordt bepaald door de mate waarin vreemdelingen worden geaccepteerd. Die gedachte wordt ook in dit onderzoek wederom bevestigd. Maatschappelijk onbehagen speelt echter op de achtergrond een belangrijke en onderbelichte rol in het bepalen van hoe Nederlanders de overheid evalueren. Dit onderzoek laat zien op welke manier dat ongenoegen met draagvlak voor migratiebeleid samenhangt. Met name op het gebied van draagvlak voor de uitvoering (het meest kritische punt) is die invloed relatief groot.