

AMBTELIJKE ONMIN ROND GEZINNEN VAN GASTARBEIDERS

Beleidsvorming inzake gezinsmigratie in Nederland, 1955-1970*

Discord among civil servants over families of guest workers. The making of family reunification policies in the Netherlands, 1955-1970

Unlike what has often been assumed, family reunification has been a priority issue for policymakers in the Netherlands not from the 1970s onwards, but as early as the 1950s. It was hotly debated not so much by politicians as by civil servants. Between 1955 and 1970, the conditions for family reunification were the object of continuous strife between the two ministries most involved: Social Affairs and Justice. Social Affairs strove for liberal family reunification policies; Justice would have preferred to prohibit the entrance of guest workers' family members altogether. This article argues that the roots for these disputes should be sought in the fundamentally conflicting policy frames through which the civil servants of these two ministries approached the migration issue.

Van heinde en ver komende vreemdelingen, werkend op het laagste niveau, zullen met hun gezinnen een nieuw industrieel proletariaat gaan vormen zonder voldoende vertakkingen met de Nederlandse samenleving. Door hun sterke onderlinge bindingen en door de eigen plaats die zij in onze economie innemen zullen zij gemakkelijk een vreemd lichaam gaan vormen binnen onze bevolking met alle gevolgen van dien.¹

Dit citaat komt uit een brief die vvd-minister Polak van Justitie in 1969 aan de ministerraad schreef. Deze brief stond niet op zichzelf, maar was onderdeel

* Met dank aan de redactie, de anonieme referenten, Tesseltje de Lange en Kees Groenendijk voor hun kritische lezing van eerdere versies en aan Leo Lucassen voor zijn optreden als referent bij mijn voordracht op het Barchemsymposium van het Huizinga Instituut op 13 april 2007.

1. Nationaal Archief Den Haag (verder NA), Ministerie van Justitie: Beleidsarchief Immigratie- en Naturalisatiedienst 1956-1985 (verder IND), inv. nr. 1463, Brief Minister van Justitie aan Ministerraad, 29 september 1969.

van een slepend beleidsconflict over de toelating van gezinnen van arbeidsmigranten. Dat conflict heeft van 1955 tot 1970 de ontwikkeling van het gezinsmigratiebeleid bepaald. Hoofdrospelers in dit conflict waren het ministerie van Justitie en het ministerie van Sociale Zaken. Deze twee ministeries waren gezamenlijk verantwoordelijk voor het reguleren van de arbeidsmigratie: Sociale Zaken verleende de werkvergunningen, Justitie de verblijfsvergunningen. De twee ministeries hadden echter een heel verschillende kijk op het migratievraagstuk en gezinshereniging was het punt waarop die verschillen zich toespitsten. Justitie achtte de immigratie van gezinsleden ongewenst en pleitte daarom steeds voor zo strikt mogelijke regelgeving. Sociale Zaken daarentegen streefde naar een soepeler gezinsherenigingbeleid. Bijna twintig jaar lang vormde gezinshereniging het onderwerp van voortdurende en felle conflicten – de secretaris-generaal van Justitie sprak van ‘geacharneerde gevechten’ – tussen de betrokken ministeries.²

In de migratieliteratuur zijn deze beleidsconflicten tot nu toe nogal eens over het hoofd gezien. In het algemeen wordt de periode van arbeidsmigratie vóór 1974 gecontrasteerd met de periode van gezinshereniging daarna. Daarbij wordt het beeld geschetst, dat gezinshereniging pas vanaf de jaren zeventig een plaats kreeg op de beleidsagenda. Zo beschrijven Amersfoort en Penninx ‘het beperken of onaantrekkelijk maken van gezinshereniging’ als een ‘nieuwe invalshoek’ die na 1973 een rol ging spelen in beleidsdiscussies.³ Frank Bovenkerk stelt dat de Nederlandse regering vanaf het begin van de jaren zeventig de overkomst van gezinnen heeft toegestaan.⁴ En Erna Hooghiemstra schrijft: ‘Specifiek beleid met betrekking tot gezinshereniging bestond al sinds de invoering van de Vreemdelingenwet in 1967’.⁵ Auteurs die wel aandacht besteden aan de beleidsdiscussies over gezinshereniging in de jaren zestig zijn John Schuster en Will Tinnemans. Beide beperken zich tot de discussies over de echtgenotes van Spaanse arbeidsmigranten in 1962 en 1963, die zij beschrijven op basis van respectievelijk stukken uit het archief van Sociale Zaken en secundaire literatuur.⁶ Uit mijn onderzoek in

2. De term ‘geacharneerd’ die de secretaris-generaal hier gebruikt is een incorrecte, letterlijke vertaling van het Franse ‘acharne’, dat zoveel betekent als: ‘verbeten, hardnekkig’. NA, IND, inv. nr. 1202, Nota Secretaris-Generaal (verder SG) aan hoofd Hoofdafdeling Vreemdelingenzaken en Grensbewaking (verder HVG), 15 februari 1968.

3. H. v. Amersfoort en R. Penninx, ‘Migratieontwikkeling en migratiebeheersing’, in: H. v. Amersfoort (ed.), *Migratie, bevolking en politiek. Nederland als immigratieland in een West-Europese context* (Amsterdam 1993), 57-84, 61.

4. F. Bovenkerk, ‘The Netherlands’, in: R.E. Krane (ed.), *International labor migration in Europe* (New York 1979) 118-132, 129.

5. E. Hooghiemstra, *Trouwen over de grens. Achtergronden van partnerkeuze van Turken en Marokkanen in Nederland* (Den Haag 2003) 73.

6. J. Schuster, *Poortwachters over immigranten: het debat over immigratie in het naoorlogse Groot-Brittannië en Nederland* (Amsterdam 1999) 177-181; W. Tinnemans, *Een gouden arm-*

de beleidsarchieven van het ministerie van Justitie blijkt echter, dat gezinsmigratie in de tweede helft van de jaren vijftig en in de jaren zestig continu een bijzonder saillant beleidsthema is geweest, niet zozeer op politiek als wel op ambtelijk niveau.

In dit artikel zal ik de conflictueuze ontwikkeling schetsen van het Nederlandse gezinsherenigingbeleid tussen 1955 en 1970. Ik zal bovendien inzichtelijk maken waarom juist dit beleid aanleiding gaf tot conflicten tussen de ministeries van Sociale Zaken en Justitie. Het antwoord op die vraag moet worden gezocht in de verschillende taakopvattingen van deze twee ministeries, waaruit zeer verschillende visies op gezinsmigratie voortvloeiden. Daarbij dient bijzondere aandacht te worden besteed aan de standpunten van het ministerie van Justitie. In de eerste plaats is de inbreng van Justitie in deze periode, in vergelijking met de rol en benadering van Sociale Zaken, tot nu toe onderbelicht gebleven in de migratieliteratuur. In de tweede plaats is het pleit van Sociale Zaken in de jaren vijftig en zestig voor een soepel gezinsherenigingbeleid, zoals ik zal laten zien, relatief gemakkelijk te verklaren vanuit het instrumenteel-economische perspectief van dit ministerie op het migratievraagstuk. De weerstand van het ministerie van Justitie tegen versoepeling van het gezinsherenigingbeleid is echter minder eenvoudig te duiden. De vraag die in deze bijdrage centraal staat is dan ook: waarom verzette het ministerie van Justitie zich tegen gezinshereniging?

Dit artikel gaat over de toelating van vrouwen en kinderen van mannelijke arbeidsmigranten. Nederland heeft ook vrouwelijke arbeidsmigranten geworven, onder meer in Spanje, Joegoslavië, Portugal, Griekenland, de Filippijnen en Indonesië.⁷ Het totaal aantal gerekruteerde vrouwen is niet bekend.⁸ In principe liet Nederland alleen ongehuwde en kinderloze vrouwelijke arbeidsmigranten toe, maar in de praktijk werden ook moeders en getrouwde vrouwen geworven.⁹ In de beleidsdebatten over gezinsmigratie speelden geworven vrouwelijke arbeidsmigranten echter geen enkele rol. Er waren niet veel buitenlandse werkneemsters in Nederland. Voor zover er onder hen vrouwen zijn geweest die een echtgenoot hadden die zij over wilden laten komen naar Nederland, zullen hun echtgenoten gemakkelijk toegang hebben kunnen krijgen via de arbeidsmigratiekanalen. In de loop van de jaren zeventig zou de toelating van echtgenoten van vrouwelijke migranten, zogenaamde 'omgekeerde gezinshereniging', wel een thema worden in de

band: een geschiedenis van mediterrane immigranten in Nederland (1945-1994) (Utrecht 1994) 39-41.

7. Zie het artikel van De Lange in dit themanummer.

8. M. Chotkowski, "Baby's kunnen we niet huisvesten, moeder en kind willen we niet scheiden." De rekrutering door Nederland van vrouwelijke arbeidskrachten uit Joegoslavië, 1966-1979', *Tijdschrift voor Sociale Geschiedenis* 26 (2000) 80-82.

9. *Ibidem*, 90-91.

beleidsdebatten. Imbos zet uiteen dat deze vorm van migratie als ‘oneigenlijk’ werd beschouwd en daarom aan strengere voorwaarden werd onderworpen.¹⁰ Tussen 1955 en 1970 werd in beleidskringen echter uitsluitend gedebatteerd over de toelating van gezinsleden van mannelijke arbeidsmigranten: voor dit artikel geldt daarom hetzelfde.

Deze bijdrage is als volgt opgebouwd. Allereerst zal ik de standpunten van de twee hoofdrolspelers, de ministeries van Sociale Zaken en Justitie, ten aanzien van de gezinsmigratie uiteenzetten. Vervolgens zal ik een aantal beleidsdebatten uitlichten, aan de hand waarvan ik de dynamiek van de beleidsvorming inzichtelijk kan maken. Tenslotte zal ik het standpunt van Justitie nader bekijken en verklaren.

