



## UvA-DARE (Digital Academic Repository)

### Migratiebeleid voor de toekomst. Mogelijkheden en beperkingen

Doomernik, J.M.J.; Penninx, R.; van Amersfoort, H.

**Publication date**

1996

**Document Version**

Final published version

[Link to publication](#)

**Citation for published version (APA):**

Doomernik, J. M. J., Penninx, R., & van Amersfoort, H. (1996). *Migratiebeleid voor de toekomst. Mogelijkheden en beperkingen*. (TWCM-voorstudie 8). Het Spinhuis.

**General rights**

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

**Disclaimer/Complaints regulations**

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

T W C M

Wetenschappelijke commissie

Minderhedenbeleid



voorstudie 8

# Migratiebeleid voor de toekomst

Mogelijkheden en beperkingen

## MIGRATIEBELEID VOOR DE TOEKOMST

De Tijdelijke Wetenschappelijke Commissie Minderhedenbeleid (TWCM) is ingesteld door de minister van Binnenlandse Zaken. De commissie heeft de taak de minister gevraagd en ongevraagd te adviseren over de gevolgen van nieuwe beleidsrelevante wetenschappelijke inzichten en maatschappelijke ontwikkelingen voor het minderhedenbeleid op middellange termijn.

De commissie heeft de volgende samenstelling:

mw. drs N.J. Ginjaar-Maas, voorzitter  
prof. dr R. Penninx, secretaris/lid  
D. Corporaal  
prof. mr P.F. van der Heijden  
mw. mr A.B. Leeser-Gassan  
dr K. Sietaram  
mw. M. Zengin

Het administratief secretariaat wordt gevoerd door drs R. Wolff van het Instituut voor Migratie- en Etnische Studies (IMES) te Amsterdam.

Voorstudie 8

# Migratiebeleid voor de toekomst

## Mogelijkheden en beperkingen

Jeroen Doomernik  
Rinus Penninx  
Hans van Amersfoort



**IMES**

INSTITUUT VOOR MIGRATIE- EN ETNISCHE STUDIES  
Universiteit van Amsterdam



Prijs f 15,-

Exemplaren van deze publicatie zijn schriftelijk te bestellen bij  
Rick Wolff, IMES, Rokin 84, 1012 KX Amsterdam  
telefoonnummer: 020-5253622, faxnummer: 020-5253628  
of door overmaking van f 15,- op giro 6493731  
t.n.v. UVA/PSCW/IMES te Amsterdam o.v.v. 'Voorstudie 8'

Voorstudie 8:

Migratiebeleid voor de toekomst: mogelijkheden en beperkingen

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Doomernik, Jeroen

Migratiebeleid voor de toekomst : mogelijkheden en beperkingen / Jeroen Doomernik,  
Rinus Penninx en Hans van Amersfoort. - Amsterdam : Het Spinhuis.

ISBN 90-5589-079-0

NUGI 664

© 1996 Amsterdam, Het Spinhuis

Niets van deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door  
middel van druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande  
schriftelijke toestemming van de uitgever of auteur.

Vormgeving Hanneke Kossen

Productie Het Spinhuis, Oudezijds Achterburgwal 185, 1012 DK Amsterdam

# Inhoudsopgave

- 1 Inleiding 1**
  
- 2 De context: Nederland en de toenemende globalisering 4**
  - 2.1 Inleiding 4
  - 2.2 Globalisering en de gevolgen ervan 6
  - 2.3 De autonomie van staten en de verzorgingsstaat 8
  - 2.4 Internationale migratie 10
  - 2.5 Een nieuw migratietijdperk? 15
  
- 3 Actuele migratiebewegingen naar Nederland en het huidige beleid 18**
  - 3.1 Inleiding 18
  - 3.2 Nederlanders 20
  - 3.3 Gezinshereniging en -vorming 23
  - 3.4 Asielzoekers en vluchtelingen 25
    - Weringsbeleid 27
    - Beoordeling en statusverlening 30
    - Opvang en integratie 32
  - 3.5 Werknemers 35
    - Burgers van lidstaten van de Europese Unie 35
    - Vreemde werknemers van buiten de Europese Unie 38
  - 3.6 Illegalen 41
  - 3.7 Niet-actieven en studenten 47
  - 3.8 Conclusies 49

- 4 Migratieprocessen en hun achtergronden 52**
  - 4.1 Inleiding 52
  - 4.2 Een heuristisch model ter verklaring van migratie 52
  - 4.3 Factoren in de landen van herkomst 55
  - 4.4 Intermediaire structuren 58
  - 4.5 Factoren in bestemmingslanden 59
  - 4.6 Factoren binnen immigrantengroepen 60
  - 4.7 Conclusies 61
  
- 5 Mogelijkheden voor beleid 62**
  - 5.1 Inleiding 62
  - 5.2 Uitgangspunten 62
  - 5.3 Een transparant immigratiebeleid 66
    - Gequoteerde arbeidsimmigratie? 66
    - Asielmigratie 70
    - Terugkeren of blijven? 72
  - 5.4 Betere regulering van onvermijdbare migratie 73
  - 5.5 Preventie van gedwongen migratie 77
  - 5.6 Ten slotte 80



# I Inleiding

Sinds de val van de Berlijnse Muur zijn er maar weinig onderwerpen geweest die de publieke gemoederen zo hebben doen verhitten als de komst van vreemdelingen naar Europa in het algemeen en Nederland in het bijzonder. Scenario's voorzien in massale, onbeheersbare migratiestromen in de richting van het rijke Westen. Duidelijk mag zijn dat de realiteit niet aan dergelijke scenario's beantwoordt, maar dat wil geenszins zeggen dat Nederland, deels tegen wil en dank, geen immigratieland is geworden. Maar hoe omvangrijk is deze immigratie feitelijk en waaruit bestaat zij? Welke processen liggen ten grondslag aan die migratie? Tot op welke hoogte kan de Nederlandse staat deze processen, en daardoor de migratie sturen? De behoefte aan inzicht in feiten, processen en mogelijkheden van een sturend – Nederlands of Europees – migratiebeleid vormde voor de Tijdelijke Wetenschappelijke Commissie Minderhedenbeleid (TWCM) aanleiding om het Instituut voor Migratie- en Etnische Studies (IMES) van de Universiteit van Amsterdam te verzoeken daar een voorstudie aan te wijden.

Deze studie is in eerste instantie gebaseerd op reeds voorhanden wetenschappelijke literatuur. Aan de hand daarvan wordt eerst een beschouwing gegeven over de veranderde context waarin internationale migratie heden ten dage plaatsvindt. Vervolgens worden de feitelijke migratieontwikkeling en het beleid van de laatste twee decennia in Nederland geanalyseerd. Daarna brengen we de wetenschappelijke kennis van processen van internationale migratie in kaart. Deze drie aspecten tezamen leveren, althans theoretisch, een overzicht van de mogelijkheden en onmogelijkheden van migratiebeleid. Omdat wetenschappelijke overwegingen slechts zelden direct kunnen worden omgezet in politiek en beleid, verlaten we ten slotte het strikt wetenschappelijke pad en bezien welke ideeën voor beïnvloeding van internationale migratie mogelijk en haalbaar zijn, dan wel een politiek draagvlak kunnen verkrijgen. Vooral om de technische, juridische en politieke haalbaarheid van sturingsmogelijkheden te verkennen, is een reeks van consultaties gehouden met collega migratieonderzoekers, specialisten uit diverse politieke partijen, juristen, beleidsmakers van het ministerie van Binnenlandse Zaken en het Centraal Bureau Arbeidsvoorziening, alsmede met vertegenwoordigers van nationale en internationale

organisaties die zich in belangrijke mate met migratie bezighouden, zoals Vluchtelingenwerk, de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), de United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), de European Council on Refugees and Exiles (ECRE), de International Law Practitioners Association (ILPA), de Churches Commission for Migrants in Europe, en de International Labour Organization (ILO). De hulp van al deze personen en instanties was van grote waarde voor de totstandkoming van deze voorstudie. We hebben getracht recht te doen aan de opmerkingen en adviezen van onze gesprekspartners, maar dit betekent niet noodzakelijkerwijze dat zij de opvattingen delen die in deze voorstudie worden geformuleerd.

De structuur van deze voorstudie volgt globaal de hiervoor geschetste werkwijze. In hoofdstuk twee gaan we in op enkele ontwikkelingen die maken dat de migratie naar en uit Nederland in een aantal opzichten anders is dan voorheen. De context waarin internationale migratie plaatsvindt, is sterk veranderd en daardoor ook de aard en omvang van migratie. Maar even belangrijk blijkt het gevolg daarvan: de veranderde houding van overheden en samenlevingen ten aanzien van migratie. De ambivalente houding, waarbij sommige vormen van migratie verwelkomd en gestimuleerd worden en andere juist geweerd en afgeemd, wordt inzichtelijk in het licht van een geïnternationaliseerde en geglobaliseerde wereld. Diezelfde veranderde context heeft gevolgen voor de setting waarin migratiebeleid moet worden ontworpen en uitgevoerd: die wordt steeds internationaler.

Vervolgens worden in hoofdstuk drie de feitelijke migratieontwikkeling in Nederland van de laatste twee decennia en het gevoerde beleid beschreven. We analyseren daarbij welke instrumenten de Nederlandse overheid heeft ingezet om migratie te beïnvloeden, en welke resultaten dat heeft gehad. Omdat de middelen om te sturen voor verschillende categorieën migranten sterk verschillen, maken we in de analyserende beschrijving onderscheid tussen – juridisch – verschillende soorten migranten. Deze analyses laten zien dat het tot nu toe gebruikte instrumentarium voor sturing nogal eenzijdig is geweest, maar ook dat de mogelijkheden en instrumenten per categorie verschillen.

In hoofdstuk vier wordt duidelijk waarom dat zo is. Daar stellen we beknopt aan de orde wat er in de wetenschappelijke literatuur wordt gemeld over de onderliggende oorzaken en processen van internationale migratie. Uit die analyse blijkt dat de factoren en variabelen die migratie genereren en de richting daarvan bepalen, slechts ten dele binnen Europa of Nederland te vinden zijn. Zij liggen dus voor het overgrote deel buiten het bereik van het sturingsinstrumentarium van de ontvangende staat.

In hoofdstuk vijf, ten slotte, bezien we of er op het niveau van de Nederlandse staat en op dat van de Europese Unie toch instrumenten denkbaar zijn die tot een grotere migratiebeheersing kunnen leiden. Zoals gezegd, verlaten we

hier de strikt wetenschappelijk benadering. We zullen daarom onze uitgangspunten en veronderstellingen zo veel mogelijk expliciteren.

## 2 De context: Nederland en de toenemende globalisering

### 2.1 Inleiding

Indien we het actuele debat over migratie en migratiebeheersing in Nederland beschouwen, zou men de indruk kunnen krijgen dat het hier om nieuwe fenomenen gaat. Dit is maar zeer ten dele juist. Migratie is een verschijnsel van alle tijden. Wel variëren omvang en patronen van migratiebewegingen historisch gezien sterk. In Nederland bijvoorbeeld vond immigratie gedurende lange tijd – globaal van 1580 tot 1800 – op relatief grotere schaal plaats dan vandaag de dag. Daarop volgde een langdurige periode waarin emigratie omvangrijker was dan immigratie (1870-1960). Pas na 1960 werd de immigratie in Nederland weer belangrijker dan de emigratie.<sup>1</sup>

Veranderingen van migratiebewegingen in de loop van de tijd kunnen worden verklaard uit bijzondere omstandigheden in herkomst- en bestemmingsgebieden in een bepaalde tijdsperiode, en de reacties die deze oproepen bij zowel potentiële migranten als de samenleving van bestemming. Als een eerste stap tot systematisering is het zinvol de geschiedenis in te delen in perioden die gekenmerkt worden door een bepaalde constellatie, een samenstel van factoren en structuren dat migratie in de ene periode bevordert en in de andere juist remt.

Het Centrum voor de Geschiedenis van Migranten heeft recentelijk een dergelijke poging tot periodisering gedaan.<sup>2</sup> In deze indeling is de eerste fase die

---

1 Zie voor een uitgebreid overzicht van de immigratie in Nederland gedurende de laatste vier eeuwen: Lucassen, J. en R. Penninx, *Nieuwkomers, nakomelingen, Nederlanders. Immigranten in Nederland 1550-1993*. Amsterdam (Het Spinhuis) 1994. Zie voor een overzicht van West-Europese migratie vanaf 1650: Moch, L.P., *Moving Europeans. Migration in Western Europe since 1650*. Bloomington and Indianapolis (Indiana University Press) 1992, en voor deze eeuw en Nederland in het bijzonder: Muus, Ph.J., *Internationale migratie naar Europa. Een analyse van internationale migratie, migratiebeleid en mogelijkheden tot sturing van immigratie, met bijzondere aandacht voor de Europese gemeenschap en Nederland*. Amsterdam (SUA) 1993. Voor een poging tot een wereldwijde geschiedenis van migratie zie: Potts, L., *The world labour market. A history of migration*. London (Zed Books) 1990.

van de Republiek tot en met de achttiende eeuw, waarin steden en provincies autonoom hun beleid jegens nieuwkomers regelden. De tweede fase gaat in aan het begin van de negentiende eeuw, waarin met het opkomen van de natie-staat het onderscheid tussen staatsburgers<sup>3</sup> en vreemdelingen in een eenheidsstaat een centrale rol begon te spelen; deze periode loopt tot de Eerste Wereldoorlog. De derde fase is die vanaf 1914 tot globaal 1960; daarin werd deze ideologische afgrenzing van burgers en vreemdelingen daadwerkelijk in praktijk gebracht door grensbewaking en immigratiecontrole. De vierde fase loopt van 1960 tot het midden van de jaren tachtig en wordt in het bijzonder gekenmerkt door de spanning tussen de ideologie van de verzorgingsstaat en die van de natie-staat. In de eerste ideologie wil de staat gelijke rechten en minimumstandaarden voor alle legaal ingezetenen garanderen, in de tweede zijn die rechten voorbehouden aan eigen staatsburgers. Vanaf het midden van de jaren tachtig treedt een vijfde fase in, waarin vooral de politieke verschuivingen in verband met de Europese eenwording een belangrijke rol spelen. De veranderingen in de staatkundige vorm en het beleid voor nieuwkomers vormen de belangrijkste criteria voor deze indeling. Uiteraard kan men ook andere criteria als uitgangspunt nemen, bijvoorbeeld economische. Zoals verderop in dit hoofdstuk duidelijk zal worden, heeft dat gevolgen voor een periode-indeling.

In dit hoofdstuk gaan we na welke specifieke constellatie thans geldt en wanneer deze periode is aangevangen. We bezien daarbij zowel factoren op het nationale als het internationale niveau. In de literatuur wordt gesuggereerd dat zich gedurende de laatste decennia significante veranderingen hebben voorgedaan; zo spreken economen van 'world labour markets', hebben migratiespecialisten het over 'the changing course of international migration' en 'the age of migration'<sup>4</sup> en vallen bij sociale wetenschappers uitdrukkingen als 'nations unbound' als het gaat over de consequenties van migratie.<sup>5</sup>

---

2 Centrum voor de Geschiedenis van Migranten, *Een samenwerkingsprogramma*. Amsterdam (Het Spinhuis) 1995, pp. 12-13.

3 Uit juridisch oogpunt is de term staatsburgers, als het gaat om personen die een bepaalde nationaliteit bezitten, enigszins dubbelzinnig. Omwille van de leesbaarheid geven wij echter in deze voorstudie de voorkeur aan het begrip staatsburger of, eenvoudiger, burger van een bepaalde staat.

4 Dit is dan ook tevens de titel van een belangwekkende inventarisatie van de oorzaken en consequenties van globale migratie in de jaren negentig: Castles, S. and M.J. Miller, *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*. Basingstoke/London (MacMillan) 1993.

5 Zie voor de eerste categorie onder anderen: Potts, L., *The world labour market*, a.w. Zie voor de tweede: OEDC, *The changing course of international migration*. Paris (OECD) 1993. Een voor-

De kernvraag die we hier stellen is: welke zijn nu de belangrijke elementen in deze nieuwe constellatie? We zullen op basis van de overheersende thema's in de literatuur kort ingaan op drie centrale thema's: internationalisering en globalisering en de gevolgen ervan, vervolgens gaan we in op de rol van staten, zowel intern als extern, en ten slotte bezien we de achtergronden van de hedendaagse internationale migratie.

## 2.2 Globalisering en de gevolgen ervan

Internationalisering en globalisering zijn de laatste decennia onmiskenbaar sterk toegenomen. We zien dat in verschillende domeinen. Allereerst hebben financiële markten zich losgemaakt van nationale begrenzings en nationaal gezag. In het spoor van de vrije bewegingen van kapitaal zijn ook economische activiteiten en producten steeds minder gebonden aan nationale grenzen: markten worden steeds wereldwijder en veel bedrijven beperken hun productie niet tot een enkel land. De ontwikkeling van de technologie van informatie, communicatie en transport heeft uiteraard bijgedragen aan deze nieuwe financiële en economische wereldorde, maar ook aan internationalisering op het culturele en politieke vlak.

Historisch gezien is geen van deze veranderingen op zichzelf volstrekt nieuw. Ze hebben echter de laatste decennia wel een ongekennde omvang en intensiteit aangenomen. Een steeds groter deel van de wereld en steeds meer mensen zijn erbij betrokken geraakt. Op deze wijze geschetst is de wereld inderdaad de reeds lang voorspelde *global village* geworden waarin kapitaal, goederen, productie-eenheden, maar ook informatie, ideeën en culturele producten steeds gemakkelijker grenzen en geografische afstanden overbruggen. Een toenemende verplaatsing van mensen, mede dankzij een intensiever en relatief goedkoper transportnet, lijkt een onvermijdelijk gevolg of zelfs een onderdeel van die globalisering.

Dit beeld omvat echter slechts een deel van de werkelijkheid. Tegelijkertijd vindt er, in ieder geval in westerse samenlevingen zoals Nederland, een proces plaats van wat we 'fragmentatie' van de samenleving zouden kunnen noemen. Deze komt onder andere tot uiting in toenemende individualisering en secularisering. De (voorheen veelzijdige en vanzelfsprekende) functies van primaire groepen als gezin en familie, en van instituties zoals de kerk en vakbonden,

---

beeld van de laatste categorie is te vinden in: Basch, L., N. Glick Schiller and C. Szanton Blanc, *Nations unbound. Transnational projects, postcolonial predicaments and deterritorialized nation-states*. Langhorne (Gordon and Breach) 1994.

zijn sterk aan erosie onderhevig. Ook de idee van een nationale gemeenschap is, zowel van binnenuit als van buitenaf, in toenemende mate uitgehold; van binnenuit door de sterke internationale oriëntatie van een deel van haar burgers en door een min of meer permanente immigratie van vreemdelingen, van buitenaf onder andere door de Europese eenwording.

Externe globale verstrengeling en interne fragmentatie staan niet los van elkaar. De nieuwe grensoverschrijdende netwerken blijken bij nader inzien sterk specialistisch: ze voorzien in één aspect. Individuen staan als het ware voor de taak vele verschillende elementen te selecteren, te combineren en tot een voor hen zinvol geheel te maken. Dat leidt tot grote verscheidenheid op dat individuele niveau. Het leidt echter ook tot het minder aanvaardbaar worden van het veelzijdiger, maar ook voorgestructureerde houvast dat primaire groepen, gemeenschappen en instituties bieden. Fysieke mobiliteit en de beschikbaarheid van externe contacten maken het verder gemakkelijker aan hun mogelijke sociale controle te ontsnappen. Omdat netwerken van individuen en organisaties in een globale context steeds minder lokaal of territoriaal gebonden zijn, wordt ook cultuur steeds minder een kenmerk van territoriale eenheden. Versterkte mobiliteit van mensen draagt daar verder toe bij.

Dit algemene beeld behoeft echter verdere nuancering, vooral omdat het zoals hier omschreven een lineair proces lijkt. De realiteit is anders, namelijk dat niet iedereen even sterk en op dezelfde manier door de bovenbeschreven ontwikkelingen geraakt wordt. Voor sommigen, bijvoorbeeld hoogopgeleiden met een grootstedelijke of kosmopolitische achtergrond, kunnen processen van internationalisering nieuwe mogelijkheden creëren en behoeft de aanpassing aan dit nieuwe milieu weinig problemen op te leveren. Voor andere delen van de bevolking vormen zij ook de grondslag waarop specialistische internationale en globale subculturen ontstaan: jeugdculturen, subculturen van muziek, kunst en dergelijke. Voor weer anderen kunnen diezelfde processen daarentegen een verslechtering van hun mogelijkheden en in het ergste geval maatschappelijke marginalisering betekenen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de laaggeschoolden – autochtonen en allochtonen – die als gevolg van de nieuwe globale arbeidsdeling in het postindustriële tijdperk steeds vaker structureel werkloos zijn. Ook op individueel niveau kan de fragmentatie en de afnemende waarde van vertrouwde functies van primaire groepen, gemeenschappen en instituties tot verwarring en onzekerheid, of zelfs tot sociaal isolement leiden. Vooral de combinatie van deze twee elementen – maatschappelijke marginalisering en sociaal isolement – kan een vruchtbare bodem zijn waarop bewegingen tegen globalisering en verandering groeien. Tegelijkertijd blijken verzorgingsstaten steeds minder in staat te zijn om met economische herverdelingsmechanismen de zwakkeren in de samenleving te beschermen.<sup>6</sup> Zulke veranderingen worden dan als bedreigend ervaren en er ontstaat een streven om meer vertrouwde

structuren in ere te houden of te herstellen. Een van de niveaus waarop zich dat in meerdere immigratielanden uit, is dat van een herlevend nationalisme dat opnieuw nadruk legt op het 'eigen volk' en (bepaalde) immigranten en hun nakomelingen uitsluit.<sup>7</sup>

### 2.3 De autonomie van staten en de verzorgingsstaat

In het voorgaande is indirect al gebleken dat er sterke veranderingen hebben plaatsgevonden in de rol van de (natie-)staat. Vooral het concept van de staat als dominante politieke actor blijkt op verschillende terreinen achterhaald. Op het gebied van financiën en economie is dat onmiddellijk duidelijk als we ons de vergelijking voor de geest halen van het 'nationale-wederopbouwproject' dat zich in de twee decennia na de Tweede Wereldoorlog onder sterke regie van de staat voltrok: volledige werkgelegenheid, bijvoorbeeld, gold in die tijd nog als een respectabel en te verwezenlijken doel. De omslag ligt rond 1975, toen steeds duidelijker werd hoe weinig vat nationale overheden in feite hebben op internationale financiële markten, economische processen en vooral werkgelegenheidsontwikkeling.<sup>8</sup> De internationale arbeidsdeling bleek zelfs in te houden dat een deel van de beroepsbevolking, in het bijzonder laaggeschoolden, structureel buiten de arbeidsmarkt viel; een verschijnsel dat ook voor de toekomstige periode voorspeld wordt. Aanvankelijk werd dat verschijnsel gecompenseerd door voorzieningen van de welvaartsstaat in de vorm van werkloosheids-, WAO- en bijstandsuitkeringen. Op wat langere termijn (zo lijkt op dit moment) komt echter het financiële en economische draagvlak voor die voorzieningen in gevaar.

De *economies of scale* leiden ertoe dat ook de politieke autonomie van staten ter discussie komt te staan. In de Nederlandse en Europese context is dat te illustreren aan de ontwikkelingsgang van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS), die via de Europese Economische Gemeenschap tot de politieke eenheid van de Europese Unie (EU) als huidig streven heeft geleid. Als gevolg daarvan heeft de Nederlandse staat op veel terreinen waarop voorheen

---

6 Of zoals een auteur het uitdrukt: de staat treedt terug uit het *social contract* dat hij met *al* zijn burgers leek te hebben gesloten. Zie: Harris, N., *The New Untouchables. Immigration and the New World Order*. London/New York (I.B. Tauris) 1995.

7 Castles, S. and M.J. Miller, *The Age of Migration*, a.w. pp. 30, 245.

8 Ook al eerder, in het begin van de jaren dertig, was de onmacht van kapitalistische staten om dergelijke processen te sturen evident geworden. Zie bijvoorbeeld: Hobsbawm, E., *Age of Extremes. The Short Twentieth Century 1914-1991*. London (Abacus) 1994.



autonoom beleid werd gevoerd, thans formeel of in de praktijk te maken met talloze beperkingen van buiten. Ook de positie van Nederland met betrekking tot het migratiebeleid in EU-verband maakt dat duidelijk.

De staat wordt ook op andere dan economische en financiële domeinen in toenemende mate geconfronteerd met politieke strijdpunten die zijn bestuurlijk vermogen overstijgen. Hierbij valt te denken aan het voorkomen van oorlog, het beheersen van de wapenwedloop, het bestrijden van armoede en honger (vooral in de Derde Wereld), het besturen van de wereldeconomie en het handhaven van mensenrechten. Deze thema's vereisen transnationale instituties die het bestuurlijk domein van de staat verkleinen.

Niet alleen de rol van de staat in het internationale verkeer tussen staten, ook de relatie van de staat tot zijn burgers of ingezetenen verandert. Wereldwijde communicatie, satelliet-televisie en dergelijke maken de (nationale) burger, of tenminste het bevoorrechte deel ervan, steeds meer een wereldburger. Bovendien is door migratie een groter wordend deel van de ingezetenen van elders afkomstig. Dezelfde communicatiemiddelen stellen deze immigranten in principe in staat om nauwe contacten te blijven onderhouden met hun land van herkomst.<sup>9</sup>

Kortom, de veranderende rol van de staat in het internationale verkeer ondermijnt de autonomie van de staat; de veranderende interne relatie ondermijnt het natie-karakter van die staat.

Een derde belangrijk aspect betreft de ontwikkeling van de verzorgingsstaat. Deze werd opgebouwd in een periode waarin het nationale kader en de rol van de staat als regulator van werkgelegenheids-, financiële en economische zaken nog duidelijk aanwezig waren en er sprake was van een democratische consensus over belangrijke aspecten van het beleid.<sup>10</sup> Die consensus over de welvaartsstaat en wie ertoe behoort, wordt thans evenwel bedreigd door een aantal maatschappelijke problemen waar de verzorgingsstaat geen afdoende antwoord op heeft. Hierbij kan gedacht worden aan misbruik en oneigenlijk gebruik van sociale zekerheid, belastingen en subsidies; berekenend gedrag van zowel de 'calculerende burger' als bedrijven, organisaties en instituties; en een (dreigende) maatschappelijke tweedeling tussen actieven en niet-actieven. Pogingen om het welvaartseiland af te sluiten voor ongevraagde nieuwkomers en de hernieuwde

---

9 Deze gedachte is onder anderen uitgewerkt door Basch, L. et al., *Nations unbound*, a.w.

10 Het minderhedenbeleid van de jaren tachtig heeft er in belangrijke mate toe bijgedragen dat die verzorgingsstaat zich niet alleen bekommerde om 'burgers van de eigen natie', maar om alle legaal ingezetenen. Ook dat betekende in feite een verschuiving weg van de 'natie-staat'.

discussie over integratie en de positie van immigranten hangen daar eveneens mee samen.

De crisis van de verzorgingsstaat is mede een gevolg van het afnemende financiële draagvlak. Op verschillende manieren probeert de overheid dit probleem het hoofd te bieden. Bezuinigingen op uitgaven, privatisering van overheidstaken en pogingen om intermediaire sociale verbanden, zoals gezin en gemeenschap, weer taken van de overheid te laten overnemen, spelen daarin een belangrijke rol. De staat blijkt niet meer de regisseur van deze maatschappelijke processen, omdat de randvoorwaarden van de verzorgingsstaat grotendeels extern worden bepaald door geglobaliseerde financiële en economische processen.

