

# ILLEGALEN EN ILLEGALITEIT

EEN LITERATUURVERKENNING



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



Rapportage van een activerend onderzoek naar illegalen en illegale arbeid



# ILLEGALLEN EN ILLEGALITEIT

**Een literatuurverkenning**

Utrecht, december 2005  
Will Tinnemans

# Inhoud

|  |    |
|--|----|
| <b>Inleiding</b> .....                     | 3  |
| <b>I. Illegalen in Nederland</b> .....     | 4  |
| Soorten illegalen en motieven.....         | 4  |
| Aantallen in de EU.....                    | 5  |
| Illegaal werken.....                       | 5  |
| Moderne slavernij.....                     | 6  |
| Mensensmokkel en excessen.....             | 8  |
| Illegaal wonen.....                        | 8  |
| Relativering.....                          | 9  |
| Verslechtering.....                        | 9  |
| <b>II. Het huidige beleid</b> .....        | 10 |
| Tegenhouden en uitzetten.....              | 10 |
| Europees en Nederlands beleid.....         | 11 |
| Lasten en baten.....                       | 12 |
| Humaniteit en eigenbelang.....             | 13 |
| Illusie.....                               | 14 |
| Verzorgingsstaat.....                      | 15 |
| Risico's restrictief beleid.....           | 15 |
| Alternatieven.....                         | 16 |
| Generaal pardon.....                       | 17 |
| <b>III. De bredere context</b> .....       | 18 |
| Mondiale benadering.....                   | 18 |
| Welvaartsverschillen en global cities..... | 18 |
| Ontwikkelingssamenwerking.....             | 20 |
| Open grenzen.....                          | 21 |
| Geraadpleegde literatuur.....              | 23 |
| Geraadpleegde artikelen.....               | 25 |
| Geraadpleegde websites.....                | 25 |
| Over de auteur.....                        | 27 |

# Inleiding

In het kader van een 'activerend onderzoek naar de positie van illegalen en de achtergronden en gevolgen van illegale arbeid' heeft de Stichting Bevordering Maatschappelijke Participatie mij gevraagd een literatuurstudie te verrichten ten behoeve van de initiatiefgroep van het project.

In de maanden april en mei 2005 heb ik in literatuur en op websites gezocht naar informatie over illegalen. Leidraad waren de volgende rubrieken:

*I. Illegalen in Nederland: Wie zijn ze? Met hoevelen zijn ze? Waar wonen en werken ze? Waarom zijn ze hier? Kortom: informatie over de aantallen illegalen, hun motieven om naar Nederland te komen en hun positie in de Nederlandse samenleving.*

*II. Het huidige beleid: Hoe ziet het huidige beleid er in grote lijnen uit? Wat zijn de motieven achter en de doelstellingen van het beleid en welke bedoelde en onbedoelde effecten heeft het?*

*III. De bredere context: Welke verbanden zijn er tussen vreemdelingen die illegaal in Nederland verblijven en vraagstukken als Noord-Zuidverhoudingen, gevolgen voor de landen van herkomst, globalisering?*

Om te beginnen heb ik dankbaar gebruik gemaakt van de literatuur die de Stichting BMP over dit onderwerp verzameld heeft. Vervolgens heb ik per e-mail contact opgenomen met de onderzoekers Richard Staring (Erasmus Universiteit), Joanne van der Leun (Universiteit Leiden), Jan Lucassen (IISG), Jeroen Doomernik (IMES, UvA), Thomas Spijkerboer (VU), Ewald Engelen (UvA), Hein de Haas (Radboud Universiteit Nijmegen). Jeroen Doomernik heeft me in een gesprek een aantal goede literatuurtips en websites aan de hand gedaan, de overigen hebben me per e-mail bruikbare tips gegeven. Waarvoor ik hen zeer dankbaar ben.

Aan de hand van de tips van mijn informanten, een stroomtocht langs online catalogi van universiteiten en exercities met Google ben ik gekomen tot de selectie van literatuur, artikelen en websites die achterin dit rapport zijn opgenomen. Ik heb lang niet alle materiaal zo grondig kunnen bestuderen als ik zou willen. In veel gevallen heb ik me moeten beperken tot de inleiding, de samenvatting en fragmenten of hoofdstukken die voor het onderhavige onderwerp evident relevant zijn.

Dit rapport is met nadruk een verkennende literatuurstudie. Het begint met een korte inleiding. De resultaten van de literatuurverkenning zijn vervolgens ondergebracht in drie hoofdstukjes, waarvan de titels gelijk zijn aan de eerder genoemde rubrieken: I. Illegalen in Nederland, II. Het huidige beleid en III. De bredere context. Tot slot volgt een inventarisatie van de geraadpleegde literatuur, artikelen en websites waarnaar in de tekst verwezen wordt.

Utrecht, december 2005

**Will Tinnemans**

# I. Illegalen in Nederland

## Soorten illegalen en motieven

In de literatuur worden doorgaans ten minste drie categorieën illegalen onderscheiden:

1) zij die hier rechtmatig verblijven maar onrechtmatig arbeid verrichten in de formele of informele economie;

2) zij die hier onrechtmatig verblijven en al dan niet arbeid verrichten;


3) uitgeprocedeerde maar niet uitgezette asielzoekers; de scheidslijn met categorie 1 en 2 is niet altijd even duidelijk: sommigen komen om te werken en vragen asiel aan, anderen komen als asielzoeker en gaan werken zonder tewerkstellingsvergunning.

Van der Leun (2003) wijst erop dat de mogelijkheid om 'illegaal' te worden samenhangt met de wetgeving van een land. Ze benoemt drie bronnen van illegaliteit: toegang, verblijf en werk. Ze kunnen samenvallen, maar dat hoeft niet noodzakelijk zo te zijn: iemand kan legaal met een visum of Machtiging tot Voorlopig Verblijf binnenkomen, hier legaal verblijven, maar zonder tewerkstellingsvergunning arbeid gaan verrichten. De wettelijke status van een persoon kan door de tijd heen ook veranderen als gevolg van veranderende omstandigheden in de persoonlijke sfeer (huwelijk met iemand die hier legaal verblijft) of veranderde wetgeving (amnestie, regularisatie, legalisatie). Waarom komen illegalen naar Nederland (of: andere landen in West-Europa)? Staring (2001) wijst op de breed verspreide misvatting dat (in zijn geval: Turkse) migranten kiezen voor een land dat hen in economisch opzicht het meeste profijt te bieden heeft. Die benadering legt 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. Potentiële migranten maken deel uit van transnationale netwerken in een sociale omgeving waarin internationale migratie als één van de vanzelfsprekende antwoorden op (economische) veranderingen wordt ervaren.' Het gaat veelal om 'gereguleerde migratie', waarbij de regie in handen is van naaste familieleden die het zich kunnen permitteren om de illegale migrant 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.'

De Haas (2003) bevestigt het belang van internationale netwerken vanuit het perspectief van de achterblijvers in emigratiegebieden. Bloedverwanten in Europa vormen een 'sociaal kapitaal' waarvan potentiële migranten door het restrictieve migratiebeleid in toenemende mate afhankelijk zijn geworden. De Haas wijst er overigens op dat die netwerken faciliterend werken voor leden van de eigen 'lineage', maar mensen uitsluiten die daar geen deel van uitmaken. Leerkes e.a. (2004) stellen vast dat de aanwezigheid van illegalen door vier maatschappelijke factoren bepaald wordt: de vraag naar goedkope, flexibele arbeid; de aanwezigheid van legale landgenoten bij wie ze terecht kunnen; de beschikbaarheid van, liefst goedkope, huisvesting; de vraag naar levenspartners. 'Deze structurele elementen van illegaliteit maken duidelijk dat illegaliteit heel moeilijk te bestrijden is. Illegaliteit zal derhalve als maatschappelijk vraagstuk op de korte en middellange termijn niet verdwijnen.'