Twee hoofdrolspelers, twee botsende visies op gezinshereniging

De hoofdrolspelers in de ontwikkeling van het gezinsherenigingbeleid tussen 1955 en 1970 waren ambtenaren. Het vreemdelingenbeleid lag toen politiek veel minder gevoelig dan tegenwoordig het geval is. Pas vanaf de jaren zeventig zou het parlement zich steeds intensiever met het migratievraagstuk gaan bezighouden. Toen dit vraagstuk gepolitiseerd raakte, nam de bemoeienis van bewindslieden toe. In de jaren vijftig en zestig bleef de betrokkenheid van de minister van Justitie bij het formuleren van de regelgeving echter veelal beperkt tot een enkele krabbel op een ambtelijke nota. Tussen 1955 en 1970 volgden politici van PvdA, KVP, CHU, ARD en VVD elkaar op als minister van Justitie: de politieke signatuur van het bewindslid had echter geen enkele invloed op de standpunten die het ministerie van Justitie innam, evenmin als veranderingen in de politieke samenstelling van de regering tot wijzigingen van de beleidslijn leidden. De voorwaarden voor toelating en verblijf van vreemdelingen werden vastgesteld door de Hoofdafdeling Vreemdelingenzaken en Grensbewaking (HVG) van het ministerie van Justitie.¹¹ Wijzigingen in regelgeving werden door de secretaris-generaal van Justitie aan de vreemdelingenpolitie meegedeeld door middel van circulaire. Voor zover deze circulaire betrekking hadden op toelating en verblijf van arbeidsmigranten en hun gezinnen, werd de formulering ervan vastgesteld in nauw overleg

10. J. Imbos, *Gender in overheidsbeleid. Het beleid met betrekking tot gezinshereniging in de periode 1955-1983* (Masterscriptie Sociale en Economische Geschiedenis Universiteit van Leiden 2006) 42-27. Zie ook: S. Bonjour, ‘Gezin en grens. Debat en beleidsvorming op het gebied van gezinsmigratie in Nederland sinds de jaren vijftig’, *Migrantenstudies* 23 (2007) 9-10.

11. Vanaf 1956. Daarvoor droeg de desbetreffende afdeling de titel ‘Rijksvreemdelingendienst’ (RVD). C.K. Berghuis, W. Hoffstädt en W.D. Küller, *De toelating van vreemdelingen. Een institutioneel onderzoek naar het beleidsterrein toelating van vreemdelingen* (Den Haag 1994) 47.

met het Directoraat-generaal voor de Arbeidsvoorziening van het ministerie van Sociale Zaken en eventueel ook met ambtenaren van andere betrokken ministeries. De circulaire werd niet gepubliceerd. Wijzigingen in de circulaire werden soms ter goedkeuring voorgelegd aan de ministerraad, maar nooit aan het parlement. De inhoud van het Nederlandse gezinsmigratiebeleid werd in deze periode dus hoofdzakelijk op ambtelijk niveau en achter gesloten deuren bepaald.

Desalniettemin verliep de besluitvorming conflictueus. Daarmee illustreert de ontwikkeling van het gezinsmigratiebeleid vóór 1970 eens te meer dat 'de' overheid niet bestaat, ook niet op ambtelijk niveau.¹² Het ambtelijk apparaat van de rijksoverheidsdienst is, in de woorden van Glasbergen, 'geen monoliet': het bestaat uit afzonderlijke eenheden of organisaties, waarbinnen zich 'bepaalde gezichtspunten en handelwijzen' ontwikkelen die specifiek zijn voor die organisatie: 'concepties van wat in een bepaald beleidsveld gedaan moet worden en hoe dit gedaan moet worden'.¹³ Ringeling en Koppenjan stellen dat organisaties 'een eigen beeld van de werkelijkheid en een eigen logica' hebben.¹⁴ De botsende visies op gezinshereniging van de ambtenaren van Sociale Zaken enerzijds en Justitie anderzijds in de jaren vijftig en zestig zijn hier een sprekend voorbeeld van.

De geschiedenis van beleid en beleidsdebatten over gezinsmigratie tussen 1955 en 1970 is een verhaal van conflict en strijdige zienswijzen, maar er was één fundamenteel uitgangspunt waar iedereen het over eens was: Nederland was geen immigratieland en mocht dat ook niet worden. Dit standpunt werd in de eerste plaats ingegeven door ernstige zorgen over de vermeende overbevolking van Nederland na de Tweede Wereldoorlog. Schuyt en Taverne spreken van het 'spook van de overbevolking' dat de Nederlandse gemoederen jarenlang bezig hield en zelfs van een 'overbevolkingspsychose'.¹⁵ Deze perceptie van overbevolking werd in de vroege naoorlogse periode versterkt door een ernstig huisvestingstekort.¹⁶ De emigratie van Nederlanders bood weinig soelaas en door de komst van repatrianten nam het tekort aan woningen toe. Het beeld van een overbevolkt land, waar bovendien woningnood heerste, leidde tot een conclusie die door alle betrokken partijen werd onderschreven: vestigingsmigratie in Nederland was ongewenst en zelfs onverantwoord.

12. Zie over 'fragmentatie binnen de overheid' bijvoorbeeld J.F.M. Koppenjan en A.B. Ringeling, 'Bewegend beleid', in: A.J.G.M. Bekke, J.L.M. Hakvoort en J.M. de Heer (eds.), *Departementen in beweging* (Den Haag 1994) 203-221, 211-212.

13. P. Glasbergen, *Visies op beleid. Sociaal-wetenschappelijke analyse van overheidsbeleid* (Amsterdam 1984) 91-92.

14. A.B. Ringeling en J.F.M. Koppenjan, *De besluitvorming rond het nieuwe paspoort*; Tweede Kamer (verder: TK) 1987-1988 20559 (II) 5.

15. K. Schuyt en E. Taverne, *Welvaart in zwart-wit* (Den Haag 2000) 227; 231.

16. J. Jansen, *Bepaalde huisvesting. Een geschiedenis van opvang en huisvesting van immigranten in Nederland* (Amsterdam 2006) 47-53.

Desalniettemin was het ministerie van Sociale Zaken een groot voorstander van de werving van arbeidsmigranten. Voor Sociale Zaken was arbeidsmigratie een onderdeel van het economisch beleid van de Nederlandse overheid en in het bijzonder van de industrialisatiepolitiek. In de naoorlogse jaren had de Nederlandse regering, in haar streven bestaanszekerheid voor iedere Nederlander te garanderen, gekozen voor een ambitieus beleid gericht op industriële groei. Vanaf de jaren vijftig steeg de industriële productiecapaciteit inderdaad bijzonder snel, zo snel zelfs dat de vraag naar arbeidskrachten het aanbod op de Nederlandse arbeidsmarkt oversteeg. Halverwege de jaren vijftig bedroeg het arbeidstekort enkele tientallen duizenden.¹⁷ Bedrijven konden niet op volle kracht draaien omdat ze mensen tekort kwamen. Er ontstond concurrentie om werknemers en daarmee kwam de loonmatiging, een essentieel onderdeel van het industrialisatiebeleid, in gevaar. Om deze situatie het hoofd te bieden werd besloten tot werving van arbeiders in het buitenland. De werving was dus een instrument van de industrialisatiepolitiek, dat van cruciaal belang werd geacht voor het welvaren van de Nederlandse economie. In een tijd waarin, in de woorden van De Rooy, de economie een ‘allesoverheersende waarde’ was, woog dit argument bijzonder zwaar.¹⁸ Wij zullen zien dat de ambtenaren van Justitie, die er een geheel andere kijk op nahielden, er hun tanden regelmatig op stuk hebben gebeten.

Vanuit het perspectief van Sociale Zaken was de werving van arbeidsmigranten niet in tegenspraak met het algemene axioma dat Nederland geen immigratieland was of mocht worden. Het verblijf van arbeidsmigranten in Nederland werd namelijk nadrukkelijk als *tijdelijk* beschouwd. In zijn analyse van de arbeidsmigratiestromen volgde het ministerie van Sociale Zaken de wetenschappelijke inzichten van de jaren zestig. Zo sprak professor Wentholt, hoogleraar sociale psychologie in Rotterdam, in zijn invloedrijke werk uit 1966, *Buitenlandse arbeiders in Nederland*, niet van migranten maar van ‘internationale forensen’.¹⁹ De internationale forens, zo stelde Wentholt, was het product van een tijd waarin arbeidsmarkten internationaliseerden en de mobiliteit toenam. Hij verplaatste zijn verblijf tijdelijk naar een land waar de lonen hoger waren en liet zijn gezin daarbij achter om de kosten van het levensonderhoud tot een minimum te beperken. Aangezien de internationale forens niet de intentie had zich te vestigen, zou hij zich tijdens zijn verblijf in het buitenland in sociaal en cultureel opzicht niet méér aanpassen dan strikt noodzakelijk. Met betrekking tot de specifieke Nederlandse situatie voor-

17. Schuster, *Poortwachters*, 167.

18. P. de Rooy, *Republiek van rivaliteiten. Nederland sinds 1813* (Amsterdam 2005) 216.

19. R. Wentholt, ‘Maatschappelijke achtergronden en factoren’, in: R. Wentholt (ed.), *Buitenlandse arbeiders in Nederland. Een veelzijdige benadering van een complex vraagstuk* (Leiden 1967) 88-91.

spelde Wentholt dat in het slechtste geval acht procent van de buitenlandse werknemers zich permanent zou vestigen.²⁰

Op basis van het beeld van de arbeidsmigrant als 'internationale forens' ging Sociale Zaken er vanuit, dat arbeidsmigranten in het algemeen niet de wens koesterden om gezinsleden te laten overkomen en dat dus slechts een zeer beperkt aantal arbeidsmigranten van de mogelijkheid tot gezinshereniging gebruik zou maken. Zelfs wanneer wel om toelating van het gezin werd verzocht, werd de veronderstelling van tijdelijk verblijf meestal niet verlaten: de verwachting bleef dat de overgrote meerderheid van deze gezinnen naar het land van herkomst terug zou keren.²¹ Het ministerie van Sociale Zaken zag daarom weinig redenen om gezinshereniging strenge beperkingen op te leggen.

Sociale Zaken had daarentegen wel een aantal zwaarwegende motieven om de voorwaarden voor gezinshereniging te versoepelen. In de eerste plaats waren arbeidsmigranten in deze periode een schaars goed: het Nederlands bedrijfsleven moest bij de werving van buitenlandse werknemers concurreren met bedrijven uit andere West-Europese landen. In deze wervingscompetitie werd de positie van Nederlandse bedrijven benadeeld door strenge regelgeving voor gezinshereniging, aangezien Nederland hierdoor een minder aantrekkelijke bestemming was voor arbeidsmigranten. Daarbij kwam dat buitenlandse werknemers er soms, tot teleurstelling van hun werkgevers, voor kozen om hun contract niet te verlengen, omdat zij niet langer van hun gezin gescheiden wilden zijn. Kortom, het Nederlands bedrijfsleven ondervond bij de tewerkstelling van de buitenlandse arbeidskrachten, die het zo nodig had om te kunnen groeien, hinder van de strenge regelgeving. Het ministerie van Sociale Zaken zette dus zwaar in op een versoepeling van het gezinsherenigingbeleid.

