

Grenzeloze solidariteit

Han Entzinger en Jelle van der Meer (red.)

De Balie

Deze publicatie kwam mede tot stand dankzij een financiële bijdrage van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Uitgeverij De Balie
Kleine-Gartmanplantsoen 10
1017 RR Amsterdam
www.debalie.nl

© Januari 2004

vormgeving: Melle Broeksma, Baarn
eindredactie: Frank van den Nieuwenhuijzen
druk: Wilco, Amersfoort
ISBN 90 6617 303 3

Inhoud

Inleiding	
<i>Han Entzinger en Jelle van der Meer</i>	5
1. Het immigratiebeleid	
<i>Paul Minderhoud</i>	11
2. Insluiting en uitsluiting: de keerzijden van de verzorgingsstaat	
<i>Paul de Beer</i>	26
3. Immigratie in Nederland – Normaliseren door differentiëren?	
<i>Dennis Broeders</i>	43
4. Informele solidariteit in de immigratiesamenleving: het gevaar van groepsbinding en de noodzaak van bruggen	
<i>Aafke Komter</i>	59
5. Lokale solidariteit met illegale migranten	
<i>Joanne van der Leun</i>	73
6. Burgers op drift – Burgerschap in tijden van transnationale identiteit	
<i>Gijs van Oenen</i>	86
7. Tussen arm en rijk: pleidooi voor circulaire migratie	
<i>Pieter Pekelharing</i>	101
8. Slotbeschouwing – De ontgrenzing van de verzorgingsstaat: vier routes naar vernieuwing	
<i>Han Entzinger en Jelle van der Meer</i>	114
Dankwoord	128

Inleiding

Han Entzinger en Jelle van der Meer

De Amerikaan Chip Lambert verdient handenvol geld in dienst van een totaal corrupt internetbedrijf in Litouwen als daar een staatsgreep plaatsvindt van concurrerende industriële maffiosi. Hij weet dat hij gevaar loopt en slaat op de vlucht. Vlak voor de Poolse grens wordt hij beroofd en tot op zijn onderbroek uitgekleed door gemaskerde veiligheidsagenten, maar uiteindelijk weet hij door omkoping de grens over te komen. Via Warschau vliegt hij naar zijn vaderland, waar hij net op tijd aankomt om bij zijn bejaarde ouders in een typisch Amerikaans plattelandstadje Kerstmis te vieren. ‘Op de deur hing een hulstkrans. Het tuinpad had randen van sneeuw en regelmatige bezemsporen. De straat in het Midden-Westen kwam de reiziger voor als een wonderland van rijkdom en eiken en opvallend nutteloze ruimte. De reiziger begreep niet hoe zo’n plek kon bestaan in een wereld van Litouwens en Polens. Het was een bewijs van de goede isolerende werking van politieke grenzen dat er geen vonken oversloegen tussen zulke uiteenlopende voltages.’ Aldus de Amerikaanse schrijver Jonathan Franzen, in zijn roman *The Corrections*.

Grenzen zijn een prachtige uitvinding. Dankzij territoriale afbakening en wederzijds erkende soevereiniteit zijn in de loop der eeuwen staten ontstaan, en aldus bestuurbare sferen van veiligheid en welvaart. Hoogtepunt in de Europese ontwikkeling van staten is het *contrat social* tussen overheid en burger: de burger accepteert het gezag van de overheid, en in ruil daarvoor krijgt hij of zij het recht op bescherming door de overheid, inclusief de garantie van vrijheid en gelijkheid. De West-Europese verzorgingsstaat is daar bij uitstek een uitvloeisel van. Dat sociaal contract en die verzorgingsstaat bestaan bij de gratie van afsluitbaarheid, bij de gratie van duidelijkheid over wie meedoet en wie niet, bij de gratie van een afgrensbaar territorium en afgrensbaar burgerschap. Juist daar, bij die afgrensbaarheid, wringt nu de schoen.

Jonathan Franzen schreef *The Corrections* net voor 11 september 2001. Sindsdien kun je definitief niet meer beweren dat grenzen goed isoleren. Niet politiek, niet economisch en niet sociaal. Alleen al het feit dat regeringen van westerse landen om het hardst roepen dat afgrenzing wel degelijk mogelijk is, kan als een aanwijzing van het tegendeel worden opgevat. Natuurlijk is dat al veel langer aan de gang, zoals ook te

lezen is in Franzens eigen roman. De passage over Chip Lambert in Litouwen is een persiflage op de internationalisering van het kapitalisme. Lambert is werkloos in New York en kan in het post-Sowjet Litouwen aan de slag bij een bedrijf dat per internet nep-aandelen verkoopt aan op geld beluste beleggers van over de hele wereld. Een hilarisch verhaal, en niet eens ver bezijden de werkelijkheid. De mobiliteit van arbeid, kapitaal en goederen is de afgelopen decennia enorm toegenomen. Grenzen worden steeds vaker overschreden en daarmee veranderen staatsinstituties van betekenis. Mondialisering is, om het voorzichtig te zeggen, zeker niet probleemloos.

De meningsvorming hierover kent grofweg twee kampen. Het eerste is dat van de optimisten, die mondialisering positief beoordelen, veelal vanuit een neoliberale overtuiging. Nationaal beleid komt in hun optiek in feite neer op protectionisme, op bescherming van nationale belangen. Op wereldschaal beperkt dat de welvaartsgroei. Daarom is vrije handel goed voor iedereen. Optimisten benadrukken vooral ook de onvermijdelijkheid van het mondialiseringsproces en het autonome karakter ervan. Het proces wordt gestimuleerd door technologische ontwikkeling op meerdere terreinen (transport, communicatie) en door de groeiende welvaart.

Tegenover de optimisten staan de pessimisten die menen dat vrije handel vooral diegenen bevoordeelt die toch al sterk staan. Vrije handel ondermijnt de ruimte voor overheidsbeleid om zwakkeren te beschermen. Pessimisten benadrukken dat mondialisering geen natuurverschijnsel is, maar een keuze. Handelsbarrières worden immers welbewust – en vaak selectief – weggenomen.

Het opmerkelijke is nu dat het eerste kamp, dat van de voorstanders van vrij economisch verkeer, vaak een uitzondering maakt voor mobiliteit van mensen, vooral als het gaat om migratie van arm naar rijk. Interessant genoeg maakt ook het tweede kamp, dat van de critici van de mondialisering, een uitzondering voor migratie. Van hen mogen de grenzen juist verder open voor immigranten, ook als hun economische bijdrage niet meteen evident is. Zowel de voor – als de tegenstanders van mondialisering lijken zich te gedragen als in een supermarkt: je kunt kiezen wat je bevalt. De grenzen kunnen open voor wat gewenst is en dicht voor wat ongewenst is.

Het uitgangspunt van dit boek is anders. Wij gaan ervan uit dat mondialisering deels een autonoom proces is en dus niet kan worden gestopt. Daarbinnen zijn echter wel degelijk ook keuzemogelijkheden, en dat betekent dat het mondialiseringsproces niet totaal onbeheersbaar en stuurloos is. Wel erkennen wij dat mobiliteit van kapitaal en goederen onvermijdelijk ook mobiliteit van mensen betekent. Dat betekent dat, voorzover mondialisering onvermijdelijk is, dit niet alleen geldt voor geld en goederen, maar ook voor mensen. Internationale migratie is dus niet te vermijden, maar, zoals gezegd, het is evenmin geheel onbeheersbaar.

Nederland is een immigratieland, of het dat nu wil of niet. De grenzen kunnen niet dicht, ook niet tegen zeer hoge kosten. Deze constatering heeft gevolgen voor de verzorgingsstaat. Die bestaat immers bij de gratie van afgrenzing, bij duidelijkheid over wie meedoet en wie niet. Het is zoals Abram de Swaan dat in 1989 formuleerde in zijn Den Uyl-lezing: ‘In dat licht bezien is de verzorgingsstaat niet alleen een nationaal stelsel, maar ook anti-internationaal; een verzorgde samenleving is ook een gesloten samenleving’ (De Swaan, 1989). Solidariteit kan niet zonder grenzen. Als die grenzen niet werken, hebben we een probleem.

De huidige beleidsreactie is toch proberen de grenzen dicht te houden. Dat is een begrijpelijke reactie uit het oogpunt van bescherming van die prachtige verzorgingsstaat, maar het is een strategie die – zie hierboven – niet realistisch is. Een andere optie is de solidariteit op te geven, althans flink te verminderen. Een klassiek immigratieland als de Verenigde Staten kan veel makkelijker ‘open’ zijn omdat het minder staatszorg kent dan de West-Europese landen. Dit is voor velen geen aantrekkelijk perspectief. Is het dan toch niet mogelijk die twee te combineren: open grenzen én solidariteit? Dat is het dilemma in de titel van dit boek: hoe organiseren we solidariteit in tijden van grenzeloosheid?

Inmiddels staan de regelingen van de verzorgingsstaat al geruime tijd onder druk. Hiervoor zijn vele uiteenlopende oorzaken aan te wijzen, die soms niet, maar soms ook wel met mondialisering te maken hebben: individualisering, emancipatie, bureaucratisering, maar ook Europese eenwording, verplichtingen die voortvloeien uit internationale verdragen. Veel van deze trends ondermijnen de klassieke rol van de staat en daarmee ook die van de verzorgingsstaat. In dit boek staat de internationale migratie als een van de duidelijkste exponenten van het mondialiseringsproces centraal. De kernvraag van dit boek is: kunnen we de instituties van de verzorgingsstaat aanpassen aan de nieuwe situatie van vervagende grenzen en blijvende immigratie en, zo ja, hoe? Als uitsluiting door de staat niet meer voldoende effectief is, hoe passen we dan de insluiting aan deze nieuwe situatie aan, zonder hierbij de solidariteit op te offeren? We stelden al vast dat solidariteit per definitie begrensd is. Als dan de staatsgrenzen aan belang inboeten, moeten elders nieuwe grenzen komen. Waar liggen die en hoe zien ze eruit? Kan de staatssolidariteit vervangen worden door iets anders? Zo ja, waardoor dan?

Deze bundel onderzoekt de voorgaande vragen en andere, en beziet daarbij zowel theorie als praktijk. Aan de orde komen onder meer de kosten van nieuwkomers, privatisering van solidariteit, ongelijkheid in rechten, leren omgaan met verschillen, herwaardering van liefdadigheid, de gevaren van groepsbinding, nieuw burgerschap en circulaire migratie. De staat verdwijnt niet, maar zijn taken en zijn positie ten

opzichte van de bewoners van het grondgebied waarover hij zeggenschap heeft veranderen. Dit dwingt ons na te denken over een nieuwe, eigentijdse en toekomstgerichte invulling van het sociaal contract.

De opzet

In essentie is dit laatste wat dit boek beoogt. Wij hebben zeven wetenschappers verzocht hun gedachten te laten gaan over diverse aspecten van de spanningsrelatie tussen immigratiesamenleving en verzorgingsstaat. Onder het motto ‘eerst de feiten, dan de moraal’ zijn hun bijdragen geordend van terugblikkend naar toekomstgericht, van descriptief naar speculatief, en van hoofdzakelijk empirisch naar meer normatief.

Allereerst behandelt Paul Minderhoud het Nederlandse immigratiebeleid, dat geleidelijk aan steeds meer erop is gericht nieuwkomers buiten te houden. Naarmate de controle aan de landsgrenzen moeilijker en ook minder effectief is geworden, zijn de accenten verlegd naar interne mechanismen van controle en uitsluiting. De invoering van de Koppelingswet vormt hiervan voorlopig de meest aansprekende uitdrukking. Het gevoerde beleid is in zoverre effectief dat zonder controles het aantal immigranten ongetwijfeld veel groter zou zijn geweest. Het is in zoverre ineffectief dat Nederland een immigratieland is, ondanks dat het zich ervoor inspant dat niet te zijn. Minderhoud vraagt zich af of het werkelijke probleem niet is dat de overheid een geheel verkeerde blik heeft op het fenomeen migratie. In plaats van alles op alles te zetten om de immigratie zoveel mogelijk te beperken, zou de overheid moeten leren beter om te gaan met het fenomeen en de voordelen ervan te benutten.

Vervolgens behandelt Paul de Beer de vraag of de immigratie in Nederland al dan niet heeft geleid tot een sterker beroep op de sociale zekerheid. Als dat wél het geval zou zijn, kan men dan stellen dat de immigratie de maatschappelijke solidariteit ondermijnt? En, als ook dat laatste het geval zou zijn, aan welke voorwaarden moet een stelsel voldoen om ook voor een immigratiesamenleving voldoende zekerheid te bieden? De Beer wijst op het belang van het onderscheid tussen inkomensoverdrachten die een sterk beroep doen op solidariteitsgevoelens, en verzekeringen die beogen slechts risico's af te dekken, en veel minder nadrukkelijk om solidariteit vragen. Die laatste passen beter bij een open samenleving.

Dennis Broeders trekt deze lijn door en ontwikkelt een aantal modellen voor incorporatie van nieuwkomers in de verzorgingssamenleving. Hij vraagt zich af hoe wij van de huidige benadering met haar sterke nadruk op uitsluiting zouden kunnen evolueren naar een benadering die nieuwkomers stimuleert om te participeren. Broeders onderzoekt de mogelijkheden om te differentiëren in rechten en plichten. Nieuwkomers zouden hun verblijf in Nederland als het ware zelf moeten ‘verdienen’. Hij laat zien welke haken en ogen aan deze benadering zitten. Kernvragen in dit

verband zijn of daarmee wel de immigratiedruk wordt verminderd en of niet toch een ongewenste onderklasse van illegale migranten blijft bestaan.

Aan de basis van alle arrangementen van de verzorgingsstaat ligt het solidariteitsbegrip. Waar in het voorgaande de aandacht is gericht op de formele solidariteit, gaat Aafke Komter in op de informele solidariteit. Volgens Komter heeft een immigratiesamenleving voor het laten ontstaan van onderlinge binding tussen haar leden niet alleen de in statelijk verband georganiseerde solidariteit nodig, maar juist ook informele solidariteit. Ze ziet die binding echter vooral ontstaan *binnen* (etnische) groepen. Hierin schuilt het gevaar van uitsluiting. Komter acht daarom een versterking van de solidariteit *tussen* groepen, met name die tussen gevestigden en nieuwkomers, van groot belang voor een duurzame en evenwichtige immigratiesamenleving. Voorwaarden hiertoe zijn het verkleinen van ongelijkheid en het leren omgaan met verschillen.

Joanne van der Leun spitst vervolgens de solidariteitsvraag toe op de uitgesloten binnen de samenleving: de illegale migranten. Zij zijn in sterke mate overgeleverd aan liefdadigheid. Geleidelijk heeft zich een vangnet van particuliere en semi-formele voorzieningen ontwikkeld. Door deze instellingen worden op lokaal niveau mensen ingesloten die door het nationale niveau zijn buitengesloten. Hier worden dus, letterlijk en figuurlijk, grenzen van solidariteit verlegd. Van der Leun constateert echter dat ook hier weer een nieuwe noodzaak tot 'grenzen stellen' ontstaat omdat niet iedereen geholpen kan worden. Ze stelt de vraag of dit het begin is van nieuwe vormen van solidariteit die ontstaan als de oude vormen niet meer voldoen.

In de laatste twee hoofdstukken van dit boek staan niet zozeer de migranten zelf centraal, als wel het grotere systeem waarbinnen de eerder geschetste problematiek tot wasdom komt. Gijs van Oenen stelt vast dat immigratie en de veranderende betekenis van grenzen gevolgen heeft voor de invulling van 'burgerschap'. 'Ontgrenzing' betekent ook het wegvallen, of in elk geval het verminderen, van een vanzelfsprekend gevoel van eenheid als staat of natie. Wat kan hiervoor in de plaats komen als basis voor solidariteit? Van Oenen vraagt zich hierbij af hoe burgerschap onder transnationale condities vorm kan en moet krijgen. In zijn optiek zou transnationalisme er niet toe mogen leiden dat een burger in geen enkele politieke sfeer meer participeert. Tegelijkertijd echter mag een politieke gemeenschap volgens Van Oenen ook eisen stellen aan de mate van betrokkenheid van allen die hiervan deel uitmaken. Immigratiesamenlevingen worstelen steeds meer met dit dilemma van 'lidmaatschap'.

Pieter Pekelharing ten slotte plaatst de internationale migratie het meest nadrukkelijk in het kader van de mondialisering. De migratie zoals wij die momenteel ken-

nen, is in belangrijke mate een uitdrukking van bestaande ongelijkheden op wereldschaal. Immigratie betekent dan import van ongelijkheid. Onze weerzin daartegen veroorzaakt de 'natuurlijke' reflex van het voortdurend verhogen van de toelatingsdrempels, maar wat zou er gebeuren als die drempels juist zouden worden verlaagd? Zolang de rijke landen in belangrijke mate de regels van het internationale spel bepalen, dragen ze hiervoor ook een bijzondere verantwoordelijkheid. Alleen de rijke landen zijn in staat de regels zo te veranderen dat de scheefgroei in de wereld vermindert, ook al ontslaat dit de lokale machthebbers in de arme landen zeker niet van hun verantwoordelijkheden.

Ter afsluiting van het boek volgt een beschouwing van ons beiden waarin een grote lijn wordt getrokken door alle bijdragen. Dat mondt uit in vier mogelijke routes naar een verzorgingsstaat die beter is toegerust op het gegeven van de immigratie. Het is een pleidooi om de discussie over de aanpassing van de verzorgingsstaat niet te beperken tot alleen nationale overwegingen. Door migratie en door het vervagen van grenzen in het algemeen, ligt de verzorgingsstaat midden in de wereld.

Literatuur:

J. Franzen: *De correcties*, Prometheus, Amsterdam, 2001

A. de Swaan: 'De verzorging in het teken van het kapitaal' (Den Uyl-lezing 1989); in: *Perron Nederland*, Meulenhoff, Amsterdam, 1989

Het immigratiebeleid

Paul Minderhoud

De Zweedse econoom en Nobelprijswinnaar Gunnar Myrdal constateerde al in de jaren zestig dat ‘de democratische welvaartsstaat in de rijke landen van de westerse wereld een protectionistische en nationalistische staat is’. Het relatief hoge niveau van voorzieningen van de verzorgingsstaat kan alleen in stand worden gehouden als de aanspraken worden toegekend aan een afgeperkte groep personen. Ook onze huidige minister van Justitie Donner heeft een aantal jaren geleden al eens uiteengezet dat een verzorgingsstaat een restrictief immigratiebeleid impliceert. Solidariteit binnen een samenleving vraagt om afgrenzing van die samenleving.

Om dit restrictieve immigratiebeleid vorm te geven, kent Nederland een fijnmazig systeem van regels om te selecteren wie tot Nederland worden toegelaten en wie niet. Dit systeem van regels is vooral neergelegd in de vreemdelingenwetgeving. Hoofddregel van de Vreemdelingenwet is dat een vreemdeling voor toelating tot en verblijf in Nederland toestemming van de overheid nodig heeft. De overheid wordt hierdoor in staat gesteld om te selecteren wie wel en wie niet voor verblijf in Nederland in aanmerking komt. Uitgangspunt van dat selectieproces is al decennialang dat vreemdelingen alleen worden toegelaten als daarmee een Nederlands belang is gediend of als internationale verplichtingen daartoe dwingen. Dat belang kan economisch, cultureel, sportief of humanitair zijn.

De vrijheid van de Nederlandse overheid om eigen regels vast te stellen over de toelating en uitzetting van vreemdelingen is evenwel aanzienlijk beperkt als gevolg van de verschillende verdragen waaraan Nederland is gebonden. Het gaat hierbij enerzijds om regels in verdragen die staten verplichten de fundamentele rechten van alle mensen en dus ook vreemdelingen te respecteren. Anderzijds zijn er internationale regels waarbij staten die een nauwe vorm van samenwerking zijn overeengekomen, zoals in het kader van de Europese Unie of de Benelux, wederzijdse voorrechten aan elkaars burgers toekennen. Het huidige Nederlandse migratiebeleid (in ruime zin) wordt vooral gekenmerkt door maatregelen om nieuwe immigratie te beperken en illegaal verblijf en illegale immigratie tegen te gaan.

Selectie voor en bij de grens

Maatregelen om nieuwe migratie te beperken beginnen bij een selectie voor en bij de grens. Voor een kort verblijf van maximaal drie maanden in Nederland dienen de meeste vreemdelingen over een geldig paspoort, een visum en voldoende middelen van bestaan te beschikken. Ook mogen ze geen gevaar voor de openbare orde vormen. De visumplicht is de laatste jaren sterk uitgebreid en geldt voor de burgers van praktisch alle landen in Azië en Afrika. De meeste Europese en overige rijke landen zijn vrijgesteld van de visumplicht.

Vreemdelingen die langer dan drie maanden om andere redenen dan asiel rechtmatig in Nederland willen verblijven, moeten sinds 1998 veelal eerst in het buitenland een Machtiging tot voorlopig verblijf (MVV) aanvragen, om vervolgens in Nederland een verblijfsvergunning te kunnen verkrijgen. De burgers van de EU-landen, Noorwegen, IJsland, Liechtenstein, Zwitserland, Australië, Canada, Japan, Nieuw-Zeeland en de Verenigde Staten zijn van deze verplichting vrijgesteld (Kuijjer, 2002). Bij deze selectie voor de grens zet de overheid steeds meer derden, zoals luchtvaartmaatschappijen, in als migratiecontroleurs. Zij moeten op straffe van hoge boetes het bezit van het vereiste visum voor het vertrek in het buitenland controleren. Teneinde migratie onaantrekkelijk te maken zijn de documenten die nodig zijn voor een verblijf in Nederland aan scherpe legalisatievereisten onderworpen. Daarnaast zijn de leges (kosten) voor het aanvragen van een vergunning de laatste jaren exorbitant, in sommige gevallen met 1150 procent, verhoogd (Groenendijk en Kortmann, 2003).

Verblijfsvergunningen

In de nieuwe Vreemdelingenwet wordt een onderscheid gemaakt tussen reguliere en asielgerelateerde verblijfsvergunningen. Alleen vreemdelingen die voldoen aan alle in de regelgeving gestelde materiële criteria voor toelating (asiel dan wel regulier) kunnen in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd. Na drie jaar (bij asiel) en vijf jaar (bij regulier) ononderbroken verblijf op basis van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd heeft een vreemdeling in beginsel aanspraak op een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Deze kan alleen nog worden ingetrokken wanneer de vreemdeling een ernstige inbreuk maakt op de openbare orde of wanneer hij langdurig buiten Nederland verblijft. Het totale aantal in omloop zijnde vreemdelingendocumenten bedroeg eind 2002 ruim 630.000. Ongeveer de helft van de in Nederland verblijvende 'derdelanders' (dit zijn vreemdelingen die geen EU-onderdaan zijn) heeft een zeer sterke verblijfstitel, dat wil zeggen een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Het aandeel van derdelanders met een zeer sterke verblijfstitel is in de verschillende EU-landen vergelijkbaar; in Frankrijk is het zelfs

tweederde (Groenendijk, Guild en Barzilay, 2001). Overigens heeft in Nederland meer dan tweederde van de Turken en meer dan de helft van de Marokkanen inmiddels (ook) de Nederlandse nationaliteit, wat natuurlijk de allersterkste rechtspositie geeft.

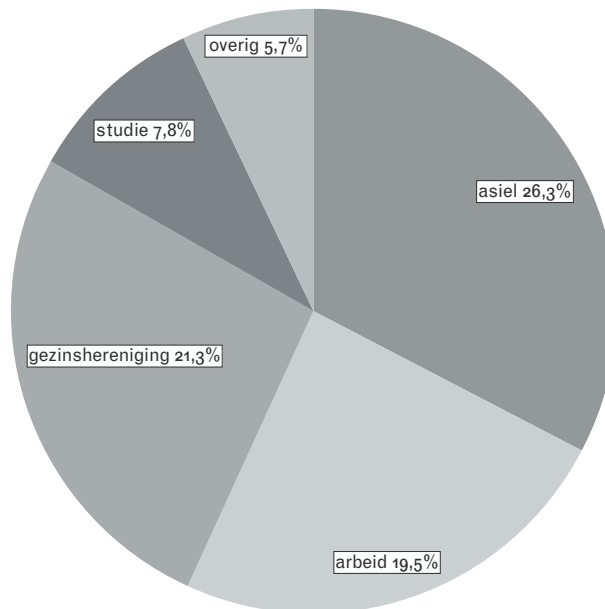
Drie vormen van migratie

Er zijn drie belangrijke vormen van legale migratie te onderscheiden: arbeidsmigratie, asielmigratie en gezinsmigratie. Op alle drie terreinen is een tendens zichtbaar de immigratie zo beperkt mogelijk te houden. Uit cijfers van het Centraal Planbureau (CPB) over de periode 1997-2001 blijkt dat gezinshereniging en gezinsvorming samen goed zijn voor meer dan 40 procent van alle immigratie. Asielgerelateerde immigratie bedraagt meer dan 25 procent en arbeidsmigratie bijna 20 procent (zie onderstaande figuur).

Arbeidsmigratie

Vreemdelingen kunnen over het algemeen alleen in Nederland arbeid in loondienst verrichten wanneer de werkgever voor hen een tewerkstellingsvergunning heeft. Deze voorwaarde geldt niet voor onderdanen van EU-landen en EER-landen (Europese Economische Ruimte: Noorwegen, IJsland en Liechtenstein) en ook niet voor

Immigratie naar Nederland uitgesplitst naar gronden van toelating, gemiddeld over de periode 1997-2001



Bron: CPB, Roodenburg, 2003

vreemdelingen die bijvoorbeeld in het kader van gezinshereniging in Nederland wonen. Er wordt geen tewerkstellingsvergunning verleend als er ‘prioriteitgenietend aanbod’ is dat de vacature waarvoor een vreemdeling zou komen, kan en wil vervullen. Tot prioriteitgenietend aanbod horen Nederlanders, EU-/EER-onderdanen of legaal in Nederland verblijvende vreemdelingen voor wie een tewerkstellingsvergunning niet nodig is. Na drie jaar ononderbroken verblijf met een verblijfsvergunning voor arbeid mag een vreemdeling in Nederland werken *zonder* een tewerkstellingsvergunning. Wanneer een vreemdeling, die voor het verrichten van arbeid is toegelaten, werkloos wordt of arbeidsongeschikt raakt, betekent dat dat hij niet meer voldoet aan de beperking waaronder de vergunning is verleend. Zijn verblijfsvergunning kan worden ingetrokken of verlenging kan worden geweigerd.

Eind jaren negentig ontstonden tekorten op de arbeidsmarkt in Nederland en de ons omringende landen. Dit leidde tot een discussie of stimulering van arbeidsimmigratie een oplossing zou zijn. De SER stelde begin 2001 voor om werknemers uit de kandidaat-lidstaten van de EU alvast te laten deelnemen aan het vrij verkeer van werknemers. De WRR pleitte medio 2001 voor een soepele toelating van hoogopgeleide werknemers die actief zijn op de internationale arbeidsmarkt en waar Nederland om zit te springen. Zowel de werkgevers (VNO-NCW) als de werknemers (FNV) riepen eind 2001 op de regelingen voor arbeidsimmigratie aan te passen. VNO-NCW wilde versnelling van de toelatingsprocedures, de FNV pleitte onder andere voor ruimere toegang tot de arbeidsmarkt voor asielzoekers en betuigde haar steun aan illegaal tewerkgestelde vreemdelingen in de hoop hun positie te doen wijzigen in die van een legaal tewerkgestelde buitenlandse werknemer. Voor die groep stelde ook de WRR een selectieve vorm van tijdelijke arbeidsmigratie voor om illegale tewerkstelling tegen te gaan (De Lange e.a., 2003). Volgens het CPB kan alleen beperkte, selectieve arbeidsmigratie gunstig zijn voor de arbeidsmarkt (Roodenburg e.a., 2003). Het CPB stelt ook dat immigratie op grote schaal geen effectief antwoord is op financiële problemen veroorzaakt door de vergrijzing.

Ondertussen is het arbeidsmigratiebeleid zeer beperkend geworden, ook voor gewenste hoogopgeleide migranten. De eerdergenoemde prijsverhoging van leges voor verblijfsvergunningen is daarvan een illustratie.

Asielmigratie

Toegelaten (erkende) asielzoekers vormen ongeveer een kwart van alle nieuwkomers in Nederland. Het aantal asielzoekers dat in Nederland een asielaanvraag indient laat de laatste twee jaar een dalende trend zien. De tabel op de volgende bladzijde geeft een overzicht van het aantal asielzoekenden en uitgenodigde vluchtelingen tussen 1980 en 2002 en per jaar van de voornaamste landen van herkomst.

Deze daling in Nederland betekent niet dat er minder asielzoekers naar Europa komen. Het totale aantal asielzoekers dat de laatste jaren naar Europa komt is namelijk vrijwel constant en bedraagt ongeveer 400.000 per jaar (UNHCR). Het asielprobleem is vooral een verdeelprobleem, waarbij Europa wel met een waterbed wordt vergeleken. Maakt het ene land zijn asielwetgeving minder aantrekkelijk, dan zoeken asielzoekers hun heil meer in andere landen. Zo verdubbelde in de eerste zes maanden van 2002 het aantal asielaanvragen in Noorwegen van vierduizend naar achtduizend.

Asielzoekenden en uitgenodigde vluchtelingen in Nederland 1980-2002

<i>Jaar</i>	<i>Asielzoekenden</i>	<i>Uitgenodigde vluchtelingen</i>	<i>Voornaamste landen van herkomst van asielzoekenden</i>
1980	976	1.625	Turkije, Ethiopië, Chili, Iran
1981	832	1.179	Ethiopië, Pakistan, Irak, Turkije
1982	840	513	Pakistan, Turkije, Irak, Ethiopië
1983	1.400	406	Suriname, Turkije, Pakistan, Sri Lanka
1984	2.304	481	Sri Lanka, Turkije, Iran, Suriname
1985	4.522	440	Sri Lanka, Turkije, Iran, Suriname
1986	3.650	371	Turkije, India, Afghanistan, Iran
1987	13.460	532	Ghana, India, Turkije, Zaïre
1988	7.486	782	Ghana, Ethiopië, Iran, India
1989	13.898	596	Somalië, Libanon, Polen, Ethiopië
1990	21.208	701	Sri Lanka, Roemenië, Iran, Somalië
1991	21.615	589	Joegoslavië, Sri Lanka, Iran, Somalië
1992	20.346	643	Joegoslavië, Somalië, Iran, Sri Lanka
1993	35.399	659	Bosnië-Herzegovina, Joegoslavië, Somalië, Irak
1994	52.576	493	Bosnië-Herzegovina, Iran, Somalië, Irak
1995	29.258	605	Bosnië-Herzegovina, Somalië, Iran, Irak
1996	22.857	615	Irak, Afghanistan, Iran, Sri Lanka
1997	34.443	187	Irak, Afghanistan, Bosnië-Herzegovina, Joegoslavië
1998	45.217	524	Irak, Afghanistan, Joegoslavië, Bosnië-Herzegovina
1999	39.299*	-	Joegoslavië, Afghanistan, Irak, Somalië
2000	43.895	189	Afghanistan, Joegoslavië, Irak, Iran
2001	32.579	229	Angola, Afghanistan, Sierra Leone, Iran
2002	18.667	147	Angola, Sierra Leone, Afghanistan, Irak

* Exclusief ruim vierduizend Kosovaren die door de regering zijn uitgenodigd om tijdelijk als 'humanitaire evacuë' in Nederland te verblijven.

Bron: Doornbos, 2003; bladzijde 40; IND Jaarverslag 2002 en IOM-resultaten 2002.

Een van de doelstellingen van de in 2001 in Nederland ingevoerde nieuwe Vreemdelingenwet was het versnellen van procedures. Een gevolg hiervan is dat de zogeheten AC-procedure (Aanmeldcentrumprocedure) bij de beoordeling van asielaanvragen een veel belangrijker rol is gaan spelen. In deze procedure wordt binnen 48 (werk)uren beslist of een asielaanvraag wordt afgewezen of voor verdere beoordeling in aanmerking komt. Naar verhouding krijgen nu veel meer asielzoekers in de aanmeldcentra een afwijzing dan in de jaren daarvoor. In 2001 lag dit percentage op 16 procent, in 2002 is dit percentage gestegen naar 50 tot 60 procent. Het Ministerie van Justitie streeft ernaar dit percentage binnen korte termijn naar 80 procent te kunnen verhogen. Dit streven klinkt erg efficiënt, maar roept vragen op over de morele aanvaardbaarheid en zorgvuldigheid. 'Hoe kun je inhoudelijk toetsen als je je vastpint op een cijfer?' vroeg Houben, toenmalig Commissaris van de Koningin in Noord-Brabant, zich daarbij af (*Brabants Dagblad*, 25 januari 2003).

De reactie op de toestroom van asielzoekers sinds het midden van de jaren tachtig is een fraaie illustratie van de manier waarop de verzorgingsstaat zich verdedigt. Tot 1985 kende Nederland geen speciale regelgeving op het gebied van voorzieningen voor asielzoekers. Asielzoekers die Nederland binnenkwamen konden na melding bij de Vreemdelingendienst een beroep doen op een bijstandsuitkering. De komst van grote groepen Tamils naar Nederland leidde in 1985 tot de introductie van een speciale regeling voor deze groep asielzoekers, al snel de 'Bed, bad en brood-regeling' genoemd. Hiermee werd een apart voorzieningenregime gecreëerd voor asielzoekers. Deze regeling was de voorloper van de huidige Regeling verstrekkingen asielzoekers (Rva). Asielzoekers krijgen op basis hiervan naast opvang enkel nog zakgeld.

De motieven van asielzoekers om asiel aan te vragen zijn de laatste jaren door grote delen van de ontvangende samenleving in twijfel getrokken. Asielzoekers worden steeds meer als *undeserving poor* gezien die zonder noemenswaardige maatschappelijke weerstand onder een apart voorzieningenregime kunnen worden gebracht. Een apart regime is makkelijk(er) te wijzigen dan een algemeen regime. De toegang tot en de omvang van dergelijke voorzieningen wordt de laatste jaren ingezet als instrument om asielmigratie te beheersen. Zo is in een aantal landen, waaronder Groot-Brittannië, de uitkering in contanten vervangen door vouchers.

Gezinsmigratie

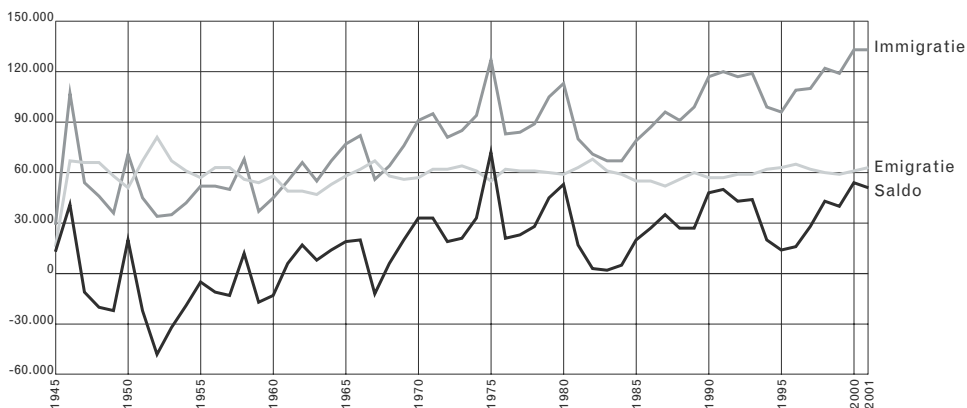
Gezinsmigratie betreft zowel gezinshereniging als gezinsvorming en is op dit moment de omvangrijkste vorm van migratie naar Nederland. Bij gezinshereniging en gezinsvorming wordt vaak gedacht aan Turken en Marokkanen die een buitenlandse partner naar Nederland laten overkomen. Toch betreft 40 procent van de

Nederland telt iets meer dan zestien miljoen inwoners en daarvan is 4 procent 'vreemdeling', dat wil zeggen dat ze niet de Nederlandse nationaliteit hebben. Het aantal personen geboren buiten Nederland bedraagt echter bijna 10 procent van de bevolking; dat zijn anderhalf miljoen mensen. Dit is de categorie eerstegeneratie-allochtonen. Een bijna even grote groep (9 procent) is geboren in Nederland maar heeft minstens één ouder die buiten Nederland is geboren: de tweedegeneratie-allochtonen. Van al deze allochtonen, samen ongeveer drie miljoen, komt de helft uit westerse landen. Het aandeel niet-westerse allochtonen neemt de laatste jaren echter toe.

De figuur hieronder toont de immigratie naar en de emigratie uit Nederland over de periode 1945 tot en met 2001. Vanaf 1960 (met uitzondering van 1967) is Nederland per saldo een immigratieland. De netto-immigratie over de periode 1997-2001 bedroeg 45.000 personen per jaar. De immigratie en emigratie van personen geboren in westerse landen houdt elkaar ongeveer in evenwicht. Dit is niet het geval bij personen geboren in 'niet-westerse landen', en daarmee is deze categorie verantwoordelijk voor 90 procent van de netto-immigratie. Toch is het aantal 'niet-westerlingen' dat emigreert uit Nederland ook substantieel: het CPB schat dat ongeveer 50 procent van alle immigranten uit niet-westerse landen die Nederland op hun 25ste binnenkomen, ons land weer hebben verlaten voordat ze 65 jaar zijn geworden (Roodenburg, 2003). De niet-westerse immigranten wonen sterk geconcentreerd in de steden: 40 procent van hen woont in de vier grote steden, tegen 13 procent van de totale Nederlandse bevolking.

Het aantal illegale vreemdelingen dat in Nederland verblijft is onbekend. Er bestaan twee serieuze schattingen. Engbersen maakte in 2002 een berekening op basis van registratiegegevens van de politie en kwam uit op een aantal tussen 112.000 en 163.000. Ook het CBS maakte in 2002 een schatting, gebruikmakend van diverse andere bronnen en kwam op een aantal tussen 46.000 en 116.000 uit.

De immigratie naar en de emigratie uit Nederland over de periode 1945 tot en met 2001



Bron: CPB, Roodenburg, 2003

gezinsmigratie een buitenlandse partner die zich bij een Nederlandse partner vestigt en voor het grootste deel gaat het daarbij om autochtone Nederlanders (De Hart, 2003: bladzijde 243). De toegelaten partner krijgt de eerste drie jaar van het verblijf in Nederland een afhankelijke verblijfstitel, wat betekent dat de vergunning gekoppeld is aan het voortduren van de relatie.

In de Justitiebegroting voor 2003 is een aantal plannen opgenomen om de toelating in het kader van gezinsmigratie verder te bemoeilijken. Het is de bedoeling de minimumleeftijd waarop iemand een partner uit het buitenland mag laten overkomen (en de minimumleeftijd van die partner) te verhogen van 18 naar 21 jaar. De in Nederland verblijvende partner moet 120 procent van het minimumloon verdienen. Wanneer deze plannen realiteit worden, verdienen naar schatting enkele honderdduizenden allochtonen tussen de 18 en 65 jaar te weinig om een huwelijkspartner naar Nederland te laten overkomen.

Vreemdelingen die zich blijvend willen vestigen moeten een verplichte inburgeringscursus volgen waarvan de kosten vooraf moeten worden voldaan. Alleen wie deze inburgeringscursus tijdig en succesvol afrondt, kan in aanmerking komen voor een vergunning voor onbepaalde tijd en krijgt de helft van de betaalde kosten terug.

Uitzetting en terugkeer

Uitzetting is het sluitstuk van de verblijfsrechtelijke regulering van migratie. Hoewel de laatste jaren een intensivering van diverse maatregelen te zien is, blijft dit de achilleshiel van het vreemdelingenbeleid. Een groot deel van de vreemdelingen die het land moeten verlaten, wordt enkel 'administratief' verwijderd. Dat betekent dat wanneer de betreffende vreemdeling door de politie niet langer op het oude adres wordt aangetroffen, hij als vertrokken 'met onbekende bestemming' wordt geregistreerd. Deze vreemdelingen kunnen inderdaad vrijwillig Nederland hebben verlaten, maar ze kunnen ook ondergedoken zijn.

Het jaarverslag 2002 van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) vermeldt dat het aantal verwijderde uitgeprocedeerde asielzoekers met bijna eenderde is toegenomen van 16.000 personen in 2001 tot ruim 21.000 in 2002. Van dit aantal is in 2002 slechts 18 procent en in 2001 21 procent gedwongen uitgezet, dan wel vertrokken onder toezicht. De resterende 80 procent is alleen 'administratief' verwijderd. Ook van de illegale vreemdelingen die in bewaring worden gesteld met het doel ze uit Nederland te verwijderen, wordt slechts een deel werkelijk het land uit gezet. Uit recente cijfers van de Penitentiaire Inrichting Tilburg (het belangrijkste detentiecentrum voor illegale vreemdelingen in Nederland met een capaciteit van 550 cellen) blijkt dat van de ruim 2300 illegale vreemdelingen die daar in 2002 in bewaring zaten er maar duizend daadwerkelijk gedwongen zijn uitgezet.

De belangrijkste maatregelen van de overheid om het uitzettingsbeleid te verbeteren zijn: aanscherping van procedures om voorzieningen voor uitgeprocedeerde asielzoekers te beëindigen, intensivering van identiteitsonderzoeken, verhoging van het aantal gedwongen verwijderingen via Schiphol en bevordering van het sluiten van terugname-overeenkomsten met landen van herkomst. Al deze maatregelen zijn tot nu toe evenwel nog weinig effectief geweest. Hoewel het aantal vliegtuigen dat de IND heeft gecharterd om uitgeprocedeerde asielzoekers terug te brengen naar het land van herkomst in twee jaar tijd van 6 naar 36 is gestegen en hoewel de luchtmacht hierbij zelfs assistentie zal gaan verlenen (*de Volkskrant*, 8 en 21 februari 2003), is de capaciteit van deze vorm van uitzetting te gering om een substantieel deel van de illegale vreemdelingen echt te verwijderen. Het gaat namelijk om niet meer dan vijftienhonderd vreemdelingen in 2002.

