

W

O

8 01

Immigratie Tussen beleid en werkelijkheid

Justitiële verkenningen

verschijnt 9 maal per jaar jaargang 27 oktober

D

Justitie



Wetenschappelijk
Onderzoek- en
Documentatiecentrum

Gouda Quint

C

8 01

Immigratie

Tussen beleid en werkelijkheid

jaargang 27 oktober

Colofon

Justitiële verkenningen is een gezamenlijke uitgave van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie en Kluwer. Het tijdschrift verschijnt negen keer per jaar.

Redactieraad

drs. A.C. Berghuis
prof. dr. H.G. van de Bunt
mr. drs. J.M. Nelen
mr. dr. E. Niemeijer
mr. drs. P.J.J. van Voorst

Redactie

drs. M.A.V. Klein-Meijer
dr. B.A.M. van Stokkom
mr. drs. P.B.A. ter Veer

Redactieadres

Ministerie van Justitie, WODC
Redactie Justitiële verkenningen
Postbus 20301
2500 EH 's-Gravenhage
fax: 070-370 79 48
tel.: 070-370 71 47
e-mail: pveer@best-dep.minjus.nl

WODC-documentatie

Voor inlichtingen: Infodesk WODC,
070-370 65 53 (09.00u.-15.00u.)
e-mail: wodcinfo@wodc.minjust.nl
Internet-adres: www.wodc.nl

Abonnementen

Justitiële verkenningen wordt gratis verspreid onder personen en instellingen die beleidsmatig werkzaam zijn ten behoeve van het ministerie van justitie. Degenen die in aanmerking denken te komen voor een gratis abonnement, kunnen zich uitsluitend schriftelijk wenden tot bovenstaand redactieadres. Andere belangstellenden kunnen zich tegen betaling abonneren. Zij dienen zich te wenden tot:
Libresso BV
Postbus 23
7400 GA Deventer
tel.: 0570-67 35 55

Administratie en adreswijzigingen

De abonnementenadministratie wordt verzorgd door:
Libresso BV
Postbus 23
7400 GA Deventer
tel: 0570-6735 55
Adreswijzigingen kunnen worden doorgegeven door het adresstrookje toe te zenden aan Libresso.

Beëindiging abonnement

Betaalde abonnementen kunnen tot uiterlijk 31 december van het lopende abonnementsjaar worden opgezegd. Bij niet-tijdige opzegging wordt het abonnement automatisch voor een jaar verlengd. Gratis abonnementen kunnen desgevraagd te allen tijde beëindigd worden.

Abonnementsprijs

De abonnementsprijs bedraagt f 130,- (58,99 euro) per jaar; studenten en AIO's f 100,- (45,38 euro) (gedurende maximaal vijf jaar). Betaling geschiedt bij voorkeur met de te ontvangen acceptgirokaarten.

Nabestellingen

Losse nummers kunnen worden nabesteld bij Libresso BV. De prijs van losse nummers bedraagt f 20,- (9,08 euro) (exclusief verzendkosten).

Ontwerp

Hans Meiboom, Amsterdam

ISSN: 0167-5850

Opname van een artikel in dit tijdschrift betekent niet dat de inhoud ervan het standpunt van de minister van justitie weergeeft.

Voorwoord 5

L. Lucassen

Een spel met valse kaarten; migratiebeleid in historisch perspectief 9

H.W. Overbeek

Migratie als 'global affair'; wereldarbeidsmarkt en transnationale regulering van personenverkeer 21

J. Doomernik

De mythe van het restrictieve immigratiebeleid 31

Het Süssmuth-rapport

Migratie vormgeven-Integratie bevorderen; een samenvatting 41

H. Roodenburg

Arbeidsimmigratie; winnaars, verliezers en onbetaalde rekeningen 49

J. van Ours

Arbeidsimmigratie; goed voor ons? 55

B.J.P.M. Ficq

De nieuwe vreemdelingenwet; eerste ervaringen in de asieladvocatuur 61

T. Wijn-Maatman

Falend terugkeerbeleid; de problematiek van uitgeprocedeerde asielzoekers 70

G. Engbersen en J. van der Leun

Uitsluiting van illegale migranten; risico's van het restrictieve vreemdelingenbeleid 80

I. van der Valk

Het politieke vertoog over immigratie en asiel; de parlementaire debatten in Frankrijk en Nederland 91**Summaries 107**

Journal 110

Literatuuroverzicht 116

Algemeen 116

Strafrecht en strafrechtspleging 116

Criminologie 118

Gevangeniswezen/tbs 121

Jeugdbescherming en -delinquentie 121

Politie 123

Verslaving 123

Slachtofferstudies 124

Preventie van criminaliteit 125

Boeken en rapporten 127

In Nederland wordt traditiegetrouw een onderscheid gemaakt tussen arbeidsmigratie en asielmigratie. Immigratie om tijdelijk in Nederland te werken levert zelden problemen op. Voor permanente vestiging in ons land ligt dat evenwel anders. Economische migranten onder asielzoekers vormen een waar schrikbeeld voor een groot deel van de Nederlandse bevolking. In de asielprocedure speelt de wens om te werken formeel geen rol. Doorslaggevend voor een verblijfsvergunning is de vraag of iemand voor zijn leven te vrezen had en moest vluchten.

De werkelijkheid is echter veel complexer dan deze categorisering suggereert. Zo is het steeds moeilijker geworden vast te stellen welke asielzoekers al dan niet bescherming verdienen. Bovendien komt door de aanhoudende migratiedruk weinig terecht van het voorgenomen restrictieve beleid. Mede daarom gaan er de laatste tijd stemmen op om – in navolging van het nieuwe Duitse migratiebeleid – het onderscheid tussen arbeids- en asielmigratie ter discussie te stellen. Dit themanummer – dat vele bijdragen bevat die tijdens het WODC-jaarcongres van 25 oktober j.l. werden gepresenteerd – staat in het teken van dit controversiële thema.

In het eerste deel van dit nummer komen arbeidsmigratie, asielmigratie en de verbanden tussen beide uitvoerig aan bod. Ook wordt een beknopte samenvatting geboden van het Duitse Süßmuth-rapport waarin een lans wordt gebroken voor arbeidsmigratie. In het tweede deel van het nummer passeren enige kernproblemen rondom het Nederlandse beleid de revue: de nieuwe vreemdelingenwet, het terugkeerbeleid en de uitsluiting van illegale migranten.

In de openingsbijdrage biedt L. Lucassen een historisch perspectief op het Nederlandse migratiebeleid. De auteur beklemtoont dat in het tijdperk voor 1914 het migratiebeleid – en dat geldt ook voor andere West-Europese staten – bepaald werd door de vraag naar arbeid. Keek men op rijksniveau tamelijk onverschillig naar migratie, op lokaal niveau namen de autoriteiten wel degelijk maatregelen om migratie binnen de perken te houden. In de regel voerden de steden een flexibel beleid: vakbekwame en rijke migranten werden direct toegelaten terwijl armoedzaaiers werden geweerd. Nieuwkomers die binnen een paar jaar hun eigen inkomen verdienden, konden evenwel op burgerschapsrechten rekenen. Pas in de twintigste eeuw raakten nationale overheden geïnteresseerd in het controleren van immigratie. Dat geldt zeker voor de naoorlogse periode toen overheden er voor waakten dat teveel arme migranten gebruik zouden maken van de verzorgingsstaat. De auteur besluit met de overweging dat hedentendage opnieuw een flexibel beleid gevoerd zou kunnen worden dat ruimere toelating mogelijk maakt, maar waarin migranten niet automatisch sociale rechten krijgen toegewezen.

Vervolgens plaatst H.W. Overbeek de migratieproblematiek tegen de achtergrond van mondiale economische ontwikkelingen. Hij bespreekt enkele lange termijn trends waarin de spanning tussen de wereldwijde verbreiding van de vrije markt en de noodzaak van internationale regule-

ring ter sprake komt. Ook Derde Wereldlanden worden meer en meer met de wetten van vraag en aanbod geconfronteerd. In samenhang met onder andere interne conflicten, de schuldenproblematiek en stopzetting van economische steun heeft dit proces in veel perifere gebieden van de wereld tot ernstige crises geleid. De noodgedwongen migratie van miljoenen mensen die (vaak illegaal) werk zoeken in sectoren met goedkope, ongeschoolde arbeid, is hiervan een gevolg. Volgens Overbeek schommelt het aantal vluchtelingen en ontheemden al jaren tussen de twintig en dertig miljoen. Afgezet tegen die aantallen is het asielprobleem van de Europese landen van bescheiden omvang: in het topjaar 1992 werden in West-Europa 700.000 asielaanvragen geregistreerd. In tegenstelling tot de huidige trend van 'neoliberale disciplinerings' pleit de auteur ervoor aan de Verenigde Naties een centrale rol toe te kennen in het tot stand brengen van een mondiaal migratie-regime.

J. Doomernik pakt de draad van Lucassen op en vraagt zich af of in Nederland ruimere toelating van migranten tot de mogelijkheden behoort. Hij wijst erop dat de arbeidsmigranten die in de jaren zestig en zeventig naar Nederland (en West-Europa) kwamen, een conjunctureel tekort op de arbeidsmarkt dienden op te vullen. Zij zouden hier dan ook tijdelijk verblijven. Ook nu wordt er van uit gegaan dat asiellozers hier tijdelijk zullen verblijven, mits overheden daarop krachtig toezien. Volgens Doomernik is dat een fictie. De West-Europese landen vormen namelijk reeds lange tijd de facto een immigratie-regio. Het huidige restrictieve migratiebeleid is dan ook gedoemd te mislukken. De internationale migratiedruk, het illegaliteitsprobleem en de mensenhandel vereisen volgens de auteur een ander migratiebeleid waarin meer ruimte moet worden gecreëerd voor zich spontaan aandienende immigranten, ook werkzoekenden. Afgaande op toekomstige arbeidstekorten – zie ook het Süssmuth-rapport – pleit Doomernik voor een twee loketten systeem dat reeds lang in Canada wordt beproefd: het eerste loket voor aanvraag van asiel, het tweede voor aanbod van arbeid.

Deze visie wordt vervolgens door twee economen op zijn deugdelijkheid getest. H. Roodenburg gaat na wie de winnaars en verliezers zijn van een beleid dat op arbeidsmigratie wordt gericht. Tot de winnaars behoren volgens hem de arbeidsmigranten, de werkgevers en de hoger opgeleide werknemers die veelal niet hoeven te concurreren met arbeidsmigranten. Tot de verliezers horen de 'concurrerende werknemers' aan de onderkant van de arbeidsmarkt en de landen van herkomst die geconfronteerd worden met *braindrain*. Daar komt bij dat de Nederlandse bevolkingsdichtheid nog groter wordt en dat de grote groep volmigranten zwaar op de verzorgingsstaat zal gaan drukken. Volgens Roodenburg is daarom een behoedzaam beleid geboden. Bij J. van Ours valt de balans minder negatief uit. Weliswaar is ook hij van mening dat arbeidsimmigratie geen bijdrage levert aan het tegengaan van de vergrijzing van de Nederlandse bevolking of de krapte op de arbeidsmarkt. Het aandeel laaggeleiden en inactieven onder immigranten acht hij daar-

voor te hoog. Maar Van Ours is wel voorstander van selectieve arbeids-immigratie waarbij voorwaarden gesteld worden aan leeftijd, opleiding en arbeidskwalificaties van buitenlandse werknemers. Hij erkent overigens dat zo'n beleid door snelle veranderingen op de arbeidsmarkt moeilijk uitvoerbaar is.

De volgende drie artikelen zijn gewijd aan recente problemen waarmee het Nederlandse asielbeleid worstelt. B.J.P.M. Ficq gaat nader in op enkele ingrijpende veranderingen die de nieuwe vreemdelingenwet in de rechtspraak met zich mee heeft gebracht. Ze gaat achtereenvolgens in op wijzigingen binnen de vreemdelingenbewaring, de afschaffing van de bezwaarschriftprocedure, de invoering van het nieuwe vergunningstelsel, de afdoening van aanvragen binnen het aanmeldcentrum en de invoering van een beperkt hoger beroep. Volgens Ficq zal met name de afschaffing van de bezwaarfase de beoogde tijdwinst wel opleveren. Maar de wetgever heeft hiermee bewust een extra risico genomen dat vluchtelingen niet als zodanig kunnen worden (h)erkend. De afdeling rechtspraak van de Raad van State – die sinds kort als instantie voor hoger beroep fungeert – speelt volgens de auteur in meerdere opzichten een bedenkelijke rol. 'De uitspraken van de Raad van State zijn zo gouvernementeel dat je je als advocaat wel drie keer bedenkt alvorens in hoger beroep te gaan.'

T. Wijn-Maatman van Vluchtelingenwerk Nederland gaat in haar artikel nader in op de terugkeerproblematiek. Zij constateert eerst dat het aantal asielzoekers dat een verblijfsvergunning krijgt al jaren daalt. Een steeds groter aantal afgewezen asielzoekers wordt met de terugkeervraag geconfronteerd. Niettemin verlaten maar relatief weinig uitgeprocedeerde asielzoekers het land. Zoals bekend worden velen door lokale hulporganisaties opgevangen; anderen duiken onder in de illegaliteit. Vervolgens gaat de auteur na welke factoren terugkeer belemmeren. Deze factoren hebben enerzijds betrekking op de motivatie en verwachtingen van individuele asielzoekers (onduidelijkheid en onzekerheid over de procedure; geringe betrokkenheid bij terugkeerplannen) en anderzijds de sociaal-economische perspectieven en de veiligheid in het land van herkomst, en de mate waarin het land van herkomst bereid is mee te werken aan terugkeer. Volgens Wijn-Maatman zou het asielbeleid gebaat zijn met een eenmalige bijzondere maatregel waarbij een deel van de asielzoekers, met name de groep die al jaren in Nederland is, verblijf wordt toegestaan. Er zou daarmee ruimte komen voor zorgvuldige behandeling en begeleiding van de resterende groep asielzoekers.

G. Engbersen en J. van der Leun gaan in hun bijdrage na of het restrictieve beleid van de jaren negentig ertoe heeft geleid dat de criminele betrokkenheid van illegale migranten is vergroot en dat een verdere marginalisering van hun positie is ingetreden. De auteurs stellen een relatief geringe betrokkenheid van illegale personen bij criminaliteit vast. De verklaring hiervoor is dat illegalen zich meer dan anderen hoeden voor criminaliteit omdat crimineel gedrag de kans op opsporing en uitzetting

vergroot. Daarnaast wijzen de auteurs op het feit dat allerlei lokale uitvoeringspraktijken de meest schrijnende gevolgen van het restrictieve beleid verzachten. De uitsluiting van illegalen stuit dus op sociale grenzen: naast de lokale beleidspraktijk werkt de sociale inbedding van illegalen in de arbeidsmarkt en in etnische gemeenschappen als een buffer. De auteurs beklemtonen dat de sociale buffers voor een substantieel deel niet dankzij maar ondanks het gevoerde beleid functioneren. Pas als deze buffers afbrokkelen zal de criminaliteit onder illegalen toenemen.

Tenslotte gaat I. van der Valk op basis van een discoursanalyse na wat de discursieve kenmerken zijn van parlementaire debatten over migratie en asielkwesties in Nederland en Frankrijk. Ze geeft daarbij speciale aandacht aan wat zij etnische dominantie en/of uitsluiting noemt, de ongelijke machtsrelaties tussen de etnische meerderheid en etnische minderheden. Haar bevindingen laten een groot verschil tussen de twee landen zien. 'Terwijl het vertoog in het Nederlandse parlement meer gericht is op consensusvorming, is het Franse vertoog meer gericht op polarisatie en het uitspelen van politieke tegenstellingen, met name tussen rechts en links. Waar het Nederlandse debat meer technisch is, is het Franse debat veel meer ideologisch bepaald.' Polarisation, het uitspelen van politieke verschillen en politieke positionering van standpunten van een partij, komen in Nederland zelden voor. Nederlandse parlementariërs lijken zich bewust van de impact van hun taalgebruik en wegen hun woorden. Dat wordt volgens Van der Valk vooral bepaald door de wens om 'negatieve anderpresentatie', bijvoorbeeld door asielzoekers misbruik en fraude te verwijten, te vermijden. Niettemin kenmerkt het Nederlandse vertoog – niet minder dan het Franse vertoog – zich door een strategie van positieve zelfpresentatie, dat wil zeggen het benadrukken van positieve eigenschappen van de 'eigen' groep.

Een spel met valse kaarten

Migratiebeleid in historisch perspectief

L. Lucassen*

In de zomer van 2001 besteedden de Nederlandse dagbladen veel aandacht aan de mogelijkheid dat Nederland na een restrictief beleid van bijna dertig jaar opnieuw immigranten zou gaan werven om specifieke tekorten op de arbeidsmarkt op te lossen. Toonaangevende Nederlandse migratie-wetenschappers bepleiten al enige jaren een 'tweede loket' voor economische migranten, om zo migratie beter beheersbaar te maken en tegelijkertijd het asielkanaal te ontlasten (zie Doomernik, Penninx e.a., 1996, pp. 62-80). Tot voor kort vonden zij hiermee echter nauwelijks gehoor. Pas toen de rood-groene coalitie van Gerhard Schröder bij monde van Rita Süßmuth (CDU) de publieke opinie in Duitsland rijp trachtte te maken voor een actief immigratiebeleid, kwam ook de Nederlandse discussie in een stroomversnelling.

Hoewel de meningen zeer uiteen lopen waar het gaat om de zinvolheid en de specifieke invulling van een dergelijk beleid, is het voor vrijwel iedereen een uitgemaakte zaak dat de nationale overheid zich met migratie dient te bemoeien. Bezien vanuit historisch oogpunt is dat echter een tamelijk recente ontwikkeling, aangezien overheden in geheel West-Europa pas vanaf de Eerste Wereldoorlog - het begin van de korte twintigste eeuw - geïnteresseerd zijn geraakt in het controleren van immigratie. In dit verband dringt zich de vraag op waarom de overheid zich dit eigenlijk tot haar taak is gaan rekenen. Daarnaast maakt het nieuwsgierig naar de praktijk vóór 1914: hoe gingen overheden toen met dit fenomeen om en in hoeverre is dit non-interventie model van nut voor de formulering van het hedendaagse beleid? Voor we aan de hand van de Nederlandse en Duitse geschiedenis wat dieper ingaan op de lange-termijn ontwikkeling van het vreemdelingenbeleid, is het nuttig kort stil te staan bij de huidige West-Europese praktijk, aangezien die veel diverser is dan velen denken en omdat deze belangrijke aanknopingspunten biedt voor onze historische beschouwing.

Migratie en migratiebeleid sinds de val van de Muur

In een recent overzichtswerk presenteert de Duitse migratiehistoricus Klaus Bade in zijn slothoofdstuk een scherpe analyse van het Europese

* De auteur is verbonden aan het Centrum voor de Geschiedenis van Migranten van de Universiteit van Amsterdam. Dit artikel is geschreven in het kader van het NWO-pionierproject *Immigratie in Nederland 1860-1960*: www.hum.uva.nl/pion-imm/. De auteur dankt Kees Groenendijk voor zijn commentaar op een eerdere versie.

migratiebeleid in het laatste decennium van de twintigste eeuw (Bade, 2000, pp. 378-452). Volgens hem viert in de discussie over het migratiebeleid van nationale (en supra-nationale) overheden populisme hoogtij en wordt de bevolking van West-Europa ten onrechte een doemscenario voorgehouden. Zonder strenge controle en een afschrikkend beleid zou het rijke westen worden overspoeld door arme gelukzoekers uit Oost-Europa en de Derde Wereld, zo luidt kort samengevat de boodschap van het dominante restrictionistische kamp. Door een ongebreidelde immigratie zou de integratie van de reeds aanwezige migranten in de waagschaal worden gesteld en de welvaartstaat bezwijken.

Het probleem met deze redenering, aldus Bade (en velen met hem), is allereerst dat de meeste migranten zich niet als lemmingen gedragen, maar weloverwogen keuzes maken, die gebaseerd zijn op de aanwezigheid van netwerken van reeds in West-Europa woonachtige streek- of landgenoten en de beschikbaarheid van (al dan niet illegaal) werk en huisvesting.¹ De 'opnamecapaciteit' van netwerken is overigens beperkt. Anita Böcker heeft erop gewezen dat in Nederland gevestigde Turken niet alleen een bruggehoofd vormen voor – al dan niet – illegale volgmigranten, maar ook als poortwachter fungeren. Ook Richard Staring benadrukt in zijn recente proefschrift over illegale Turken in Rotterdam de ambivalente en kwetsbare positie van illegale Turken. Veel legale landgenoten kijken neer op de 'toeristen', buiten hen uit en zijn soms niet te beroerd om hen bij de vreemdelingenpolitie aan te geven (Böcker, 1992, pp. 61-78, Staring, 2001, hoofdstuk 8).

Een tweede nuancering van Europa als bedreigde vesting, is dat in tegenstelling tot sommige verwachtingen Oost-Europa na de val van de Muur niet is 'leeggelopen' en dat verreweg de meeste vluchtelingen in Afrika en Azië in de eigen regio worden opgevangen en dus niet naar Europa komen. Daar komt bij dat het uitermate afhoudende immigratiebeleid de activiteiten van (vaak gewetenloze) mensensmokkelaars juist in de hand werkt en er onbedoeld een bonus staat op een definitief verblijf in Europa, aangezien – zeker voor illegalen – de kosten om opnieuw binnen te komen erg hoog zijn. De eertijds normale werking van migratiesystemen, waarbij circulaire patronen (in Nederland bijvoorbeeld het seizoenswerk door Duitse 'Hannekemaaiers' tussen 1600 en 1900) en retourmigratie op grote schaal voorkwamen (Lucassen, 1984; Page Moch, 1992), is zo de afgelopen halve eeuw fundamenteel verstoord.

Voorts wordt te weinig onderkend dat de jaarlijkse komst van vele honderdduizenden migranten (hetzij als asielzoekers, op een toeristenvisum of van meet af aan illegaal) onlosmakelijk is verbonden met de

1 Overigens dienen we te waken voor een te rationele voorstelling van zaken. Zo blijken veel illegalen in Nederland slecht op de hoogte van de concrete mogelijkheden en is de keuze voor een specifieke plaats in de eerste plaats afhankelijk van het hebben van kennis en/of familie. Zie Staring, 2001, pp. 78-79.

vraag naar goedkope en zwarte arbeid. Net als in de Verenigde Staten, waar grote aantallen Mexicanen en andere inwoners uit Midden-Amerika zonder *green card* een belangrijk segment van de arbeidsmarkt vormen (met name in de landbouw en de dienstensector), vormen illegalen een substantieel deel van de arbeidsmarkt in West Europa. Zo stelt Bade dat in Frankrijk ongeveer een derde van alle autowegen door illegalen wordt gebouwd en dat zij in Italië 20 à 30% van het bruto-sociaal product genereren. Reeds in 1990 schreef de *Financial Times* dat de Engelse bouwsector volstrekt van illegalen afhankelijk is geworden en dat zonder hen de aanleg van de Kanaaltunnel, die nu ironisch genoeg streng op het transport van illegalen wordt gecontroleerd, onmogelijk zou zijn geweest (Bade, 2000, pp. 402-403). Daarnaast zijn met name veel illegale vrouwelijke vreemdelingen werkzaam in de dienstensector (inclusief de prostitutie). In Nederland lijken, onder meer door de strenge toepassing van de in 1998 van kracht geworden Koppelingswet en het relatief formele karakter van de arbeidsmarkt, de mogelijkheden voor illegale arbeid, met uitzondering van de tuinbouw, de horeca en de loonconfectie, overigens veel beperkter (Zandvliet, 1995, pp. 129-139).

Tot slot *kunnen* en *willen* West-Europese landen migratie niet tegenhouden. Zo hebben zij zich door allerlei verdragen niet alleen gecommiteerd aan de toelating van vluchtelingen, maar zijn zij ook gedwongen om migratie in het kader van gezinshereniging en partnerkeuze toe te staan. Door deze 'liberale paradox' (Hollifield, 1992), zijn de handen van nationale overheden gebonden, en het getuigt van louter 'spierballenwetgeving', om met Kees Groenendijk te spreken (Groenendijk, 1993, p. 502), wanneer politici suggereren dat het mogelijk is om de grenzen te sluiten. Wat het 'willen' betreft, zij erop gewezen dat tal van landen al lang aparte mogelijkheden hebben gecreëerd om voor specifieke tekorten op de arbeidsmarkt migranten aan te trekken, zoals de Duitse *Werkvertragsarbeitnehmer* (voornamelijk afkomstig uit Oost-Europa) (Groenendijk en Hampsink, 1995, pp. 34-38). In Nederland zijn sinds 1979 jaarlijks meer dan tienduizend werkvergunningen afgegeven aan migranten van buiten de EU op grond van de Wet Arbeid Buitenlandse Werknemers (WABW) en sinds 1995 de Wet Arbeid Vreemdelingen (Böcker en Clermonts, 1995).

De voorstelling dat de rest van de wereld het op onze vleespotten heeft voorzien en dat de overheid er alles aan doet om Europa hiertegen te beschermen, dient dus aanzienlijk te worden genuanceerd. Sterker nog een groot deel van die migranten vervult blijkbaar een economische en demografische functie. Fort Europa bestaat dus wel èn niet, om met Bade te spreken.

Vreemdelingen en armenzorg vanaf de zeventiende eeuw

Het hedendaagse migratiebeleid kan worden beschouwd als de voorlopige einduitkomst van het samenspel tussen migratie en welvaartsar-

rangementen, waarvan wortels tot in de vroegmoderne periode reiken. Om die relatie beter te begrijpen, moeten we daarom teruggaan naar de tijd van de decentrale Republiek der zeven Verenigde Provinciën. Vóór de Franse Revolutie en het ontstaan van de moderne natiestaat werd de toegang van vreemdelingen op lokaal niveau geregeld. Nationale overheden hadden maar beperkte macht of waren praktisch afwezig. Bovendien waren centrale overheden niet of nauwelijks geïnteresseerd in migratie. Een van de weinige uitzonderingen betrof emigratie. Aangezien staten toentertijd uit fiscale, economische en militaire redenen naar een zo groot mogelijke bevolking streefden, kwam het geregeld voor dat zij probeerden te voorkómen dat onderdanen hun territorium verlieten. De keerzijde van deze medaille was dat nieuwkomers uit andere landen, tenzij men hen uit religieus of economisch oogpunt als ongewenst beschouwde, doorgaans weinig in de weg werd gelegd.

Ondersteuning van armen en de controle op de arbeidsmarkt (door gilden) was in die periode op lokaal niveau georganiseerd. Hoewel de in verband met het Engelse *Poor Law* systeem gebruikte term 'miniatur welvaartsstaat', enigszins misleidend is, aangezien onderdanen volstrekt geen gelijke rechten genoten, boden kerken, gilden en stedelijke overheden een naar huidige maatstaven gemeten weliswaar bescheiden, maar gevarieerd pakket aan ondersteuning. Bijgevolg was ook het begrip 'vreemdeling' (en daarmee vreemdelingenbeleid) lokaal gedefinieerd: namelijk eenieder die van buiten een bepaalde plaats kwam. Dat betekende dat een inwoner van Amsterdam die in Utrecht wilde gaan wonen evenzeer als vreemdeling werd beschouwd als een nieuwkomer uit het Ottomaanse rijk.

Hoe beducht steden waren om teveel arme immigranten binnen hun muren te krijgen, laat de geschiedenis van Haarlem zien. Aan het einde van de zeventiende eeuw, toen het de Republiek wat minder voor de wind ging, bepaalden de stedelijke autoriteiten aldaar dat aan vreemdelingen geen aalmoezen meer mochten worden gegeven. Nieuwkomers werden eerst nauwkeurig gescreend en kregen niet zomaar een 'acte van admissie' (een soort verblijfsvergunning). Alleen zij die in hun eigen onderhoud konden voorzien of over een borgbrief (een 'acte van cautie') beschikten, ondervonden weinig problemen. In zo'n borgbrief stelde de vorige woonplaats of een betrouwbare persoon zich garant in het geval de betreffende vreemdeling tot de bedelstaf zou vervallen. Pas na vier jaar kon een immigrant een beroep doen op de Haarlemse armenzorg. Armlastige vreemdelingen die niet officieel waren toegelaten, werden de stad weer uitgezet (Dorren, 2001, pp. 85-86; Cottaar, Lucassen e.a., 1998, p. 33). Zij die op het eerste oog als een aanwinst werden beschouwd, werden dus pas geleidelijk als volwaardig burger met alle daaraan verbonden rechten en plichten geaccepteerd.

Omgekeerd kwam het, net als bij hedendaagse IT-specialisten en hooggekwalificeerde werknemers van multinationals, ook in de vroegmoderne periode veelvuldig voor dat steden probeerden om vreemdelin-

gen met gunstige regelingen te lokken om zo hun (economische) macht te vergroten. Bekende voorbeelden zijn de aantrekkelijke 'aanbiedingen' (gratis burgerrecht en dergelijke) aan handelaren en textielarbeiders uit de Zuidelijke Nederlanden omstreeks 1600 van diverse Hollandse steden en soortgelijke acties een eeuw later bij de komst van enkele tienduizenden Hugenoten uit Frankrijk.

Democratisch enkelvoud

Na de Franse Revolutie aan het einde van de achttiende eeuw brak in geheel West-Europa de centraal bestuurde eenheidsstaat door, waardoor de macht van intermediaire machthebbers, zoals de kerk, de adel, maar ook voor de tot dan toe relatief autonome steden, geleidelijk aan werd beknot. Een van de gevolgen van het ontstaan van de nationale staat was, naast de afschaffing van allerlei privileges voor uiteenlopende maatschappelijke groepen, de herdefiniëring van het begrip vreemdeling, en daarmee de formulering van een nationaal vreemdelingenbeleid. Terwijl in 1780 een migrant uit Overijssel die zich bij de stadspoort van Haarlem meldde als vreemdeling werd behandeld, werd deze na 1813 tot staatsburger gepromoveerd. Vreemdelingschap werd nu niet meer door de stadsgrens maar door de staatsgrens bepaald. De 'republikeinse veelheid' werd langzaam maar zeker vervangen door 'democratisch enkelvoud', om met de historicus Maarten Prak te spreken (Prak, 1999).

Door die fundamentele nieuwe ordening raakte de nationale staat automatisch meer geïnteresseerd in vreemdelingen en in navolging van de Franse revolutionairen kwam er in vrijwel alle Europese landen (Engeland uitgezonderd) een paspoortwetgeving tot stand. Die interesse beperkte zich aanvankelijk tot vreemdelingen die als een bedreiging werden gezien voor de politieke stabiliteit. Met name in tijden van revoluties (1830, 1848) werden zij scherp in de gaten gehouden en tot omstreeks 1860 kenden vrijwel alle landen enigerlei vorm van paspoortwetgeving. In Nederland kwam daar nog de Belgische opstand in 1830 bij, die tien jaar lang voor een strenge toepassing van de paspoortbepalingen zorgde. Reizigers werden aan de grens en in zeehavens gecontroleerd en geregistreerd, zodat vreemdelingen die men verdacht van opruiende activiteiten snel konden worden gelokaliseerd en opgepakt (Lucassen, 2001). Toen de internationale verhoudingen zich na 1860 stabiliseerden en er onder invloed van de industrialisatie en urbanisatie zowel in Europa als Amerika een liberale wind ging waaien, werden paspoorten in de meeste landen afgeschaft en werd internationale migratie aanzienlijk vergemakkelijkt (Strikwerda, 1999).

De preoccupatie van de nationale staat met vreemdelingen gedurende de negentiende eeuw kwam dus vooral voort uit politieke overwegingen. Daarnaast speelden ook sociaal-economische argumenten een rol, met name de vrees dat de armenzorg zou worden belast door buitenlandse bedelaars. Het idee dat de nationale arbeidsmarkt beschermd moest

worden, bestond echter niet. De staat had dan wel het gezag van de steden overgenomen en hun macht steeds meer beperkt, maar verzuimde een vergelijkbare sociaal-economische infrastructuur te creëren (Prak, 1999, pp. 234-235). In het aldus ontstane vacuüm hield de staat zich afzijdig van bemoeienis met internationale migratie. In 1849 kwam er in Nederland weliswaar een Vreemdelingenwet tot stand, maar die was zeer liberaal geredigeerd (Leenders, 1993). Vreemdelingen waren vooral welkom en alleen politieke oproerkraaiers en bedelaars dienden geweerd. In tegenstelling tot het hedendaagse 'nee tenzij' luidde het credo van de overheid inzake migratie dus 'ja mits'.

Waar de nationale eenwording op zich liet wachten, bleef interne migratie met name van armere delen van de bevolking voor overheden een groot probleem. Een goed voorbeeld is Duitsland vóór de unificatie in 1870. In de meeste Duitse staten, die zich hadden verenigd in de Duitse Bond, bleef tot die tijd het 'Heimatprincipe' gelden. Dat hield in dat onderdanen in principe alleen recht op ondersteuning hadden in hun 'Heimat' gemeente. Migreerden zij naar een andere plaats, dan konden ze onder begeleiding van de politie worden teruggestuurd, wat in het geval van minvermogenden op grote schaal voorkwam. Pas na 1870 verdween dit beginsel (met uitzondering van Beieren), en werd intern Duitse migratie veel gemakkelijker en vormde het geen belangrijk politiek en maatschappelijk thema meer (Reidegeld, 1998). In Nederland, waar de eenheidsstaat al in 1813 tot stand kwam, vormden interne migranten een minder dringend probleem, maar ook hier bestond een soortgelijk beginsel, aangezien de Armenwet voorschreef dat de gemeente van herkomst jarenlang verantwoordelijk bleef voor de eventuele ondersteuning. Toen steeds meer mensen zich (al dan niet tijdelijk) in steden gingen vestigen, besloot het parlement in 1870 na lang delibereren om de feitelijke woonplaats verantwoordelijk te stellen voor onderstand, waarmee het systeem van armenzorg werd aangepast aan de toegenomen geografische mobiliteit. De keerzijde was dat rondtrekkende lieden zonder een vaste verblijfplaats, zoals de latere woonwagenbewoners, in toenemende mate werden geproblematiseerd (Cottaar, 1996).

Dat gold evenzeer voor migranten uit het buitenland, die vanaf die tijd als een relevante categorie werden beschouwd en behandeld. Deze ontwikkeling hing niet alleen samen met de ontproblemativering van de interne migrant, maar ook met de veranderende rol van de nationale overheid. In de tweede helft van de negentiende eeuw betrad de staat schuchter het sociaal-economische domein. Door de uitwassen van de om zich heen grijpende industrialisatie en urbanisatie openbaarde zich wat toen werd aangeduid als 'de sociale kwestie'. Zowel geïnspireerd door Marx en Engels als door christelijke principes over sociale rechtvaardigheid begonnen arbeiders zich te organiseren in partijen en vakbonden die erop aandrongen dat de staat een actievere rol zou gaan spelen op maatschappelijk terrein. Het vroegst en duidelijkst openbaarde dit afscheid van de klassieke nachtwakersstaat zich in de nieuwe Duitse

eenheidstaat. Mede om de groeiende socialistische beweging de wind uit de zeilen te nemen besloot de Duitse rijkskanselier Bismarck in de jaren tachtig tot de invoering van een verplichte wettelijke verzekering tegen ziekte, ongevallen, invaliditeit en een bescheiden wettelijk ouderdomspensioen.

De combinatie van de afschaffing van het Heimatprincipe en het ontstaan van de 'Sozialstaat' in de laatste decennia van de negentiende eeuw vormen de achtergrond voor de toenemende controle op buitenlandse migratie. Als we afzien van de maatregelen tegen Polen, die vooral door nationalistische motieven werden ingegeven, dan valt op dat vanaf 1870 buitenlandse arbeiders in het nieuwe Duitse Rijk verplicht werden om een nationaliteitsbewijs in hun bezit te hebben. Zo wendden tienduizenden Nederlandse arbeiders zich tot hun gemeente om zo'n bewijs te krijgen. De gedachte achter deze verplichting was dat Duitse overheden in geval van werkloosheid wisten naar welke staat zij de rekening van de verstrekte onderstand konden sturen dan wel de migrant konden terugsturen, zodat deze geen beslag legde op de Duitse armenzorg. Paspoorten mochten dan omstreeks 1860 zijn afgeschaft in West-Europa, migranten die zich zonder een dergelijk bewijs aan de Duitse grens meldden, liepen een grote kans teruggestuurd te worden (Eijl, 2000).

In Nederland en andere West-Europese landen, waar de staatsinterventie op sociaal terrein langer op zich liet wachten, onthield de overheid zich van een dergelijke controle op arbeidsmigratie en beperkte de staat zich tot het tegenhouden en terugsturen van bedelaars en groepen die men, vaak ten onrechte overigens, per definitie als armlastig beschouwde, zoals zigeuners (Lucassen, 1990).

De betekenis van de 'Grote Oorlog'

Met het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog veranderde het maatschappelijk klimaat jegens vreemdelingen in West-Europa fundamenteel. Het liberale regime dat de periode 1860-1914 kenmerkte, maakte plaats voor een restrictief beleid (Lucassen, 1998; 2000). Door de aangescherpte nationale tegenstellingen werden vreemdelingen, zeker wanneer ze uit vijandelijke landen kwamen, als potentiële spionnen beschouwd. Daarnaast waren neutrale naties als Nederland beducht voor deserteurs uit oorlogvoerende landen, omdat deze de zo gekoesterde neutraliteit in gevaar konden brengen. Bovendien ontstond er in de oorlogvoerende landen, door de massale mobilisatie en de enorme verliezen aan het front, een groot tekort aan arbeiders. Om hier het hoofd aan te bieden, dwongen zowel Duitsland, Frankrijk als Engeland vreemde arbeidsmigranten die zich aan het begin van de oorlog binnen hun grenzen bevonden om te blijven. In allerijl voerden overheden in vrijwel alle Europese landen opnieuw paspoorten en visa in, om zo de binnenkomst van vreemdelingen te reguleren en controleren. Een aantal landen, waaronder Nederland, werd bovendien met een grote toestroom van vluchte-

lingen geconfronteerd. Aan het einde van de oorlog werd het toezicht op vreemdelingen verder gestimuleerd door de Russische revolutie en pogingen om soortgelijke omwentelingen te bewerkstelligen, zoals de radenrepublieken in Duitsland. Het ministerie van Justitie en de daaronder ressorterende *Inspecteur van de Koninklijke Marechaussee* (IKM), bij wie de coördinatie van het vreemdelingenbeleid berustte, vreesden dat buitenlandse bolsjewieken, anarchisten en spartakisten, onrust zouden veroorzaken en de openbare orde bedreigen.

Het is verleidelijk om de verwarde politieke situatie en de grootschalige vluchtelingenstromen als belangrijkste oorzaak aan te wijzen voor de omslag in het vreemdelingenbeleid. Temeer, omdat de strenge bepalingen in de *Wet Toezicht Vreemdelingen* van 17 juni 1918 en het daaruit voortvloeiende *Vreemdelingenreglement* al snel werden versoepeld toen duidelijk werd dat het niet zo'n vaart liep met de wereldrevolutie. De visumplicht werd voor de meeste landen in de eerste helft van de jaren twintig afgeschaft en toen ook Duitsers in 1926 zonder visum naar Nederland konden komen, werd het *Rijkspaspoortenkantoor*, het zenuwcentrum van het nationale vreemdelingentoezicht, opgeheven en leek het liberale regime van voor de Eerste Wereldoorlog te zijn teruggekeerd.

Toch was dit slechts schijn. Het belang van de Eerste Wereldoorlog voor de ontwikkeling van het vreemdelingenbeleid kan namelijk niet zozeer worden afgelezen aan de bepalingen die samenhangen met de onmiddellijke staatsveiligheid, maar ligt op een structureler niveau. In navolging van Duitsland kwamen vanaf de eeuwwisseling de eerste sociale wetten tot stand en werd voor het eerst een staatscommissie ingesteld om zich te verdiepen in het vraagstuk van de werkloosheid. Deze ontwikkeling kwam vanaf 1914 in een stroomversnelling. Met de grootscheepse mobilisatie en de noodzaak de productie op peil te houden kon de regering geen arbeidsonrust gebruiken en zag zich daarom gedwongen de arbeidersbeweging bij de besluitvorming te betrekken. Een van de concessies was het subsidiëren van de werkloosheidskassen van de verschillende vakbonden, waarmee reeds aan het begin van de twintigste eeuw was begonnen. Een wet uit 1916 maakte de staat zelfs geheel aansprakelijk voor de betaling van werkloosheidsuitkeringen van georganiseerde (vrijwel uitsluitend mannelijke) arbeiders. Het was dan ook niet toevallig dat met de eveneens in dit jaar bij het Ministerie van Arbeid opgerichte *Rijksdienst der Werkloosheidsverzekering en Arbeidsbemiddeling* (RWVAB) het nationale beleid met betrekking tot de arbeidsmarkt en de regulering van arbeidsmigratie werd samengebond (Lucassen, 1996).²

De relevantie voor het van toen af gevoerde migratiebeleid is tweërlei: ten eerste kreeg de staat er direct financieel belang bij om de nationale arbeidsmarkt te beschermen, en geen situatie te laten ontstaan waarin

2 De RWVAB werd na de Tweede Wereldoorlog omgedoopt tot *Rijksarbidsbureau*. tegenwoordig worden deze taken uitgevoerd door de *Arbeidsvoorzieningsorganisatie*, onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van SZW (Zie Böcker en Clermonts, 1995, pp. 4-6).

zij aan haar eigen staatsburgers werkloosheidsuitkeringen moest betalen terwijl er tezelfdertijd vreemdelingen werden toegelaten. Daarnaast kreeg de arbeidersbeweging door de geleidelijke integratie in de staat meer invloed op de politiek, wat zich onder meer in tijden van recessie uitte in de roep om een bescherming van de nationale arbeidsmarkt. Het categorische onderscheid tussen staatsburgers en vreemdelingen en de mogelijkheid om buitenlandse migranten van de Nederlandse arbeidsmarkt uit te sluiten ligt derhalve in de implementering van de welvaartsstaat op nationaal niveau.

Dat het nieuwe vreemdelingenbeleid vanaf 1918 onlosmakelijk met de stand van de arbeidsmarkt was verbonden, blijkt uit de beperkende visamaatregelen. Met name de belangrijkste groep arbeidsmigranten, Duitsers, waren tot 1926 verplicht een visum aan te vragen dat pas werd afgegeven door het *Rijkspaspoortenkantoor* wanneer duidelijk was dat het lokale arbeidsbureau geen bezwaar had. Verder moest de politie voortaan in de gaten houden of buitenlanders niet zonder toestemming van beroep veranderden. Ook al waren de meeste restricties na 1926 verdwenen, het was duidelijk dat zodra de conjunctuur weer ongunstiger zou worden, vreemdelingen opnieuw met uitsluiting van de arbeidsmarkt te maken zouden krijgen. Die omslag kwam eerder dan verwacht met de mondiale crisis die in 1929 uitbrak en die leidde tot de Vreemdelingenarbeidswet van 1934, de eerste voorloper van de huidige Wet Arbeid Vreemdelingen uit 1995.

Welvaartsstaat en migratiebeleid in een stroomversnelling

Hoewel over de effectiviteit van de wetgeving vanaf 1918 valt te twisten (Lucassen, 1996), moge duidelijk zijn dat de ontwikkeling van het nationale vreemdelingenbeleid onlosmakelijk is verbonden met de opkomst van de welvaartsstaat. Toen in de loop van de jaren vijftig en zestig van de twintigste eeuw de welvaartsstaat verder werd uitgebouwd, nam de noodzaak tot afscherming navenant toe. De lange jaren vijftig, om met Schuyt en Taverne te spreken (Schuyt en Taverne, 2000), vormen dan ook een nieuw breukvlak in de ontwikkeling van het immigratiebeleid. De overheidsbemoeienis met de rekrutering van 'gastarbeiders' in de jaren zestig en het restrictieve immigratiebeleid vanaf het begin van de jaren zeventig, toen de lange periode van ongekende economische groei ten einde kwam, zijn onlosmakelijk verbonden met deze nieuwe fase in de lange termijn ontwikkeling van het Nederlandse (en ook Europese) migratiebeleid.

Het grootste probleem voor ambtenaren en politici werd gecreëerd door *die* welvaartsarrangementen welke in principe los stonden van prestaties op de arbeidsmarkt, zoals bijstand, gezondheidszorg en onderwijs. Waar vreemdelingen vóór de Tweede Wereldoorlog hooguit aanspraak konden maken op een in duur en hoogte beperkte werkloosheidsuitkering en eventuele verpleegkosten, is het pakket in de tweede helft

van de twintigste eeuw zodanig uitgebreid dat een grootschalig gebruik ervan door nieuwkomers zonder een tegenprestatie op de arbeidsmarkt tot maatschappelijke weerstanden kan leiden.

Historische lessen?