Directe opponent van Sociale Zaken was het ministerie van Justitie, dat als taak had de openbare orde en veiligheid in Nederland te beschermen. Als onderdeel daarvan droeg Justitie de verantwoordelijkheid voor het reguleren van toegang en verblijf van vreemdelingen op het Nederlandse grondgebied. Anders dan het ministerie van Sociale Zaken waren de ambtenaren van Justitie voorstander van zo strikt mogelijke regelgeving voor gezinshereniging. Als het aan het ministerie van Justitie had gelegen, was gezinshereniging voor arbeidsmigranten überhaupt nooit toegestaan. Het ministerie van Justitie was zo fel gekant tegen gezinshereniging, omdat het er volstrekt niet van overtuigd was dat het verblijf van arbeidsmigranten in Nederland tijdelijk

20. *Ibidem*, 95.

21. Zo wijst Sociale Zaken erop dat ook arbeidsmigranten wiens gezinnen over zijn gekomen, vaak liever niet verhuizen naar een duurder zelfstandige woning. Zij zijn immers nog steeds aan het sparen voor een betere toekomst in het thuisland. TK 1964-1965, Aanhangsel, Vraag 467.

zou zijn. Vanaf het begin van de werving in de jaren vijftig waren de ambtenaren van Justitie bevreesd geweest dat een groot deel van de arbeidsmigranten, wanneer zij eenmaal van de Nederlandse welvaart geproefd hadden, niet meer terug zou keren naar hun land van herkomst.²² Binnen een aantal jaren bleek bovendien dat substantiële aantallen gehuwde arbeidsmigranten werden geworven en dat deze, met steun van hun regeringen en de ministeries van Sociale Zaken en Economische Zaken, aandrongen op de overkomst van hun gezin. Daarmee werd de vrees van Justitie dat deze vreemdelingen zich definitief in Nederland zouden vestigen groter dan ooit. Anders dan bij Sociale Zaken, gingen ambtenaren van Justitie er vanuit dat wanneer een arbeidsmigrant zijn gezin liet overkomen, van terugkeer naar het land van herkomst geen sprake meer zou zijn. Binnen het ministerie van Justitie werd gezinsmigratie beschouwd als vestigingsmigratie. Dit was de belangrijkste reden voor het verzet van Justitie tegen gezinshereniging.

In de migratieliteratuur wordt de veronderstelling van tijdelijk verblijf algemeen benoemd als *de* cruciale factor die debat en beleid in Nederland inzake migratie, tot het einde van de jaren zeventig, heeft bepaald.²³ Het is daarom belangwekkend en intrigerend om te constateren dat de tijdelijkheidsgedachte in overheidskringen niet zo onbetwist was als wel wordt aangenomen: ten minste één partij in het beleidsveld – en niet de minste – zette al zeer vroeg vraagtekens bij de veronderstelling van tijdelijk verblijf. De zienswijzen van het ministerie van Justitie in deze vroege periode verdienen daarom bijzondere aandacht.

De eerste jaren van de werving

In juni 1955 verzond de minister van Sociale Zaken een circulaire aan de Nederlandse werkgevers en werknemers, waarin hij een verruiming aankondigde

22. Jansen, *Bepaalde huisvesting*, 160.

23. Zie bijvoorbeeld R. Penninx, *Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?: Voorstudie* (Den Haag 1979) 163-165; Bovenkerk, 'The Netherlands', 118; H.B. Entzinger, 'The Netherlands', in: T. Hammar (ed.), *European immigration policy. A comparative study* (Cambridge 1985) 50-88, 57; H. Obdeijn, 'Van internationale forens tot immigrant. Marokkaanse en Turkse migranten in Nederland', *Tijdschrift voor geschiedenis* 100 (1987) 470; B. Surie en H. v. Amersfoort, 'Immigriatieland tegen wil en dank. Nederland 1970-1985', in: H. v.d. Wusten (ed.), *Postmoderne aardrijkskunde. De sociografische traditie voortgezet* (Muiderberg 1987) 180-194, 180; H. v. Amersfoort, 'Migration control and minority policy: the case of the Netherlands', in: G. Brochmann en T. Hammar (eds.), *Mechanisms of immigration control: a comparative analysis of European regulation policies* (Oxford en New York 1999) 135-167, 136; E. Snel en P. Scholten, 'Integratie: van gastarbeiders tot het multicultureel drama', in: M. Arentsen (ed.), *Moderniteit en overheidsbeleid: hardnekkige beleidsproblemen en hun oorzaken* (Bussum 2005) 155-183, 168.

van de mogelijkheden om buitenlandse arbeidskrachten te werven. Nederland had al geruime tijd te kampen met een ‘sterk overspannen arbeidsmarkt’, zo stelde de minister. Het tekort aan arbeidskrachten was zo ernstig, dat het ‘de continuïteit van de Nederlandse economie ernstig bedreigt’. Arbeidsmigranten werden dus beschouwd als *noodzakelijk* voor het goed functioneren van de economie: zonder hen zou het Nederlands bedrijfsleven het niet redden. De circulaire stelt nadrukkelijk dat het om tijdelijke tewerkstelling zou gaan: werkvergunningen zouden worden verleend voor één of twee jaar. De werving zou plaats vinden onder supervisie van het Rijksarbeidsbureau, onder voorwaarde dat van de kant van de Rijksvreemdelingendienst geen bezwaar bestond.²⁴ Zo nam de grootschalige werving van buitenlandse arbeiders voor de Nederlandse arbeidsmarkt een aanvang. Tussen 1955 en 1960 bleef de omvang van arbeidsmigratiestromen uit de landen rond de Middellandse Zee echter nog relatief beperkt: het ging om enkele duizenden arbeiders, vooral Italianen.²⁵

Van 1955 tot 1960 was gezinshereniging categorisch uitgesloten. Steeds wanneer de Rijksvreemdelingendienst toestemming verleende voor een wervingsproject, verbond zij daaraan nadrukkelijk de voorwaarde dat al tijdens de werving op ondubbelzinnige wijze aan de arbeiders zou worden meegedeeld dat zij hun gezinnen zouden moeten achterlaten.²⁶ Voor ambtelijk Justitie was dit verbod op gezinshereniging een *beheersingsinstrument*. Al vanaf dit prille begin van de werving baarde de komst van arbeidsmigranten het ministerie van Justitie namelijk zorgen. Met name bij de tijdelijkheid van het verblijf werden vraagtekens gezet omdat, zoals het hoofd HVG in 1960 aan de Secretaris-generaal schreef, ‘deze Italianen na een jaar van voorspoed zich niet spoedig opnieuw in de Italiaanse armoede zullen storten’. Tot nog toe ging het merendeel van de Italianen inderdaad na een aantal jaren terug naar Italië, maar:

dat er zo velen terugkeren is [...] ongetwijfeld te danken aan de stringente voorwaarden, welke ten aanzien van de overkomst van gezinnen worden gesteld. Aan deze stringente voorwaarden [...] zal – wil men inderdaad kunnen spreken van een tewerkstelling voor beperkte tijd [...] – onverminderd de hand moeten worden gehouden.²⁷

24. NA, IND, inv. nr. 483, Circulaire DG voor Arbeidsvoorziening (Sociale Zaken en Volksgezondheid), 29 juni 1955.

25. TK 1963-1964 B7400 H15 Nr. 2: 13; S.A.W. Goedings, *Labor migration in an integrating Europe. National migration policies and the free movement of workers* (Den Haag 2005) 368.

26. NA, IND, inv. nr. 3363-3357-3353-3348, Correspondentie Rijksvreemdelingendienst met procureurs-generaal, betreffende correspondentie met verschillende werkgevers.

27. NA, IND, inv. nr. 551, Nota HVG aan SG, 5 oktober 1960.

Voor Justitie was het stellen van strenge voorwaarden aan gezinshereniging dus een manier om te waarborgen dat arbeidsmigranten Nederland na korte tijd weer zouden verlaten.

Deze stringente beleidslijn plaatste de regering wel voor een moreel dilemma: arbeidsmigranten werden gedwongen een aantal jaren gescheiden van hun gezinnen te leven dat moeilijk te verenigen was met het bijzondere morele gewicht dat in de jaren vijftig aan de eenheid van het gezin werd toegekend.²⁸ Dit dilemma werd opgelost door aspirant migranten vanaf het begin duidelijk te informeren over de voorwaarden van hun tewerkstelling. Wanneer de arbeiders een bewuste en weloverwogen keuze maakten om voor zekere tijd hun gezin achter te laten, woog de morele verantwoordelijkheid voor deze situatie minder zwaar op de schouders van de Nederlandse overheid.²⁹

Begin van gezinshereniging en invoering van de wachttijd

Vanaf 1960 kwam het verbod op gezinshereniging, waar Justitie zo aan hechtte, in toenemende mate onder druk te staan. Die druk kwam in de eerste plaats uit Brussel, waar het Europees integratieproces een aanvang had genomen. In 1957 hadden Duitsland, Frankrijk, Italië en de Benelux-landen het Verdrag van Rome ondertekend waarmee de Europese Economische Gemeenschap (EEG) werd opgericht. Eén van de doelstellingen van de jonge EEG was het totstandbrengen van het vrij verkeer van werknemers tussen de lidstaten. In 1959 presenteerde de Europese Commissie een voorstel voor een Europese verordening die de eerste fase zou inluiden van de implementatie van dit vrij verkeer. Onderdeel van het voorstel van de Commissie was een bepaling die werknemers het recht gaf om zich, wanneer zij in een andere lidstaat gingen werken, door hun gezin te laten vergezellen. Beperking van de mogelijkheid van gezinshereniging, zo stelde de Commissie, zou een belemmering vormen van het vrij verkeer.³⁰ In de lente van 1960 vond in Den Haag interdepartementaal overleg plaats over deze voorstellen uit Brussel. Daarbij bleek het ministerie van Justitie fel tegenstander van enige vorm van Europese verplichting tot toelating van gezinnen van arbeidsmigranten. Andere ministeries, in het bijzonder Sociale Zaken en Economische Zaken, zouden graag een inschikkelijk standpunt innemen.