## 2.4 Internationale migratie

Internationalisering en globalisering op allerlei terreinen konden natuurlijk niet zonder gevolgen blijven voor de verplaatsing van mensen. In de eerste plaats hadden die directe gevolgen. Ze brachten migratiebewegingen van uiteenlopende aard en samenstelling op gang of versterkten die: verplaatsingen in het kader van multinationale ondernemingen en instellingen en versterkte mobiliteit van vooral hoger geschoolden op verschillende terreinen. De arbeidsmarkt van hoogopgeleiden is in toenemende mate internationaal geworden.<sup>11</sup> De sterke groei van bijvoorbeeld de Japanse en Amerikaanse migrantenpopulaties en die van EU-onderdanen gedurende de laatste decennia illustreren de gevolgen voor de Nederlandse. Deze direct met internationalisering verbonden migratie wordt in het algemeen door de samenleving niet als problematisch beschouwd. De betrokken migranten zijn meestal hooggeschoold; hun komst is vaak voorbereid door bedrijven of instellingen; hun verblijf is vaak tijdelijk en wordt door de samenleving gezien als een Nederlands (economisch) belang.

Er zijn evenwel ook indirecte gevolgen van de bovenbeschreven internationalisering, zoals de immigratie van mensen die zich ongevraagd melden. Discussies over het Nederlandse immigratiebeleid zijn vrijwel uitsluitend hierop gericht, daar deze migratie in het algemeen als ongewenst wordt beschouwd.

---

11 Zie bijvoorbeeld: Stalker, P., *The work of strangers. A survey of international labour migration*. Genève (ILO) 1994. Stalker noemt dit speciale type van migranten *professionals* en onderscheidt deze van vier andere prominente typen: *settlers, contract workers, illegal immigrants and asylum seekers and refugees*. Zie ook: Findlay, A.M., 'New technology, high level labour movements and the concept of the brain drain', in: *The changing course of international migration*, Paris (OECD), pp. 149-160.

Er is een aantal factoren dat ertoe bijdraagt dat immigratie in ontwikkelde landen in het algemeen, en dus ook in Nederland, hoog is en zal blijven. Door de sterk vergrote reikwijdte van communicatiemiddelen bereikt informatie over mogelijke bestemmingen ten eerste veel meer mensen, en dus potentiële migranten: televisie is de laatste decennia tot op het platteland in ontwikkelingslanden doorgedrongen. Dit maakt dat steeds meer mensen ambities ontwikkelen die eigen zijn aan de westerse, kapitalistische staat, zoals het streven naar materiële welvaart en consumptie, terwijl zij tegelijkertijd niet of nauwelijks in eigen land de middelen vinden om deze ambities te realiseren. Samen met een snelle bevolkingsgroei leidt dit tot een zeer sterk toegenomen migratie van rurale gebieden naar de urbane centra van de Derde Wereld, maar ook naar die van het rijke Westen.

Ten tweede is de dichtheid van het transportnet wereldwijd sterk toegenomen en zijn de prijs per kilometer en de reistijden relatief gedaald. Deze factor is geen oorzaak op zichzelf maar, gegeven een hoge migratiedruk, faciliteert internationale migratie sterk.

Ten slotte speelt een rol dat er in toenemende mate sprake is van een globale arbeidsmarkt. Die is deels gereguleerd als het gaat om hoger opgeleiden, maar gaat tevens voorbij aan reguliere wervingsprocessen en arbeidsmarkten als het laaggeschoolden betreft. Sassen ontwaart in de economie van wat zij de *global city* noemt een groeiende tweedeling tussen de formele economie, die grotendeels draait op goedbetaalde professionals, en een toenemende informele sector.<sup>12</sup> Die informele economie wordt gekenmerkt door flexibiliteit – dat wil zeggen door ongeregelde arbeid – en betreft overwegend (veelal persoonlijke) dienstverlening. Meestal zijn het immigranten, legaal zowel als illegaal, die hier hun plaats vinden. De vraag naar arbeid in dit segment van de economie bevordert de komst van nieuwe immigranten. Terzelfder tijd maakt hun aanwezigheid het ontstaan en de groei van deze informele economie mogelijk. Met andere woorden, de groei van de informele economie en immigratie hangen sterk samen en deze processen versterken elkaar. Deze processen worden weliswaar vooral waargenomen in steden die veel groter zijn dan de Nederlandse, maar het is onwaarschijnlijk dat zij niet tevens, wellicht op bescheidener schaal, ook in Nederland plaatsvinden.

Sommige auteurs, zoals Harris, wijzen erop dat het verhinderen of zelfs het reguleren van migratie die ontstaat in antwoord op economische behoeften, strijdig is met de realiteit van een globale economie.<sup>13</sup> Immers, zo redeneren zij, bedrijvigheid in het algemeen en productie in het bijzonder kunnen pas dan

---

12 Sassen, S., *The global city: New York, London, Tokyo*. Princeton/Oxford (Princeton University Press) 1991.

optimaal groeien indien daar een globale arbeidsmarkt tegenover staat. Een mondiaal vrij verkeer, hoewel ten slotte ook dienstig voor de welvaart in de geïndustrialiseerde wereld, is evenwel ondenkbaar binnen de huidige nationale en internationale politieke en maatschappelijke verhoudingen.

Er is ook een aantal specifiekere redenen aan te voeren waarom we mogen veronderstellen dat immigratie in Nederland in de nabije toekomst hoog zal blijven. De belangrijkste ervan geven we hier kort aan.<sup>14</sup> In hoofdstuk vier komen wij hierop uitvoeriger terug.

Een eerste cluster van factoren is gelegen in de landen van herkomst, de zogenoemde push-factoren. De ontwikkelingen in die landen wijzen in de richting van een toenemende migratiedruk.<sup>15</sup> Duidelijk is dat de demografische groei in de wereld zeer onevenwichtig is: de ontwikkelde landen kennen een zwakke of zelfs negatieve groei, terwijl de bevolking van de ontwikkelingslanden in de nabije toekomst sterk zal blijven groeien. De onevenwichtigheid zal op middellange termijn derhalve toenemen.<sup>16</sup> Ook economische tegenstellingen in de wereld nemen niet af, maar eerder toe.<sup>17</sup> In een beperkt aantal landen is weliswaar een sterke ontwikkeling op gang gekomen, maar de positie van de meeste 'ontwikkelingslanden' is relatief verslechterd. Bovendien blijkt dat economische groei in ontwikkelingslanden niet heeft geleid tot grotere werkgelegenheid.<sup>18</sup> Integendeel, het op gang komen van ontwikkeling en daarmee

---

13 Harris, N., *The New Untouchables* a.w.

14 We doen dat aan de hand van het schema van Van Amersfoort en Penninx, die drie migratiegenererende clusters onderscheiden. Zie: Amersfoort, H. van en R. Penninx, 'Regulating migration in Europe. The Dutch experience, 1960-92', opgenomen in een speciale uitgave van *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*: Miller, M.J., *Strategies for immigration control. An international comparison.* (Annals AAPPs) July 1994, 534, pp. 133-146.

15 Hier gedefinieerd als het aantal migranten dat zou willen komen en dat daartoe de middelen heeft.

16 Zie onder anderen: Golini, A., A. Righi and C. Bonifazi, 'Population vitality and decline. The North-South contrast', in: OECD, *The changing course of international migration*, pp. 19-36. Zie ook de United Nations' Draft-version of the *World population monitoring 1993*. New York, 1994. Dit laatste rapport signaleert: 'It is estimated that the number of international migrants in the world, including refugees, is in excess of 125 million, about half of them in developing countries. (...) In addition, given the pressures for migration are increasing in a number of developing countries, especially as their labour force continues to grow, undocumented or irregular migration is expected to rise' (p. 4).

17 Zie bijvoorbeeld Overbeek, H., 'Mondialisering en regionalisering. De wording van een Europese migratiepolitiek', in: *Migrantenstudies* 2 (1994) pp. 66-84.

gepaard gaande processen van herstructurering hebben in de eerste fase meestal een vergroting van de werkloosheid en derhalve van de migratiedruk tot gevolg.<sup>19</sup>

Politieke factoren hebben de laatste decennia sterk aan (vlucht)migratie bijgedragen.<sup>20</sup> Dekolonisatie na de Tweede Wereldoorlog heeft tot staatkundige zelfstandigheid geleid van veel nieuwe staten. Deze nieuwe staten, met veelal in etnisch opzicht willekeurig getrokken grenzen, hebben vaak problemen met het smeden van een zekere nationale eenheid (*nation building*). De instabiliteit, zo niet desintegratie van veel jonge staten leidt vaak tot conflicten die, mede door de 'gulle' wapenleveranties ten tijde van de Koude Oorlog, veelal een hoogst gewelddadig verloop kennen. Aldus resulteren zij regelmatig in grote stromen vluchtelingen.<sup>21</sup> Diezelfde verschijnselen zien we sinds het 'verdwijnen' van de Sovjet-Unie ook in het Oosten.

Ten slotte wordt in recente literatuur gewezen op ecologische ontwikkelingen, dat wil zeggen de structurele verstoring van het natuurlijke milieu van de mens als bron van migratiebewegingen.<sup>22</sup> In het algemeen blijken grote verstoringen zoals ontbossing, verwoestijning en overstromingen vaker in minder ontwikkelde landen voor te komen. Dit is vooral het resultaat van rooibouw op de natuurlijke hulpbronnen hetgeen weer het gevolg is van onevenwichtige of uitblijvende economische ontwikkeling. Het is dan ook duidelijk dat de genoemde factoren elkaar vaak nog versterken.

In de landen van bestemming ligt een tweede cluster van factoren. Over een langere periode beschouwd, wordt de omvang van de immigratie bepaald door een combinatie van de demografische opbouw en de economische ontwikkeling, dan wel de arbeidsmarkt van het bestemmingsland. Bij een gelijkblijvende of verder dalende natuurlijke bevolkingsgroei zal Nederland op middellange

---

18 Zie onder andere de bijdrage van Emmerij, L., in: OECD, *The changing course of international migration*, p. 123 e.v.

19 Castles, S. and M.J. Miller, *The Age of Migration*, a.w. p. 94.

20 Zie ook U.S. Committee for Refugees, *World refugees survey 1993*, Washington 1993, pp. 50-51. Deze survey telde per 31 december 1992 in totaal 17.556.900 'refugees and asylum seekers in need of protection and/or assistance'. Daarvan verbleven er 3.423.600 in Europa en Noord-Amerika, en dat is minder dan 20%.

21 We volgen hier grotendeels de analyse van Zolberg, A.R., A. Suhrke and S. Agayo, *Escape from violence. Conflict and the refugee crisis in the developing world*. New York/Oxford (Oxford University Press) 1989.

22 Zie Pachler, C.M., *Environmental displacement*, M.A. thesis. Amsterdam (Department for International Relations and Public International Law, University of Amsterdam) 1993.

termijn voor een evenwichtige ontwikkeling van de beroeps- en totale bevolking dan ook sterk van immigratie afhankelijk zijn. De Nederlandse beroepsbevolking vergrijsst nu al en na 2010 neemt die in absolute zin af. In Duitsland, waar al sprake is van een sterke vergrijzing, is de noodzaak van immigratie al enige tijd onderwerp van maatschappelijke discussie.<sup>23</sup> Hoewel de stemmen verre van eensgezind zijn als het om de implementatie van voorstellen gaat, is men er in het algemeen over eens dat enige vorm van immigratie nodig is om de economie op peil te houden.

In Nederland liggen *op korte termijn* de kaarten echter anders: naast het feit dat het merendeel van de immigranten en hun nakomelingen op de arbeidsmarkt vaste voet gevonden heeft, bestaat er een disproportionele werkloosheid onder een deel van hen. Vooral het laatste leidt tot een zo restrictief mogelijk immigratiebeleid, in het bijzonder ten aanzien van potentiële immigranten voor wie thans geen plaats op de formele arbeidsmarkt beschikbaar is. Tegelijkertijd gaat echter immigratie die direct het nationaal (economisch) belang dient ongehinderd door.<sup>24</sup>

Enige nuancering ten aanzien van dit algemene beeld van de huidige situatie is echter noodzakelijk. Als we immers afdalen naar het lagere niveau van bedrijfstakken, blijkt dat het belang van een restrictief beleid niet gelijkelijk wordt gedeeld. Voor een deel van de Nederlandse productie blijkt een behoefte aan (tijdelijke, goedkope) arbeid, die onder de huidige omstandigheden niet uit het werklozenbestand beschikbaar komt. In bepaalde delen van de intensieve land- en tuinbouw (bollen- en aspergeteelt, kastuinbouw), maar ook in onderdelen van andere bedrijfstakken is dit al lange tijd het geval. Het bestaan van deze vraag, gecombineerd met strenge regels voor toelating, leidt vervolgens tot (toename van) illegale immigratie.

Een derde cluster van migratiegenererende factoren, ten slotte, ligt in de gezeten immigrantengroepen zelf. Als ze eenmaal zijn toegelaten, verkrijgen immigranten binnen de verzorgingsstaat bij langer verblijf een steeds sterkere verblijfsrechtelijke positie en verwerven zij ook rechten op gezinshereniging en -vorming (zij het onder voorwaarden). Voor sommige groepen, zoals Turken, Marokkanen en Surinamers, is dat lange tijd (vanaf ongeveer 1975) de belang-

---

23 Kulluk, F.E., 'The political discourse on quota immigration in Germany', in: *New Community* 22 (2) pp. 301-320, 1996; Cohn-Bendit, D. und T. Schmid, *Heimat Babylon. Das Wagnis der multikulturellen Demokratie*. Hamburg (Hoffmann und Campe Verlag) 1992. Zie ook Kalma, P., 'De Fabels van Lafontaine', in: *de Volkskrant*, 8 maart 1996.

24 Over toenemende immigratie van Amerikaanse en Japanse werknemers van multinationals en EU-onderdanen is op basis van de ervaringen tot nu toe geen problematiserende discussie te verwachten.

rijkste toelatingsgrond geweest.<sup>25</sup> Daarnaast leidt vorming van immigrantengemeenschappen ook tot nieuwe immigratie (legaal of illegaal); bijvoorbeeld van leraren Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur (OETC), imams, maar ook van ondernemers of zelfs nieuwe werknemers (bijvoorbeeld in de Turkse confectie in Amsterdam). Het hoogtepunt van dit soort immigratie lijkt thans voor de zojuist genoemde groepen voorbij. De toelating van de huidige asielzoekers zal echter ongetwijfeld tot nieuwe vormen van dit soort secundaire immigratie leiden.

## 2.5 Een nieuw migratietijdperk?

Keren we nu terug naar de oorspronkelijke vraag: is er een specifieke constellatie ontstaan die de recente periode tot een nieuw tijdperk maakt? Welke zijn de belangrijkste ingrediënten van die nieuwe constellatie en waar ligt de scheiding met de voorgaande periode?

Een van de belangrijkste verschillen met voorgaande perioden ligt in de werking van de internationale economische orde, de internationale arbeidsdeling en de gevolgen daarvan. Waar in het verleden als regel gold dat economische groei tevens groei van de werkgelegenheid betekende, en derhalve op termijn tot arbeidsmigratie leidde, blijken we thans in een periode terecht te zijn gekomen waarin die regel niet, of althans veel minder sterk opgaat. Westerse economieën zoals de Nederlandse specialiseren zich steeds sterker in hoogtechnologische, arbeidsextensieve productie en hoogwaardige (internationale) dienstverlening. Economische groei kan daarbij gepaard gaan met een afnemende vraag naar arbeid. Preciezer uitgedrukt: de vraag naar laag- en ongeschoolde industriële arbeid neemt sterk af; die naar hooggeschoolde arbeid neemt toe. Het omslagpunt van deze nieuwe ontwikkeling lijkt rond 1975 te liggen. De gevolgen ervan worden pas later zichtbaar, eerst in directe zin door de sterk oplopende werkloosheid van de jaren tachtig. Later ook in indirecte zin, als de verzorgingsstaat niet meer de gevolgen ervan af kan kopen met aanvankelijk genereuze voorzieningen voor hen die buiten de arbeidsmarkt geraken.

Voor immigratie hebben deze ontwikkelingen geleid tot het ontstaan van een scherpe scheiding tussen wat we de directe en de indirecte gevolgen van globalisering en internationalisering noemden. De migratie van de hoogst geschoolden, die een direct gevolg van globalisering is, gaat gewoon door en wordt zelfs door allerlei (inter)nationale regelingen gepremieerd: uitwisselingsprogramma's voor studenten, wetenschappers en hoogopgeleiden, vrij verkeer

---

<sup>25</sup> Zie bijvoorbeeld Muus, Ph.J. en R. Penninx, *Immigratie van Turken en Marokkanen in Nederland*. Den Haag (Ministerie van Binnenlandse Zaken) 1991.

van personen en arbeidskrachten binnen economisch homogene gebieden zoals de Europese Unie, en dergelijke. Voor die migranten die zich – als indirect gevolg van globalisering – in toenemende aantallen ongevraagd aan de grenzen van welvarende landen melden, geldt dat er een zich uitdijend instrumentarium voor restrictief toelatings- en weringsbeleid wordt opgezet. Dit gebeurt op nationaal niveau in Nederland en tevens op het niveau van de Europese Unie.

Dat brengt ons bij een tweede belangrijke verandering, namelijk die op het politieke vlak. De sterke internationalisering in de vorm van het streven naar politieke eenwording en het verlies van de autonomie van de staat op een aantal terreinen doet zich geleidelijk voor en wordt pas in het midden van de jaren tachtig duidelijk. Tegelijkertijd treedt ook de crisis in de verzorgingsstaat onmiskenbaar aan het daglicht. Het lijkt waarschijnlijk dat deze ontwikkelingen in belangrijke mate het gevolg zijn geweest van de economische veranderingen die eerder plaatsvonden. Het lijkt dan ook gerechtvaardigd om het markeringspunt voor de nieuwe periode in het midden van de jaren zeventig te leggen. Dat laatste lijkt ook goed te sporen met het zichtbaar worden van de tegenbeweging van globalisering in Nederland en elders in Europa. De aarzelende wedergeboorte van extreem-rechts en de opkomst van racistische partijen in Nederland kunnen eveneens in het midden van de jaren zeventig worden geplaatst. Pas later winnen deze bewegingen aan aanhang.<sup>26</sup> Ook buiten de geïndustrialiseerde wereld worden, bijvoorbeeld in de vorm van (religieus) fundamentalisme, reacties op de globalisering waarneembaar.

Zoals gezegd, geen van de afzonderlijke aspecten van internationalisering en globalisering van de laatste twee decennia is wezenlijk nieuw, althans voor de westerse wereld. De schaal waarop zaken als de integratie van de economieën van ontwikkelingslanden in de wereldeconomie, de daarmee gepaard gaande culturele transformaties en toenemende urbanisatie zich voltrekken, zijn echter wel nieuw en onomkeerbaar.<sup>27</sup> De samenloop van deze processen, hun gecompliceerde wisselwerking en de wijze waarop zij elkaar versterken, lijken voldoende grond om van een nieuwe constellatie van factoren te spreken. Die nieuwe constellatie, inclusief de tegenbewegingen van globalisering, heeft zich weliswaar langzaam ontwikkeld tot haar huidige vorm, maar de wezenlijke verandering die de motor vormde van deze ontwikkeling lijkt rond 1975 te plaats.

---

26 Zie: Donselaar, J. van, *Fout na de oorlog. Fascistische en racistische organisaties in Nederland 1950-1990*. Amsterdam (Bert Bakker) 1991; Buijs, F.J. en J. van Donselaar, *Extreem rechts. Aanhang, geweld en onderzoek*. Leiden (RUL/LISWO) 1994.

27 Voor een beeldende beschrijving van dit proces zie Hobsbawm, E., *Age of Extremes*, a.w. 364 e.v.



De tegenstrijdigheid die zich sindsdien heeft afgetekend, is die van een wereld die toenemende mobiliteit van kapitaal, goederen, informatie en een bepaalde groep mensen stimuleert en tegelijkertijd de ongevraagde migratie wenst tegen te gaan. Hoe de Nederlandse overheid de laatste jaren met deze tegenstrijdigheid is omgegaan, beschrijven we gedetailleerd in het volgende hoofdstuk.

## 3 Actuele migratiebewegingen naar Nederland en het huidige beleid

### 3.1 Inleiding

Sinds de opkomst van de natie-staat hebben overheden zich het recht voorbehouden om te bepalen wie zich binnen de landsgrenzen mag ophouden en mag vestigen. Het recht op vestiging was ten principale voorbehouden aan staatsburgers; dit privilege kon aan niet-staatsburgers gegund of onthouden worden. Inmiddels heeft Nederland, en vele andere staten, een deel van deze bevoegdheid opgegeven door zich aan internationale verdragen te binden. De belangrijkste daarvan zijn het vluchtelingenverdrag, de EU-verdragen en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).

Niettemin blijft het politiek onomstreden dat Nederland een zelfstandig immigratiebeleid moet (blijven) voeren. Er bestaat tevens consensus over het feit dat dit beleid restrictief dient te zijn. In de politiek gaat men ervan uit dat er grenzen zijn aan de opnamecapaciteit (hoewel die grenzen moeilijk aan te geven zijn). Immigratie moet dus in het belang van de Nederlandse samenleving zijn of humanitaire principes dienen en moet voor het overige zo veel mogelijk achterwege te blijven. De redenen die ter legitimering van dit beleid worden aangevoerd zijn van economische, sociale, sociaal-psychologische en demografische aard. We lichten deze kort toe.

De economische legitimatie heeft voornamelijk betrekking op de arbeidsmarkt. De aanhoudend hoge werkloosheid maakt dat immigratie van personen die zich ongevraagd voor het verrichten van arbeid melden als ongewenst wordt gezien. Met de komst van arbeidsmigranten moet 'een Nederlands belang' gediend zijn en het mag geen werk betreffen dat niet tevens door een reeds legaal in Nederland verblijvende werkloze zou kunnen worden verricht. In de praktijk zal blijken dat er niet altijd consensus bestaat over de toepassing van deze criteria en de verhouding ertussen.

Sociale en sociaal-psychologische legitimaties hebben vooral betrekking op de vraag of immigranten bevredigend in de samenleving opgenomen kunnen worden en waar de grenzen daarbij liggen. Hammar en Freeman<sup>1</sup> benadrukken dat migratiebeleid en integratiebeleid sterk samenhangen. Een consequent en samenhangend integratiebeleid is niet mogelijk zonder een helder migratiebeleid. In

de Nederlandse politiek wordt deze conclusie ietwat eenzijdig geïnterpreteerd: de integratie van reeds gevestigde nieuwkomers is slechts dan mogelijk indien verdere immigratie gecontroleerd plaatsvindt. Dit wordt van belang geacht voor de aanpassing van immigranten aan de ontvangende samenleving, maar ook voor het (blijven) bestaan van een opnamebereidheid onder de autochtone bevolking. Dit betekent echter ook dat er een, vaak zeer uitgesproken, gevoeligheid bestaat voor een verwachte of onverwachte toename in immigratie.<sup>2</sup>

De demografische gevolgen van immigratie zijn een laatste legitimatie voor een restrictief beleid. Het feit dat Nederland reeds een der dichtbevolktste landen ter wereld is, maakt dat een verdere bevolkingstoename door immigratie als ongewenst wordt gezien. Dat geldt in ieder geval voor de korte termijn. Voor de wat langere termijn liggen de argumenten ingewikkelder. Er is groeiende zorg over de gestage vergrijzing van de autochtone bevolking hetgeen op middellange termijn ernstige consequenties zal hebben voor de beroepsbevolking en voor de financiering van de verzorgingsstaat. Daar immigranten doorgaans relatief jong zijn, kan voortgaande immigratie dit proces vertragen. Echter pas na het jaar 2020 kan immigratie plaatsvinden zonder dat daardoor tevens de totale bevolking toeneemt.<sup>3</sup> Aanvankelijk zou immigratie de bevolking dus verder doen groeien. Tegelijkertijd echter betwijfelen demografen of op (nog langere) termijn het vergrijzingsproces door middel van immigratie kan worden gestopt.<sup>4</sup>

---

1 Hammar, T. (ed.), *European immigration policy. A comparative study*. Cambridge (Cambridge University Press) 1985. Freeman, G.P., 'The consequences of Immigration Policies for Immigrant Status: A British and French Comparison', in: Messina, A.M. et al. (eds.), *Ethnic and Racial Minorities in Advanced Industrial Democracies*. New York (Greenwood Press) 1992, pp. 17-32.

2 Zo werd de paniek die zich van veel politici en beleidsmakers meester maakte toen emigratie uit Oost- en Midden-Europa mogelijk werd, omgezet in scenario's waarin de komst van miljoenen immigranten werd voorspeld. Inmiddels weten we dat hiervan geen sprake is. Eerder ging ook de uitbreiding van de EU in meerdere landen gepaard met angst voor een sterk toenemende, maar achteraf niet gerealiseerde immigratie. Zie bijvoorbeeld: Penninx, R. and Ph. Muus, 'No Limits for Migration after 1992? The Lessons of the Past and a Reconnaissance of the Future', in: *International Migration* 27 (1989), pp. 373-388.

3 Beer, J. de, 'Bevolkingsprognose 1993: nog 2,5 miljoen inwoners erbij', in: CBS, *Maandstatistiek van de bevolking* 1993/12, pp. 21-27.

4 Kaa, D.J. van de, *International Mass Migration: A Threat to Europe's Borders and Stability?* Postdoctorale Onderzoekersopleiding Demografie, PDD-Paper No. 36, 1996. Kuijsten, A., 'The Impact of Migration Flows on the size and structure of the Dutch population', in: Voets, S., J. Schoorl and B. de Bruijn (eds.), *Demographic Consequences of International Migration*. Den

In dit hoofdstuk zullen we meer in detail analyseren welke categorieën van immigranten zich de laatste decennia in Nederland gevestigd hebben en welk beleid door de overheid is gevoerd. Omdat we uiteindelijk willen bezien op welke wijze immigratiebeleid mogelijk is, is de in dit hoofdstuk gehanteerde indeling primair gebaseerd op toelatingsgronden en niet op sociologische kenmerken van migranten, zoals hun motieven voor migratie. Een eerste onderscheid is dat tussen Nederlandse staatsburgers en personen die juridisch gesproken als vreemdelingen worden beschouwd. Deze laatste categorie wordt verder gedifferentieerd in burgers van andere EU-staten en mensen van daarbuiten. Binnen deze beide categorieën is het verder zinvol onderscheid te maken tussen personen die in Nederland arriveren in reactie op een (expliciete of impliciete) bestaande vraag op de arbeidsmarkt en zij die om andere redenen komen: omdat zij hun land *moeten* ontvluchten, of omdat ze zich met hier reeds gevestigden willen verenigen.

### 3.2 Nederlanders

Een primair onderscheid dat (vrijwel) elke staat hanteert om te bepalen wie wel en wie niet binnen zijn landsgrenzen mag verkeren, is dat van de nationaliteit. Personen die de nationaliteit van een staat bezitten, hebben te allen tijde het recht zich in het land op te houden en kunnen nimmer worden verwijderd, zelfs niet als zij zich aan zware misdaden schuldig maken.<sup>5</sup>

Over de vraag hoeveel Nederlanders zich buiten de landsgrenzen ophouden, ontbreken precieze gegevens. De cijfers die tot 1988 door het ministerie van Buitenlandse Zaken verstrekt werden, geven echter een voorlopige indicatie.<sup>6</sup> Op basis van schattingen gemaakt door de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordigingen en de vreemdelingenpolitie in het betreffende land kwam men destijds op een totaal van 642.800 Nederlanders wonende in het buitenland.<sup>7</sup> Dit cijfer is inaccuraat, omdat niet vaststaat dat elke Nederlander die in het

---

Haag (Netherlands Interdisciplinary Demographic Institute) Report No. 44, 1995, pp. 283-305. Winkelmann, R. and K.F. Zimmermann, 'Ageing, Migration and Labour Mobility', in: Johnson, P. and K.F. Zimmermann (eds.), *Labour Markets in an Ageing Europe*. Cambridge (Cambridge University Press) 1993, pp. 255-283.

5 Uitzonderingen hierop waren te vinden in de landen van het voormalige Oostblok. Maar ook nog heden komt het voor dat regimes hun burgers statenloos maken en/of de grens overzetten.

