



■ ACTIVEREND ONDERZOEK NAAR DE POSITIE VAN ILLEGALEN OP DE NEDERLANDSE ARBEIDSMARKT

## **Illegalen en illegale arbeid Een grensoverschrijdende kwestie**

### **Korte samenvatting van de uitkomsten van het activerend onderzoek naar illegalen en illegale arbeid**

Start februari 2005

Stand van zaken per 15 november 2005

Stichting Bevordering Maatschappelijke Participatie (BMP)  
Saskia Moerbeek

## **A: Onderzoek**

---

### **Aanleiding**

In het ingewikkelde veld van immigratie, arbeidsmarkt en sociale zekerheid, vormen illegalen en illegale arbeid een vraagstuk waar slechts moeizaam, of niet, mee omgegaan wordt. Het ontbreekt actoren als de overheid, werkgevers en werknemersorganisaties niet alleen aan een samenhangend beeld van de betekenis en de gevolgen van de aanwezigheid van een steeds fluctuerende groep illegalen in de Nederlandse samenleving, maar ook aan handelingsperspectieven om dit vraagstuk op adequate wijze en met oog voor de toekomst, tegemoet te treden. In de praktijk van beslissingen en keuzes hanteert iedere actor zijn eigen perspectief en is sprake van een verkokerde benaderingswijze. Om hierin verandering te brengen is de stichting BMP met financiële steun van de stichting instituut GAK gestart met een activerende onderzoek naar illegalen en illegale arbeid. Opzet is dat de uitkomsten van dit onderzoek besproken worden op de conferentie “Illegalen en illegale arbeid, een grenzeloze kwestie”.

## **Vraagstelling**

1. In hoeverre kloppen de in het maatschappelijke en politieke discours gehanteerde beelden over illegalen en illegale arbeid?
2. Wat zijn de ingrediënten voor een meer integrale benadering van het vraagstuk van illegalen en illegale arbeid?
3. Wat zijn in dit verband mogelijke handelingsperspectieven voor maatschappelijke en politieke actoren op korte en langere termijn?

## **Vier onderzoekslijnen**

### **1. Literatuurverkenning**

Op verzoek van BMP heeft Will Tinnemans een literatuurverkenning gehouden naar recente publicaties over het onderwerp illegalen en illegale arbeid. Daarbij heeft hij gezocht naar nadere gegevens en analyses met betrekking tot:

1. De positie van illegalen
2. De achtergronden en effecten van het beleid
3. Relevante bredere maatschappelijke, economische en demografische ontwikkelingen.

De uitkomsten van zijn verkenning, die gebaseerd is op zesendertig publicaties, een tiental artikelen en elf websites, worden in een aparte publicatie weergegeven.

### **2. Diepte-interviews**

Medewerkers van de stichting BMP hebben 22 diepte-interviews gehouden met personen die vanuit hun functie en/of positie te maken hebben met het vraagstuk van illegalen en illegale arbeid. (Zie bijlage 1). Aan deze mensen is gevraagd om niet alleen hun functionele kijk op het vraagstuk weer te geven, maar ook hun persoonlijke opvattingen en de vraagstukken waar zij mee worstelen.

### **3. Schriftelijke paneldiscussie volgens de Delphi methode**

Een veertigtal personen uit diverse maatschappelijke sectoren heeft (anoniem) meegewerkt aan een paneldiscussie in drie ronden. In deze paneldiscussie is het vraagstuk op verschillende manieren uitgediept en geanalyseerd. In de eerste ronde zijn veel open vragen gesteld met betrekking tot de eigen ervaringen en inschattingen. Daarbij is uitgegaan van dezelfde drieslag als in de literatuurverkenning:

1. positie van illegalen
2. beleid
3. bredere ontwikkelingen

In de tweede ronde is doorgevraagd op de antwoorden uit de eerste ronde en zijn enkele nieuwe onderwerpen voorgelegd. De uitkomsten van de eerste twee ronden zijn in deze notitie verwerkt. De derde ronde, die in het teken staat van handelingsperspectieven, wordt tijdens de conferentie gepresenteerd. Van elke ronde is een apart verslag en een samenvatting verschenen. (Voor de samenstelling van het panel naar functie zie bijlage 2.)

### **4. Discussie in de initiatiefgroep**

Het activerend onderzoek kent een initiatiefgroep die gedurende het proces twee keer bijeen is geweest om met elkaar te brainstormen over de inhoudelijke en positionele kanten van het vraagstuk. De verslagen van deze discussies vormen mee een input voor deze notitie. (Voor de samenstelling van de initiatiefgroep zie bijlage 3)

## **Opbouw notitie**

In deze notitie worden de uitkomsten van het onderzoek op hoofdlijnen weergegeven. Deze hoofdlijnen zijn:

### **1. Illegalen**

- Motieven en keuzes
- Veranderingen in samenstelling groep, positie e.d.
- Belangrijke vraagstukken

### **2. Beleid**

- Motieven
- Effecten
- Houdbaarheid

### **3. Breder ontwikkelingen die van belang zijn**

- Economisch
- Demografisch
- Sociaal/cultureel
- Politiek

Aan het slot van de notitie worden conclusies getrokken op basis van de eerste twee onderzoeksvragen. De vraag naar handelingsperspectieven komt vooral tijdens de conferentie aan de orde. Naast deze samenvatting verschijnt er een bredere publicatie over de uitkomsten van het onderzoek.