28. J.H.C. Blom, 'Een harmonisch gezin en individuele ontplooiing. Enkele beschouwingen over veranderende opvattingen over de vrouw in Nederland sinds de jaren dertig', *BMGN* 108 (1993) 34-43; H. v. Streek, 'Moeder in het gezin. De invloed van opvattingen over vrouwen in beleid en samenleving', in: K. v. Kersbergen, H.-M. t. Napel en P. Lucardie (eds.), *Geloven in macht: de christendemocratie in Nederland* (Amsterdam 1993) 197-202.

29. TK 1956-1957 B4500 H12 nr. 9: 33; TK 1962-1963 B6900 H15 Handelingen: 3420-1.

30. Goedings, *Labor migration*, 139-153; 162-166.

In de maanden die volgden vonden in Den Haag discussies tussen de ministeries plaats, die niet minder moeizaam verliepen dan de onderhandelingen tussen de lidstaten in Brussel. In eerste instantie wist Justitie te bedingen dat de Nederlandse delegatie er in Brussel voor zou pleiten dat de lidstaten zouden toezeggen gezinshereniging te *bevorderen*, zonder echter een *verplichting* tot toelating van gezinnen vast te leggen. In ruil voor deze concessie van Sociale Zaken en Economische Zaken was Justitie ermee akkoord gegaan dat de nationale beleidslijn zou worden aangepast, zodat EEG-burgers die ten minste twee jaar in Nederland hadden gewerkt en gewoon hun gezinnen mochten laten overkomen. Voorwaarde was wel dat zij beschikten over passende huisvesting voor hun gezin.³¹

Het Nederlands voorstel stuitte in Brussel echter op verzet, met name van de Europese Commissie. Daarop besloot Den Haag de verplichting tot toelating van gezinnen te accepteren, maar daarbij vast te leggen dat Nederland een wachttijd mocht aanhouden. Daarbij voelde Justitie, dat zich in een minderheidspositie geplaatst zag tegenover Economische Zaken en Sociale Zaken, zich opnieuw gedwongen concessies te doen: de wachttijd voor EEG-burgers werd teruggebracht van twee naar één jaar.³² De Europese verordening 15, zoals die uiteindelijk in december 1961 werd aanvaard, bepaalde dat gezinshereniging bij arbeidsmigratie binnen de EEG was toegestaan zodra passende huisvesting voorhanden was. In een aantekening in de notulen werd echter vermeld dat Nederland, als enige onder de lidstaten, de gezinnen van EEG-arbeiders pas zou toelaten nadat ze één jaar werkzaam en woonachtig in Nederland waren geweest en indien zij over een werkgarantie beschikten voor nog een jaar.³³

In de tussentijd was het Italiaanse aanbod van arbeiders onvoldoende gebleken om aan de behoeften van het Nederlandse bedrijfsleven te voldoen. In februari 1961 tekenden ambtenaren van Sociale Zaken daarom een ontwerp-wervingsovereenkomst met Spanje, een land dat geen lid was van de Europese Gemeenschap.³⁴ De ambtenaren van Vreemdelingenzaken waren over deze overeenkomst volstrekt niet te spreken. In de ministerraad was in oktober 1960 – nog geen vier maanden eerder – besloten het aantal gehuwde arbeidsmigranten beperkt te houden en arbeiders tijdig te informeren dat hun gezin niet mee zou mogen komen.³⁵ Noch de voorkeur voor ongehuw-

31. NA, IND, inv. nr. 47, Nota HVG aan SG, 26 oktober 1960.

32. NA, IND, inv. nr. 47, Nota HVG aan SG, 22 maart 1961.

33. Nederland had, met het oog op de woningnood, al in het officiële verslag van de onderhandelingen over het Verdrag van Rome een verklaring laten opnemen over een mogelijke Nederlandse uitzondering op gezinshereniging voor EG-arbeidsmigranten gedurende de transitiefase van de gemeenschappelijke markt. Goedings, *Labor migration*, 164-166.

34. Spanje zou in 1986 toetreden tot de EG.

35. NA, IND, inv. nr. 551, Notulen Ministerraad 7 oktober 1960.

den, noch het verbod op gezinshereniging waren in de overeenkomst vastgelegd.³⁶ Erger nog: aan de overeenkomst was een protocol toegevoegd, waarin Spanje de Nederlandse autoriteiten vroeg om gezinshereniging waar mogelijk te bevorderen.³⁷ Het akkoord was echter al getekend en Justitie zag geen mogelijkheid meer om er nog wijzigingen in aan te brengen. In de maanden die volgden oefende Sociale Zaken druk uit op Justitie om tegemoet te komen aan de wens van de Spaanse regering.³⁸ In maart 1961 besloot de minister van Justitie om de overkomst van Spaanse gezinnen toe te staan.³⁹ Daarmee was gezinshereniging niet alleen voor Gemeenschapsonderdanen, maar ook voor arbeidsmigranten uit landen buiten de EEG mogelijk. De wachttijd voor deze laatste categorie werd in eerste instantie op drie jaar gesteld, maar werd nog datzelfde jaar, op aandringen van Sociale Zaken, verlaagd tot twee jaar.⁴⁰

De wachttijd ter discussie

In de loop van de jaren zestig zou de wachttijd steeds opnieuw onderwerp van discussie zijn. Zo legde Sociale Zaken op 19 november 1963 een nota voor aan de ministerraad, waarin werd voorgesteld om de wachttijd voor niet-EEG burgers terug te brengen van twee tot één jaar. Deze nota stelde dat de wervingen van arbeidsmigranten moeilijkheden ondervonden. Vooral door zijn relatief stringente gezinsherenigingsbeleid was Nederland voor arbeidsmigranten een minder aantrekkelijk land van bestemming. Nederlandse bedrijven ondervonden verdere hinder van de strenge regelgeving, doordat ‘waardevolle arbeidskrachten, die de moeilijke periode van inwerking en acclimatisatie achter zich hebben’, na een jaar besloten hun contract niet te verlengen omdat zij niet nog een jaar van hun gezin gescheiden wensten te zijn. Daar kwam bij, dat de voorkeursbehandeling van EEG-burgers, voor wie maar één jaar wachttijd gold, door de Spaanse autoriteiten als ‘discriminatorisch’ werd beschouwd. Voor een toename van de druk op de huizenmarkt hoefde men volgens de minister van Sociale Zaken niet te vrezen: het huisvestingsvereiste bleef immers onverkort geldig. Men hoefde ook niet bang te zijn dat arbeidsmigranten niet meer naar hun herkomstland zouden terugkeren: ‘het zij met nadruk gesteld – [...] verreweg de meeste migrerende

36. NA, IND, inv. nr. 1, Nota HVG aan SG, 2 februari 1961.

37. NA, IND, inv. nr. 1, Brief Spaanse Delegatie aan Nederlandse Delegatie, 27 januari 1961.

38. NA, IND, inv. nr. 1, Nota DG voor Arbeidsvoorziening aan Minister voor Sociale Zaken, 28 juni 1961.

39. NA, IND, inv. nr. 1, Nota's HVG aan SG, 6 en 9 maart 1961; Nota SG aan Minister, 7 maart 1961.

40. NA, IND, inv. nr. 612, Nota aan Hoofd HVG, 17 maart 1970.

werknemers hebben geen plannen zich blijvend in het land van aanwerving te vestigen'.⁴¹

Bij de bespreking in de ministerraad stuitte het voorstel van Sociale Zaken op bezwaren van de ministers van Justitie, Maatschappelijk Werk en Volkshuisvesting, die vreesden voor een verdere belasting van de woningmarkt. Minister Veldkamp (KVP) van Sociale Zaken was bij de verdediging van zijn voorstel buitengewoon fel. Daarbij uitte hij openlijk zijn irritatie over de belemmeringen die binnen de Nederlandse regering werden opgeworpen tegen een arbeidsmigratiebeleid dat in zijn ogen cruciaal was voor het welvaren van de Nederlandse economie. Minister Veldkamp stelde de indruk te hebben, 'dat er ministers zijn, die tegen de aanwerving van vreemde arbeidskrachten principieel bezwaar hebben. [...] Spreker meent, dat men het wervings- en toelatingsbeleid moet versoepelen of ermee op moet houden'. Het voorstel van Sociale Zaken kreeg steun van Premier Marijnen (KVP). Uiteindelijk stemde de ministerraad ermee in, de wachttijd te verkorten.⁴²

Daarmee was de kous echter niet af. Over de precieze strekking van het besluit van de ministerraad ontstond namelijk een vreemde verwarring. Volgens minister Scholten (CHU) van Justitie had de ministerraad besloten om de wachttijd alléén voor Spanjaarden te verkorten.⁴³ De officiële notulen van de ministerraad vermeldde echter dat het oorspronkelijke voorstel van Sociale Zaken was aangenomen, en dat de wachttijd dus voor *alle* niet-EEG landen tot één jaar werd teruggebracht.⁴⁴ Bij navraag bij de secretaris van de ministerraad bleek, dat de oorspronkelijke notulen inderdaad overeenkwamen met de opvatting van minister Scholten. Op verzoek van staatssecretaris De Meijer (KVP) van Sociale Zaken was de tekst van de notulen gewijzigd.⁴⁵ Zo werd de strijd tussen Sociale Zaken en Justitie over het gezinsherenigingbeleid tot in de formulering van de notulen van de ministerraad uitgevochten. Het duurde vijf maanden voordat de zaak was opgehelderd, maar in april 1964 schreef staatssecretaris De Meijer aan de minister van Justitie dat hij akkoord ging met 'Uw interpretatie van het op 22 november jl. behandelde'. Helemaal van harte ging dat echter niet, want de staatssecretaris voegde daaraan toe: 'Ik hoop evenwel dat gij oog zult blijven houden voor de wenselijkheid ontspanning te brengen op de arbeidsmarkt'.⁴⁶ Op 5 augustus 1964 verscheen de circulaire, waarin werd medegedeeld dat voor niet-EEG burgers een wachttijd

41. NA, IND, inv. nr. 1, Nota Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid aan Minister-raad, 12 november 1963.

