

EEN GRENSOVER- SCHRIJDENDE KWESTIE

ILLEGALLEN EN ILLEGALE ARBEID



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



Rapportage van een activerend onderzoek naar illegalen en illegale arbeid



EEN GRENSOVER- SCHRIJDENDE KWESTIE

Rapportage van een activerend onderzoek naar illegalen en illegale arbeid

Will Tinnemans
Stichting BMP
Utrecht/Amsterdam, december 2005



Inhoud

O Inleiding	4
0.1 Aanleiding.....	4
0.2 Recente ontwikkelingen.....	4
0.3 Enkelvoudige perspectieven.....	6
0.4 Overwegingen.....	6
0.5 Doel.....	6
0.6 Methode.....	6
0.7 Drie organisatorische eenheden.....	7
0.8 Drie onderzoeklijnen.....	7
0.9 Leeswijzer.....	8
I. De positie van de illegaal	9
1.1 Inleiding.....	9
1.2 Wie zijn de illegalen?.....	9
1.3 Omvang van de populatie.....	11
1.4 Motieven van illegalen.....	12
1.5 Illegale arbeid.....	13
1.6 Criminaliteit.....	14
1.7 Verschuivingen in de illegalenpopulatie.....	15
1.8 Marginalisering.....	16
1.9 Conclusie.....	17
II. Het huidige overheidsbeleid	21
2.1 Inleiding.....	21
2.2 Het huidige beleid.....	21
2.3 Motieven achter het beleid.....	22
2.4 Effecten van het huidige beleid.....	24
2.4.1 Streng beleid.....	25
2.4.2 Arbeidsmarkt en verdringing.....	26
2.4.3 Internationale concurrentie.....	27
2.4.4 Verzorgingsstaat en solidariteit.....	29
2.4.5 Ongewenste neveneffecten.....	30
2.5 Alternatieven voor beleid.....	32
2.6 Conclusie.....	33
III. De bredere context	34
3.1 Inleiding.....	34
3.2 Welvaartsverschillen en global cities.....	34
3.3 Globalisering en cultuur.....	35
3.4 Ontwikkelingssamenwerking.....	36
3.5 Open grenzen.....	38
3.6 Visie zonder grenzen.....	39
3.7 Conclusie.....	40

IV Een integrale benadering	42
4.1 Inleiding.....	42
4.2 Een te hoge prijs.....	42
4.3 Verkokerde benadering.....	44
4.4 De ingrediënten van een toekomstig migratiebeleid.....	45
V Samenvatting	46
5.1 De positie van illegalen.....	46
5.1.1 Aantallen en motieven.....	46
5.1.2 Veranderingen.....	46
5.1.3 Belangrijke vraagstukken.....	47
5.2 Beleid.....	48
5.2.1 Motieven voor het beleid.....	48
5.2.2 Politiek klimaat	48
5.2.3 Voorstanders.....	49
5.2.4 Verzorgingsstaat.....	49
5.2.5 Concurrentieverhoudingen.....	49
5.2.6 Verdringing.....	50
5.2.7 Effecten van het beleid.....	50
5.2.8 Houdbaarheid van het beleid.....	51
5.2.9 Toekomstig beleid.....	51
5.3 Bredere ontwikkelingen.....	52
5.3.1 Economische ontwikkelingen.....	52
5.3.2 Globalisering.....	52
5.3.3 Vergrijzing/ontgroening.....	52
5.3.4 Afname betekenis nationale staat.....	52
5.4 Conclusies.....	53
5.4.1 Kloppen de beelden?	53
Bijlage I	
Geraadpleegde literatuur.....	55
Geraadpleegde artikelen.....	57
Geraadpleegde websites.....	58
Bijlage II	
De initiatiefgroep.....	59
Het onderzoeksteam.....	59
De begeleidingscommissie.....	59
Bijlage III	
De geïnterviewden.....	60
Bijlage IV	
De deelnemers aan het panelonderzoek.....	61

0 Inleiding

0.1 Aanleiding

Op het ingewikkelde speelveld van immigratie, arbeidsmarkt en sociale zekerheid vormen illegalen en illegale arbeid een vraagstuk waar we moeizaam mee omgaan, dat we liever nog negeren. Het ontbreekt actoren als de overheid, werkgevers en werknemersorganisaties niet alleen aan een samenhangend beeld van de betekenis en gevolgen van de aanwezigheid van een steeds fluctuerende groep illegalen in de Nederlandse samenleving. Ze hebben ook geen zicht op handelingsperspectieven om het vraagstuk adequaat en met oog voor de toekomst tegemoet te treden. Bij het nemen van beslissingen en het maken van keuzes hanteert iedere actor zijn eigen perspectief.

De stichting Bevordering Maatschappelijke Participatie (BMP) richt zich, in samenspraak met betrokkenen, op het verkennen van nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen en verschuivende politieke en maatschappelijke inzichten die daarmee samenhangen. Het ontwikkelen van nieuwe handelingsperspectieven is het doel.

Bij de uitvoering van diverse projecten wordt BMP geconfronteerd met het bestaan van groepen illegalen die in de marge van de samenleving proberen te overleven. Organisaties als vakbeweging, kerken en het midden- en kleinbedrijf worstelen ieder vanuit hun eigen perspectief met vragen rond de economische, sociale en medische omstandigheden van illegalen en de gevolgen van het verschijnsel illegale arbeid. Vanuit de uitzendbranche komen steeds sterkere signalen dat het grote aantal uitzendbureaus dat illegalen bemiddelt, directe negatieve consequenties heeft voor de branche als geheel.

Uit de gesprekken die BMP met diverse partijen over dit onderwerp voerde, blijkt dat de bestaande beelden over illegalen en illegale arbeid als gevolg van een aantal maatschappelijke, economische en politieke ontwikkelingen niet meer in overeenstemming zijn met de werkelijkheid. En waar beelden niet meer passen, kunnen ook geen handelingsperspectieven worden ontwikkeld. Daarom neemt BMP het initiatief tot een activerend onderzoek naar de positie van illegalen en de achtergronden en gevolgen van illegale arbeid voor de Nederlandse samenleving in het algemeen en het arbeidsmarkt- en socialezekerheidsbeleid in het bijzonder.

0.2 Recente ontwikkelingen

Uit recent onderzoek in opdracht van de Algemene Bond van Uitzendorganisaties (ABU) blijkt dat Nederland in toenemende mate te maken heeft met mensen die illegaal in Nederland verblijven en werken. Op zich is het verschijnsel illegaliteit niet nieuw. Vanaf midden jaren zestig is er - in golfbewegingen - altijd sprake geweest van een zeker aantal illegalen. Door regulering van de arbeidswerving - onder andere via de Wet Arbeid Buitenlandse Werknemers (WABW) - en door beperkende juridische maatregelen omtrent toelating en verblijf (asielwetgeving en Koppelingswet) is keer op keer getracht het verschijnsel illegaliteit te bestrijden of op zijn minst te beperken.

Tot het midden van de jaren negentig was er sprake van een tamelijk constante en tegelijk steeds wisselende groep illegalen. Constant omdat het aantal en de categorieën illegalen geen al te grote schommelingen vertoonden. Wisselend omdat de sectoren waarin ze werkten en de individuele personen om wie het ging, veranderden.

Hoewel de hoeveelheid aanwezige illegalen nooit precies is vast te stellen en de individuele personen kunnen wisselen, kwamen in de jaren negentig de diverse schattingen van het totale aantal illegalen telkens uit op ongeveer 50.000 tot 100.000 personen.

De categorieën illegalen waar het in die periode om ging, zijn:

- illegale arbeidsmigranten (traditionele en moderne);
- uitgeprocedeerde asielzoekers (om beleidsmatige, technische en medische redenen onverwijderbaren);
- illegalen in isolement (illegalen uit de twee eerdere categorieën die wegens een combinatie van lichamelijke en geestelijke klachten zijn 'doorgezakt' naar een leven aan de rand van de samenleving).

De aanwezige illegalen wisten te overleven door te werken, door steun van familie en vrienden en - vooral de laatste categorie - door kleine criminaliteit. De sectoren waarin illegalen werk vonden, waren met name de confectie, de horeca, de tuinbouw en de prostitutie.

Eind jaren negentig begint het beeld van de illegale arbeid sterk te veranderen. Niet alleen in aantal, maar ook in het soort werk en de achtergronden van de mensen. Volgens schattingen van Research en Beleid, dat in 2003 in opdracht van de ABU onderzoek verrichtte, lenen zo'n zesduizend ondernemingen op illegale wijze personeel uit. Jaarlijks gaat her om circa 100.000 illegale werknemers. De toename van het aantal illegale werknemers heeft onder andere te maken met verscherping van het toelatingsbeleid en met de vrije vestigingsmogelijkheden van uitzendbureaus.

Verder blijkt dat het soort werk van karakter verandert. Als gevolg van de Koppelingswet neemt het aantal illegale naaiateliers sterk af. Goedkope arbeid verplaatst zich naar landen als Portugal en Turkije. De illegale arbeiders moeten een andere bron van inkomsten zoeken. Die vinden ze vaak in de tuinbouw en de horeca en ook in andere branches waar sprake is van grote 'leveringsdruk', zoals de wegebouw ('s nachts).

Ook het 'soort' illegalen dat naar Nederland komt, verandert. Naast de traditionele arbeidsmigranten uit Marokko en Turkije en naast de uitgeprocedeerde asielzoekers die komen uit landen als Liberia, Sierra Leone, Somalië en Irak is in toenemende mate sprake van illegale migranten uit Rusland, Bulgarije, Roemenië, Oekraïne, Georgië. Deze mensen zijn doorgaans beter opgeleid dan de traditionele arbeidsmigranten. Zij werken vaak op projectbasis en worden via plaatselijke media in die landen geronseld. Ook de legalisatie van prostitutie heeft geleid tot allerlei verschuivingen in de positie van illegale prostituees.

Een recente ontwikkeling is dat Nederland, onder meer als gevolg van de Schengen- afspraken, in toenemende mate fungeert als doorvoerland voor illegale mensensmokkel naar met name Groot-Brittannië.

Bij die ontwikkelingen kunnen we nog te verwachten economische, politieke en demografische veranderingen voegen, zoals:

- de toenemende concurrentie met lagelonenlanden;
- de gevolgen van de Europese eenwording;
- verdere globalisering van de economie waardoor migratiestromen zich steeds sneller verleggen;
- de steeds snellere productiecycli in bijvoorbeeld de consumentenindustrieën;
- de vergrijzing van de Nederlandse bevolking en de op termijn te verwachten krapte op de arbeidsmarkt.

Dat alles leidt ertoe dat de bestaande beelden van illegalen en illegaliteit niet meer in overeenstemming zijn met de werkelijkheid en dat steeds moeilijker wordt in te schatten welke risico's de aanwezige illegalen en het op steeds grotere schaal voorkomen van illegale arbeid met zich mee brengen op terreinen als volksgezondheid, arbeidsomstandigheden en 'illegalisering' van legale branches.

0.3 Enkelvoudige perspectieven

Tot nu toe worden het verschijnsel illegaliteit en de gevolgen daarvan vooral bekeken vanuit enkelvoudige perspectieven: een juridisch perspectief (ontmoediging en beheersing), een volksgezondheidsperspectief (voorkomen van al te grote calamiteiten), een arbeidsmarktperspectief (voorkoming oneerlijke concurrentie), een sociaal perspectief (voorkómen van al te onmenselijke omstandigheden). Vanuit geen van deze perspectieven kunnen de nieuwe en nog te verwachten ontwikkelingen rond illegalen en illegaliteit in hun volle betekenis begrepen worden, laat staan dat ze perspectieven bieden om menselijk en beleidsmatig effectief met deze verschijnselen om te gaan.

0.4 Overwegingen

De stichting BMP constateert dat:

- er een grote groep uitgeprocedeerde asielzoekers is die, ondanks de verwachtingen van het kabinet, niet binnen de gestelde termijnen uitgezet kan worden;
- er een groep traditionele illegale arbeidsmigranten is die door de jaren heen blijft bestaan;
- verschillende groepen arbeidsmigranten 'doorzakken' naar de groep 'nieuwe nomaden' met tal van geestelijke en lichamelijke problemen;
- de arbeidsmarkt ondanks de toenemende werkloosheid in bepaalde branches een aanzuigende werking heeft op nieuwe groepen illegale arbeidsmigranten;
- er hierdoor niet te overziene risico's optreden op het gebied van de volksgezondheid en de arbeidsomstandigheden;
- de Nederlandse staat door de inzet van illegale arbeid grote bedragen aan sociale premies en belastinggelden misloopt;
- een verdere toestroom van illegalen de druk op medische voorzieningen en de bestaande opvangsystemen vergroot;
- die ontwikkelingen bestaande legale branches als de uitzendbranche bedreigen;
- de verschijnselen 'illegalen' en 'illegale arbeid' slechts vanuit enkelvoudige perspectieven worden benaderd.

De tijd is rijp voor een bezinning op het 'illegalenvraagstuk'. Daarom heeft BMP met steun van de Stichting Instituut GAK begin 2005 het initiatief genomen tot een activerend onderzoek naar de positie van illegalen en de gevolgen van illegale arbeid voor de Nederlandse samenleving.

0.5 Doel

Met het activerend onderzoek wil BMP:

1. de verschijnselen illegalen en illegale arbeid opnieuw in kaart brengen en daarbij de nadruk leggen op de integratie van de verschillende perspectieven;
2. vanuit dat integrale beeld nieuwe handelingsperspectieven ontwikkelen voor partijen die te maken hebben met illegalen en illegaliteit (werkgevers, migrantengemeenschappen, politiek, overheid, vakbonden, gezondheidsinstellingen, kerken, et cetera);
3. mogelijke indicatoren verzamelen voor een eventuele toekomstige 'illegalenmonitor', die in een later stadium van het onderzoek ontwikkeld kan worden.

0.6 Methode

Gekozen is voor de methode van een activerend onderzoek. Die onderzoeksmethode is begin jaren negentig door onder andere de stichting BMP ontwikkeld. Bij activerend onderzoek worden meerdere onderzoeksstrategieën met elkaar gecombineerd. Aan de ene kant worden bestaande gegevens, inzichten en opvattingen verzameld en geïntegreerd. Aan de andere kant worden uiteenlopende actoren die betrokken zijn bij een bepaald beleidsterrein of thema op een systematische wijze

uitgedaagd om hun opvattingen over wat wenselijk, noodzakelijk of zelfs onafwendbaar is, te formuleren. De methode is bij uitstek geschikt om inzichten vanuit veel verschillende maatschappelijke perspectieven naar boven te halen en te integreren in een 'helikopterbeeld'.

De gegevens van de onderzoeksrondes worden geanalyseerd door een onafhankelijke groep, die tevens de richting van de volgende onderzoeksvragen vaststelt. Elke onderzoeksronde leidt tot een meer toegespitste vraagstelling, zodat er uiteindelijk heldere uitspraken zijn te doen over relevante toekomst- en handelingsperspectieven voor betrokken partijen. De ervaring leert dat partijen die meedoen aan deze vorm van onderzoek zichzelf in de toekomst vaak als actor zien.

0.7 Drie organisatorische eenheden


Het activerend onderzoek naar de positie van illegalen kent drie organisatorische eenheden:

- 1.** Een *initiatiefgroep* die bestaat uit personen uit kringen van werkgevers, werknemers, wetenschap, journalistiek, overheid en migrantenorganisaties. De rol van de initiatiefgroep is het becommentariëren van de aangedragen onderzoeksgegevens, het vrij interpreteren van de betekenis daarvan en het aangeven van de richting waarin verder gezocht moet worden. De initiatiefgroep fungeert als kristallisatiepunt voor de verschillende delen van het onderzoek. De groep komt gedurende het proces drie keer bijeen. Zie voor de deelnemers aan de initiatiefgroep Bijlage II.
- 2.** De initiatiefgroep wordt gevoed en bijgestaan door een *onderzoeksteam* van drie personen. Eén van deze onderzoekers is gespecialiseerd in diepte-interviews en interpretatie van kwalitatieve gegevens. Een tweede onderzoeker is gespecialiseerd in interactieve (toekomstgerichte) onderzoeksmethodes en kwantitatieve analyses. Het specialisme van de derde onderzoeker ligt bij de interpretatie van maatschappelijke trends en het ontwikkelen van handelingsperspectieven op diverse beleidsterreinen en thema's. Zie Bijlage III.
- 3.** Een *begeleidingscommissie* die de voortgang van het onderzoek en de systematiek van werken volgt en, waar nodig, bijstuurt. De leden van deze groep worden gedurende het onderzoek op de hoogte gehouden van aanpak, werkwijze en resultaten. Zij komen als groep drie maal voor een bespreking bijeen. Zie bijlage IV.

0.8 Drie onderzoekslijnen

Om de gestelde doelen te bereiken, zijn drie onderzoekslijnen uitgezet.

- a.** Op verzoek van BMP heeft Will Tinnemans een literatuurverkenning gehouden naar recente publicaties over het onderwerp illegalen en illegale arbeid. Hij heeft 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 maatschappelijk, economische en demografische ontwikkelingen.De uitkomsten van zijn verkenning, die gebaseerd is op zesendertig studies, een tiental artikelen en elf websites, worden in een aparte publicatie weergegeven.
- b.** Een serie diepte-interviews met vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties, handhavende en controlerende instanties, migrantenorganisaties, wetenschappers (economen, sociale wetenschappers en juristen), beleidsmakers, mensen die zich bezighouden met de opvang van illegalen en individuele illegalen. Centrale vraagstelling van deze interviews betreft de beelden die men van illegalen en illegale arbeid heeft, de oorzaken hiervan en de gevolgen voor de eigen en andermans positie. Zie voor de geïnterviewde personen Bijlage V.



c. Een gestructureerd interactief onderzoek bij een gestratificeerde onderzoeksgroep. Aan het begin van het traject is een gewogen onderzoeksgroep samengesteld van circa veertig personen die vanuit verschillende posities bij het vraagstuk van illegale arbeid betrokken zijn. De deelnemers aan deze groep hebben de mogelijkheid om anoniem voor elkaar mee te doen, maar zijn wel bekend bij de onderzoekers. In de verschillende onderzoeksrondes wordt hen gevraagd niet alleen hun eigen kennis en ervaring in te brengen, maar ook argumenten aan te dragen over mogelijke, wenselijke, noodzakelijke en onafwendbare (toekomstige) ontwikkelingen. Zij doen dit aan de hand van stellingen en contrapunten die uit de eerste literatuurscan en, in latere fases, uit hun eigen antwoorden worden gedestilleerd.

De gegevens van de verschillende onderzoeksrondes worden in eerste instantie geanalyseerd door het onderzoeksteam. Deze analyse dient als input voor verdere discussie in de initiatiefgroep.

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 rondes zijn in dit document verwerkt. De derde ronde, die in het teken staat van handelingsperspectieven, presenteren we tijdens de conferentie over illegalen en illegale arbeid op 16 december in het Kurhaus te Scheveningen. Van elke ronde zijn een verslag en een samenvatting verschenen. Zie voor een beschrijving van de categorieën deelnemers Bijlage VI.

0.9 Leeswijzer

Dit document is een integratie van de informatie en gegevens die zijn voortgekomen uit de discussies in de initiatiefgroep, het onderzoeksteam en de begeleidingscommissie, de literatuurverkenning, de diepte-interviews en de resultaten van de eerste twee rondes van het interactief onderzoek. De onderzoeksrapportage volgt de structuur van de onderzoeklijnen:

- I** De positie van de illegaal
- II** Het huidige overheidsbeleid
- III** De bredere context
- IV** Een integrale benadering
- V** Samenvatting

Achterin vindt u een bijlage met literatuur en vijf bijlagen met relevante gegevens over personen die hebben deelgenomen aan het activerend onderzoek.

Will Tinnemans

In opdracht van de Stichting BMP

Utrecht/Amsterdam, december 2005

I. De positie van de illegaal

1.1 Inleiding

Nederland kent nog maar krap veertig jaar 'illegalen'. Waar komt het begrip vandaan? Wie gaan erachter schuil? Weten we om hoeveel mensen het gaat? Is de populatie anders samengesteld dan we vermoeden op grond van publicaties in de media, waarin de term 'illegalen' meer en meer samenvalt met de 26.000 asielzoekers die minister Verdonk van Integratie en Vreemdelingenzaken nog eens aan haar 'discretionaire bevoegdheid' onderwerpt? Waarom komen illegalen naar Nederland en hoe overleven ze hier? Klopt het beeld dat veel illegalen criminelen zijn? Zijn er verschuivingen zichtbaar in de populatie?

1.2 Wie zijn de illegalen?

'Illegaal' is volgens de Van Dale, het Groot Woordenboek der Nederlandse Taal: 'onwettig, onrechtmatig, verboden, zwart'. De inhoud van het begrip kan veranderen, want de wetgever en de rechterlijke macht bepalen wat 'onwettig' of 'onrechtmatig' is.

'Illegaliteit' werd tot de zomer van 1968 vrijwel uitsluitend geassocieerd met verzetsactiviteiten tegen de Duitse bezetter. Door de toenemende arbeidsmigratie van buitenlandse werknemers die via wervingskantoren of 'spontaan' naar Nederland kwamen, kreeg het begrip een andere betekenis. Vanaf 1 juni 1968 werd de toelating van buitenlandse arbeiders drastisch beperkt. Het ministerie van Sociale Zaken bepaalde dat vanaf die datum drie categorieën buitenlandse arbeidskrachten welkom waren in Nederland: zij die officieel geworven waren door de Nederlandse wervingskantoren, buitenlanders die in het land van herkomst een werkvergunning voor Nederland hadden gekregen en buitenlandse werknemers die binnen vier maanden na vertrek uit Nederland terugkwamen met een nog geldige verblijfsvergunning. De nieuwe maatregel ging de geschiedenis in als de 'Roolvinkstop', genoemd naar de toenmalige minister van Sociale Zaken.

Tot de zomer van 1968 werden buitenlandse arbeiders die zich aan de fabriekspoorten meldden met open armen ontvangen, omdat ze een oplossing waren voor de krapte op de arbeidsmarkt en de daaraan gekoppelde loonopdriving en koppelbaaspraktijken. Door de 'Roolvinkstop' werden de 'spontanen' vogelvrije wetsovertreders. Arbeidsmigratie werd in de jaren erna strikt gekoppeld aan de Nederlandse arbeidsmarkt en de toelating van arbeidsmigranten verliep uitsluitend nog via de wervingskantoren. De illegaal was geboren (Tinnemans, 1994).

Vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw nam het aantal illegalen in Nederland toe. Arbeidsmigranten uit mediterrane landen konden niet aan een werkvergunning komen, maar vonden wel werk in Nederland. Gezins- en familieleden van arbeidsmigranten kregen niet altijd toestemming om naar Nederland te komen, maar als ze eenmaal hier waren, bleven ze vaak toch. Sommige asielzoekers die volgens de autoriteiten geen recht hadden op een verblijfsvergunning keerden niet terug naar hun landen van herkomst, maar doken onder. Polen, Bulgaren en anderen vonden seizoensarbeid in de land- en tuinbouw, al hadden ze geen werkvergunning.

De term 'illegalen' heeft sindsdien betrekking op een diffuse categorie mensen, waarvan de samenstelling dus ook nog eens kan veranderen door nieuwe wet- en regelgeving of door de interpretatie ervan door de rechter. Iemand die legaal in Nederland verblijft, kan - zelfs zonder het in de gaten te hebben - van het ene op het andere moment illegaal zijn, bijvoorbeeld omdat hij zijn verblijfs- of werkvergunning vergat te verlengen.

Wie illegaal in Nederland is, kan van de ene dag op de andere legaal worden. Zo besliste Nederland in 1975 dat illegalen die sinds 1 november 1974 in Nederland verbleven en regelmatig aan het arbeidsproces hadden deelgenomen, konden blijven als ze een geldig paspoort konden overleggen,

geen strafblad hadden en na een medische keuring geen tbc bleken te hebben. Zo'n 15 duizend illegalen verbleven door die regularisatiemaatregel legaal in Nederland (Tinnemans, 1994).

