

Dilemma's binnen de poorten

De Koppelingswet en uitsluiting van illegale migranten van publieke voorzieningen

1. Inleiding

Het gangbare beeld van illegale migranten is aan het veranderen. Waar enkele jaren geleden vooral de 'illegale arbeider' enige bekendheid genoot, overheersen nu beelden van groepen mensen die, vaak met hulp van mensensmokkelaars, proberen landsgrenzen te overschrijden. Het soms tamelijk wanhopige karakter van de binnenkomst hangt samen met een verandering van herkomstlanden, maar ook met toegenomen restricties op legale binnenkomst van de bestemmingslanden. Ondanks alle restricties zijn ook in Nederland illegale migranten bijna niet meer weg te denken uit het sociale en economische landschap. Recente cijfers ontbreken, maar enige jaren geleden verbleven naar schatting minimaal 40.000 illegale migranten voor langere tijd in de vier grote steden tezamen (Van der Leun, Engbersen en Van der Heijden 1998).¹ Nederland is met name de afgelopen tien jaar uitermate actief geweest in het formuleren van beleid dat niet alleen illegale binnenkomst, maar ook illegaal verblijf moet tegengaan. In dit artikel wordt nagegaan hoe het op papier steeds restrictiever wordende beleid in de praktijk wordt uitgevoerd, welke dilemma's zich daarbij voordoen en wat de consequenties daarvan zijn.² De nadruk ligt op controle aan de loketten van de verzorgingsstaat, waarop vooral de in 1998 ingevoerde Koppelingswet van toepassing is.

In 1985 introduceerde de migratiedeskundige Tomas Hammar het onderscheid tussen immigratiebeleid, dat gericht is op het reguleren en controleren van migratie aan de buitengrenzen van een land, en migrantenbeleid, dat tracht de integratie van migranten in de ontvangende samenleving te bevorderen door middel van speciale programma's (Hammar 1985: 7-12). Momenteel is het klassieke onderscheid van Hammar echter niet meer zo duidelijk. Migratiebeleid is steeds meer een tweesnijdend zwaard dat aan de ene kant beoogt de integratie van legale migranten en hun nakomelingen te stimuleren en anderzijds beoogt ongewenst verblijf tegen te gaan. Deze tweede doelstelling heeft – tezamen met een verminderd vertrouwen in de afsluitbaarheid van grenzen – een belangrijke impuls gegeven aan mi-

gratiecontrole binnen de grenzen, ofwel interne migratiecontrole (Cornelius, Martin en Hollifield 1994: 5). Met dit laatste wordt bedoeld op een breed scala aan maatregelen waaronder werkgeverssancties, uitzettingen, legaliseringsregelingen, toezicht door de politie en uitsluiting van voorzieningen van de verzorgingsstaat. Met name in de jaren tachtig en negentig is er in alle Europese landen een sterke versnelling opgetreden in de introductie van nieuwe wetten en maatregelen om deze interne controle te verfijnen (Zolberg 1999). In Nederland zag binnen een tijdsspanne van tien jaar een indrukwekkende stroom maatregelen het licht, waarvan de in 1998 ingevoerde Koppelingswet en de recentelijk ingevoerde nieuwe Vreemdelingenwet twee belangrijke bakens zijn.³ Deze opmerkelijke beleidsvermenigvuldiging ging gepaard met een welhaast explosieve toename van administratieve controle- en registratiemogelijkheden, waaronder de invoering van een landelijk Vreemdelingen Administratie Systeem (vas), dat op dagelijkse basis gekoppeld wordt aan de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA). Deze bestandskoppeling heeft gevolgen voor de herkenning en opsporing van personen zonder verblijfsvergunning. Waar minder dan tien jaar geleden elke vreemdelingendienst nog over een aparte kaartenbak beschikte, kan nu van elke aangehouden vreemdeling op eenvoudige wijze worden nagegaan of deze persoon legaal in het land verblijft en of de persoon wel eens elders in Nederland is aangehouden. Dit heeft ook gevolgen voor de rechten waarop de betreffende vreemdeling aanspraak kan maken.⁴

2. Beleidstheorie en migratiebeleid

Een groot en groeiend aantal internationale studies laat zien dat migratiebeleid, en zeker migratiecontrole, vaak ineffectief en moeilijk handhaafbaar is (Sassen 1996; Freeman 1998; Joppke 1998). Kwalificaties als 'non-beleid als beleid' of 'symbolisch beleid' wijzen duidelijk op de kloof die bestaat tussen regels en uitvoering of uitkomsten (Cornelius e.a. 1994; Jahn en Straubhaar 1999). Illegale migranten zijn het levende bewijs van deze kloof. Zij voldoen niet aan de regels van wettig verblijf en zijn desondanks in substantiële aantallen aanwezig, ook in de Nederlandse steden. In de sociaal-wetenschappelijke en juridische literatuur heeft deze kloof en de groeiende aandacht voor illegale of ongedocumenteerde migratie geleid tot heftige debatten aangaande de mate waarin natiestaten (nog) in staat zijn om migratie te beheersen. Sommigen menen dat externe krachten – ten gevolge van transnationalisering, mondialisering en de ontwikkeling van een grensoverschrijdend mensenrechtenregime – de soevereiniteit van de natiestaat in dezen ondermijnen (Hollifield 1992; Soysal 1994; Jacobson 1996; Sassen 1999). Anderen betwijfelen de empirische houdbaarheid van dergelijke claims en de veronderstelde causale relaties. Zij menen dat het vooral intern-politieke overwegingen zijn die migratiecontrole inperken (Bruba-

ker 1994; Freeman 1998; Joppke 1998; Lahav 1998). Deze debatten draaien vooral om de vraag naar de mate waarin staten in staat zijn en hun best doen om spontane migratiestromen te beïnvloeden. De analyses zijn veelal zeer globaal van aard.