## Aantal illegalen

De totale populatie illegalen in Nederland is verschillende malen geschat (nauwkeurig meten kan uit de aard der zaak niet, want ze zijn nergens geregistreerd en melden zich niet vrijwillig aan voor een



telling). Volgens het CBS (Hoogteijling, 2002) waren 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 75 tot 125 duizend en 125 tot maximaal 225 duizend. Noord- en Zuid-Holland herbergen volgens datzelfde onderzoek ieder een kwart van het totale aantal aanwezige illegalen; ook in Noord-Brabant zijn veel illegalen gevestigd (vanwege land- en tuinbouw en bouwnijverheid), daarna volgen Limburg en Utrecht. Research voor Beleid (Zuidam en Grijpstra, 2004) kwam op in totaal tussen de 60 en 100 duizend illegalen per jaar, die goed zouden zijn voor 26 tot 47 duizend arbeidsjaren. (Van der Leun en Vervoorn (2004) plaatsen kanttekeningen bij de laatste gegevens, omdat er zwakke plekken zouden zitten in de onderzoeksmethode.) Het restrictieve beleid van het kabinet-Balkenende II 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 (Leerkes e.a., 2004). Illegale werknemers komen uit alle landen ter wereld (Engbersen e.a. 2002), met een accent op Oost- en West-Europa, Afrika en Azië. In de prostitutie en bij huishoudelijke arbeid zijn het vaak vrouwen, maar in totaal gaat het toch bij de helft tot driekwart van de illegale arbeid om mannen, vooral tussen de 20 en 40 jaar.

Het is onduidelijk hoeveel 'illegale' kinderen er in Nederland zijn, maar in nota's over onderwijs aan illegale kinderen wordt uitgegaan van tien- tot twintigduizend kinderen tot achttien jaar die recht hebben op onderwijs, sterker: die krachtens de Nederlandse wet leerplichtig zijn.

### **Aantallen in de EU**

Uiteenlopende - soms zeer creatieve - methoden zijn toegepast ter berekening van het aantal aanwezige illegalen op enig moment in EU-lidstaten en/of het aantal illegalen dat in een bepaald jaar een bepaald land of de gehele EU binnenkomt, maar op de meeste methoden is veel af te dingen. Een schatting uit 2000 kwam uit op een jaarlijkse instroom van 400 duizend illegalen in de EU, een beredeneerde schatting uit 2002 kwam uit op 500 duizend illegalen die in 2001 de EU (toen nog 15 lidstaten) binnenkwamen. De Oostenrijkse onderzoeker Michael Jandl (artikel 2004) signaleert dat nauwkeurige gegevens over sociale fenomenen aan de basis horen te liggen van politieke actie. Om er rationeel beleid op te kunnen baseren en beleidsmaatregelen te sturen, dienen de gegevens zo mogelijk nóg nauwkeuriger te zijn. Voor regeringen behoort de omvang van een fenomeen een belangrijk motief te zijn voor de rechtvaardiging van het aanwenden van publieke middelen. En bij de evaluatie van de impact van de getroffen maatregelen zijn weer meer gegevens nodig over de ontwikkelingen op het betreffende terrein door de tijd heen. 'Ondanks deze sterke argumenten voor het maken van schattingen met een hogere betrouwbaarheid, is het beleid omtrent illegale migratie in de meeste Europese landen eerder gebaseerd op gokwerk en geruchten dan op *sophisticated* schattingsmethoden.' In het ergste geval worden de problemen daardoor verergerd, meent Jandl.

### **Illegaal werken**

Een substantieel deel van de illegale arbeid vindt plaats binnen bedrijven. Het gaat om wat de Amerikanen '3d-jobs' noemen: *dirty, demeaning and dangerous*. Volgens Visser en Van Zevenbergen (2001, studie naar aard en omvang illegale tewerkstelling in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) is 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 is sprake van een lichte daling van werknemers in de vleesindustrie en daarentegen een toename in de bouw en tuinbouw, de dienstverlening en verzorging. Volgens Engbersen e.a. (2002) is sprake

van 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 1/3e van hun verblijf hier zonder werk. Een semi-legaal bestaan is sinds de invoering van de Koppelingswet in 1998 nauwelijks meer mogelijk; ze werken vrijwel allemaal zwart en zijn vaak tewerkgesteld door 'schimmige tussenpersonen of uitzendbureaus' (Van der Leun en Vervoorn, 2004). Die vaststelling kan volgens Van der Leun en Vervoorn (2004) 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 (2004) 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. Uit gegevens die verkregen zijn uit aanhoudingen door de politie blijkt dat illegalen werk (en huisvesting) vinden in specifieke wijken in de grote steden en dat daar inderdaad koppelbazen, malafide uitzendbureaus en huisjesmelkers bij betrokken zijn (Leerkes e.a., 2004). Was in de jaren negentig nog 30% actief op de formele arbeidsmarkt, inmiddels is dat nauwelijks nog het geval, waardoor de afhankelijkheid van koppelbazen en malafide uitzendbureaus zou toenemen. Moeilijk te controleren sectoren als de horeca en persoonlijke dienstverlening (domestic labour) overvleugelen traditionele werkgevers als de bouw, schoonmaaksector, land- en tuinbouw (Leerkes e.a., 2004).

### **Moderne slavernij**

Het onderwerp van de literatuurstudie van Van der Leun en Vervoorn (2004) was: niet aan prostitutie gekoppelde mensenhandel en uitbuiting. Illegale instroom, illegaal verblijf en illegale arbeid grenzen daar dermate nauw aan of overlappen dermate, dat ze bij de selectie van materiaal die bredere invalshoek gekozen hebben. Met een verwijzing naar Bales (1999) merken de auteurs op dat van slavernij gesproken kan worden als een werknemer niet meer in staat is een eigen keuze te maken. 'Daarbij speelt dwang in allerlei vormen een rol. In de literatuur over moderne slavernij wordt bijvoorbeeld melding gemaakt van extreem lange werktijden, tegen extreem lage betaling en onder zeer slechte omstandigheden waarbij het slachtoffer geen andere keus heeft dan te blijven.' Een handelaar kan paspoorten afpakken, met repercussies dreigen voor familie of voor de persoon zelf, of de persoon in een isolement houden. Er is bij moderne slavernij vaak een relatie met georganiseerde misdaad.

Na ampele overweging concluderen de auteurs dat de term 'uitbuiting' te breed en 'slavernij' te historisch beladen is. Ze kiezen daarom voor 'slavernij-achtige uitbuiting'. De auteurs hanteren als werkdefinitie: '*Uitbuiting van een ander door gedwongen of verplichte arbeid of diensten waarbij sprake is van een sterke inperking van de vrije keuze.*' De volgende kenmerken kunnen gelden als signalen die in samenhang ( ze hoeven niet allemaal op te gaan) aangeven dat sprake kan zijn van slavernij-achtige uitbuiting:

- meervoudige afhankelijkheid (werkgever verschaft ook woonruimte, voeding, kleding);
- sterke inperking van de basisvrijheden (isolement, geen eigen identiteitspapieren, geen eigen verdiensten);
- gebrek aan informatie over eigen positie (werknemer is misleid over aard van het werk of over verdiensten);

- zeer slechte arbeidsomstandigheden (ongebruikelijk laag loon, gevaarlijk werk, uitzonderlijk lange werkdagen of -weken)
- aantasting lichamelijke integriteit (afstaan organen, onvrijwillige prostitutie, bedreigd of geconfronteerd met geweld);
- de uitbuiting vindt niet incidenteel plaats, maar als patroon of in georganiseerd verband.

Het is van belang, benadrukken de auteurs, de term 'slavernij-achtige uitbuiting' zuiver te houden. Niet alle illegale arbeid valt eronder. Alleen excessen volgens de werkdefinitie en (een deel van) de geschetste kenmerken, met een centrale plaats voor de vrije keuze om elders te gaan werken of terug te keren naar het land van herkomst. Van belang is ook of de uitbuiting enigszins georganiseerd plaatsvindt. In de publicatie zijn als bijlage checklists opgenomen van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en de politie Haaglanden, aan de hand waarvan daders en slachtoffers van mensenhandel makkelijker opgespoord kunnen worden.