Een recente maatregel betreft de inrichting van enkele nieuwe uitzetcentra, alwaar vreemdelingen in afwachting van hun verwijdering kunnen worden gedetineerd en snel per vliegtuig kunnen worden uitgezet. Het is de bedoeling dat in 2003 in deze uitzetcentra in totaal driehonderd plaatsen worden gerealiseerd. Eind juni is het eerste uitzetcentrum in de buurt van vliegveld Zestienhoven geopend.

Grenzen aan 'traditionele' instrumenten

De hierboven besproken 'traditionele' instrumenten om migratie te reguleren (visa, grenscontrole, verblijfsvergunningen, binnenlands toezicht, detentie en uitzetting) lijken de laatste decennia minder toereikend geworden, ondanks een verhevigde inzet ervan. Dat heeft meerdere en sterk uiteenlopende oorzaken; hier een kleine greep. Als gevolg van globalisering van productie en handel hebben internationale concerns meer invloed gekregen en zijn zij het die voor een groot deel bepalen welke economische activiteit in welk land wordt verricht. De samenwerking in de EU heeft de betekenis van nationale grenzen sterk verminderd (Sassen, 1996). Door verbeterde transportmogelijkheden is effectieve controle moeilijker geworden. Grootschalig gebruik van dwangmiddelen als detentie en uitzetting van vreemdelingen is niet aantrekkelijk. Westerse democratieën lijken niet in staat de immigratie van vreemdelingen tot het gewenste niveau te beperken zonder de grondbeginselen van mensenrechten te schenden (Calavita, 1998). Tenminste niet met de 'traditionele' middelen. Een minder traditioneel voorstel van de Britse premier Blair, tijdens een EU-top in Sevilla in 2002, om de steun te stoppen aan herkomstlanden die niet effectief de stroom van illegale vreemdelingen naar de EU indammen, werd door zijn eigen minister van Ontwikkelingssamenwerking als '*morally repugnant*' omschreven. Het voorstel verdween van tafel na een storm van protesten (Bhagwati, 2003: bladzijde 98). De

migratiedruk blijkt zo groot te zijn dat overheden andere instrumenten moeten inzetten om uit te sluiten.

Andere instrumenten van uitsluiting

Omdat de controle voor en bij de grens steeds moeilijker is geworden, vindt een verschuiving plaats naar vormen van interne controle. Bij de uitbouw van de verzorgingsstaat is bij de vormgeving van de verschillende voorzieningen over het algemeen weinig aandacht besteed aan de mogelijke gevolgen van immigratie. Tot 1990 stelde het minderhedenbeleid bovendien belangrijke beperkingen aan het vreemdelingenbeleid. Het werd als ongewenst beschouwd in collectieve voorzieningen een onderscheid te maken naar nationaliteit of verblijfsstatus. Na 1990 komt hier verandering in. Maatregelen als de koppeling van de afgifte van een sofi-nummer aan het hebben van een geldige verblijfsvergunning en de invoering van de Wet identificatieplicht sluiten illegale vreemdelingen de facto uit van de toegang tot de reguliere arbeidsmarkt en van veel voorzieningen. Daarnaast wordt zowel de opsporing als de sanctionering van illegale tewerkstelling opgevoerd.

De meest drastische verandering vindt plaats door de invoering van de Koppelingswet in 1998. Concreet houdt de Koppelingswet in dat vreemdelingen die niet rechtmatig in Nederland verblijven, uitgesloten worden van de toegang tot onder andere voortgezet onderwijs, huursubsidie, huisvesting, ziektekostenverzekeringen en alle socialezekerheidsuitkeringen. De uitsluiting treft niet alleen illegalen, maar ook vreemdelingen die in Nederland nog in procedure omtrent toelating zijn. Het komt erop neer dat over het algemeen alleen vreemdelingen met een verblijfsvergunning voor bepaalde of onbepaalde tijd nog aanspraak op collectieve voorzieningen hebben (Minderhoud, 2001). Illegalen kunnen alleen nog aanspraak maken op onderwijs tot de leeftijd van achttien jaar, verlening van medisch noodzakelijke zorg en rechtsbijstand. Met het invoeren van deze Koppelingswet voltrok zich een ingrijpende wending in het Nederlandse overheidsbeleid ten aanzien van de toegang tot collectieve voorzieningen. Het recht op de meeste socialezekerheidsuitkeringen bijvoorbeeld was tot 1998 primair gekoppeld aan voorwaarden als ingezetenschap en werknemerschap. Voor in Nederland verblijvende vreemdelingen is vanaf 1998 hun verblijfsrechtelijke positie de belangrijkste voorwaarde.

De doelstelling van de Koppelingswet was tweeledig. Enerzijds moest de uitsluiting van voorzieningen ervoor zorgen dat illegalen niet in staat werden gesteld hun verblijf te continueren. Anderzijds moest voorkomen worden dat nog niet toegelaten vreemdelingen een schijn van volkomen legaliteit zouden krijgen waardoor ze moeilijk te verwijderen werden.

Effectiviteit Koppelingswet

Uit tot nu toe beschikbaar onderzoek blijkt evenwel dat niet-rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen, zowel voor als na de invoering van de Koppelingswet zelden gebruikmaakten of -maken van collectieve voorzieningen. Ze proberen vooral via arbeid of via een beroep op landgenoten in hun levensonderhoud te voorzien (Minderhoud, 1994; Engbersen e.a., 1999; Staring, 2001).

Ook de officiële evaluatie van de Koppelingswet komt tot de conclusie dat de invoering van de Koppelingswet slechts tot een klein aantal uitsluitingen van overheidsvoorzieningen heeft geleid (B&A Groep, 2001). Illustratief is het gegeven dat de organisaties die de werknemersverzekeringen uitvoeren medio 1999 als gevolg van de invoering van de Koppelingswet ruim 300.000 controles hadden uitgevoerd, en er uiteindelijk acht uitkeringen beëindigd dienden te worden (B&A Groep, 2001). In het evaluatierapport worden vraagtekens geplaatst bij de proportionaliteit van de Koppelingswet. 'De uitwerking van het koppelingsbeginsel en de invoering van de Koppelingswet heeft veel tijd en menskracht gevegd. Er zijn 25 wetten gewijzigd en in totaal zijn er 47 nieuwe regels ingevoerd. De inspanningen rondom de wetswijzigingen en de invoering van de Koppelingswet lijken een contrast te vormen met de beperkte aantallen uitsluitingen die uiteindelijk zijn gerealiseerd', aldus het evaluatierapport. Wanneer de staatssecretaris in haar aanbiedingsbrief aan de Tweede Kamer vervolgens schrijft dat uit het evaluatierapport blijkt dat de wet effectief is, lijkt dit vooral een vorm van *wishful thinking*.

Uitsluitende maatregelen zoals de Koppelingswet zullen waarschijnlijk niet leiden tot een vertrek van illegale vreemdelingen en vergroten daardoor de kans op het ontstaan van een blijvend gemarginaliseerde groep in onze samenleving (Van Amersfoort, 2001; Engbersen en Van der Leun, 2001). Illegale vreemdelingen die geen enkel beroep op sociale voorzieningen kunnen doen, zouden het evenwicht van de verzorgingsstaat kunnen ondermijnen (Brochmann, 1999).

Of dergelijke maatregelen vreemdelingen ervan zullen weerhouden naar Nederland te komen is ook niet waarschijnlijk. In de officiële evaluatie van de Koppelingswet schrijft de B&A Groep dat de diverse in het onderzoek betrokken respondentgroepen (uitvoerders, wethouders, maatschappelijke organisaties, illegale vreemdelingen) desgevraagd aangeven geen effect van de Koppelingswet op de in- en uitstroom van illegale vreemdelingen te constateren. Hierbij wordt door deze respondenten gewezen op de beweegredenen van vreemdelingen om naar Nederland te komen. De mogelijkheid om een beroep te doen op sociale voorzieningen speelt in die afweging nauwelijks een rol. Meer bepalend zijn verwachtingen om in Nederland te kunnen werken, en de aanwezigheid van familie, kennissen of landgenoten.

Na de invoering van de Koppelingswet, die als een sluitstuk van het 'geïntegreerd vreemdelingenbeleid' werd aangekondigd, zijn er inmiddels alweer nieuwe vormen van uitsluiting bedacht. Verstrekkingen aan uitgeprocedeerde vreemdelingen eindigen automatisch en aanvragers van een tweede asielverzoek zijn uitgesloten van opvang. Een nieuw element in de Vreemdelingenwet 2000 is de meeromvattende beschikking. Een negatief verzoek om toelating heeft verschillende rechtsgevolgen. De vreemdeling verblijft niet meer rechtmatig in Nederland, hij heeft de plicht Nederland binnen vier weken uit eigen beweging te verlaten en de verstrekkingen (opvang) eindigen van rechtswege nadat die vier weken zijn verstreken.

Strafbaar

De solidariteit in de samenleving wordt verder op de proef gesteld door de initiatieven van de overheid om de illegaliteit zelf en de hulp aan illegalen strafbaar te stellen. Deze plannen hebben in Nederland tot nu toe nog geen verdere concrete invulling gekregen. Binnen de EU zijn eind 2002 een Richtlijn en een Kaderbesluit aangenomen waarin de hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf wordt omschreven en het strafrechtelijk kader voor de bestrijding van deze hulpverlening wordt aangegeven (Pb EG 2002 L 328/1 en 17). Deze criminalisering van illegaal verblijf en hulp aan illegalen is te zien als een volgende stap in een proces waarin de overheid op vertwijfelde wijze probeert grip te krijgen op migratie.

Europa

Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam (1999) is de ministerraad van de EU bevoegd om bindende regels op het gebied van migratie en asiel vast te stellen. Van deze Europeanisering van immigratie en asiel mogen, zeker op korte termijn, niet al te grote wonderen worden verwacht. Tot 1 mei 2004 is voor communautaire regelgeving unanimititeit van stemmen van de lidstaten vereist (Artikel 67, EG-Verdrag). Voor de meeste asielmaatregelen zal dit ook na die datum blijven gelden. De inhoud van de tot nu toe voorgestelde communautaire regels wordt sterk beïnvloed door de terughoudendheid van de lidstaten om hun nationale wetgeving op te geven.

De Europese wetgever heeft de laatste jaren een reeks van maatregelen vastgesteld inzake visa, grensbewaking, uitzetting en terugkeer. De Europese Raad stelde in 2002 onder andere een Actieplan op voor de terugkeer van illegale immigranten. Ook onderhandelt de EU met een reeks van herkomstlanden over de afsluiting van terugname-overeenkomsten voor illegale vreemdelingen. Hoewel de Europese Commissie pleit voor een meer open, liberale immigratiepolitiek, is er in de tot nu toe totstandgekomen wetgeving sprake van een zekere eenzijdigheid. De prioriteit ligt bij afweer, grensbewaking, visa en uitzetting en er is minder aandacht voor toelating en integra-

tie van legale immigranten. Ook zijn er op Europees niveau nog geen regels tot stand gekomen die migranten uit 'derdelanden' toegang tot arbeid geven, omdat Duitsland zich hiertegen verzet.

Door de uitbreiding van de EU met Oost-Europese landen wordt de buitengrens van het EU-gebied naar het oosten verlegd. Om toe te kunnen treden heeft de EU van deze landen enorme inspanningen op het gebied van de grensbewaking geëist. Over de effectiviteit van deze grensbewaking is nog weinig te zeggen. In het algemeen kan gesteld worden dat het 'sluiten' van de ene migratieroute veelal tot effect heeft dat een andere route van groter belang wordt. Nadat bijvoorbeeld de twee Spaanse enclaves aan de Marokkaanse kust (Ceuta en Melilla) met financiële hulp van de EU in letterlijke zin in forten waren omgetoverd, ontstond er een nieuwe route vanuit de westelijke Sahara naar de Spaanse Canarische Eilanden (WRR, 2001). De eerste ervaringen met een gezamenlijke EU-marineactie, begin 2003, waren niet erg succesvol. De pogingen van patrouilleboten van vijf verschillende EU-landen om illegale migranten te verhinderen de Middellandse Zee over te steken mislukten volledig door gebrek aan communicatie. In een periode van twee weken werd geen enkele boot tegengehouden, terwijl tegelijkertijd driehonderd illegale immigranten erin slaagden de gevaarlijke overtocht van Noord-Afrika naar Spanje te maken (*The Independent*, 11 maart 2003).

Concluderende opmerkingen

Nederland heeft sinds 1945 aanzienlijke aantallen immigranten opgenomen. Het ging hierbij niet alleen om vreemdelingen en ook niet alleen om immigranten uit niet-westerse landen. Lang niet alle migranten blijven permanent in Nederland. Met name arbeidsmigranten blijven vaak hooguit enkele jaren en vertrekken dan weer.

Het is een onjuist beeld dat vreemdelingen op een eenvoudige wijze rechtmatig toegang tot Nederland kunnen verkrijgen. In de meeste gevallen stelt het Nederlandse vreemdelingenbeleid namelijk strenge eisen aan deze toegang.

Vreemdelingen die Nederland eenmaal binnen zijn, hebben niet direct toegang tot alle voorzieningen in Nederland en hebben niet meteen een onaantastbare rechtspositie. Vreemdelingen worden geacht voldoende middelen van bestaan te hebben wanneer ze toegelaten willen worden tot Nederland. Wanneer ze binnen drie jaar werkloos worden of hun relatie verbreken, of binnen vijf jaar een beroep op een bijstandsuitkering doen, kan dat leiden tot intrekking of niet-verlenging van de reguliere verblijfsvergunning. Wie naar Nederland komt, wordt geacht niet ten laste van de samenleving te komen. Pas wanneer iemand een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd heeft, is het hebben van een bijstandsuitkering geen grond voor intrek-

king van de vergunning meer. Een dergelijke verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd kan nog wel worden ingetrokken op grond van inbreuk op de openbare orde.

Ondanks het gevoerde restrictieve vreemdelingenbeleid blijft de migratiedruk op Nederland hoog. De vraag of het huidige vreemdelingenbeleid effectief is, is lastig te beantwoorden. De vreemdelingenwetgeving maakt het voor sommige groepen vreemdelingen moeilijk tot Nederland te worden toegelaten. Aan de andere kant lukt het niet om een effectief uitzettings- en terugkeerbeleid te voeren. Ook maatregelen als de Koppelingswet leiden niet tot een vertrek van illegale vreemdelingen, maar tot marginalisering van deze groep. Maar zonder een restrictief vreemdelingenbeleid zouden er waarschijnlijk veel meer immigranten Nederland zijn binnengekomen. De tot nu toe gehanteerde instrumenten kennen evenwel hun grenzen. Een neven-effect van deze instrumenten is bovendien dat ze vooral de aandacht op de negatieve kanten van migratie vestigen.

Migratie wordt door verschillende economische, sociale en culturele factoren beïnvloed. Zolang de kloof tussen rijke landen en arme landen groot blijft, zullen migratiestromen blijven bestaan. Ondanks strenge nationale en Europese controles, zullen immigranten, al dan niet 'geholpen' door mensensmokkelaars, hun heil in Europa komen zoeken. Wellicht is het daarom, zoals Bhagwati (2003: bladzijde 99) constateert, tijd voor een drastische heroriëntatie in het overheidsbeleid op het migratievraagstuk: 'Paradoxaal genoeg zijn de mogelijkheden om migratie te beperken verminderd terwijl de behoefte daaraan is toegenomen. De realiteit is dat grenzen niet te bewaken zijn en migratie niet te stoppen is (...). Daarom moet er een fundamentele omslag komen in benadering van migratie: regeringen moeten hun beleid wijzigen van beperking van migratie naar beheersing en zoeken naar voordelen voor iedereen.'

Paul Minderhoud is universitair docent rechtssociologie aan de Katholieke Universiteit Nijmegen.

Literatuur:

- H. van Amersfoort: *Transnationalisme, moderne diaspora's en sociale cohesie*, IMES, Amsterdam, 2001
- B&A Groep: *Evaluatie van de Koppelingswet – Een onderzoek naar de effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit van de Koppelingswet*, Den Haag, 2001
- J. Bhagwati: 'Borders Beyond Control'; in: *Foreign Affairs*, January/February 2003, bladzijde 98-104
- G. Brochmann: 'The Mechanisms of Control'; in: *Mechanisms of Immigration Control – A Comparative Analysis of European Regulation Policies*, G. Brochmann and T. Hammar (eds.), Berg, Oxford, 1999, bladzijde 1-29
- K. Calavita: 'US Immigration Policymaking: Contradictions, myths, and backlash'; in: *Regulation of Migration, International Experiences*, Anita Böcker e.a. (eds.), Het Spinhuis, Amsterdam, 1998, bladzijde 139-158

- J.P.H. Donner: 'De toekomst van de nationale vreemdelingenwetgeving'; in: *Toekomstperspectieven van het Nederlandse vreemdelingenrecht*, J.P.H. Donner, G.R. de Groot en Th. Holterman, Tjeenk Willink, Zwolle, 1994, bladzijde 1-23
- N. Doornbos: *De papieren asielzoeker – institutionele communicatie in de asielprocedure*, Reeks Recht&Samenleving 18, Nijmegen, 2003
- G. Engbersen, J. van der Leun, R. Staring en J. Kehla: *De ongekende stad (2) – Inbedding en uitsluiting van illegale vreemdelingen*, Boom, Amsterdam, 1999
- G. Engbersen, R. Staring, J. P. van der Leun, J. de Boom, P. van der Heijden en M. Cruijff: *Illegale vreemdelingen in Nederland: omvang, overkomst, verblijf en uitzetting*, RISBO Contractresearch BV/Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2002
- G. Engbersen en J. van der Leun: 'Uitsluiting van illegale migranten – Risico's van het restrictieve vreemdelingenbeleid'; in: *Justitiële verkenningen*, 2001, bladzijde 80-90
- K. Groenendijk, E. Guild en R. Barzilay: *The legal status of third-country nationals who are long-term residents in a Member State of the European Union*, European Communities, Luxembourg, 2001
- C.A. Groenendijk en C.A.J.M. Kortmann: 'Nieuwe verhoging leges voor verblijfsvergunningen: wederom onredelijk, onverstandig en onrechtmatig'; in: *NJB*, 2003, bladzijde 314-321
- B. de Hart: *Onbezonnen vrouwen – gemengde relaties in het nationaliteitsrecht en het vreemdelingenrecht*, Aksant, Amsterdam, 2003
- A. Kuijer (red.): *Nederlands vreemdelingenrecht*, Boom, Den Haag, 2002, vijfde druk
- T. de Lange e.a.: *Arbeidsimmigratie naar Nederland – regulering en demografische en economische aspecten in internationaal vergelijk*, ACVZ, Den Haag, 2003
- P.E. Minderhoud: 'De koppeling van voorzieningen aan het verblijfsrecht van vreemdelingen'; in: *Migrantenrecht*, 1994, bladzijde 179-186
- P.E. Minderhoud: *Vreemdelingen en voorzieningen – De uitwerking van het koppelingsbeginsel in de Invoeringswet Vw 2000*, Utrecht, FORUM 2001
- P.E. Minderhoud: 'De WRR en de regulering van migratie'; in: *Migrantenstudies*, 18, nr. 2, 2002, bladzijde 100-106
- G. Myrdal: *De toekomst van de welvaartsstaat*, Arbeiderspers, Amsterdam, 1963
- H. Roodenburg, R. Euwals en H. ter Rele: *Immigration and the Dutch economy*, CPB, Den Haag, 2003
- S. Sassen: *Transnational Economies and National Migration Policies*, IMES Publication, University of Amsterdam, Amsterdam, 1996
- T. Spijkerboer: 'Staat en natie in een migrerende wereld' (commentaar); in: *De vitaliteit van de nationale staat in een internationaliserende wereld*, C.Hazeu en G. Kronjee (red.), Stenfert Kroese, Den Haag, 2002, bladzijde 151-155
- R. Staring: *Reizen onder regie – Het migratieproces van illegale Turken in Nederland*, Het Spinhuis (Aksant), Amsterdam, 2001
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid: *Nederland als immigratiesamenleving*, Den Haag, 2001

Insluiting en uitsluiting: de keerzijden van de verzorgingsstaat

Paul de Beer

Nog maar een paar jaar geleden riep het boek *Binnen zonder kloppen* van Pieter Lakeman – bekend van zijn onderzoek naar fraude en zwendel in het bedrijfsleven – veel verontwaardigde reacties op. In zijn boek becijferde Lakeman dat de instroom van migranten – eerst gastarbeiders, toen Surinamers en Antillianen en tot slot asielzoekers – de Nederlandse samenleving per jaar zo'n veertien miljard gulden kostte. Alleen al de komst van Turken en Marokkanen zou Nederland sinds 1974 meer dan zeventig miljard gulden (meer dan dertig miljard euro) hebben gekost. Hoewel er op de nauwkeurigheid en betrouwbaarheid van zijn berekeningen wel wat viel af te dingen, leek de verontwaardiging over zijn boek toch vooral voort te komen uit het feit dat hij het überhaupt gewaagd had de kosten en baten van migratie in geld uit te drukken. Zo hoorde je niet over migranten te spreken! Zelfs *als* ze ons geld gekost zouden hebben – wat diverse criticasters ontkenden –, dan viel dat toch in het niet bij het feit dat de gastarbeiders in de jaren zestig en zeventig voor ons het vuile werk hadden opgeknapt, dat de Surinamers het slachtoffer waren van de slavernij en dat asielzoekers mede naar onze contreien worden gedreven door de gapende kloof tussen arm en rijk op deze wereld. Bovendien viel de verrijking van onze samenleving door de veelkleurige cultuuruitingen van de immigranten onmogelijk in geld uit te drukken.

Vier jaar later werd opnieuw een rapport gepubliceerd over de kosten en baten van immigratie, ditmaal van het gerenommeerde Centraal Planbureau (Roodenburg e.a., 2003). De conclusie van dit rapport verschilde nauwelijks van die van Lakeman – immigratie kost Nederland handenvol geld en is geen antwoord op de vergrijzing van de samenleving –, maar ditmaal werden deze resultaten vooral met instemming begroet. Het tekent de omslag in het maatschappelijke klimaat ten aanzien van migratie en migranten in Nederland. Dat immigratie – althans die uit het verleden – voor Nederland een economische last vormt, is nauwelijks meer omstreden. Dat de multiculturele samenleving niet louter een zegen, maar veeleer een 'drama' is, is langzamerhand gemeengoed. Deze omslag in het klimaat heeft onmiskenbaar het voordeel dat er een veel opener debat over de voor- en nadelen van open grenzen en toenemende migratie mogelijk is. Het risico bestaat echter dat men naar het andere

uiterste doorslaat door nog slechts in termen van lasten en bezwaren over migratie te spreken. Deze bijdrage inventariseert de effecten die migratie op de verschillende vormen van solidariteit tussen de burgers van ons land zou kunnen hebben. Daarbij streef ik ernaar de positieve en negatieve effecten zakelijk tegenover elkaar te stellen, zonder bij voorbaat ervan uit te gaan dat de balans in de ene of de andere richting doorslaat.

Om te beginnen maak ik een onderscheid tussen verschillende soorten solidariteit. Twee specifieke vormen van solidariteit liggen ten grondslag aan de huidige verzorgingsstaat, en ik zal uiteenzetten hoe die worden beïnvloed door open grenzen. Waar en hoe wordt de verzorgingsstaat bedreigd door toenemende migratie? Vervolgens laat ik aan de hand van cijfers over migranten met een uitkering zien in hoeverre die effecten zich daadwerkelijk voordoen. Er zijn wel degelijk serieuze problemen en aan het einde schets ik kort twee mogelijke oplossingsrichtingen.

Formele en informele solidariteit

Solidariteit kan men kortweg omschrijven als positieve lotsverbondenheid: wie solidair is met een ander, geeft om het wel en wee van die ander (vgl. Van Oorschot, 1991). Solidariteit is uit haar aard selectief. Wie solidair zegt te zijn met iedereen, is in feite solidair met niemand. Solidariteit gaat altijd samen met insluiting van bepaalde mensen in de eigen kring en uitsluiting van anderen. De vraag is nu wie tot de kring waarmee men solidair is, wordt toegelaten. Het antwoord op deze vraag wordt in hoge mate bepaald door de aard van de solidariteit. Verschillende soorten solidariteit hebben uiteenlopende consequenties voor de vraag wie wordt ingesloten en wie wordt uitgesloten.

Allereerst kan een onderscheid worden gemaakt tussen formele en informele solidariteit (De Beer, 1992). *Informele* solidariteit, die je ook 'warme' solidariteit zou kunnen noemen, komt voort uit directe betrokkenheid met concrete, aanwijsbare personen, voor wie je 'warme' gevoelens koestert. De sterkste vorm van informele solidariteit treft men doorgaans aan in het gezin of de familie: de lotsverbondenheid tussen man en vrouw en tussen ouders en kinderen. Deze solidariteit kan zo sterk zijn dat men in extreme gevallen bereid is zijn of haar leven te geven voor de ander. Denk aan een ouder die met gevaar voor eigen leven zijn of haar kind van de verdrinking dood redt. Minder sterke vormen van informele solidariteit treffen we aan in vriendenkringen, tussen burens en tussen collega's. Maar ook de compassie die je toont met een bedelaar door deze een aalmoes te geven is een vorm van informele solidariteit. Deze informele solidariteit speelt niet direct een rol bij de arrangementen van de verzorgingsstaat en blijft in deze bijdrage verder buiten beschouwing. Joanne van der Leun en Aafke Komter gaan hier in hun bijdragen aan deze bundel wel op in.

Formele of ‘koude’ solidariteit is betrokkenheid bij anonieme ‘derden’, die je niet persoonlijk kent, maar met wie je toch via een of andere instantie of institutie verbonden bent. Het gaat bijvoorbeeld om de solidariteit met arme medeburgers, wier bijstandsuitkering wordt gefinancierd uit de belasting die jij betaalt. Of de solidariteit met de ongelukkige wiens huis is afgebrand en aan wie de verzekeringsmaatschappij, waarbij je een brandverzekering hebt afgesloten, een vergoeding uitkeert. Het kan ook gaan om de solidariteit met armen in de Derde Wereld die van de Nederlandse staat ontwikkelingshulp ontvangen waaraan jij via de belasting meebetaalt.

Deze voorbeelden laten zien dat de kring waarmee je solidair bent, zeer sterk kan verschillen. In deze bijdrage beperk ik mij tot verschillende vormen van formele solidariteit. Op het niveau van de nationale staat krijgt formele solidariteit vorm door de instituties en regelingen van de verzorgingsstaat. Hoewel de nationale verzorgingsstaten in de afgelopen eeuw het belangrijkste instrument voor het realiseren van de formele solidariteit zijn geworden, staat niet bij voorbaat vast dat de verzorgingsstaat de enige of de beste manier is om deze solidariteit vorm te geven. Het is de vraag of in een wereld waarin de grenzen tussen landen steeds meer open worden en waarin de migratiestromen tussen landen toenemen, de nationale verzorgingsstaat nog wel de geschiktste vorm is om ook in de toekomst de formele solidariteit veilig te stellen.

Wederkerige en eenzijdige solidariteit

Zowel bij informele als bij formele solidariteit kan nog een tweede onderscheid worden gemaakt, namelijk tussen wederkerige (of ‘horizontale’) solidariteit en eenzijdige (of ‘verticale’) solidariteit. Bij wederkerige solidariteit is persoon A niet alleen solidair met persoon B, maar B ook met A. Bij eenzijdige solidariteit staat tegenover de solidariteit van A met B *geen* solidariteit van B met A. Iets concreter: als je *eenzijdig* solidair bent met een ander, verwacht je niet iets terug te krijgen voor je solidariteit – behalve dan het prettige gevoel dat je belangeloos iets voor een ander hebt gedaan. Hiervan is sprake als je een aalmoes geeft aan een bedelaar of als je een bedrag overmaakt voor hulp aan de slachtoffers van een overstroming in Bangladesh. Als gulle gever verwacht je niet het bedrag dat je schenkt ooit terug te ontvangen.

Wederkerige solidariteit is daarentegen gebaseerd op welbegrepen eigenbelang, op een rationele afweging van kosten en baten. Je doet boodschappen voor je zieke buurvrouw in de verwachting dat zij hetzelfde zal doen als jij ziek wordt. Of je betaalt een premie voor een ziektekostenverzekering – en bent daarmee solidair met anderen die ziek zijn – in de verwachting zelf van die verzekering een kostenvergoeding te zullen ontvangen wanneer je in de toekomst medische zorg nodig mocht hebben. De verzekering is dan ook de bekendste vorm van wederkerige solidariteit. Wederkerige solidariteit betekent niet dat je ook daadwerkelijk hetzelfde ontvangt als

je bijdraagt. Als je je tegen ziektekosten verzekert maar nooit ziek wordt, zul je uiteindelijk veel meer hebben betaald dan je van de verzekering terugontvangt. Het gaat er echter om dat je bij het aangaan van de verzekering wel de *verwachting* hebt dat de opbrengst opweegt tegen de kosten.

Het onderscheid tussen wederkerige en eenzijdige solidariteit valt in de praktijk overigens meestal niet zo scherp te trekken. Zo kan ‘eenzijdige’ solidariteit met derdewereldlanden mede zijn ingegeven door angst dat de armen massaal naar het rijke Westen zullen trekken: je hoopt dan dat zij een ‘tegenprestatie’ leveren door *niet* hierheen te komen. Abram de Swaan stelt in zijn *Zorg en de staat* (1988) zelfs dat het ontstaan van de verzorgingsstaat het best uit het verlichte eigenbelang van de beter gesitueerde burgers valt te verklaren: ook armenzorg is in deze interpretatie mede gebaseerd op wederkerige solidariteit. Niettemin neemt het wederkerigheidsprincipe bij sommige vormen van solidariteit (in het bijzonder bij verzekeringen) een veel prominenter plaats in dan bij andere vormen.

De combinatie van formele en informele solidariteit en van wederkerige en eenzijdige solidariteit levert vier soorten solidariteit op die hier schematisch zijn weergegeven. Hierbij zijn van iedere vorm een of twee concrete voorbeelden vermeld.

Voorbeelden van de vier soorten solidariteit

	Wederkerige solidariteit	Eenzijdige solidariteit
Formele (koude) solidariteit	verzekering	bijstand; ontwikkelingshulp
Informele (warme) solidariteit	taakverdeling echtgenoten; burenhulp	zorg voor kinderen; aalmoes

Insluiting en uitsluiting

Bij iedere vorm van solidariteit is het cruciaal wie wel en wie geen aanspraak op die solidariteit kan maken. Anders gezegd, wie wordt ingesloten en wie wordt uitgesloten van de kring van personen op wie de solidariteit betrekking heeft. Deze in- en uitsluiting kent ook weer twee aspecten.

Allereerst gaat het om de vraag wie überhaupt kan of moet deelnemen aan een systeem van solidariteit als zodanig. Dit kan men aanduiden als *systeeminclusie en -uitsluiting*. Het gaat bijvoorbeeld om de vraag wie wordt toegelaten tot of moet deelnemen aan een bepaalde verzekering. Zo kan bij een levensverzekering een slechte gezondheid voor een verzekeringsmaatschappij reden zijn om iemand uit te sluiten, omdat de verwachte kosten te hoog zijn in verhouding tot de premie. Maar het kan ook gaan om de vraag wanneer iemand zich uit het systeem kan terugtrekken. Zo zijn bedrijfstakpensioenregelingen doorgaans verplicht: wie als werknemer in de betreffende bedrijfstak werkt, móet aan de pensioenregeling deelnemen en daarvoor pre-

mie betalen. Alleen door ontslag te nemen en eventueel elders te gaan werken (of zelfstandige te worden) kan men zich aan die premieplicht onttrekken.

In de tweede plaats gaat het om de vraag onder welke voorwaarden je, *als* je deel uitmaakt van het systeem, aanspraak kunt maken op de solidariteit van de andere deelnemers van het systeem. Dit kan worden aangeduid als de *voorzieningsinsluiting en -uitsluiting*. Wie ontvangt onder welke omstandigheden een uitkering of tegemoetkoming en wie moet bijdragen aan de financiering daarvan? Een ziektekostenverzekering vergoedt bijvoorbeeld niet alle ziektekosten die men maakt, maar alleen die kosten die in de verzekeringspolis staan opgesomd. De (wettelijke) werkloosheidsverzekering (WW) keert alleen een uitkering uit als je onvrijwillig werkloos bent, maar niet als je zelf ontslag hebt genomen.

Passen we dit onderscheid toe op het wettelijke stelsel van sociale zekerheid, dan heeft de systeeminclusie en -uitsluiting betrekking op de vraag of men überhaupt onder de regeling valt. De volksverzekeringen (zoals de AOW) en de bijstand gelden voor alle legale ingezetenen van Nederland, de werknemersverzekeringen alleen voor degenen die de legale status hebben van werknemer in loondienst. Degenen die zijn ingesloten hebben niet alleen in bepaalde gevallen recht op een uitkering, maar zijn ook verplicht aan de financiering van het stelsel bij te dragen door belasting en/of premie af te dragen.

De voorzieningsinsluiting en -uitsluiting heeft betrekking op de voorwaarden waaronder men een uitkering ontvangt. Bij de werknemersverzekeringen dient men in het algemeen niet in staat te zijn om te werken, terwijl bij de volksverzekeringen een bepaalde leeftijd (AOW) of onvoldoende eigen inkomen (bijstand) het belangrijkste toekenningscriterium is.

Inclusie en uitsluiting werken bij wederkerige solidariteit wezenlijk anders dan bij eenzijdige solidariteit. Dat heeft consequenties voor de regels die gelden voor toelating en uittreding. Ik bespreek eerst de in- en uitsluiting bij wederkerige solidariteit en vervolgens die bij eenzijdige solidariteit.

Wederkerige solidariteit: spreiding van risico's

Het klassieke voorbeeld van wederkerige solidariteit is een verzekering, waarbij sprake is van evenwicht tussen de bijdrage die iemand aan de verzekering levert (de premie) en de uitkering waarop hij of zij onder bepaalde voorwaarden aanspraak kan maken (het zogenaamde equivalentiebeginsel). Het voordeel van een verzekering, boven bijvoorbeeld zelf sparen voor een noodsituatie, is dat het risico wordt gespreid over een grote groep. Wie risicomijdend is, zal de zekerheid van een relatief beperkte verzekeringspremie verkiezen boven de onzekerheid van de (financiële) gevolgen

van een mogelijke calamiteit, zoals werkloosheid, een ongeval, een inbraak of brand. Mensen die vergelijkbare risico's lopen hebben er dus voordeel bij om deze risico's te delen in de vorm van een verzekering. Aangezien iedereen voordeel heeft bij een dergelijke verzekering kan deze in beginsel op vrijwillige basis tot stand komen. Een stelsel van wederkerige solidariteit vereist derhalve geen strikte criteria voor systeem-in- en uitsluiting, aangezien deelnemers geen prikkel hebben om het stelsel te verlaten en nieuwe deelnemers in beginsel evenveel bijdragen als zij (naar verwachting) terugontvangen.

Dit geldt echter alleen indien iedere deelnemer aan een verzekering eenzelfde risico loopt. In veel gevallen verschillen de risico's tussen mensen echter. Ouderen hebben bijvoorbeeld meer kans op ziekte dan jongeren. Als ouderen en jongeren dezelfde premie moeten betalen, is een ziektekostenverzekering voor ouderen dus relatief aantrekkelijk en voor jongeren onaantrekkelijk. Ouderen zullen zich dan massaal bij de verzekeringsmaatschappij melden, terwijl jongeren de verzekering opzeggen. Als gevolg daarvan lopen de gemiddelde kosten op en moet de premie worden verhoogd. Daardoor zullen nog meer jongeren de verzekering opzeggen. Er doet zich dan een proces van *averechtse selectie* voor, dat de premie zo sterk opdrijft dat uiteindelijk niemand zich meer wil verzekeren.

Dit probleem kan worden ondervangen door premiedifferentiatie. Als de verzekeraar weet welke groepen een groter risico lopen, kan hij aan hen een hogere premie vragen, zodat voor iedere groep de premie en de verwachte aanspraken in evenwicht zijn. Alleen als de verzekerden beter op de hoogte zijn van hun risico's dan de verzekeraar (er is dan sprake van asymmetrische informatie), levert *averechtse selectie* een serieus probleem op. Een oplossing kan dan worden gevonden door de verzekering aan iedereen verplicht op te leggen en de verzekeraar te verplichten iedereen te accepteren. Een wettelijke verzekering als de WW of WAO is daarvan het bekendste voorbeeld.

Er is op zichzelf geen reden waarom de kring van verzekerden bij wederkerige solidariteit beperkt zou moeten blijven tot de bewoners van een bepaald land. Bij particuliere verzekeringen is dit ook lang niet altijd het geval. Verzekeringsmaatschappijen opereren steeds vaker internationaal en spreiden daarmee hun risico's soms zelfs wereldwijd, bijvoorbeeld via herverzekering bij andere verzekeraars.

Wegvallende staatsgrenzen en immigratie hoeven daarom geen problemen op te leveren voor wederkerige solidariteit. Immigranten die tot het stelsel toetreden, dragen in beginsel evenveel bij als zij kosten. Er is daarom a priori geen reden om het stelsel te beperken tot de ingezetenen van een land. Aangezien een stelsel van wederkerige solidariteit is gebaseerd op het principe van risicospreiding, kan het zelfs gun-

stig zijn om de populatie van deelnemers te spreiden over meerdere landen. Dit zou bijvoorbeeld kunnen gelden voor een werkloosheidsverzekering: aangezien het risico op werkloosheid sterk samenhangt met de economische conjunctuur, kan het gunstig zijn als werknemers in verschillende landen waarvan de conjunctuurcycli niet synchroon lopen, gezamenlijk een werkloosheidsverzekering organiseren. Als het ene land in een economische recessie zit, terwijl het andere land zich nog in een hoogconjunctuur bevindt, is er een groter financieel draagvlak om de werkloosheidsuitkeringen in het eerste land te financieren.

De voorzieningsinsluiting en -uitsluiting van een systeem van wederkerige solidariteit levert in de praktijk veel meer problemen op. Enerzijds dient men zich ervan te vergewissen dat iedere deelnemer een bijdrage levert in de vorm van premies (of belastingen), anderzijds kunnen alleen diegenen aanspraak maken op een uitkering die aan de toekenningscriteria voldoen. Bij een stelsel van sociale zekerheid betekent dit in het algemeen dat er sprake moet zijn van onvrijwillige loonderving. Hierbij doen zich twee soorten problemen voor, die bekendstaan als *free rider*-gedrag en *moral hazard*.

Free rider-gedrag of liftersgedrag houdt in dat men van het systeem gebruikmaakt zonder eraan bij te dragen. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als men geen of te weinig premie betaalt, maar toch aanspraak maakt op een uitkering. Zo bestaat er in Nederland bijvoorbeeld geen relatie tussen de hoogte van de AOW-premies die men heeft betaald en het recht op een AOW-uitkering. Als de uitkeringsaanspraken direct gerelateerd zijn aan de premie (zoals doorgaans het geval is bij vrijwillige verzekeringen), vormt *free rider*-gedrag over het algemeen geen groot probleem: wie minder premie afdraagt, maakt dan immers ook minder aanspraken.

Moral hazard of 'moreel gevaar' is een lastiger probleem. Er is sprake van *moral hazard* als men door riskant gedrag een groter beroep doet op het stelsel dan bedoeld is. Juist het feit dat men verzekerd is, kan een prikkel zijn om zich minder voorzichtig te gedragen en zich minder in te spannen om een 'calamiteit' te voorkomen. Voorbeelden hiervan zijn: iemand die zich ziek meldt in geval van een conflict op het werk, iemand die voor een goed betaalde baan met een hoog werkloosheidsrisico (bijvoorbeeld in de ICT-sector) kiest omdat hij weet dat hij kan terugvallen op een royale werkloosheidsuitkering, of een werkloze die niet actief naar werk zoekt vanwege de genereuze uitkering die hij ontvangt. Maar ook een werkgever die eerder tot ontslag van personeel overgaat omdat dat toch een relatief hoge uitkering kan krijgen, is een voorbeeld van *moral hazard*.

Als men *free rider*-gedrag en *moral hazard* onvoldoende weet te beperken, lopen de kosten van de verzekering op. Dit kan ertoe leiden dat mensen die zich 'netjes' gedra-

gen het stelsel verlaten of zich ook minder aan de regels gaan houden. Hierdoor kan de verzekeringspremie steeds verder oplopen, waardoor het stelsel op den duur onder zijn eigen gewicht bezwijkt. Het onbedoelde en 'oneigenlijke' gebruik van de WAO als afvloeiingsregeling voor overtollige werknemers en als instrument om de gevolgen van arbeidsconflicten en slechte arbeidsomstandigheden op te vangen, geldt als een van de bekendste voorbeelden van het *moral hazard*-probleem.

Migratie of vervagende grenzen zijn niet direct van invloed op de ernst van *free rider*-gedrag en het *moral hazard*-probleem. Alleen indien buitenlanders of immigranten systematisch ander gedrag zouden vertonen dan autochtonen, zou dit gevolgen hebben voor de houdbaarheid van het systeem. Als immigranten zich veel 'risikanter' gedragen dan autochtonen, bijvoorbeeld door zich te pas en te onpas ziek te melden, zou de bereidheid van autochtonen om nog bij te dragen aan het systeem onder druk kunnen komen te staan. Hierna zal worden bezien of hiervan in de praktijk sprake is.

Eenzijdige solidariteit: het gevaar van uitkeringstoerisme en belastingvlucht

Anders dan bij een stelsel van wederkerige solidariteit zijn bij een stelsel van eenzijdige solidariteit groepen te onderscheiden waarvan al bij voorbaat vaststaat dat de kans groot is dat zij minder aan het stelsel zullen bijdragen dan zij zullen ontvangen (de 'slechte' risico's in het verzekeringsjargon), en groepen voor wie het omgekeerde geldt (de 'goede' risico's). Leden van de eerste groep worden sterk geprikkeld om tot het systeem toe te treden, terwijl leden van de tweede groep juist prikkels ondervinden om het systeem te verlaten. Indien toetreding en uittreding op vrijwillige basis geschieden, zal dit het hierboven beschreven proces van averechtse selectie in gang zetten. De 'slechte' risico's zullen massaal toestromen ('sociale zekerheidstoerisme'), terwijl de 'goede' risico's uittreden ('belastingvlucht') – hierdoor brokkelt het stelsel af. Om een stelsel van eenzijdige solidariteit duurzaam in stand te houden dient men dus zowel de toetreding van leden van de eerste groep als de uittreding van leden van de tweede groep te beperken. Anders gezegd: een stelsel dat op eenzijdige solidariteit is gebaseerd, vereist strikte in- en uitsluitingscriteria. Wie tot het stelsel wil toetreden zal aan strikte voorwaarden moeten voldoen, om te voorkomen dat er een grote instroom van 'slechte' risico's optreedt. Omgekeerd zullen de huidige deelnemers die de 'goede' risico's vormen en daardoor relatief veel bijdragen alleen onder strikte voorwaarden het stelsel mogen verlaten om te voorkomen dat de financiële basis ervan wordt ondergraven.