Het dilemma vertoont veel parallellen met het probleem waarvoor steden zich in de vroeg-moderne periode gesteld zagen. Enerzijds waren nieuwkomers noodzakelijk om demografische en economische redenen, anderzijds wilde men niet het risico lopen teveel arme migranten aan te trekken waardoor de beschikbare middelen voor armenzorg uitgeput zouden raken. Zoals we hebben gezien, kozen stadsbesturen daarom voor een tweesporen beleid: enerzijds werden vakbekwame en welvarende migranten soms zonder meer toegelaten, terwijl men overduidelijke armoedzaaiers weerde. De grote tussencategorie werd voorwaardelijk toegelaten en verwierf pas een definitieve verblijfstitel wanneer zij na een aantal jaren bewezen hadden in hun eigen onderhoud te kunnen voorzien.

Deze vroeg-moderne lokale variant kan overigens niet zonder meer naar het huidige nationale (of zelfs Europese) niveau worden overgeheveld. Om te beginnen hebben Nederland en de meeste andere rijke landen internationale verplichtingen jegens vluchtelingen, rijk of arm. Bovendien zullen de meesten met mij het uitsluiten van voorwaardelijke migranten van gezondheidszorg en onderwijs, zoals in Californië, om morele redenen afwijzen. Dit neemt niet weg dat het de moeite waard is om serieus na te gaan of het mogelijk en wenselijk zou zijn om de huidige asielprocedure, waarvan noodgedwongen ook migranten gebruik maken die hier primair komen om werk te zoeken, te ontlasten en tegelijkertijd het probleem van de illegaliteit te verminderen door een ruimere toelating mogelijk te maken, zonder deze migranten automatisch toegang te verlenen tot alle onderdelen van de welvaartsstaat. Net als in het achttiende-eeuwse Haarlem zouden recht op bijstand en werkloosheidsuitkeringen pas geleidelijk worden opgebouwd, afhankelijk van de mate waarin het lukt een plaats op de arbeidsmarkt te verwerven. Alleen zij die daarin slagen, verwerven na verloop van tijd een definitieve verblijfsvergunning. Uiteraard zitten aan zo'n immigratiemodel vele haken en ogen, maar dat mag geen beletsel zijn om op zijn minst de levensvatbaarheid ervan te onderzoeken. Een dergelijk principe lijkt mij in ieder geval te verkiezen boven de huidige schrijnende situatie waarin asielzoekers vaak jarenlang wegwijnen in troosteloze opvangkampen zonder met hun talenten te mogen woekeren, en illegalen zijn overgeleverd aan de onzekere bescherming van hun netwerken en uitbuiting door koppelbazen en werkgevers.

Een bijkomend voordeel van een dergelijk immigratiemodel is dat met het recht op vrije migratie, potentiële nieuwe Nederlanders veel gemakkelijker kunnen uitproberen of deze nieuwe maatschappij hen wel be-

valt; iets wat veel illegalen nu in feite ook doen, alleen onder veel moeilijker omstandigheden. Het is al vaak betoogd dat het huidige restrictieve immigratiebeleid zich op dit punt in de staart bijt. Asielzoekers en illegalen, maar ook remigranten, laten het wel uit hun hoofd Nederland weer te verlaten, aangezien zij bij terugkomst de deur (opnieuw) gesloten vinden (Doomernik e.a., 1996, p. 72).

Mocht het ooit tot een vrijer en getrapter migratiemodel komen,³ dan zijn we ook af van het 'spel met valse kaarten', zoals Klaus Bade het huidige migratiebeleid karakteriseert (Bade, 2000). Valse kaarten van potentiële migranten die gedwongen worden hun motieven dusdanig te vervormen dat ze passen in de mal van de (asiel)bureaucratie en valse kaarten van de westerse landen die tegen beter weten in volhouden dat zij geen immigratielanden zijn en door hun restrictieve beleid migranten stigmatiseren en mensensmokkel stimuleren.

Literatuur

Bade, K.J.

Europa in Bewegung; Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart
München, 2000

Böcker, A.

Gevestigde migranten als bruggehoofden en grenswachters; kettingmigratie over juridisch gesloten grenzen
Migrantenstudies, 8^e jrg., nr. 4, 1992, pp. 61-78

Böcker, A., L. Clermonts

Poortwachters van de Nederlandse arbeidsmarkt; arbeidsvoorziening en de verlening van tewerkstellingsvergunningen
Nijmegen, 1995

Cottaar, A.

Kooplui, kermisklanten en andere woonwagewoners; groepsvorming en beleid 1870-1945
Amsterdam, 1996, pp. 133-142

Cottaar, A., J. Lucassen e.a.

Van over de grens; gids voor lokaal historisch onderzoek naar immigratie in Nederland
Utrecht, 1998

Doomernik, J., R. Penninx e.a.

Migratiebeleid voor de toekomst; mogelijkheden en beperkingen
Amsterdam, 1996

Dorren, G.

Eenheid en verscheidenheid; de burgers van Haarlem in de gouden eeuw
Amsterdam, 2001

Eijl, C. van

Immigration policy in the Netherlands, 1849-1914
Paper gepresenteerd op de European Social Science History Conference, Amsterdam, april 2000

Groenendijk, K.

Herziening Vreemdelingenwet 1993
Migrantenrecht, 1993, p. 502

Groenendijk, K., R. Hampsink

Temporary employment of migrants in Europe
Nijmegen, 1995, pp. 34-38

3 Overigens is er in zekere zin reeds sprake van een getrappt principe. Zo hebben vreemdelingen van buiten de EU, met name Polen, (zowel met als zonder arbeidsvergunning), die tijdelijk in Nederland werken geen recht op bijstand of WW.

Hollifield, J.

Immigrants, markets, and states; the political economy of post-war Europe
Cambridge MA, 1992

Leenders, M.

Ongenode gasten; van traditioneel asielrecht naar immigratiebeleid, 1815-1938

Hilversum, 1993

Lucassen, J.

Naar de kusten van de Noordzee; trekarbeid in Europees perspectief
Gouda, 1984

Lucassen, L.

Agent of koopman? Theorie en praktijk van de controle op arbeidsmigratie in Nederland, 1918-1980, in: M. 't Hart e.a. (red.), *Nieuwe Nederlanders; vestiging van migranten door de eeuwen heen*, Amsterdam, 1996, pp. 151-168

Lucassen, L.

The Great War and the origins of migration control in Western Europe and the United States (1880-1920), in: A. Böcker e.a. (red.), *Regulation of migration; international experiences*, Amsterdam, 1998, pp. 45-72

Lucassen, L.

Tussen perceptie en praktijk; het beleid van de Nederlandse vreemdelingenpolitie tegenover buitenlandse dienstbodes (1920-1940)

Tijdschrift voor sociale geschiedenis, nr. 2, 2000, pp. 164-189

Lucassen, L.

A many-headed monster; the evolution of the passport system in the Netherlands and Germany in the long nineteenth century

In: J. Torpey en J. Caplan (red.), *Documenting individual identity; the development of state practices in the modern world*, Princeton University Press, 2001, pp. 235-255

Lucassen, L.

'En men noemde hen zigeuners'; de geschiedenis van Kaldarasch, Ursari, Lowara en Sinti in Nederland: 1750-1944

Amsterdam/Den Haag, 1990

Page Moch, L.

Moving Europeans; migration in Western Europe since 1650
Bloomington, 1992

Prak, M.

Republikeinse veelheid, democratisch enkelvoud; sociale verandering in het Revolutietijdvak, 's-Hertogenbosch 1770-1820

Nijmegen, 1999

Reidegeld, E.

Armenpflege und Migration von der Gründung des Deutschen Bundes bis zum Erlass des Gesetzes über den Unterstützungswohnsitz,

In: M. Bommers en J. Halfmann (red.), *Migration in nationalen Wohlfahrtsstaaten*, Osnabrück, 1998, pp. 253-282

Schuyt, K., E. Taverne

1950; welvaart in zwart-wit
Den Haag, 2000

Staring, R.

Reizen onder regie; het migratieproces van illegale Turken in Nederland
Amsterdam, 2001

Strikwerda, C.

Tides of migration, currents of history; the state, economy, and the transatlantic movement of labor in the nineteenth and twentieth centuries

International review of social history, 44^e jrg., 1999, pp. 367-394

Zandvliet, K.

De economische betekenis van illegale tewerkstelling
Migrantenstudies, 11^e jrg., nr. 2, 1995, pp. 129-139

Migratie als ‘global affair’

Wereldarbeidsmarkt en transnationale regulering van personenverkeer

H.W. Overbeek*

In dit artikel zal ik in vogelvlucht enkele mondiale lange termijn trends bespreken waarin steeds de spanning tussen de wereldwijde uitbreiding van de vrije markt en de noodzaak van internationale regulering ter sprake komt. Ik ga achtereenvolgens in op de groeiende economische vervlechting op mondiale schaal (globalisering), de wassende migratiestromen die daarvan een gevolg zijn en de noodzaak nieuwe vormen van internationale regulering te creëren.

De in deze bijdrage aangesneden problematiek is uitermate complex. Onvermijdelijk leidt dit tot een hoog niveau van abstractie. Ook leent zij zich niet voor het leggen van eenvoudige causale relaties. De samenhang tussen de hier aangestipte processen en fenomenen is veeleer dialectisch van karakter. Met die opmerking in het achterhoofd wil ik niettemin in dit artikel betogen dat globalisering voert tot het tot stand komen van een steeds vrijere en geïntegreerde wereldwijde arbeidsmarkt. De dynamiek van dit proces, zo laat ik zien, verhoudt zich slecht met de eisen van transparantie en democratie die naar mijn mening ook op de regulering van deze vorm van mondiale vervlechting van toepassing dient te zijn. In tegenstelling tot de huidige trend pleit ik er dan ook voor aan de Verenigde Naties een centrale rol toe te kennen in een tot stand te brengen mondiaal migratie-regime.

Globalisering

Vaak wordt globalisering omschreven als het proces van herstructurering van de mondiale politieke economie sinds de jaren zeventig. De volgende ontwikkelingen behoren ertoe: de grootschalige ontworteling en ontheemding van mensen leidend tot gedwongen migratie (zowel binnen landen als over de grenzen heen), illegale migratie van ongeschoolde arbeidskracht naar de groeipolen van de wereldeconomie, de rol van criminele organisaties bij de internationale mensensmokkel, de toenemende internationale mobiliteit van (veelal hooggeschoolde) dienstverleners, en het toenemend internationaal opererend management van transnationale ondernemingen.

* De auteur is docent Internationale Betrekkingen bij de Afdeling Politicologie, Vrije Universiteit Amsterdam.

Tabel 1: Groei van wereldproductie, wereldhandel in investeringen (in % per jaar)

	1980-1990	1990-1997
Wereld bruto nationaal product	3,1	2,3
Wereldexport	5,2	7,0
Wereld bruto binnenlandse investeringen	12,5	2,6
Buitenlandse directe investeringen	27,1	15,1

In veel beschouwingen wordt globalisering gedefinieerd in termen die in essentie kwantitatief zijn, zoals '...the intensification of economic, political, social, and cultural relations across borders' (Holm en Sørensen, 1995, p. 4). En inderdaad, de cijfers zijn veelzeggend als we kijken naar de groei van productie, handel en investeringen in de voorbije decennia.

Zoals tabel 1 laat zien hebben directe investeringen in het buitenland de binnenlandse investeringen overvleugeld. Buitenlandse investeringen zijn dan ook de belangrijkste motor van de wereldeconomie geworden. Na een vertraging in het begin van de jaren negentig gaven de laatste jaren van de vorige eeuw een explosieve groei te zien, met 27 procent in 1997 en 39 procent in 1998. Het aandeel van buitenlands kapitaal in de totale wereldwijde kapitaalvorming nam toe van 2 procent in 1980 tot 7,4 procent in 1997 (Unctad, 1998).

Het is belangrijk om hier te memoreren dat de relevante actoren in de wereldeconomie (dat wil zeggen die actoren die daadwerkelijk de handels- en investeringsstromen genereren) geen landen of regeringen, maar ondernemingen zijn. In lijn met de toegenomen internationalisering van de wereldeconomie worden deze activiteiten ook in toenemende mate ondernomen en gecontroleerd door internationale opererende ondernemingen, de zogenaamde transnationale ondernemingen (TNO's). De wereldwijde verkopen door buitenlandse dochters van transnationale ondernemingen zijn inmiddels anderhalf keer zo groot als de wereldexport, ongeveer een derde van de wereldhandel betreft transacties tussen dochterbedrijven van dezelfde TNO's. Transnationale ondernemingen drukken dus een zwaar stempel op de wereldeconomie: '... they organize the production process internationally: by placing their affiliates worldwide under common governance systems, they interweave production activities located in different countries, create an international intra-firm division of labour and, in the process, internalize a range of international transactions that would otherwise have taken place in the market' (Unctad, 1994, p. 9).

Een dergelijke kwantitatieve benadering volstaat echter niet om de essentie van het proces te vatten. Globalisering is vooral een kwalitatief proces van transformatie, waarbij de gehele wereldbevolking wordt opgezogen in een veelheid van met elkaar verbonden, uitdijende en overlappende netwerken van communicatieve, ruil- en productieverhoudin-

gen (zie onder anderen Castells, 1998 en Cox, 1987). Deze kwalitatieve sprong (Van der Pijl, 1998) is mogelijk geworden (maar niet veroorzaakt) door een reeks technologische doorbraken sinds de jaren zestig van de vorige eeuw (met name de ontwikkeling en brede toepassing van micro-elektronica) die transport en communicatie hebben gerevolutioneerd: de zogenaamde *time-space compression* (Harvey, 1990).

De werkelijke drijvende kracht achter deze ontwikkeling is echter het kwalitatieve proces van commodificatie, ofwel de omvorming van goederen, diensten, en de natuur (inclusief steeds meer kwaliteiten en eigenschappen van de mens zelf, van zijn arbeidskracht tot bijzondere genetische codes) tot zaken die particulier in bezit genomen kunnen worden, gekocht en verkocht op de markt, en geëxploiteerd voor persoonlijk gewin. In deze zin opgevat – als een proces van economische liberalisering – is het geen nieuw fenomeen, maar een fenomeen dat zich sinds het ontstaan van het kapitalisme in West-Europa in de zestiende eeuw met horten en stoten over de wereld heeft verbreid (Wallerstein, 1974).

Globalisering produceert ongekende rijkdom, maar tegelijkertijd een ongekend ongelijke verdeling van deze welvaart. In 1997 was de rijkste twintig procent van de wereldbevolking verantwoordelijk voor 86% van de wereldproductie, 82% van de wereldhandel, en 93% van de internationale investeringen. De armste twintig procent had daarentegen slechts een aandeel van ongeveer één procent in de wereldrijkdom (UNDP, 2000). In de laatste twintig jaar is deze kloof alleen maar toegenomen. Globalisering is dus een proces dat sociale ongelijkheid voortbrengt en daardoor verzet en tegenkrachten oproept. Periodiek leiden deze zich ophopende tegenstellingen tot crisis en transformatie.

Een laatste aspect van het globaliseringproces van de afgelopen decennia betreft de manier waarop de wereldeconomie wordt gereguleerd. Ook hier springt het tegenstrijdige karakter van het proces in het oog. Enerzijds wordt het reguleringsproces (in het Engels aangeduid met *governance*) steeds informeler en opener waarin particuliere actoren, waaronder transnationale ondernemingen, een hoofdrol zijn gaan vervullen. De formele instituties van democratische staten, de diplomatie en de intergouvernementele organisaties tussen staten hebben daarentegen aan invloed verloren. Anderzijds wordt *governance* (met name in de Noord-Zuid relaties) steeds sterker disciplinair van karakter, waarbij organisaties als het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Wereld Handels Organisatie (WTO) een cruciale rol spelen.

De hier zeer kort aangestipte kenmerken van globalisering vormen een goede leidraad bij de analyse van de problematiek van de internationale migratie en de pogingen van staten om tot regulering daarvan te komen.

Globalisering en migratie

Op het hoogtepunt van de recessie in de industrielanden in de jaren zeventig leek het verschijnsel van de *run-away industry* het einde aan te

kondigen van de welvaartsstaat en de volledige werkgelegenheid. Dit was in elk geval de voorspelling van drie Duitse onderzoekers in hun studie van de 'nieuwe internationale arbeidsdeling' (Fröbel, Heinrichs en Kreye, 1977). Zij namen een toenemende verplaatsing waar van arbeidsintensieve productieprocessen naar lagelonenlanden in Azië en Latijns-Amerika die juist in de periode een strategie volgden van exportgerichte industrialisatie. Het samenkomen van drie cruciale ontwikkelingen maakte deze verplaatsing mogelijk:

- een onuitputtelijk reservoir aan goedkope arbeid, steeds aangevuld door de sterke trek in de Derde Wereld van het platteland naar de stad;
- nieuwe ontwikkelingen in productietechnologie die het mogelijk maakten arbeidsintensieve onderdelen te scheiden van kapitaalintensieve onderdelen van het industriële productieproces;
- ontwikkelingen in de transport- en communicatietechnologie die de coördinatie mogelijk maakten van wereldwijd verspreide productie- en assemblagevestigingen.

In de woorden van de auteurs zelf hebben deze ontwikkelingen geleid tot '...een geïntegreerde wereldmarkt voor arbeid, een waar wereldwijd industrieel reserveleger, en een geïntegreerde wereldmarkt voor industriële vestigingsplaatsen' (Fröbel, Heinrichs en Kreye, 1977, p. 30).

Het werk van Fröbel, Heinrichs en Kreye is ruimschoots bekritiseerd, maar een onbetwiste verdienste is in elk geval geweest dat het de aandacht heeft gevestigd op het feit dat migratie niet de enige, en getalsmatig ook niet de belangrijkste, manier is waarop de factor arbeid grensoverschrijdend kan worden aangewend. De arbeidsreserves in Derde Wereldlanden worden in verschillende sectoren op uiteenlopende manieren toegankelijk gemaakt voor Westerse ondernemingen, door handel, kapitaalbewegingen of door arbeidsmigratie (zie ook Harris, 1995, p. 160 e.v.). Deze situatie vormt een scherp contrast met de toestand in de periode van de jaren dertig tot de jaren zeventig. In deze periode waren arbeidsmarkten net als financiële markten afgebakend door nationale grenzen. Buitenlandse investeringen gericht op productie voor de wereldmarkt (en niet alleen voor de plaatselijke markt) kwamen nog nauwelijks voor. In het huidige tijdperk van hoogwaardige informatie- en communicatietechnologie hebben vele takken van industriële productie en dienstverlening rechtstreeks toegang tot het arbeidsreservoir van verschillende delen van de wereld. Ondernemingen kunnen dan ook veel gemakkelijker dan voorheen tot verplaatsing van activiteiten besluiten, en daardoor de arbeid op verschillende locaties tegen elkaar uitspelen.

Dit verklaart dat de globalisering van de afgelopen decennia zich maar mondjesmaat vertaalde in groeiende migratiestromen. Een maat daarvoor is het aantal mensen dat wereldwijd buiten het eigen geboorteland woont (*foreign-born population*). Tussen het midden van de jaren zestig en het midden van de jaren negentig nam dat aantal toe van 75 miljoen tot 125 miljoen, een toename van twee derde. In de ontwikkelde landen

was de toename iets sneller (87%), in de ontwikkelingslanden wat minder (ruim 50%). Eind 1994 bestond 2,2% van de wereldbevolking uit migranten (Unctad/IOM, 1996).

In de jaren negentig springen er echter twee stromen migranten uit: vluchtelingen en illegale migranten. Wereldwijd schommelt het aantal vluchtelingen en ontheemden al jaren tussen de twintig en dertig miljoen (UNHCR, 1997). Afgezet tegen die aantallen is het asiële probleem van de Europese landen van bescheiden omvang: in het topjaar 1992 werden in West-Europa bijna 700.000 asielaanvragen geregistreerd, en in de jaren daarna daalde dit aantal tot ruwweg de helft (Overbeek, 2000). Bijna per definitie valt er over het aantal illegale migranten weinig te zeggen: in brede kring wordt aangenomen dat jaarlijks wellicht zo'n half miljoen mensen zich illegaal in de Europese Unie vestigen.

Welke relatie bestaat er tussen globalisering en deze vormen van migratie? Uiteraard ontbreekt hier de ruimte om op deze vraag een uitgebreid antwoord te geven, maar niettemin kunnen we wel kort de essentie van de relatie aanduiden.

In de kern van het mondiale systeem, in de landen van de Oeso (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling), is globalisering gepaard gegaan met de verbreiding van nieuwe, neoliberale vormen van regulering van de sociaal-economische verhoudingen. Centraal in deze ontwikkeling staan tendensen als deregulering, liberalisering en flexibilisering. Deze tendensen hebben twee parallelle gevolgen. Enerzijds verzwakken deze tendensen de positie van de georganiseerde vakbeweging die zich uitdrukte in dalende ledenaantallen, een zwakke positie in loononderhandelingen, en een toenemende arbeidsparticipatie met name ook van gehuwde vrouwen. Anderzijds scheppen en versterken deze ontwikkelingen de vraag naar uiteenlopende soorten van ongeschoolde en laaggeschoolde arbeid (met name in sectoren als toerisme, huishoudelijke dienstverlening en de bouw) waar de arbeidsomstandigheden slecht zijn en de beloning laag. Dit zijn de sectoren bij uitstek waar illegale arbeidsmigranten emplooi vonden (Cox, 1987; Harrod, 1987; Sassen, 1996b).

In de meer perifere gebieden van de wereld (bijvoorbeeld Afrika, Oost-Europa en Midden-Amerika) vormen de diepere integratie in de wereld-economie, met name door de schulden crisis, en het einde van de Koude Oorlog de twee belangrijkste (elkaar versterkende) ontwikkelingen. De structurele aanpassingsprogramma's van de Wereldbank en het IMF, en de stopzetting van militaire en economische steun door de supermachten, resulteerden beide in een substantiële reductie van externe financiële hulpbronnen. In vele landen in de genoemde regio's ondermijnde dit in belangrijke mate het vermogen van de zittende regimes om rivaliserende elites in de macht te laten delen (wat vaak betekent: ze 'af te kopen'). Dit complexe proces is de belangrijkste verklaring van de proliferatie aan ernstige politieke en economische crises, met de daaruit voortvloeiende toename van diverse vormen van noodgedwongen mi-

gratie van miljoenen mensen op zoek naar veiligheid en een beter leven (zie Cohen en Deng, 1998; Loescher, 1993; UNHCR, 1997; Zolberg e.a., 1989).

Men zou dus samenvattend kunnen zeggen dat, terugkerend naar het begin van deze paragraaf, de vorming van een geïntegreerde wereld-arbeidsmarkt sinds de jaren zeventig zich voltrekt langs de volgende lijnen:

- integratie van voorheen (economisch en politiek) afgesloten gebieden (China, Sovjet-Unie, Oost-Europa, Vietnam) en bevolkingen (bijvoorbeeld de 'inheemse volken') in de kapitalistische wereldeconomie;
- commodificatie van economische activiteiten die voorheen buiten de markt waren georganiseerd (door privatisering, liberalisering en deregulering);
- verdere proletarisering van de wereldbevolking (trek naar de stad in de Derde Wereld, toenemende arbeidsmarktparticipatie in de Oeso-landen);
- toename van de vraag naar goedkope 'onregelmatige' arbeid in de 'postindustriële' economieën;
- internationale migratie (zowel arbeidsmigratie inclusief *brain drain*, gezinsvorming en -hereniging als asielmigratie) die wordt gefaciliteerd en versterkt door de zeer sterke prijsreductie van het internationale (en intercontinentale) reizen en door de effecten van de nieuwe communicatiemogelijkheden zoals satelliettelevisie.

Internationale regulering van migratie

Globalisering behelst, zoals we hebben gezien, de liberalisering van de wereldeconomie. Deze liberalisering heeft zich vooral voltrokken in de sfeer van de goederenhandel (al sinds eind jaren veertig) en in de sfeer van het kapitaalverkeer (sinds de jaren zeventig). De liberalisering kreeg een sterke impuls met het afsluiten van de Uruguay-ronde in de Gatt-onderhandelingen over vrijmaking van de wereldhandel, die de liberalisering uitbreidde tot de sfeer van het dienstenverkeer (1993). De regimes die het verkeer in deze sferen reguleren, hebben zich in de jaren negentig nog aanzienlijk verder versterkt: in de monetaire en financiële sfeer reguleren IMF en de Bank for International Settlements in Bazel de wereldeconomie; in de sfeer van de handel in goederen en diensten is het Gatt-regime met de totstandkoming van de Wereld Handels Organisatie aanmerkelijk verstevigd.

Opvallend is het sterke contrast met de bestaande regimes voor internationaal personenverkeer. Weliswaar bestaan er enkele internationale organisaties die zich met deelaspecten hiervan bezighouden (Internationale Arbeids Organisatie, Internationale Organisatie voor Migratie, VN Hoge Commissariaat voor de Vluchtelingen) maar ook tezamen vormen zij een uitgesproken zwak regime. Dat heeft natuurlijk in de eerste plaats te maken met het feit dat er slechts in zeer geringe mate sprake is van

liberalisering van personenverkeer (zowel in termen van regelgeving als in de feitelijke omvang van de migratie). Ook pogen nationale staten als vanouds (dat wil zeggen sinds de Eerste Wereldoorlog) hun eigen grenzen te bewaken: controle over het personenverkeer over de grenzen (en daarmee over de samenstelling van de bevolking) wordt veelal als essentieel voor de soevereiniteit gezien. Daarnaast is er nauwelijks sprake geweest van concurrentie tussen industrielanden met betrekking tot het aantrekken van arbeid; zo bleven ook in de jaren zestig en zeventig de programma's voor het aantrekken van 'gastarbeiders' exclusief nationale programma's. Er was geen noodzaak tot coördinatie of samenwerking.

In de loop van de jaren negentig zien we een aantal (onderling samenhangende en overlappende) ontwikkelingen die nopen tot een sterker internationaal regime voor migratie (Ghosh, 2000). De belangrijkste zijn:

- de reeds aangegeven toename van asielmigratie naar de Oeso-landen;
- de groeiende vraag naar goedkope, ongeschoolde arbeid, de toename van illegale arbeidsmigratie en de groeiende bemoeienis van de georganiseerde misdaad met mensensmokkel;
- het groeiende tekort aan hoogwaardige arbeidskracht in sectoren zoals de informatie- en communicatietechnologie;
- de toenemende internationale mobiliteit van het hogere kader van transnationale ondernemingen.

De roep om een sterker internationaal regime voor personenverkeer wordt gevoed door twee nogal verschillende sentimenten. Enerzijds maken regeringen in de Oeso-landen zich in toenemende mate zorgen over hun relatieve onvermogen om de ontwrichtende gevolgen van de beide eerstgenoemde ontwikkelingen de baas te worden. Als er over een immigratiecrisis gesproken wordt dan gaat het bovenal over de asielmigratie en de illegale arbeidsmigratie, en in zekere mate over de gezinsvorming en -hereniging die volgt op deze instroom en op de eerdere instroom van gastarbeid in de jaren zestig en zeventig. In de voorstellen die in deze context worden geformuleerd (nationaal en/of Europees en ook internationaal) overheerst een restrictieve toon: de immigratie dient teruggedrongen en de greep van de staten (danwel de EU) op het grensoverschrijdend personenverkeer dient versterkt te worden.

Deze disciplinaire tendens staat, zwak uitgedrukt, op gespannen voet met de tweede liberaliserende tendens die voortvloeit uit de beide laatst genoemde ontwikkelingen. In aansluiting op de nieuwe regelingen voor de internationale handel en het kapitaalverkeer wordt er ook gewerkt aan liberalisering van het dienstenverkeer (via de *General Agreement on Trade in Services*) en van de directe investeringen (de vooralsnog mislukte besprekingen over een *Multilateral Agreement on Investments*). Deze beide hebben directe implicaties voor het personenverkeer dat onlosmakelijk verbonden is met de vrijmaking van dienstenverkeer en directe investeringen.

Kortom, er is een *disciplinair neoliberalisme* ontstaan (de term is van Gill, 1995) dat, zoals boven gememoreerd, gekenmerkt wordt door specifieke nieuwe vormen van transnationale regulering waarin informalisering en privatisering van publieke taken geweldig toenemen. In het ontluikende internationale migratieregime is dit niet anders. Saskia Sassen stelt in dat verband dat '... we are seeing a *de facto* transnationalising of immigration policy [in which there is] a displacement of government functions on to non-governmental or quasi-governmental institutions and criteria for legitimacy' (Sassen, 1996a, pp. 1 en 24). In toenemende mate zien we ook dat deze transnationale reguleringsvormen zich afspeelen in regionale contexten, in Europa bij voorbeeld in het kader van het zogenaamde 'Boedapest-proces', in Noord- en Midden-Amerika in het 'Puebla-proces' (Pellerin en Overbeek, 2001).¹

Als men zou willen speculeren over de vraag hoe een alternatief regime eruit zou moeten zien dan is het belangrijk daarvoor een aantal fundamentele principes te formuleren. In de eerste plaats dient een mondiaal migratieregime het primaat van publieke regulering te herstellen: de doelstellingen van de regulering van migratie behoren in de publieke sfeer geformuleerd te worden, en het nastreven van die publiek geformuleerde doelstellingen dient plaats te vinden door, of althans onder toezicht en verantwoordelijkheid van, de publieke instellingen van de staat en de intergouvernementele organisaties die daartoe zijn gemandateerd. De familie van instellingen van de Verenigde Naties biedt hiervoor, gezien het universele lidmaatschap van de VN, het aangewezen startpunt.

Ten tweede is het noodzaak om te komen tot versterking van het democratisch gehalte van de besluitvorming en de betrokkenheid van *grass roots* bewegingen bij de besluitvorming, niet alleen op het niveau van de nationale staat maar ook op het internationale (regionale en mondiale) niveau. Weliswaar bestaan op nationaal niveau de relevante instellingen daarvoor maar de globalisering heeft geleid tot een uitholling van hun effectiviteit. Op internationaal niveau zullen de relevante instellingen grotendeels nog bedacht en geschapen moeten worden.

Ten derde is het zaak te benadrukken dat alleen een integrale en omvattende benadering aan deze eisen kan voldoen. Als afzonderlijke deelregelingen, zoals bijvoorbeeld voor tijdelijke arbeidsmigratie, worden getroffen zonder aansluiting op de overige doeleinden, dan zijn zulke deelregelingen gedoemd slechts specifieke deelbelangen te dienen.

Dat brengt me terug bij het proces van globalisering, met name de commodificatie. Ik mijn dat er een mogelijk onverzoenlijke spanning bestaat – en dat is de onuitgesproken vooronderstelling van deze bijdrage – tussen ongecontroleerde commercialisering enerzijds en de vrij-

1 In het 'Boedapest-proces' (genoemd naar de stad waar deze groep voor het eerst bijeen kwam) werken meer dan veertig Europese staten en een reeks internationale organisaties bij de bestrijding van illegale migratie en mensensmokkel. Het 'Puebla-proces' behelst een soortgelijk informeel samenwerkingsverband van landen in Noord- en Midden-Amerika.

making van de mensheid van dwang en gebrek anderzijds. De beste garantie tegen het risico dat migratieregulering verdere commodificatie privilegeert boven emancipatie is naar mijn overtuiging gelegen in een transparant, op consensus gebaseerd en door de VN aangestuurd stelsel van multilateralisme in plaats van het *de facto* bilateralisme dat internationale migratieregulering nu kenmerkt. Karl Polanyi doorzag heel goed hoe het kapitalisme oscilleert tussen *laissez faire* en *social protection* (Polanyi, 1957). Diegenen die profiteren van de *laissez faire* globalisering van de laatste decennia kunnen uitstekend voor zichzelf zorgen. De gewone mensen in de wereld zijn echter voor hun welzijn aangewezen op de bescherming van publieke democratische instellingen, zowel op het nationale als op het internationale niveau.

Literatuur

Castells, M.

The information age; economy, society and culture III: end of millennium
Oxford, Blackwell Publishers, 1998

Cohen, R., F. M. Deng

Masses in flight; the global crisis of internal displacement
Washington, Brookings institution, 1998

Cox, R.W.

Production, power and world order; social forces in the making of history
New York, Columbia University Press, 1987

Fröbel, F., J. Heinrichs e.a.

Die neue internationale Arbeitsteilung; strukturelle Arbeitslosigkeit in den Industrieländern und die Industrialisierung der Entwicklungsländer
Hamburg, Rowohlt, 1977

Ghosh, B. (red.)

Managing migration; time for a new international regime?
Oxford, Oxford University Press, 2000

Gill, S.

Globalisation, market civilisation, and disciplinary neoliberalism
Millennium; journal of international studies, 24^e jrg., nr. 3, 1995, pp. 399-423

Harris, N.

The new untouchables; immigration and

the New World Worker

London, Penguin Books, 1995

Harrod, J.

Production, power and the unprotected worker
New York, Columbia University Press, 1987

Harvey, D.

The condition of postmodernity
Oxford, Blackwell, 1990

Holm, H.-H., G. Sørensen (red.)

Whose world order? Uneven globalization and the end of the cold war
Boulder, Westview Press, 1995

Loescher, G.

Beyond charity; international cooperation and the global refugee crisis
Oxford, Oxford University Press, 1993

Overbeek, H.W.

Globalization, sovereignty, and transnational regulation; reshaping the governance of international migration
In: B. Ghosh (red.), *Managing migration; time for a new international regime?*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 48-74

Pellerin, H., H.W. Overbeek

Neo-liberal regionalism and the management of people's mobility
In: Bieler, A., A.D. Morton (red.), *Social forces in the making of the new*

Europe, Houndmills, Palgrave, 2001, pp. 137-157

Polanyi, K.

The great transformation; the political and economic origins of our time

Boston, Beacon Press, 1957

Pijl, K. van der

Transnational classes and international relations

London en New York, Routledge, 1998

Sassen, S.

Transnational economies and national migration policies

Amsterdam, IMES, 1996a

Sassen, S.

Losing control? Sovereignty in an age of globalization

New York, Columbia University Press,

1996b

Unctad

Transnational corporations, employment and the workplace; an executive summary

New York en Genève, United Nations,

1994

Unctad

World investment report 1998; trends and determinants

New York en Genève, United Nations,

1998

Unctad/IOM

Foreign direct investment, trade, aid and migration

Genève, United Nations, Current

Studies Series A No. 29, Unctad/DTCI/

27, 1996

UNDP

Human development report 2000

Genève, United Nations, 2000

UNHCR

The state of the world's refugees; a humanitarian agenda

Oxford, Oxford University Press, 1997

Wallerstein, I.

The modern world system I; capitalist agriculture and the origins of the European world-economy in the

sixteenth century

New York, Academic Press, 1974

Zolberg, A.R., A. Suhrke e.a.

Escape from violence; conflict and the refugee crisis in the developing world

Oxford, Oxford University Press, 1989

De mythe van het restrictieve immigratiebeleid

J. Doornik*

Na het einde van de Tweede Wereldoorlog werd in vrijwel geheel West Europa immigratie een belangrijke economische en demografische factor. Heel lang, en eigenlijk ook vandaag nog, werd immigratie gezien als een fenomeen dat van voorbijgaande aard is en afwijkt van de normale toestand. De manier waarop gekeken werd naar de komst naar Nederland van Indische Nederlanders en Molukkers ten tijde van de Indonesische onafhankelijkheid, is daarvan een goed voorbeeld. Dit geldt eveneens voor de migratie van verdreven Duitsers uit Polen en Tsjecho-Slowakije naar, vooral, West Duitsland en van mensen die, tot de bouw van de Muur in 1961, vanuit de DDR naar het westen trokken. Ook de komst van Tsjecho-Slowaken en Hongaren die in respectievelijk 1968 en 1956 hun land ontvluchtten werd als een anomalie beschouwd. Dat is begrijpelijk daar het ging om a) immigranten die weliswaar ongevraagd arriveerden maar waarvan de reden van hun vertrek door de ontvangende samenlevingen gekend was en als legitiem werd ervaren, b) de incidenten die hen deden vertrekken inderdaad doorgaans van tijdelijke aard waren.

Dit was anders in de jaren zestig en begin jaren zeventig toen vanuit West Europa bewust arbeidsmigranten werden gerekruteerd in voormalige koloniën en het gebied rond de Middellandse Zee. Daarvan werd evenwel de tijdelijkheid benadrukt. Het ging om conjuncturele tekorten op de arbeidsmarkt en derhalve zouden deze immigranten hier ook slechts tijdelijk verblijven. De eerste aanname was correct, de oliecrises in het midden van de jaren zeventig zorgden daar o.a. voor, de tweede maar in zeer beperkte mate. Omdat tijdelijk langdurig of zelfs permanent was geworden, nam vervolgens de immigratie van de gezinsleden van deze 'gastarbeiders' een grote vlucht. Hun kinderen, eenmaal volwassen, zorgden op hun beurt voor verdere immigratie door hun huwelijkspartners veelal uit het herkomstland van hun ouders te halen. Specifiek voor Nederland moet nog gewezen worden op de immigratie van grote aantallen Surinamers die de onafhankelijkheidswording van hun land in 1975 liever vanaf de Nederlandse zijlijn kwamen bekijken.

Vanaf het begin van de jaren negentig waren het met name asielzoekers die in grote aantallen naar Europa kwamen. Tot op de dag van vandaag vormen zij een belangrijke categorie van immigranten, in de

* De auteur is verbonden aan het Instituut voor Migratie- en Etnische Studies, Universiteit van Amsterdam.

beleving van velen zelfs dé belangrijkste. Voor een niet gering deel is deze waarneming het gevolg van het feit dat ook hier wederom uitgegaan wordt van de gedachte dat het hier om een anomalie gaat die, mits overheden eindelijk krachtig ingrijpen, weer zal verdwijnen.

Dat dit een fictie is, wordt duidelijk als we kort bedenken welke processen aan de komst naar Europa van ongevraagde immigranten ten grondslag liggen. Vervolgens zullen we in enig detail bezien hoe de Nederlandse overheid met de gevolgen van deze processen omgaat en om welke redenen. We zullen daarbij constateren dat het bestaande beleid niet adequaat is en dat de tijd gekomen is voor fundamenteel andere opties wil de overheid de regie terugveroveren.

Mondialisering

Mondialisering kan worden begrepen als een complex van elkaar versterkende processen. We hebben het dan o.a. over de integratie van steeds grotere delen van de wereld in het kapitalistische productieproces. Dit is dienstig aan de economische groei. De vruchten daarvan worden echter zeer ongelijk verdeeld. Macro economisch bezien zijn het vooral de geïndustrialiseerde staten die hiervan profiteren en niet de landen die door het proces van mondialisering worden geïncorporeerd, althans niet in eerste instantie (Stalker, 2000). Bij nadere beschouwing zijn overigens binnen staten opnieuw grote verschillen zichtbaar tussen hen die garen spinnen bij mondialisering en degenen die er weinig bij te winnen hebben: in de geïndustrialiseerde landen heeft het geleid tot het verlies van veel laag geschoolde industriearbeid en in ontwikkelingslanden zijn het voornamelijk de elites die de rijkdom vergaren die de exploitatie van grondstoffen en goedkope arbeid oplevert. De modale burger in die landen schiet er dus tot op heden niet veel mee op en gegeven de nog steeds toenemende divergentie in welvaart tussen 'het Noorden' en 'het Zuiden' wordt hij in veel gevallen zelfs geconfronteerd met groeiende armoede.

Tegelijkertijd hebben de meeste ontwikkelingslanden te maken met substantiële demografische scheefgroei. Niet vergrijzing en ontgroening, zoals bij ons, zijn daarvoor verantwoordelijk maar een snelle 'vergroening'. In grote delen van Afrika en Azië is inmiddels bijna de helft van de bevolking jonger dan veertien jaar. Bij gebrek aan economische groei en werkgelegenheid op het platteland leidt dit, niet veel anders dan in het Europa van de achttiende en negentiende eeuw, tot landvlucht, proletarisering en urbanisering. Momenteel zijn de grootste steden ter wereld al in de derde wereld te vinden.

De groei van mondiale netwerken gaat gepaard met een toenemend transportvolume, zowel ten behoeve van goederen als mensen. Niet alleen zijn er nauwelijks nog bewoonde plaatsen op de wereld aan te wijzen die niet in een etmaal vanaf elk ander oord te bereiken zijn, de frequentie van bijvoorbeeld vliegverkeer is hoog en de prijzen zijn steeds lager geworden. Ook voor informatie

geldt dit.¹ Internet is de nieuwste loot aan de mediastam maar al eerder penetreerde televisie tot in alle uithoeken van de wereld. Op die televisie toveren MTV en Amerikaanse soaps een paradijs voor het oog van de kijker dat weliswaar over de horizon ligt maar toch ook niet geheel onbereikbaar kan zijn. Kortom: mondialisering heeft als neveneffect dat het in grote delen van de onderontwikkelde wereld emigratiedruk produceert, het geeft de mensen die het betreft een beeld - hoe vertekend ook - van hetgeen er in het rijke westen te halen is, en de transportmogelijkheden zijn in principe voor handen. Zo bezien is het een wonder dat er niet veel meer geëmigreerd wordt dan momenteel het geval is. Dit hangt samen met het feit dat migratie pas plaats vindt als er verbindingen zijn tussen een land met emigratiedruk en een land van mogelijke hervestiging (Van Amersfoort & Doomernik, 1998).

Verbindingen tussen landen kunnen van velerlei aard zijn maar de belangrijkste in dit verband zijn (post) koloniale banden, politieke en handelsrelaties. Daarbij functioneren reeds gevestigde immigrantengemeenschappen eigenlijk ook als een verbinding doordat zij contacten onderhouden met het land van herkomst en er daardoor informatie, geld en goederen heen doen bewegen. Daarnaast kunnen ze verdere nieuwkomers helpen hun weg te vinden in het land van vestiging. Een analyse van zulke banden tussen landen maakt migratiepatronen in belangrijke mate voorspelbaar. Zulk een analyse is evenwel vanaf het midden van de tachtiger jaren steeds moeilijker geworden, doordat er verbindingen zijn ontstaan die we nauwelijks waar kunnen nemen: zij zijn het werk van mensensmokkelaars. Langzaam is een migratiemarkt ontstaan waarin vraag en aanbod migratiebewegingen zijn gaan bepalen. Het aanbod aan (potentiële) emigranten overstijgt veruit de vraag naar immigranten in de welvarende delen van de wereld. Dat geldt niet alleen voor economisch gemotiveerde migratie maar ook voor mensen die noodgedwongen huis en haard achter zich laten.² Het is dan niet noodzakelijkerwijze de migrant die zelf bepaalt waar hij of zij uiteindelijk terechtkomt maar de smokkelaar (Böcker & Havinga, 1998, Havinga & Böcker, 1998). En voor hem speelt het geen enkele rol of zijn cliënt het land van bestemming kent, de taal spreekt of er familie dan wel vrienden heeft wonen. Slechts de overwegingen die voor elke zakenman van belang zijn, bepalen dan de uitkomst van het migratieproces: kostenbeperking, winstmaximalisatie, efficiency en – hier misschien niet altijd met prioriteit – consumentensatisfactie.

1 Zo merkt Stalker (2000, p.7) op dat 'By 1990 [...] air transport costs per mile were less than 20 percent of their 1930 level, and between 1930 and 1996 the cost of a three-minute telephone conversation between London and New York fell \$300 to \$1'.

2 Het zij daarbij overigens opgemerkt dat in de werkelijkheid een scherp onderscheid tussen motieven van migranten, noch tussen die van ontvangende samenlevingen, meestal niet te maken is.

Immigratiebeleid

In de periode tussen het einde van de Tweede Wereldoorlog en de eerste oliecrisis in 1973 was er van immigratiebeleid in Nederland nauwelijks sprake, althans de overheid bemoeide zich maar mondjesmaat met de vraag welke buitenlander binnenkwam of vertrok (er was in die tijd overigens ook nog een op emigratie gericht beleid voor Nederlanders). Weliswaar ging de overheid er vanuit dat werkgevers die buitenlandse werknemers in dienst wilden nemen, de verblijfspapieren in orde brachten voordat dezen arriveerden, maar in de praktijk bleek legaliseren achteraf, nadat een migrant spontaan naar Nederland was gekomen en een werkgever had gevonden, geen grote problemen op te roepen. Zo kwam uiteindelijk ongeveer de helft van het aantal gastarbeiders door werving naar Nederland en de andere helft op eigen initiatief (Penninx e.a., 1994, p. 10).