Over slavernij-achtige uitbuiting doen veel geruchten de ronde, maar er zijn weinig echt harde gegevens voorhanden. In de volgende sectoren zou slavernij-achtige uitbuiting zich concentreren: illegale arbeid binnen bedrijven, binnen huishoudens en ten behoeve van orgaandonatie. Voor organenhandel is geen enkele serieuze aanwijzing, laat staan bewijs voorhanden. De kans op uitbuiting is groter bij illegale werknemers (vreemdelingen die hier werken zonder tewerkstellingsvergunning), omdat mensen zonder verblijfsstatus nu eenmaal afhankelijker zijn. Een extra kwetsbare groep vormen kinderen. Het aantal illegale kinderen is geschat op 10.000 van wie de meeste op school zitten en bij hun familie leven (Bommelé en Braat, 2003). Er zijn buiten de prostitutie echter geen onderbouwde gevallen aangetroffen van slavernij-achtige uitbuiting van minderjarigen. Hoe bar zijn de omstandigheden en voorwaarden waaronder illegalen hun werk doen? Niet of te weinig uitbetalen van loon aan illegalen komt voor. Een uurloon van 5 euro 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. Toch relativeren Van der Leun en Vervoorn (2004) hun bevindingen in het licht van de doelstelling van hun literatuuronderzoek naar slavernij-achtige uitbuiting. Het is niet allemaal rozengeur en maneschijn, 'er zijn echter weinig aanwijzingen dat de illegale arbeid op grote schaal valt onder de werkdefinitie van slavernij-achtige vormen van uitbuiting. De elementen van het inhouden van documenten, het binden van mensen aan een schuld, het dwingen met fysiek of psychisch geweld zijn zelden gedocumenteerd, ook niet in onderzoeken die daar wel de mogelijkheid voor hadden om dit bloot te leggen.' Veel illegalen wisselen regelmatig van werkgever, 'selecteren' hun werkgever dus tot op zekere hoogte. Het gaat vaak om mensen die hier tijdelijk zijn om aanmerkelijk meer te verdienen dan ze thuis kunnen. *'Dit betekent niet dat slavernij-achtige uitbuiting niet voorkomt in Nederland, maar het betekent wel dat het onjuist zou zijn illegale arbeid in zijn geheel gelijk te stellen met slavernij-achtige uitbuiting.'*

Slavernij-achtige uitbuiting komt betrekkelijk veel voor in de VS, waar diplomaten (zowel Amerikaanse als buitenlandse) een tijdelijke werkvergunning kunnen krijgen voor huishoudelijk personeel. Meervoudige afhankelijkheid van de werkgever (verblijfs- en werkvergunning, inkomen, huisvesting, voeding, sociale contacten) ligt dan voor de hand. Uit Frankrijk zijn ook dergelijke gevallen bekend. In België en Nederland gaan het om uitzonderingen. In Nederland is het sowieso moeilijk een tewerkstellingsvergunning voor huishoudelijke arbeid te krijgen, al bestaat er 'een substantiële latente vraag naar goedkope persoonlijke dienstverlening'. Het risico op controle is gering. Voorbeelden: Poolse klusenteams knappen Nederlandse huizen op, Oost-Europese vrouwen trouwen Nederlandse mannen (volgens de auteurs een verkapt vorm van economische immigratie). Maar er is weinig betrouwbare informatie over voorhanden. Inwonen van huishoudelijk personeel kent in Nederland geen traditie, wat de kans op meervoudige afhankelijkheid verkleint. Verhalen over de uitbuiting en misbruik van au pairs zijn boterzacht en worden niet deugdelijk en systematisch onderbouwd (Van der Leun en Vervoorn, 2004).

### **Mensensmokkel en excessen**

Er is waarschijnlijk wel sprake van excessen, vooral als illegale werknemers op meerdere fronten van hun werkgever/tussenpersoon afhankelijk zijn (Kloosterboer, 2002). Dat wil nog wel eens voorkomen bij gesmokkelde illegalen. Gesmokkelde personen komen meestal uit dezelfde landen als de smokkelaars, behalve bij Chinezen (die smokkelen over de hele wereld). Migranten uit hechte gemeenschappen als Turken en Chinezen hebben een betere entree bij hun binnenkomst, maar lopen paradoxaal genoeg tevens een groter risico op afhankelijkheid en uitbuiting. (Zie voor voorbeelden uitbuiting en afpersing Chinezen o.a. Braam, 2002; zie voor Turkse voorbeelden Staring, 2001 en Kloosterboer, 2002).

Ook wat de rekrutering en smokkel van illegale werknemers betreft, slaan Van der Leun en Vervoorn (2004) een matigende toon aan. 'Harde bewijzen dat het in Nederland gaat om criminele organisaties die arbeiders rekruteren ontbreken grotendeels.' (Staring, 2001: een deel van de illegale Turkse respondenten in zijn onderzoek is naar Nederland gesmokkeld, maar dat ging meestal niet gepaard met gedwongen werk of ernstige uitbuiting; uit andere, eerdere onderzoeken komt hetzelfde naar voren: geen meervoudige afhankelijkheid of sterke inperking van de keuzevrijheid.) Illegalen zijn doorgaans geen slachtoffers, maar eerder 'klanten' van smokkelorganisaties die beschikken over valse persoons- en reisdocumenten en die de 'klant' kunnen vervoeren naar zijn plaats van bestemming. 'Dit alles voldoet niet direct aan het stereotype beeld van meedogenloze daders en willoze slachtoffers.' En nog een relativering die wortelt in wat Van der Leun en Vervoorn (2004) in de literatuur hebben aangetroffen: 'Tot op heden is er duidelijk meer onderbouwing van situaties waarin geen sprake is van grootschalige actieve rekrutering dan van situaties waarin dit wel het geval is.' Van der Leun en Vervoorn hebben het overigens nadrukkelijk niet over vrouwenhandel ten behoeve van de prostitutie. Dat in die sector sprake is van vrijheidsbeneming, ernstige uitbuiting en gedwongen tewerkstelling is inmiddels genoegzaam duidelijk, al weet niemand op welke schaal omdat vrouwenhandel in de praktijk niet echt een prioriteit is voor politie en justitie. (artikel Ruth Hopkins, 2005)

### **Illegaal wonen**

De woonadressen van illegalen liggen vooral in stedelijke gebieden met een relatief zwak sociaal-economisch profiel: lage waarde van de woningen, laag gemiddeld inkomen, relatief veel werklozen en relatief veel allochtone bewoners. Onder voorbehoud en met enige voorzichtigheid stellen Leerkes e.a. (2004) vast dat hun onderzoeksmodel suggereert 'dat illegaal verblijf zelfs in verreweg de meeste stedelijke postcodegebieden een betrekkelijk marginaal verschijnsel is. Het bevolkingsaandeel van illegalen is er waarschijnlijk gelijk aan, of lager dan, het landelijk gemiddelde van ongeveer één procent. Het is waarschijnlijk dat illegalen in een beperkt aantal postcodegebieden (31 of iets minder dan twee procent van de stedelijke postcodegebieden) met tussen drie en zes procent van de totale bevolking een substantiële minderheid vormen.'

Slechts een minderheid van de illegalen zorgt voor 'verdringing' op de huisvestingsmarkt. Ze zijn oververtegenwoordigd in wijken waar de leefbaarheid sowieso laag scoort (gevoelens van onveiligheid, slachtofferschap, overlast, verloedering). De vraag in welke mate ze een verslechtering zijn voor die buurten kan niet eenduidig beantwoord worden, maar effecten van de aanwezigheid van illegalen op de leefbaarheid zijn gemiddeld niet erg sterk. De politie lijkt 'criminele' illegalen goed in het vizier te hebben. Er kan enig effect zijn op de gevoelens van onveiligheid van buurtbewoners, maar dat effect is niet sterk en de aanwezigheid van illegalen wordt nooit opgevoerd als dé verklaarende factor voor gevoelens van onveiligheid. Er is wel eens overlast in de vorm van overbewoning van huizen of omdat illegale bewoners niet weten wanneer het vuilnis buitengezet moet worden.

## **Relativering**

De deelnemers aan de Europese Hearing van de Global Commission on International Migration (door de secretaris-generaal van de VN ingestelde commissie, die op 25 en 26 november 2004 in Budapest een regionale hearing voor Europa organiseerde, waar zo'n 175 mensen uit meer dan 30 Europese landen en uit 12 niet-Europese landen aanwezig waren; zie verslag op [www.gcim.org](http://www.gcim.org)) 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. De aanwezigen op de Hearing kregen te horen dat 'large numbers of mothers' onder de illegale immigranten hun kinderen zonder adequate zorg in het land van herkomst zouden hebben achtergelaten. Anderen nemen hun kinderen mee, maar ze moeten hen overdag alleen laten omdat ze uit werken gaan. 'Relatief weinig is bekend over de ware omvang en gevolgen van dit 'mother drain'-probleem.' Verder onderzoek en nadere analyse zijn geboden.

