



Universiteit
Leiden

The Netherlands

Social Subjecthood? The inclusion of (post)colonial migrants in Dutch, French, and British welfare states, 1945-1970

Wolff, E.A.

Citation

Wolff, E. A. (2024, June 18). *Social Subjecthood?: The inclusion of (post)colonial migrants in Dutch, French, and British welfare states, 1945-1970*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3763857>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3763857>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Dutch summary

“Sociale burgers of sociale onderdanen? De inclusie van (post)koloniale migranten in Nederlandse, Franse en Britse verzorgingsstaten, 1945-1970.”

Probleemstelling

Verzorgingsstaten, die gefinancierd worden via belastingen en sociale premies, berusten op solidariteit binnen de samenleving. Wetenschappelijk onderzoek naar natievorming in de sociologie en de politieke filosofie wijst op het belang van duidelijk afgebakende grenzen voor het bevorderen van deze solidariteit. Een centrale vraag hierbij is echter hoe de gemeenschap wordt afgebakend en hoe wordt bepaald wie wel of geen deel uitmaakt van de gemeenschap. Volgens bestaand onderzoek geven wij voorkeur aan mensen die “op ons lijken.” Daarom wordt er door politicologen, economen en sociologen in toenemende mate aandacht besteed aan de vraag of diversiteit, bijvoorbeeld als gevolg van immigratie, een bedreiging voor het voortbestaan van Europese verzorgingsstaten vormt. Sommigen onderzoeken deze vraag door Europese en Amerikaanse verzorgingsstaten met elkaar te vergelijken, waarbij vaak gesuggereerd wordt dat Europese verzorgingsstaten genereuzer zijn dan de Amerikaanse verzorgingsstaat, omdat Europese landen homogener zouden zijn.

Echter, er wordt weinig aandacht besteed aan de opvallende gelijktijdigheid van twee belangrijke historische verschijnselen die de onderbouwing van deze stelling in twijfel trekken. In de naoorlogse periode is *sociaal burgerschap* ontwikkeld en zijn moderne verzorgingsstaten opgericht en uitgebouwd. Tegelijkertijd vond een grote dekolonisatiegolf plaats waarin nagenoeg alle gekoloniseerde landen onafhankelijk zijn geworden, en begon de migratie naar Europa van miljoenen (voormalige) burgers en onderdanen uit deze (voormalige) koloniën. De mate waarin Europeanen in de naoorlogse periode op elkaar leken wordt dus schromelijk overschat binnen de literatuur die zich bezighoudt met de relatie tussen diversiteit en solidariteit. Dit levert een puzzel op: als homogeniteit een voorwaarde is voor solidariteit, hoe kon de oprichting en uitbouw van de verzorgingsstaat ontstaan?

Het doel van dit proefschrift is om na te gaan wat er over sociale zekerheid, diversiteit, burgerschap, en solidariteit valt te leren door een blik te werpen op dit moment in de geschiedenis. Dit proefschrift tracht de volgende vraag te beantwoorden: *hoe werden (post)koloniale migranten opgenomen in de naoorlogse verzorgingsstaten?* Deze vraag wordt beantwoord met behulp van historische casestudies. Dit onderzoek richt zich met name op de analyse van de sociale rechten van migranten uit het huidige Indonesië, Algerije en het Caribisch gebied binnen de naoorlogse context in Nederland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, met speciale aandacht voor zowel sociale verzekeringen als bijstandsuitkeringen.

Theorie

De onderzoeksvraag richt zich op het beschrijven en begrijpen van patronen van inclusie. Voor beide doeleinden heb ik een origineel theoretisch raamwerk ontwikkeld. Met inclusie

bedoel ik dat iemand binnen de grenzen van een bepaalde verzorgingsstaat valt. Ik betoog dat inclusie moet worden beoordeeld aan de hand van twee dimensies: hoeveel hulp iemand ontvangt en hoe deze hulp eruitziet. Deze dimensies zijn vernoemd naar de sociologen Thomas Humphrey Marshall en Margaret Somers. Het meten van de Marshall-dimensie vereist een analyse van zowel formele rechten als feitelijk ontvangen steun. De Somers-dimensie beoordeelt het soort hulp dat aangeboden wordt. In het bijzonder wordt er gekeken naar in hoeverre deze steun de privacy, autonomie en het vermogen van de ontvanger om betekenisvolle activiteiten uit te voeren waarborgt. Door de scores op beide dimensies te dichotomiseren ontstaan vier ideaaltypen van inclusie (zie onderstaande tabel).