In een meer precieze analyse van een aantal recente ontwikkelingen met betrekking tot migratiecontrole betogen de politicologen Guiraudon en Lahav (2000) dat West-Europese landen niet zozeer de controle verliezen over hun migratiebeleid, maar dat ze zich in hoog tempo aanpassen aan de veranderende omstandigheden en aan de druk die ontstaat onder invloed van externe krachten. Dit doen zij volgens deze auteurs vooral door een specifieke mix van controlemaatregelen op afstand te ontwikkelen. Migratiecontrole breidt zich als het ware uit in drie richtingen. Er vinden verschuivingen plaats van verantwoordelijkheden naar hoger niveau zoals dat van de EU, naar lager niveau (zoals dat van steden) en naar buiten, zoals naar private partijen (*shifting up, shifting out en shifting down*). Dit betekent ook dat steeds meer nieuwe partijen, waaronder bijvoorbeeld vliegtuigmaatschappijen, een taak hebben in het tegengaan van illegaliteit. Het delegeren van taken aan lagere beleidsniveaus – waarop de Koppelingswet is gebaseerd – is een duidelijk voorbeeld van *shifting down*. Het centrale dilemma van een verzorgingsstaat, het trekken van de grens tussen rechthebbenden en degenen die daarbuiten vallen (zie bv. Faist 1996), wordt hierbij deels verschoven naar organisaties en individuen op uitvoerend niveau.

Studies over migratiebeleid zijn bijna altijd gebaseerd op beleidsdocumenten, regels, wetten en politieke beraadslagingen. De paradox is dat enerzijds onophoudelijk gewezen wordt op een kloof tussen wet en werkelijkheid, terwijl tegelijkertijd uitvoeringspraktijken en uitvoeringsdilemma's genegeerd worden. Ook worden strategieën en reacties van degenen die door beleid worden beïnvloed, zelden systematisch bij de analyse betrokken (vgl. Brochmann 1998; Collinson 1993). In deze opzichten wijken studies over migratiecontrole af van studies over andere vormen van publiek beleid, zoals bijvoorbeeld socialezekerheidsbeleid, waarbij veel meer oog bestaat voor de uitvoering van beleid en de interacties tussen uitvoerenden en cliënten. Sinds de klassieke studie van Pressman en Wildavsky (1984, origineel 1973), hebben veel auteurs gewaarschuwd tegen te ongecompliceerde opvattingen van de invoering en uitvoering van publiek beleid (Lipsky 1980; Lane 1993). Deze studies wijzen op intermediaire factoren die mede de uitvoering bepalen, waaronder het type organisatie, het karakter van de regels, de ruimte om zelf beslissingen te nemen op lagere beleidsniveaus en de aard van de 'cliënten' (Van der Veen 1990). De politicoloog Lipsky (1980) is bekend geworden met zijn pleidooi voor aandacht voor uitvoerenden bij de totstandkoming van beleid (Lipsky 1980). Lipsky heeft vooral treffend laten zien hoe overbelaste professionals op uitvoerend niveau regels draaien en keren en categorieën oprekken en inkrimpen, zodat de werkelijkheid zoveel mogelijk overeenkomt (of lijkt te komen) met hun eigen doelen. Deze doelen zijn vaak niet dezelfde als die van de top van de

organisatie of van degenen die verantwoordelijk zijn voor de financiële middelen. Hiermee is meer oog gekomen voor informele strategieën op de werkvloer. Dergelijke informele patronen zijn aanzienlijk weerbarstiger dan nieuw opgelegde wijzigingen, en dat is zeker ook relevant voor een analyse van beleid (North 1991; Bakker en Van Waarden 1999).

Een van de implicaties van het bovenstaande is, dat studies over migratiebeleid meer aandacht zouden moeten hebben voor uitvoeringsaspecten. Een bottom-up benadering die daarbij voor de hand ligt, is tot op heden vooral toegepast op het terrein van de toewijzing van sociale voorzieningen (Knecht 1986; Engbersen 1990; Van der Veen 1990). Ook uit deze studies komt vooral het beeld naar voren van een grote discretionaire ruimte, die overigens, zo blijkt, zeker niet altijd in het nadeel van cliënten hoeft uit te pakken, zoals Lipsky toch vooral suggereerde. Op enkele uitzonderingen na (zie Minderhoud 1993; Böcker en Clermonts 1995; Van den Brink 1999), wordt dit onderzoeksperspectief nog nauwelijks toegepast op vraagstukken van migratiebeleid. Wanneer het gaat om beleid ten aanzien van illegale migranten, komt daar nog bij dat de informatievoorziening vanuit de landelijke overheid beperkt is en dat er betrekkelijk weinig bekend is over de individuen waarop het beleid zich richt.