Toch werd op de Hearing ook de relativerende opmerking gemaakt dat de 'vreselijke werkelijkheid' van illegale immigranten in veel gevallen niet ernstiger is dan de 'vreselijke werkelijkheid' die ze voor hun vertrek in het land van herkomst beleefden. Zo bezien gaat het niet alleen om mensen die de wet overtreden, maar ook om mensen die hun toevlucht nemen tot wanhopige maatregelen om hun levenssituatie te verbeteren. Ook in andere literatuur wordt er trouwens op gewezen dat 'schrijnende toestanden' relatief zijn en door illegalen zelf afgezet worden tegen de situatie waar ze vóór hun vertrek inzaten. In Leerkes e.a. (2004) geven professionals op de huisvestingsmarkt aan dat de huisvestingssituatie van illegalen schrijnend en mensonterend is, maar illegalen zijn er zelf helemaal niet ontevreden over. Ze stellen niet al te hoge eisen en willen vooral goedkoop wonen. Pas als ze besloten hebben zich blijvend te vestigen, stellen ze wat hogere eisen.

## **Verslechtering**

Tegenover die relativerende opmerkingen staat echter de recente verslechtering, die het gevolg lijkt te zijn van strengere wetshandhaving en striktere uitsluiting van illegalen. 'Het verder ondergronds gaan van de illegale arbeid leidt wel tot situaties die potentieel kunnen omslaan in slavernij-achtige vormen van uitbuiting. Vooral wanneer illegalen op meerdere fronten afhankelijk zijn van dubieuze tussenpersonen is dit risico aanwezig.' (Van der Leun en Vervoorn, 2004) Excessen doen zich hier en daar wel voor en zouden zich vaker kunnen gaan voordoen. Door de strengere wetgeving jegens illegaal verblijf en illegale arbeid en de versoepeling van het vergunningenstelsel voor arbeidsbureaus, ziet in grote steden vaak een 'schimmige tussenlaag van malafide arbeidsbemiddelaars' kans om zich op te dringen; illegale werknemers komen met die bemiddelaars in aanraking, waardoor de afstand tussen het criminele circuit en illegale werknemers afneemt. Een ander risico: de omvang van illegale arbeid in particuliere huishoudens groeit, waardoor een grotere kans bestaat op meer-voudige afhankelijkheid en dus op slavernij-achtige uitbuiting.

## II. Het huidige beleid

### Tegenhouden en uitzetten

Een prangende vraag blijft in welke mate migratiebeleid überhaupt - in zijn brede en smalle varianten - in staat is om de toestroom en het verblijf van immigranten te reguleren. In een doorwrochte studie over immigratie in mondiaal perspectief, concluderen Wayne Cornelius, directeur van het Center for Comparative Immigration Studies van de University of California in San Diego, en Taheyudi Tsuda, een antropoloog die aan hetzelfde instituut verbonden is (2004), dat de meeste pogingen van regeringen van industrielanden om in te grijpen in migratieprocessen op dit moment beperkt effect hebben. In de onderzochte landen (de klassieke immigratielanden Verenigde Staten, Canada en Australië; immigratielanden tegen wil en dank Italië, Frankrijk en Nederland; landen die recent de omslag hebben gemaakt van emigratie- naar immigratieland: Spanje, Japan, Korea) tekenen zich vier trends af:

- 1) Er is sprake van veel immigratie uit ontwikkelingslanden (vooral 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 om een structurele vraag, die losstaat van de conjunctuur).
- 4) Regeringen in ontvangstlanden doen, onder druk van de publieke opinie, steeds vaker symbolische inspanningen om nieuwe immigratie tegen te gaan en permanente vestiging te ontmoedigen.

Op de lange termijn falen volgens Cornelius en Tsuda 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. Een ongewenst neveneffect van het huidige migratiebeleid in vrijwel alle industrielanden is dat professionele mensensmokkelaars meer vat krijgen op potentiële migranten, met als gevolg: extreem hoge prijzen voor een enkeltje industrieland en veel doden bij het transport van illegalen. Een ander ongewenst neveneffect: door de toegang te bemoeilijken, besluiten veel immigranten vroegtijdig tot permanente vestiging, omdat het niet makkelijk is om weer binnen te komen als je het land eenmaal verlaten hebt. Het beknotten van sociale en politieke rechten leidt doorgaans tot een versnelde keuze voor naturalisatie, omdat immigranten daarmee rechten verwerven die gelijk zijn aan die van andere ingezetenen.

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 eigenlijk door met het beleid dat aantoonbaar nauwelijks of geen vruchten afwerpt? Vooral om electorale redenen, constateren Cornelius en Tsuda. Regeringen willen de bevolking tonen dat ze alles onder controle hebben. Ineffectief en symbolisch migratiebeleid wordt vooral voortgezet 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 geïnte-

greed 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 de meeste landen die met quota en toelatingsexamens werken, 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 volgens de auteurs dan ook 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 die 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, vergeleken met andere push- en pull-factoren. Ergens, zo stellen Cornelius en Tsuda, 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 en de producenten van goedkope goederen. Op dat punt ontkomen regeringen niet langer aan een herdefiniëring van het beleid. Welke basiswaarden en burgerlijke vrijheden en hoeveel belastinginkomsten en economische groei moeten opgeofferd worden om meer vat te krijgen op illegale immigratie en op het aandeel allochtonen in de bevolking? De uitkomsten van het debat over die vragen bepalen welke aantallen immigranten uit ontwikkelingslanden getolereerd worden. Intussen bepalen marktkrachten en demografische argumenten - en niet het overheidsingrijpen - de bewegingen van internationale migratie in de 21ste eeuw.

### **Europees en Nederlands beleid**

'Europa is een belangrijke immigratieregio op de wereldkaart', zo beëindigde de migratiedeskundige Philip Muus (1993) zijn dissertatie Internationale migratie naar Europa. 'Het is de vraag wanneer dit besef door zal dringen tot de politieke hoofdsteden van Europa. Zolang die erkenning er niet is bestaat de kans dat Europa immigratie en immigranten als minder gewenst blijft beschouwen zonder een helder immigratiebeleid en zonder een daaraan gekoppeld immigrantenbeleid.' De Europese Commissie wil een opener, liberaler immigratiebeleid. Er is echter geen sprake van een soepeler toelating en integratie van legale immigranten. De prioriteit blijft liggen bij afweer, grensbewaking, visa en uitzetting (Minderhoud in: Entzinger en Van der Meer, 2004). Het ziet er twaalf jaar na het verschijnen van Muus' dissertatie niet naar uit dat de EU-lidstaten spoedig in gezamenlijkheid tot een helder immigratiebeleid weten te komen, omdat ze hun nationale asiel- en migratiewetgeving niet willen opgeven. De vraag naar de grenzen van het beleid blijft dus gerechtvaardigd. Een staat beschikt over 'traditionele' instrumenten om migratie te reguleren: het uitgeven van visa en vergelijkbare toegangsdocumenten, grenscontroles, het uitgeven van verblijfsvergunningen, 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 op het bestrijden van werkgevers, huisjesmelkers en anderen die profiteren van illegalen (Ministerie van Justitie, 2004). Het beleid komt neer op: streng toezicht op de toegang tot Nederland; intensief binnenlands toezicht, met een nadruk op de arbeidsmarkt en in de huis-

vesting; hoge boetes voor werkgevers die mensen illegaal tewerkstellen en verhuurders die willens en wetens woonruimte aan illegalen verhuren; detentie en daadwerkelijke uitzetting van illegalen. De motieven achter dit beleid: 'In de grote steden - maar ook in bepaalde regio's - wordt de samenleving geconfronteerd met de negatieve gevolgen van de aanwezigheid van de populatie illegalen. 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 zeer minimaal probleem, zie hoofdstuk I onder 'Illegaal wonen') en een in dat onderzoek geconstateerde toename van het aantal geregistreerde delicten (vooral vermogens- en openbare-ordedelicten) die gepleegd zijn door illegalen. Wat de minister 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)

### **Lasten en baten**

Waarom is het Nederlandse overheidsbeleid zo sterk gericht op het voorkómen van de instroom van illegalen en het uitzetten van illegalen die desondanks ons land zijn binnengekomen of in de loop der tijd 'illegaal geworden' zijn?