Ook nu willen Zuid-Europese landen zo nu en dan met een schone lei beginnen door illegale buitenlandse werknemers amnestie te verlenen. Zo werd begin 2005 bekend dat 800 duizend illegalen in Spanje in aanmerking kwamen voor een generaal pardon, mits ze een geldig identiteitsbewijs hadden, konden aantonen dat ze al vóór augustus 2004 in Spanje waren, een arbeidscontract voor minimaal zes maanden konden overleggen en geen strafblad hadden.

Als 'illegaliteit' direct voortvloeit uit de wet- en regelgeving, hebben we niet te maken met een fenomeen waar we machteloos tegenover staan, maar valt er iets te kiezen.


We legden de deelnemers aan het panelonderzoek de vraag voor welke groepen illegalen ze in de praktijk onderscheiden. Ze noemen drie categorieën:

- 1) illegale arbeidsmigranten; het gaat om mensen die hier rechtmatig verblijven (bijvoorbeeld op een toeristenvisum of met een verblijfsvergunning voor studie of medische behandeling) maar onrechtmatig arbeid verrichten in de formele of in de informele economie, maar ook om migranten die hier onrechtmatig (zonder enig verblijfsdocument) verblijven en arbeid verrichten;
- 2) uitgeprocedeerde maar niet uitgezette asielzoekers; de scheidslijn met de eerste categorie is niet altijd even duidelijk: sommigen komen om te werken en vragen asiel aan, anderen komen als asielzoeker en gaan werken zonder tewerkstellingsvergunning;
- 3) slachtoffers van mensenhandel en -smokkel.

Ad 1. Illegale arbeidsmigranten blijven komen, omdat de Nederlandse arbeidsmarkt kennelijk behoefte heeft aan flexibel personeel dat bereid is tegen lage lonen te werken. Als dat personeel hier niet te vinden is, nemen werkgevers illegale arbeidskrachten aan. Overigens is in deze categorie goed te zien hoe de illegalenpopulatie meebeweegt met wet- en regelgeving. Polen waren tot de uitbreiding van de EU vrijwel allemaal illegaal in Nederland, maar in 2004 en 2005 zijn tienduizenden werkvergunningen voor Polen afgegeven en sinds de toetreding van Polen tot de EU mogen zelfstandigen hun arbeid sowieso in Nederland aanbieden. De tewerkstelling van vreemdelingen is geregeld in de Wet Arbeid Vreemdelingen uit 1994 en de bijbehorende wijzigingen en aanvulling tot en met 2005.

Ad 2. Het Nederlandse asielbeleid is sinds het einde van de jaren negentig strenger geworden, waardoor minder asielzoekers naar Nederland komen en meer asielverzoeken worden afgewezen. De afgewezen asielzoekers moeten ons land verlaten, maar in de praktijk duiken ze vaak onder. Zij die opgepakt en gedetineerd worden, kunnen in veel gevallen niet uitgezet worden omdat het land van herkomst onbekend is of omdat het land van herkomst de asielzoekers niet terug wil. De toelating en opvang van vreemdelingen in Nederland is geregeld in de Vreemdelingenwet uit 2000. De Koppelingswet uit 1998 koppelt gegevens van de vreemdelingenpolitie aan die van de Gemeentelijke Basisadministratie, waardoor vreemdelingen zonder verblijfsrecht geen aanspraak meer kunnen maken op voorzieningen die de overheid verstrekt (uitkeringen, huursubsidie, kinderbijslag). Het eveneens in 1998 ingestelde Koppelingsfonds maakt in bepaalde gevallen 'medische noodzakelijke zorg' aan illegale vreemdelingen wel mogelijk.

Ad 3. In de literatuur wordt een matigende toon aangeslagen als het gaat over de rekrutering en smokkel van illegale werknemers (Van der Leun en Vervoorn, 2004). Harde bewijzen dat het in Nederland gaat om criminele organisaties die arbeiders rekruteren, ontbreken grotendeels. De antropoloog Richard Staring schreef in 2001 dat een deel van de illegale Turkse respondenten in zijn



onderzoek weliswaar naar Nederland is gesmokkeld, maar dat het meestal niet gepaard ging met gedwongen werk of ernstige uitbuiting. Illegalen zijn doorgaans geen slachtoffers, maar eerder 'klanten' van smokkelorganisaties die beschikken over valse persoons- en reisdocumenten en die de 'klant' tegen betaling vervoeren naar zijn plaats van bestemming. Die praktijk voldoet niet aan het stereotype beeld van meedogenloze daders en willoze slachtoffers.

Een verhaal apart is de handel in vrouwen, die meestal in de prostitutie te werk worden gesteld. Dat daar in een aantal gevallen sprake is van uitbuiting en gedwongen tewerkstelling is evident, al heeft niemand zicht op de exacte omvang van het probleem. Nederland kent een Nationaal Rapporteur Mensenhandel, die in kaart brengt wat er op dat terrein speelt en die de overheid over dit onderwerp adviseert. De Nationaal Rapporteur heeft het aantal vrouwen die gedwongen te werk zijn gesteld in de prostitutie enkele jaren geleden geschat op 3500 (Ruth Hopkins, 2005). Volgens de zogeheten B9-regeling kunnen slachtoffers van (seksuele) uitbuiting aangifte doen en mogen ze gedurende het proces in Nederland verblijven. Na de B9-procedure verdwijnen veel mensen alsnog in de illegaliteit. Vooral vrouwen hopen dan dat ze een Nederlandse partner vinden en hier kunnen blijven. Zowel illegaliteit als een afhankelijke verblijfsstatus maakt mensen extra kwetsbaar voor een volgende uitbuiting. Ze worden na afloop van de procedure niet verder gevolgd door politie, justitie of de hulpverlening.

De preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel is geregeld in de Wet tot uitvoering van internationale regelgeving ter bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel uit 2004.

De verschillende categorieën overlappen elkaar overigens. Mensen kunnen bijvoorbeeld naar Nederland komen om te werken, maar ze zien een asielaanvraag als enige mogelijkheid om hier voet aan de grond te krijgen. De precieze omvang van de drie groepen is uiteraard niet bekend, maar door uitzettingen, vrijwillig vertrek en aanwas door 'nieuwe' illegalen wisselt de omvang. En de praktijk leert: hoe moeilijker het is om als arbeidsmigrant of asielzoeker binnen te komen, hoe aantrekkelijker het is om tegen betaling 'klant' te worden van een smokkelorganisatie.

1.3 Omvang van de populatie

De discussie over illegalen spitst zich vaak toe op de omvang van de totale populatie. Nauwkeurig meten kan uit de aard der zaak niet, want illegalen zijn nergens geregistreerd en melden zich niet vrijwillig aan voor een telling. Bovendien fluctueert het aantal: illegalen komen en gaan, immigranten die legaal in Nederland verblijven kunnen plotseling illegaal worden en illegalen kunnen alsnog een verblijfsvergunning krijgen.

We hebben vooral te maken met gissingen van het vermeende aantal illegalen in Nederland en Europa. Er zijn de afgelopen jaren ook wel beredeneerde schattingen gemaakt. Volgens het CBS (Hoogteijling, 2002) verbleven er in 2001 tussen de 46 en 116 duizend buitenlanders in Nederland die niet in de officiële cijfers zijn vertegenwoordigd. Engbersen e.a. (2002) schatten met de vangst-hervangst-methode op basis van aanhoudingen door de politie het aantal illegalen in Nederland op 112 tot 163 duizend of 65 tot 91 duizend exclusief Oost- en West-Europeanen. In Leerkes e.a. (2004) levert diezelfde methode cijfers op van respectievelijk 125 tot maximaal 225 duizend en 75 tot 125 duizend. Met een grote onzekerheidsmarge kunnen we dus stellen dat het gaat om 46 tot 225 duizend mensen die illegaal in Nederland verblijven. Ook op Europese schaal zijn schattingen gemaakt van het aantal illegalen dat de EU binnenkomen. Daarvoor gelden dezelfde beperkingen. Het soortelijk gewicht van de beredeneerde schattingen is wellicht hoger dan dat van de gissingen in de populaire pers, maar het blijft giswerk. De stellingen 'Het probleem is helemaal niet zo groot' en 'We hebben hier met een probleem van enorme omvang te maken' kunnen beide 'bewezen' en 'onderbouwd' worden met onduidelijke cijfers. Iedereen kan er zijn gelijk mee halen.

1.4 Motieven van illegalen

Het merendeel van de panelleden en de geïnterviewden denkt dat illegalen naar Nederland komen om hier werk te zoeken. Er is een verschil tussen de traditionele arbeidsmigranten die vooral in het kielzog van de werving naar Nederland kwamen - of hier legaal kwamen en later illegaal werden - en de huidige instroom van migranten die illegaal binnenkomen. Naast werk worden andere motieven genoemd: asiel zoeken, gezinshereniging, liefde, studie. Diverse panelleden en onderzoekers merken op dat de motieven van illegalen niet anders zijn dan die van legale immigranten.

Armoede in het land van herkomst is een belangrijke drijfveer voor emigratie, maar geen voldoende verklaring. De meeste inwoners van die landen blijven immers waar ze zijn, het is nog altijd een minderheid die de overstap naar een ander land waagt. De vraag naar goedkope, flexibele arbeid in welvarende landen, de beschikbaarheid van huisvesting en de vraag naar levenspartners spelen volgens onderzoekers een belangrijke rol in de beslissing van migranten om hun land te verlaten. De doorslaggevende reden om te kiezen voor land A of B is de aanwezigheid van een netwerk van familieleden en kennissen. Voor veel illegalen is de aanwezigheid van landgenoten bij wie ze terecht kunnen of die kunnen bemiddelen bij werk van grote invloed op hun uiteindelijke keuze.


De antropoloog Richard Staring (2001) wees na veldonderzoek onder Turkse migranten op de wijdverbreide misvatting dat ze kiezen voor een land dat hen in economisch opzicht het meeste profijt te bieden heeft. Die benadering legt volgens hem een te sterk accent op economische motieven en gaat ervan uit 'dat potentiële migranten over juiste, volledige en relevante informatie beschikken, terwijl zij in de praktijk vaak beperkte, onjuiste en irrelevante kennis van de bestemmingslanden blijken te hebben'. Illegalen hebben Nederland veelal niet op grond van arbeidsmarktomstandigheden gekozen, 'maar omdat daar familieleden en vrienden wonen die bereid zijn hen op te vangen en te ondersteunen. (...) De legaal verblijvende migranten verzorgen de uitnodiging, schenken vaak het benodigde reisgeld, nemen de toerist in huis op en verzorgen de introductie op de informele Turkse markten.'

Het proces verloopt voor illegalen van andere nationaliteiten waarschijnlijk niet anders. Het belang van internationale netwerken is groot, zowel voor arbeidsmigranten als voor asielzoekers. Wie in het migratieproces als illegaal eindigt, hangt in de ogen van illegalen zelf sterk af van het lot.

Een van de eerste vragen die werden voorgelegd aan het onderzoekspanel dat BMP heeft samengesteld, luidde: Wat zijn volgens u de redenen dat er in Nederland illegalen verblijven? Een ruime meerderheid zegt dat het hun eigen keuze is, omdat ze bijvoorbeeld in het land van herkomst onvoldoende mogelijkheden hebben, omdat ze hun positie en die van hun familie in het land van herkomst willen verbeteren of omdat ze zich bij hun familie in Nederland willen voegen. Zo'n vijftien procent meent dat illegalen slachtoffer zijn: angst voor of daadwerkelijke vervolging om politieke of andere redenen, slachtoffers van mensenhandel, mishandeling door de echtgenoot en gedwongen uithuwelijking worden onder andere genoemd. Maar ook de aantrekkingskracht van Nederland - vrijheid en tolerantie, werk en inkomen, relatief open grenzen en aantrekkelijke voorzieningen - is volgens deelnemers aan het panelonderzoek een reden voor hun komst.

Nogal wat deelnemers aan het onderzoek en veel onderzoekers noemen het gevoerde beleid als zelfstandige reden waarom Nederland illegalen herbergt: door migratiebelemmeringen worden mensen ondergronds gedreven, juridische procedures zijn te complex, het terugkeerbeleid faalt. Opvallend vaak wordt opgemerkt dat migranten niet terug kunnen of willen keren en daarom illegaal in Nederland zijn. Sommigen durven niet terug uit vrees voor vervolging, marteling en/of opsluiting, anderen blijven omdat ze vrezen dat ze Nederland nooit meer in kunnen als ze eenmaal vertrokken zijn.

De levensgevaarlijke bootreizen die Afrikanen ondernemen om voet aan Europese wal te zetten, laten in ieder geval zien dat hun motieven bijzonder sterk en hardnekkig zijn. De taferelen aan de



grenzen van Ceuta en Melilla, Spaanse enclaves in Noord-Afrika, in het najaar van 2005, maakten eens te meer duidelijk dat de drang om Europa te bereiken zo sterk is dat mensen bereid zijn er hun leven voor op het spel te zetten. En het gaat niet om enkelingen. In een artikel in NRC Handelsblad van 5 november 2005 haalt Thomas Spijkerboer, hoogleraar migratierecht aan de Vrije Universiteit te Amsterdam, verschillende bronnen aan waaruit blijkt dat het aantal migranten dat jaarlijks in de Middellandse Zee verdrinkt alleen al op 2000 ligt. De Spaanse autoriteiten meldden in 2004 289 doden aan de grens, maar volgens Spaanse mensenrechtenorganisaties ligt het werkelijke aantal op zo'n 500.

1.5 Illegale arbeid


Ruim de helft van de deelnemers aan het panelonderzoek signaleert dat illegalen in hun levensonderhoud voorzien door te werken. Uit de literatuur, uit de individuele en groepsinterviews met illegalen en uit het panelonderzoek komt ook steevast naar voren dat illegalen voor een verblijf in Nederland kiezen om geld te verdienen, zodat ze zichzelf en hun gezinnen en familieleden hier of in het land van herkomst kunnen onderhouden. Buiten inkomsten uit arbeid hebben illegalen geen middelen van bestaan, tenzij ze leven van de criminaliteit. Dat is een riskante overlevingsstrategie. Zogeheten vermogensdelicten (inbraak, straatroof, overvallen, diefstal) vergroten immers de kans dat ze met de politie in aanraking komen en vervolgens uitgezet worden.

Als illegalen in Nederland zijn om geld te verdienen, hoe doen ze dat dan? Een substantieel deel van de illegale arbeid vindt plaats binnen bedrijven. Het gaat om wat de Amerikanen '3d-jobs' noemen: dirty, demeaning and dangerous. Niet of te weinig uitbetalen van loon aan illegalen komt voor. Een uurloon van 5 euro of minder is geen uitzondering. Illegalen weten niet altijd wat ze gaan verdienen en de kwaliteit van de arbeid is voor Nederlandse begrippen doorgaans onder de maat. Visser en Van Zevenbergen deden in 2001 in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een onderzoek naar de aard en omvang van illegale tewerkstelling. Volgens hen was 36% van de illegale werknemers te vinden in de land- en tuinbouw, 36% in de horeca, 15% in de bouwnijverheid en 5% in het wegtransport. Er was sprake van een lichte daling van werknemers in de vleesindustrie en daarentegen een toename in de bouwnijverheid en tuinbouw, de dienstverlening en verzorging.

Ook Engbersen e.a. (2002) constateren een jaar later een toename van illegale tewerkstelling in de horeca en persoonlijke dienstverlening (gezinnen die illegalen huishoudelijk werk laten doen of die hun huizen laten opknappen door illegale klusteams). Volgens datzelfde onderzoek zitten illegalen gemiddeld tijdens eenderde van hun verblijf hier zonder werk, omdat ze afhankelijk zijn van seizoensarbeid. Het wordt steeds moeilijker om met illegale arbeid een redelijk inkomen te verdienen. De contracten zijn verslechterd en de uurlonen gedaald door bemiddeling van tussenpersonen. Illegale werknemers in Nederland bevestigen die waarneming.

In de jaren negentig was volgens schattingen van onderzoekers nog dertig procent van de illegalen actief op de formele arbeidsmarkt. Dat was vóór de invoering van de Koppelingswet in 1998 mogelijk, omdat werknemers zonder verblijfs- of tewerkstellingsvergunning een Sociaal-Fiscaal nummer konden krijgen en dus belastingen en premies afdroegen. De Koppelingswet maakte die constructie onmogelijk. Illegale werknemers zijn daardoor afhankelijker geworden van de mogelijkheden die koppelbazen en malafide uitzendbureaus bieden. Illegalen werken per definitie 'zwart' - de Koppelingswet heeft het hun immers onmogelijk gemaakt om belastingen en premies af te dragen - en zijn meestal tewerkgesteld door 'schimmige tussenpersonen of uitzendbureaus', in de formele én in de informele economie.

Die vaststelling kan niet los gezien worden van het aangescherpte beleid ten aanzien van illegalen en de versoepeling van het vergunningenbeleid voor uitzendbureaus: het is veel makkelijker geworden om een vergunning te krijgen, waardoor malafide bureaus meer kansen hebben. Research voor



Beleid berekende begin 2004 dat Nederland vijfduizend ondernemingen telt die zich schuldig maken aan malafide bemiddeling met illegalen. Voor de totale branche zou het gaan om 30% malafide intermediairs. Ze zouden samen 65 duizend illegalen bemiddelen, goed voor 27.500 bemiddelde arbeidsjaren. Malafide bedrijven zijn nauwelijks aan te treffen onder bureaus die zijn aangesloten bij een brancheorganisatie, maar onder andere intermediairs (inclusief loonbedrijven) telden de onderzoekers 35% malafide bureaus. Er is ook een klein aantal niet-geregistreerde, malafide intermediairs dat zich uitsluitend richt op het bemiddelen van illegalen.

Koppelbazen en loonbedrijven treden op als intermediairs voor illegalen en zijn daarom een cruciale schakel in de tewerkstelling van illegalen in Nederland, merkt de econoom en voorzitter van de Algemene Bond van Uitzendorganisaties (ABU) Hans Kamps op. Er is een opdrachtgever die de rekening betaalt en verder van niks wil weten. De koppelbazen werven mensen in hun landen van herkomst en gaan daarna bij de bollenboeren langs om werk te zoeken voor degenen die zich hebben aangemeld. De illegalen weten volgens Kamps zelf soms niet hoe dit proces precies verloopt, maar ze verdienen in Nederland beter dan thuis en bellen daarom weer andere geïnteresseerden in hun land van herkomst. Zo komt illegale kettingmigratie op gang.

Ook de deelnemers aan het panelonderzoek constateren in meerderheid een verschuiving van zwart werken in de formele naar zwart werken in de informele economie. Met andere woorden: meer en meer illegalen werken bij particulieren in de huishouding of als klusser, terwijl de tuinbouw, de bouw, de horeca en andere sectoren van de formele economie -door strengere controles, hogere boetes en een hogere pakkans -minder emplooi bieden aan illegalen.


Er wordt overigens, ook door de overheid, met twee maten gemeten, merkt de Tilburgse hoogleraar vreemdelingen- en strafrecht Anton van Kalmthout op. Niet alle illegale arbeid wordt immers verricht door vreemdelingen die onrechtmatig in Nederland verblijven of geen arbeidsvergunning hebben. Ook Nederlandse ingezetenen met een uitkering of met een reguliere baan verdienen een deel van hun inkomen in de formele of informele economie. In de beeldvorming blijkt het plotseling minder erg als studenten of 'beunhazen' zwart werken, maar ook dat is uiteraard illegale arbeid waarvoor geen premies en inkomstenbelasting worden afgedragen en die concurrentievervalsing kan werken.

1.6 Criminaliteit

De deelnemers aan het BMP-panelonderzoek signaleren in overgrote meerderheid dat illegalen in hun levensonderhoud voorzien door illegaal, kortdurend, onderbetaald werk te doen in onder meer de horeca, de bouw, de tuinbouw en de huishouding. Niet veel respondenten (minder dan 10 procent) noemen opvang door particuliere organisaties of gemeenten als belangrijkste bron van inkomsten. Een nog iets kleiner aantal noemt prostitutie. Wel noemt bijna 20 procent van de respondenten ook criminaliteit als antwoord op de vraag hoe illegalen volgens hen in hun levensonderhoud voorzien; ze doelen met name op vermogenscriminaliteit (inbraak, overvallen, straatroof, diefstal) en drugshandel.

Dat illegalen soms door criminaliteit in hun levensonderhoud voorzien, wordt in andere bronnen bevestigd. Op 25 en 26 november 2004 organiseerde de Europese Hearing van de Global Commission on International Migration, ingesteld door de secretaris-generaal van de VN, in Budapest een regionale hearing voor Europa. Er waren zo'n 175 mensen uit meer dan derig Europese landen en uit twaalf niet-Europese landen aanwezig. De deelnemers wierpen op dat illegale immigranten - vooral vrouwen - zich vaak in situaties van onzekerheid en uitbuiting bevinden en daardoor hun heil wel eens moeten zoeken in overlevingscriminaliteit.

Maar ook hier blijkt de werkelijkheid complexer dan oppervlakkige waarneming doet vermoeden. Uit Nederlands onderzoek kwam eerder naar voren dat in de periode 1997-2000 de helft van alle illegale vreemdelingen die in aanraking zijn gekomen met de politie, niet is gearresteerd voor zaken die



normaliter als criminaliteit worden aangeduid, maar voor overtredingen van de vreemdelingenwetgeving of politieverordeningen (Engbersen e.a., 2002). Slechts een derde van alle arrestaties heeft te maken met diefstal. Het gaat in hoofdzaak om overlevingscriminaliteit (vermogensdelicten, in mindere mate drugsdelicten). Er is wel een toename te zien, waarschijnlijk door het strengere vreemdelingenbeleid van de Nederlandse overheid, maar het gaat nog steeds niet om substantiële aantallen criminele illegalen.

Vreemd is dat niet. Joanne van der Leun (2003) constateert in haar proefschrift dat het merendeel van de illegalen niet probeert op te vallen en zich netjes aan de wet houdt, omdat ze zo min mogelijk met de politie in aanraking willen komen. Het aantal door illegale vreemdelingen gepleegde delicten stijgt weliswaar doordat ze steeds moeilijker door arbeid een bestaan kunnen opbouwen, maar het gaat volgens de meeste betrokkenen vooralsnog niet om verontrustende tendensen. De associatie 'illegaal = crimineel' wordt wat al te snel gemaakt, omdat illegaliteit nu eenmaal in een kwade reuk staat. In wezen gaat het om mensen met een onwaarschijnlijk doorzettingsvermogen die in overgrote meerderheid tegen een karig loon veel uren zwaar werk verrichten om hun eigen positie en die van hun familie te verbeteren. Door het beleid van tegenhouden, oppakken, detineren en uitzetten worden ze vaker in de marge gedrongen. Met andere woorden: het huidige beleid roept op wat het zegt te willen bestrijden. Er dreigt een 'kaste' te ontstaan, hield een deelnemer aan het panelonderzoek ons voor, van mensen die geen enkel perspectief hebben. Dat leidt niet alleen tot meer criminaliteit, maar kan ook consequenties hebben voor de volksgezondheid (besmettelijke ziektes als soa's en tbc waarmee ze niet naar de dokter gaan, psychische en psychiatrische problemen) en voor het evenwicht in de samenleving (derderangs burgers die rechteloos zijn en derhalve een makkelijke prooi vormen voor uitbuiting).

1.7 Verschuivingen in de illegalenpopulatie

Het beleid creëert illegaliteit en dus verandert de illegalenpopulatie in Nederland ook van samenstelling als gevolg van de uitvoering van nieuwe of aangepaste beleidsmaatregelen. In een groepsinterview brengen illegalen op eigen initiatief hun vaak wanhopige positie naar voren. 'Ik ben al dertig jaar in Nederland', vertelde een 50-jarige Turkse vrouw ons. 'Ik heb een dochter van twintig die hier geboren is en hier op school is geweest. De problemen begonnen na de basisschool, omdat daarna voor onderwijs betaald moet worden. Beroepsscholen vragen geld voor het onderwijs. Mijn dochter kan nu niet legaal werken, omdat ze illegaal is. Ze werkt illegaal als kapster, om te overleven.'