42. NA, IND, inv. nr. 1, Notulen Ministerraad, 22 november 1963.

43. NA, IND, inv. nr. 952, Notitie Minister van Justitie op nota HVG, 19 november 1963.

44. NA, IND, inv. nr. 1, Nota SG aan Minister van Justitie a.i., 16 januari 1964.

45. NA, IND, inv. nr. 1, Nota HVG aan SG, 5 februari 1964.

46. NA, IND, inv. nr. 1, Brief Staatssecretaris van Sociale Zaken aan Minister van Justitie, 14 april 1964.



In 1965 werden Italiaanse vrouwen met hun kinderen wegens ontbreken van een verblijfsvergunning uit Nederland gezet. Verdriet in het gezin Chicarelli, 23 augustus 1965. Collectie ANEFO 918-0997.

van twee jaar bleef gelden, maar dat deze voor Spanjaarden werd teruggebracht tot één jaar.⁴⁷

In de tweede helft van de jaren zestig zou de wachttijd het onderwerp blijven van soortgelijke debatten tussen Sociale Zaken en Justitie. In 1967 werd de wachttijd verlaagd van twee naar één jaar voor Portugezen, Grie-

⁴⁷ NA, IND, inv. nr. 804, Circulaire, 5 augustus 1964.

ken en Turken.⁴⁸ In 1968 werd de wachttijd voor Gemeenschapsonderdanen afgeschaft.⁴⁹ In 1970 tenslotte werd de wachttijd voor Joegoslaven en Marokkanen verlaagd naar één jaar.⁵⁰ Zo werd het Nederlands gezinshereniging-beleid stapsgewijs versoepeld; iedere stap ging gepaard met protest van het ministerie van Justitie.

Ruzie over Spaanse echtgenotes

In de loop van de jaren zestig gingen Spanjaarden de grootste groep buitenlandse arbeiders uitmaken.⁵¹ Meer nog dan de Italiaanse arbeiders hadden gedaan, verzetten Spaanse arbeiders zich tegen de strenge Nederlandse regelgeving betreffende gezinshereniging. Dit verzet kwam vooral tot uiting in een eenvoudigweg negeren van de regels: Spaanse echtgenotes voegden zich bij hun mannen, ook als zij niet aan de voorwaarden voldeden. Dit zorgde binnen de Haagse ministeries herhaaldelijk voor de nodige opschudding.

In januari 1962 werd bij Vreemdelingenzaken voor het eerst aan de bel getrokken, omdat Spaanse echtgenotes van Spanjaarden die in het kader van de werving in Nederland waren, zich bij hun man hadden gevoegd vóórdat de twee jaar wachttijd om waren. Het geval was bijzonder complex, omdat de vrouwen in Nederland werk hadden gezocht en gevonden. Sterker nog: Sociale Zaken had aan vijftien vrouwen een werkvergunning verleend. De uitvoeringsinstanties van Sociale Zaken verkeerden in de veronderstelling dat het arbeidsmigratiebeleid zowel op mannelijke als op vrouwelijke arbeidsmigranten van toepassing was en dat de strenge regelgeving voor gezinshereniging alleen gold voor vrouwen die niet werkten.⁵² Justitie was het daar niet mee eens. Het hoofd Vreemdelingenzaken en Grensbewaking stelde:

Nu staat wel vast – en dit schijnt mij voor het vinden van het te voeren beleid een goed uitgangspunt – dat de dames hier komen om zich bij hun mannen te voegen en bepaald niet om hier op dezelfde voet als dezen te werken. Zij doen dit slechts om een basis te verschaffen aan hun verblijf (plus eventueel dat der kinderen) hier te lande.⁵³

48. NA, IND, inv. nr. 657, Nota van Minister van Justitie, mede namens Minister van Sociale Zaken, aan Ministerraad, 4 januari 1967.

49. NA, IND, inv. nr. 612, Nota HVG, 17 maart 1970.

50. NA, IND, inv. nr. 612, Brief Minister van Justitie aan Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, 3 juli 1970.

51. Het aantal Spanjaarden met een verblijfsvergunning steeg van 309 in 1960 tot ruim 21 duizend in 1965, om in 1974 een maximum te bereiken met bijna 32 duizend. Penninx, *minderhedenbeleid*, 95.

52. NA, IND, inv. nr. 1, Nota aan Hoofd HVG, 25 januari 1962.

53. NA, IND, inv. nr. 1, Nota HVG aan SG, 15 februari 1962.



Spanjaarden moeten land uit, het echtpaar Fenandez Gonzales en hun dochter bespreken vertrekdatum 12 januari 1965. Collectie ANEFO 917-3252.

Hier is duidelijk zichtbaar hoe ideeën omtrent gender, gedefinieerd als de rol die aan vrouwen en mannen werd toegeschreven in gezin en samenleving, op institutioneel niveau worden gereproduceerd. In de ogen van Sociale Zaken betekende de komst van de Spaanse echtgenotes in de eerste plaats een welkome aanvulling van het arbeidsaanbod waaruit het Nederlands bedrijfsleven kon putten. Justitie ging echter uit van het traditionele rolpatroon binnen het gezin: de man werkt, de vrouw volgt. Wanneer de echtgenote van een arbeidsmigrant naar Nederland kwam en hier werk zocht, dan stond niet haar werkzaamheid, maar haar hereniging met haar man centraal. Daarom diende op hen niet de soepele regelgeving voor arbeidsmigratie maar het strenge gezinsherenigingbeleid van toepassing te zijn. In hele specifieke gevallen zou Justitie wel een uitzondering willen maken, bijvoorbeeld voor kooksters voor ploegen buitenlandse werknemers, verpleegsters en huishoudelijke hulpen.⁵⁴

54. *Ibidem.*

Op basis van dit standpunt werd ambtelijk overleg gevoerd met Sociale Zaken. Vijf maanden later, in juni 1962, werd overeenstemming bereikt: aan de wachttijd zou streng de hand worden gehouden, behalve voor vrouwen die kinderloos waren en werk vonden in 'de huishoudelijke sfeer dan wel in een instelling met een sociaal karakter'. In die gevallen werd de echtgenote een verblijfsvergunning verleend zodra de proeftijd van haar man was verstreken en hij over passende huisvesting beschikte. Werk in de 'winstgevende sfeer' viel in eerste instantie dus niet onder de uitzondering.⁵⁵ Deze beperking werd echter scherp bekritiseerd, niet alleen door het bedrijfsleven maar ook door vvd-kamerleden.⁵⁶ In juli 1963 wist Sociale Zaken Justitie ervan te overtuigen de uitzondering te verbreden tot echtgenotes die werk vonden in het bedrijfsleven.⁵⁷

Ondanks deze versoepeling bleek het gezinsherenigingbeleid moeilijk te handhaven. Tot tweemaal toe zag Justitie zich gedwongen op grote schaal verblijfsvergunningen te verlenen aan Spaanse echtgenotes die niet aan de voorwaarden voor gezinshereniging voldeden. In september 1962 vernam Justitie dat in de omgeving van Utrecht zeventien Spaanse vrouwen woonden en werkten die niet aan de voorwaarden voor verblijf voldeden: zij werkten bij een bedrijf en een aantal van hen beschikte niet over passende huisvesting. Justitie wilde deze vrouwen daarom uitzetten.⁵⁸ Het geval werd uitgebreid en kritisch besproken in de media.⁵⁹ In de tweede helft van september vond in Spanje bovendien een overstroming plaats, die juist de textielstreken trof waaruit veel van de Spaanse arbeidsmigranten afkomstig waren. Daarom werd besloten de uitzetting van de Spaanse echtgenotes voorlopig op te schorten.⁶⁰ In oktober bleek dat het bericht van de opschorting was doorgesijpeld via de pers en dat honderden Spaanse vrouwen zich op het geval beriepen. Het merendeel van deze vrouwen was bij hun man op bezoek – bezoek was voor hoogstens drie maanden toegestaan – en wenste nu dus te blijven.⁶¹ Ambtenaren van Justitie en Sociale Zaken bogen zich over de situatie, maar

55. NA, IND, inv. nr. I, Nota HVG aan SG, 3 juli 1962; Circulaire 17 juli 1962.

56. NA, IND, inv. nr. I, Brief Raad van Nederlandse Werkgeversbonden aan Minister-President, 15 november 1962; TK 1962-1963 B6900 H15, Handelingen: 3402; EK 1962-1963 B6900 H15, Handelingen: 3234.

57. NA, IND, inv. nr. I, Nota HVG aan SG, 24 mei 1963.

58. NA, IND, inv. nr. I, Nota HVG aan SG, 27 september 1962.

59. Het archiefonderzoek waar ik hier verslag van doe strekt zich niet uit tot mediaverslaggeving. Dat deze in de besluitvorming wel een belangrijke rol heeft gespeeld, blijkt uit bezorgde opmerkingen van HVG-ambtenaren en van de Voorlichtingsdienst van Justitie over negatieve berichtgeving in de pers. NA, IND, inv. nr. I, Nota's Voorlichtingsdienst aan SG, 26 en 27 september 1962; Nota HVG aan SG, 27 september 1962.