Deelname aan een stelsel van eenzijdige solidariteit, zoals in Nederland de bijstand, is vaak afhankelijk van de vraag of men (legaal) ingezetene is van een land.

Zolang er slechts een beperkte immigratie en emigratie plaatsvindt en alle ingezetenen verplicht deelnemen aan het systeem, kunnen de geschetste problemen van socialezekerheidstoerisme en belastingvlucht relatief eenvoudig worden beheerst. Dit wordt echter aanzienlijk lastiger als de grenzen opengaan en zowel immigratie als emigratie gemakkelijker wordt. De aanzuigende werking van een genereus stelsel van eenzijdige solidariteit zou dan zo groot kunnen worden, dat het stelsel op den duur niet te handhaven valt. Of dit daadwerkelijk het geval zal zijn, hangt echter ook af van de wijze waarop de aanspraken op uitkeringen worden bepaald. De aanzuigende werking van een stelsel van eenzijdige solidariteit hangt ook af van de voorwaarden waaraan je moet voldoen om, als je eenmaal deel uitmaakt van het stelsel, een uitkering of andere tegemoetkoming te ontvangen. Als de enige voorwaarde is dat je geen of een zeer gering eigen inkomen hebt, is de aantrekkingskracht groter dan wanneer er ook aanvullende eisen worden gesteld, zoals de plicht om actief naar werk te zoeken en passend werk te aanvaarden of de eis dat je minimaal een bepaalde periode in het land moet hebben verbleven (dit laatste geldt in Nederland bij de AOW: de uitkering is evenredig aan het aantal jaren dat je tussen je vijftiende en vijfenzestigste levensjaar in Nederland hebt gewoond). In verzekeringsterminologie: naarmate men het *moral hazard*-probleem beter weet te beheersen, wordt de aanzuigende werking van het systeem kleiner.

Aan de andere kant is het niet zo dat beheersing van *free rider*-gedrag de vlucht uit het stelsel ontmoedigt. Integendeel, naarmate men er beter in slaagt alle ingezetenen te laten bijdragen aan de financiering van het stelsel, zullen degenen die het meest moeten bijdragen (over het algemeen zijn dit de hogere inkomensgroepen) sterker worden geprikkeld om het stelsel te verlaten, bijvoorbeeld door zich in een ander land te vestigen. Hier staat overigens tegenover dat, naarmate meer mensen aan het stelsel bijdragen, de *gemiddelde* bijdrage lager kan zijn, hetgeen belastingvlucht weer minder aantrekkelijk maakt.

Niettemin kan worden geconcludeerd dat een stelsel van eenzijdige solidariteit vooral hoge eisen stelt aan het beperken van de instroom en van de aanspraken op een uitkering om bij het opengaan van de landsgrenzen stand te kunnen houden.

De praktijk

Wederkerige en eenzijdige solidariteit mogen dan in theorie goed te onderscheiden zijn, in de praktijk is vrijwel ieder stelsel van sociale zekerheid een mengvorm van wederkerige en eenzijdige solidariteit. Ook de werknemersverzekeringen, waarvoor het equivalentiebeginsel als uitgangspunt geldt, bevatten een element van eenzijdige solidariteit doordat 'goede' en 'slechte' risico's (bijvoorbeeld mensen met een lager en een hoger risico op arbeidsongeschiktheid of werkloosheid) evenveel premie beta-

len. Dit is een belangrijke reden waarom deelname aan werknemersverzekeringen verplicht is. Anders zouden alleen degenen met een relatief hoog risico zich verzekeren (averechtse selectie), waardoor het systeem onbetaalbaar zou worden. (Een alternatief zou overigens zijn, zoals hierboven is aangegeven, dat de premie wordt gedifferentieerd op basis van het risico van verschillende groepen.)

In relatie tot migratie kan dit betekenen dat het stelsel van werknemersverzekeringen vooral immigranten met een hoog risico aantrekt en deelnemers met een laag risico prikkelt om te emigreren. Hierbij past echter de kanttekening dat men, om überhaupt tot het stelsel te kunnen toetreden, wel eerst de status van legale werknemer moet verwerven, en daarop maken werknemers met een laag risico waarschijnlijk meer kans; werkgevers nemen immers liever gezonde dan minder gezonde werknemers in dienst. Bovendien kennen de werknemersverzekeringen referte-eisen en opbouwelementen, waardoor de aanspraak op een uitkering hoger wordt of langer duurt naarmate men langer premie heeft afgedragen. Dit vermindert eveneens de aantrekkingskracht van het stelsel op slechte risico's, doordat zij het gevaar lopen niet aan de referte-eisen te kunnen voldoen.

Omgekeerd is de AOW weliswaar primair gebaseerd op eenzijdige solidariteit, omdat iedereen dezelfde uitkering ontvangt, ongeacht de premie die men betaald heeft, maar bevat zij toch ook een element van wederkerige solidariteit, doordat iedereen van 65 jaar en ouder aanspraak maakt op een uitkering, ongeacht andere bronnen van inkomsten. Hierdoor is de AOW niet alleen van belang voor de laagste inkomensgroepen, maar hebben ook hogere inkomensgroepen een zeker belang bij handhaving van de AOW. Bovendien is de hoogte van de AOW-uitkering, zoals opgemerkt, wel afhankelijk van het aantal jaren dat men in Nederland heeft gewoond, zodat er toch enige relatie kan bestaan tussen de premieafdracht en de uitkeringsaanspraak.

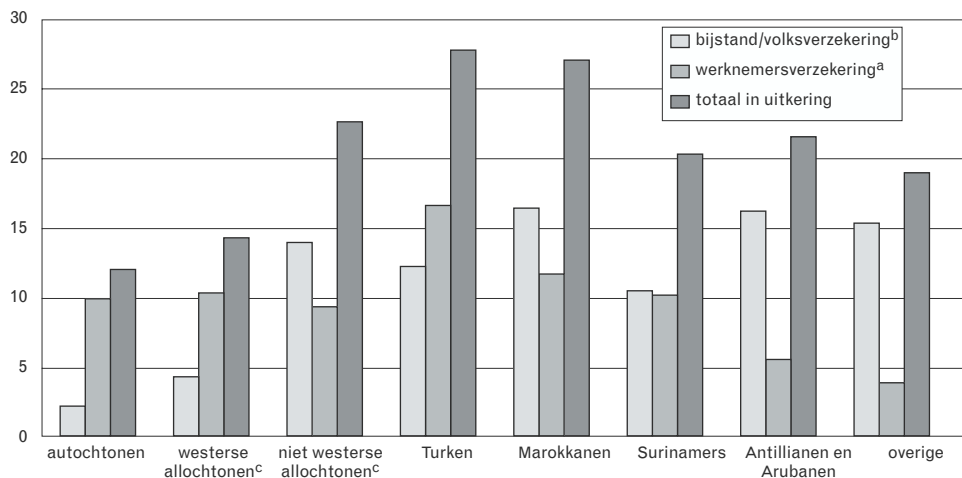
De figuur op de volgende bladzijde geeft enig inzicht in de mate waarin de verschillende soorten uitkeringen een uiteenlopende aantrekkingskracht uitoefenen op migranten. De praktijk blijkt in overeenstemming te zijn met de veronderstellingen. Gemiddeld genomen doen allochtonen beduidend vaker een beroep op de sociale zekerheid dan autochtonen, maar dit verschil is uitsluitend toe te schrijven aan de uitkeringen waarin primair eenzijdige solidariteit tot uitdrukking wordt gebracht: de bijstand (ABW) en de inkomensvoorziening voor oudere werklozen en oudere gedeeltelijk arbeidsongeschikten (IOAW en IOAZ). Allochtonen doen verhoudingsgewijs viermaal zo vaak een beroep op deze uitkeringen als autochtonen; niet-westerse allochtonen zelfs bijna zesmaal zoveel. Het beroep dat allochtonen op de werknemersverzekeringen (de werkloosheidswet, WW, en de arbeidsongeschiktheidswet-

ten, WAO, Wajong en WAZ) doen is echter (met uitzondering van de Turken) nagenoeg gelijk aan of zelfs lager dan dat van autochtonen.

De gegevens in de figuur bewijzen natuurlijk niet dat allochtonen naar Nederland zijn gekomen met de vooropgezette bedoeling om van ons stelsel van sociale zekerheid, en in het bijzonder van de bijstand, gebruik te maken. De figuur vormt echter wel een aanwijzing dat de immigranten (en hun kinderen), die zich tot een land als Nederland voelen aangetrokken, een relatief grote kans hebben om op een gegeven moment een beroep te (moeten) doen op de bijstand. Tegelijkertijd biedt de figuur geen aanwijzingen dat het bestaande systeem van werknemersverzekeringen een meer dan evenredige aantrekkingskracht uitoefent op immigranten met een relatief hoog risico. Dit wordt onder meer verklaard door het feit dat men, om voor een werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkering in aanmerking te komen, doorgaans een geruime tijd werkzaam dient te zijn geweest.

Dat de aanspraken van allochtonen en autochtonen op de werknemersverzekeringen ongeveer gelijk zijn, betekent overigens niet dat ook de risico's van beide groepen gelijk zijn. Allochtonen (de eerste en tweede generatie) zijn relatief jong en jongeren

Uitkeringsgerechtigden in % van de eigen bevolkingsgroep van 15-64 jaar, 2001



^a WW, WAO, Wajong en WAZ

^b ABW, IOAW en IOAZ

^c Allochtonen zijn hier gedefinieerd als personen die zelf of van wie (een van) de ouders in het buitenland geboren zijn.

Bron: Berekend op basis van cijfers van het CBS (2003).

lopen minder risico op arbeidsongeschiktheid dan ouderen. Op grond van hun leeftijdsopbouw zou men dan ook verwachten dat allochtonen minder aanspraak zouden maken op een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Dat dit niet het geval is duidt erop dat zij toch een relatief hoog risico lopen. Hier kan men echter tegen inbrengen dat immigranten altijd relatief jong zijn, waardoor de ‘gemiddelde’ immigrant juist geen ‘slechter’ risico vormt dan de ‘gemiddelde’ autochtoon. Allochtonen maken tot nog toe bijvoorbeeld slechts een klein deel van de AOW’ers uit (die in de figuur buiten beschouwing zijn gelaten omdat iedereen vanaf 65 jaar recht heeft op AOW), waardoor zij in feite weer een gunstig risico vormen. Om de werkelijke kosten en baten van allochtonen inzake de sociale zekerheid vast te stellen, zou men overigens ook nog rekening moeten houden met hun gemiddelde bijdrage aan de premiebetaling en de gemiddelde hoogte van hun uitkeringen. Beide zijn relatief laag, doordat zij enerzijds een lage participatiegraad hebben en weinig verdienen, maar anderzijds ook relatief lage uitkeringen ontvangen (zie voor een dergelijke berekening: Roodenburg e.a., 2003).

Uit het bovenstaande kan men concluderen dat de houdbaarheid van een stelsel dat voornamelijk op *wederkerige* solidariteit is gebaseerd (lees: werknemersverzekeringen), als gevolg van open grenzen en toenemende migratie niet in gevaar lijkt te komen. De bedreiging voor een dergelijk stelsel gaat eerder uit van een onvoldoende beheersing van de voorzieningsinsluiting en -uitsluiting (*free rider*-gedrag en *moral hazard*). Zoals de ervaringen met de WAO in Nederland hebben geleerd kan onvermogen (of onwil) om scherpe voorwaarden te stellen aan de toekenning van uitkeringen het stelsel wel ernstig onder druk zetten. Dit heeft echter niets met het verschijnen van immigratie van doen.

De houdbaarheid van een stelsel dat primair op *eenzijdige* solidariteit berust (lees: de bijstand), is veel problematischer. De systeemuitsluiting van slechte risico’s is hier cruciaal. Indien insluiting plaatsvindt op basis van legaal ingezetenschap, betekent dit dat men de (legale) immigratie zoveel mogelijk zal moeten trachten te beperken tot ‘goede’ risico’s. Het hoge percentage allochtonen dat momenteel een bijstandsuitkering ontvangt, duidt erop dat dit in het verleden niet het geval is geweest. Als gevolg hiervan ontvangt een groep die nog geen 10 procent van de bevolking tussen 15 en 64 jaar omvat (de niet-westerse allochtonen) bijna 40 procent van alle bijstandsuitkeringen. Als de kansen op werk van de toekomstige immigranten niet beter zijn dan die van de huidige (niet-westerse) allochtonen, dreigt de druk die deze groep op de bijstand – en daarmee op de eenzijdige solidariteit – uitoefent, steeds groter te worden. Het is allerm minst uitgesloten dat de bereidheid van de bevolking dan zal afnemen om nog langer bij te dragen aan een systeem dat voor een steeds groter deel aan immi-

granten ten goede komt. Uiteindelijk zouden vooral de kansarme autochtonen én allochtonen die nu een beroep op de bijstand doen, hiervan de dupe zijn. Het is dan ook niet verwonderlijk dat (ook) uitkeringsgerechtigden vaak weinig gecharmeerd zijn van de komst van meer immigranten en daardoor op partijen stemmen die de immigratie een halt willen toeroepen.

De algemene conclusie van het voorgaande luidt dat de solidariteit in een wereld met open grenzen beter in stand kan worden gehouden naarmate er meer sprake is van wederkerige en minder van eenzijdige solidariteit en naarmate men de voorzieningsinsluiting en -uitsluiting beter onder controle heeft.

Integratie of scheiding

Dat de gevolgen van toenemende migratie en open grenzen voor een stelsel van wederkerige solidariteit geheel anders zijn dan voor een stelsel van eenzijdige solidariteit, impliceert dat er twee manieren zijn waarop men kan trachten de houdbaarheid van de solidariteit duurzaam in stand te houden. De eerste manier bestaat eruit dat men beide stelsels zoveel mogelijk integreert; de tweede manier dat men beide juist zoveel mogelijk van elkaar scheidt.

Wanneer wederkerige en eenzijdige solidariteit in één stelsel zijn geïntegreerd, hebben in beginsel alle deelnemers aan het stelsel enig belang bij handhaving ervan. Dit geldt vanzelfsprekend voor de 'slechte' risico's, degenen die kunnen verwachten meer van het stelsel te ontvangen dan zij eraan bijdragen. Het geldt tot op zekere hoogte echter ook voor de 'goede' risico's, aangezien zij naar verwachting ook ooit aanspraak op een uitkering of vergoeding zullen maken, bijvoorbeeld bij ziekte of pensionering. Weliswaar dragen de leden van de laatste groep gemiddeld meer aan het stelsel bij dan zij ontvangen, maar velen zullen hieraan toch de voorkeur geven boven het verlaten van het stelsel. Alleen als zij in staat zouden zijn hun risico's op een private markt te verzekeren, zou dat wellicht aantrekkelijker zijn. Zolang er sprake is van verplichte deelname aan het publieke stelsel, is het echter onwaarschijnlijk dat een dergelijke private verzekeringsmarkt totstandkomt, doordat iedereen ook zijn premie voor het verplichte stelsel moet blijven afdragen. Alleen door naar het buitenland uit te wijken kan men zich geheel aan het verplichte stelsel onttrekken, maar dit lijkt vooralsnog voor velen geen reële of aantrekkelijke optie. Wel is het de vraag of de verplichte deelname aan het publieke stelsel zal kunnen worden gehandhaafd als de grenzen steeds meer opengaan en de arbeidsmigratie zal toenemen.

Het effect dat immigranten tot nog toe op de uitgaven voor de sociale zekerheid uitoefenen, is overigens relatief beperkt. De sociale uitkeringen die de allochtonen ontvangen bedragen naar ruwe schatting hooguit een achtste van de totale uitgaven.¹

Dit zou echter kunnen veranderen indien een dergelijk gemengd stelsel steeds meer slechte risico's van buiten (lees: immigranten) aantrekt, waardoor de balans tussen wederkerige en eenzijdige solidariteit wordt verstoord. De bereidheid van de goede risico's om nog langer bij te dragen aan het stelsel zou daardoor kunnen afbrokkelen, waardoor het stelsel op den duur niet langer te handhaven valt. Met andere woorden: een gemengd stelsel lijkt alleen duurzaam te handhaven indien deelname aan het stelsel voor alle ingezetenen verplicht is en indien men erin slaagt de instroom van slechte risico's voldoende te beperken. Dit laatste impliceert niet per se een beperking van de omvang van de immigratie, maar wel een grotere selectiviteit. Een alternatieve optie is dat men de in- en uitsluiting van het stelsel niet langer laat samenvallen met het formele ingezetenschap. Men kan aanvullende eisen stellen aan de deelname aan het stelsel, bijvoorbeeld dat men een minimum aantal jaren legaal in het land moet hebben verbleven. Ook kan men de aanspraken op een uitkering (de voorzieningsinsluiting) afhankelijk maken van het aantal jaren dat men premie of belasting heeft betaald. De uitkeringen krijgen dan ten dele een opbouw karakter, zoals bij de (bovenwettelijke) pensioenen al het geval is. Tot op zekere hoogte gelden dergelijke eisen al in het bestaande stelsel van sociale zekerheid. Zo heeft men niet onmiddellijk bij (legale) binnenkomst in ons land recht op een bijstandsuitkering en dient men voor de werknemersverzekeringen aan diverse referentie-eisen te voldoen.

Insluiting in het socialezekerheidsstelsel die afhankelijk is van de prestaties die men heeft geleverd, roept overigens wel de lastige vraag op welke consequenties men eraan wil verbinden als een immigrant werkloos of arbeidsongeschikt wordt vóórdat hij of zij lang genoeg heeft gewerkt om recht op een uitkering te verwerven. Wordt de immigrant dan gedwongen het land weer te verlaten of accepteert men dat hij/zij zich op andere, wellicht illegale wijze staande probeert te houden? Of gaat men stilzwijgend ervan uit dat rechteloze immigranten wel een beroep zullen kunnen doen op een of andere vorm van informele solidariteit? (Meer hierover in de bijdrage van Dennis Broeders, respectievelijk die van Joanne van der Leun.)

Een tweede manier om de solidariteit duurzaam in stand te houden bestaat eruit dat men wederkerige en eenzijdige solidariteit juist zoveel mogelijk van elkaar scheidt. Het spreekt vanzelf dat dit de houdbaarheid van een stelsel van wederkerige solidariteit ten goede komt. Aangezien in beginsel iedere deelnemer belang heeft bij deelname aan het stelsel en gemiddeld evenveel eraan bijdraagt als ervan terugontvangt, brengt toenemende migratie het stelsel niet in gevaar. Zoals eerder opgemerkt, kan het zelfs voordelig zijn om de kring van verzekerden niet tot de landsgrenzen te beperken. Open grenzen bieden in beginsel mogelijkheden om risico's nog beter te spreiden. Het is heel wel denkbaar dat een stelsel op basis van wederkerige solidari-

teit (bijvoorbeeld een werkloosheids-, arbeidsongeschiktheids- of pensioenverzekering) een internationaal karakter zou krijgen. Zo zou men kunnen overwegen de verantwoordelijkheid voor de werknemersverzekeringen volledig over te dragen aan de sociale partners en het aan hen over te laten op welk niveau zij de loondervingsrisico's willen verzekeren (De Beer, 2003). Wellicht zullen vakbonden en werkgevers in een bepaalde bedrijfstak er dan voor kiezen hun risico's te 'poolen' met een overeenkomstige of juist 'complementaire' bedrijfstak in een ander land, om daarmee de risico's optimaal te spreiden.

Het aanvullende stelsel, waarin voornamelijk eenzijdige solidariteit tot uitdrukking wordt gebracht, zal in dit geval echter wel onder druk komen te staan. Om de eerdergenoemde redenen zal dit alleen stand kunnen houden indien de instroom van slechte risico's en de uitstroom van goede risico's worden beperkt. Bovendien vereist de duurzame houdbaarheid van een dergelijk stelsel dat de goede risico's zich voldoende verbonden voelen met de slechte risico's om ook op langere termijn bereid te blijven de hiervoor noodzakelijke inkomensoverdrachten op te brengen. Met andere woorden: een dergelijk stelsel valt alleen te handhaven indien er een zeker gemeenschapsgevoel bestaat. Een stelsel van eenzijdige solidariteit vereist warme gevoelens van lotsverbondenheid met mensen die men niet persoonlijk kent, maar met wie men zich toch verbonden voelt. Dergelijke gevoelens kunnen zijn gebaseerd op een gemeenschappelijke cultuur, geloof, ideologie, geschiedenis of etnische afkomst. In het algemeen gedijt een dergelijk gemeenschapsgevoel beter in relatief kleine, hechte groepen dan in grote, anonieme en tamelijk losse verbanden. Het is dan ook de vraag of het simpele feit dat men zich binnen de grenzen van dezelfde staat bevindt, voldoende is om een dergelijk gemeenschapsgevoel op te roepen. Voorzover dit niet het geval is, kan de instroom van migranten met relatief hoge risico's het gemeenschapsgevoel aantasten en daarmee de houdbaarheid van een stelsel van eenzijdige solidariteit in gevaar brengen. Hoewel hierover niet veel feitelijke informatie voorhanden is, duidt het schaarse beschikbare empirische onderzoek op een negatieve relatie tussen de heterogeniteit van samenlevingen en de mate van economische solidariteit. Zo concludeert La Ferrara (2003) in een overzichtsartikel: 'De empirische studies (...) lijken eenduidig te wijzen in één richting: samenlevingen met meer ongelijkheid en meer raciale groepen leveren minder collectieve diensten aan haar burgers.' (Zie ook de bijdrage van Aafke Komter.)

De onvermijdelijke conclusie lijkt dat men een keuze dient te maken tussen twee opties: ofwel een beperkte toelating van relatief kansarme migranten en de handhaving van een ruimhartige verzorgingsstaat met een sterke mate van eenzijdige solidariteit; ofwel een veel liberaler migratiebeleid in combinatie met een karig

niveau van sociale zekerheid voor de minst bevoorrechten. De praktijk lijkt dit te bevestigen: immigratielanden als de VS, Canada, Australië en Zwitserland worden gekenmerkt door een relatief laag niveau van sociale zekerheid en een hoge mate van (relatieve) armoede, terwijl de meer genereuze Europese verzorgingsstaten hogere uitkeringen verstrekken en lagere armoedepercentages kennen, maar de immigratie zoveel mogelijk trachten te beperken (zie onderstaande tabel). Solidariteit met immigranten die in het rijke Westen een beter bestaan zoeken, gaat daardoor onvermijdelijk ten koste van de solidariteit met de minst bevoorrechten in het eigen land.

De enige uitweg uit dit ‘duivelse dilemma’, zoals ik het elders heb genoemd (De Beer, 2002), is dat men het recht op eenzijdige solidariteit en het ingezetenschap van een land loskoppelt van elkaar. Men zou dan verschillende graden van burgerschap moeten invoeren: wie het land legaal betreedt verkrijgt niet onmiddellijk en automatisch alle rechten die de al langer gevestigde burgers bezitten. Een dergelijk ‘aspirant-burgerschap’ zou pas nadat men een bepaald aantal jaren legaal in het land heeft gewoond en gewerkt in een volwaardig burgerschap moeten worden omgezet (zie voor een bespreking van verschillende opties de bijdrage van Broeders). Concreet kan dit betekenen dat men bijvoorbeeld de eerste vijf jaar geen recht heeft op een bijstandsuitkering (maar overigens mogelijk wel op een werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkering). De eenzijdige solidariteit handhaven en tegelijkertijd meer ruimte bieden voor immigratie is dus toch mogelijk, maar de prijs daarvoor is dat men een onderscheid tussen ‘eersterangs-’ en ‘tweederangsburgers’ zal moeten accepteren.

Migratie, uitkeringsniveau en armoede; vergelijking tussen migratielanden en Europese verzorgingsstaten

	migratie (in % van de bevolking)		armoede (in % van de bevolking)		gemiddelde bruto vervangingsratio ^b
	totaal aantal immigranten	nettomigratie 1995-2000	armoedegrens 50% van het mediane inko- men ^a	armoedegrens 60% van het mediane inko- men ^a	
Migratielanden: Australië, Canada, Verenigde Staten, Zwitserland	20,3	3,7	10,7	17,8	24
Europese verzorgingsstaten: België, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Italië, Nederland, Noorwegen, Oostenrijk, Verenigd Koninkrijk, Zweden	7,6	1,6	8,0	14,4	36

^a Het mediane inkomen is het ‘middelste’ inkomen in een land (de ene helft zit daarboven, de andere helft eronder).

^b De vervangingsratio is het gemiddelde uitkeringsniveau in procenten van het gemiddelde loon.

Bron: Berekend op basis van gegevens van UN Population Division, OECD en Förster (2000).

Paul de Beer is bijzonder hoogleraar arbeidsverhoudingen aan de Universiteit van Amsterdam (Henri-Polakleerstoel) en verbonden aan het Amsterdams Instituut voor Arbeidsstudies (AIAS) en aan De Burcht.

Literatuur:

- P. de Beer: 'Solidariteit en verzorgingsstaat'; in: *Socialisme en Democratie*, 49 (7/8), 1992, bladzijde 331-338
- P. de Beer: 'Heeft de sociaal-democratie nog bestaansrecht?'; in: *Socialisme en Democratie*, 59 (7/8), 2002, bladzijde 44-55
- P. de Beer: 'Gerechtigde sociale zekerheid'; in: *Filosofie en Praktijk*, 2003 (nog te verschijnen)
- CBS: *Uitkeringsontvangers naar herkomst*, Statline (<http://www.cbs.nl>), 2003
- E. La Ferrara: *Solidarity in heterogeneous communities* (Paper voor de Francqui Prize Conference 'Cultural diversity versus economic solidarity', Brussel, 28 februari-1 maart 2003), 2003
- M. Förster: *Trends and driving factors in income distribution and poverty in the OECD area*, Labour Market and Social Policy, Occasional Papers no.42, Directorate for Education, Employment, Labour and Social Affairs, OECD, Parijs, 2000
- P. Lakeman: *Binnen zonder kloppen: Nederlandse immigratiepolitiek en de economische gevolgen*, Meulenhoff, Amsterdam, 1999
- W.J.H. van Oorschot: 'Solidariteit in verzekering en sociale zekerheid: analyse van een begrip', in: *Sociaal Maandblad Arbeid*, 46 (7/8), 1991, bladzijde 461-471
- H. Roodenburg, R. Euwals en H. ter Rele: *Immigration and the Dutch economy*, CPB, Den Haag, 2003
- A. de Swaan: *Zorg en de staat*, Bert Bakker, Amsterdam, 1988

Noten:

- 1 Deze berekening is gebaseerd op het percentage allochtonen dat een uitkering ontvangt, inclusief de AOW. Aangezien het aannemelijk is dat allochtonen gemiddeld een lagere uitkering ontvangen dan autochtonen, is het werkelijke aandeel van de allochtonen in de totale uitgaven waarschijnlijk kleiner. Het aandeel van niet-westerse allochtonen bedraagt waarschijnlijk minder dan 8 procent van de totale uitgaven; hun aandeel in de bevolking is ongeveer 5 procent.

Immigratie in Nederland

Normaliseren door differentiëren?

Dennis Broeders

Solidariteit en uitsluiting zijn belangrijke vraagstukken in elke immigratiesamenleving. In immigratielanden waar sprake is van een omvangrijke verzorgingsstaat geeft die verzorgingsstaat zekere grenzen aan de opnamecapaciteit aan. Insluiting is echter meer dan alleen het sociaal-economische domein waar werk en de arrangementen van de verzorgingsstaat dominant zijn. De door de econoom Coen Teulings in 1995 geformuleerde paradox van solidariteit en uitsluiting is inzichtelijk: 'Herverdeling van inkomen binnen de eigen groep (interne solidariteit) vereist rigoureuze uitsluiting van mensen buiten de groep (geen externe solidariteit).' De spanning tussen interne en externe solidariteit in brede zin is de leidraad voor dit boek en voor dit hoofdstuk. Het onderscheid veronderstelt echter dat het relatief eenvoudig vast te stellen is wie tot de eigen groep behoort en wie daar buiten valt. In de praktijk zijn de grenzen tussen 'binnen' en 'buiten' minder eenvoudig vast te stellen en bovendien in beweging. Dit geldt zowel voor de formele stelsels van solidariteit (zie: De Beer, hoofdstuk 2) als voor minder in regels en arrangementen vastgelegde stelsels van solidariteit die de groep afbakenen.

De ene immigrant is de andere niet. Er wordt op vele manieren onderscheid gemaakt tussen immigranten en de rechten en plichten die ze opgelegd krijgen. Dit is in veel gevallen ook niet problematisch. EU-burgers, terugkerende Nederlanders, rijksgenoten (Antillianen dus), gezinsvormers, arbeidsmigranten en asielzoekers vallen allemaal na de eerste toelating onder verschillende juridische regimes. Het negatieve beeld dat publiek en politiek van immigratie en immigranten heeft, is echter sterk gekleurd door de (integratie)problemen van sommige groepen migranten. Toch gaat het merendeel van de immigranten onopgemerkt en probleemloos op in de Nederlandse samenleving. Er is sprake van een waterscheiding die de immigratie naar Nederland verdeelt in twee categorieën. Een categorie 'problematisch' (overwegend lager opgeleid en afkomstig uit de niet-westerse wereld), waar asielmigratie, koloniale migratie en gezinsvorming en -hereniging onder vallen en een categorie 'niet-problematisch', bestaande uit de terugkerende Nederlanders, hoger opgeleide arbeidsmigranten en EU-burgers. Die laatste categorie telt op tot ongeveer 60 procent van de immigratie naar Nederland in 1999 (WRR, 2001).

Minderhoud geeft in hoofdstuk 1 aan dat het beeld dat immigranten vanaf dag één aanspraak kunnen maken op de institutionele solidariteit van de Nederlandse verzorgingsstaat foutief is: immigranten worden geacht voor zichzelf te zorgen gedurende de eerste jaren van hun verblijf. Die eerste jaren van verblijf zijn sinds de invoering van de nieuwe Vreemdelingenwet in 2001 bovendien altijd op basis van een voorlopige verblijfsvergunning. Zo bezien is er in zekere mate nu al sprake van het door Paul de Beer aan het slot van zijn hoofdstuk gesuggereerde systeem van een ‘aspirant-burgerschap’. Deze bestaande differentiatie in rechten en plichten is echter sterk beïnvloed door het negatieve beeld van immigratie dat is gebaseerd op de ‘falende’ integratie van bepaalde groepen. De overheid heeft zich geconcentreerd op de mogelijkheden om te variëren met de toelatingsgronden, verblijfsstatus en de bijbehorende rechten met als doel toegang en verblijf te ontmoedigen. De vraag in dit hoofdstuk is of het ook andersom kan: verschil maken in (burgerschaps)rechten om zo de redenen – zowel reële bezwaren als koudwatervrees – om iemand de toegang te ontzeggen, weg te nemen. We richten daarbij de aandacht op de categorieën migranten die in Nederland met de nodige scepsis bekeken worden: de economische migranten (legale en illegale arbeidsmigratie) en de humanitaire migranten (asielzoekers en gezinsvormers en -herenigers). Voor deze groepen bekijken we welk beleidsregime is ontstaan en tegen welke problemen van in- en uitsluiting men aanloopt. Vervolgens wordt aan de hand van een typologie van differentiatie gekeken naar de merites, nadelen en dilemma’s van mogelijke alternatieve modellen.

Beleid, uitsluiting en ontmoediging

Legale arbeidsmigratie

In de meeste West-Europese landen is ‘arbeidsmigratie’ nog steeds synoniem voor de gastarbeiders van de jaren zestig en zeventig. Kort samengevat bleken deze gastarbeiders te blijven terwijl men veronderstelde dat ze terug zouden gaan en ze verdwenen bovendien, mede dankzij werkgevers en overheid, en masse in de WAO tijdens de crisis van de jaren tachtig. Op dit ‘schrikbeeld’ zijn de *zero immigration policies* van de West-Europese staten gebouwd. Inmiddels hebben we de eerste oliecrisis alweer dertig jaar achter ons liggen en zijn de tijden veranderd. In Europa is een debat opgekomen over de vraag naar de noodzaak voor nieuwe arbeidsmigratie; deze zou nodig zijn vanwege tekorten op de arbeidsmarkt en vanwege de dreigende vergrijzingsproblematiek. De gedachte dat de solidariteit tussen oud en jong in sommige Europese landen in de toekomst wellicht onhoudbaar wordt zonder het toelaten van immigranten is een aardige voetnoot in een verhaal over immigratie en solidariteit. De

korte opleving van het debat is inmiddels in de meeste Europese landen gesmoord in het maatschappelijke tumult dat volgde op 11 september 2001 (Entzinger, 2002).

Mede als gevolg hiervan is er in Nederland nauwelijks aandacht voor de differentiatie binnen de arbeidsmigratie. Relevante onderscheidingen zoals opleidingsniveau en de duur van het verblijf, zijn op één hoop geveegd in de Wet arbeid vreemdelingen (WAV). Het argwanende beleid lijkt echter vooral toegesneden op een markt waar het arbeidsaanbod groot is en staten het voor het uitzoeken hebben en niet op de internationale arbeidsmarkt voor hoog opgeleide experts die Europa de laatste jaren zo nodig had. Alle verhalen over de Nederlandse kenniseconomie en internationaal concurrerend vermogen ten spijt wordt ook de gewenste arbeidsmigrant niet ontzien in het nieuwe immigratiebeleid. De wens om immigratie te beperken en de nieuwe regelzucht die daaruit resulteert, werpt allerhande blokkades op voor alle immigranten. De exorbitante verhogingen van leges voor verblijfsvergunningen zijn een prima illustratie van het gebrek aan differentiatie in het immigratiebeleid.

Illegaliteit

Aan de onderkant van de arbeidsmarkt is de eigenaardige situatie ontstaan dat er tegelijkertijd sprake is van een tekort aan personeel en een overschot aan aanbod (laaggeschoolde werklozen). Dit stelt de overheid voor een dilemma. Arbeid importeren impliceert dat uitkeringsgerechtigden aan de kant blijven staan. Dat niet doen, betekent dat er werk blijft liggen. Werkgevers klagen al jaren steen en been dat ze geen personeel kunnen krijgen en vullen (sommige van) de lege plekken illegaal. Illegaliteit lijkt een onvermijdelijk bijproduct van achtereenvolgens het Nederlandse toelatingsbeleid dat nauwelijks nog legale immigratie toestaat, de vraag naar arbeid en de mogelijkheden en de wil van migranten om hun geluk in Nederland (Europa) te gaan beproeven.

In de jaren negentig is gekozen voor een rigoureuze uitsluitingsbeleid dat illegalen de weg naar sociale voorzieningen, de formele arbeidsmarkt en een legale status af moet snijden (zie ook Minderhoud en Van der Leun). Het is de vraag hoe houdbaar een situatie is waarin de mogelijkheden om los te komen van de illegale status nihil zijn en waarin de positie van de illegaal steeds penibeler wordt. Donner wees in 1994 op het feit dat de verzorgingsstaat mensen die fysiek aanwezig zijn maar in beperkte mate uit kan sluiten vanwege 'het beginsel van maatschappelijke orde dat verpaupering of acute ontberingen binnen de samenleving ongewenst zijn'. Teulings bepleitte in 1995 – maar onverwacht actueel – dat de weg naar legaliteit nooit geheel afgesloten mag worden: 'Het vooruitzicht om zich misschien ooit een legale status te verwerven zou wel eens de belangrijkste verbindingsschakel tussen illegalen en de normen en waarden van de Nederlandse samenleving kunnen zijn.' De tendens in het beleid is

in ieder geval precies omgekeerd en richt zich op uitsluiting en ontmoediging van verblijf.

Gezinsvormers

De redenen om asielzoekers en gezinsvormers en -herenigers toe te laten, hebben in de eerste plaats te maken met in internationale en nationale wetgeving vastgelegde humanitaire principes. Strikt genomen komen economische overwegingen hier op de tweede plaats. Toch wordt het beoordelingskader en het beleid voor deze categorieën steeds sterker ingegeven door overwegingen van zelfredzaamheid en het voorkomen van claims op de verzorgingsstaat.

Veel meer dan gezinshereniging roept gezinsvorming vragen op. Zeker als het om grote aantallen gaat, zoals bijvoorbeeld het geval is met de tweede generatie Nederlandse Turken en Marokkanen (Hooghiemstra, 2003). Het probleem hierbij is het (gepercipieerde) gebrek aan integratie. Het beleid is gericht op het ontmoedigen van deze migratievorm, binnen het kader van nationale en internationale normen aangaande het recht op gezinsleven (zie: Minderhoud). Het beleid staat echter ook op gespannen voet met het emancipatiebeleid (Spijkerboer, 2002). Met name vrouwen zijn officieel afhankelijk gemaakt van een man die financieel voor ze garant staat en die tegen kan gaan dat de vrouw werkt of Nederlands leert. Bovendien maakt de afhankelijke verblijfsstatus deze vrouwen kwetsbaarder voor huiselijk geweld. De preoccupatie met immigratiebeperking heeft hier averechtse effecten aangezien participatie en emancipatie als gewenste uitkomsten worden tegengegaan.

Asielmigranten

Asielzoekers zijn bij uitstek een categorie immigranten die een beroep doet op de solidariteit van de Nederlandse samenleving. In de terminologie van De Beer (zie hoofdstuk 2) gaat het om eenzijdige solidariteit: van asielzoekers wordt geen (evenredige) solidariteit terugverwacht. Het gaat hier om geïnstitutionaliseerd altruïsme dat wel wat lijkt op ontwikkelingsbeleid. Met name door het feit en het vermoeden dat zich onder asielzoekers ook economische vluchtelingen bevinden, is deze groep in de hoek van misbruik terechtgekomen. Het asielbeleid kiest voor afschrikking van (ongewenste) vluchtelingen. De hoofdboodschap is dat het merendeel van de aanvragers hier niet thuishoort en dat principe werkt ook door in de opvang in Nederland. Asielzoekers worden zoveel mogelijk apart gehouden van de Nederlandse samenleving. De effecten hiervan op de participatie van diegenen die uiteindelijk wel mogen blijven, zijn uiterst negatief. Ook hier geldt weer dat de meeste aandacht van de overheid gaat zitten in pogingen om te voorkomen dat men vaste voet aan de grond krijgt. Een treffende illustratie daarvan is dat er sinds jaar en dag een versnelde procedure

bestaat voor zogenaamde manifest ongegronde asielverzoeken, maar dat er nooit een versnelde procedure is ingesteld voor kansrijke asielverzoeken (zie ook Spijkerboer, 2002b).

Differentiatie: mogelijkheden, onmogelijkheden en dilemma's

Immigratie wordt in Nederland en in het Nederlandse beleid dus behoorlijk geïmmatiseerd. Het afschermen van de verzorgingsstaat en de angst voor misbruik of overmatig gebruik van het sociale stelsel is daarbij een van de argumenten. Differentiatie in rechten en plichten van immigranten kan die angst wellicht temperen en immigratie normaliseren. De huidige differentiatie van rechten in de Nederlandse wetgeving is hoofdzakelijk gericht op uitsluiting. Er zijn echter meer modellen mogelijk om immigratie, sociale zekerheid en insluiting met elkaar in overeenstemming te brengen. Sommige van deze mogelijkheden zijn alleen nog maar theorie, andere zijn dagelijkse praktijk in andere immigratielanden. Deze modellen (zie onderstaand schema) worden in deze paragraaf kort besproken in termen van voor- en nadelen en (on)mogelijkheden binnen de Nederlandse context.

Hoewel de meeste aandacht uitgaat naar de modellen in de tweede laag (beperkte rechten) is ook de laag van de volledige rechten relevant. Als het gaat om hoger opgeleide migranten waar bedrijven soms naarstig naar zoeken, kan het zinvol zijn de reserves te laten varen en niet in te zetten op beperking maar juist op volledige insluiting en ongeconditioneerde toelating. Zeker bepaalde sectoren als de wetenschap, de hogere kunsten en (de top van) het internationale bedrijfsleven zou men beter als een

Differentiatie in rechten en plichten: een typologie



internationale arbeidsmarkt kunnen beschouwen dan als een nationale arbeidsmarkt waarop zich vreemdelingen aandienen (Van Dalen en Broeders, 2002). Op deze internationale arbeidsmarkt, waarop ook veel Nederlanders zich begeven, is het van belang dat Nederland zich als gastland opstelt en barrières opruimt in plaats van opwerpt. Door de aard van deze arbeidsmarkt zal het verblijf van veel werknemers in deze sectoren overigens in de regel tijdelijk zijn. In de hogere regionen van de arbeidsmarkt betekent stilstand immers achteruitgang. In Duitsland, waar de politiek tot voor kort vanuit de grond van het hart verkondigde *'kein Einwanderungsland'* te zijn, nam de Commissie Süssmuth (*Unabhängige Kommission Zuwanderung*) in 2001 in haar rapport het voorstel op om immigranten die zich kwalificeren op basis van een puntensysteem (op criteria als leeftijd, opleiding en ervaring, taalbeheersing en algemeen gunstige integratieverwachtingen) direct toegang te geven tot de volledige rechten op permanent verblijf.