Al in 1994 inventariseerde de Stichting Maatschappij en Onderneming de lasten en baten van illegale arbeid (Jonkman-te Winkel, 1994). Ze gaan ruim tien jaar later nog onverminderd op. Aan de economische lastenzijde noteerde de auteur:

- ontduiking van belastingen en premies over verrichte arbeid (niet te becijferen hoeveel exact, omdat de precieze omvang van illegale arbeid niet bekend is en omdat een deel van de illegale arbeid bij 'witting' zou verdwijnen en dus geen belasting en premies zou opleveren);
- oneerlijke concurrentie (het is de vraag of die verdwijnt als illegale arbeid verdwijnt, waarschijnlijker is dat de illegale arbeid zich verplaatst naar het nabijgelegen buitenland; binnenlandse legale productie heeft er natuurlijk wel baat bij als illegale productie verdwijnt);
- slechte arbeidsomstandigheden illegalen (betrekkelijk, want vooruitgang in vergelijking met werk in land van herkomst); aantasting van het imago van de bedrijfstak door opsporing en vervolging (omzetverlies en moeilijker positie op de arbeidsmarkt zijn mogelijke gevolgen).

Er zijn uiteraard ook maatschappelijke 'kosten':

- het repressief apparaat voor controle en uitwijzing kost geld;
- de geloofwaardigheid van de overheid is in het geding als de overheid de toestroom en het verblijf van illegalen niet kan stoppen;
- door voortdurend negatieve publiciteit over 'buitenlanders', al gaat het om illegalen, komt de positie van legale allochtonen ook in het geding;
- de aanzuigende werking van criminaliteit (illegaliteit en criminaliteit blijken vaak samen te gaan, zo blijkt onder meer uit invallen in koffiehuisen);
- illegalen werken helemaal niet of zwart, maar hebben wel recht op gezondheidszorg en onderwijs voor hun minderjarige kinderen.

Tegenover die lasten staan baten. Jonkman-te Winkel noemt als economische opbrengsten:

- producten van illegale arbeid worden ergens 'gewit' en zorgen zo voor extra nationaal product en omzetbelasting;
- illegale arbeid houdt in kwijnende sectoren tevens 'witte' werkgelegenheid in stand;

- de consument heeft het voordeel van lagere prijzen door illegale arbeid (tuinbouw, horeca, confectie);
- illegalen sturen verdiend geld naar hun land van herkomst en geven zo een impuls aan de economie en koopkracht aldaar.

Als maatschappelijke baten noemt de auteur:

- illegale bedrijfjes verbeteren de leefbaarheid in stadswijken, want zijn nog altijd beter dan dichtgetimmerde panden;
- de beschikbaarheid van illegale arbeid voorkomt de noodzaak voor illegalen om onder te duiken in overlevingscriminaliteit.

Werkgevers- en werknemersorganisaties en de overheid vonden de lasten van illegale arbeid altijd veel zwaarder wegen dan de opbrengsten. Toenmalig FNV-voorzitter Lodewijk de Waal heeft in 2002 een bres geschoten in dat gemeenschappelijke front tegen illegalen op de arbeidsmarkt.

### **Humaniteit en eigenbelang**

Hoewel hij zich geen voorstander betoonde van illegale tewerkstelling, bekende De Waal dat de vakbond te lang is 'meegegaan met de politici die mensen illegaal verklaarden' (artikel De Waal, 2002). Hij verwees naar de recente geschiedenis: 'Van "spontane gastarbeider" werden mensen "noodzakelijke arbeidskracht" en ongewenste "illegale vreemdeling": illegalen mogen nu vooral geen gezicht meer krijgen.' Illegalen hebben echter ook recht op de ILO-normen en dus moeten ze ook 'gewoon lid [kunnen] worden van de FNV'.

Het is niet alleen uit humane overwegingen dat De Waal dit pleidooi hield, het is ook in het belang van de georganiseerde werknemers als illegalen onder CAO-normen vallen. De FNV wil ervan af dat voor illegale arbeid te weinig betaald wordt (vanwege de neerwaartse druk op de arbeidsvoorwaarden in betreffende sectoren), wil af van de oneerlijke concurrentie in bepaalde sectoren en wil af van de aanzuigende werking die uitgaat van onderbetaling. '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.' De Waal accepteert ook de consequenties van die redenering: 'Als er nu sectoren zouden zijn die niet kunnen draaien zonder illegaal werk, moeten de arbeiders daar dan voor opdraaien? Het ligt voor de hand dat die bedrijvigheid dan naar andere landen verplaatst wordt - het geld gaat naar de arbeid in plaats van andersom. Deze consequentie is dan een onvermijdelijk gevolg van de globalisering.' De redenering van De Waal vond weinig weerklank bij de werkgevers en de overheid, leidde onder werkgevers zelfs tot woedende reacties (zie [http://www.socialealliantie.nl/migranten/artikelen\\_020502.doc](http://www.socialealliantie.nl/migranten/artikelen_020502.doc)). Toch lijken Haagse beleidsmakers uit te gaan van dezelfde gedachte: Nederland moet een keer afscheid nemen van ondernemingen met veel ongeschoolde en laagbetaalde werknemers, stellen de Leidse hoogleraar Piet Emmer en *Volkskrant*-journalist Hans Wansink (2005). Dat zou in theorie 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).

De Deense auteur Jan Hjarno, in 2003 overleden, hecht niet veel geloof aan wetenschappers en beleidsmakers die de onvermijdelijkheid van de tewerkstelling van illegalen verkondigen. Hij houdt hun het Scandinavische model voor, waarin werkgevers- en werknemersorganisaties een gesloten front vormen om illegale arbeid tot onbetekenende proporties terug te dringen. En het werkt, naar zijn stellige overtuiging.

Er is pas sprake van een arbeidsmarkt voor illegalen als er mensen zijn die zonder werkvergunning het aangeboden werk willen doen én als er werkgevers zijn die het risico willen nemen om mensen illegaal te werk te stellen. De illegalen valt het moeilijk kwalijk te nemen dat ze elders betere perspectieven zoeken, op straffe van uitzetting. Werkgevers zoeken naar manieren om de arbeidskos-

ten binnen de perken te houden. Is er bij illegale tewerkstelling sprake van een laag risico (lage pak-kans, relatief lage boetes) in verhouding tot de te maken winsten, dan zullen sommige werkgevers dat risico nemen.

Maar niet in Scandinavië, beweert Hjarno, waar de kans bijzonder groot is dat werkgevers door de mand vallen als ze illegalen tewerkstellen. Werkgevers- en werknemersorganisaties regelen in onderling overleg de voorwaarden op de arbeidsmarkt; een overgrote meerderheid van de werkgevers en werknemers - ook immigranten - is georganiseerd in bonden, maar de overeenkomsten gelden tevens voor werkgevers en werknemers die geen lid zijn van een beroepsorganisatie. In Denemarken heerst een taboe op de tewerkstelling van illegalen. Wie er toch toe overgaat, kan berispingen door collega-werkgevers verwachten en werknemersacties tegemoet zien in de vorm van blokkades en stakingen, met alle kosten en imagoschade van dien. Toch is Denemarken een democratisch land, een hoogontwikkelde verzorgingsstaat en een concurrerende economie met een relatief hoge arbeidsproductiviteit waar geen plaats is voor extreem laagbetaalde banen.

In de meeste landen van de Europese Unie besturen en controleren sociale partners de arbeidsmarkt niet zelf, maar heeft de staat die taak op zich genomen. Dat is duur en uit de aanwezigheid van grote aantallen illegalen blijkt de ineffectiviteit van dat model, stelt Hjarno. Werkgevers in die landen beschouwen illegale arbeid kennelijk nog altijd als economisch voordelig. Dat komt ook door de relatief hoge sociale lasten die gekoppeld zijn aan de tewerkstelling van personen. In Nederland, Frankrijk en Duitsland schommelden in de jaren tachtig van de vorige eeuw de sociale lasten als onderdeel van de totale directe en indirecte belastingen rond de 40 procent, terwijl Denemarken daar met 3,2 procent ver onder zat. De staatsinkomsten verlopen in dat land voornamelijk via belastingen en niet via sociale afdrachten die over arbeid geheven worden. De tewerkstelling van illegalen loont om die reden nauwelijks in Denemarken.


Landen waar veel illegalen werken, doen andere EU-lidstaten concurrentie aan en daarmee doen ze afbreuk aan het idee van een gemeenschappelijke Europese markt. Bovendien: waar immigranten werk doen dat zonder hun aanwezigheid níet verricht zou worden, remmen ze de economische ontwikkeling in een gebied of land. Ze zouden beter elders tewerkgesteld kunnen worden. Het gaat in wezen om het instandhouden van productie die beter naar elders verplaatst kan worden. 'Je zou kunnen zeggen', schrijft Hjarno, 'dat de import van goedkope arbeid de zonsopkomst kan verlengen voor bedrijven die op weg zijn naar de duisternis.'