Illegalen kwamen in de jaren zeventig voornamelijk uit mediterrane landen, in de voetsporen van legale arbeidsmigranten. Inmiddels komen ze uit landen over de hele wereld, met een accent op Oost-Europa, Afrika en Azië. In de prostitutie en bij huishoudelijke arbeid gaat het vaak om vrouwen. Van de totale populatie die door onderzoekers is opgespoord, is telkens ongeveer de helft tot driekwart van het mannelijke geslacht. Ze zijn veelal tussen de 20 en 40 jaar, maar onder hen bevinden zich steeds vaker ouderen die hier al lang verblijven. Verschillende bronnen schatten het aantal illegale kinderen tot 18 jaar op tien- tot twintigduizend, maar ook hiervoor geldt dat de cijfers met een grote korrel zout genomen moeten worden. Het kunnen er in werkelijkheid meer of minder zijn. Om hoeveel kinderen het ook precies gaat, voor illegalen is de afwezigheid van enige wettelijke status van hun kinderen een nijpend probleem. De 40-jarige Kemal, sinds 1987 in Nederland, werd bij een politie-inval samen met zijn vrouw en kinderen opgepakt. De rechter vertelde hem dat hij niet in Nederland mag blijven en het beste terug kan gaan naar Turkije. 'Maar mijn kinderen zijn nog nooit in Turkije geweest. Hoe moeten die daar integreren?', vraagt hij zich in een groepsinterview wanhopig af.

Sommige illegalen zijn hier zonder papieren geboren en leven dus hun hele leven al als 'illegaal'. Zij zijn overigens wel leerplichtig en hebben tot hun achttiende toegang tot het Nederlandse

onderwijs. Onderzoekster Joanne van der Leun signaleert een toename van het aantal kinderen: 'Het aantal illegale kinderen stijgt op dit moment doordat het aantal uitgeprocedeerde asielzoekers stijgt. Door de toename van het aantal illegale vrouwen neemt het aantal kinderen automatisch ook toe. Deze kinderen hebben geen land van herkomst en hebben recht op niks, het is een heel wrege groep. In Amerika ben je vanzelf legaal als je op Amerikaans grondgebied geboren wordt. Met de Nederlandse aanpak creëer je generaties illegalen.'

Alice Beldman van het ASKV Steunpunt Vluchtelingen Amsterdam vindt het schrijnend dat veel asielzoekers rechtmatig - in afwachting van de procedure - in Nederland zijn, maar geen opvang krijgen. 'Technisch onverwijderbaren' - mensen die niet terug kunnen naar het land van herkomst en hier geen verblijfsvergunning krijgen - belanden vrijwel allemaal in de illegaliteit. Beldman: 'Ik was laatst in Amsterdam op een bijeenkomst voor ongedocumenteerden. Daar hoorde ik het verhaal van een meisje dat in Nederland was geboren, achttien jaar, goede opleiding gehad, alles perfect en dan word je achttien en kun je helemaal niks meer; je mag niet werken, niet meer naar school, je kan niks! Dat is hopeloos. Als je mensen hier een procedure laat afwachten, moet je die mensen ook opvangen.'


Veel deelnemers aan het panelonderzoek hebben in de praktijk te maken met kinderen van illegalen. Sommigen vinden het 'inhumaan en onacceptabel' dat die kinderen geen verblijfsstatus krijgen. Gééf die kinderen recht op verblijf, zegt een deel van de respondenten. Andere respondenten zien dat als een oplossing die een nieuw probleem opwerpt: als kinderen die hier uit illegale ouders geboren zijn wél een verblijfstatus krijgen, wat dan te doen met hun ouders? 'Want je kunt ouders en kinderen toch niet uit elkaar halen!', schrijft een respondent.

De meeste respondenten zien zich hier voor een groot moreel dilemma geplaatst: het is onmenselijk om die kinderen een wettelijke status te onthouden, maar het zou wel eens een sterke 'aanzuijgende werking' kunnen hebben als mensen een verblijfsvergunning krijgen vanwege hun kinderen. Een respondent oppert de term 'baartoerisme': illegale vrouwen die naar Nederland komen om een kind te baren, omdat dat hun kans op een verblijfsvergunning vergroot. Toch vindt de meerderheid het wenselijk om kinderen van illegalen op termijn op humanitaire gronden een verblijfsvergunning te verlenen.

1.8 Marginalisering

De samenstelling van de populatie illegalen in Nederland is niet alleen veranderd door de aanwezigheid van kinderen die hier uit illegale ouders geboren zijn. Er zijn ook andere in het oog springende verschuivingen. Illegalen komen steeds vaker uit andere landen dan de 'traditionele' migratielanden rond de Middellandse Zee. Het gaat, in vergelijking met pakweg een kwarteeuw geleden, steeds vaker om mensen die illegaal het land binnenkomen en om uitgeprocedeerde asielzoekers en minder vaak om een uitvloeisel van grotere groepen mediterrane arbeidsmigranten, zoals 'gastarbeiders' zonder of met een verlopen verblijfsvergunning of om gezinsleden van mediterrane arbeidsmigranten die in het kader van gezinshereniging naar Nederland zijn gekomen maar hier niet mogen blijven omdat hun ouders niet aan de eisen van inkomen en huisvesting voldoen.

Door het restrictieve toelatingsbeleid zijn de toegang tot en het verblijf in Nederland moeilijker geworden. Dat heeft ongewenste neveneffecten. Mensenhandel en -smokkel lijken toe te nemen. Illegalen keren niet meer snel terug naar hun landen van herkomst, uit angst dat ze Nederland nooit meer binnenkomen. En illegalen worden in de marge gedrongen doordat ze in de formele sector geen werk meer kunnen vinden en ze sterker zijn aangewezen op bemiddelaars als koppelbazen en uitzendbureaus. Zij strijken een deel van de opbrengst van illegale arbeid op, waardoor het inkomen van de werkende illegaal daalt. Wie geen werk vindt in de formele of in de informele sector en niet kan of wil terugkeren naar het land van herkomst, kan slecht overleven dankzij de steun van hulp- en opvangorganisaties of zoekt zijn toevlucht in de overlevingscriminaliteit.



Het panel en veel onderzoekers en geïnterviewde deskundigen noemen de marginalisering - toenevende armoede, ontredde, angst, algehele rechteloosheid, slechte gezondheid - het belangrijkste probleem in het vraagstuk van de illegalen.

1.9 Conclusie

Nederland kent de term 'illegalen' voor vreemdelingen die hier onrechtmatig verblijven pas sinds de 'Roolvinkstop' van 1 juni 1968. De mobiliteit van mensen die buiten hun land zoeken naar bronnen van inkomsten is sinds die tijd wereldwijd alleen maar toegenomen.

'Illegaliteit' vloeit rechtstreeks voort uit de wetten en regelgeving van een land; het beleid bepaalt wie illegaal is en wie niet. Het gaat om illegale arbeidsmigranten, uitgeprocedeerde asielzoekers en slachtoffers van mensensmokkel en mensenhandel. Schattingen van het aantal illegalen in Nederland komen uit op 46- tot 225 duizend, maar het blijft giswerk.

Illegalen hebben zulke krachtige motieven om hun levensperspectief en dat van hun gezinnen te verbeteren, dat ze bereid zijn om tijdens hun reis naar Europa hun leven op het spel te zetten en tijdens hun verblijf in Europa onder slechte arbeidsomstandigheden en tegen lage lonen te werken. De vraag naar flexibele arbeid, de beschikbaarheid van huisvesting en de vraag naar levenspartners spelen een belangrijke rol in de beslissing van illegalen om zich in een bepaald land te vestigen. Dat illegalen kiezen voor een land dat hen in economisch opzicht het meest te bieden heeft, is een wijdverbreid misverstand. Belangrijk zijn internationale netwerken van familie en kennissen, die bereid zijn om de illegaal op te vangen en te ondersteunen.

Het restrictieve beleid drijft steeds meer illegalen ondergronds. De meesten verdienen de kost in de bouw, de tuinbouw, de horeca en steeds vaker door te werken als huishoudelijke hulp of als klusser in gezinnen. Door de strenge wetgeving en de vrijere vestigingsmogelijkheden voor uitzendbureaus zijn ze vaker aangewezen op bemiddelaars, vinden ze moeilijker werk en verdienen ze minder. Daardoor is een groeiende groep aangewezen op 'overlevingscriminaliteit'. Het gaat bij die relatief kleine groep vooral om vermogensdelicten (inbraak, diefstal, straatroof, overvallen) en drugsdelicten. De meerderheid zorgt wel dat ze uit de sfeer van criminaliteit blijven, omdat ze daardoor in aanraking kunnen komen met de politie, waardoor de kans op uitzetting groter wordt.

Een verontrustend verschijnsel is de toename van het aantal kinderen dat hier uit illegale ouders geboren is. 'Terugsturen' is uitgesloten, want Nederland is hun geboorteland; een verblijfsvergunning verstrekken zou een aanzuigende werking kunnen hebben op vrouwen die denken een verblijfsvergunning te kunnen bemachtigen door hier een kind te baren.

Kortom: door het restrictieve en repressieve migratiebeleid worden illegalen steeds vaker in de marge gedwongen. Het is een vreemde paradox: werkgevers en particulieren zoeken naar mensen die tegen een karige beloning werk willen doen waarvoor in Nederland geen personeel te vinden is, er zijn mensen die mogelijkheden zoeken om het levensperspectief van henzelf en hun gezinnen te verbeteren en de overheid brengt die partijen niet bij elkaar maar drijft ze uiteen.

Het volgende hoofdstuk gaat nader in op de bedoelde en onbedoelde effecten van het Nederlandse illegalenbeleid.

Helena uit Polen

De 38-jarige Poolse Helena, gescheiden moeder van twee kinderen, kwam in 1994 voor het eerst naar Nederland via de zus van haar toenmalige man. In Polen werkte zij als naaister en in de bediening. Haar man ging als eerste naar Nederland, om in Aalsmeer op de veiling te werken. Later wisselden ze elkaar af, vaak voor kortere perioden. Helena werkte in Kudelstaart in de droogbloemen. De meeste Polen zitten volgens Helena rond Aalsmeer. Ze schat dat dertig procent van de mensen in Kudelstaart Polen zijn. Ze werken in de tuinbouw of op de veiling en wonen met zes tot soms wel elf mensen in één huis. De politie weet ervan maar niemand zegt iets, want zonder de Polen zou het werk niet gedaan worden.

Als ze in Polen had kunnen werken, was Helena niet naar Nederland gekomen. Maar in Polen kon ze geen werk vinden en ze komt uit een gezin waarin arbeidsmigratie normaal was. Haar vader trok bijvoorbeeld naar Amerika om te werken. Helena kent heel veel Polen die naar het buitenland gaan voor werk. Velen gaan naar Duitsland. Engeland is nog beter; het is makkelijker om daar legaal aan het werk te komen.

Sinds drie jaar woont Helena permanent in Amsterdam, met haar Nederlandse vriend. Ze gaat af en toe twee weken terug naar Polen voor vakantie en om haar kinderen te bezoeken. Ze is legaal in Nederland, maar mag niet werken. Toch heeft Helena twaalf verschillende adressen waar ze schoonmaakt. Zo'n veertig uur werk per week, drie uur per huis. Ze vraagt negen tot tien euro per uur. Ze vindt werk door briefjes in brievenbussen te gooien, waarop ze zich aanbiedt als schoonmaakster, en door mond tot mond reclame.

Er is enige concurrentie van Russische vrouwen, die voor de helft van de prijs werken. Maar de concurrentie is niet groot. Russische vrouwen werken hier niet alleen illegaal, ze verblijven hier ook illegaal. Ze hebben daardoor veel minder bewegingsvrijheid, want ze lopen het risico aangehouden en uitgezet te worden.

Polen zijn erg gewild. Ze zijn harde werkers en hebben een goede naam. Helena zegt dat er in de bloemen ook bijna alleen maar Polen werken. Misschien een paar Turken, maar geen Marokkanen. In de schoonmaak ziet ze veel jonge vrouwen die twee jaar in Nederland komen werken en dan weer terug gaan naar Polen om daar te studeren. Ze werken dus in Nederland om hun studie te bekostigen.

Omdat Helena illegaal werkt, heeft ze geen ziektekostenverzekering in Nederland. In Polen zijn zij en haar kinderen wel verzekerd. Ze heeft nooit problemen gehad met de politie, ook niet in Amsterdam. Ze heeft zelfs in Amstelveen voor een gezin gewerkt waarvan de man bij de politie zat. Ze werkte daar al lang toen ze van de buurman hoorde dat hij politiemann was.

Volgens Helena is het op dit moment beter om zwart te werken dan wit. Ze heeft mensen gesproken die legaal werken, de Polen met een dubbele nationaliteit, die een Pools en een Duits paspoort hebben en daarom ook in andere EU-landen legaal mogen werken. Volgens haar worden zij door Nederlandse bedrijven hierheen gehaald voor werk in de tuinbouw. Het bedrijf regelt vaak woningen, maar die zijn meestal klein, slecht en soms zelf zonder gas, water en licht. Ook zijn de lonen erg laag. Als je illegaal werkt, verdien je meer.

Helena heeft geen idee hoe lang ze hier nog blijft om te werken. Waarschijnlijk zo lang het nodig is. Ze bouwt geen pensioen op in Polen, maar zet wel wat geld weg om van te leven als ze te oud is om te werken. Zij hoopt dat haar kinderen gewoon in Polen werk kunnen vinden als ze klaar zijn met school.

Joy uit Nigeria

De 33-jarige Joy kwam in 1998 illegaal uit Nigeria naar Nederland. Ze woont met haar dochtertje van drieënhalve en vijf andere vrouwen in één van de flats in de Amsterdamse Bijlmer, waar slachtoffers van mensenhandel worden opgevangen. Joy verloor op jonge leeftijd haar ouders, waarschijnlijk Aids-slachtoffers. Als elfjarige ving ze haar vijf jongere broertjes en zusjes op. Op een dag in 1998 zocht een Nigeriaanse man haar op. Hij wilde haar uit de misère helpen door haar naar Europa te brengen. Daar zou ze kunnen werken. Joy ging erop in. De man kwam een week later terug en gaf haar geld om voedsel en kleding voor de kinderen te kopen. 'We waren echt heel gelukkig. Het zag ernaar uit dat ons leven ging veranderen.'

De man beloofde Joy dat ze in Europa werk kon krijgen in de tuinbouw of als winkelbediende. 'Ik dacht: dat is precies wat ik kan.' Ze vertelde haar broers en zusjes dat ze voor een jaartje weg zou gaan en geld zou opsturen. De volgende dag werd Joy opgehaald door de man die haar gouden bergen had voorgespiegeld. Ze werd rechtstreeks naar een voodoo-priester gebracht. 'Er zaten veel mensen in een donkere kamer. Ze hadden allemaal verf op hun gezicht, wit, zwart en rood. Ik was doodsbang. Ik moest voor de priester gaan staan. Hij sprak een taal die ik niet verstond. Ik moest me ontkleden en de priester maakte met een scheermesje tekens op mijn hoofd, polsen, op ieder deel van mijn lichaam. Hij haalde met een mes ook wat spuug van mijn tong. Ik was zo bang, ik wist niet wat er gebeurde. Ik vroeg de man tenslotte waarom ik die merktekens kreeg. Als het schip naar Europa vergaat, zul je niet verdrinken, zei hij. Gebeurt dat dan?, vroeg ik. Ik had geen idee, was nooit op een schip geweest. Als het gebeurt, zei de priester, hoeft jij je geen zorgen te maken.'

Joy kreeg wat water te drinken en moest een schapenoog eten. 'Ze dwongen me te beloven dat ik niemand iets over de voodoo zou vertellen. Vervolgens werd ik in een Mercedes naar de hoofdstad Lagos gebracht. Ik kreeg een paspoort en ging aan boord van een schip. Maar ik moest het paspoort onmiddellijk aan een blanke geven, een compagnon van de man die me in het dorp had opgezocht en die ook meereisde. Ze hielden me verstopt in een sloopshut, tot we in Rotterdam aankwamen. Ik weet niet hoelang ik op het schip heb gezeten, want in kon in die donkere hut de dagen niet tellen.'

Joy werd naar een huis in Rotterdam gebracht, waar het een komen en gaan was van jonge vrouwen. Na drie dagen brachten de mensenhandelaars Joy naar Amsterdam. Ze kreeg hooggehakte schoenen en een heel kort rokje. Ze werd gedwongen als prostituee te werken, op straat. 'Ik moest slapen met mannen. Aanvankelijk weigerde ik, ik zei dat ik dat niet kon. Maar ik moest, zei de man, want ik had een schuld van zestigduizend dollar bij hem, voor de reis, het paspoort, het geld voor de kinderen in Nigeria, mijn kleren. In de tuinbouw of in een winkel zou ik nooit genoeg verdienen om dat terug te verdienen, zei hij, daarom moest ik dit doen.'

Joy kreeg begeleiding van twee mannen die voor haar zouden zorgen. Ze inden het geld en hadden het recht om haar te slaan. 'Als ik het geld niet terugbetaalde, zei hij, zou hij de politie halen en zou ik teruggestuurd worden naar Nigeria. Daar zou ik vermoord worden, vanwege die voodoo, want die was helemaal niet om me het leven te redden als het schip zou zinken. Het was allemaal doorgestoken kaart. Ik had geen paspoort en ze hadden me ingepeperd dat ik tegen de politie moest zeggen dat ik uit Sudan of Sierra Leone kom. Niet uit Nigeria, want dan zou de politie me terugsturen en zou ik vermoord worden.'

Ze ging zeer tegen haar wil aan het werk als prostituee, nadat ene Patricia haar had uitgelegd wat ze moest doen. Joy werkte tot 2001, iedere avond. Toen stopte ze. Ze werkte altijd met condooms, maar één van haar pooiers dwong haar om zonder condoom seks met hem te hebben. Joy raakte zwanger en kon niet meer werken omdat ze misselijk was. De Nigeriaanse man zocht haar op en dwong haar tot een abortus. Onmiddellijk daarna moest ze weer aan het werk achter het Centraal Station in Amsterdam. Joy werd weer zwanger als gevolg van gedwongen seks zonder condoom met één van de pooiers. Ze dwongen haar opnieuw tot een abortus, maar ondanks dreigementen met een mes weigerde ze. 'Ze lieten me gaan. Ik ontmoette een Ghanees. Ik was zo in de war en boos, ik vertelde die man alles wat er gebeurd was. Ga naar de Bijlmer, naar dominee Tom, zei de man. Hij belde de dominee. Ik heb hem alles verteld, over de dreigementen, de voodoo. Ik zocht iemand die me kon redden. Dominee Tom bad met me, vastte met me, deed alles voor me. Hij lachte met de voodoo, die had volgens hem helemaal geen kracht. De Bijbel is de werkelijkheid, zei hij, niet die voodoo-priester. Ik woonde zeven maanden bij hem en zijn gezin. Dominee Tom overreedde me om mijn verhaal bij de politie te vertellen.'

Joy ging naar een asielzoekerscentrum en in september 2001 schonk ze het leven aan haar dochter Withney. Ze had nog herhaaldelijk last van angsten voor de voodoo en ze had zelfmoordneigingen. De dominee zocht haar op en bad dagenlang met haar. Sindsdien vestigt ze haar hoop op haar dochter, Withney. 'Zij moet een goed leven hebben, ik ben bereid om alles voor haar te doen. Ik probeer haar op school te krijgen, maar ze wordt geweigerd. Ze is hier toch geboren? Ze moet een opleiding krijgen, dat is de enige manier om uit deze ellende te komen. Ik kan zelf niet lezen of schrijven, maar ik krijg nu les van een Nederlandse vrouw. Mijn dochter moet ook leren. Ze is hier geboren, waarom kan ze geen documenten krijgen?'

Joy leeft van de verkoop van telefoonkaarten. Ze verdient 50 cent op een kaart van tien euro, per dag haalt ze ongeveer vijf euro binnen. De dominee heeft dat voor haar geregeld. Met giften van de kerkgangers heeft ze een fietsje voor Withney kunnen kopen. Contacten met Nederlanders heeft ze niet. 'Ik geloof niet dat ze erg aardig zijn.' Joy heeft spijt dat ze haar verhaal aan de politie heeft verteld. Ze heeft zichzelf en haar dochter in gevaar gebracht, vindt ze, want de politie wil haar nu terugsturen naar Nigeria. Met haar broertjes en zusjes in Nigeria heeft ze sinds haar vertrek in 1998 geen contact meer gehad.

II. Het huidige overheidsbeleid

2.1 Inleiding

Illegaliteit is een begrip waarvan de inhoud bepaald wordt door het beleid. Wat is de inhoud van het huidige beleid ten aanzien van illegalen? Welke motieven liggen eraan ten grondslag? Wat zijn de bedoelde en onbedoelde effecten van het beleid? Ofwel: boekt de overheid de resultaten die ze beoogt? En wat zijn de alternatieven?

2.2 Het huidige beleid

Nederland heeft lange tijd officieel ontkend dat het een immigratieland was, terwijl het migratiesaldo sinds de jaren zestig vrijwel permanent positief was. Pas onder het tweede kabinet-Kok gaf de regering toe dat Nederland een immigratieland is, maar tot op de dag van vandaag zijn politieke partijen het daarover oneens.

Het Nederlandse beleid ten aanzien van arbeidsmigratie is restrictief. In principe krijgen vreemdelingen geen verblijfsvergunning. Ze kunnen wel in aanmerking komen voor het vervullen van 'moeilijk vervulbare vacatures' waarvoor werkgevers onmogelijk mensen kunnen vinden in Nederland of in andere EU-lidstaten die nog niet volledig onder het Verdrag van Rome - vrij verkeer van goederen, diensten en personen - vallen. Het gaat zowel om hoogopgeleiden (ict) als om laaggeschoolden (seizoensarbeid, horeca, bouw).

Ook het asielbeleid is restrictief van aard: uitsluitend asielzoekers die kunnen aantonen dat ze voldoen aan de criteria in het Verdrag van Genève (Vluchtelingenverdrag), krijgen na vaak zware procedures een verblijfsvergunning. Gezinsleden van gevestigde immigranten kunnen onder strikte voorwaarden een voorlopige verblijfsvergunning krijgen, die later omgezet kan worden in een zelfstandige vestigingsvergunning voor onbeperkte duur. Tot slot kunnen vreemdelingen een verblijfsvergunning van beperkte duur krijgen voor een verblijf als toerist of voor een nader omschreven doel als medische behandeling of studie.

Het beleid bepaalt zo automatisch dat migranten die niet onder één van de hiervoor genoemde categorieën vallen, illegaal in Nederland verblijven.

Een staat beschikt over 'traditionele' instrumenten om migratie te reguleren: het uitgeven van visa, verblijfs- en vestigingsvergunningen en vergelijkbare toegangsdocumenten, grenscontroles, binnenlands toezicht, detentie en uitzetting (Minderhoud in: Entzinger en Van der Meer, 2004).

Het Nederlandse beleid is expliciet gericht op het tegengaan van de instroom en het verblijf van illegale vreemdelingen en daarnaast op het bestrijden van werkgevers, huisjesmelkers en anderen die profiteren van illegalen, zo staat te lezen in de Illegalennota van het Ministerie van Justitie (2004). De beleidsvoornemens komen neer op: streng toezicht op de toegang tot Nederland; intensief binnenlands toezicht, met een nadruk op de arbeids- en in de huisvestingsmarkt; hoge boetes voor werkgevers die mensen illegaal tewerkstellen en voor verhuurders die willens en wetens woonruimte aan illegalen verhuren; detentie en indien mogelijk daadwerkelijke uitzetting van illegalen.