		Marshall-dimensie	
		Laag	Hoog
Somers-dimensie	Laag	Gettoïsering	Paternalisme
	Hoog	Symbolische empathie	Hyperassimilatie

Binnen één verzorgingsstaat kunnen er meerdere vormen van inclusie ontstaan. Dit heeft te maken met het feit dat voorzieningen verschillende functies voor de natiestaat vervullen. Bijvoorbeeld, uitkeringen die hoog op de Somers-dimensie scoren kunnen bijdragen aan een gevoel van morele rechtvaardigheid onder ontvangers. Uitkeringen die laag op de Somers-dimensie scoren, bijvoorbeeld doordat ze van de ontvangers eisen dat zij aan bepaalde voorwaarden voldoen voordat zij steun kunnen krijgen, kunnen culturele en/of sociale gedragsveranderingen aandrijven die als wenselijk worden beschouwd. Paternalisme kan toezicht mogelijk maken op bevolkingsgroepen die als (sociaal of cultureel) bedreigend worden gezien, terwijl gettoïsering de ultieme grenzen van de gemeenschap aangeeft door een signaal te geven over wie er juist *niet* bij hoort.

Waar iemand binnen de 2x2-matrix valt hangt af van hoe zijn identiteit geconstrueerd wordt. De constructie van een identiteit is een ideologisch proces. Met ideologie wordt geduid op conceptuele schema's die mensen helpen hun realiteit te verwerken. Ideologie bevat aannames over hoe de wereld in elkaar steekt, welke waarden belangrijk zijn en welke conflicten centraal staan. Ideologieën kennen over het algemeen (groepen van) individuen specifieke posities binnen hun ideologisch kader toe; dit zijn identiteiten. Identiteiten worden gecreëerd door kenmerken aan groepen toe te wijzen en deze kenmerken vervolgens te verbinden aan dominante waarden. Het concept ras, bijvoorbeeld, berust op de ideologische veronderstelling dat mensen kunnen worden ingedeeld in samenhangende, zelfstandige biologische eenheden. Racialisatie komt voor wanneer iemand een plek in dit schema krijgt toegewezen doordat bepaalde kenmerken als vast en aangeboren worden beschouwd. Iemands identiteit bepaalt hoe diegene door de staat of samenleving wordt gezien. Zo kunnen er verschillen ontstaan in hoe belangrijk het wordt geacht om bijvoorbeeld iemand onder toezicht te houden, iemand zijn gedrag te veranderen of iemand zijn vertrouwen te winnen. Daardoor kunnen ideologische constructies een effect hebben op hoe iemand opgenomen wordt in de verzorgingsstaat.

Methodologie

In dit proefschrift wordt de historisch-interpretatieve methodologie toegepast. Historisch-interpretivisme combineert het vermogen van de historicus om de rol van context te begrijpen met de interpretatieve focus op hoe mensen betekenis geven aan hun wereld. De conclusies in dit proefschrift worden getrokken door middel van (a) voorzichtige vergelijkingen tussen verschillende eenheden, waarbij deze holistisch worden benaderd en niet in variabelen worden opgesplitst; (b) abductie, ofwel het voortdurend in gesprek brengen van theorie en data; en (c) het contextualiseren van de redenen die door mensen worden gegeven. De drie casussen werden geselecteerd door te kijken naar de Europese landen waar postkoloniale migratie het grootst is geweest (zowel in aandeel van de totale bevolking als in verhouding tot het aantal buitenlandse migranten) en waarvan ik de taal voldoende beheerste om diepgaande analyses uit te voeren. Zowel sociale verzekeringen als sociale voorzieningen worden onderzocht, omdat er belangrijke institutionele verschillen bestaan tussen deze vormen van steun. Sociale verzekeringen worden bijvoorbeeld grotendeels vanuit premies gefinancierd terwijl sociale voorzieningen uit de staatskas worden betaald. Deze verschillen zijn belangrijk omdat bestaand onderzoek suggereert dat ‘deservingness’ – de mate waarin iemand zijn rechten ‘verdient’ volgens publieke opinie – per uitkering kan variëren. Zo kan het voorkomen dat iemand die via het betalen van premies heeft bijgedragen aan de steun die hij ontvangt bijvoorbeeld als meer ‘deserving’ wordt beschouwd dan iemand die gebruikmaakt van sociale voorzieningen. De data zijn afkomstig van nationale en gemeentelijke archieven in de drie onderzochte landen. Interviews vielen buiten de reikwijdte van dit proefschrift, maar vormen een belangrijke vervolgstap voor toekomstig onderzoek.