6 Zie: Muus, Ph.J., *Migration, Immigrants and Policy in the Netherlands*. Amsterdam (CEMIO/UVA) 1995, p. 77.

buitenland gaat wonen daarvan het consulaat of de ambassade op de hoogte stelt. Bovendien is vaak onbekend of de personen die zich melden ook op een later tijdstip nog altijd in het betreffende land wonen. Vanwege de onbetrouwbaarheid van deze cijfers worden deze schattingen niet langer gemaakt. We kunnen evenwel met zekerheid aannemen dat het aantal personen met de Nederlandse nationaliteit in het buitenland dat zich eventueel in Nederland zou kunnen vestigen aanzienlijk is.

Wie zijn deze Nederlanders? In de eerste plaats is een groot aantal Nederlanders sinds de Tweede Wereldoorlog naar landen buiten Europa geëmigreerd, overwegend naar 'klassieke' bestemmingen als de Verenigde Staten, Canada, Australië, Nieuw-Zeeland en Zuid-Afrika. Tussen 1946 en het midden van de jaren tachtig emigreerden ruim een half miljoen Nederlanders met hulp van de Emigratie Dienst naar de Nieuwe Wereld.<sup>8</sup> Velen van hen bleven, maar belangrijke aantallen kwamen na enige tijd terug naar Nederland. Het nieuwe leven had niet gebracht wat zij er in economisch opzicht van verwachtten of zij werden door heimwee gekweld. Van alle Nederlanders die in de periode 1980-1984 naar Australië, Canada en Nieuw-Zeeland vertrokken, was bijna een derde deel acht jaar later weer in Nederland gevestigd. Van de Nederlanders die in dezelfde periode hun geluk in de Verenigde Staten zochten, kwam zelfs bijna zestig procent terug.<sup>9</sup>

Ook economische en politieke ontwikkelingen in het land van bestemming kunnen aanleiding geven om naar Nederland terug te keren. De tijdelijke toename in retourmigratie van migranten uit de Zuid-Afrikaanse Republiek is daar een duidelijk voorbeeld van. Tussen begin 1992 en eind 1994 vestigden zich 2.600 Nederlanders in ons land die voorheen in Zuid-Afrika woonden. Tevens arriveerden er 1.600 niet-Nederlanders uit dat land (grotendeels met een Zuid-Afrikaans paspoort), waarvan ten minste een deel partner van een Nederlands staatsburger geweest zal zijn. In weerswil van de politieke onzekerheid in dat land, emigreerden overigens bijna 1.200 Nederlanders en 593 niet-Nederlanders in hetzelfde tijdsbestek naar Zuid-Afrika.<sup>10</sup>

---

7 Hierin zijn, uiteraard, niet de inwoners van de Antillen en Aruba begrepen.

8 Zie bijvoorbeeld: Elich, J.H., *Aan de ene kant, aan de andere kant. De emigratie van Nederlanders naar Australië 1946-1986*. Delft (Eburon) 1987.

9 Zie: Harmsen, C.N., 'Twee van de drie in Nederland geboren emigranten zijn binnen acht jaar terug', in: CBS, *Maandstatistiek van de bevolking* 1993/2, p. 10.

10 Deze cijfers en het merendeel van de hierna volgende migratiestatistieken zijn afkomstig uit: CBS, *Maandstatistiek van de bevolking*.

In de tweede plaats zijn er de personen die Nederlands staatsburger zijn omdat zij geboren zijn in één van de (voormalige) Nederlandse overzeese gebiedsdelen. Voor een belangrijk deel bevinden deze Nederlanders zich reeds in het land. Immigranten uit Suriname vormen daarbij de grootste categorie. Het is onbekend hoeveel personen met de Nederlandse nationaliteit zich nog in dat land bevinden, maar naar alle waarschijnlijkheid gaat het daarbij om relatief kleine aantallen.<sup>11</sup> De bevolking van de Nederlandse Antillen en Aruba bezit weliswaar ook het Nederlanderschap, doch zij hebben niet het vanzelfsprekende recht zich in Nederland te vestigen. Hun toegang kan aan visaregelingen onderworpen worden. Tot op heden is dit echter niet het geval.

In de derde plaats zijn er de kinderen van Nederlanders. Indien ten minste één ouder de Nederlandse nationaliteit bezit, hebben zijn of haar nakomelingen tevens recht op het Nederlanderschap, althans gedurende lange tijd. In de schattingen die we eerder vermeldde, zijn zij waarschijnlijk ten dele begrepen, maar verdere gegevens over de omvang van deze categorie zijn niet bekend.

In het algemeen emigreren er iets meer Nederlanders dan dat er (terug)komen. In het vorige decennium bleven beide cijfers vrijwel in evenwicht: rond de 34.000. De laatste jaren doet zich onder Nederlanders een langzame verschuiving voor naar een negatief migratiesaldo. Zo arriveerden in 1995 ruim 29.000 Nederlanders, terwijl er meer dan 42.000 vertrokken. Bijna de helft van hen vertrok naar een ander land binnen de EU, waarbij vooral België en Duitsland populaire bestemmingen waren. Beide landen waren ook de belangrijkste landen van herkomst voor terugkerende Nederlanders.

We kunnen, kortom, vaststellen dat in de permanente dynamiek van vertrekkende en aankomende migranten (in 1994 respectievelijk 63.155 en 99.311 personen), Nederlanders een belangrijke rol spelen. De laatste decennia hebben de immigratie- en emigratiestromen van Nederlanders elkaar min of meer in evenwicht gehouden. Maar mochten om welke redenen dan ook de vele personen met de Nederlandse nationaliteit die momenteel in het buitenland wonen naar Nederland terug willen keren, dan zijn er geen of, zoals bij Antillianen en Arubanen, nauwelijks juridische middelen om dit te verhinderen.

De laatste jaren verwerven groeiende aantallen immigranten de Nederlandse nationaliteit. Lieten in 1990 nog 3.026 Marokkanen en 1.952 Turken zich naturaliseren, in 1995 waren dat er respectievelijk 13.474 en 33.043. Sinds 1990 verkregen 242.000 vreemdelingen de Nederlandse nationaliteit, onder wie 25.000 Surinamers, 48.000 Marokkanen en 94.000 Turken.<sup>12</sup> Door deze ontwikkeling

---

<sup>11</sup> Surinamers die zich ten tijde van de onafhankelijkheid in 1975 in Suriname bevonden, verloren daarbij automatisch hun Nederlanderschap. Slechts in bijzondere gevallen kon daarop, gedurende een overgangsperiode tot 1980, uitzondering worden gemaakt.

kunnen in de toekomst geheel nieuwe migratiepatronen op gang komen. Een Nederlander van Turkse of Marokkaanse afkomst kan – zeker als deze de oorspronkelijke nationaliteit niet heeft opgegeven – zonder belemmeringen tussen Nederland en het land van herkomst heen en weer reizen. Hij of zij kan zich tijdelijk of min of meer permanent in het geboorteland vestigen, zonder daarmee het recht op vrije toegang of zelfs hernieuwde vestiging in Nederland te verspelen.

### 3.3 Gezinshereniging en -vorming

Eenieder die zich legaal in één der staten van de Europese Unie of van andere partners in de Raad van Europa gevestigd heeft, kan zich beroepen op het recht op familieleden, zoals vastgelegd in het Europees Verdrag inzake de Rechten van de Mens.<sup>13</sup> Dit principe is tevens vervat in het EG-Verdrag en geeft dit recht aan alle EU-burgers. Dit betekent dat Nederlanders en buitenlanders het recht hebben om niet-Nederlandse partners en kinderen over te laten komen. Hoewel hieraan formeel niet te tornen valt, probeert de Nederlandse overheid in de implementatie van dit recht toch enige mate van regulering te bewerkstelligen. Zo worden eisen gesteld aan de huisvesting en de inkomsten van de reeds in Nederland aanwezige partner. Er wordt daarbij onderscheid gemaakt naar Nederlanders, overige EU-burgers en anderen. Zo wordt van Nederlanders niet verlangd dat zij adequate huisvesting hebben. Sinds 1993 zijn bovendien enige regels van kracht die extra nadeel voor immigranten betekenen. Zo wordt onder anderen van niet-EU-burgers die een gezin willen vormen, verlangd dat zij reeds ten minste drie jaar legaal in het land verblijven. Voor gezinshereniging is verder vastgesteld dat deze niet later dan drie jaar nadat de in Nederland wonende vreemdeling aan de daarvoor geldende eisen voldoet, mag plaatsvinden.<sup>14</sup> Personen die geen recht op permanent verblijf hebben, zoals personen

---

12 CBS, *Maandstatistiek van de bevolking 1996/4*.

13 Artikel 8 van het Europees Verdrag inzake de Rechten van de Mens formuleert het fundamentele recht op gezinsleven, doch verplicht staten niet op expliciete wijze dit ook te implementeren.

14 Kuijer, A., 'Recent Changes in Dutch Immigration, Nationality and Anti-Discrimination Law', in: Muus, Ph.J., *Migration, Immigrants and Policy in the Netherlands. Recent Trends and Developments*. Report for the Continuous Reporting System on Migration (SOPEMI) of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Amsterdam (CEMIO/ UVA) 1993, p. 46 e.v.

met een Voorlopige Vergunning Tot Verblijf (vvtv), kunnen geen gezinsleden laten overkomen.<sup>15</sup>

Een belangrijk deel van de immigratie naar Nederland is het gevolg van gezinshereniging en -vorming. Het is onmogelijk uit de migratiestatistiek precies af te leiden welk deel hiervan het gevolg is, doch we kunnen met enige zekerheid aannemen dat aan het grootste deel van de migratie van Turken, Marokkanen en Surinamers de laatste jaren gezinshereniging en, in toenemende mate, gezinsvorming ten grondslag lag. Het CBS schatte dat de migratie van Turken in 1991 voor 27% uit gezinsherenigers en voor 29% uit gezinsvormers bestond. Voor Marokkanen waren deze cijfers respectievelijk 37% en 31% en voor Surinamers waren beide categorieën samen verantwoordelijk voor ongeveer de helft van de immigratie. De gezinsherenigende immigratie van alle niet-Nederlanders nam tussen 1987 en 1991 af van 22% tot 16%, terwijl in dezelfde periode de gezinsvormende migratie toenam van 19% tot 23%.<sup>16</sup>

Weliswaar komt het leeuwendeel van deze immigratie voor rekening van Turken, Marokkanen en Surinamers die hun partners uit het land van herkomst halen, maar ook Nederlanders gaan permanente relaties met buitenlandse partners aan. Vooral uit België en Duitsland komen relatief veel (huwelijks)partners. Het CBS vermoedt dat in 1991 respectievelijk 11% en 14% van de migratie uit de EU en de EER het gevolg was van gezinshereniging en -vorming.<sup>17</sup> Als gevolg van de groeiende internationalisering zal deze laatste migratievorm naar alle waarschijnlijkheid de komende jaren eerder toe- dan afnemen (huiden in 1978 nog 5.262 Nederlanders met een buitenlandse partner, in 1993 was dit aantal reeds verdubbeld). Dat dit ook zal gelden voor de immigratie van Turken, Marokkanen en Surinamers is minder waarschijnlijk. Naarmate de integratie van de voormalige gastarbeiderspopulatie en personen van Surinaamse herkomst voortschrijdt, neemt de oriëntatie op het land van herkomst af, ook als het gaat om de partnerkeuze. Gezien het fundamentele recht op gezinshereniging en -vorming kan de Nederlandse overheid slechts indirect op dit interne proces bij immigrantengroepen ingrijpen, namelijk door een op integratie gericht beleid te voeren. Dit is momenteel ook het geval.

De groeiende aantallen naturalisaties en de aantallen huwelijken tussen personen uit deze categorieën en Nederlanders vormen een indicatie van de toe-

---

15 Voor een recent overzicht van de voorwaarden van gezinshereniging voor verschillende statushouders, zie het themanummer: Gezinshereniging van MigratieInfo (IOM) nr. 3 (1996).

16 Sprangers, A.H., 'Gezinsherenigende en gezinsvormende migratie, 1987-1991', in: CBS, *Maandstatistiek van de bevolking 1994/10*, pp. 11-18.

17 Op. cit. p. 14.



nemende integratie van (delen van) de Turkse en Marokkaanse populatie in Nederland. In 1978 gingen 126 Turkse staatsburgers een huwelijk met een Nederlandse partner aan. Vijftien jaar later was dit aantal gegroeid tot 591. Voor Marokkaanse staatsburgers waren deze aantallen respectievelijk 189 en 1.065. Weliswaar zijn dit geen reusachtige aantallen, maar een trend laat zich er wel uit afleiden. We moeten ons daarbij realiseren dat deze statistieken op twee manieren misleidend kunnen zijn. Huwelijken tussen reeds genaturaliseerde immigranten en een Nederlandse partner komen namelijk in de statistiek niet als gemengd voor. Tevens is sprake van het tegenovergestelde: genaturaliseerde (Turkse of Marokkaanse) Nederlanders die hun partner uit het land van herkomst halen, verschijnen in de statistiek als gemengd gehuwden.

De laatste jaren neemt de immigratie uit Turkije, Marokko en Suriname drastisch af. In 1990 kwamen uit deze landen nog respectievelijk 12.821, 9.761 en 6.815 immigranten. Vijf jaar later, in 1995, waren deze aantallen globaal met twee derde gedaald naar 4.755, 3.099 en 1.716.<sup>18</sup>

### 3.4 Asielzoekers en vluchtelingen

Het aantal asielzoekers in Europa, en in Duitsland in het bijzonder, is vanaf het midden van de jaren tachtig sterk gestegen. Ook Nederland wordt geconfronteerd met personen uit vooral Aziatische en Afrikaanse landen, en (gedurende enige jaren) uit het voormalige Joegoslavië, die hier een veilige haven hopen te vinden. Het is welhaast onvermijdelijk dat niet allen die zich in Nederland als vluchteling melden in gelijke mate in hun land van herkomst aan vervolging blootstonden. Het beleid van de overheid jegens diegenen die in Nederland zijn aangekomen, is er dan ook op gericht te achterhalen wie bescherming nodig heeft en wie niet. Tegelijkertijd wordt er een weringsbeleid gevoerd dat is gericht op het voorkómen van de komst van vluchtelingen naar Nederland (en de overige EU-staten). Dit wordt nagestreefd door het harmoniseren van het Europese beleid in deze. Een nog weinig ontwikkeld onderdeel van beleid is gericht op het wegnemen van vluchtoorzaken.

Tussen 1985 en 1994 hebben bijna 227.000 personen in Nederland om asiel verzocht. Over een groot aantal aanvragen zal nog moeten worden beslist, maar in dezelfde periode werden ongeveer 57.000<sup>19</sup> van de behandelde verzoeken

---

18 CBS, *Maandstatistiek van de bevolking 1996/4*.

19 CBS, *Maandstatistiek van de bevolking 1995/5*, p. 7.

gehonoreerd en 121.174 afgewezen.<sup>20</sup> Voor de periode 1988-1994 staan preciezere cijfers ter beschikking die we samenvatten in tabel 3.1.

**Tabel 3.1** Behandelde asielverzoeken 1988-1994 (absoluut) en percentages toekenning A-status, overige statussen en afwijzingen

jaar	behandelde individuele verzoeken	A-status (%)	andere status (%)	afwijzingen (%)
1988	8.841	6,6	10,3	83,0
1989	11.782	8,6	9,1	82,1
1990	10.550	6,6	8,1	85,3
1991	17.239	4,5	11,1	84,4
1992	32.127	15,4	21,4	63,2
1993	30.771	33,6	15,2	51,2
1994	51.491	12,9	24,6	62,4

Bron Ministerie van Justitie, in: Muus, Ph.J., *Migration, immigrants and policy in the Netherlands*, 1995, a.w., p. 62.

Vluchtelingen komen uit vele landen van de Derde Wereld maar ook uit Europa. Soms zijn die stromen gedurende enige tijd min of meer constant. In andere gevallen leiden (burger)oorlogen of andere politieke ontwikkelingen tot een plotselinge sterke toename van asielzoekers uit een bepaald land. Zo kwamen in 1987 de grootste groepen vluchtelingen uit Ghana, India en Turkije, terwijl de laatste jaren de meeste vluchtelingen uit het voormalige Joegoslavië kwamen en in belangrijke mate ook uit Somalië, Iran, Irak en de landen van de voormalige Sovjet-Unie (zie tabel 3.2).

Naast de asielzoekers die min of meer spontaan naar Nederland komen, is er een betrekkelijk constante, maar relatief kleine instroom van uitgenodigde vluchtelingen. Dit zijn personen die door de UNHCR reeds als vluchteling zijn erkend en via internationale verdeelsleutels door derde landen worden opgenomen. Slechts weinig landen laten via deze procedure vluchtelingen toe. Jaarlijks arriveren op deze wijze zo'n 500 tot 700 personen in Nederland.

Bedroeg het aantal asielzoekers in 1994 nog ruim 52.000, in 1995 daalde hun aantal tot rond de 29.000 en de prognoses voor 1996 gaan uit van een verdere daling tot 15.000 à 20.000. Deze daling is naar alle waarschijnlijkheid niet zozeer het gevolg van een afnemende migratiedruk – deze lijkt eerder te groeien –, maar vooral het resultaat van de intensivering van het weringsbeleid en een verscherping van de toelatingseisen tot de asielprocedure.

<sup>20</sup> Calculatie Stichting Vluchtelingenwerk op basis van cijfers van het ministerie van Justitie.

**Tabel 3.2** Uitgenodigde vluchtelingen en asielaanvragen in Nederland 1977-1995

jaar	uitgenodigde vluchtelingen	asiel-aanvragen	belangrijkste landen van herkomst
1977	291	452	1 Pakistan 2 Chili 3 Ethiopië 4 Turkije
1978	324	964	1 Turkije 2 Ethiopië 3 Pakistan 4 Chili
1979	2.458	816	1 Turkije 2 Ethiopië 3 Pakistan 4 Chili
1980	1.625	976	1 Turkije 2 Ethiopië 3 Chili 4 Iran/Pakistan
1981	1.179	832	1 Ethiopië 2 Pakistan 3 Irak 4 Turkije
1982	513	840	1 Pakistan 2 Turkije 3 Irak 4 Ethiopië
1983	406	1.400	1 Suriname 2 Turkije 3 Pakistan 4 Sri Lanka
1984	481	2.304	1 Sri Lanka 2 Turkije 3 Iran 4 Suriname
1985	440	4.522	1 Sri Lanka 2 Turkije 3 Iran 4 Suriname
1986	371	3.650	1 Turkije 2 India 3 Afghanistan 4 Iran
1987	532	13.460	1 Ghana 2 India 3 Turkije 4 Zaïre
1988	782	7.486	1 Ghana 2 Ethiopië 3 Iran 4 India
1989	596	13.898	1 Somalië 2 Libanon 3 Polen 4 Ethiopië
1990	701	21.208	1 Sri Lanka 2 Roemenië 3 Iran 4 Somalië
1991	589	21.615	1 Joegoslavië 2 Sri Lanka 3 Iran 4 Somalië
1992	643	20.346	1 Joegoslavië* 2 Somalië 3 Iran 4 Sri Lanka
1993	659	35.399	1 Bosnië-H. 2 Joegoslavië 3 Somalië 4 Irak
1994	493	52.576	1 Bosnië-H. 2 Iran 3 Somalië 4 Irak
1995		29.258	1 Bosnië-H. 2 Somalië 3 Iran 4 Irak

Bron: 1977-1986: Gooszen, H., *Vluchtelingen en asielzoekers; demografische en sociaal-economische positie*. Den Haag (NID) 1988, p. 7; 1988: 7; 1987-1991: Brink, M. and M. Pasariboe (eds.), *Asylum seekers in the Netherlands*. Amsterdam (ISG/UvA) 1993; 1992-1995: CBS, *Maandstatistiek van de bevolking 1996/2*, p. 46.

\* Vanaf 1992: de voormalige Joegoslavische Republieken Servië en Montenegro.

Er staan de Nederlandse overheid middelen ter beschikking om de immigratie van (potentiële) vluchtelingen te beïnvloeden. Zij doet dat ook in toenemende mate en met groeiend succes, in die zin dat het aantal feitelijk arriverende en tot de procedure toegelaten asielzoekers daalt.

## WERINGSBELEID

Het weringsbeleid<sup>21</sup> krijgt in de eerste plaats vorm in maatregelen die de aankomst van asielzoekers in Nederland bemoeilijken. Een deel van die maatregelen is overigens niet nieuw, maar wordt op grotere schaal en intensiever toegepast.

21 Onder de term weringsbeleid verstaan we hier uitsluitend die maatregelen die erop gericht zijn te voorkómen dat potentiële asielzoekers het Nederlandse grondgebied kunnen bereiken om vervolgens een verzoek in te dienen, dan wel maatregelen die beogen hen niet toe te laten tot de procedure van asielbeoordeling.

Van een reiziger die van buiten Europa naar Nederland wenst te komen, wordt verlangd dat hij over geldige papieren – en steeds vaker en voor steeds meer landen over een visum – beschikt. Indien dit bij aankomst niet het geval blijkt te zijn, wordt hij teruggestuurd. In het geval hij per vliegtuig of schip is gearriveerd, is de vervoerder gehouden hem te repatriëren. Ook kan vervoerders bij veelvuldige overtreding van deze regels een boete worden opgelegd. Daar dit hoge lasten en andere problemen met zich brengt, betekent dit in de praktijk dat luchtvaartmaatschappijen reeds bij het inchecken de papieren van hun passagiers controleren. De Nederlandse grenspost wordt daarmee als het ware naar het land van herkomst verplaatst en tevens geprivatiseerd. Ook de ambassades in sommige landen waar veel asielzoekers vandaan komen, spelen een grotere rol in het tijdig onderkennen van ‘oneigenlijke’ vluchtroutes. Daartoe worden ambtenaren aangesteld die specifiek op deze taak zijn voorbereid.

Tegelijkertijd is er een sterke toename te zien van het percentage afgewezen visumaanvragen bij de Nederlandse politieke vertegenwoordigingen van 12,5% in 1986 naar 46% in 1993 en 40% in 1994. Daar het hier gaat om aanvragen die niet autonoom door ambassade of consulaat worden afgehandeld maar om verzoeken die voor beoordeling aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) van het ministerie van Justitie worden voorgelegd,<sup>22</sup> kunnen deze slechts als indicatie dienen. Cijfers over aanvragen en af- of toewijzingen van de Nederlandse politieke vertegenwoordigingen zijn niet beschikbaar.

Een tweede set van maatregelen heeft betrekking op niet-toelating tot de asielpprocedure. De belangrijkste hiervan is de invoering van het zogenoemde veilige-landenprincipe. Dit kan betrekking hebben op het land van herkomst of op een derde land waar de asielzoeker op weg naar Nederland verbleef. Indien de persoon in kwestie stamt uit een land waarvan de Nederlandse overheid meent dat daar geen vrees voor vervolging behoeft te bestaan, is een asielaanvraag weinig kansrijk. Wanneer de asielzoeker reeds eerder een verzoek indient in één van de overige Schengen-landen of dit had kunnen doen, sluit dit een asiilverzoek in Nederland vrijwel uit.

---

22 Volgens het ministerie van Buitenlandse Zaken betreft dit voornamelijk aanvragen uit landen waarvan de burgers een potentieel risico voor de Nederlandse samenleving vormen. Momenteel geldt dit voor China, de landen in het Midden-Oosten, de voormalige Sovjet-Unie en Libië. Ook kan de politieke vertegenwoordiging in andere landen bij twijfel de IND om advies vragen.

Sinds 1994 zijn de meest in het oog springende criteria die een aanvraag bij voorbaat als ongegrond of niet-ontvankelijk bestempelen de volgende:<sup>23</sup>

- 1 De aanvraag is kennelijk ongegrond als een asielzoeker stamt uit een als veilig te beschouwen land. Een lijst van dergelijke landen wordt door de minister van Justitie vastgesteld. Deze regel is geformuleerd in navolging van de reeds sinds 1993 in Duitsland gehanteerde wetgeving. Momenteel omvat deze lijst Bulgarije, Ghana, Hongarije, Polen, Roemenië, Senegal, Slowakije, Tsjechië en alle landen van de Europese Unie en de EER. Slechts wanneer de asielzoeker kan aantonen die er in zijn bijzondere geval toch van vervolging sprake is, wordt hiervan afgeweken.
- 2 De aanvraag is niet-ontvankelijk indien de asielzoeker in de gelegenheid was om in één van de Nederland omringende veilige landen een asielaanvraag in te dienen. In de praktijk wordt deze regel niet toegepast als de asielzoeker deze landen slechts passeerde met het vooropgezette en objectiveerbare doel in Nederland asiel aan te vragen, tenzij met het betreffende doorreisland een terug- of overnameregeling bestaat. In de praktijk wordt deze regel (nog) zelden toegepast.

Bovendien kan de aanvraag als niet-ontvankelijk worden beschouwd als de asielzoeker niet beschikt over geldige papieren waarmee hij Nederland mag binnenkomen. Slechts in geval de asielzoeker zich onverwijd bij de grensbewaking of de vreemdelingenpolitie meldt, kan zijn asielverzoek worden geaccepteerd. In combinatie met het door de Schengen-partners gehanteerde veiligelandenprincipe, kan dit ertoe leiden dat een asielzoeker die zulks verzuimt, noch in Nederland, noch in enig buurland een aanvraag kan indienen, hoe dwingend zijn vluchtgronden ook mogen zijn. Ook andere uitvoeringspraktijken maken het waarschijnlijk dat er asielzoekers in een vacuüm tussen landen terechtkomen. Zij zijn dan noodgedwongen 'illegaal' geworden.

Waarschijnlijk is dat dergelijke maatregelen in de praktijk selectief werken en meer kansen geven aan personen die over relatief veel middelen beschikken. Immers, in veel gevallen kunnen nu slechts die asielzoekers naar de EU komen die over voldoende (financiële) middelen beschikken, om hetzij door middel van steekpenningen de nodige reisdocumenten (en eventueel een authentiek of vals visum) te verkrijgen, of om zich de diensten van een mensensmokkelaar te veroorloven. Het al dan niet beschikken over middelen houdt evenwel geen verband met het feit of iemand aan vervolging blootstaat. In het algemeen roept de categorische aard van deze algemene weringsmaatregelen (waarbij geen enkele

---

23 Kuijer, A. en J.D.M. Steenbergen, *Nederlands Vreemdelingenrecht*. Utrecht (Nederlands Centrum Buitenlanders) derde herziene druk 1992-1996, p. 94 e.v.

vorm van individuele toetsing plaatsvindt) de vraag op of deze wel in overeenstemming zijn met de geest van de Vluchtelingenconventie waaraan de Nederlandse staat zich heeft gebonden.<sup>24</sup>

In Duitsland heeft een aanscherping van de toelatingsregels – waarvoor overigens een grondwetswijziging noodzakelijk was – reeds in 1993 en vooral in 1994 tot een opmerkelijke daling in asielaanvragen geleid. Aanvankelijk kwamen mede daardoor meer asielzoekers naar Nederland, maar met de aanpassing van de Nederlandse aan de Duitse praktijk daalde ook hier het aantal aanvragen drastisch. Inmiddels laten de woordvoerders van de grootste Tweede-Kamerfracties tevreden geluiden horen. Zij achten verdere aanscherping van de regels en de uitvoeringspraktijk niet langer nodig. De wankel balans tussen humanitaire principes en het politieke en maatschappelijke draagvlak voor voortgaande immigratie lijkt daarmee voorlopig te zijn gevonden; althans zolang men deze waarneming tot het nationale niveau beperkt.

### BEOORDELING EN STATUSVERLENING

Onder de personen die tegenwoordig in Nederland een asielaanvraag indienen, ligt de erkenningsquote het hoogst bij personen uit het voormalige Joegoslavië, in het bijzonder uit Bosnië-Herzegovina. Dat zij legitieme redenen voor hun vlucht hebben, is in brede kring onomstreden. In het geval van vele anderen is van zo'n consensus minder of geen sprake, hetgeen wordt gereflecteerd in het gebruik van begrippen als 'economische' vluchtelingen. Het is hier niet onze opgave een oordeel over de legitimiteit van vluchtgronden te geven. Duidelijk is echter dat er door de tijd grotere of kleinere groepen vluchtelingen zijn wier asielverzoek als legitiem wordt ervaren. Er is weinig reden om aan te nemen dat zulke vluchtelingen in de nabije toekomst niet naar Nederland komen.