60. NA, IND, inv. nr. I, Nota's HVG aan SG en Minister van Justitie, 28 september 1962.

61. NA, IND, inv. nr. I, Nota HVG aan SG, 8 oktober 1962.

het overleg verliep moeizaam.⁶² Pas een half jaar later, in mei 1963, kon een compromis worden bereikt. Er kwam een bijzonder soepele overgangsregeling: alle Spaanse echtgenotes die op het moment van de inwerkingtreding van de regeling – 15 juli 1963⁶³ – in Nederland zouden zijn, kregen een verblijfsvergunning.⁶⁴

In december 1964 zorgden voornemens van Justitie om Spaanse echtgenotes uit te wijzen opnieuw voor opschudding. Dit keer ging het om Spaanse vrouwen die bij een tabaksbedrijf in Amsterdam werkten. Zij voldeden niet aan de eisen omdat zij woonden in gehuurde kamers en pensions, terwijl alleen een zelfstandige woning als ‘passende huisvesting’ werd aangemerkt. Het probleem bleek al snel breder: Justitie constateerde dat verschillende gemeenten, waaronder naast Amsterdam ook Utrecht en Rotterdam, het ‘niet zo nauw nemen’ met de beoordeling van wat passende woonruimte was. Justitie vond dit onaanvaardbaar, omdat het huisvestingsvereiste als een – in de ogen van Justitie zéér wenselijke – rem op de komst van buitenlandse gezinnen werkte. Daarom wilde Justitie vrouwen die niet aan het huisvestingsvereiste voldeden terug naar Spanje sturen.⁶⁵

Deze opstelling stuitte echter op veel protest. Justitie kreeg scherpe kritiek te verduren van Kamerleden van KVP en PvdA, de Hoofdaalmoezenier van Spanje, de Spaanse Ambassade en zelfs de minister van Economische Zaken.⁶⁶ Uiteindelijk bezweek Justitie voor zoveel druk. Het ministerie ging akkoord met een speciale regeling, waarbij aan de echtgenotes van arbeidsmigranten, die zich op 1 januari 1965 in Nederland bevonden en die aan alle voorwaarden voldeden behalve aan het huisvestingsvereiste, voortgezet verblijf werd toegestaan. De ambtenaren van HVG stelden als voorwaarde, dat in de toekomst een strak beleid zou worden gevoerd. De aantekening van de secretaris-generaal daarbij is typerend voor de ietwat cynische sfeer die inmiddels bij Justitie leek te heersen waar het gezinshereniging betrof: ‘We zullen daarvan dan maar het beste hopen!’⁶⁷

62. NA, IND, inv. nr. I, Notulen Ministerraad, 19 oktober 1962; Nota aan Hoofd HVG, 20 februari 1963; Verslag interdepartementale bespreking, 27 februari 1963.

63. NA, IND, inv. nr. I, Nota aan hoofd HVG, 1 november 1963.

64. NA, IND, inv. nr. I, Nota HVG aan SG, 24 mei 1963.

65. NA, IND, inv. nr. I, Nota's aan hoofd HVG en SG, 15 en 16 december 1964.

66. TK 1964-1965 Aanhangsel bij de Handelingen, vraag 127 en 128; NA, IND, inv. nr. I, Brief Hoofdaalmoezenier van Spanje aan Minister van Justitie, 17 december 1964; Brief Spaanse Ambassade aan Minister van Buitenlandse Zaken, 24 december 1964; Brief Minister van Economische Zaken aan Minister van Justitie, 22 december 1964.

67. NA, IND, inv. nr. I, Nota HVG aan SG, 28 december 1964.

Het standpunt van Justitie onder de loep

Het Nederlands gezinsmigratiebeleid is ondanks verzet van Justitie tot stand gekomen. Jarenlang bleef Justitie zich koppig verweren, vaak zonder succes, tegen versoepeling van de regelgeving voor gezinshereniging. Welke argumenten en overwegingen lagen aan dit verzet van Justitie ten grondslag?

Wanneer het ministerie van Justitie zijn afwijzende standpunt inzake gezinsmigratie moest rechtvaardigen tegenover derden, dat wil zeggen tegenover het publiek, het parlement of andere ministeries, stond één argument steeds voorop: de woningnood. Gezien de ernst van het huisvestingstekort zou het onverantwoord zijn, zo stelde Justitie, om de druk op de woningmarkt nog verder te vergroten door vreemde gezinnen toe te laten.⁶⁸ Dit argument is op zichzelf valide: Nederland kampte in die jaren inderdaad met een ernstig huisvestingstekort.⁶⁹ De huisvestingsproblematiek was echter veel meer een zorg voor het ministerie van Volkshuisvesting dan voor het ministerie van Justitie. In de documenten uit deze periode is geen enkele aanwijzing te vinden dat Volkshuisvesting druk zou hebben uitgeoefend op Justitie om een stringent standpunt in te nemen ten opzichte van gezinshereniging. In argumentaties in interne stukken van Justitie speelt het huisvestingstekort ook nauwelijks een rol. Het hameren op woningnood in de externe communicatie was dus een strategische zet, waarachter een andere motivatie schuilging.

Zoals eerder vermeld was er één uitgangspunt dat, meer dan ieder ander, het standpunt van het ministerie van Justitie ten opzichte van het gezinsherenigingbeleid bepaalde. Dit was de overtuiging dat wanneer een arbeidsmigrant eenmaal mét zijn gezin in Nederland woonde, hij niet meer terug zou keren naar zijn land van herkomst. De veronderstelling dat gezinsmigratie als vestigingsmigratie moest worden beschouwd was op twee punten gebaseerd.

In de eerste plaats nam Justitie aan dat gezinshereniging de *wens* van de arbeidsmigrant om naar zijn land van herkomst terug te keren teniet zou doen. Men ging ervan uit 'dat gehuwde buitenlanders, voor zover hun gezin zich ook in Nederland bevindt, zekere attaches hebben op grond waarvan het aannemelijk is dat zij niet zo spoedig terugkeren naar het land van herkomst'.⁷⁰

In de tweede plaats ging Justitie ervan uit, dat de uitzetting van gezinnen onmogelijk was. Zo schreef de minister van Justitie in 1962 in een nota aan

68. Overigens verwezen ook de bewindslieden van Sociale Zaken, wanneer zij het regeringsstandpunt inzake gezinshereniging in het parlement moesten verdedigen, naar de huisvestingsproblematiek. In ambtelijk of ministerieel overleg relativeerde Sociale Zaken echter steeds het gewicht van dit argument.

69. Jansen, *Bepaalde huisvesting*, 47-50.

70. NA, IND, inv. nr. 1162, Nota HVG, 7 mei 1968.

de ministerraad: 'Men stelle zich [...] helder voor ogen dat aan verwijdering uit Nederland van deze gezinnen bij onverhoopte doch mogelijke matiging der hoogconjunctuur niet behoeft te worden gedacht, omdat sociale verdragen, vestigingsverdragen etc. zich daartegen verzetten'.⁷¹ De minister verwees hier dus naar internationale verdragsverplichtingen, die de uitwijzing van arbeidsmigranten en hun gezinnen verbieden. Nu waren er in de late jaren veertig en vroege jaren vijftig inderdaad een aantal rechtsinstrumenten vastgesteld, met name in de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO), de Organisatie voor Europese Economische Samenwerking (O.E.E.S.) en de Raad van Europa, die arbeidsmigranten bepaalde rechten toekenden wanneer zij meer dan vijf jaar in het bestemmingsland verbleven.⁷² Migranten beschikten echter nauwelijks over mogelijkheden om die rechten op te eisen en het is zelfs zeer de vraag of zij zich ervan bewust waren dat zij aanspraak konden maken op bepaalde rechten. Tot 1967, toen de Vreemdelingenwet van 1965 in werking trad, bestonden er binnen het Nederlands vreemdelingenrecht geen mogelijkheden tot beroep. Het uitgebreide netwerk van rechtshulp aan vreemdelingen, dat wij heden ten dage kennen, heeft zich pas halverwege de jaren zeventig ontwikkeld.⁷³ Tot die tijd waren er in Nederland nauwelijks juristen met expertise in nationaal en internationaal vreemdelingenrecht.⁷⁴ Uit onderzoek van De Lange is gebleken, dat internationale verdragen alleen een rol van betekenis hebben gespeeld in de nationale beleidsvorming, wanneer er door nationale actoren als juristen, Kamerleden en belangenorganisaties een beroep op werd gedaan.⁷⁵ In de jaren vijftig en zestig gebeurde dat nog niet. In interne discussies over gezinsmigratie tussen ambtenaren van Justitie speelden internationale verdragsverplichtingen, met uitzondering van het

71. NA, IND, inv. nr. 1, Nota Minister van Justitie, mede namens Ministers van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid, Maatschappelijk Werk en Sociale Zaken en Volksgezondheid, aan Ministerraad, 17 oktober 1962.

72. Hier is met name de Beslissing van de Raad van Ministers van de O.E.E.S. betreffende de tewerkstelling van onderdanen van de Lid-Staten van 1953 van belang. Artikel 5 stelt dat aan een arbeidsmigrant die 5 jaar in het land te werk is gesteld in principe geen permanente werkvergunning meer geweigerd mag worden. Zie voor een overzicht van het internationaal arbeidsmigratierecht, alsmede een kritische beschouwing over de beperkte impact van dit recht op nationaal beleid H. Verschuere, *Internationale arbeidsmigratie. De toegang tot de arbeidsmarkt voor vreemdelingen naar Belgisch, internationaal en Europees recht* (Brugge 1990) 193-230.

73. K. Groenendijk, 'The working group on legal aid for immigrants: A public interest law organization in the Netherlands', in: E. Blankenburg (ed.), *Innovations in the Legal Services* (Cambridge en Königstein 1980), 165-176.

74. K. Groenendijk, 'De wisselende rol van de rechter in vreemdelingenzaken', in: C.H. Brandts (ed.), *Er is meer. Opstellen over mensenrechten in internationaal en nationaal perspectief* (Deventer 1996) 119-133, 124-125.

75. T. de Lange, *Staat, markt en migrant. De regulering van arbeidsmigratie naar Nederland 1945-2006* (Den Haag 2007) 403-404.

Europees Gemeenschapsrecht, in deze periode dan ook geen enkele rol. De hierboven geciteerde verwijzing van de minister naar internationale verplichtingen moet worden begrepen als strategische retoriek ter onderbouwing van het Justitiestandpunt.⁷⁶

Er was dus iets anders aan de hand. Justitie wist dat het handhaven van de regelgeving, wanneer dit betekende dat een gezin of leden van een gezin zouden moeten worden uitgezet, op publiek en politiek protest zou stuiten. Waar Justitie deze ‘wetenschap’ op baseerde kan ik uit mijn bronnen niet eenduidig opmaken. Er wordt verwezen naar ‘ervaringen’ met Polen en Italiaanse mijnwerkers in de jaren veertig, zonder dat duidelijk wordt wat die ‘ervaringen’ precies waren.⁷⁷ Zeker is wel dat de verwachtingen van Justitie bevestigd werden in de beleidsconflicten rondom de echtgenotes van Spaanse migranten. Zodra publiekelijk ruchtbaarheid werd gegeven aan het voornemen van Justitie om vrouwen die hier onrechtmatig verbleven, het land uit te zetten, brak er zo’n storm van protest los, niet alleen in de pers maar ook in het parlement, dat Justitie van zijn voornemen af moest zien. De politieke en publieke steun voor het strenge gezinsherenigingbeleid was immers zeer zwak. Weinig principes werden in de jaren vijftig en zestig zo belangrijk en waardevol geacht als dat van gezinseenheid. In het parlement werd afkeurend gesproken over de ‘gedwongen gezinsscheiding’ waartoe het regeringsbeleid leidde: vooral christendemocraten en liberalen stelden dat vrouwen en kinderen in wezen een moreel recht hadden om bij hun man of vader te zijn.⁷⁸ Het wordt in de ambtelijke stukken niet expliciet zo gesteld, maar wellicht kwam daar nog bij dat het oppakken en uitzetten van vrouwen en kinderen, zo kort na de Tweede Wereldoorlog, bijzonder gevoelig lag. Justitie ging er daarom vanuit, dat de tijdelijkheid van het verblijf van gezinnen niet zou kunnen worden afdwongen.