3. Street level bureaucraten en migratiecontrole

In hun beschouwing over nieuwe actoren die betrokken worden bij migratiecontrole lijken Guiraudon en Lahav (2000: 177) te veronderstellen, dat deze actoren niet anders kunnen en/of willen dan zich neer te leggen bij de opgelegde taak. Dat geldt misschien voor vrachtwagenchauffeurs die boetes riskeren wanneer ze illegalen door de Kanaaltunnel vervoeren (hoewel ook daar uitzonderingen bekend zijn), maar het zou wel eens heel anders kunnen liggen voor publieke dienstverleners in de sectoren van gezondheidszorg, huisvesting, bijstandsverlening en onderwijs, waar de Koppelingswet betrekking op heeft.⁵ In deze vier sectoren zijn zowel voor de invoering van de Koppelingswet als ongeveer een jaar daarna, uitgebreide interviews gehouden. Het ging in totaal om 90 uitgebreide face-to-face interviews, verdeeld over de vier sectoren en over de vier grote steden.⁶ De nadruk lag hierbij op personen en instellingen die actief waren in grootstedelijke buurten of wijken met veel migranten (zie meer uitgebreid Van der Leun 2001). De vraag stond centraal in hoeverre uitvoerenden in een aantal cruciale sectoren na de Koppelingswet nog beleidsvrijheid of discretionaire ruimte hebben en hoe zij die eventuele beleidsvrijheid invullen. Hierbij is een vergelijking gemaakt met de situatie voor en na de wet en tussen de sectoren. Ten tweede is de vraag gesteld wat daarvan de consequenties zijn, zowel voor uitvoerenden als voor mensen die in Nederland verblijven zonder geldige verblijfstitel.

De instellingen die in dit verband relevant zijn, zoals onderwijs-, ge-

zondheidszorg- en huisvestingsinstellingen zijn door Hasenfeld (1983) ooit aangeduid als *Human Service Organisations*. De naam verwijst naar de twee belangrijkste kenmerken van dit type organisatie: (1) dat direct met mensen wordt gewerkt en (2) dat de organisaties zorg dragen voor de sociale rechten en het welzijn van de burgers van een staat. Voorbeelden zijn ziekenhuizen, bejaardenhuizen, politiebureaus, woningbouwverenigingen en scholen. Kenmerkend voor dit type organisaties is dat de uitvoering van het werk niet strak is georganiseerd en dat het werk in hoge mate totstandkomt in de interacties tussen cliënt en uitvoeringsfunctionaris. Om uiteenlopende redenen – waaronder de privacy van de cliënt maar ook de moeilijk te standaardiseren afwegingen – is de controle op deze interacties vaak beperkt. Uitvoerenden functioneren dan ook tamelijk autonoom ten opzicht van de leiding van de organisatie (Lipsky 1980). Hasenfeld maakt een onderscheid tussen organisaties die zich bezighouden met *people processing*, *people changing* en *people sustaining*. Op basis van Hasenfelds typologie van *Human Service Organisations* kan worden verondersteld dat de mate van autonomie of discretionaire ruimte mede afhankelijk is van de mate van professionalisering. Binnen de gezondheidszorg en het onderwijs is derhalve meer speelruimte te verwachten dan binnen de huisvesting en de bijstandsverlening.

De interviews met uitvoerenden geven ten eerste aan dat de Koppelingswet niet de waterscheiding heeft betekend die werd verwacht. De afstand tussen de politieke retoriek en de beleidspraktijken wordt duidelijk uit het feit dat, ondanks de ruime aandacht die de Koppelingswet in de media en in politieke debatten heeft gekregen, veel uitvoerenden niet op de hoogte waren van de inhoud van de wet. Voorts bleek dat veel uitvoerenden nog steeds – en op vergelijkbare wijze als voor de Koppelingswet – wegen weten te vinden om illegalen te helpen. In veel gevallen gaan professionele en morele overwegingen boven de vraag of iemand wel legaal in het land verblijft. In de tweede plaats laten de interviews zien dat een relatief sterke mate van professionalisering, bijvoorbeeld in gezondheidszorg en onderwijs, inderdaad gepaard gaat met meer speelruimte. Een onderwijzer op een basisschool waar bijna alle leerlingen een migrantenachtergrond hebben, verwoordt dit als volgt:

Wij doen heel veel extra's. We zeggen wel eens we zijn hier psycholoog, pedagoog, seksuoloog, loodgieter, alles. Maar daar kies je voor. En nu zijn er dus ook volwassenen die op school taallessen krijgen twee middagen, en illegaal of niet dat interesseert me echt geen worst, kom lekker naar school zeg. We krijgen wel opdrachten van mensen van de volwasseneneducatie dat ze geen illegalen mogen inschrijven, flauwekul. Ik zeg gewoon kom op zeg. En dan betaal ik dat gewoon, ik heb wel een potje. Het is niet zo moeilijk hoor. (...) Als je het wilt is er in het onderwijs een hoop te regelen.