Hoewel het een kwestie is van overheidsbeleid welke asielzoekers als vluchtelingen worden aangemerkt, is de beleidsruimte klein. Ten eerste moet dat beleid gericht zijn naar internationale verdragen, vooral het Vluchtelingenverdrag van 1951 (gewijzigd bij het Protocol van New York in 1967). De Vreemdelingenwet bepaalt in navolging daarvan dat

'... vreemdelingen die afkomstig zijn uit een land waarin zij gegronde redenen hebben te vrezen voor vervolging wegens hun godsdienstige of politieke overtuiging of hun nationaliteit, dan wel wegens het behoren tot een bepaald ras of tot een bepaalde sociale groep, een aanvraag bij de minister [kunnen] doen om als vluchteling te worden toegelaten'.<sup>25</sup>

---

24 Naar de letter ervan is wering wel mogelijk. Zo ontstaan er pas Nederlandse verplichtingen ten aanzien van asielzoekers op het moment dat zij Nederlands grondgebied betreden.

Bij de beoordeling van een asielaanvraag zijn vooral de begrippen 'gegronde reden', 'vrezen' en 'vervolging' cruciaal.

In reactie op de toenemende aantallen verzoeken om asiel is de interpretatie van deze begrippen in het concrete beleid na het midden van de jaren tachtig scherper geworden (zie tabel 3.1). Dit heeft weliswaar geleid tot een afname van het percentage asielzoekers dat een verblijfstitel kreeg, maar ook (en vooral) tot een grotere diversiteit van verblijfsstatussen. Kuijer en Steenbergen formuleren dat als volgt:

'Waar het aantal verzoeken van vreemdelingen om toelating als vluchteling aanzienlijk toenam, daalde het percentage dat werd gehonoreerd even snel. Dit betekende echter niet dat er uiteindelijk ook minder asielzoekers in Nederland verblijf kregen. Zij kregen en krijgen namelijk in toenemende mate geen verblijfstitel als vluchteling (A-status) of asielgerechtigde (B-status), maar een "gewone" vergunning tot verblijf zonder beperkingen (C-status), of nog recentere een voorwaardelijke vergunning tot verblijf [VVTV]. Een vluchtrelaas dat 10 jaar geleden nog een A-status "opleverde" is nu goed voor een C-status, of nog minder.'<sup>26</sup>

Naar A- en B-status wordt inmiddels niet langer onderscheiden, omdat zij inhoudelijk nauwelijks van elkaar verschillen. De houders van een dergelijke status hebben recht op scholing, studiefinanciering, hulp bij het vinden van onderdak en andere faciliteiten die hun inpassing in de Nederlandse samenleving bevorderen. Deze faciliteiten staan niet of in elk geval minder spoedig ter beschikking van houders van de C-status en personen met een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (VVTV). Deze laatste categorie, voorheen ook wel aangemerkt als gedoogden en ontheemden, heeft een relatief zwakke verblijfstitel en nauwelijks toegang tot bijzondere faciliteiten. Bij VVTV-houders kan op elk moment worden gezien of de oorspronkelijke toekenningsgronden onverminderd van toepassing zijn. Een VVTV wordt toegekend aan personen van wie is vastgesteld dat ze geen vluchteling in de zin van het Vluchtelingenverdrag zijn, maar personen die om humanitaire of praktische redenen op dat moment niet (kunnen) worden uitgewezen. Op basis van de geldende jurisprudentie verkrijgt een VVTV-houder na drie jaar een normale verblijfsvergunning.<sup>27</sup> Tot die tijd heeft hij of zij geen volledige toegang tot de arbeidsmarkt<sup>28</sup> en geen recht

---

25 Kuijer, A. en J.D.M. Steenbergen, *Nederlands Vreemdelingenrecht*, a.w., p. 93.

26 Ibid.

27 Ibid. p. 56.

28 Muus, Ph.J., *Migration, Immigrants and Policy in the Netherlands*, 1995, a.w., p. 44.

op gezinshereniging. In de praktijk betekent dit vaak dat alleen personen wier asielverzoek resulteert in een volledige afwijzing ook daadwerkelijk niet als immigrant worden beschouwd; zij staan ook niet als zodanig te boek in het bevolkingsregister. Dat betekent echt nog niet per se dat deze personen ook het land verlaten. Niet in alle gevallen vindt daadwerkelijke uitzetting plaats. Sommigen ontvangen de mededeling dat binnen een bepaalde termijn het land verlaten dient te worden zonder dat op hun vertrek wordt toegezien; andere afgewezen asielzoekers onttrekken zich aan feitelijke uitzetting door in de illegaliteit te verdwijnen. Het is onbekend om hoeveel personen het daarbij gaat.

## OPVANG EN INTEGRATIE

Is de asielzoeker eenmaal in de procedures opgenomen, dan duurt het vaak geruime tijd alvorens een definitieve beslissing kan worden geveld. Tot die tijd wordt de aanvrager opgevangen. In de praktijk daarvan is in de loop der tijd geprobeerd om Nederland minder aantrekkelijk voor asielzoekers te laten zijn. Daaraan lag de – wetenschappelijk onbewezen en moeilijke aantoonbare – aanname ten grondslag dat de kwaliteit van de opvang *op zichzelf* een aanzuigende werking zou hebben. We vatten de belangrijkste veranderingen samen.<sup>29</sup>

Tot 1987 was het beleid ten aanzien van asielzoekers grotendeels ad hoc. Het ging om uitgenodigde vluchtelingen die, veelal door bemiddeling van de UNHCR, naar Nederland kwamen, en daarnaast om relatief kleine aantallen personen die zich ongevraagd in Nederland meldden met een asielverzoek. Zij werden decentraal, vaak in de grotere steden, opgevangen. Toen in het midden van de jaren tachtig grotere aantallen Tamils als asielzoeker in Nederland arriveerden, kwamen de tot die tijd gangbare procedures onder druk te staan. Om die reden werd voor deze categorie asielzoekers een aparte regeling ontworpen: de Regeling Verzorg Verblijf Tamils (RVVT). Deze regeling kreeg door haar bijzondere karakter de bijnaam Bed-, brood- en badregeling. Deze naam reflecteert het feit dat Tamils niet, zoals andere asielzoekers, in afwachting van de beslissing over hun status toegang hadden tot bijstand en andere faciliteiten die voorwaarden vormen voor een min of meer normaal maatschappelijk functioneren. In het midden van de jaren tachtig bleken vervolgens niet alleen groeiende aantallen Tamils de weg naar Nederland te vinden, maar ook asielzoekers uit landen als Ghana, India, Pakistan en Bangladesh. Mede daardoor was het niet langer opportuun bijzondere regels voor Tamils te hanteren en de RVVT zou dan ook als voorbeeld gaan dienen voor de in 1987 in werking tredende algemene Regeling Opvang Asielzoekers (ROA).

---

29 Daarbij baseren we ons voornamelijk op het hoofdstuk over vluchtelingen en asielzoekers in: Muus, Ph.J., *Migration, Immigrants and Policy in the Netherlands*, 1995, a.w.



Deze ROA voorzag in, zoals dat omschreven werd, een sobere maar humane opvang in asielzoekerscentra (centrale opvang) en ROA-huizen (decentrale opvang). Asielzoekers hadden, hangende een beslissing over hun verblijfstitel, niet langer toegang tot bijstand en kregen in plaats daarvan een bescheiden zakgeld. Belangrijke overweging daarbij was dat Nederland niet als een (te) aantrekkelijk land voor asielzoekers te boek mocht komen te staan. Pas nadat positief over een verzoek was beslist, kon de asielzoeker elders gehuisvest worden. Dit bleek na enige tijd een ernstige bottleneck te zijn geworden, omdat huisvesting in het normale woningbestand in de meeste gemeenten problematisch was. Onder andere dit probleem gaf aanleiding tot een steeds restrictiever toelatingsbeleid. Verder was gebleken dat een aanvankelijke toelating, ook al viel de definitieve beslissing uiteindelijk negatief uit, toch vaak in een verblijfstitel resulteerde (in de regel na drie jaar verblijf).

Zo werd in 1992 een verdere poging ondernomen om een effectiever toelatingsbeleid tot stand te brengen. Dit kreeg vorm in het Nieuwe Toelatings- en Opvangmodel voor Asielzoekers (NTOM). In 1994 kwamen daar de Aanmeldcentra in Zevenaar, Rijsbergen en Schiphol bij. De instelling van deze AC's voorziet in een snelle selectie (binnen een etmaal) van mogelijk gegronde asielverzoeken en evidente ongegronde of niet-ontvankelijke verzoeken. In het laatste geval moet dan tot snelle uitzetting worden overgegaan.

In de praktijk lijkt de versnelde procedure, zoals beoogd in de NTOM, maar ten dele te werken. Als wij dit schrijven, verschijnen met grote regelmaat berichten in de Nederlandse media over de trage afhandeling van asielverzoeken. Het blijkt niet altijd eenvoudig binnen een etmaal duidelijk ongegronde asielverzoeken van kansvolle aanvragen te onderscheiden. Bovendien worden vervolgens de kansvolle asielverzoeken vaak langzamer behandeld dan voorzien (binnen een maand). Ten slotte blijkt het vaak onmogelijk om in de geplande zes maanden daarna tot een definitieve inhoudelijke uitspraak over het asielverzoek te komen. Gedurende de periode waarin dit dient te geschieden, verblijven de asielzoekers in zogenoemde Asielzoekers Centra, waar zij grotendeels verstoken blijven van scholing en andere faciliteiten die hun eventuele integratie in de Nederlandse samenleving kunnen bespoedigen.

Eén, en wellicht tevens de belangrijkste, reden om asielzoekers en vvtv-houders niet (of mondjesmaat) tot de arbeidsmarkt toe te laten, is dat de overheid vreest dat daarvan een aantrekkende werking op potentiële asielzoekers uitgaat. Bovendien zou het de kans verkleinen dat een asielzoeker na een eventuele negatieve beschikking daadwerkelijk het land weer verlaat.

Het is interessant om deze gedachten te vergelijken met de opvattingen zoals ze bijvoorbeeld in Noorwegen bestaan. Daar hebben asielzoekers vrijwel onmiddellijk het recht om werk te zoeken (wat uiteraard niet wil zeggen dat zij daarin ook altijd slagen).<sup>39</sup> In de Noorse filosofie wordt het integratieproces

door een lange wachttijd (al dan niet in een opvangcentrum) niet alleen vertraagd, maar mogelijk zelfs gefrustreerd doordat de asielzoeker gedurende deze tijd psychische problemen ontwikkelt en zijn vermogen tot zelfredzaamheid verliest.<sup>31</sup> Bovendien betekent het niet mobiliseren van in potentie aanwezige arbeidskracht een nodeloze kapitaalverspilling. Het uitgangspunt is dan ook dat een spoedige integratie dienstbaar is aan zowel de belangen van de asielzoeker als die van de Noorse staat. Dit geldt uiteraard als de asielaanvraag wordt gehonoreerd. Maar ook indien de asielzoeker uiteindelijk zal moeten terugkeren, kan werkervaring voor hem of haar van nut zijn:

‘Experience has shown that those who master their life in exile, often are better qualified for managing the transition that is involved in re-establishing oneself in the country of origin. Thus there is no contradiction between measures aimed at facilitating an active, self-reliant life in Norway and measures aimed at facilitating repatriation.’<sup>32</sup>

Er wordt bovendien van uitgegaan dat met een positieve ervaring met migratie de bereidheid van asielzoekers (erkend als vluchteling of afgewezen) om terug te keren als het politieke klimaat in het land van herkomst zich ten goede wijzigt, aanzienlijk toeneemt.

Wij citeren dit voorbeeld hier niet zozeer om te ontkennen dat er een aanzuigende werking kan uitgaan van het toelaten tot de arbeidsmarkt – dat lijkt ons in ieder geval reëler dan een aanzuigende werking van de opvang te veronderstellen –, wèl omdat de afweging van verschillende argumenten in het totaal van de afhandeling van asielprocedures en de gevolgen daarvan anders kan worden bezien.

---

30 Zie de nota *Bescherming en Verblijf. Contouren voor een toekomstig asiel- en vluchtelingenbeleid* van VluchtelingenWerk, mei 1996 en tevens: Inter-governmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia, *Summary description of asylum procedures in states in Europe, North America and Australia* Geneva, October 1995, p. 204.

31 Vgl. TWCM, *Eenheid en verscheidenheid: op zoek naar de balans. Beschouwingen over immigratie- en integratiebeleid*. TWCM-Kaderadvies, Amsterdam (Het Spinhuis) 1995, p. 51.

32 The ministry of local government and labour of Norway *Refugee Policy* 1995, geciteerd in VluchtelingenWerk, *Bescherming en Verblijf*, a.w. p. 11.

### 3.5 Werknemers

Bij personen die naar Nederland komen om arbeid te verrichten, gelden voor verschillende categorieën uiteenlopende toelatingscriteria. Daarom maken we allereerst een onderscheid tussen EU-burgers en niet-EU-burgers. Bij toelating van niet-EU-burgers is de vraag van belang of met de komst van een vreemde werknemer een 'Nederlands belang' gediend wordt of niet. Is dat belang aanwezig dan wordt hun aanwezigheid als waardevol gezien. Is dat belang er niet dan wordt de komst van deze personen als minder wenselijk beschouwd. De toekenning van een verblijfs- of arbeidsvergunning is dan minder vanzelfsprekend. In de praktijk blijken hoger geschoolden de laatste decennia vaker dat 'Nederlandse belang' te dienen dan laag- of ongeschoolden. Vooral voor de laatste categorie geldt derhalve het restrictieve toelatingsbeleid.

Het bestaan van deze regelingen impliceert evenwel niet automatisch dat personen zonder deze vergunningen ook daadwerkelijk niet op de arbeidsmarkt actief zijn. Voorzover mogelijk zullen wij deze categorie van 'werknemers zonder documenten', in Nederland meestal aangeduid met 'illegalen' toch in onze beschouwingen betrekken.

#### BURGERS VAN LIDSTATEN VAN DE EUROPESE UNIE

Binnen de EU bestaat in beginsel een recht van vrij verkeer voor alle EU-burgers. Dit wil evenwel niet zeggen dat er tevens sprake is van vrije vestiging. Dat is ten principale gedacht voor personen die zich in een ander EU-land willen vestigen voor het verrichten van arbeid in loondienst en voor zelfstandigen. Voor gezinsvorming en -hereniging en voor niet-actieven en studenten gelden andere, vaak restrictievere regels. Daarover verderop meer.

Indien een EU-burger<sup>33</sup> naar Nederland wenst te komen omdat hij of zij daar werk aangeboden heeft gekregen, is de situatie klip en klaar. De Nederlandse overheid legt deze werknemers, althans in theorie, niets in de weg. Dat is anders indien een EU-burger in Nederland werk wil zoeken. Ook dat is mogelijk, maar enige bepalingen dienen daarbij in acht te worden genomen. Er bestaat een vrije termijn van drie maanden waarin een EU-burger zich ongestoord in Nederland kan ophouden en werk zoeken. Indien dat het expliciete doel is van zijn komst dan kan hij, in aansluiting op deze vrije termijn, nog op een verlenging aanspraak maken. De duur daarvan is niet in detail geregeld, maar over het algemeen wordt daarbij van nog eens ten minste drie maanden uitgegaan.<sup>34</sup> Voorwaarde daarbij is altijd dat de werkzoekende geen aanspraak maakt op de

---

33 Sinds 1994 geldt dit ook voor burgers van Noorwegen, Liechtenstein en IJsland (de overige lidstaten van de Europese Economische Ruimte).

Nederlandse openbare kas. Hoewel deze regels duidelijk zijn, doen zich in de praktijk toch problemen voor. Zo blijkt dat de (Amsterdamse) Vreemdelingendienst nogal eens van EU-burgers verlangt dat zij een verblijfsvergunning bezitten alvorens zij werk mogen aanvaarden.<sup>35</sup>

Indien we de migratiecijfers van EU-burgers naar en uit Nederland beschouwen (tabel 3.3), dan zien we dat er sinds jaar en dag sprake is van een positief migratiesaldo; dat wil zeggen dat zich elk jaar meer EU-burgers in Nederland vestigen dan er vertrekken. Lag dat migratiesaldo tussen 1981 en 1985 rond de 3.000 personen, vanaf het midden van de jaren tachtig doet zich een duidelijke groei voor. Pas na 1992 nam het vestigingsoverschot weer af; in 1994 lag dat op een kleine 6.000 personen.

**Tabel 3.3** Migratie van niet-Nederlandse EU-burgers naar en vanuit Nederland

jaar	immigratie	emigratie	saldo
1981	14.454	10.008	4.446
1982	12.453	9.976	2.477
1983	11.468	9.218	2.250
1984	11.731	8.813	2.918
1985	12.966	8.404	4.562
1986	15.042	9.083	5.959
1987	15.976	8.580	7.396
1988	15.873	8.719	7.154
1989	16.029	9.309	6.720
1990	19.260	8.752	10.508
1991	21.329	9.552	11.777
1992	22.615	9.871	12.744
1993	20.202	9.590	10.612
1994	16.081	10.245	5.836

Bron CBS, *Maandstatistiek van de bevolking, 1981-1995*.

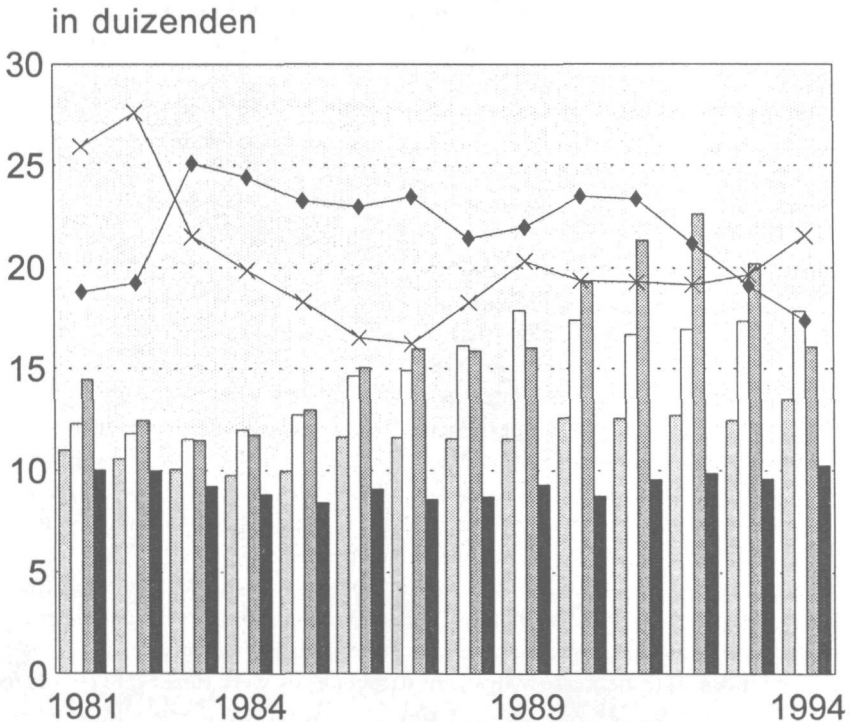
We veronderstellen dat de toename in immigratie van EU-burgers vooral het gevolg was van twee, deels samenlopende ontwikkelingen: de economische opleving in de tweede helft van de jaren tachtig en de veranderingen in het

34 Kuijter, A. en J.D.M. Steenberg, *Nederlands Vreemdelingenrecht*, a.w. pp. 50, 115.

35 *Het Parool*, 9 april 1996. In incidentele gevallen leidt dit tot een vicieuze cirkel die oplossingen onmogelijk maakt: voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning moet eerst worden aangetoond dat de aanvrager over werk beschikt; voor het krijgen van werk en een tewerkstellingsvergunning moet eerst een verblijfsvergunning worden getoond.

Gemeenschapsrecht die vrij verkeer van werknemers gemakkelijker maakten. Opmerkelijk aan de bovenstaande cijfers is dan ook niet zozeer de toename van het aantal immigranten, maar het gelijktijdig min of meer constant blijven van het aantal personen dat jaarlijks Nederland weer verlaat. Dit leidt tot een aanzienlijk vestigingsoverschot dat niet wordt gecompenseerd door een negatief migratiesaldo van Nederlanders die naar andere EU-lidstaten vertrekken. Ter vergelijking met de cijfers in tabel 3.2: in 1994 bedroeg het saldo van Nederlanders die zich elders in de EU vestigden -4.364 en in 1993 -4.904. Ook figuur 3.1 illustreert de verhoudingen tussen de migratie van andere EU-burgers en die van Nederlanders.

**Figuur 3.1** Immigratie en emigratie van Nederlanders en EU-burgers



Bron CBS, Jaarstatistieken 1981-1995

- Nederlanders uit EU
- EU-burgers uit Nederland
- Nederlanders naar EU
- ✕ Nederlanders naar elders
- EU-burgers naar Nederland
- ◆ Nederlanders van elders

Zoals we eerder constateerden, is het niet geheel duidelijk welk aandeel in de immigratie van EU-burgers met gezinsvorming samenhangt, maar het is waarschijnlijk dat een belangrijk deel van de immigranten in eerste aanleg naar Nederland komt om te participeren in het arbeidsproces. Hun komst vloeit, met andere woorden, vrij direct voort uit de dynamiek van de verhoudingen op de arbeidsmarkt van de EU als geheel. In 1994 woonden er in Nederland 187.700 personen uit andere EU-staten.<sup>36</sup> Naar schatting werkten in dat jaar 88.000 van hen in loondienst.<sup>37</sup>

Gezien het feit dat de Nederlandse overheid gebonden is door EU-recht betreffende het vrije verkeer van werknemers, dienstverleners en familieleden, is regulering van deze specifieke migratie in directe zin onmogelijk.

### VREEMDE WERKNEMERS VAN BUITEN DE EUROPESE UNIE

Kwam in de jaren zestig en de vroege jaren zeventig het grootste deel van de migranten naar Nederland voor het verrichten van laag- of ongekwalificeerde arbeid, de laatste jaren komen voornamelijk hoger opgeleiden hierheen. Belangrijke categorieën hoger geschoolden komen in het bijzonder uit Japan en de Verenigde Staten. Vaak geschiedt hun tewerkstelling in het kader van multinationale ondernemingen. Zowel onder trainees als onder specialisten (bijvoorbeeld managers en ingenieurs) bestaat een sterke mobiliteit. Daar dit betekent dat zij veelal na verloop van enige tijd ook weer vertrekken, is het migratiesaldo van deze vreemdelingen geringer dan de immigratiecijfers doen vermoeden. Niettemin is de totale populatie van deze groepen de laatste decennia gestadig gegroeid. Hun aanwezigheid wordt echter in de regel niet als problematisch waargenomen.

Naast deze arbeidsmigratie, die ook wel als *company related* wordt aangeduid, komen migranten van buiten de EU/EER om in specifieke arbeidsmarktbehoeften te voorzien waarvoor geen gekwalificeerde Nederlanders of EU-burgers te vinden zijn. Te denken valt daarbij aan koks voor specialiteitenrestaurants, sportlieden, imams, leraren Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur (OETC), artiesten en kunstenaars. Ook voor het verrichten van ongeschoolde arbeid blijken soms geen Nederlanders of EU-burgers te vinden te zijn.

Alle werknemers van buiten de EU/EER hebben een arbeids- of tewerkstellingsvergunning nodig voordat zij naar Nederland kunnen komen. Tot voor kort geschiedde de verstrekking van een dergelijke vergunning volgens de Wet Arbeid Buitenlandse Werknemers (WABW). In oktober 1995 werd deze wet vervangen

---

36 Muus, Ph.J., *Migration, Immigrants and Policy in the Netherlands*, 1995, a.w., p. 69.

37 CBS, buitenlandse werknemers per 31 maart 1987-1994. Cijfers zijn inclusief grensoverschrijdende, pendelende werknemers.

door de Wet Arbeid Vreemdelingen (wAV). Deze verschilt echter in de uitvoeringspraktijk niet wezenlijk van de wABW.<sup>38</sup>

Globaal gesteld krijgt een werkgever (dat is degene die de aanvraag moet indienen) pas toestemming om werknemers van buiten de EU aan te trekken indien hij geen Nederlander, legaal in Nederland verblijvende vreemdeling of een EU-burger aan kan stellen. Toepassing van dit criterium vindt niet plaats bij personen die reeds met een vergunning hebben gewerkt, personen die in concernverband worden overgeplaatst, stagiaires, practicanten en internationaal werkzame musici en artiesten. In deze categorieën valt meer dan de helft van alle aanvragen.<sup>39</sup>

In de praktijk blijkt het veelal moeilijk om voor bepaalde (meestal ongeschoolde) arbeid werknemers te vinden, hoewel er in principe voldoende aanbod op de Nederlandse arbeidsmarkt aanwezig is. Het gaat dan over het algemeen om arbeid die voor velen onaantrekkelijk is: seizoensgebonden, lichamelijk belastend, laagbetaald, enzovoort. In niet-EU-landen, bijvoorbeeld in Polen, zijn voldoende personen te vinden die dit type arbeid bereid zijn te verrichten, doch hun werving komt via de wAV onbevredigend tot stand. Van werkgevers wordt in toenemende mate verlangd dat zij ten minste een deel van hun (tijdelijke) werknemers uit het bestand van de arbeidsbureaus rekruteren, alvorens zij personen van buiten de EU mogen werven.<sup>40</sup> Verder blijkt dat wanneer het gaat om een acute vraag naar arbeid, de procedures zoals de wAV ze voorschrijft te traag verlopen.

Tabel 3.4 laat zien dat een groot deel (42%) van de gereguleerde arbeidsmigratie naar Nederland afkomstig is uit de hooggeïndustrialiseerde wereld. Dit doet reeds vermoeden dat veel arbeidsmigranten hooggekwalificeerde functies komen vervullen. Tabel 3.5 maakt dit verder duidelijk, hoewel daarin niet naar land van herkomst wordt gedifferentieerd. We nemen aan dat personen die hier in concernverband en voor stage of practicum (samen 38%) werken veelal tot de hoger geschoolden behoren. Ook onder artiesten zal dit vaak het geval zijn.

De voornaamste functie van de wABW en wAV is weliswaar om alleen arbeidsmigratie naar Nederland toe te laten die voor de Nederlandse arbeidsmarkt als positief moet worden beschouwd, maar uit tabel 3.5 blijkt dat de feitelijke toepassing ervan in sterke mate leidt tot selectie van diegenen die hier waarschijnlijk

---

38 We baseren ons hierbij voornamelijk op de studie van Böcker, A. en L. Clermonts, *Poortwachters van de Nederlandse arbeidsmarkt*. Nijmegen (Instituut voor Rechtssociologie, Katholieke Universiteit Nijmegen) 1995.

39 Böcker, A. en L. Clermonts, *Poortwachters*, a.w., pp. 49-50.

40 Idem, pp. 75-76.

**Tabel 3.4** Verleende tewerkstellingsvergunningen naar nationaliteit, 1990-1993

<i>land</i>	<i>absoluut</i>	<i>procentueel</i>
Amerikaans	5.002	14
Pools	4.780	13
Japans	3.388	9
Surinaams	2.322	6
Chinees	1.640	4
Hongaars	1.347	4
Russisch	1.231	3
Joegoslavisch	988	3
Canadees	957	3
Turks	934	3
overig geïndustrialiseerd	5.881	16
overig niet-geïndustrialiseerd	8.693	23
totaal	37.163	100*

Bron Böcker, A. en L. Clermonts, *Poortwachters*, a.w., p. 49 en data Arbeidsvoorziening 1994.

\* Door afrondingen niet exact.

**Tabel 3.5** Totaal aantal verleende tewerkstellingsvergunningen voor de eerste toelating in de periode 1990-1993, naar het soort arbeid waarvoor de vergunning verleend werd

<i>soort arbeid</i>	<i>absoluut</i>	<i>procentueel</i>
concernverband	5.162	22
stage of practicum	3.912	16
artiesten, musici, danseressen	3.645	15
agrarische seizoenarbeid	2.056	9
horeca (vooral lagere en middelbare functies)	1.118	5
metaal (vooral middelbare functies)	1.078	5
overige*	6.812	29
totaal	23.873	100

Bron Böcker, A. en L. Clermonts, *Poortwachters*, a.w., p. 48.