Het quarantainemodel

Het basisidee van het quarantainemodel is dat de migranten gedurende hun verblijf slechts in zeer beperkte mate deel uitmaken van de Nederlandse verzorgingsstaat, of beter nog: buiten de verzorgingsstaat gehouden worden. Het quarantainemodel is geschikt voor tijdelijke migratie, en dan met name voor tijdelijke arbeidsmigratie. Hiervoor zijn twee mogelijkheden. Of je organiseert een parallelle, laagwaardige verzorgingsstaat binnen de eigen grenzen, of je ontkoppelt arbeid en deelname aan sociale zekerheid. Voorstellen voor een parallelle verzorgingsstaat voor arbeidsmigranten worden zo af en toe gehoord. Zo stelde de Oostenrijkse FPÖ recentelijk voor een secundaire verzorgingsstaat in te stellen voor immigranten uit Oost-Europa op het niveau van het land van herkomst om immigratie onaantrekkelijk te maken voor socialezekerheidszoekers (zie: Engelen, 2002). Een daadwerkelijk parallel systeem creëren is echter nog niet zo eenvoudig en is bovendien niet eens goedkoop. De meeste Europese landen hanteren al in enigerlei mate een parallelle verzorgingsstaat binnen hun grenzen: de opvang van asielzoekers is in veel gevallen een ver doorgevoerde uitwerking van het quarantainemodel. Aparte opvang, een apart stelsel van sociale zekerheid (in geld, in natura of met bonnen), apart onderwijs en soms – bijvoorbeeld in Nederland – een apart stelsel van gezondheidszorg. Dit quarantainemodel is echter niet gericht op participatie maar juist op een zo groot mogelijke afzijdigheid van deze groep (WRR, 2001). Een snelle blik op de begroting van het Ministerie van Justitie leert bovendien dat het doorvoeren van een dergelijke parallelle structuur een uitermate kostbare aangelegenheid is.

Een veel slimmere invulling van het quarantainemodel op het gebied van arbeidsmigratie zijn systemen die zich richten op kortdurende periodes van verblijf en op de

garantie van terugkeer van de migrant. Voorbeeld daarvan zijn de nieuwe ‘gastarbeidersystemen’ die Duitsland eind jaren tachtig invoerde. Met de lessen van de oorspronkelijke gastarbeid in het achterhoofd voerde Duitsland wervingssystemen in met zeer nauw omschreven regels. Maximumperiodes voor verblijf zijn duidelijk omschreven, gezinshereniging en gezinsvorming zijn expliciet uitgesloten en er vindt géén opbouw van rechten plaats naargelang het verblijf vordert, hetgeen een van de belangrijkste redenen was waardoor gastarbeid in Duitsland permanente vestiging werd (Rudolph, 1996; Hönekopp, 1997). Eén van de door Duitsland ingestelde systemen volgt de logica van het quarantainemodel en hanteert een parallelle verzorgingsstaat, niet binnen de eigen grenzen maar in het land van herkomst van de migrant in kwestie. In het systeem van de *Werkvertragarbeitnehmer* worden de sociale premies niet in Duitsland afgedragen, maar afgestemd op de regelingen voor sociale premies in het land van herkomst, waardoor de arbeider ook goedkoper is. De arbeider wordt dus geïmporteerd, maar de sociale voorzieningen – en de afdrachten daaraan – blijven in het land van herkomst. De quarantaine is in dit model in principe optimaal geregeld omdat het land van herkomst als sociaal vangnet dient. De beperkte aanspraak op de instituties van het gastland wordt gecompenseerd door de volledige aanspraak op de instituties in het land van herkomst. De klassieke gewetensvraag: ‘Wat te doen met een in rechten beperkte migrant die op het werk een ongeluk krijgt?’, kan in dit model in ieder geval enigszins bevredigend worden beantwoord. Die migrant gaat namelijk per gipsvlucht *linea recta* naar een ziekenhuis in het land van herkomst. Bovendien mogen werknemers slechts drie jaar binnen dit systeem in Duitsland werken en zijn dan minimaal drie jaar van deelname uitgesloten. Toch zijn ook deze systemen niet volledig waterdicht. Eén van de doelen in Duitsland was het tegengaan van illegale arbeid in bepaalde sectoren, hetgeen lang niet overal is gelukt en bovendien ook de nodige investeringen in controle heeft gevergd (zie bijvoorbeeld: Menz, 2001). Ook de periode van drie jaar uitsluiting – die het systeem vanuit de overheid bezien rationeel maakt – is voor werkgevers en werknemers problematisch omdat die een goede werkrelatie graag voort willen zetten (en dat in sommige gevallen illegaal ook doen). Een andere kanttekening bij dit model is de komende uitbreiding van de Europese Unie. Deze programma’s waren gericht op landen uit Midden- en Oost-Europa die nu vooraan staan bij de komende uitbreidingsronde en straks (in ieder geval voor Nederland) onder het vrij verkeer van personen vallen. Het merendeel van dit arbeidspotentieel – dat zich ook al legaal en illegaal in Nederland heeft gemanifesteerd – valt straks dus onder het regime van de interne arbeidsmarkt van de EU.

Het overgangsmodel

Binnen het overgangsmodel worden immigranten toegelaten tot het land, maar zijn zij gedurende een overgangsfase beperkt in hun rechten en kunnen ze op basis daarvan (nog) niet alle voorzieningen claimen. Die beperking is gebaseerd op het voorkomen van een beroep op sociale voorzieningen waar men zelf nog niet (voldoende) aan bijgedragen heeft en op het voorkomen van afhankelijkheid van sociale zekerheid in het algemeen. In Nederland geldt in principe voor de meeste immigranten een overgangsmodel. Tijd is eigenlijk de belangrijkste factor binnen het overgangsmodel. Naarmate het verblijf vordert worden er rechten opgebouwd, teneinde na verloop van tijd de rechten van permanente ingezetenen en staatsburgers te benaderen. Dat kan ook gepaard gaan met een omzetting van de verblijfsstatus, zoals in Nederland de omzetting van een tijdelijke verblijfsvergunning naar een permanente na drie jaar verblijf. Het overgangsmodel kan slechts een beperkte periode worden gehanteerd omdat de praktijk uitwijst dat de meeste verzorgingsstaten uiteindelijk gericht zijn op het insluiten van de legale ingezetenen. De combinatie van sociale rechtsstaat en verzorgingsstaat heeft er in het verleden ook voor gezorgd dat immigranten niet eeuwig in tijdelijke overgangsregelingen gehouden kunnen worden. In Duitsland deed het Bundesverfassungsgericht al in 1978, zeer tegen de zin van de regering, de uitspraak dat rechten van immigranten toe dienen te nemen naarmate het verblijf vordert en uiteindelijk bijna gelijk aan die van staatsburgers moeten zijn (Joppke, 1999). Westerse verzorgingsstaten zijn wat dat betreft ‘guldige’ systemen die het moeilijk verdragen dat immigranten voor langere tijd ‘apart’ gehouden worden. Ook op Europees niveau is de toenemende consensus dat de rechten van de zogenaamde derdelanders met een langdurige status – hetgeen vaak op vijf jaar wordt gesteld – die van staatsburgers dicht moeten naderen. Zie bijvoorbeeld de conclusies van het Finse voorzitterschap op de EU-top in Tampere (1999) en de voorstellen van de Europese Commissie op het gebied van het immigratiebeleid (2000) en de status van derdelanders (2001).

Binnen het overgangsmodel kan het zwaartepunt van de differentiatie worden gelegd bij het beperken van de rechten of bij het verzwaren van de plichten. In de meeste Europese verzorgingsstaten is het model van de beperking van de rechten dominant. De logica hierachter is vaak tweeledig: in de eerste plaats moet de beperkte aanspraak op steun van de staat een stimulans vormen voor zelfstandige participatie, en in de tweede plaats moet de beperking potentiële *free riders* en economisch zwakkeren in de migratiestroom afschrikken. Het beperken van de rechten van immigranten is immers vaak onderdeel van het beleidsinstrumentarium dat immigranten moet ontmoedigen om naar een bepaald land toe te trekken (Thielemann, 2002). Ook Nederland kiest vooral voor het beperken van de rechten van immigranten geduren-

de de overgangsfase. De mogelijkheden hiervoor lijken, ondanks nationaal en internationaal recht, allesbehalve uitgeput. De immigratiewetgeving is in verschillende Europese landen volop in beweging en er zijn voortdurend voorbeelden van landen die nieuwe manieren bedenken om de rechten van immigranten in de overgangsfase te beperken (Broeders, 2003). De Deense Vreemdelingenwet van de regering Rasmussen heeft de lat wat dit betreft recentelijk weer wat hoger gelegd. Zo is de overgangsfase in Denemarken verlengd naar zeven jaar (pas dan kan men aanspraak maken op een permanente verblijfsvergunning) en gedurende deze jaren kunnen immigranten slechts aanspraak maken op een ondersteuning die overeenkomt met 50 tot 70 procent van het Deense uitkeringsniveau. De regering hanteert een ondergrens die overeenkomt met de ondersteuning voor Deense studenten (The Danish Government, 2002). Overigens betekent het accepteren van werk – ook parttime – in dit systeem altijd een financiële verbetering, aangezien immigranten gedurende deze periode van zeven jaar een groter deel van het bruto inkomen mogen behouden (ze hebben immers ook een beperkte aanspraak op uit belasting gefinancierde sociale regelingen). Het Deense model is naar Europese maatstaven zeer restrictief, maar heeft wel een stimulans ingebouwd voor arbeidsparticipatie.

De nadruk in het overgangsmodel kan ook worden gelegd bij het verzwaren van de plichten in plaats van het beperken van rechten. Met name voor groepen als gezinsvormers en asielmigranten zou dit een goed alternatief kunnen zijn voor de nadruk op restrictieve maatregelen. In plaats van de eenzijdige focus op het voorkomen dat deze immigranten ten laste komen van de sociale voorzieningen kan men ook streven naar zoveel mogelijk participatie van de betrokkenen. Het verzwaren van de plichten moet ten goede komen van de integratie van groepen die nu uit het blikveld verdwijnen als de horde van het immigratiebeleid genomen is. Een stevige inburgeringseis en/of een participatie-eis is dan een zinniger differentiatie van rechten en plichten dan een inkomenseis, of daar in ieder geval een nuttige aanvulling op. Het gaat erom de inburgering te beschouwen als een instrument dat de participatie kan bevorderen en niet (bijvoorbeeld door migranten zelf voor de cursus te laten betalen) als een nieuwe horde in de toelating. In het arbeidsmarktbeleid is de draai naar een beleid gericht op participatie ('van verdelen naar verdienen') al veel eerder gemaakt. In het immigratiebeleid zou dezelfde logica kunnen leiden tot een vervanging van het huidige model dat gebaseerd is op het 'voorkomen van verdelen' naar een model dat gebaseerd is op het 'bevorderen van verdienen'. Benaderingen als de 'sluitende aanpak' en het *case-management*, zoals die nu in het gemeentelijke arbeidsmarktbeleid worden ingezet om langdurig werklozen naar de arbeidsmarkt terug te geleiden, zouden voor deze specifieke groep wellicht van meet af aan kunnen worden gehanteerd.

De specifieke omstandigheden van deze groepen – taalachterstand, opleidingsachterstand en een vaak grote afstand tot de maatschappij en de arbeidsmarkt – kunnen een rechtvaardiging zijn voor een dergelijke differentiatie in rechten en plichten. Deze benadering gaat wel ten koste van rechten en rechtsgelijkheid. Het feit dat een immigrerende gezinsvormer in eigen onderhoud kan voorzien – en dat is vanwege de inkomenseis altijd zo – mag geen reden zijn voor vrijstelling van arbeid, zoals normaal gesproken wel kan als één van de partners voldoende inkomen heeft. Het in 1994 door Van der Zwan en Entzinger ontwikkelde model voor inburgering hanteert een dergelijke benadering. In dit model worden nieuwkomers voor drie jaar opgenomen in een soort van scholings- en arbeidspool die ten doel heeft de achterstand ten opzichte van de arbeidsmarkt te slechten. De beloning van migranten in deze pool ligt op een lager niveau zodat hun arbeid aantrekkelijk is voor werkgevers, hetgeen gecompenseerd wordt door het element van scholing in het model. In feite is dit overgangsmodel een mix van de rechten en plichten-benadering.

Het prestatie­model

Een model dat veel sterker contrasteert met het huidige Nederlandse beleid is het prestatie­model. In dit model kunnen migranten hun rechten – of hun status – in een bepaalde periode verdienen of verliezen op basis van hun eigen prestaties. Het prestatie­model moet een verbinding maken tussen de wereld van de open grenzen en de wereld van de gesloten verzorgingsstaat. De ongemakkelijke verhouding tussen illegaliteit en de verzorgingsstaat is vanwege het gevoerde beleid bovendien steeds scherper geworden. Het huidige illegalenbeleid is gebaseerd op een strategie van strikte uitsluiting; illegaal verblijf moet zo onaantrekkelijk worden dat de illegaal niets anders rest dan te vertrekken. Het prestatie­model probeert juist een brug te slaan tussen de illegaliteit en de legaliteit. Hier zijn twee mogelijkheden voor: ‘status verliezen’ en ‘status verdienen’.

Het model van het ‘status verliezen’ is in feite een rigoureuzere en hardere variant van het hiervoor besproken overgangsmodel. Ook in dit model is gedurende een bepaalde periode geen sprake van een vaste verblijfsstatus en volledige rechten. In het overgangsmodel is de belangrijkste factor die van de tijd: wie het hoofd boven water houdt gedurende de overgang­periode is binnen. In het model van het ‘status verliezen’ is de geleverde prestatie gedurende de periode de belangrijkste factor en is de sanctie het verliezen van rechten en status. Net als bij asielzoekers die worden afgewezen, worden hierbij alle rechten en voorzieningen ingetrokken. Dit model is in feite gebaseerd op het aloude idee van de proefperiode, waarin mensen mogen bewijzen ‘dat ze het kunnen’ en waarin bewijs van het tegendeel betekent dat er geen verlenging komt. Bij dit model is het uiteraard van belang dat de toegang tot sociale

voorzieningen zeer beperkt is en dat de mensen die binnen dit systeem migreren aantrekkelijk zijn voor de arbeidsmarkt. Een prestatie-model heeft alleen nut als het een open systeem is dat aantrekkelijk is voor mensen die nu in de illegaliteit proberen te werken. Bovendien mag het niet dusdanig rigide, onaantrekkelijk en duur voor werkgevers zijn dat er onder de nieuwe laag weer een laag van illegaliteit ontstaat. Dan is er niets opgelost en is er slechts weer een nieuw regime binnen het immigratiebeleid gecreëerd. Een dergelijk systeem zou echter ook de nodige organisatie en registratie van de kant van de overheid vergen. Het monitoren van het proces, het stellen en toetsen van normen en het verlenen en intrekken van rechten wordt in het regeldichte Nederland waarschijnlijk al snel een bureaucratische en uitdijende aanleg. Bovendien is de onderliggende gedachte achter deze mogelijkheid dat illegaliteit in grote mate, of zelfs helemaal, uitgebannen kan worden. Dit is weliswaar een aantrekkelijke gedachte voor overheden, maar er is geen land dat erin geslaagd is illegaliteit volledig uit te bannen.

Een andere vraag is of het model van 'status verliezen' toegepast zou kunnen worden op de huidige legale migratie naar Nederland. Dit is echter voor de meeste groepen migranten problematisch vanwege hun toelatingsgrond. Dit geldt met name voor die groepen die het vaakst in verband worden gebracht met het onbehagen over de gebrekkige integratie. Gezinsherenigers, gezinsvormers en asielmigranten zijn niet geschikt voor dit model omdat de ultieme sanctie, het verliezen van het verblijfsrecht, niet te verenigen is met de juridisch-humanitaire reden waarom ze in eerste instantie toegang tot Nederland hebben verkregen. Met andere woorden: je kunt moeilijk iemand uitzetten omdat hij zijn prestatie niet heeft geleverd, als de oorspronkelijke reden waarom je hem hebt toegelaten (hij/zij is een vluchteling, hij/zij is getrouwd met iemand met een permanent verblijfsrecht in Nederland) nog van toepassing is. Nog afgezien van de vraag of zoiets moreel voorstelbaar is, is hier een vrachtlading aan nationaal en internationaal recht tegen aan te voeren. Het zou minimaal betekenen dat Nederland zich terug moet trekken uit internationale verdragen als het VN-Vluchtelingenverdrag (asielzoekers) en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (voor gezinshereniging en gezinsvorming).

Het model van het 'status verdienen' neemt illegaliteit als een gegeven. In plaats van een poging de illegaliteit op te heffen, wat de inzet is van het model 'status verliezen', wordt in dit model geprobeerd een verbinding te maken tussen illegaliteit en legaliteit. Een opening maken naar de legaliteit is echter al 100 procent tegen de stroom van het huidige Nederlandse beleid in. 'Status verdienen' betekent dat men vanuit een positie van geen of zeer weinig rechten op basis van prestatie rechten of zelfs een status kan verdienen. De vraag is hoe je een dergelijk model vorm zou kunnen geven.

Dit systeem kan niet zonder in ieder geval een eerste recht op arbeid. Probleem in de huidige situatie is dat aan het recht op arbeid meteen socialezekerheidsrechten vastzitten. Ewald Engelen (2000) heeft een ‘ontkoppeling’ gesuggereerd tussen die twee, en stelt voor de toegang tot sociale voorzieningen te koppelen aan burgerschap. De toegang tot burgerschap wordt vervolgens afhankelijk gemaakt van ‘contributie-criteria’. Periodieke regularisaties, op basis van deze criteria, geven werkende vreemdelingen dan toegang tot het burgerschap en de bijbehorende sociale rechten. De moeilijkheid bij dit model schuilt in de manier waarop contributie geformuleerd en gemeten moet worden. Als contributie bijvoorbeeld wordt geformuleerd in termen van belasting op arbeid, dan kan zich het probleem voordoen dat de arbeid van deze semi-illegale arbeiders (ze hebben immers wel een recht op arbeid) te duur wordt ten opzichte van illegalen die buiten het witte circuit werken. In dat geval ontstaat er een laag van illegaliteit onder het niveau van de semi-illegalen. Tegelijkertijd moet er toch een criterium zijn waarop je kunt beoordelen of iemand voldoende prestatie (of contributie) heeft geleverd om aan de voorwaarden voor een regularisatie te voldoen. Zo bezien begint het een *catch 22* te lijken: om te kunnen promoveren van illegaliteit naar legaliteit, moet je voldoen aan bepaalde formele criteria die zijn ontleend aan de legaliteit, maar als je voldoet aan deze criteria prijs je jezelf uit de markt ten opzichte van illegalen en kun je niet aan de criteria voldoen.

Dit probleem is natuurlijk grotendeels het gevolg van het gevoerde beleid. Vóór het tijdperk van de Koppelingswet waren carrières vanuit de illegaliteit naar de legaliteit een normaal verschijnsel (Van der Leun, 2003). Juist het afsnijden van deze routes door een wig te drijven tussen illegaal verblijf enerzijds en participatie in legale voorzieningen en legale afdrachten over bijvoorbeeld arbeid anderzijds, heeft ertoe geleid dat er nog nauwelijks criteria zijn waarop de contributie van illegalen beoordeeld kan worden. De ‘witte illegalen’ waren de laatste illegalen die geregulariseerd konden worden op basis van een aantoonbare (geregistreerde) bijdrage aan de Nederlandse samenleving. Meetbare criteria betekenen immers registratie en registreren kan binnen het huidige beleidsregime niet meer. In landen waar men veel ervaring heeft met het regulariseren van illegalen, zoals de zuidelijke lidstaten van de EU, is de regeldichtheid op de arbeidsmarkt lager en is men niet zo sterk gericht op de administratieve uitsluiting van illegalen. Sterker nog, in Spanje registreert men illegalen zelfs, hetgeen strikt genomen een innerlijke tegenstrijdigheid is. Het enige doel van deze registratie is dat de overheid bij een regularisatie zekerheid heeft over de duur van het verblijf, hetgeen één van de criteria voor regularisatie is. Op basis van dit voorbeeld concludeert Jeroen Doomernik (2003) dat een verbinding tussen illegaliteit en legaliteit waarschijnlijk de beste kans maakt wanneer Nederland wat meer zou gaan lijken op de zuidelijke lidstaten. Anders geformuleerd zou je ook kunnen stel-

len dat terugkeren naar de situatie van vóór de ontwikkeling van het illegalenbeleid een dergelijke verbinding ook weer openstelt.

Voor de huidige legale immigratie naar Nederland ligt ook deze vorm van het prestatie-model moeilijk. Voor asielzoekers, gezinsvormers en gezinsherenigers duikt net als bij het 'status verliezen' een spanning op tussen de oorspronkelijke toelatingsgrond (op basis van humanitair recht) en de ultieme sanctie van het beëindigen van alle rechten en/of uitzetting. Voor arbeidsmigranten biedt het prestatie-model meer mogelijkheden. In feite zou het bovenstaande een uitbreiding van de arbeidsmigratie naar Nederland betekenen. Een andere toepassingsmogelijkheid is het openbreken van de één-op-één-benadering in het Nederlandse arbeidsimmigratiebeleid. Nu is het zo dat een immigrant toegelaten wordt omdat er een specifieke baan voor hem is; eindigt de periode van het contract of eindigt het contract zelf (ontslag), dan eindigt ook het verblijf. De prestatie gedurende zijn verblijf levert geen 'punten' op en solliciteren op een andere baan is uit den boze. Het quarantaine-element voorkomt promotie en de opbouw van rechten. In het rapport van de Duitse Commissie Süssmuth wordt voorgesteld om dit rigide onderscheid tussen tijdelijke en permanente arbeiders open te breken. Het element van selectie op basis van een puntenstelsel voor arbeidsmigratie, wat eerder al ter sprake kwam, geldt wat betreft de Commissie niet alleen voor nieuwe immigranten. Ook immigranten die in eerste instantie op een tijdelijk contract zijn toegelaten (bijvoorbeeld om tijdelijke arbeidsmarkttekorten te vullen) kunnen op basis van een succesvolle integratie op de arbeidsmarkt en in de maatschappij de punten verdienen die nodig zijn voor een permanent verblijf. In dit systeem is het dus wel mogelijk om goed presterende immigranten hun status te laten verdienen op basis van bewezen prestaties.

Conclusie

Nederland heeft zich de afgelopen decennia sterk geconcentreerd op het vraagstuk van de uitsluiting. De verhouding solidariteit en immigratie is, om de paradox van Teulings (1995) nog maar eens aan te halen, voornamelijk uitgewerkt in termen van de beperking van de externe solidariteit. De eigen groep (waarop de interne solidariteit van toepassing is) is als gevolg van de naoorlogse immigratie gedeeltelijk *by default* ontstaan. Zij die niet meer weggingen (de gastarbeiders) en zij die niet door middel van het vreemdelingenbeleid uitgesloten konden worden, zijn tot de eigen groep gaan behoren. Immigratie wordt gezien als een fenomeen dat wezensvreemd is aan Nederland, in plaats van als een kenmerk van een open samenleving en open economie, hetgeen Nederland claimt te zijn. Ondanks de permanente stroom van migranten is Nederland niet in staat gebleken om te functioneren als een immigratiesamen-

leving, dat wil zeggen een samenleving die immigratie als een normaal verschijnsel accepteert en haar instituties en beleid daarop inricht (vgl. WRR, 2001 en Meurs en Broeders, 2002).

In dit hoofdstuk is een poging gedaan een aantal modellen uit te werken waarin de rechten en plichten van immigranten variëren. De gedachte hierbij is dat differentiatie van rechten en plichten wellicht mogelijkheden biedt voor een normalisatie van immigratie in Nederland. Kunnen de reële en irreële weerstanden die achter het huidige immigratiebeleid zitten, door differentiatie worden gerelativeerd? Zoals te verwachten viel zijn er geen toverformules, maar er zijn wel perspectieven die nu in het beleid ontbreken. In andere landen zijn modellen ontwikkeld die tijdelijke arbeidsmigratie op een slimme manier ontkoppelen van de verzorgingsstaat van het gastland. Hoewel het perfecte model niet bestaat, zijn deze alternatieve en meer zakelijke manieren van nadenken over arbeidsmigratie een welkome aanvulling op het Nederlandse repertoire.

Het Nederlandse beleid hanteert in feite een overgangsmodel waarin de nadruk ligt op het beperken van de rechten van migranten. Om de verzorgingsstaat af te schermen worden immigranten in eerste instantie van allerlei regelingen van formele solidariteit uitgesloten. Hoewel dit een legitieme benadering is, verdringt de nadruk op uitsluiting de aandacht voor participatie. Zeker voor asielgerechtigden en gezinsvormers geldt een eenzijdige nadruk op beperking van de instroom en de aandacht van de overheid verslapt als de horde van de toelating eenmaal genomen is. Aangezien veel van de onrust over immigratie verband houdt met de gebrekkige integratie van immigranten als deze, is dat op zijn zachts gezegd eigenaardig. Om de participatie van deze groepen te bevorderen is een variatie in plichten waarschijnlijk een zinniger differentiatie dan die in rechten. In het arbeidsmarktbeleid werd in de jaren negentig de draai gemaakt naar een actief arbeidsmarktbeleid onder de noemer 'van verdelen naar verdienen'. Op dezelfde manier zou het immigratiebeleid zich meer op participatie kunnen richten onder de noemer 'van voorkomen van verdelen naar bevorderen van verdienen'.

Er is geen land ter wereld dat geen illegale migratie en illegaliteit kent. Het is dus onwaarschijnlijk dat uitgerekend Nederland hier de dans ontspringt. Om het onvermijdelijke beheersbaar te houden en (al te) grote problemen met illegaliteit in termen van openbare orde, volksgezondheid en humanitaire tragedie te voorkomen, wordt soms wel gedacht aan prestatie-modellen die een brug kunnen slaan tussen illegaliteit en legaliteit. Er zijn uiteraard mogelijkheden om verbindingen te leggen tussen beide sferen en er zijn bovendien ook goede redenen te bedenken om de verbinding tussen beide sferen niet volledig af te sluiten. In Nederland zou een dergelijke verbinding niets minder dan een ommezwaai in het Nederlandse illegalenbeleid van de afgelo-

pen vijftien jaar betekenen. Het invoeren van een rationeel prestatie­model (dat toets­bare criteria heeft) betekent afstand doen van het huidige illegalen­beleid waarin regi­stratie als uitsluitings­mechanisme functioneert. Registratie zou echter ook als insluiting­mechanisme kunnen fungeren.

Voor veel van de legale immigranten die nu naar Nederland komen, zoals gezins­vormers en asielzoekers, is het prestatie­model ongeschikt. De ultieme sanctie binnen dit model – het opzeggen van alle rechten als de prestatie niet wordt gehaald – kan immers niet worden toegepast als de oorspronkelijke humanitaire toelatings­grond nog steeds van kracht is. Maar voor arbeids­migratie bieden prestatie­modellen wel mogelijkheden.

Dennis Broeders is stafmedewerker bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regerings­beleid.

Literatuur:

- D. Broeders: 'Volg de leider? – Over de onderlinge verwevenheid van nationaal asiel­beleid in Europa'; in: *Immigratie en asiel in Europa – Een lange weg naar gemeenschappelijkheid?*, W. Asbeek Brusse, D. Broeders en R. Griffiths (red.), Lemma, Utrecht, 2003
- H. van Dalen en D. Broeders: 'Kathedersocialisten en sociale ingenieurs in migratie­zaken'; in: *Socialisme & Democratie*, 59, nr. 3, 2002, bladzijde 56-65
- The Danish Government: *A new policy for foreigners*, 2002
- J.P.H. Donner: 'De toekomst van de nationale vreemdelingen­wetgeving'; in: *Toekomst­perspectieven van het Nederlandse vreemdelingen­recht*, J.P.H. Donner, G.R. de Groot en Th. Holterman, Tjeenk Willink, Zwolle, 1994
- J. Doomernik: 'Nederland als Immigratieland'; in: *Immigratie en asiel in Europa – Een lange weg naar gemeenschappelijkheid?*, W. Asbeek Brusse, D. Broeders en R. Griffiths (red.), Lemma, Utrecht, 2003
- E. Engelen: 'Gedogen of rechtvaardigheid? – Over de illegaal en zijn recht op arbeid'; in: *Migranten­studies*, 16, nr. 2, 2000, bladzijde 111-117
- E. Engelen: *How to combine openness and protection – Citizenship, migration and welfare regimes* (Paper presented at seminar 'Ethno-Religious cultures, identities and political philosophy', 2-5 juli 2002, Universiteit van Amsterdam), 2002
- H. Entzinger: 'Arbeids­migratie in de eenentwintigste eeuw: noodzaak of last?'; in: *Transnationaal Nederland – Immigratie en integratie*, F. Becker e.a. (red.), De Arbeiderspers, Amsterdam, 2002
- E. Hönekopp: 'The new labor migration as an instrument of German foreign policy'; in: *Migrants, refugees and foreign policy – US and German policies towards countries of origin*, R. Munz en M. Weiner (eds.), Berghahn Books, Providence, bladzijde 165-181
- E. Hooghiemstra: *Trouwen over de grens – Achtergronden van partner­keuze van Turken en Marokkanen in Nederland*, SCP, Den Haag, 2003

- C. Joppke: *Immigration and the nation-state – The United States, Germany and Great-Britain*, Oxford University Press, Oxford, 1999
- J. van der Leun: 'Mazen in de wet: het uitsluiten van illegalen in beleid en praktijk'; in: *Immigratie en asiel in Europa – Een lange weg naar gemeenschappelijkheid?*, W. Asbeek Brusse, D. Broeders en R. Griffiths (red.), Lemma, Utrecht, 2003
- G. Menz: 'Beyond the Anwerbestopp? The German-Polish bilateral labour treaty'; in: *Journal of European Social Policy*, 11, nr. 3, 2001, bladzijde 253-269
- P. Meurs en D. Broeders: 'Nederland als immigratiesamenleving'; in: *Migrantenstudies*, 18, nr. 2, 2002, bladzijde 64-77
- H. Rudolph: 'The new gastarbeiter system in Germany'; in: *New Community*, 22, nr. 2, 1996, bladzijde 287-300
- T. Spijkerboer: *Het VN-vrouwenverdrag en het Nederlandse vreemdelingenrecht* (Discussiestuk voor de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken), 2002
- T. Spijkerboer: 'Staat en natie in een migrerende wereld' (commentaar); in: *De vitaliteit van de nationale staat in een internationaliserende wereld*, C. Hazeu en G. Kronjee (red.), Stenfert Kroese, Den Haag, 2002b, bladzijde 151-155
- C. Teulings: 'Solidariteit en uitsluiting: de keerzijden van een en dezelfde medaille'; in: *Sferen van integratie – Naar een gedifferentieerd allochtonenbeleid*, G. Engbersen en R. Gabriëls (red.), Boom, Amsterdam, 1995, bladzijde 48-73
- E. Thielemann: *Does policy matter? On governments' attempts to control unwanted migration* (Paper for the 98th APSA annual meeting, Boston, 29 August-21 September 2002), 2002
- Unabhängige Kommission Zuwanderung: *Zuwanderung gestalten, integration fordern – Zusammenfassung*, Bundesministerium des Innern, Berlin, 2001
- WRR: *Nederland als immigratiesamenleving*, Rapporten aan de regering nr. 60, Sdu, Den Haag, 2001
- A. van der Zwan en H. Entzinger: *Beleidsopvolging Minderhedendebat*, Den Haag, 1994

Informele solidariteit in de immigratiesamenleving: het gevaar van groepsbinding en de noodzaak van bruggen

Aafke Komter

Toen de eerste gastarbeiders naar Nederland kwamen, kon niemand bevroeden welke immense sociale, culturele, economische en politieke gevolgen dat in de daaropvolgende decennia zou gaan krijgen. Sociaal en cultureel betekende het een proces van aanpassing. Toen de meeste arbeidsmigranten bleven, bleken er ook economische kosten aan migratie te kleven door het grote beroep op sociale voorzieningen; de verzorgingsstaat staat (mede) hierdoor onder druk. Politiek doen zich vragen voor rond de criteria voor toelating van migranten tot de natiestaat en zijn instituties. De discussie gaat bijna altijd over de formele structuren en de toegangscriteria tot de formele solidariteit. Maar naast de formele, gecollectiviseerde solidariteit van de staatsarrangementen bestaan er ook informele vormen van solidariteit: vrijwillige, niet-betaalde onderlinge hulp en zorg. Meer dan de statelijke is het de informele solidariteit die bijdraagt aan het ontstaan van onderlinge banden tussen mensen. Samenleven in een immigratieland stelt eisen aan de informele solidariteit tussen de bevolkingsgroepen.

Een belangrijke vraag is, nu door migratie de grenzen van de natiestaat en de verzorgingsstaat onder druk staan, welke gevolgen dat zal hebben voor de rol en de betekenis van informele solidariteit. Nu bevat deze vraag veel onzekere elementen. Zo is het moeilijk te voorspellen of, en zo ja op welke termijn, de natiestaat en zijn huidige begrenzingsen substantieel aan betekenis gaan inboeten. En weliswaar wordt de formele solidariteit ingrijpend geherstructureerd, maar het moet blijken of dit een duurzame verlaging is of een tijdelijke. Verder is 'informele solidariteit' een containerbegrip dat een enorme hoeveelheid zeer uiteenlopende activiteiten omvat: de georganiseerde caritas, het georganiseerde vrijwilligerswerk, de spontane informele zorg buiten en binnen families, de betrokkenheid bij politiek, buurt of kerk, het lidmaatschap van humanitaire organisaties, enzovoort. Ten slotte is de relatie tussen formele solidariteit en informele solidariteit buitengewoon complex. Een direct antwoord op de vraag naar de betekenis van de immigratiesamenleving voor informele solidariteit tussen burgers onderling is dus nauwelijks te geven zonder te vervallen in

koffiedik kijken. Het is echter mogelijk de vraag op te splitsen in onderdelen waarover wel iets te zeggen valt dat hout snijdt en dat ook met feitelijke gegevens kan worden onderbouwd.

Allereerst zal ik kort ingaan op de verhouding tussen formele en informele solidariteit: wat zijn de verschillen en overeenkomsten tussen beide en wat is er uit empirisch onderzoek bekend over de relatie tussen die twee? Daarna geef ik een schets van de hedendaagse informele solidariteit in het licht van de immigratiesamenleving. Deze solidariteit lijkt vooral een interne (etnische) groepsolidariteit te zijn, zowel bij de oorspronkelijke bewoners als bij de diverse groepen nieuwkomers. Robert Putnam (2000) gebruikt in dit verband de term *bonding*. Bindingen gebaseerd op *bonding* zijn intern gericht en neigen ertoe exclusieve identiteiten en homogene groepen te bevorderen. Bindingen die naar buiten zijn gericht – door Putnam *bridging* genoemd – omvatten mensen van verschillende sociale herkomst. *Bonding* en *bridging* sluiten elkaar niet per se uit, het zijn twee soorten bindingen die bij de meeste mensen naast elkaar bestaan. Informele solidariteit die de groepsgrenzen overstijgt en meer inclusief van aard is, lijkt een van de meest urgente uitdagingen van de immigratiesamenleving. Toch zijn de condities daarvoor niet optimaal, zoals zal blijken. De conclusie zal zijn dat er een toenemende spanning te verwachten is tussen de tendens tot groepsbinding en de groeiende noodzaak van groepsoverstijgende solidariteit.

Verhouding formele en informele solidariteit

Een bekende tegenstelling is die tussen ‘koude’ en ‘warme’ solidariteit, waarbij koud met formele, door de staat georganiseerde, en warm met informele, spontane en vrijwillige solidariteit wordt geassocieerd (zie de bijdrage van Paul de Beer). Maar er zijn ook overeenkomsten. In beide vormen van solidariteit kan wederkerigheid een rol spelen, maar dit is niet noodzakelijk: zowel statelijke, als familiale of vrienden hulp kan eenzijdig zijn. En beide vormen van solidariteit hebben niet alleen positieve kanten maar ook negatieve. Zo kunnen zowel formele als informele solidariteit uitsluitingseffecten hebben doordat ze selectief zijn wat betreft degenen aan wie wel en niet hulp wordt geboden. Ook informele solidariteit is noodzakelijkerwijs selectief, en daarom zeker niet zonder meer als ‘warm’ te bestempelen. Familiale hulp bevoordeelt de ‘eigen soort’ boven minder nabije personen zoals burens, kennissen of vreemden. Familieleden helpen andere familieleden meer dan hun vrienden, vooral als ze kinderen hebben, zo blijkt uit empirisch onderzoek (Komter en Vollebergh, 2002).

Beide vormen van solidariteit staan in een complexe onderlinge relatie tot elkaar. De vraag is of er substitutie is tussen de twee of dat ze complementair zijn. Bij substitutie zal, als het niveau van statelijke solidariteit afneemt de informele solidariteit

groter worden, en vice versa. Bij complementariteit is het zo dat met een hoger niveau van voorzieningen de condities voor informele solidariteit ook beter worden. Kortom, is er sprake van vervanging of van een gelijk op gaan van beide soorten solidariteit? Voor beide relaties zijn empirische aanwijzingen gevonden. Een voorbeeld van complementariteit is dat als gevolg van de relatief goede huursubsidieregeling in ons land legale migranten in staat zijn hun illegale landgenoten informeel te helpen aan onderdak, zoals Burgers (in: Komter, Burgers, Engbersen, 2000) op basis van zijn onderzoek liet zien. Een ander voorbeeld dat uit landenvergelijkend onderzoek naar voren komt is dat hoe hoger het niveau van statelijke zorg is, hoe meer informele hulp en zorg er aan leden van oudere generaties wordt geboden (Attias-Donfut en Arber, 2000). In landen waar de statelijke zorg is toegenomen, blijkt het niveau van informele zorg niet af te nemen, zoals de substitutiethese veronderstelt. Hetzelfde onderzoek laat zien dat ook op andere gebieden – zoals de overdracht van materiële hulpbronnen aan jongere generaties – een goed niveau van publieke zorg eerder een voorwaarde dan een belemmering is voor het ontstaan van informele solidariteit. Maar soms zien we ook de andere tendens, die van substitutie. In landen met een relatief laag niveau van staatsvoorzieningen ontstaan soms informele vormen van solidariteit als oplossing voor urgente behoeften, bijvoorbeeld op het gebied van de zorg voor kleine kinderen. In Spanje, met zijn relatief lage niveau van statelijke zorg, wordt aanzienlijk meer informele kinderopvang geboden dan bijvoorbeeld in Frankrijk, waar het niveau van formele solidariteit – en ook van de van staatswege geboden kinderopvang – hoger ligt (Tobio, 2003).

Het beeld van de relatie tussen formele en informele solidariteit is dus niet eenduidig. Het is niet óf substitutie óf complementariteit, maar deze patronen doen zich beide voor. Waarschijnlijk is het per sociaal domein en mogelijk ook per type verzorgingsstaat verschillend hoe de verhouding tussen formele en informele solidariteit eruitziet. Maar voor de relatief liberale westerse verzorgingsstaten lijkt de volgende conclusie van Attias-Donfut en Arber op te gaan: 'De complementariteit van formele en informele steun is aangetoond voor verschillende soorten solidariteit. Of het nu gaat om financiële hulp voor jongvolwassenen of zorg voor ouderen, de uitkomsten zijn gelijk. In alle gevallen versterken publieke voorzieningen de kans dat de bevoordeelde in kwestie aanvullende steun krijgt van familieleden.' (2000: bladzijde 65)

Hedendaagse informele solidariteit

Het is onmiskenbaar dat processen van individualisering, globalisering en groeiende diversiteit van de bevolkingssamenstelling gevolgen hebben voor de manier waarop informele solidariteit gestalte krijgt in onze samenleving. Traditionele vormen van solidariteit, zoals die van kerk, familie en buurt, zijn in de loop van de vorige eeuw

verminderd. Religie, van oudsher een belangrijke bron van sociale binding, is op de terugtocht; tegelijkertijd zijn er nieuwe vormen van spiritualiteit en geloof opgekomen maar die zijn vaak individueler en oefenen een geringere groepsdruk uit dan de vroegere vormen van religie. De mate van steun die binnen families en buurten wordt uitgewisseld is de laatste twee eeuwen zeker minder geworden. Toch heeft familie-solidariteit, en zeker de solidariteit tussen generaties, nog steeds een stevige basis. Uit vergelijkend onderzoek blijkt dat de afgelopen decennia geen duidelijke achteruitgang is opgetreden in de hulp die aan leden van oudere generaties wordt geboden. Uit gegevens van het Sociaal en Cultureel Planbureau blijkt dat mensen niet minder informele hulp ontvangen dan enkele decennia geleden, hoewel dit wel werd verwacht als gevolg van de gestegen arbeidsparticipatie van vrouwen (SCP, 2002). Ook het aantal mensen dat vrijwilligerswerk doet blijft al decennialang stabiel; tussen een kwart en eenderde van alle Nederlandse volwassenen doet een of andere vorm van vrijwilligerswerk.

De abstracte en anonieme solidariteit van het geven aan liefdadigheid en het lidmaatschap van humanitaire organisaties neemt toe in ons land. Solidariteit in de vorm van het geven van geld aan goede doelen vertoont sinds 1974 een vrijwel voortdurend stijgende lijn. Halverwege de jaren negentig werd door particuliere huishoudens ongeveer 1,5 miljard euro geschonken aan goede doelen (Th. Schuyt, 2001). Nu zijn mensen natuurlijk steeds meer gaan verdienen, maar ook als aandeel van het bruto nationaal inkomen is de geldelijke bijdrage gestegen. Slechts 7 procent van de bevolking in Nederland geeft nooit aan enig goed doel. Ook zijn mensen steeds vaker lid of donateur van humanitaire organisaties, bijvoorbeeld Amnesty International, Artsen zonder Grenzen en Greenpeace.

Ook zijn er tal van lokale vormen van solidariteit waarvan ik hier slechts enkele voorbeelden wil noemen. Een betrekkelijk nieuwe vorm van lokale solidariteit is het Local Exchange Trade System (LETS). Dit is een systeem van ruilnetwerken, waarvan de deelnemers diensten en goederen uitwisselen zonder elkaar geld te betalen. In plaats daarvan kan men 'verdienen' en 'betalen' door middel van een puntenstelsel. In Nederland zijn momenteel ongeveer honderd LETS-kringen actief die elk bestaan uit enkele tientallen deelnemers. Wederkerigheid, solidariteit en verbondenheid zijn hier de sleutelwoorden. Andere relatief nieuwe vormen van lokale solidariteit zijn initiatieven tot wederzijdse hulpverlening aan lotgenoten, met als bekendste voorbeeld homoseksuelen die aids-patiënten helpen, het buddysysteem. Voormalige psychiatrisch patiënten, delinquenten, gehandicapten of chronisch zieken helpen anderen die hetzelfde lot delen. De lotsverbondenheid en de gedachte van wederkerigheid vormen de motivatie voor hun solidariteit. Weer een andere vorm van solidariteit, ook gebaseerd op wederkerigheid, zien we in de wijken van sommige grote

steden in ons land, waar de lokale autoriteiten projecten hebben gestart ter verbetering van het leefklimaat. Zo heeft Rotterdam zijn ‘Stadsetiquette’, dat openbare hoffelijkheid en wederzijds respect wil bevorderen. In Gouda ontwierp men de ‘Tien Goudse stadsregels’ met hetzelfde oogmerk.