## **B: Uitkomsten**

---

### **Illegalen**

Als er over illegalen wordt gesproken gaat het veelal over aantallen en over de bedreiging die zij vormen voor de samenleving.

De literatuur, de interviews en het panel tonen ook andere beelden.

### **Motieven en keuzes**

Uit het panelonderzoek komt naar voren dat de groep illegalen ruwweg valt onder te verdelen in drie, elkaar soms overlappende, categorieën

1. Arbeidsmigranten
2. Asielzoekers
3. Slachtoffers van mensenhandel.

Over welke aantallen het daarbij gaat blijft onduidelijk. De schattingen lopen uiteen van 46.000 tot 225.000. Daarbij valt op dat men veelal elkaar citeert. Spijkerboer wijst erop dat er bij het noemen van aantallen ook politieke overwegingen een rol spelen (Het is maar net hoe groot men het probleem wil maken en of men juist wel of niet wil aantonen hoe effectief het beleid is). Ook in de literatuur wordt opgemerkt dat de in Europa gehanteerde schattingen over aantallen illegalen veelal gebaseerd zijn op gokwerk en geruchten.

Het merendeel van de panelleden en de geïnterviewden denkt dat illegalen naar Nederland komen op hier werk te zoeken. Daarbij wordt opgemerkt dat er een verschil is tussen de traditionele arbeidsmigranten, die vooral in het kielzog van de werving naar Nederland kwamen of hier eerst legaal heengingen en later illegaal werden, en de huidige instroom van migranten die vaak illegaal binnenkomen (Joanne van der Leun e.a.). Naast werk worden ook

andere motieven genoemd voor illegalen om naar Nederland te komen. Bijvoorbeeld het zoeken van asiel, gezinshereniging, liefde, studie e.d. Diverse panelleden merken op dat de motieven van illegalen in wezen niet verschillen van die van andere migranten. In de interviews en de literatuur wordt er op gewezen dat armoede alleen geen voldoende verklaring is voor migratiegedrag (Boomkens, Staring, de Haas en Leerkens). Ook de vraag naar arbeid, de aanwezigheid van legale landgenoten en de beschikbaarheid van huisvesting spelen een rol. Boomkens en Doornik noemen in dat verband ook de inschattingen die mensen maken van hun kans op vooruitgang en ontwikkeling en de (al dan niet vertekende) beelden van het moderne, vrije westen, die via moderne communicatiemiddelen overal binnen komen. Illegalen zelf ervaren dat wie in het proces van migratie als illegaal eindigt, in sterke mate bepaald wordt door het lot. Volgens de meeste panelleden, geïnterviewden en onderzoekers hangt de vraag wie legaal en wie illegaal is vooral samen met de beleidskeuzes van de overheid.

## **Veranderingen**

De groep illegalen verandert in die zin dat:

- De landen van herkomst steeds sneller wisselen en dat er een verschuiving optreedt van traditionele landen van arbeidsmigratie als Marokko en Turkije naar Afrikaanse landen en landen aan de grenzen van (Oost) Europa.
- De groepen diverser zijn samengesteld, meer kinderen (sommigen al twintig jaar illegaal hier), meer vrouwen, meer ouderen.
- De motieven van illegalen om naar Nederland te komen diverser worden (naast direct werk ook algehele lotverbetering, ontvluchten geweld e.d.)
- De psychische en algehele gezondheidstoestand van de illegalen verslechtert
- Er steeds meer mensen via mensenhandel en mensensmokkel naar Nederland komen
- Er een verschuiving optreedt van (zwart) werk in de formele economie naar (zwart) werk in de informele economie.

## **Belangrijke vraagstukken**

### **Marginalisering**

Gevraagd naar het belangrijkste vraagstuk dat samenhangt met de positie van illegalen noemt het panel in de eerste plaats de toenemende marginalisering van illegalen in de zin van toenemende armoede, ontredde en angst, algehele rechteloosheid en slechte gezondheid. Veel panelleden koppelen deze ontwikkeling aan het door de overheid gevoerde beleid ten aanzien van illegalen (het beleid draagt bij aan marginalisering). Deze visie wordt ondersteund door de literatuur en de diepte-interviews die op dit onderwerp betrekking hadden.

### **Concurrentieverhoudingen**

Een tweede vraagstuk dat door de panelleden wordt genoemd betreft de concurrentieverhoudingen tussen legale en illegale werknemers en bedrijven die wel of niet met illegalen werken. Dit vraagstuk wordt in de interviews slechts in beperkte mate als een probleem bestempeld. Eigenlijk noemen alleen vakbondsvertegenwoordigers concurrentie (en dan met name verdringing van werknemers door goedkopere arbeidskrachten) als een belangrijk vraagstuk in verband met illegalen. In de tweede panelronde is op dit onderwerp doorgevraagd (zie pagina 7)

### **Overlast en gezondheidszorg**

Een beperkte groep panelleden en ook een enkele geïnterviewde noemt overlast in de grote steden als een belangrijk vraagstuk. Met name vertegenwoordigers van het lokale beleid noemen huisjesmelkerij en overlast als een probleem dat verband houdt met illegalen. Panelleden en geïnterviewden die in de gezondheidszorg werken merken op dat zij het gevoel hebben dat zij het “putje” van het beleid zijn. (Zij kunnen met veel moeite de allerschrijnendste gevallen, die in hun ogen vaak het gevolg zijn van het beleid, opvangen.) Illegalen stellen dat zij geen enkele toegang hebben tot de gezondheidszorg omdat zij voor alles moeten betalen en daarom vaak wachten tot het te laat is. Het bestaande koppelingsfonds lijkt in de praktijk nauwelijks soelaas te bieden.