In landen met een hoge organisatiegraad is sterke sociale controle op de arbeidsmarkt kennelijk effectiever dan de dure, relatief ineffectieve staatscontrole op illegale arbeid. Hjarno presenteert het Scandinavische model als een alternatief voor het Angelsaksische model voor de neo-liberale economie, waar de verzorgingsstaat afkalft en een markt voor extreem laagbetaalde arbeid ('working poor') ontstaat. Op die arbeidsmarkt waar op sekse, huidkleur of taalvaardigheid gediscrimineerde werknemers tegen extreem lage lonen werken, vinden illegalen makkelijk emplooi. Zorg door democratische, gezonde verhoudingen tussen sociale partners dat die arbeidsmarkt niet ontstaat, stelt Hjarno, dan hou je het probleem van de illegalen buiten de deur.

### **Illusie**

Het betoog van Hjarno is de uitzondering die de regel bevestigt. Vrijwel alle wetenschappelijke studies over het vraagstuk van internationale migratie stellen vast dat het een illusie is om te streven naar een totale beteugeling van illegale immigratie. 'Er is geen land ter wereld dat geen illegale migratie en illegaliteit kent', schrijft WRR-medewerker Dennis Broeders in zijn bijdrage aan de bundel van Entzinger en Van der Meer (2004). 'Het is dus onwaarschijnlijk dat uitgerekend Nederland hier de dans ontspringt.'

Om het Nederlandse beleid, dat primair is gericht op het onmogelijk maken van illegale migratie en het uitzetten van illegalen, effectief te maken, zijn kostbare gevangenissen ingericht. Die leveren



echter weinig rendement (lees: daadwerkelijke uitzettingen) op. Rechtssocioloog Paul Minderhoud stelt in zijn bijdrage aan Entzinger en Van der Meer (2004) vast dat een groot deel van de vreemdelingen die het land moeten verlaten, slechts 'administratief' verwijderd wordt: wonen ze niet langer op het oude adres, dan worden ze geadministreerd als 'met onbekende bestemming vertrokken'. De vraag is dan of ze echt weg zijn of elders in het land zijn ondergedoken. Van de 16 duizend personen in 2001 is slechts 18% gedwongen uitgezet, van de 21 duizend in 2002 is 21% gedwongen uitgezet. Nog sterker: van de 2300 illegale vreemdelingen die gedurende het jaar 2002 in de 550 cellen van de Penitentiare Inrichting Tilburg in bewaring hebben gezeten, zijn er 1000 daadwerkelijk gedwongen uitgezet. Er zit overigens wel een stijgende lijn in het aantal daadwerkelijke uitzettingen: in de periode 1997-2000 is bijna 37% van de staandehoudingen gevolgd door een effectieve uitzetting tegen bijna 29% heenzzendingen (Engbersen e.a., 2002), maar het gaat nog steeds om een minderheid.

Emmer en Wansink (2005) vragen zich af of het veel zin heeft om repressieve beleidsmaatregelen tegen de 200 duizend illegalen in Nederland te nemen. 'Zouden de opsporingsinstanties erin slagen om er 100 per dag op te sporen, vast en uit te zetten, dan zijn ze daar 6 jaar mee bezig en hebben ze meer dan 1.800 cellen nodig, ervan uitgaande dat er twee illegalen in een cel komen, dat de gemiddelde uitzettingsprocedure 6 weken in beslag neemt en dat er vanaf vandaag niet één illegaal meer bij komt.'

### **Verzorgingsstaat**

'Westerse democratieën lijken niet in staat de immigratie van vreemdelingen tot het gewenste niveau te beperken zonder de grondbeginselen van mensenrechten te schenden. Tenminste niet met de 'traditionele' middelen', schrijft Minderhoud in Entzinger en Van der Meer (2004). Om illegalen te kunnen uitsluiten van 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 werknemersverzekeringen uitvoeren ruim 300 duizend controles uitgevoerd, waarna 8 uitkeringen beëindigd dienden te worden. Het bevestigde een breed gedeeld vermoeden: illegalen maakten al nauwelijks gebruik van collectieve voorzieningen. Het verblijf van illegalen bestrijden met uitsluitende maatregelen werkt niet, stelt Minderhoud; logisch, want de mogelijkheid tot beroep op sociale voorzieningen spelen nauwelijks een rol in hun overwegingen om naar Nederland te komen.

Uiteenlopende bijdragen in Entzinger en Van der Meer (2004) gaan in op de frictie tussen de verzorgingsstaat die een nauwkeurige afbakening vereist van personen die er toegang toe hebben en de noodzaak van migratie, juist om substantiële delen van die verzorgingsstaat (pensioenen!) over-eind te kunnen houden.

### **Risico's restrictief beleid**

De in Hoofdstuk I genoemde maatschappelijke factoren die bepalen of illegalen hierheen komen (de vraag naar goedkope, flexibele arbeid; de aanwezigheid van legale landgenoten bij wie ze terecht kunnen; de beschikbaarheid van, liefst goedkope, huisvesting; de vraag naar levenspartners), worden niet ondermijnd door een puur repressief en restrictief beleid. De nadelen zijn wel evident. Volgens Leerkes e.a. 'is duidelijk dat een restrictief vreemdelingenbeleid een bijdrage levert aan het ondergronds gaan van illegale vreemdelingen omdat zij minder legale opties hebben om in hun levensonderhoud te voorzien, de stijging van specifieke delicten onder illegale vreemdelingen (met name diefstal en het bezit van valse documenten) is daarvan een indicator. Ook het ontstaan van een parallelle of informele huisvestingsmarkt is een indicator.'

Ook Van der Leun (2003) expliciteert risico's van het restrictieve beleid:

- 1) Het risico bestaat dat een laag illegalen op de langere termijn sociaal uitgesloten is. Veel legale immigranten begonnen ooit als illegalen; het gebrek aan een legale verblijfsstatus was in het verleden een overgangskwestie. Het huidige beleid maakt het onmogelijk om de grens van illegaal naar legaal verblijf te overschrijden. Mensen kunnen dus jarenlang illegaal blijven, sterker: hun kinderen kunnen opgroeien zonder geregistreerd te staan of zelfs zonder dat hun geboorte ooit geregistreerd is.
- 2) Door een beleid dat uitsluiting en isolement tot gevolg heeft, kan de overlevingsstrategie van illegalen wegens gebrek aan sociale buffers in criminele sferen terechtkomen. Vooral als ze niet kunnen terugvallen op gevestigde migrantengemeenschappen, worden ze vatbaarder voor lui die van illegale migratie profiteren, zoals mensensmokkelaars, maar ook onderaannemers, koppelbazen, uitzendbureaus.
- 3) Het nationale restrictieve beleid heeft nare consequenties voor lokale actoren in de gezondheidszorg, huisvesting, onderwijs en dergelijke sectoren; zij krijgen een poortwachtersfunctie opgedrongen, terwijl het uitzettingsbeleid faalt. Landelijke beleidsmakers roepen om een striktere toepassing van de regels, terwijl lokale autoriteiten accepteren dat de regels niet volledig toegepast kunnen worden en naar praktische oplossingen zoeken.


### **Alternatieven**

Van der Leun (2003) voegt er overigens nuchter aan toe dat een tweeslachtig beleid in hoge mate rationeel kan zijn: de suggestie van de ferme aanpak komt tegemoet aan anti-immigratiesentimenten, terwijl de feitelijke ineffectiviteit tegemoet komt aan de economische behoefte aan goedkope, flexibele arbeidskrachten. Maar een restrictief beleid kent grenzen, stelt de auteur ook vast. En als die bereikt zijn, moet gezocht worden naar creatievere benaderingen van problemen rond vestiging en uitsluiting. Het beleid zou gericht moeten zijn op het verkleinen van de kans dat mensen illegale immigranten worden. Dat kan bijvoorbeeld door de kansen op tijdelijk legaal werk te vergroten. Mensen uit Derde-Wereldlanden zullen immers blijven proberen een beter leven op te bouwen in welvarende landen; wij zitten met een uitdijende economie en een tekort aan arbeidskrachten. Bij dalende werkloosheidscijfers en een snel vergrijzende bevolking valt iets te zeggen voor versoepeling van het toelatingsbeleid, in combinatie met controle op onderaannemers en andere bemiddelaars in de informele economie en de criminaliteit.

Van der Leun bepleit ook een creatiever terugkeerbeleid. Vastzetten is duur en ineffectief. Alternatieven: onderhandelen met de betreffende immigranten, gebruik maken van bestaande terugkeerprogramma's, immigranten opleiden vóórdat ze teruggestuurd worden, zodat ze thuis een perspectief hebben.