Er is nog maar weinig bekend over informele solidariteit bij etnische minderheden. De laatste jaren begint het empirisch onderzoek op dit terrein op gang te komen. Uit de bijdrage in de bundel van Joanne van der Leun blijkt dat er informele netwerken zijn ontstaan waarbinnen hulp wordt geboden aan illegalen, soms door legale landgenoten (*bonding*), soms door de oorspronkelijke bewoners (*bridging*). Ook Engbersen en Burgers hebben in hun onderzoek substantiële patronen van onderlinge hulp en steun bij legale en illegale migranten aangetoond (zie: Komter, Burgers en Engbersen, 2000). Een bijzondere vorm van informele solidariteit onder leden van minderheidsgroepen is de vaak duurzame financiële ondersteuning van familieleden in het land van herkomst. In een tijd die meer en meer wordt gekenmerkt door grensoverschrijdende activiteiten en transnationale bindingen en loyaliteiten van migranten (Snel en Engbersen, 2002), zullen transnationale vormen van informele solidariteit eerder toe- dan afnemen. Ook familiebanden van leden van etnische minderheden hebben steeds vaker zo’n transnationaal karakter.

Gezien de segregatie die er op tal van terreinen tussen meerderheid en minderheden bestaat is het niet verwonderlijk dat informele solidariteit zich vooral binnen de eigen groep afspeelt, en in dat opzicht dus vooral van het *bonding*-type is. Voor het ontstaan van gevoelens van wederzijdse betrokkenheid en binding tussen de verschillende bevolkingsgroepen zijn bepaalde basiscondities vereist die op dit moment nog nauwelijks zijn vervuld.

Conditie voor inclusieve informele solidariteit

Globaal zijn er vier onderling samenhangende condities nodig voor het ontstaan van solidariteit in het algemeen, en voor een meer inclusieve solidariteit jegens nieuwkomers in het bijzonder. De condities zijn onderling samenhangend in de zin dat de condities ook weer voorwaarden vormen voor elkaar. Het gaat om verkleining van de sociale afstand, mogelijkheden tot identificatie, organisatievormen waarin onderlinge afhankelijkheid en wederkerigheid tot stand kunnen komen, en verkleining van de sociaal-economische achterstand van minderheden.

Sociale afstand

Hoe ver reikt onze welwillendheid jegens ‘vreemdelingen’, mensen die we niet kennen en van wie we niets weten behalve dat ze uit een ver weg gelegen oord komen? Solidariteit is het vanzelfsprekendst en het gemakkelijkst als het gaat om mensen met

wie we ons kunnen identificeren en in wie we ons dus kunnen verplaatsen. We voelen ons eerder begaan met de noden van onze naasten dan met die van onbekenden. *'Kindred goes with kindness'*, zoals de negentiende-eeuwse antropoloog Tylor zei. Theoretisch is dit goed verklaarbaar vanuit de bekende evolutionaire overlevingsprincipes. Motieven voor solidariteit variëren met sociale afstand: hoe dichterbij op het afstandscontinuüm, hoe meer affectie en belangeloosheid op de voorgrond staan; bij mensen die we minder goed kennen spelen instrumentele overwegingen en eigenbelang eerder een rol, zoals bleek uit het werk van de klassieke antropologen (zie voor een overzicht Komter, 2003). In de verhouding tot vreemdelingen ligt groepsstereotypering op de loer en zien we vormen van 'wij-zij'-denken ontstaan.

De eerste conditie voor inclusieve informele solidariteit heeft dus te maken met de sociale afstand die er tussen de verschillende groeperingen bestaat. Uit onderzoek is gebleken dat de mate waarin leden van etnische minderheden contacten onderhouden met de oorspronkelijk ingezetenen en dergelijke contacten wenselijk vinden, een positieve bijdrage levert aan hun arbeidsmarkt- en inkomenspositie (SCP, 2002). Op het gebied van onderwijs is hetzelfde mechanisme werkzaam: uit onderzoek blijkt dat sociale netwerken met autochtone Nederlanders de opleidingskansen van allochtone kinderen, en daarmee hun integratie, positief beïnvloeden (Veenman, 2003). Hoewel de causaliteit van dit verband niet geheel duidelijk is (leidt een groter netwerk tot betere resultaten of is het omgekeerde het geval?), lijkt het aannemelijk dat informele solidariteit met nieuwkomers gemakkelijker wordt naarmate de sociale afstand tussen de verschillende bevolkingsgroepen geringer is. Overigens kan verkleining van sociale afstand behalve door verkleining van geografische of fysieke afstand natuurlijk ook tot stand komen door een goede informatievoorziening, bijvoorbeeld via de media.

Identificatie

Onze samenleving kent, mede als gevolg van de immigratie, een grote veelvormigheid aan zeden, gewoonten, onderlinge omgang, gedrags- en denkwijzen, overtuigingen en levensbeschouwingen. Er is een groeiende heterogeniteit op tal van gebieden: persoonlijke en groepsidentificaties, voorkeuren, smaken, culturele waarden en morele normen. Leefstijlen en achtergronden van mensen zijn steeds meer uiteen gaan lopen, waardoor het vinden van een gemeenschappelijke basis voor het sociale leven minder vanzelfsprekend is geworden. Terwijl de pluriformiteit in leefwijzen en normen tussen groepen toeneemt, bestaan er binnen bepaalde groepen dikwijls nog sterke onderlinge bindingen en gevoelens van loyaliteit. Sterke solidariteit jegens de eigen groepsleden kan er extern toe leiden dat gedragingen van niet-groepsleden als afwijkend of minderwaardig bestempeld worden. Interne groepssolidariteit bevat het

potentieel om andere groepen als vijandig te definiëren en met hen in conflict te treden. Conflicten met buitenstaanders kunnen op hun beurt de interne groepssolidariteit weer versterken, waardoor het conflict tussen beide groepen geïntensiveerd wordt. Solidariteit kan de informele hulpbronnen van groepsleden versterken maar het lidmaatschap van nieuwkomers belemmeren door hen de toegang tot deze hulpbronnen te ontzeggen. Sterke interne groepssolidariteit kan vanuit het gezichtspunt van de bredere samenleving disfunctioneel zijn: belangen van de gemeenschap als geheel kunnen gedwarsboomd worden door een sterk gevoelde interne solidariteit van de diverse subgroepen in die gemeenschap.

Ook De Swaan (1988) signaleert de negatieve gevolgen van sterke interne groepssolidariteit. Uit zijn analyse van de associaties voor onderlinge financiële bijstand in geval van werkloosheid zoals die door Nederlanders in de negentiende eeuw spontaan gevormd werden, komt naar voren dat authentieke onderlinge solidariteit tegelijkertijd de kracht en de zwakte van deze vorm van collectieve zorg was. Enerzijds was homogeen lidmaatschap een bron van solidariteit, maar anderzijds bracht het een reeks nieuwe risico's met zich mee: tekort aan deskundigheid, onvoldoende controle, het ontbreken van vaste regels en procedures. Bovendien hadden de autonome collectieve regelingen de uitsluiting van minder bevoorrechte burgers tot gevolg. Opnieuw zien we dat solidariteit en uitsluiting twee zijden van dezelfde medaille zijn. De Swaan laat in zijn studie tevens zien hoe het separatisme van immigrantengroepen een beletsel vormde voor solidariteit met andere minderheidsgroepen. Leden van intern sterk solidaire groepen identificeren zich minder snel met buitenstaanders, en buitenstaanders hebben op hun beurt minder de neiging zich met zo'n gesloten entiteit te identificeren. 'Wij' en 'zij' blijven als bewegingloze molochten tegenover elkaar staan.

Volgens de klassieke sociologen aan het begin van de twintigste eeuw zou het moderniseringsproces steeds wijdere kringen van identificatie met zich meebrengen, waarbij solidariteit steeds omvattender en abstracter zou worden: *bridging*, in Putnams termen. Niet meer louter de eigen kring van naasten, burens en bekenden, maar ook onbekenden zouden geleidelijk aan binnen onze solidariteitskring gaan vallen. Informele solidariteit binnen bepaalde bevolkingsgroepen neemt doorgaans twee, deels overlappende, vormen aan. Er is solidariteit binnen relatief homogene groepen zoals familie en vriendennetwerken, maar er zijn ook vormen van solidariteit waarbij men bindingen met onbekenden aangaat: vrijwilligerswerk, verenigingen, clubs. Mensen zijn meestal 'lid' van zowel persoonlijke netwerken van familie en vrienden, als van netwerken met minder direct bevriende of bekende anderen. Als we kijken naar de immigratiesamenleving, is er nog maar heel weinig sprake van een meer omvattende *bridging*: solidariteit tussen de verschillende bevolkingsgroepen. In onze

verhouding tot nieuwkomers lijkt *bonding* het dominante solidariteitstype te zijn; hetzelfde geldt voor de nieuwkomers, die ook liever onder elkaar zijn. Juist omdat *bonding* vooral interne groepsloyaliteit genereert en vaak een vijandige houding jegens niet-groepsleden met zich meebrengt, kan het een bedreiging vormen voor liberale en democratische waarden (Putnam, 2000). Zonder nu te beweren dat *bridging* per definitie 'beter' is dan *bonding* – beide vormen zijn nodig in elke samenleving – , is *bridging* een grotendeels braakliggend terrein in de alledaagse praktijk van de immigratiesamenleving. Een tweede essentiële conditie voor inclusieve solidariteit is dus de mogelijkheid zich met anderen dan leden van de eigen etnische groep of gemeenschap te identificeren. Verkleining van sociale afstand – de eerste conditie – is daarvoor een voorwaarde.

Afhankelijkheid en wederkerigheid in organisatievormen

Aan het eind van de negentiende eeuw voltrok zich volgens Durkheim een ingrijpende verandering in de maatschappelijke solidariteit. Eeuwenlang was solidariteit gebaseerd op homogeniteit in waarden en normen binnen kleinschalige gemeenschappen, door Durkheim 'mechanische solidariteit' genoemd. Met de industrialisering en de voortgaande arbeidsverdeling werden mensen uit verschillende groeperingen steeds meer van elkaar afhankelijk voor de voorziening van hun behoeften. Binnen die heterogener geworden samenleving ontstond een nieuw type bindingen dat eerder op onderlinge afhankelijkheid dan op homogeniteit in waarden beruiste, de zogenaamde organische solidariteit. (In Durkheims 'mechanische' en 'organische' solidariteit zijn Putnams concepten van *bonding* en *bridging* duidelijk herkenbaar.) Voor de voorziening in essentiële levensbehoeften had men elkaar in toenemende mate nodig en het inzicht dat ieder die daartoe in staat was aan die behoeftevoorziening een bijdrage moest leveren, leidde tot nieuwe vormen van samenwerking en solidariteit.

De ontwikkeling die Durkheim waarnam is nog altijd gaande. Beide soorten solidariteit zijn nog steeds zichtbaar; soms bestaan ze naast elkaar, soms gaat de ene vorm geleidelijk over in de andere. Ook nu nog bestaan er kleine enclaves van relatief homogene gemeenschappen waar mechanische solidariteit de overhand heeft: denk aan wijken en buurten in dorpen en steden waar mensen zich onderling aan elkaar gebonden voelen en gezamenlijk buurtactiviteiten ondernemen of aan het dorpje Kollum dat ineens solidair is met zijn asielzoekers en zich verzet tegen opheffing van het lokale centrum. Deze enclaves zijn tevens onderdeel van een moderne, geglobaliseerde samenleving, waarin mensen in steeds grotere netwerken onderling van elkaar afhankelijk zijn geworden. Nieuwe vormen van onderlinge afhankelijkheid en samenwerking – toentertijd als gevolg van de groeiende arbeidsverdeling, en vandaag

de dag van wereldwijde economische, sociale en culturele vervlechting – zorgen voor een verschuiving in de solidariteit van het mechanische naar het organische type. De manier waarop de samenleving aan het einde van de negentiende eeuw institutioneel vorm kreeg, droeg bij aan het ontstaan van een nieuwe vorm van solidariteit. Hieruit valt een belangrijke les te leren voor onze huidige samenleving, namelijk dat maatschappelijke organisatievormen van invloed zijn op solidariteit.

De derde belangrijke conditie waaronder solidariteit met nieuwkomers tot stand kan komen betreft dan ook de manier waarop het publieke domein is georganiseerd. Vandaag de dag overheerst op tal van maatschappelijke domeinen – onderwijs, gezondheidszorg, arbeid, de collectieve sector – een grootschalige, anonieme en abstracte organisatievorm. De directe onderlinge uitwisseling en wederkerigheid en de daarmee gepaard gaande gevoelens van betrokkenheid en verantwoordelijkheid ontbreken hier geheel, of spelen een ondergeschikte rol. In dit opzicht kunnen we nog steeds veel leren van de klassieke antropologen. Vormen van wederkerig geven en ontvangen liggen aan de basis van de samenleving als zodanig, zoals deze antropologen lieten zien in hun gedetailleerde veldstudies van vele niet-westerse volken. Ook in onze samenleving zijn samenwerking, sociale orde en solidariteit tot op grote hoogte het resultaat van de alledaagse onderlinge uitwisseling en het over en weer geven en ontvangen. Wederkerigheid begint met de erkenning van de ander als uitwisselingspartner. Zonder die fundamentele erkenning van en identificatie met de ander (zie ook de bijdrage van Gijs van Oenen) is uitwisseling onmogelijk en loopt wederkerigheid dood. De solidariteit die door wederkerigheid ontstaat is kleinschalig: het gaat steeds om concrete relaties met specifieke anderen, en niet om grootschalige groepsverbondenheid en groepsrelaties. In het verlengde van de erkenning van en identificatie met de ander is ook wederzijdse afhankelijkheid een belangrijk element van op wederkerigheid gebaseerde solidariteit. Beide partijen hebben elkaar nodig voor de realisering van hun behoeften en belangen.

In zijn rapport *Aansprekend burgerschap* (2000) bezon de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling zich op de vraag hoe individuele betrokkenheid bij en verantwoordelijkheid voor de publieke context kan worden bevorderd. De Raad zocht het antwoord in de herinrichting van het publieke domein zelf. Sleutelwoorden bij die herinrichting zijn: kleinschaligheid, identificatie, rekening houden met onderlinge verschillen en vertrouwen. Interessant aan de visie van de RMO is dat je gevoelens van onderlinge betrokkenheid tussen mensen kunt bevorderen door andere organisatievormen in het publieke domein. Deze visie is ook toepasbaar op de wijze waarop oorspronkelijk ingezetenen en nieuwkomers op termijn met elkaar zouden kunnen gaan samenleven. Veel meer dan nu het geval is dient de homogeniteit van populaties in wijken en op scholen plaats te maken voor heteroog samengestelde groepen.

Dwangmaatregelen om groepen te spreiden over wijken of scholen lijken weinig realistisch, maar een andere structurering van de woningmarkt is in principe wel mogelijk. Het woningaanbod zou zodanig moeten zijn dat wijken zowel aantrekkelijk zijn voor oorspronkelijke bewoners als voor nieuwkomers, bijvoorbeeld door koop- en huurwoningen te mengen: differentiatie dus. De RMO ziet differentiatie en schaalverkleining ook voor het onderwijs als veelbelovende strategieën: niet fusies, maar vergroting van de keuzemogelijkheden door kleinere en betere scholen. Kortom: kleinschaligheid en rekening houden met individuele verschillen geven ruimte aan de ‘menselijke maat’ en dragen bij aan onderlinge identificatie en betrokkenheid, en daarmee aan sociale binding en solidariteit.

Sociaal-economische en culturele verschillen

Alle hiervoor besproken condities staan of vallen met de verschillen in sociaal-economische en culturele positie die er tussen meerderheid en minderheden bestaan. Grotere sociaal-economische en culturele verschillen houden de sociale afstand intact en bemoeilijken wederzijdse identificatie en onderlinge afhankelijkheid. Hoewel er aantoonbaar sociale, culturele en economische vooruitgang wordt geboekt door de tweede generatie van migranten, wordt dit gegeven ‘overschaduw’ door de voortgaande instroom van vaak laagopgeleide nieuwkomers. Als we kijken naar de vier grootste minderheidsgroepen in ons land, dan zien we dat de arbeidsparticipatie van Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen systematisch lager is dan die van Nederlanders. De geregistreerde werkloosheid onder deze groepen is twee tot drie keer hoger dan onder Nederlanders. Ook het opleidings- en functie-niveau vertoont soortgelijke verschillen, met een oververtegenwoordiging van Marokkanen en Turken in de laagste niveaus, de Surinamers en Antillianen in een middenpositie en de Nederlanders aan de top (Vermeulen en Penninx, 2000). Vanaf begin jaren negentig is er een gestage vooruitgang te zien in arbeidsmarktparticipatie en onderwijsniveau van migranten. Maar ondanks de inhaalslag blijft de achterstand ten opzichte van Nederlanders bestaan en ook de positionering van de diverse minderheidsgroepen onderling blijft constant, met Marokkanen en Turken in de meest ongunstige positie.

Op dit moment tekent zich een situatie af van toenemende economische malaise. Het voorgenomen kabinetsbeleid beoogt in een aantal opzichten een forse reductie van het niveau van de verzorgingsstaat. Zo’n situatie creëert de voorwaarden voor vergroting van feitelijke en gepercipieerde tegenstellingen tussen de oorspronkelijke ingezetenen en de nieuwkomers. De segregatie tussen oorspronkelijke bewoners en nieuwkomers wat betreft woonomgeving, onderwijs, religie, arbeid en vrijetijdsbesteding zal onder condities van economische neergang eerder groter dan kleiner wor-

den. Men is niet alleen een vreemde voor elkaar maar men ziet de ander als concurrent op een markt van schaarser wordende hulpbronnen en afnemende kansen op werk, scholing en inkomen. De toedeling van rechten aan nieuwkomers zal sneller als onrechtvaardig worden ervaren en de roep om plichten sterker. De kans op gevoelens van onbehagen en ressentiment jegens 'buitenlanders' wordt groter (Burgers en Engbersen, 2001). Omgekeerd zullen ook onder migranten – vooral jonge school-drop-outs – de gevoelens van wrok toenemen en, gevoed door ontwikkelingen in de wereldpolitiek die als een bedreiging van de islam worden ervaren, mogelijk omslaan in radicalisme.

Eén van de manieren om deze dreiging te helpen keren is: voorkomen dat migranten een blijvende onderklasse in onze samenleving gaan vormen door hun sociaal-economische en culturele positie te verbeteren. Betere opleidingskansen, een verbeterde arbeidsmarktpositie en een vermindering van de werkloosheid zijn daartoe de primaire instrumenten.

Bruggen vinden

De vraag naar de betekenis van de immigratiesamenleving voor informele solidariteit hadden we opgeknipt in onderdelen, waarvoor we nu enige voorzichtige conclusies kunnen trekken.

Een eerste conclusie is dat er, gezien de variëteit en het niveau van onderlinge hulp en zorg, geen reden is bezorgd te zijn over de hedendaagse informele solidariteit. Deze conclusie veronderstelt wel dat het niveau van formele, statelijke solidariteit niet wordt aangetast en op ongeveer hetzelfde peil blijft. Immers, er zijn empirische aanwijzingen dat een betrekkelijk hoog niveau van statelijke solidariteit bevorderlijk is voor een soortgelijk niveau van informele solidariteit. Het probleem is niet de vorm of het niveau van de informele solidariteit zelf, maar de wijze waarop spreiding ervan over specifieke groepen burgers plaatsvindt. Anders gezegd: de gevolgen van de immigratiesamenleving raken niet zozeer de aard of de omvang van solidariteit als zodanig, maar de samenstelling van de bij de solidariteit betrokken groepen.

Een tweede conclusie betreft dan ook de wenselijke verhouding tussen *bonding* en *bridging* in de immigratiesamenleving. Informele solidariteit binnen bepaalde bevolkingsgroepen is doorgaans zowel van het *bonding*- als het *bridging*-type, zoals in het voorafgaande is betoogd. *Bonding* lijkt, mits niet te zeer naar binnen gericht en exclusief van aard, zelfs een voorwaarde voor *bridging*: mensen die deel uitmaken van duurzame, op vertrouwen gebaseerde familie- en vriendennetwerken lijken beter toegerust om zich ook buiten het eigen, primaire netwerk te bewegen en solidariteitsrelaties met relatief onbekenden aan te gaan. Wanneer we de verhouding tussen

bonding en *bridging* vanuit het perspectief van de immigratiesamenleving bezien, dan is er vooral sprake van *bonding*: ieder verschanst zich achter zijn eigen groepsgrenzen, en blijft het liefst binnen zijn eigen gesegregeerde wijk en op de school van zijn eigen kleur. Solidariteit tussen de verschillende bevolkingsgroepen is nog maar mondjesmaat ontwikkeld.

In de derde plaats kunnen we concluderen dat de voorwaarden waaronder solidariteit van het inclusieve type kan ontstaan te wensen overlaten. In de huidige situatie zijn de mogelijkheden voor minderheids- en meerderheidsgroepen tot onderlinge identificatie uitermate gering, men leeft voornamelijk binnen de veilige grenzen van de eigen groep en wil dat het liefst zo houden. De manier waarop maatschappelijke organisaties en instituties zijn ingericht – grootschalig, abstract, anoniem – is niet bevorderlijk voor het ontstaan van (inzicht in) wederzijdse afhankelijkheid en verantwoordelijkheid. Doordat minderheden nog steeds een flinke achterstand hebben wat betreft hun sociaal-economische positie is er sprake van segregatie op het gebied van wonen, werken en leren. De sociale afstand tussen minderheden en meerderheid blijft daardoor groot. Religieuze en andere culturele verschillen ten opzichte van de meerderheid onderstrepen deze afstand nog eens.

Een impliciete aanname in het bovenstaande is dat meer *bridging* een wenselijke ontwikkeling zou zijn voor de toekomst van de immigratiesamenleving. Nu kun je je natuurlijk afvragen hoe ‘erg’ het is dat er weinig gemeenschappelijkheid tussen verschillende bevolkingsgroepen bestaat: wanneer ieder binnen zijn eigen groep voldoende solidair is en zich niet apert vijandig jegens niet-groepsleden opstelt is er toch niets aan de hand? Bovendien zijn er onmiskenbaar ook tal van nieuwe kansen voor wederzijds contact tussen bevolkingsgroepen ontstaan – soms in de vorm van confrontaties of conflicten –, waardoor de afstand minder wordt en identificatiemogelijkheden toenemen.

Niettemin zijn er twee belangrijke argumenten voor de noodzaak van *bridging*. Het eerste argument vloeit voort uit overwegingen van sociale rechtvaardigheid en betreft de hardnekkige sociale ongelijkheid tussen meerderheid en minderheden (en andere kansarme groepen). Pas wanneer burgers in een immigratiesamenleving gelijke kansen hebben om een decent bestaan voor zichzelf te realiseren en van deze kansen ook daadwerkelijk gebruik weten te maken, is de hierboven geschetste ‘laissez-faire-houding’ verdedigbaar. Een tweede argument is gebaseerd op welbegrepen eigenbelang en ligt besloten in de bedreiging van de sociale cohesie die voortvloeit uit een aanzienlijk en structureel verschil in sociale positie tussen bevolkingsgroepen (dit geldt voor alle kansarme groepen, niet uitsluitend voor minderheden). Het sociale weefsel van de samenleving ziet er nu eenmaal anders uit dan in de periode vóór de

immigratie. Het is gevarieerder, heterogener en daardoor minder overzichtelijk en ‘betrouwbaar’ geworden. De kans dat bepaalde cultureel toch al geïsoleerde en structureel niet-geïntegreerde immigrantengroepen gevoelens van wrok gaan koesteren en zich definitief afkeren van de ontvangende samenleving wordt groter naarmate de culturele en sociale scheidslijnen tussen bevolkingsgroepen hardnekkiger in stand blijven. Sociale cohesie in de immigratiesamenleving gedijt vooral bij doorlaatbare grenzen tussen groepen, onderlinge afhankelijkheid en wederkerigheid. Dit vereist actieve pogingen, zowel van overheidswege als door burgers onderling, om nieuwe vormen van gemeenschappelijkheid te creëren. In deze bijdrage is onder meer gewezen op de noodzaak van andere maatschappelijke organisatievormen als middel om tot een nieuw type solidariteit te komen.

Deze beide argumenten, rechtvaardigheid en eigenbelang, maken het streven naar vormen van solidariteit die de bestaande groepsgrenzen en groepsidentificaties overstijgen tot dé grote opgave voor de toekomst. Het zal duidelijk zijn dat het op gang brengen van een proces van *bridging* tussen verschillende groepen burgers zich moet gaan afspelen op tal van maatschappelijke terreinen en dat dit een zaak van lange adem is. Uiteindelijk berust de houdbaarheid van de immigratiesamenleving niet alleen op de eerdergenoemde voorwaarden voor *bridging*, maar ook op het totstandkomen van een nieuw concept van burgerschap waarin de acceptatie van verschil het centrale element vormt. De in dit hoofdstuk geschetste condities voor een meer inclusieve solidariteit zijn deels sociaal en politiek, en deels psychologisch van aard. Sociale afstand en sociaal-economische verschillen kunnen worden overbrugd door sociaal-economische maatregelen en door andere organisatievormen van het publieke leven. Maar deze zullen zeker niet automatisch leiden tot een grotere identificatie met het lot van migranten in onze samenleving. Daarvoor is een bredere culturele en psychologische omslag nodig in de houding van burgers tegenover het andere en het onbekende. Zoals politiek filosoof Amy Gutmann het verwoordde (geciteerd in Putnam, 2000: bladzijde 358): ‘(...) Hoe heterogener – economisch, etnisch en religieus – een gemeenschap is, des te groter haar capaciteit om het type publiek debat en onderling overleg op gang te brengen dat kan bijdragen aan democratisch burgerschap.’

Aafke Komter is bijzonder hoogleraar vergelijkende studies van maatschappelijke solidariteit en universitair hoofddocent algemene sociale wetenschappen aan de Universiteit Utrecht.

Literatuur:

S. Arber en C. Attias-Donfut (eds.): *The Myth of Generational Conflict: The Family and State in Ageing Societies*, Routledge, London, 2000

- J. Burgers en G. Engbersen: 'De wrok van Spangen: opkomst en neergang van een arbeidersbuurt'; in: *De verborgen stad*, G. Engbersen en J. Burgers (red.), Amsterdam, 2001
- A. Komter: *Solidariteit en het offer* (Oratie, Universiteit Utrecht), Communicatie Service Centrum, Utrecht, 2003
- A. Komter, J. Burgers en G. Engbersen: *Het cement van de samenleving – een verkennende studie naar solidariteit en cohesie*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2000
- A. Komter en W. Vollebergh: 'Solidarity in Dutch families: Family ties under strain?'; in: *Journal of Family Issues*, 23, nr. 2, 2002, bladzijde 171-188
- R. Putnam: *Bowling Alone – The Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster, New York, 2000
- RMO: *Aansprekend burgerschap* (RMO-Advies), Sdu Uitgevers, Den Haag, 2000
- Th. Schuyt: *Geven in Nederland 2001 – Giften, legaten, sponsoring en vrijwilligerswerk*, Bohn Stafleu & Van Loghum, Houten/Diegem, 2001
- Sociaal en Cultureel Planbureau: *Zekere banden – Sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid* (SCP-Rapport 2002), Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, 2002
- E. Snel en G. Engbersen: 'Op weg naar transnationaal burgerschap – De schuivende panelen van internationale migratie'; in: *Transnationaal Nederland – Het drieëntwintigste jaarboek voor het democratisch socialisme*, F. Becker, W. van Hennekeler, M. Sie Dhian Ho en B. Tromp (red.), De Arbeiderspers, Amsterdam, 2002, bladzijde 23-49
- A. de Swaan: *In Care of the State*, Cambridge University Press, Cambridge, 1988
- C. Tobio: 'Kinship support: gender and social policy in France and Spain'; in: *Solidarity Between the Sexes and the Generations: Transformations in Europe*, T. Knijn en A. Komter (eds.), Edward Elgar, Cheltenham, 2003 (in press)
- J. Veenman: 'Allochtonen en hun sociaal kapitaal'; in: *Economisch Statistische Berichten*, jaargang 88, nr. 4398, D24-25, 2003
- H. Vermeulen en R. Penninx: *Immigrant Integration – The Dutch Case*, Het Spinhuis, Amsterdam, 2000

Lokale solidariteit met illegale migranten

Joanne van der Leun

Sedert begin jaren negentig is in Nederland, evenals in de meeste Europese landen, sprake van een restrictieve tendens in het immigratiebeleid. Immigratie wordt aan een toenemend aantal voorwaarden gebonden en gepoogd wordt 'ongewenste' en illegale immigratie tegen te gaan. Dit laatste gebeurt behalve door controles aan de grenzen ook steeds meer door interne controles. Het afsluiten van publieke voorzieningen – ook wel aangeduid als controles aan de systeemgrens – vormt daar een belangrijk onderdeel van. Sterke verzorgingsstaten hebben hier het meeste belang bij, evenals landen met open grenzen. Het sofi-nummer werd bijvoorbeeld formeel onbereikbaar gemaakt voor mensen zonder verblijfsvergunning en de Koppeling-wet werd ingevoerd om op systematische wijze het recht op voorzieningen te koppelen aan een geldige verblijfsvergunning. De Vreemdelingenwet 2000 moest voorts zorgen voor een snellere afhandeling van asielaanvragen (zie voor een overzicht de bijdrage van Paul Minderhoud). Hoewel nieuwe maatregelen steeds weer hoge verwachtingen wekken en gaandeweg tegenvallen is een algemeen effect van het gevoerde 'ontmoedigingsbeleid' dat de verschillen tussen legale en illegale migranten scherper zijn geworden (Van der Leun, 2003). Dit wordt nog eens versterkt door de recente verharding in het spreken over migranten, waarbij illegale migranten steeds openlijker als profiteurs worden afgeschilderd. Daarmee wordt in zekere zin de deur open gezet naar een scherpere uitvoering van het beleid. Recente 'veegacties' in Den Haag en Amsterdam zijn hiervan een zichtbare uiting en ook de verkiezingsretoriek in 2002 en 2003 was er een van *zero tolerance* ten aanzien van illegaliteit.

Duidelijk is echter dat het restrictieve beleid niet in staat is illegale migratie geheel en al tegen te gaan. In bepaalde gevallen werkt het juist mee aan het illegaal worden van individuen. Asielzoekers die zijn afgewezen worden wel uit de opvang gezet maar niet het land uit, en een deel van hen verdwijnt in de illegaliteit. Het gaat hierbij niet om enkelingen, maar om tienduizenden mensen die deels al op straat gezet zijn en deels nog als 'verwijderbaren' in de opvang zitten. Op jaarbasis zijn er naar schatting 112.000 tot 163.000 illegalen waarvan het grootste deel nooit een asielaanvraag heeft ingediend (exclusief Oost- en West-Europeanen: 65.000 tot 91.000; Engbersen

e.a., 2002). Deze mensen bevinden zich goeddeels buiten het gezichtsveld van de landelijke overheid.

De pogingen vanuit het nationale niveau om mensen systematisch uit te sluiten van zorg en opvang, gaan gepaard met tegenbewegingen op lokaal niveau. Dit lijkt op een omkering van de beweging die leidde tot het ontstaan van de verzorgingsstaat. Wie de geschiedenis van de Nederlandse verzorgingsstaat bestudeert ziet een duidelijke beweging van het lokale naar het centrale niveau en van het informele naar het formele (vgl. De Swaan, 1989; Van Leeuwen, 2000). Waar solidariteit met armen en uitgestotenen in de Middeleeuwen geregeld werd door een wirwar van kerkelijke en private organisaties, met name in de steden, ontwikkelde zich gaandeweg een werkverdeling waarbij kerkgenootschappen hun eigen geloofsgenoten bedienden, terwijl de burgerlijke armbesturen – ingesteld door de stedelijke overheden – degenen hielpen die de kerken niet konden of wilden bedelen. De stadsbesturen die tamelijk machtig waren, delegerden vervolgens een aanmerkelijk deel van hun taken aan relatief zelfstandig functionerende organisaties van belanghebbenden zoals gilden, schutterijen en charitatieve instellingen. De stadsbesturen hielden toezicht en grepen in de regel slechts in bij wanbeheer of publieke onrust. Dit ging overigens niet zonder spanningen tussen het particuliere veld en de overheid (Van Leeuwen, 2000). Sinds halverwege de jaren zestig maakte een combinatie van stijgende welvaart en de invoering van de Algemene Bijstandswet (1965) de bijzondere caritas in Nederland zo goed als overbodig.

Momenteel lijkt er sprake te zijn van een omgekeerde ontwikkeling waarbij het lokale niveau en de informele hulp weer belangrijker worden. Zij die buiten de Bijstandswet vallen worden opgevangen door particuliere instanties. Er is een lappendeken van laagdrempelige en vaak tijdelijke hulp ontstaan voor migranten zonder geldige verblijfsstatus. Gemeenten zijn in opspraak omdat zij door hun steun aan deze initiatieven het Rijksbeleid zouden doorkruisen.

In dit hoofdstuk wordt nagegaan om wat voor hulp het gaat en tot welke dilemma's het aanbieden van die hulp leidt. De nadruk ligt op die vormen van lokale solidariteit die geheel of gedeeltelijk van particulier initiatief afhangen. Het uitgangspunt is dat kansen voor illegale migranten worden bepaald door drie dimensies: het overheidsbeleid, de etnische gemeenschappen en de arbeidsmarkt (Portes en Rumbaut, 1990). Achtereenvolgens komen daarom hier aan de orde: maatschappelijke solidariteit, etnische solidariteit en arbeidssolidariteit. De hoofdvraag is: welke vormen van lokale solidariteit bestaan er in de praktijk voor illegale migranten, waaronder uitgeprocedeerde asielzoekers? Daarbij zal ook gekeken worden naar mogelijke parallellen met het verleden. Dit leidt tot de tweede vraag: in hoeverre is er inderdaad sprake van een heropleving van het particulier initiatief die vergelijkbaar is met de armenzorg van

vóór de verzorgingsstaat? De antwoorden op deze vragen monden uit in eenderde vraag die van belang is voor het centrale thema van dit boek, namelijk: geeft de lokale zorg die nu ontstaat aanknopingspunten voor een alternatief illegalenbeleid? Anders gesteld: kunnen we hetgeen nu in de praktijk gebeurt ook zien als de start van iets nieuws? Dit hoofdstuk is gebaseerd op verschillende empirische studies die door een team van onderzoekers tussen 1994 en 2002 zijn uitgevoerd in een aantal grote en middelgrote steden.

Solidariteit in de praktijk

De hulp aan illegalen ligt natuurlijk gevoelig: het overheidsbeleid is er juist op gericht deze solidariteit onmogelijk te maken. Met name gecompliceerd is de maatschappelijke solidariteit: de steun die deels informeel, door allerlei maatschappelijke organisaties, en deels formeel, door (semi-)overheidsinstellingen, wordt geboden. Een rijke literatuur op het gebied van migratiebeleid laat echter zien dat er een forse kloof gaapt tussen de officiële beleidsmaatregelen en de uitvoering daarvan. Bovendien is het beleid inzake het tegengaan van illegaliteit niet bepaald eenduidig. Veel landen spreken zich op ferme wijze uit tegen illegaliteit, maar stellen in alle stilte wel prijs op een flexibele, goedkope en weinig eisende arbeidspool. Vaak zijn voorts de afwegingen op verschillende beleidsniveaus verschillend en soms ronduit tegenstrijdig.

Illegale migranten kunnen geen gebruikmaken van de formele, ‘koude’ vormen van solidariteit omdat zij geen burgers zijn van Nederland. De facto maken ze echter wel deel uit van het leven in Nederland; zij gaan om met familieleden, collega’s, vrienden, burens, werkgevers, hulpverleners, functionarissen, enzovoorts, waarvan sommigen zich wel geroepen kunnen voelen om te helpen op grond van informele, ‘warme’ vormen van solidariteit. Het zal daarbij vaak gaan om eenzijdige solidariteit: iemand biedt hulp of steun zonder daar direct iets voor terug te verwachten (zie de bijdrage van Paul de Beer). Dit geeft weer dat illegalen vaak in een afhankelijke positie verkeren. Dit hoeft echter niet altijd het geval te zijn. Bijvoorbeeld binnen families met illegale en legale leden kan er wel degelijk sprake zijn van wederkerige hulp en steun. In het navolgende komen aan de orde: maatschappelijke solidariteit, etnische solidariteit en arbeidssolidariteit.

Maatschappelijke solidariteit

De meeste inspanningen van het ontmoedigingsbeleid ten aanzien van illegalen zijn gericht op het meer systematisch afsluiten van voorzieningen op het gebied van gezondheidszorg, huisvesting, onderwijs en sociale uitkeringen. Daarmee zijn niet alle poorten gesloten voor illegalen. Zij hebben, deels op grond van internationale afspraken, bepaalde basisrechten: het recht op medisch noodzakelijke hulp, rechts-

hulp en onderwijs voor kinderen tot hun achttiende jaar (en een eenmaal begonnen opleiding mag worden afgemaakt).

Bovendien blijkt uit onderzoek dat ondanks die afsluiting in genoemde sectoren veel uitvoerenden nog steeds – en op vergelijkbare wijze als bijvoorbeeld vóór de Koppelingwet – wegen weten te vinden om illegalen te helpen (Van der Leun, 2003). Soms weten die uitvoerenden (woningtoewijzers, schooldirecteuren, verpleegkundigen, enzovoorts) helemaal niet welke cliënten legaal of illegaal zijn, vaak gaan professionele en morele overwegingen boven de vraag of iemand legaal in het land verblijft. 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. Veel sleutelfiguren benadrukken ook dat zij het niet op hun geweten willen hebben dat mensen in de criminaliteit verdwijnen. Een informant van een Turkse moskee zegt hierover: ‘Uitgeprocedeerde asielzoekers proberen ergens onder te duiken zodat ze illegaal toch hier kunnen te blijven. Die mensen hebben kleding en voedsel nodig en zakgeld. Wat gebeurt er als je die mensen daar niet van voorziet? Dan gaan ze criminele activiteiten uitvoeren.’

Een casestudie in Leiden en Den Haag (Rusinovic e.a., 2002) laat zien dat op lokaal niveau vele organisaties en individuen betrokken zijn bij enige vorm van opvang voor vreemdelingen zonder geldige verblijfsstatus in bijzondere situaties. In genoemde steden is sprake van een bont palet van minimaal veertig instellingen: kerken, particuliere initiatieven, migrantenorganisaties, linkse actiegroepen en (medewerkers binnen) formele instanties. Zij bieden elk op eigen wijze hulp, zoals maaltijdvoorziening, noodhulp bij acute problemen, juridisch advies, tijdelijke huisvesting, informatie over de gezondheidszorg, taallessen. In Leiden troffen we bijvoorbeeld een kantoortje aan waar illegalen op bepaalde uren kunnen aankloppen voor advies of een beetje zakgeld. In Den Haag voorziet een apotheker illegalen in zijn wijk van gratis medicatie bij kleine klachten. Ook nemen individuen uitgeprocedeerde asielzoekers af en toe mee op kamerjacht, zamelen verloskundigen babykleding in voor illegale vrouwen en maken medewerkers van bepaalde daklozeninstellingen er geen geheim van dat ze geen pasjes checken bij de deur. Soms is de hulp specifiek gericht op mensen zonder verblijfsstatus, soms maakt men simpelweg geen onderscheid naar status. Soms is het de centrale doelstelling van een organisatie, soms is het lapwerk aan de marge van de kernactiviteiten.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) maakte een inventarisatie van de opvang door gemeenten van de specifieke groep uitgeprocedeerde – en daarmee illegaal geworden – asielzoekers. Dat betrof de tweede helft van het jaar 2001. In

geheel Nederland gaven 170 gemeenten direct of indirect hulp aan uitgeprocedeerden waarvan ruim tweeduizend personen gebruikmaakten, ongeveer tweederde van het totale aantal uitgeprocedeerden. De VNG schetst een beeld van een wijdverbreid verschijnsel dat overigens beperkt van omvang is: in veel gemeenten wordt hulp geboden, maar de hulp is beperkt.

Er is geen sprake van een hecht georganiseerd en ongebreideld vangnet waar illegalen zich in kunnen wentelen. Het gaat om een los-vast netwerk van personen en organisaties die voortdurend naar elkaar doorverwijzen en elk een deeltje van de vraag opvangen. De realiteit is hard en tegenover elke illegale migrant die wordt geholpen staan er velen die worden weggestuurd. Alle betrokken organisaties worstelen met de onvermijdelijke keuze aan wie wel en aan wie geen hulp geboden wordt. Dit dilemma van selectiviteit versus responsiviteit is voor veel medewerkers en vrijwilligers een pijnlijke confrontatie tussen enerzijds de gevoelens van mededogen met de hulpbehoevenden en anderzijds de (praktische) problemen die de opvang van vreemdelingen zonder verblijfsstatus met zich meebrengt (zie Rusinovic e.a., 2002). De hierboven aangehaalde Turkse informant van een moskee zegt dat zij bijvoorbeeld alleenstaanden wel de straat op sturen, maar mensen met kinderen niet: 'We maken het ook mee dat hier uitgeprocedeerde vrouwen met kinderen komen en dan hebben we het pas moeilijk. Want dan moeten we ervoor zorgen dat die mensen nog een kans krijgen, nog een keer de procedure in gaan. We helpen dan door een advocaat in de arm te nemen en we helpen door te voorzien in de primaire levensbehoeften. Dat betalen we door middel van collectes onder onze leden. Er zijn ook zakenmensen die giften geven. We zijn een organisatie die op basis van contributie leeft van maar honderd gulden, verder hebben we geen inkomen en wel heel veel uitgaven. Dat betekent balanceren.'