### **Criminaliteit**

In het maatschappelijk debat wordt illegaliteit vaak gelijkgesteld aan criminaliteit. Dit beeld wordt in het onderzoek sterk genuanceerd. De criminele daden van illegalen betreffen vooral overtreding van de vreemdelingenwet (geen geldige verblijfspapieren of geen werkvergunning) fraude (met sofi-nummers e.d.) en vergijpen als diefstal en drugshandel. Een aanzienlijk deel van het panel benoemt dit als overlevingscriminaliteit. Ook in de literatuur wordt deze term gehanteerd. Een enkele geïnterviewde (bijvoorbeeld Paul Scheffer) waarschuwt dat de term overlevingscriminaliteit een verhullende term is. Joanne van der Leun wijst erop dat het beleid er toe bijdraagt dat de criminaliteit onder illegalen stijgt.

### **Kinderen**

In de interviews met illegalen is het vraagstuk van illegale kinderen herhaaldelijk aan de orde gesteld. Het gaat daarbij om kinderen van traditionele illegale arbeidsmigranten die soms al twintig jaar illegaal in Nederland leven, om kinderen van uitgeprocedeerde asielzoekers en om de, soms uit verkrachting voortgekomen kinderen van slachtoffers van mensenhandel. In de tweede vragenronde is dit vraagstuk voorgelegd aan het panel. Het bestaan van illegale kinderen plaatst de panelleden voor een groot moreel dilemma. Sommigen denken dat het legaliseren van deze kinderen ertoe zal leiden dat vrouwen expres kinderen zullen krijgen. Uiteindelijk kiest de meerderheid van het panel er toch voor om deze kinderen op den duur, op humanitaire gronden, een verblijfstitel te geven.

### **Migratie als blijvend verschijnsel**

Hoewel een enkele auteur en een enkele geïnterviewde van mening is dat illegale migratie naar Nederland is tegen te gaan, denken de meeste auteurs, geïnterviewden en panelleden dat er, zolang er sprake is van onderontwikkeling in delen van de wereld er altijd migratie naar Europa zal blijven bestaan. Zij stellen dat de motieven en de wil van migranten sterker zijn dan welke grenscontrole ook. Nederland voert volgens het panel, de geïnterviewden en de literatuur eigenlijk geen immigratie of migratiebeleid. Hierdoor zijn er nauwelijks mogelijkheden om legaal het land binnen te komen, met als gevolg dat velen het langs illegale wegen proberen.

## **Beleid**

### **Motieven voor het beleid**

Het beleid ten aanzien van illegalen is vanaf de jaren negentig steeds strenger geworden. Door invoering van de Koppelingswet in 1998 en de Vreemdelingenwet in 2000 en de Wet Arbeid Vreemdelingen van 1994, en de laatste wijzigingen in 2005, worden de mogelijkheden van mensen om illegaal in Nederland te verblijven en/of te werken steeds kleiner. Het is opvallend

dat in de recente beleidsdocumenten van de rijksoverheid (bijvoorbeeld de Illegalennota van het ministerie van Justitie) eigenlijk geen echte motieven voor het beleid ten aanzien van illegalen worden genoemd. De hoofdredenering is: het is illegaal en daarom moet het bestreden worden. Daarbij wordt er gewezen op de overlast die illegalen met zich meebrengen. In geen andere sector is de bepaling wat verboden is zo gekoppeld aan de grenzen die de beleidsmakers trekken. Over het hoe en waarom van de grens tussen legaal en illegaal wordt in de beleidsstukken echter niet ingegaan. De door de overheid voorgestane maatregelen behelzen vooral hogere boetes voor werkgevers die illegalen in dienst hebben, oppakken en uitzetten van illegalen, (ondanks het feit dat illegaal verblijf op zich niet strafbaar is), uitzetten van uitgeprocedeerde asielzoekers en actief uitzetten van criminele illegalen.

### **Politiek klimaat**

Volgens het merendeel van het panel en van de geïnterviewden zijn de achterliggende motieven van het beleid nationalisme, het huidige politieke klimaat, vreemdelingenangst, angst in het algemeen en behoefte aan duidelijkheid. Over het algemeen kwalificeren zij het beleid als repressief. Van Kalmthout wijst er in dit verband op dat het toch verbazingwekkend is dat er ontzettend veel zwart werk (hij noemt dit illegale arbeid) wordt verricht door studenten, mensen met een uitkering en anderen, maar dat alleen illegale arbeid door migranten zo ontzettend hard wordt aangepakt. Hij ziet dit als een uiting van angst voor vreemdelingen.