Bevindingen

De Franse en Nederlandse verzorgingsstaten hebben op een soortgelijke wijze gereageerd op de komst van (post)koloniale migranten uit respectievelijk Algerije en Indonesië in de naoorlogse periode. In beide gevallen ontstond er fragmentatie omdat zowel in Frankrijk als in Nederland hyperassimilatie, paternalisme en gettoïsering naast elkaar bestonden. Hyperassimilatie was voorbehouden aan individuen die als ‘repatrianten’ werden beschouwd, een status die voornamelijk gereserveerd was voor witte (“Europese”) migranten die na de onafhankelijkheid het staatsburgerschap behielden dankzij de erfenis van koloniale nationaliteitscodes. Voor de repatrianten waren er gerichte steunregelingen en werd er bovendien aandacht besteed aan spiritueel en mentaal welzijn. In beide landen werden ook de criteria voor toegang tot de sociale zekerheid versoepeld. In Nederland duurde deze wereld van hyperassimilatie van 1946 tot ongeveer 1968 en in Frankrijk ontstond de dynamiek later en duurde die korter (van 1961 tot 1966).

Ondertussen leek de opname van Algerijnse arbeidsmigrant in de Franse verzorgingsstaat (1946-1962), en van repatrianten uit Indonesië die een ‘Oosterse’ identiteit kregen toegewezen (1951-1963) eerder op paternalisme, gekenmerkt door een relatief hoge score op de Marshall-dimensie en een lage score op de Somers-dimensie. Beide groepen konden aanspraak maken op algemene bijstand en werden verplicht deel te nemen aan sociale verzekeringen. Hun materiële

rechten werden echter ondermijnd door pogingen om hen in cultureel opzicht te assimileren. Algerijnse migranten droegen evenveel bij aan de kinderbijslagfondsen als inwoners van Europese afkomst, maar werden minder uitbetaald. Vanaf 1958 werd het verschil tussen hun bijdragen en uitkeringen niet gebruikt om hun uitkering te verhogen, maar om hen toegang tot sociale diensten zoals klinieken, opvanghuizen, en schoonmaakcursussen te bieden. Deze vorm van inclusie verhinderde hun vermogen om voor hun eigen gezinnen te zorgen en zorgde op andere manieren voor een gebrek aan autonomie. In Nederland had enkele jaren daarvoor een (geheim) rapport de repatrianten conceptueel verdeeld in 'Westerse' en 'Oosterse' Nederlanders. Maatschappelijke werksters controleerden vervolgens of de repatrianten wat betreft koken, aankleden, meubileren en kinderopvang, voldoende Westers waren.

Ten slotte werden voormalige soldaten en ondersteunend personeel die in het koloniale leger hadden gediend in Frankrijk (1962-1976) en Nederland (1951-1970) bij aankomst geconfronteerd met gettoïsering. Harki's en Molukkers werden naar kampen gestuurd waar kampbewakers toezicht hielden op hun dagelijkse activiteiten. Ze werden niet als repatrianten beschouwd en kwamen door formele en informele barrières grotendeels niet in aanmerking voor de steunregelingen voor repatrianten. Alexandre Parodi, een van de grondleggers van de Franse verzorgingsstaat, was verantwoordelijk voor het ontwerpen en uitvoeren van een parallel systeem van sociale zekerheid dat "geschikt voor moslims" werd genoemd. Dit werd opgevat als het voorzien van "complete voogdij." In Nederland heeft het netwerk van kerkelijke en particuliere organisaties dat zich met repatrianten bezighield, het *Centraal comité van kerkelijk en particulier initiatief voor de sociale zorg ten behoeve van gerepatrieerden* (CCKP), expliciet afstand gedaan van iedere verantwoordelijkheid jegens Molukkers en geklaagd toen deze gebruik maakten van hun diensten.

De Britse verzorgingsstaat vertoonde, in tegenstelling tot de Nederlandse en de Franse, meer universalisme ten opzichte van de nieuwkomers. Uniforme bijdragen en uitkeringen vormden de hoeksteen van de naoorlogse hervormingen van Beveridge. Caribische migranten hadden dezelfde (formele) sociale rechten als alle andere burgers. Wel waren ze vaker aangewezen op een bijstandsuitkering dan andere uitkeringen omdat sociale verzekering vereiste dat een minimumaantal weken premies werd betaald. Dit bracht zijn eigen uitdagingen met zich mee, aangezien de bijstand behoorlijk veel discretie overliet aan ambtenaren van de *National Assistance Board* (NAB). In Londen en in Birmingham werden systematisch lagere uitkeringen aan aanvragers van kleur uitbetaald dan aan witte aanvragers. Niettemin was de belangrijkste vorm van uitsluiting te vinden in de vorm van de immigratiewetten die toegang tot Groot-Brittannië belemmerde voor Britse burgers uit de koloniën. In de debatten voorafgaand aan de totstandkoming van deze wetten is duidelijk te zien dat de besluiten onderbouwd werden met verwijzingen naar het vermeende (over)gebruik van sociale bijstand. Echter, de NAB wees er regelmatig op dat het beroep van deze groepen op de staatskas niet uit de pas liep met andere groepen.

