

Justitiële verkenningen

jrg. 27, nr. 8, oktober 2001

Immigratie; tussen beleid en werkelijkheid

voorwoord

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 - in navolging van het nieuwe Duitse migratiebeleid - om 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 regulering 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 disciplinerende 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 asielzoekers 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 volgmigranten 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 laagopgeleiden en inactieven onder immigranten acht hij daarvoor te hoog. Maar Van Ours is wel voorstander van selectieve arbeidsimmigratie 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 vergunningenstelsel, 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. Polariserende, 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.