Degenen die zich een voorstander tonen van het huidige strenge beleid ten aanzien van illegalen en illegale arbeid tonen noemen drie argumenten:

1. Het is verboden dus het mag niet
2. Illegaliteit en criminaliteit gaan hand in hand, dus dienen illegaal verblijf en illegale arbeid bestreden te worden.
3. Nederland is vol

Deze argumenten worden door anderen bestreden. De stelling het is verboden dus het mag niet gaat in dit geval volgens velen niet op omdat de grens wie wel en niet illegaal is zo willekeurig is en geen echte morele verankering kent (in tegenstelling tot stelen mag niet en moet dus bestreden worden).

Dat illegaliteit en criminaliteit niet automatisch hand in hand gaan is hiervoor al aan de orde geweest. Het argument Nederland is vol wordt vooral naar voren gebracht door Van Os van den Abeelen en in zekere mate door Paul Scheffer. Zij wijzen op de zogenoemde opname capaciteit van de Nederlandse samenleving. Andere stellen het meer open Amerikaanse model ten voorbeeld waar dit soort argumenten geen rol spelen, omdat immigratie vooral als een bijdrage aan de economie, en daarmee aan de welvaart van anderen, wordt gezien.

Ook de voorstanders van het huidige beleid vinden overigens in de meeste gevallen dat een meer humanitaire benadering mogelijk en noodzakelijk is.

Er zijn enkele geïnterviewden en panelleden die niet persé een voorstander zijn van het huidige beleid ten aanzien van illegalen maar die wel argumenten hebben voor het beperken van de toelating van (nieuwe) arbeidsmigranten. Zij noemen:

1. de bescherming van de verzorgingsstaat
2. de bescherming van de economie tegen oneerlijke concurrentie

### **Verzorgingsstaat**

In de tweede ronde van de paneldiscussie en ook in enkele interviews wordt erop gewezen dat de bescherming van de verzorgingsstaat maar ten dele opgaat als argument. Het probleem doet zich alleen voor op het punt van de afdracht van premies. Als werkgevers voor bepaalde arbeid geen premies afdragen ondermijnt dit in zekere zin het stelsel, maar aan de andere kant doen illegale werknemers ook geen beroep op dit stelsel en geldt dit argument niet speciaal voor illegalen maar voor zwart werk in het algemeen.

Ook wordt erop gewezen dat Nederland volop bezig is de verzorgingsstaat te hervormen en meer marktwerking toe te laten. Vertegenwoordigers van werkgevers en van de vakbeweging stellen dat het verstandig is bij die hervormingen een toekomstvisie op arbeidsmigratie te betrekken.

### **Concurrentieverhoudingen**

Door het panel worden diverse sectoren genoemd waarin sprake is van concurrentie tussen bedrijven door het werken met illegalen. De tuinbouw, de bouw, de horeca worden in dit verband veel genoemd. Toch zijn er maar weinig geïnterviewden en panelleden die in de bescherming van de concurrentieverhoudingen een duidelijk argument zien voor het huidige beleid ten aanzien van illegalen. Aan dit vraagstuk zitten meerdere kanten. Zo wijzen Joanne van der Leun en Marijke Bijl er op dat illegale arbeid bijdraagt aan het behoud van de concurrentiepositie van bijvoorbeeld de Nederlandse tuinbouw (de derde motor van de Nederlandse economie) ten opzichte van andere landen waar arbeid goedkoper is. Voor Paul Scheffer en Piet Emmer is dit echter geen argument. Zij zijn van mening dat als bepaalde bedrijfstakken in Nederland niet meer kunnen bestaan, ze maar naar elders verplaatst moeten worden, in plaats van hier met illegalen te werken.

In het panel wordt erop gewezen dat er met de toetreding van Oost Europese landen tot de EU op allerlei fronten sprake is van concurrentie tussen duurere en goedkopere arbeid. Veel panelleden voorzien een herordening van economische activiteiten in de nabije toekomst en een daarmee gepaard gaande herverdeling van welvaart binnen Europa. Zij waarderen deze veranderende economische verhoudingen niet persé als negatief. Ze brengen ook allerlei nieuwe uitdagingen met zich mee. Enkele economen stellen in aanvulling hierop dat het aandeel van illegale arbeid in de Nederlandse economie zo gering is dat men zich daar niet druk om hoeft te maken.

### **Verdringing**

Er is op dit moment zeker sprake van verdringing van dure arbeidskrachten door goedkopere werknemers. In de praktijk gaat het daarbij echter weinig om illegalen, maar meer om legale arbeidskrachten uit bijvoorbeeld Polen (vrachtwagenchauffeurs). Het lukt werkgevers en gemeenten juist niet om Nederlanders te vinden voor het werk dat nu door illegalen wordt gedaan. Sip Nieuwsma maakt zich in dit verband ernstig zorgen over de toekomstkansen van de huidige generatie VMBO-ers die qua arbeidsmoraal en kennis weinig aansluiting vindt bij het bedrijfsleven. Veel geïnterviewden en panelleden denken dat verdringing van arbeidskrachten uiteindelijk een korte termijn effect is en dat de vakbeweging door te veel de nadruk te leggen op dit argument zich zelf uiteindelijk buiten spel zet.