Die speelruimte leidt er enerzijds toe dat illegalen vaak toch geholpen worden, maar anderzijds geeft het ook aanleiding tot willekeur, zoals bijvoorbeeld een psychiater opmerkt:

Er is op een gegeven moment een schrijven binnengekomen in onze RI-AGG dat we geen onverzekerde mensen meer aan mochten nemen. Maar ook daar speelt de reorganisatie en chaos een rol, doordat we ook wisselingen hebben gehad en uitval van het hoofd, waardoor het ook weer heel willekeurig is geworden. Ik denk dat er veel zijn die zich er niet aan storen en dat ze iemand die niet verzekerd is gewoon aannemen en andere medewerkers doen dat denk ik niet.

In sectoren met een lager niveau van professionalisering, bestaat een grote re geneigdheid aan de regels en voorschriften te voldoen. Medewerkers van woningcorporaties en sociale diensten hadden bijvoorbeeld minder mogelijkheden van de regels af te wijken en zij accepteerden de wet makkelijker. We zien dan ook de meest vergaande uitsluiting in twee domeinen waaraan op voorhand weinig aandacht is besteed: huisvesting en volwasseneneducatie. Drie medewerkers van een instelling voor volwasseneneducatie raken tijdens een interview met elkaar in gesprek over de periode waarin ze begonnen te controleren op verblijfsstatus:

R1: Bij de inschrijving voor de nieuwe cursussen zijn we daarmee begonnen, in augustus was dat geloof ik. R2: Maar heel veel collega's hadden daar veel moeite mee, er zijn wat discussies gevoerd hoor. (...) Want eerst stond het niet zwart op wit en dan moest je ineens bij de intake mensen wegsturen. Dat was echt vervelend, ik had ook het idee dat ik mij persoonlijk moet verdedigen dat ik dat deed, maar de school had dat beslist, en toen is het zwart op wit beslist. R3: Niet de school heeft het beslist, de minister, en de school is een door de minister gesubsidiëerde instelling die zich heeft te houden aan die beslissingen.

Het bovenstaande gesprek geeft duidelijk weer dat de discretionaire ruimte hier niet groot was. Bovenstaande respondenten vertelden dat ze in het begin dertig tot vijftig procent van hun nieuwe aanmeldingen moesten afwijzen. Het domein van de bijstandsverlening is een specifieke case. Hier zijn de gevolgen voor illegalen beperkt, omdat zij al eerder systematisch waren uitgesloten van steun van de diensten van de sociale dienst. Het feit dat de diensten toch hun bestanden moesten checken, lijkt meer een symbolisch doel te hebben gediend dan een praktisch doel.

Ten derde laat het onderzoek zien dat de uitsluiting van illegalen ten dele gepaard gaat met een verschuiving of substitutie naar sectoren die niet onder de wet vallen of naar private partijen. Voor talencursussen verwijst men illegalen naar buurthuizen of private cursussen en woningbouwverenigingen zien door de vingers dat illegale familieleden inwonen bij legale

familieleden of vrienden. Dit geeft tevens aan dat de legalistische opstelling in deze sectoren tamelijk oppervlakkig is. Een medewerker van een woningbouwvereniging vertelt dat het vaak voorkomt, dat de grens van legaal verblijf door een familie heenloopt en dat de illegale familieleden toch mee-verhuizen. Hoewel dit strikt genomen 'overbewoning' bevordert, werkt hij hier actief aan mee en adviseert hij mensen hoe ze dat moeten aanpakken: 'Ik werk voor een woningstichting. Ik ben er ook om woningen te verhuren en niet om mensen doorlopend af te wijzen.'

Een vierde uitkomst van het onderzoek is dat de negatieve gevolgen van de wet ten dele worden verzacht of gecompenseerd door lokale oplossingen of *bypasses*. Veel professionals vinden het vanuit hun beroepsoverwegingen of vanuit humane overwegingen onjuist om mensen de straat op te sturen. Dit betekent wel 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 bepaalde wijken, bij hulpverleners die erom bekend staan dat ze wel eens een oogje toedoen, bij de daken thuislozenzorg) en dan weer vooral als het gaat om chronische en/of langdurige problemen. Uitvoerenden zien zich soms voor grote dilemma's geplaatst. Op lokaal niveau worden allerlei *bypasses* bedacht, die tot doel hebben om de schrijnendste gevallen op te vangen. Particulieren zamelen geld in voor illegale kinderen die hun schoolboeken niet kunnen betalen, leraren zoeken stageplaatsen waar niet naar een *sofi*-nummer gevraagd wordt en kerken en vrijwilligers zorgen (vaak tijdelijk) voor een bed en een bad. 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 en woningbouwverenigingen maken zich niet druk om de vraag hoeveel mensen in een woning trekken na toewijzing. 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 (volgens veel hulpverleners in de grote steden zijn daardoor paradoxaal genoeg de mogelijkheden om illegalen te helpen sterk verbeterd).⁷ Gemeenten hebben voorts de vrijheid om hun zorgplicht ook uit te strekken over illegalen die in de 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 in-ziet.