\* Hierin zijn begrepen 1.573 personen die op humanitaire grond in Nederland zijn toegelaten, maar nog niet lang genoeg in het land waren om buiten de WABW werk te mogen aanvaarden. Laten we deze categorie buiten beschouwing, dan daalt het percentage 'overige' naar 23.



slechts tijdelijk zullen verblijven. Hooggekwalificeerden blijken vaak na afloop van hun arbeidstijd weer te vertrekken. Dit is temeer zo, omdat zij uit landen komen waar hun (arbeidsmarkt)perspectieven in vergelijking met Nederland niet per se negatief ingeschat hoeven te worden. In het geval van arbeidsmigratie in concernverband (bijna een kwart van alle immigranten) maakt de migratie bovendien integraal onderdeel uit van een arbeidscontract dat in de regel het verblijf in Nederland in duur overstijgt.

Bij personen die een lager opleidingsniveau bezitten en die bovendien uit landen komen waar de levensstandaard aanmerkelijk onder de Nederlandse ligt, is (onmiddellijke) terugkeer minder vanzelfsprekend. Een deel van hen zou na afloop van het eigenlijke arbeidscontract kunnen proberen elders emplooi te vinden. In sommige gevallen zal dit illegale arbeid betreffen.

De vraag of een werknemer na afloop van zijn contract eventueel illegaal langer blijft, doet zich minder voor bij werknemers die langer dan drie jaar aan de slag zijn geweest. Hun verblijf is weliswaar gedurende de eerste drie jaren aan hun dienstverband gebonden, maar daarna verkrijgen zij toegang tot de gehele arbeidsmarkt.

### 3.6 Illegalen

Gezien de diverse betekenissen van het woord illegaal die in relatie tot de aanwezigheid van vreemdelingen in Nederland in omloop zijn, is het zinvol daar enige zinnen aan te wijden. Het is noodzakelijk een onderscheid te maken tussen personen die zonder een verblijfstitel in Nederland verblijven, zij die illegaal arbeid verrichten (in overtreding van de wv), en zij die werken zonder premies of belastingen af te dragen (zwart werk). Deze vormen van illegaliteit komen apart, maar ook in combinatie met elkaar voor.

Veel illegaal in Nederland verblijvende werknemers zullen ook zwart werken, maar dat is geenszins altijd het geval. Er zijn er ook die in het bezit zijn van een Sociaal-Fiscaal (sofi)-nummer, belastingen en premies afdragen en in het bevolkingsregister zijn opgenomen. Wij beperken ons hier tot de categorie van immigranten die geen geldige verblijfstitel bezitten. Daarmee is echter het probleem nog niet opgelost. Asielzoekers van wie het verzoek nog in behandeling is, personen wier verzoek is afgewezen maar die technisch niet uitzetbaar zijn of die dat in principe wel zijn maar om wat voor reden dan ook niet daadwerkelijk uitgezet worden, zij allen zouden als illegaal aanwezigen kunnen worden bestempeld. Zelfs de diverse afdelingen van de Vreemdelingendienst blijken er wisselende definities van 'illegaliteit' op na te houden.<sup>41</sup>

Dit maakt ons overigens nog eens attent op het feit dat illegaliteit een constructie is.<sup>42</sup> Illegaal of legaal zijn is niets anders dan het product van wetgeving

en (vreemdelingen)beleid. Het is geen onvervreemdbare eigenschap van de betreffende vreemdeling, maar het gevolg van een definitie of beleidstoepassing.

Door het feit dat 'illegalen' een restcategorie vormen van personen die wel in Nederland zijn maar buiten elke registratie vallen, is het onmogelijk hun aantal vast te stellen of zelfs maar te schatten. Dat laatste gebeurt overigens wel regelmatig.<sup>43</sup> Niettemin gaan we er voorlopig van uit dat het aandeel van illegale werknemers op het totale arbeidsvolume gering is.<sup>44</sup>

Zijn voor de wet en wetsuitvoerders illegalen meestal een eenduidige categorie, dat is allerminst het geval voor de betreffende personen: illegaal verblijven in Nederland kent vele geschiedenissen. Zoals al impliciet bleek, is niet iedereen die zich illegaal in Nederland ophoudt ook op illegale wijze het land binnengekomen. Integendeel, het ligt eerder voor de hand om te veronderstellen dat veel, zo niet de meeste illegalen in eerste instantie als toerist, student, werknemer of als asielzoeker arriveerden.

Uiteraard zijn er ook immigranten die naar Nederland komen zonder zich op enigerlei wijze aan overheidsinstanties kenbaar te maken. Na het opheffen van de grenscontroles, maar ook al daarvoor, is het gemakkelijk om ongezien vanuit België of Duitsland het land binnen te komen. De hindernis ligt nu bij de buitengrenzen van de EU. Bewaking daarvan vergt meer dan meestal kan worden opgebracht, zeker langs de duizenden kilometers lange mediterrane kust. En zelfs daar waar de grens wel met man en macht bewaakt wordt, zoals aan de grenzen met Oost-Europa, blijken deze controles niet waterdicht. Vooral in Duitsland doen de media daar met grote regelmaat kond van.

Ook indien ze streng bewaakt worden, blijft het mogelijk om op oneigenlijke wijze de grenzen van de EU of Nederland te overschrijden. Welhaast vanzelfsprekend weet niemand er het fijne van, maar er zijn redenen om aan te nemen dat er personen het land binnenkomen met gebruikmaking van vervalste

---

41 Visser, R.T., R.C. van Waveren en G.H.J. Homburg, *Vreemdelingen in de bijstand deel I. Artikel-84-vreemdelingen in de bijstand*. Den Haag (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, VUGA) 1994, p. 31.

42 Dit werd onder anderen al eens opgemerkt door Groenendijk, K. en A. Böcker, 'Het schatten van de onschatbaren. Aantallen illegalen, beeld van een categorie of van de schatter?', in: *Migrantenstudies 2* (1995), pp. 117-128.

43 Daarbij is duidelijk geworden dat, afhankelijk van de schatter en het belang dat hij of zij bij de uitkomst heeft, de uitkomsten aanzienlijk kunnen variëren. Zie Groenendijk, K. en A. Böcker, 'Het schatten', a.w.

44 Zandvliet en Gravensteijn-Ligthelm schatten dat aandeel op basis van onderzoek op 0,5%. Zie: Zandvliet, C.Th. en J.H. Gravensteijn-Ligthelm, *Illegale arbeid: omvang en effecten*. Den Haag (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) 1994.

of anderszins onauthentieke reisdocumenten. Een voorbeeld daarvan is de immigratie van West-Afrikanen die op geleende of elders verworven EU-reisdocumenten naar Nederland komen.<sup>45</sup> Anderen verwerven een verblijfstitel die niet in overeenstemming is met het werkelijke doel van de immigratie. Hier valt te denken aan schijnhuwelijken, zakenvisa, arbeidscontracten voor danseressen die ander werk blijken te verrichten,<sup>46</sup> of toeristenvisa voor seizoenarbeiders. Zulke grensoverschrijdingen zijn in eerste aanleg niet illegaal, maar worden dit pas nadat het oorspronkelijke of voorgespiegelde verblijfsdoel verlaten is.

Sommige van deze vormen van migratie onderscheiden zich doordat zij georganiseerd worden door tussenpersonen of instellingen, meestal tegen betaling. Dit wordt in de literatuur wel *trafficking* genoemd. In toenemende mate wekt dit fenomeen de belangstelling van beleidsmakers en organisaties zoals de Internationale Organisatie voor Migratie. Deze wijst erop, onder andere in haar kwartaalblad *Trafficking in Migrants*, dat de wetgeving in ontvangende samenlevingen te traag of vaak geheel niet reageert op de steeds weer nieuwe middelen die door mensensmokkelaars worden benut. Een recent Nederlands voorbeeld is de groeiende migratie van jonge mensen (meestal vrouwen) die als kind door een Nederlandse ouder worden erkend en daarmee de Nederlandse nationaliteit verwerven.<sup>47</sup>

Ging het hierboven om mensensmokkel, ook mensenhandel lijkt regelmatig voor te komen. Illegale immigratie is niet altijd vrijwillig of kan spoedig haar vrijwillige karakter verliezen, zoals in het geval van vrouwenhandel. Ook hierover weten we maar weinig. De informatie die beschikbaar is, draagt meestal een anekdotisch karakter.<sup>48</sup> Zonneklaar is in elk geval wel dat er vaak sprake is van lichamelijk geweld en chantage en dat de vrouwen er zelf financieel nauwelijks beter van worden. Helaas bestaat er weinig inzicht in de omvang van het fenomeen. Uit informatie verzameld door de Stichting Tegen Vrouwenhandel<sup>49</sup>

---

45 Glerum, E. en K. Glerum, 'Wie naar Nederland komt moet sterk zijn', in: *Migrantenstudies* 2 (1995), pp. 151-158. De auteurs merken verder op dat EU-reisdocumenten niet alleen voor de grensoverschrijding, maar ook voor het verkrijgen van werk (via uitzendbureaus) werden gebruikt.

46 Vaak zal het daarbij om prostitutie gaan. Zie: de International Organization for Migration (IOM), Migration Information Programme studie, *Trafficking and Prostitution. The growing exploitation of migrant women from Central and Eastern Europe*. Budapest, 1995.

47 IOM Migration Information Programme, *Trafficking in Women from the Dominican Republic for Sexual Exploitation*. Budapest, June 1996, p. 7.

48 Een van de betere, hoewel niet wetenschappelijke berichten op het terrein van de vrouwenhandel is geschreven door: Stoop, Chr. de, *Ze zijn zo lief, meneer. Over vrouwenhandelaars, meisjesballetten en de bende van de miljardair*. Leuven (Uitgeverij Kritak) 1992.

blijkt dat het in Nederland ten minste om honderden vrouwen gaat. Voorheen kwamen vrouwen vaak uit Derde-Wereldlanden, maar de laatste jaren wordt er een verschuiving naar vrouwenhandel vanuit Oost-Europa waargenomen.<sup>50</sup>

Het feit dat een vreemdeling zich illegaal in Nederland ophoudt, is niet per definitie een probleem. Beschikt de persoon in kwestie over substantiële financiële middelen en blijft hij verder rustig thuiszitten, dan is zijn aanwezigheid zelfs alleen maar een voordeel voor de Nederlandse economie. Dit zal soms het geval zijn, maar vaker zijn illegalen niet zeer bemiddeld en daardoor voor hun onderhoud aangewezen op familie, vrienden en kennissen of op arbeid.

Zoals we eerder aangaven, was het enige jaren geleden nog mogelijk om weliswaar illegaal te zijn voor de Vreemdelingenwet, maar toch 'wit' te werken omdat men over een soFi-nummer beschikte. Recentelijk is echter het daartoe noodzakelijke soFi-nummer alleen beschikbaar voor personen die over een verblijfstitel beschikken. Dit soort maatregelen, en wellicht straks nog sterker wanneer de Koppelingswet ingevoerd wordt, dwingt illegalen om ook per definitie illegale arbeid te zoeken. Zij zijn daardoor kwetsbaar voor de grillen van hun werkgever of zelfs voor regelrechte uitbuiting. Deze werkgevers kunnen landgenoten zijn, zogenoemde etnische ondernemers, waarbij de rekrutering vaak op basis van wederzijds vertrouwen plaatsvindt.<sup>51</sup> Ook Nederlandse werkgevers maken echter gebruik van illegalen, vaak om tijdelijke pieken in de vraag op te vangen. Illegalen zijn goedkoper dan reguliere arbeidskrachten, stappen niet naar de rechter of de vakbond als zij ontevreden zijn en staan op ieder gewenst moment ter beschikking.

Hoewel illegale arbeid niet noodzakelijkerwijs alleen maar negatieve consequenties behoeft te hebben<sup>52</sup> en kan leiden tot een deels positief te waarderen flexibilisering van de economie, is dat anders met activiteiten die zich in het criminele circuit afspelen.<sup>53</sup> Indien een illegaal geen inkomen kan verwerven met 'eerlijke' arbeid ligt de weg naar de (georganiseerde) misdaad open.<sup>54</sup> Een

---

49 Stichting Tegen Vrouwenhandel, *Informatiepakket STV*. Utrecht, september 1994.

50 Zie ook: *de Volkskrant*, 29 maart 1996, p. 11, 'Poolse vrouwen in de verkoop'; IOM Migration Information Programme, *Trafficking and Prostitution*, a.w.

51 Zie hiervoor ook: Kloosterman, R., J. van der Leun en J. Rath, *Over grenzen. Immigranten en de informele economie*. TWCM-voorstudie 10, Amsterdam (Het Spinhuis) 1996 [nog te verschijnen].

52 Idem.

53 Onder crimineel verstaan wij hier misdrijven, niet overtredingen.

54 Zie bijvoorbeeld: Engbersen, G., J. van der Leun en P. Willems, *Over de verwevenheid van illegaliteit en criminaliteit*. Utrecht (Universiteit Utrecht, Vakgroep ASW) 1995.

recente inventariserende studie<sup>55</sup> maakt duidelijk dat in geheel Europa illegalen actief zijn binnen (vaak zeer goed georganiseerde en wijdvertakte) criminele organisaties. Daarbij zijn de mensen op de achtergrond veelal zelf geenszins illegaal gevestigd. Zij buiten de kwetsbaarheid van anderen (vaak landgenoten) uit en laten hen het vuile en riskante werk opknappen. Uit de studie blijkt evenwel ook dat over de omvang van deze activiteiten weinig zinnigs te zeggen valt.<sup>56</sup> Het blijft noodgedwongen bij anekdotische verwijzingen. Een bericht met betrekking tot Nederland:

'In 1994 there were numerous cases reported in the Netherlands of burglary, extortion and drug trafficking by Chinese illegal immigrants in order to pay off their debts to migrant traffickers.'<sup>57</sup>

De relatie tussen illegaliteit en criminaliteit blijft derhalve onduidelijk. Het is echter onwaarschijnlijk dat illegaal verblijvenden die in Nederland geen em-plooi vinden frequent het criminele pad opgaan. Eerder ligt het voor de hand dat velen die in Nederland geen inkomen kunnen vinden naar het herkomst-land terugkeren of hun geluk elders zoeken.

Illegaal verblijf zal weliswaar vaak het resultaat zijn van een bepaalde vraag op de (informele) arbeidsmarkt, maar we nemen aan dat het aanbod van goedkope en flexibele arbeidskracht op zijn beurt weer vraag kan genereren. Wij zien daarvoor twee elkaar versterkende argumenten. Het eerste is dat een groei van het informele aanbod van goedkope diensten voor een deel ook vraag geneert. Het tweede is dat de kosten van illegale migratie in zo'n informele economie niet gedragen worden door de werkgever, maar door de migrant zelf.

Ter illustratie van het eerste argument verwijzen we nogmaals naar het werk van Sassen, die wijst op de toenemende rol van (illegale) immigranten in de laaggekwalificeerde en informele dienstensector binnen het grootstedelijk milieu (*the global city*). Het aanbod van werklustige legale en illegale immigranten maakt het voor volbezette en goedbetaalde 'professionals' mogelijk om (een deel van) hun alledaagse, niet-professionele taken uit te besteden. Te denken valt dan aan babysitten, schoonmaken, de hond uitlaten of boodschappen doen. Dat zij zulk werk verrichten, zegt overigens weinig over de feitelijke kwalificaties

---

55 Inter-governmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia, *Illegal Aliens: A Preliminary Study*. Geneva, June 1995.

56 De studie concludeert dat we weinig meer weten dan dat dit fenomeen zich voordoet en formuleert voorstellen voor verder onderzoek. Tot op heden blijkt daarvoor bij Europese staten weinig animo te bestaan.

57 Inter-governmental Consultations on Asylum, *Illegal Aliens*, a.w., p. 7.

van de immigranten in kwestie,<sup>58</sup> maar alles over hun behoefte aan (extra) inkomsten.

Russel King verwoordt het tweede argument in een tekst waarin hij de veranderde context van migratie en de consequenties daarvan schetst, in het bijzonder voor ongevraagde migranten:

‘... the history of the world labour market ever since the day of slavery has always accorded migrants an economic price, but whereas before it was the migrants’ labour after arrival in the destination country which was the main resource to be costed and for employers to make profit out of, nowadays it is the migrants who bear the cost of migration, and the act of migration which carries the price, set by agents and smugglers who are experts at crossing borders. In other words, we have a kind of “migration PLC [private limited company]” in which the economics of migration are articulated through the economic functioning of the migration process itself, *not through the calculation of the benefits of migration to the sending and receiving societies.*’<sup>59</sup>

Kortom, het is de afweging van kosten en baten die de (potentiële) migrant zelf maakt die tot een dominante factor in het migratieproces geworden is. Het maakt derhalve in principe voor een werkgever geen verschil of zijn werknemers een lange kostbare reis hebben moeten maken of uit relatief nabijgelegen landen komen. Voor de migrant daarentegen is het van groot belang dat hij de gemaakte investeringen kan terugverdienen. Hij zal dan noodgedwongen elk werk dat zich aandient accepteren.

Consequentie is dat de migrant zelf zijn markt verkent en zich daar zal melden waar hij denkt emploti te vinden. Hij is daarom weinig honkvast en zal zich lang niet altijd permanent in één land bevinden. Zo’n specifieke vorm van pendelmigratie of ‘baantjetoerisme’ zien we in een deel van de huidige Oost-Westmigratie.<sup>60</sup> De immigrant arriveert als toerist, al dan niet voorzien van een visum,<sup>61</sup> en gedurende de drie maanden waarin hij zich legaal in Nederland

---

58 King wijst erop dat Oost-Westmigratie vaak gepaard gaat met een substantiële *brain waste* waarbij hoogopgeleiden simpele baantjes accepteren die desalniettemin aanzienlijk meer inkomsten opleveren dan hun eigenlijke beroep. Zie: King, R., *A Celebration of Migration*. Sussex (University of Sussex Public Lecture) 1996, p. 18.

59 King, R., *A Celebration of Migration*, a.w., p. 16 (onze cursivering).

60 Idem.

61 Hongaren, Tsjechen, Slowaken en Polen hebben geen visum nodig.

bevindt, tracht hij inkomsten te vergaren. Hij kan ook relatief probleemloos enige tijd langer blijven, hetgeen ook lijkt te gebeuren.<sup>63</sup>

Op grond van voorgaande feiten en argumenten wordt het twijfelachtig of een beleid dat erop gericht is om illegale immigratie te doen verdwijnen wel volledig effectief kan zijn. Voor de zojuist beschreven 'baantjestoeristen' hebben bijvoorbeeld maatregelen als het sluiten van de loketten van de verzorgingsstaat voor illegalen geen effect. Ook de introductie van een koppelingswet zal hen weinig deren. Wat veeleer gebeurt, is dat dergelijke maatregelen bepaalde vormen en patronen van illegale migratie bemoeilijken, maar tegelijkertijd andere vormen oproepen.

### 3.7 Niet-actieven en studenten

De Europese eenwording heeft niet alleen tot een veel grotere arbeidsmarkt geleid, maar biedt ook aan niet-werknemers aanzienlijke vrijheid om zich (tijdelijk) elders te vestigen. Dit betreft overwegend studenten, gefortuneerden en gepensioneerden.

De internationale mobiliteit van studenten wordt van alle zijden toegejuicht, in de veronderstelling dat het de kwaliteit van de opleiding ten goede komt als een student ook onderwijs volgt buiten de vertrouwde omgeving en het min of meer voorspelbare curriculum. Bovendien mag worden verwacht dat een tijdelijk verblijf in het buitenland de taalvaardigheid van jongeren verbetert en hen, ook in het algemeen, beter voorbereidt op de eisen die een toenemende globalisering aan hen stelt.

Naar schatting komen jaarlijks zo'n 4.000 studenten in het kader van het zogenoemde ERASMUS-programma (recentelijk omgedoopt in SOCRATES) naar Nederland. Dit zijn studenten uit een der EU-staten. Daarnaast bestaat er een veelheid aan beurzenprogramma's, bilaterale uitwisselingen en zijn er studenten die op andere wijze (een deel van) hun studie in Nederland volgen. Over de mate waarin zij daadwerkelijk aan het onderwijs deelnemen, is uiteraard weinig te zeggen, maar feit is dat in eind 1995 6.858 personen<sup>64</sup> met een buitenlands paspoort bij een Nederlandse universiteit stonden ingeschreven.<sup>65</sup>

---

63 Zie bijvoorbeeld: Okolski, M., 'Migratory movements from countries of central and Eastern Europe', in: *People on the Move: New Migration Flows in Europe*. Strasbourg (Council of Europe Press) 1992, pp. 83-116.

64 Gegevens van het CBS, Sector onderwijs en sociale zekerheid.

65 Een deel daarvan zal kinderen van in Nederland gevestigde vreemdelingen betreffen. Zo

Daar studenten en anderen die niet aan het arbeidsproces deelnemen (of althans geacht worden dat niet te doen) in het land van herkomst of elders over middelen van bestaan en een verzekering voor ziektekosten dienen te beschikken, is de last die zij voor de Nederlandse samenleving betekenen relatief gering. Bovendien moeten de kosten die met hun aanwezigheid gepaard gaan, worden afgewogen tegen het feit dat Nederlandse burgers zich voor kortere of langere tijd in het buitenland bevinden en aldaar ook van openbare voorzieningen gebruikmaken.

We weten maar weinig over de migratie van niet-actieven. Het is goed denkbaar dat een EU-burger die gepensioneerd is of anderszins niet (meer) aan het arbeidsproces behoeft deel te nemen, zich voor kortere of langere tijd in Nederland vestigt. In welke mate dit geschiedt, is niet precies vast te stellen. Duidelijk is slechts dat in 1994 217 EU-burgers van boven de 65 jaar zich permanent in Nederland vestigden. Een vergelijkbaar aantal verliet in dat jaar Nederland. Evenmin is duidelijk hoeveel Nederlanders hun oude dag elders slijten. Ook de aantallen oudere Nederlanders die naar Nederland kwamen of zich elders vestigden, houden elkaar vrijwel in evenwicht (respectievelijk 1.229 en 1.221). Het eerder geconstateerde negatieve migratiesaldo voor Nederlandse staatsburgers komt derhalve primair voor rekening van jongere leeftijdsgroepen.

Migratiestatistieken hebben slechts betrekking op personen die zich permanent elders vestigen. Indien we evenwel permanente vestiging in het buitenland buiten beschouwing laten, mogen we aannemen dat het aantal oudere migranten aanzienlijk hoger ligt. Velen zullen een groot deel van het jaar elders vertoeven, maar toch in hun Nederlandse woonplaats geregistreerd blijven staan. Zo bezien ligt het voor de hand dat er meer Nederlanders vertrekken, vooral naar warmere streken met een lager kostenniveau, dan dat er vreemdelingen naar Nederland komen.

Onder bepaalde voorwaarden kunnen voormalige gastarbeiders met behoud van hun wao-uitkering na hun vijftigste levensjaar naar het land van herkomst terugkeren. Langdurig werkloze, maar arbeidsgeschikte buitenlandse werknemers boven vijftig jaar kunnen gebruikmaken van een remigratieregeling, waarbij hun een uitkering ter beschikking wordt gesteld die gelijk staat aan de noodzakelijke kosten voor levensonderhoud in het land van herkomst.<sup>66</sup> Bovendien kunnen remigranten aanspraak maken op een tegemoetkoming in de verhuiskosten. Deze regelingen worden slechts door betrekkelijk weinig personen

---

zijn 663 van deze studenten van Turkse, 512 van Marokkaanse en 713 van Surinaamse herkomst.

66 Brochure *Terugkeren*, Voorlichtingscentrum Sociale Verzekeringen, Amsterdam, 1990.



gebruikt. Zo vertrokken via de twee laatstgenoemde regelingen van 1990 tot en met 1993 2.025 Turken en 1.123 Marokkanen.<sup>67</sup> Het geringe gebruik van deze regelingen is waarschijnlijk (mede) het gevolg van het feit dat in beide gevallen hernieuwde immigratie naar Nederland onmogelijk is. De potentiële remigrant verbrandt derhalve alle schepen achter zich wanneer hij besluit daadwerkelijk terug te keren. Zeker indien hij familie in Nederland achter moet laten, is dit een grote stap.

Overigens blijft het duister hoeveel remigranten toch teruggegaan zouden zijn, ook indien er geen remigratieregeling bestond. Dat dit vaak het geval zal zijn, wordt aannemelijk indien we bezien dat grote aantallen Spanjaarden, Grieken en Italianen reeds voor het ontstaan van deze regeling zijn teruggekeerd. In hun geval was het eerder de gunstige economische ontwikkeling in hun land, die terugkeer mogelijk maakte.<sup>68</sup>

De migratie van oudere EU-burgers maakt onderdeel uit van het vrije personenverkeer binnen de EU. Anders ligt het met de remigratie van voormalige gastarbeiders. Hier zou een adequatere regeling, die bijvoorbeeld meer rekening houdt met de wensen van de individuele remigrant, denkbaar zijn. Daarbij dient echter niet uit het oog te worden verloren dat de meeste Turken en Marokkanen inmiddels meer bindingen met Nederland (en hier aanwezige familieleden, vrienden en kennissen) hebben dan met hun land van herkomst. Te meer daar de economische ontwikkelingen in landen als Turkije en Marokko te wensen overlaten, zullen de aantallen remigranten waarschijnlijk altijd relatief gering blijven.

### 3.8 Conclusies

Nederland voert sinds twee decennia een restrictief immigratiebeleid. In dit hoofdstuk hebben we geanalyseerd welke categorieën van immigranten naar Nederland komen en welke instrumenten de overheid gebruikt om die migratie te beïnvloeden. De indeling berust op een classificatie naar toelatingsgronden, omdat de mogelijkheden van sturing tot nu toe in belangrijke mate daarop berusten. De instrumenten van sturing blijken vrijwel uitsluitend juridische te zijn en zijn overwegend geconcentreerd op toelating (en uitzetting). Remigratie-

---

67 Cijfers CBS in: Muus, Ph.J., *Migration, Immigrants and Policy in the Netherlands*, 1995, a.w., p. 66.

68 Muus, Ph.J., *De wereld in beweging: internationale migratie, mensenrechten en ontwikkeling*. Utrecht (Jan van Arkel) 1995, p. 23.

beleid is weinig ontwikkeld en wordt in de praktijk gehinderd door restrictieve hertoelating.

Het blijkt dan dat een belangrijk deel van de jaarlijkse immigratie naar Nederland *a priori* aan rechtstreekse sturing onttrokken is, namelijk daar waar het gaat om Nederlandse staatsburgers en die van overige EU-staten. In 1994 kwam de immigratie voor bijna de helft (respectievelijk 30% en 16%) voor hun rekening. Een ander deel van de immigratie bestaat uit personen wier komst als belangrijk voor de Nederlandse staat wordt beschouwd. De overheid ziet geen noodzaak deze instroom meer dan marginaal te sturen. Dit betreft voor een belangrijk deel immigranten uit de hooggeïndustrialiseerde delen van de wereld. Zij vertegenwoordigen nog eens 6% van de immigratie.

Immigratie op basis van gezinshereniging en -vorming van legaal in Nederland verblijvende vreemdelingen is weliswaar een aanvaard grondrecht, maar kan ten dele gestuurd worden door er voorwaarden aan te verbinden. Het is echter de vraag of aanscherping van zulke voorwaarden tot een substantieel geringere migratie leidt. Indien we aannemen dat de migratie uit Turkije, Marokko en Suriname voor een belangrijk deel het resultaat is van gezinshereniging en -vorming, bevindt zich nog eens circa 10% (1994) van de totale immigratie buiten het directe bereik van overheidsinterventie. Daarbij komt dan nog een onbekend aandeel gezinsherenigende en -vormende migranten uit overige niet-EU-landen.