Tal van andere auteurs pleiten ook voor versoepeling van de toelating voor tijdelijke legale arbeid, al dan niet in combinatie met een getrap burgerschap waaraan een beperkte tot geen toegang tot verschillende clusters voorzieningen van de verzorgingsstaat gekoppeld is (artikelen Engelen, 2003; diverse bijdragen in Entzinger en Van der Meer, 2004). Een voordeel zou ook zijn dat migranten makkelijker kunnen terugkeren naar hun land van herkomst; nu blijven ze koste wat kost hier, omdat ze er moeilijk inkomen als ze eenmaal weg zijn (slotbeschouwing Entzinger en Van der Meer in Entzinger en Van der Meer, 2004). Tineke Strik (artikel Strik, 2001) maakt bij het getrapte burgerschap de kanttekening dat het integratiebeleid daardoor ernstig in gevaar zou komen; mogelijkheden tot integratie hangen volgens haar immers nauw samen met rechten en die zijn bij een getrap burgerschap niet meer vanzelfsprekend.

Doomernik (2004) noemt een interessant bijkomend voordeel van het toestaan van legale arbeid op tijdelijke basis (circulaire arbeidsmigratie): mensensmokkelaars wordt de pas afgesneden, waardoor migranten tegen aanzienlijk mindere kosten hier kunnen komen om werk te zoeken en dus wellicht



eerder naar huis terugkeren als ze geen werk kunnen vinden. Ontvangstlanden kunnen dan bovendien veel beter zicht houden op migrantenpopulaties, omdat migranten niet meer bang hoeven te zijn voor opsporing. Uitzetting zou dan alleen prioriteit hebben als migranten een geweldsmisdrijf hebben gepleegd of anderszins een veiligheidsrisico vormen.

### **Generaal pardon**

In veel landen maakt een periodiek terugkerend generaal pardon, regularisatie of amnestie onderdeel uit van het beleid. Nederland heeft in 1975 een 'generaal pardon' gekend voor ruim 10 duizend migranten, voornamelijk Turken en Marokkanen (artikel Harry van Dalen, 2003; zie voor een kritische reactie daarop de website <http://www.biopolitiek.nl/biopolitiek15.html>). Het afgelopen jaar heeft de minister van Vreemdelingenzaken en Justitie onder nauw omschreven voorwaarden een specifiek pardon voor individuele asiédossiers toegekend. In Zuid-Europese landen zijn regularisering van vooral Afrikaanse migranten aan de orde van de dag. Van Dalen laat, vooral aan de hand van een Amerikaans voorbeeld uit 1986, zien hoe bedrieglijk regularisaties kunnen zijn. De verwachting dat een land na een regularisatie met een schone lei kan beginnen, komt in de praktijk niet uit. Alle landen die collectieve regularisaties hebben toegepast, kampen enkele jaren later weer met aanzienlijke aantallen illegale immigranten. De demograaf Van Dalen concludeert: 'Een generaal pardon wordt vaak als een humaan initiatief gepresenteerd, waarbij impliciet de belofte wordt afgegeven dat het immigratiebeleid vanaf het moment van de amnestieafkondiging strenger wordt en 'nieuwe' illegalen minder kans krijgen om het land binnen te komen. Een dergelijk beleid is echter niet geloofwaardig. Een overheid die een generaal pardon afkondigt boet aan geloofwaardigheid in, waardoor het binnen afzienbare tijd weer voor hetzelfde probleem staat. Dat is in feite de paradox van de meeste amnestieën: door strengheid te 'kopen' boet de regering juist aan strengheid in.' Leerkes e.a. (2004) merken op dat regularisatie alleen kan werken als ze betrekking heeft op groepen die de facto al deel uitmaken van de samenleving (selectieve regularisatie).

### III. De bredere context

#### **Mondiale benadering**

De meeste Nederlandse studies richten zich op illegalen in Nederland of op specifieke deeltherreinen binnen dat thema (huisvesting, arbeidsmarkt, gezondheidszorg). Weinig onderzoekers benaderen het vraagstuk van de illegalen vanuit een bredere beleidsfilosofische invalshoek. De mondiale context van internationale migratie blijft daardoor onderbelicht. In de bestudeerde literatuur en op websites, valt op dat de radicale, kritische sympathisanten van illegalen het vraagstuk juist wel met een bredere, mondiale blik beschouwen (zie bijvoorbeeld de websites van het Autonoom Centrum en De Fabel van de Illegaal). Hoewel het verband niet altijd onmiddellijk duidelijk is, leggen auteurs van de radicaal-kritische stromingen veelvuldig linken met de Noord-Zuidverhoudingen, globalisering, voordelen van illegale arbeid voor de westerse consument.


Radicaal-linkse kringen kritiseren het argument van de verdringing en het nastreven van gelijke arbeidsvoorwaarden bijvoorbeeld al geruime tijd. Het Autonoom Centrum schreef op 21 maart 1996 in de Informatiekrant Koppelingswet ([www.autonoomcentrum.nl/koppelingswet/krant4.html](http://www.autonoomcentrum.nl/koppelingswet/krant4.html)) dat de sectoren die drijven op de goedkope arbeid van illegalen, zoals naaiateliers in de jaren negentig, door de strenge aanpak zijn verdwenen, waardoor óók 'witte' banen weggesaneerd zijn naar landen als Polen of Turkije, waar de arbeidsomstandigheden vaak nog slechter zijn. De auteur haalt met instemming prof. dr. Han Entzinger aan, die in december 1993 in een interview antwoordde op de vraag wat beter is: 'Illegalen hier in dienst nemen of de tomatenteelt in Marokko zich laten ontwikkelen. De kans is groot dat legalen het daar slechter hebben dan de illegalen hier.'

#### **Welvaartsverschillen en global cities**

De antropoloog 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 hij. '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.'

Een auteur die ook vanuit het bredere perspectief redeneert, is de Amsterdamse filosoof Pieter Pikelharing in zijn bijdrage aan Entzinger en Van der Meer (2004), maar hij constateert dat vanuit dat brede perspectief geen praktische oplossingen te bedenken zijn en komt zo, bij gebrek aan beter, uit bij de optie van tijdelijke arbeidsvergunningen in combinatie met getrapte burgerschap.

De Amerikaans-Nederlandse sociologe Saskia Sassen (2002; zie ook Boomkens, 1999), hoogleraar Stadsplanning aan Columbia University, brengt diverse benaderingen bij elkaar in het veelomvatende model van de 'global city'. Ze verbindt de transformatie 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 is in haar ogen niet het gevolg van immigratie uit Derdewereldlanden, het is eerder andersom. De informele sector richt zich op de behoeften van groepen met een laag inkomen maar ook op - gedeeltelijk nieuwe - behoeften aan



dienstverlening bij de middenklasse. Voor de 'informele dienstverlening' aan deze middenklasse is nabijheid van belang. Een klusjesman of een oppas moet immers in de buurt zitten. Ook bedrijven in de formele economie schakelen de dienstverleners uit de informele economie in, om de kosten laag te houden.

In de 'global city' weet de informele economie de kloof tussen volkswijk en stad te overbruggen, al wordt het verschil tussen arm en rijk niet per se kleiner, want de kleinschalige dienstverleners kunnen zich alleen handhaven als ze bereid zijn om voor lage lonen te werken. De overheid staat voor een dilemma: handhaving van de regels maakt een einde aan een economisch nuttige functie die hoop biedt aan de bewoners van arme wijken, gedogen betekent voor diezelfde overheid een verlies aan soevereiniteit.


Door de ver doorgevoerde 'globalisering' - grensoverschrijding van economische processen - is de natiestaat niet langer de belangrijkste speler op het economische toneel. Er is ruimte ontstaan voor andere ruimtelijke eenheden en schalen, stelt Sassen. Er is plaats voor steden en regio's, voor elektronische markten en vrijhandelsblokken. Er zijn wereldwijde netwerken ontstaan waar bepaalde steden bij kunnen aanhaken. De stad heeft daardoor een andere functie gekregen: niet langer als het centrum van een economische regio of een land, maar als 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 dat proces 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 (accountancy, juridische en financiële dienstverlening, reclamebureaus, adviesbureaus, et cetera) die nodig zijn om een bedrijfsorganisatie met vestigingen in meerdere landen te runnen: New York, Londen, Frankfurt, Tokyo, Parijs, Zürich, Amsterdam, Chicago, Sydney, Hong Kong en steeds vaker ook steden in het Zuiden, zoals Sao Paulo, Mexico City, Bombay en tal van andere Aziatische steden. De dienstverlenende bedrijven zitten in een netwerk van wereldsteden, van waaruit wereldwijde economische systemen geleid en gecoördineerd worden.