Er is één sector waar de concurrentieverhoudingen wel degelijk verstoord worden door het werken met illegalen, dat is de uitzendbranche. Sedert iedereen een uitzendbureau kan beginnen zijn er veel illegale uitzendbureaus opgestaan die eigen wervingssystemen hebben en soms zelfs illegalen in het buitenland ronselen. Volgens Hans Kamps, voorzitter van de ABU hebben bonafide uitzendbureaus ernstig te lijden onder de praktijken van deze illegale bemiddelaars.

## **Effecten van het beleid**

Over de effecten van het huidige beleid zijn slechts heel weinig mensen te spreken. Veel panelleden zijn van mening dat het beleid tot toenemende polarisering in de samenleving leidt. Tegenstanders van het beleid wijzen erop dat het beleid zelf illegalen creëert, dat het bijdraagt aan de verdere marginalisering van illegalen en mensen in de handen van mensensmokkelaars drijft. Illegalen gaan steeds meer ondergronds en het risico dat ze in de criminaliteit vervallen neemt toe. Ook wordt erop gewezen dat het beleid de mensenrechten van illegalen op vele fronten schendt. Illegalen worden in gevangenissen opgesloten en hebben nauwelijks rechten. Het lijkt erop dat de mensenrechten in Nederland vooral burgerrechten zijn.

Mensen die vanuit een economische perspectief naar het vraagstuk kijken zijn van mening dat op deze manier menselijk kapitaal en economische creativiteit ongebruikt blijft. Degenen die zich bezighouden met het beleid en het systeem rond uitzetting van illegalen wijzen erop dat de kosten van opsporing, opsluiting en uitzetting enorm hoog zijn in vergelijking tot het aantal “geslaagde” uitzettingen.

Ook de voorstanders van het beleid zijn weinig tevreden met de resultaten ervan. Zij vinden dat er veel te weinig feitelijke uitzettingen zijn en dat de verschillende controlediensten en bestuurslagen langs elkaar heen werken.

Een flink deel van de geïnterviewden en het panel noemt het beleid tweeslachtig. Daarmee wordt ondermeer bedoeld op:

1. Het verschil tussen het beleid en de praktijk (bijvoorbeeld gedogen én vervolgen)
2. Verschil tussen landelijk en gemeentelijk beleid
3. Verschil economisch beleid en vreemdelingenbeleid

Rianne Weesenbeek ervaart in de praktijk dat de koppelingswet en de nadruk op legitimatie er toe leiden dat er binnen gezondheidsinstellingen een angst wordt gecreëerd voor het helpen van illegalen. Alles wordt immers geregistreerd en doorberekend. Daarmee bedreigt de vanuit menselijk oogpunt belangrijke hulp aan een handjevol illegalen soms het bestaan van een hele GGZ instelling.

## **Houdbaarheid van het beleid**

Het merendeel van de geïnterviewden en de panelleden is van mening dat het huidige beleid ten aanzien van illegalen niet houdbaar is. Deze mening wordt in belangrijke mate door de literatuur ondersteund. (Bijvoorbeeld Cornelius en Tsuda.)

Argument die in dit verband genoemd worden zijn o.a.:

- Het beleid biedt geen oplossingen voor humanitaire vraagstukken (bijvoorbeeld rond uitgeprocedeerde asielzoekers, kinderen van illegalen, slachtoffers van mensenhandel)
- Het beleid is niet gekoppeld aan een migratiebeleid, waardoor er geen oplossing is voor bijvoorbeeld arbeidsmarkt-vraagstukken.
- Het beleid en vooral de manier waarop het wordt uitgevoerd, bieden geen ruimte voor discussie en visieontwikkeling
- Met een dergelijk beleid en de daaraan gekoppelde politieke houding staat Nederland met zijn rug naar de rest van de wereld en heeft het geen oog voor belangrijke internationale economische ontwikkelingen.
- De kosten van het beleid zijn te hoog.

Frank Kornaat en Remco van Toorn wijzen erop dat Europa als het om illegale immigratie gaat en waterbed genoemd kan worden. Als je in Nederland het waterbed indrukt, komt het



elders omhoog. Door de jaren heen is de illegale migratie naar Europa vrij constant gebleven. Wat Nederland buitensluit vindt zijn weg naar andere landen. Zij pleiten daarom voor een gemeenschappelijke Europees beleid.

Het merendeel van het panel vindt overigens wel dat uitbuiting bestreden moet blijven worden, ook al vinden illegalen zelf dat ze in Nederland beter af zijn. Daarbij wil men vooral de uitbuiters en niet zo zeer degenen die worden uitgebuit, aanpakken.

Als het gaat om toekomstig beleid pleit een meerderheid van het panel voor een combinatie van legalisering van bepaalde groepen illegalen (op humanitaire gronden) met nieuwe (flexibele) systemen van toelating tot de arbeidsmarkt. In de literatuur en de interviews wordt er in dit verband op gewezen dat een opener en flexibeler houding ten opzichte van arbeidsmigratie maakt dat mensen ook eerder Nederland weer zullen verlaten, omdat ze niet bang hoeven te zijn nooit meer terug te kunnen komen en omdat ze niet vastzitten aan de knellende financiële banden met mensensmokkelaars. (zie bijvoorbeeld de relatief korte arbeidscycli van legale Poolse werknemers.). Bovendien zal een dergelijk beleid ook het aantal slachtoffers van mensenhandel verkleinen, omdat ook hun primaire drijfveer toch vooral het zoeken naar werk en betere levensomstandigheden is (Ruth Hopkins).