Slechts ten aanzien van de – globaal genomen – resterende 40% van de jaarlijkse immigratie naar Nederland probeert de overheid te sturen. Zij heeft daartoe, althans in principe, ook mogelijkheden. Een belangrijk deel van deze categorie immigranten bestaat uit asielzoekers. We zagen dat de laatste jaren, niet in het minst dankzij een geïntensiveerd weringsbeleid, de aantallen asielzoekers drastisch zijn afgenomen. Zo bezien is het huidige overheidsbeleid ten aanzien van dat deel van de jaarlijkse instroom van migranten ook daadwerkelijk stuurbaar gebleken. De vraag dient evenwel te worden gesteld in hoeverre dit beleid, en in het bijzonder de categorische weringsmaatregelen daarbinnen, strijdig is of wordt met aangegane verplichtingen in internationale verdragen, in dit geval de morele plicht om bescherming te bieden aan vervolgd. Tegen deze achtergrond is een louter getalsmatig criterium voor de beoordeling van de effectiviteit van beleid te eenzijdig.

Ten aanzien van ongevraagde arbeidsmigrantten, vooral laag- en ongeschoolden, is en wordt formeel een consequent restrictief beleid gevoerd op basis van de WABW/WAV. Deze formele afsluiting lijkt echter als onbedoeld effect te hebben dat informaliteit en illegaliteit gegroeid is. Dat maakt ons erop attent dat het vermijden van ongewenste immigratie door middel van een juridische benadering haar beperkingen kent en vermoedelijk ook zal houden.

Hoewel Nederland dus een (zelfstandig) restrictief migratiebeleid voert dat primair voorziet in de immigratie van personen wier aanwezigheid van (economisch) belang is voor de samenleving, zijn er significante uitzonderingen op deze regel. Migratie van Nederlandse staatsburgers valt geheel buiten het bereik van het reguleringsinstrumentarium, die van burgers van EU-lidstaten grotendeels.

Ook bij overige, niet-EU-burgers kan een restrictief immigratiebeleid niet altijd tot volle gelding komen. Er is een aantal humanitaire principes (zoals neergelegd in de VN-vluchtelingenconventie en het EVRM) dat in acht moet worden genomen. De belangrijkste daarvan zijn het recht op asiel en het recht op gezinsleven en vrije partnerkeuze. De uitoefening van deze rechten, en vooral het – vermeende en reële – oneigenlijk gebruik ervan, heeft de laatste jaren tot veel discussie geleid. In antwoord op deze discussies is beleid op een aantal punten aangescherpt, deels door evident misbruik (zoals schijnhuwelijken) tegen te gaan, deels door scherpere voorwaarden te stellen aan de toelating.

## 4 Migratieprocessen en hun achtergronden

### 4.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk hebben we migranten ingedeeld op basis van de juridische categorisering van het vreemdelingen- en toelatingsbeleid. Het gaat daarbij dus niet om de vraag hoe de immigrant zichzelf waarneemt, noch om zijn motieven of om een onderscheid naar sociologische criteria. Het is dan ook de paradox van een juridische benadering dat er een categorie van formeel niet aanwezige vreemdelingen bestaat: de illegalen. Een andere consequentie van een beleid op basis van juridisch afgebakende toelatingsgronden is dat potentiële migranten zich, ongeacht hun oorspronkelijke motivatie, richten op die juridische toelatingscategorieën die nog open of voor hen kansrijk zijn. Een migrant zoekt een *gate of entry* en als hij daartoe gebruik moet maken van een label dat niet noodzakelijkerwijze met zijn motieven overeenkomt, zal hij dat bij gebrek aan alternatief voor lief (moeten) nemen. Dit maakt de sturing van immigratieprocessen moeilijk, althans met diezelfde juridische instrumenten.

In dit hoofdstuk zullen we een andere weg bewandelen. Met een beroep op de zeer uitgebreide migratieliteratuur trachten we hier beknopt aan te geven door welke oorzaken migratiedruk tot stand komt, hoe processen van migratie ontstaan en welke variabelen de omvang en de richting van migratieprocessen beïnvloeden. Een dergelijke analyse kan duidelijk maken welke andere – tot nu toe niet of onvoldoende gebruikte – instrumenten ingezet zouden kunnen worden om migratie te voorkomen of te sturen.

### 4.2 Een heuristisch model ter verklaring van migratie

De wetenschappelijke literatuur over (internationale) migratie is zeer omvangrijk. Die literatuur betreft zeer uiteenlopende typen van migranten, benadert het vraagstuk vanuit verschillende disciplines en kent bovendien verschillende theoretische tradities.<sup>1</sup> Van een omvattende verklarende theorie is nog geen sprake. Daarvoor is het verschijnsel migratie te complex.

Om de bestaande kennis op dit terrein op een handzame wijze inzichtelijk te maken, hebben Van Amersfoort et al.<sup>2</sup> een model ontworpen dat de belangrijkste elementen van verklaring in hun onderlinge samenhang samenvat (zie figuur 4.1 op bladzijde 56). Aan het model ligt een aantal uitgangspunten ten grondslag, dat we hier kort toelichten.

In de eerste plaats heeft het model geen verklarende of voorspellende functie; het geeft slechts aan op welke factoren we bij de bestudering van bepaalde vormen van migratie moeten letten. Dat maakt het ook mogelijk om de zeer uiteenlopende typen van migratie ermee te kunnen bestuderen. Elk van de genoemde factoren in het model speelt bij de verschillende vormen van migratie een andere rol en moet dan ook empirisch afgewogen worden tegen andere factoren. Zo zijn er migratiebewegingen die vooral of uitsluitend door afstotingsfactoren in het land van herkomst totstandkomen, zoals vluchtelingenmigratie, en migranten in wier afwegingen vooral de aantrekkingskracht van de nieuwe bestemming doorslaggevend is, zoals bijvoorbeeld de *sunbelt*-migrant. Het model brengt ons dus op het spoor van verklaringen in specifieke gevallen: vandaar de term heuristisch model.

Een tweede uitgangspunt is dat migratiebewegingen op verschillende niveaus geanalyseerd moeten en kunnen worden. We verduidelijken dat aan de hand van een overwegend door afstoting veroorzaakte migratiebeweging. Wanneer het gaat om de verklaring van zulke migratiebewegingen als geheel, is er op het hoogste abstractieniveau de verklaring in termen van fundamentele, structurele oorzaken, meestal aangeduid met de term *root causes*.<sup>3</sup> Het betreft dan algemene situaties en processen van ongelijkheid – demografisch, economisch, politiek, cultureel en ecologisch – die als algemene structurele voorwaarden voor het ontstaan en voortbestaan van migratie gelden.

---

1 Voor een overzicht, zie: Penninx, R. en F. Selier, 'Theorievorming over internationale migratie: een historisch overzicht en een stand van zaken', in: *Migrantenstudies* 4 (1992), pp. 4-20.

2 Zie: Amersfoort, H. van, J. Doornik and R. Penninx, *International Migration: Processes and Interventions. A study of governmental interventions in migration processes*. Amsterdam (Institute for Migration and Ethnic Studies) 1996; zie ook: Amersfoort, H. van, 'Migration: the limits of governmental control', in *New Community* 22 (1996) 2, pp. 243-257.

3 Deze term wordt recentelijk frequent gebruikt in discussiestukken van de EU. In de wetenschappelijke literatuur is de term pas recentelijk enigszins omschreven; zie onder anderen: Suhrke, Astri, 'Analysing the Causes of Contemporary Refugee Flows', in: Erf, Rob van de and Liesbeth Heering (eds.), *Causes of International Migration*. Luxembourg (NIDI/Eurostat) 1995, pp. 201-221.

Dit soort abstracte verklaringen zijn echter op zichzelf onvoldoende, hetgeen gemakkelijk kan worden geïllustreerd met het gegeven dat migratie uit een aantal gebieden (bijvoorbeeld in Afrika), ondanks het bestaan van die voorwaarden, achterwege is gebleven. Onder het niveau van deze *root causes* kijken we daarom vervolgens naar concretere verklaringen voor migratiedruk. We doen dat aan de hand van de arbeidsmarkt- en economische situatie, de politieke situatie en de wijze waarop migratie als alternatief beschouwd wordt in landen van herkomst (culturele definities).

Maar ook als daar in principe voorwaarden aanwezig zijn die aan migratiedruk bijdragen, leidt dat nog niet per se tot migratie. Daarvoor dienen er relaties te zijn of te ontstaan met de (potentiële) landen van vestiging. De richting van een migratiestroom is zelden of nooit willekeurig. Vandaar dat we verder afdalen naar allerlei activiteiten en processen die migratie feitelijk mogelijk maken of faciliteren. We hebben die samengevat onder de noemer 'intermediaire structuren'; deze variëren van formele wervingsverdragen en rekruteringsbureaus tot informele netwerken van migranten.

Ten slotte is er het verklaringsniveau van individuele (potentiële) migranten en hun directe omgeving van gezin en familie. Gegeven de krachten die werkzaam zijn op hogere niveaus en de beschikbare mogelijkheden, worden op dit microniveau de voor- en nadelen afgewogen en beslissingen genomen. Pogingen tot verklaring dienen, waar mogelijk, deze verschillende niveaus van verklaren te integreren. Dan pas is duidelijk wanneer zowel aan noodzakelijke als voldoende voorwaarden voor migratie is voldaan.

Een derde uitgangspunt is dat zowel oorzaken of factoren aan de vertrekzijde als die aan de bestemmingskant een rol (kunnen) spelen. Een deel van de migratie is niet zozeer bepaald door afstotingsfactoren in het land van herkomst, maar door aantrekkingsfactoren in het land van bestemming, bijvoorbeeld in het geval van *sunbelt*-migranten of landverhuizers van Nederland naar Canada. Maar ook bij migratie die sterk door afstotingsfactoren gedreven wordt, spelen aantrekkingsfactoren in mogelijk landen van bestemming altijd een rol, al was het maar door de richting van de migratie mede te bepalen. Er moeten immers altijd bestemmingen open zijn om vertrek naar elders mogelijk te maken. En in de praktijk blijken er in potentiële landen van vestiging altijd factoren te zijn die immigratie stimuleren of juist remmen. Dat kunnen algemene factoren zijn, maar ook specifieke, zoals een migratiebeleid.

Een vierde uitgangspunt is dat migratie beschouwd moet worden als een continu proces. Dat geldt zowel voor migratiebewegingen als geheel – ze komen op, maar kunnen ook weer ophouden als factoren wezenlijk veranderen; men denke aan de Zuid-Europese migratie naar Noordwest-Europa vanaf 1975 – maar ook voor individuele migranten. Deze laatste kunnen bijvoorbeeld besluiten terug te gaan of naar elders te migreren.

De hierboven geschetste uitgangspunten, de genoemde variabelen en hun onderlinge relaties worden samengevat in figuur 4.1 op de volgende bladzijde. Aan de hand van dit model zullen we de belangrijkste variabelen voor de verklaring van migratieprocessen behandelen.

### 4.3 Factoren in de landen van herkomst

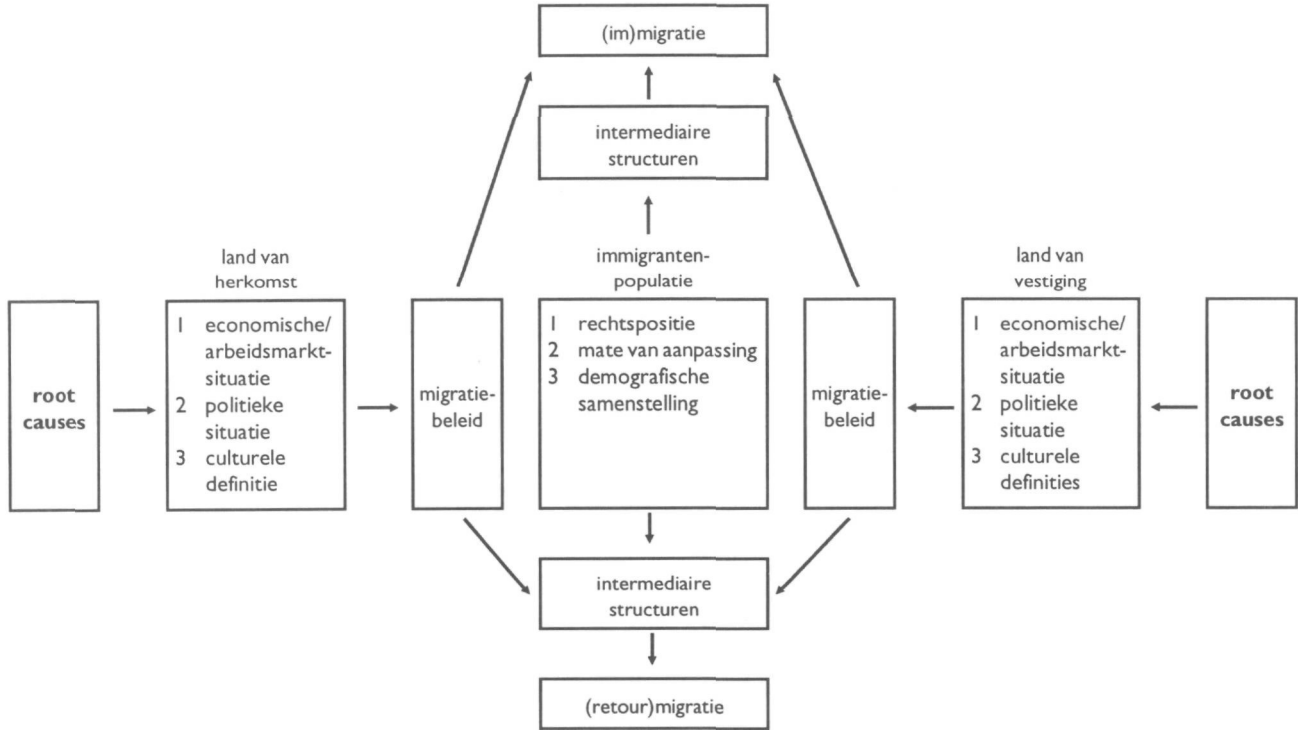
In een aantal landen van herkomst zien we diverse, veelal met elkaar samenhangende en elkaar versterkende factoren die migratiedruk veroorzaken. De bijzondere constellatie van factoren blijkt echter bij nadere beschouwing per land of regio verschillend. Bij de Zuid-Noordmigratie (van het Afrikaanse continent naar Europa) bijvoorbeeld liggen de *root causes* in de bijzondere vervlechting van sterke demografische groei, ontbrekende economische ontwikkeling en ecologische achteruitgang. De (nog steeds) sterke bevolkingsgroei leidt in combinatie met een achterblijvende economische ontwikkeling tot hoge, structurele werkloosheid. De bevolkingsgroei en het overwegend agrarische karakter van de economie leiden bovendien tot roofofbouw op natuurlijke hulpbronnen, waardoor de interne migratie van het platteland naar de stad toeneemt. Dit verheft de druk op de stedelijke arbeidsmarkt, hetgeen vervolgens kan leiden tot politieke instabiliteit. Sociaal-economische, etnische of religieuze scheidslijnen tussen groepen kunnen daarbij gaan samenvallen.

De constellatie van *root causes* van de huidige Oost-Westmigratie ligt anders. Van demografische groei in die regio is geen sprake. Daar zijn het vooral de hevige economische recessie en de politieke instabiliteit – ontstaan na het uiteenvallen van de voormalige Sovjet-Unie en de heroriëntatie van de voormalige satelliet-staten van de su in Oost-Europa – die, elkaar versterkend, tot migratiedruk leiden.

De beschrijving van de causaliteit van deze twee constellaties is uiteraard globaal, maar niettemin van groot belang, vooral wanneer men zulke processen zou willen beïnvloeden. Tegelijkertijd is duidelijk dat de onderliggende processen, indien zij eenmaal op gang gekomen zijn, langere tijd aanhouden en migratiedruk blijven opleveren.

Bij de directere oorzaken, de *proximate causes*, kijken we concreet naar drie elementen: de arbeidsmarkt- en economische situatie, de politieke situatie en de culturele definities. Het eerste element is tamelijk evident: het bepaalt in sterke mate of een mogelijk alternatief voor migratie in beeld komt. Maar, zoals we eerder hebben aangeduid, dit element werkt niet alleen absoluut – het ontbreken van arbeidsplaatsen – maar ook relatief: het verschil in inkomensniveau met potentiële landen van bestemming kan in bepaalde gevallen een belangrijke rol spelen.

**Figuur 4.1** Heuristisch model voor de verklaring van migratieprocessen





De politieke situatie betreft de mate van stabiliteit, de mate waarin de mensenrechten worden gerespecteerd en in hoeverre de overheid in staat en bereid is zijn burgers in het algemeen of specifieke groepen in het bijzonder te beschermen. Dit laatste vormt in een aantal landen een groot probleem. In de koloniale periode, en derhalve ook bij de onafhankelijkheid na de Tweede Wereldoorlog, zijn de grenzen van koloniale (en later nationale) staten vaak dwars door etnische en religieuze bevolkingsgroepen heen getrokken; dat bemoeilijkt het creëren van een nieuwe nationale eenheid, zoals een aantal voorbeelden in het Afrikaanse continent duidelijk hebben gemaakt. In het bijzonder in landen waar etnisch-religieuze en sociaal-economische grenzen van groepen samenvallen, blijkt dit vaak tot politieke tweespalt en burgeroorlog te leiden.<sup>4</sup> Bij de reorganisatie van nieuwe staten in Oost-Europa en de voormalige Sovjet-Unie spelen dezelfde factoren, maar in een andere context: het ontstaan van nieuwe staten op een territoir dat voorheen grote migratiebewegingen en een grote etnische en religieuze diversiteit kende, creëert zijn nieuwe minderheden en daarmee nieuwe potenties voor politieke instabiliteit en migratie.

Culturele definities – dit is de wijze waarop individuen, groepen en de samenleving internationale migratie beschouwen: als noodzaak, als gewenst of juist ongewenst alternatief – spelen vooral een belangrijke rol bij besluitvorming van individuele migranten en hun directe omgeving. In sommige gevallen kunnen ze remmend werken, maar in andere gevallen zien we dat een zichzelf versterkende ‘emigratiecultuur’ binnen een gemeenschap kan ontstaan; emigratie wordt dan een vanzelfsprekend middel voor opwaartse mobiliteit. Zo speelt bijvoorbeeld in Suriname en in bepaalde delen van Turkije voor veel potentiële migranten niet zozeer de vraag of men weg zal gaan, maar of men daartoe de kans zal krijgen. Zulke situaties ontstaan voornamelijk daar waar emigratie op grote schaal plaatsvindt of in het verleden heeft plaatsgevonden.

De hiervoor genoemde drie factoren kunnen ervoor zorgen dat er een aanzienlijke migratiedruk ontstaat, maar daarmee is de migratie nog geen feit. Daarvoor moet aan twee additionele voorwaarden zijn voldaan. In de eerste plaats moet een staat emigratie mogelijk maken. Hier komt het migratiebeleid van het vertrekland in beeld. Staten kunnen het vertrek van burgers stimuleren door een actief emigratiebeleid, ze kunnen zich neutraal opstellen en geen initiatieven nemen, maar ze kunnen ook trachten emigratie te voorkomen of af te remmen zoals in het geval van Oost-Europa voor de val van de Berlijnse muur. In de tweede plaats dienen er concrete verbindingen of intermediaire structuren te bestaan met een land van (potentiële) bestemming.

---

4 Zic: Zolberg, A.R. et al., *Escape from violence*, a.w.

#### 4.4 Intermediaire structuren

Ervan uitgaande dat er een aanzienlijke migratiedruk bestaat en dat er geen belemmeringen zijn voor vertrek, is vervolgens de vraag in welke richting migratiestromen zich gaan bewegen. Factoren die hierbij een rol spelen zijn van tweeërlei aard: a) de intermediaire structuren die het land van herkomst met dat van vestiging verbinden, en b) factoren in (potentiële) bestemmingslanden.

De intermediaire structuren die een herkomstland met een ontvangende samenleving verbinden, kunnen verschillende vormen aannemen. Zo onderscheidt Sassen vier relaties die de richting van migratiestromen bepalen:

- 1 'past and current neo- or quasi-colonial bonds, including the types of military presence the United States has taken in such diverse situations as El Salvador or Philippines';
- 2 'the range of economic linkages brought about by economic internationalization, ranging from the off-shoring of production, the implantation of export-oriented agriculture through foreign investment, to the weight of multinationals in the consumer markets of sending countries';
- 3 'the organized recruitment of workers, either directly by the government, in the framework of a government supported initiative by employers, or through kinship and family networks'; en
- 4 'ethnic linkages established between communities of origin and destination'.<sup>5</sup>

Uit deze relaties ontstaan dan vaak de materiële connecties die de feitelijke migratie mogelijk maken: kennis over het land van bestemming, de aanwezigheid van transportverbindingen, financiële en praktische ondersteuning van reeds gevestigde immigranten in het land van bestemming voor aanvang van de reis en na aankomst, de assistentie van 'bemiddelaars', enzovoort. Soms kunnen er ook specifieke intermediaire structuren voor migratie ontstaan als vertrek- en bestemmingslanden op het punt van migratie met elkaar gaan samenwerken. In de praktijk is de georganiseerde arbeidsmigratie van de jaren zestig een goed voorbeeld van beleidsmatig samenwerken om (selectieve) migratie te faciliteren en daarvoor intermediaire structuren, zoals wervingsovereenkomsten, rekruteringsbureaus en dergelijke, te creëren.<sup>6</sup> Indien zulke intermediaire

---

5 Sassen, S., *Transnational economies and national migration policies*. Amsterdam (Institute for Migration and Ethnic Studies) 1996, pp. 4-5.

6 In theorie is een dergelijk beleidsmatig samenwerken om migratie te voorkómen, ook denkbaar. In de praktijk is men tot nu toe niet verder gekomen dan pogingen om mede-

structuren niet aanwezig zijn of slechts zwak ontwikkeld, zal migratie nauwelijks plaatsvinden.

Het effect van de historisch gegroeide banden tussen vertrek- en bestemmingslanden en de intermediaire structuren die daartussen functioneren, is dat er bepaalde migratiepatronen op de wereldkaart zichtbaar worden die meestal een lang leven beschoren zijn. Het is geen toeval dat Frankrijk het grootste deel van zijn 'gastarbeiders' uit de voormalige koloniale provincies en protectoraten van Noord-Afrika betrok, of dat Nederland een aanzienlijke populatie van Surinaamse en Antilliaanse herkomst heeft. In zulke gevallen van langdurige, structureel verankerde migratiepatronen spreekt men in de literatuur van 'migratiesystemen'.

#### 4.5 Factoren in bestemmingslanden

Binnen de bestemmingslanden maken we analytisch een onderscheid tussen twee categorieën van factoren die migratie kunnen bevorderen of remmen: factoren die deel uitmaken van de samenleving in haar geheel en de kenmerken van de reeds aanwezige immigrantengemeenschap(pen).

Evenals in de zendende samenleving spelen de economische, politieke en culturele factoren een belangrijke rol. In West-Europese samenlevingen vormde in de jaren zestig de combinatie van geringe(re) demografische groei, sterke economische ontwikkeling en een grote vraag naar (bepaalde soorten) arbeid de motor voor de klassiek geworden arbeidsmigratie van die periode. Zoals in hoofdstuk twee beschreven, continueerde de economische groei daarna weliswaar, maar ging deze onder invloed van de toenemende internationale arbeidsdeling niet langer meer gepaard met een sterke vraag naar arbeid, zeker niet naar laag- en ongeschoolde arbeid. Daarmee verviel voor een belangrijk deel de noodzaak om migranten aan te trekken, maar bleven die landen – gezien hun hoge welvaartsniveau – wel een aantrekkelijke bestemming voor potentiële migranten.

Politieke factoren zijn vooral relevant in de context van het immigratie- en migrantenbeleid: wat is de politiek ten aanzien van immigratie en wat zijn de rechten van en het klimaat voor de gevestigde immigranten? Culturele definities – in dit geval die van de autochtonen in de samenleving van vestiging – van internationale migratie bepalen voor een deel weer veranderingen in beleid. De

---

werking van vertreklanden te verkrijgen voor het (gedwongen) opnemen van terugkerende migranten of illegalen.

vraag hoe de samenleving tegen voortdurende immigratie aankijkt, de categorieën die men daarbinnen als gewenst en ongewenst beschouwt, de beeldvorming over die categorieën en de rol die men aan immigranten in de samenleving toedicht, beïnvloeden meestal de concrete maatregelen van beleid. Zulke culturele definities verschillen sterk tussen landen. In de klassieke immigratielanden, bijvoorbeeld, wordt immigratie in brede kring als een essentieel en positief aspect van de samenleving ervaren.<sup>7</sup> Dit perspectief uit zich in een liberale houding jegens migranten en verhindert dat zij bij voorbaat tot bepaalde segmenten van de arbeidsmarkt zijn veroordeeld. Andere staten daarentegen, zoals Japan en enige Arabische landen, beschouwen migratie – althans voorzover dit tot vestiging van vreemdelingen leidt – als bedreigend voor de culturele identiteit van de samenleving en derhalve als ongewenst. Dergelijke culturele definities kunnen ook binnen landen in de loop van de tijd, onder invloed van veranderde omstandigheden veranderen: het verschil in houding in Noordwest-Europese landen gedurende de bloeiperiode van de arbeidsmigratie van de jaren zestig en die na 1975 vormt daar een treffende illustratie van, evenals de opkomst van anti-immigrantenpartijen.

#### **4.6 Factoren binnen immigrantengroepen**

Ook de kenmerken van de aanwezige immigrantenpopulaties spelen een belangrijke rol in het totstandkomen en voortbestaan van migratiestromen, vooral in liberaal-democratisch staten waar immigranten na verloop van enige tijd een sterkere juridisch en sociaal-politieke positie kunnen verwerven.

Gedetailleerder zijn er ten minste drie variabelen te onderscheiden: de rechtspositie van de immigranten, de demografische structuur van de immigrantenpopulatie en de mate van aanpassing aan de ontvangende samenleving. De rechtspositie van immigranten bepaalt in welke mate zij het recht hebben om van elders, vooral het land van herkomst, (huwelijks)partners en gezinsleden over te laten komen. In Nederland is dit mogelijk na drie jaar legaal verblijf. In het geval immigranten de Nederlandse nationaliteit verwerven, verkrijgen zij dezelfde rechten als autochtonen.

De mate waarin zij kiezen voor een partner uit het land van herkomst hangt vervolgens af van de leeftijdsopbouw van de populatie, de mate van evenwichtigheid tussen mannen en vrouwen daarbinnen en van de mate waarin immigranten zich op het land van herkomst dan wel de ontvangende samenleving

---

7 Hetgeen niet wegneemt dat periodiek ook in deze landen tegenstanders van een open immigratiebeleid een belangrijke invloed hebben.

oriënteren. Met andere woorden: een relatief jonge immigrantenpopulatie van voornamelijk mannen of vrouwen die vooral op het land van herkomst is georiënteerd, zal tot meer immigratie leiden dan wanneer deze populatie uit ongeveer evenveel mannen als vrouwen bestaat, relatief oud is en/of in sterkere mate is geïntegreerd.

## 4.7 Conclusies

Wanneer we de hierboven summier beschreven processen van internationale migratie en de achterliggende factoren vergelijken met de instrumenten die in het Nederlandse beleid tot nu toe worden gehanteerd om migratie te beïnvloeden, blijken er twee fundamentele hindernissen te zijn die het huidige beleid frustreren.

Ten eerste oefent de overheid, mede door de evidente beperkingen in haar jurisdictie, slechts directe invloed uit op een beperkt aantal van de variabelen. Bondig geformuleerd: processen van internationale migratie beginnen elders, maar het Nederlandse beleid vangt aan bij de Nederlandse (en EU-) grens. Ten tweede bedient de overheid zich bij de variabelen die in principe binnen haar bereik liggen van een begrenst instrumentarium; namelijk van een op juridische definities gefundeerd beleid en een daaruit voortvloeiende implementatie.