In de interviews komt een drietal dilemma's steeds weer naar voren. Ten eerste de afweging tussen hulp en middelen. Soms leidt dit binnen organisaties tot tegenstrijdigheden, waarbij bijvoorbeeld het baliepersoneel in een ziekenhuis illegalen probeert weg te sturen, terwijl hulpverleners erop hameren dat ze verplicht zijn om te helpen. Veel hulpverleners wijzen er ook op dat er een grens zit aan hun mogelijkheden. Drie of vier illegale kinderen in een klas is geen probleem, maar als het er meer worden wordt het

anders. Een tweede dilemma is de afweging tussen iedereen helpen of selectief zijn. Dit speelt vooral een rol, wanneer de regels worden opgerekt om iemand te helpen. Vaak verbinden uitvoerenden er dan bepaalde voorwaarden aan, bijvoorbeeld dat er een bepaalde band moet zijn met de betreffende illegale migranten, dat ze een eigen bijdrage leveren of dat ze gemotiveerd zijn. Dit doen zij vooral om de aantrekkingskracht op andere illegale migranten beperkt te houden. Een derde dilemma betreft de vraag of men illegalen stiltejes moet helpen of er een principiekwestie van moet maken. Aan de ene kant denken veel uitvoerenden dat het beter is geen ophef te maken over steun aan illegale migranten, aan de andere kant voelen zij zich soms misbruikt door 'politiek Den Haag', dat volgens velen van hen geen haast maakt met het daadwerkelijk tegengaan van illegaliteit. Een medewerker van een opvanginstelling die een aantal ziekenhuisbedden beheert, geeft een voorbeeld:

Wij hebben letterlijk hier een man gekregen met schotwonden geloof ik, die uitgezet werd door de politie en dat lukte niet, dus de politie bracht hem terug en heeft hem bij de GGD gebracht en de GGD heeft hem bij ons gebracht en daar zit je dan een jaar aan vast en je mag alles zelf betalen. Dat is toch absurd.

Behalve op deze dilemma's, wijzen vooral respondenten in de gezondheidszorg en binnen het basisonderwijs op negatieve neveneffecten van het aangescherpte beleid. Zo vertelt een onderwijzer dat hij zich ernstig zorgen maakt over het feit dat kinderen nu als illegaal herkenbaar zijn:

De ouders van een kind van vier komen met een witte kaart van de gemeente naar school. De inschrijvingskaart en de witte kaart worden teruggestuurd naar de afdeling leerlingenadministratie, en daar wordt geregistreerd dat het kind ingeschreven is en daadwerkelijk onderwijs gaat volgen. Het betreft een tweeledig doel, je controleert of het kind onderwijs volgt en je controleert of een kind niet op twee scholen ingeschreven staat. En een derde doel, dat is natuurlijk nooit geweest, om illegalen eruit te vissen. Kijk dat is natuurlijk nooit een doel geweest maar dat kan dus nu wel.

52

Volgens sommige schoolhoofden heeft dit in sommige gevallen geleid tot het thuishouden van leerplichtige kinderen. Andere onderwijzers benadrukken de problemen die te maken hebben met het feit dat er steeds meer onverzekerde kinderen op school rondlopen. Sommigen vrezen aansprakelijkheidskwesties, anderen worden geconfronteerd met hele praktische problemen, bijvoorbeeld om aan een tandarts te komen wanneer een kind op school last krijgt van het gebit. Meer algemeen wijst een deel van de respondenten erop dat er een verharding van het klimaat ten aanzien van illegalen is opgetreden. Een huisarts spreekt van 'een hetze, een soort mentale

brainwash'. Ze legt dit uit aan de hand van een voorbeeld:

Dat een collega mij opbelt en zegt: 'Ik heb een vrouw met een hele grote tumor in de buik, wat moet ik doen?' Ik zeg: 'Nou precies hetzelfde wat je met iedere andere patiënt zou doen. Naar de gynaecoloog sturen. Alleen dan met iets meer telefoontjes erbij misschien.' Zegt die collega: 'Oh wat stom dat ik er niet aan gedacht heb, natuurlijk moet ik haar gewoon naar het ziekenhuis sturen.' Dus het is niet vanzelfsprekend om iemand waarbij het administratief wat ingewikkelder verloopt, die dezelfde zorg te bieden. En deze collega zei dus achteraf zelf 'wat stom', maar het geeft aan dat illegalen deze weerstand dus steeds weer moeten overwinnen.

Met name uitvoerenden binnen de medische sector maken zich zorgen over 'zorgmijdend gedrag' van ernstig (en soms besmettelijk) zieke illegalen en om het feit dat lang niet altijd meer aangifte wordt gedaan van de geboorte van illegale kinderen (zie ook Kraus 2000).

4. Conclusies

Samenvattend komt uit het onderzoek binnen Human Service Organisaties naar voren dat illegale migranten zich vaak verre houden van de instellingen van de verzorgingsstaat. Dit blijkt onder meer uit het feit dat zelfs uitvoerenden binnen wijken met voornamelijk migranten, toch op betrekkelijk beperkte schaal worden geconfronteerd met illegale cliënten. Er zijn indicaties dat deze terughoudendheid versterkt is door een toegenomen angst bij illegale migranten. Toch geldt nog steeds dat ook personen zonder geldige verblijfstitel in Nederland bepaalde elementaire rechten hebben, die vaak (mede) gebaseerd zijn op internationale afspraken. De Koppelingswet heeft beide zaken in de praktijk niet wezenlijk veranderd. Wel heeft de Koppelingswet – tezamen met eerdere aanscherpingen van het ontmoedigingsbeleid – tot gevolg dat de kans dat iemands verblijfsstatus bij formele instanties wordt gecontroleerd is toegenomen, terwijl uitvoerenden nog altijd met illegalen worden geconfronteerd.⁸ Uit het bovenstaande kunnen we zowel in theoretische zin, als in praktische zin een aantal conclusies trekken.