## **C. Bredere ontwikkelingen**

---

### **Economische ontwikkelingen**

Veel geïnterviewden, zoals Sweder van Wijnbergen en Harry Garretsen, maar ook een flink deel van het panel en diverse publicaties stellen dat er veel economische argumenten zijn voor een veel flexibelere houding ten opzichte van (illegale) arbeidsmigratie. Niet alleen zijn illegalen harde werkers, maar het is ook vreemd dat je wel vrij verkeer van kapitaal en goederen bepleit en geen vrij verkeer van arbeid. Het zou beter zijn de ontwikkelingen op het gebied van vraag en aanbod van arbeidskrachten vanuit een Europees en mondiaal perspectief te bekijken in plaats van uit een puur Nederlands perspectief. Ontwikkelingen als verplaatsing van productie naar lage lonen landen en de opkomst van nieuwe economieën als India en China maken het sowieso noodzakelijk een bredere visie op de toekomst te ontwikkelen. Een flexibele houding ten opzichte van arbeidsmigratie hoort daar een integraal onderdeel van te zijn. Uitgangspunt bij deze gedachte is dat er altijd sprake zal zijn van concurrentie en dat het beter is om op nieuwe ontwikkelingen in te spelen dan star de bestaande verhoudingen te verdedigen.

### **Globalisering**

In de literatuur (o.m. Saskia Sassen) wordt erop gewezen dat de voortsschrijdende globalisering niet alleen een toenemende mobiliteit van kapitaal en goederen met zich meebrengt, maar ook van denkkraft, informatiestromen, mensen, en creativiteit. Emigreren was vroeger echt afscheid nemen, stelt Boomkens. Door de uitgebreidere communicatiemogelijkheden is het nu echter veel makkelijker om een band te houden met het land van herkomst. De tijd dat migratie een definitief karakter had lijkt meer en meer voorbij. Internationale mobilisering leidt onherroepelijk tot meer contacten met buitenlanders en loyaliteit met meerdere landen en culturen. De nieuwe wereldsteden worden gekenmerkt door een uitgebreide informele economie die nieuwkomers volop kansen biedt en een stimulans is voor de formele economie. De vraag is wat de positie van bijvoorbeeld de Nederlandse steden op den duur zal zijn wanneer een dergelijke ontwikkeling daar, o.a. wegens restrictief beleid,

niet plaatsvindt. Voorts ligt het in de lijn van de verwachting dat de snelle informatiestromen en de daaraan gekoppelde beeldvorming over de mogelijkheden in de VS en Europa van directe invloed zullen zijn op de keuzes van individuele migranten in minder ontwikkelde gebieden. Zolang er sprake is van structurele ongelijkheid in de wereld zal er sprake blijven van migratiestromen.

### **Vergrijzing/ontgroening**

Hoewel een studie van het SCP laat zien dat het importeren van arbeid geen oplossing is voor het vraagstuk van de vergrijzing, zijn er toch veel panelleden die verwachten dat de vergrijzing wel degelijk tot een toenemende vraag naar buitenlandse arbeidskrachten zal leiden. Sommigen verwachten dat dit in meerdere sectoren van de Nederlandse economie op zal treden, anderen denken dat het met name zal draaien om de behoefte aan verzorgend personeel. De inschatting is dat als dit niet via de legale weg geregeld kan worden, dat dan het percentage illegalen in de dienstensector en de verzorgende beroepen zeker toe zal nemen.

### **Afname betekenis nationale staat**

Een ander punt van aandacht is de afname van de betekenis van de nationale staat. In verband met de Europese eenwording, maar ook als gevolg van andere maatschappelijke en politieke ontwikkelingen kan verwacht worden dat de invloed en de macht van de nationale staat in betekenis afneemt. Boomkens benadrukt dat de Nederlandse politici geen gezag meer hebben en koppelt dit verschijnsel aan globalisering die met zich meebrengt dat allerlei ingrijpende beslissingen op andere niveaus worden genomen. Deze ontwikkeling draagt ertoe bij aan de inschatting dat het een puur Nederlands beleid rond illegalen niet houdbaar is en dat het vraagstuk in een breder perspectief bekeken moet worden. Sommigen pleiten er dan ook voor om de kwestie van illegalen en illegale arbeid in Europees verband te regelen. Zo verwacht Hans Kamps dat open grenzen binnen Europa tot een legaal aanbod zullen leiden. Anderen wijzen erop dat een verschuiving van fort Nederland naar fort Europa geen echte oplossing van het vraagstuk is omdat men dan geen oog heeft voor mondiale ontwikkelingen en de krachten achter migratiestromen “dan blijven ze op mensen schieten die aan de grenzen van Europa over hekken proberen te klimmen”.

## **D. Conclusies**

---

### **Kloppen de beelden?**

Uit het voorgaande blijkt dat de beelden over illegalen en illegale arbeid op veel fronten niet kloppen. De groep illegalen blijkt veel diverser dan vaak wordt gedacht. Het gaat niet alleen om uitgeprocedeerde asielzoekers en criminelen, maar bijvoorbeeld ook om mensen die hier vaak al twintig jaar wonen, om kinderen en om slachtoffers van mensenhandel. Hoewel het hoofdmotief van veel illegalen toch het vinden van werk is, blijken er nog meer motieven in het spel te zijn, zoals gezinshereniging, liefde en ontplooiingskansen. In tegenstelling tot de meeste politici baart de marginalisering van illegalen die mede als een gevolg van het beleid wordt gezien, de mensen die aan het onderzoek hebben meegewerkt, grote zorgen.