Illegalen hebben geen rechten in Nederland, behalve het recht op onderwijs tot achttien jaar, in noodgevallen het recht op 'medisch noodzakelijke zorg' en bij dreigende uitzetting het recht op juridische bijstand. Voor medisch noodzakelijke zorg is na de invoering van de Koppelingswet in 1998 een Koppelingsfonds (Regeling Stichting Koppeling) in het leven geroepen. Via deze achterdeur heeft de overheid ruimte gecreëerd voor hulp aan illegale arbeidsmigranten, uitgeprocedeerde asielzoekers, niet uitzetbaren en mensen die verwickeld zijn in een aanvraagprocedure voor een verblijfsvergunning. Zij kunnen zich immers niet verzekeren via het ziekenfonds.

Het Koppelingsfonds is in het leven geroepen om het risico op de verspreiding van besmettelijke ziekten te verkleinen en artsen in de gelegenheid te stellen om in overeenstemming met hun beroepseed te handelen. Maar het is geen verzekering en biedt evenmin gratis gezondheidszorg. Alleen zorgverleners kunnen een beroep doen op de regeling als de kosten van een medisch noodzakelijke behandeling of medicijnen niet door of namens de patiënt betaald kunnen worden. De zorgverlener bepaalt of de te verlenen zorg medisch noodzakelijk is.

De 'reparatie' van de Koppelingswet werkt dan ook niet goed, vinden panelleden en geïnterviewden die werkzaam zijn in de gezondheidszorg. Ze hebben het gevoel dat zij als het afvoerputje van het beleid fungeren. Met veel moeite kunnen ze de allerschrijnendste problemen opvangen en ze zien die schrijnende gevallen als een direct voortvloeisel van het beleid. Illegalen vinden dat ze geen toegang hebben tot de gezondheidszorg, omdat ze de hoge prijzen niet kunnen betalen. Ze wachten daarom vaak tot het te laat is. Slechts een enkeling heeft van het Koppelingsfonds gehoord. Ter illustratie: in een groepsinterview vertelden illegale Turken dat het verschil tussen hun kinderen en Turkse kinderen die legaal in Nederland verblijven zichtbaar is aan het gebit. Illegale kinderen worden daar zelfs op aangesproken door andere kinderen.

Langzaam maar zeker formuleren de lidstaten van de Europese Unie, waaronder Nederland, een gezamenlijk migratiebeleid, dat ook weer vooral om afschrikking draait. In het eerder aangehaalde artikel van Thomas Spijkerboer in NRC Handelsblad van 5 november 2005 noemt de auteur drie elementen van dat Europese asielbeleid die in het verlengde liggen van de Nederlandse beleidsdoelen.

Ten eerste: de controles zijn verschoven naar de buitengrenzen, waar het hele Europese territorium wordt bewaakt, steeds vaker door militairen en marine. Ten tweede: mensensmokkelaars worden steeds intensiever vervolgd, waardoor illegale grensoverschrijding nog verder ondergronds gedreven wordt. De risico's voor de smokkelaars worden groter, de prijzen voor een enkeltje Europa gaan omhoog en de transporten worden grootschaliger omdat de verhouding tussen risico en opbrengst gunstig moet zijn voor de smokkelaars. De migranten betalen de rekening, niet zelden door verdrinking of verstikking. Ten derde: Europese landen proberen hun burens (Marokko, Algerije) zo ver te krijgen dat zij hun grenzen beter bewaken, zodat illegale migranten de buitengrenzen van Europa nooit bereiken. Samenwerking op andere terreinen, zoals het sluiten van handelsovereenkomsten, wordt afhankelijk gemaakt van de bereidheid om de grenzen beter te bewaken. Dat verklaart veel van de Marokkaanse praktijken om de migranten aan de grenzen van de Spaanse enclaves Ceuta en Melilla met harde hand te verwijderen en reddeloos achter te laten in de woestijn.

Marokko is overigens ook niet onverdeeld gelukkig met de rol van Europese grenspolitie. Opvang, transport en uitzetting van migranten kostte het land alleen al in 2005 tachtig miljoen euro, zei secretaris-generaal Omar Hilale van het Marokkaanse ministerie van Buitenlandse Zaken op 24 november 2005 in een interview met NRC Handelsblad. Ondanks de mooie beloftes van de EU heeft Marokko daarvan nog geen cent terug gezien. Volgens Hilale staat zijn land voor een onmogelijke opgave. Als te veel migranten de grens naar Europa overschrijden, komt er kritiek van de EU. Treedt Marokko te streng op, dan krijgt het land verwijten van de Europese mensenrechtenorganisaties. 'Maar wat moeten we als ze hier blijven en zelfs haast militair geplande aanvallen op de grens ondernemen?'

2.3 Motieven achter het beleid

De motieven achter het overheidsbeleid liggen volgens de Illegalennota in 'de negatieve gevolgen van de aanwezigheid van de populatie illegalen' voor de samenleving, zowel in de grote steden als in de regio's. 'Daarnaast maakt illegaal verblijf mensen kwetsbaar in hun sociaal economische

positie en worden zij makkelijk onderwerp van uitbuiting, mensenhandel en andere "verborgen" circuits.'

De minister van Vreemdelingenzaken en Integratie beroept zich hier op Engbersen e.a. (2002), zonder nader te specificeren op welke gegevens uit het onderzoek zij precies doelt. Vermoedelijk gaat het om de negatieve gevolgen van overbewoning (een minimaal probleem, volgens dat onderzoek, hoewel enkele vertegenwoordigers van het lokale beleid die deelnamen aan het panelonderzoek de overlast als gevolg van huisjesmelkerij en overbewoning bevestigen) en een door Engbersen e.a. geconstateerde toename van het aantal geregistreerde delicten (vooral vermogens- en openbare ordedelicten) die gepleegd zijn door illegalen. Wat de nota niet vermeldt, is dat dat laatste gegeven volgens de onderzoekers juist aan het restrictieve beleid gekoppeld is: 'De toename van overlevingscriminaliteit kan worden beschouwd als een ongewenst en onbedoeld effect van het huidige restrictieve vreemdelingenbeleid' (Engbersen e.a., 2002).

Overigens ontspringen juist criminele illegalen vaak de dans, meent de Leidse onderzoekster Joanne van der Leun. Criminele illegalen worden al jaren minder effectief uitgezet. Ze worden opgepakt en juist langer vastgehouden. De criminaliteit onder illegalen stijgt ook nog eens, volgens Van der Leun door de wijziging binnen de groep migranten. Vroeger waren illegalen een uitvloeisel van grote groepen migranten. Ze kwamen niet illegaal het land binnen, maar verloren hun rechten en werden zo illegaal. Nu komen ze illegaal binnen, is het moeilijker om te overleven in het huidige maatschappelijke en politieke klimaat en daardoor stijgt de criminaliteit binnen die groep. De paradox van het huidige uitzetbeleid is volgens Van der Leun dat 'brave' illegalen makkelijker zijn uit te zetten dan lastige, de criminelen.

Onderzoek van de Tilburgse hoogleraar vreemdelingen- en strafrecht Van Kalmthout e.a. laat zien dat vastgezette illegalen weer op straat terecht komen en vaak ontraceerbaar zijn. Een illegalencel kost 34 duizend euro per jaar en levert gemiddeld 1,4 uitzetting op. Kan dat geld niet beter besteed worden, vragen de onderzoekers zich af. Is het een optie om alleen criminele illegalen uitzetten? Nu worden strafdossiers nauwelijks bekeken, de identiteit van illegalen wordt niet secuur vastgesteld. Zelfs zware criminelen komen volgens Van Kalmthout e.a. makkelijk op straat terecht. De databanken van justitie zijn niet gekoppeld en werken langs elkaar heen. De onderzoekers vermoeden dat illegale arbeid en de illegaal bestreden worden uit angst voor de vreemdeling (Van Kalmthout e.a., 2004).

Rechtssocioloog Paul Minderhoud berekende dat in 2001 slechts 18% van de 16 duizend vreemdelingen die Nederland moesten verlaten daadwerkelijk gedwongen is uitgezet en in 2002 was dat 21% van de 21 duizend. Slechts een minderheid van de staandehoudingen wordt gevolgd door een effectieve uitzetting (Minderhoud in: Entzinger en Van der Meer, 2004).

De beleidsdocumenten van de rijksoverheid zijn onduidelijk in het benoemen van de motieven achter het beleid. De hoofdredenering is: het is illegaal, daar hebben we last van en dús moet het bestreden worden, bijna ongeacht de gevolgen.

De onzichtbare, achterliggende motieven van het beleid liggen volgens de meerderheid van de deelnemers aan het panelonderzoek in het huidige politieke klimaat: gedogen is niet meer 'in', de overheid wil krachtadig overkomen, zonder overigens het onderliggende probleem aan te pakken. Economische motieven worden ook vaak genoemd: vrees voor verstoring van gezonde concurrentieverhoudingen, zowel in het binnen- als in het buitenland. Vooral in de bouw en de tuinbouw en in iets mindere mate in de horeca is sprake van concurrentie tussen legale en illegale werknemers, menen de respondenten. Een mogelijk gevolg is volgens hen dat andere bedrijven zich omwille van een concurrerende kostprijs ook genoodzaakt zien om met illegalen te werken. Er is overigens niet alleen sprake van concurrentie tussen bedrijven, maar ook tussen bemiddelaars. Menig legaal uit-

zendbureau legt het loodje omdat er kapers op de kust zijn die met illegalen werken.

De respondenten noemen ook het tegengaan van uitbuiting als motief voor het beleid. De meningen daarover zijn verdeeld. Sommigen vinden dat een terecht motief, vooral omdat ongelijkheid niet past in onze samenleving. Een kleine groep vindt de vrees voor uitbuiting onterecht. Ze kunnen zich dat motief wel voorstellen, maar wijzen er onder meer op dat illegalen hier nog altijd beter af zijn dan in hun land van herkomst.

Volgens deelnemers aan het panelonderzoek stoelt het beleid op de gedachte dat illegalen hier niet horen te zijn of op het samengaan van illegaliteit en criminaliteit. Anderen denken dat nationalistische motieven een rol spelen. De overheid zal het niet gauw erkennen, maar xenofobie en angst voor verlies van welvaart en voor desoriëntatie in een geïnternationaliseerde samenleving is volgens veel deelnemers aan het panelonderzoek en geïnterviewden wel degelijk een belangrijk achterliggend motief voor het beleid. Door die opstelling staat Nederland met de rug naar de rest van de wereld, met alle nadelige consequenties voor de Nederlandse economie en cultuur van dien. Maatschappelijke polarisatie is ook een mogelijke ernstig gevolg van die houding en internationaal krijgt Nederland een slechte naam, waardoor hoogopgeleide migranten Nederland gaan mijden.

2.4 Effecten van het huidige beleid

De deelnemers aan het panelonderzoek omschrijven het huidige beleid in meerderheid als repressief. Ze zijn ronduit negatief over de effecten ervan. Dat geldt ook voor vrijwel alle deskundigen die hun opvattingen in vraaggesprekken hebben toegelicht. Een enkeling vindt de voorgestane harde aanpak noodzakelijk, maar de meesten kwalificeren die als 'verkeerd'. Sommigen spreken van 'symboolpolitiek voor de publieke opinie'. Opvallend veel respondenten noemen het beleid tweeslachtig: er is een kloof tussen de beleidsvoornemens en de praktijk, er is een spanningsveld tussen het landelijke en het lokale beleid en het economische beleid strookt niet met het vreemdelingenbeleid. Tachtig procent van de deelnemers aan het panelonderzoek zegt te zien dat het beleid in de praktijk daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Vooral controles op straat, bij huisjesmelkers en op bedrijven vallen op. De twintig procent die er niets van merkt, heeft in wat meer abstracte zin te maken met illegalen (bijvoorbeeld als economisch onderzoeker), maar ook sommige werkgevers zeggen in de praktijk niets van het beleid te merken. Veel deelnemers merken op dat in toenemende mate sprake is van marginalisering van de groep illegalen en dat met name de gezondheidszorg met de gevolgen te maken krijgt (zie de paragraaf over marginalisering in het vorige hoofdstuk).

De deelnemers aan het panelonderzoek noemen vooral nadelen van het beleid. Toch is de vraag nadrukkelijk zo geformuleerd dat hij evenzeer uitnodigt tot het formuleren van voor- als van nadelen. De genoemde voordelen: vermindering van illegaliteit, criminaliteit en uitbuiting. Opvallend veel respondenten noemen duidelijkheid als voordeel. Acht respondenten (vooral uit de journalistiek, gemeentelijk en landelijk beleid) geven aan dat ze geen voordelen van het beleid kunnen benoemen. Zeven respondenten zien vooral economische voordelen, zoals een relatieve bescherming van de economische positie van werkgevers en minder concurrentievervalsing. Een kleine groep ziet bescherming van legale werknemers als een voordeel en sommigen zien tot slot voordelen in de verbeterde systematiek van het beleid: transparantie, samenwerking, meer middelen. Degenen die zich voorstander betonen van het huidige strenge beleid ten aanzien van illegalen en illegaliteit, noemen drie argumenten: het is verboden en dus moet het bestreden worden; illegaliteit en criminaliteit gaan hand in hand en daarom dienen illegaal verblijf en illegale arbeid bestreden te worden; en tot slot: Nederland is vol, we hebben geen ruimte om illegalen op te vangen.

De nadelen van het strenge beleid overwegen voor veruit de meeste panelleden, geïnterviewden en onderzoekers. Marginalisering van illegalen wordt als het belangrijkste nadeel van het huidige beleid genoemd. Opvallend veel deelnemers aan het onderzoek menen dat illegaliteit blijft bestaan

of zelfs wordt bevorderd door het huidige beleid. Gebrek aan visie, coördinatie en samenhang - met verdeeldheid in de verschillende bestuurslagen en langs elkaar heen werkende instanties als gevolg - wordt ook genoemd als nadeel. Sommigen zien nadelen voor de samenleving als geheel: kapitaalvernietiging, ondermijning van het maatschappelijk moreel, imagoschade door razzia's op bedrijven. Een enkeling noemt gewetensproblemen voor andere immigranten en hulpverleners. We gaan hieronder nader in op de genoemde voor- en nadelen.

2.4.1 Streng beleid

Paul Scheffer, publicist en hoogleraar Grootstedelijke Problematiek, is het niet op alle punten eens met de uitvoering van het illegalenbeleid, maar hij kan zich in principe vinden in een repressief beleid. Scheffer, die aan het begin van de 21ste eeuw de discussie over migratie in Nederland een nieuwe impuls gaf met zijn artikel 'Het multiculturele drama' in NRC Handelsblad, benadert het vraagstuk vanuit een moreel perspectief. 'Er is niets zo slecht als een land dat zijn eigen wetten niet naleeft. Het moderne beeld van de illegaal is dat van een slachtoffer, maar dit is niet altijd de juiste benadering. Het gaat soms ook om zware criminaliteit: mensensmokkel, uitbuiting van vrouwen. De samenleving heeft de neiging om te zeggen: het hoort erbij, maar het hoort er niet bij.' Scheffer vindt bijvoorbeeld dat niemand in Nederland onder het minimumloon mag werken, ook niet om humanitaire overwegingen. 'Je kunt zeggen: let them rot in their own privacy, maar je hebt een beschavingsnorm en dat is de minimum levensstandaard in dit land.'

Teun van Os van den Abeelen, voorzitter van de Adviescommissie Vreemdelingenzaken (ACVZ), is vanuit een demografisch perspectief voorstander van een streng beleid. Nederland is als één van de dichtstbevolkte landen ter wereld nu eenmaal niet in staat om een grote toestroom aan illegalen onderdak te bieden. Hij breekt wel een lans voor 'schrijnende gevallen': 'Soms zijn de humanitaire aspecten zo schrijnend dat je in illegaal begonnen verblijf moet berusten.' En het beleid moet ook praktisch blijven, vindt hij. Buitenlandse imams de toegang tot Nederland ontzeggen, is bijvoorbeeld ineffectief beleid, want als ze niet legaal mogen komen, komen ze illegaal naar Nederland. Maar de kern van de adviezen van de commissie waarvan hij voorzitter is, is in lijn met het huidige overheidsbeleid: houd illegalen tegen, spoor ze op, detineer ze en zet ze zo mogelijk uit.

Hussein Sarkaya, directeur van een Utrechts loonbedrijf dat mensen levert voor bouwwerkzaamheden, is vanuit een concurrentieperspectief sterk voorstander van een streng illegalenbeleid. In zijn bedrijf werken geen illegalen. De boete van achtduizend euro per illegaal die hem boven het hoofd hangt, is hem veel te riskant. Sarkaya heeft nog weinig last van bedrijven die met illegalen werken, maar sluit niet uit dat dat verandert als Polen zich in de toekomst een stuk goedkoper kunnen verhuren: 'Nu werken ze voornamelijk in de schoonmaak en de tuinbouw, maar over een paar jaar hebben ze ook allemaal een opleiding gedaan om in de bouw te werken en kunnen ze onder mijn prijs werk aannemen.' Hij vreest dat zijn bedrijf op den duur te lijden heeft onder de concurrentie van goedkope, goed opgeleide Polen.

De argumenten vóór een streng beleid - wat verboden is moet bestreden worden, illegaliteit en criminaliteit gaan hand in hand en Nederland is vol - worden door veel anderen aangevochten. De definitie van een illegaal is volgens hen willekeurig en kent - anders dan het verbod op bijvoorbeeld diefstal en moord - geen morele verankering.

In het vorige hoofdstuk zagen we in de paragraaf over criminaliteit al dat illegaliteit en criminaliteit zeker niet hand in hand gaan, sterker: dat de overgrote meerderheid van illegalen zich liever verre houdt van criminele activiteiten omdat die het risico op uitzetting sterk verhogen. Illegalen zijn vooral harde werkers die tegen de stroom op roeien, in de hoop zichzelf en hun gezinnen een beter levensperspectief te bieden.

Het argument dat Nederland vol is, is een subjectieve waarneming die moeilijk te bewijzen en moeilijk te bestrijden valt. De opnamecapaciteit van een territorium of een samenleving valt niet objectief vast te stellen. De stelling heeft evenveel of even weinig bestaansrecht als de stelling dat Nederland met gemak nog enkele miljoenen inwoners meer kan herbergen. In beide gevallen is het raadzaam om stil te staan bij de consequenties van die stellingname. Het 'Nederland is vol'-argument gaat uit van immigratie zoals die in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw verliep: een groot aantal arbeidsmigranten bleef, tegen alle aanvankelijke verwachtingen in, en liet hun gezin overkomen. Dat is bij een flexibel migratiebeleid met mogelijkheden voor tijdelijke arbeidsmigratie naar alle waarschijnlijkheid niet langer aan de orde. Het toelaten van arbeidsmigranten die na een aantal jaren terugkeren naar hun landen van herkomst, leidt daarom niet per se tot een hoger inwoneraantal. Toeristen die hier drie maanden verblijven, worden immers ook niet opgeteld bij de populatie.

Opvallend is tot slot dat de voorstanders van het huidige beleid tevens pleiten voor een meer humane benadering van schrijnende gevallen en illegale arbeidsmigranten niet over één kam scheeren met asielzoekers.

2.4.2 Arbeidsmarkt en verdringing

In de interviews met deskundigen komt ook veel onvrede over de effecten van het huidige beleid naar voren. De kritiekpunten die de deelnemers aan het panelonderzoek aansnijden, keren terug in de vraaggesprekken en in wetenschappelijke publicaties.


Critici van het huidige beleid vinden dat te weinig gekeken wordt naar economische ontwikkelingen, dat er te weinig ruimte is voor reguliere immigratie, waardoor de illegale instroom juist bevorderd wordt, en dat het huidige beleid te weinig oog heeft voor mondiale verhoudingen. De econoom Sweder van Wijnbergen, van 1997 tot 2000 secretaris-generaal van het ministerie van Economische Zaken en nu hoogleraar Staatshuishoudkunde aan de Universiteit van Amsterdam, kijkt vooral vanuit een economische invalshoek naar het vraagstuk. Hij vindt dat Nederland te sterk op zichzelf gericht is. Arbeidsmigranten zoeken werk en hebben er veel voor over om dat te vinden. Maar ze zijn niet welkom hier.

Hoogleraar internationale economie en SER-kroonlid Harry Garretsen vraagt zich ook af of illegaliteit niet juist gestimuleerd wordt door het huidige beleid. Hij bepleit een fijnzinniger afstemming van het migratiebeleid op de behoeften van de arbeidsmarkt. 'Als een land heel restrictief is en je wilt er als arbeider van buiten de EU heel graag werken, dan zul je dat sneller via illegale kanalen proberen. Heb je als illegaal eenmaal al die hobbels genomen om binnen te komen, dan ben je wel gek als je ooit weer weggaat, want je weet niet of het je een tweede keer lukt. Ik noem dat een pervers effect van wat het beleid beoogt.'

Economische arbeidsmigranten komen meestal niet hierheen omdat ze hier willen wonen, maar omdat ze hier willen werken. Kunnen ze op een legale manier binnenkomen, dan zal de illegale arbeid verminderen. Garretsen: 'Door het beleid liberaler te maken, geef je ze een exit-optie. Economisch lijkt me dat beter. Er komen dan arbeiders als er behoefte aan is en ze gaan ook weer weg als er minder werk is.'

Verdringing op de arbeidsmarkt, de neerwaartse loondruk voor werknemers en concurrentievervalsing ten opzichte van bedrijven die niet met illegalen werken, zijn vooral voor de vakbond belangrijke argumenten tegen het toestaan of gedogen van illegale arbeid. Hans Wegman, onderhandelaar metaal en techniek en tevens verantwoordelijk voor het allochtonenbeleid van de christelijke vakcentrale CNV: 'Als we vinden dat het niet lukt met normale arbeidskrachten, dan moeten er binnen de spelregels, dus conform de regelgeving, mensen van buitenaf worden aangetrokken.'

Voormalig FNV-voorzitter Lodewijk de Waal veranderde in 2002 van koers. Illegalen moeten dezelfde rechten hebben als alle andere werknemers in Nederland, betoogde hij. Ze moeten alleen een



handje geholpen worden met het opkomen voor hun rechten. De Waal vond dat de vakbond te lang is 'meegegaan met de politici die mensen illegaal verklaarden' (De Waal, 2002). Illegalen hebben ook het recht om volgens de normen van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) te werken en dus moeten ze 'gewoon lid [kunnen] worden van de FNV'. De grootste vakcentrale van het land staat sindsdien open voor illegalen die lid willen worden.

Het onderliggende argument van De Waal bleef gelijk: het belang van de georganiseerde werknemers staat voorop en dat belang is ermee gediend als illegalen onder de CAO-normen vallen. De FNV wil af van onderbetaling voor illegale arbeid vanwege de neerwaartse druk op de arbeidsvoorwaarden in sectoren waar veel illegalen werken, van de oneerlijke concurrentie en van de aanzuigende werking die uitgaat van onderbetaling. De Waal: 'Ik denk zelfs dat illegale arbeid dan teruggedrongen wordt, omdat het voor werkgevers een stuk minder aantrekkelijk is om illegalen aan te nemen, ze zijn dan per slot van rekening niet meer spotgoedkoop.' Dat is overigens de vraag. Zodra illegalen volgens de CAO betaald moeten worden, is er alle aanleiding voor werkgevers om nieuwe illegalen aan te trekken, die wel bereid zijn om onder de CAO-lonen te duiken. De CAO's en minimumlonen zijn op zichzelf namelijk een probleem voor de onderkant van de arbeidsmarkt. Werkgevers en uitkeringsinstanties die werklozen aan het werk proberen te krijgen signaleren keer op keer dat het minimumloon een belemmering vormt voor ondernemingen met laagbetaalde arbeidsplaatsen. En de concurrentiepositie van Nederland ten opzichte van andere Europese landen is één van de redenen waarom de vakbeweging bereid is om de looneisen te matigen.