Zo leert de bestudering van uitvoeringspraktijken ons dat de stroom aan beleidsaanscherpingen heeft geleid tot een groeiende spanning tussen de technische en de wettelijke mogelijkheden om te controleren aan de ene kant, en de bereidheid van actoren op lagere beleidsniveaus om dit ook daadwerkelijk door te zetten aan de andere kant. Tevens heeft het delegeren van beleidstaken geleid tot een groeiende incongruentie tussen nationaal en lokaal niveau. Het gedifferentieerde beeld dat oprijst uit de interviews, laat eerst en vooral zien hoe het restrictieve beleid steunt op een plura-

listisch en gelaagd systeem van actoren met elk hun eigen professionele overwegingen. Dit nuanceert verregaande veronderstellingen over 'remote control' migratiebeleid (Zolberg 1999), die gebaseerd zijn op de impliciete veronderstelling dat lagere beleidsniveau slechts doorgeefluiken zijn van de landelijke overheid.

De uitkomsten doen tevens een ander licht schijnen op recente debatten rondom de ineffectiviteit van migratiecontrole. Dergelijk beleid wordt niet alleen bemoeilijkt door de noodzaak tot en de moeilijkheden van internationale afstemming of door humanitaire beperkingen die staten zichzelf of elkaar opleggen, maar wordt ook gevormd door afwegingen die op lagere beleidsniveaus worden gemaakt. Mazen in de regelgeving – waarvan illegalen gebruikmaken – ontstaan mede doordat lokale actoren andere afwegingen maken dan nationale politici. Zij zijn veelal gevoeliger voor de perverse effecten van volledige en systematische uitsluiting van mensen zonder verblijfsstatus (Engbersen en Van der Leun 1999). Het zijn, zoals Van der Veen heeft laten zien met betrekking tot de allocatie van sociale voorzieningen, vooral sociale grenzen die de uitvoering van het beleid vormgeven en daarmee ook de consequenties beïnvloeden (Van der Veen 1990). Dit onderzoek laat zien dat de mogelijkheden hiertoe verschillen per sector, en dat een grotere professionele autonomie meer mogelijkheden biedt om illegalen te helpen. Dit gebeurt ofwel via de officiële weg – dankzij de mogelijkheden die ook nu nog bestaan – ofwel via informele wegen, doordat er mensen en instellingen zijn die zich het lot van de illegalen in kwestie aantrekken. Veel professionals zijn zo diep doordrenkt met de verzorgingsstaatideologie, dat zij ook proberen de regels in die richting op te rekken wanneer zij dat van belang achten.

In hoeverre de beschreven praktijken specifiek zijn voor de Nederlandse situatie is moeilijk te zeggen. Dit zou een systematische internationale vergelijking vereisen, waarbij ook naar de uitvoering zou moeten worden gekeken. Niettemin is duidelijk dat de praktijken zeker niet geheel en al uniek zijn. Alle nationale staten die proberen illegale migratie tegen te gaan zonder te vervallen in draconische maatregelen, zijn genooddaakt van tijd tot tijd compromissen te zoeken en ambivalenties in het beleid te accepteren (vgl. Cornelius e.a. 1994; Tapinos 1999; Hollifield 2000).

54 In meer praktische zin – kijkend naar de consequenties – kunnen we concluderen dat de beschreven, deels informele, praktijken ertoe leiden dat enerzijds de gevolgen van het restrictieve beleid verzacht en afgezwakt worden, terwijl aan de andere kant lokale instellingen en organisaties soms wel onder druk komen te staan door de voortdurende aanscherpingen van het uitsluitingsbeleid in combinatie met de problematische uitzettingspraktijk (zie voor dat laatste Van der Leun e.a. 1998).

Tot slot: het onderzoek waarop deze studie is gebaseerd, bestrijkt ruwweg de periode van 1993 tot en met 1999. Dit is een periode geweest waarin een aanzienlijke aanscherping heeft plaatsgevonden van het vreemdelingenbeleid (met name het beleid-op-papier) en van de administratieve mo-

gelijkheden om de verblijfsstatus van een individu te controleren. Betoogd is dat deze aanscherping niet alleen de mogelijkheden voor illegale migranten heeft beperkt (wat de bedoeling was), maar ook ongewenste effecten heeft gecreëerd. Een cruciale, maar moeilijk te beantwoorden vraag daarbij is, in hoeverre het beleid inderdaad illegaliteit heeft ontmoedigd. Uit de beschikbare studies kan tot op heden niet geconcludeerd worden dat Nederland in extreme mate met illegale migratie is geconfronteerd. De geschatte aantallen illegalen voor de grote steden in 1995 kwamen neer op ongeveer zeven procent van het aantal aanwezige legale migranten, hetgeen internationaal vergelijkend niet alarmerend is (vgl. Burgers 1999). Het is nog onbekend hoe deze aantallen zich momenteel ontwikkelen.⁹ Wel is het te verwachten dat Nederland door de toename van het aantal asielzoekers sinds het begin van de jaren negentig en door de diversificatie van immigratie in het algemeen, steeds meer geconfronteerd zal worden met migranten die in veel mindere mate aansluiting hebben bij de gevestigde migrantengemeenschappen. Zij missen de 'bufferfunctie' van de etnische gemeenschap en zullen daarom ofwel eerder marginaliseren ofwel meer geneigd zijn om terug te vallen op de 'bufferfunctie' van formele en informele steun binnen de ontvangende samenleving (vgl. Staring 2001). Wanneer de maatschappelijke bufferfunctie verder zal worden afgebroken, zal dit niet alleen meer ongewenste effecten sorteren voor de vreemdelingen in kwestie, maar ook voor de ontvangende samenleving. Als gevolg van een voortgaand streven naar een transparante samenleving waarin voor illegalen geen plaats is, zijn illegalen steeds onzichtbaarder geworden, is de kloof tussen 'legaal' en 'illegaal' verblijf vergroot en is de afstand tussen het landelijke vreemdelingenbeleid en de lokale beleidspraktijk toegenomen. De transparantie lijkt zo in haar tegendeel te verkeren.