De argumenten die genoemd worden voor het voeren van een restrictief beleid blijken volgens panelleden, geïnterviewden en de literatuur in de praktijk niet of slechts ten dele op te gaan. Men nuanceert de koppeling tussen illegaliteit en criminaliteit die vaak gemaakt wordt, stelt dat bescherming van de verzorgingsstaat en van eerlijke concurrentieverhoudingen slechts in

bepaalde mate gezien kunnen worden als argumenten voor een restrictief beleid. Verdringing op de arbeidsmarkt blijkt zich slechts in beperkte mate voor te doen, omdat er nauwelijks Nederlanders te vinden zijn die het werk willen doen dat nu door illegalen wordt gedaan. Het hoofdmotief voor het huidige strenge beleid wordt volgens een groot deel van het panel en de geïnterviewden vooral gevormd door het huidige politieke klimaat, angst voor vreemdelingen, angst in het algemeen en behoefte aan duidelijkheid.

Voor- en tegenstanders geven aan dat zij slecht te spreken zijn over de effecten van het beleid. Het draagt bij aan verdere marginalisering van illegalen, en drijft mensen in de handen van mensensmokkelaars en de kosten zijn relatief hoog. Het merendeel van de mensen die meegewerkt heeft aan het onderzoek denkt dat het beleid niet houdbaar is. Met name het beeld dat je om Nederland een hek zou kunnen plaatsen vinden veel mensen misplaatst. Het vraagstuk van illegalen en illegale arbeid kan volgens hen niet als een op zichzelf staand vraagstuk worden beschouwd, maar is op allerlei manieren verweven is met internationale economische, sociale en culturele ontwikkelingen. Wetenschappers, werkgevers, en schoorvoetend ook de vertegenwoordigers van werknemersorganisaties realiseren zich dat Nederland met zijn beleid in toenemende mate met zijn rug naar de wereld staat. Een ontwikkeling die volgens hen tot starheid leidt en waardoor belangrijke kansen op innovatie en ontwikkeling gemist worden. Het onderzoek bevestigt het beeld dat het vraagstuk van illegalen en illegale arbeid vooral verkokerd benaderd wordt.

### **Integrale benadering**

Het onderzoek onderstreept op alle fronten het belang van een integrale benadering, waarbij in eerste instantie gewerkt moet worden aan visie ontwikkeling en pas daarna aan oplossingen. Een integrale benadering heeft in ieder geval de volgende kenmerken:

- Oog voor internationale en Europese economische ontwikkelingen.
- Een visie op de toekomst van de Nederlandse economie in Europees en mondiaal perspectief en de daarmee samenhangende behoefte aan arbeidskrachten (hoog en laag geschoold).
- Oog voor mondiale verhoudingen en voor de motieven en de kracht van migranten
- Inventarisatie van de mogelijkheden die een moderne meer op marktwerking gebaseerde verzorgingsstaat aan arbeidsmigranten kan bieden, zonder aantasting van de basis sociale voorwaarden.
- Een koppeling tussen humanitaire oplossingen, zoals legalisering van bepaalde groepen, en een flexibel beleid rond arbeidsmigratie.

Belangrijke aandachtspunten voor de komende periode zijn:

- Verdere visieontwikkeling in smalle en in brede kring (werkgevers, werknemers, wetenschappers, politici e.a.)
- Nadere verkenningen op onderdelen (bijvoorbeeld toekomst verzorgingsstaat, concurrentie, mondiaal perspectief en leefwereld illegalen).
- Discussie- en beleidsformulering op basis van een integrale visie door afzonderlijke actoren als vakbeweging, werkgeversorganisaties en anderen.

## Bijlage 1

### Overzicht diepte-interviews

1. Marijke Bijl	Ondersteuningskomitee Illegale Arbeiders OKIA	Den Haag
2. Joanne van der Leun	Wetenschappelijk docent Criminologie en Penologie	Leiden
3. Harry Garretsen	Hoogleraar Internationale Economie	Utrecht
4. Remco van Tooren	Nationaal Officier voor mensenhandel	Arnhem
5. Heleen de Jonge en Monika Smit	Bureau Nationaal rapporteur mensenhandel	Den Haag
6. Hans Spekman	Wethouder Sociale Zaken, Maatschappelijke Opvang	Utrecht
7. Tom Marfo	Pastor van de Nigeriaanse kerk The House of Fellowship	Amsterdam Zuidoost
8. Frank Kornaat	Coördinator Taakorganisatie Vreemdelingen KLPD	Utrecht
9. Rianne Wesenbeek	Riagg en Landelijk Steunpunt Ongedocumenteerden (LOS)	Maastricht
10. Joy	Illegale Nigeriaanse vrouw	Amsterdam
11. Arif Potmis	Stichting Haags Islamitisch Platform (SHIP)	Den Haag
12. Peter Koppe	Beleidsmedewerker FNV	Amsterdam
13. Paul Scheffer	Publicist	Amsterdam
14. Sweder van Wijnbergen	Hoogleraar Economie	Amsterdam
15. Hans Kamps	Voorzitter van ABU	Badhoevedorp
16. René Boomkens	Filosoof	Groningen
17. Hussein Sarpkaya	Directeur loonbedrijf	Utrecht
18. Alice Beldman	Amsterdams Solidariteits Komitee Vluchtelingen (ASKV)	Amsterdam
19. Hans Wegman	Beleidscoördinator Schoonmaak CNV	Houten
20. T.J.P Van Os van den Abeelen	Voorzitter Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken	Den Haag
21. Mohamed	Turkse illegaal	Amsterdam
22. Groepsgesprek	Turkse illegale mannen en vrouwen	Amsterdam