Dit balanceren en selecteren kent elke organisatie die hulp biedt. 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. De hulp wordt dan verleend onder bepaalde voorwaarden, bijvoorbeeld dat er een band moet zijn met de betreffende illegale migranten, of dat ze een eigen bijdrage leveren of dat ze gemotiveerd zijn. De voorwaarden zijn vooral bedoeld om de aantrekkingskracht op andere illegale migranten te beperken.

Een tweede dilemma waar veel informanten mee worstelen is dat van de verantwoordelijkheid. Het gaat hier om de vraag of men zich niet laat gebruiken door de overheid om problemen goedkoop en gemakkelijk op te lossen. Sommigen wijzen er bijvoorbeeld op dat de politie illegalen doorstuurt en soms zelfs komt brengen. Een

medewerker van een opvanginstelling die een aantal ziekenhuisbedden voor daklozen beheert, geeft een voorbeeld: ‘Wij hebben hier een man gekregen met schotwonden, die uitgezet zou worden door de politie en toen dat niet lukte door de politie naar de GGD is gebracht en vervolgens door de GGD bij ons. Daar zitten we dan een jaar aan vast en we mogen alles zelf betalen. Dat is toch absurd?’

Een vergelijkbaar dilemma zien we bij gemeenten die enerzijds een eigen beleid ontwikkelen op basis van de zorgplicht, terwijl men anderzijds benadrukt dat dit niet nodig zou moeten zijn. De VNG schreef op 18 april 2002 een brief aan de vaste Kamercommissie van Justitie waarin het Rijk werd opgeroepen zijn verantwoordelijkheid te nemen voor de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers tót aan hun terugkeer. Uit de brief blijkt dat gemeenten zich regelmatig onder druk gezet voelen – vaak door de media – om opvang te bieden aan mensen die al jarenlang in Nederland verblijven en plotseling op straat staan. Landelijke politici spreken zich vervolgens dan weer uit tegen een eigen beleid van gemeenten, waarmee de verhouding tussen gemeente en Rijk toch wel in een merkwaardig daglicht komt te staan.

Ten aanzien van de maatschappelijke solidariteit zien we dan ook, ten eerste, dat er een groeiende incongruentie ontstaat tussen het nationale en het lokale beleid. Lokale actoren kunnen zich veel moeilijker onttrekken aan hun verantwoordelijkheid en creëren daarom allerlei vormen van noodopvang. Het opmerkelijke daarbij is dat, ten tweede, deze *bypasses* in het leven geroepen worden omdat het restrictieve beleid te hard wordt gevonden, terwijl men uiteindelijk zelf ook weer niet aan een zekere hardheid ontkomt, omdat er toch grenzen aan de hulp zitten. Elke organisatie die hulp aan illegalen biedt, wordt ook geconfronteerd met de noodzaak van selectief handelen. Iemand verzuchtte dat men daarmee zelf weer een ‘mini-IND’ aan het worden was.

Etnische solidariteit

Een tweede vorm van solidariteit waar illegalen mogelijkterwils op kunnen terugvallen is solidariteit binnen etnische gemeenschappen. Gevestigde etnische gemeenschappen bieden van oudsher een eerste oriëntatiepunt voor nieuwe immigranten. Veel migranten – legaal en illegaal – migreren niet naar een land of een stad maar naar een familielid of een gemeenschap. Daar vinden zij een min of meer vertrouwde atmosfeer waarbinnen zij, vaak in hun eigen taal, informatie kunnen opdoen over het verblijf in het ontvangende land. Uit onderzoek binnen verschillende gevestigde en minder gevestigde gemeenschappen van migranten in de grote steden blijkt hoe belangrijk familie, vrienden en landgenoten zijn voor illegalen, niet alleen voor overkomst, maar ook voor de verdere ondersteuning wanneer men eenmaal in Nederland is (Staring, 2001). In 1999 werd intensief onderzoek verricht onder 84 illegale migran-

ten uit Turkije, Marokko en verschillende Afrikaanse landen. Van deze 84 personen ontvingen er slechts zeventien in het geheel geen hulp van hun legale landgenoten. De meeste substantiële hulp werd geboden binnen de Turkse gemeenschap, de minste binnen de Marokkaanse. Binnen de Afrikaanse gemeenschap in de Bijlmer werd het vaakst betaald voor ondersteuning door landgenoten (Engbersen e.a., 1999: bladzijde 226). De opvang van illegalen door landgenoten en familieleden varieert van tamelijk onbaatzuchtige, veelomvattende hulp tot aan gecommercialiseerde opvang die het karakter krijgt van uitbuiting.

Veel illegalen of uitgeprocedeerden kloppen aan bij migrantenkerken. Soms wordt het contact op straat gelegd. Een pater van een migrantenparochie krijgt veel Spaanstalige illegalen op het spreekuur. Hij vertelt hoe zij bij hem terechtkomen: 'Dat gaat via mond-tot-mondreclame. Het is toch een vrij kleine wereld. Ze komen iemand tegen op straat of in de tram en horen Spaans, en merken dat het een nieuweling is. Op zondag gaan ze naar de parochie, omdat ze daar misschien werk weten of Nederlandse les.'

Het is via dit soort contacten dat veel illegale migranten hun kennis over de samenleving opbouwen. In grote lijnen kan worden geconcludeerd dat illegalen die goede toegang hebben tot sterke netwerken in Nederland aanzienlijk beter af zijn dan migranten die dat niet hebben. Etnische solidariteit is het minst te beïnvloeden door de overheid omdat men zich dan in de privé-sfeer zou moeten mengen. Op indirecte wijze heeft het beleid hier echter toch invloed op, doordat de absorptiecapaciteit onder druk kan komen te staan. In combinatie met de komst van nieuwe groepen illegalen geeft dit een druk op de onderlinge solidariteit.

Een voorbeeld op het gebied van huisvesting kan dit illustreren. Onderzoek van Burgers (1998) liet bijvoorbeeld zien dat de huisvesting van illegalen begin jaren negentig redelijk stabiel was. Veel illegalen woonden in bij familie of landgenoten en betaalden een lage – soms symbolische – huur. De huisbaas was vaak ook nog behulpzaam op andere terreinen, bijvoorbeeld bij het vinden van een dokter bij ziekte. Recenter onderzoek onder illegaal werkende Bulgaren in Den Haag laat een aanmerkelijk negatiever beeld zien. Veel Bulgaren huren met meerdere personen een kamer bij een (vaak Turkse) huisbaas en betalen elk gemiddeld 140 euro huur per maand. Dit betekent dat de verhuurder flinke winst maakt: de totale huur die per woning wordt betaald ligt rond de vijftienhonderd euro per maand voor een eenvoudige woning in de Schilderswijk of Transvaal (Kloosterboer e.a., 2002). Op geen enkele wijze ondersteunt bovendien de huisbaas zijn huurders verder. Aan de ene kant biedt het terugvallen op de Turkse gemeenschap de Turkse Bulgaren dus mogelijkheden om aan onderdak en werk te komen, aan de andere kant ontwikkelt het hulpbehoefte op basis van een gemeenschappelijke achtergrond zich tot een illegale bedrijfs-

tak waar flinke winsten worden gemaakt en waar de verhoudingen onpersoonlijk en zakelijk zijn. De gevestigde migranten doen zaken ten koste van de illegaal werkenden die zich in een afhankelijke positie bevinden. Deze processen doen zich niet alleen voor bij Turkse Bulgaren, maar bij meer nieuwe groepen illegalen (Engbersen e.a., 2002).

Samenvattend is etnische solidariteit van groot belang voor migranten die illegaal in Nederland zijn. Illegalen die kunnen terugvallen op sterke gemeenschappen staan er meestal beter voor dan degenen die dit niet kunnen. De combinatie van de komst van nieuwe groepen illegalen naar Nederland en de aanscherpingen van het beleid leidt tot een vermindering van de etnische solidariteit. In sommige gevallen leidt dit tot een commercialisering van de verhoudingen: etnische solidariteit kan dan in het uiterste geval omslaan in onderlinge uitbuiting.

Arbeidssolidariteit

In vrijwel alle landen bestaat een hardnekkige vraag naar goedkope en flexibele arbeid in sectoren als de bouw, de schoonmaak, land- en tuinbouw, de textielindustrie, het hotel- en restaurantwezen, de seksindustrie, de huishoudelijke dienstverlening, de krantendistributie, het tuinonderhoud, enzovoorts. Het betreft vaak zwaar werk, dat risicovol en vies is, dat om een onderdanige houding vraagt, dat onzeker is en niet zelden lange en flexibele werktijden vereist en dat slecht wordt betaald. De ervaring leert dat in Nederland voor deze werkzaamheden slechts moeizaam legale werkkrachten zijn te krijgen en dat illegale arbeid hier steeds weer opduikt. Daarnaast vindt een klein deel van de illegalen emplooi aan de uiterste marges van de arbeidsmarkt: in geheel of deels criminele circuits.

Een sterke verzorgingsstaat als de Nederlandse heeft een groter belang bij het afschermen van de arbeidsmarkt dan bijvoorbeeld landen als Italië of Spanje: landen die zonder veel problemen bij tijd en wijle honderdduizenden illegale werkkrachten regulariseren. Nederland is daar terughoudend in. De regelgeving op de arbeidsmarkt is dusdanig dat op veel plaatsen nauwelijks illegalen tewerk kunnen worden gesteld. Dit neemt niet weg dat er ook in Nederland legio mogelijkheden zijn om illegaal werk te verrichten in bovengenoemde sectoren. Werkgevers die betrapt worden op het werken met illegalen lopen het risico een boete te krijgen, maar die boetes zijn in de praktijk niet erg hoog. De illegale werknemers lopen de kans te worden uitgezet.

Er zijn maar weinig organisaties die openlijk helpen bij het bemiddelen voor en het zoeken naar illegaal werk. Landgenoten of kennissen spelen hierbij een grotere rol. Wel geven individuen binnen hulporganisaties soms tips of laten zij bij tijd en wijle zelf iemand een klusje doen. Een Haagse pater benadrukt dat het niet makkelijk-

ker is geworden: ‘Waar vroeger nog een illegaal kon werken, is dat tegenwoordig veel moeilijker geworden. Het kan nog wel in restaurants, keukens, maar niet in de bouw bijvoorbeeld. Een respectabel bouwbedrijf heeft geen illegalen meer, maar wel weer de kleine aannemers, die klussen hebben van een paar dagen. Illegalen worden per dag gehuurd, bijvoorbeeld voor werk in de tuinen. Als ik hier een klus in huis heb, dan haal ik ook zo’n man erbij, dan zeg ik ook van: “Je kan een cent verdienen.” Zo zijn er legio mensen.’

Ook op het gebied van arbeid is de situatie voor illegalen gecompliceerder geworden. De aanscherping van het beleid heeft geleid tot een verdere informalisering van de delen van de arbeidsmarkt waar illegalen zich in bewegen. Illegale werknemers zijn vaker niet meer rechtstreeks in dienst van een werkgever, maar worden ingehuurd via intermediairs (‘uitzendbureaus’) die ook weer een deel van de inkomsten afromen en die verder geen enkele band met de werknemers hebben. Dit holt de ‘solidariteit’, voorzover daar al sprake van was, uit. Een ontsnappingsroute is het werken binnen privé-huishoudens, waar de kans op ontdekking gering is. In de grote latente vraag naar schoonmakers, kinderoppassers en klussers lijkt in bepaalde delen van Nederland inmiddels voorzien te worden door migranten zonder verblijfsstatus. Ondertussen blijft echter ook elders de vraag naar illegale arbeid bestaan, en daarmee een motivatie voor illegalen om te blijven.

Samenvattend lijkt ook de solidariteit die loopt via de arbeidsmarkt enigszins af te kalven. Waar illegalen vaker via tussenpersonen werken bouwen zij in mindere mate een band op met de werkgever en hebben zij ook minder te verwachten van andere steun. Aan de andere kant is het beleid op dit punt het meest ambivalent. Illegale arbeid wordt wel tegengegaan, maar ondertussen blijft aan de onderkant van de arbeidsmarkt de vraag ernaar onverminderd aanwezig.

Something old, something new?

Decennialang heeft Nederland zich niet al te druk gemaakt om illegale migranten. Sinds begin jaren negentig lijkt de solidariteit met deze categorie migranten in Nederland echter onder druk te staan. Steeds vaker wordt in politieke en maatschappelijke discussies de wens geuit hard op te treden tegen illegaal verblijf. Uitsluiten (van de collectieve voorzieningen) en opsluiten lijken het devies. Toch zijn illegale migratie en illegaal verblijf moeilijk tegen te gaan. Dat is te zien in alle ons omringende landen die elk op hun eigen manier doormodderen. Het is ook te zien in eigen land waar een opeenstapeling van aanscherpingen van wetten en regels niet heeft kunnen voorkomen dat er nog altijd manieren zijn te vinden om (tijdelijk) in Nederland te overleven. Voor die beleidsongevoeligheid van illegaliteit zijn vele redenen. De motivatie om in een welvarend land als Nederland geld te verdienen is sterk, de

etnische gemeenschappen creëren ruimte met de opvang van landgenoten, de Nederlandse overheid gaat niet tot het uiterste bij het uitsluiten van illegalen en werkgevers hebben baat bij een steeds verse laag van flexibele en laagbetaalde werkrachten, die arbeid verrichten waar veel legale ingezetenen hun neus voor ophalen.

Ook de lokale (maatschappelijke) solidariteit die in de praktijk wordt geboden kan hierbij een rol spelen, omdat die voor meer mogelijkheden zorgt dan er gezien het restrictieve vreemdelingenbeleid zouden moeten zijn. Ten tijde van de laatste verkiezingen kregen lokale partijen die het waagden iets te doen voor illegalen (kerken, gemeenten, actiegroepen) de wind van voren. Zij zouden het nationale restrictieve beleid dwarsbomen en het ontmoedigingsbeleid verstoren. De in dit hoofdstuk beschreven praktijkvoorbeelden tonen een andere kant van de medaille. Er is inderdaad sprake van een spanning tussen het nationale en het lokale niveau, maar die bestaat eruit dat het lokale niveau zich opgescheept voelt met taken die de nationale overheid laat liggen. Uit humanitaire, morele en pragmatische overwegingen springen organisaties en individuen bij. De middelen zijn echter beperkt en geen enkele organisatie kan het zich permitteren ongebreideld hulp te bieden. Dit onderstreept dat de beschreven vormen van gelokaliseerde solidariteit geen stok in de wielen van het formele beleid zijn, maar eerder onmisbare buffers die de scherpste kantjes van het beleid afhalen.

Zijn we hiermee op de weg terug naar het pre-verzorgingsstaattijdperk? Er zijn parallellen. Die betreffen ten eerste de schaal van solidariteit: veel zaken worden geregeld via het lokale in plaats van het nationale niveau. Volgens de Leidse ex-wethouder Laurier zijn de gemeenten zoals vaker de 'bezemwagens van het Rijk'. Ten tweede het feit dat de solidariteit noch afgedwongen, noch gegarandeerd wordt door de staat, en ten derde dat er geen gegarandeerd minimum bestaat, behalve de minimumstandaarden die zijn gebaseerd op internationale verdragen (waaronder het recht op medisch noodzakelijke hulp), maar illegale migranten zullen de overheid niet snel hierop aanspreken. Ook doen zich ten dele dezelfde keerzijden voor. Een belangrijk bezwaar is het gebrek aan rechtszekerheid (zie ook Van Leeuwen, 2002) en het gebrek aan controleerbare regels. Waar de nationale overheid de handen af trekt van de steun aan illegalen kan zij ook niet garanderen dat zich geen wantoestanden voordoen. Willekeur en rechtsonzekerheid liggen aldus op de loer omdat illegalen hiermee afhankelijk zijn van de goodwill van individuen.

Er zijn echter ook verschillen. Zo worden door de beschreven organisaties nu mensen opgevangen die niet alleen formeel niet-rechthebbend zijn, maar waarvan de overheid meent dat ze helemaal niet aanwezig mogen zijn. De opvang van deze personen is dus niet enkel aanvullend, maar druist rechtstreeks in tegen de geest van het vreemdelingenbeleid. Een ander verschil, dat enigszins hiermee in tegenspraak

lijkt, is dat de lokale oplossingen niet allemaal informeel zijn en ook niet allemaal geheel particulier gefinancierd. De nationale overheid heeft zelf een Koppelingsfonds in het leven geroepen waar hulpverleners die illegalen helpen hun kosten vergoed kunnen krijgen (volgens veel hulpverleners zijn daardoor paradoxaal genoeg de mogelijkheden om illegalen te helpen juist verbeterd na de inwerkingtreding van de Koppelingswet). Via een achterdeurtje subsidieert de overheid allerlei instellingen die worden geconfronteerd met illegalen, hetgeen aangeeft dat zij het belang er wel van inziet, maar er geen openlijke verantwoordelijkheid voor wil dragen.

Het bovenstaande is van belang bij het beantwoorden van de vraag of de beschreven gelocaliseerde vormen van solidariteit ook kunnen worden beschouwd als het begin van iets nieuws: niet als een stap terug maar een stap vooruit naar een verzorgingsstaat die is aangepast aan het gegeven van migratie. Een ruimer toelatingsbeleid zou theoretisch mogelijk zijn als migranten in eerste instantie buiten de verzorgingsstaat blijven, en via arbeid rechten opbouwen ('gedifferentieerd burgerschap'; zie de bijdragen van De Beer en Broeders). Dat betekent dat die 'sociaal rechtenloze', maar voor het overige legale migranten in eerste instantie in geval van nood aangewezen zullen zijn op de hier besproken lokale en informele vormen van solidariteit. Kunnen die het gewicht een officieus vangnet te zijn, dragen?

Verschil met de huidige situatie is dat al die hulp uit de sfeer van illegaliteit gehaald wordt. Hoewel daar waar het gaat om diensten als huisvesting, zorg en onderwijs de legaliteit van de hulp toch weer schimmig wordt vanwege de grenzen van de 'sociale rechteloosheid' van de migrant. Het zou betekenen een zoveel mogelijk particulier maken van de solidariteit. De hulp die door het particulier initiatief, inclusief die van de eigen gemeenschap, wordt gegeven heeft als voordeel dat ze, bij afwezigheid van formele regels, flexibel is en kan worden aangepast aan concrete situaties. Keerzijde daarvan is dat de rechtszekerheid niet is gewaarborgd, en dit kan leiden tot regelrechte uitbuiting. Bovenal is de financiering een probleem: onmogelijk kan iedereen worden geholpen, zo blijkt uit de praktijkvoorbeelden. Terwijl het nu al zo is dat in feite veel 'particuliere hulp' indirect (mede) door de overheid wordt gefinancierd.

Een tussenweg zou kunnen zijn dat de nationale overheid de regels vastlegt, grenzen aangeeft en de controle op zich neemt, terwijl het particulier initiatief de zaken financiert en aanbiedt, zoals dat ooit ook het geval was bij het ontstaan van de armenzorg (zie de inleiding van dit hoofdstuk). Daarmee zijn de ergste uitwassen van uitbuiting te voorkomen, maar de problemen van financiering blijven. Een ander – niet onbelangrijk – struikelblok is de aanzuigende werking van bepaalde regelingen. Het zou kunnen leiden tot wat in de literatuur 'ondersteuningsmigratie' heet: migranten zouden daarheen gaan waar zij ondersteuning kunnen verwachten of waar de kan-

sen het grootst zijn. Zo ontstaat een nieuwe laag illegalen. Dit wordt nog versterkt doordat het trekken van een duidelijke grens tussen soorten migranten een onmogelijke opgave is. Bij de ‘Witte-illegalenregeling’ van de jaren negentig bleek het zelfs in het tamelijk heldere geval van illegalen die jarenlang een semi-legaal bestaan hadden kunnen opbouwen zeer lastig om de grens te trekken tussen wie nu wel en niet een verblijfsstatus moest krijgen. Dit heeft geleid tot jarenlang procederen over grensgevallen, waarbij uiteindelijk het woord van de burgemeesters de doorslag moest geven. Een vergelijkbaar probleem doemt nu op bij het specifiek pardon voor ‘ingeburgerde’ asielzoekers van het kabinet Balkenende II.

Samenvattend: het is lastig om voort te bouwen op datgene wat nu half-formeel is geregeld, omdat de opvang van migranten moeilijk is te verenigen met een helder en selectief migratiebeleid. Met name de angst voor een aanzuigende werking speelt daarbij een belangrijke rol. Een mengvorm van publieke en private steun lijkt dan toch het meest voor de hand liggend. De kunst is om daarbij te zoeken naar een vorm waarbij de voordelen en de nadelen elkaar in evenwicht houden. Als voorbeeld daarvoor kan het Koppelingsfonds voor de gezondheidszorg dienen. Dit fonds is door de overheid ingesteld en wordt ook door de overheid gefinancierd. Via lokaal georganiseerde netwerken kunnen hulpverleners bij dit fonds de kosten declareren die zij maken wanneer zij (de verplichte) hulp bieden aan illegalen die deze hulp niet zelf kunnen bekostigen. Deze constructie is niet gericht op de illegale migranten maar op de hulpverleners die verplicht zijn hen te helpen en die daardoor in financiële problemen dreigen te raken. De lokale netwerken staan dicht bij de problematiek en kunnen dus enerzijds signaleren wat nodig is en anderzijds in de gaten houden of er geen aanzuigende werking optreedt. Een uitbreiding van het koppelingsfondsmodel naar andere terreinen dan alleen de gezondheidszorg is een optie. Te denken valt aan een onderwijsfonds voor scholen die te maken hebben met veel illegale kinderen en een fonds voor maatschappelijke opvang van bijvoorbeeld illegalen die het slachtoffer zijn geworden van criminaliteit. De lokale netwerken die deze fondsen zouden beheren kunnen tevens een zekere controlerende functie hebben en de beleidsmakers informeren. Dit zou de kans op misstanden verkleinen en een erkenning betekenen van het belang van lokale opvangcapaciteit, waar veel voor te zeggen is omdat de aanwezigheid van illegale migranten sterk geconcentreerd is in bepaalde stedelijke milieus.

Joanne van der Leun is universitair docent criminologie aan de Universiteit Leiden.

Met dank aan referenten Jan Laurier en Marcel Hoogenboom.

Literatuur:

- J. Burgers: 'Formal determinants of informal arrangements – Housing and undocumented immigrants in Rotterdam'; in: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 24, 2, 1998, bladzijde 295-312
- G. Engbersen, J.P. van der Leun, R. Staring en J. Kehla: *De ongekende stad (2) – Inbedding en uitsluiting van illegale vreemdelingen*, Boom, Amsterdam, 1999
- G. Engbersen, R. Staring, J.P. van der Leun, J. de Boom, P. van der Heijden en M. Cruijff: *Illegale vreemdelingen in Nederland: omvang, overkomst, verblijf en uitzetting*, RISBO Contractresearch BV/Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2002
- D. Kloosterboer, A. Potmis, K. Wedad en M. Terlemis: *We willen gewoon werken en belasting betalen – Een onderzoek onder Bulgaarse illegalen in Den Haag*, Vakbond van illegale arbeiders, Den Haag, 2002
- M.H.D. van Leeuwen: *De rijke Republiek: gilden, assuradeurs en armenzorg*, Verbond van Verzekeraars, Den Haag, NEHA, Amsterdam, 2000
- J.P. van der Leun: *Looking for loopholes – Processes of incorporation of illegal immigrants in the Netherlands* (handelseditie proefschrift), Amsterdam University Press, Amsterdam, 2003
- A. Portes en R.G. Rumbaut: *Immigrant America, A Portrait*, University of California Press, Berkeley, 1990
- K. Rusinovic, J.P. van der Leun, T. Chessa, A. Weltevrede, G. Engbersen en J. Vos: *Nieuwe vangnetten in de samenleving: over problemen en dilemma's in de opvang van kwetsbare groepen*, RISBO Contractresearch BV/Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2002
- R. Staring: *Reizen onder regie – Het migratieproces van illegale Turken in Nederland*, Het Spinhuis (Aksant), Amsterdam, 2001
- A. de Swaan: *Zorg en de staat: welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*, Bert Bakker, Amsterdam, 1989

Burgers op drift – Burgerschap in tijden van transnationale identiteit

Gijs van Oenen

Steeds nadrukkelijker worden we de afgelopen pakweg twintig jaar geconfronteerd met een voortschrijdende ‘ontgrenzing’. Ontgrenzing kunnen we opvatten als een min of meer onvermijdelijke, territoriale en demografische manifestatie van allereerste liberaliseringstendensen die de huidige politieke cultuur kenmerken, zowel op nationale schaal als op wereldschaal. Dit betekent niet zozeer dat grenzen letterlijk verdwijnen. Eerder moeten we zeggen dat ze aan duidelijkheid verliezen; ze zijn niet langer ondubbelzinnig lokaliseerbaar. Waar vroeger allerlei beperkingen van economische, sociale en politieke aard samenkwamen in een landsgrens, zien we nu een ingewikkeld samenstel van het vervagen van sommige beperkingen en een verharding van andere. Denk bijvoorbeeld aan het verdwijnen van de controle ‘aan’ de grens binnen Europa, die echter is vervangen door controle ‘rond’ die grens, wat zowel een vervaging als in zekere zin een uitbreiding van die controle betekent.

De vanzelfsprekende eenheid en begrensdeheid van klassieke nationale instituties wordt zo ‘genegeerd’. Naast een intens internationaal verkeer van goederen is er ook een intens internationaal verkeer van personen ontstaan. De vanzelfsprekendheid van het burgerschap: het behoren tot één enkele, min of meer homogene natiestaat, behoort hiermee tot het verleden. Binnen de Nederlandse samenleving integreren migranten, vormen zij eigen gemeenschappen, en onderhouden zij banden met hun land van herkomst, in persoonlijke, economische, sociale en culturele zin. In toenemende mate krijgt de Nederlandse politieke gemeenschap daardoor multiculturele, transnationale, of ‘diasporische’ trekken. Steeds meer burgers hebben meerdere collectieve loyaliteiten en mogelijk ook meerdere formele nationaliteiten.

Wanneer de samenleving aldus minder nationaal georiënteerd is, komt de vanzelfsprekendheid van nationale regulering en nationaal gezag op de tocht te staan. In deze bijdrage concentreer ik me op de vraag hoe burgerschap onder transnationale condities vorm kan en moet krijgen. Dit heeft implicaties voor zowel politiek als samenleving. Wanneer we tenminste burgerschap niet louter opvatten als toegangsbewijs tot grondgebied en instituties, maar ook als participatie in maatschappelijke instituties, zoals school, buurt, sportvereniging, lokale overheid en dergelijke.

Integratie, arbeid en reproductie

Gegeven de fixatie van onze eigen cultuur op marktwerking, hoeven we niet verbaasd op te kijken wanneer mensen van elders op de wereld om ‘marktredenen’ naar Nederland trekken, legaal of illegaal. Gastarbeiders werden destijds geworven om vuil en onaangenaam werk te doen waar Nederlanders zelf geen zin meer in hadden; thans gebruiken we andere terminologie maar migratie wordt nog altijd voor een belangrijk deel geleid door het motief van arbeid. Het feit dat zowel het ontvangende land als de migranten zelf hoge waarde hechten aan arbeid, zou men vanuit het perspectief van integratie in beginsel als positief kunnen beschouwen. Veel Europese landen hebben zich al aangepast aan de realiteit van belangrijke, niet door nationale politiek stuurbare arbeidsmigratiebewegingen (Favell en Hansen, 2002). Sterker nog, arbeid zou zelfs de belangrijkste basis voor solidariteit tussen burgers in een transnationale politieke cultuur kunnen zijn. Aan arbeid kunnen solidariteitsregelingen worden gekoppeld, die geen gedeelde nationaliteit, cultuur, religie of zelfs ingezetenschap vereisen. Het gaat hier, in termen van Paul de Beer (zie zijn bijdrage in deze bundel), om wederkerige solidariteit zoals die bestaat bij (werknemers)verzekeringen. Verzekering vereist geen strikte selectie aangezien de deelnemers in beginsel evenveel bijdragen als zij terugontvangen.

Gezien het evidente belang van arbeid voor de meeste mensen, ook migranten, en de relatief vanzelfsprekende organisatie van solidariteit die hieraan kan worden verbonden, dient de arbeid zich aan als de beste weg voor integratie of inburgering. Met integratie bedoel ik dat mensen goed kunnen functioneren in de samenleving en met inburgering dat ze zich de beginselen van burgerschap eigen kunnen maken.

Arbeid is nog om een andere reden van belang. Naast een fundamenteel respect voor eenieder als (rechts)persoon, moet een samenleving haar leden de mogelijkheid bieden sociale waardering te verwerven (Honneth, 1992). Het meest voor de hand liggende mechanisme dat zulke waardering kan realiseren is de arbeidsdeling. Hoe verschillend ook, ieder die arbeid verricht, levert een bijdrage aan de samenleving en kan op die grond maatschappelijke waardering verwerven.

Michael Walzer gaf hier in zijn boek *Spheres of Justice* uit 1983 een praktische uitwerking aan. Walzer onderscheidt in het maatschappelijk leven een aantal ‘sferen’ of domeinen. Zo’n sfeer, zoals arbeid, onderwijs, zorg of huisvesting, kenmerkt zich door specifieke vormen van zelforganisatie, zelfregulering en zelfbeperking van de betrokken burgers. Deze sociale interactiemechanismen impliceren bepaalde gedeelde waarden en overtuigingen. Via participatie is het mogelijk waardering en erkenning te verwerven – en die zijn van cruciaal belang voor integratie (vgl. Engbersen en Gabriëls, 1995).

We behoeven niet in al die sferen erkenning als waardevol persoon. Maar het is wel noodzakelijk dat we in ieder geval in één of beter nog in enkele, erkenning kunnen verwerven. Een belangrijke implicatie is dat we moeten tegengaan dat één van die sferen een zodanige dominantie verwerft dat de status of erkenning die men daarin geniet, bepalend wordt voor de mogelijkheid om in de andere sferen erkenning te vinden; daarmee zou de gewenste 'spreiding' van de mogelijkheden tot verwerving van erkenning teniet worden gedaan.

De 'bemiddeling' en 'grensbewaking' tussen de verschillende sferen, alsmede enige vorm van overkoepelende afstemming daartussen, is volgens dit Walzeriaanse model waar politiek over gaat. Verdelings- en integratiemechanismen zijn vaak 'sfeerspecifiek', omdat per domein kan verschillen wat geldt als een rechtvaardige organisatie, en hoe die moet worden bereikt. Zo komt basiszorg aan eenieder gelijkelijk toe en kan wat daarbovenuit gaat misschien gedeeltelijk via marktmechanismen (verzekering) worden geregeld, terwijl voor huisvesting een mix geldt van 'merite' (opgebouwde wachttijd, urgentie) en markt (koophuizen), en voor onderwijs weer een andere mix van gelijke kansen en merites of prestaties. Politiek is dan dus de voortdurende poging om iedere 'sfeer' zoveel mogelijk volgens de eigen, 'interne' criteria en mechanismen te laten functioneren. Met andere woorden: politiek is een 'metasfeer' waarin de validiteit van de 'lokale' waardeordeningen in de diverse sferen tot onderwerp van gesprek kan worden gemaakt en kan worden bewaakt.

Als we dit idee van maatschappelijke sferen toespitsen op ons onderwerp van burgerschap in transnationale tijden rijst er een belangrijke vraag. Namelijk of de sterke nadruk op (betaalde) arbeid als middel van integratie en inburgering niet een te dominante positie voor de arbeid oplevert. Alleen arbeid is wel een erg smalle grondslag voor maatschappelijke erkenning. Ondanks het onmiskenbare belang van arbeid draagt zo'n focus op arbeidsparticipatie het gevaar in zich dat andere vormen van integratie en 'sociaal cement' worden verwaarloosd.

Daar staat tegenover dat juist migranten bovenal geïnteresseerd zijn in arbeid, en niet of in veel mindere mate in andere vormen van maatschappelijke erkenning. Zij willen – in de woorden van het eerste paarse kabinet – maar drie dingen: 'Werk, werk en nog eens werk', en zijn maar matig geïnteresseerd in klassieke burgerschapsrechten of democratische verworvenheden. Wat zij willen is toegang tot arbeid en de daarmee verbonden instituties van solidariteit. Burgerschap is louter een status die hen daartoe (mogelijk in diverse 'trappen' of gradaties) toegang verschaft. Bescherming van politieke rechten en burgerrechten kan daarvan worden losgekoppeld – en bijvoorbeeld overgeplaatst naar een supranationaal niveau, zoals voorgesteld door Yasemin Soysal (1994: bladzijde 136ff).

Toch zijn er verschillende problemen met deze sterk aan arbeid gerelateerde opvatting van integratie en burgerschap. Om te beginnen moeten we de vraag stellen in hoeverre ‘onze’ sfeer van de arbeid, als gevolg van de globaliseringsprocessen, zich niet uitstrekt tot arbeid elders ter wereld – en dan met name in het Verre Oosten en het Zuiden, waar veel van onze arbeid naartoe is ‘overgeplaatst’. Dat gaat niet alleen om productie van consumptiegoederen tegen lage lonen, maar in toenemende mate ook om dienstverlening, bijvoorbeeld *call-centers* in India of ‘type-fabrieken’ in Cambodja en China. Wanneer we ‘onze’ arbeid uitbesteden aan *sweatshops* in Indonesië, of ‘onze’ *call-centers* laten bemensen door werknemers in India, moeten we dan niet zeggen dat ‘onze’ sfeer van de arbeid zich ook tot die gebieden uitstrekt? Voor de arbeid daar verricht hoeven de Nederlandse politieke en sociale instituties niet of nauwelijks verantwoordelijkheid te nemen, maar dat is wellicht nog geen overtuigend antwoord op de vraag of zij ook buiten onze solidariteitsfeer vallen, of behoren te vallen (zie de bijdrage in deze bundel van Pieter Pekelharing). Zij zijn immers via de ‘onzichtbare’ hand van de markt wel degelijk met ons verbonden (zie: De Haan, 1995).

Ten tweede is het de vraag in hoeverre het feitelijk lukt om via de sfeer van de arbeid de integratie van migranten te bevorderen. Volgens Ruben Gowricharn (2002) is er sprake van aanzienlijke uitsluitingsmechanismen ten aanzien van migranten op de Nederlandse arbeidsmarkt. Daarnaast vormt ook de informele (illegale) arbeidsfeer in potentie een belangrijk domein van integratie, alleen al omdat in criteria voor de legalisering van illegale migranten vaak het arbeidsverleden een prominente rol speelt. Een soepele interpretatie van allerlei regels (minimumloon) om die informele sector formeel te maken zou een belangrijk middel zijn om de arbeidsparticipatie van migranten te bevorderen. Toegegeven, hiermee creëren (of sanctioneren) we een de facto tweederangs ‘sociaal burgerschap’. Het alternatief is echter om *across the board* de voorwaarden en condities van de arbeid uit te kleden. Hierdoor zou Nederland meer gaan lijken op een traditioneel immigratieland als de Verenigde Staten; de vraag is echter of Nederland dat wil of moet willen. Met Ewald Engelen denk ik eerder dat burgerschap in de sfeer van de arbeid (dat wil primair zeggen integratie) in Nederland beter bereikt kan worden via een ‘intelligente institutionele middenweg’, dat wil zeggen: door de combinatie van corporatistische welzijnsarrangementen en ‘gedoogpraktijken’ in de sfeer van arbeidscondities. Zo kunnen activiteiten die informeel al plaatsvinden worden gecontinueerd, terwijl excessieve inbreuken op rechtsstatelijke beginselen worden vermeden (Engelen, 2003).

Eenderde kanttekening betreft de zogenaamde reproductie, zonder welke het maatschappelijk functioneren onmogelijk is. Er is heel wat opvang, verzorging, scholing en opvoeding nodig om het circus van de productie te laten draaien. Terwijl het langzaam begint door te dringen dat de hoge arbeidsproductiviteit in Nederland

mede bestaat bij de gratie van de (gratis) kinderopplegcapaciteit van bereidwillige grootouders, dreigt de discussie rondom integratie van migranten zich weer naar het traditionele model van de kostwinner te voegen. Het lijkt mij noodzakelijk tevens het belang te benadrukken van participatie in instituties van onderwijs en zorg (ouderaad, patiëntenvereniging), zowel voor de vitaliteit van die instituties zelf, als voor de waardering en erkenning die dit voor de deelnemers met zich meebrengt (dus de betekenis voor integratie). Daarnaast heeft de sterke focus op arbeid nadelige repercussies voor degenen die geen of minder betaalde arbeid verrichten: ouderen, kinderen en vrouwen met jonge kinderen. Dat is in het bijzonder het geval bij immigranten, onder wie vaak de vrouwen in een relatief ondergeschikte positie verkeren, bijvoorbeeld doordat zij voor hun verblijfsvergunning afhankelijk zijn van hun man.

Problematisch aan zo'n pleidooi voor waardering van 'sferen' van zorg en onderwijs is overigens wel dat deze in de autochtone politieke cultuur juist steeds minder waardering krijgen. Zowel overheid als burger zijn zich volgens een marktmodel gaan gedragen. In een liberale, marktgeoriënteerde maatschappijvisie kunnen zorgtaken niet op een hoge waardering rekenen, noch in sociaal, noch in financieel opzicht. Wie instituties van de publieke sector, zoals scholen en zorginstellingen, eerst zelf tot object van publieke armoede heeft gemaakt, kan moeilijk verwachten dat deze opeens een bloeiende functie gaan vervullen in het kader van transnationale integratie.

Modern burgerschap en politiek engagement

Wat betekent de ontgrenzing voor de deelname aan de politiek? In de klassieke republikeinse opvatting is deelname aan de politiek het hoogste en mooiste; door deelname aan het collectieve handelen wordt men pas werkelijk burger. In het licht van de hedendaagse politieke cultuur moeten we daar een aantal correcties op aanbrengen. Ik som ze op alvorens er verder op in te gaan. Ten eerste stelt het klassieke republicanisme te zware eisen aan burgerschap; we moeten zoeken naar een lichtere invulling en dat kan aan de hand van Herman van Gunsterens conceptie van burgerschap. Daarnaast is het republikeinse model (te) weinig gevoelig voor multiculturele aspecten verbonden aan het postnationaal burgerschap. Van belang is hier de culturele erkenning en 'identiteitenpolitiek'. Ten derde is de locatie van burgerschap en politiek veranderd. Er is een verschuiving te zien van de publieke sfeer naar de private, gekoppeld aan een steeds lagere waardering van collectief handelen en een overwaardering van het private. Tegelijk is er sprake van een territoriale verschuiving, zoals internationalisering van besluitvorming, waardoor de politieke en maatschappelijke sferen niet vanzelfsprekend meer samenvallen. Hieronder bespreek ik deze twee ver-

schuivingen in locatie in samenhang met het 'lichter' worden van burgerschap en vervolgens met de multiculturele aspecten.

Wat kan een hedendaagse invulling zijn van politiek? Volgens de Leidse politoloog Herman van Gunsteren (1998) is republikeinse politiek het omzetten van een toevallige verbondenheid ('*community of fate*') in een positieve keuze samen op te willen trekken. Burgerschap is dan het praktische vermogen om te gaan met de verschillen die zo'n '*community of fate*' eigen zijn. In onze hedendaagse maatschappij, die wordt gekenmerkt door diepe verschillen en onoverzichtelijkheid, bestaat daarvoor geen bruikbaar normatief criterium in de vorm van gemeenschappelijke waarden of doelen. Van Gunsteren wijst de idee van een of andere transcendente fictie, zoals trouw aan 'de natie', 'de republiek' of 'de grondwet', van de hand. Burgers kunnen eigenlijk alleen trouw zijn aan zichzelf en aan elkaar. Uit de voortdurende confrontatie van belangen en verlangens moet een publieke cultuur tot stand komen waarin burgers bereid en in staat zijn om op voet van gelijkheid hun geschillen en verschillen uit te vechten. Opgelost worden die verschillen nooit. Het gaat erom een consensus te vormen hoe met die verschillen om te gaan.

In deze opvatting van burgerschap gebeurt dat op een zakelijke manier, via het organiseren van verschil en pluraliteit. Voor veel potentiële conflicten bestaan standaardoplossingen, die vaak via privaats- en publiekrecht zijn geregeld. Burgerschap is vooral vereist in geval van onverwachte en ontregelende verschillen. Het vereist een repertoire aan acties en reacties om met zulke verschillen om te gaan. Hoe spreek je iemand aan die met een brommer over de stoep scheurt, die luidruchtig mobiel belt, of die zich anderszins onbehoorlijk gedraagt? Gaan we in de rij staan om een kaartje te kopen of gaan we elkaar verdringen en uitschelden? Kunnen er ergens in openbare gebouwen gebedsruimtes worden ingericht, naast de crèches die er hopelijk al zijn?

Uitoefening van burgerschap bedoelt een zodanige inrichting van de publieke arena te creëren dat een reële en verantwoorde keuze mogelijk is, of die nu *voice*, *exit* of *loyalty* inhoudt. Reëel, in de zin dat men niet feitelijk door machtsposities van anderen wordt gedwongen tot een bepaalde keuze. Verantwoord, in die zin dat de keuze zelf bijdraagt aan de instandhouding van publieke ruimte en burgerschap. Deze lichte invulling van burgerschap sluit aan bij de ervaring van burgerschap zoals die zich de afgelopen decennia heeft ontwikkeld. Adequate uitoefening van burgerschap is ook mogelijk zonder een nadrukkelijk democratisch bewustzijn; burgerschapsvermogens kunnen zich praktisch ontwikkelen.

Zorgwekkend is echter dat zelfs dit lichte model nauwelijks nog lijkt aan te sluiten bij de feitelijke politieke cultuur. Dit hangt mede samen met de genoemde verschuiving van publiek naar privaat. De overheid is zo enthousiast tal van haar functies aan het uitbesteden dat de burger heeft geconcludeerd dat eigenlijk alles wat de overheid

doet beter elders gedaan kan worden; daarmee is het gezag van de overheid problematisch geworden. Ook heeft de moderne burger de neiging om de politiek als ‘product’ te beschouwen en te beoordelen, waarop men als ‘consument’ afstandelijk kritiek kan uitoefenen. Politiek wordt in hoge mate louter nog als kwestie van administratie beschouwd, die de vermarkte samenleving moet faciliteren en die afgerekend wordt op haar producten. Wat ontbreekt is een gedeelde ervaring of gedeeld besef van verantwoordelijkheid voor het collectieve; die verantwoordelijkheid wordt geassocieerd met ‘het politieke systeem’, dat wil zeggen: met de overheid.