Noten

1 Inmiddels wordt gewerkt aan een schatting op basis van meer recente data.

2 Deze bijdrage is gebaseerd op mijn promotieonderzoek naar processen van incorporatie van illegale migranten. Daarbij heb ik gekeken naar de samenwerking tussen de lokale uitvoering van het illegalenbeleid enerzijds – door politie en door publieke dienstverleners – en anderzijds de manieren waarop illegale migranten door middel van arbeid en criminaliteit een positie trachten te

verwerven in de Nederlandse samenleving (Van der Leun 2001). Het onderzoek is uitgevoerd binnen het raamwerk van het langlopende onderzoeksproject 'De Ongekende Stad' (Burgers en Engbersen 1999; Engbersen, Van der Leun, Staring en Kehla 1999).

3 De Koppelingswet beoogt illegalen uit te sluiten van publieke voorzieningen. Daarbij is een uitzondering gemaakt voor medisch noodzakelijke hulp, onderwijs aan jongeren en rechtshulp. De nieuwe vreemdelingenwet beoogt vooral de asielprocedure te verkorten.

4 Overigens heeft de naam Koppelingswet niets te maken met deze bestandskoppeling. De naam hangt samen met het principe dat rechten gekoppeld worden aan verblijfsstatus.

5 Gekozen is de aandacht te richten op deze vier centrale terreinen. Dit is overigens niet het *gehele* bereik van de Koppelingswet.

6 De auteur bedankt Sjoukje Botman, inmiddels werkzaam bij de Universiteit van Amsterdam, voor haar medewerking bij de interviews.

7 Een paradoxale uitkomst van de Koppelingswet is dat vorig jaar de gezondheidskliniek voor illegalen in Amsterdam (de Witte Jas) haar deuren heeft gesloten.

8 Van de 62 respondenten die zijn geïnterviewd na invoering van de Koppelingswet, zeggen 48 dat zij in hun werk te maken hebben met illegale migranten; 8 mensen menen van niet en 6 weten het niet. Meer dan de helft van hen (36) heeft in het eerste jaar na de Koppelingswet geen opmerkelijke veranderingen in aantallen gemerkt; 7 respondenten hadden de indruk dat zij na invoering van de wet meer illegalen zagen en 19 juist minder.

9 Onder de nieuwe vreemdelingenwet zijn asielzoekers sneller uitgeprocedeerd en kunnen zij sneller op straat worden gezet. Dit geeft regelmatig aanleiding tot de veronderstelling dat het aantal 'uitgeprocedeerden' onder de illegalen zal toenemen (zie Engbersen en Van der Leun 2001).

Geraadpleegde literatuur

- Bakker, W. en F. van Waarden (red.) (1999) *Ruimte rond regels: Stijlen van regulering en beleidsuitvoering vergeleken*. Amsterdam: Boom.
- Böcker, A. en L. Clermonts (1995) *Poortwachters van de Nederlandse arbeidsmarkt*. Nijmegen: Instituut voor Rechtssociologie.
- Brink, J. van den (1999) Autonomie, onzekerheid en professionele normen bij de uitvoering van het vreemdelingenbeleid. In: W. Bakker en F. van Waarden (red.) *Ruimte rond regels. Stijlen van regulering en beleidsuitvoering vergeleken*. Amsterdam: Boom, p. 98-111.
- Brochmann, G. (1998) Controlling Immigration in Europe: Nation-state Dilemmas in an International Context. In: J. van Amersfoort en J. Doornik (red.) *International Migration: Processes and Interventions*. Amster-

dam: Het Spinhuis, p. 22-41.

- Brubaker, R. (1994) Are immigration control efforts really failing? In: Cornelius, W.A., P.L. Martin en J.F. Hollifield, (red.) *Controlling Immigration: A Global Perspective*. Stanford: Stanford University Press, p. 227-231.
- Burgers, J. (1999b) Illegale vreemdelingen en migratiebeleid. In: J. Burgers en G. Engbersen (red.) *De Ongekende Stad 1: Illegale vreemdelingen in Rotterdam*. Amsterdam: Boom, p. 262-284.
- Burgers, J. en G. Engbersen (red.) (1999) *De Ongekende Stad 1: Illegale vreemdelingen in Rotterdam*. Amsterdam: Boom.
- Collinson, S. (1993) *Europe and International Migration*. London: Pinter Publishers.
- Cornelius, W.A., P.L. Martin en J.F. Hollifield, (red) (1994) *Controlling Immigration: A Global Perspective*. Stanford: Stanford University Press.