In de debatten met Sociale Zaken over het gezinsmigratiebeleid, gaf Justitie zelden of nooit uiting aan de twijfels die het had bij de veronderstelling van tijdelijk verblijf van buitenlandse gezinnen.⁷⁹ Dit is merkwaardig omdat vestigingsmigratie algemeen als ongewenst werd gezien. Waarom gaf Justitie niet te kennen, dat de toelating van gezinnen wel eens in strijd zou kunnen zijn met dit fundamentele axioma? Naar alle waarschijnlijkheid dient de ver-

76. De Lange wijst erop dat bewindslieden vaker ‘hun beleid, waarvoor zij om andere redenen gekozen hadden, legitimeerden als verplichtingen volgens (...) internationale afspraken’. De Lange, *Staat, markt en migrant*, 84.

77. NA, Ministerie van Justitie: Beleidsarchief Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), 1945-1955, inv. nr. 177, Samenvatting vergadering Commissie toelating Verplaatste Personen, 5 juli 1948; NA, IND, inv. nr. 551, Nota HVG aan SG, 5 oktober 1960.

78. Bonjour, ‘Gezin en grens’, 4 en 8-9.

79. In 1960 en 1961 gaf Justitie in beleidsdebatten expliciet te kennen gezinsmigratie als vestigingsmigratie te beschouwen. Daarna niet meer. NA, IND, inv. nr. 551, Notulen Ministerraad, 7 oktober 1960; inv. nr. 1, Nota HVG aan SG, 9 februari 1961.

klaring hiervoor gezocht te worden in de kracht van het vertoog waartegenover Justitie zich geplaatst zag. De veronderstelling van tijdelijk verblijf was *het* sleutelement in de rechtvaardiging van de keuze voor arbeidsmigratie als een economisch beleidsinstrument. Vraagtekens zetten bij de tijdelijkheid, zoals Justitie dat deed, betekende vraagtekens zetten bij de juistheid van de keuze voor werving van arbeidsmigranten. In een tijd dat economische groei de primaire doelstelling van het regeringsbeleid was, vielen dergelijke kritische kanttekeningen bij een migratiebeleid waarmee in de 'vitale belangen van de Nederlandse volkshuishouding'⁸⁰ werd voorzien niet in goede aarde.

We moeten ook niet vergeten dat in deze jaren iedereen, behalve Justitie, ervan overtuigd was dat de arbeidsmigranten niet meer dan enkele jaren in Nederland zouden blijven. Zelfs wanneer het gezin naar Nederland was overgekomen, bleef de veronderstelling van tijdelijk verblijf in stand. Dit gold niet alleen voor de ministeries van Sociale Zaken en Economische Zaken, maar ook voor politieke partijen in het parlement en belangrijker nog, voor de arbeidsmigranten zelf. Flip Lindo stelt: 'de overkomst van kinderen betekende slechts bij uitzondering dat men accepteerde permanent in Nederland te zullen blijven'.⁸¹ Onbedoeld en onvoorzien groeiden na de overkomst van het gezin, zeker wanneer er schoolgaande kinderen waren, de bindingen met Nederland. Voor velen duurde het jaren voordat zij erkenden dat hun toekomst definitief in Nederland lag.⁸² Opvallend genoeg waren er wel enkele werkgevers die reeds vroeg aan de tijdelijkheid van het verblijf van de gastarbeiders twijfelden. In zijn onderzoek naar de geschiedenis van arbeidsmigratie in Deventer, wijst Ewout van der Horst erop dat personeelsfunctionarissen in het bedrijfsleven zich er zeer wel van bewust waren dat het verblijf van hun buitenlandse werknemers van blijvende aard was. Vasthouden aan het uitgangspunt van tijdelijk verblijf was voor hen een 'strategische keuze'. De ambtenaren van Sociale Zaken die Van der Horst interviewde zeggen echter niet te hebben getwijfeld aan de tijdelijkheid van arbeidsmigratie.⁸³

Zonder de veronderstelling van tijdelijk verblijf viel de bodem onder het Nederlands arbeidsmigratiebeleid weg. Zolang de Nederlandse overheid en werkgevers de grootschalige werving van buitenlandse werknemers als een economische noodzaak zagen, hielden zij vast aan het uitgangspunt dat arbeidsmigranten terug zouden keren naar hun land van herkomst. Of het

80. TK 1965-1965, Aanhangsel, vraag 467.

81. F. Lindo, 'Het stille succes. De sociale stijging van Zuid Europese arbeidsmigranten in Nederland', in: H. Vermeulen en R. Penninx (eds.), *Het democratisch ongeduld: de emancipatie van zes doelgroepen van het minderhedenbeleid* (Amsterdam 1994), 117-144, 125.

82. L. v.d. Berg-Eldering, *Marokkaanse gezinnen in Nederland* (Alphen aan de Rijn 1978) 265; M. d. Vries, 'Khadija, Driss en Nezahat. De eerste jaren in Nederland', in: M. Sint en Ton Nijzink (eds.), *Tussen wal en schip* (Amsterdam 1980) 38-39.

83. E. v.d. Horst, *Deventer Blik. Geschiedenis van arbeidsmigranten in een Nederlandse industriestad (1945-1990)* (Kampen 2005) 108-109.

nu om een 'strategische keuze' ging of om een oprechte overtuiging, de veronderstelling van tijdelijk verblijf was zo krachtig verankerd in het perspectief op het migratievraagstuk van de opposenten van Justitie, dat de kritische kanttekeningen van Justitie op deze visie afketsten als op een rubberen muur. Waarschuwen voor permanente vestiging maakte simpelweg geen indruk. Het was daarom voor Justitie veel strategischer om de woningnood, die immers alom als een ernstig probleem werd beschouwd, als argument tegen versoepeling van het gezinsmigratiebeleid in te zetten.

Blijft tenslotte nog de vraag, *waarom* vestigingsmigratie op weerstand van Justitie stuitte. Daarbij speelde noch de bevolkingsdichtheid, noch de woningnood een doorslaggevende rol. Voor het ministerie van Justitie lagen de bezwaren elders. Deze bezwaren worden buitengewoon expliciet verwoord in de brief die minister Polak van Justitie in 1969 aan de ministerraad schreef en waaruit ik in de inleiding al heb geciteerd. In deze brief ging de minister van Justitie de confrontatie aan met het dominante instrumenteel-economische paradigma waarop het Nederlands arbeidsmigratiebeleid was gebaseerd.⁸⁴ Minister Polak bekritiseerde dat beleid als 'van zuiver economische, zo men wil arbeidstechnische aard'. Hij wees op de toename van gezinshereniging, die leidde tot 'langer zo niet voortdurend verblijf op grote schaal' en op de maatschappelijke problematiek die hiervan het gevolg was: 'Aldus kan een sociaal probleem groeien, waarvan latere geslachten de wrange vruchten zouden plukken'.⁸⁵

Wat wij hier zien is dat Justitie de permanente vestiging van vreemdelingen op grote schaal als een potentiële bron van maatschappelijke problemen beschouwde. Dat risico werd niet voor alle vreemdelingen in dezelfde mate voorvoeld: de vraag hoe een groep immigranten in de Nederlandse samenleving zou passen speelde een belangrijke rol. Met andere woorden, hoe 'vreemder' of 'afwijkender' de arbeidsmigrant, hoe huiveriger Justitie stond tegenover zijn komst.

Nu is 'vreemd' een relatief begrip. Begin jaren zestig waren ook de Italianen 'vreemd': men constateerde verontrust dat 'de verhoudingen der sexen hier te lande [...] vooral bij de Italianen aanleiding geeft tot misverstanden'.⁸⁶ Justitie sprak over de 'spoedig verhitte gemoederen van de Spanjaarden'⁸⁷ en over de 'zeer stugge en trotse Zuidslaven'.⁸⁸ De Spaanse cultuur werd 'fol-

84. Aanleiding voor deze brief was de voorbereiding van de Nota Buitenlandse Werknemers van 1970, waarin de Nederlandse regering voor het eerst haar arbeidsmigratiebeleid omvattend uiteen zette ten behoeve van debat met het parlement.