Angst voor het verdringingseffect is volgens Harry Garretsen hét economische motief achter het huidige beleid. 'Vanuit economische overwegingen is men bang dat als men dit toestaat, er hele stromen hierheen komen: het verdringingseffect.' We vinden het normaal om handel te drijven met allerlei landen, maar we willen geen arbeidsmigratie. Maar concurrentie hoort nu eenmaal bij de economie, vindt Garretsen. 'Het mag niet zo zijn dat er een sfeer gaat heersen van: eigen banen eerst. In de Nederlandse economie concurreren arbeiders ook met elkaar. Binnen Europa zou nationaliteit er eigenlijk niet toe moeten doen.'

Sweder van Wijnbergen gelooft ook niet dat autochtone werknemers of immigranten met een werkvergunning verdrongen worden door illegalen. 'Economisten geloven niet dat er maar een bepaalde hoeveelheid werk is en dat er niet genoeg werk is als er meer mensen komen. Dat is de lump of labour fallacy.' Volgens economen genereren arbeidsmigranten extra economische activiteiten, waardoor uiteindelijk iedereen toch weer aan het werk komt. 'Als er massale stromen mensen binnenkomen, kan er op de korte termijn sprake van concurrentie zijn. Maar op lange termijn werken de illegalen hier, geven ze geld uit in Nederland en dat genereert extra economische activiteiten die weer leiden tot economische groei. De concurrentie is in dit geval een kortetermijnprobleem.'

De angst van vakbonden voor verlies van verworven rechten is volgens Van Wijnbergen begrijpelijk maar onterecht. Arbeidsmigranten hoeven niet onder het minimumloon te duiken; de overheid kan de kosten voor werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt verlagen door subsidies te verstrekken. 'Je moet het makkelijker maken voor mensen onder aan de ladder om ook in het arbeidsproces te komen. Dan heb je ook minder verdringingsproblemen, want dan is er gewoon meer werk.' Hij pleit, in navolging van de Verenigde Staten, voor soepeler immigratiewetten.

2.4.3 Internationale concurrentie

Bedrijven die illegalen inschakelen, kunnen hun producten goedkoper aanbieden dan concurrerende bedrijven die volgens de regels werken. En landen die illegale arbeid oogluikend toestaan, kunnen tegen lagere kosten produceren dan landen die strikt volgens de regels produceren.

Maar illegalen kunnen de concurrentiepositie van Nederland ook versterken. Door illegalen in te

zetten in het arbeidsproces, drukken ondernemers de kostprijs van hun producten. Dat effect speelt in de motieven van beleidsmakers en werkgevers onuitgesproken mee, meent onderzoekster Joanne van der Leun, verbonden aan de Rijksuniversiteit Leiden. Zonder illegalen kan de tuinbouw moeilijk concurreren met landen als Italië en Spanje. Dringt de overheid illegale arbeid werkelijk terug, dan verdwijnt de tuinbouw bijvoorbeeld grotendeels uit Nederland. Die sector staat in Nederland onder druk: de tuinbouwers moeten intensiveren óf naar het buitenland vertrekken, maar ze moeten in ieder geval van dat hoge arbeidsloon af. Amerikaanse onderzoekers - en steeds meer Europese economen - zeggen dat illegale arbeid technische innovatie tegenhoudt. Daar ligt duidelijk een spanningsveld: informele bedrijvigheid zorgt voor economische groei en een sterkere concurrentiepositie, maar houdt tegelijkertijd innovatieve ontwikkelingen tegen.

Het volledig uitbannen van illegale arbeid - zo dat al mogelijk is - heeft onvermijdelijk gevolgen voor de concurrentiepositie van bepaalde economische sectoren. Moet Nederland dan afscheid nemen van ondernemingen met veel ongeschoolde en laagbetaalde werknemers? Ja, als bepaalde sectoren niet kunnen draaien zonder illegalen, moeten ze die bedrijvigheid maar verplaatsen naar andere landen, vindt voormalig FNV-voorzitter Lodewijk de Waal. Het geld moet volgens hem naar de arbeid reizen, niet andersom. Dat is een onvermijdelijk gevolg van de globalisering.

Economisch eigenbelang is ook voor Paul Scheffer geen reden om illegale arbeid te gedogen: 'Werkgevers grijpen veel te snel naar immigranten als oplossing voor de problemen in hun branche, terwijl het vaak geen oplossing is. Als blijkt dat de glastuinbouw in Nederland niet haalbaar is zonder illegalen, dan moet die vorm van tuinbouw verplaatst worden naar landen waar het goedkoper is, dus naar zuidelijke landen. Ook dat is innovatie, maar illegaliteit houdt innovatie tegen. Als men in China in plaats van bulkgoederen ook auto's gaat produceren, is dat nadelig voor ons. Als dat de toekomst is, moeten we daarop gaan anticiperen. Dat hebben we vroeger ook gedaan door de landbouw en de textielindustrie op te geven. Die concurrentieslag moeten we nog een keer aankunnen.'

De Leidse hoogleraar Piet Emmer en Volkskrant-journalist Hans Wansink (2005) merken op dat dat in theorie zou kunnen kloppen, maar de tuinbouw - na de Rotterdamse haven en Schiphol de derde motor van de Nederlandse economie - kan niet verder zonder illegale arbeidskrachten en kan zichzelf toch ook moeilijk opheffen (zie ook Benseddik en Bijl, 2005).

Concurrentievervalsing en uitbuiting zijn volgens Hans Kamps 'schaamlappen'. 'De Poolse loodgieter wordt vanuit Polen betaald volgens de Nederlandse CAO, met als verschil dat de arbeider geen premies afdraagt. Dat is inderdaad goedkoper, maar je hebt een gelukkige Poolse arbeider, een gelukkige Poolse werkgever en een gelukkige Nederlandse opdrachtgever; je verdeelt dus de welvaart. We schromen er in Nederland ook niet voor om goedkoop Pools speelgoed te kopen in een Nederlandse winkel. En daar is wel sprake van uitbuiting.'

Verschillende panelleden en geïnterviewde economen wijzen erop dat met de toetreding van Oost-Europese landen tot de EU op allerlei fronten sowieso sprake is van concurrentie tussen duurdere en goedkopere arbeid. De verdringing is dus al een feit, maar dat is vooral een verdringing van lageropgeleiden door bijvoorbeeld Polen die legaal in Nederland werken als vrachtwagenchauffeur, bouwvakker of seizoenarbeider. De dienstenrichtlijn die de voormalige Europese commissaris Frits Bolkestein in 2004 indiende, is daar een weerspiegeling van. Met een blik op de toekomst wijzen diverse panelleden en geïnterviewde economen naar de onvermijdelijkheid van een herordening van economische activiteiten en de daarmee gepaard gaande herverdeling van welvaart, in eerste instantie binnen Europa en op langere termijn wellicht op een nog grotere schaal.

2.4.4 Verzorgingsstaat en solidariteit

Panelleden, wetenschappers en geïnterviewden wijzen op het gevaar van erosie van de nationale verzorgingsstaat als illegale arbeid wordt toegestaan. Illegalen dragen immers geen premies en inkomstenbelasting af, terwijl ze wel gebruik maken van de arrangementen van de verzorgingsstaat. Dat laatste is maar zeer ten dele waar, blijkt uit onderzoek. Illegalen maken nauwelijks aanspraak op uitkeringen en huursubsidie en doen maar een zeer beperkt beroep op de gezondheidszorg (Cornelius en Tsuda, 2004). Om illegalen te kunnen uitsluiten van de voorzieningen van de verzorgingsstaat, zijn sinds de invoering van de Koppelingswet in 1998 25 wetten gewijzigd en 47 nieuwe regels ingevoerd. In 1999 hebben organisaties die de werknemersverzekeringen uitvoeren ruim 300.000 controles uitgevoerd, waarna acht uitkeringen beëindigd dienden te worden. Dat bevestigde een breed gedeeld vermoeden: illegalen maakten al nauwelijks gebruik van collectieve voorzieningen (Minderhoud in: Entzinger en Van der Meer, 2004). Overigens wijst hoogleraar vreemdelingen- en strafrecht Anton van Kalmthout erop dat het argument van erosie van de verzorgingsstaat ook geldt voor zwart werk door scholieren en studenten en door 'beunhazen' die naast hun reguliere werk zwart bijklussen.

Sweder van Wijnbergen: 'Migranten zijn over het algemeen jong, ondernemend, stijgen snel op de arbeidsmarkt en hebben een andere instelling wat betreft de gezinssamenstelling. Dat zijn allemaal positieve bijdragen aan een samenleving. Ze betalen alleen niet mee aan de publieke diensten, maar ze maken er ook amper gebruik van.' Nederland moet volgens hem juist profiteren van gecontroleerde immigratie. 'Maar dan moet je wel iets doen, migratie gaat niet vanzelf. Je moet ze aan het werk krijgen. Met illegalen lukt dat, want er zitten natuurlijk keiharde sancties aan verbonden: als je niet werkt, ga je dood. Als je alleen legale migratie wilt, zul je de nieuwkomers daar de handvatten voor moeten bieden. Zoals in Israël en Amerika, waar nieuwkomers voorzien worden van nuttige cursussen zoals taal- en beroepsopleidingen.'

Hans Kamps vindt het nog te vroeg voor het beleid dat Van Wijnbergen bepleit, onder meer omdat dat beleid de Europese solidariteit ondermijnt. Hij vindt dat Europa zich eerst maar eens moet buigen over uitbreiding van de solidariteit over de EU-lidstaten. 'Eerst de 25 landen, dan Turkije, Bulgarije en Roemenië erbij en dan gaan we pas verder kijken. De grens van Nederland geven we op en daarvoor in de plaats komt de Europese grens. Uit humanitaire overweging kun je dan nog steeds iets doen voor Afrikanen, natuurlijk. Maar je moet buiten de Nederlandse grenzen denken en binnen de grens van Europa.'

De vergelijking met Amerika, onder anderen door Sweder van Wijnbergen opgeworpen, gaat volgens Paul Scheffer niet op. Nederland is een totaal ander type samenleving dan Amerika en dus moeten we hier met andere ogen kijken naar immigratie, meent hij: 'De dynamiek van Amerika en het sociale vangnet in Nederland bijten elkaar.' Nederland heeft volgens hem op dit moment helemaal geen behoefte aan immigratie. Hij ziet niets in het argument van de vergrijzing: om de productie op peil en de pensioenen betaalbaar te houden, zou Nederland meer immigranten moeten toelaten. Berekeningen van het Centraal Plan Bureau laten zien dat Nederland over twintig jaar 39 miljoen inwoners telt als we de vergrijzing proberen te compenseren met jonge migranten.

Maar de deelnemers aan het panelonderzoek zijn het er in overgrote meerderheid over eens dat Nederland in de nabije toekomst zowel hoogopgeleide als ongeschoolde arbeidsmigranten moet toelaten om economisch te kunnen overleven. De vergrijzing dwingt daartoe. Vooral in de verzorging is immigratie onontkoombaar, menen de panelleden. Een ander migratiebeleid, dat immigratie makkelijker maakt, heeft de toekomst. Vertegenwoordigers van de werkgevers en economen - en in hun kielzog volgt de vakbeweging schoorvoetend - wijzen erop dat het verstandig zou zijn om bij de hervormingen van de verzorgingsstaat, die al volop in ontwikkeling zijn, een toekomstvisie op arbeidsmigratie te betrekken. 'Dat beleid moet enerzijds makkelijker toegang geven aan migranten

die nodig zijn in Europa en anderzijds illegalen en asielzoekers weren', zei Sip Nieuwsma, secretaris Sociale Zaken bij VNO-NCW, in Migratie info. 'Ook moet er duidelijkheid zijn over de volgmigratie, zoals gezinshereniging en de gevolgen ervan voor de sociale zekerheid. Want het batig saldo van migratie in de achterliggende jaren is uiteindelijk nadelig. Al die problemen moeten nu goed geregeld worden. Want als we willen concurreren, moeten we een selectief migratiebeleid voeren én voorkomen dat door volgmigratie grote druk op de sociale voorzieningen ontstaat.'

Paul Scheffer ziet wel dat er tekorten zullen ontstaan aan bepaalde werknemers, maar hij vindt evenals de Utrechtse ondernemer Hussein Sarkaya dat die niet met meer immigranten opgelost moeten worden. De prioriteit moet liggen bij werkgelegenheid voor de laaggeschoolde inwoners van Nederland. 'Waarom doen we niet iets met de mensen die hier al zijn, zoals de jonge Turken en Marokkanen? Wij hebben het in Nederland voor elkaar gekregen om een productieve groep niet-productief te maken. Daar zouden we eerst iets mee moeten doen, voordat we immigranten als oplossing gebruiken.'

Aan die redenering ligt de vooronderstelling ten grondslag dat niets of te weinig gedaan wordt om mensen te vinden voor het werk dat nu door illegalen verricht wordt. Maar al jarenlang worden inspanningen verricht om Nederlandse seizoenarbeiders te vinden voor het werk in de land- en tuinbouw. Veelal zonder resultaat. De klacht van werkgevers is dat de huidige generatie VMBO'ers qua arbeidsmoraal en kennis geen aansluiting vindt bij het bedrijfsleven.

2.4.5 Ongewenste neveneffecten

In het voorgaande werd al duidelijk dat slechts weinig respondenten te spreken zijn over de effecten van het huidige beleid. Veel tegenstanders van het strenge beleid wijzen erop dat het zelfs illegalen creëert, dat het bijdraagt aan een ontoelaatbare marginalisering van illegalen en dat mensen in handen van mensensmokkelaars gedreven worden. Illegalen worden opgejaagd en daardoor ondergronds gedwongen, met alle risico's op overlevingscriminaliteit van dien. Ze hebben geen enkel recht, behalve op onderwijs zolang ze in de leerplichtige leeftijd zijn, op medische noodhulp en op rechtsbijstand in geval van dreigende uitzetting. Illegalen worden in detentiecentra opgesloten onder omstandigheden waarvoor menig Nederlander zich schaamt, zo bleek tijdens de publiciteit naar aanleiding van de brand in het detentiecentrum op Schiphol.

Eenvoudige oplossingen voor het illegalenprobleem bestaan niet, meent de Leidse onderzoekster Joanne van der Leun. Maar er zou wel wat serieuzer nagedacht mogen worden over de te verwachten effecten van het beleid. 'Het probleem met het huidige beleid is dat er niet gekeken wordt naar de neveneffecten en beleid ontwikkelen wordt wel heel simpel als je die negeert. Met dit beleid versterk je het probleem. Het komt vanzelf in de sfeer van de criminaliteit terecht en door de strenge aanpak van onveiligheid wordt het een self fulfilling prophecy.'

Wie vanuit een economisch perspectief naar het vraagstuk kijkt, meent dat menselijk kapitaal en economische mogelijkheden ongebruikt blijven. Beleidsmakers en -uitvoerders wijzen op de hoge kosten en de geringe effecten van grensbewaking, opsporing, detentie en uitzetting. Sweder van Wijnbergen meent dat politici wel zien dat het anders zou moeten, maar ze blijven op hun standpunt staan uit angst voor negatieve electorale effecten. 'Ik weet zeker dat veel politici het liever anders zouden zien, maar ze zijn bang voor de kiezers. Iemand met leiderschap zou de stap durven zetten, maar iemand die alleen maar gekozen wil worden roept wat het volk wil.'

Illegaliteit wordt door het huidige beleid niet uitgebannen, daar zijn wetenschappers, beleidsmakers en bestuurders het wel over eens. Maar het kostbare beleid remt de toestroom van illegalen vermoedelijk wel af. Hoewel sommigen zich ook dat afvragen. Het restrictieve beleid geeft reden om aan te nemen dat de instroom is gedaald, maar het zou ook heel wel kunnen dat het aantal illegalen juist stijgt omdat de toegang voor legale migranten is bemoeilijkt, stellen Leerkes e.a. (2004).



Dat Nederland de afgelopen jaren het aantal immigranten zag dalen, komt volgens Frank Kornaat, werkzaam bij de Taakorganisatie Vreemdelingen van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD), doordat de toegang van illegalen in de lidstaten van de Europese Unie werkt als een waterbed: 'Nu we in Nederland de migranten wegdrücken, komen ze elders - waar het eenvoudiger is om binnen te komen - weer naar boven. Je denkt het in Nederland ogenschijnlijk op te lossen, maar in Europees verband levert het niets op.'

Zelfs de voorstanders van het huidige beleid zijn ontevreden over de bereikte resultaten.

Een neveneffect waar verschillende panelleden en veel onderzoekers op wijzen, is de spanning tussen nationaal en lokaal beleid. Ook in de vraaggesprekken keert dat punt terug. De nationale overheid zet in op opsporen en uitzetten van ongewenste vreemdelingen; veel uitzettingen mislukken en leiden er vervolgens toe dat die vreemdelingen onderduiken en tot de groep illegalen behoren. Ze duiken op in steden en dorpen, verspreid over heel Nederland, maar vooral in de Randstad.

De lokale overheid heeft wel dezelfde beleidsmotieven als de nationale overheid, zegt de Utrechtse wethouder Sociale Zaken, Hans Spekman. Ook hij wil uitbuiting, verdringing op de arbeidsmarkt en onleefbaarheid in oude wijken tegengaan. 'Ik vind dat het zeldzame werk voor laaggeschoolden gedaan moet worden door legale arbeiders.' Spekman respecteert de doelstellingen achter het rijksbeleid, maar ziet er in de praktijk weinig van terecht komen. 'Zestig procent van de asielzoekers vertrekt met onbekende bestemming, het grootste gedeelte gaat naar de grote steden en ik kan je zo laten zien waar ze zitten.' De landelijke overheid wil streng optreden, maar de gemeenten merken dat dat in de praktijk lang niet altijd te realiseren is. Spekman: 'De grens tussen legaal en illegaal is in Nederland erg dun. De asielzoekers die op straat worden gezet, tellen ook als illegaal. Maar veel van die mensen zitten in een procedure en hebben dus een status. Met de Nederlandse wetgeving in de hand mogen we mensen met een status op straat zetten. Zo krijg je een heel scheef beeld en dat vervuult ook de cijfers, maar ondertussen leven ze wel op straat zonder enige inkomsten of huisvesting, de beslissing afwachtend, en overleven ze via illegale arbeid.'

De spanning tussen nationaal en lokaal beleid is ook voelbaar in de geestelijke gezondheidszorg. Rianne Wesenbeek, bestuurslid van het Landelijk Ongedocumenteerden Steunpunt (LOS) dat afgewezen asielzoekers helpt, en werkzaam bij een Riagg: 'Mensen worden onberekenbaar in deze situatie. Er is totaal geen zicht op de geestelijke gezondheid van illegalen. De Immigratie- en Naturalisatie Dienst maakt zelf een schifting wie er volgens hen recht heeft op gezondheidszorg en wie niet. Dat is belachelijk, die mensen weten niks van geestelijke gezondheid en zijn niet opgeleid om die keuze te maken.' Werknemers in de gezondheidszorg zijn bang om illegalen te helpen en wijzen hen vaak de deur. Alle handelingen worden immers geregistreerd en doorberekend en er heerst grote onzekerheid over de vergoeding van hulp aan illegalen. De vanuit menselijk oogpunt zo noodzakelijke hulp aan een handjevol illegalen wordt al te vaak niet verleend, omdat instellingen in de gezondheidszorg anders in de problemen raken.

Het huidige Europese beleid leidt aantoonbaar tot een toename van het aantal doden. Dat is niet de bedoeling van het beleid, maar we nemen het kennelijk op de koop toe, stelt Thomas Spijkerboer in NRC Handelsblad. Door de militarisering van de grensbewaking en de hardere strafrechtelijke aanpak van mensensmokkel nemen de risico's voor de smokkelaars toe. De prijzen worden hoger, smokkelaars zetten steeds riskantere middelen in om illegalen in Europa aan land te krijgen, de transporten worden groter; daardoor stijgt het aantal doden, zowel aan de Europese grenzen als in de bufferzone van de buurlanden om de EU heen. 'Dat is een indirect, onbedoeld gevolg van het Europese beleid, maar ook die moeten betrokken worden bij een beoordeling van het beleid', schrijft de hoogleraar migratierecht. Het hoeft niet te leiden tot een afschaffing van de grensbewa-

king, 'maar als er gesproken of besloten wordt over beleid, vereist de zindelijkheid dat alle gevolgen (ook de indirecte, onbedoelde) van dat beleid in aanmerking worden genomen. Dat gebeurt nu in het geheel niet.' Het is hoog tijd, vindt Spijkerboer, voor een discussie over de vraag of we, zelfs met gelijkblijvende beleidsdoelen, niet andere middelen kunnen verzinnen om ze te bereiken. Misschien kan een beperkte bijstelling van de doelen een grote winst in mensenlevens opleveren. De antropoloog Richard Staring (2001) ziet de migratiedruk onder invloed van mondialisering en stijgende inkomensverschillen in en tussen landen toenemen, terwijl tegelijkertijd de mogelijkheden om te migreren afnemen. 'Als beide trends zich in de toekomst doorzetten, zal de reis meer "ondergronds" gaan en zal tevens de regie in het migratieproces verschuiven van de familiale netwerken naar de smokkelaars.' De criminele 'immigratie-industrie' wordt de komende decennia vanuit beleidsmatig perspectief dan ook een groot probleem, voorspelt Staring. 'Maar een beleid dat in belangrijke mate is gericht op het weren en uitsluiten van nieuwkomers, verandert niets aan de bestaande migratiedruk. Slechts het opheffen of verminderen van de welvaartsverschillen zal op de langere termijn de mobiliteit van mensen wereldwijd doen afnemen. Tot het zover is, zullen illegale migranten hun reizen onder de regie van familieleden of smokkelaars naar welvarende landen als Nederland blijven ondernemen.'


2.5 Alternatieven voor beleid

Wat zouden de deelnemers aan het BMP-panelonderzoek doen als ze het beleid mochten veranderen? Het meest genoemd worden veranderingen in het sociaal stelsel: een andere inrichting van de verzorgingsstaat, een helder beleid met basisvoorzieningen als onderwijs en zorg voor iedereen, het bruto-nettoverschil in lonen verkleinen, de toegang tot een op nieuwe leest geschoeid sociaal verzekeringsstelsel bemoeilijken. Legalisering en verbetering van de procedures worden ook genoemd.

Veel respondenten zijn voorstander van een generaal pardon, waartoe Spanje eind 2004 besloot voor bepaalde categorieën illegalen. Een enkeling bepleit het opengooien van de arbeidsmarkt in combinatie met het beperken van rechten op sociale voorzieningen en anderen streven naar het ontwikkelen van nieuwe vormen van arbeidsmigratie, met als uitgangspunt de mogelijkheid om overal ter wereld de kost te kunnen verdienen. Een flink deel van de respondenten zou het migratie- en illegalenbeleid graag koppelen aan een bredere mondiale visie, waarin ontwikkelingssamenwerking en het scholen van illegalen hand in hand gaan.

Vooraf werkggevers zouden het huidige beleid stringenter toepassen: het beleid meer toespitsen op tussenpersonen, een scherpere controle door de Arbeidsinspectie, hard en pro-actief optreden tegen criminele activiteiten. Een aantal respondenten maakt hierbij de kanttekening dat niet uit het oog mag worden verloren dat het hier om mensen gaat. Wel spreken mensen in het panel een voorkeur uit voor een beleid waarmee Nederland én de illegalen beter af zijn. De afkeer van vreemdelingen zal verminderen als illegalen nuttig werk doen en illegalen kunnen dan makkelijker integreren. De praktijk wijst bovendien uit dat niet-illegalen bij zo'n beleid makkelijker terugkeren naar hun landen van herkomst. Enkele respondenten zouden aansturen op een betere afstemming met en coördinatie van het beleid en veel respondenten dringen aan op meer Europese samenwerking. Overigens valt op dat weinig respondenten het beleid noemen als een factor die grote invloed heeft op de omvang van de migratie.