Met de economische recessie die na 1973 inzette, verdween de krapte op de arbeidsmarkt als sneeuw voor de zon. De vraag naar laag- en ongeschoolde arbeid nam af en dan vooral in die bedrijfstakken waar immigranten werkzaam waren, zoals de textiel en de scheepsbouw. De reactie van de overheid was verdere immigratie van gastarbeiders te verbieden. Omdat zowel bij de overheid als bij het leeuwendeel van de migranten altijd de gedachte had bestaan dat deze immigratie tijdelijk zou zijn, ging de overheid er vanuit dat na deze wervingsstop werkloos geworden gastarbeiders zouden vertrekken. Ik wees er reeds op dat dit niet gebeurde en juist tot aanzienlijk méér immigratie leidde. Hier openbaart zich de grote paradox van een restrictief immigratiebeleid, dat grotendeels gevoed wordt door de idee-fixe dat immigratie welbeschouwd niet wenselijk is. Door namelijk hard op de immigratierem te trappen, ontstaat wat onder schakers zedtwang wordt genoemd. Een in Nederland wonende immigrant kan dan wel de wens koesteren om naar zijn land van herkomst terug te keren, de zekerheid dat hij eenmaal vertrokken niet opnieuw naar Nederland mag komen om wat geld te verdienen, zal hem daarvan weerhouden. En dat is zeker het geval als de economie van zijn moederland er weinig florissant bijstaat. Uiteraard was het theoretisch mogelijk geweest al dan niet werkloos geworden immigranten zonder omhaal het land uit te zetten – in Duitsland is dat tot op zekere hoogte gebeurd – en al evenmin hoefde het langdurige verblijf van deze voormalige gastarbeiders per definitie tot veel volgmigratie te leiden. Zo zijn er landen aan te wijzen, zoals Saudi Arabië, waar gastarbeider systemen worden gehanteerd die wel ‘waterdicht’ zijn. De belangrijkste reden waarom daarvan in Nederland geen sprake is, is het feit dat in het overheidsbeleid zelden uitsluitend het Nederlands (economisch) belang als doelstelling wordt gehanteerd. In Nederland, maar typisch ook in andere op sociaal-democratische principes gestoelde verzorgingsstaten, is beleid, en daarmee de politieke besluitvorming, pas dan legitiem als de gerechtvaardigde verlangens van iedereen

die zich legaal (en deels zelfs illegaal) in het land bevindt (en soms ook daarbuiten), mee worden gewogen. In algemenere termen betekent dit dat er een sterke verplichting t.a.v. de fundamentele mensenrechten wordt gevoeld, zoals bijvoorbeeld neergelegd in het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Ook het feit dat het Vluchtelingenverdrag nooit serieus ter discussie wordt gesteld, en het gegeven dat de Grondwet zulke verdragen directe werking in het Nederlandse recht geeft, zijn daarvan een teken.

De immigratie die in de jaren zeventig en tachtig plaats vond, hing grotendeels met de verplichtingen uit het EVRM samen. Zo garandeert artikel acht een ieder het recht op gezinsleven hetgeen tot grootschalige gezinshereniging, en later gezinsvorming leidde. Meermaals heeft de overheid gepoogd om deze vormen van volgmigratie in te dammen, door eisen te stellen aan de hoogte van het inkomen, de huisvesting, door voor legale vestiging een visum te verlangen en door schijnhuwelijken te verbieden. Omdat echter het fundament ongewijzigd blijft, hebben deze aanpassingen in wet en regelgeving maar bescheiden effecten gesorteerd, althans als we naar het volume van de immigratie kijken.

In het afgelopen decennium is het Vluchtelingenverdrag³ een grotere rol gaan spelen in de komst van ongevraagde migranten naar Nederland.⁴ Mede als gevolg van het mondialiseringsproces, maar ook door de elkaar opvolgende crises in het voormalige Joegoslavië en elders, is het aantal immigranten dat zich op het Vluchtelingenverdrag beroept, aanzienlijk gestegen. Ook hier is de Nederlandse overheid in een moeilijk parket terechtgekomen. Het blijkt keer op keer dat het moeilijk vast te stellen is welke asielzoekers onze bescherming nodig hebben en wie met een gerust geweten terug gestuurd kan worden. Niet alleen is het voor de autoriteiten moeilijk tot een inhoudelijk besluit te komen,⁵ ook verschilt men voortdurend van mening over aanpassingen van het beleid. Zo zijn in de zomer van 2001 sommigen stellig van mening dat het noorden van Irak veilig onderdak kan bieden aan Koerden, en dat daarom de vijfduizend die hun heil in Nederland zochten probleemloos daarheen kunnen worden gebracht, terwijl anderen er van overtuigd zijn dat hun veiligheid daar geenszins is gegarandeerd. Ook de Koerden zelf hebben hun twijfel. Ze laten zich dan ook niet onbetuigd en trachten op allerlei, soms zeer wanhopige, manieren de strijd om de publieke opinie in hun voordeel te beslechten.

Ook als het om andere afgewezen asielzoekers gaat, blijkt de Nederlandse overheid nauwelijks bij machte om hen tot terugkeer te bewegen.

3 Waarbij moet worden aangetekend dat uiteindelijk de meeste personen die als asielzoeker binnenkomen op grond van het EVRM (artikel 3, dat bescherming tegen onmenselijke behandeling biedt) verblijfsrecht krijgen.

4 Grofweg is één op de zeven toegelaten immigranten een voormalig asielzoeker. Als we onze blik beperken tot het immigratiesaldo (het vestigingsoverschot) dan stijgt dit aandeel tot ongeveer een kwart.

5 Uiteindelijk blijkt zo'n veertig procent van de asielzoekers te mogen blijven.

Het gevolg is dat het aantal vreemdelingen dat zich illegaal in Nederland ophoudt en afhankelijk is van allerlei informele vormen van opvang de laatste jaren is gegroeid en naar alle waarschijnlijkheid ook nog verder zal toenemen. Het ziet er overigens naar uit dat ook formele opvang voor deze mensen gerealiseerd zal gaan worden. Steeds meer gemeenten blijken bereid tot bestuurlijke ongehoorzaamheid omdat ze vrezen dat de openbare orde in het gedrang komt wanneer dakloze illegalen hun straten gaan bevolken. Het is tekenend dat het officiële terugkeerbeleid die naam nauwelijks verdient omdat het niet veel meer om het lijf heeft dan de aanzegging Nederland binnen 28 dagen te verlaten en vervolgens alle voorzieningen worden beëindigd.⁶ Het motto is: wie op eigen kracht naar Nederland kan komen, kan ook op eigen kracht vertrekken. Dat dit niet helemaal klopt zullen we verderop nog zien.

Gezien de onmacht van de rijksoverheid in het managen van de problemen die ontstaan door de aanwezigheid van asielzoekers, is het niet verwonderlijk dat het afgelopen decennium met man en macht is geïnvesteerd in het voorkomen van hun komst. In het kader van de Europese Unie zijn velerlei afspraken gemaakt die de komst van asielzoekers moeten bemoeilijken en om, als ze dan toch binnen zijn, te verhinderen dat zij in meer dan één land om asiel vragen. Ook nationaal zijn er weringsmaatregelen getroffen: vervoerders die passagiers zonder visum of paspoort het land in brengen kunnen fikse boetes tegemoet zien, waardoor voor vertrek door daartoe eigenlijk niet bevoegd personeel paspoortcontroles worden uitgevoerd. Daarnaast zijn er lijsten opgesteld van landen waar geen vervolging plaats vindt (veilige landen van herkomst) en van veilige derdelanden (kwam de asielzoeker daar doorheen op weg naar Europa, had hij daar om asiel kunnen vragen). Bij een asielverzoek in Nederland leiden deze maatregelen respectievelijk tot een kennelijk ongegrond dan wel niet ontvankelijk verklaring. Het gevolg hiervan is dat asielzoekers niet altijd hun ware nationaliteit of reisroute verraden. Veel asielzoekers arriveren toch al zonder reisdocumenten. Om dat tegen te gaan moet een asielzoeker sinds enige jaren aannemelijk maken waarom hij zonder papieren aankomt en als hij dat niet kan, wordt zijn aanvraag als kennelijk ongegrond afgedaan. In de praktijk blijkt dit slechts in weinig gevallen tot afwijzing van de asielzoeker te leiden.

Iedere keer als zo'n bovengenoemde aanpassing in het toelatingsbeleid voor asielzoekers wordt doorgevoerd, daalt hun aantal om vervolgens na enige tijd weer te stijgen tot, of zelfs boven, het oorspronkelijke niveau. Ook de nieuwe vreemdelingenwet zal daar weinig aan veranderen. Het fundament waarop deze gestoeld is, verandert immers niet. Het EVRM en het Vluchtelingenverdrag blijven maatgevend en beperken de mate waarin de overheid restricties kan formuleren.

6 De eerlijkheid gebiedt daaraan toe te voegen dat de overheid de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) ex-asielzoekers die bereid zijn terug te keren, laat ondersteunen met een vliegticket en zakgeld voor de eerste weken na aankomst.

Kortom: de Nederlandse overheid blijkt maar mondjesmaat in staat te zijn om ongevraagde immigratie te beheersen, laat staan te sturen. Maar tegelijkertijd wordt op allerlei manieren getracht de fictie dat dit wel kan – mits nu eindelijk de juiste restrictieve maatregelen worden genomen – in stand gehouden. Het blijft daarbij echter bij ad hoc, op de korte termijn gerichte, maatregelen terwijl de mobiliteit van migranten juist het gevolg is van processen die zeer langdurig zijn.

Fictie van immigratiebeheersing

Het is de vraag hoe lang de fictie van het hanteerbare – primair op restrictie geschoeide – immigratiebeleid nog stand kan houden. Een aantal ontwikkelingen beziend, moet het antwoord zijn: niet meer erg lang. Ten eerste hebben we te maken met de consequenties van maatregelen genomen door de centrale overheid voor de lokale overheden. Kort refereerden we al aan het feit dat gemeentes het onverantwoord vinden om uitgeproceerde asielzoekers en andere illegalen zonder onderdak te laten zijn. Eerder lokte de invoering van de Koppelingswet al vergelijkbare reacties uit. Het lijkt onvermijdelijk dat deze overheden vroeg of laat de Tweede Kamer en de regering op de gevolgen van hun onmacht gaan wijzen. Er komt echter niet alleen politieke druk van beneden maar ook van boven.

In het Verdrag van Amsterdam is door de Europese regeringsleiders afgesproken dat er binnen vijf jaar na inwerkingtreding (1999) een communautair immigratie- en asielbeleid gestalte moet krijgen. Onder Fins EU voorzitterschap is deze afspraak nog eens bekrachtigd. Inmiddels wordt er in Brussel naarstig onderhandeld. De stappen die gezet worden, zijn voornamelijk minimaal maar gezien het politieke belang zal dit waarschijnlijk niet zo blijven. Bij ongewijzigd beleid wordt de Nederlandse besluitvorming derhalve gemangeld tussen de lokale en Europese ontwikkelingen.

Het belang dat er binnen de EU aan een communautair beleid gehecht wordt, blijkt ook uit het feit dat de Europese Commissie het mandaat gekregen heeft om in deze discussies het voortouw te nemen. In november 2000 verscheen van de hand van Commissaris Vitorino een Mededeling (COM 2000 757 definitief) waarin de volgende passage voorkomt: '(...) migratiedruk houdt bovendien aan en gaat gepaard met een toename van illegale immigratie, mensensmokkel en -handel. Anderzijds zijn [sic] een aantal lidstaten ingevolge toenemende tekorten aan zowel geschoolde als ongeschoolde arbeidskrachten al begonnen van buiten de Unie actief derdelanders aan te trekken. In deze situatie moet een keuze worden gemaakt: ofwel vasthouden aan het standpunt dat de Unie weerstand kan blijven bieden aan de migratorische druk, ofwel aanvaarden dat de immigratie zal aanhouden en goed moet worden geregeld en dat samenwerking nodig is om ervoor te zorgen dat de Unie, de migran-

ten zelf en de landen van herkomst er zoveel mogelijk positieve gevolgen van ondervinden.' (p. 3, nadruk door de auteur)

Vitorino pleit vervolgens voor een pro-actief en gecoördineerd Europees beleid waarin meer ruimte moet worden gecreëerd voor zich spontaan aandienende immigranten, bijvoorbeeld door het verlenen van visa voor immigranten die in Europa werk willen komen zoeken. Er wordt, met andere woorden, voorgesteld om naast de huidige, op asiel gefocuste, immigratiesystematiek een extra loket voor economisch gemotiveerde immigranten in te richten. Daarmee zijn uiteraard nog geen feiten geschapen maar de toon is duidelijk gezet.

Daar komt bij dat ontwikkelingen op de Nederlandse arbeidsmarkt, mede in het licht van de leeftijdsopbouw van de bevolking, het waarschijnlijk maken dat arbeidsmigratie in de toekomst een steeds grotere rol zal gaan spelen (De Jong e.a., 2001). Bij onze grote broer, de Bondsrepubliek Duitsland doet deze noodzaak zich al enige tijd duidelijk voelen. Daar is de kogel dan ook door de kerk en wordt sinds het voorjaar van 2001 door regering en oppositie⁷ het land een immigratieland genoemd. Naar het zich laat aanzien gaat dit een immigratiesysteem opleveren dat sterk lijkt op hetgeen in Canada reeds jaar en dag praktijk is: twee loketten voor potentiële immigranten (MuB mei 2001). Een blik in het verleden leert dat het Nederlandse beleid op het terrein van asiel en immigratie zonder significante afwijkingen altijd de Duitse ontwikkelingen heeft gevolgd. Zou dat ditmaal anders zijn?

Kansen en problemen

Van een herziening van het migratiebeleid mogen geen wonderen worden verwacht. Zo wordt ook Canada, in weerwil van zijn liberalere politiek, geconfronteerd met mensensmokkel en –handel en met mensen die langer blijven dan hun visum toestaat. Toch lijkt er met een twee loketten (of eigenlijk drie loketten)⁸ beleid voor spontane immigranten wel heel wat te winnen te zijn. Ik noem enige voordelen.⁹

Ten eerste dwingt het niet a priori elke spontane immigrant in de asielprocedure. De nadelen daarvan zijn genoegzaam bekend: hospitalisering

7 Dit zijn dezelfde partijen, en deels ook dezelfde personen, die minder dan een jaar eerder zonder de geringste schroom de werkelijke situatie nog ontkenden met de zinsnede: Deutschland ist kein Einwanderungsland.

8 De reeds lang bestaande Wet Arbeid Vreemdelingen (WAV) verschaft, onder strikte voorwaarden, werkgevers die werknemers van buiten de EU in dienst willen nemen de mogelijkheid daartoe. De WAV zou men dus als een reeds bestaand tweede loket kunnen beschouwen, zij het dan dat a) toelating in principe tijdelijk is, b) de werknemer reeds voor binnenkomst bij de werkgever bekend is en c) de WAV als instrument gericht is op het bevredigen van de vraagkant. De aanbodzijde wordt in deze opzet derhalve pas door een derde loket bevredigd.

9 Voor een uitvoeriger behandeling zie Doornik e.a., 1996 en, wat provocatiever geformuleerd, Doornik, 2001.

en lethargie, met als gevolg dat een immigrant die eenmaal na jaren een status heeft bemachtigd maar moeilijk tot (arbeidsmarkt) integratie in staat is. Ten tweede mag verwacht worden dat de markt voor mensensmokkelaars er tenminste minder lucratief door wordt. Ten derde wint daardoor de asielprocedure aan legitimiteit, zowel voor diegenen die er een beroep op doen als voor de ambtenaren die de beslissingen moeten nemen. Ten vierde maakt het de positie van de overheid ten aanzien van illegalen sterker. Dezen kunnen er immers op gewezen worden dat er potentieel ook andere manieren zijn om zich in Nederland te vestigen. Ten vijfde zou daarmee eindelijk de mythe uit de wereld zijn dat immigratie geen vanzelfsprekend integraal onderdeel is van een wereld die steeds meer integreert en daardoor ook in toenemende mate in beweging raakt. Was voorheen het idee dat immigratie een anomalie was al zonder veel grond, in het huidige tijdsgewricht is dat nog sterker het geval. Een overheid die dat ontkent, stelt zijn legitimiteit in de waagschaal en schaadt bovendien de belangen van de immigranten en hun kinderen die hier al langer wonen. In weerwil van een actief integratiebeleid zoals we dat in Nederland kennen, blijft een afwijzende houding ten opzichte van verdere immigratie een dubbelhartige boodschap impliceren: eigenlijk waren ze niet welkom. Ten zesde, en terugkerend bij de paradox van een restrictief beleid, hoeft een meer open houding ten aanzien van immigratie niet noodzakelijk te betekenen dat er zich veel meer immigranten in Nederland vestigen dan nu het geval is. Het huidige beleid stelt namelijk een grote premie op blijven: wie eenmaal binnen is, lijkt wel gek als hij ooit weer vertrekt. Dit geldt voor immigranten die hier al langer zijn maar ook voor mensen die hopen via de asielprocedure toegang te verkrijgen. Dit is temeer het geval als de migrant (of zijn vrienden en familieleden) zich grote investeringen heeft moeten getroosten om een mensensmokelaar te betalen. Pas als die zijn terugverdiend kan enige bereidheid tot vertrek worden verwacht. De kunst zal er daarom in liggen een migratiemanagement te ontwikkelen dat natuurlijke mobiliteit zoveel mogelijk faciliteert: meer immigratie maar ook meer emigratie kan tot ieders voordeel strekken.

Literatuur

Amersfoort, H. van, J. Doomernik (red.)
International migration; processes and interventions
Amsterdam, Het Spinhuis, 1998

Böcker, A., T. Havinga
Asylum migration to the European Union. Patterns of origin and destination
Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 1998

Doomernik, J., R. Penninx e.a.

Migratiebeleid voor de toekomst; mogelijkheden en beperkingen
Amsterdam, Het Spinhuis, 1996

Doomernik, J.

Open de grenzen

De helling, nr. 1, 2001, pp. 8-10

Havinga, T., A. Böcker

Asielmigratie naar Nederland; patronen van herkomst en bestemming

Justitiële verkenningen, nr. 9, 1998, pp. 19-32

Jong, A. de, H. Nicolaas e.a.

Bevolkingsprognose 2000-2050: kunnen in de toekomst meer arbeidsmigranten worden verwacht?

Maandstatistiek van de bevolking, nummer 2, 2001, pp. 41-46

MuB

Migration und Bevölkerung

MuB Mai 2001, Ausgabe 3, uitgave

van de leerstoel Bevölkerungswissenschaft, Humboldt-Universität zu Berlin

Penninx, R., J. School e.a.

The impact of international migration on receiving countries; the case of the Netherlands

NiDi, Den Haag, 1994

Stalker, P.

Workers without frontiers; the impact of globalization on international migration

Geneva, International Labour Office, 2000

Migratie vormgeven - Integratie bevorderen

Een samenvatting

Het rapport-Süssmuth*

Duitsland heeft migranten nodig. Voor de organisatie van migratie en integratie is een totaalconcept vereist waarin duidelijke doelen worden gesteld: voldoen aan humanitaire verantwoordelijkheid, bijdragen aan het waarborgen van welvaart, het verbeteren van het samenleven van Duitsers en migranten en het bevorderen van integratie.

De organisatie van de arbeidsmarktgerelateerde migratie moet vooral recht doen aan onderstaande problemen:

- Duitsland is ingebed in een steeds meer vervlochten wereldeconomie, waarin kwalificatie en kennis van de mensen beslissende groeifactoren zijn. Om zijn concurrentiepositie veilig te stellen zal Duitsland in de toekomst nog sterker dan tot nu toe het geval is aangewezen zijn op de internationale uitwisseling van kennis, en samen met uit andere landen afkomstige mensen probleemoplossingen, denk- en werkwijzen moeten ontwikkelen.

- De bevolking van Duitsland vergrijsd en zal in de 21^e eeuw duidelijk teruglopen. Dit zal niet alleen gevolgen hebben voor de arbeidsmarkt, maar zal ook een nadelige invloed hebben op de vernieuwingscapaciteit van bedrijfsleven en maatschappij, als hier niet adequaat op gereageerd wordt.

- Nu reeds kunnen talrijke hoog- en laaggekwalificeerde arbeidsplaatsen niet worden bezet, hoewel 3,9 miljoen mensen als werkloos staan ingeschreven. Zoveel mogelijk van deze werklozen moeten weer worden toegeleid naar reguliere arbeidssituaties.

Feitelijk is Duitsland al sinds lange tijd een migratieland. Sinds 1954 zijn rond de 31 miljoen Duitsers en buitenlanders in de Bondsrepubliek komen wonen. 22 miljoen mensen hebben het land in dezelfde periode verlaten. Tegenwoordig wonen er 7,3 miljoen buitenlanders in Duitsland, 8,9 % van de totale bevolking. Bijna 40% van hen woont hier al langer dan vijftien jaar. Wat tot op heden echter ontbreekt is een toekomst-

* Een commissie van onafhankelijke deskundigen onder voorzitterschap van de voormalige presidente van het Duitse parlement, prof. dr. Rita Süßmuth, bood onlangs haar rapport aan aan het Duitse parlement. De hier opgenomen tekst betreft een beknopte versie van de samenvatting van het rapport van deze Kommission 'Zuwanderung', getiteld *Zuwanderung gestalten - Integration fördern*. Voor de volledige Duitstalige tekst van het rapport zie: http://www.bmi.bund.de/top/dokumente/Artikel/ix_46876.htm

bestendig overall concept voor de sturing van migratie en integratie van de migranten - twee terreinen, die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn.

De in het verleden verdedigde politieke en normatieve uitspraak 'Duitsland is geen migratieland' is onhoudbaar geworden als grondregel voor het migratie- en integratiebeleid. Steeds meer mensen komen tot het bewustzijn dat migratie gekoppeld was en is aan verrijking, maar ook aan de daarmee samenhangende problemen. Migratie heeft geleid tot meer culturele verscheidenheid. Zoals de voorbeelden van emigranten en gastarbeiders aantonen heeft Duitsland vroeger al migratiebewegingen gestuurd en ervaringen opgedaan met migratiebeleid. Van deze ervaringen zou gebruik gemaakt moeten worden.

De vormgeving van migratie en integratie behoort tot de belangrijkste opdrachten voor de komende decennia. Dit vereist een beleid dat op de lange termijn gericht is:

- Duitsland moet zijn verantwoordelijkheid en verplichting als lid van de internationale landengemeenschap op zich blijven nemen. Dat geldt in het bijzonder de verplichtingen die voortkomen uit de vluchtelingenconventie van Genève en de Europese conventie voor de rechten van de mens. Wij zetten ons in voor de wereldwijde handhaving van de mensenrechten en de versterking van het volkerenrecht en bieden bescherming aan politieke vluchtelingen.

- Migratie moet een zodanige vorm krijgen dat het ook in het bewustzijn van de bevolking een verrijking betekent voor ons land, vooropgesteld dat onder andere de binnenlandse werkloosheid wordt afgebouwd, de integratie van de hier wonende migranten verbeterd en die van de nieuwe migranten ondersteund. Integratie is een duurzame politieke en maatschappelijke opdracht, die alle mensen aangaat die in het land woonachtig zijn.

- Fundamentele beslissingen in het migratie- en asielbeleid worden voortaan niet meer op nationaal, maar op Europees niveau genomen. Dit is vooral een gevolg van het verdrag van Amsterdam, dat de Europese Unie (EU) op dit terrein vérstreckende bevoegdheden verleent. Vandaag al wordt de Duitse migratie- en asielpolitiek beïnvloed door standaarden die gebaseerd zijn op het Europese recht. Bij de vormgeving van het Europese recht, dat in de komende jaren vernieuwd moet worden, zal het er in doorslaggevende mate op aankomen regelingen te vinden waarover consensus te bereiken valt, en die ook recht doen aan de situatie van de migratie in Duitsland. De nationale regering moet haar mogelijkheden om mede invloed uit te oefenen gebruiken om vaart te zetten achter de verdieping en uitbreiding van de EU, zonder in dezen de belangen van Duitsland te verwaarlozen.

Onder 'migratie' verstaat de commissie alle soorten van migratie, ook de soorten die slechts een tijdelijk karakter hebben, onder 'immigratie' wordt duurzame vestiging verstaan.

Het werk van de commissie

De onafhankelijke commissie 'Zuwanderung', ingesteld door de Duitse minister van Binnenlandse Zaken, geeft aanbevelingen voor een toekomstige migratiepolitiek. Zij buigt zich over hoe de vereiste behoefte aan migranten in beeld gebracht kan worden en hoe deze migratie gestuurd en afgebakend kan worden. Verder geeft zij aan hoe bij handhaving van de humanitaire verplichtingen van Duitsland de asielprocedures op een meer eerlijke wijze, effectiever en korter georganiseerd kunnen worden en hoe misbruik tegengegaan kan worden. De commissie legt bovendien een concept voor de integratie van migranten voor. Zij heeft getoetst hoe haar aanbevelingen zijn in te voegen in een Europees algemeen concept voor migratie en asiel. Zij doet voorstellen omtrent de wijze op welke haar concept organisatorisch, institutioneel en juridisch in praktijk gebracht kan worden.

Het doel van arbeidsmarkt gerelateerde migratie moet zijn het op de lange termijn bijdragen aan welvaart, sociale zekerheid en sociale vrede. Daarbij dient in de allereerste plaats rekening te worden gehouden met problemen ten aanzien van de wereldeconomie en demografie.

De globalisering schept economische kansen maar stelt tegelijkertijd nieuwe eisen aan de draagkracht van de nationale economieën. De welvaart in de moderne geïndustrialiseerde staten is gebaseerd op een hoog niveau van technologie en kennis. Kennis krijgt steeds meer betekenis en wordt in toenemende mate internationaal verworven. Tegelijkertijd wordt de internationale concurrentie om hoog gekwalificeerde arbeidskrachten aan te trekken scherper.

In Duitsland worden sinds ongeveer dertig jaar minder kinderen geboren dan voorheen het geval was. Zonder verdere migratie en bij een gelijkblijvend aantal kinderen per vrouw zal de bevolking in Duitsland tot het jaar 2050 vermoedelijk van momenteel 82 miljoen mensen dalen naar minder dan 60 miljoen. In dat geval zou het aantal werkenden in Duitsland teruglopen van nu 41 miljoen naar 26 miljoen. De levensverwachting van de mensen stijgt, het aantal geboorten daalt verder en de bevolking in zijn totaliteit vergrijsd. Dit geldt ook dan, wanneer in de toekomst weer meer kinderen per gezin geboren zouden worden, omdat er nu al minder potentiële ouders zijn dan in vroegere generaties het geval was.

Een teruglopende bevolking en vergrijzing hebben een ongewenste uitwerking op de economische ontwikkeling, op de vernieuwingscapaciteit, op de arbeidsmarkt, op de nationale economie en op de schuld per hoofd van de bevolking, als de oorzaken en gevolgen niet door een preventief beleid worden tegengegaan. Zelfs bij gematigde migratie zal de ouderdomslast, van betekenis voor de sociale verzekeringsystemen, binnen vijftig jaar zelfs verdubbelen. De te verwachten terugloop in de bevolking zal waarschijnlijk de vraag op het gebied van het bedrijfsleven algemeen doen teruglopen. Een afgezwakte groei zou er

weer voor kunnen zorgen dat de investeringsactiviteit van ondernemingen en de stijging van productiviteit teruglopen.

Gebruik maken van aanwezige arbeidskracht

Nog steeds staan in Duitsland bijna vier miljoen mensen als werkloos ingeschreven. Onder hen bevinden zich veel ouderen, buitenlanders en ongekwalificeerde arbeidskrachten. Ondanks aanzienlijke inspanningen zijn veel werklozen op grond van ontbrekende kwalificaties of wegens bestaande mobiliteitsbeperkingen helaas niet meer bemiddelbaar op de arbeidsmarkt. Tegenover een hoge werkloosheid staat een toenemend aantal vacatures, ook in dezelfde arbeidssectoren. Het is onzeker in hoeverre in de bestaande behoefte aan arbeidskrachten kan worden voorzien door activering en kwalificering van autochtone werkenden. Desalniettemin moet er gezien de sterke terugloop van het binnenlandse arbeidspotentieel rekening mee worden gehouden dat groeiremmende tekorten aan arbeidskrachten zullen ontstaan. Uiterlijk in het volgende decennium zal een tekort aan jongere mensen in de beroepsopleiding en aan de hogescholen optreden. Ook migratie (moeilijk te voorspellen van welke omvang) vanuit de EU-landen zal op de lange termijn de terugloop van arbeidskrachten in Duitsland niet kunnen stoppen.

Een prognose inzake de toekomstige vraag naar arbeidskrachten is onzeker. Een prognose met betrekking tot afzonderlijke beroepsgroepen is zelfs onmogelijk. Zeer in het algemeen echter zal de vraag naar gekwalificeerde arbeidskrachten en krachten voor de dienstverlenende sector stijgen, en zal de behoefte aan personen met een hogere beroepsopleiding toenemen.

Er zijn aanzienlijke inspanningen nodig om de aanwezige arbeidskracht beter te benutten dan tot nu toe het geval is. Daarbij is het allereerst van het grootste belang om werklozen een kans op een baan te geven en het onderwijsstelsel op alle niveaus te verbeteren. Met het oog op de toekomstige behoefte aan arbeidskrachten moet de feitelijke arbeidstijd per mensenleven worden verlengd en moeten de voorwaarden voor een grotere deelname van vrouwen aan het arbeidsproces worden verbeterd. Bij een getalsmatig teruglopende bevolking kan het aanbod aan arbeidskrachten echter zelfs door een maximale benutting van het potentieel aan arbeidskrachten hoogstens tijdelijk worden gestabiliseerd. Op de lange termijn zal de terugloop van de bevolking in de leeftijdscategorie waarin men kan werken echter niet gecompenseerd kunnen worden door een grotere deelname aan het arbeidsproces. Ook de te verwachten groei in productiviteit op diverse terreinen zal waarschijnlijk niet voldoende zijn om de uitwerking van een zo duidelijke terugloop van potentieel werkenden te compenseren. Daar komt nog bij dat het waarborgen van de vernieuwingscapaciteit in het licht van een vergrijzende en krimpende bevolking bijzondere inspanningen vereist.

De behoefte aan migranten kan niet alleen getalsmatig worden bepaald. Deze behoefte moet ook worden bekeken vanuit het oogpunt van kwalificatie. Ook bij extra intensieve scholing en nascholing van werklozen en een 'activering' van personen die feitelijk momenteel niet beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt, zal het aantal mensen dat al in Duitsland woont én gekwalificeerd is in de toekomst niet voldoende zijn. Voor de succesvolle overgang naar een kennismaatschappij is overigens ook een voldoende aantal jonge arbeidskrachten nodig. Daarom is het nu reeds noodzakelijk om het aanwezige potentieel aan arbeidskrachten door middel van migratie aan te vullen.

Richtlijnen voor arbeidsmarktgerelateerde migratie

De commissie doet de aanbeveling om zich aan de hand van onderstaande richtlijnen voor de arbeidsmarkt gerelateerde migratie te oriënteren.

De demografische vergrijzing en terugloop van de bevolking zijn niet af te wenden door een migratie die qua omvang economisch en sociaal acceptabel is; zij kunnen echter door een meer actief gezinsbeleid en door migratie worden afgezwakt. Een geleide migratie van gekwalificeerde arbeidskrachten zou het aanbod aan arbeidskrachten en het aantal werkenden als geheel kunnen vergroten en daarmee ook een bijdrage kunnen leveren aan de stabilisering van de sociale verzekerings-systemen.

De toekomstige behoefte aan arbeidskrachten kan niet precies worden voorspeld. Er moet dus een flexibel migratiesysteem worden ontwikkeld dat recht doet aan de betreffende getalsmatige en kwalificatiegerelateerde ontwikkelingen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt.

Migratie moet zó worden georganiseerd dat zij niet in conflict komt met het afbouwen van de werkloosheid. Op de korte termijn is arbeidsmarkt gerelateerde migratie in vrij geringe omvang noodzakelijk, op de middellange en lange termijn echter zal de behoefte stijgen. Arbeidsmarktgerichte migratiepolitiek is primair gericht op gekwalificeerde arbeidskrachten, die extra arbeidskansen voor autochtone arbeidskrachten opent. Momenteel komt migratie van laaggekwalificeerde arbeidskrachten, afgezien van seizoenswerk, niet in aanmerking.

Migratie mag niet de prikkels afzwakken om via besluiten omtrent scholing en nascholing, veranderingen van de loon- en arbeidsvoorwaarden, hervormingen van de arbeidsmarkt en andere maatregelen de tekorten aan arbeidskrachten vanuit het autochtone potentieel te dekken.

Migratie moet de draagkracht van de economie vergroten. Geen enkele onderneming zou gedwongen moeten zijn om wegens gebrek aan arbeidskrachten uit te wijken naar het buitenland, investeringen niet te plegen of groeipotentiëlen braak te laten liggen. Het is buitengewoon belangrijk om hooggekwalificeerde migranten binnen te halen, die door hun vernieuwende capaciteiten en technologische kennis een beslis-

sende bijdrage kunnen leveren aan de economische verzekering van de toekomst. De voorwaarden voor een internationale mobiliteit van hooggekwalificeerde arbeidskrachten moeten in Duitsland worden verbeterd.

De belangen van de landen van herkomst mogen evenwel niet buiten beschouwing blijven. De internationale migratie van arbeidskrachten zou zo georganiseerd moeten worden dat er voor alle betrokkenen voordeel te behalen valt.

Migranten die door Duitsland uit economische en demografische overwegingen het land worden binnengehaald, moeten op een dussdanige wijze worden geselecteerd dat hun integratie in de maatschappij en op de arbeidsmarkt succesvol verloopt.

Een model voor arbeidsmarkt gerelateerde migratie

De commissie heeft een nieuw migratiemodel ontwikkeld, dat extra toegangswegen opent. De samenvattende idee van het oude en nieuwe recht moet de paradigmawisseling van wervingsstop naar geleide migratie van arbeidskrachten realiseren. In het algemeen moet mobiliteit worden vereenvoudigd. Het model voorziet in een overzichtelijk aantal nieuwe migratiewegen.

Voortaan moeten jonge, goed opgeleide mensen als immigranten naar Duitsland worden gehaald. Migranten die al voor een gelimiteerde periode legaal in Duitsland wonen kunnen zich ook als gegadigden melden. Door deze vervlechting ontstaat een totaalconcept, dat mobiliteit mogelijk maakt en migranten met een tijdelijke verblijfsvergunning niet in het algemeen dwingt om weer te vertrekken. De immigranten worden vanaf het begin als een vast bestanddeel van de duurzame inwonerspopulatie beschouwd en moeten direct een verblijfsvergunning voor een lange periode krijgen, met het perspectief van verdere inburgering. Doorslaggevend voor de selectie is een puntensysteem, dat hun vaardigheid om te integreren in de maatschappij en op de arbeidsmarkt in aanmerking neemt. Algemene vaardigheden zijn belangrijker dan specifieke kennis en kortdurende behoeftes op de arbeidsmarkt. Uit de sollicitaties die boven een minimaal puntenaantal liggen moeten de kandidaten met de hoogste puntenaantallen geselecteerd worden.

Migranten die voor een vastgestelde periode tot vijf jaar naar Duitsland komen, moeten kortdurende tekorten op de arbeidsmarkt overbruggen. Door een nauwe getalsmatige afbakening en afbakening in tijd voor de migratie van zulke arbeidskrachten-ter-overbrugging blijven nationale scholings- en nascholingsinspanningen evenwel toch noodzakelijk. Ook andere reacties op de arbeidsmarkt zoals loonaanpassingen, die tot opheffing van het tekort kunnen bijdragen, blijven behouden. Voorwaarde voor de migratie als arbeidskracht-ter-overbrugging is het aanbod van een arbeidsplaats, die inderdaad gebaseerd is op een feitelijk tekort aan arbeidskrachten in het betreffende beroep. Twee verschillende methoden voor de toetsing van het gebrek aan arbeidskrachten moeten

parallel worden toegepast:

- bij de eerste procedure moet door een statistische diagnose het tekort aan arbeidskrachten gerelateerd aan het beroep vastgesteld worden. Daarvoor moeten de huidige instrumenten van het nationale arbeidsbureau aanzienlijk verder ontwikkeld worden;
- in een tweede procedure moet het tekort aan arbeidskrachten worden vastgesteld aan de hand van de bereidheid van de ondernemers om een heffing te betalen. Deze heffing dient geen fiscale belangen, maar heeft uitsluitend tot doel het tekort aan arbeidskrachten aan te tonen. De heffing zorgt er voor dat gegadigden uit het eigen land aantrekkelijk blijven voor de arbeidsmarkt en dat de ondernemingen blijvend gestimuleerd worden tot eigen inspanningen op het gebied van scholing.

Voor topfiguren uit het bedrijfsleven alsmede voor wetenschappelijk- en onderzoekspersoneel moeten duidelijk minder zware, vereenvoudigde toegangsregelingen gelden. Hen moeten optimale verblijfsvoorwaarden worden geboden. Als manager of medewerker met een sleutelpositie geldt gewoonlijk degene die aantoonbaar een jaarsalaris verdient dat meer dan dubbel zo hoog is dan de premiegrens die door de wettelijke ziekteverzekering wordt gehanteerd. Voor de migratie van wetenschappers moet voortaan een 'kwaliteitskeurmerk' het bindend criterium zijn. Bovendien kunnen mensen met goede zakelijke ideeën die hier een bestaan willen opbouwen binnenkomen.

Met inachtneming van vrije scholingscapaciteiten moeten jonge buitenlanders voor een opleiding in een tweeledig opleidingssysteem gewonnen kunnen worden ('18-plus-programma'). Meer buitenlanders moeten voor een studie in Duitsland binnengehaald worden. Dit is een belangrijk onderdeel van de migratiestrategie. Het opleidingsaanbod geeft Duitsland een voordeel ten opzichte van andere staten in de concurrentie om interessante migranten binnen te krijgen. In het eigen land verworven kwalificaties zijn bovendien vaak op de nationale arbeidsmarkt beter inzetbaar.

Arbeidsmigranten met een beperkte verblijfsstatus kunnen zich via het puntensysteem kwalificeren voor een langdurige verblijfsvergunning, vooropgesteld dat zij succesvol in de arbeidsmarkt en de maatschappij zijn geïntegreerd. Voor topkrachten in het bedrijfsleven en voor wetenschappers zou bij voortbestaan van de arbeidsverhouding de overgang naar een onbeperkt verblijf echter mogelijk gemaakt moeten worden buiten het puntensysteem om; vluchtelingen vanwege een burgeroorlog hebben eveneens toegang tot het puntensysteem; afgewezen asielazoekers alleen dan, als zij vrijwillig naar het buitenland zijn vertrokken en hun verzoek vanuit het buitenland indienen.

Het door de commissie ontwikkelde model zou snel in praktijk gebracht moeten worden, zodat Duitsland zich internationaal als modern migratieland kan profileren en ervaringen kan opdoen. Een nieuw te formeren migratieraad zal jaarlijks voorstellen voor het aantal migranten

voorleggen. In het eerste jaar zou dit contingent duurzame migranten en arbeidskrachten-ter-overbrugging rond de twintigduizend gegadigden plus hun gezinnen moeten liggen. De migratie van topkrachten voor bedrijfsleven, van wetenschappers, zelfstandigen en studenten is niet aan getalsmatige beperkingen gebonden.

De 'concurrentie om de beste hersens' moet worden geïntensiveerd. Duitsland moet voor gekwalificeerde migranten attractiever worden. Er moet voor gezorgd worden dat door internationale mobiliteit van arbeidskrachten alle betrokkenen iets te winnen hebben. Een beslissend element hierbij is dat deze mobiliteit in beide richtingen mogelijk gemaakt en gestimuleerd wordt en dat ook stimulansen voor een terugkeer naar het land van herkomst worden gecreëerd.

Arbeidsimmigratie

Winnaars, verliezers en onbetaalde rekeningen

H. Roodenburg*

Het rapport van de Commissie Süßmuth, dat medio dit jaar in Duitsland verscheen, heeft ook in Nederland het debat over arbeidsmigratie in een stroomversnelling doen belanden. Duitsland heeft arbeidsmigranten nodig, aldus dit rapport. Gemikt wordt op de beter opgeleide immigrant ('Wettbewerb um die besten Köpfe'). Een jaar eerder had het VN-rapport *Replacement migration* al de aandacht getrokken. Hierin werd betoogd dat de West-Europese landen de scheve leeftijdsverdeling van hun bevolking, die het gevolg is van de vergrijzing, zouden moeten rechttrekken door op grote schaal immigranten toe te laten. Vanwege het gebrek aan economische analyse en de draconische gevolgen voor de bevolkingsomvang en -samenstelling in de betrokken landen, werd dit rapport echter door de meeste deskundigen vrijwel meteen naar de prullenbak verwezen. Het Süßmuth-rapport viel een minder afwijzend onthaal ten deel. Hierbij speelde een rol dat Duitsland, het toonaangevende land in de Europese Unie, na een lange periode van betrekkelijk restrictief beleid, het roer inzake arbeidsmigratie lijkt om te gooien. Dit is natuurlijk niet zonder betekenis, te meer daar Eurocommissaris Vitorino het onderwerp vorig jaar al op de Europese agenda had gezet.

Voorstanders van arbeidsmigratie betogen dat we nieuwe arbeidsmigranten nodig hebben om knelpunten op de arbeidsmarkt op te lossen en de financiële gevolgen van de vergrijzing op te vangen. Daar staat tegenover dat de ervaringen met arbeidsmigratie in Nederland niet onverdeeld gunstig zijn. De kernvraag die we zouden willen beantwoorden is of arbeidsmigratie positief zal uitpakken voor de reeds aanwezige bevolking in Nederland. Een eenduidig ja of nee is niet te geven, daarvoor zijn er te veel onzekerheden. Bovendien zijn de effecten ongelijk verdeeld over verschillende groepen in de samenleving. Wie zijn de winnaars en wie de verliezers? Wat zijn de gevolgen voor de immigranten zelf en voor de landen van herkomst? Met welke onzekerheden en risico's moet rekening worden gehouden? In dit artikel proberen we een tipje van de sluier op te lichten. Een belangrijke bron is het laatste rapport van het Werkverband Periodieke Rapportage Bevolkingsvraagstukken (van Nimwegen en Beets, 2000, pp. 197-215). Hierin wordt de internationale literatuur over dit onderwerp op een rijtje gezet en worden enkele conclusies getrokken vanuit Nederlands perspectief.

* De auteur is werkzaam bij het Centraal Planbureau.

Arbeidsmarkt

De komst van arbeidsmigranten leidt tot een vergroting van het nationaal inkomen. Het grootste deel hiervan valt in de vorm van looninkomen toe aan de immigranten. Wat overblijft, het zogenaamde 'immigratiesurplus', valt toe aan de werkgevers, respectievelijk de kapitaalverschaffers. Buitenlands onderzoek wijst uit dat dit immigratiesurplus betrekkelijk gering is. Belangrijker voor de werkgevers is het loondrukkende effect van immigratie. Tenslotte is ook het opleidingspeil van de immigranten van belang: zijn zij laagopgeleid dan gaan de inkomens van de hoogopgeleiden onder de reeds aanwezige bevolking er op vooruit en omgekeerd. Meer algemeen gesteld: werknemers met kennis en vaardigheden die overeenkomen met die van de immigranten ('concurrerende' werknemers) ondervinden nadeel van immigratie, terwijl werknemers met afwijkende kennis en vaardigheden ('complementaire' werknemers) er juist door op vooruitgaan. Hun arbeid wordt relatief schaars en daardoor gaat hun loon omhoog (Nimwegen en Beets, 2000, p. 200).

Collectieve sector

Jonge volwassenen zijn onder immigranten doorgaans oververtegenwoordigd. Zij hebben net hun dure schooljaren achter de rug en staan aan het begin van hun arbeidzame levensfase. De oude dag, die gepaard gaat met hoge kosten voor WAO en zorg, ligt nog ver weg en de contante waarde van die kosten is dus relatief laag. Dit alles kan betekenen dat immigranten meer bijdragen aan de collectieve sector dan ze ervan ontvangen. Vandaar het idee dat immigratie kan helpen om de financiële gevolgen van de vergrijzing op te vangen. Voorwaarde is wel dat de immigranten hun weg vinden op de arbeidsmarkt, een redelijk inkomen verdienen en niet meer dan gemiddeld afhankelijk zijn van de sociale zekerheid. De ervaring met immigranten uit niet-westerse landen, naast Midden- en Oost-Europa het belangrijkste potentiële herkomstgebied van nieuwe arbeidsmigranten, wijst uit dat aan deze voorwaarde lang niet altijd wordt voldaan. De arbeidsdeelname van niet-westerse allochtonen bedraagt gemiddeld 70% van het Nederlands gemiddelde (inclusief allochtonen). De keerzijde van deze lage arbeidsdeelname is dat velen een sociale uitkering ontvangen; zo is de bijstandsafhankelijkheid vijf keer zo hoog als gemiddeld. Een en ander leidt ertoe dat de inkomens 70% lager liggen dan het Nederlands gemiddelde. Dit heeft tot gevolg dat relatief weinig belasting en premies worden afgedragen en een groot beroep wordt gedaan op inkomensafhankelijke regelingen zoals huursubsidie.