85. NA, IND, inv. nr. 1463, Brief Minister van Justitie aan Ministerraad, 29 september 1969.

86. NA, IND, inv. nr. 844, Rapport inzake de buitenlandse arbeidskrachten in Overijssel, december 1962.

87. NA, IND, inv. nr. 1, Nota HVG aan SG, 24 mei 1963.

88. NA, IND, inv. nr. 1237, Nota aan Hoofd HVG, 7 juli 1969.

klore' genoemd, de Spaanse familie een 'clan'.⁸⁹ Met de snel stijgende toestroom van arbeiders uit Turkije en Marokko vanaf de tweede helft van de jaren zestig gingen culturele verschillen echter een nog veel centralere rol spelen in de overwegingen van Justitie.⁹⁰

In een conceptnota voor de ambtelijke 'commissie toekomstig beleid vreemde werknemers' wees Justitie op het gevaar dat een 'afzonderlijk "vreemd" proletariaat' zou ontstaan:

Dit gevaar is des te meer aanwezig nu – zeker waar het niet-Europeanen betreft – wel van een zeer afwijkend maatschappij-, cultuur- en religieus patroon sprake is, die integratie in onze samenleving, zo niet een illusie, dan toch – zeker in verhoudingsgetallen – een zeer moeilijk te verwezenlijken ideaal doet zijn.⁹¹

Justitie stond dus bijzonder huiverig tegenover de immigratie van mensen van buiten Europa, vooral wanneer hun religieuze achtergrond niet christelijk was. In deze vrees voor de Ander speelde gender bovendien een duidelijke rol. Zolang het alleen om mannen ging voorzag Justitie namelijk geen onoverkomelijke problemen. Men verwachtte echter dat 'een sterk afwijkend leefpatroon meer gewicht in de schaal gaat leggen zodra ook de gezinnen van deze arbeidskrachten herwaarts komen'.⁹² Justitie vroeg bij de toelating van gezinnen om aandacht voor 'aanpassingsverwachtingen. Het lijkt weinig zinvol een Turks gezin, misschien met een aantal opgroeiende kinderen waarvan niemand een syllabe Nederlands kent van een bergdorp in Anatolië over te poten naar bv. een woning driehoog-achter in de Utrechtse binnenstad'.⁹³

Ann Stoler heeft laten zien dat juist de intieme leefsfeer een doorslaggevende rol speelde in het creëren en behouden van de raciale hiërarchie waarop koloniale regimes in Zuidoost-Azië in de eerste helft van de twintigste eeuw waren gebaseerd. Het precaire maar cruciale onderscheid tussen 'wij' en 'zij', tussen de Europese elite en de inlandse bevolking, kreeg in de eerste plaats vorm in het gezin, in de opvoeding van de kinderen, in de rol en het gedrag van Europese vrouwen die als hoedsters van de burgerlijke moraal en draagsters van de blanke eer en prestige werden gezien.⁹⁴ In zijn

89 NA, IND, inv. nr. 1066, Notitie hoofd HVG aan SG, 24 maart 1966.

90. In 1965 waren ruim 7000 Turken en 5.500 Marokkanen in Nederland werkzaam. Tegen 1973 was het aantal Turkse arbeiders verdrievoudigd en het aantal Marokkaanse arbeiders ruim verdubbeld. Obdeijn, 'Internationale forens', 461.

91. NA, IND, inv. nr. 2468, Concept-versie van nota HVG ten behoeve van de Commissie toekomstig beleid vreemde werknemers, niet gedateerd.

92. NA, IND, inv. nr. 779, Nota aan hoofd AJZ, 30 januari 1964.

93. NA, IND, inv. nr. I, Nota aan Hoofd vz, 19 november 1964.

94. A.L. Stoler, *Carnal knowledge and imperial power. Race and the intimate in colonial rule* (Berkeley etc. 2002) 32-78 en 112-139.

analyse van recente Britse debatten over gedwongen huwelijken constateert ook Ralph Grillo dat het gezin wordt beschouwd als *the institution par excellence within which "difference" is produced and sustained*. Integratieproblemen zouden hun oorzaak primair vinden in het gezin, *the bedrock of "parallel lives", enclaves in which children are socialised in separate languages and values, orienting them to other worlds*.⁹⁵ Ook in de weerzin van Justitie tegen gezinsmigratie in de jaren zestig wordt zichtbaar dat vrouwen en kinderen bij uitstek als dragers worden gezien van het cultureel afwijkende, het Andere. De migratie van mannelijke arbeiders uit Turkije en Marokko werd in economische termen begrepen: zolang zij op de werkvloer goed functioneerden deed hun culturele achtergrond er weinig toe. Met de overkomst van Turkse en Marokkaanse gezinnen stak echter de angst de kop op dat de vreemde cultuur die zij met zich meebrachten de samenhang van de Nederlandse maatschappij zou kunnen aantasten. Maar hoeveel bedenkingen Justitie ook had, voor Turkse en Marokkaanse mannen golden de algemene voorwaarden voor gezinshereniging: indien zij over passende huisvesting beschikten, een arbeidscontract hadden voor nog een jaar en tenminste één jaar in Nederland verbleven, mocht hun gezin naar Nederland komen.⁹⁶

Het ministerie van Justitie zag voor zichzelf de taak weggelegd, te voorkomen dat migranten zich permanent in Nederland zouden vestigen op een schaal die het 'absorptievermogen'⁹⁷ van de Nederlandse samenleving te



Turks echtpaar Pervin en Rafet Öcal achter de Perim flat in Zaandam (1970). IISG HBM Collectie: R. Öcal, 09.

95. R. Grillo, The forced marriage debate in the UK (ongepubliceerd paper gepresenteerd op IMSCOE Conferentie over 'Gender, Generations and the Family in International Migration', San Domenico di Fiesole, 16-18 juni 2007).

96. Per 1 november 1970: daarvoor was de wachttijd voor Marokkanen 2 jaar. De wachttijd voor Turken was in 1967 van 2 naar 1 jaar teruggebracht.

97. NA, IND, inv. nr. 357, Nota HVG aan SG, 12 maart 1964.

boven ging. Hoe 'afwijkender' de culturele achtergrond van de migrant, hoe sterker de vrees dat de sociale cohesie in Nederland zou lijden onder diens blijvende aanwezigheid. Deze analyse bevestigt de bevindingen van andere auteurs die zich hebben gebogen over de taakopvatting van Justitie in de eerste naoorlogse decennia. Zo stelt Schuster dat de Hoofdafdeling Vreemdelingenzaken en Grensbewaking zich opwierp 'als hoeder van de etnische samenstelling van de Nederlandse bevolking'.⁹⁸ In een interview met Willems en Lucassen verklaarde een oud-ambtenaar van diezelfde afdeling, dat het vreemdelingenbeleid erop gericht was Nederland 'schoon te houden'.⁹⁹

Justitie was verantwoordelijk voor het zekerstellen van de openbare orde in Nederland. Die taak werd zo geïnterpreteerd dat zij zich uitstrekke tot het beschermen van de homogeniteit van de Nederlandse bevolking die als een voorwaarde voor sociale samenhang en maatschappelijke rust werd beschouwd. In die zin lijkt het ministerie van Justitie het ontstaan van een 'vreemd proletariaat' in Nederland gezien te hebben als een bedreiging voor de maatschappelijke verhoudingen en daarmee voor de openbare orde. Aangezien het ministerie van Justitie er al vanaf de jaren vijftig vanuit ging, dat gezinsmigratie als permanente migratie moest worden beschouwd, heeft het zich gedurende de gehele periode van arbeidsmigratie fel verzet tegen soepeler voorwaarden voor gezinshereniging, vanuit de wens om Nederland te behoeden voor de grootschalige vestiging van vreemdelingen die de maatschappelijke orde zou kunnen verstoren.

Conclusie

Het Nederlandse beleid inzake gezinshereniging voor gastarbeiders is ondanks verzet van het ministerie van Justitie tot stand gekomen. Bij de aanvang van de grootschalige werving van arbeidsmigranten in 1955 werd besloten om overkomst van gezinnen van mannelijke arbeidsmigranten te verbieden. Vanaf 1960 was gezinshereniging toegestaan, onder voorwaarde dat de arbeidsmigrant over passende huisvesting en over een arbeidscontract voor nog ten minste een jaar beschikte. Bovendien werd een wachttijd ingevoerd. Gemeenschapsonderdanen moesten ten minste één jaar in Nederland hebben gewoond voordat hun gezin mocht overkomen; voor andere arbeidsmigranten was de wachttijd twee jaar. In de eerste helft van de jaren zestig werd bepaald, dat echtgenotes die kinderloos waren en werk vonden, al vóór het verstrijken van de wachttijd naar Nederland mochten komen. In de loop van de jaren zestig werd de wachttijd geleidelijk verlaagd: in 1970 was deze

98. Schuster, *Poortwachters*, 178.

99. W. Willems en L. Lucassen, *Ongewenste vreemdelingen. Buitenlandse zigeuners en de Nederlandse overheid: 1969-1989* (Den Haag 1990) 158.

voor alle wervingslanden één jaar en gold voor Gemeenschapsonderdanen geen wachttijd meer. Iedere versoepeling van de voorwaarden vond plaats op voorstel van Sociale Zaken en onder protest van Justitie.

De weerstand van Justitie kwam voort uit de invulling die de ambtenaren van Vreemdelingenzaken gaven aan hun verantwoordelijkheid voor het beschermen van de openbare orde in Nederland. Vanaf het begin van de werving ging Justitie er vanuit, dat gezinsmigratie als vestigingsmigratie moest worden beschouwd. Het veronderstelde bovendien dat de grootschalige vestiging van vreemdelingen, vooral als zij een 'afwijkende' culturele achtergrond hadden, de maatschappelijke verhoudingen zou kunnen verstoren. Justitie beschouwde gezinshereniging als een bedreiging voor de orde en rust in de Nederlandse samenleving en dus als ongewenst.

De tegenstelling tussen Sociale Zaken en Justitie, tussen arbeidsmigratie en gezinsmigratie, kwam ook voort uit het denken over een tegenstelling tussen mannen enerzijds en vrouwen en kinderen anderzijds. De komst van mannelijk arbeidsmigranten was met veel minder controverserig omgeven dan de komst van hun vrouwen en kinderen. De culturele achtergrond van buitenlandse arbeidskrachten baarde nauwelijks zorgen; het 'Anders-zijn' van hun gezinnen daarentegen gaf aanleiding tot doemscenario's. Waar bij mannen werd aangenomen dat hun motivatie strikt economisch en hun verblijf dus tijdelijk was, werd de komst van vrouwen en kinderen als blijvend beschouwd, en hun inpassing in de Nederlandse maatschappij als problematisch.

De veronderstelling van tijdelijk verblijf werd in beleidskringen in de jaren vijftig en zestig niet zo algemeen gedeeld als in de migratieliteratuur wel wordt verondersteld. Dat betekent dat de wortels van recente debatten over migratie en de maatschappelijke consequenties daarvan verder moeten worden teruggetrokken in de tijd. Al ten minste sinds de jaren vijftig krijgen beleid en debat over gezinshereniging vorm binnen het spanningsveld tussen economisch welvaren en sociale cohesie, tussen morele verplichting en angst voor de Ander.

Over de auteur

Saskia Bonjour (1980) is als promovenda verbonden aan de Faculteit der Cultuur- en Maatschappijwetenschappen van de Universiteit Maastricht. Haar promotieonderzoek behelst een politiekhistorische studie van beeldvorming in Nederland inzake gezinsmigratie tussen 1955 en 2005. Zij heeft in 2004 de studie cultuurwetenschappen (afstudeerrichting politieke cultuur) afgerond.

E-mail: s.bonjour@history.unimaas.nl