Hiermee gepaard gaat een verlies aan politiek engagement – of misschien beter gezegd een verschuiving van publiek naar privaat engagement in de politiek. Ontegenzeggelijk heeft in de jaren tachtig en negentig een streven naar private rijkdom geleid tot een vergroting van de publieke armoede. De particuliere welvaart is onevenredig gestegen in relatie tot de staat van de collectieve voorzieningen en instituties. Van een publieke sfeer in de klassieke zin, waarin openbare meningsvorming plaatsvindt die niet door strategische of commerciële motieven wordt bepaald, is weinig sprake meer. Eerder zien we een sterk door de media beïnvloede politieke sfeer, waarin opinieleiders en experts proberen invloed uit te oefenen op de werking van het openbaar bestuur.

De op zichzelf terechte klacht dat we in de publieke sfeer, respectievelijk de media, zo weinig onafhankelijke en plurale inbreng zien van migranten, komt hiermee in een problematisch licht te staan. Hoe kan men immers van immigranten verwachten dat die zich interesseren en kwalificeren voor publieke discussies over kwesties van algemeen belang, wanneer autochtonen daarvoor zelf maar weinig werkelijke belangstelling hebben? Hoe is het mogelijk om op integere wijze deel te gaan uitmaken van een circuit van discussianten en meningsvormers dat de eigen pretenties allang niet meer serieus neemt?

Van migranten kan niet worden verwacht dat zij succesvol weten (of wensen) te opereren in het complexe en door tal van eigenaardige historische en lokale tradities bepaalde openbaar bestuur. Voorzover het systeem begrijpelijk is, geldt dat vooral zijn negatieve kanten: het ondersteunt de gedachte uit minder democratische en rechtsstatelijke politieke culturen dat het er in de politiek om gaat deeltjes te sluiten met ambtsdragers. Daarentegen is het in beginsel niet moeilijk en wel bij uitstek democratisch om vrijelijk een mening te verkondigen in de publieke sfeer. ‘In beginsel’, want daarvoor zijn zowel begrip en appreciatie van de publieke sfeer nodig, die in het land van herkomst niet altijd gecreëerd zijn, en die, zoals gezegd, in het land van bestemming juist weer onttakeld worden. Eerherstel voor de publieke sfeer lijkt mij vanuit het perspectief van integratie en van goed multicultureel burgerschap beslist noodzakelijk.

Een complicerende factor hierbij vormt een tweede type verschuiving in de locatie van politiek en burgerschap: een verschuiving van politieke invloed en beslissingsmacht naar supranationale en internationale organisaties en verbanden. De conceptie van politiek als ‘grensbewaking’ wordt daarmee nog moeilijker te realiseren. Hoe kan nationale politiek bijvoorbeeld nog de sfeer van de arbeid ‘bewaken’? Politieke invloed op arbeids- en productieverhoudingen is binnen ons systeem van vrij kapitalistisch ondernemerschap uiteraard altijd al een problematisch gegeven geweest. Hoewel wet- en regelgeving, infrastructuur, enzovoorts altijd al nodig zijn geweest om het kapitalistische productiesysteem te faciliteren, staan ‘private’ en ‘publieke’ sector ook altijd op min of meer gespannen voet. En zeker sinds het bestaan van de multinationals speelt het probleem dat bedrijven niet gebonden zijn aan nationale grenzen of wetten van één land en overheid. Wel kunnen we hopen dat op Europees niveau, of bijvoorbeeld via wereldhandelsafspraken, politieke tegenmacht kan worden georganiseerd, bijvoorbeeld in de vorm van anti-kartelwetgeving, gezamenlijke milieuwetgeving en dergelijke. Maar het is wel steeds moeilijker om greep te krijgen en te houden op dit soort politieke processen.

Transnationaal burgerschap en cultureel schakelvermogen

Dan de tweede kwestie: de relevantie van (multi)culturele erkenning voor trans- en postnationaal burgerschap. Wanneer we aanvaarden dat de gezamenlijke discussie en confrontatie in de politiek (en de waardering daarvoor) een noodzakelijk onderdeel vormt van burgerschap en solidariteit – zelfs al zouden die vooral op arbeidsprestatie zijn gebaseerd –, dan volgt hieruit dat we ook aandacht moeten besteden aan de kwestie van culturele erkenning. Deze is namelijk rechtstreeks gekoppeld aan de mogelijkheid om als burger te functioneren, dat wil zeggen als individu dat in staat is om de liberale *switch* van private naar publieke persoon in de praktijk te brengen (vgl. Van Oenen, 2002).

Ontgrenzing betekent ook het verminderen van een vanzelfsprekend gevoel van eenheid als staat of natie. Misschien dat zo’n eenheid nooit echt bestond en bij nadere beschouwing een fragiel en misschien zelfs incoherent fenomeen blijkt te zijn; in dat geval vervagen met de grenzen ook de ficties die die ‘eenheid’ het voorkomen van vanzelfsprekendheid gaven. In feite is er sprake van een dubbele, tegengestelde beweging. Bij de Nederlandse ‘autochtonen’ vervagen de voorheen als duidelijk en betekenisvol ervaren etnisch-culturele onderscheidingen; het epitheton ‘Nederlands’ blijkt nu op een heel palet van culturele, etnische en religieuze praktijken van toepassing te kunnen zijn. Bij de ‘allochtonen’, althans een gedeelte daarvan, treedt juist een effect van identiteitenpolitiek op: men ervaart en afficheert zich als etnische of religieuze gemeenschap.

Burgerschap impliceert daarmee een lastig, dubbel proces van (her)vinden van Nederlandse identiteit en erkenning van de hybride identiteit van belangrijke groepen burgers (waarbij ik dan nog de gezamenlijke transformatie tot een vorm van 'Europese identiteit' buiten beschouwing laat). Enerzijds dus integratie in een (zij het postnationale) collectieve identiteit, anderzijds onderscheid in multiculturele en transnationale identiteiten. Centraal in de culturele dimensie van burgerschap staat de mogelijkheid van expressie: enerzijds gaat dat om de waarde van de eigen identiteit, anderzijds om de participatie op voet van gelijkheid in de liberale publieke cultuur (vgl. Fraser, 2001).

Erkenning van een cultureel of identiteitsaspect van burgerschap heeft emancipatoire waarde. Zoals boven al betoogd, is het voor 'nieuwkomers' om allerlei redenen moeilijk om op voet van gelijkheid mee te doen aan het spel van politiek en openbaar bestuur. Cultureel burgerschap of identiteitspolitiek kan hier egaliserend werken, hetzij door erkenning van bijzondere rechten of vrijstellingen, hetzij door positieve actie, hetzij simpelweg door de emancipatoire werking van culturele of etnische zelforganisatie. In alle gevallen geldt dat de omschakeling van een privaat naar een publiek zelfbegrip, zoals dat in de liberale openbaarheid kan functioneren, wordt gestimuleerd. Daarnaast kan cultureel burgerschap eraan bijdragen dat andere (in het bijzonder autochtone) burgers beter doordrongen raken van de realiteit van postnationaal burgerschap.

Dit neemt niet weg dat postnationaal (multi)cultureel burgerschap zich vaak kenmerkt door een problematische mix tussen traditionalisme en modernisme. Enerzijds zijn er bijvoorbeeld imams met een traditionele achtergrond in het land van herkomst, die defensief een bepaalde religieus-culturele overtuiging uitdragen – en belangrijker, daarmee samengaande maatschappelijke en individuele gedragsregels. Anderzijds zijn er individuen en organisaties die juist vanuit een moderne achtergrond zo'n (meestal islamitische) levensbeschouwing promoten en verspreiden – dus als kwestie van recht of democratische aanspraak, niet als kwestie van morele of historische evidentie.

Een voorbeeld van culturele confrontatie van de eerste soort vormt de nasleep van de doodslag op René Steegmans, in 2002 in Venlo. Overvallen door een televisiever slaggever zeiden de (Marokkaanse) ouders van de dader dat dit alles de wil van Allah en voorbeschikt was. Dat is een typisch traditionele reactie, vanuit een cultuur waarin schaamte en religieuze volgzzaamheid als noties van publieke rechtvaardiging een prominentere rol spelen dan berouw of individuele verantwoordelijkheid. Een voorbeeld van de tweede soort is het optreden van de AEL, de Arabisch-Europese Liga van Abou Jahjah, en van geëmancipeerde moslimmeisjes die hoofddoeken of zelfs

een nijaab dragen. Ook hier worden traditionele ‘concepten’ publiekelijk gebruikt als rechtvaardiging, alleen nu vanuit een modern begrip van de symbolische betekenis van zulke praktijken in een moderne rechtsstaat. En dus ook vanuit een moderne zelfopvatting als geëmancipeerde, zelfbewuste rechtendrager/-draagster.

De eerste soort is een in wezen sterkere vorm van cultuurverschil maar het belang ervan zal met het verloop van de tijd gewoonweg om demografische redenen afnemen. De tweede soort verschilt niet wezenlijk van andere vormen van identiteitenpolitiek, in die zin dat zij in de eerste plaats het emancipatoire ideaal van gelijkberechtiging en zelfbeschikking nastreeft. Wel is het zo dat deze vorm van identiteitenpolitiek zich nog in een beginfase bevindt. En, belangrijker, dat zij zich baseert op een religie, of in ieder geval dat zij flirt met een religieus of etnisch onderbouwde vorm van fundamentalisme. De liberale vorm van scheiding tussen het private, het publieke en de staat, en de daarmee samenhangende neutraliteit van de overheid inzake recht en moraal, erkennen zulke identiteitsgroepen niet; daartegenover stellen voornoemde groepen een met de *common law*-traditie vergelijkbare, sociaal bepaalde convergentie van recht en moraal die in de Koran zou zijn beschreven. De suggestie is dan dat zo'n religieus geschraagde moreel-juridische samenhang zich ook in liberale stelsels kan doen gelden. Maar ook laat bijvoorbeeld de AEL de term ‘moslimdemocratie’ vallen, die suggereert dat een eventuele verkiezingsmeerderheid van moslims tot een andere conceptie van democratie (lees: de democratische rechtsstaat) zal leiden. Bijvoorbeeld (nieuwe) vormen van rechtspluralisme, of een andere ‘afweging’ tussen grondrechtsbeginselen als die van vrije meningsuiting en die van godsdienstvrijheid.

Vanuit dit perspectief is het terecht dat thans bezorgdheid bestaat over het ‘gemengde’ huwelijk, dat wil zeggen het huwelijk met een ‘importbruid of -bruidegom’ uit het land van herkomst, veelal uit een traditionele streek. Maar liefst driekwart van alle in Nederland woonachtige Turken en Marokkanen die op zoek zijn naar een huwelijkspartner, vindt deze in het land van herkomst (Hooghiemstra, 2003). Dit vormt in feite een combinatie van de twee bovengenoemde soorten van culturele confrontatie. In deze mengvorm kunnen een traditionele en een moderne, liberale bestaanswijze worden gecombineerd, zonder dat er altijd voldoende sprake is van een modern-liberaal leerproces, zowel wederzijds (tussen de partners) als intergenerationeel als intercultureel.

Erkenning van cultureel burgerschap hoeft niet te betekenen dat integratie ten koste gaat van identiteit, of omgekeerd. Maar in de Nederlandse praktijk tot nu toe is het aspect van integratie vooral aan de arbeidssfeer overgelaten, terwijl de identiteit hoofdzakelijk als ‘cultureel’ gegeven gold (dat zich in de privé-sfeer naar believen en in de publieke sfeer onder ‘liberale’ voorwaarden kan manifesteren). Het is wenselijk

dat integratie ook meer in de openbaarheid gaat plaatsvinden, juist door en in een confrontatie van opvattingen en overtuigingen met een uiteenlopende etnisch-culturele achtergrond.

De problematiek van de 'importbruiden' brengt me op de kwestie van de transnationalisering. Een steeds toenemende hoeveelheid goederen, personen, berichten en financiën neemt een grensoverschrijdend karakter aan: hun productie en/of circulatie vindt plaats in of tussen meerdere nationale of territoriale domeinen. Anders gezegd: de maatschappelijke 'sferen' waarin participatie (en daarmee integratie) plaatsvindt, gaan steeds meer een transnationaal karakter aannemen.

In het algemeen betekent dit dat de identiteit of zelfopvatting van burgers op nieuwe vormen van collectieve 'verbeelding' zal gaan rusten. Hoe dit zich precies zal gaan ontwikkelen is moeilijk te voorspellen. Duidelijk is wel dat die verbeelding in toenemende mate complex zal zijn: een lappendeken van overtuigingen, loyaliteiten en verplichtingen. Zo zal bijvoorbeeld de nationale publieke sfeer zich deels omvormen tot een Europese publieke sfeer. Tegelijk zal de publieke sfeer transnationaliseren. Arjun Appadurai spreekt over de vorming van *ethnoscapes*, 'etnische ruimtes': verbeelde etnische culturele gemeenschappen los van een territorium maar wel in mondiaal contact. Nadrukkelijk spelen moderne communicatie en media (telefoon, internet) hier een rol. Sprekend voorbeeld daarvan zijn de satellietschotels voor de ontvangst van Turkse en Marokkaanse zenders. Maar denk ook aan Molukkers die al decennialang de verbeelding van een onafhankelijk 'vaderland' levend houden, of aan de eerdergenoemde AEL die 'de Arabische identiteit' naar Europees (post)nationaal territorium probeert te importeren.

Op het ogenblik dragen deze transnationale bewegingen en krachten nog vooral het karakter van marginale alternatieve bewegingen die zich hoofdzakelijk richten op erkenning door het publiek in de natiestaat waar men woont. Opnieuw is hier de AEL een goed voorbeeld. In die zin bestaan er nog geen werkelijk natiestaat overschrijdende publieke sfeer en bijbehorende vormen van burgerschap. Wel is er sprake van een per land specifieke (typisch Nederlandse, Amerikaanse, enzovoorts) wijze om de diasporische diversiteit van tegen-publieken te 'managen' en in de klassieke publieke sfeer aan te spreken en vorm te geven. Het gaat dan om de manier waarop tegen-publieken worden aangemoedigd, of juist ontmoedigd, om op hun eigen aard te reflecteren; alsmede om de aard van de ruimte die wordt geboden binnen de dominante verbeelding van de Nederlandse, respectievelijk Europese, politieke gemeenschap.

Dat betekent onder andere dat er ruimte moet zijn om andere opvattingen van openbaarheid te vertalen naar de Nederlandse politieke cultuur. Zo moeten bijvoor-

beeld Nederlandse burgers met een Turkse achtergrond ‘overschakelen’ van een autoritair modernisme, waarin religieuze identiteit als het ware per decreet uit de publieke sfeer is verwijderd, naar een democratisch discours van modernisme (vgl. Göle, 2002: bladzijde 177). Daarentegen kan juist de Nederlandse scheiding tussen religie en staat, of publieke sfeer, personen met een Marokkaanse achtergrond geforceerd voorkomen. Hoe meer burgers hun identiteit als transnationaal ervaren, hoe belangrijker het vermogen tot ‘overschakelen’, zoals hierboven reeds besproken (vgl. Van Oenen 2002).

Maar de cruciale vraag is hier op welke politieke gemeenschap de ‘nieuwe’ publieke sfeer, met zijn transnationale tegen-publieken, is gericht. Is het eigenlijk nog wel zo dat er één politieke sfeer bestaat die de verschillende maatschappelijke sferen overkoepelt en integreert? Of leven we steeds meer in een wereld waarin verschillende *ethnoscapes* zich min of meer naar believen met één van meerdere politieke sferen kunnen verbinden? Op zichzelf is het niet onmogelijk of onwenselijk dat transnationale burgers loyaliteiten onderhouden met en in meerdere politieke sferen. Kosmopolitisch georiënteerde elites, bijvoorbeeld academici, kunstenaars, filmmakers of zakenlieden, doen dat al; prominente voorbeelden daarvan zijn transnationale auteurs als Arjun Appadurai, Gayatri Spivak, Tariq Ali en (de onlangs overleden) Edward Said.

Transnationale politieke loyaliteiten vereisen echter een sterk, complex vermogen tot ‘schakelen’ dat wellicht niet is op te brengen door burgers die geen deel uitmaken van zo’n elite en zich niet op zo’n ‘ironische’ manier kunnen onthechten. Hier geldt hetzelfde als voor het internationaliseren van het bedrijfsleven, zoals Richard Sennett (1998) dat analyseerde: de flexibele en op de korte termijn gerichte nieuwe organisatie van de arbeid schaadt niet de kosmopolitische elite van managers en directeurs, maar wel de gewone employees.

Het lijkt me dat hier, net als bij traditionele politiek, veel zal afhangen van de mate waarin succesvolle transnationalisten uit de elite, zoals hierboven genoemd, in staat zijn een voorbeeldfunctie te vervullen. Dat wil zeggen, de mate waarin zij zich kunnen en willen engageren met een transnationale ‘achterban’. Op hun beurt zullen de klassieke politieke verbanden (nationale, gemeentelijke) zulke transnationale burgers ook moeten aanspreken op de mogelijke consequenties van zo’n meervoudige loyaliteit. Bijvoorbeeld via vormen van gedifferentieerd burgerschap, wat ook kan inhouden: vormen van voorwaardelijk of van tweederangsburgerschap. ‘Tweederangs’ wil in dit geval zeggen: minder, of minder uitgebreide, sociale of politieke rechten. Maar voor wie zich actief en betrokken betoont op meerdere politieke fronten, moet het ook mogelijk zijn om volledig burgerschap te verwerven in meer dan één politieke sfeer.

Slot

Samenvattend is ook in tijden van ontgrenzing (multicultureel) burgerschap een kwestie van 'sferen van integratie'. Wel is het zo dat de grenzen van de sferen meer dan ooit tevoren 'in flux' zijn en daarmee 'grensbewaking', als taak van de politiek, moeilijker is dan tevoren. Tezamen met de tendens om politiek en openbaarheid op te laten gaan in markt en administratie, betekent dit dat burgerschap, als praktijk waarin leden van een politieke gemeenschap als vrije en gelijke personen de confrontatie tussen standpunten en overtuigingen kunnen aangaan, een ondergewaardeerd verschijnsel dreigt te gaan worden.

De grondslag voor solidariteit kan voor een belangrijk deel worden gezocht in de sfeer van de arbeid. Daarvoor zijn twee redenen. Ten eerste is het verrichten van (betaalde!) arbeid de meest universele wijze om sociale waardering te verwerven. Ten tweede kent de sfeer van de arbeid een lange en solide traditie van institutionele mechanismen voor de organisatie van solidariteit, die bovendien slechts ten dele afhankelijk zijn van de organisatiestructuur van de klassieke natiestaat. Daar horen wel belangrijke kanttekeningen bij. De grenzen van de sfeer van arbeid zijn, als gevolg van de globalisering, niet eenduidig vast te stellen. Tot die (solidariteits)sfeer moeten we wellicht ook personen rekenen die bijvoorbeeld in Zuidoost-Azië arbeid verrichten die wij hebben 'uitbesteed'. Maar ook is de sfeer van de arbeid een te smalle grondslag voor het soort erkenning dat burgerschap, lidmaatschap van een politieke gemeenschap, impliceert. Laat ik dit tot slot proberen duidelijk te maken in termen van 'passief' versus 'actief' burgerschap.

Burgerschap, ook in het licht van migratie, globalisering en ontgrenzing, heeft steeds diverse betekenissen, sommige passief en andere actief. Ten eerste is er de kwestie van toegang tot instituties, dan wel maatschappelijke 'sferen', in het bijzonder die van de arbeid en de daarbijbehorende mechanismen van solidariteit. De ontgrenzing maakt het hier noodzakelijk om die toegang voor 'nieuwkomers' op administratief-bestuurlijke wijze te verdelen, of beter gezegd te beperken. De 'nieuwe burger' is passief in de zin dat hij of zij hier louter als object van distributie (van toegangsrechten) geldt.

Ten tweede is die burger actief, in de zin dat hij of zij – eenmaal toegelaten, formeel of informeel – participeert in de sfeer van de arbeid en daarmee bijdraagt aan de (Nederlandse) samenleving. In eerste instantie heeft hij daar beperkte rechten, primair op sociale voorzieningen, maar het bereik van die rechten breidt zich in de loop van de tijd verder uit. Toch blijft de burger hier in een andere zin passief, omdat hij zo (nog) geen zeggenschap of controle verwerft in de maatschappelijke sfeer waarin hij actief is. Met andere woorden: er is (nog) geen sprake van 'burgerschap binnen

een sfeer': het invloed kunnen (en willen) uitoefenen op omstandigheden en condities van de arbeid.

Ten derde is de (nieuwe) burger, dan wel een partner of gezinslid, in ieder geval in zekere mate ook actief in de sfeer van maatschappelijke reproductie, maar de vraag is in hoeverre daarmee sociale waardering kan worden verworven. Feitelijk is dat vaak wel het geval, zoals bijvoorbeeld bleek in 1996 en 1997 toen velen pleitten om de Turkse familie Gümüs in Nederland te laten blijven: niet alleen de man, die werkte als kleermaker, maar ook de rest van het gezin werd als sterk geïntegreerd ervaren. In de sfeer van de reproductie is het moeilijker om zoiets als zeggenschap te verwerven, dan wel te zeggen wanneer dat het geval is, maar te denken is aan participatie in schoolbesturen, buurtactiviteiten, vrijwilligerswerk. Andersom kan ook juist worden geprobeerd welzijnsfuncties en zorgactiviteiten binnen de sfeer van de arbeid te halen, om zodoende de sociale waardering ervoor te vergroten (WRR, 2002: bladzijde 213).

En ten vierde is de vraag of de (nieuwe) burger invloed kan en wil uitoefenen op de grensbewaking tussen de sferen, of anders gezegd: of hij/zij meedoet aan de discussie over de betrekkingen tussen de sferen, en over de 'metawaardering' die iemands status 'door de sferen heen' toekomt. Dat is dus de politieke discussie over de mechanismen en waarden die binnen een of ander maatschappelijk domein de verdeling van goederen en van status bepalen. En over de vraag of en in hoeverre overheid of samenleving maatregelen moet nemen om te voorkomen dat er een onderklasse ontstaat van personen die zich in geen van deze domeinen voldoende kunnen manifesteren.

Deze laatste kwestie wordt verder gecompliceerd door de opkomst van de transnationale burger. Dat kan een burger zijn die participeert in verschillende maatschappelijke sferen die niet onder één politieke gemeenschap vallen, maar ook een burger die participeert in meerdere politieke gemeenschappen. Slecht zou zijn wanneer dit ertoe zou leiden dat zo'n burger in feite in geen enkele politieke sfeer meer bij collectieve besluitvorming over kwesties van publiek belang zou zijn betrokken – een tendens die ook bij 'mononationaal' burgerschap zichtbaar is –, terwijl hij of zij toch de status en de voordelen kan genieten die zulke politieke 'draagkracht' mogelijk maakt. Dat betekent niet dat transnationaal burgerschap slecht of onmogelijk is, maar wel dat aan volwaardig transnationaal burgerschap eisen mogen worden gesteld wat betreft betrokkenheid en actieve participatie. Wordt aan die eisen (nog) niet voldaan, dan ligt een gedifferentieerd of partieel burgerschap voor de hand.

Gijs van Oenen is universitair docent ethiek en rechtsfilosofie aan de Faculteit der Wijsbegeerte van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Literatuur:

- A. Appadurai: *Modernity at large – Cultural dimensions of globalization*, University of Minnesota press, 1996
- D. Broeders: *Immigratie- en integratieregimes in vier Europese landen*, WRR werkdocumenten, Den Haag, 2001
- G. Engbersen en R. Gabriëls (red.): *Sferen van integratie – Naar een gedifferentieerd allochtonenbeleid*, Boom, Amsterdam, 1995
- E. Engelen: 'How to combine openness and protection? Citizenship, migration, and welfare regimes'; in: *Politics & society*, 31/4, 2003
- A. Favell & R. Hansen: 'Markets against politics: migration, EU enlargement, and the idea of Europe'; in: *Journal of ethnic and migration studies*, 28/4, oktober 2002, bladzijde 581-601
- N. Fraser: 'Recognition without ethics?'; in: *Theory, Culture & Society*, 18 (2-3), 2001, bladzijde 21-42
- N. Göle: 'Islam in public: new visibilities and new imaginaries'; in: *Public culture*, 14/1, winter 2002, bladzijde 173-190
- R. Gowricharn: 'Integration and social cohesion: the case of the Netherlands'; in: *Journal of ethnic and migration studies*, 28/2, april 2002, bladzijde 259-273
- H. van Gunsteren: *A theory of citizenship*, Westview press, 1998
- I. de Haan: 'Over de grenzen van de politiek'; in: *Sferen van integratie – Naar een gedifferentieerd allochtonenbeleid*, G. Engbersen en R. Gabriëls (red.), Boom, Amsterdam, 1995, bladzijde 157-179
- A. Honneth: *Kampf um Anerkennung*, Suhrkamp, Frankfurt, 1992
- E. Hooghiemstra: *Trouwen over de grens – Achtergronden van partnerkeuze van Turken en Marokkanen in Nederland*, SCP, Den Haag, 2003
- G. van Oenen, 'Turning on the citizen – Modern citizenship and its cultural hazards'; in: *Citizenship Studies*, 6/2, 2002, bladzijde: 109-125
- R. Sennett: *The corrosion of character*, W.W. Norton, New York, 1998
- Y. Soysal: *Limits of citizenship*, Chicago university press, Chicago, 1994
- M. Walzer: *Spheres of justice*, Basic Books, New York, 1983
- M. Warner: 'Publics and counterpublics'; in: *Public Culture*, 14/1, winter 2002, bladzijde 49-90
- WRR: *Nederland als immigratiesamenleving*, Sdu, Den Haag, 2002

Tussen arm en rijk: pleidooi voor circulaire migratie

Pieter Pekelharing

Aan het eind van hun boek *De ongekende stad (2)* stellen de auteurs (Engbersen, Van der Leun, Staring, Kehla) vast dat migranten de komende jaren zullen blijven proberen gebieden als Japan, Noord-Amerika en Europa te bereiken, om daar vervolgens ‘illegaal’ te worden verklaard. De auteurs zijn niet optimistisch. ‘Gegeven het huidige restrictieve migratiebeleid en gelet op de grote verschillen in welvaartsniveau tussen landen (...) [zal] illegaliteit als maatschappelijk vraagstuk niet verdwijnen.’ Voor degenen die zich niet bij deze realiteit willen neerleggen geven de auteurs twee oplossingsrichtingen. Ten eerste het verbeteren van de economische perspectieven en het verminderen van de maatschappelijke kwetsbaarheid van de potentiële migranten, waardoor zij niet langer willen of niet hoeven migreren. Ten tweede het herdefiniëren van burgerschapscriteria, waardoor migranten zich vrijer over de aardbol kunnen bewegen en minder worden gehinderd door de barrières die nationale grenzen opwerpen.

Van beide oplossingsrichtingen stellen zij vervolgens vast dat ze ‘weinig serieus genomen worden in het huidige politiek-economische krachten – en machtenveld’. Precies daarom achten zij het huidige ‘gedoogbeleid’ van lagere uitvoerende echelons voorlopig de beste remedie. Daarnaast stellen zij een aantal andere maatregelen voor, zoals het bestrijden van onaanvaardbare praktijken met en door illegalen (mensensmokkel), het meer ruimte scheppen voor tijdelijke arbeidsmigratie en het maken van betekenisvolle terugkeerregelingen voor langdurig illegale migranten.

De genoemde auteurs schreven hun boek in 1999, maar hun bevindingen hebben nog niets aan actualiteitswaarde verloren. Stel dat we de voorgestelde oplossingsrichtingen wél serieus nemen, tot wat voor soort migratiebeleid zou dat kunnen leiden? Om die vraag te beantwoorden wil ik het migratievraagstuk in een breder licht plaatsen dan in de voorgaande hoofdstukken het geval is. Tot nu toe is de migratie vooral geëvalueerd vanuit het perspectief van het ontvangende land, in casu Nederland. Maar hoe zou het migratiebeleid eruit zien, als daarnaast ook rekening wordt gehouden met de belangen van migranten en landen van herkomst? In de meeste gevallen behoren de landen van herkomst tot de ‘arme landen’ en de ontvangende landen tot

de 'rijke landen'. Laat ik bij de consequenties van migratie voor de rijke landen beginnen.

Derdewereldsolidariteit en verzorgingsstaatsolidariteit

In zijn bijdrage aan dit boek wijst Paul de Beer op één van de obstakels die opzij moeten worden gezet, wil er zinvol beleid op het migratievraagstuk kunnen worden ontwikkeld. Rijke landen die te maken hebben met immigratie moeten kiezen tussen of een liberaal migratiebeleid of een ruimhartige sociale zekerheid. Die twee gaan lastig samen. De keus is solidair met migranten of solidair met de eigen minst bedeeden. Direct of indirect vormt dit dilemma het uitgangspunt van alle artikelen in dit boek.

Wat verstaat De Beer onder solidariteit? Solidariteit komt volgens De Beer neer op 'positieve lotsverbondenheid', het feit dat je om een ander geeft. Solidair zijn met iedereen is volgens De Beer een fictie. 'Wie solidair zegt te zijn met iedereen, is in de praktijk solidair met niemand. Solidariteit gaat altijd samen met insluiting van bepaalde mensen in de eigen kring en uitsluiting van anderen.' De strekking van het stuk van De Beer is louter beschrijvend. De normatieve vraag, wie tot de eigen kring behoort te worden toegelaten, komt in zijn artikel niet aan de orde. Het is echter duidelijk dat De Beer niet van een 'dilemma' zou spreken, als hij niet vond dat migranten wel degelijk meer tot de 'eigen kring' behoren te worden toegelaten.

Wat betekent dit nu voor de insluiting of uitsluiting van migranten? De cijfers liegen er niet om. In de laatste 25 jaar is de migratie wereldwijd verdubbeld. Jaarlijks trekken 2,3 miljoen migranten naar de rijke landen. Deze landen staan voor een dubbele taak: enerzijds moeten ze het probleem van de integratie van bestaande minderheden oplossen, anderzijds zullen ze een aanvaardbare regeling voor de voortdurende instroom van nieuwe migranten moeten bedenken. Het aantal illegale migranten wordt in Europa geschat op 10 à 15 procent van de totale hoeveelheid in Europa aanwezige migranten; vanwege het restrictieve beleid is van de huidige instroom vermoedelijk 20 tot 30 procent illegaal (Veenkamp, 2003). Voorlopig geldt dat deze illegalen nauwelijks enige druk op ons sociale stelsel uitoefenen. Paul Minderhoud en Joanne van der Leun maken in hun bijdragen aan dit boek duidelijk dat illegale migranten zoveel mogelijk eigen vormen van solidariteit organiseren. Voor illegalen gaat het dilemma dat De Beer schetst dan ook niet op. Ze omzeilen de verzorgingsstaat, in plaats van die onder druk te zetten. Illegalen doen wat ze in het land van herkomst ook al deden. Ze zoeken naar werk en organiseren zoveel mogelijk dezelfde vormen van solidariteit die ze van oudsher al kennen. Laten we dit soort solidariteit en hulp voor het gemak 'derdewereldsolidariteit' noemen.

Wat voor conclusie volgt hieruit? Allereerst dat het misleidend is de zorg om de afbraak van het socialezekerheidsstelsel te projecteren op degenen die hier werk

komen zoeken en hun eigen stelsels van solidariteit organiseren. In potentie kunnen ‘derdewereldsolidariteit’ en ‘verzorgingsstaatsolidariteit’ in Nederland naast elkaar bestaan. Sterker nog, ze doen dat al. Toch geloof ik dat dit soort ondergrondse migratie wel degelijk een bedreiging voor de samenleving vormt. Alleen op een andere manier dan De Beer schetst. Stel dat we de hoogte en de kwaliteit van het stelsel van onze sociale voorzieningen in stand weten te houden door de twee soorten solidariteit naast elkaar voort te laten bestaan. Stel dat we, overeenkomstig het voorstel van Paul de Beer (door Dennis Broeders in dit boek nader onderzocht), de migranten die nu illegaal binnenkomen legaliseren, op voorwaarde dat ze slechts van een beperkt aantal voorzieningen gebruikmaken, waarover ze premies afdragen. Het dilemma dat De Beer schetst – de druk op het zorgstelsel – zou in dat geval verdwijnen. Migranteng zullen hun eigen externe effecten betalen. Maar dan nog zullen velen het gevoel hebben dat daar een hoge prijs voor moet worden betaald.

De prijs bestaat uit het feit dat er in ons land verschillende soorten solidariteit naast elkaar komen te staan en eigenlijk al bestaan: een toestand die in de Derde Wereld al heel lang gebruikelijk is. En het is de vraag of ‘wij’ – iedereen die zich geroepen voelt hierover mee te denken – dat wel zo prettig vinden. Grofweg gaat het erom dat wij hier geen duale economie, geen extreme verschillen tussen arm en rijk, geen groeiende stoet bedelaars, vriendjespolitiek, schaduwnetwerken, zwart geld, vuil werk, ouderwetse liefdadigheid en twaalf uur per dag in zinloze en uitzichtloze baantjes werkende mensen willen. Precies daarom pogen we illegalen ofwel het land uit te zetten ofwel als gelijken in ons verzekeringsstelsel op te nemen. Zo zijn namelijk onze waarden. Althans, zo waren ze.

De Amerikaanse uitdaging

Elmar Altvater en Birgit Mahnkopf hebben onlangs betoogd, dat er ook in de industrielanden sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw sprake is van een groeiende ‘informele sector’, met halflegale en semi-legale arbeidsverhoudingen, schemerige financiële circuits, en vormen van politiek waar men het niet zo nauw met de regels neemt. Het zou idioot zijn de migratie geheel voor het ontstaan van deze grijze zones in de wereld van het geld, de politiek en de arbeid verantwoordelijk te maken. Dan zou men de boodschapper met de boodschap verwarren. Maar dat neemt niet weg dat migratie een symptoom is van wat Altvater en Mahnkopf de ‘globalisering van de onzekerheid’ noemen. Sociale en diffuse ongewisheid is de prijs die we voor de ‘globalisering’ in haar huidige vorm en de migratie als onderdeel daarvan moeten betalen.

De Nederlandse onderzoeker Ewald Engelen heeft onlangs in een aantal artikelen gepoogd een beeld te schetsen van de veranderingen die onder druk van migratie

zouden kunnen ontstaan. Zijn conclusies komen overeen met die van Altvater en Mahnkopf. Ten eerste zullen er, in de terminologie van Engelen, laagdrempelige 'opvangmarkten' ontstaan – in sectoren als de bouw, het taxiwezen, de horeca, de zorg, de schoonmaak, de seksindustrie, de krantendistributie of de huishoudelijke dienstverlening. In deze sectoren is de greep van de vakbonden gering, werken mensen zelden volgens een arbeidscontract, worden ze relatief slecht betaald en zijn ze sterk afhankelijk van de willekeur van hun bazen. Ten tweede zullen veel sociaal noodzakelijke goederen (zoals het onderwijs, de zorg of pensioenen) via markten worden verdeeld in plaats van, zoals nu, door de overheid. Het gevolg is dat 'onze' minst bedeelden, zoals De Beer al vreesde, inderdaad slechter beschermd kunnen worden. Maar de verklaring daarvoor is niet zozeer dat niet-westerse allochtonen in een op zich al overbelast socialezekerheidsstelsel terecht komen, als wel dat ons hele sociale klimaat verandert. Bij ongewijzigd beleid, aldus Engelen, kan migratie tot negatieve sociaal-economische effecten leiden, 'uiteenlopend van sociale kwaden als afhankelijkheid, uitbuiting, vervreemding, onzekerheid, ongelijkheid, segregatie (...) tot aan economische kwaden als gesegmenteerde arbeidsmarkten, kortzichtigheid, onderinvestering, speculatie en zelfs regelrechte fraude'.

Kortom: niet bepaald een rooskleurig beeld. Alles draait dan ook om de vraag hoe deze groeiende 'informele economie', met haar eigen typen solidariteit, in onze samenleving geïncorporeerd wordt. De kunst is de juiste bruggen tussen de informele en formele sector te slaan, om 'carrière' van de eerste naar de tweede mogelijk te maken en permanent verblijf in de informele sector te voorkomen, en deze informele sector zoveel mogelijk te vrijwaren van criminele praktijken. Engelen spreekt in dat opzicht terecht van een 'Amerikaanse uitdaging'. Wat dat in sociaal opzicht betekent kan kort in het volgende citaat van de Amerikaanse onderzoeker Ted Halsted worden samengevat: 'Ondanks het feit dat we de rijkste natie op aarde vormen, komen er in ons land meer armoede, kindersterfte, doodslag en HIV-infecties voor dan in enige andere geavanceerde democratie. De sociaal-economische ongelijkheid is in Amerika het grootst. Er zijn hier meer onverzekerde burgers en de levensverwachting is lager (...). De gemiddelde Amerikaan werkt negen weken langer per jaar dan de gemiddelde Europeaan. Op vele sociale indicatoren scoren we zo laag, dat een buitenstaander, die alleen op deze cijfers afgaat, makkelijk tot de conclusie kan komen dat we in een ontwikkelingsland leven.'

Als we niet in zo'n land wensen te leven en de waarden van de liberale sociaal-democratie een warm hart toedragen, hoe kunnen we dan voorkomen dat de 'globalisering van de onzekerheid' die waarden op den duur erodeert? Wat is in dat kader een rechtvaardige benadering van het migratievraagstuk, die niet ten koste gaat van de minst bedeelden in eigen land?

Wat is voor wie het beste?

Zoals ik al zei, zijn er minstens drie perspectieven in het geding als het om een rechtvaardige benadering van het migratievraagstuk gaat: dat van de migrant en zijn of haar dorp of familie, dat van het land van herkomst en dat van het immigratieland. Bij de afweging van die perspectieven zal ik me zoveel mogelijk tot economische criteria beperken.

De migrant

Gezien vanuit het perspectief van een individuele migrant uit een arm land, vormt het besluit wel of niet te migreren vaak de belangrijkste beslissing van zijn of haar leven. De migrant kan kiezen tussen een landerig, politiek onveilig en economisch onzeker bestaan in een ontwikkelingsland of een veiliger en spannender bestaan in een van de rijke landen. Kiezen voor het laatste is een teken van vitaliteit. Tel daarbij de economische winst voor de migrant op en je zou wel gek zijn als je de oversteek niet waagde: legaal als het kan, illegaal en met hoge risico's als het moet. Goed opgeleide migranten, die in de VS een *Green Card* weten te bemachtigen, gaan er volgens *The Economist* (11 februari 2002) gemiddeld twintigduizend dollar per jaar op vooruit. Hetzelfde geldt voor lager opgeleiden: bordenwassers in Athene verdienen een veelvoud van die in Tirana. Een Mexicaanse arbeider die in Mexico ongeveer dertig dollar per week kan verdienen, ziet zijn of haar inkomen in één klap vernegenvoudig tot 280 dollar door naar de Verenigde Staten te vertrekken. Kortom: zelfs al werken migranten tegen een loon dat laag is naar de maatstaven van rijke landen, in eigen land kunnen ze daar alleen van dromen.

Het herkomstland

Vanuit het perspectief van de arme landen bezien is het effect van migratie over het algemeen gunstig. In 2001 stuurden arbeidsmigranten uit landen met lage en gemiddelde lonen maar liefst 72 miljard dollar naar huis, aldus een Wereldbankrapport (2003) – meer dan tweemaal zoveel als tien jaar eerder en anderhalf keer het totaal van de officiële buitenlandse hulp aan deze landen in dat jaar. Met dat geld wisten arbeidsmigranten hun familie thuis een hoognodige bron van stabiele inkomsten te verschaffen. Steeds weer hebben gezinnen in arme landen dankzij de miljarden dollars aan overmakingen gekregen wat hun overheden (en buitenlandse geldschieters) niet altijd konden verschaffen: voedsel, veiligheid en de middelen tot herstel na deze of gene overstroming of cycloon. Het slechten van arbeidsbarrières is voor de bevolkingen van de arme landen dan ook vele malen belangrijker dan het opheffen van de tariefbarrière voor hun producten. Zoals de ontwikkelingseconoom Dani Rodrik in het blad *Foreign Affairs* stelt: 'De ontwikkelingslanden hebben het meeste profijt van

hervormingen op een gebied, waar tijdens de onderhandelingsrondes van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) te Doha überhaupt geen aandacht aan is besteed: de liberalisering van tijdelijke arbeidsmigratie. Er valt nauwelijks een ander onderwerp te bedenken, dat zoveel potentieel bezit voor het verhogen van de inkomens in de arme landen (...). Zelfs een beperkte invoering van tijdelijke arbeidsvergunningen in de rijke landen zou meer inkomen genereren voor de arbeiders in arme landen dan alle Doha-voorstellen bij elkaar.’ Op het ogenblik vragen de geldtransferbedrijven vaak tien of meer procent provisie over de overmakingen van migranten. Alleen al het verminderen van deze provisie zou een doeltreffende vorm van hulp aan het lenigen van de nood van de armsten in de wereld zijn, ook al is het waar dat de allerarmsten – degenen die van minder dan een dollar per dag leven – er niet of nauwelijks mee worden bereikt. Economen hebben berekend dat elke dollar die via migranten in de lokale economie wordt gepompt zich drievoudig terugverdient (Wereldbank, 2003). Dit geldt ook in die gevallen waarin de dollars voornamelijk worden aangewend voor de bekostiging van het dagelijkse leven.