Ruimte

Immigratie leidt tot een hogere bevolkingsdichtheid. Als het om grote aantallen immigranten gaat zal dit in een dicht bevolkt land als Nederland niet ongemerkt voorbij gaan. Door volgmigratie, onder andere wegens gezinsvorming en -hereniging en door natuurlijke aanwas, is de bevolkingstoename veel groter dan het aantal toegelaten arbeidsmigranten. Voorbeelden van gevolgen van een grotere bevolkingsdichtheid zijn: een grotere verkeerscongestie en steeds hogere kosten voor infrastructuur ter vermindering van die congestie, een toenemende milieubelasting, een grotere druk op het Groene Hart en verlies aan landschappelijke waarden. Over de mogelijke omvang van deze effecten is overigens nog weinig bekend. Volledigheidshalve moet hieraan worden toegevoegd dat een grotere bevolkingsdichtheid gepaard kan gaan met een grotere dichtheid van economische activiteiten, wat schaalvoordelen kan opleveren.

Winnaars

Wie gaan er op vooruit als meer arbeidsmigranten worden toegelaten? De winnaars zijn: de arbeidsmigranten; de werkgevers; de 'complementaire' werknemers. De arbeidsmigranten gaan er sterk in inkomen op vooruit. Het bruto binnenlands product per hoofd is in Nederland bijvoorbeeld vier keer zo hoog als in Turkije en dertien keer zo hoog als in India. Bovendien kent Nederland in tegenstelling tot de landen van herkomst een uitgebreid sociaal vangnet. De werkgevers gaan er op vooruit doordat zij niet alleen het immigratiesurplus incasseren, maar vooral omdat zij profiteren van de loondrukkende werking van immigratie. Een en ander kan leiden tot de gedachte dat arbeidsmigratie een zogenaamde 'win-win-situatie' oplevert. Dat zou inderdaad het geval zijn, ware het niet dat er ook verliezers zijn. Tenslotte worden werknemers met kenmerken die complementair zijn met die van de immigranten relatief schaars en zij gaan er daardoor in loon op vooruit.

Een andere potentiële winnaar is de collectieve sector, respectievelijk de belastingbetaler. Het is echter een beetje voorbarig om deze in het rijtje winnaars op te nemen, want er zijn risico's dat we op lange termijn met onbetaalde rekeningen blijven zitten.

Verliezers

Wie zijn de verliezers? Op korte termijn zijn dat: de 'concurrerende' werknemers en de landen van herkomst. De reeds aanwezige werknemers ondervinden, voorzover hun kenmerken overeenkomen met die van de immigranten, meer concurrentie en zij delen in de loondruk die het gevolg is van de vergroting van het arbeidsaanbod door nieuwe immigranten. Dat de landen van herkomst ook tot de verliezers behoren is

enigszins speculatief. Er zijn namelijk twee tegengestelde effecten. Positief is dat immigranten vaak geld naar huis sturen om achtergebleven familieleden te ondersteunen. Negatief is het verlies aan menselijk kapitaal, de zogenaamde 'brain drain'. Het herkomstland investeert in de opleiding van betrokkenen en ziet hen vervolgens naar het buitenland vertrekken. Naarmate meer wordt gemikt op hoogopgeleide immigranten ('Wettbewerb um die besten Köpfe'), zal het effect van de 'brain drain' zwaarder aantikken en neemt de kans toe dat de landen van herkomst een verliezende partij zijn.

Onbetaalde rekeningen

Tot zover is het beeld van winnaars en verliezers betrekkelijk overzichtelijk. Dit is echter niet het hele verhaal. De ervaring met de arbeidsmigratie uit de jaren zestig en zeventig wijst uit dat het kortetermijnbelang geen betrouwbaar kompas is. Nadat de Nederlandse economie eind jaren zeventig in moeilijk vaarwater was gekomen, stroomden de arbeidsmigranten massaal uit naar de sociale zekerheid. Deze onbetaalde rekening werd neergelegd bij de belastingbetaler.

Zoals in het eerdergenoemde rapport van het Werkverband Periodieke Rapportage Bevolkingsvraagstukken wordt uiteengezet, moet rekening worden gehouden met effecten op de lange termijn. Immigratie roept steeds weer nieuwe immigratie op. De oorspronkelijke arbeidsmigranten worden gevolgd door gezinsleden en later ook door partners van hun kinderen. Ook kunnen in hun kielzog illegale immigranten binnenkomen, met de mogelijkheid van legalisatie op termijn. De ervaring met de arbeidsmigratie uit de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw heeft uitgewezen dat deze volgmigratie, tezamen met de natuurlijke aanwas, binnen enkele tientallen jaren kan leiden tot een bevolkingstoename die het tienvoudige bedraagt van het oorspronkelijk aantal toegelaten arbeidsmigranten. De integratie van de betrokken bevolkingsgroepen in de Nederlandse samenleving verloopt moeizaam en in de beroeps-geschiede leeftijden is hun afhankelijkheid van de sociale zekerheid hoog: tegenover 100 werkenden stonden in 1996 ruim 80 ontvangers van een uitkering; onder autochtonen was dit aantal minder dan 30. Ook het gebruik van inkomensafhankelijke voorzieningen zoals huursubsidie is relatief hoog. Tezamen met hun relatief lage inkomens en dito belastingafdrachten leidt dit alles tot een relatief groot netto-profiyt van de collectieve sector. Dit levert een nieuwe onbetaalde rekening op en hetzelfde geldt ook voor de kosten die mogelijk voortvloeien uit de hogere bevolkingsdichtheid.

Conclusies

Als we alle maatschappelijke kosten en baten in beschouwing nemen is de einduitkomst van een beleid gericht op meer arbeidsmigratie niet

eenduidig positief. Er zijn risico's voor de collectieve sector en van een win-win-situatie is geen sprake omdat er naast winnaars (de immigranten, hun werkgevers en de complementaire werknemers) ook verliezers zijn (de concurrerende werknemers, en mogelijk ook de landen van herkomst) (zie tabel 1). De mogelijkheid om te selecteren op veelbelovende en hoogopgeleide immigranten blijft beperkt tot de arbeidsmigranten die initieel worden toegelaten en geldt niet voor de veel grotere groep volgmigranten, die immers wordt toegelaten op niet-economische gronden. Een en ander wijst in de richting van een behoedzaam beleid met betrekking tot arbeidsmigratie.

Landen als Australië, Canada en de Verenigde Staten laten van oudsher op ruime schaal arbeidsmigranten toe en varen daar kennelijk wel bij. Is een behoedzaam beleid voor Nederland dan wel zo verstandig? Zoals hiervoor werd uiteengezet liggen de risico's voor Nederland vooral op het terrein van de verzorgingsstaat en de bevolkingsdichtheid. Het is dan ook geen toeval dat de genoemde landen bepaald niet bekend staan om hun ruimhartige verzorgingsstaat en dat zij tevens behoren tot de dunst bevolkte geïndustrialiseerde landen ter wereld.

Tot slot keren we nog even terug naar het Süssmuth-rapport. Dit rapport lijkt de inleiding tot een opmerkelijke ommezwaai in Duitsland van een restrictief naar een ruimhartig arbeidsmigratiebeleid. Als de Duitsers daar blijkbaar voordeel van verwachten, zou dat dan niet ook voor Nederland gelden? De belangrijkste drijfveer achter de Duitse ommezwaai is de naderende vergrijzing. Het Duitse pensioensysteem is voor het overgrote deel gebaseerd op een omslagstelsel. In een dergelijk stelsel komt de betaalbaarheid van de pensioenen bij een vergrijzende bevolking ernstig in het gedrang. Door arbeidsmigratie hoopt men het tij te keren. Gezien de risico's die hieraan kleven kan dit betekenen dat de onbetaalde rekening van de pensioenen zo wordt doorgeschoven naar de toekomst. In Nederland is de pensioenvoorziening in belangrijke mate gebaseerd op kapitaaldekking. De financiële gevolgen van de vergrijzing zijn dan ook beheersbaar, zoals blijkt uit een recente studie (Van Ewijk, Kuipers e.a., 2000). Er zijn bovendien andere beleidsopties dan verruiming van arbeidsmigratie. Zo zou een vermindering van de instroom in de WAO met een kwart, voldoende zijn om de rekening van de vergrijzing in Nederland te kunnen betalen. Er lijkt dus weinig reden om de conclusie van het Süssmuth-rapport voor Nederland over te nemen.

Literatuur

Ewijk, C. van, B. Kuipers e.a.
Ageing in the Netherlands
Den Haag, Centraal Planbureau, 2000

Nimwegen, N. van, G. Beets (red.)
Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2000
Den Haag, NiDi-rapport nr. 58

Süssmuth, R. (voorzitter)

Zuwanderung gestalten, Integration fördern; Bericht der unabhängige Kommission 'Zuwanderung'
Berlin, 2000

United Nations

Replacement migration
New York, Population Division
Department of Economic and Social
Affairs, 2000

Arbeidsimmigratie

Goed voor ons?

J. van Ours*

In Nederland is de discussie over arbeidsimmigratie in een stroomversnelling gekomen door discussie in Duitsland waarin wordt gesteld dat immigranten een belangrijke rol kunnen spelen bij het oplossen van specifieke arbeidstekorten en problemen verbonden aan een verouderende bevolking. In verband hiermee wordt voorgesteld immigratie te reguleren via een puntensysteem waarin leeftijd, opleiding, integratiegeschiktheid en kennis van de Duitse taal zwaar tellen. Een soortgelijk puntensysteem is bijvoorbeeld al sinds de jaren zestig operationeel in Canada.

Het inhuren van buitenlandse arbeidskrachten met als doel het verhogen van de productiviteit is in het betaald voetbal gemeengoed. Waar er eerst sprake was van een sterke regulering met een beperking van het aantal buitenlandse spelers zijn nu in ieder geval voor voetballers uit andere EU-landen de mogelijkheden om in Nederland te voetballen onbeperkt. Dat er ook buitenlandse voetballers van buiten de EU ingezet worden heeft niets te maken met een absolute schaarste aan voetballers. Voetballers genoeg. In Nederland lopen evenwel onvoldoende goede voetballers rond om het hoge spelniveau te handhaven. Goede voetballers zijn duur maar verdienen zichzelf terug via grotere toeschouwersaantallen, betere prestaties in internationale toernooien, merchandising enzovoort. Arbeidsimmigratie wordt toegestaan omdat het de kwaliteit van het betaalde voetbal verbetert.

Op de economische faculteit van de Universiteit van Tilburg worden sinds enkele jaren jonge wetenschappers (ook) internationaal geworven. Dat valt nog niet mee want voor goede wetenschappers zijn er veel keuzemogelijkheden en tegen de beste Amerikaanse universiteiten kan Tilburg niet concurreren. Desalniettemin blijkt het mogelijk te zijn goede wetenschappers aan te trekken. Veelal zijn dat Europeanen, maar niet noodzakelijk uit EU-landen. Ook hier financieren de kosten voor het aantrekken van buitenlands talent zichzelf terug. Goede wetenschappers zijn beter in staat om onderzoeksfondsen aan te trekken. Hun aanwezigheid geeft ook een belangrijke stimulans voor het onderzoek van de Nederlandse economen. Arbeidsimmigratie wordt toegestaan omdat de kwaliteit van het wetenschappelijke werk verbetert.

* De auteur is hoogleraar arbeidseconomie aan de Universiteit van Tilburg en verbonden aan het Centre for Economic Research (CentER) en de Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (OSA).

Beide voorbeelden laten zien dat selectieve arbeidsmigratie positieve economische effecten heeft. In de onderhavige bijdrage wordt het standpunt ingenomen dat een beleid van selectieve arbeidsimmigratie ook voor andere beroepsgroepen zo gek nog niet is. Eerst geef ik aan waarom arbeidsimmigratie geen bijdrage levert aan het oplossen van problemen verbonden aan de vergrijzing van de Nederlandse bevolking of aan de algemene krapte op de arbeidsmarkt. Vervolgens ga ik in op de voors en tegens van selectieve arbeidsimmigratie om knelpunten op de arbeidsmarkt op te lossen. Tot slot maak ik enkele opmerkingen over arbeidsimmigratie in relatie tot de zogenaamde 'braindrain' en de positie van asielzoekers.

Vergrijzing

Een belangrijk maatschappelijk probleem in de komende decennia is de vergrijzing van de bevolking waardoor het aantal actieven daalt ten opzichte van het aantal inactieven. Door de vergrijzing stijgen de uitgaven voor bijvoorbeeld AOW en gezondheidszorg, gaan de belastingen omhoog en kan het draagvlak van de welvaartsstaat onder druk komen te staan. Een mogelijke oplossing die in de discussie over de gevolgen van vergrijzing wordt genoemd is een vergroting van het arbeidsaanbod via immigratie. Arbeidsimmigranten vergroten het aantal actieven en beïnvloeden niet (althans niet onmiddellijk) het aantal inactieven. Hierdoor hoeven de belastingen minder omhoog.

Het is de vraag of arbeidsimmigratie werkelijk een oplossing is. In het algemeen is het moeilijk om in retrospectief de netto effecten van arbeidsimmigratie vast te stellen. Uitkomsten van berekeningen hangen vaak af van de gehanteerde methodologie, de tijdsperiode en de vraag welke effecten al dan niet meegenomen moeten worden. In Nederland is hier niet of nauwelijks onderzoek naar verricht. Er is een onderzoek van het Bureau voor Economische Argumentatie over de positieve effecten van immigratie (KPMG Bureau voor economische argumentatie, 1994) en een boek van Lakeman waarin wordt geconcludeerd dat immigratie per saldo meer heeft gekost dan het heeft opgebracht (Lakeman, 1999). Zoals zo veel van dit soort analyses is de gehanteerde methode beperkt tot een boekhoudkundige benadering zonder veel economische diepgang.

Naar de toekomst toe is het eveneens moeilijk om de economische gevolgen van toenemende immigratie in te schatten. Het gaat niet alleen om budgettaire of arbeidsmarkteffecten maar ook om effecten op milieu, verkeersmobiliteit en huisvesting (Dunnewijk, 2001, pp. 448-451; zie ook Roodenburg en Van den Boom, 2000). Zowel op korte als op lange termijn lijkt een verruiming van de arbeidsimmigratie niet gunstig. De belangrijkste redenen hiervoor zijn het hoge aandeel laagopgeleiden en inactieven onder de immigranten en het grote aantal volgmigranten on-

der de arbeidsmigranten. Een verruiming van immigratie zal daarom geen structurele oplossing zijn voor de vergrijzingproblematiek.¹

Het is voor een bestrijding van de gevolgen van een verouderende bevolking ook niet per se nodig om immigratie te stimuleren. Het belangrijkste beleidsalternatief is een vergroting van de arbeidsparticipatie, bijvoorbeeld door een vermindering van de instroom in de WAO of een vergroting van de instroom vanuit non-participatie. Door een transitie van de ene naar de andere categorie wordt de verhouding tussen actieven en niet-actieve rechtstreeks verbeterd.

Krappe arbeidsmarkt

Een vergroting van de immigratie zonder restricties ten aanzien van de arbeidskwalificaties van de migranten is niet zo'n goed idee. Voor een deel gelden de al eerder genoemde argumenten van een te laag opleidingsniveau en een te grote inactiviteit. Zelfs indien laag opgeleide arbeidsimmigranten gemakkelijk inzetbaar zijn in het productieproces hoeft hun bijdrage op langere termijn niet gunstig te zijn. Ondanks de krappe arbeidsmarkt is de werkloosheid onder laaggeschoolden nog steeds relatief hoog. Laaggeschoolde immigranten die nu snel een baan vinden zullen na toekomstig baanverlies wellicht niet opnieuw snel een baan vinden.

In het algemeen geldt dat evenwichtsprocessen op de arbeidsmarkt er voor zorgen dat de omvang van de werkloosheid slechts in beperkte mate te beïnvloeden is via een vergroting of verkleining van het arbeidsaanbod. Evenmin als arbeidstijdverkorting of vervroegde pensionering de werkloosheid in Nederland structureel omlaag konden brengen kan via een verruiming van de immigratie de arbeidskrapte structureel omlaag worden gebracht. Dat hoeft ook niet. Een krappe arbeidsmarkt verbetert de onderhandelingspositie van werknemers waardoor (al dan niet geregisseerd via de vakbonden) lonen omhoog gaan. De stijging van de lonen kan mensen er toe brengen langer op de arbeidsmarkt te blijven of tot de arbeidsmarkt toe te treden. Maar er zullen ook arbeidsplaatsen verloren gaan. Uiteindelijk ontstaat er een nieuw evenwicht. De marktprocessen zorgen vanzelf voor een vermindering van de krapte.

Knelpunten op de arbeidsmarkt

Er is sprake van structurele knelpunten op de arbeidsmarkt indien er moeilijk vervulbare vacatures bestaan waarvoor personeel wordt gevraagd met vaardigheden die niet onmiddellijk beschikbaar zijn.² Nor-

1 De WRR trekt deze conclusie al in 1993 in het rapport *Ouderen voor ouderen, demografische ontwikkelingen en beleid*

2 In beide in de inleiding genoemde voorbeelden gaat het om talent, dat niet in voldoende mate via marktmechanismen in ons land zelf geproduceerd wordt.

maliter wordt relatieve schaarste opgelost via veranderende beloningsverhoudingen. Als er ergens veel vraag is naar personeel en weinig mensen bereid of in staat zijn daar arbeid aan te bieden concurreren werkgevers door hogere lonen te bieden, arbeidsomstandigheden of werktijden aantrekkelijker te maken enzovoort. Als het salaris in een bepaalde beroepsgroep stijgt gaat daar een stimulans uit voor de keuze van de opleiding die toegang geeft tot die beroepsgroep. In dit proces kunnen zich evenwel dermate lange vertragingen voordoen dat de moeilijk vervulbare vacatures leiden tot uitstel of afstel van investeringen hetgeen een negatief effect heeft op de economische groei. Selectieve arbeidsimmigratie kan dan soulaas bieden. Door immigranten in te zetten worden investeringen en dus groeiomogelijkheden wel gerealiseerd.

Wanneer zich structurele knelpunten op de arbeidsmarkt voordoen is een selectief immigratiebeleid een voor de hand liggende oplossing. In Nederland is in wezen al sprake van een selectief immigratiebeleid. Werkgevers kunnen een tewerkstellingvergunning aanvragen voor een arbeidskracht van buiten de Europese Economische Ruimte (EER = EU, Noorwegen, IJsland en Liechtenstein). Een aanvraag wordt door Arbeidsvoorziening getoetst aan de arbeidsmarktsituatie. De vergunning wordt verstrekt indien er binnen Nederland en de rest van de EER geen geschikt arbeidsaanbod is om de betreffende vacature op te vullen. In evident krappe arbeidsmarktsegmenten, zoals hoogopgeleiden in de ict-sector, wordt deze arbeidsmarkttoets overgeslagen en de werkvergunning snel verleend.

Bij een selectief immigratiebeleid ligt het voor de hand een puntensysteem te hanteren om te bepalen wie voor immigratie in aanmerking komt. Hiermee kan ook het initiatief verschuiven van de werkgever die nu eerst moet aantonen dat er niemand binnen de EER kan worden gevonden naar de buitenlandse werknemers die dan rechtstreeks kunnen solliciteren op een Nederlandse moeilijk vervulbare vacature. Een beleid van selectieve arbeidsimmigratie is evenwel niet eenvoudig. Selectieve arbeidsimmigratie voornamelijk gericht op de behoeften van een arbeidsmarkt heeft zijn beperkingen vooral omdat het inherent moeilijk is om die behoeften te identificeren. Een te nauwe omschrijving van de benodigde beroepsvaardigheden kan op lange termijn negatief uitwerken indien de mogelijkheden om de arbeidsimmigrant elders in te zetten beperkt zijn. Ook moet selectieve arbeidsimmigratie niet worden gehanteerd als een gemakkelijke ontsnappingsweg om aanpassingen in het arbeidsproces te omzeilen. Bijvoorbeeld in de zorg waar een hoge werkdruk, inflexibele arbeidstijden en lage beloning leiden tot een grote uitstroom uit de sector ligt de oplossing niet in de sfeer van de selectieve immigratie. Het beroepspotentieel voor de zorgsector is aanwezig maar wordt niet voldoende benut.

Vanuit beleidsmatig oogpunt is tijdelijke arbeidsimmigratie waarschijnlijk het aantrekkelijkst. Dat combineert de voordelen van een snelle vervulling van moeilijk vervulbare vacatures met het ontbreken

van nadelen van eventueel latere gezinshereniging of werkloosheid. Toch is hier vooral de wens de vader van de gedachte. Want de tijdelijkheid is moeilijk te handhaven als Nederland wil concurreren op de internationale arbeidsmarkt.

Braindrain en positie asielzoekers

In de discussie over immigratiebeleid spelen ook de mogelijke 'brain-drain' en de positie van asielzoekers een rol. Een veel gehoord argument tegen arbeidsimmigratie - ook tegen de selectieve vorm - is de 'brain-drain' in het land van herkomst. Indien goed opgeleide werknemers emigreren wordt een land beroofd van het meest talentrijke deel van de beroepsbevolking met alle schadelijke gevolgen vandien voor de economische ontwikkeling. Hier staat tegenover dat immigranten grote bedragen overdragen naar de achtergebleven familie waardoor de economie in het land van herkomst wordt gestimuleerd. Ook zonder die inkomensoverdrachten hoeft selectieve immigratie niet per saldo negatief te zijn voor het land van herkomst. Naast een 'braindrain' is er namelijk ook een 'braingain'. Een emigratieperspectief kan ertoe leiden dat het volgen van onderwijs in de landen van herkomst aantrekkelijk wordt waardoor er meer wordt geïnvesteerd in onderwijs. Uiteindelijk kan het emigratieperspectief leiden tot een hogere groei in het land van herkomst (Stark, Helmenstein e.a., 1997). Beine, Docquier e.a. maken een onderscheid tussen een 'ex ante brain effect' (het perspectief van emigratie stimuleert investeringen in scholen omdat de opbrengst in het buitenland groter is) en een 'ex post drain effect' (vanwege feitelijke migratiestromen) (Beine, Docquier e.a., 2001). Er is een positief brain-drain effect in het land van herkomst als het eerste effect groter is dan het tweede. Met gebruikmaking van gegevens uit een groot aantal ontwikkelingslanden laten Beine e.a. zien dat zo'n positief effect meer is dan een theoretische curiositeit.¹

Een verruiming van immigratiemogelijkheden zal geen structurele oplossing zijn voor de problematiek van de asielzoekers. De stroom asielzoekers zal door een verruiming van de immigratiemogelijkheden zeker niet afnemen. En binnen de stroom asielzoekers zullen niet veel mensen voldoen aan het criterium van geschiktheid voor de vervulling van moeilijk vervulbare vacatures. Uiteraard kunnen er binnen de groep asielzoekers, dus ook binnen de nog niet uitgedrocedeerden mensen zitten die moeilijk vervulbare vacatures zouden kunnen vervullen. Die zouden dan versneld aan de slag kunnen gaan. Kwantitatief zal dit een niet bijzonder grote groep zijn.

1 De omvang van de brain drain hangt bovendien af van de vraag of emigranten permanent in een ander land verblijven of dat ze uiteindelijk terugkeren naar het land van herkomst. In de VS geldt dat uiteindelijk 25% van de immigranten terugkeert.

Conclusies

Het zal niet eenvoudig zijn om een beleid van selectieve arbeidsimmigratie vorm te geven omdat het niet gemakkelijk is een optimum te vinden tussen te snel inspelen op tijdelijke veranderingen en te langzaam reageren op structurele veranderingen. Daar staat tegenover dat er ook momenteel al een beleid van selectieve immigratie operationeel is. Dat betekent dat er alleen sprake zou zijn van een verdere uitbouw en niet van het van de grond af opbouwen van nieuw beleid. Bovendien kan er worden geleerd van buitenlandse ervaringen en fouten met een dergelijk beleid.

Literatuur

Dunnewijk, B.

Immigratie geen structurele oplossing voor arbeidsmarkt

Economische-statistische berichten, 86^e jrg., 2001, pp. 448-451

KPMG Bureau voor economische argumentatie

De economische betekenis van minderheden voor de arbeidsmarkt
Hoofddorp, 1994

Lakeman, P.

Binnen zonder kloppen; Nederlandse immigratiepolitiek en de economische gevolgen
Amsterdam, Meulenhof, 1999

Roodenburg, H., L. van den Boom

Economische gevolgen van immigratie
Tijdschrift voor politieke economie, 22^e jrg., 2000, pp. 3-26

Stark, O., Chr. Helmenstein e.a.

A brain grain with a drain
Economic letters, 55^e jrg., 1997, pp. 227-234

Beine, M., F. Docquier e.a.

Brain drain and economic growth; theory and evidence
Journal of development economics, 64^e jrg., 2001, pp. 275-289

De nieuwe Vreemdelingenwet

Eerste ervaringen in de asiel-advocatuur

B.J.P.M. Ficq*

De nieuwe Vreemdelingenwet trad op 1 april van dit jaar in werking. De invoering ervan bracht ingrijpende wijzigingen met zich mee: verscherpte toetsing van de vreemdelingenbewaring, afschaffing van de bezwaarschriftprocedure, invoering van een nieuw vergunningstelsel (slechts één type vergunning voor asielzoekers), wijziging met betrekking tot de afdoening van aanvragen binnen het aanmeldcentrum, invoering van een beperkt hoger beroep, enzovoort. Ook heeft de wet consequenties voor de aanvragen die reeds vóór de invoering van de wet waren ingediend.

Zoals uit de titel van dit artikel blijkt, zal ik nader ingaan op eerste ervaringen die de advocatuur met de nieuwe wet heeft. Mijn praktijk bestaat voornamelijk uit asielzoekers en vreemdelingen die zich in vreemdelingenbewaring bevinden. Met dit artikel wil ik dan ook op geen enkele wijze pretenderen een volledig beeld te geven van wat de invoering van de nieuwe wet voor de advocatuur betekent. Bovendien wil ik voorkomen de commentaren te herhalen die reeds zijn gegeven op, onderdelen van, de nieuwe vreemdelingenwet 2000. Veel is al geschreven en gezegd over de nieuwe wet.

Bij de invoering van een nieuwe wet blijft onduidelijk hoe die uiteindelijk gaat functioneren. De bedoeling van de wetgever en de praktische uitvoering hoeven niet per definitie in elkaars verlengde te liggen. In dit artikel wil ik dan ook hoofdzakelijk aandacht besteden aan ontwikkelingen die mijns inziens niet waren te voorzien.

Overgangsprikelen

Op het moment van de invoering van de nieuwe wet waren, uiteraard, nog duizenden aanvragen niet afgehandeld. Sommige mensen hadden enkele dagen daarvoor hun aanvraag voor een verblijfsvergunning ingediend. Anderen voerden reeds jaren een procedure. Voor deze aanvragen geldt het overgangsrecht. In het kort komt dit overgangsrecht er op neer dat voor de meeste oude zaken (behalve de zaken waar voor de invoering een beroepschrift is ingediend) materieel nieuw recht van toepassing is. De uitzondering op deze regel wordt gevormd door het beginsel van eerbiedigende werking.

* De auteur is verbonden aan advocatenkantoor Van Gessel en Blaauw te Amsterdam.

De rechtbank 's-Gravenhage heeft in haar uitspraak d.d. 24 augustus 2001 het volgende overwogen: 'In het bestuursrecht geldt, in het algemeen, dat een nieuwe regeling niet slechts van toepassing is op hetgeen na haar inwerkingtreding voorvalt, doch ook op hetgeen bij haar inwerkingtreding bestaat, zoals bestaande rechtsposities en verhoudingen. Indien de nieuwe regeling niet anders bepaalt, is zij onmiddellijk van toepassing op de afdoening van de aanvraag. Echter in het vreemdelingenrecht is reeds lang het uitgangspunt dat een aanvraag om toelating wordt getoetst aan het recht dat gold op het tijdstip waarop de aanvraag is ontvangen, tenzij het nieuwe recht voor de vreemdeling gunstiger is. Dit is het beginsel van de eerbiedigende werking. Ook in de rechtspraak wordt daarvan uitgegaan. Blijkens de wetsgeschiedenis van Vw 2000 is uitgangspunt dat met de invoering van deze wet geen wijziging is beoogd.' Deze uitspraak van de Haagse rechtbank brengt met zich mee dat in vele oude procedures het oude recht van toepassing is tenzij het nieuwe recht gunstiger is.

Vreemdelingenbewaring

Vreemdelingenbewaring duidt op de wettelijke mogelijkheid om een vreemdeling zijn vrijheid te ontnemen met als doel hem uit Nederland te verwijderen. Onder de oude vreemdelingenwet rustte op de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) de verplichting - tenzij een advocaat reeds beroep had ingediend - om na vier weken de rechtbank in kennis te stellen van het feit dat een vreemdeling zijn vrijheid was ontnomen. Vervolgens rustte op de rechtbank de verplichting om de vreemdeling binnen tien dagen op een zitting te horen en de rechtmatigheid van de opgelegde maatregel te toetsen. Er bestond geen wettelijke regeling op basis waarvan het voortduren van de maatregel vervolgens door de rechtbank getoetst moest worden. Door de rechtbank werd dus niet meer op basis van een wettelijke verplichting gecontroleerd of de voortdurend van de bewaring wel rechtmatig was. Dit gebeurde slechts als de advocaat van de vreemdeling na verloop van tijd een tweede of een volgende beroep bij de rechtbank indiende. In de praktijk kwam het dan ook voor dat vreemdelingen meer dan negen maanden in bewaring zaten zonder dat er sprake was van enige rechtelijke toets. Heel veel werd overgelaten aan het IND zonder dat daar enige verplichte controle op was.

In de nieuwe wet rust op de IND de verplichting om uiterlijk de derde dag nadat iemand in bewaring is gesteld de rechtbank hiervan in kennis te stellen. Zeven dagen na ontvangst van deze kennisgeving dient de rechtbank de vreemdeling te horen en vervolgens de rechtmatigheid van de maatregel te toetsen. Binnen 28 dagen na de uitspraak dient de IND de rechtbank in kennis te stellen van het voortduren van de vrijheidsontnemende maatregel jegens de vreemdeling. De rechtbank dient het voortduren van de maatregel binnen twee weken te toetsen.

Het moge duidelijk zijn dat de rechterlijke controle op de detentie van vreemdelingen enorm is verbeterd door de invoering van de nieuwe wet. Niet alleen vindt de eerste toets veel sneller plaats maar vooral de controle op het voortduren van de maatregel is voor het eerst aan een dwingende, regelmatige, controle onderworpen. Het aantal bewaringszaken dat door de rechtbank wordt behandeld is dan ook enorm toegenomen. De rechtbanken zijn een beetje overvallen door de extreem grote hoeveelheden zaken die zij dienden te behandelen. Het heeft er toe geleid dat het bijvoorbeeld bij de rechtbank Amsterdam nu regelmatig voorkomt dat in drie verschillende zittingszalen tegelijkertijd deze zaken behandeld worden. Het heeft zelfs tot gevolg gehad dat de behandeling van andere zaken op een laag pitje is komen te staan.

Het oude en het nieuwe toetsingscriterium

In de oude wet kon eerst een persoon jegens wie 'concrete aanwijzingen over illegaal verblijf' bestonden staande worden gehouden. In de nieuwe wet is het criterium gewijzigd. Een persoon mag pas worden staande gehouden 'op grond van feiten en omstandigheden die naar objectieve maatstaven gemeten een redelijk vermoeden van illegaal verblijf opleveren'.

Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 50 Vrwet 2000 zou het nieuwe criterium een zekere verruiming behelzen ten opzichte van het oude criterium; een meer actief vreemdelingentoezicht zou mogelijk worden gemaakt. Het is voor mij als advocaat moeilijk te beoordelen wat de wijziging van dit criterium in het algemeen voor de vermeende vreemdeling tot gevolg heeft. In de praktijk blijkt een zeer groot deel van de personen die in vreemdelingenbewaring worden gesteld vanuit een strafrechtelijk traject te worden vastgehouden en niet op grond van een redelijk vermoeden van illegaal verblijf.

De jurisprudentie

Zoals hierboven reeds is opgemerkt vinden vele in bewaringstellingen plaats vanuit een strafrechtelijk voortraject. Om een voorbeeld te geven. Een man met een negroïde uiterlijk bevindt zich op de Wallen te Amsterdam. Hij loopt in een straat een beetje op en neer. Een politieagent ziet dit en houdt deze persoon aan op basis van verdenking van overtreding van de algemene politie verordening van Amsterdam waarin is opgenomen dat het verboden is zich op te houden in en voor portieken. Hij wordt meegenomen naar het politiebureau. Daar blijkt tevens dat deze man zich niet kan legitimeren. Hij spreekt bovendien gebrekkig Nederlands. Tegen hem wordt proces-verbaal opgemaakt. Vervolgens wordt hij strafrechtelijk heengezonden. Gelijk daarna wordt hij vreemdelingrechtelijk staande gehouden omdat jegens hem een redelijk vermoeden van illegaal verblijf bestaat.

Tot enkele maanden geleden werd algemeen aangenomen dat de vreemdelingenrechter bevoegd was om een strafrechtelijk voortraject dat aan de vreemdelingrechtelijke vrijheidsontneming vooraf gaat, te beoordelen. Bleek de strafrechtelijke aanhouding onrechtmatig te zijn geweest dan werd vervolgens geconcludeerd dat de bewaring eveneens als onrechtmatig diende te worden aangemerkt.

In de uitspraak d.d. 26 juli 2001 (JV2001-234) wordt deze werkwijze abrupt doorbroken. De Afdeling Rechtspraak van de Raad van State overweegt dat de vreemdelingenrechter niet bevoegd zou zijn te oordelen over de aanwending van de bevoegdheid tot strafrechtelijke ophouding, daar deze bevoegdheid hem niet bij of krachtens de vreemdelingenwet is toegekend.

Dit betekent dat het mogelijk is dat het strafrechtelijke voortraject voorafgaande aan de vreemdelingenbewaring zich volledig aan elke rechtelijke toets onttrekt. De vraag die zich voordoet is hoe zich dit verhoudt tot artikel 5 lid 4 E.V.R.M. en 15 lid 2 GW waarin is opgenomen dat een snelle toegang tot de rechter mogelijk moet zijn en de rechtmatigheid van de vrijheidsbeneming moet worden beoordeeld. Volgens artikel 13 EVRM moet de beoordeling van de vrijheidsontneming effectief zijn. De uitspraak van de Afdeling lijkt op zeer gespannen voet te staan met deze verdragsbepalingen en de grondwet.

Verder kan deze uitspraak mogelijk een vrijbrief voor de politie zijn om personen waarvan zij vermoeden dat zij illegaal in Nederland verblijven, doch waar het vreemdelingrechtelijke toetsingscriterium niet wordt gehaald, strafrechtelijk aan te houden om ze via die weg in het vreemdelingrechtelijke traject op te nemen. Een vreemdelingenrechter mag de aanhouding op die wijze immers toch niet controleren.

Het ac-criterium: versnelde afdoening binnen het aanmeldcentrum

Er bestaan twee trajecten om op een asielverzoek te beslissen. Een 'snelle' procedure (de zogenaamde ac-procedure) binnen het aanmeldcentrum en een 'normale' procedure. In de snelle procedure is het voor de IND mogelijk om binnen 48 uur een afwijzende beslissing op de asielaanvraag te nemen. Het is vervolgens mogelijk om een asielzoeker direct na deze afwijzing uit Nederland te verwijderen. Een asielverzoek binnen het aanmeldcentrum afdoen kan dan eerder het risico met zich meebrengen dat een persoon die te vrezen heeft voor vervolging, naar zijn land van herkomst wordt teruggestuurd.

Wat is het risico van de ac-procedure? Een asielzoeker komt na een vaak lange en vermoeiende reis aan in een aanmeldcentrum, een centrum waar hem feitelijk zijn vrijheid ontnomen wordt. Binnen dat centrum moet hij, ten behoeve van het welslagen van zijn asielaanvraag, in staat zijn op coherente en duidelijke wijze uit te leggen waarom hij bescherming in Nederland nodig heeft. Bovendien moet de asielzoeker zo-

danig vertrouwen stellen in de ambtenaar van de IND dat hij informatie prijsgeeft die hij vaak aan een vertegenwoordiger van zijn eigen overheid nimmer zou prijsgeven.

Ook de IND is zich bewust van de risico's die de snelle procedure met zich meebrengt. Om die reden is ook in het nieuwe vreemdelingenbesluit (artikel 3.111 VB) opgenomen dat als uitgangspunt dient te gelden dat een asielzoeker eerst zes dagen na het indienen van zijn asielverzoek gevraagd zal worden de redenen van zijn vlucht aan een ambtenaar van de IND uiteen te zetten.

De oude en nieuwe praktijk

De spoedprocedure was bedoeld om 'flinterdunne' asielverzoeken af te handelen. Anders gezegd: om het kaf van het koren te scheiden. De Rechtseenheidkamer stelde in haar uitspraak in 1999 dat de aanmeldcentrum-procedure zich slechts leent voor verzoeken waaromtrent in dit korte tijdsbestek procedureel en inhoudelijk naar behoren kan worden beslist. Dat laatste zou het geval zijn indien in redelijkheid buiten twijfel staat dat terugzending van de vreemdeling naar het land van herkomst geen gevaar voor vervolging inhoudt dan wel schending van artikel 3 EVRM.

In de nieuwe wet is er voor gekozen om geen inhoudelijk criterium op te nemen omtrent welke zaken zich wel of niet lenen voor afdoening binnen het AC. De bedoeling van de wetgever en de IND lijken duidelijk: zoveel mogelijk zaken moeten binnen 48 procedures kunnen worden afgedaan. In de praktijk blijkt dan ook dat steeds grotere aantallen asielverzoeken binnen het aanmeldcentrum worden afgehandeld. In de vreemdelingencirculaire is opgenomen dat asielaanvragen waar zonder tijdrovend onderzoek (lees 48 uur) kan worden vastgesteld dat de aanvraag zal worden afgewezen binnen het aanmeldcentrum kunnen worden afgedaan.

Met betrekking tot de vraag of een aanvraag zich leent voor afdoening binnen het aanmeldcentrum, besliste de Raad van State op 7 augustus 2001 (JV 259) dat van doorslaggevend belang is of 'de staatssecretaris voornemens is om dat binnen 48 uur te doen. Deze hoeft van dit voornemen slechts af te zien indien meer tijd nodig is om tot een beslissing te komen.' Kortom er is geen sprake van een inhoudelijk criterium.

De snelle procedure die in het leven is geroepen om 'asieltoeristen' en andere manifest kansloze zaken af te doen kent nu voor de inhoudelijke afdoening geen enkele beperking meer. De Raad van State is er volledig aan voorbij gegaan dat een versnelde procedure minder waarborgen kent dan een gewone. De Raad van State gaat er van uit dat de asielzoeker bij zijn eerste contact met de overheid zijn hele hebben en houden uit de doeken wil en kan doen. Daartoe is niet iedereen in staat. Te denken valt daarbij onder meer aan diegenen die, na een soms langdurige en gecompliceerde reis, nog maar nauwelijks zijn ontkomen aan een

situatie die wordt gekenmerkt door een vergaande mate van spanning en onzekerheid. Dit klempt te meer als de spanning en onzekerheid zijn veroorzaakt door in het land van herkomst ondergane gebeurtenissen van traumatiserende aard. Om het risico uit te sluiten dat een asielaanvraag binnen deze ac-procedure niet zorgvuldig wordt afgehandeld kan niet anders dan worden geconcludeerd dat alleen zaken waarbij in redelijkheid buiten twijfel staat dat bij terugzending van de asielzoeker naar het land van herkomst geen gevaar bestaat voor vervolging c.q. schending van artikel 3 EVRM binnen deze 'snelle' procedure mag worden afgedaan.

De Raad van State schuift het bovenstaande volledig terzijde. De vraag die dit oproept is hoe deze uitspraak zich verhoudt tot het uitgangspunt (3.111 Vb) dat een asielzoeker eerst zes dagen rust moet worden gegund alvorens hij in staat moet worden geacht zijn asielmotieven uiteen te zetten.

Afschaffing van de bezwaarfase bij asielaanvragen

Een belangrijk doelind in de nieuwe vreemdelingenwet is de verkorting van de asielprocedures. Daartoe is de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB) buiten werking gesteld (artikel 80 Vrwet). In de AWB wordt bepaald dat iedereen die het recht heeft om tegen een besluit van de overheid in beroep te gaan bij de administratieve rechter eerst een herzieningsfase moet doorlopen, dat wil zeggen bezwaar of administratief beroep moet instellen bij de overheidsinstantie die het besluit heeft genomen of bij een andere overheidsinstantie.

Ter compensatie van het onthouden van de bezwaarfase aan asielzoekers is de 'voornemen-procedure' geïntroduceerd. Deze procedure houdt in dat de asielzoeker er schriftelijk van op de hoogte wordt gesteld als de minister het voornemen heeft zijn asielverzoek af te wijzen. Hij krijgt een conceptbeslissing en daar mag hij met hulp van een advocaat schriftelijk commentaar op geven. Vervolgens wordt, indien de aanvraag toch wordt afgewezen, in de beschikking ingegaan op de zienswijze van de asielzoeker.

De bezwaarfase zou niet meer nodig zijn omdat de kwaliteit van de eerste beschikking, door de voornemenprocedure, verbeterd zou zijn. Het is waar dat onder het oude recht het niveau van de eerste beschikking vaak erbarmelijk slecht was.

De vraag die nu aan de orde is, is of de besluitvorming om uiteindelijk tot het definitieve besluit te komen of iemand wel of geen vluchteling is even zorgvuldig tot stand komt onder de nieuwe wet als onder de oude. Door de afschaffing van de bezwaarfase wordt de vergaring van feitenmateriaal meer dan onder de oude wet op een vroegtijdig moment afgerond. De hoorplicht zoals die in de bezwaarfase op basis van de AWB bestond is door de afschaffing van de bezwaarfase afgeschaft. Dat betekent dat de feitenvergaring door de IND na het nader gehoor stopt. Iedereen

die met asielzoekers werkt weet dat het heel moeilijk kan zijn om snel de juiste en volledige informatie van deze persoon te verkrijgen. Hierbij speelt vertrouwen van de asielzoeker en inzicht in de asielproblematiek in de landen van herkomst een grote rol. Voeg daar nog de problemen rond de vertaling aan toe en het moge duidelijk zijn dat het, op zijn zachtst gezegd, niet eenvoudig is om in één gesprek een volledig beeld te krijgen van de problemen die hebben geleid tot de vlucht. Door de afschaffing van de bezwaarfase heeft de wetgever bewust een extra risico genomen dat vluchtelingen niet als zodanig zullen worden (h)erkend.

De wetgever heeft dit risico op de koop toegenomen. Het was voor vele partijen duidelijk dat de asielprocedure sneller afgerond zou moeten worden. De afschaffing van de bezwaarfase zou, volgens justitie, deze bespoediging op moeten leveren. Daar staat tegenover dat de IND wel tijd moet investeren in het uitbrengen van een voornemen omtrent het nemen van een afwijzende beschikking. Duidelijk is dat de IND geen tijd meer hoeft te besteden aan het horen van de asielzoeker in de bezwaarfase. Het is nu nog te vroeg om de balans op dit punt op te kunnen maken. Bij de evaluatie van de wet in de Tweede Kamer zal Justitie de tijd-winst inzichtelijk moeten maken en zal duidelijk moeten worden of het doel op dit punt bereikt is.

Het nieuwe vergunningenstelsel

Er bestaat nog slechts één vergunning voor asielzoekers. Door de invoering van de nieuwe wet is een einde gekomen aan de vergunningen die bekend waren als A-, B- en C-status en de vvtv (voorwaardelijke vergunning tot verblijf). Al deze verschillende verblijfsvergunningen kenden verschillende rechten. Met de invoering van de nieuwe wet zijn de verschillen tussen de vergunningen komen te vervallen. Het voordeel zou gelegen zijn in het feit dat personen niet langer doorprocederen voor 'een betere status', een verblijfsvergunning die meer rechten oplevert, aangezien zij daar geen belang meer bij zouden hebben.

Vóór de invoering van de nieuwe wet werd regelmatig doorgeprocedeerd door personen die in het bezit waren van een vvtv. Onder de nieuwe wet hebben zij geen belang meer bij doorprocederen.

Opgemerkt dient echter te worden dat Nederland het rijtje 'vvtv-landen' in de loop der jaren reeds aanzienlijk beperkt heeft. Aanmerkelijk minder mensen kwamen en komen in aanmerking voor een vvtv (tegenwoordig een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd ex artikel 29 lid 1 onder d. Vrwet genaamd). Doordat de groep van personen die in aanmerking komt voor een vvtv om die reden in de loop der jaren reeds verkleind is, is ook de groep die door kon procederen voor een 'betere' status verkleind. De 'winst' die met het nieuwe vergunningenstelsel behaald zal kunnen worden moet, gelet op het voorstaande, dan ook beperkt worden geacht.