Twee vragen doen zich vervolgens voor. Is het mogelijk om beleidsruimte te creëren buiten het vanzelfsprekende gezagsgebied van de Nederlandse overheid, dat wil zeggen buiten de juridische grenzen van de Nederlandse staat? En is beleid denkbaar dat, binnen het bereik van de Nederlandse overheid maar anders dan door middel van een juridisch instrumentarium, invloed kan uitoefenen op de variabelen die migratie naar Nederland bepalen?

## 5 Mogelijkheden voor beleid

### 5.1 Inleiding

Nadat we in het vorige hoofdstuk onderzocht hebben welke variabelen voor migratieprocessen verantwoordelijk zijn, verlaten we hier het domein van de wetenschappelijke analyse, tenminste voorzover die is gestoeld op hetgeen de literatuur ons leert. In het hiernavolgende geven we suggesties en overwegingen voor beleid en nemen daarbij onvermijdelijk standpunten in die mede op andere dan strikt wetenschappelijke gronden gebaseerd zijn. Deels betreft het ethische en normatieve uitgangspunten, deels ook inschattingen over de politieke haalbaarheid en wenselijkheid van bepaalde oplossingen. Om onze voorstellen zo veel mogelijk controleerbaar te maken, formuleren we eerst een aantal uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de suggesties voor beleid. Impliciet pleiten we er dus ook voor dat deze uitgangspunten ten grondslag liggen aan een nader uit te werken, breed migratiebeleid van de Nederlandse overheid, en in het verlengde daarvan de Europese Unie.

### 5.2 Uitgangspunten

Het *eerste uitgangspunt* ligt na de voorgaande hoofdstukken voor de hand: we gaan ervan uit dat een nieuw, toekomstgericht migratiebeleid in principe alle migratiebewegingen omvat en waar mogelijk en zinvol is gericht op alle onderdelen van het migratieproces die door nationaal of internationaal beleid te beïnvloeden zijn. Het instrumentarium zal niet alleen juridische, maar vooral ook andersoortige maatregelen omvatten. In de praktijk zullen we ons bij de suggesties mede laten leiden door beleid dat elders reeds is toegepast.

In de *tweede plaats* gaan we – negatief geformuleerd – ervan uit dat volledige migratiebeheersing door middel van overheidsbeleid een illusie is. Er zijn weliswaar meer en andere middelen tot sturing denkbaar dan tot heden gebruikt, maar de suggestie dat ongevraagde migratie voorkomen kan worden of dat scenario's van nul-migratie haalbaar en wenselijk zouden zijn, lijkt ons in de huidige context riskant en misplaatst. Positief geformuleerd stellen we voor uit te

gaan van een breed migratiebeleid dat internationale migratie in principe positief benadert. Voor een deel gebeurt dat al, bijvoorbeeld in de vorm van grotere 'vrije-migratiegebieden', zoals de Common Nordic Market en de Europese Unie, waarbinnen zich, althans voor onderdanen van de betreffende staten, een soort 'recht op vrije migratie' heeft ontwikkeld. Ook voor sommige andere vormen van migratie, zoals die van hooggeschoolden en medewerkers van multinationale ondernemingen, geldt dat deze in principe als positief worden beschouwd en in de praktijk weinig worden tegengegaan.

De verdere ontwikkeling van een 'recht op vrije migratie' lijkt ons op termijn een goed uitgangspunt. Gezien de ongelijke verhoudingen in de wereld en de daaruit voortvloeiende migratiedruk realiseren we ons tegelijkertijd dat een dergelijk ideaal op korte termijn niet te verwezenlijken is. We beschouwen – in tegenstelling tot sommigen – vrije internationale migratie niet als een oplossing voor de achterliggende vraagstukken van ongelijkheid in de wereld. Daarvoor zijn andere maatregelen en ander beleid nodig. Juist om de onvrijwillige, door ongelijkheid afgedwongen migratie beheersbaar te maken, is het wenselijk om naast het recht op vrijwillige, vrije migratie een 'recht om te blijven' te formuleren.

Dit dubbele uitgangspunt – recht op vrije (vrijwillige) migratie én recht om te blijven – vormt een betere basis voor het op den duur wegnemen van de huidige dubbelzinnigheden van het migratiebeleid. Dit impliceert echter ook een veelomvattender migratiebeleid met drie componenten: a. een in een breder kader geplaatst toelatingsbeleid, b. een (internationaal) beleid dat onvermijdbare migratie reguleert, en c. een beleid dat is gericht op de fundamentele oorzaken van vooral onvrijwillige migratiebewegingen.

Een *derde uitgangspunt* ligt reeds besloten in het voorgaande en betreft een onderscheid tussen korte- en lange-termijndoelstellingen en -maatregelen van beleid en het op elkaar afstemmen van deze twee. De relevantie van dat onderscheid is zowel voor de herkomst- als de bestemmingslanden gemakkelijk te verduidelijken. In belangrijke (potentiële) herkomstlanden van migranten zal een lange-termijnaanpak, bijvoorbeeld door het stimuleren van economische ontwikkeling, op korte termijn niet direct tot vermindering van migratiedruk leiden, wellicht zelfs tot tijdelijke vergroting ervan. In de landen van bestemming zal – als gevolg van de in hoofdstuk 2 geschetste nieuwe internationale arbeidsdeling – er op korte termijn weinig behoefte zijn aan laag- en ongeschoolde immigranten; op lange(re) termijn kan dit anders liggen. Hoe de arbeidsmarkt zich in de komende decennia zal ontwikkelen en waar deze haar arbeidskrachten vandaan zal halen, blijft moeilijk te voorspellen, maar duidelijk is wel dat demografische processen in geïndustrialiseerde landen (nu al) tot vergrijzing en (later) tot een vermindering van de beroepsbevolking zullen leiden. In de ons omringende landen is dit proces reeds verder voortgeschreden. In Duitsland

bijvoorbeeld, lopen de demografische ontwikkelingen zo'n tien tot vijftien jaar op de Nederlandse vooruit. De Duitse beroepsbevolking neemt dan ook inmiddels sterk af.<sup>1</sup> In weerwil van een substantiële werkloosheid noopt deze ontwikkeling tot het opzetten van omvangrijke nieuwe gastarbeiderprogramma's.<sup>2</sup> Zo telde Duitsland reeds in 1992 iets meer dan 200.000 (voornamelijk tijdelijke) Poolse arbeidsmigranten.<sup>3</sup> Op het niveau van de gehele EU bezien, zou reeds nu meer immigratie nodig zijn om de totale Europese beroepsbevolking op peil te houden.<sup>4</sup> Hoewel niet met zekerheid vast te stellen, is het geenszins onwaarschijnlijk dat in de toekomst migratie naar Nederland nodig zal zijn om de vraag op de arbeidsmarkt te bevredigen.

Een vierde uitgangspunt heeft betrekking op de sociale en sociaal-psychologische aspecten van migratiebeleid en de implementatie ervan. We hebben op dit punt twee belangrijke zaken gesignaleerd. Ten eerste is het onderwerp 'internationale migratie en immigranten' als een gevoelig politiek onderwerp gaan gelden, hetgeen tot weinig doordachte reacties op (potentiële) migratie heeft geleid. Ten tweede hebben we gezien dat potentiële migranten anticiperen en reageren op maatregelen van restrictief beleid<sup>5</sup> en dat zij met alle beschikbare middelen inzetten op die *gates of entry* die nog open zijn. Dat laatste geeft niet alleen aanleiding tot allerlei onoorbare bemiddelingspraktijken, maar leidt ook tot verstopping van kanalen die in principe nog open zijn, zoals die van asiel. Deze constatering doet ons pleiten voor een vormgeving van beleid die een aantal van deze onbedoelde uitwassen zou kunnen wegnemen. Transparantie van immigratiebeleid en van mogelijkheden en onmogelijkheden, zowel voor potentiële migranten als voor de (reeds) gevestigde bevolking, zou kunnen bijdragen aan een betere beheersing, het vermijden van onbedoelde effecten en aan behoud en verbetering van een draagvlak voor (beperkte) immigratie.

---

1 Schmid, J., 'Zuwanderung aus Eigennutz? Der demografische Aspekt des Einwanderungsbedarfes in den EU-Mitgliedstaaten', in: Weidenfeld, W. (Hrsg.), *Das europäische Einwanderungskonzept: Strategien und Optionen für Europa*. Gütersloh (Verlag Bertelsmann Stiftung) 1994, pp. 89-124.

2 Rudolph, H., 'The new gastarbeiter system in Germany', in: *New Community* 22 (1996) 2, pp. 287-300.

3 Salt, J. and J. Clarke, 'European migration report: Central and Eastern Europe', in: *New Community* 22 (1996) 3, p. 515.

4 Zie: Schmid, J., 'Zuwanderung', a.w.

5 Voor illustraties van het Nederlandse beleid, vooral ten aanzien van de Surinaamse migratie, zie: Van Amersfoort, H. van and R. Penninx, 'Regulating migration in Europe', a.w.



Een *vijfde uitgangspunt* betreft het onderscheid tussen uiteenlopende gronden voor toelating. Duidelijk is dat een belangrijk deel van de internationale migratie niet direct met juridische middelen te sturen is. Dit geldt voor Nederlandse staatsburgers en voor burgers van EU-lidstaten. Voor deze categorieën is het recht op vrije migratie gerealiseerd en dat is positief te waarderen. Dat wil overigens niet zeggen dat migratiebeleid voor deze categorieën onmogelijk is. Met andere dan restrictief werkende juridische middelen kan wel degelijk invloed worden uitgeoefend op migratiebewegingen. Zo zal bijvoorbeeld een consequent economisch ontwikkelingsbeleid ten aanzien van de Nederlandse Antillen naar onze verwachting (en gezien de ervaringen met Suriname) meer invloed hebben op migratiebewegingen tussen de Antillen, Aruba en Nederland dan pogingen tot formeel-juridische beperking van die migratie.

Voor vreemdelingen van buiten de EU blijft het onderscheid tussen toelating op humanitaire gronden versus die op economische gronden van vitaal belang. Wij gaan ervan uit dat rechten die voortvloeien uit in Nederland verworven rechtsposities en internationale verdragen (gezinshereniging en -vorming, toelating op grond van asiel) overeind moeten blijven. Oneigenlijk gebruik en misbruik van deze toelatingsgronden kan – ook omwille van het draagvlak in de samenleving voor toelating op deze gronden – niet toegestaan worden. De daarvoor in te zetten middelen dienen echter zorgvuldig te zijn en niet zelf bij te dragen aan het ondermijnen van deze rechten. Middelen als quotering of categorische weringsmaatregelen zonder (mogelijkheid tot) individuele beoordeling zijn voor het beperken van de toelating van deze categorieën dus niet aan de orde.

Een *zesde uitgangspunt* betreft de relatie tussen migratiebeleid en integratiebeleid voor immigranten. Deze relatie is tweezijdig. Aan de ene kant vereist en rechtvaardigt een omvattend integratiebeleid een zekere mate van restrictiviteit van immigratiebeleid, vooral zolang kerninstituties van integratie zoals de arbeidsmarkt en onderwijsinstituties belangrijke problemen ondervinden om immigranten een adequate plaats in de samenleving te geven. Aan restrictiviteit zijn uiteraard beperkingen verbonden, zeker als het gaat om de zojuist genoemde principes van humanitaire toelating: daaraan gekoppelde aantallen zijn nu eenmaal voor het grootste deel niet direct stuurbaar. Aan de andere kant vereist een integratiebeleid dat degenen die naar Nederland zijn gekomen spoedig duidelijkheid krijgen over hun verblijfsrechtelijke status, zodat het integratieproces geen vertraging oploopt of zelfs gehinderd wordt. Bovendien kan integratiebeleid een belangrijke bijdrage leveren aan lange-termijndoelstellingen van migratiebeleid door immigranten, zo zij niet direct op de arbeidsmarkt inzetbaar zijn, inzetbaar te maken en te houden voor de toekomst. De verwevenheid van deze twee vormen van beleid impliceert ook dat het wenselijk is ze organisatorisch, sterker dan thans het geval is aan elkaar te koppelen.

*Ten slotte* gaan we ervan uit – mede gezien de geschetste nationale en internationale context in hoofdstuk 2 – dat een omvattend en toekomstgericht migratiebeleid sterk internationaal ingekaderd moet worden. De Europese Unie is daar op dit moment het meest voor de hand liggende kader voor. Daarnaast zullen omvattender internationale organisaties een rol moeten spelen, zoals die welke aan de Verenigde Naties gelieerd zijn.

In de volgende paragrafen doen we met inachtneming van deze uitgangspunten een aantal suggesties voor beleid. De ideeën staan weliswaar niet los van elkaar, maar we presenteren ze onder drie noemers: a. immigratiebeleid; b. regulering van onvermijdbare migratie; en c. migratiepreventiebeleid.

### 5.3 Een transparant immigratiebeleid

Het tot nu toe gevoerde immigratiebeleid is ambivalent. Het maakt internationale migratie die als gewenst wordt beschouwd mogelijk en stimuleert die. Tegelijkertijd worden talloze middelen ingezet om ongevraagde en ongewenste immigratie te voorkomen. Het laatste aspect overheerst sterk de discussie en levert in de praktijk van beleid veel moeilijkheden op. Waar mogelijk zou deze discrepantie op lange termijn overbrugd moeten worden.

Gezien de grote migratiedruk is op korte termijn een zekere restrictiviteit en selectiviteit gerechtvaardigd. Daarbij dient echter principieel onderscheid gemaakt te worden tussen migranten die op basis van een economisch belang (kunnen) worden toegelaten en personen die op basis van humanitaire gronden toelating verdienen. De wijze waarop die restrictiviteit wordt toegepast – hoofdzakelijk via een juridisch systeem – blijkt echter grote beperkingen en nadelen te hebben. Eén daarvan is dat het afsluiten van mogelijkheden voor immigratie op basis van een economisch belang (van migrant of van ontvangende samenleving) ertoe heeft geleid dat de *gates of entry* op grond van humanitaire toelating sterk onder druk zijn komen te staan.

#### GEQUOTEERDE ARBEIDSMIGRATIE?

We pleiten ervoor te onderzoeken in hoeverre een beperkte reguliere arbeidsimmigratie, bijvoorbeeld door middel van jaarlijkse quota, mogelijk kan worden gemaakt. Er zijn meerdere argumenten uit verschillende invalshoeken die ons tot deze suggestie brengen.

In de eerste plaats is er het argument dat alleen al het bestaan van een reguliere vorm van binnenkomst migratiebewegingen meer beheersbaar en regelbaar zou kunnen maken. Indien potentiële migranten niet langer geheel afhankelijk zijn van irreguliere migratiewegen (via smokkelaars, asielverzoeken,

toeristenvisa, schijnhuwelijken en dergelijke) wordt het gebruik van deze kanalen minder aantrekkelijk.<sup>6</sup> De risico's en kosten die ermee verbonden zijn, staan dan in contrast met de mogelijkheid om via een legaal mechanisme (op termijn) toegang tot Nederland te krijgen.

Een dergelijke optie heeft het voordeel dat ze gecombineerd kan worden met informatieverstrekking over het land van bestemming voor vertrek (waarover later meer) en dat die informatie dan ook aan geloofwaardigheid wint.

De verwachting is dat een beperkte vorm van gereguleerde immigratie de beheersing van de totale instroom eenvoudiger maakt, doordat alternatieve kanalen erdoor worden ontlast. Men kan, met andere woorden, verwachten dat zowel het aantal illegalen afneemt als het aantal personen dat zonder gegronde redenen een asielerzoek indient. Een voorbeeld van de effectiviteit van een dergelijk mechanisme is in Duitsland te vinden. Er zijn twee categorieën van personen in de landen van de voormalige Sovjet-Unie die het recht bezitten om zich in Duitsland te vestigen: etnische Duitsers (*Aussiedler*) en joden. Na het ineensinken van de Sovjet-Unie konden migranten uit beide groepen op eigen initiatief naar Duitsland reizen en aldaar een verblijfstitel claimen. Daar dit na enige tijd ernstige capaciteitsproblemen in de opvang creëerde, ging de overheid ertoe over om migranten vóór hun vertrek een aanvraag in te laten dienen en hen naar jaarlijkse quota toe te laten. Hoewel dit tot omvangrijke wachtlijsten leidde, weerhoudt de zekerheid dat toelating op een zeker moment gegarandeerd is de immigranten grotendeels van *queue jumping*. Dit mechanisme wordt versterkt door de uitzetting van migranten die zich zonder toestemming in Duitsland bevinden.<sup>7</sup>

Een tweede argument ligt in de betekenis van arbeidsimmigratie voor Nederland. Voor het heden en voor de korte termijn hebben we beschreven hoe economie en werkgelegenheid in Nederland ruwweg vanaf 1975 zodanig zijn veranderd dat er op macroniveau gezien weinig behoefte is aan laag- en ongeschoolde arbeid van over de grenzen. Maar we hebben evenzeer duidelijk gemaakt dat de consensus over restrictiviteit van arbeidsimmigratie niet door allen gedeeld wordt: regelmatig blijkt dat in bepaalde sectoren van de arbeidsmarkt

---

6 Dit is een stelling die ook door de Internationale Organisatie voor Migratie wordt onderschreven. Zie daartoe bijvoorbeeld: 'Regular Migration Opportunities Can Reduce Traffickers' Allure', in: *Trafficking in Migrants. Quarterly Bulletin* 5 (1995) pp. 1-2.

7 Slechts joodse immigranten worden, om voor de hand liggende redenen, niet uitgezet. Zij blijven echter verstoken van de zekere verblijfstitel die reguliere immigranten verstrekt wordt. Zie: Doomernik, J., *Implementing an Open-Door Policy. Soviet Jewish Immigrants in Germany*, paper voor de Workshop on Regulation of Migration, Instituut voor Rechtsociologie, Universiteit Nijmegen, 14 en 15 december 1995.

(tijdelijk) vraag bestaat naar dit type arbeid zonder dat deze vervuld kan worden. Soms worden dan tijdelijk buitenlandse arbeidskrachten geworven, in andere gevallen wordt de behoefte door illegalen gedekt. Deze vraag is momenteel relatief gering en meestal van tijdelijke aard.

Voor de wat langere termijn hebben we een ander perspectief beschreven. Door de demografisch ongelijkmatige opbouw neemt vanaf het begin van het volgende millennium de beroepsbevolking gestaag af en daarmee zal de vraag naar arbeid wederom stijgen. Hoe die vraag er precies uit zal zien en hoe daarin voorzien kan worden, valt op dit moment niet goed te voorspellen. Maar waarschijnlijk is wel dat in het bijzonder in de uitdijende en van nature arbeidsintensieve dienstensector veel laaggekwalificeerde functies voorhanden zullen zijn. Beleid zal op dergelijke ontwikkelingen moeten anticiperen, onder andere door het reeds in Nederland aanwezige arbeidspotentieel inzetbaar te houden. Op langere termijn zou aldus de vraag naar arbeid ten minste deels door reeds hier gevestigden (autochtoon zowel als allochtoon) kunnen worden vervuld. Maar deze vraag zal niet zonder meer uit het leger der werklozen kunnen worden bevredigd, noch uit andere bronnen en maatregelen, zoals het verhogen van de participatiegraad van vrouwen of het uitstellen van de pensioengerechtigde leeftijd.<sup>8</sup> Immigratie van enige omvang zal dan ook naar alle waarschijnlijkheid noodzakelijk worden.

In de derde plaats menen wij dat het voorstel een bijdrage kan leveren om de helderheid en legitimiteit van (restrictief) beleid te vergroten. Op een zeer concreet niveau versterkt het de legitimiteit van een consequent beleid ter bestrijding van illegalen: zowel werkgevers als illegalen kunnen worden gewezen op legale kanalen voor werving van arbeidskracht die uit de voorhanden arbeidsreserve niet verkrijgbaar blijkt. Uitzettings- en weringsbeleid van personen die niettemin voor irreguliere migratie kiezen, wordt daarmee wellicht effectiever en, in elk geval, geloofwaardiger. Daarnaast krijgt het immigratiebeleid meer legitimiteit door niet louter defensief en restrictief te zijn, maar meer toekomstgericht en in potentie meer planmatig. Dat zal des te meer het geval zijn naarmate dat beleid meer in staat zal zijn immigratiebeleid en integratiebeleid in samenhang met elkaar te beschouwen.

---

8 In andere landen daartoe beproefde methodes, zoals het verlagen van uitkeringen of het geven van subsidies aan werkgevers om ouderen of langdurig werklozen aan het werk te krijgen, blijken tot nu toe opmerkelijk weinig effect te sorteren. Zie: Harris, N., *The New Untouchables*, a.w., p. 182 e.v.

Hoe zou zo'n gequoteerde arbeidsimmigratie eruit kunnen zien? In plaats van, of in aanvulling op, de nu gehanteerde Wet Arbeid Vreemdelingen zou een jaarlijks quotum voor arbeidsmigranten kunnen worden ingesteld. Het is voorstelbaar dat per bedrijfstak de sociale partners jaarlijks tot overeenstemming komen over het aantal in een volgend jaar toe te laten tijdelijke migranten. Het aldus vastgestelde aantal kan vervolgens aan het parlement ter overweging worden gegeven alvorens uiteindelijk een quotum wordt vastgelegd. Een dergelijke procedure garandeert democratische controle en biedt de mogelijkheid om een maatschappelijk draagvlak voor immigratie te zoeken en te behouden.

Op de korte termijn is de behoefte aan permanente vestiging van immigranten gering. Om die reden kan men deze arbeidsimmigratie zo inrichten dat na een bepaalde periode of na gedane arbeid de terugkeer van deze arbeidsmigranten verzekerd wordt. Alleen juridische middelen (verblijfsstatusbeleid) zijn naar verwachting daarvoor onvoldoende. Eén krachtig aanvullend mechanisme om terugkeer te bewerkstelligen, is de door migranten en hun werkgevers afgedragen sociale-verzekeringspremies (verzekeringen waarop de migrant in de praktijk veel minder aanspraak maakt) te reserveren en uitsluitend bij terugkeer in het land van herkomst betaalbaar te stellen. Anders dan bijvoorbeeld de uitbetaling van het salaris geheel of gedeeltelijk op te schorten tot het moment van terugkeer, is een dergelijke procedure niet strijdig met de rechten van werknemers zoals gecodificeerd door de International Labour Organisation (ILO). Op het moment dat het wenselijk wordt dat immigratie niet langer cyclisch is, bijvoorbeeld omdat de demografische opbouw van de bevolking permanente immigratie verlangt, kan deze terugkeerstimulans worden afgeschaft.

Omdat zowel de immigrant als werkgever belang kan hebben bij een voortgaand verblijf alhier, is het waarschijnlijk dat dit mechanisme niet waterdicht zal zijn, zomin als dit voor andere sturingsmechanismen geldt. Het hoeft echter niet te betekenen dat daarmee het aantal illegalen ook noemenswaardig toeneemt. Eerder is te verwachten dat velen die nu illegaal in Nederland arriveren dan de voorkeur geven aan reguliere, tijdelijke arbeidsmigratie. Bovendien zou een geloofwaardiger illegalenbeleid ook hen treffen als ze alsnog illegaal zouden blijven.

Hoewel afgedwongen terugkeer na afloop van de arbeidsovereenkomst op zichzelf problematische kanten heeft, zijn in dit geval twee aspecten in het oog te houden. Ten eerste kan van een immigrant die precies weet waar hij aan begint in redelijkheid verwacht worden dat hij terugkeert. Dit impliceert uiteraard wel dat de informatie die hem wordt verstrekt ook waarheidsgetrouw is. Ten tweede kan men, als secundair argument, aanvoeren dat de economische en sociale ontwikkeling van het land van herkomst gediend is met terugkerende migranten met enige beroepservaring en hun verdiende gelden en overmakingen. Dit tweede argument is echter vanuit Nederland geredeneerd alleen dan

geloofwaardig als een breder migratiebeleid (waarvoor we verderop suggesties doen) gericht op de regio's van herkomst wordt ondersteund.<sup>9</sup>

Om praktische redenen en op grond van het voorgaande argument kan het zinvol zijn de voorgestelde werving van arbeidsmigranten voornamelijk in mediterrane en Oost-Europese landen – waarvan een aantal op termijn lid van de EU zal worden – te laten plaatsvinden. Uit die regio's vindt op dit moment de omvangrijkste migratie plaats en is de concrete migratiedruk het hoogst. Bovendien kan als praktisch argument de nabijheid gelden. Het is immers niet in het belang van een werkgever om nodeloos hoge reiskosten op te brengen. Van een concentratie van werving mag ook verwacht worden dat dit het aantal illegalen uit deze landen dat zich in de EU bevindt, terugdringt.<sup>10</sup>

Ten slotte is nog voorstelbaar dat een zekere mate van arbeidsmigratie mogelijk gemaakt wordt voor personen die uit verdergelegen landen dan Oost-Europa en het mediterrane gebied naar Nederland willen komen; bijvoorbeeld uit gebieden die nu veel asielzoekers genereren. Van het openen van een tweede toegangspoort voor hen zou een substantieel verlagend effect op het aantal asielzoekers kunnen worden verwacht. Een dergelijk voorstel heeft evenwel de nodige haken en ogen. Gezien de hogere reiskosten zal dan werving voor werkgevers minder aantrekkelijk zijn, hetgeen kan betekenen dat een immigrant op eigen kosten moet komen. Dit is alleen rechtvaardig indien bij voorbaat vaststaat dat de immigrant een duurzame werkkring zal vinden. In de praktijk zal dit vaker tot vestiging leiden. Dit kan weer resulteren in, deels illegale volgmigratie van familieleden en anderen. Zolang een dergelijke praktijk geen plaats heeft in gemeenschappelijk EU-beleid, en dus de demografische en economische behoeften van de gehele EU bedient, is uitvoering minder opportuun. De quota die voor immigratie naar Nederland beschikbaar zouden kunnen worden gesteld, zijn daarvoor voorlopig waarschijnlijk te klein.

## ASIELMIGRATIE

Zoals we eerder duidelijk hebben gemaakt, staat de praktijk van het asielbeleid niet los van het (im)migratiebeleid in het algemeen. De sterke toename van

---

9 Vaak is immers gebleken dat terugkerende arbeid en overmakingen niet vanzelf tot ontwikkeling leiden. Remittances worden vaak niet in productiemiddelen geïnvesteerd maar aan consumptie uitgegeven. Dit kan zelfs tot een verhoogde inflatie en toenemende ongelijkheid binnen de bevolking leiden. Zie onder anderen: Castles, S. and M.J. Miller, *The Age of Migration*, a.w., p. 158.

10 In het Nederlandse geval zou men er, gezien de speciale verhouding van Nederland met dat land en de intensiteit van migratie, ook aan kunnen denken om Suriname zo'n speciale plaats in dit beleid te geven.

asielverzoeken en de verstopping in het systeem van afhandeling hangen voor een deel samen met de afsluiting van andere migratiemogelijkheden. We hebben echter in de uitgangspunten eveneens duidelijk gemaakt dat asielbeleid principieel op andere normatieve uitgangspunten dient te berusten dan arbeidsmigratiebeleid. De op asiel gebaseerde binnenkomst mag noch gerelateerd worden aan behoeften aan immigratie in de ontvangende samenleving, noch geremd worden door eventuele capaciteitsproblemen in de opvang. Het is van fundamenteel belang voor de integriteit van de rechtsstaat dat de bescherming van het individu te allen tijde de hoogste prioriteit geniet. Wel is denkbaar dat een onverwachte af- of toename in het aantal asielzoekers en erkende vluchtelingen tot aanpassing van de hierboven voorgestelde arbeidsimmigratie leidt. Het parlement kan daartoe zijn bevoegdheden bij de vaststelling van de jaarlijkse quota benutten.

Het hierboven gedane voorstel tot opening van beperkte mogelijkheden voor reguliere arbeidsmigratie is mede ingegeven door de negatieve effecten die het huidige restrictieve beleid heeft voor asielmigratie. We verwachten van de implementatie van het voorstel dat dit het asielbeleid in ieder geval voor een deel zal ontlasten. Daardoor zal het accent minder hoeven te liggen op de categorische weringsmaatregelen (zonder kans tot individuele beoordeling) die recentelijk ontwikkeld zijn en kan meer aandacht besteed worden aan de eigenlijke invulling van asielbeleid.