## Bijlage 2

### Functies panelleden

1. Arbeidsmarktfraude (werkgevers) opsporing regionaal
2. Advocaat grote stad
3. Arts/medische opvang
4. Begeleiding terugkeer
5. Beleid IND
6. Beleid werkgeversorganisatie bouw
7. Beleid/opsporing Koninklijke Marechaussee
8. Beleidsvraagstukken ministerie SZW
9. Beleid/Wetenschap politieke partij (midden)
10. Bestuurder werkgeversorganisatie Land en Tuinbouw (regionaal)
11. Eerste lijnsgezondheidszorg (stedelijk - beleid)
12. Eerstelijnsgezondheidszorg (stedelijk - praktijk)
13. Gemeentelijk beleid (arbeid, wonen, onderwijs etc.) bestuurder
14. Gemeentelijk beleid / terugkeerbeleid adviseur
15. Gezondheidszorg landelijk steunpunt GGZ
16. Hulpverlening (kerkelijk)
17. Illegaal/slachtoffer vrouwenhandel
18. Illegale arbeider/ Amsterdam
19. illegaal/ Den Haag
20. Journalist weekblad
21. Journalistiek commentator (dagblad)
22. Loonbedrijf Utrecht
23. Maatschappelijke opvang Amsterdam
24. Onderzoek harddruggebruik/preventie GGZ
25. Onderzoeker arbeidsverhoudingen
26. Onderzoeksjournalist
27. Onderzoeksjournalist
28. Promotieonderzoek / ruimtelijke spreiding illegalen
29. Mensenrechtenorganisatie
30. Steuncomité plaatselijk
31. Tweede Kamerlid (links)
32. Tweede Kamerlid (rechts)
33. Uitzendbureau Den Haag
34. Vreemdelingendienst: beleidsmatig (landelijk) /operationeel (lokaal) /commissaris
35. Vreemdelingenrechter
36. Werkgever (manager human resources) catering
37. Werkgever schoonmaak (locatiemanager)
38. Werkgever land en tuinbouw
39. Wetenschap / hoogleraar economie
40. Wetenschapper / 1e Kamerlid
41. Gezondheidszorg Inspectie GGZ
42. Vakbond schoonmaakbranche

## **Bijlage 3**

### **Leden initiatiefgroep en begeleidingscommissie**

#### **Initiatiefgroep**

1. Drs. Alfred van Delft, coördinator Sociaal Beleid van MKB Nederland;
2. Mw. Naima El Bezaz, schrijver en journalist, auteur van o.m. *De weg naar het Noorden* ( over een illegale Marokkaan) en *Minnares van de Duivel* (over Mystiek in Arabische wereld);
3. André van Es, journalist en voorzitter van GGZ Nederland;
4. Ton Heerts, Federatiebestuurder Sociaal beleid van de FNV;
5. Ruth Hopkins, onderzoeksjournalist en auteur van het rapport *Research based on case studies of victims of trafficking in human beings in 3 EU member states*;
6. Prof. dr. J.A. van Kalmthout, hoogleraar Strafrecht aan de Universiteit van Tilburg en onder meer lid van de wetenschappelijke stuurgroep *Platform For International Cooperation on Undocumented Migrants in Brussel*;
7. Hans Kamps, Kroonlid van de SER, voorzitter van de ABU en redactielid Buitenhof;
8. Prof.dr. James C. Kennedy, Hoogleraar Nieuwste Geschiedenis aan de Vrije Universiteit te Amsterdam en publicist;
9. Mr. Sip Nieuwsma, secretaris van VNO-NCW;
10. Eelke van der Veen, Voorzitter Raad van Bestuur Agis Groep en voorzitter van het Koppelingsfonds.

#### **Begeleidingscommissie**

1. Dr. Jeroen Doornik, onderzoeker en programma coördinator van het Instituut voor Migratie en Etnische Studies aan de Universiteit van Amsterdam;
2. Prof. mr. Thomas Spijkerboer, Hoogleraar Migratierecht aan de Vrije Universiteit te Amsterdam, eindredacteur van *Rechtspraak Vreemdelingenrecht*;
3. Prof. dr. Gijs Vonk, Hoofd afdeling Recht en Beleid van de Sociale Verzekeringsbank en Bijzonder Hoogleraar Sociale Zekerheidsrecht aan de VU te Amsterdam.

#### **Onderzoeksteam**

1. dhr. Wim A. Budding
2. drs. Frank von Meijenfeldt
3. drs. Saskia Moerbeek