- Engbersen, G. (1990) *Publieke bijstandsgeheimen: Het ontstaan van een onderklasse in Nederland*. Leiden: Stenfert Kroese.
- Engbersen, G. en J.P. van der Leun. (1999) Het Nederlandse illegalenbeleid: Gedogen tussen onvermogen en mededogen. In: W. Bakker en F. van Waarden (red.) *Ruimte rond regels: Stijlen van regulering en beleidsuitvoering vergeleken*. Amsterdam: Boom, p. 71-97.
- Engbersen, G., J. van der Leun, R. Staring en J. Kehla (1999). *De Ongekende Stad II: Inbedding en uitsluiting van illegale vreemdelingen*. Amsterdam: Boom.
- Faist, T. (1996) Immigration, Integration and the Welfare State: Germany and the USA in a Comparative Perspective. In: R. Bauböck, A. Heller, A.R. Zolberg (red.) *The Challenge of Diversity: Integration and Pluralism in Societies of Immigration*. European Centre Vienna: Avebury, p. 227-258.
- Freeman, G. (1998) The decline of sovereignty? Politics and immigration restrictions in liberal states. In: Joppke, C. (red.) *Challenging the Nation State: Immigration and Citizenship in Western Europe and the United States*. New York: Oxford University Press, p. 86-108.
- Guiraudon, V. en G. Lahav (2000) A Re-appraisal of the State Sovereignty Debate: The Case of Migration Control. *Comparative Policy Studies* 33 (2) 163-195.
- Hammar, T. (red.) (1985) *European Immigration Policy: A Comparative Study*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hasenfeld, Y. (1983) *Human Service Organizations*. USA: Prentice-Hall Inc.
- Hollifield, J.F. (1992) *Immigrants, Markets, and States: The Political Economy of Postwar Europe*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hollifield, J.F. (2000) Immigration and the Politics of Rights: The French Case in Comparative Perspective. In: M. Bommers en A. Geddes (red.) (2000) *Immigration and Welfare: Challenging the Borders of the Welfare State*. London [etc.]: Routledge, p. 109-133.
- Jacobson, D. (1996) *Rights across Borders: Immigration and the Decline of Citizenship*. Baltimore and London: The John Hopkins University Press.
- Jahn, A. en T. Straubhaar (1999) A Survey of the Economics of Illegal Migration. In: M. Baldwin-Edwards en J. Arango (red.) *Immigrants and the Informal Economy in Southern Europe*. London: Frank Cass Publishers, p. 16-42.
- Joppke, C. (red.) (1998) *Challenging the Nation State: Immigration and Citizenship in Western Europe and the United States*. New York: Oxford University Press.
- Knegt, R. (1986) *Regels en redelijkheid in de bijstandsverlening: Participerende observatie bij een sociale dienst*. Groningen: Wolters Noordhoff.
- Kraus, S. (2000) *Leven zonder vangnet: De gevolgen van de Koppelingswet voor vrouwen en meisjes*. Den Haag: E-quality.
- Lahav, G. (1998) Immigration and the State: The Devolution and Privatisation of Immigration Control in the EU. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 24 (4) 675-694.
- Lane, J.E. (1993) *The Public Sector: Concept, Models and Approaches*. London: Sage.
- Leun, J.P. van der (2001) *Looking for Loopholes: Processes of Incorporation of Illegal Immigrants*. Rotterdam: Erasmus Universiteit, dissertatie (handelseditie te verschijnen bij de Amsterdam University Press).
- Leun, J.P. van der, G. Engbersen en P. van der Heijden (1998) *Illegaliteit en criminaliteit: Schattingen, aanhoudin-*

- gen en uitzettingen. Rotterdam: Erasmus Universiteit, FSW.
- Lipsky, M. (1980) *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Minderhoud, P.E. (1993) 'Voor mij zijn ze allemaal gelijk': Een rechtssociologische studie naar verschillen tussen migranten en Nederlanders bij de uitvoering van de kinderbijslag- en de arbeidsongeschiktheidswetgeving. Amsterdam: Thesis Publishers.
- North, D. (1991) *Institutions, Institutional Change and Economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pressman, J. L. en A. Wildavsky (1984) *Implementation* (Third expanded Edition). Berkeley: Oakland University Press. (orig. 1973).
- Sassen, S. (1996) *Losing control?* New York: Columbia University Press.
- Sassen, S. (1999) *Guests and Aliens*. New York: The New Press.
- Soysal, Y (1994) *Limits of citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: University of Chicago Press.
- Staring, R. (2001) *Reizen onder regie: Het migratieproces van illegale Turken in Nederland*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Tapinos, G. (1999) *Clandestine Immigration: Economic and Political Issues*. In: *Trends in International Migration*. Sopemi 1999 Edition. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development, p. 229-251.
- Veen, R.J. van der (1990) *De sociale grenzen van beleid: Een onderzoek naar de uitvoering en effecten van het stelsel van sociale zekerheid*. Leiden: Stenfert Kroese.
- Zolberg, A. (1999) *Matters of State*. In: C. Hirschman, P. Kasinitz en J. De Wind (red.) *The Handbook of International Migration: The American Experience*. New York: Russell Sage Foundation, p. 71-93.