Wil dat asielbeleid helder zijn voor alle betrokkenen, dan is het gediend met een snellere behandeling van asielverzoeken dan nu meestal nog het geval is. Personen die als vluchteling worden erkend, moeten zo snel mogelijk een volwaardige plaats in de Nederlandse samenleving kunnen krijgen. Hetzelfde geldt voor personen die om redenen van humanitaire aard mogen blijven. Indien de procedure om bepaalde redenen langer duurt dan enige maanden, is het wenselijk dat de asielzoeker kan gaan werken of op andere wijze positieve ervaringen op kan doen; bijvoorbeeld door middel van scholing. Hij is daarmee beter voorbereid op zowel een eventuele terugkeer – een optie die duidelijk aanwezig moet zijn gedurende de procedure, maar die moeilijker wordt naarmate die procedure langer duurt – als op zijn deelname aan de Nederlandse samenleving. Asielzoekers wier verzoek wordt afgewezen, moeten op humane wijze worden uitgezet. Bij vrijwillige terugkeer dient hun enige ondersteuning te worden geboden, zoals nu reeds mogelijk is met behulp van het terugkeerbureau van de Internationale Organisatie voor Migratie. Indien terugkeer niet op vrijwillige basis doorgang vindt, moet terugkeer door de Nederlandse autoriteiten worden verzorgd.

Het komt evenwel regelmatig voor dat een afgewezen asielzoeker niet uitgezet kan worden; soms omdat hij weigert zijn nationaliteit prijs te geven,<sup>11</sup> vaker omdat niet zeker is dat hij in het land van herkomst geen ernstige problemen te

duchten heeft. Indien in redelijkheid te verwachten is dat repatriëring niet binnen afzienbare tijd mogelijk zal zijn, dient een permanente verblijfstitel te worden verleend. Ook van personen die nu een vvtv bezitten en wier verblijf dus geacht wordt tijdelijk te zijn, moet in de regel worden aangenomen dat zij voor langere tijd in Nederland zullen blijven. Ook in hun geval is het zinvoller, voor de immigrant en de Nederlandse samenleving, om deze verwachting in een passende verblijfstitel en de mogelijkheid tot spoedige deelname aan de arbeidsmarkt om te zetten. Dit hoeft geenszins te betekenen dat de betreffende immigrant inderdaad nooit meer teruggaat. Het is aannemelijk dat een positieve ervaring met migratie, zoals het Noorse beleid (zie 3.3) voorstaat, bij een veranderd politiek klimaat in het land van herkomst tot terugkeer van de migrant leidt, ook na jaren van verblijf.

### TERUGKEREN OF BLIJVEN?

Vooraf voor migranten van de eerste generatie – of ze nu als vluchteling, asielzoeker of om economische redenen gekomen zijn – blijft de vraag ‘teruggaan of blijven’ in veel gevallen hun leven lang actueel. Los van overwegingen die te maken hebben met relaties met kinderen, wordt de basis waarop migranten met een niet-Nederlandse nationaliteit hun afwegingen maken echter sterk beïnvloed door beleid van het immigratieland. Twee dingen blijken daarbij voortdurend van grote betekenis: a. het onherroepelijk verlies van het verblijfsrecht bij vertrek en b. het verlies van sociale rechten, zoals uitkeringen. Er bestaat momenteel een aantal maatregelen dat onder bepaalde condities ondersteunde remigratie mogelijk maakt,<sup>12</sup> maar het gebruik ervan wordt geremd door deze beperkingen. Overigens ook door de lage prioriteit – vooral in termen van financiële inzet van middelen – van dit onderdeel van beleid. De huidige remigratiefaciliteiten zijn naar onze mening niet alleen te zuinig in financiële

---

11 Hier doen zich voor een beperkt aantal afgewezen asielzoekers (en andere illegalen) twee problemen voor. Het eerste is het achterhalen van de identiteit en het land van herkomst. Het tweede is de bereidheid van landen van herkomst aan repatriëring mee te werken. Het eerste probleem is niet altijd oplosbaar: hier stoot het juridische systeem op zijn grenzen. Het tweede is thans vaak problematisch, maar als vanuit Nederland of de EU met landen van herkomst wordt samengewerkt in het kader van een breed migratie- en ontwikkelingsbeleid dan kan het terugnemen van illegalen als onderdeel van een ruimer beleid worden ingebracht en verwezenlijkt.

12 Zo bestaat al langer een algemene, maar beperkte ondersteuning voor remigranten in de vorm van reiskosten en kosten van eerste verblijf, alsook voor bepaalde groepen de eerder beschreven remigratieregeling voor ouderen boven 50 jaar. De Internationale Organisatie voor Migratie voert verder bepaalde projecten uit ter ondersteuning van terugkerende vluchtelingen en illegalen.



zin, maar ze maken zichzelf ook onmogelijk door te hard de voorwaarde van definitief vertrek te stellen.

Wij pleiten hier voor een opnieuw doordacht en ruimer beleid op dit punt. Terugkeer van migranten die kortere of langere tijd legaal in Nederland verbleven, moet voor betreffende migranten een reële en positieve optie zijn. De overheid kan meer mogelijkheden bieden dan zij nu doet. Het is ons inziens raadzaam een ruimere terugkeermogelijkheid naar Nederland bij mislukte remigratie te scheppen. Uit het microperspectief van migranten zou dat winst zijn, omdat het de reële keuzemogelijkheden verruimt. Uit het perspectief van de Nederlandse samenleving als geheel is ons inziens niet aantoonbaar dat een ruimer beleid minder voordelen zou opleveren dan het huidige beleid, dat tot effect heeft dat een aantal migranten de stap van remigratie niet durft te nemen en dus deels tegen zijn zin hier blijft. De rechtvaardigingsgrond voor (financiële) ondersteuning van terugkerende vluchtelingen door de Nederlandse overheid lijkt ons, gezien het gedwongen karakter van het oorspronkelijke vertrek, evident.

#### 5.4 Betere regulering van onvermijdbare migratie

Een wezenlijk probleem van asielzoekers en niet erkende vluchtelingen is dat zij vaak in een vacuüm belanden tussen autonome bevoegdheden van staten. Eenmaal vertrokken uit hun land van herkomst raken zij tussen wal en schip: ze hebben door hun vertrek de rechten van het burgerschap van het vertrekland verloren of kunnen die niet meer benutten, en worden tegelijkertijd door andere staten als (vaak 'ongewenste') vreemdelingen beschouwd. Ze hebben wel hun *right of exit* benut, maar blijken niet zonder meer een *right of entry* te hebben.<sup>13</sup> Dit leidt voor asielzoekers tot een aantal essentiële problemen.

Het eerste is dat een groot aantal landen in toenemende mate maatregelen neemt die erop gericht zijn asielzoekers te weren, dat wil zeggen te voorkómen dat ze een verzoek tot asiel kunnen indienen. Gemeten naar de inhoud van de geldende vluchtelingenverdragen is duidelijk dat in deze gevallen geen beoordeling van de rechtmatigheid van een asielverzoek plaatsvindt, maar verwerping vóóraf.<sup>14</sup> Dat ondermijnt de betekenis van die verdragen en dat kan niet de bedoeling zijn. Als er gerede aanleiding is om generieke weringsmaatregelen te nemen – bijvoorbeeld wanneer er aanwijzingen zijn dat daarmee in belangrijke

---

13 Deze termen zijn ontleend aan Zolberg, A. et al., *Escape from violence*, a.w.

14 Voor alle duidelijkheid: we doelen hier niet op de recent ingevoerde 'kennelijk-ongegegrond-verklaring' (deze impliceert immers een vorm van beoordeling), maar op die weringsmaatregelen die voorkómen dat er een asielverzoek kan worden ingediend.

mate oneigenlijke asielverzoeken kunnen worden voorkomen –, moeten er tegelijkertijd andere mogelijkheden gecreëerd worden voor politieke vluchtelingen die dat nodig hebben.

Zoals in het eerder aangehaalde TWCM-kaderadvies reeds is voorgesteld, zijn er wegen denkbaar om dit probleem te verhelpen.<sup>15</sup> Zo zouden de politieke vertegenwoordigingen van Nederland en andere EU-staten beter toegerust kunnen worden om asielverzoeken ter plekke in ontvangst te nemen en (gedeeltelijk) te beoordelen. Hun capaciteit zal daartoe evenwel altijd gering blijven. Onder andere om die reden is het wenselijk om daarnaast een internationale organisatie zoals de UNHCR meer instrumenten ter beschikking te stellen voor het verrichten van zulke taken.

Een fundamentele weg tot een oplossing is om de mechanismen die tot een steeds sterker weringsbeleid geleid hebben en nog leiden te veranderen en een anders gefundeerd EU-beleid te ontwikkelen. Momenteel wordt door de EU-landen een uniformering van het vreemdelingen- en asielbeleid totstandgebracht. Tot op heden is dit onderdeel van migratie echter geen integraal deel van Europees communautair beleid. Omdat de staten van de EU hun soevereiniteit op het terrein van regeling van internationale migratie niet wensen op te geven, geeft men vooralsnog de voorkeur aan een beleidsontwikkeling binnen de derde pijler van het Unieverdrag door de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken van de EU-landen. Het gaat daarbij primair om de regulering van migratie van onderdanen van niet-EU-staten: een defensief beleid dat ongewenste immigratie moet verhinderen. De intergouvernementele afspraken die omtrent de asielprocedures gemaakt zijn in het kader van de Schengen- en de, nog te ratificeren Dublin-overeenkomsten zijn daarvan voorbeelden.

Deze ontwikkelingen hebben een aantal gevolgen. In de eerste plaats blijkt het kader waarin dit beleid wordt ontwikkeld nauwelijks ruimte te bieden voor een ruimer Europees migratiebeleid dat aspecten van het ontwikkelings-, economisch en buitenlands beleid zou kunnen omvatten. Een tweede gevolg is dat de beleidsontwikkeling aan democratische controle wordt onttrokken. Nationale parlementen noch het Europese Parlement zijn bij de beleidsvoorbereiding betrokken. Een derde gevolg van het autonome beleid van landen is dat er gemakkelijk een negatieve spiraal ontstaat: geen staat wil immers het risico lopen 'aantrekkelijker' te zijn dan andere.

Dergelijke mechanismen kunnen alleen doorbroken worden door a. het migratiebeleid van de EU communautair te maken; en b. dat beleid inhoudelijk veel ruimer op te zetten. De Europese Commissie zou in staat gesteld moeten worden om een migratiebeleid te ontwikkelen dat alle relevante factoren die

---

15 TWCM, *Eenheid en verscheidenheid*, a.w.

migratie genereren in ogenschouw neemt (zie 5.5). De hierboven voor Nederland ontvouwde ideeën over de relatie tussen arbeidsmigratie en asielbeleid zouden ook op het niveau van de EU als geheel kunnen worden toegepast en daardoor een veel groter (positief) effect kunnen krijgen.

Naast het probleem van categorische weringsmaatregelen is er een tweede probleem bij de regulering van asielmigratie: dat van de per land verschillende beoordeling van asielverzoeken. Onder druk van aantallen is in de meeste landen de tendens ontstaan om de criteria voor verlening van de vluchtelingenstatus scherper te stellen. Bovendien blijken criteria in de praktijk in verschillende landen anders te worden toegepast, zodat de uitkomst per land verschilt. Beide ontwikkelingen leiden voor de betreffende asielzoekers tot ongelijkheid in behandeling. In de verhouding tussen staten leidt dit tot een negatieve spiraal, omdat landen met een 'ruimhartiger' beoordelingsbeleid de kans lopen specifiek bestemmingsland te worden voor asielzoekers, waardoor deze landen zich gedwongen zien hun beoordelingscriteria bij te stellen. Afstemming van beoordelingsbeleid binnen een communautair beleid van de EU zou dit probleem wellicht deels kunnen oplossen, maar neemt niet alle gevaren weg. Een wezenlijker oplossing ligt ons inziens in het 'uitbesteden' van de beoordeling aan een sterke, gemandateerde organisatie, zoals de UNHCR.

Dat laatste brengt ons meteen op een derde probleem: dat landen sterk de neiging hebben om de lasten door te schuiven naar andere. Dat blijkt uit het terugzenden van asielzoekers naar het eerste land van aankomst,<sup>16</sup> maar ook in internationaal verband uit de discussies over 'opvang in de regio' en reacties op verzoeken van UNHCR voor hulp, zowel in de vorm van directe opvang en opname, als in de vorm van materiële ondersteuning.<sup>17</sup> Het navrante hiervan is dat op zichzelf waardevolle (alternatieve) ideeën voor oplossingen van problemen gefrustreerd worden door eenzijdige, belangengebonden interpretaties van nationale staten enerzijds en onvoldoende mandaat en mogelijkheden van internationale organisaties anderzijds.

De waardevolle pogingen om opvang en adequate bescherming in de regio van herkomst in ex-Joegoslavië te bieden, vormen daar een illustratie van. In een aantal gevallen is adequate opvang en bescherming tijdelijk mogelijk, maar voor de verwezenlijking ervan dient wel een sterke, gemandateerde en financieel ondersteunde internationale organisatie voorhanden te zijn. Vervolgens kan echter blijken dat opvang in de regio geen permanente oplossing is, omdat

---

16 Binnen het Schengen-akkoord ontslaat een aanvraag in het eerste land volgende landen van de plicht die aanvraag in behandeling te nemen.

17 Een evenredige lastenverdeling of *burden sharing* zoals bepleit door Duitsland en gesteund door Nederland en Oostenrijk, wordt door andere EU-landen van de hand gewezen.

een deel van de vluchtelingen op termijn noch terug kan keren, noch permanent in een derde land kan worden ondergebracht.<sup>18</sup> Voor hen zou vestiging in één der EU-staten een mogelijkheid moeten zijn. Daarvoor zou binnen de EU een adequaat besluitvormingsforum over verdeling van lasten moeten zijn, of een internationale organisatie als de UNHCR zou meer mogelijkheden moeten krijgen om mensen die bescherming nodig hebben als vluchteling te erkennen en naar een verdeelsleutel in EU-staten onder te brengen. Nederland is al langer partner in deze procedure, veel andere EU-staten zijn dit niet. Men zou zich kunnen voorstellen dat alle EU-staten in het kader van een communautair Europees asielbeleid een jaarlijks quotum voor 'uitgenodigde' vluchtelingen introduceren. Op deze manier kunnen vluchtelingen die niet in staat zijn om een asielverzoek in een EU-land in te dienen, toch de noodzakelijke bescherming vinden. Bij de vaststelling van de verdeling van zulke quota zou rekening gehouden kunnen worden met aantallen asielzoekers en vluchtelingen die al op andere wijzen in de verschillende bestemmingslanden aankomen.

Een andere vorm van communautair beleid kan betrekking hebben op het ondersteunen van staten in het voormalige Oostblok bij het vinden van de wettelijke en materiële middelen voor een humaan asielbeleid. Doordat met steeds meer landen in dat deel van Europa terugnameovereenkomsten worden gesloten en deze landen ook los daarvan steeds meer met asielverzoeken te maken krijgen, is het van groot belang dat zij daarmee adequaat om kunnen gaan. Relatief arme landen als Tsjechië en Polen nemen een deel van de last die anders op Nederland en andere EU-staten zou neerkomen over. Deze landen zullen op hun beurt trachten deze last deels op nog oostelijker gelegen staten af te wentelen. Indien deze niet voor de opvang en bescherming van asielzoekers zijn toegerust, zijn de problemen die daarmee voor deze migranten ontstaan tevens, zij het indirect, een zorg voor de EU. Om die reden zou het wenselijk zijn als Oost-Europese staten zich in de ontwikkeling van een asielbeleid dat recht doet aan de Conventie van Genève, inhoudelijk en financieel ondersteund zouden weten door de EU. De door de UNHCR in die landen reeds op gang gebrachte initiatieven zouden bijvoorbeeld krachtig door de EU gesteund kunnen worden, zowel in politiek als in financieel opzicht.

---

18 Zie: Inter-governmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia, *Working Paper on Reception in the Region of Origin*, Geneva, September 1994; *Reception in the Region of Origin. Draft follow-up to the 1994 Working Paper*, Geneva, August 1995.

## 5.5 Preventie van gedwongen migratie

Tot nu toe gaven we beschouwingen over en suggesties voor migratie die al op gang gekomen is. Zoals in de uitgangspunten aangegeven, zou een omvattend migratiebeleid ook gericht moeten zijn op processen die zich afspelen vóór feitelijke, en in het bijzonder gedwongen migratie plaatsvindt. We spraken van de noodzaak om naast een ‘recht op vrije migratie’ op termijn te werken aan een ‘recht om te blijven’. Hoe zou een dergelijk breed migratiebeleid eruit kunnen zien?

Zoals in het TWCM-kaderadvies reeds is aangestipt, kan aan beleid op drie te onderscheiden niveaus gedacht worden; het macro-, meso- en microniveau.<sup>19</sup> Op *macroniveau* spelen de demografische, economische, ecologische, politieke en andere factoren een rol die we hiervoor als *root causes* hebben aangeduid. Indien hier Nederlands, of beter nog Europees beleid een rol wil spelen, is samenwerking met de overheid van het herkomstland van groot belang. Het gaat hier immers om processen die in hoge mate onderwerp zijn, of zouden kunnen zijn, van nationaal beleid in het betreffende emigratieland. In procedurele zin bieden bilaterale samenwerkingsovereenkomsten met betrekking tot migratie-, economische, politieke en culturele vraagstukken goede aanknopingspunten. Zulke overeenkomsten kunnen gesloten worden tussen landen en regio's van emigratie en de EU in haar geheel, of Nederland in het bijzonder.

Afgezien van de reeds langer bestaande ontwikkelingshulp staat een beleid dat fundamentele oorzaken van migratie weg wil nemen inhoudelijk nog in zijn kinderschoenen. Zoals we zagen, produceert een complex van factoren in een groot aantal landen processen die leiden tot een groeiende migratiedruk. Hoewel deze processen ten dele het product zijn van vroeger ingrijpen in regionale ontwikkelingen – te denken valt aan koloniale verhoudingen maar ook, meer recentelijk aan wapenleveranties – zijn de huidige mogelijkheden gering om deze op korte of zelfs middellange termijn te keren. De ontstane migratiedruk zal pas afnemen indien ten minste aan een aantal voorwaarden is voldaan: politieke stabiliteit en de respectering van mensenrechten, economische groei en een verantwoorde ontwikkeling van natuurlijke hulpbronnen. Daarvoor is consistent beleid van lange adem nodig.

De ontwikkelingshulp zoals wij die in de afgelopen decennia hebben gekend, kan daarin een rol spelen, vooral als die wordt afgestemd op andere vormen van beleid. Meer effect kan worden verwacht van investeringen en bilaterale of multilaterale samenwerking gericht op het bevorderen van vrije handel tussen de EU en de haar omringende landen. Daar waar nodig kunnen politieke

---

<sup>19</sup> TWCM, *Eenheid en verscheidenheid*, a.w., pp. 32-33.

hervormingen verlangd worden alvorens investerings- en handelsovereenkomsten te sluiten. Duidelijk is dat twee zaken daarbij van belang zijn. Ten eerste dat verschillende, tot nu toe vaak afzonderlijk gevoerde vormen van beleid op elkaar afgestemd worden. Ten tweede dat het beleid (fasegewijs) zó wordt ingericht en uitgevoerd dat er vertrouwen ontstaat tussen de partners in dat beleid en dat vooroordelen en vertekende beelden – men denke aan de beeldvorming over de islam – geen belemmering vormen. Een dergelijk beleid past bij uitstek binnen een gemeenschappelijke Europese politiek. Een op ontwikkeling gericht beleid heeft een grotere effectiviteit wanneer daar de economische en politieke macht van de Unie in haar geheel voor wordt gemobiliseerd dan wanneer individuele staten apart beleid voeren.<sup>20</sup>

Een mogelijke aanzet kan worden gezien in de, onder EU-voorzitterschap van Spanje gestarte consultaties over ontwikkeling van en samenwerking met de landen rond de Middellandse Zee. Resultaat daarvan is dat naar verwachting binnen afzienbare tijd substantiële middelen in het EU-budget zullen worden vrijgemaakt ten behoeve van culturele en economische samenwerking. In potentie liggen hier mogelijkheden om tot een op de bestrijding van *root causes* gericht beleid te komen. Verder onderzoek naar de meest effectieve vorm daarvan is echter vooralsnog noodzakelijk.

Bij Nederlands beleid valt te denken aan het uitbouwen van op economische en democratische ontwikkeling gerichte relaties met landen waaruit traditioneel veel migranten naar Nederland komen, in het bijzonder Marokko en Turkije. Het is evenwel vooralsnog slechts in grote lijnen duidelijk welke doelen daarbij nagestreefd zouden moeten worden en welke middelen daartoe het meest geëigend zijn. Verder diepgaand onderzoek is nodig om te achterhalen welke constellaties van macroprocessen de *root causes* van emigratiedruk vormen. Zeker is wel dat het bestrijden van bijvoorbeeld demografische onevenwichtigheid alléén weinig effect zal kunnen sorteren. Daarvoor zijn deze processen te zeer met elkaar verstrengeld.

Op het *mesoniveau* opereren de intermediaire structuren die het land van herkomst met dat van vestiging verbinden, en die, zoals we gezien hebben, voor het op gang komen en het voortbestaan van migratieprocessen van cruciaal

---

20 Eerdere gezamenlijke initiatieven in de richting van een bovengeschetst beleid zijn vaak strand op afwijkende prioriteiten tussen verschillende (groepen van) staten. Om voor de hand liggende redenen, richten staten hun aandacht vooral op die landen van herkomst waaruit grote delen van hun migrantenpopulaties afkomstig zijn. Soms zijn dit tevens landen waarmee traditioneel, vaak van oorsprong koloniale banden bestaan. Zo richt Frankrijk zich vooral op Noord-Afrika, terwijl Duitsland meer oog heeft voor de ontwikkelingen in Oost-Europa en Turkije.

belang zijn. Een migratiepreventiebeleid, uitgevoerd in samenwerking met landen van herkomst, zou ook op deze structuren gericht kunnen zijn.

In algemene zin spelen op dit niveau de culturele definities van migratie een belangrijke rol. Hierin ontstaan de ideeën over emigratie en worden de mogelijkheden van potentiële landen van bestemming en de wegen daarheen bekend en overwogen. Tevens ligt hier de concrete toegang tot de daadwerkelijke emigratie: kennis wordt uitgewisseld en makelaars bieden hun diensten aan. Het lijkt mogelijk om op dit niveau alternatieve en meer objectieve informatie aan te bieden die potentiële emigranten een reëel beeld verstrekt over hetgeen Nederland en de EU hun al dan niet te bieden hebben. Het lijkt de moeite waard om systematisch na te gaan welke mogelijkheden er zijn om hierop invloed uit te oefenen en welke ervaringen daarmee tot nu toe zijn opgedaan. Zo heeft de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) in enkele Centraal-Europese landen campagnes opgezet, waarbij potentiële migranten voorlichting wordt gegeven over migratiemogelijkheden en -beperkingen, noodzakelijke procedures en risico's. Zoals eerder beargumenteerd, zou dergelijke informatie aan geloofwaardigheid en effectiviteit winnen als die niet uitsluitend vanuit een defensief immigratiebeleid verschaft wordt (zie 3.3).

Recentelijk wordt ook meer aandacht besteed aan mogelijkheden om malafide organisaties die zich inlaten met praktijken als mensensmokkel, vrouwenhandel, vervalsing van documenten en dergelijke aan te pakken. De kansen om zulks te doen zijn uiteraard groter als beleid is ingepast in een breder beleid waaraan ook het land van herkomst zich geëngageerd heeft.

Ook op het *microniveau* van individuen en huishoudens waar de uiteindelijke migratiebeslissing wordt genomen, zijn culturele factoren van groot belang. Deze bepalen welke alternatieven men waarneemt en hoe men zijn eigen situatie vergelijkenderwijs interpreteert. Objectieve, vanuit een geloofwaardig kader aangereikte voorlichting kan ook hier een rol spelen. Ondersteuning van terugkeerders is een andere optie die we al eerder aan de orde stelden. Tegelijkertijd dienen we ervoor te waken om directe koppeling van terugkeer aan lokale ontwikkeling als gemakkelijk te realiseren te beschouwen. Eerder onderzoek, onder andere in het zogenoemde *REMPLOD*-project,<sup>21</sup> heeft duidelijk gemaakt dat belangen van individuele terugkeerders en regionale of nationale ontwikkeling niet vanzelf parallel lopen. Verder en meer gedetailleerd onderzoek naar de hier geformuleerde mogelijkheden voor beleid is dan ook noodzakelijk.

---

21 Zie: Dijk, P.J.C. van, R.W. Koelstra, P. de Mas, R. Penninx, H.C. van Renselaar en L. van Velzen, *REMPLOD-Project. Slotconclusies en aanbevelingen*. Den Haag 1978.

## 5.6 Ten slotte

In het voorgaande is verscheidene malen de afnemende ruimte voor autonoom Nederlands migratiebeleid aan de orde geweest. Het spiegelbeeld ervan is dat we gepleit hebben voor een omvattend, communautair EU-beleid. Bovendien hebben we er op gewezen dat vooral op het punt van de regulering van vluchtelingenbewegingen een internationaal erkende, gemandateerde en goed toegeruste organisatie de beste garantie biedt voor een oplossing van problemen die nationale staten of de EU niet adequaat blijken aan te kunnen pakken. Migratiebeleid is naar zijn aard een internationale aangelegenheid en zal dus ook steeds meer op dat internationale niveau gestalte moeten krijgen. Pas dan wordt effectieve actie mogelijk.

Welvarende staten als Nederland en regio's als de Europese Unie moeten naar draagkracht een bijdrage leveren aan de oplossing van dergelijke problemen. Nederland dient binnen de Europese Unie het voortouw te nemen in deze zaken en zal naar bondgenoten moeten zoeken bij landen die in dezelfde richting denken. Nederland zou de gelegenheid daartoe moeten aangrijpen bij de komende Intergouvernementele Conferentie over de herziening van het Verdrag van Maastricht.



Onderstaande publicaties van de Tijdelijke Wetenschappelijke Commissie Minderhedenbeleid zijn schriftelijk te bestellen bij:

Rick Wolff, IMES  
Rokin 84  
1012 KX Amsterdam  
Telefoon: 020 - 525 3622  
Fax: 020 - 525 3628

- Voorstudie 1 *De ontwikkeling van de positie van minderheden op de Nederlandse arbeidsmarkt 1979-1992*  
R. WOLFF en R. PENNINX
- Voorstudie 2 *Belemmeringen voor minderheden bij toetreding tot de arbeidsmarkt. Een inventariserend onderzoek*  
J.P. ABELL
- Voorstudie 3 *Etnische minderheden bij de overheid*  
H.M.A.G. SMEETS
- Voorstudie 4 *De barrières voorbij? Een studie naar arbeidsmarktprojecten ten behoeve van allochtone werkzoekenden*  
H. VAN DEN BERG, K. KRAUSE en K. VAN DER VEER
- Voorstudie 5 *Migratie, minderheden en beleid in de toekomst. Een trendstudie*  
R. PENNINX, J. TILLIE, H. VERMEULEN, M. DE VRIES en R. WOLFF
- Voorstudie 6 *Reacties op racistisch geweld. Het perspectief van allochtonen*  
J. VAN DONSELAAR, m.m.v. R. WOLFF
- Voorstudie 7 *Interculturele communicatie in het onderwijs*  
Y. LEEMAN, m.m.v. A. VEEN
- Advies 1 *Etnische minderheden en de toegang tot de arbeidsmarkt*  
TIJDELIJKE WETENSCHAPPELIJKE COMMISSIE MINDERHEDENBELEID
- Advies 2 *Bestrijding van vooroordeel, discriminatie en racisme*  
TIJDELIJKE WETENSCHAPPELIJKE COMMISSIE MINDERHEDENBELEID
- Kaderadvies *Eenheid en verscheidenheid: op zoek naar de balans. Beschouwingen over immigratie- en integratiebeleid*  
TIJDELIJKE WETENSCHAPPELIJKE COMMISSIE MINDERHEDENBELEID