Invoering hoger beroep

Bij de invoering van de oude vreemdelingenwet (1994) is de mogelijkheid tot instellen van hoger beroep afgeschaft. Om toch eenheid te creëren in de rechtspraak werd een zogenaamde Rechtseenheidkamer gecreëerd die zaken behandelde in het belang van de rechtseenheid. Bij de invoering van de nieuwe wet is het hoger beroep weer ingevoerd. De Afdeling Rechtspraak van de Raad van State fungeert als hoger beroepsinstantie. Het was niet de bedoeling van de wetgever een volledig hoger beroep in te voeren. In de geschiedenis van de totstandkoming van de Vreemdelingenwet 2000 is te lezen dat is gekozen voor een beperkte vorm van hoger beroep die de Afdeling in staat stelt om grote aantallen zaken waarin geen vragen die in het belang van de rechtseenheid, de rechtsontwikkeling of de rechtsbescherming in algemene zin beantwoording behoeven, op snelle en doelmatige wijze af te doen. Dat betekent dat op een, groot, aantal zaken zonder nadere motivering, negatief wordt beslist.

Conclusies

Een van de hoofddoelen van de nieuwe wet was de bekorting van procedures (afschaffing van de bezwaarfase) en het verminderen van het aantal procedures (slechts één verblijfsvergunning). Het is nog niet duidelijk of dit doel bereikt zal worden. Aangenomen mag worden dat de afschaffing van de bezwaarfase tijdswinst op zal leveren. Ook mag mijns inziens worden aangenomen dat de invoering van één soort verblijfsvergunning asiel tot gevolg heeft dat er minder geprocedeerd wordt. Ik neem aan, maar kan dit niet met cijfers onderbouwen, dat de nieuwe vreemdelingenwet op deze punten zijn doel, ten dele, zal bereiken.

Naar mijn mening is het meest ingrijpende gevolg van de invoering van de nieuwe wet de invoering van het hoger beroep bij de Raad van State. De invoering van het hoger beroep zou de afschaffing van de bezwaarfase (in asielzaken) compenseren. Ten eerste dient te worden opgemerkt dat er slechts sprake is van een beperkt hoger beroep. Daarnaast zijn de uitspraken die de Raad van State doet zo gouvernementeel dat je je als advocaat wel drie keer bedenkt alvorens in hoger beroep te gaan. Van alle gepubliceerde uitspraken die ik heb gezien zijn er welgeteld twee waar de vreemdeling in het gelijk is gesteld. In alle andere zaken staat het gelijk aan de kant van de staatssecretaris van Justitie.

Vorig jaar november werd in Den Haag een symposium gehouden over de nieuwe vreemdelingenwet. Een van de sprekers tijdens dit symposium was mijn collega G.M.H. Hoogvliet, werkzaam bij het kantoor van de landsadvocaat. Hij stelde zich op het standpunt dat de uitspraken van de rechtseenheidkamer (tijdens de oude wet) zo ver af waren komen te staan van de bedoeling van de wetgever dat daardoor de vreemdelingenwet 1994 geen succes was geworden. Hij voegde er aan toe dat de wetgever uiteindelijk altijd het gelijk aan zijn kant heeft daar hem steeds de

mogelijkheid vrij staat een nieuwe wet in te voeren. Met de Raad van State als instantie voor hoger beroep hoeft collega Hoogvliet zich hierover geen enkele zorg meer te maken.

Falend terugkeerbeleid

De problematiek van uitgeprocedeerde asielzoekers

T. Wijn-Maatman*

Het terugkeerbeleid geldt als sluitstuk van de asielprocedure. Uitgeprocedeerde asielzoekers moeten Nederland verlaten. Maar in werkelijkheid is terugkeer een groeiend probleem; steeds meer asielzoekers komen op straat en belanden in de illegaliteit.

In het algemeen is er wel draagvlak voor een restrictief toelatingsbeleid, maar velen menen dat dit beleid nu is doorgeschoten. De gedwongen terugkeer van mensen die al lang in Nederland verblijven, stuit op weerstand bij een groot deel van de lokale omgeving. Dat geldt ook voor de korte tijd die de afgewezen asielzoeker krijgt om terugkeer werkelijk te realiseren, voordat de opvangvoorzieningen worden beëindigd. Het feit dat de landelijke overheid blijft stellen dat alle afgewezen asielzoekers aan reisdocumenten kunnen komen als ze maar willen, wekt bij velen irritatie. Het resultaat is dat in veel plaatsen in Nederland door gemeenten, kerken en andere organisaties, opvang wordt geboden aan asielzoekers die op straat zijn gezet. Landelijke politici zeggen dat op deze manier het terugkeerbeleid wordt gefrustreerd, maar in de lokale omgeving wil men gezinnen, vrouwen en kinderen niet zonder meer op straat laten staan. Velen verwijten de landelijke overheid en de landelijke politiek onvoldoende rekening te houden met de gevolgen van dit beleid. De VNG, de Raad van Kerken en VluchtelingenWerk spreken de landelijke overheid en de politiek aan op de gevolgen.

In dit artikel wordt eerst ingegaan op de terugkeerproblematiek, de aantallen en de periode dat men in Nederland verblijft. Bij wijze van illustratie wordt vervolgens aangegeven dat deze problematiek niet nieuw is. Immers, ook na afloop van de Tweede Wereldoorlog worstelde Nederland met een 'falend terugkeerbeleid'. Vervolgens wordt nagegaan welke factoren terugkeer belemmeren. Deze factoren hebben enerzijds betrekking op motivatie en verwachtingen van individuele asielzoekers en anderzijds de sociaal-economische perspectieven en veiligheid in het land van herkomst, en de mate waarin het land van herkomst bereid is mee te werken aan terugkeer. Tenslotte wordt kort ingegaan op de vraag hoe het terugkeerbeleid effectiever kan worden gemaakt.

* De auteur is senior beleidsmedewerker bij VluchtelingenWerk Nederland te Amsterdam.

Tabel 1: Aantal statusverleningen

Percentage status-verlening	1997	1998	1999	2000
A-status	13,5%	4,9%	2,1%	2,3%
Vtv	10,5%	7,5%	4,9%	6,2%
Vvtv	10,5%	19,1%	12,1%	4,1%
Totaal	34,5%	31,5%	19,1%	12,6%

A status: erkenning als vluchteling

vtv: vergunning tot verblijf op humanitaire gronden

vvtv: voorwaardelijke vergunning tot verblijf

De terugkeerproblematiek

De opvang van een asielzoeker wordt 28 dagen nadat zijn afwijzing definitief is geworden, beëindigd. Als hij er dan nog is en niet kan worden uitgezet – en dat is meestal zo – dan wordt hij op straat gezet. De vraag of dit lokaal tot problemen leidt, hangt onder meer af van het betreffende aantal asielzoekers en de periode dat de asielzoeker al in Nederland is.

Aantallen

Op 1 juli 2001 bevonden zich 82.000 asielzoekers in de centrale opvang. Daarnaast bevonden zich nog 4.000 asielzoekers in woningen die vallen onder de Regeling Opvang Asielzoekers (ROA). Het is niet bekend hoeveel van hen uitgeprocedeed zijn. Uit de begroting voor 2001 van het ministerie van Justitie blijkt echter dat men op middellange termijn toe denkt te kunnen met 35.000 opvangplaatsen. De jaarcijfers over toelating van de Immigratie en Naturalisatie Dienst, gebaseerd op productiecijfers, laten zien dat het aantal asielzoekers dat een verblijfsvergunning krijgt, al jaren daalt (zie tabel 1).

Uit een cohortonderzoek van asielverzoeken uit de jaren 1995-1997 is gebleken, dat drie tot vijf jaar na indiening van het asielverzoek, 44% van de asielzoekers een status had. Ondanks de discussie over toelatingcijfers, is men het er wel over eens dat het percentage asielzoekers dat wordt toegelaten daalt en daarmee het percentage afgewezen asielzoekers stijgt. In absolute getallen gaat het dus in ieder geval de komende jaren om een groot aantal afgewezen asielzoekers dat met de terugkeervraag wordt geconfronteerd.

Periode in Nederland

De vierduizend asielzoekers die verblijven in ROA-woningen, zijn gemiddeld al langer dan zeven jaar in Nederland. Van de asielzoekers in de

Tabel 2: Overzicht terugkeercijfers

	1997	1998	1999	2000
Adrescontrole	14.425	10.636	11.247	10.871
Vertrek onder toezicht	1.186	1.088	3.981	3.188
Uitzetting	3.267	2.618	2.523	2.027
Overige	-	-	585	536
Totaal	18.878	14.342	18.336	16.662

Adrescontrole: administratieve verwijdering. Er bestaat geen zekerheid dat de betrokkene Nederland daadwerkelijk heeft verlaten.

Vertrek onder toezicht: de betrokkene heeft meegewerkt aan zijn vertrek

Uitzetting: betrokkene is bijvoorbeeld door de Kmar uit Nederland verwijderd.

centrale opvang, waren er per 1 juli 2001 circa dertienduizend al langer dan drie jaar in Nederland. Onder degenen die al lang in Nederland zijn en nu terug moeten, bevinden zich onder meer Eritreërs, Ethiopiërs, Somaliërs, Irakezen, Angolezen, Liberianen, en Congolezen. Het gaat hier om asielzoekers uit 'moeilijke landen', dat wil zeggen landen die zich kenmerken door vaak lange periodes van oorlog en een daarmee samenhangende slechte veiligheids- en sociaal-economische situatie. Nederland heeft hen juist vanwege deze situatie in het recente verleden bescherming geboden en hen niet gevraagd Nederland te verlaten.

De Nederlandse overheid beoogt het beleid met betrekking tot het beëindigen van de opvang strikt toe te passen. Men wijst er daarbij op dat de asielzoeker al lang wist dat hij terug moest en dat hij zelf verantwoordelijk is voor terugkeer. Maar in de praktijk verlaten relatief weinig afgewezen asielzoekers Nederland. Uit de terugkeercijfers (IND-gegevens) blijkt dit ook (zie tabel 2).

Om beter inzicht in de terugkeerproblematiek te krijgen is het goed om te kijken waarom veel van de afgewezen asielzoekers die nu worden aangesproken op vertrek, toch niet zijn weggegaan. Als voorbeeld kan Angola worden genoemd. In Angola woedt al sinds de onafhankelijkheid in 1975 een burgeroorlog. Sinds 1991, toen de 'Bicesse-akkoorden' tot stand kwamen, lijkt het of er in Angola een vredesproces op gang is gekomen. De resultaten hiervan zijn echter tot op heden weer weinig duurzaam gebleken. De mensenrechtensituatie in Angola blijft slecht. Weliswaar heeft het regeringsleger de rebellenbeweging Unita militair in het defensief gedrongen, maar doordat de Unita overgestapt is op guerrilla-acties, die met wreedheden gepaard gaan, is er geen daadwerkelijke verbetering in de mensenrechtensituatie opgetreden. De oorzaak waarom men Angola verliet, is niet weggenomen.

De instabiele situatie in Angola is terug te zien in het toelatingsbeleid voor Angolezen. Tot september 1995 gold er een beleid van categoriale bescherming. Van 20 augustus 1998 tot juni 2001 kregen Angolezen van-

wege de onzekerheid over de veiligheidssituatie uitstel van vertrek. Men werd dus niet in Nederland toegelaten, was uitgeprocedeerd, maar hoefde niet weg. Onder deze omstandigheden is het niet realistisch te verwachten dat Angolese asielzoekers zich oriënteren op terugkeer. De rechter heeft overigens de staatssecretaris er meerdere malen op gewezen, dat de Vreemdelingenwet geen wettelijke basis biedt voor een dergelijke lange periode van uitstel van vertrek.

Het terugkeerbeleid ten aanzien van Rijksduitsers

De huidige problemen in het terugkeerbeleid zijn geenszins een nieuw verschijnsel. Al in 1947 zei minister Van Maarseveen: 'Met het oog op de preventie kan men niet om wille der menselijkheid het Staatsbelang geheel uit het oog verliezen' (zie Boogaarts, 1981). Hij sprak deze woorden bij behandeling van de begroting van het ministerie van Justitie in 1947 toen het ging over de uitzetting van Rijksduitsers. Een uitspraak die de na hem komende, voor het toelatingsbeleid verantwoordelijke ministers en staatssecretarissen van Justitie, hem in verschillende toonaarden hebben nagezegd. Wat was de aanleiding voor de uitspraak van Van Maarseveen en wat kunnen wij nu leren van de situatie toen?

Kort na de Tweede Wereldoorlog wilde Nederland alle Rijksduitsers uitwijzen naar Duitsland. Het ging daarbij aanvankelijk om 25.000 personen. Dat aantal werd later teruggebracht tot ongeveer 17.000. Vanuit juridisch oogpunt zou de uitwijzing geen probleem zijn. De praktijk bleek echter ook toen al weerbarstig. De geallieerden vreesden dat de terugkeer van zovelen de voedsel- en huisvestingsproblemen in Duitsland verder zouden vergroten. Dit leidde tot een beleid waarbij (tijdelijke) verblijfsvergunningen werden verleend aan een aantal categorieën. De plannen om te komen tot uitzetting van de resterende Duitsers liepen ten slotte stuk op de onmogelijkheid de Duitsers snel over de grens te zetten. Hierdoor ontstond binnenlands verzet. Vooral de Kerken verzetten zich openlijk tegen het beleid. De minister benoemde een commissie met socialisten, protestanten en katholieken die nog eens naar een aantal dossiers zou kijken. Veel van de Duitsers bleken al lang (soms meer dan twintig jaar) in Nederland te wonen, waren getrouwd met Nederlanders, hun kinderen spraken Nederlands. In totaal werden er tenslotte 3691 Duitsers uitgezet.

Vanuit de Nederlandse overheid bezien, kon dit resultaat niet als een groot succes worden beschouwd. Het is opvallend hoezeer de situatie van toen - wat het terugkeerbeleid betreft - lijkt op die van nu. De argumenten zijn ook niet wezenlijk veranderd. De overheid wil een streng toelatingsbeleid voeren. Zij wil dat diegenen die niet worden toegelaten het land verlaten en formuleert 'streng' beleid. De asielzoeker wil in veel gevallen niet terug en het land van herkomst vreest dat de terugkeer van veel landgenoten vanuit westerse landen de vaak nog instabiele economische, sociale en politieke situatie negatief zal beïnvloeden. Organisa-

ties, kerken, burgers verzetten zich tegen gedwongen terugkeer van mensen die al lang in Nederland zijn en soms via de kinderen banden hebben met de Nederlandse samenleving.

Factoren die terugkeer bemoeilijken

De praktijk heeft geleerd dat als een afgewezen asielzoeker niet meewerkt aan zijn vertrek, het voor de overheid moeilijk is hem uit te zetten al is het maar omdat dan de nationaliteit niet altijd met zekerheid kan worden vastgesteld. Het is dus belangrijk om de medewerking van de asielzoeker te verkrijgen. Daarbij dient men zich het volgende te realiseren.

Psychologisch proces versus de juridische procedure

Al dan niet teruggaan is een individueel besluit. Bij dit besluit is de psychologische component wezenlijk. In een *psychologisch proces* moet de asielzoeker zich niet alleen bewust worden van het feit dat zijn toekomst niet in Nederland ligt, maar ook zelf initiatieven ontplooiën om een ander toekomstperspectief te ontwikkelen. Dit psychologische proces vindt plaats binnen de asielprocedure, die in hoofdzaak een *juridische procedure* is. Beide hebben een eigen dynamiek en verlopen in de praktijk los van elkaar. Hierdoor verzwakken zij het effect op de gewenste uitkomst: terugkeerbereidheid.

Toelatingsbeleid niet helder genoeg

De asielzoeker moet snel duidelijkheid hebben over zijn kansen om in Nederland verblijf te krijgen. Informatie over het toelatingsbeleid en de jurisprudentie zijn belangrijk voor de asielzoeker om inzicht te krijgen in zijn kansen op toelating. Dit inzicht is nodig voor de asielzoeker om zich vanuit een realistisch beeld te kunnen oriënteren op de toekomst en zo de beslissingen over de eigen toekomst zo veel mogelijk in eigen hand te kunnen houden. Het uiteenlopen van beleid en jurisprudentie veroorzaakt voor de asielzoeker onduidelijkheid en is daarmee contraproductief voor terugkeerbeleid.

Laat ons eens kijken naar een land als Irak. Tot 1998 gold voor Irakese asielzoekers die individueel geen gegronde vrees voor vervolging aanneemelijk konden maken, een gedoogbeleid, respectievelijk – vanaf 1994 – een beleid van categoriale bescherming, het zogenaamde vvtv-beleid. Op 20 november 1998 werd dit beleid beëindigd, met als motivering dat Noord-Irak kan dienen als binnenlands vestigingsalternatief. Ook Centraal-Irakezen die nooit in Noord-Irak verbleven en geen Koerdisch spreken (de voertaal daar), worden geacht zich daar te kunnen vestigen.

Sindsdien heeft zich een vaste jurisprudentie ontwikkeld, waarbij het UNHCR-standpunt als leidraad werd genomen. Volgens deze jurispru-

dentie kunnen alleen asielzoekers die over familie-, gemeenschaps- of politieke banden beschikken zich op verantwoorde wijze daar vestigen. De staatssecretaris van Justitie heeft tot driemaal toe geweigerd deze jurisprudentie te volgen. Ook al beschikken asielzoekers niet over banden in Noord-Irak, dan nog worden zij naar deze regio verwezen. Op 1 juni 2001 zijn, juist met het oog op Irakese zaken, de criteria voor categoriale bescherming aangescherpt. De staatssecretaris noemt het overigens geen aanscherping maar een nadere uitleg van de criteria. De staatssecretaris is aldus van mening, dat met het al dan niet bestaan van banden met Noord-Irak geen rekening meer hoeft te worden gehouden. Wat de rechter hiervan zegt, is nog niet bekend. Bekend is wel dat het uiteenlopen van beleid en jurisprudentie veel onrust en onbegrip heeft veroorzaakt onder Irakese asielzoekers en hun omgeving. Drie jaar na de aankondiging van de majeure beleidswijziging, weet een groot deel van de Irakezen nog altijd niet waar ze aan toe is. Inmiddels zijn veel Irakezen al jaren in Nederland en is de terugkeerbereidheid vanwege de algehele situatie in Noord-Irak laag.

Geringe snelheid

Daarmee hangt het volgende samen. Asielzoekers moeten snel weten waar zij aan toe zijn. Hoe langer men hier is hoe meer men gaat geloven in de eigen kansen. Immers, anderen in voor hen vergelijkbare situaties krijgen soms een verblijfsvergunning. Hoe langer men weg is uit het land van herkomst, hoe minder men bij terugkeer kan terugvallen op een sociaal netwerk en hoe meer men is vervreemd van de situatie daar. Categorieel of in individuele zaken niet tijdig beslissen op de toelatingsvraag is dan ook funest voor het terugkeerbeleid.

Hoe is de situatie op dit punt? Voor de behandeling van veel bezwaarschriften die nog onder de oude Vreemdelingenwet vallen, is de wettelijke termijn al lang verstreken. De Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) liet in mei 2001 aan de betreffende asielzoekers weten dat het merendeel van deze bezwaarschriften pas ruim na 1 april 2002 (een jaar na invoering van de Vreemdelingenwet 2000) zal zijn behandeld. Indien een asielzoeker bij een negatieve beschikking op dit bezwaar in beroep gaat, komt daar bovenop nog een lange wachtperiode bij de rechtbank. Immers, ook de rechtbanken kampen met grote achterstanden. Geen goede uitgangssituatie voor succesvol terugkeerbeleid voor deze asielzoekers.

Geringe acceptatie negatieve beslissingen

Ook de acceptatie door de asielzoeker en diens omgeving van de negatieve beschikking is problematisch. Voor het aanvaarden van het feit dat men niet wordt toegelaten, werkt het in beschikkingen uitvergroten van tegenstellingen en onduidelijkheden contraproductief. Een veelheid van zinnen als 'het is niet geloofwaardig dat', 'het is niet aannemelijk dat'

wekken veelal gerechtvaardigde verontwaardiging bij de betrokkenen en leiden tot fixatie op het weerleggen van deze veronderstellingen. Dit blokkeert tegelijk het proces van heroriëntatie op de toekomst in het land van herkomst. Daarnaast hebben de rechtbanken in 2000 in 30% van de zaken de asielzoeker gelijk gegeven. Dat heeft tot gevolg dat de asielzoeker een redelijke kans heeft dat een negatieve beschikking wordt gecorrigeerd. Dat bevordert weer het aanwenden van rechtsmiddelen en dat op zich schept verwachtingen over de mogelijkheid te mogen blijven.

Geringe betrokkenheid bij terugkeerplannen

Onder het huidige beleid wordt de asielzoeker vanaf het begin van de asielprocedure gewezen op het feit dat ook gedwongen terugkeer de uitkomst van de asielprocedure kan zijn. Na de eerste negatieve beschikking krijgt hij alleen nog op terugkeer gerichte activiteiten aangeboden. Hij wordt verwezen naar de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) voor informatie over terugkeerfaciliteiten. Hoewel de asielzoeker hier dus in een vroeg stadium keuzemogelijkheden heeft (opleiding, wel of niet naar de IOM), is het geheel onvoldoende uitgewerkt om te kunnen spreken van substantiële betrokkenheid bij terugkeerplannen. Deze betrokkenheid is nodig om de asielzoeker zelf initiatieven te laten nemen om een nieuw toekomstperspectief te ontwikkelen. Het hoge percentage beschikkingen dat in een latere fase gecorrigeerd wordt, de duur van de asielprocedure en het in veel gevallen ondoorzichtige toelatingsbeleid, leiden er bovendien toe dat de focus van de asielzoeker toch vooral gericht is op de kans dat hij mag blijven. Het tegelijkertijd actief ontwikkelen van plannen voor terugkeer zullen weinig asielzoekers kunnen en willen opbrengen. Ook hier loopt het psychologische proces dat de asielzoeker moet doormaken om terugkeer als toekomstperspectief te zien, niet synchroon met de juridische procedure.

Ook als de asielzoeker inziet dat de afwijzing onvermijdelijk is, ligt terugkeer nog niet direct voor de hand. Als er geen toekomstperspectief in het land van herkomst is, gaat hij niet terug maar zoekt hij zijn heil in de illegaliteit in Nederland of elders in de wereld. Gebleken is dat financiële steun bij terugkeer niet de doorslaggevende factor is bij het besluit om terug te keren. De vraag of de situatie ter plaatse veilig is en of men de reis daar naar toe veilig kan maken is de belangrijkste, naast de vraag of men een bestaan kan opbouwen. De volgende elementen blijken problemen op te leveren.

Ontbreken betrouwbare informatie over vestigingsalternatieven

Nu het binnenlands verblijfsalternatief een belangrijkere rol is gaan spelen in het asielbeleid is informatie over de regio waar men naar toe moet van groter belang dan ooit. Het binnenlands verblijfsalternatief gaat er immers van uit dat een asielzoeker zich in een andere regio binnen het

land van herkomst kan vestigen. Dat is vaak een regio waar men nooit eerder verbleef. Het belang van informatie over veiligheid en sociaal-economische perspectieven wordt door de staatssecretaris in de notitie *Terugkeerbeleid* erkend. Concrete initiatieven die op voor de asielzoeker betrouwbare wijze in deze informatiebehoefte voorzien, zijn er voorzover mij bekend nog niet.

Slechte perspectieven opbouwen van bestaan

De algemene humanitaire situatie in het land van herkomst is in beginsel voor de Nederlandse overheid geen reden asielzoekers uit dat land verblijf toe te staan. Dit is pas anders als voor alle burgers in het betreffende land een naar plaatselijke maatstaven gemeten, categoriale noodsituatie bestaat. In dat geval zal categoriale bescherming worden verleend. Voor Angola bijvoorbeeld betekent dit, dat de regio Luanda nu voor vrijwel alle Angolezen als verblijfsalternatief wordt gezien. De sociaal-economische situatie waarin teruggekeerde asielzoekers die geen familie of middelen hebben in Luanda terecht komen, is slecht. Dit geldt ook voor de veiligheidssituatie. Er is dan ook weinig perspectief op het opbouwen van een bestaan. De UNHCR is van mening dat '(...) de rampzalige humanitaire situatie als gevolg van voortdurende politieke onrust en de militaire confrontatie, een tijdelijk uitstel van vertrek rechtvaardigt' (TK, 2000-2001, 19 637, nr. 601). Van de terugkeerbereidheid van Angolezen hoeft dan ook niet veel verwacht te worden.

Geen medewerking landen van herkomst

Een andere moeilijkheid is dat veel landen van herkomst niet meewerken aan de terugkeer.

De meeste asielzoekers komen uit landen met een slechte situatie op het gebied van mensenrechten, veiligheid en sociaal- economische omstandigheden. In de praktijk krijgen de landen waar asielzoekers naar terugkeren nauwelijks hulp om hen te reïntegreren. Nederland stelt als voorwaarde voor ontwikkelingssamenwerking dat er sprake is van behoorlijk bestuur. In veel landen waar asielzoekers vandaan komen, is dat behoorlijk bestuur niet aanwezig. Terugkeer van grotere aantallen afgevoerde asielzoekers, meestal vanuit heel Europa, brengt de toch al vaak geringe stabiliteit in gevaar. Deze landen zijn dan ook niet op voorhand bereid ruimhartig mee te werken aan de terugkeer van landgenoten, ondanks de volkenrechtelijke verplichting daartoe.

Conclusie

Gezien het bovenstaande valt niet te ontkomen aan de conclusie dat de overheid een lijn uitzet waarbij – net als in 1945 – de wens de vader van de gedachte is. Er werd en wordt voorbijgegaan aan wat het beleid bete-

kent voor degene die terugmoet en zijn omgeving (lokale overheden en burgers). Daarmee is er onvoldoende draagvlak voor de uitvoering van het beleid en leidt het voor alle bij het beleid betrokken partijen tot problemen.

Aan veel voorwaarden voor een effectief terugkeerbeleid is (nog) niet voldaan. Verbeteringen zijn mogelijk. Uit het voorgaande komen een aantal suggesties daartoe ook logisch voort: een helder toelatingsbeleid, snellere procedures, meer rekening houden met het psychologisch proces in relatie tot de juridische procedure, betere afstemming tussen rol en taken van alle bij de asielzoeker betrokken disciplines. Er is wel winst te behalen, maar zover de politieke bereidheid daartoe al bestaat, zal dit tijd kosten.

Intussen heeft de overheid al jaren grote achterstanden bij de behandeling van asielverzoeken en heeft daarnaast tot voor kort nauwelijks een op terugkeer gericht beleid gevoerd. Veel (afgewezen) asielzoekers zijn al jaren in Nederland. Dit heeft ertoe geleid dat veel betrokkenen van mening zijn dat de overheid het recht heeft verspeeld gebruik te maken van haar bevoegdheid om deze groep afgewezen asielzoekers te dwingen Nederland te verlaten. Steeds meer organisaties vragen om een eenmalige bijzondere maatregel voor mensen die al langere periode in Nederland zijn en die afkomstig zijn uit 'moeilijke' landen, landen met een recent verleden van grootschalige conflicten en ernstige mensenrechtenschendingen.

Ook VluchtelingenWerk is van mening dat het asielbeleid nu, inclusief het terugkeerbeleid, er mee gediend zou zijn als een eenmalige bijzondere maatregel wordt getroffen, waarbij aan een deel van de (afgewezen) asielzoekers verblijf wordt toegestaan. Er komt daarmee ruimte voor een zorgvuldige, snelle behandeling van de resterende asielverzoeken en ruimte voor begeleiding van de overige asielzoekers bij de terugkeer. Het beleid wordt bovendien sterker binnen de maatschappelijke context – de lokale omgeving – geplaatst waarbinnen het moet worden uitgevoerd.

Ook indien het beleid in de toekomst effectiever zou zijn, zullen niet alle afgewezen asielzoekers terugkeren. Voor velen is de illegaliteit in Nederland, Europa of elders in de wereld altijd nog te verkiezen boven de situatie in het land van herkomst. Zij zijn ook sterk en inventief genoeg om zich langere tijd in deze illegaliteit te handhaven. Dit ontslaat ons echter niet van de morele verplichting reële opties te bedenken om terugkeer voor afgewezen asielzoekers te laten slagen.

Literatuur

Boogaarts, M.D.

'Weg met de moffen'; de uitwijzing van Duitse ongewenste vreemdelingen uit Nederland na 1945

Bijdragen en mededelingen betreffende de geschiedenis der Nederlanden, deel 96, afl. 2, 1981

Black, R., K. Koser e.a.

Conditions for the return of displaced persons from the European Union
University of Sussex, 10 november 1997

Black, R., K. Koser (red.)

The end of the refugee cycle, refugee repatriation & reconstruction
Refugee and forced migration studies, 4^e jrg., 1999

Doornbos, N., K. Groenendijk

Uitkomsten van asielprocedures; een cohortonderzoek
Nederlands juristenblad, afl. 6, 2001

Goodwin-Gill, G.

Terugkeer structureel mogelijk maken
Migratie info, 2^e jaargang, nr. 2, 19..

Mateman, S.

Een onderzoek naar de psychologische aspecten van terugkeer van vluchtelingen en asielzoekers
Pharos, 1999

Ministerie van Justitie

Vluchtelingenrapportage 2000
TK 2000/2001, 19 637, nr. 559

Muus, Ph.J., P.H.A.M. Muller

Beeldvorming onder (uitgeprocedeerde) asielzoekers en vluchtelingen over terugkeer- en remigratiebeleid
28 april 1999

Noll, G.

Rejected asylum seekers; the problem of return

New issues in refugee research, mei 1999, UNHCR working paper nr. 4

Schell, P., P. Muller

Terugkeren, een levenslang dilemma
Pharos, 2000

UNHCR en IOM

Refugee protection and migration control. Perspectives from UNHCR and IOM.

Global consultations on international protection, 2nd meeting, EC/GC/01/11, 31 May 2001

Uitsluiting van illegale migranten

Risico's van het restrictieve vreemdelingenbeleid

G. Engbersen en J. van der Leun*

Migratie en criminaliteit worden met enige regelmaat met elkaar in verband gebracht. Vaak ligt hieraan impliciet of expliciet de veronderstelling ten grondslag dat de sociaal-economisch zwakkere positie van migranten hen richting criminele activiteiten duwt. Dit argument (de 'marginaliseringsthese') wordt in het bijzonder toegepast op illegale migranten, die in een gereguleerd land als Nederland steeds minder kunnen en mogen. Deze laatste toevoeging betreft ook het restrictieve beleid in de argumentatie: het is zeer wel denkbaar dat een strikte uitsluiting van illegalen de kans op criminele betrokkenheid vergroot, maar er is – mede gezien het recente karakter van de beleidswijzigingen en het gebrek aan betrouwbare data – nog weinig over te zeggen.

In deze bijdrage gaan wij op grond van eerder onderzoek naar illegalen in de Nederlandse grote steden, in op de veronderstelde relaties tussen illegale migratie, criminaliteit en restrictief beleid. Daarbij plaatsen we eerst illegale migratie in een breder kader van nieuwe migratie. De 'nieuwe onoverzichtelijkheid' van migratie roept ons inziens nieuwe onderzoeksvragen op over de relatie tussen migratie, migratiebeleid, marginalisering en criminaliteit. Dit geldt in het bijzonder als gaat om illegale migranten. Twee thema's worden daarbij veelvuldig aangestipt. Ten eerste het vraagstuk van de georganiseerde mensensmokkel (Staring, 2001b), en ten tweede de vraag naar de betekenis van criminaliteit voor groepen die officieel zijn buitengesloten van de formele arbeidsmarkt en publieke voorzieningen (Engbersen en Van der Leun, 2001). In deze bijdrage zullen wij bij dat laatste thema stilstaan. Daarbij zullen we gebruik maken van gegevens die verzameld zijn in het kader van het onderzoeksproject *De ongekende stad*.¹ Op basis daarvan gaan we na wat bekend is over de mogelijke relaties tussen illegaliteit en criminaliteit. Tenslotte gaan we in op de vraag of de uitsluiting van illegale migranten inderdaad zover gaat als wel wordt beweerd en welke 'buffers' optreden tussen beleid en de vaak voorspelde uitkomst van een verhoogde criminele betrokkenheid.

* De auteurs zijn respectievelijk als hoogleraar en onderzoeker verbonden aan de Faculteit der Sociale Wetenschappen, Erasmus Universiteit Rotterdam

Nieuwe migratie

In tegenstelling tot de relatieve overzichtelijkheid van de 'gastarbeidermigratie' van de jaren zeventig, zijn migratiestromen in de jaren tachtig en vooral negentig van karakter veranderd. Zowel door politieke, sociale en economische veranderingen, als ten gevolge van aangescherpt overheidsbeleid, is sprake van een pluralisering en fragmentering van migratiebewegingen. De 'nieuwe migratie' wordt gekenmerkt door (1) nieuwe geografische patronen van migratie, (2) nieuwe typen migranten met (3) afwijkende juridische statussen die (4) deels zijn aangewezen op andere bestaansstrategieën dan formele loonarbeid of sociale zekerheid (Koser en Lutz, 1998; Snel e.a., 2000). De nieuwe geografie van migratie heeft vooral betrekking op de toegenomen lange afstandsmigratie naar Europa vanuit een groeiend aantal landen. Daarnaast zien we dat binnen Europa de traditionele migratierichting van Zuid naar Noord is aangevuld met migratiestromen van Oost naar West. Deze gewijzigde migratiestromen kunnen deels worden afgelezen uit de Nederlandse statistieken. Het aandeel migranten uit andere landen, zowel afkomstig uit niet-geïndustrialiseerde landen in de Derde Wereld als uit de diverse landen uit Midden en Oost-Europa, steeg in Nederland in de periode 1990-1997 van 7 naar 30 procent (SCP, 1998).

De nieuwe migratie wordt ook zichtbaar in de toenemende betekenis van nieuwe typen migranten, naast de traditionele arbeidsmigrant en migranten afkomstig uit vroegere koloniale gebieden en hun nakomelingen. Ten eerste zijn er de asielmigrant waarvan het aantal sinds het midden van jaren tachtig sterk is toegenomen. De laatste jaren dienen ruim veertigduizend asielzoekers jaarlijks een aanvraag tot verblijf in. Velen van hen verkeren – door de duur van asielprocedures – lange tijd in onzekerheid over de toekenning van een verblijfsstatus. Daarnaast is sprake van een groeiende stroom van pendelmigrant vanuit Oost- en MiddenEuropese landen naar de Europese Unie, en met name Duitsland. Een laatste, verhoudingsgewijs nieuw type migranten betreft illegale vreemdelingen. Veel illegale migranten zijn op basis van een toeristenvisum naar Europa gekomen en vervolgens gebleven, anderen

1 In het kader van dit onderzoeksproject dat vanaf 1993 is uitgevoerd, is veldwerk verricht onder 170 illegale vreemdelingen uit de stad Rotterdam (Burgers en Engbersen, 1999; Staring, 2001a). Daarnaast zijn studies verricht naar de mate waarin illegalen worden ondersteund door verschillende etnische gemeenschappen (Engbersen, Van der Leun e.a., 1999) en naar de manieren waarop het illegalenbeleid wordt uitgevoerd door enerzijds politie en vreemdelingendiensten, en anderzijds (semi-)publieke instellingen op de terreinen van onderwijs, gezondheidszorg en huisvesting (Van der Leun, 2001). Tenslotte heeft bestandsanalyse plaatsgevonden van de bestanden van vreemdelingendiensten, waaronder een Rotterdams bestand (1989-1994) van 330 aanhoudingen van illegalen, dat is vergeleken met bestanden van legale aangehouden personen (Engbersen en Van der Leun, 1995, 1998). Voorts werden alle bijna 7.000 aanhoudingen van illegale migranten in de vier grote steden in 1995 bestudeerd (Van der Leun, Engbersen e.a., 1998).

zijn op illegale wijze de grens overgetrokken en weer anderen zijn illegaal geworden nadat zij niet erkend zijn als vluchteling. De scheidslijnen tussen asielzoekers, pendelmigranten en illegale migranten zijn veelal diffuus.

Over de omvang van de categorie illegale migranten is relatief weinig bekend. West-Europese schattingen lopen in de miljoenen, terwijl Nederlandse schattingen variëren van ongeveer 50.000 illegalen tot 200.000 illegalen (Castles en Miller, 1993; Delaunay en Tapinos, 1998). Een eigen schatting, waarbij illegalen afkomstig uit Midden- en Oost-Europa buiten de schatting werden gelaten, leverde een aantal van minimaal veertigduizend illegalen op voor de vier grote steden van Nederland, hetgeen neer zou komen op ongeveer zeven procent van de legale migrantenpopulatie (Van der Leun e.a., 1998).

De indruk bestaat dat ook de categorie van illegale migranten aan bovengenoemde veranderingen onderhevig is. Vooral na invoering van de Vreemdelingenwet 2000, die de beroepsmogelijkheden voor asielzoekers inperkt en de opties voor opvang verkleint, wordt verwacht dat het aandeel 'uitgeprocedeerden' dat een bestaan in de illegaliteit verkiest boven terugkeer naar het land van herkomst, stijgende is. Deze veronderstelling is tot op heden nog niet empirisch onderbouwd. In eerder onderzoek onder illegalen in Rotterdam bleek dat een kleine minderheid ooit asiel had aangevraagd in binnen- of buitenland (Burgers en Engbersen, 1999). Ook in bestanden van de grootstedelijke vreemdelingendiensten kwamen relatief weinig aangehouden illegalen uit asielzoekerslanden voor en geïnterviewde uitvoerenden in de gezondheidszorg, huisvesting en onderwijs kwamen ze ook niet op grote schaal tegen. Burgers en Engbersen spraken in een recent nummer van *Migrant studies* dan ook over het 'raadsel van de uitgeprocedeerde asielzoekers' (Burgers en Engbersen, 2000, p. 118). Zij beredeneerden dat wellicht de timing van het veldwerk te vroeg was om al op grotere schaal uitgeprocedeerde asielzoekers aan te treffen, dat de grote steden wellicht niet de meest aangewezen locatie vormen voor een dergelijke zoektocht of dat uitgeprocedeerde asielzoekers – zoals minister van Boxtel van grote stedenbeleid en integratie wel eens veronderstelt – na afwijzing Nederland verlaten om hun geluk elders te beproeven. Een andere optie, die zij niet noemen, is dat uitgeprocedeerde asielzoekers door de andere aard van hun netwerken wellicht veel meer dan overige illegalen verborgen blijven in de privé-sfeer en de huishoudelijke sfeer. Met andere woorden: het raadsel van de uitgeprocedeerde asielzoekers is nog niet opgelost, maar aangezien illegale migratie deels voortvloeit uit legale migratie, ligt het voor de hand dat ook de illegale populatie aan het fragmenteren is.

Illegaliteit en criminaliteit

Illegale migranten zijn geen nieuw fenomeen in de Nederlandse samenleving. Wel zien we dat sinds het begin van de jaren negentig hun aanwe-

zigheid steeds sterker als een sociaal probleem wordt beschouwd. In de naoorlogse periode kunnen drie fasen worden onderscheiden in de manieren waarop de Nederlandse staat reageert op de aanwezigheid van illegale migranten (Engbersen, 1999). In de eerste fase (1960-1969) is er sprake van een grote lankmoedigheid bij de toelating van 'spontane migranten' die vooral afkomstig zijn uit het Middellandse Zeegebied. Die lankmoedigheid is nauw verbonden met de enorme behoefte aan laaggeschoolde arbeiders voor de expanderende Nederlandse economie. Arbeidsmigrantten kunnen op eigen gelegenheid en zonder bemiddeling van wervingskantoren naar Nederland afreizen om hier hun geluk te beproeven in de mijn- en scheepsbouw en de metaal- en textielindustrie. Indien zij werk en onderdak vinden, kunnen ze een arbeidsvergunning krijgen en vervolgens een verblijfsvergunning.

In de tweede fase (1969-1991) is niet zozeer sprake van lankmoedigheid ten aanzien van de toelating, maar vooral ten aanzien van het verblijf en het werk van illegalen. De jaren tachtig zijn de gedoojaren bij uitstek. Er is inmiddels een restrictief migratiebeleid ontwikkeld via een nieuwe vreemdelingenwetgeving, maar als het gaat om het effectief bestrijden van illegaal verblijf tekent zich een forse kloof af tussen de wetgeving en de uitvoeringspraktijk. Voor illegale migranten blijft het vrij gemakkelijk om een softi-nummer te verwerven en formeel werkzaam te zijn in bepaalde sectoren van de Nederlandse economie. Illegale tewerkstelling wordt in beperkte mate gecontroleerd en bestraft. De feitelijke gedoogpraktijken lijken mede ingegeven door economische overwegingen. Het is moeilijk om, ondanks de hoge aantallen werklozen, voor bepaalde sectoren - bijvoorbeeld in de land- en tuinbouw - werknemers te vinden.

Begin jaren negentig tekent zich een duidelijke beleidsomslag af. Daarmee zijn we aangeland in de derde fase (1991- heden). Gedoogpraktijken blijven nog altijd bestaan (Engbersen en Van der Leun, 1999) maar er wordt een reeks van wetgeving en maatregelen ingevoerd om illegaliteit meer effectief te bestrijden (waaronder de Wet op de Identificatieplicht 1994, de Wet Voorkoming Schijnhuwelijken 1994, de koppeling van een softi-nummer aan een geldige verblijfstatus en de Koppelingswet 1998). Het strengere beleid jegens illegale migranten kan worden verklaard uit twee ontwikkelingen. Ten eerste is er de grote toestroom van asielzoekers sinds het einde van de jaren tachtig. Deze toestroom en de knelpunten in de selectie en opvang van asielzoekers geven aanleiding tot verhitte debatten over 'Nederland is vol' en leiden tot zorgen over het in de illegaliteit belanden van uitgeprocedeerde asielzoekers. Ten tweede heeft er binnenslands ook meer in het algemeen een beleidsomslag plaatsgevonden, waarbij eer aandacht kwam voor een strengere en activerende aanpak dan in de jaren tachtig gebruikelijk was. In deze derde fase wordt de beeldvorming rond illegalen steeds grimmiger. Meer dan voorheen wordt illegaliteit geassocieerd met 'misbruik van publieke voorzieningen', met 'het ontwrichten van de arbeidsmarkt', en vooral met 'crimina-

liteit'. Hoofdcommissarissen van politie krijgen veel aandacht met hun beweringen dat illegalen verantwoordelijk zijn voor een substantieel deel van de vermogenscriminaliteit in de binnensteden van Amsterdam en Rotterdam. De veronderstelde negatieve implicaties van illegaliteit blijken, bij nadere beschouwing, slecht onderbouwd. De veranderende opvattingen over illegalen door de tijd heen laten zien dat er sprake is van een sociale reclassificatie van illegale migranten. Waren ze eerst welkom als 'spontane gastarbeider', en werden ze later stilzwijgend gedoogd als 'noodzakelijke arbeidskracht' voor bepaalde economische sectoren, nu worden ze uitgesloten als ongewenste 'illegale vreemdeling'. Ook in andere Europese landen en Noord-Amerika tekent zich dit reclassificatieproces af. In de loop van de jaren tachtig en negentig worden illegalen in verschillende landen meer exact gedefinieerd en aangewezen als een bedreiging voor economie en maatschappij. Daarbij vervullen sociale mythen een belangrijke rol, in het bijzonder die van de illegaal als 'crimineel' (Engbersen, 1999).

In de inleiding werd verwezen naar de idee dat illegalen meer dan anderen op crimineel gedrag zijn aangewezen om in hun levensonderhoud te voorzien, hetgeen kan worden aangeduid als de 'marginaliserings-these'. Anderzijds wordt vaak beweerd dat illegale migranten zich meer dan anderen zullen hoeden voor criminaliteit omdat crimineel gedrag de kans op opsporing en uitzetting aanzienlijk vergroot, hetgeen we kunnen samenvatten in de 'afschrikkingstheze' (Van der Leun, 2001). Op basis van een analyse van Rotterdamse politiedata is getracht systematisch inzicht te verschaffen in de mogelijke relaties die er bestaan tussen illegaliteit en criminaliteit. Daartoe zijn gegevens verzameld bij twee diensten van de politie Rotterdam Rijnmond: de Herkenningsdienst en de Vreemdelingendienst. Er is een steekproef getrokken van alle aanhoudingen van illegale migranten door de politie in de regio Rotterdam, en de gegevens zijn vergeleken met die van een steekproef van bij de politie bekende daders in hetzelfde gebied en dezelfde periode. In een later stadium zijn alle aanhoudingen van illegale migranten in de vier grote steden geanalyseerd. De aldus verzamelde gegevens zijn gecombineerd met informatie uit de interviews met illegale respondenten in Rotterdam.