Ook in het literatuuronderzoek en in de vraaggesprekken komen alternatieven voor het huidige beleid naar voren, die neerkomen op een herinrichting van de verzorgingsstaat in combinatie met een ruimhartiger toelatingsbeleid voor arbeidsmigranten. Het Amerikaanse systeem van de green card (een werkvergunning met beperkte rechten) wordt genoemd, het koppelen van het recht op



voorzieningen van de verzorgingsstaat aan de bijdrage aan de economie, de duur van het verblijf en/of de mate van inburgering. De alternatieve modellen zijn te onuitgewerkt om ze hier te presenteren, maar ze drukken de sterke behoefte uit aan een beleidswijziging die ruimte biedt aan grensoverschrijdende economische processen in combinatie met het behoud van de basisvoorzieningen van de verzorgingsstaat.

2.6 Conclusie

Het huidige beleid ten aanzien van illegalen komt zowel aan de Europese als aan de Nederlandse grenzen neer op: tegenhouden, oppakken, detineren en uitzetten. De motieven achter het beleid zijn niet erg duidelijk en evenmin eenduidig. In overheidsdocumenten worden vooral overlast en criminaliteit genoemd, maar onderzoekers benadrukken dat het nogal meevalt. Angst voor vreemdelingen en voor verlies van welvaart spelen waarschijnlijk ook een rol, maar die motieven worden niet openlijk benoemd. De argumenten voor een streng beleid komen neer op: wat verboden is, moet bestreden worden; illegaliteit en criminaliteit gaan hand in hand en Nederland is vol.

Ondertussen heeft het huidige beleid tal van paradoxen en (onbedoelde) neveneffecten tot gevolg. Migratie heeft tal van economische en sociale voordelen, die in een toekomstgericht migratiebeleid beter benut zouden kunnen worden. En al laten studies van planbureaus zien dat het importeren van arbeid geen oplossing biedt voor het vraagstuk van de vergrijzing, veel deelnemers aan het panelonderzoek menen dat de vraag naar buitenlandse arbeidskrachten door de vergrijzing wel degelijk zal toenemen. Zoals we ooit de textiel naar het buitenland hebben laten gaan, zo kan de tuinbouw eventueel ook verkassen naar Zuid-Europa of Noord-Afrika. Maar de verzorging van ouderen kan moeilijk geëxporteerd worden. Kan niet collectief voorzien worden in verzorgend personeel, dan zullen vermogende particulieren zelf hun verzorging organiseren. Als niet via legale weg voorzien kan worden in de behoefte aan verzorgend personeel, zal het aandeel illegalen in de dienstensector waarschijnlijk toenemen.

Veel landen houden de kostprijs van goederen en diensten laag door de inzet van illegale arbeidskrachten. Dat kan oneerlijke concurrentie op de nationale arbeidsmarkt en in de internationale economie veroorzaken, maar het leidt ook tot extra economische activiteiten en daardoor tot extra werk en welvaart. Het huidige beleid kost kapitalen, terwijl slechts weinig illegalen daadwerkelijk worden uitgezet. Illegalen verlaten het land bij zo'n beleid ook niet meer als er geen werk is, omdat het moeilijk en kostbaar is om opnieuw binnen te komen. Door het huidige beleid laat Nederland volgens economen kansen op economische groei liggen en mist het aansluiting bij de internationale economische ontwikkelingen. Juist om internationaal concurrerend te zijn, moet Nederland een soepeler migratiebeleid voeren, waardoor het aantal illegalen wel eens zou kunnen dalen. Het tegendeel is het geval. Doordat het net om illegalen steeds strakker wordt aangetrokken, vallen illegalen volgens onderzoekers, hulpverleners en beleidsmakers ten prooi aan marginalisering en vluchten ze vaker in overlevingscriminaliteit. Lokale overheden en hulpverleningsinstellingen kunnen de problemen niet oplossen die het nationale beleid veroorzaakt. Er spreekt bovendien uit dit beleid geen visie op toekomstige economische, sociale en culturele ontwikkelingen.

Het beeld dat uit de Nederlandse en de internationale literatuur naar voren komt, strookt met de opvattingen van de meeste deelnemers aan het panelonderzoek en de geïnterviewden: vooral door de (onbedoelde) neveneffecten is het huidige defensieve beleid kostbaar, ondoelmatig, in strijd met internationale economische ontwikkelingen en om al die redenen onhoudbaar. Nederland is toe aan een soepeler migratiebeleid, in combinatie met een herinrichting van de verzorgingsstaat. Hoe dat beleid er precies uit zou moeten zien, is vooralsnog onduidelijk, maar het moet volgens de meeste respondenten en geïnterviewden in ieder geval stoelen op een bredere mondiale visie. Daarover gaat het volgende hoofdstuk.

III. De bredere context

Inleiding

Er zijn illegalen in Nederland en ze blijven komen. Het huidige overheidsbeleid - tegenhouden, oppakken, detineren en uitzetten - blijkt geen oplossing voor het vraagstuk van de illegalen en heeft zelfs averechtse effecten. Als de 'traditionele' beleidsinstrumenten ontoereikend zijn, dwingt het vraagstuk van illegalen en illegale arbeid tot een andere benadering. In dit hoofdstuk wordt de kwestie in een bredere context geplaatst: economische en culturele internationalisering, de veranderde positie van de natiestaat en de daaraan gekoppelde arrangementen van de verzorgingsstaat, de houdbaarheid van humanitaire uitgangspunten, de noodzaak om te komen tot een toekomstgericht migratiebeleid met oog voor internationale ontwikkelingen.


Welvaartsverschillen en global cities

De Amerikaans-Nederlandse sociologe Saskia Sassen (2002; zie ook Boomkens, 1999), hoogleraar Stadsplanning aan Columbia University, heeft het begrip 'global city' gemunt. Door de ver doorgevoerde 'globalisering' - grensoverschrijdende economische processen - is de natiestaat niet langer de belangrijkste speler op het economische toneel. Economische activiteiten zijn meer dan ooit onderdeel geworden van wereldwijde netwerken. Steden hebben een andere functie gekregen. Ze zijn niet langer het centrum van een economische regio of een land, maar onderdeel van een wereldwijd netwerk van knooppunten die een moderne infrastructuur paren aan hooggespecialiseerde dienstverlening en de aanwezigheid van creatief en technisch talent. Het gaat in de terminologie van Sassen om 'een nieuwe geografie' van centra waarin steden de hoofdrol spelen.

In die nieuwe geografie is sprake van twee ogenschijnlijk strijdige ontwikkelingen: spreiding en concentratie. De ruimtelijke spreiding van economische activiteiten - dankzij transport en communicatiemogelijkheden produceert een bedrijf waar de juiste arbeidskracht tegen een lage prijs aanwezig is - heeft bijgedragen aan nieuwe vormen van territoriale centralisatie van management- en controlefuncties op topniveau. Zij vestigen zich in steden met alle hooggespecialiseerde diensten die nodig zijn om een bedrijfsorganisatie met vestigingen in meerdere landen te runnen: accountancy, juridische en financiële dienstverlening, reclamebureaus, adviesbureaus, et cetera. Voorbeelden van zulke steden zijn: New York, Londen, Frankfurt, Tokio, Parijs, Zürich, Amsterdam, Chicago, Sydney, Hong Kong. En steeds vaker ook steden in het Zuiden, zoals Sao Paulo, Mexico City, Shanghai, Bombay en tal van andere Aziatische en Latijns Amerikaanse steden. Zo vormt zich een netwerk van wereldsteden, van waaruit wereldwijde economische systemen geleid en gecoördineerd worden.

Sassen verbindt de overgang van de industriële naar een diensteneconomie met de toenemende flexibilisering van arbeid en het ontstaan van een informele economie in de 'global cities'. Tussen de informele economie en nieuwe arbeidsrelaties als flex- en thuiswerk bestaat een grijs overgangsgebied. De informele sector - in haar ogen niet het gevolg van immigratie uit Derdewereldlanden, maar er eerder de oorzaak van - biedt groepen met een laag inkomen nieuwe kansen en komt tevens tegemoet aan nieuwe behoeften van de middenklasse. De middenklasse in de global cities functioneert bij de gratie van het uitbesteden van huishoudelijk werk, kinderoppas, was- en strijkwerk, klussen- en boodschappendiensten, catering. Voor de 'informele dienstverlening' aan deze middenklasse is nabijheid van belang. Een klusjesman of een oppas moet immers in de buurt zitten. Om de kosten te drukken, schakelen ook bedrijven in de formele economie die dienstverleners in, bijvoorbeeld voor schoonmaakwerk, koeriersdiensten, catering.

In het netwerk van stedelijke knooppunten die zo belangrijk zijn in de wereldeconomie bestaat een



hooggespecialiseerde zakelijke wereld dus naast een arbeidsmarkt voor goedkope dienstverlening, die onderdeel is van de informele economie. Daar kunnen werknemers terecht die eerder zijn afgestoten door industrieën die inmiddels verplaatst zijn naar lagelonenlanden. Zo ontstaan nieuwe kansen voor een onderlaag van de samenleving die het slachtoffer leek te worden van globalisering en economische vernieuwing. Vakbonden hebben in de traditionele sectoren sterk aan macht ingeboet. In de nieuwe economische sectoren hebben ze (nog?) geen nieuwe positie weten te verwerven. Werknemers zien zich daardoor gedwongen om als alternatief voor uitsluiting en werkloosheid tegen extreem lage lonen banen te accepteren in de servicesector: transport, horeca, schoonmaaksector, huishoudelijke hulp, prostitutie, winkels.

Dat onderste deel van de arbeidsmarkt is ook aantrekkelijk voor immigranten - legaal of illegaal - die op zoek zijn naar inkomen en op termijn wellicht naar meer zekerheid. Als meer en meer steden in het Zuiden zich weten aan te sluiten bij het wereldwijde netwerk van stedelijke knooppunten waarin de uitwisseling van goederen en diensten plaatsvindt, heeft dat op termijn onvermijdelijk ook consequenties voor migratieprocessen. Specialisten op allerlei terreinen vestigen zich voor lange of voor kortere tijd elders. Laaggeschoolden die in de stedelijke knooppunten in eigen land geen werk kunnen vinden of die afkomstig zijn uit economisch onderontwikkelde landen, zullen in Europa, de VS of Canada op zoek gaan naar werk.

Globalisering laat zich niet sturen door nationaal beleid. Nationale overheden kunnen grensoverschrijdende economische activiteiten faciliteren en ongewenste neveneffecten enigszins bijsturen, maar ze kunnen hun land niet straffeloos afzijdig houden van de wereldmarkt. Dat standpunt wordt gedeeld door veel deelnemers aan het panelonderzoek en keert terug in onderzoek en in onze vraaggesprekken met deskundigen. Economische achteruitgang, met alle sociale en culturele gevolgen van dien, is de hoge prijs die betaald moet worden voor gesloten grenzen. Wie niet bereid is intensief samen te werken in grensoverschrijdende regio's en handelsblokken, mist de boot.

Globalisering en cultuur

Nederland is sinds mensenheugenis een handelsland dat economisch en cultureel garen spint bij economische internationalisering. Het bevoert de wereldzeeën ver voor er sprake was van globalisering en Nederland is één van de initiatiefnemers van de naoorlogse Europese eenwording. Al in de Gouden Eeuw was een aanzienlijk deel van de bevolking afkomstig uit andere landen en ook op dit moment is bijna twintig procent van de inwoners zelf buiten Nederland geboren of één van hun ouders is afkomstig uit het buitenland.

Volgens René Boomkens, hoogleraar cultuurfilosofie te Groningen, staan opvattingen over nationale identiteit onder druk. Hij brengt het verband tussen migratieverandering en culturele pressiegroepen in kaart en onderzoekt de effecten van culturele globalisering op de burgerlijke identiteit. 'Vroeger dachten we: illegalen kunnen we "uitroeien", het is een randverschijnsel dat verdreven moet worden. Onze hypothese is dat illegalen een blijvend verschijnsel zijn en we er mee moeten samenleven.'

In plaats van ons af te sluiten voor migratiestromen waar we ons in een open economie onmogelijk aan kunnen onttrekken, kunnen we beter anticiperen op de culturele gevolgen van die processen. We moeten volgens Boomkens juridisch en politiek, maar ook cultureel op zoek naar nieuwe instrumenten om dat verschijnsel vorm te geven. Dat kan bijvoorbeeld betekenen dat er nieuwe vormen van burgerschap ontstaan. Boomkens: 'Minister Verdonk vindt dubbele paspoorten al een bedreiging, terwijl die volgens ons de toekomst zijn. Mensen houden steeds meer contact met hun identiteit. De universiteit waar ik werk, is overbevolkt met buitenlandse studenten en het bestuur blijft roepen dat het internationaler moet. Internationaliteit wordt gestimuleerd van overheidswege en zal daarom ook toenemen. Er is immers sprake van economische afhankelijkheid op mondiaal

niveau en van politieke internationale mobilisering. We krijgen dus steeds meer te maken met buitenlanders, dat is een onvermijdelijk proces.'

Boomkens constateert evenals Sassen dat er niet alleen sprake is van schaalvergroting, maar tevens van decentralisatie van verantwoordelijkheden en bevoegdheden naar provinciaal, regionaal of lokaal niveau. Grote steden regelen steeds meer zelf, actievere participatie op lokaal niveau wordt belangrijker voor de noodzakelijke sociale en culturele cohesie. Ontwikkeling en behoud van de verzorgingsstaat is niet langer het enige nationale programma. Aan het einde van de jaren tachtig propageerden de kabinetten-Lubbers al deregulering en privatisering om de verzorgingsstaat gezond te houden of te krijgen. Boomkens: 'Nu wordt de discussie veel internationaler gevoerd: Nederland moet nu omgaan met asielproblematiek, meertaligheid, migratie. Dat is een heel andere discussie dan de nationale vraag hoe we de verzorgingsstaat kunnen behouden.'


Internationalisering en de 'import' van andere identiteiten dwingen tot flexibiliteit, meent Boomkens. Een Marokkaanse immigrant gaat nu eenmaal anders om met sociale voorzieningen dan een Nederlander, omdat hij niet met een systeem van sociale voorzieningen is opgegroeid. In een wederzijds aanpassingsproces moeten meervoudige identiteiten een plaats vinden. Dat kan alleen als we erkennen dat ontwikkelingen niet totaal stuurbaar zijn. Migranten kunnen een nuttige bijdrage leveren aan de samenleving, ook als ze de vaderlandse geschiedenis niet uit hun hoofd kennen. Boomkens: 'Als je als Indiase student een beurs krijgt in Amerika, ben je verplicht om na je studie minstens twee jaar terug te keren naar India om wat je geleerd hebt daar te communiceren. Aan dat soort modellen moeten wij gaan denken. Hoe ga je om met mensen die hier tien jaar komen werken in de tuinbouw of als chirurg?'

Het concept van de maakbare samenleving is niet langer toereikend, meent Boomkens. 'Ik denk dat we daar, zonder dat we de begrippen rechtvaardigheid en democratie moeten opgeven, op een veel subtielere en andere manier over moeten gaan nadenken. We moeten ons aanpassen aan ontwikkelingen, zonder zelf de regie te voeren.' Door vast te houden aan het idee dat de samenleving stuurbaar is, verliezen politici en bestuurders volgens Boomkens aan geloofwaardigheid.

Ontwikkelingssamenwerking

De voortschrijdende internationalisering van de economie en de bijbehorende migratie kunnen ervaren worden als een bedreiging van de bestaande orde, maar de ontwikkeling in de richting van een vrije wereldmarkt lijkt een niet te stuiten, autonoom proces waarvan de uitkomst in de schoot van de toekomst verborgen ligt. Een benadering vanuit een moreel perspectief - vasthouden aan de bestaande orde, bescherming van nationale verworvenheden - gaat voorbij aan de voordelen die globalisering met zich meebrengt. Zo woeden op nationale en internationale fora al enkele decennia verhitte discussies over de mogelijkheden en onmogelijkheden van gerichte ontwikkelingshulp in bilateraal of multilateraal verband. In die discussies hebben de gunstige economische en sociale effecten van migratie op de ontwikkeling van de landen van herkomst doorgaans een bescheiden of zelfs geen rol. Of die effecten worden - vooral door de veronderstelde braindrain - als louter negatief voorgesteld.

Een onderzoeker die het bredere perspectief van de Noord-Zuidverhoudingen en de veronderstelde nadelige gevolgen van migratie voor de landen van herkomst gedetailleerd bestudeerde, is de antropoloog Hein de Haas (2003). Aan de hand van empirisch onderzoek in de Zuid-Marokkaanse Todgha-vallei, een typisch emigratiegebied waar hij twee jaar verbleef, beschrijft De Haas de gevolgen van de sociaal-culturele effecten van migratie en de geldovermakingen van emigranten naar hun achtergebleven familieleden. Marokko haalt met 3,5 miljard dollar jaarlijks vier maal zoveel binnen uit overmakingen van emigranten als uit ontwikkelingshulp, en overtreft ook de inkomsten uit de export van landbouwproducten, fosfaten en toerisme. De studie van De Haas relateert de ont-



kelingshulp en benadrukt tevens de sociale en economische effecten van emigratie. Sommige respondenten en geïnterviewden in het BMP-onderzoek zien ontwikkelingshulp als een mogelijkheid om migratie te beperken. Het onderzoek van De Haas brengt die gedachte aan het wankelen. Zijn conclusies geven eerder aanleiding om te denken dat emigratie een goed alternatief voor, of op zijn minst een complementair element van ontwikkelingssamenwerking is.

Anders dan vaak verondersteld wordt, besteden de achterblijvers in de landen van herkomst de overmakingen - éénenderde van het totale geldinkomen in de vallei - niet louter consumptief. Veel geld wordt geïnvesteerd in economische ontwikkeling van de landbouw en in andere sectoren in de Todgha-vallei. De overmakingen hebben ook gunstige sociale gevolgen. Kinderen van migranten zijn er significant beter opgeleid en volgen vaker hoger onderwijs. Migrantenvesteren in de bouw van betonnen huizen, waardoor de privacy toeneemt, gezinnen meer ruimte krijgen en aan hygiëne en comfort winnen. Met name de vrouwen hebben belang bij een eigen huis, los van de schoonfamilie; ze winnen daardoor aan autonomie en hebben meer zeggenschap over het inkomen van de man.

Er zijn overigens ook negatieve neveneffecten verbonden aan de inkomsten uit migratie. De Haas concludeert niettemin dat migratie een positief effect gehad heeft op de sociale en economische ontwikkeling van de Todgha-vallei. Dat geldt in sterkere mate voor de teruggekeerde internationale migrantenhuishoudens dan voor de achterblijvers en de niet-migrantenfamilies. Die huishoudens profiteren indirect wél van de economische effecten van de uitgaven en investeringen van de migranten die geld overmaken en de terugkeerders. Het is een complex verhaal, met nogal wat paradoxale kanten, maar De Haas komt in ieder geval niet tot de conclusie dat migratie economisch en sociaal slecht is voor het land van herkomst.

Het onderzoek van De Haas laat ook zien dat de culturele, sociale en economische effecten van migratie op korte en middellange termijn niet tot minder migratie leiden, zoals lang gedacht is, maar juist méér migratie uit en naar de Todgha-vallei veroorzaken. Mensen willen onverminderd migreren, al zijn hun levensomstandigheden de afgelopen decennia dankzij migratie aanzienlijk verbeterd. De achterblijvers in migratiegezinnen zijn niet de passieve, louter consumerende ontvangers van overmakingen uit Europa, waarvoor ze in de literatuur vaak gehouden worden. Ze zijn in uiteenlopende economische sectoren actief en hun ambitieniveau is onder invloed van onderwijs, media en de blootstelling aan de welvaart van migranten en anderen sneller toegenomen dan wat de bestaansmogelijkheden in Marokko hun te bieden hebben. Daardoor willen ze weg, en door de economische en sociale ontwikkeling van het gebied kunnen ze ook weg.

Die constatering gaat in tegen de opvatting van structuralisten die het debat over migratie en ontwikkeling vanaf de jaren zeventig hebben gedomineerd met hun opvatting dat de verklaring van migratie gezocht moet worden in toenemende misère, die op zichzelf weer het gevolg is van het wegtrekken van jonge, talentvolle, ondernemende migranten uit een bepaald gebied. 'Het medicijn' tegen migratie zou derhalve bestaan uit ontwikkeling van de herkomstgebieden van migranten. Het door De Haas aangetoonde verband tussen ontwikkeling en toenemende mobiliteit bevestigt juist modellen van de transitionele migratietheorie, die het proces van ontwikkeling in een gebied koppelen aan de opkomst en neergang van specifieke typen migratie. Dynamische migratiemodellen bieden meer ruimte aan de wisselwerking tussen de migratie van individuen en ontwikkelingsprocessen die veranderingen in de sociale, culturele en/of economische structuur impliceren. Migratie is niet het directe gevolg van armoede en marginalisering, maar ontwikkeling heeft juist een stimulerend effect op migratie. Emigratie en binnenlandse immigratie blijken bovendien samen te gaan in de Todgha-vallei, een fenomeen dat geen onderdak vindt in de klassieke theorieën van push- en pullfactoren, die ervan uitgaan dat armoede potentiële migranten wegdrijft en welvaart hen aantrekt.

Door de toegenomen mogelijkheden van snel internationaal transport en moderne communicatie als telefoon en internet, zijn ze anders dan de emigranten in de jaren vijftig en zestig niet definitief afgesneden van hun geboortegrond. Meer en meer migranten beschouwen zichzelf als wereldburgers met een meervoudige identiteit, die hun inkomen waar ter wereld ook verdienen maar tevens hun culturele en religieuze gewoonten behouden en sociale banden onderhouden met hun geboortestreek. Ze verdienen hun brood met seizoensarbeid en in de global cities van Saskia Sassen en zijn, zoals René Boomkens opmerkte, ontvankelijk voor een andere vorm van burgerschap dan de traditionele 'nationale identiteit'.


Open grenzen

Nederland heeft in het kader van de Europese samenwerking al een halve eeuw ervaring met de vrije uitwisseling van goederen, diensten en personen. Zonder die vergaande grensoverschrijdende samenwerking zou Europa er economisch, sociaal en cultureel heel anders bijliggen. De recente uitbreiding van de Europese Unie met tien lidstaten - en het voornemen om Roemenië, Bulgarije en Turkije te laten toetreden tot de EU - maakt duidelijk dat die ontwikkeling nog lang niet voltooid is. In het debat over internationale migratie pleiten sommigen voor open grenzen (Cohen, 2003). De wereld is van ons allemaal, vinden de voorstanders van open grenzen, het is mensonwaardig om personen 'illegaal' te noemen, grenscontroles zijn niet legitiem en kunnen niet rechtvaardig zijn omdat er altijd selectie aan voorafgaat. En bovendien: als wij over de hele wereld vrij kunnen reizen, overal kapitaal investeren en de in het Zuiden behaalde winsten terug kunnen sluisen naar eigen land, wie zijn wij dan om inwoners van het Zuiden de toegang tot ons grondgebied te ontfangen?

Een enigszins gereguleerd maar ruimhartig migratiebeleid is volgens economen bovendien gunstig voor de economische ontwikkeling, zoals in het tweede hoofdstuk beschreven. Het huidige beleid vinden ze te kostbaar en niet houdbaar, terwijl de onzichtbare hand van Adam Smith op den duur wel zal zorgen voor een evenwicht op de wereldwijde arbeidsmarkt. Open grenzen met tijdelijke arbeidscontracten voor immigranten zouden tot op zekere hoogte ook kunnen leiden tot een nivellering van de welvaartsverschillen tussen Noord en Zuid.