Wat betreft het verklaren van deze patronen betoog ik dat ideologische constructies van migranten als '*deserving*' invloed hebben uitgeoefend op de vormen van inclusie die zijn ontstaan. Ongelijkheden waren vaak raciaal van aard maar vertoonden belangrijke inhoudelijke verschillen tussen landen. In Nederland en Frankrijk was culturele proximiteit

een belangrijk onderdeel van de discussie; in Nederland uitte dit zich in verwijzingen naar Europees- of Westers-zijn, terwijl in Frankrijk het discours vaak gedomineerd werd door religie. Deze geschillen brachten de identiteiten van Oosterse Nederlanders en Franse Moslims tot leven. In het Verenigde Koninkrijk ging het conflict hoofdzakelijk over de werkbereidheid van mogelijke ontvangers. Britse bijdragers aan een gloednieuwe universele verzorgingsstaat stonden sympathiek tegenover dit bevoorrechten van wederkerigheid en werkethiek. Er ontstonden weliswaar raciale ongelijkheden, maar deze kwamen niet voort uit vaste identiteiten en aangeboren eigenschappen. Zo konden dezelfde feiten door twee verschillende ideologische standpunten anders worden opgevat. De hogere ongevallencijfers onder Algerijnse werknemers in Frankrijk werden door één kamp verklaard door de werknemers eigen slordigheid, en door de ander als bewijs dat deze migranten de meest gevaarlijke taken werden toegewezen binnen een bedrijf. De moeilijke woonomstandigheden van Caribische migranten in Engeland werden door één kamp beschreven als een gevolg van hun eigen voorkeuren en door de ander verklaard door discriminatie op de woningmarkt.

Ongelijkheden waren dus niet vooraf bepaald, hoewel de raciale ideologie een belangrijke erfenis van de koloniale wetgeving was. Constructies van *'deservingness'* werden voorgesteld en betwist door verschillende actoren, waaronder juristen, lobbyisten, Kamerleden, maatschappelijke werkers, en ambtenaren. Uit deze constructies vloeide een bepaalde opvatting over de juiste vorm van inclusie voort. Tijdgenoten verantwoordden hun besluiten met argumenten over wat noodzakelijk was, vaak voor het welzijn van de migranten zelf. Zo reageerde een anonieme Nederlandse minister in februari 1960 over de ruimhartigheid van hyperassimilatie als volgt: "de gerepatrieerden *behoeven* een hogere norm dan de Armenwet omdat zij in moeilijke omstandigheden verkeren."³⁶ Het framen van een besluit in deze termen hielp om beleid te depolitiseren en de verantwoordelijkheid voor de gevolgen ervan te ontlopen.

Algemene conclusies

Dit proefschrift verbetert de theoretische gereedschapskist die tot onze beschikking staat voor het beoordelen van inclusie in verzorgingsstaten en het analyseren van de relatie tussen zowel diversiteit en solidariteit als ras en herverdeling. Mijn bevindingen suggereren dat migratie geen bedreiging vormde voor de solidariteit. In plaats daarvan bood migratie een mogelijkheid om solidariteit bewust en handmatig te creëren. Als iets als bedreigend zou kunnen worden opgevat was het racisme en niet diversiteit. Echter, racisme leidde tot nieuwe, aparte vormen van inclusie en niet tot een inkrimping van de verzorgingsstaat. Dit onderzoek trekt in zekere zin ook het vermeende belang van publiek draagvlak voor beleid ter discussie. Ik toon namelijk aan dat dit minder invloedrijk is dan vaak verondersteld wordt. Het publiek is geen monoliet; er zijn belangrijke geschillen op ideologisch niveau. Wanneer één ideologisch standpunt aan invloed wint, kan beleid worden gemaakt dat niet alleen de grenzen van de gemeenschap verlegt of beperkt, maar ook de mening van het publiek over waar deze grenzen horen te liggen verandert.

36 NL-HaNA-2.27.02-1013-Minutes of Ministerial Council, 5 February 1960.