Uit de politiebestanden blijkt dat ongeveer de helft van de illegale migranten die in aanraking komen met de politie, niet zijn gearresteerd voor zaken die normaliter als criminaliteit worden aangeduid, maar voor overtredingen van de vreemdelingenwetgeving of politieverordeningen enzovoort. Een vergelijking met aangehouden legaal verblijvende daders laat zien dat illegale migranten over de hele linie minder worden aangehouden voor criminaliteit, met uitzondering van drugsdelicten, waarvoor zij vaker worden aangehouden dan legaal verblijvendenden. Dit komt in grote lijnen overeen met de kwalitatieve bevindingen. Uit de interviews komt naar voren dat de meeste respondenten – hoewel zij vaak moeite hebben aan werk te komen – een duidelijke lijn trekken tussen werk dat zij respectabel achten en criminaliteit, waar zij zich niet mee

wensen in te laten. Een uitzondering daarbij is het gebruik van valse papieren en valse identiteiten, hetgeen zij niet als crimineel zien. Integendeel: dit zijn volgens hen juist de middelen om niet crimineel te hoeven worden.

Zowel de analyse van politiedata als het veldwerk laten zien dat de meerderheid van de illegale migranten niet crimineel actief is. Het bovenstaande geeft aan dat de 'afschrikkingthese' van toepassing is op het grootste deel van de illegalen. Hierbij dient wel te worden aangetekend dat illegale migranten voor drugsdelicten wel vaker worden aangehouden dan legale verdachten en dat daarbij in Rotterdam vooral Noord-Afrikaanse illegale migranten betrokken zijn, op wie in een deel van de gevallen de 'marginaliseringstheorie' meer van toepassing is. Uit een beperkt aantal interviews met illegale migranten in het Rotterdamse drugs-circuit komt naar voren dat hun activiteiten zijn ingebed in bestaande Noord-Afrikaanse, veelal Marokkaanse, netwerken in de drugshandel. Het gaat daarbij overigens om tamelijk losse vormen van inbedding, waarbij illegale migranten via legale landgenoten de onaantrekkelijke en riskante baantjes in het drugscircuit krijgen toegespeeld. Hier komt bij dat zij ook vaak degenen zijn die er in slagen hun uitzetting tegen te werken, hetgeen hun activiteiten mede in stand houdt.

De bevinding dat een bepaalde categorie illegale migranten (in dit geval vooral Noord-Afrikaanse illegale migranten) wordt aangehouden voor specifieke delicten, staat niet op zichzelf. De aanhoudingen van de politie laten zien dat er patronen te herkennen zijn in de redenen van aanhouding naar land of gebied waar men vandaan komt. Hoewel deze patronen mede de resultante zijn van politiebeleid en -prioriteiten, gaan ze verder dan dat. Bestaande (etnische) netwerken bepalen mede de wijze waarop illegale migranten zich staande houden (zie meer uitgebreid Engbersen e.a., 1999; Staring, 2001a). Enerzijds betekent dit dat beter ingebedde illegale migranten meer kansen hebben op niet-crimineel werk en anderzijds betekent het soms ook dat inbedding binnen groepen die al een voet aan de grond hebben in bijvoorbeeld de drugshandel, illegale migranten ook eerder in die richting stuurt. Daarbij spelen echter niet alleen contacten, maar ook vaardigheden (in dit geval enige beheersing van de door veel 'drugstoeristen' gesproken Franse taal) een rol.

Uitsluiting en sociale buffers

Zowel de relatief geringe betrokkenheid bij criminaliteit in het algemeen, als de verschillen tussen groepen, zijn ten dele te verklaren uit de inbedding van illegalen in de sfeer van de arbeid (hebben zij de juiste contacten om aan werk te komen?) en uit de ondersteuning door etnische gemeenschappen. Uit de Rotterdamse studie blijkt dat – hoewel het inderdaad steeds moeilijker wordt – bepaalde groepen illegalen nog altijd voldoende mogelijkheden hebben om inkomsten te verwerven. Daarnaast

hebben zij veelal ook de beschikking over diverse andere hulpbronnen zoals hulp bij huisvesting en toegang tot medische zorg bij noodgevallen. Het gaat hierbij vooral om groepen illegalen die kunnen terugvallen op meer gevestigde gemeenschappen, bij voorkeur met een goed ontwikkeld eigen werkgelegenheidscircuit (Staring, 2001a). Nieuwere groepen illegalen, waaronder bijvoorbeeld uitgeprocedeerde asielzoekers hebben deze toegang echter in mindere mate. Er is immers tot op heden in Nederland geen sprake van een sterk gewortelde Somalische, Irakese of bijvoorbeeld Afghaanse gemeenschap. Onze stelling is dat bij deze groepen andere buffers belangrijker zijn. In dit verband gaan we hier in op een derde buffer: die van de beleidsuitvoering.

Het ontmoedigingsbeleid dat Nederland voert ten aanzien van illegale migranten is sinds het advies van de Commissie Zeevalking aan de Nederlandse regering begin jaren negentig, gevolgd door een stroom van wetten en maatregelen die de ruimte voor illegaal verblijf moesten verkleinen. Om te beginnen werden illegalen uitgesloten van het verkrijgen van een sofi-nummer en derhalve van wit' werk. Daarna volgden onder meer de Wet op de Identificatieplicht en de Wet Voorkoming Schijnhuwelijken. Vanaf 1997 werd het 'terugkeerbeleid' geïntensiveerd en in 1998 trad de Koppelingswet in werking, die tot doel had de uitsluiting van illegalen van publieke voorzieningen kracht bij te zetten. De Vreemdelingenwet 2000 verkleinde voorts de beroepsmogelijkheden voor asielzoekers. Tegelijkertijd werden de mogelijkheden tot registratie en coördinatie van de opsporing sterk uitgebreid, onder meer door de invoering van het landelijke Vreemdelingen Administratiesysteem dat in de loop van 1996 werd gekoppeld aan de Gemeentelijke Basis Administratie. Op papier heeft dan ook in de periode van ongeveer tien jaar een aanzienlijke verscherping van het beleid ten aanzien van illegaal verblijf plaatsgevonden. Tegelijkertijd zien we echter dat er – niet alleen in Nederland – een grote kloof bestaat tussen migratiebeleid en de uitvoering daarvan (Cornelius e.a., 1994).

Onderzoek naar de uitvoering van het illegalenbeleid in de vier grote steden, waar naar verwachting de meeste illegalen verblijven, laat zien dat allerlei regels zijn aangescherpt en dat de (technische) mogelijkheden om te controleren zijn vergroot. Dit maakt het bijvoorbeeld moeilijker voor illegalen om een huis te huren of een talencursus te volgen en zij lopen een grotere kans om door hulpverleners als illegale migrant herkend te worden wanneer zij om hulp vragen. Ook kunnen zij zich nauwelijks meer tegen ziektekosten verzekeren en zijn illegale leerlingen op scholen in principe in de registraties herkenbaar. Aangezien het ook steeds moeilijker wordt om illegaal werk te verrichten, is het duidelijk dat het ontmoedigingsbeleid reële consequenties heeft voor illegale migranten. Interviews met uitvoerenden laten zien dat de aanscherping van het beleid problemen oplevert, zoals willekeur in de behandeling van illegalen en een toenemende druk op bepaalde instellingen. Die druk is vooral groot daar waar veel illegalen aankloppen (in bepaalde steden, in be-

paalde wijken, bij hulpverleners die erom bekend staan dat ze wel eens een oogje dichtknijpen, bij de dak- en thuislozenzorg) en dan weer vooral als het gaat om chronische en/ of langdurige problemen. Uitvoerenden zien zich soms voor prangende dilemma's geplaatst. Een eerste centrale bevinding betreft derhalve een aanscherping van het beleid in de praktijk.

Aan de andere kant is de politie tamelijk terughoudend in het opsporen van illegalen en stuit het aanhouden en vasthouden van illegale migranten vaak op juridische en humanitaire grenzen. Het uitzetten van illegalen – bedoeld als ultieme sanctie – is in de praktijk problematisch en slaagt in veel gevallen niet op korte termijn. Het feit dat criminele illegalen er relatief goed in slagen hun uitzetting tegen te werken, draagt daar zeker aan bij (Engbersen en Van der Leun, 1995). Bovendien vinden de meeste agenten het bestrijden van criminaliteit belangrijker dan het opsporen van illegalen. Het is dan ook niet verbazend dat voor veel politiegagenten het illegalenbeleid geen hoge prioriteit heeft.

Voor andere beroepsgroepen geldt dit nog minder. Voor de invoering van de Koppelingswet in 1998, klonken bezwaren van onderwijzers en artsen dat zij geen illegalen wilden aangeven. Dit hoeven zij volgens de uiteindelijke wet ook niet te doen. Een tweede bevinding is dan ook dat gedogen nog steeds voorkomt, hoewel de mogelijkheden daartoe verschillend zijn. Sectoren met de meeste beleidsvrijheid zijn de sectoren, zoals de gezondheidszorg en het primair onderwijs, waarbinnen uitvoerenden zich sterk kunnen maken vanwege hun professionele autonomie. Medewerkers van woningbouwverenigingen en cursusinstellingen kunnen dit in mindere mate. Maar over de hele linie geldt dat grote bezwaren bestaan tegen het actief uitsluiten van illegale migranten. Zo vinden medewerkers van woningbouwverenigingen het wel aanvaardbaar om mensen niet meer in te schrijven, maar weigeren ze om mensen de straat op te sturen. Ook vinden ze het niet hun zaak om te controleren of woningen door meer bewoners betrokken worden dan is formeel toegestaan. Een derde bevinding is dan ook dat op lokaal niveau allerlei lokale oplossingen en 'bypasses' zijn ontstaan die tot doel hebben om de meest schrijnende gevolgen van het restrictieve beleid te verzachten of compenseren. Zo zamelen in sommige steden particulieren geld in voor illegale kinderen die hun schoolboeken niet kunnen betalen, zoeken leraren stageplaatsen waar niet naar een soft-nummer gevraagd wordt en bieden kerken en vrijwilligers (vaak tijdelijk) een bed en een bad aan. Hulpverleners in de gezondheidszorg hanteren een ruime definitie van wat als 'noodzakelijke hulp' kan worden beschouwd en bekijken pas na afloop of (en hoe) de rekening kan worden voldaan.

Deze oplossingen zijn niet allemaal informeel. De nationale overheid heeft zelf een Koppelingsfonds in het leven geroepen waar hulpverleners die illegalen helpen hun kosten vergoed kunnen krijgen. Gemeenten hebben de vrijheid om hun zorgplicht ook uit te strekken over illegalen die in moeilijkheden zijn geraakt. Via een achterdeurtje subsidieert de

overheid bovendien allerlei instellingen die worden geconfronteerd met illegalen, hetgeen aangeeft dat zij het belang er wel van inziet. We zien dan ook dat de 'sluitende uitsluiting' van illegalen, in de praktijk vooral stuit op sociale grenzen (Van der Leun, 2001). De voorgaande analyse maakt duidelijk dat er soms substantiële discrepanties bestaan tussen de Haagse regelgeving en de concrete uitvoering van het illegalenbeleid. De vraag is nu: zijn er beleidsalternatieven voor handen die de wettelijke normen en de alledaagse uitvoering dichter bij elkaar kunnen brengen?

Een voor de hand liggende optie is om, eendachtig de huidige tijdsgeest, veel meer werk te besteden aan de handhaving van de vreemdelingenwet, dat wil zeggen een veel stringenter beleid te voeren om illegale migranten te weren van het Nederlandse grondgebied, de arbeidsmarkt en publieke voorzieningen. Een dergelijk beleid veronderstelt in de eerste plaats scherpere grensbewaking aan de fysieke grens en een verscherping van bijvoorbeeld visa-voorwaarden (het gaat hierbij vooral om Europees beleid). Ten tweede dient meer werk te worden gemaakt van de opsporing, aanhouding en uitzetting van illegale vreemdelingen die reeds in Nederland verblijven. Beide beleidsdoelen veronderstellen een omvangrijke uitbreiding van menskracht (ten behoeve van de douane, de arbeidsinspectie, de politie en vreemdelingendiensten) en verisen ook een uitbreiding van uitsluiting-, aanhouding-, identificatie- en uitzettingsbevoegdheden. Ten derde impliceert een dergelijke stringente aanpak een strengere disciplineren van uitvoeringsfunctionarissen in verschillende sectoren. En tenslotte, impliceert een verscherpt handhavingsbeleid dat gemeenten zich meer zullen moeten gaan voegen naar het landelijk vastgestelde beleid en geen eigenzinnig lokaal beleid ontwikkelen voor het reguleren van het vraagstuk van uitgeprocedeerde vluchtelingen en illegale vreemdelingen.

Op voorhand kan worden beredeneerd dat deze voorwaarden niet gerealiseerd zullen worden. Een verscherping van bijvoorbeeld de visaplicht is niet ondenkbaar, maar er bestaat geen publiek of politiek draagvlak voor het op grote schaal inzetten van extra mankracht voor de aanhouding van illegale migranten die zich niet schuldig maken aan criminaliteit en die in hun eigen onderhoud kunnen voorzien. Dit zou bovendien gepaard gaan met het continu controleren van vreemdelingen, waarvan helemaal niet vaststaat of ze wel illegaal in het land zijn. Ook is het onaannemelijk om te veronderstellen dat uitvoerende functionarissen zich beter laten aansturen vanuit Den Haag. Er zal op grond van professionele en pragmatische overwegingen een inherente neiging bestaan om van regels af te wijken. Dit geldt deels ook voor gemeenten die – gelet op vraagstukken van openbare orde en publieke gezondheidszorg – pragmatisch moet omgaan met problemen rond illegaliteit in de eigen gemeente.

Besluit

Het is nog te vroeg om vergaande conclusies te trekken ten aanzien van het verband tussen beleidsaanscherpingen en criminele betrokkenheid van illegalen. Wel kunnen we concluderen dat het bestaande onderzoek naar de relaties tussen illegaliteit, restrictief beleid en criminaliteit het algemene beeld van de marginaliseringstheorie tot op heden niet onderschrijft. In het voorafgaande hebben we betoogd dat een aangescherpt beleid niet automatisch leidt tot marginalisering, noch tot hogere criminele betrokkenheid, omdat de sociale inbedding van illegalen vaak werkt als buffer. Daarbij wezen wij op inbedding in de arbeidsmarkt, inbedding in etnische gemeenschappen (die overigens twee kanten op kan werken), maar vooral ook op uitvoeringspraktijken die niet zo strikt zijn als de beleidsretoriek veelal doet vermoeden. Tegelijkertijd zien we echter wel dat het dagelijks leven van illegale migranten steeds verder bemoeilijkt wordt, onder meer door sterk verbeterde methoden van registratie.

Voorts zijn er weinig aanwijzingen dat illegale migranten het land verlaten ofwel dat nieuwkomers Nederland links laten liggen. De intensivering van het terugkeerbeleid heeft nog weinig vruchten afgeworpen; de tentie leidt vooral tot een toenemende vraag naar toch al schaarse cellen; en het lijkt erop dat door de recente aanscherpingen van het vreemdelingenwetgeving het aantal uitgeprocedeerde asielzoekers zal toenemen. Met andere woorden: de sociale buffers functioneren voor een substantieel deel niet dankzij maar ondanks het gevoerde beleid en de vraag rijst in hoeverre het beschreven 'arrangement' zal stand houden. Ons inziens zal criminele betrokkenheid van illegalen vooral worden bevorderd wanneer de hiervoor beschreven 'buffers' verder worden afgebroken zonder dat illegalen terugkeren naar hun land van herkomst of zonder dat zij erin slagen een legale status te verkrijgen, bijvoorbeeld via een selectieve amnestie. Hierin kunnen beleidskeuzes derhalve een belangrijke rol spelen. De ervaringen van de laatste jaren laten zien dat een rituele roep om uitzetting en opsluiting niet genoeg is. Daar waar een restrictief beleid op haar grenzen stuit, zal gezocht moeten worden naar andere mogelijkheden. Het is wellicht een geruststelling dat dit op lokaal niveau her en der al gebeurt.

Literatuur

Burgers, J., G. Engbersen
De ongekende stad 1. Illegale vreemdelingen in Rotterdam
Boom, Amsterdam, 1999

Burgers, J., G. Engbersen
'Repliek'

Migrantenstudies, 2000, nr. 2, pp. 118-125.

Castles, S., M. Miller
The age of migration; international population movements in the modern world

MacMillan, Basingstoke and London, MacMillan, 1993

Delaunay, D., G. Tapinos

La mesure de la migration clandestine en Europe. volume 1: Rapport de synthèse SEAE, Eurostat Working Papers, Eurostat/Commission Europeene
Parijs 1998

Engbersen, G.

Panopticum Europa

In: Burgers, J., G. Engbersen (red.), *De ongekende stad 1. Illegale vreemdelingen in Rotterdam*, Boom, Amsterdam, 1999, pp. 219-241.

Engbersen, G., J.P. van der Leun

Illegale vreemdelingen en criminaliteit; de differentiële kansenstructuur van illegalen

Tijdschrift voor criminologie, 37^e, nr. 3, 1995, pp. 238-256.

Engbersen, G., J.P. van der Leun

Illegality and criminality; the differential opportunity structure of undocumented immigrants

In: K. Koser en H. Lutz (eds.), *The new migration in Europe; social constructions and social reality*, MacMillan Press, Londen, 1998, pp. 199-223

Engbersen, G., J.P. van der Leun

Het Nederlandse illegalenbeleid; gedogen tussen onvermogen en mededogen

In: W. Bakker en F. van Waarden (eds.), *Ruimte rond regels; stijlen van regulering en beleidsuitvoering vergeleken*, Boom, Amsterdam, 1999, pp. 71-97

Engbersen, G., J.P. van der Leun

The social construction of illegality and criminality

European journal on criminal Policy and Research, 9^e jrg., 2001, nr. 1, pp. 51-70

Engbersen, G., J. van der Leun e.a.

De ongekende stad 1. Inbedding en uitsluiting van illegale vreemdelingen
Boom, Amsterdam, 1999

Koser, K., H. Lutz

The new migration in Europe; social constructions and social realities
Houndmills MacMillan Press, 1998

Leun, J.P. van der, G. Engbersen e.a.

Illegaliteit en criminaliteit; schattingen, aanhoudingen en uitzettingen
Erasmus Universiteit, Rotterdam, 1998

Leun, J.P. van der

Looking for loopholes; processes of incorporation of illegal immigrants in the Netherlands

Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2001, proefschrift

SCP

Sociaal en Cultureel Rapport 1998
Sociaal Cultureel Planbureau Den Haag 1998

Snel, E., J. de Boom, J. Burgers e.a.

Migratie, integratie en criminaliteit: migranten uit voormalig Joegoslavië en de voormalige Sovjet-Unie in Nederland
Rotterdam Risbo, 2000

Staring, R.

Reizen onder regie; het migratieproces van illegale Turken in Nederland
Amsterdam, Het Spinhuis, 2001a

Staring, R.

Mensensmokkel naar Europa
De Academische Boekengids 28, augustus 2001 (2001b). <<http://www.academischeboekengids.nl/artikelen/art2001/art01nr28.html>

Het politieke vertoog over immigratie en asiel

De parlementaire debatten in Frankrijk en Nederland

Ineke van der Valk*

Discussies over migratie, asiel en etnische minderheden staan sinds het begin van de jaren tachtig hoog op de publieke agenda. Dat geldt niet alleen voor Nederland maar ook voor andere West-Europese landen waar zich veel immigranten bevinden. Met name in de jaren negentig is het vraagstuk van de multiculturele samenleving sterk gepolitiseerd geraakt. Of we ons nu bevinden op de markt of op een familiefeestje, op school of de universiteit, in een bedrijf of instelling, op het politiebureau of in het ziekenhuis, of we nu een krant of een weekblad openslaan, TV of radio aanzetten, gepolariseerde en polariserende gesprekken en debatten rond etnische kwesties zijn aan de orde van de dag. Een van de arena's waar de discussie mede gevoerd wordt - en waar bovendien beleid wordt gemaakt - is het parlement.

In dit artikel wordt verslag gedaan van een studie naar de discursieve kenmerken van parlementaire debatten over migratie en asielkwesties in Nederland en Frankrijk (1996-1997). Gekeken is met name naar linguïstieke kenmerken, globale strategieën en lokale tekstkenmerken, die verwijzen naar etnische dominantie - de ongelijke machtsrelatie tussen etnische meerderheid en etnische minderheden - en/of uitsluiting. Na een korte bespreking van de methode van onderzoek en de onderzochte data wordt hieronder ingegaan op de belangrijkste bevindingen van deze vergelijkende studie. Voor beide landen wordt bij wijze van voorbeeld een analyse gegeven van enkele discoursfragmenten. De onderstrepingen in die fragmenten zijn de mijne.

Discoursanalyse

De methodologie van deze studie is ingebed in, en nauw verbonden met een complex en multidisciplinair theoretisch kader dat betrekking heeft op discours, sociale cognities (meningen, waarden, kennis, ideologieën), interactie en communicatie en sociale structuren en relaties zoals dit is ontwikkeld in een internationale traditie van (kritisch) discours analytisch onderzoek (zie onder meer Van Dijk, 1991; 1993).

* De auteur is werkzaam als onderzoekster bij de Faculteit Geesteswetenschappen, Department of Discourse Studies, Universiteit van Amsterdam.

Discours wordt in deze traditie opgevat als een machtig sociaal mechanisme in de huidige moderne postindustriële communicatie- en informatiemaatschappij. Sociale controle, sociale dominantie, sociale exclusie en sociale verandering worden geïmplementeerd (en bekritiseerd) in en door vertogen. Discours is een centraal element in de reproductie van de samenleving en tegelijkertijd is het zelf een sociale praktijk. Sociale processen, ontwikkelingen en veranderingen laten hun sporen achter in geschreven en gesproken teksten die uitgebracht en geuit worden op alle niveaus van de samenleving, variërend van dagelijkse interacties tussen personen tot invloedrijke institutionele communicatie. Discours als een sociale praktijk speelt een cruciale rol in de productie, legitimatie en reproductie van ongelijke sociale relaties en van sociale uitsluiting. Discoursanalyse verbindt dan ook de microdimensies van tekst en gesprek met de structuren en strategieën van cognities en communicatie en beide met de macrodimensies van de maatschappij. Discoursanalyse analyseert tekst en gesprek op verschillende linguïstieke niveaus. Het betreft grotendeels kwalitatief onderzoek. Het gaat niet primair om frequenties maar om wat er besproken wordt en hoe.

De categorieën die in dit onderzoek besproken worden vertegenwoordigen slechts enkele niveaus van analyse. Zij werden mede geselecteerd op basis van de uitkomsten van eerder onderzoek. Het betreft de volgende categorieën:

Semantische kenmerken:

- Topicale analyse: welke onderwerpen werden besproken?;
- Strategieën van indirect en impliciet taalgebruik. Deze worden vaak gebruikt om een negatieve indruk te vermijden;
- Strategieën van positieve zelf- en negatieve anderpresentatie. Dit is een belangrijke strategie in ideologisch taalgebruik, waarin 'wij-zij'-groepen geconstrueerd worden;
- 'Disclaimers': zij worden gebruikt om gezichtsverlies tegen te gaan, met name waar positieve zelfpresentatie en negatieve anderpresentatie haaks op elkaar dreigen te staan. Een bekende disclaimer is 'Ik heb niks tegen buitenlanders, maar ...' waarna een hele rij negatieve aanduidingen volgt;
- Strategieën van legitimatie;
- Actordescripties: hoe worden de belangrijkste actoren aangeduid?

Argumentatie:

- Drogredenen; dit zijn overtredingen van discussieregels (Van Eemeren en Grootendorst, 2000) die gericht zijn op delegitimatie van de opponent of een instrument vormen in een strategie van negatieve anderpresentatie.
- Topoi; topoi is een eeuwenoud retorisch begrip dat verwijst naar de 'sociaal gedeelde waarden van een bepaalde retorische gemeenschap' (Billig, 1993, p. 58) waarnaar opponenten in een discussie kunnen ver-

wijzen. Het gaat om stereotype argumenten die een voor de hand liggende conclusie impliceren.

- Counterfactuals; argumenten die zijn gebaseerd op imaginaire situaties, vaak geformuleerd in termen van 'als ... dan ...'.
- Retorische stijlfiguren zoals retorische vragen, eufemismen, repetities, hyperbolen, enzovoort.

Nederland: de data

Sinds het begin van de jaren tachtig, staat het beleid met betrekking tot etnische minderheden regelmatig op de agenda van de Tweede Kamer. Dit onderwerp keert jaarlijks terug en wordt in het algemeen besproken door gespecialiseerde kamerleden. Over een aantal jaren, in het bijzonder sinds het aantreden van de paarse coalitie in 1994, is een groot aantal wetten uitgevaardigd met betrekking tot minderheden. Aanvankelijk ging het hierbij met name om wetten die illegale immigratie tegengingen en bestreden. Latere wetten gingen over de integratie van legale migranten en de status van asielzoekers.¹

De data, het corpus van teksten dat voor deze studie werd onderzocht, bestaat uit teksten die werden gesproken en geschreven door politici in de jaren negentig (1990-1997). Uit dit corpus werden uit de *Handelingen* plenaire parlementaire debatten over asiel, immigratie en integratie geselecteerd voor gedetailleerde analyse. Van de twintig Nederlandse debatten die werden onderzocht gaan er dertien over wetsontwerpen en zeven over beleidsdiscussies naar aanleiding van actuele gebeurtenissen zoals acties vanuit de kerken om mensen te beschermen die asiel hebben gezocht. Tien debatten gaan over asielprocedures, vijf over illegale migranten en vijf over kwesties die te maken hebben met de integratie van legale vreemdelingen. Twee van deze laatste debatten gaan over het tegengaan van werkloosheid. Met name plenaire debatten werden geselecteerd voor analyse omdat van deze woordelijke verslagen worden gemaakt, in tegenstelling tot commissievergaderingen waarvan alleen samenvattende verslagen worden gemaakt.

Aan de plenaire debatten namen 39 kamerleden deel, evenals zeven ministers en staatssecretarissen. Twaalf van hen is vrouw. De debatten hadden een totale lengte van 452 pagina's getranscribeerde teksten. De spreekbeurten die van tevoren werden toegewezen door de voorzitter bestonden meestal uit van tevoren voorbereide en op schrift gestelde speeches. Dit was niet het geval voor de spontane discussies die zich ontwikkelden als kamerleden vragen stelden aan de geautoriseerde spreker met behulp van de interruptiemicrofoon. Criteria van relevantie en politieke importantie van de betreffende politici werden gebruikt voor de selectie van speeches voor gedetailleerde analyse. De geselecteerde spee-

1 Sinds het begin van de jaren negentig is Nederland een van de belangrijkste Europese landen geworden die asielzoekers opnemen.

ches betreffen de drie belangrijkste onderwerpen van de debatten, namelijk asielbeleid, de positie van illegale migranten en integratiekwesties van legale migranten.

Frankrijk: de data

Het Franse immigratiebeleid rust op drie peilers: beheersing van de migratie, preventie van illegale migratie en de integratie van legale migranten. De Franse immigratiewetten die de binnenkomst en het verblijf van vreemdelingen regelen, dateren van 1945. Sinds die tijd zijn 25 keer veranderingen aangebracht, met name sinds 1980. Vanaf 1990 is de tendens in de meeste Europese landen om de immigratie te controleren en vergaand te beperken. In Frankrijk werden deze beperkingen met name ten uitvoer gebracht middels de zogenaamde Pasqua wetten van 1993 die het vergemakkelijkten om identiteitscontroles uit te voeren, de mogelijkheden van familiehereniging beperkten, de status van asielzoekers institutionaliseerden en de nationaliteitscode hervormden. Het effect was dat veel mensen die tot dan toe jarenlang legaal in Frankrijk hadden gewoond, met terugwerkende kracht illegaal werden. Daarnaast bleven tweede-generatie immigranten buitenlander zonder het te weten of te willen. In 1997 werd dit restrictieve systeem verder verfijnd door de zogenaamde Debré wetten die er speciaal op gericht waren om illegale binnenkomst en verblijf tegen te gaan.

In het eerste deel van de onderzochte periode werd Frankrijk geregeerd door een rechtse coalitie van de Groupe du Rassemblement pour la République (RPR) en de Groupe de l'Union pour la Démocratie Française (UDF). In 1997 werd deze rechtse coalitie verslagen door de Parti Socialiste (PS). In de verkiezingscampagne beloofde Jospin, leider van de PS, om de Pasqua- en Debré-wetten af te schaffen. In de zomer van 1997 nam een socialistische regering het roer over. De herziening van de immigratie- en nationaliteitswetten en een regularisatieprocedure voor illegale buitenlanders stonden hoog op de politieke agenda van de nieuwe regering. In tegenstelling echter tot eerdere verklaringen ging het wetsontwerp Chevènement niet zover om de Pasqua-Debré wetten volledig af te schaffen, zelfs niet de meest omstreden bepalingen.

Het corpus van onderzochte Franse teksten bestaat uit debatten in de *Assemblée Nationale* die werden geselecteerd uit de *Journal officiel*. In deze periode werden drie series van in totaal veertig plenaire debatten gehouden over migratie en nationaliteit: het debat over de zogenaamde Debré-wetten over immigratie (17-12-1996 tot 26-3-1997), het debat over het wetsontwerp Guigou met betrekking tot de nationaliteitswetgeving (26-11-1997 tot 1-12-1997) en het wetsontwerp Chevènement over immigratie (9-12-1997 tot 16-12-1997). De debatten hadden een totale lengte van 1237 pagina's getranscribeerde tekst. Aan de debatten namen 146 kamerleden, waaronder 15 vrouwen, deel die voor deze studie geanalyseerd werden. De debatten over nationaliteit en immigratie en in het bij-

zonder de debatten over het wetsontwerp Chevènement zijn erg lang en eindigen vaak ver over sluitingstijd of zelfs na middernacht. Dit komt met name door een oneindig aantal procedurele incidenten, een extreem hoog aantal amendementen en veelvuldige niet-geautoriseerde interrupties. Ofschoon de kamerleden regelmatig geïnterrumpeerd worden, vormen hun speeches eerder een sequentie van lange monologen dan dat er sprake is van een werkelijke discussie tussen kamerleden. Behalve door interrupties worden de Franse debatten door een ander interactioneel kenmerk gekarakteriseerd. Franse kamerleden besteden veel tijd en woorden aan het benadrukken van hun politieke standpunten in een bredere ideologische context en in relatie tot hun politieke bondgenoten en tegenstanders.

Analyse van de Nederlandse debatten

Structuren, strategieën en semantische kenmerken die typerend zijn voor bevooroordeeld discours over minderheden komen weinig voor in de Nederlandse parlementaire debatten. Dit geldt met name voor de debatten over integratiekwesties en in mindere mate voor de debatten over illegale immigratie en vraagstukken rond asielzaken. Debatten over illegale migranten en asielzoekers bevatten meer linguïstische kenmerken die verwijzen naar etnische dominantie dan debatten over zaken betreffende legaal geaccepteerde migranten.

Comparatieve kwantitatieve analyse toont aan dat Nederlandse kamerleden zich over het algemeen houden aan hun agenda. De onderwerpen die het meest werden besproken in de Nederlandse debatten zijn de volgende:

- Opvangcentra voor asielzoekers;
- Landen van herkomst/criteria van veiligheid;
- Repatriëring van asielzoekers naar het land van herkomst;
- Humanitaire bescherming van asielzoekers wier verzoek is afgewezen;
- Werkloosheid en arbeidsmarktbeleid.

Een onderwerp dat vrijwel afwezig is in het Nederlandse parlementaire discours (1996-1997) is het onderwerp fraude en misbruik. Dit met uitzondering van misbruik van de asielprocedures dat het onderwerp van een debat vormde nadat een netwerk van mensensmokkelaars was ontmanteld. Een andere cluster van onderwerpen dat afwezig is in de Nederlandse parlementaire debatten, is het cluster van intolerantie, xenofobie, discriminatie en racisme. Dit geldt ook voor mensenrechten en meer fundamentele politieke principes zoals gelijkheid en democratie. Een onderwerp dat alleen in Nederland werd behandeld is het democratische recht van inspraak voor migranten in gemeenteraden en parlement.

De analyse van een aantal geselecteerde bijdragen laat zien hoe Tweede Kamerleden strategieën van positieve zelfpresentatie, van legitimatie van geprefereerde beleidsopties en van consensusvorming toepas-

sen in de Nederlandse parlementaire debatten. Positieve zelfpresentatie wordt vooral bereikt door het benadrukken van de positieve eigenschappen van 'onze' groep en 'onze' beleidsmaatregelen en door het gebruik van positieve adjectieven. Daarentegen wordt negatieve zelfpresentatie vermeden door het onderbelichten van 'onze' negatieve kenmerken en/of daden, bijvoorbeeld door het gebruik van passieve constructies en disclaimers. Voorkeursbeleid wordt gelegitimeerd door het gebruik van 'voor hun bestwil'-argumenten en *counterfactuals*. Hieronder volgt een gedetailleerde analyse van twee passages uit bijdragen van kamerleden waarin deze discursieve kenmerken voorkomen.

Kamerlid Verhagen van het CDA betuigt bij de bespreking van de Koppelingswet in 1996 zijn steun aan deze wet en prijst de regering voor de voorgestelde wijzigingen in het wetsontwerp. Hij wijst op de noodzaak van een consistent beleid en betoogt dat de wet noodzakelijk is om de positie van echte asielzoekers en toegelaten vreemdelingen te beschermen en om het draagvlak voor integratiebeleid in de Nederlandse samenleving te behouden. De heer Verhagen en het CDA zijn van mening dat de wet overeenstemt met het 'juiste', 'duidelijke' en 'strikte' immigratie- en asielbeleid dat de partij voorstaat. Hij legitimeert zijn goedkeuring van deze harde wet door het gebruik van ogenschijnlijke concessies, eigen bestwil-argumenten en *counterfactuals*, die soms tegelijkertijd worden gebruikt, zoals het geval is in het volgende fragment:

Hoe begrijpelijk het ook is dat de man of vrouw van ginds op zoek gaat naar een beter bestaan in het rijke en welvarende deel van Europa, wij zullen consistent moeten zijn met name ook vanwege onze verantwoordelijkheid voor de echte vluchteling. Indien wij niet in staat zijn om dergelijke keuzen te maken en die consistent door te voeren, dan zal in de samenleving een punt worden bereikt waarbij de onontbeerlijke bereidheid om ruimhartig opvang te blijven bieden aan de echte vluchteling afneemt (Verhagen, p. 411).

Vluchtelingen komen niet meer voor. Alleen 'echte' vluchtelingen. Echte vluchtelingen worden gesteld tegenover illegale buitenlanders wiens motieven we begrijpen, maar ... (*disclaimer/ ogenschijnlijke concessie*). Als wij deze harde wetten goedkeuren, zo betoogt Verhagen, dan is het voor 'hun (de echte vluchtelingen) eigen bestwil'. Als we niet consistent een streng beleid toepassen (*counterfactual*), dan zullen de mensen geen 'echte' vluchtelingen meer accepteren (*verwijzing naar toenemende intolerantie en de aanwezigheid van migranten als oorzaak daarvan*). Dit betekent (*vermijding van negatieve zelfpresentatie*), als wij roepen om streng beleid, dan is het niet voor onszelf (kamerleden, leidende elites) maar voor hun bestwil en voor de mensen! Met andere woorden, veel andere groepen zullen profijt hebben van het strenge maar consistente beleid van de Nederlandse overheid. Zo blijft ook bij de presentatie van

hard beleid dat nadelig is voor groepen asielzoekers, toch een positieve zelfpresentatie overeind.

Het volgende voorbeeld komt uit een interpellatiedebat dat op 7 oktober 1997 op verzoek van mevrouw Sipkes van GroenLinks werd gehouden over de opvang van asielzoekers wier verzoek om verblijf is geweigerd. De aanleiding voor dit debat was het feit dat de Raad van Kerken en vluchtelingenorganisaties eigen opvang hadden georganiseerd in tenten. De heer Middel (PvdA) betuigt zijn steun voor het beleid van de staatssecretaris. Zijn belangrijkste strategie is gericht op delegitimatie van de kerken, met als argument dat zij zich middels hun actie buiten de democratische rechtsstaat plaatsen. Dhr. Middel anticipeert mogelijke beschuldigingen en tegenwerpingen van kritische tegenstanders met een ogenschijnlijke concessie.

Op het niveau van argumentatie zien we verschillende drogredenen zoals stropop argumenten en het gebruik van counterfactuals in Middels speech. In het volgende voorbeeld wordt duidelijk gemaakt dat het onvermijdelijk is dat verdere opvang wordt gestaakt, en hoe rampzalig de gevolgen zijn van een meer humaan beleid:

Het gaat erom, of het zo vreselijk sociaal is en ook democratisch is, dus sociaal-democratisch is om mensen die zelf duidelijk aangeven niet terug te willen, terwijl zij objectief wel terug kunnen, in de voorzieningen te houden. Het gevolg daarvan is dat het asielbeleid geen sluitstuk meer heeft. Een ander gevolg is dat in andere landen bekend wordt dat men in Nederland kan blijven als men zegt niet terug te willen keren. Het gevolg daarvan is dat er vele vreemdelingen naar ons land zullen komen. Dat kan heel gezellig worden, maar wij willen wel dat deze mensen een goed bestaan hebben. Wij zijn daarvoor verantwoordelijk. Op een bepaald moment ontstaat de situatie dat wij geen echte vluchtelingen meer kunnen opvangen, omdat er te veel vreemdelingen zijn, dat er geen maatschappelijk draagvlak meer is en dat racistische toestanden in ons land ontstaan. Zo'n toekomst hoop ik te vermijden mijnheer Van den Berg. Ik ben ervan overtuigd dat dit ook voor u geldt (Middel, p. 675).

De impliciete boodschap van de hier gebruikte drogreden - waarin gevaar en bedreiging worden geconstrueerd - is de conclusie dat 'wij' goed zijn en dat ons beleid legitiem is en in het belang van iedereen: Nederlanders, 'echte' vluchtelingen en economische vluchtelingen. Het gebruik van een stropop argument, counterfactual, disclaimer en lokale manoeuvres van positieve zelfpresentatie (*dat kan heel gezellig worden, maar wij willen wel dat deze mensen een goed bestaan hebben*) garandeert een strategie waarin streng beleid overeind blijft en gelegitimeerd wordt terwijl geen afbreuk wordt gedaan aan de positieve representatie van de in-groep als een natie die wordt geïnspireerd door tolerantie en menselijkheid.

De Rechts-extremistische partij CD is de enige partij die een positieve zelfpresentatie vaker combineert met een negatieve anderpresentatie (de VVD doet dit momenteel). Van negatieve anderpresentatie in het discours van de CD is sprake waar migranten worden geassocieerd met criminaliteit, prostitutie, misbruik en andere ondeugden:

Maar als zij dat niet doen, dan krijgen wij er evenveel mensen bij die potentieel in staat zullen zijn - en mogelijk ook gerechtvaardigd - om te vervallen in criminaliteit (...). Maar iemand die niet in zijn eerste levensbehoeften kan voorzien, is aan alle kanten gerechtvaardigd om in zijn eigen onderhoud te voorzien als de overheid faalt. Ik wijs op de woorden van de filosoof Hobbes hierover. En die mensen zijn natuurlijk niet gekwalificeerd om hier aan een arbeidsproces deel te nemen (Janmaat, p. 462).

Merk op dat de strategie van negatieve anderpresentatie wordt verzacht door de beschuldiging aan de regering dat zij verantwoordelijk is voor de gevolgen van een falend beleid waarvan de uitkomst zal zijn dat buitenlanders gedwongen in criminaliteit vervallen. Dit is een terugkerend patroon in de bijdragen van de CD. Gegeven het beleid is het normaal, zo vindt de CD, dat 'zij' willen profiteren van onze rijkdom en vervallen in criminaliteit en prostitutie. Wij kunnen hen dat niet kwalijk nemen, zo gaat het argument verder, maar wij moeten dat de autoriteiten kwalijk nemen. Het benadrukken van de verantwoordelijkheid van de regering voor de ontstane problemen heeft hier de functie om de eigen verantwoordelijkheid van de CD voor negatieve uitlatingen over migranten af te leiden. Ook in dit fragment zien we een counterfactual-argument.

De liberaal-conservatieve partij, de VVD, combineert de strategie van positieve zelfpresentatie met een sterke nadruk op de 'wij'-groep als een homogene eenheid. In het interpellatiedebat over asielzoekers van 7 oktober 1997 betuigt ook de heer Rijpstra (VVD) zijn instemming met de regering, diens zorgvuldige beleid en diens initiatief om in discussie te gaan met de kerken en vluchtelingenorganisaties:

Ik denk dat het goed is geweest om samen met de vice - premier de dialoog aan te gaan met de kerkelijke organisaties en hulporganisaties, omdat je elkaar moet vinden en ook elkaar moet aanvullen op bepaalde terreinen. Dat moet je kracht zijn (Rijpstra, p. 662).

De vertegenwoordiger van de VVD speelt een actieve rol in de representatie en constructie van de Nederlanders als een consensuele, homogene in-groep waaraan hij positieve kenmerken toeschrijft. Dit wordt duidelijk uit de categorieën van actor-descriptie die worden gebruikt. De heer Rijpstra maakt geen onderscheid tussen verschillende groepen zoals politici en de bevolking in het algemeen, maar in plaats daarvan spreekt hij over 'wij in dit land' of 'wij in Nederland'. Hij contrasteert deze homogene wij-groep met de individuele, anonieme asielzoeker waaraan hij

negatieve kenmerken toeschrijft en die meestal wordt beschreven als 'iemand', 'hij' of 'de persoon'. De constructie van een homogene in-groep komt ook tot stand door frequent gebruik van lexicale items die verwijzen naar consensus, zoals bijvoorbeeld 'dialog', 'samenwerking', 'sociale basis', 'elkaar' en 'samen'. Werkwoorden spelen ook een rol in de constructie van consensus, zoals bijvoorbeeld 'elkaar vinden' en 'elkaar aanvullen'.

Het vermijden van negatieve zelfpresentatie komt ook voor in het discours van andere partijen, speciaal waar discriminatie/racisme aan de orde is. Ook al benadrukken Nederlandse politici met uitzondering van de extreem rechtse volksvertegenwoordiger niet uitdrukkelijk etnische dominantie in hun discours, zij lijken ook niet actief antidiscriminatie en antiracisme te bevorderen in hun bijdrage aan de parlementaire debatten. Het onderwerp discriminatie en racisme was zelfs afwezig in de debatten van 1996-1997. Waar zaken met betrekking tot discriminatie en racisme in de debatten naar voren kwamen, werden zij op een zeer verhullende manier besproken, waarbij vaak gebruik werd gemaakt van passieve constructies, eufemismen en vaag taalgebruik. Dit heeft als functie om het subject van discriminerende praktijken te mystificeren en daarmee de identificatie van verantwoordelijkheid te ontlopen. Vaak wordt het subject weggelaten of in te algemene termen beschreven om te kunnen worden geïdentificeerd. We zien dit bijvoorbeeld in het volgende voorbeeld:

Waarom zijn bepaalde mensen niet in dienst gekomen? Daar kan bijvoorbeeld uit komen dat er een slechte selectieprocedure is gevolgd, dat er oordelen waren of dat er racistische gevoelens bij mensen leven (Doelman-Pel, p. 2361).

Het weglaten van het subject, passieve constructies en vage bewoordingen worden gebruikt als discursieve middelen om een negatieve zelfpresentatie te verzachten. Zij beogen het subject van discriminerende praktijken te mystificeren en daarbij een identificatie van concrete verantwoordelijkheid te ontlopen. Sommige kamerleden vervangen het woord racisme of discriminatie door andere, meer eufemistische bewoordingen, zoals 'achterstand'.

Over het geheel genomen zijn de Nederlandse debatten tamelijk technisch en er worden weinig retorische instrumenten gebruikt. Discussies zijn meer gericht op het verhelderen van intenties en doelen dan op kwesties rond mogelijke effecten of onvoorziene gevolgen en nog minder op het uitspelen van tegenstellingen en politieke polarisatie. Opvallend is de impact van de overall strategie van consensus als een belangrijke waarde, instrument en doel van de Nederlandse politiek. Consensus wordt gerealiseerd middels een voorkeur voor inclusieve werkwoorden, zelfstandig naamwoorden en voornaamwoorden.

(...) de maatschappelijke consensus over dit onderwerp is van wezenlijk belang. In landen als de VS, waar de zogenaamde 'affirmative action' sinds jaren wordt toegepast, is de polarisatie op dit terrein volop aanwezig. Gelukkig hebben wij in Nederland een maatschappelijk klimaat van wederzijds begrip (Apostolou, p. 2359).