In die steden ontstaat naast de hooggespecialiseerde zakelijke wereld een arbeidsmarkt voor goedkope dienstverlening, die onderdeel is van een informele economie. Daar kunnen ontslagen werknemers terecht uit industrieën die zich inmiddels gevestigd hebben in lagelonenlanden. Zo ontstaan nieuwe kansen voor een onderlaag van de samenleving die het slachtoffer leek te worden van de economische vernieuwing. Omdat de macht van vakbonden in de traditionele sectoren sterk verzwakt is en ze (nog) geen nieuwe positie hebben weten te verwerven in de nieuwe sectoren, zien werknemers zich gedwongen om als alternatief voor uitsluiting en werkloosheid tegen extreem lage lonen banen in de servicesector (transport, horeca, schoonmaaksector, prostitutie, winkels) te accepteren. Dat deel van de arbeidsmarkt is ook aantrekkelijk voor illegalen 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, kan dat op termijn consequenties hebben voor migratieprocessen. Weten mensen op den duur in de stedelijke knooppunten in eigen land werk te vinden, dan is de kans immers geringer dat ze een beter heenkomen zoeken in Europa, de VS of Canada.

### **Ontwikkelingssamenwerking**

Een onderzoeker die het bredere perspectief van de Noord-Zuidverhoudingen en de veronderstelde nadelige gevolgen van migratie voor de landen van herkomst gedetailleerd bestudeerd heeft, 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. 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. Dat relativeert de ontwikkelingshulp én benadrukt de sociale en economische effecten van emigratie. Veel geld wordt geïnvesteerd in economische ontwikkeling van de landbouw en in andere sectoren. Kinderen van migranten zijn 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 wel negatieve neveneffecten verbonden aan de inkomsten uit migratie (één-derde van het totale geldinkomen in de vallei). Het bouwen van betonnen huizen heeft geleid tot een versnelde leegloop van de lemen woonburchten; lintbebouwing langs wegen in de vallei en een sterke groei van semi-urbane centra zijn het gevolg. Een ander voorbeeld: door het aanschaffen van elektrische pompinstallaties daalt de grondwaterspiegel, waardoor minder water uit traditionele, collectief beheerde waterbronnen komt en relatief arme huishoudens, die zich geen pomp kunnen permitteren, zich soms gedwongen zien om zich geheel of gedeeltelijk uit de landbouw terug te trekken.

De Haas concludeert niettemin - in tegenstelling tot veel migratiedeskundigen die de nadelige gevolgen van een braindrain als gevolg van emigratie als een axioma hanteren - 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. De overige huishoudens profiteren overigens 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 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 vaak 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 in 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.

### **Open grenzen**

In het debat over internationale migratie klinkt nu en dan een stem door die pleit voor open grenzen (Cohen, 2003). De motieven kunnen uit de radicaal-kritische hoek komen: de wereld is van ons allemaal, het is mensonwaardig om personen 'illegaal' te noemen, grenscontroles zijn niet legitiem en kunnen niet rechtvaardig zijn omdat er altijd selectie aan voorafgaat. Maar ook liberale denkers (auteurs in het Britse weekblad *The Economist* bijvoorbeeld) bepleiten soms open grenzen en een ruimhartig migratiebeleid. Het huidige beleid is kostbaar en nauwelijks te handhaven, 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 migranten zouden tot op zekere hoogte kunnen leiden tot een nivellering van de welvaartsverschillen tussen Noord en Zuid. In Nederland pleitte Jeroen Doomernik (artikel 2001) 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 getrappt 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 immigratiebeperkingen op en laat de arbeidsmarkt het werk doen. Werkloos geworden IND-personeel controleert namens de overheid de naleving van CAO's en verhindert zwartwerken. Het blijft uiteraard mogelijk om een asielverzoek 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).

Open grenzen zou 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. En het voordeel 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 de neiging van migranten om terug te keren naar en te investeren in hun land van herkomst groter is 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 waarne-



ming.' Een niet onbelangrijke slotopmerking in het artikel luidt, dat een dergelijk beleid sinds het Verdrag van Amsterdam niet uitsluitend in Nederland ingevoerd kan worden.

In een reactie wijst Tineke Strik (artikel 2001), juriste en beleidsmedewerker justitie van de Tweede-Kamerfractie van GroenLinks, op de onmogelijkheid om mensen binnen het 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.

## Geraadpleegde literatuur

Een groep onderzoekers rond prof.dr. G. Engbersen, hoogleraar Algemene Sociologie aan de Erasmus Universiteit, heeft sinds eind jaren negentig veel onderzoek gedaan naar illegalen in Nederland. Belangrijke, in alle literatuurlijsten terugkerende werken met veel empirische gegevens zijn *De ongekende stad I en II* (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 zijn de publicaties van Joanne van der Leun (2003, 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.

Een recent boekwerkje waarin de belangrijkste feiten uit alle genoemde literatuur overzichtelijk bij elkaar staan en met elkaar in verband worden gebracht, is *Slavernij-achtige uitbuiting in Nederland* (2004) van J.P. van der Leun en L. Vervoorn. Die inventariserende literatuurstudie is gedaan in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum van het Ministerie van Justitie, in het kader van de uitbreiding van de strafbaarstelling van mensenhandel. (Inmiddels is Artikel 273a Wetboek van Strafrecht door de Tweede en de Eerste Kamer aangenomen.)

Voor het huidige beleid heb ik me gebaseerd op de meest recente *Illegallenota* (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
- Bales, K (1999), *Disposable People: New Slavery in the Global Economy*, Berkely: University of California Press
- 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
- 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 Genneep
- Braam, Stella (2002), *De blinde vlek van Nederland*, Amsterdam, Van Genneep/FNV Pers

- Bureau voor Economische Argumentatie (1992), *Illegale confectie-ateliers. Een geïntegreerde bestrijding*, Hoofddorp, BEA
- 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*, 2<sup>nd</sup> Edition, Stanford, Stanford University Press
- Doomernik, 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 Marocco. The Disparate Socio-Economic Impacts of on the Todgha Valley*, (npublished 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
- Muller, Paulien en Stefanie Olthuis (1999), *Met het oog op onzichtbaren. Een verkenning van de particuliere steun aan mensen zonder papieren*, Den Bosch, Stichting KLVMA
- Muus, Philip (1993), *Internationale migratie naar Europa*, Amsterdam, Sua
- 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
- 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

(achter het jaartal staat tussen haakjes het nummer van dat jaar waarin het artikel is verschenen)

- 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 'burgerschapstrap', 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
- 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/modulesf/gf4drwqj>  
(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](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](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](http://www.ministerievanjustitie.nl/b_organ/naps/nieuws/derde_rapportage_rapporteur_mensenhandel.htm) (verslagen van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel)



### **Over de auteur**

Will Tinnemans (1959) voltooide in 1980 de School voor de Journalistiek in Utrecht en studeerde daarna nog een blauwe maandag Nederlandse taal en letterkunde en rechtsgeleerdheid aan de Universiteit Utrecht. Hij publiceerde in tal van dag- en weekbladen en vaktijdschriften over immigratie en intergratie. Van zijn hand verschenen onder andere *Indisch licht. Een halve eeuw steun aan Indische oorlogsgetroffenen*, Den Haag, Uitgeverij Tong Tong (1997) en *Een gouden armband. Een geschiedenis van mediterrane immigranten in Nederland 1945-1994*, Utrecht, NCB (1994).

Het onderzoek bevestigt het beeld dat het vraagstuk van illegalen en illegale arbeid vooral verkokerd wordt benaderd. Het onderzoek onderstreept op alle fronten het belang van een integrale benadering, waarbij in eerste instantie gewerkt moet worden aan visieontwikkeling en pas daarna aan oplossingen.

## **Illegalen en illegaliteit**

Een literatuurverkenning



© 2005, BMP/auteur

Sarphatikade 13

1017 WV Amsterdam

T: 020-4282728

E: [info@stichtingbmp.nl](mailto:info@stichtingbmp.nl)

W: [www.stichtingbmp.nl](http://www.stichtingbmp.nl)