In Nederland pleitte onderzoeker Jeroen Doomernik (artikel 2001), verbonden aan het Instituut voor Migratie en Etnische Studies (IMES) van de Universiteit van Amsterdam, enkele jaren geleden bij wijze van gedachte-experiment voor open grenzen, in een discussiebijdrage die hij schreef op verzoek van de redactie van De Helling, een opinieblad van GroenLinks. De bewaking van de buitengrenzen van de EU kost handenvol geld en de Immigratie- en Naturalisatiedienst slokt kolossale budgetten op. Professionele hulp aan vluchtelingen - lees: mensensmokkelaars - is een dubieus gevolg van het restrictieve beleid. Mensensmokkelaars maken omvangrijke winsten, volgens Doomernik gaat er zelfs meer geld in om dan in de drugshandel. Om de ongewenste consequenties van het op asielprocedures gefixeerde immigratiebeleid op te heffen, zou migratie geliberaliseerd kunnen worden (tijdelijke tewerkstellingsvergunningen en een getraptd burgerschap met rechten die toenemen naarmate de immigrant langer in Nederland werkt en leeft), analoog aan de vrije verplaatsing van EU-onderdanen op het grondgebied van de EU-lidstaten, zolang ze maar in hun eigen onderhoud kunnen voorzien. Hef de immigratiebeperingen op en laat een vrije arbeidsmarkt zijn werk doen. Werkloos geworden IND-personeel zou namens de overheid de naleving van CAO's kunnen controleren en zwartwerken verhinderen. Het blijft uiteraard mogelijk om een asiolverzoek in te dienen, maar aanzienlijk minder mensen zullen dat doen. Nu zoeken veel arbeidsmigranten hun toevlucht tot de asielroute; alle andere toegangswegen zijn immers geblokkeerd. Dat beleid zal volgens Doomernik niet leiden tot een groter aantal migranten, wél tot meer mobiliteit: toenemende aantallen migranten die komen en gaan.

In een reactie wees Tineke Strik (artikel 2001), juriste en beleidsmedewerker justitie van de Tweede-



Kamerfractie van GroenLinks, op de onmogelijkheid om mensen binnen het door Doomernik geschetste systeem te laten inburgeren in de samenleving, omdat mogelijkheden tot integratie samenhangen met rechten van migranten. Het zou de cohesie van onze samenleving danig op de proef stellen, vreest Strik.

Toch zouden open grenzen volgens Doomernik tal van voordelen hebben boven het huidige systeem. Behalve de voor de hand liggende voordelen van kostenbesparingen en een goede match tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, noemt de auteur ook de grotere neiging van de migrant om zijn geld te investeren in de economie in het land van herkomst, voor zijn eigen toekomst én voor die van zijn familieleden. Een voordeel is bovendien dat mensensmokkel niet langer lucratief is, omdat de migrant op eigen gelegenheid kan reizen en werk zoeken. De Global Commission on International Migration merkt in haar rapport over internationale migratieperspectieven overigens ook op dat migranten eerder terugkeren naar en investeren in hun land van herkomst als ze het perspectief hebben dat ze ná vertrek uit het ontvangstland niet definitief van dat grondgebied geweerd worden.


Een nadeel zou kunnen zijn dat armoede zichtbaarder wordt. Een deel van de migranten zal er niet in slagen werk te vinden; van hen keren de meesten terug, maar een deel zal gaan bedelen of onder de brug gaan slapen. Wellicht eerder een esthetisch dan een ethisch probleem, merkt Doomernik, naar eigen zeggen 'licht cynisch', op: 'De persoon in kwestie zou in zijn moederland mogelijk eveneens moeten bedelen en op de grond slapen, alleen daar onttrekt zich zijn lot aan onze waarneming.' Een niet onbelangrijke slotopmerking in Doomerniks artikel luidt, dat een dergelijk beleid sinds het Verdrag van Amsterdam niet uitsluitend in Nederland ingevoerd kan worden.

Visie zonder grenzen

De deelnemers aan het panelonderzoek denken dat niet zozeer het beleid, maar vooral economische en conjuncturele ontwikkelingen van invloed zullen zijn op de toekomstige immigratie naar Nederland. Ze wijzen tevens op loonverschillen, de armoedekloof tussen Europa en de rest van de wereld en de Europese eenwording. Aan de ene kant voorzien de respondenten een toename van migratiestromen uit Oost-Europa, aan de andere kant zou de uitbreiding van de EU met Turkije het aantal illegalen kunnen afremmen. Migratieprocessen hangen volgens de respondenten samen met politieke en maatschappelijke ontwikkelingen elders: oorlogen en conflicten, vervolging, politieke instabiliteit, armoede. Technologische ontwikkelingen, globalisering (mobiliteit) en de opkomst van Aziatische economieën kunnen migratieprocessen eveneens beïnvloeden.

Zo'n twintig procent van de respondenten denkt dat vergrijzing en ontgroening van invloed zullen zijn op het aantal immigranten in de toekomst. Een meerderheid meent dat de vraag naar illegalen in de nabije toekomst gelijk zal blijven of zelfs nog toeneemt. Een groot aantal respondenten, zowel in het panelonderzoek als in de vraaggesprekken, denkt zelfs dat er altijd sprake zal blijven van migratie. Migranten zullen wel steeds afhankelijker worden van mensensmokkelaars en er zal voor hen geen plaats meer zijn op de woningmarkt, op scholen en in de zorg; er zullen tweederangs burgers ontstaan. Sommigen verwachten dat de positie van illegalen gelijk blijft of iets verbetert, bijvoorbeeld door tolerantie voor de instroom van jonge arbeidskrachten vanwege de vergrijzing of omdat men verwacht dat het beleid op termijn genuanceerd zal worden. Maar de meerderheid denkt dat illegalen uiteindelijk slechter af zullen zijn met de door hen voorziene ontwikkelingen.

De sociale verhoudingen in Nederland zijn van belang voor toekomstige migratieprocessen, menen de respondenten en geïnterviewden die zich intensief bezighouden met het vraagstuk van illegalen en illegale arbeid. Door vreemdelingenangst en discriminatie zouden gevestigde immigranten wel eens kunnen vertrekken en nieuwe kunnen wegblijven, terwijl de verzorgingsstaat en de aanwezigheid van grote aantallen immigranten in de grote steden juist een aantrekkingskracht kunnen uitoefenen op nieuwkomers.




In vrijwel alle beschouwingen van deskundigen en betrokkenen keert de vraag terug of de nationale verzorgingsstaat wel staande kan blijven in de verdere ontwikkeling van een internationale vrijemarkteconomie. Dat is niet vreemd in het licht van de in dit hoofdstuk geschetste ontwikkelingen. Als internationalisering een onstuitbaar proces is dat zich vrijwel autonoom voltrekt en als migratie gunstige gevolgen heeft voor de individuele migranten, de landen van herkomst én de landen waar migranten een economische bijdrage leveren, is het ontwikkelen van een toekomstgericht migratiebeleid onontkoombaar. De arrangementen van de verzorgingsstaat zijn tot op heden gekoppeld aan ingezetenschap, de daarbij behorende fiscale verplichtingen en het uitgangspunt dat alle ingezetenen gelijke rechten hebben. Dat laatste uitgangspunt kan eens onhoudbaar en onbetaalbaar blijken als de arbeidsmarkt zich verder openstelt voor arbeidsmigratie. Dat betekent nog niet dat we de basiswaarden onder de verzorgingsstaat moeten opgeven. Het betekent wel dat we naar alternatieven moeten zoeken.

In de interviews met deskundigen en in de literatuur over migratie keren het Amerikaanse green card-systeem en een daaraan gekoppeld getraptd burgerschap terug als mogelijke alternatieven voor het huidige beleid, maar alle betrokkenen merken daar onmiddellijk bij op dat er veel haken en ogen aan zitten. Er moet meer duidelijkheid komen over de gevolgen van dergelijke beleidsalternatieven, onder meer voor de verzorgingsstaat, voordat er duidelijkheid kan ontstaan over hun haalbaarheid. Opvallend is dat veel respondenten in het panelonderzoek aangeven dat Nederland in het vraagstuk van illegalen en illegale arbeid niet op zichzelf staat. Op de vraag wat nodig is om tot een meer toekomstgerichte visie te komen op dit vraagstuk, reageerden vrijwel alle respondenten. Ze menen in overgrote meerderheid dat de invloed van internationale ontwikkelingen - globalisering, Europese eenwording, de opkomst van nieuwe economische reuzen als China en India - de komende jaren toeneemt. Een van de respondenten bepleit een weloverwogen, samenhangend, langetermijnbeleid inzake migratie, dat rekening houdt met de wensen en behoeften van economie en samenleving, maar waarin ook ontwikkelingssamenwerking een plaats vindt. Dat beleid moet goed afgestemd worden met andere EU-landen en wellicht ook met een aantal landen die (nog) geen lid zijn van de EU. Een andere respondent wijst erop dat mensen altijd zullen proberen hun hopeloze, perspectiefloze situatie te ontvluchten als het Europese landbouwbeleid met zijn subsidies, tariefmuren en dumpingpraktijken niet verandert. Een derde respondent tot slot, die de noodzaak van een internationaal perspectief ook benadrukt, vindt dat een toekomstgerichte visie op het vraagstuk van illegalen en illegale arbeid oog moet hebben voor het vergroten van kansen op opleiding en werk voor mensen in minder ontwikkelde landen. Illegale migratie kan beter als uitgangspunt genomen dan als bedreiging gezien worden, stelt hij, zolang er grote welvaartsverschillen bestaan. Bij een toekomstgerichte visie vanuit een internationaal perspectief hoort volgens deze respondent wel aandacht voor het gevaar van het ontstaan van een onderklasse. Juist in een kenniseconomie die concurrerend moet zijn in een globaliserende wereld is dat gevaar aanwezig.

Conclusie

Illegale migratie en illegale arbeid zijn onlosmakelijk verbonden met de economische internationalisering, die in hoog tempo voortschrijdt. De productie van goederen vindt plaats waar voldoende gekwalificeerde werknemers bereid zijn om voor lage lonen te werken. In een wereldwijd netwerk van stedelijke knooppunten vinden hooggespecialiseerde topdeskundigen en laaggeschoolde werknemers in de dienstverlening elkaar. Internationale migratie is een onvermijdelijk onderdeel van die vrije markt voor financiën, goederen en diensten, in EU-verband en steeds meer daarbuiten.

Grensoverschrijdende financiële en economische activiteiten en een internationale cultuur zijn een gegeven. Migratie heeft geen definitief karakter meer, zoals in de jaren vijftig van de vorige eeuw. Internationalisering leidt onherroepelijk tot meer contacten met buitenlanders en loyaliteit van migranten met meerdere landen en culturen. Migratie komt de regio's en landen van herkomst in



meerdere opzichten ten goede, zoals een studie van Hein de Haas laat zien. De informele economie in het wereldwijde netwerk van stedelijke knooppunten biedt nieuwkomers volop kansen en stimuleert de formele economie. Wat is de toekomstige positie van Nederlandse steden als die ontwikkeling hier niet plaatsvindt, omdat Nederland geen flexibel migratiebeleid kent?

Om de boot niet te missen, moet Nederland investeren in een kenniseconomie, de arbeidsmarkt openen voor migranten, meer oog hebben voor internationale ontwikkelingen en tegelijkertijd proberen te voorkomen dat een sociale tweedeling leidt tot het ontstaan van een onderklasse die in die economie niet kan meekomen. Nederland heeft een migratiebeleid nodig dat is ingebed in bredere internationale ontwikkelingen zonder de basiswaarden van de verzorgingsstaat te veronachtzamen. Alle betrokkenen bij het activerend onderzoek van BMP maken onomwonden duidelijk dat ze grote behoefte hebben aan een open debat over een integrale benadering van het migratiebeleid in die bredere context.

IV Een integrale benadering

4.1 Inleiding

Uit de voorgaande drie hoofdstukken blijkt, dat de beelden over illegalen en illegale arbeid op veel fronten niet overeenstemmen met de werkelijkheid. De groep illegalen is veel diverser dan veel mensen denken. Het gaat niet alleen om uitgeprocedeerde asielzoekers en criminelen, maar ook om mensen die hier al twintig jaar wonen en in Nederland kinderen op de wereld hebben gezet, om slachtoffers van mensenhandel en om mensen die grote risico's nemen om op eigen gelegenheid te zoeken naar een beter levensperspectief voor zichzelf en hun gezinnen. Verdringing op de arbeidsmarkt lijkt een overschat probleem, omdat er nauwelijks Nederlanders te vinden zijn die het werk willen doen dat illegalen nu uitvoeren. Economen wijzen er bovendien op dat de economie niet een statisch fenomeen is, maar dat migranten op zichzelf ook weer economische activiteiten genereren.

De deelnemers aan en respondenten in het activerend onderzoek van BMP zien in grote meerderheid geen heil in het huidige beleid. Het is ondoelmatig, kostbaar, contraproductief en leidt tot marginalisering van mensen die niets misdaan hebben behalve dat ze zonder werkvergunning de kost proberen te verdienen. Het vraagstuk van de illegalen en illegale arbeid wordt te verkokerd benaderd, zo bevestigt het BMP-onderzoek. Het is geen vraagstuk dat op zichzelf staat, het is verweven met internationale economische, sociale en culturele ontwikkelingen. Werkgevers, wetenschappers en schoorvoetend ook vertegenwoordigers van werknemersorganisaties realiseren zich dat Nederland in toenemende mate met zijn rug naar de wereld staat. Dat leidt tot starheid en een gesloten imago, waardoor Nederland belangrijke kansen op innovatie en ontwikkeling mist.

4.2 Een te hoge prijs

Het merendeel van de deelnemers aan het panelonderzoek en van de geïnterviewden is van mening dat het huidige beleid onhoudbaar is. De Amerikaanse sociale wetenschappers Wayne Cornelius en Taheyudi Tsuda, verbonden aan het Center for Comparative Immigration Studies van de University of California in San Diego, bevestigen die vaststelling in een doorwrochte studie uit 2004 over immigratie in mondiaal perspectief. Ze constateren dat de meeste pogingen van regeringen van industrielanden om in te grijpen in migratieprocessen op dit moment slechts beperkt effect hebben. De onderzoekers keken naar ontwikkelingen in de klassieke immigratielanden (de Verenigde Staten, Canada en Australië), in immigratielanden tegen wil en dank (Italië, Frankrijk en Nederland) en in landen die recent de omslag hebben gemaakt van emigratie- naar immigratieland (Spanje, Japan, Korea). In al die landen tekenen zich volgens Cornelius en Tsuda dezelfde vier trends af:

- 1) er is sprake van veel immigratie uit ontwikkelingslanden - het gaat hier vooral om immigranten die door autochtonen gezien worden als 'probleemgroepen' -, waar economische en demografische push-factoren sterk zijn en dat voorlopig zullen blijven;
- 2) in de ontvangstlanden ontwikkelt het demografische profiel zich zodanig dat de vraag naar buitenlandse arbeidskrachten onvermijdelijk toeneemt;
- 3) werkgevers in de ontvangstlanden zullen volharden in hun vraag naar goedkope, flexibele arbeidskrachten; het gaat hier immers om een structurele vraag, die losstaat van de conjunctuur;
- 4) regeringen in ontvangstlanden spannen zich met toenemende frequentie symbolisch in om nieuwe immigratie tegen te gaan en permanente vestiging te ontmoedigen, vooral onder druk van de publieke opinie.

Op de lange termijn falen vrijwel alle beleidsmaatregelen inzake immigratie of ze hebben zelfs effecten die tegengesteld zijn aan de oorspronkelijke bedoelingen. Sinds de jaren negentig hebben veel

industrielanden geïnvesteerd in versterkte grensbewaking en binnenlands toezicht. Illegale immigratie droogt er in ieder geval niet door op en in de meeste gevallen verminderen de aantallen illegale immigranten zelfs niet door repressieve en restrictieve beleidsmaatregelen.

Daar komt bij dat het huidige migratiebeleid ongewenste neveneffecten heeft, zoals de panelleden en veel deskundigen benadrukken. Eén ervan is dat professionele mensensmokkelaars meer vat krijgen op potentiële migranten, met als gevolg: extreem hoge prijzen voor een enkeltje industrieland en steeds meer doden bij het transport van illegalen. Een ander ongewenst neveneffect: door de toegang te bemoeilijken, besluiten veel immigranten om niet naar hun land van herkomst terug te keren, omdat het niet makkelijk is om weer binnen te komen als je het land eenmaal verlaten hebt. Maar al wordt uit tal van onderzoeken steeds duidelijker dat de repressieve en restrictieve maatregelen nauwelijks of zelfs tegengestelde effecten hebben, regeringen gaan er toch mee door. Sterker nog, er lijkt zich een wetmatigheid af te tekenen: hoe strenger de migratiewetgeving, hoe hoger de aantallen illegalen die voldoen aan de voortgaande vraag naar goedkope, flexibele arbeid en dus hoe groter de kloof tussen beleidsdoelen en -resultaten.

Waarom gaan regeringen door met het beleid dat aantoonbaar nauwelijks of geen vruchten afwerpt? Volgens Cornelius en Tsuda vooral om electorale redenen. Regeringen willen de bevolking tonen dat ze alles onder controle hebben. Ineffectief en symbolisch migratiebeleid blijft vooral bestaan om het verzet tegen voortgaande immigratie onder een breed publiek te verminderen, mede door de electorale druk die uitgaat van politieke partijen en bewegingen die zich nadrukkelijk tegen immigratie keren. Maar tegelijkertijd zijn de huidige immigratielanden zó geïntegreerd in de mondiale arbeidsmarkt, dat weinig landen het zich kunnen permitteren om de immigratie drastisch terug te brengen zonder enorme negatieve gevolgen. Daardoor ontstaat die kloof tussen beleidsdoelen en -resultaten. Zelfs landen die met quota en toelatingsexamens werken - de Verenigde Staten, Canada, Australië -, moeten aan het einde van het jaar vaststellen dat ze er niet in slagen om de gewenste hoogopgeleide, jonge immigranten binnen te halen en evenmin om de lageropgeleide immigranten, asielzoekers, gezinsherenigers en illegalen buiten de deur te houden.

Het aantal betrokkenen bij immigratie - werkgevers, pro-immigratie-lobbyïsten, gevestigde migrantengemeenschappen, achterblijvers in de landen van herkomst - is groot en groeit onder de voorzienbare economische en demografische omstandigheden nog. Hét dilemma voor industrielanden is dat ze kampen met aan de ene kant de sociaal-culturele kosten van het toelaten van meer buitenlanders (van wie velen zich permanent blijken te vestigen) en aan de andere kant de economische kosten van het niet toelaten van buitenlandse arbeidskrachten.

Het is makkelijker om de sociale en politieke rechten van immigranten te beknotten dan vat te krijgen op economische en demografische factoren in de ontvangst- en herkomstlanden. Veel regeringen kiezen dan ook voor de eerste weg. Onderzoek laat zien dat het beknotten van rechten en toegang tot sociale voorzieningen niet veel zin heeft, want de beschikbaarheid daarvan is geen krachtige magneet voor potentiële illegalen. Andere factoren zijn veel sterker.

Ergens in de nabije toekomst gaat het beleid om de publieke opinie tevreden te stellen met anti-immigratiemaatregelen botsen met de nationale belangen van de ontvangende landen: economische groei, mondiale concurrentiekracht, het belang van individuen om een levensstijl te handhaven die vaak mogelijk gemaakt wordt door de persoonlijke dienstverlening van immigranten (hulp in het huishouden, kinderoppas, goedkope wasserettes en restaurants) en de producenten van goedkope goederen. Op dat punt ontkomen regeringen niet langer aan een herdefiniëring van het beleid.

Voorlopig bepalen marktkrachten en demografische argumenten - en niet het overheidsingrijpen - de bewegingen van internationale migratie in de 21ste eeuw. De belangrijke vraag is op dit moment: welke basiswaarden en burgerlijke vrijheden en hoeveel belastinginkomsten en economische groei willen we opofferen om meer vat te krijgen op illegale immigratie en op het aandeel allochtonen in

de bevolking? De uitkomsten van het debat over die vraag bepaalt welke aantallen immigranten uit minder ontwikkelde landen toegelaten worden, hoe we omgaan met migratievraagstukken, hoe we onze concurrentiekracht kunnen versterken zonder inwoners in eigen land en in andere delen van de wereld een beter levensperspectief te onthouden en welke onderdelen van de nationale verzorgingsstaat overeind kunnen blijven.

4.3 Verkokerde benadering


In de discussie over de onstuitbare migratiestromen lijken de verschillen van mening op nationaal niveau, in Europees verband en binnen de Verenigde Naties onoverbrugbaar. Toch staat voor iedereen vast dat er iets moet gebeuren. We kunnen ons ook in Nederland niet onttrekken aan gebeurtenissen zoals in Ceuta en Melilla, aan mensenhandel en smokkelpraktijken in Europa of aan de gevolgen van de brand in het detentiecentrum op Schiphol. Het gaat niet langer om incidenten, de reeks van onverkwikkelijke gebeurtenissen met louter verliezers vormt een patroon.

De verkokerde benadering heeft tot nu toe het ontwikkelen van een samenhangende toekomstvisie in de weg gestaan. Wie het vraagstuk louter vanuit een *beheersbaarheidsperspectief* bekijkt, ziet zich voor een probleem gesteld. Nergens ter wereld lukt het om de grenzen waterdicht te krijgen zonder in een economisch en politiek isolement te geraken. Vanuit een *humanitair perspectief* bezien, is de illegale immigratie de tol die we betalen voor eeuwen van kolonialisme, de nog altijd voortgaande uitbuiting van het Zuiden door het Noorden, de subsidies voor boeren en andere producenten in het Westen waardoor producenten in het Zuiden buitenspel gezet worden.

Zij die vanuit een *economisch perspectief* naar de illegale immigratie kijken, zijn nauwelijks verbaasd: volgens economische wetmatigheden vinden vraag en aanbod elkaar altijd; er is in de lidstaten van de Europese Unie een grote vraag naar mensen die bereid zijn om voor weinig loon zwaar en vuil werk te doen, die mensen zijn hier onvoldoende voorhanden en dus komen ze van elders. Mag je mensen wel tegen een lager loon en slechtere arbeidsvoorwaarden laten werken dan wat wij als het minimum beschouwen, vraagt de vakbondsvertegenwoordiger zich af vanuit zijn *perspectief van verworven rechten*. Leidt dat niet tot oneerlijke concurrentie tussen bedrijven en tussen landen? De illegalen zelf vergelijken hun arbeids- en levensomstandigheden in Europa vanuit een *overlevingsperspectief* eerder met de omstandigheden in hun landen van herkomst dan met die van de Europese werknemers.

Onder degenen die het *verzorgingsstaatsperspectief* als uitgangspunt nemen, bestaat verdeeldheid: sommigen menen dat het toelaten van meer immigranten onontkoombaar is als we de arrangementen van de verzorgingsstaat (vooral pensioenen) overeind willen houden, anderen vrezen juist erosie van de verzorgingsstaat omdat die door de toelating van meer immigranten onbetaalbaar zou worden. Weer anderen kijken door de bril van het *burgerschapsperspectief* naar immigratie; zij zijn tegen het laten ontstaan van een laag 'tweederangs' burgers met beperkte of geen toegang tot sociale voorzieningen of ze bepleiten juist een soepele toelating van tijdelijke immigranten die gedeeltelijk afzien van rechten die voor de overige inwoners van het land gelden. Laagopgeleide, werkloze burger tot slot, kunnen vanuit een *angstperspectief* vrezen voor verdringing op de arbeids- en de woningmarkt.

Het perspectief van waaruit iemand naar het vraagstuk van de (illegale) immigratie kijkt, bepaalt wat hij ziet. Scheidingslijnen lopen dwars door het politieke links-rechtsschema heen, oude denkkaders voldoen niet meer. Ieder perspectief kent zijn eigen innerlijke logica, met de bijbehorende argumenten. Daarom kunnen voor- en tegenstanders vanuit ieder perspectief hun gelijk halen, maar ondertussen zweven alleen al in de Europese Unie miljoenen mensen tussen niets en nergens. Ze beseffen dat het niet makkelijk is om Europa binnen te komen, maar ze weten van familie of kennissen dat in de EU ondanks de risico's een beter levensperspectief te halen valt dan in hun landen van herkomst.