In de debatten wordt sterke nadruk gelegd op consensus - ook al lijkt dat soms eerder *wishful thinking* - niet alleen tussen politieke partijen of tussen de regering en de partijen, maar ook met de sociale partners en met de civiele samenleving in het algemeen. Consensus is duidelijk een belangrijke en hogelijk gewaardeerd instrument en doel in de Nederlandse politiek. Consensus is volgens Hall (1991, p. 100) het medium dat de noodzakelijke relatie produceert tussen macht van de autoriteiten en instemming onder de mensen. In de politiek betekent het reflecteren ervan dat consensus wordt geproduceerd. Laten we mevrouw Schmitz, voormalig staatssecretaris van Justitie, aan het woord over de acties van de Raad van Kerken en vluchtelingenorganisaties voor de opvang van afgewezen asielzoekers. De constructie van een imago van consensus is deel van de strategie van positieve zelfpresentatie van de staatssecretaris. Discussies worden beschreven als 'constructief' en worden gehouden met 'wederzijds respect'.

Samenvattend concludeer ik dat het een buitengewoon gevoelige problematiek blijft, dat wij daarmee buitengewoon zorgvuldig proberen om te gaan, dat onze ambtenaren dat zorgvuldig hebben gedaan en dat ik blij ben dat wij een constructief gesprek hebben gehad met de Raad van kerken en INLIA (Schmitz, p. 658).

Verschillende meningen en gezichtspunten worden vaak geminimaliseerd en gereduceerd tot 'verschillende verantwoordelijkheden'. In deze consensuele strategie worden gemeenschappelijkheden benadrukt en verschillen naar de achtergrond verschoven: als we het dan niet eens zijn over de inhoud van het beleid, dan zijn we het op z'n minst eens over onze gemeenschappelijke goede intenties zoals Schmitz hieronder aangeeft:

Wanneer wij de discussie van de afgelopen weken en de verschillende meningen overzien, dan blijkt er in zijn algemeenheid wel een gelijke intentie te zijn, namelijk dat we een humane samenleving willen, nu maar ook voor de toekomst (Schmitz, p. 656).

Polarisatie, het uitspelen van politieke verschillen en in het algemeen politieke positionering van standpunten van een partij zijn zeldzaam in de Nederlandse debatten. Politici werken de fundamentele principes die hun standpunten sturen en ondersteunen, zoals met betrekking tot democratie, gelijkheid of mensenrechten, niet verder uit in de debatten.

Wel manifesteren zij een hoge mate van wat ik discursief bewustzijn noem. Zij lijken zich bewust van de impact van hun taalgebruik en wegen hun woorden. Dit lijkt vooral te worden bepaald door de wens om (te sterke) negatieve anderpresentatie te vermijden gezien de heersende sociale norm die voorschrijft dat discriminerende uitlatingen moeten worden vermeden.

Analyse van de Franse debatten

Juist deze in Nederland min of meer afwezige polarisatie is een van de belangrijkste kenmerken van het Franse parlementaire discours. Ideologische, politieke positionering is als het ware een veelbesproken issue in het Franse parlement. Structuren, strategieën en semantische kenmerken die verwijzen naar etnische dominantie en/of uitsluiting komen in het Franse parlementaire discours veel vaker voor dan in het Nederlandse discours.

Vergelijkende kwantitatieve analyse met betrekking tot besproken onderwerpen laat zien dat naast onderwerpen die direct samenhangen met de besproken wetsartikelen zoals visa, verblijfsrecht en criteria voor burgerschap de volgende acht onderwerpen het meest worden besproken. Franse kamerleden wijzen vaak naar het belang van ontwikkelingssamenwerking om toekomstige migratie te voorkomen en naar integratie als een vurig gewenste doelstelling van beleid voor legaal verblijvende migranten. Zij tonen zich bezorgd over de kosten van immigratie en over de noodzaak om de Franse regels en praktijken aan te passen aan de Europese standaard die zij in het algemeen beschouwen als strenger. In het bijzonder rechtse politici beschouwen migranten vaak vanuit het perspectief van potentiële fraude en misbruik van wetten, regels en voorzieningen. Of de discussie nu gaat over een nieuw visa systeem of over het 'certificat d'hébergement', over de introductie van een speciale verblijfsvergunning voor onderzoekers en voor kunstenaars of over verblijfsvergunningen om humanitaire redenen, in alle gevallen gaan de reguliere rechtse partijen in op alle mogelijke vormen van fraude en misbruik. Fraude en misbruik hebben ook een belangrijke plaats in de wederzijdse beschuldigingen van politieke opposanten. De rechtse partijen beschuldigen links ervan dat ze te laks zijn. Hun opvatting van de samenleving wordt te idealistisch gevonden. Verondersteld wordt dat zij fraude en misbruik bevorderen en in het bijzonder illegale immigratie hetgeen dan natuurlijk leidt tot criminaliteit. Links wordt ervan beschuldigd de grenzen te willen opengooien en immigratiestromen te willen veroorzaken. Links op zijn beurt neemt het rechts kwalijk dat het uitsluitend hamert op misbruik en fraude. Bij de uitwerking van dit perspectief van misbruik en fraude bedient rechts zich veelvuldig van drogredenen:

Maar artikel 4 verschaft zoveel mogelijkheden om de wet te ontduiken dat niemand op dit moment een serieuze inschatting kan geven van de gevol-

gen. Er bestaat een risico op een stroom aan aanvragen voor verblijfsvergunningen, overheidsdiensten zullen worden overspoeld en ontzettend veel procedures zullen in gang gezet worden. En het gaat hierbij niet om mythes, noch om fantasieën (Quentin, p. 7420).²

Deze laatste zin bevat een preventieve, defensieve manoeuvre in een impliciete dialoog tegenover mogelijke beschuldigingen van mythevorming en fantasieën door links. Hier wordt de drogreden van de stropop gebruikt. Eerst wordt een situatie van algeheel misbruik geconstrueerd. Deze situatie wordt zwaar overdreven (aanvragen stromen binnen/ overheidsdiensten worden overbelast/ een overmaat aan procedures). Aldus wordt een onhoudbare situatie gecreëerd die in een volgende stap des te makkelijker kan worden bekritiseerd en/of aangevallen, of er kan op hyperbolische en dramatische wijze voor worden gewaarschuwd.

Positieve zelfpresentatie is ook een belangrijk kenmerk van het Franse politieke vertoog. Het Franse parlementaire discours is vervuld van referenties naar de nationale politieke identiteit en tradities die worden gezien als bijzonder of zelfs superieur. Met name in de debatten over nationaliteit komen opmerkelijk veel gevallen voor van een lokale en globale strategie van positieve zelfpresentatie. Alle politiek actoren, links zowel als rechts, participeren in deze consensuele strategie van nationale zelfverheerlijking. Op semantisch niveau wordt het bijzondere nationale karakter van Frankrijk in vergelijking met andere naties benadrukt en de superioriteit van het Franse politieke systeem onderstreept.

De Franse debatten kennen veel meer dan de Nederlandse een hoge mate van retoriek. Retorische stijlfiguren staan bekend om hun overtuigingskracht en zijn dus interessant voor de analyse van politiek discours. Deze stijlfiguren vergroten de belangstelling, sturen de aandacht, vergemakkelijken de herinnering en versterken de overtuigingskracht door betekenissen te benadrukken. Kamerleden proberen de aandacht te sturen door een frequent gebruik van herhalingen en retorische vragen, vaak in combinatie. Retorische vragen zijn tegelijkertijd bruikbaar bij argumentatie. Zij versterken een bewering door met kracht een beoogd antwoord uit te lokken en zo een tegenovergesteld antwoord dat in overeenstemming is met de argumenten van de opponent, te voorkomen. Op het niveau van semantische stijlfiguren zien wij veel gevallen van ironie, veel hyperbolen en metaforen die erop gericht zijn om de beelden van etnische gebeurtenissen te beïnvloeden, in het bijzonder van immigratie als zodanig, maar ook van de sociale representatie van 'out-groups', politieke tegenstanders en illegale immigranten. Een hyperbolische stijl wordt met name gebruikt waar (meestal rechtse) kamerleden proberen

2 Mais l'article introduit *tellement de possibilités de contournement et de détournement de la loi* que personne ne peut aujourd'hui en mesurer honnêtement les conséquences. Les demandes de titres de séjour *risquent d'affluer*, les services de l'Etat d'être débordés, les procédures de se multiplier. Et il ne s'agit ni de mythes ni de fantasmes.

de immigratieaantallen, de immigratiekosten en de negatieve gevolgen van immigratie voor de Fransen te benadrukken. Ironie wordt in de parlementaire debatten vaak gebruikt om een negatieve anderpresentatie van migranten of van links te verzachten. Vooral rechts gebruikt veel metaforen om dreiging en gevaar te symboliseren en het risico van het verlies van controle over immigratie, zoals de metafoor van agressie en oorlog: 'Bombe à retardement' (tijdbom), 'Usine à gaz' (gasfabriek), 'désarmer' (ontwapenen), 'arsenal' (arsenaal) en 'lutte' (strijd). De watermetafoor symboliseert een verlies aan controle over immigratie: 'flot' (pomp), 'vannes et robinets' (kranen), 'affluent' (stromen binnen), 'passoire' (zeef). De verkeersmetafoor symboliseert het gemak waarmee immigranten erin slagen om een verblijfsvergunning te verkrijgen: 'voiture balai' (bezemwagen), 'RER de l'immigration' (RER is een snelle railverbinding binnen Parijs), 'autoroute sans péage' (een snelweg zonder tol). De productiemetafoor symboliseert de depersonalisatie van immigranten en hun omvorming tot koopwaar: 'fabriquer des clandestins' (illegalen produceren). Zowel rechts als links gebruiken metaforen om de dreiging van racisme en rechts-extremisme te symboliseren. Hierbij worden metaforen van brandstichting en wilde dieren gebruikt. Volgens van Teeffelen (1994) zijn dit bekende metaforen die gebruikt worden waar de grenzen van een 'in-group' bedreigd worden.

Met name rechts politiek discours blijkt te zijn georganiseerd rond de globale strategie van negatieve anderpresentatie, niet alleen van de 'anderen' die bijna systematisch het voorwerp zijn van misprijzend taalgebruik, direct of indirect worden beschuldigd van misbruik van Franse wetten en regels en aldus gecriminaliseerd, maar ook van hun veronderstelde bondgenoot, politiek links. Ook over links wordt minachtend gesproken. Linkse politici en politiek worden belachelijk gemaakt en veelvuldig beschuldigd van het schaden van de belangen van het land en aldus systematisch gedelegeitmeerd. Drogredenen en counterfactuals spelen een cruciale rol in deze macrostrategie van delegitimatie. Voorstellen van links worden vaak vertekend weergegeven, gesimplificeerd of overdreven om ze gemakkelijker te kunnen bekritisieren en aan te vallen. De motieven, geloofwaardigheid, integriteit en consistentie van links en haar beleidsvoorstellen worden ter discussie gesteld.

Verschillende linguïstieke categorieën dragen bij aan de macrostrategie van negatieve anderpresentatie van migranten. Gebruikelijk is de aanwending van topoi (gemeenplaatsen) waarbij immigranten worden gerepresenteerd op een niet verholde negatieve wijze. Enkele topoi die vaak voorkomen in de Franse parlementaire debatten in 1996-1997 zijn de volgende.

- Topos van overlast: immigranten drukken zwaar op onze sociale lasten. De geïmpliceerde conclusie is dat we de immigratie moeten stoppen door streng beleid;
- Topos van werkloosheid: immigranten veroorzaken werkloosheid. De geïmpliceerde conclusie is dat we immigratie moeten stoppen;

- Topos van profijt: zij komen alleen maar naar ons land om te profiteren. De geïmpliceerde conclusie is dat wij zulke oneerlijke mensen niet nodig hebben;
- Topos van misbruik: zij misbruiken onze wetten en regels. De geïmpliceerde conclusie is hier dat wij hen niet moeten vertrouwen;
- Topos van voordeel: zij worden bevoordeeld boven de Fransen. De geïmpliceerde conclusie is dat de Fransen worden gediscrimineerd;
- Topos van cultuur: hun cultuur en waarden zijn anders. De geïmpliceerde conclusie is dat zij niet op harmonieuze wijze kunnen integreren en dat onze cultuur superieur is;
- Topos 'voor hun bestwil': immigratie bevordert racisme en belemmert de integratie van geaccepteerde migranten. De geïmpliceerde conclusie is dat het ook in hun eigen belang is de immigratie te stoppen;
- Topos van verval: de groei van (illegale) immigratie leidt tot verval van onze beschaving. De geïmpliceerde conclusie is dat (illegale) immigratie een halt moet worden geroepen als wij willen overleven.

Soms wordt een expliciete negatieve anderpresentatie vermeden. We zien dit in het volgende voorbeeld:

In een tijdperk waarin iedereen op z'n minst de gewoonte heeft om een brief op de bus te doen om vergoeding te krijgen voor een buisje aspirines, kan men misschien tenminste tevens in staat zijn om een brief te schrijven om te zeggen dat men graag Frans zou willen worden (Bayrou p. 6420).³

We treffen hier een zeer suggestieve uitlating aan die handig inspeelt op de kennis van het publiek over vooroordelen over migranten en daarmee bevestigend werkt ten aanzien van deze voordelen:

- Migranten zijn achterlijk, ze kunnen geen brieven schrijven;
- Zij halen het onderste uit de kan op het gebied van sociale voorzieningen, want ze willen zelfs een vergoeding krijgen voor een buisje aspirines;
- Zij zijn selectief waar het hun gebrek aan kennis en capaciteiten betreft: ze kunnen geen brief schrijven om de Franse nationaliteit aan te vragen, maar ze kunnen dat wel om vergoeding te krijgen voor een buisje aspirines.

Deze vooroordelen worden niet direct tot uitdrukking gebracht, maar er wordt impliciet naar verwezen. Dit om een te expliciete negatieve anderpresentatie te vermijden. Tegelijkertijd worden zij gebruikt als een dialogisch tegenargument tegen links. Linkse politici wijzen namelijk regelmatig op het feit dat sommige jonge mensen niet expliciet de Franse

3 A une époque où on a au moins l'habitude de mettre une lettre à la pour être remboursé d'un tube d'aspirine, on peut, peut-être, quand même écrire une lettre pour dire qu'on a envie d'être Français.

nationaliteit aanvragen, omdat hen immers kennis van procedures ontbreekt.

In het linkse discours over minderheden wordt veel minder systematisch gebruik gemaakt van topoi, drogredenen en vormen van indirect taalgebruik en implicaties. Sommige analysecategorieën komen bij zowel links als rechts voor maar zijn inhoudelijk verschillend. Dit is bijvoorbeeld het geval voor lexicale items die naar voren komen in categorieën van actor-descripties, attributies, illustraties en voorbeelden. Links neigt er eerder toe om een gevarieerde set van actor-descripties te gebruiken, om migranten positieve kenmerken toe te schrijven, om vaker te verwijzen naar basisorganisaties en naar migranten zelf. Rechts neigt er eerder toe exclusieve categorieën te gebruiken, aan immigranten negatieve kenmerken toe te schrijven en uitsluitend gevestigde autoriteiten te citeren. Zowel links als rechts spreken graag in termen van aantallen en statistieken.

Conclusie

Analyse van de parlementaire debatten over immigratie- en asielkwesties in 1996-1997 in Nederland en Frankrijk laat grote verschillen zien. Terwijl het vertoog in het Nederlandse parlement meer gericht is op consensusvorming is het Franse vertoog meer gericht op polarisatie en het uitspelen van politieke tegenstellingen, met name tussen rechts en links. Waar het Nederlandse debat meer technisch is, is het Franse debat veel meer ideologisch bepaald, hetgeen onder meer tot uitdrukking komt in de aanwezigheid van veel globale en lokale tekstkenmerken voor positieve zelf- en negatieve anderpresentatie ondersteund door een veelvuldig gebruik van retorische stijlmiddelen. De Franse rechtse bijdragen worden hierbij overwegend bepaald door een perspectief van fraude en misbruik terwijl de Franse linkse bijdragen worden bepaald door een perspectief van mensenrechten en anti-racisme. Deze onderwerpen, misbruik en fraude, en de clusters van discriminatie/ racisme en mensenrechten spelen niet of nauwelijks een rol in de Nederlandse parlementaire debatten. Ofschoon ook bij Frans rechts meer positieve benaderingen voorkomen naast meer negatieve, bevooroordeelde benaderingen en ofschoon Frans regulier rechts zich zorgen maakt over de dreiging van racisme en rechts-extremisme, is zij in het overgrote deel van de eigen socio-politieke, discursieve praktijken er veel meer op gericht om links te delegitimeren dan extreem rechts. Dit onder meer met behulp van drogredenen. Dit heeft als effect dat de anti-immigratie en -immigrant standpunten van rechts worden overbenadrukt om ze beter te kunnen onderscheiden van de standpunten van links. Deze discursieve dimensie brengt het vertoog van regulier rechts dicht bij het xenofobe vertoog van extreem rechts. In het rechtse Franse discours komen veel meer globale en lokale strategieën van negatieve anderpresentatie voor dan in het Nederlandse parlementaire debat waar dit met name

voorkomt bij de extreem-rechtse CD. Het Nederlandse vertoog is in het algemeen veel omzichtiger, meer gericht op vermindering van negatieve anderrepresentatie. In beide landen kenmerken de vertogen zich door een strategie van positieve zelfrepresentatie.

Afsluitend kan gesteld worden dat structuren, strategieën en semantische kenmerken die verwijzen naar etnische dominantie en/of uitsluiting in de Franse debatten veel meer voorkomen dan in de Nederlandse. Echter, de bevindingen betreffende de Nederlandse debatten duiden er niet op dat actief stelling wordt genomen tegen etnische dominantie en/of uitsluiting. Met name het technische karakter van de debatten en de afwezigheid van discussie over onderwerpen zoals discriminatie, racisme, mensenrechten en meer fundamentele richtinggevendende principes zoals gelijkheid en democratie - onderwerpen die met name door Frans Links vaak worden besproken - bevestigen de door Van Thijn (1997) gesignaleerde afwezigheid van een duidelijk richtinggevend 'ethisch profiel' onder de politieke elite in Nederland met betrekking tot de multiculturele samenleving. Door een te technische benadering verzaken deze politici hun taak om de kiezers die volgens een Eurobarometer studie nog voor 31% zichzelf aanduiden als 'racistisch' of 'tamelijk racistisch' (Europese Commissie 1998) tot voorbeeld te zijn.

Literatuur

Billig, M.

Studying the thinking society; social representations, rhetoric and attitudes
In: Breakwell, G.M., D.V. Canter (red.), *Empirical approaches to social representations*, Oxford, Clarendon Press, 1993, pp. 39-62

European Commission

Racism and xenophobia in Europe
Brussel, 1998

Hall, S.

Populaire democratie versus autoritair populisme; twee manieren om democratie serieus te nemen
In: S. Hall, *Het minimale zelf en andere opstellen*, Amsterdam, SUA, 1991, pp. 103-127

Dijk, T.A. van

Racism and the press
London, Routledge, 1991

Dijk, T.A. van

Elite discourse and racism
Newbury Park, CA, SAGE, 1993

Eemeren, van en Grootendorst

Kritische discussie
Amsterdam, Boom, 2000

Teeffelen, T. van

Racism and metaphor; the Palestinian-Israeli conflict in popular literature
Discourse & society, 5^e jrg., nr. 3, 1994, pp. 381-407

Thijn, E. van

Ons kostelijkste cultuurbezit; over tolerantie, non-discriminatie en diversiteit
Leiden, RUL, 1997

Justitiële verkenningen (Judicial explorations) is published nine times a year by the Research and Documentation Centre of the Dutch Ministry of Justice in co-operation with the publishing house Gouda Quint BV. Each issue focuses on a central theme related to criminal law, criminal policy and criminology. The section *Summaries* contains abstracts of the internationally most relevant articles of each issue. The central theme of this issue is (vol. 27, nr. 8, 2001): *Immigration; between policy and reality*.

Migration policies in a historical perspective

L. Lucassen

In the era before state restriction and regulation (before 1914), migration was mainly determined by the demand for labour. This mechanism was disturbed by increasing welfare arrangements from the 1960's onwards. From then on states increasingly tried to keep out poor migrants whom they feared would overburden their welfare systems. States may have been more or less indifferent to migration before the Great War, this was not the case for authorities on a local level. Especially in the early modern era, aliens policies were formulated and put into practice by cities. Although many migrants were welcomed, local authorities tried to keep out destitute migrants. The most important mechanism was allowing newcomers only very gradually into the local welfare system. Those who stayed and who, after a number of years, had earned their own money, could be granted citizenship. Those who failed, were expelled or had left the city already on their own initiative. Although too crude and harsh to replicate in the present on a national scale, states might try to think of more flexible systems of in- and exclusion.

Migration as a global affair

H.W. Overbeek

In this article the author argues that discussions about recent international migration issues must be seen against the backdrop of a general understanding of the nature of the globalisation process. The essence of globalization, it is argued, is a qualitative process of deepening commodification, obstructed and sometimes reversed by the very contradictions it generates. One of its key dimensions is the tendential emergence of a single world labour market. It is pointed out that there is no such thing as a comprehensive institutional framework for the governance of this world labour market, as there are frameworks for the governance of the trading and financial worlds. The regime governing international movements of people to be constructed, it is argued, should preferably be placed under the auspices of the United Nations System in order to safeguard a minimum of transparent and democratic governance.

The myth of restrictive immigration policy

J. Doomernik

Since the end of the Second World War, Western Europe in general and The Netherlands in particular have attracted numerous immigrants. In most instances their arrival was not the result of active immigration policies but the by-product of economic and political developments. Subsequent waves of immigration time and again were perceived as unwelcome anomalies requiring short-term, restrictive, policy responses. As a consequence, realities have remained obscured for a prolonged period of time: Western European countries form a de facto region of immigration but generally failed to devise adequate policy responses. Instead focus almost completely lay on preventing the arrival of unsolicited immigrants leaving an application for asylum as virtually the only option to gain legal entry into those countries. This article argues that such a one-sided and restrictive policy response by receiving states (as shown by the Dutch case) by now has come near to bankruptcy. In addition, developments in neighbouring countries and at the level of the European Union will make a revision of Dutch immigration policies unavoidable. The likely alternative is to be found in a more liberal immigration regime, which can do justice to the growing mobility in the present-day world and leaves behind the assumption that immigration is an aberration merely requiring stricter rules for it to go away.

Labour immigration: winners, losers and unpaid bills

H. Roodenburg

Should the Netherlands encourage labour migration in order to deal with shortages on the labour market and the cost of population ageing? The evidence on the economic impact of immigration is however not conclusive. A positive outcome for the national economy is far from certain and moreover there appear to be winners and losers. The previous wave of labour migration in the sixties and early seventies of the twentieth century has left the taxpayer with a number of unpaid bills. Labour migration seems to be more suitable to countries with a frugal welfare state and a low population density. A recent assessment of the cost of ageing in the Netherlands has shown that immigration is not necessary to solve the problem. To conclude: a cautious policy with respect to labour migration seems to be a wise attitude.

Labour immigration: good for us?

J. van Ours

The Netherlands faces current problems in terms of labor shortages and future problems because of an aging population. A general increase of the inflow of migrant workers is no solution to these problems. However, a selective immigration policy as a solution to hard-to-fill vacancies may be worthwhile pursuing.

Failing return policy; the problem of rejected asylum seekers*T. Wijn-Maatman*

Rejected asylum seekers must leave the Netherlands to return to their countries of origin. In reality however, most rejected asylum seekers leave their reception facilities with an unknown destination. The return policy still lacks terms to make return a real perspective for rejected asylum seekers. It takes little notice of the problems their return presents in the countries of origin and it neglects the expectations of asylum seekers. For instance, many rejected asylum seekers confronted with return, have been in the Netherlands for many years. For local communities, the number of asylum seekers leaving the reception facilities and choosing for an illegality, is causing problems. But even if the terms would be better, many rejected asylum seekers would prefer illegality over return.

Discourse on immigration and asylum; the French and Dutch parliamentary debates*I. van der Valk*

Using a discourse analytical approach, this article investigates Dutch and French parliamentary debates on ethnic issues (1996-1997) for properties that typically occur in discourse oriented towards the manifestations of ethnic dominance and/or exclusion. The findings of this study show great differences between the examined countries. Structures, strategies and semantic properties that refer to ethnic dominance and/or exclusion occur much more in French parliamentary discourse than in the Dutch debates. While Dutch parliamentary discourse is more oriented towards consensus, French discourse is characterized by left-right polarization. The systematic efforts of the French right to delegitimize the left ultimately lead to overemphasizing anti-immigration stances. While the Dutch debates are more technical, the French are more ideological. More common for both countries is a strategy of positive self-presentation. Local and global strategies of negative other-presentation however, mainly occur in the discourse of the French right which is characterized by a perspective of fraud and abuse while the discourse of the French left is characterized by a perspective of human rights and anti-racism. Exactly these subjects, fraud and abuse and the one hand and human rights and anti-racism on the other, are more or less absent in the Dutch data.

Het WODC op Internet: www.wodc.nl

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie is onlangs via Internet bereikbaar geworden. Het WODC is een kenniscentrum op justitieel terrein dat een wetenschappelijk bijdrage levert aan de ontwikkeling en de evaluatie van justitiebeleid. Op deze nieuwe site is de volgende informatie te vinden:

1. Doelstelling en organisatie (o.a. organigram, beschrijvingen van de verschillende afdelingen en de namen van de medewerkers);

2. Producten en diensten;
 - overzicht en uitgebreide samenvattingen van de nieuwste rapporten;
 - inhoudsopgaven en voorwoord met korte samenvattingen van artikelen in het tijdschrift *Justitiële verkenningen*;
 - inhoudsopgaven en voorwoord met korte samenvattingen van artikelen in het Engelstalige tijdschrift *European Journal on Criminal Policy and Research*;
 - jaarlijsten van rapporten en genoemde tijdschriften;
 - elektronische publicaties (o.a. onderzoeksprogrammering van justitie);

3. Interessante verwijzingen (overzichten van congressen en studiedagen);

In de toekomst wordt de aangeboden informatie uitgebreid met specifieke producten als databases (literatuurbestand) en aan producten en diensten gekoppelde bestelmogelijkheden (via e-mail) en/of aanvraagformulieren. Voor vragen over producten en diensten van het WODC en voor het snel en efficiënt leveren van statistische en literatuur-informatie kunt u terecht bij de WODC-

informatiedesk (e-mail: wodcinfo@wodc.minjust.nl). Wij hopen op deze wijze bij te dragen aan de verspreiding van relevante kennis en informatie buiten het ministerie van Justitie.

Hans van Netburg (WODC-webmaster)
 tel.: 070-3 70 69 19

fax: 070-3 70 79 48

e-mail:

cnetburg@best-dep.minjus.nl

WODC-Thesaurus 'Het criminaliteitsvraagstuk (geheel herziene uitgave)

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van justitie heeft een geheel herziene druk uitgebracht van de WODC-thesaurus. Deze gestructureerde standaard trefwoordenlijst inzake het *criminaliteitsvraagstuk* bestrijkt de volgende terreinen: criminologie, victimologie, criminaliteitspreventie, delicten/criminaliteitsvormen, politie, justitie, openbaar ministerie, rechterlijke macht, strafrechtspleging, gevangeniswezen en reclassering. Na het uitkomen van de eerste uitgave van de WODC-thesaurus in 1993 is deze met succes toegepast als instrument bij het toegankelijk maken van publicaties op het gebied van het *criminaliteitsvraagstuk*. Niet alleen bij de Afdeling Documentaire Informatievoorziening van het WODC maar ook op andere afdelingen binnen het ministerie van justitie wordt de WODC-thesaurus gebruikt. Daarnaast maken andere organisaties waaronder politiebibliotheken, het openbaar ministerie, gevangenisbibliotheken en de rechterlijke macht gebruik van dit hulpmiddel.

De afgelopen jaren is de hoeveelheid publicaties op het terrein van justitie

en politie sterk toegenomen, zowel nationaal als internationaal. De IRT-affaire en de daaruit voortvloeiende commissies Wierenga en Van Traa brachten nieuwe vormen van opsporingsmethodieken aan het licht. Het jeugdstrafrecht werd gewijzigd. Allerlei grensoverschrijdende criminaliteitsvormen zijn meer in de belangstelling komen te staan. Nieuwe alternatieven voor de vrijheidsstraf werden en worden getest om de problemen rond de celcapaciteit op te lossen. Nieuwe termen als integriteit, integrale veiligheid, fenomeenonderzoek, proactieve opsporing, forensische accountancy, taakstraf, internet, televerhoor, stelselmatige daders en zelfredzaamheid zijn de afgelopen jaren veelvuldig gebruikt. Natuurlijk zijn er ook termen die verouderen of termen die belangrijk leken maar niet of nauwelijks gebruikt werden. Deze zijn uit de thesaurus verwijderd of vervangen door andere termen. Hier en daar is de schrijfwijze van een begrip aangepast. Dit alles heeft ertoe geleid dat een grondige herziening van de WODC-thesaurus noodzakelijk was. Hopelijk zal de herziene thesaurus de komende jaren weer een nuttig instrument zijn voor de ontsluiting van de nog steeds groeiende informatiestroom rondom het criminaliteitsvraagstuk.

Als extra hulpmiddel is bij deze uitgave een geografische thesaurus als bijlage toegevoegd. Deze thesaurus is oorspronkelijk samengesteld door de Centrale Bibliotheek van het ministerie van justitie en nu in samenwerking met het WODC aangepast met behulp van de in augustus 1996 uitgegeven officiële lijst van landennamen van de Nederlandse Taalunie.

Inlichtingen:

Hans van Netburg
tel.: 070-3 70 69 19
e-mail:
cnetburg@best-dep.minjus.nl

Bestelwijze:

De WODC-thesaurus 1997 kost f 30,- per ex.
tel.: 070-3 70 65 54 (mw. A. Eind)
Fax: 070-3 70 79 48
e-mail: aeind@best-dep.minjus.nl

Themanummers Justitiële verkenningen

Regelmatig worden, bijvoorbeeld ten behoeve van het onderwijs, grote aantallen exemplaren van Justitiële verkenningen nabesteld. Voor de bepaling van de oplage is het wenselijk vroegtijdig op de hoogte te zijn van de mogelijke vraag. Om die reden geven wij, onder voorbehoud, de thema's die de redactie op dit moment in voorbereiding heeft. Over de inhoud van de nummers kan met de redactie contact worden opgenomen. Ook personen die een bijdrage willen leveren aan een van de aangekondigde nummers worden verzocht contact op te nemen met de redactie.

JV8, 2001, *Oktober/november*: Asiel en migratie

JV9, 2001, *December*: Dier en recht

JV1, 2002, *Januari/februari*: Antillen en Aruba

JV2, 2002, *Maart*: Sport en criminaliteit

JV3, 2002, *April*: Toekomststudies

Congressen

Politiewerk in (buiten)gewone omstandigheden (vooraankondiging)

Op deze conferentie zal de Publicatieprijs SMVP worden uitgereikt. De jury van de Publicatieprijs SMVP heeft besloten de prijs van 2001 toe te kennen aan het proefschrift *Dienaren van het gezag* van A.J. Meershoek. Dit boek bevat een verslag van een historische studie naar het optreden van de Amsterdamse politie in de Tweede Wereldoorlog. Om dit optreden

relief te geven plaatste Meershoek dit in kaders van zowel voor als na de Tweede Wereldoorlog. Het boek bevat een beschrijving van het Jordaanop-roer van 1934 en de protestbeweging uit de jaren zestig van de vorige eeuw. Het is een traditie van de SMVP ter gelegenheid van de prijsuitreiking een conferentie te organiseren waarin het thema van de winnende publicatie als uitgangspunt geldt. Daarbij gaat het er niet om de inhoud van het boek zelf ter discussie te stellen. Het boek dient vooral als aanzet tot beschouwingen en discussie. Het is de bedoeling dat het boek dient als opstap om op voort te bouwen, bijvoorbeeld door de vraag te stellen wat de betekenis is van het boek voor het huidige functioneren van de politie, zonder beschuldigend of juist defensief te reageren op de bevindingen. Met het onderhavige boek is dat geen eenvoudige opgave, omdat in het boek een situatie aan de orde is die in veel opzichten afwijkt van de huidige. Dat kan enerzijds snel het gevoel opleveren van 'wat is het belang ervan, het is nu toch allemaal anders?'. Terwijl anderzijds men ook vaak het geluid hoort dat 'vandaag de dag precies hetzelfde zou gebeuren'. Dergelijke discussies hebben doorgaans weinig zin. Het is van belang de inzichten uit het boek te betrekken op hedendaagse thema's met behoud van de indringende lessen uit deze studie. De conferentie mag dus niet 'zomaar' gaan over min of meer vergelijkbare hedendaagse onderwerpen (zoals de moraal van de politie, klokkenluiders, de grenzen van de gehoorzaamsplicht, het uitzetten van uitgeprocedeerde asielzoekers, de verantwoordelijkheden van de hedendaagse politiefunctaris bij internationale missies, mensenrechten), noch over claims 'dat het nu allemaal beter is geregeld', en evenmin over de huidige tekortkomingen op het vlak van beleidsontwikkeling en

onderwijs. Vooral dit laatste aspect zal immers al snel leiden tot gratuite statements dat er meer aandacht nodig is: 'onderwijs als Haarlemmerolie'. Het zal een kunst zijn om op de conferentie een beeld te schetsen van de leermomenten voor hedendaagse dilemma's. Daarbij mogen de hiervoor genoemde onderwerpen wel degelijk aan de orde komen, maar hun betekenis zal met name aan het licht komen door het vergroten van inzicht door vergelijkingen, het plaatsen in bredere kaders, waardoor men de hedendaagse dilemma's beter kan hanteren. Onderkent de politie nieuwe risico's? Wat onderneemt de politie tegen risico's? Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen vroeger en nu? Gaat het eigenlijk wel om nieuwe risico's? Wat is de betekenis van de huidige multiculturalisering en internationalisering voor de politie? Dit zijn voorbeelden van onderwerpen die op de conferentie aan de orde komen. Het programma van de conferentie is globaal als volgt. In de ochtend spreken achtereenvolgens: de heer J. Blom, hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam en directeur van het Nederlands Instituut voor Oorlogsdokumentatie (NIOD); de heer J. Kuiper, korpschef van de Politie Amsterdam-Amstelland; de heer H. Lademacher, emeritus hoogleraar Nederlandse Geschiedenis aan de Universiteit van Münster (Duitsland); de heer P. van Reenen, hoogleraar mensenrechten aan de Universiteit van Utrecht; de heer Th. A. de Roos, hoogleraar straf- en strafprocesrecht aan de Universiteit Leiden en voorzitter van de jury. In de middag zijn workshops voorzien opdat de deelnemers aan de conferentie onderling kunnen discussiëren. De thema's van deze workshops zijn: morele dilemma's en ambtelijke gehoorzaamheid in de praktijk; internationale ontwikkelingen en

politie; mensenrechten en de rol van de overheid; gedrag in perspectief.

Datum: 31 oktober 2001

Plaats: Meervaart Congrescentrum te Amsterdam

Inlichtingen: SMVP, Postbus 239, 3300 AE

Dordrecht, tel.: 078-6144362, Fax: 078-6313580, E-mail: smvp@indi.nl

Ontwikkelingen in de forensische geneeskunde

Recente ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld de heropening van de Puttense moordzaak, geven aan hoe groot het belang is dat in de rechtspraak aan verklaringen van deskundigen op medisch gebied wordt toegekend. Op diverse fronten worden artsen in toenemende mate geconfronteerd met de forensische aspecten van hun discipline. Nieuwe ontwikkelingen in de forensische geneeskunde spelen zich af binnen een scala van specialismen. Deze cursus beoogt de geïnteresseerde specialist en generalist een overzicht te bieden van de nieuwste ontwikkelingen op het gebied van de forensische geneeskunde in de ruimste zin. Behalve voor de hieronder genoemde doelgroepen is de cursus ook interessant voor juristen of juridisch geschoolden die meer inhoudelijke kennis op dit gebied willen opdoen. Doelgroepen voor deze cursus zijn: specialisten op het gebied van de forensische geneeskunde, toxicologen, pathologen, klinisch chemici, ziekenhuisapothekers, zij die voor deze specialismen in opleiding zijn en andere belangstellenden.

Datum: 22 november 2001

Plaats: Collegezaal 1 van het Leids Universitair Centrum aan de Albinusdreef 2, Leiden

Informatie: Bureau van de Boerhave Commissie, mw. R.J. van Velzen, tel.: 071-5275292.

Jeugd en gezin; gezamenlijke invloed en Verantwoordelijkheid

Op donderdag 22 en vrijdag 23 november 2001 wordt door ons Institute of Family Studies aan de KU Nijmegen (Aula/Congresgebouw) het achttiende Symposium Gezinsonderzoek georganiseerd. Enkele thema's van voorafgaande symposia zijn 'gezinsrelaties', 'ouderschap', 'ouderlijk functioneren', 'gezinsontwikkeling', 'opvoedings- en gezinsondersteuning', 'opvoeding, specifieke groepen en minderheden', 'pedagogische advisering en begeleiding', 'onderzoek en diagnostiek', 'gezin, welzijn, gezondheid en hulpverlening', 'gezin en jongeren', 'preventief jeugdbeleid en opvoedingsondersteuning', 'preventieve jeugdzorg: Scholen, ouders en hulpverleners'. Programma donderdag 22 november 2001: Dagthema: Opvoedings- en Zorgpotentieel in de (toekomstige) Samenleving. Lezingen: 'Lange-termijntrends in relatie- en gezinsvorming. Implicaties voor zorg- en opvoedingscapaciteit' (mw. dr. P. Dykstra, NIDI, Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut); 'Gezin tussen ideologie en werkelijkheid' (dr. J. van Vugt, Katholiek Studiecentrum, KU Nijmegen); 'Zorg anno 2001: meisjes en hun moederschapsbeeld' (mw. dr. C.T.G.M. Ex, KU Nijmegen); 'Schoolmaatschappelijk Werk als basis voor lokaal integraal jeugdbeleid' (dhr. Jan Jans, Dienst Cewes, Gemeente Arnhem); 'Big Deal. Peereducatie als methode voor de preventie van riskant gebruik van genotmiddelen door jeugdigen' (mw. R.A. Scherpenisse, F.A. van Blitterswijk, A.H.G.M. Megens, BSH (Brabants Steunpunt Jeugd welzijn); 'Communities that Care: een door onderzoek gestuurde praktijkstrategie?!' (mw. M. Pannebakker, programmacoördinator Opvoedingsondersteuning en Ontwikkelings-

stimulering van het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn / NIZW). Programma vrijdag 23 november 2001: Ochtendthema: Jeugdhulpverlening in juridische context. Lezingen: 'Herstelrecht voor jeugdige delinquenten' (dr. I. Weijers, Faculteit Sociale Wetenschappen, Universiteit Utrecht en Faculteit Cultuurwetenschappen, Universiteit Leiden); 'Youth Justice Board en Youth Offending Teams in Groot Brittannië. Voorbeeld ter navolging?' (dr. P.H. van der Laan, NSCR (Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving) en Departement Strafrecht en Criminologie, Universiteit Leiden); 'Stop met STOP. Reacties op criminaliteit van zeer jonge daders' (prof. mr. P. Vlaardingerbroek, Sectie Familie- en Jeugdrecht, KU Brabant). Middagthema: Opvoedingsprocessen in uiteenlopende gezinssituaties. Lezingen: 'Belaste pleegouders? Onderzoek naar de wijze waarop pleegouders de opvoedingssituatie beleven' (mw. dr. P.A.C.M. Bastiaensen, Stichting Jeugdzorg Noord-Brabant, Breda); 'Fit in persoonlijkheid van ouders en kinderen, en de Relatie met probleemgedrag (mw. drs. S.J.T. Branje, Ontwikkelingspsychologie, KU Nijmegen); Kinderen van ouders met psychiatrische problemen (mw. drs. D. van Sambeek, Trimbos Instituut Utrecht).
Datum: Donderdag 22 en vrijdag 23 november 2001
Plaats: KU Nijmegen, Aula/
 Congresgebouw
Informatie: Congresorganisatie KUN, Postbus 9111, 6500 HN Nijmegen, tel.: 024-3615968.

Sixth International Metropolis Conference

Migration policies: balancing admission and restriction; citizenship,

equality and diversity; local integration policies; Migration and the cultural transformation of cities.

Datum: 26-30 november.

Plaats: Rotterdam, The Netherlands

Organisatie: The Metropolis secretariat, in cooperation with the City of Rotterdam and the Netherlands Ministry of the Interior

Informatie: MPI, 's-Lands Werf 20-21, 3063 GA Rotterdam, The Netherlands, tel.: [+31] 10 4149779, fax: [+31] 10 4135022, e-mail: mpi@wxs.nl

Master in European Criminology (M.A.) K.U.Leuven (België)

De Afdeling Strafrecht en Criminologie van de Faculteit Rechten aan de K.U.Leuven (België) organiseert sinds september 1999 het postgraduate programma, het 'Master in European Criminology'. Het M.A. in European Criminology staat open voor studenten en 'professionals' die zich willen verdiepen in de relevantie van recent ontwikkelde criminologische theorieën en deze willen toetsen aan het beleid op nationaal, Europees en internationaal niveau. Het M.A. programma loopt over één academiejaar. Het is een volledig Engelstalig programma dat op een evenwichtige manier *onderwijs met onderzoek* combineert. Het programma wordt uitgevoerd in samenwerking met een aantal prominente universiteiten en onderzoeksinstituten in Europa: het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) in Den Haag (NL), Het Max-Planck-Institut für Ausländisches und Internationales Strafrecht in Freiburg (D), het Criminologisch Instituut van de Universiteit in Sheffield (UK) en het Criminologisch Instituut van de Eberhard-Karls-Universiteit in Tuebingen (D). Voor meer informatie over het M.A. in European Criminology kunt u contact opnemen met: Hilde Van Lindt (Academic Coordinator),

Centre for Advanced Legal Studies,
 Tiensestraat 41, B-3000 Leuven. Tel.:
 32/16/32 52 68 of 32 53 00; Fax: 016/
 32 55 35. E-mail: hilde.vanlindt@law.ku-
 leuven.ac.be Website: [http://
 www.law.kuleuven.ac.be/cals](http://www.law.kuleuven.ac.be/cals)

Hijmansbeurs

De faculteit der rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Amsterdam heeft in 1997 de Hijmansbeurs ingesteld. Deze beurs beoogt mensen die al een aantal jaren werkervaring hebben binnen een juridisch beroepsveld zoals de rechterlijke macht, de advocatuur, de overheid of het bedrijfsleven, te stimuleren een proefschrift te schrijven of te voltooien. De beurs bedraagt maximaal fl. 10.000 per jaar.

Aanvragen van de brochure bij:
 Universiteit van Amsterdam, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Afdeling Onderzoekzaken, mw. mr. J.R. van Herwaarden, Postbus 1030, 1000 BA Amsterdam, tel.: 020-5253475; email: herwaarden@jur.uva.nl

Algemeen
 Strafrecht en strafrechtspleging
 Criminologie
 Gevangeniswezen/tbs
 Reclassering
 Jeugdbescherming en -delinquentie
 Politie
 Verslaving
 Slachtofferstudies
 Preventie van criminaliteit

Literatuur-informatie

Van de artikelen die in deze rubriek zijn samengevat, kunnen bij de documentatie-afdeling van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van justitie tegen betaling kopieën worden aangevraagd. Wij attenderen u erop dat volgens art. 16b, lid 1 van de Auteurswet 1912, de kopieën uitsluitend mogen dienen tot eigen oefening, studie of gebruik. Door de documentatie-afdeling worden boeken, tijdschriftartikelen, rapporten en jaarverslagen met betrekking tot bovengenoemde gebieden toegankelijk gemaakt. De documenten die vanaf 1987 zijn verschenen, worden ingevoerd in een geautomatiseerd systeem. Op aanvraag kunnen literatuurlijsten m.b.t. specifieke onderwerpen worden toegestuurd. Boeken en rapporten kunnen te leen worden gevraagd. Tijdschriftartikelen kunnen in beperkte mate tegen vergoeding gekopieerd en toegezonden worden. In beide gevallen kan men zich wenden tot de Informatiedesk van het WODC, Postbus 20301, 2500 EH 's-Gravenhage, tel.: 070-370 65 53 (09.00u.-15.00u.). Email: wodcinfo@wodc.minjust.nl

Algemeen

1

Chiricos T., K. Padgett e.a.
Fear, TV news and the reality of crime

Criminology, 38e jrg., nr. 3, 2000, pp. 755-785

In dit onderzoeksartikel gaat het erom vast te stellen hoe de sociale omstandigheden waarin televisiekijkers leven - de context van hun dagelijks bestaan - hun angst voor criminaliteit door het kijken naar nieuws-uitzendingen beïnvloedt. De tot nu toe gedane studies - het zijn er niet veel - spreken elkaar tegen. De auteurs ondervroegen 2250 respondenten uit Florida, bewerkten de gegevens met de kleinste kwadratenmethode en maakten ook gebruik van criminaliteitscijfers. Als respondenten vaak naar het nieuws kijken, worden ze dan bang voor criminaliteit? Maakt het verschil of ze kijken naar het lokale nieuws of het nieuws van nationale zenders? Welke invloed heeft hun dagelijkse leven op hun angst voor criminaliteit? De regressie-modellen gaven onder meer de volgende resultaten. Het effect van het kijken naar lokaal nieuws is zeer veel groter dan het kijken naar nationale zenders. Het effect van lokale zenders is het grootst bij mensen die in gebieden wonen met veel criminaliteit en als ze recent nog gevictimiseerd zijn. De invloed van het kijken naar het nieuws is het grootst als de respondent er veel in herkent van (de criminaliteit in) zijn dagelijkse leven. Vrouwen, Afro-amerikanen en Afro-amerikaanse vrouwen toonden zich gevoeliger voor het kijken naar nieuws dan mannen, respectievelijk blanken en blanke vrouwen. Met literatuuropgave.

Strafrecht en strafrechtspleging

2

Courtright, K.E., B.L. Berg e.a.
Rehabilitation in the New Machine? Exploring drug and alcohol use and variables related to success among DUI offenders under electronic monitoring -

some preliminary outcome results

International journal of offender therapy and comparative criminology, 44^e jrg., nr. 3, 2000, pp. 293-311

De effectiviteit van elektronisch huisarrest wordt gemeten bij een specifieke groep wetsovertreders: zij die veroordeeld werden voor het rijden onder invloed in een district in het westen van Pennsylvanië. Deze vorm van straf, welke verondersteld wordt een groter resocialiserend effect te hebben dan gevangenisstraf, werd in de herfst van 1992 geïntroduceerd. Personen die vanaf deze periode werden veroordeeld voor het rijden onder invloed werden onderverdeeld in twee groepen. De ene groep kreeg een gevangenisstraf opgelegd, de andere werd onder elektronisch huisarrest geplaatst. Gebruik makend van descriptieve en verklarende statistische gegevens, proberen de onderzoekers verschillen op te sporen t.a.v. drugs- en alcoholgebruik bij beide onderzoeksgroepen. Ook variabelen die verantwoordelijk zijn voor het succes van elektronisch huisarrest trachten zij naar boven te halen. Hoewel er verschillen blijken te bestaan t.a.v. het alcohol- of drugsgebruik in beide groepen, waren deze verschillen niet significant. Maar na het toepassen van kruistabellen en 'chi-square'-analyse kon wel worden geconcludeerd dat twee variabelen - goede deelname aan behandelingsprogramma's en het hebben van werk - significant verband houden met het succes van elektronisch huisarrest. Het belang van beide variabelen bij de selectie van kandidaten die in aanmerking komen voor elektronisch huisarrest wordt door de onderzoekers onderstreept.

Met literatuuropgave.

3**Darley, J.M., K.M. Carlsmith e.a.**
Incapititation and just deserts as motives for punishment

Law and human behavior, 24^e jrg., nr. 6, 2000, pp. 659-683

Welke motieven liggen ten grondslag aan de wens mensen die opzettelijk normoverschrijdend gedrag vertonen te bestraffen? Aan de ene kant kan bestraffing worden beschouwd als het 'verdiende loon'. Aan de andere kant kan de wens bestaan iemand uit de samenleving te weren om te voorkomen dat hij/zij nog een maatschappelijke bedreiging kan vormen. In een eerste studie werd aan 54 universitaire studenten gevraagd tien casussen te beoordelen, waarin misdrijven werden beschreven, variërend wat betreft morele ernst en kans op herhaling. In een tweede studie beoordeelden 85 studenten drie casussen, waarin sprake was van een dader die respectievelijk geen, een niet-operabele of een operabele hersenaandoening had. Aan de studenten werd bij elke casus gevraagd de strafmaat te bepalen. Het blijkt dat de straf die zij op zouden willen leggen hoger werd met de ernst van het misdrijf. Maar hun voorgestelde veroordelingen werden niet beïnvloed door de kans op herhaling. Hieruit kan worden geconcludeerd dat het principe van het 'verdiende loon' het voornaamste motief voor de strafmaat was. Slechts ten aanzien van de casus waarin sprake was van een niet-operabele hersentumor waren de onderzoeksdeelnemers geneigd de dader te veroordelen om de kans op herhaling te voorkomen en niet om hem zijn 'verdiende loon' te geven.

Met literatuuropgave.

Criminologie

4

Chamlin, M.B., K. Cochran

Unemployment, economic theory, and property crime; a note on measurement
Journal of quantitative criminology, 16e
jrg., nr. 4, 2000, pp. 443-456

Het is bijna usance geworden om iedere discussie op macroniveau over de relatie tussen werkloosheid en criminaliteit te beginnen met de opmerking dat de voorhanden zijnde onderzoeksgegevens gevarieerd, complex en/of twijfelachtig zijn. Kan de manier waarop werkloosheid wordt gemeten verantwoordelijk zijn voor het ietwat grillige patroon van de onderzoeksresultaten in het verleden? Uitgaande van de rationele keuze theorie wordt bekeken hoe werkloosheid het beste kan worden gemeten binnen de context van de relatie tussen werkloosheid en vermogensmisdrijven. Arima-technieken werden aangewend om de relatieve effectiviteit van het gebruik van het conventionele werkloosheidscijfer van het 'Bureau of Labor Statistics' (BLS) en twee alternatieve meetmethoden naar de vraag naar arbeid om de maandelijkse tellingen van vermogensmisdrijven in de Verenigde Staten over de periode van 1982 tot 1996 te voorspellen. Geconcludeerd kan worden dat langdurige of permanente werkloosheid eerder dan tijdelijke werkloosheid leidt tot hogere criminaliteitscijfers. De implicaties van deze resultaten worden nader besproken.
Met literatuuropgave.

5

Costello, B.J.

Techniques of neutralisation and self-esteem; a critical test of social control en neutralization theory
Deviant behavior, 2000, pp. 307-329
Conform de neutralisatietheorie van Sykes en Matza hanteren delinquenten

bepaalde technieken om hun gevoel van eigenwaarde te handhaven bij het begaan van criminele daden. Deze rationalisaties beschermen tegen gevoelens van schuld en schaamte. Dit betekent dat jonge delinquenten die deze technieken gebruiken meer gevoel van eigenwaarde hebben dan degenen die ze niet gebruiken. Volgens Sykes en Matza is het ook zo dat neutralisatie bij jonge delinquenten sterker is naarmate ze een sterkere band met hun ouders hebben. In tegenstelling tot deze theorie voorspelt de sociale controle theorie van Hirshi juist dat delinquenten die in staat zijn een binding met de conventionele maatschappij en de daarin geldende opvattingen te onderhouden, minder zullen neutraliseren. Doen ze dit wel, zo betoogt Hirshi, dan slagen zij er onvoldoende in overtuigd te raken van hun neutraliserende opvattingen om hun eigenwaarde te beschermen. De auteur toetst deze hypothesen met materiaal uit de RYS, de Richmond Youth Survey, een self-report studie uit 1965. De resultaten wat betreft de aan de politie-gerelateerde neutralisaties zijn bijzonder. Want jongeren met een sterke ouderbinding hanteren in mindere mate deze neutralisaties, en delinquenten die ze wel gebruiken, hebben meer eigenwaarde. Delinquenten met een ouderbinding, zo wijzen de resultaten verder uit, hanteren in mindere mate algemene neutralisaties, maar deze leiden niet tot meer eigenwaarde. Het geheel overziende concludeert de auteur dat haar analyses enige steun leveren voor de controletheorie, maar niet voldoende voor de neutralisatietheorie. Vanwege de gedateerdheid (1965) van het uitgangsmateriaal is zij van mening dat de generaliseerbaarheid van haar conclusies naar de hedendaagse jeugd problematisch is.
Met literatuuropgave.

6

Crowther, C.

Thinking about the 'underclass': towards a political economy of policing

Theoretical criminology, 4^e jrg., nr. 2, 2000, pp. 149-167

Wereldwijd hebben structurele veranderingen in de politieke economie geleid tot het ontstaan van een bepaalde klasse, gevormd door de zwaksten in de samenleving. Deze klasse wordt door de politie gezien als één die om speciale criminaliteitsbestrijding- en ordehandhavingstrategieën vraagt. Men kan op twee manieren tegen deze klasse aankijken: vanuit structureel perspectief, waarbij men zich richt op de processen die leiden tot sociaal-economische ongelijkheid, armoede, uitstoting uit de maatschappij en sociale polarisatie en vanuit behavioristisch perspectief, waarbij het individu verantwoordelijk wordt gehouden voor de eigen armoede en die van zijn/haar gezin. De auteur doet nader onderzoek naar dit onderscheid om te komen tot een beter inzicht in de wijze waarop door de politie met deze groep mensen wordt omgegaan. Hij doet dit binnen de context van een veranderende samenleving van een Keynesiaanse verzorgingsstaat naar een Schumpeteriaanse staat, waarbinnen men verplicht is te werken om niet in armoede te vervallen. De laagste sociale klasse zal nog meer worden benadeeld als, hiermee samenhangend, sociaal beleid ondergeschikt wordt aan economisch belang en criminaliteitsbestrijding. Tenslotte wijst de auteur erop dat de politie door de neoliberale hervormingen over onvoldoende middelen en te weinig overheidssteun zal beschikken om deze sociale klasse te controleren en te managen.

Met literatuuropgave.

7

Curry, G.D.

Self-reported gang involvement and officially recorded delinquency

Criminology, 38e jrg., nr. 4, 2000, pp. 1253-1274

Uit onderzoek is gebleken dat er een positief verband bestaat tussen het zelfgerapporteerde lidmaatschap van een jeugdbende en zelfgerapporteerd delinquent gedrag. Ook is gebleken dat er een relatie bestaat tussen zelfgerapporteerd delinquent gedrag en officieel geregistreerd delinquent gedrag. In dit onderzoek wordt nagegaan of er een relatie bestaat tussen zelfgerapporteerd lidmaatschap van een 'gang' en zelfgerapporteerde delinquentie in de vroege adolescentie enerzijds, en officieel geregistreerde delinquentie en door de politie vastgesteld lidmaatschap van een 'gang' anderzijds. Die relatie bleek er inderdaad te zijn, zelfs wanneer werd gecontroleerd voor etniciteit, eerder zelfgerapporteerde delinquentie en eerdere officieel geregistreerde delinquentie. De onderzoekers concluderen dat 'survey'-gegevens en officiële gegevens weliswaar niet volkomen samenvallen, maar dat ze samen wel ons inzicht in de betrokkenheid bij 'gangs' kunnen versterken.

Met literatuuropgave.

8

Delisi, M.

Who is more dangerous ? Comparing the criminality of adult homeless and domiciled jail inmates: a research note

International journal of offender therapy, 44^e jrg., nr. 1, 2000, pp. 59-69

In dit artikel doet de auteur verslag van een onderzoek waarin de criminaliteit van gedetineerden die voorafgaande aan hun detentie zelfstandig wonend waren vergeleken wordt met gedetineerden die voorafgaande aan hun vergelijking

dakloos waren. In het onderzoek werden de criminele voorgeschiedenis en mentale gesteldheid van 100 gedetineerden van beide categorieën met elkaar vergeleken. Uit het onderzoek kwam naar voren dat gedetineerden met een daklozen-achtergrond zich in het verleden vaker schuldig maakten aan criminele feiten, die bovendien ernstiger van aard waren in vergelijking met gedetineerden zonder een daklozen-verleden. Verder bleek er een significant verschil te bestaan in de mentale gesteldheid: gedetineerden die voorafgaande aan hun detentie dakloos waren, bleken vaker te kampen met psychische problemen. Ook was er vaker sprake van alcoholmisbruik. De auteur pleit op basis van dit onderzoek en uit oogpunt van criminaliteitspreventie voor een uitbreiding van de faciliteiten om daklozen te behandelen voor hun psychische problemen en verslavingsproblematiek en faciliteiten om daklozen te huisvesten.

9

Dunaway, R.G., F.T. Cullen e.a.

The myth of social class and crime revisited; an examination of class and adult criminality

Criminology, 38e jrg., nr. 2, 2000, pp. 589-632

In recent empirisch onderzoek wordt de conclusie betwijfeld dat criminaliteit het meeste voorkomt in de laagste sociale klasse. Deze empirische onderzoeksliteratuur heeft echter twee gebreken: de wijze waarop de concepten 'sociale klasse' en 'misdaad' worden gemeten zijn nogal beperkt, en het effect van sociale klasse op misdaad is nooit systematisch bestudeerd voor volwassenen in de algemene bevolking. Het onderhavige onderzoek probeert de onvolkomenheden die kleven aan het onderzoek tot dusver te herstellen. De steekproef bestaat uit 555 volwassenen uit een

grote stad in het midwesten van de VS. De self report-gegevens over deze groep worden geanalyseerd om de effecten te bepalen van een brede reeks metingen van klasse op een reeks criminaliteitsmetingen. Uit de resultaten van dit onderzoek bleek dat ongeacht de manier waarop klasse werd gemeten dit concept weinig directe invloed had op de criminaliteit van volwassenen. In overeenstemming met de onderzoekgegevens uit onderzoeken die geen gebruik maakten van self report-gegevens, was de bevinding dat voor niet-blanken er wél een relatie was tussen sociale klasse en de betrokkenheid bij crimineel gedrag. Een mogelijke verklaring voor deze bevinding is dat het nadeel van een lage sociale klasse, gecombineerd met het nadeel van het behoren tot een etnische minderheids-groep bevorderlijk kan zijn voor crimineel gedrag. Met literatuuropgave.

10

Duyn, P.C. van

Mobsters are human too; behavioural science and organized crime investigation

Crime, law and social change, 4^e jrg., nr. 4, 2000, pp. 319-418

In dit artikel breekt de auteur een lans voor de behavioristische visie op de aanpak van de georganiseerde criminaliteit. Hij beschouwt personen die zich bezighouden met vormen van georganiseerde criminaliteit als criminele entrepreneurs of ondernemers, die moeten opereren in een gewelddadige en vijandige omgeving, waarbij het vergaren van de juiste informatie van levensbelang is voor hun criminele handelingen. Dit betreft ook informatie over mogelijke mede- en tegenstanders. Kortom, de vraag hoe hij of zij omgaat met het management van dergelijke, sociale informatie-verzameling, is essentieel.

Het organisatorische element bij georganiseerde criminaliteit is minstens zo belangrijk als het criminele element. Deze nadruk op psychologische aspecten zou dan ook gevolgen moeten hebben voor de bestrijders van georganiseerde criminaliteit, met name bij de politie, maar ook bij justitiële diensten. Op dit moment wordt psychologische en behavioristische expertise onvoldoende gebruikt bij opsporingsonderzoeken naar vormen van georganiseerde criminaliteit. De auteur pleit dan ook voor het systematisch toepassen van deze expertise bij de operationele bestrijding van georganiseerde criminaliteit.

Gevangeniswezen/tbs

11

Corrado, R.R., I.M. Cohen e.a.

Diagnosing mental disorders in offenders: conceptual and methodological issues

Criminal behavior and mental health, 10^e jrg., nr. 1, 2000, pp. 29-39

Tot nu toe is er weinig bekend over de precieze inhoud en omvang van het probleem van psychische stoornissen bij gevangenen. Hierdoor is het ontwikkelen van deugdelijk beleid op dit gebied niet goed mogelijk. De auteurs van dit artikel gaan na of er overeenstemming is tussen zes verschillende definities van psychische stoornissen, te weten beperkte en brede definities gebaseerd op respectievelijk - psychiatrische symptomen aan de hand de van 'Brief Psychiatric Rating Scale' (BPRS), 1962, - syndromen aan de hand van 'Diagnostic Profile' (DP) 1989 en - stoornissen aan de hand van 'Diagnostic Interview Schedule' versie III (DIS) 1985. Zij doen dit door analyse van data afkomstig van onderzoek onder 192 volwassen mannen in voorarrest in Vancouver,

Canada. Zij kregen bovengenoemde 'PPRS', 'DP', en 'DIS' voorgelegd en namen deel aan een semi-structureerd diagnostisch interview met betrekking tot het huidige en vroegere psychisch functioneren. Het blijkt dat conclusies over het vóórkomen en de gevolgen van psychische stoornissen in deze onderzoeksgroep aanmerkelijk verschilden met de zes definitiewijzen. Er waren opvallende verschillen bij smalle of brede definities. En met name de definities ten aanzien van stoornissen hadden beperkingen bij het typeren van de huidige semiologie. De onderzoekers adviseerden daarom bij studie en klinische behandeling gebruik te maken van definities gebaseerd op actieve psychische symptomen, met name als het ernstige psychische ziekten betreft. Met literatuuropgave.

Jeugdbescherming en -delinquentie

12

Calhoun, G.B., B.A. Glaser e.a.

Preliminary validation of the narcissistic personality inventory-juvenile offender International journal of offender therapy and comparative criminology, 44e jrg., nr. 5, 2000, pp. 564-581

Onderzoek naar het verband tussen eigendunk en delinquent gedrag leidt tot de veronderstelling dat pathologisch narcisme, gekenmerkt door een uitzonderlijk groots zelfbeeld en interpersoonlijke exploitatie, een factor kan zijn in de etiologie van delinquentie onder jeugdigen. Hoewel de psychoanalytische theorie uitgaat van een relatie tussen narcisme en delinquent gedrag bij jongeren is er weinig empirisch onderzoek gedaan naar deze relatie. In dit artikel wordt getracht de opbouw van narcisme bij jeugdige daders te meten door middel van een gereviseerde versie van de

veel gebruikte 'Narcissistic Personality Inventory' (NPI). De NPI werd aangepast aan het begrips- en leesniveau van de jeugdigen en uitgereikt aan 125 gedetineerde mannelijke daders. De validiteit van de 'Narcissistic Personality Inventory/Juvenile Offender (NPI/JO) werd getoetst door factor analytische kruiselingse validatie met een breed-spectrum schaal van adolescent gedrag. Ingegaan werd op de beperkingen en de mogelijke implicaties van de narcisme-schaal. Deze studie is echter slechts het begin van het onderzoek naar de relatie tussen narcisme en delinquentie onder jongeren. Er is verder psychometrisch onderzoek nodig waarbij de NPI kan worden vergeleken met andere methoden om gedrag van jongeren te meten.

Met literatuuropgave.

13

Chambers, J.A., K.G. Power e.a.

The quality of perceived parenting and its association with peer relationships and psychological distress in a groep of incarcerated young offenders

Offender therapy and comparative criminology, 44^e jrg., nr. 3, 2000, pp. 350-368

Er wordt algemeen verondersteld dat opvoedingsmethodes van ouders/ verzorgers van invloed zijn op de ontwikkeling van hun kinderen. In dit onderzoek wordt voor het eerst bekeken welk verband er bestaat tussen de verschillende opvoedingsstijlen die binnen het 'Parental Bonding Instrument' (1979) worden onderscheiden met gevoel van eigenwaarde, relaties met leeftijdgenoten en gevangenispersoneel en angstgevoelens en depressie bij 122 jonge mannelijke veroordeelden in een Schotse jeugdgevangenis. Hierbij worden ook de kenmerken van het vergrijs waarvoor zij veroordeeld

werden meegenomen. Het blijkt dat er een sterke relatie bestaat tussen onvoldoende zorg die werd verleend door ouders/verzorgers met zowel een verminderd gevoel van eigenwaarde als verhoogde psychische angst. Ook werd er een duidelijke relatie gevonden tussen slechte verzorging door de moeder en slechtere vriendschapsbanden met leeftijdgenoten. Daarnaast zorgden kwalitatief slechte relaties met andere veroordeelden en verminderd gevoel van eigenwaarde voor een verhoogd niveau van psychische angst binnen de gevangenis. Dit duidt erop dat relaties met leeftijdgenoten en gevoel van eigenwaarde beide als bemiddelende factoren kunnen dienen bij het negatieve effect van slechte verzorging in de kinderjaren op angst en depressie in de adolescentieperiode. Daarentegen werd er geen verband gevonden tussen gevoel van eigenwaarde en de kwaliteit of het aantal vriendschapsbanden met leeftijdgenoten.

Met literatuuropgave.

14

Curry, G.D.

Self-reported gang involvement and officially recorded delinquency
Criminology, 38^e jrg., nr. 4, 2000, pp. 1253-1274

Zowel theoretisch als beleidsmatig gezien is het van belang inzicht te verkrijgen in het verband tussen onderzoekscijfers over betrokkenheid bij straatbendes en delinquent gedrag met officiële politiegegevens. Onderzoekers die straatbendes bestuderen staan vaak sceptisch tegenover de gegevens en cijfers die in officiële rapporten gepubliceerd worden. In deze studie wordt nagegaan of dit scepticisme terecht is. Onderzoeksinformatie, verkregen van 429 mannelijke adolescenten (12-14 jaar) met betrekking tot betrokkenheid

bij straatbendes, wordt in verband gebracht met delinquent gedrag zoals werd geregistreerd door de politie in Chicago, gedurende een periode van vijf jaar. Zelfvermelde betrokkenheid bij straatbendes blijkt een significante correlerende factor te zijn voor de kans op officieel geregistreerd delinquent gedrag. Zelfs indien na logistische regressieanalyse etniciteit, eerdere zelfgemelde wetsovertredingen en eerdere officieel geregistreerde misdrijven buiten beschouwing worden gelaten. Deze betrokkenheid kan blijken uit het lid zijn van een bende; opzettelijk de kleuren van een bende dragen; rondhangen met bendeleden; vrienden hebben onder bendeleden; afwijkend gedrag vertonen in aanwezigheid van bendeleden; betrokken zijn bij vechtpartijen tussen bendes. Geconcludeerd wordt dat, hoewel er geen sprake is van een volledig samenvallen van data afkomstig van onderzoeks- of officiële politierapporten, beide bronnen het inzicht in de betrokkenheid van jongeren bij straatbendes kunnen vergroten.

Met literatuuropgave.

Politie

15

Coupe, T., M. Griffiths

Catching offenders in the act; an empirical study of police effectiveness in handling 'immediate response' residential burglary

International journal of the sociology of law, .. pp. 163-176

Waardoor slaagt de politie erin om inbrekers op heterdaad te betrappen? Om deze succesfactoren nader te bepalen, deden de auteurs een onderzoek in een grote regio in Engeland, een gebied met grote verschillen in huishoudens en politieorganisaties. Van de 5768 inbraken die er tussen maart en

september 1995 plaatsvonden, werden er 704 onderzocht. In die gevallen waarin de daders niet respectievelijk wel gegrepen werden, arriveerde de politie gemiddeld 10 respectievelijk 5 minuten na de melding. Een reactietijd van 5 minuten garandeerde echter niet altijd succes; in veel gevallen wel indien bij een snelle respons werd uitgerukt met meer dan één politiewagen. Verder bleek dat waar politieorganisaties een groot gebied moesten controleren ze minder succes hadden. En dat naarmate daders langer in de woning verblijven, ze een grotere kans hebben om gearresteerd te worden. De politie, zo merken de auteurs tot slot op, moet er meer aan doen daders op heterdaad te kunnen betrappen omdat dat twee maal kosteneffectiever is dan het achteraf moeten verrichten van spuurwerk. Met literatuuropgave.

Verslaving

16

Corvo, K., E.H. Carpenter

Effects of parental substance abuse on current levels of domestic violence; a possible elaboration of intergenerational transmission processes

Journal of family violence, 15e jrg., nr. 2, juni 2000, pp. 123-135

Onderzoek over de overdracht van huiselijk geweld van de ene generatie op de andere wordt dikwijls gedaan vanuit het perspectief van de sociale leertheorie. De gevonden effecten van de met deze theorie verbonden variabelen blijken significant te zijn, maar wel klein. De auteurs deden hun studie om de theoretisch basis van de wijze waarop geweld binnen het gezin overgaat van de ene generatie op de andere, te vergroten. Zij concentreerden zich daarbij op de invloed van het gebruik van drugs en alcohol; 74 mannen - deelnemers aan een hulpprogramma voor gewelddadige

mannen - werden nader onderzocht met een vragenlijst. Hierin werden vragen gesteld over het (gezins-) verleden van de respondent, vragen over alcohol- en drugsgebruik van zijn ouders en zijn huidige situatie. De auteurs maakten ook gebruik van de Conflict Tactics Scale, een methode om geweldsuitingen te meten in zowel het huidige gezin als het gezin waarin de respondent is opgegroeid. De bevindingen van de auteurs wijzen erop dat als de ouders van de respondent drugs en/of alcohol gebruikten, dit grote invloed heeft op hoe hij zich in zijn huidige situatie gedraagt tegenover partner en kinderen. De auteurs hebben ook aanwijzingen dat er bij huiselijk geweld ook andere processen gaande zijn dan alleen maar het leren van bepaalde gedragsmodellen. Met literatuuropgave.

Slachtofferstudies

17

Cleary, S.D.

Adolescent victimization and associated suicidal and violent behaviors

Adolescence, 35^e jrg., nr. 140, 2000, pp. 671-682

Het verband tussen slachtoffer zijn van (dreiging met) geweld door medeleerlingen en zowel suïcidaal- als gewelddadig gedrag, wordt in deze studie onderzocht. De onderzoeksgroep bestaat uit 1569 scholieren in het openbaar voortgezet onderwijs in de staat New York. Zij namen deel aan het Youth Risk Behavior Survey uit 1997 en werden op basis van hun antwoorden verdeeld over vier groepen: geen suïcidaal- en gewelddadig gedrag; alleen suïcidaal gedrag; alleen gewelddadig gedrag; zowel suïcidaal als gewelddadig gedrag vertonend. Mannelijke adolescenten melden veel vaker slachtoffer te zijn, vertoonden minder

suïcidaal gedrag en meer gewelddadig gedrag in vergelijking met vrouwelijke leerlingen. Na logistische regressie-analyse blijkt dat alle vier de categorieën vaker voorkomen bij hen die slachtoffer waren geweest van geweld (sdreiging) door medeleerlingen. Daarnaast blijkt dat mannelijke slachtoffers meer dan twee keer zo vaak alleen gewelddadig gedrag vertoonden. Sekseverschillen waren voor twee categorieën niet significant, te weten alleen suïcidaal gedrag en zowel suïcidaal gedrag als gewelddadig gedrag vertonend, hoewel vrouwen iets meer geneigd waren tot alleen suïcidaal gedrag, zoals werd verondersteld. De conclusie luidt dat het opsporen en behandelen van slachtoffers van geweld integraal onderdeel zal moeten uitmaken van preventieprogramma's ten aanzien van zelfdoding en van maatregelen die moeten leiden tot het terugdringen van geweld op scholen. Met literatuuropgave.

18

Crawford, A.

Justice de proximité; the growth of 'Houses of Justice' and victim/offender mediation in France: a very unfrench legal response?

Social & legal studies, 9e jrg., nr. 1, 2000, pp. 29-53

Bemiddeling en het herstellen van de relaties tussen dader en slachtoffer zijn vormen van strafrechterlijk ingrijpen die in steeds meer landen toegepast worden. In dit artikel richt de auteur zijn aandacht op de zogeheten 'Maisons de Justice et du Droit' (MJD) die in Frankrijk zeer in opkomst zijn. Bij de oprichting van MJD's - inmiddels zijn er 850 - hebben de preventiegedachte en bestuurlijke decentralisatie sterk meegespeeld. 'Le classement sous condition de reparation', zoals het in het Frans wordt genoemd, wordt in drie

verschillende modellen aangereikt, die hun missie gemeenschappelijk hebben: wetten brengen in die gebieden die als 'wetteloos' worden aangemerkt. MJD's zijn dus een centraal element in het beleid van 'justice de proximité'. Volgens de auteur staat bemiddeling haaks op veel culturele aspecten van het Franse rechtssysteem, terwijl bemiddeling juist problemen probeert op te lossen. Eigenlijk zijn bemiddeling en MJD's erg 'onfranse' fenomenen. Onder meer omdat ze de dominantie - heiligheid menen sommigen - van de wettekst ('le code Penal') sterk relativeert door juist de betrokkenen te stimuleren te kijken naar hun gemeenschappelijke waarden. Met andere woorden bemiddeling en MJD's bieden ruimte aan verschillende normatieve systemen. Of MJD's de toekomst redelijk ongeschonden zullen doorstaan, zal zeer afhangen van de vraag hoe deze instituties de roep om centralisatie, die altijd al luid heeft geklonken in de Franse bestuurlijke cultuur, zal weten te beantwoorden. Met literaturopgave.

19

Daly, J.E., S. Pelowski

Predictors of dropout among men who batter; a review of studies with implications for research and practice
Violence and victims, 15e jrg., nr. 2, 2000, pp. 137-160

Mannen die hun vrouw of vriendin mishandelen, kunnen proberen hun leven te beteren door mee te doen aan programma's die daarvoor zijn ontworpen. Die programma's kennen altijd een zekere uitval: sommige deelnemers houden er op een gegeven moment mee op, terwijl anderen doorgaan. Het is natuurlijk van groot belang om te weten waarom degenen die ermee ophouden dat doen. De onderzoekers nemen een aantal onderzoeken naar de uitval van dit

soort groepsprogramma's onder de loep. Uit deze onderzoeken blijkt dat mannen die het programma beëindigen vaker dan de blijvers werkloos zijn, niet gehuwd zijn en/of kinderloos zijn. Bovendien hebben ze vaker een laag inkomen en zijn ze slechter opgeleid dan de blijvers. Ten slotte hebben ze vaker een crimineel verleden, vaker een drugprobleem en hebben ze vaker relatie- of aanverwante problemen. Andere factoren, zoals leeftijd, ras, de blootstelling aan geweld in de kindertijd en een verleden van mishandeling zijn niet gerelateerd aan het beëindigen van het programma.

Met literaturopgave.

Preventie van criminaliteit

20

Del Carmen, A., M.B. Robinson

Crime prevention through environmental design and consumption control in the United States

The Howard journal, 39e jrg., nr. 3, 2000, pp. 267-289

In de academische criminologie wordt het concept van 'crime prevention through environmental design' (CPTED) gezien als een manipulatie van dingen en condities rondom mensen en bezittingen die de selectie van doelen van gemotiveerde criminelen beïnvloedt om de waarschijnlijkheid van misdrijven te reduceren of te elimineren. CPTED theorie, onderzoek en praktijk worden vaak gezien als relatief recente ontwikkelingen op het gebied van de Amerikaanse criminologie, voornamelijk door de werken van Oscar Newman (1972) en C. Ray Jeffery (1971). CPTED is in feite breder dan over het algemeen wordt aangenomen in de criminologie. Dit wordt gedemonstreerd aan de hand van een onderzoek van de 'eeuw van de tering', ruwweg de tijd van 1800 tot 1900, toen

de ziekte die later tuberculose werd genoemd wijdverspreid was in de Verenigde Staten. Gedurende deze periode werden pogingen om de verspreiding van de ziekte te controleren gedaan middels CPTED-strategieën die voorafgingen aan academische geschriften van degenen die zich zagen als de ontdekkers van de CPTED. De auteurs streven ernaar begrip en appreciatie te kweken door de vitale rol die CPTED heeft gespeeld in de geschiedenis van de misdaadpreventie in de Verenigde Staten. Tenslotte worden de implicaties besproken met betrekking tot de preventie van tuberculose in de huidige tijd, evenals HIV-infectie en Aids.

Met literatuuropgave.

Onderstaande publicaties kunnen te leen worden gevraagd bij het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Koninginnegracht 19, Den Haag, email: aeind@best-dep.minjus.nl; tel.: 070-3 70 65 54.

Bieleman, B., J. Snippe

Gedogen gewogen; evaluatie van het Amsterdamse coffeeshopbeleid
Groningen, Stichting INTRAVAL, 1999

Cleiren, C.P.M.

Geding buiten geding; een confrontatie van het geding voor de strafrechter met strafrechtelijke ADR-vormen en mediation

Z.pl., Gouda Quint/E.M. Meijers Instituut, 2001

Criminaliteitsbeheersing

Criminaliteitsbeheersing; investeren in een zichtbare overheid

Den Haag, Ministerie van Justitie, DAJS, 2001

Eck, C. van

Door bloed gezuiverd; eerwraak bij Turken in Nederland

Amsterdam, Bert Bakker, 2001

Groenhuijsen, M.S., G. Knigge (red.)

Het onderzoek ter zitting; eerste interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001

Deventer, Gouda Quint, 2001

Haan, W.J.M. de, A.M. van der Laan e.a.

Escalatiërisico's bij openbare ordeverstoringen: een onderzoek naar de relatie tussen politie en jongeren in de Oosterparkbuurt in Groningen en het Overtoomseveld in Amsterdam na de ongeregeldheden in 1997-1998

Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; directie Politie, 2001

Kalmthout, A.M. van, J.T.M. Derks (red.)

Probation and probation services; a European perspective

Nijmegen, Wolf Legal Publishers (WLP), 2000

Lünnemann, K.D., D.J.G. Piechocki

Seksueel geweld betaald gezet; juridische gids civiel- en strafrechtelijke schadevergoedingsmogelijkheden
Nijmegen, Ars Aequi Libri; Clara Wichmann Instituut, 2001

Politiemonitor

Politiemonitor bevolking; landelijke rapportage

Den Haag/Hilversum, B&A Groep Beleidsonderzoek en -advies/Intomart, 2001

Staring, R.

Reizen onder regie; het migratieproces van illegale Turken in Nederland
Amsterdam, Het Spinhuis, 2001

Vliet, J.A. van, J.P. Wilken

Ons kent ons...; de praktijk van samenwerking in de forensische zorg
Amsterdam, SWP, 2001

waard, B.W.N. de, A.J. Bok e.a.

Rechtsvergelijking bestuursrechtspraak S.I., Centrum voor procesrecht KU Brabant, 2001

Walgrave, L.

Met het oog op herstel; bakens voor een constructief jeugdsanctierecht
Leuven, Universitaire Pers Leuven, 2000

De WODC-rapporten

Om zo veel mogelijk belanghebbenden te informeren over de onderzoeksresultaten van het WODC wordt een beperkte oplage van de rapporten kosteloos verspreid onder functionarissen, werkgroepen en instellingen binnen en buiten het ministerie van Justitie. Dit gebeurt aan de hand van een verzendlijst die afhankelijk van het onderwerp van het rapport opgesteld wordt. De rapporten in de reeks Onderzoek en Beleid (O&B) zijn tot en met nr. 161 uitgegeven door Gouda Quint BV en zijn voor belangstellenden, die niet voor een kosteloos rapport in aanmerking komen, te

bestellen bij Gouda Quint BV, postbus 23, 7400 GA Deventer, telefoon: 0570-63 31 55. Een complete lijst van de WODC-rapporten is te vinden op de WODC-Internetsite (www.wodc.nl). Daar zijn ook de uitgebreide samenvattingen te vinden van alle vanaf 1997 verschenen WODC-rapporten. Volledige teksten van de rapporten (vanaf 1999) zullen met terugwerkende kracht op de WODC-site beschikbaar komen. Hieronder volgen de titelbeschrijvingen van de in 1999, 2000 en 2001 verschenen rapporten.

Onderzoek en Beleid

Wetten, J.W., N. Dijkhoff en F. Heide

De positie van vrouwen in de asielprocedure

1999, O&B nr. 172

Kleemans, E.R., E.A.I.M. van den Berg, H.G. van de Bunt m.m.v. M. Brouwers, R.F. Kouwenberg, G. Paulides

Georganiseerde criminaliteit in Nederland; rapportage op basis van de WODC-monitor

1999, O&B nr. 173

Bol, M.W., G.J. Terlouw, L. Blees en C. Verwers

Jong en gewelddadig; ontwikkeling en achtergronden van de gewelds-criminaliteit onder jeugdigen

1999, O&B nr. 174

Klijn, A., J. van der Schaaf, G. Paulides

De rechtsbijstandssubsidie herzien; een evaluatie van de toegangsregeling in de Wet op de rechtsbijstand

1999, O&B nr. 175

Tak, Peter J.P.

The Dutch criminal Justice System; Organisation and Operation

1999, O&B nr. 176

Kruissink, M., A.M. van Hoorn, J.L.M. Boek m.m.v. E.M.Th.

Beenackers, M.G.J. Kockelkoren, P.A.M. Verrest, G. Paulides

Infiltratie in het recht en in de praktijk
1999, O&B nr. 177

Vinne, H. van der

Geweld in vermogensdelicten; een dieptestudie op basis van de WODC-Strafrechtsmonitor

1999, O&B nr. 178

Gilhuis, P.C., E.F. ten Heuvelhof, H.G. van de Bunt, W. Huisman, M. Lokin, J.W. Reintjes, R.J.M. van den Bogert, A. de Lange en C.C.J.H. Bijleveld

De effecten van klassieke en alternatieve reguleringsinstrumenten in milieuhandhaving

1999, O&B nr. 179

Schreuders, M.M., F.W.M. Huls, W.M. Garnier en K.E. Swierstra

(red.); C.C.J.H. Bijleveld (WODC), P.P.J. Groen (WODC), F. Heide (WODC), W. van der Heide (WODC), R.F. Meijer (WODC), P.R. Smit (WODC), H.W.J.M. Huys (CBS) en C.S. Wang (CBS)

Criminaliteit en rechtshandhaving 1999; ontwikkelingen en samenhangen

1999, O&B nr. 180

Steinmann, P.L.M., F.P. van Tulder en W. van der Heide

Prognose van de sanctiecapaciteit 1999-2003

1999, O&B nr. 181

Leuw, Ed. m.m.v. M. Brouwers en J. Smit

Recidive na de tbs; patronen, trends en processen en de inschatting van gevaar

1999, O&B nr. 182

Heiden-Attema, N. van der, M.W. Bol

Moeilijke jeugd; risico- en protectieve factoren en de ontwikkeling van delinquent gedrag in een groep risicojongeren

2000, O&B nr. 183

Bunt, H.G. van de, J.M. Nelen (red.)

De toekomst van de bijzondere opsporingsdiensten

2000, O&B nr. 184

Eshuis, R.J.J., N. Dijkhoff

Nevenfuncties zittende magistratuur

2000, O&B 185

Leuw, Ed., L.L. Motiuk (bijdragen van); inleiding van H.J.C. van Marle

Toezicht op seksuele geweldplegers na invrijheidstelling – Safe reintegration of sexual offenders

2000, O&B 186

Kesteren, J. van, P. Mayhew en P. Nieuwbeerta

Criminal Victimization in Seventeen Industrialised Countries; key findings from the 2000 International Crime Victims Survey

2000, O&B, nr. 187

Vervaele, J.A.E., A.H. Klip (red.), A.J. Berg, N.M. Dane, O.J.D.M.L. Jansen

Administratieve en strafrechtelijke samenwerking inzake fraudebestrijding tussen justitiële en bestuurlijke instanties van de EU-lidstaten

2000, O&B, nr. 188

Huls, F.W.M., M.M. Schreuders, M.H. Ter Horst-van Breukelen, F.P. van Tulder (red.)

Criminaliteit en rechtshandhaving 2000; ontwikkelingen en samenhangen

2001, O&B, nr. 189

Jungmann, N., E. Niemeijer, M.J. ter Voert

Van schuld naar schone lei; evaluatie Wet Schuldsanering natuurlijke personen

2001, O&B, nr. 190

Ed. Leuw en N. Mertens

Evaluatie beginselenwet Tbs/wet Fokkens

2001, O&B nr. 191, 2001

Onderzoeksnotities

Luykx, F., M. Grapendaal

Justitie in de buurt; een evaluatie van vier experimenten

WODC, Onderzoeksnotities, nr. 1, 1999

Wartna, B.S.J.

Recidive-onderzoek in Nederland; een overzicht van Nederlands onderzoek naar hernieuwd crimineel gedrag

WODC, Onderzoeksnotities, nr. 2, 1999

Baas, N.J. en E. Niemeijer

Kwaliteitssystemen voor de rechtsprekende macht; een internationale verkenning

WODC, Onderzoeksnotities, nr. 3, 1999

Passas, N.

Informal value transfer systems and criminal organizations; a study into so-called underground banking networks

WODC, Onderzoeksnotities, nr. 4, 1999

Wartna, B.J.S., W.M.E.H. Beijers en A.A.M. Essers

Ontkennende en bekende verdachten; over de proceshouding van verdachten van strafzaken tijdens het politieverhoor

WODC, Onderzoeksnotities, nr. 5, 1999

Aron, U., F. Heide

Bandopname van het nader gehoor

WODC, Onderzoeksnotities, nr. 6, 1999

Etman, O., J. Korpel

Eén jaar 'Koppelingswet' in de praktijk; tussenrapportage over de implementatie en het eerste uitvoeringsjaar

WODC, Onderzoeksnotities, nr. 7, 1999

Beenackers, E.Th.M.

Effectiviteit van sanctieprogramma's: bouwstenen voor een toesingskader; een literatuurstudie

WODC, Onderzoeksnotities, nr. 1, 2000

Bijleveld, C., A. Taselaar

Motieven van asielzoekers om naar Nederland te komen; verslag van een expert meeting

WODC, Onderzoeksnotities, nr. 2, 2000

Verrest, P.A.M.

De sturing en controle van de politie in het Franse en Nederlandse vooronderzoek in strafzaken

WODC, Onderzoeksnotities, nr. 3, 2000

Eshuis, R.J.J., M.N. van Es

Werklast versnellingshandelszaken

WODC, Onderzoeksnotities nr. 4, 2000

Meijer, B.G.

Cameratoezicht in het publieke domein in EU-landen

WODC, Onderzoeksnotities nr. 5, 2000

Heiden-Attema, N. van der, B.S.J.

Wartna

*Recidive na een verblijf in een JBI; een vervolgstudie naar de geregistreerde criminaliteit onder jongeren die werden opgenomen in een justitiële behandel-
inrichting*

WODC, Onderzoeksnotities nr. 6, 2000

**Brugel, A.M.M. van, L. Boender-
maker**

Eisen in jeugdzaken; een inventarisatie van meningen over de 'requireerichtlijn in kinderezaken'

WODC, Onderzoeksnotities nr. 7, 2000

Baas, N.J.

Rekrutering en (permanente) educatie van de zittende magistratuur in vijf landen; een internationale verkenning

WODC, Onderzoeksnotities nr. 8, 2000

Heiden-Attema, N. van der, B.S.J.

Wartna

Recidive na een strafrechtelijke maatregel; een studie naar de geregistreerde criminaliteit onder jongeren met een pibb, een jeugd-tbr of een pij

WODC, Onderzoeksnotities nr. 9, 2000

E.M.Th. Beenackers

*Effectiviteit van sanctieprogramma's: op zoek naar interventies die werken; met name bij zeden- en gewelds-
delinquenten en delinquenten met cognitieve tekorten - een literatuuron-
derzoek*

WODC, Onderzoeksnotities, nr. 1, 2001

**W. van der Heide, D.E.G. Moole-
naar, F.P. van Tulder**

Prognose van de sanctiecapaciteit 2000-2005

WODC, Onderzoeksnotities, nr. 2, 2001

M. Kruissink en A.A.M. Essers

Ontwikkeling van de jeugdcriminaliteit; periode 1980-1999

WODC, Onderzoeksnotities, nr. 3, 2001

D.E.G. Moolenaar

Tussen uitspraak en detentie; een verklaring voor het verschil tussen twee methoden om de behoefte aan sanctiecapaciteit te meten

WODC, Onderzoeksnotities, nr. 4, 2001

W. Bernasco

Trajectvorming in en rond de justitiële jeugdinstellingen

WODC, Onderzoeksnotities, nr. 5, 2001

N. Baas

Probleemouders, probleemkinderen?

*Een literatuurstudie van transgenera-
rationele overdracht van problemen die tot kindbeschermingsmaatregelen
(kunnen) leiden*

WODC, Onderzoeksnotities, nr. 6, 2001

**B.M.W.A. Beke, W.J.M. de Haan,
G.J. Terlouw**

*Geweld verteld; daders, slachtoffers en
getuigen over 'geweld op straat'*

WODC, Onderzoeksnotities, nr. 7, 2001

Auteursrecht voorbehouden.
Behoudens uitzondering door de
Wet gesteld, mag zonder schriftelijke
toestemming van de rechthebbende(n)
op het auteursrecht c.q. de uitgever van
deze uitgave, door de rechthebbende(n)
gemachtigd namens hem (hen) op te treden,
niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd
en/of openbaar gemaakt door middel van
druk, fotokopie, microfilm of anderszins,
hetgeen ook van toepassing is op de gehele
of gedeeltelijke bewerking. Het verlenen
van toestemming tot publikatie in dit
tijdschrift houdt in:

1. dat de auteur de uitgever machtigt om de door derden verschuldigde vergoeding voor kopiëren conform artikel 17, lid 2, Auteurswet 1912 en het KB van 20 juni 1974, Staatsblad 351 ex artikel 16B 1912 te doen geldend maken door en overeenkomstig de statuten en reglementen van de Stichting Reprorecht te Amsterdam.
2. dat de auteur de Uitgever machtigt om zijn rechten ex artikel 16 sub A ten vierde Auteurswet 1912 (bloemlezingen) geldend te maken volgens dezelfde beginselen als die van de Stichting Reprorecht. Een en ander behoudens uitdrukkelijk voorbehoud zijdens de auteur.