Een alternatief voor het huidige beleid, dat in de ogen van vrijwel alle deelnemers aan het activerend onderzoek van BMP onhoudbaar is, is niet in zicht zolang we het vraagstuk bekijken vanuit beperkte perspectieven, afhankelijk van particuliere emoties of louter professionele betrokkenheid.

4.4 De ingrediënten van een toekomstig migratiebeleid

Nederland staat voor de opgave om een integrale visie op en toekomstig migratiebeleid te ontwikkelen. Het formuleren van zo'n visie gaat vooraf aan het zoeken naar oplossingen. Werkgevers, werknemers, wetenschappers, politici en maatschappelijke organisaties zullen afzonderlijk en gezamenlijk de ingrediënten van zo'n toekomstig migratiebeleid moeten verkennen. Het activerend onderzoek maakt duidelijk dat een integrale benadering in ieder geval de volgende kenmerken heeft:

- 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 laaggeschoold).
- Oog voor mondiale verhoudingen en voor de motieven en de kracht van migranten
- Inventarisatie van de mogelijkheden die arbeidsmigranten een moderne, meer op marktwerking gebaseerde verzorgingsstaat kan bieden, zonder aantasting van de sociale basisvoorwaarden.
- 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 en anderen).
- 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.

V Samenvatting

5.1 De positie van illegalen

5.1.1 Aantallen en motieven

De discussie over illegalen gaat veelal over aantallen en over de bedreiging die zij vormen voor de samenleving. De literatuur, de interviews en het panel tonen echter ook andere beelden.

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 gaat blijft onduidelijk. De schattingen lopen uiteen van 46.000 tot 225.000. Daarbij valt op dat onderzoekers en beleidsmakers elkaar veelal citeren. Thomas Spijkerboer, hoogleraar migratierecht aan de Vrije Universiteit, 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 wel of juist 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 om hier werk te zoeken. Ze merken een verschil op tussen de traditionele arbeidsmigranten, die vooral in het kielzog van de werving naar Nederland kwamen of hier eerst legaal heen gingen 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 waarom illegalen naar Nederland komen: het zoeken van asiel, gezinshereniging, liefde, studie en dergelijke. 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 erop 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 binnenkomen. 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.

5.1.2 Veranderingen

De groep illegalen verandert in de volgende opzichten:

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

- Er treedt een verschuiving op van (zwart) werk in de formele economie naar (zwart) werk in de informele economie.

5.1.3 Belangrijke vraagstukken

Volgens de deelnemers aan het panelonderzoek en de geïnterviewden en in de literatuur springen de volgende belangrijke vraagstukken naar voren:

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: toenemende armoede, ontredning 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 hebben.

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. Economen gaan ervan uit dat de hoeveelheid werk geen vast gegeven is, maar dat arbeidsmigranten - legaal of illegaal - door hun bestedingen ook welvaart creëren en daardoor werk scheppen.

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 opvangen, die in hun ogen vaak het gevolg zijn van het beleid. 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. Dat 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 soft-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 verhullend is. Joanne van der Leun wijst erop dat het beleid bijdraagt aan een stijging van de criminaliteit onder illegalen. Bovendien weten criminele illegalen vaak aan uitzetting te ontkomen en zijn de hardwerkende, 'brave' illegalen een makkelijker doelwit van het uitzettingsbeleid.

Kinderen

In de interviews met illegalen is het vraagstuk van illegale kinderen herhaaldelijk aan de orde gesteld. Het gaat 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 in Nederland kinderen willen 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.

5.2. Beleid

5.2.1 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 in 2005 doorgevoerde aanpassingen in de Wet Arbeid Vreemdelingen van 1994 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 Illegalennnota 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. Er wordt 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.

5.2.2 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 hard wordt aangepakt. Hij ziet dit als een uiting van angst voor vreemdelingen.

5.2.3 Voorstanders

Degenen die zich een voorstander tonen van het huidige strenge beleid ten aanzien van illegalen en illegale arbeid 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 de voorzitter van de Adviescommissie Vreemdelingenzaken Van Os van den Abeelen en in zekere mate door de publicist en hoogleraar Paul Scheffer. Zij wijzen op de zogenoemde opnamecapaciteit van de Nederlandse samenleving. Anderen 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 per se 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 en
2. de bescherming van de economie tegen oneerlijke concurrentie.

5.2.4 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 dat in zekere zin het stelsel. Maar aan de andere kant doen illegale werknemers ook geen beroep op dat stelsel en geldt dat 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.

5.2.5 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 anderen is dat 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 duurdere en goedkopere arbeid. Veel panelleden voorzien een herordering van economische activiteiten in de nabije toekomst en een daarmee gepaard gaande herverdeling van welvaart binnen Europa. Zij waarderen deze veranderende economische verhoudingen niet per se 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.

5.2.6 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 van VNO-NCW 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 kortetermijneffect is en dat de vakbeweging door te veel de nadruk te leggen op dit argument zichzelf uiteindelijk buitenspel zet.

Er is één sector waar de concurrentieverhoudingen wel degelijk verstoord worden door het werken met illegalen: de uitzendbranche. Sinds 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 Algemene Bond van Uitzendorganisaties (ABU) hebben bonafide uitzendbureaus ernstig te lijden onder de praktijken van deze illegale bemiddelaars.

5.2.7 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 migranten 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 economisch perspectief naar het vraagstuk kijken, zijn van mening dat op deze manier menselijk kapitaal en economische creativiteit ongebruikt blijven. 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 onder meer 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.



Hulpverleenster Rianne Weesenbeek ervaart in de praktijk dat de Koppelingswet en de nadruk op legitimatie ertoe 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.

5.2.8 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).

Argumenten die in dit verband worden genoemd, zijn onder andere:

- 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 arbeidsmarktproblemen.
- 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 (Taakorganisatie Vreemdelingen van het Korps Landelijke Politiediensten) en Remco van Toorn (landelijk officier mensenhandel en -smokkel) wijzen erop dat illegale immigratie in Europa werkt als een waterbed: druk je in Nederland het waterbed in, dan 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 aanpakken en niet zo zeer degenen die worden uitgebuit.

5.2.9 Toekomstig beleid

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 dat ze nooit meer terug kunnen komen en omdat ze niet vastzitten aan de knellende financiële banden met mensen-smokkelaars. 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 bestaat uit het zoeken naar werk en betere levensomstandigheden (Ruth Hopkins).

5.3 Bredere ontwikkelingen

5.3.1 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 flexibele houding ten opzichte van (illegale) arbeidsmigratie. Niet alleen zijn illegalen harde werkers, maar het is ook vreemd dat Nederland 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 lagelonenlanden 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.

5.3.2 Globalisering


In de literatuur (onder anderen Saskia Sassen) wordt erop gewezen dat de voortschrijdende globalisering niet alleen een toenemende mobiliteit van kapitaal en goederen met zich meebrengt, maar ook van denkkracht, informatiestromen, mensen en creativiteit. Emigreren was vroeger echt afscheid nemen, stelt cultuurfilosoof René 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 hier, onder andere 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 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.

5.3.3 Vergrijzing/ontgroening

Hoewel een studie van het Centraal Planbureau 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 zal optreden, 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, het percentage illegalen in de dienstensector en de verzorgende beroepen zeker zal toenemen.

5.3.4 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 afnemen. 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 bij aan de inschatting dat 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 ABU-voorzitter 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.'

5.4 Conclusies

5.4.1 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 deelnemers 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 beperkte mate gezien kan worden als argument 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 ligt volgens een groot deel van het panel en de geïnterviewden vooral in 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 mensen-smokkelaars; de kosten zijn bovendien relatief hoog. Het merendeel van de mensen die hebben meegewerkt 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 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 verkord wordt benaderd. Het belang van een integrale benadering, waarbij in eerste instantie wordt gewerkt aan visieontwikkeling en pas daarna aan oplossingen, wordt op alle fronten onderstreept.

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.

Vrijwel alle deelnemers aan het panel zijn van mening dat het ontwikkelen van een dergelijke visie een taak is van diverse maatschappelijke actoren en zeker niet alleen van de overheid. Ook de initiatiefgroep is van mening dat op dit moment vooral vakbeweging, werknemersorganisaties, wetenschappers, gemeentebesturen en maatschappelijke organisaties aan zet zijn. Zij staan voor de uitdaging om de huidige starheid in denken en beleidsontwikkeling ter discussie te stellen en zowel apart als samen een nieuwe visie op arbeidsmigratie en illegaliteit te ontwikkelen.

Will Tinnemans

In opdracht van stichting BMP
Amsterdam, december 2005

Bijlage I

Geraadpleegde literatuur

Een groep onderzoekers rond prof.dr. Godfried Engbersen, hoogleraar Algemene Sociologie aan de Erasmus Universiteit, heeft sinds de jaren negentig van de vorige eeuw veel onderzoek gedaan naar illegalen in Nederland. Belangrijke, in alle literatuurlijsten terugkerende werken met veel empirische gegevens zijn *De ongekende stad I en II* (Burgers, J. en G. Engbersen, 1999 en Engbersen e.a., 1999) en *Illegale vreemdelingen in Nederland: omvang, overkomst, verblijf en uitzetting* (Engbersen e.a., 2002). Voor een breed overzicht van empirische gegevens over 'slavernijachtige uitbuiting' is de publicatie van J.P. van der Leun en L. Vervoorn (2004) van belang. Richard Staring (2001) geeft in zijn dissertatie, *Reizen onder regie*, een verhelderend inkijkje in het migratieproces van (illegale) Turken in Nederland. Leerkes e.a. (2004) gaan in *Wijken voor illegalen* nader in op de vraag of illegalen andere woningzoekenden op de huisvestingsmarkt verdringen en of ze overlast of gevoelens van onveiligheid veroorzaken in woonwijken.

Er zijn enkele detailstudies van sectoren waarin veel illegale arbeid plaatsvindt. Ahmed Bensiddik en Marijke Bijl (2005) beschrijven in *Onzichtbaar achter glas* de geschiedenis van de illegale arbeider in de glastuinbouw in het Westland. Dirk Kloosterboer e.a. (2002) hebben ingezoomd op de positie van Bulgaarse illegalen in Den Haag en omstreken.

Voor het huidige beleid hebben we ons gebaseerd op de meest recente *Illegalennota* (Ministerie van Justitie, 2004) en het rapport van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2005). Voor de bredere context zijn de verslagen van de Global Commission on International Migration van belang geweest.

Het proefschrift van Hein de Haas (2003) is een rijke bron van informatie over migratie en ontwikkeling. Peter Stalker (1994) is voor dat terrein een enigszins verouderde, maar wel rijke, degelijke bron. Wayne Cornelius en Takeyudi Tsuda (2004) hebben een goed gedocumenteerd boek samengesteld, met internationale bijdragen over de factoren die internationale migratie bepalen en de gevolgen die dat heeft voor toelatings- en integratiebeleid en de publieke opinie in de betreffende landen.


- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2005), *Terugkeer, de nationale aspecten: beleid, uitvoering en draagvlak*, Den Haag, ACVZ
- Arbeidsinspectie (2005), Jaarplan 2005. *Handhaven voor resultaat*, Den Haag
- Benseddik, Ahmed, en Marijke Bijl (2005), *Onzichtbaar achter glas. Onderzoek naar de bijdrage van illegalen in de glastuinbouw van het Westland*, Den Haag, Stek/Okia
- BMP (2005), *Verslagen vragenrondes panelonderzoek illegalen*, Amsterdam, Stichting BMP
- BMP (2005), *Protocollen interviewreeks over illegalen en illegaliteit*, Amsterdam, Stichting BMP
- Bommeljé, S. en K.C. Braat (2002), *Tussen recht en realiteit. Een oriënterende studie naar 'illegale' kinderen in het Nederlandse onderwijs*, Amsterdam, Defence for Children International Nederland
- Boomkens, R. (1999), *Globalisering. Over mobiliteit van geld, mensen en informatie*, Amsterdam, Van Gennep
- Burgers, J. en G. Engbersen (1999), *De ongekende stad I. Illegale vreemdelingen in Rotterdam*, Amsterdam, Boom
- Cohen, Steve (2003), *No One is Illegal. Asylum and Immigration Control Past and Present, Stoke on Trent*, Trentham Books

- Cornelius, Wayne, T. Tsuda, P.L. Martin and J.F. Hollifield (eds) (2004), *Controlling Immigration. A Global Perspective*, 2nd Edition, Stanford, Stanford University Press
- Doornik, J. (2004), 'Globalization and irregular migration. The European union's response', in: C.G. hernandez & S. Angenendt (eds.), *Foreign workers, refugees, and irregular immigrants. Political challenges and perspectives for Asia-Europe cooperation*, Tokyo/Manilla, Council for Asia-Europe Cooperation, pp 71-99
- Emmer, Piet en Hans Wansink (2005), *Wegsturen of binnenlaten? 10 vragen en antwoorden over migratie*, Amsterdam/Antwerpen, De Arbeiderspers
- Engbersen, G.B.M., J.P. van der Leun, R.H.J.M. Staring en J. Kehla (1999), *De ongekende stad II. Inbedding en uitsluiting van illegale vreemdelingen*, Amsterdam, Boom
- Engbersen, G.B.M., J.P. van der Leun, J. de Boom, P. van der Heijden en M. Cruijff (2002), *Illegale vreemdelingen in Nederland. Omvang, overkomst, verblijf en uitzetting*, Rotterdam, RISBO/Erasmus Universiteit
- Entzinger, Han en Jelle van der Meer (red.) (2004), *Grenzeloze solidariteit. Naar een migratie bestendige verzorgingsstaat*, Amsterdam, De Balie
- Goderie, M., F. Spierings en S. ter Woerds (2002), *Illegaliteit, onvrijwilligheid en minderjarigheid in de prostitutie een jaar na de opheffing van het bordeelverbod*, Utrecht/Den Haag, Verwey-Jonker Instituut/WODC
- Haas, Hein de (2003), *Migration and Development in Southern Morocco. The Disparate Socio-Economic Impacts of on the Todgha Valley*, (unpublished PhD Thesis), Nijmegen, Radboud University
- Hjarno, Jan (2003), *Illegal Immigrants and Developments in Employment in the Labour Markets of the EU*, Hampshire/England, Ashgate Publishing Limited
- Hoogteijling, E (2002), *Raming van het aantal niet in de GBA geregistreerden*, Voorburg, CBS Divisie Sociale en Ruimtelijke Statistiek
- Jonkman-te Winkel, M.E. (red.) (1994), *Illegalen aan het werk. Over ontmoediging en solidariteit*, Den Haag, SMO
- Kalmthout, A.M. van, A.M.W.J, Graft, L.M.A Hansen e.a. (oktober 2004), *Terugkeermogelijkheden van vreemdelingen in de vreemdelingenbewaring. Een onderzoek naar verhinderende, bemoeilijkende of vergemakkelijkende factoren van vreemdelingen in vreemdelingenbewaring*, Tilburg, Universiteit van Tilburg, (deelrapport A over terugkeermogelijkheden, B Evaluatie terugkeerprojecten en C Het vergeten gelaat van de vreemdeling)
- Kloosterboer, Dirk, Arif Potmis e.a. (2002), *We willen gewoon werken en belasting betalen. Een onderzoek onder Bulgaarse illegalen in Den Haag*, Den Haag, Vakbond van Illegale Arbeiders
- Kulu Glasgow, Isik, e.a. (2000), *Illegalen aan de 'poort' van de gezondheidszorg. Toegankelijkheid en knelpunten in de zorg van huisartsen, verloskundigen en spoedeisende hulpafdelingen*, Utrecht, Nivel
- Leerkes, A., M. van San. G. Engbersen, M. Cruijff, P. van der Heijden (2004), *Wijken voor illegalen. Over ruimtelijke spreiding, huisvesting en leefbaarheid*, Den Haag, Sdu
- Leun Joanne van der (2003), *Looking for loopholes. Processes of incorporation of illegal immigrants in the Netherlands*, Amsterdam, Amsterdam University Press
- Leun J.P. van der en L. Vervoorn (2004), *Slavernij-achtige uitbuiting in Nederland. Een inventariserende literatuurstudie in het kader van de uitbreiding van de strafbaarstelling van mensenhandel*, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers

- Ministerie van Justitie (2004), *Illegalennota*, inclusief Brief van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, op 23 april 2004 aangeboden aan de Tweede Kamer, Vergaderjaar 2003-2004, 29537
- Research voor Beleid (2004), *Over de grens. Een onderzoek naar illegale activiteiten op het gebied van uitzendarbeid*, Leiden, Research voor Beleid
- Sassen, Saskia (editor) (2002), *Global Networks, Linked Cities*, New York/London, Routledge
- Stalker, Peter (1994), *The work of strangers: a survey of international labour migration*, Geneva, ILO
- Staring, R. (2001), *Reizen onder regie. Het migratieproces van illegale Turken in Nederland*, Amsterdam, Het Spinhuis
- Tinnemans, W. (1994), *Een gouden armband. Een geschiedenis van mediterrane immigranten in Nederland 1945-1994*, Utrecht, Nederlands Centrum Buitenlanders
- Tinnemans, W. (2005), *Illegalen en illegale arbeid. Een literatuurverkenning*, Amsterdam, Stichting BMP
- Visser, J. Ph. en R.G. van Zevenbergen (2001), *Illegale tewerkstelling verkend. Eindrapport*, Den Haag, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Zuidam, M., en D. Grijpstra (2004), *Over de grens. Een onderzoek naar illegale activiteiten op het gebied van uitzendarbeid*, Leiden, Research voor Beleid

Geraadpleegde artikelen

- Adolf, Steven, 'Marokko niet de grenspolitie van Europa', *NRC Handelsblad*, 24 november 2005, pagina 5
- Dalen, Harry van, 'Generaal pardon voor illegalen. De voor- en nadelen', *Demos*, 2003 (5), <http://www.nidi.nl>
- Doornik, J., 'Open de grenzen', in: *De Helling*, 2001 (1), pp 8-10
- Doornik, J and D. Kyle, 'Introduction', special issue on undocumented migration, *Journal of International Migration and Integration*, 2004 (3), pp 265-272
- Ewald Engelen, 'Hoe openheid en bescherming te combineren? Pleidooi voor een 'burger-schapstrap', UvA, Amsterdam, bewerking van een publicatie in *Politics & Society*, 2003, (4), pp 503-536
- Ewald Engelen, 'Open Grenzen. De Amerikaanse Uitdaging', in: *De Helling*, 2003 (2), pp. 32-35
- Govers, Els, 'Derderangs burgers. Hardere aanpak illegalen bevordert uitbuiting', in: *Contrast*, 2004 (23), pp 22-24
- Hopkins, Ruth, 'Slavenhandel op de Wallen', *M* (maandblad van *NRC Handelsblad*), oktober 2005, pagina 14-28
- Jandl, Michael, 'The Estimation of Illegal Migration in Europe', *Studie Emigrazione/Migration Studies*, 2004 (153), pp 141-155
- *Migratie info*, 'Economische migranten met open armen ontvangen', 2005 (2), pp 13-14
- *NRC Handelsblad*, 'Grens van scheermessen', hoofdredactioneel commentaar, 10 oktober 2005, pagina 7
- Spijkerboer, Thomas, 'Ze stikken, verdrinken en verbranden en wij halen achteloos onze schouders op', *NRC Handelsblad*, 5 november 2005, pagina 15
- Strik, Tineke, 'Grenzen aan migratie', in: *De Helling*, 2001 (1), pp 11-12

- 
- Waal, Lodewijk de, 'Vakbondsbeleid en arbeidsmigratie', speech tijdens de conferentie over 'Globalisering en arbeidsmigratie', De Eenhoorn, Amersfoort, 1 mei 2002 (zie <http://actualiteit.cms.fnv.nl>)

Geraadpleegde websites

- <http://www.gcim.org> (Reports of the Global Commission on International Migration, 2004-2005, inclusief Global Migration Perspectives no. 30)
- <http://www.socialealliantie.nl>
- <http://www.autonoomcentrum.nl/koppelingswet/krant4.html> (Autonoom Centrum)
- <http://www.defabel.nl> (De Fabel van de Illegaal)
- <http://www.rekenkamer.nl/cgi-bin/as.cgi/0282000/c/start/file=/9282300/modules/gf4drwj> (Algemene Rekenkamer, 'Terugkeerbeleid afgewezen asielzoekers', hoofdstuk 4 uit het rapport *Tussen beleid en uitvoering - lessen uit recent onderzoek*, 27 maart 2003, Den Haag, Algemene Rekenkamer)
- <http://www.researchvoorbeleid.nl/ReportCenter/pdf/B2818/B2818eindrapdef.PDF> (rapport Research voor Beleid, Over de grens)
- http://www.xs4all.nl/alfa/alert/2_6/vlieg.html (artikel 'Twee vliegen in één klap. Oplossing problemen arbeidstekort en langdurig illegalen', door Margreet Jenezon, medewerkster Steunpunt Illegalen Utrecht)
- http://www.internationalespectator.nl/signalementen/20040100_is_signalementen.pdf (recensie proefschrift Hein de Haas)
- <http://www.picum.org> (Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants; goed gevulde database Europese literatuur over illegalen)
- <http://www.biopolitiek.nl/biopolitiek15.html> (kritische reactie op artikel Van Dalen in Demos)
- http://www.ministerievanjustitie.nl/b_organ/naps/nieuws/derde_rapportage_rapporteur_mensenhandel.htm (verslagen van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel)

Bijlage II

De initiatiefgroep

1. Drs. Alfred van Delft, coördinator Sociaal Beleid van MKB Nederland.
2. Mw. Naima El Bezaz, schrijver en journalist, auteur van onder andere *De weg naar het Noorden* (over een illegale Marokkaan) en *Minnares van de Duivel* (over Mystiek in de Arabische wereld).
3. Andrée 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.

De begeleidingscommissie

1. Dr. Jeroen Doomernik, onderzoeker en programmacoördinator van het Instituut voor Migratie en Etnische Studies, 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.

Het onderzoeksteam

1. De heer Wim A. Budding
2. Drs. Frank von Meijenfeldt
3. Drs. Saskia Moerbeek

Bijlage III

In de loop van 2005 zijn diepte-interviews gehouden met de volgende personen:

- 1.** Marijke Bijl, Ondersteuningscomitee 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 en 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 en bijzonder hoogleraar Grootstedelijke Problematiek, Amsterdam
- 14.** Sweder van Wijnbergen, hoogleraar Economie, Amsterdam
- 15.** Hans Kamps, voorzitter Algemene Bond van Uitzendorganisaties, SER-kroonlid, Badhoevedorp
- 16.** René Boomkens, hoogleraar Sociale en Culturele Filosofie, Groningen
- 17.** Hussein Sarkaya, 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.** Helena, illegale Poolse vrouw, Amsterdam
- 23.** Groepsgesprek Turkse illegale mannen en vrouwen, Amsterdam

Bijlage IV

De personen die hebben deelgenomen aan het panelonderzoek bekleeden de volgende functies:

1. Arbeidsmarktfraude (werkgevers) opsporing regionaal
2. Advocaat grote stad
3. Arts/medische opvang
4. Begeleiding terugkeer
5. Beleid Immigratie en Naturalisatie Dienst
6. Beleid werkgeversorganisatie bouw
7. Beleid/opsporing Koninklijke Marechaussee
8. Beleidsvraagstukken ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
9. Beleid/Wetenschap politieke partij (midden)
10. Bestuurder werkgeversorganisatie Land en Tuinbouw (regionaal)
11. Eerstelijns gezondheidszorg (stedelijk - beleid)
12. Eerstelijns gezondheidszorg (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/Eerste-Kamerlid
41. Gezondheidszorg Inspectie GGZ
42. Vakbond schoonmaakbranche

Een grensoverschrijdende kwestie

Illegalen en illegale arbeid



© 2005, BMP/auteur

Sarphatikade 13

1017 WV Amsterdam

T: 020-4282728

E: info@stichtingbmp.nl

W: www.stichtingbmp.nl