Er zijn voor het land van herkomst overigens ook nadelen aan de migratie verbonden. Degenen die wegtrekken behoren meestal tot het best opgeleide of meest ondernemende deel van de bevolking. Het zijn vooral de leden van de hogere middenklasse die uit de arme landen wegtrekken. Daarmee gaat voor de ontwikkelingslanden behalve een belangrijke bron van (belasting)inkomsten ook een belangrijke vorm van politieke stabiliteit verloren. Het bedrag dat migranten terugsturen neemt bovendien af naarmate ze langer wegblijven. Over het algemeen geldt dat lager opgeleiden relatief hogere sommen geld naar huis sturen. Hoe hoger opgeleid de migrant, des te groter de kans dat hij of zij genoeg verdient om de familie te laten overkomen. Als die zich eenmaal bij de migrant heeft gevoegd, vermindert het contact met het moederland. Vanuit het perspectief van de ontwikkelingslanden bezien, zou het dan ook het beste zijn als de bevolking slechts tijdelijk wegtrok. Dan zouden deze landen makkelijker van de elders verworven kennis en vaardigheden van hun burgers gebruik kunnen maken. Bovendien zou het ontstaan van een bredere en beter opgeleide middenklasse de politieke situatie in arme landen kunnen stabiliseren.

Dergelijke bedenkingen nemen niet weg dat de migratie in haar huidige vorm een doeltreffende vorm van hulp aan de arme landen is. Stel dat men in dat kader de migratie geheel zou liberaliseren: de economen Bob Hamilton en John Whalley hebben berekend dat het totale wereldinkomen in dat geval zou verdubbelen. Net als Dani Rodrik zijn ze van mening dat het opheffen van migratiecontroles ‘een van de belangrijkste politieke issues is in de mondiale economie’. Ontwikkelingslanden als India, de Filipijnen, Egypte, Brazilië en Pakistan hebben er in de Wereldhandelsorganisatie WTO herhaaldelijk op aangedrongen niet alleen het vrije verkeer van geld

en goederen te bespreken, maar ook dat van personen. Tot nu toe is het hen nauwelijks gelukt dat punt op de agenda te zetten. Het bizarre is dat de rijke landen weliswaar voortdurend voor liberalisering van goederen – en kapitaalmarkten pleiten, maar weigeren dezelfde lijn van argumenteren op de arbeidsmarkt toe te passen. Terwijl protectie van arbeidsmarkten volgens de door de rijke landen gehanteerde economische argumenten net zo funest voor iedereen uitpakt als bescherming van goederen – of kapitaalmarkten (zie hiervoor Howard F. Chang, 1997).

Aankomstlanden

Anders dan de hierboven genoemde ontwikkelingseconomen betogen, gaat een ontvangend land als Nederland ervanuit dat de economische en sociale kosten van migratie hoger uitvallen dan de baten. Dit beeld is onlangs nog eens bevestigd in een publicatie van het Centraal Planbureau, *Immigration and the Dutch Economy* (Roodenburg e.a.), die in juni 2003 verscheen. Volgens de opstellers van dat rapport levert immigratie onder de huidige omstandigheden Nederland geen economisch voordeel op. Legale nieuwkomers uit niet-westerse landen (over de illegalen heeft men het niet) presteren slecht op de Nederlandse arbeidsmarkt. Voorzover ze werk hebben gaat dat ten koste van laaggeschoolde autochtone en allochtone werknemers. Hun nettobijdrage aan de collectief gefinancierde voorzieningen is gedurende de levenscyclus negatief: ze dragen weinig bij aan belastingen en premies en ze doen daarentegen een bovengemiddeld beroep op huursubsidie, bijstand en WAO.

De auteurs van het rapport zeggen er wel bij dat dit weinig bemoedigende beeld niet voor alle immigratielanden op gaat. Legale migranten in Nederland blijken het gemiddeld minder goed te doen dan migranten in andere Europese landen. Ofschoon het achterhalen van de redenen daarvoor volgens de auteurs nader onderzoek vergt, wijzen ze er alvast op dat, ten eerste, de collectieve voorzieningen elders minder genereus zijn en, ten tweede, de selectie aan de poort in andere landen tot voor kort strenger was (dat is inmiddels drastisch veranderd). In het algemeen geldt: hoe hoger opgeleid de migrant en hoe meer hij of zij in ter plaatse moeilijk vervulbare vacatures terechtkomt, des te voordeliger dat is voor het ontvangende land. Op economisch niet of slecht presterende migranten zit niemand te wachten. Nederlandse bedrijven hebben in de jaren zestig met opzet analfabeten binnengehaald en Nederland plukt daarvan nu, economisch gezien, de wrange vruchten. Dat vertekent ons beeld van arbeidsmigratie: het is het ‘gastarbeiderstrauma’, zoals dat elders in dit boek genoemd wordt.

Sommige commentatoren – in Nederland met name uit kringen van VNO-NCW en De Nederlandsche Bank – zijn evenwel van mening dat migratie hoe dan ook een rol zal moeten spelen bij het bestrijden van de vergrijzing in rijke landen. De opstel-

lers van het genoemde CPB-rapport denken daar duidelijk anders over. Uit hun onderzoek komt naar voren dat arbeidsmigratie, bij ongewijzigd beleid, geen effectief middel vormt om de financiële gevolgen van de vergrijzing te verlichten.

Ten slotte is men in Nederland en elders bang voor de sociaal-culturele gevolgen. In 2020, aldus publicist en oud-hoogleraar Arie van der Zwan, 'zullen we in Nederland in totaal 2,6 miljoen mensen van niet-westerse oorsprong hebben, in 2050 zal hun aantal 3,9 miljoen belopen (...). Velen van hen zullen op laaggeschoold werk aangewezen zijn. Als we hen bij elk knelpunt op de arbeidsmarkt door nieuwe arbeidsmigratie voorbijlopen en zo het vraagstuk van opname in het arbeidsproces voor ons uit blijven schuiven, zal het spoedig onbeheersbaar blijken te zijn. Het is niet te veel gezegd dat de coherentie van onze maatschappij hierbij op het spel staat.'

Circulaire migratie

Welke conclusie valt nu te trekken? Bezien in het licht van de drie perspectieven en de aanhoudende migratiedruk, lijkt het toekennen van een tijdelijke arbeidsvergunning de beste optie. Dat is een bescheiden maar effectieve bijdrage aan de verlichting van het wereldarmoedeprobleem. Het alternatief, illegaliteit, is mensonwaardig. Het is buitengewoon vernederend jezelf onzichtbaar voor anderen te moeten maken. Bovendien jaagt de gang naar de illegaliteit alle betrokkenen op kosten. De migrant en zijn of haar dorp of familie zijn bakken geld kwijt aan valse paspoorten en mensensmokkelaars, terwijl overheden vervolgens tonnen besteden aan het bestrijden daarvan. Juist de krampachtige poging van immigratielanden hun grenzen te sluiten heeft een schaduwwereld van misdaad en mensensmokkel voortgebracht, die in veel gevallen een grotere bedreiging voor onze samenleving vormt dan de migranten zelf – en die het bovendien aanzienlijk moeilijker maakt de informele economie in de formele te integreren. Het is in ieders belang dat dit circuit wordt kortgesloten. Een van de manieren waarop dat kan, is door het invoeren van tijdelijke arbeidsvergunningen, die weliswaar zicht op werk, maar niet op alle zekerheden en beschermingen van de Nederlandse verzorgingsstaat bieden. In ruil voor zo'n arbeidsvergunning moeten migranten vooraf een bedrag storten, dat minder hoog is dan de som die ze nu aan een mensensmokelaar kwijt zijn. Dat bedrag is vrij opneembaar zodra de migrant terugkeert, of mag door de migrant geïnvesteerd worden in degenen die hem of haar bij het zoeken naar werk begeleiden (zie ook Veenkamp, 2003). Op die manier houdt de migrant het geld, dat anders in het criminele circuit terecht was gekomen, en kan hij of zij dat bedrag eventueel besteden aan een versterking en beveiliging van de eigen economische positie.

Wie op deze wijze als legale arbeidsmigrant binnenkomt en na bijvoorbeeld vijf jaar te kennen geeft de etappe naar volwaardig burgerschap te willen doorlopen, zou

vervolgens aanspraak moeten kunnen maken op de scholing die hem of haar in staat stelt, als ondernemer of werknemer, volwaardig in de Nederlandse economie mee te draaien. Door arbeid zonder direct vooruitzicht op burgerschap aan te bieden, tegen een prijs die voordeliger is dan de gang naar de illegaliteit, slaat men twee vliegen in één klap: men voorkomt dat mensen illegaal worden en verschaft een vorm van goedkope, witte arbeid aan sectoren waar nu vaak zwart wordt gewerkt. Het is waar, men creëert er een vorm van tweederangsburgerschap door, maar vergeleken met de situatie nu bied je migranten meer veiligheid en betere vooruitzichten. Liever een ‘bovengrondse’ tweederangsburger dan een makkelijk uitbuitbare illegaal.

Kortom: als men migranten in ruil voor hun registratie tijdelijk kans op werk biedt en terugkeer sterker dan nu beloont, komt wellicht een proces van circulaire, in plaats van permanente migratie op gang. Dat zou niet alleen goed zijn voor de migranten, maar ook voor de landen van herkomst, die bij circulaire migratie sterker van de elders geleerde kennis en vaardigheden van hun burgers gebruik kunnen maken. Circulaire migratie in combinatie met open grenzen lijkt onder de omstandigheden een enigszins faire benadering van de bestaande problemen te bieden.

Natuurlijk levert het streven naar circulaire migratie enorme complicaties op. Welke rechten en beschermingen bied je degenen die hier zitten en hoe(veel) laat je hen aan de kosten daarvan meebetalen? Hoe combineer je open grenzen met veiligheid? Hoe de cohesie te bewaren in de grote steden, die misschien meer dan nu al het geval is een permanent vlottende bevolking zullen moeten opvangen? En hoe zorg je ervoor dat mensen met een tijdelijke verblijfsstatus na verloop van tijd het land ook inderdaad verlaten? Over dat laatste zijn sommigen erg pessimistisch. Heeft het nabije verleden niet uitgewezen dat de ‘gastarbeiders’, die hier zogenaamd tijdelijk naartoe kwamen, voor het overgrote deel gebleven zijn? Dat klopt, maar de tijden zijn inmiddels veranderd. Vergeleken met de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw zijn mensen veel mobieler geworden en is het reizen bovendien stukken goedkoper geworden. Ten tweede is via ‘transnationale netwerken’ een sociale infrastructuur ontstaan, waarin het idee van circulaire migratie hechter is verankerd dan een tijd geleden. Vergeleken met de jaren zeventig doen de landen van herkomst bovendien veel meer moeite hun burgers voor terugkeer te interesseren. Al met al is de circulaire migratie dan ook sinds de jaren zestig en zeventig toegenomen.

Eén ding is duidelijk: de kans dat zo’n project slaagt is groter als immigratielanden hun beleid coördineren en goede afspraken maken met de landen van herkomst. De politiek van open grenzen vergt een multilaterale aanpak, die onder andere voorkomt dat het ene immigratieland op het andere uitrust. Vanuit landen met verzorgingsstaatsregimes bezien, vormen de Verenigde Staten een *moral hazard*, omdat ze de principes van dergelijke regimes ondermijnen, terwijl Japan, dat nauwelijks migran-

ten opneemt, een *free rider* is. Misschien zullen regeringsleiders inderdaad naar de oprichting van een World Migration Organisation moeten streven, zoals Arthur Helton op de website van Open Democracy bepleitte.

Een kleine stap

Ik begon dit stuk met te wijzen op twee mogelijke oplossingsrichtingen. En ik verdedigde het voorstel tot circulaire migratie met de vaststelling dat het onder de gegeven condities een fair alternatief biedt. Zoals de auteurs van *De ongekende stad* duidelijk maken, komen de gegeven condities erop neer, dat de tegenstellingen tussen arm en rijk in de wereld niet of nauwelijks afnemen. Iets preciezer geformuleerd: de verschillen tussen de niet-allerarmsten en niet-allerrijksten nemen af, terwijl die tussen het allerrijkste vijfde deel en het allerarmste vijfde deel van de wereldbevolking scherp toenemen.

De rijke landen wekken niet de indruk dat ze van plan zijn iets aan deze ontwikkelingen te doen. In alle grote internationale en supranationale onderhandelingsrondes buiten ze hun machtspositie ten opzichte van de ontwikkelingslanden genadeloos uit. Zelfs een rechts-liberaal blad als *The Economist* spreekt daar schande van (in een artikel onder de kop: ‘*White Man’s Shame*’; 25 september 1999). De importtarieven die de rijke landen op goederen uit arme landen heffen zijn gemiddeld vier keer zo hoog als die op producten uit andere rijke landen. In het Britse dagblad *The Guardian* van 25 september 2002 stond een hilarisch stukje – ‘*Cows can fly upperclass on common agricultural fare*’ – over de hoogte van de landbouwsubsidies in Europa. Die bedragen 38 miljard euro per jaar. Daarvan kan iedere koe in Europa jaarlijks een *businessclass*-vliegticket naar New York kopen. Elke Europese koe bezit een jaarinkomen dat hoger ligt dan het inkomen van de helft van de wereldbevolking. Vervolgens wordt de kunstmatig in Europa gecreëerde melkplas met een vernietigend effect gedumpt in de derdewereldlanden.

Daarbovenop komt dat de ontwikkelingshulp jaar na jaar afneemt. In 2001 bedroeg die 51 miljard dollar, in 2000 was dat nog 54 miljard en 1999 56 miljard. Ofschoon de rijke landen zich in 1995 verplichtten 20 procent van de ontwikkelingshulp aan sociale projecten te besteden, gaat daar slechts 8 procent naartoe. De rest gaat naar projecten waar de rijke landen zelf direct voordeel van verwachten. Zo ontvangt India, het land met meer armen dan enig ander land ter wereld, jaarlijks anderhalve dollar per persoon ontwikkelingshulp. Tsjechië ontvangt 43, Malta 54, Cyprus 69, Bahrein 77 en Israël 132 dollar per persoon. Het malle is dat landen als Cyprus, Malta en Israël tot de hoge inkomenslanden worden gerekend (UNDP, *Human Development Report 2002*). Nu al is duidelijk dat de in 2000 voorgenomen plannen om de armoede in de wereld in 2015 tot de helft terug te dringen bij lange na niet gehaald

worden. Schrijnend daarbij is dat de rijke landen voor het eerst in de geschiedenis in staat zijn de armoede in de wereld te verhelpen zonder dat dit de levensstandaard in die landen aantast. Volgens het United Nations Development Programme (*Human Development Report 1998*) is er ongeveer zes miljard dollar per jaar nodig om iedereen op aarde basisonderwijs te geven en is er negen miljard dollar per jaar nodig om allen van water en sanitair te voorzien. Dat lijkt veel, totdat men zich realiseert dat de inwoners van de Verenigde Staten en Europa zeventien miljard dollar per jaar uitgeven aan voedsel voor hun huisdieren, elf miljard per jaar aan ijsjes en vijftig miljard per jaar aan sigaretten. De rijken zijn inmiddels zo rijk en de armen zo arm dat 1 procent van het totale bij elkaar opgetelde wereldinkomen – 312 miljard dollar per jaar – voldoende is om een eind aan de ergste armoede te maken. Natuurlijk gaat het niet alleen om geld, maar om investeringen in de infrastructuur, structurele hervormingen en het wereldwijd bevorderen van de economische groei.

Zolang de rijke landen niet van zins zijn iets aan de enorme scheefgroei in de wereld te doen, zolang ze meer om terrorisme dan om armoede geven (en in dat kader geld van ontwikkelingshulp naar defensie overhevelen), en zolang de niet-allerarmsten in de wereld alleen een vuist kunnen maken door massaal naar de rijke landen te trekken, vormt circulaire migratie, gecombineerd met een model van getraptd burgerschap, een enigszins aanvaardbare afruil tussen de drie genoemde perspectieven. Een iets ruimere opening van de eigen grenzen vormt één manier om de mondiale scheefgroei te beperken en de globalisering van onzekerheid tegen te gaan of althans te egaliseren. Het zou kunnen dat de rijke landen het minst bij deze opening van grenzen gebaat zijn, maar zolang ze geen andere maatregelen nemen, is dit tenminste iets.

Daarbij geldt onverminderd dat de rijke landen, net als ieder ander land, een speciale verantwoordelijkheid voor hun minst bedeeden hebben. Maar de ingezetenen van rijke landen zijn minstens óók verantwoordelijk voor de effecten elders van instituties die ze via hun volksvertegenwoordigers in de nationale en internationale wereld hebben geschapen. Op het ogenblik werken die effecten – waarvan arbeidsmarktprotectie, de melkplas of het broeikas effect slechts een paar voorbeelden zijn – systematisch in het nadeel van de (aller)armsten in de wereld. Het is in strijd met elk rechtsbeginsel dat men de eigen minst bedeeden beschermt door zwakkeren elders voor de kosten te laten opdraaien. Rechtvaardigheid heeft niet met ouderwetse liefdadigheid, goedbedoeld medelijden of het willen helpen van anderen te maken, maar met het nemen van verantwoordelijkheid voor aangerichte schade. Als de ingezetenen van rijke landen instituties aan de rest van de wereld opleggen die schade berokkenen op een wijze die te voorzien en bovendien vermijdbaar is, dan zijn ze via hun volksvertegenwoordigers verantwoordelijk voor de gevolgen en zullen ze die op

de een of andere wijze moeten compenseren. Gedoseerde opening van grenzen kan daar een belangrijk aspect van zijn, maar het is zeker geen panacee. Men compenseert er bijvoorbeeld niet de effecten van bestaande nationale en internationale instituties voor de allerarmsten mee. Op grond van hun kennis, expertise en macht zijn de rijke landen op het ogenblik het beste in staat de regels van het internationale spel zo te veranderen dat ze ook deze groep ten goede komen. Vanzelfsprekend ontslaat dat de machthebbers in arme landen niet van hún verantwoordelijkheden. Zolang zij zich ten koste van de eigen bevolking verrijken en slechts in de hoogte van hun militaire uitgaven en Zwitserse bankrekeningen zijn geïnteresseerd, vormen zij een deel van het probleem.

De uitdaging is dat onze grenzen op de een of andere manier verder open zullen moeten zonder dat de sociale indicatoren in ons land afzakken naar het niveau van de Verenigde Staten. Daarvoor zijn in Nederland, maar ook in Europa, grote ingrepen nodig. Op terreinen als de werkgelegenheid, de inkomensverdeling, de sociale zekerheid, de huisvesting, de gezondheidszorg, de ziektekostenverdeling en het onderwijs zullen we een mix van arrangementen moeten zien te vinden, die tijdelijke arbeidsmigratie lonend maakt voor álle betrokkenen, waaronder ‘onze’ minst bedeeden. Tegelijkertijd zullen ‘wij’ – iedereen die bereid is daarover mee te denken – ons sterker moeten bezinnen op de impact van de bestaande wereldorde op de levenskansen van de allerarmsten. Naast de opening van onze grenzen zullen we aan institutionele hervormingen moeten werken, die de lusten en lasten in de bestaande wereldorde gelijkjer verdelen. Daarbij zijn nieuwe, ‘transnationale’ concepties van rechtvaardigheid nodig, die de institutie van grenzen in de beschouwing opnemen, in plaats van ze als een vast gegeven te zien. Van der Zwan heeft gelijk als hij zegt dat de coherentie van de samenleving op het spel staat. Echter, in haar huidige vorm heeft de globalisering ertoe geleid dat we nauwelijks nog weten waar de ene samenleving ophoudt en de andere begint. Wat eens ver weg was, is nog nooit zo dichtbij geweest.

Pieter Pekelharing is docent ethiek aan de Universiteit van Amsterdam.

Literatuur:

- E. Altvater en B. Mahnkopf: *Globalisierung der Unsicherheit*, Westfälisches Dampfboot, Münster, 2002
- H.F. Chang: ‘Liberalized Immigration As Free Trade: Economic Welfare And The Optimal Immigration Policy’; in: *University of Pennsylvania Law Review*, Issue 5, bladzijde 1147-1244, 1997
- The Economist, ‘The Longest Journey’, 11 februari 2002
- G. Engbersen, J. van der Leun, R. Staring en J. Kehla: *De ongekende stad (2) – Inbedding en uitsluiting van illegale vreemdelingen*, Boom, Amsterdam, 1999

- E. Engelen: *How to combine openness and protection – Citizenship, migration and welfare regimes* (Paper presented at seminar 'Ethno-Religious cultures, identities and political philosophy', 2-5 juli 2002, Universiteit van Amsterdam), 2002
- E. Engelen: *Conceptualizing Economic Incorporation – From 'Institutional linkages to Institutional Hybrids'*
- E. Engelen: 'De Amerikaanse Uitdaging – Het Vraagstuk van de Arbeidsmigratie'; in: *De Helling*, nr 2, 2003
- T. Halsted: 'The American Paradox'; in: *The Atlantic Monthly*, January/Februari 2003
- B. Hamilton en J. Whalley: 'Efficiency and Distributional Implications of Global Restrictions on Labour Mobility'; in: *Journal of Development Economics*, Volume 61, No 70, 1984
- A. Helton: 'People Movement: the need for a world Migration Organisation', www.openDemocracy.net
- D. Rodrik: 'Free Trade Optimism: Lessons From the Battle in Seattle'; in: *Foreign Affairs*, May-June, 2003-3
- H. Roodenburg, R. Euwals en H. ter Rele: *Immigration and the Dutch economy*, CPB, Den Haag, 2003
- Veenkamp e.a: *People Flow*, 2003, www.demos.co.uk
- Wereldbank: *Global Development Finance 2003 – Striving for Stability in Development Finance*, www.worldbank.org/prospects/gdf2003/
- A. van der Zwan: *De uitdaging van het populisme*, Meulenhoff, Amsterdam, 2003

Slotbeschouwing –

De ontgrenzing van de verzorgingsstaat: vier routes naar vernieuwing

Han Entzinger en Jelle van der Meer

Solidariteit vraagt om afgrenzing. De wereld kent een kleine tweehonderd onafhankelijke staten, alle omgeven door grenzen en alle in het bezit van het soevereine recht te bepalen of iemand al dan niet die grenzen mag overschrijden en, indien wel, met welk doel en voor hoe lang. De bewaking van die grenzen wordt steeds minder effectief, vooral in situaties waar grote aantallen mensen ze elke dag opnieuw weer passeren. De gemiddelde hedendaagse automobilist op weg van Amsterdam naar Parijs zou niet meer accepteren dat zijn of haar paspoort onderweg tweemaal wordt gecontroleerd, met alle risico's van extra files, vertraging en economische schade. Wie herinnert zich niet de verkeerschaos op de autoweg naar Antwerpen ten tijde van de mond- en klauwzeercrisis, toen de Belgische douane alle lunchpakketjes wilde controleren op broodbeleg afkomstig van evenhoevigen? De kans dat op die manier overtreders worden gepakt, is minimaal. Iemand die op zijn broodje liever ham eet dan hesp neemt gewoon een binnenweggetje; de illegale migrant doet uiteraard precies hetzelfde. Dit roept de vraag op naar de effectiviteit van het vreemdelingenbeleid. Grenscontroles, zeker in het dichtbevolkte, open en gemakkelijk bereisbare West-Europa, hebben hun nut vrijwel verloren. Een meer dan symbolisch, werkelijk effectief vreemdelingenbeleid zou zulke hoge transactiekosten kennen dat het absoluut niet meer doelmatig is. Er kan dus geen hek om Nederland worden gezet en evenmin om de andere lidstaten van de Europese Unie, al zijn er enkelen die hiervan nog niet helemaal overtuigd zijn. Ook een hek om de hele Unie valt niet te realiseren.

Wat dan wel? Steeds vaker hebben we de afgelopen jaren gezien dat West-Europese landen zich terugtrekken op een tweede verdedigingslinie. Als de territoriale grens niet meer effectief kan worden bewaakt, dient zich als alternatief een betere bewaking aan van de toegang tot allerhande voorzieningen waarop een ingezetene recht heeft. In de jaren zeventig werd het in Nederland nog volstrekt normaal gevonden dat de weinige illegale migranten die er waren zo nodig een bijstandsuitkering ontvingen; tot in de jaren tachtig gold dat ook voor asielzoekers. Legitimatie aan het loket van de Sociale Dienst was een formaliteit, als het al plaatsvond, laat staan legitimatie

bij het inschrijven van een leerling op school of bij een bezoek aan de dokter. Langzaam maar zeker is de grens van het sociale systeem steeds moeilijker doordringbaar gemaakt. Door de 'computerisering' van de samenleving kan in administraties in één oogopslag duidelijk worden of iemand al dan niet recht heeft op een bepaalde voorziening. Dankzij de Koppelingswet van 1998 kan op individueel niveau het recht op voorzieningen eenvoudig worden gekoppeld aan het recht op verblijf. Alleen al de gedachte hieraan werd tot ver na het door George Orwell beroemd geworden jaar 1984 nog als een onaanvaardbare aantasting van de privacy beschouwd, ja zelfs als een spookbeeld.

De nieuwe aanpak heeft inderdaad geleid tot een vrij effectieve uitsluiting van ongewenste migranten van sociale voorzieningen. Dit heeft twee belangrijke gevolgen gehad. In de eerste plaats is hiermee het beginsel opgegeven dat eenieder die op Nederlands grondgebied verblijft in dezelfde mate aanspraak kan maken op publieke voorzieningen en publieke ondersteuning, of althans het uitzicht daarop heeft. Deze herinterpretatie van het gelijkheidsbeginsel heeft ertoe geleid dat er nu meer nodig is dan louter fysieke aanwezigheid om het object te kunnen worden van de formeel georganiseerde solidariteit in de Nederlandse samenleving. In de tweede plaats kan de toegenomen nadruk op uitsluiting van een deel van de migranten effecten hebben op de publieke beeldvorming over de immigratie in haar totaliteit. Te gemakkelijk immers ontstaat zo de indruk dat alle migranten vooral hierheen zouden komen vanwege de sociale voorzieningen, en dat daarom hoge drempels moeten worden opgeworpen. Dit leidt tot een bijzonder fenomeen. Enerzijds groeit het aantal ingezetenen dat buiten de georganiseerde solidariteit valt en hooguit aanspraak kan maken op verwaterde regelingen (asielzoekers) of informele ondersteuning (illegalen). Anderzijds zijn er degenen die, wanneer ze eenmaal de barrières van de verzorgingsstaat hebben genomen, die status en de daarmee verbonden rechten niet snel meer zullen afstaan. Al in 1978 wees Lotty van den Berg-Eldering in haar proefschrift op het fenomeen dat veel Marokkaanse 'gastarbeiders' destijds dolgraag wilden terugkeren, maar dit niet 'konden' vanwege hun afhankelijkheid van een uitkering. Een zo hoog inkomen zouden zij in Marokko nooit kunnen verdienen. De prijs hiervan was dat zijzelf en hun gezin voor de rest van hun leven min of meer tegen hun zin in Nederland zouden blijven. Nu, 25 jaar later, zien we maar al te goed welke effecten deze paradox heeft gehad voor de positie en de oriëntatie van de Marokkaanse gemeenschap in Nederland, met name ook voor de intussen opgegroeide tweede generatie.

We zouden moeten zoeken naar toegangsmogelijkheden die meer recht doen aan de werkelijke ambities van migranten. Lang niet allemaal zien zij hun migratie als een levensproject, maar heel vaak dwingen de omstandigheden hen toch te blijven.

Door de confrontatie tussen de open immigratiesamenleving en de gesloten verzorgingsstaat ontstaan vormen van afhankelijkheid die eigenlijk niemand wenst en die bovendien ook kostbaar kunnen worden. De verzorgingsstaat heeft problemen met mensen die tussentijds toetreden, maar evenzeer met mensen die tussentijds uittreden.

Het kostenargument komt keer op keer terug in het publieke debat over de toekomst van de immigratie, bijvoorbeeld in het onlangs door het Centraal Planbureau uitgebrachte rapport *Immigration and the Dutch Economy* (Roodenburg e.a., 2003), geciteerd op diverse plaatsen in deze bundel. Het Centraal Planbureau stelt vast dat de immigratie uit niet-westerse landen de Nederlandse samenleving de afgelopen decennia veel meer heeft gekost dan opgeleverd, vooral vanwege de sociale lasten. De auteurs verbinden hieraan de conclusie dat toekomstige immigratie om die reden zoveel mogelijk dient te worden beperkt. Waarom, zo vragen wij ons af, trekken zij geen andere conclusie? Waarom niet gekozen voor een effectiever immigratiebeleid dat beter aansluit bij de vraag naar arbeid, of een effectiever integratiebeleid? Of – en dat is de vraag die in dit boek centraal staat – waarom niet gekozen voor veranderingen in het sociale stelsel, waardoor de baten van de immigratie worden verhoogd en de kosten verlaagd? Dit vraagt een andere invulling van het solidariteitsbegrip en een andere wijze van omgaan met risico's. Er zijn landen in de wereld die wel zo'n benadering kennen, landen waar we ons op tal van andere gebieden graag mee meten: Canada, Australië of de Verenigde Staten.

Al in de jaren zestig constateerde Myrdal in *De toekomst van de welvaartsstaat* dat de welvaartsstaat in wezen protectionistisch en nationalistisch is. Zoals betoogd, verdraagt het gesloten karakter van de nationale welvaartsstaat – tegenwoordig in het Nederlands meestal aangeduid met het min of meer synonieme 'verzorgingsstaat' – zich slecht met het open karakter van de immigratiesamenleving die Nederland inmiddels is geworden, overigens net als de meeste andere West-Europese landen. De verzorgingsstaat zoals wij deze kennen, veronderstelt een zekere mate van geslotenheid als gevolg van de gedachte dat eenieder die van de betrokken samenleving deel uitmaakt, recht heeft op een relatief hoog minimuminkomen, ongeacht of men dit verwerft door arbeid of langs andere weg. Daarnaast is er een veralgemeniseerde aanspraak op allerhande voorzieningen in de sfeer van huisvesting, onderwijs, gezondheidszorg en veiligheid. Om zo'n systeem te kunnen laten functioneren, is een zekere offerbereidheid vereist, die stoelt op een combinatie van welbegrepen eigenbelang en solidariteit met de naaste. Aafke Komter gaat in haar bijdrage aan deze bundel dieper hierop in.

In tijden van toenemende mobiliteit, die tot uitdrukking komt in een groeiende migratie, rijst de vraag wie in Nederland nu precies tot de kring der naasten moet worden gerekend en hoe ver de solidariteit strekt. Voor de oorspronkelijke bevolking klemmt dit meer naarmate immigranten een relatief zwaarder beroep doen op bepaalde sociale voorzieningen, ook al zien zij zich hiertoe wellicht door omstandigheden buiten hun schuld gedwongen. De fuikwerking van de socialezekerheidsregelingen, die terugkeer naar het land van herkomst in de weg kunnen staan, kwam al aan de orde. Maar ook andere vragen, vaak met een sterk moreel gehalte, vereisen een antwoord. Mogen zieke illegale migranten nu wel of niet naar de dokter? Waar moeten uitgeprocedeerde asielzoekers wonen als zij niet (kunnen) worden uitgezet? Mag de schooldirecteur worden opgedragen de verblijfspapieren van leerlingen te controleren? Hoe kan worden voorkomen dat werkloze migranten zonder aanspraak op sociale zekerheid het criminele pad op gaan? Hoe kan worden nagegaan of iemand die zijn vermogen in het buitenland heeft geparkeerd ten onrechte een beroep doet op de sociale voorzieningen? Hoe om te gaan met het groeiend aantal mensen dat niet een heel leven in Nederland heeft gewoond en gewerkt, en daardoor maar een klein pensioen heeft kunnen opbouwen? Het aantal voorbeelden is zonder moeite uit te breiden, en de vraag dringt zich op hoe de verzorgingsstaat kan worden aangepast aan de gewijzigde omstandigheden. Natuurlijk wordt de werking van de verzorgingsstaat ook beïnvloed door belangrijke maatschappelijke veranderingen die niets met de immigratie te maken hebben. Men denke bijvoorbeeld aan veranderingen in het kostwinnersbeginsel en in de beleving van risico of aan de flexibilisering van arbeidsrelaties. Daarover gaat dit boek niet. Wij concentreren ons hier op de migratie en haar gevolgen.

Sturing van immigratie

Alvorens uitvoeriger stil te staan bij een viertal mogelijke routes naar verandering van de wijze waarop de verzorgingsstaat omgaat met migranten, eerst nog een enkele kanttekening bij de migratie zelf en de mogelijkheden deze te sturen. Paul Minderhoud stelt in deze bundel vast dat het immigratiebeleid in Nederland de afgelopen drie decennia voortdurend strenger is geworden; het beeld dat vreemdelingen op eenvoudige wijze rechtmatig toegang tot Nederland zouden kunnen krijgen is onjuist. Juist omdat het zo moeilijk is toegang te krijgen, blijft de migratiedruk op Nederland hoog. Dit laatste geldt overigens evenzeer voor de andere lidstaten van de Europese Unie, ja voor de hele westerse wereld.

Deze vaststelling dwingt ons af te vragen of een ander migratiebeleid tot minder druk zou kunnen leiden. Dit is niet het hoofdthema van deze bundel, maar enkele auteurs hebben de vraag terecht aangeroerd, zij het soms min of meer terloops. Het

ziet ernaaruit dat een nog strenger toelatingsbeleid al snel strijdigheid oproept met internationale verplichtingen, zoals neergelegd in verdragen inzake mensenrechten, vluchtelingen of het recht op een gezinsleven. De mogelijkheden om gezins- en asielmigratie (nog) verder in te perken zijn daarom beperkt, tenzij men tot fundamentele verdragswijzigingen zou overgaan. Bovendien zou een nog strenger beleid gemakkelijk kunnen leiden tot meer illegale immigratie. Deze is per definitie moeilijker controleerbaar, en zo'n ontwikkeling zou ook meedogenloze mensensmokkelaars verder in de kaart spelen. Ook vraagt een strenger toelatingsbeleid om een Europese aanpak, waarbij we hier de vraag maar laten rusten of dan niet ook een Europees sociaal beleid noodzakelijk is. Hoewel de Europese aanpak op dit moment vooral uitsluiting beoogt, lijkt een kentering in de richting van meer soepelheid in het verschiep, met name omdat sommige belangrijke lidstaten het probleem van de vergrijzing levensgroot op zich zien afkomen.

Wij bepleiten een versoepeling van het immigratiebeleid. Mits dit voldoende selectief is, zal hierdoor de druk op de verzorgingsstaat eerder afnemen dan toenemen. Een soepeler immigratiebeleid impliceert geen open grenzen. Integendeel, ons pleidooi gaat vooral in de richting van een meer vraaggestuurde immigratie, die op een realistische wijze rekening houdt met de ontwikkeling van de arbeidsmarkt, ook op (middel)lange termijn. Over de concretisering hiervan (quota, puntensystemen, gerichte werving, enzovoorts) weiden we hier niet te zeer uit. Van belang is vooral dat hierover een discussie op gang komt. In Nederland lijkt het erop dat het inmiddels dertig jaar oude trauma van de 'gastarbeid' die discussie volledig in de weg staat. De genoemde CPB-studie vormt hiervan het zoveelste voorbeeld. Gelukkig is dat niet overal in Europa het geval. Het in dit verband wel gehoorde argument dat Nederland door zijn afhoudende opstelling in ieder geval geen roofofbouw zou plegen op het schaarse talent in ontwikkelingslanden is in zijn algemeenheid niet vol te houden. Er zijn minstens zoveel situaties waar emigratie van (hoger opgeleide) arbeidsmigranten de ontwikkeling van die landen juist ten goede komt, ja onderdeel vormt van een doelbewuste ontwikkelingsstrategie. Pieter Pikelharing gaat in deze bundel uitvoeriger in op het vraagstuk van de mondiale solidariteit, en komt vervolgens tot een pleidooi voor het vereenvoudigen van circulaire migratie. Ook wij denken dat oplossingen voor het vraagstuk van de immigratie vooral in die richting moeten worden gezocht. Maak meer en betere voorzieningen voor tijdelijk verblijf en tijdelijke tewerkstelling van arbeidsmigranten, en ontwikkel vormen van solidariteit die deze mensen eerder stimuleren tot terugkeer dan tot blijven.

Vier routes naar verandering in de verzorgingsstaat

Na deze korte blik op de mogelijkheden immigratie zelf te sturen, keren we terug naar de manier waarop de verzorgingsstaat in de toekomst zou kunnen omgaan met degenen die eenmaal zijn toegelaten. Wij zijn ons daarbij bewust van de samenhang tussen de beide beleidsterreinen. De keuzes die in het immigratiebeleid zullen worden gemaakt, hebben gevolgen voor het toekomstig functioneren van de verzorgingsstaat, maar het omgekeerde geldt evenzeer. Wij schetsen hier vier mogelijke 'routes' naar verandering in de verzorgingsstaat. Men kan ze analytisch van elkaar onderscheiden, maar in de praktijk hoeven ze elkaar niet uit te sluiten. De eerste twee routes baseren zich op het gelijkheidsbeginsel, de beide andere kennen meer differentiatie.

Integratie

De eerste route kunnen we benoemen als 'verbetering van de integratie van migranten'. De gedachte hierachter – in deze bundel vooral verwoord door Dennis Broeders – is dat nieuwkomers sneller op eigen benen kunnen staan naarmate zij beter participeren in de Nederlandse samenleving, zich meer op die samenleving oriënteren en zich daarmee ook sterker identificeren. Zo zouden zij minder afhankelijk worden van sociale voorzieningen, met name van uitkeringen. Deze lijn is in het Nederlandse overheidsbeleid uitdrukkelijk ingezet, vooral onder de paarse kabinetten. En inderdaad, de cijfers laten zien dat de werkloosheid onder migranten in die periode sterk is teruggelopen, terwijl het opleidingsniveau stijgt en het beroep op de sociale zekerheid afneemt. Het dwingender inburgeringsbeleid dat de Wet inburgering nieuwkomers voorschrijft, zal hieraan ook hebben bijgedragen, maar de belangrijkste motor van deze vooruitgang is toch de economische groei geweest. Men mag daarom hopen dat een stagnatie van die groei niet ook het integratieproces zal doen stagneren. In een poging dit laatste te voorkomen, heeft het kabinet-Balkenende II ingezet op versterking van de identificatie met de Nederlandse samenleving als doelstelling van het integratiebeleid. Het is echter de vraag in hoeverre zoiets zich laat afdwingen, en of pogingen daartoe niet juist averechts zullen werken. Was er vroeger sprake van te veel vrijblijvendheid in het integratiebeleid, nu lijken drang en dwang het parool. Het gevaar van deze benadering is dat zij voorbijgaat aan het feit dat integratie een proces is van lange adem, en dat zij migranten juist kan bevestigen in hun anderszijn. Dit kan de wederzijdse acceptatie schaden.

Niettemin blijft, ondanks de zichtbare verbeteringen van de afgelopen jaren, de participatiegraad van migranten laag, ook op de arbeidsmarkt. Het gevolg hiervan is nog altijd een relatief sterke afhankelijkheid van de voorzieningen van de verzorgingsstaat, met name onder migranten uit niet-westerse landen. Dit betreft vooral de

voorzieningen met een sterke inkomensoverdrachtscomponent, zoals de bijstand. Onder het huidige socialezekerheidsregime zullen nieuwkomers altijd wel bovengemiddeld aanspraak op voorzieningen blijven maken, maar een goed en effectief integratiebeleid kan hun in elk geval voldoende perspectieven bieden om die aanspraken in duur en omvang beperkt te houden.

Verschraling 'à l'américaine'

Een tweede route kan worden gevonden in vermindering van het voorzieningenniveau voor allen, gevestigden en nieuwkomers. Die vermindering zou dan vooral gelden voor de voorzieningen die worden gefinancierd via inkomensoverdrachten (bijstand), en niet noodzakelijkerwijs voor de (werknemers)verzekeringen (zoals die tegen werkloosheid en arbeidsongeschiktheid). Paul de Beer gaat in zijn bijdrage aan dit boek uitvoerig in op dit verschil tussen wat hij noemt eenzijdige en wederkerige solidariteit. De redenering achter het vooral in neo-liberale kring populaire streven naar minder eenzijdige solidariteit luidt dat deze te veel afhankelijkheid creëert en aan mensen te weinig prikkels biedt hun lot in eigen hand te nemen. Op grond van deze argumentatie is de verzorgingsstaat in Nederland de laatste jaren al aanmerkelijk versoberd. Onderdeel hiervan is een verschuiving naar het afdekken van risico's via wederkerige solidariteit, en dat kan privaat. De premie is daarbij afhankelijk van de risico's die men loopt. Inkomensoverdrachten via dit systeem zijn niet aan de orde, toetreding is vrijwel altijd vrijwillig en het systeem hoeft zich niets aan te trekken van staatsgrenzen. Het behoeft geen nader betoog dat dit systeem de kloof tussen rijk en arm – dat wil zeggen: tussen 'sterken' met weinig risico's en 'zwakken' met veel risico's – vergroot en daarmee de voor de verzorgingsstaat van oudsher kenmerkende eenzijdige solidariteit uitholt.

Opvallend is dat het relatief sterke beroep van de migranten van de afgelopen decennia op de sociale zekerheid nooit expliciet is genoemd als motief voor de gesignaleerde verschuiving. Ongetwijfeld komt dat door het taboe dat op dit soort discussies rustte en door de – begrijpelijke – angst voor stigmatisering. Overigens zou de immigratie hooguit slechts één van de motieven voor versobering kunnen vormen. De verzorgingsstaatliteratuur staat bol van de analyses die verklaren waarom de kosten van de voorzieningen telkens weer in een opwaartse spiraal dreigen te belanden, en waarom van tijd tot tijd op de rem moet worden getrapt. Men zou zelfs kunnen beweren dat een algehele verlaging van het voorzieningenniveau van de verzorgingsstaat de migranten eerder zal baten dan zal schaden. Een probleem is immers dat als gevolg van hun lage scholing en beperkte taalkennis het niveau van de arbeidsproductiviteit bij een deel van de migranten beneden het huidige minimumloonniveau ligt. Hun non-participatie is eerder daaraan te wijten dan aan een gebrekkige gezond-

heid of een tekortschietende arbeidsmotivatie. Zou het gegarandeerde minimumloon naar beneden gaan – een logisch gevolg van een daling van het niveau van de sociale voorzieningen – dan zou beroepsarbeid voor sommigen onder hen weer in beeld komen, vooropgesteld dat zij hierbij niet te maken krijgen met discriminatie. Nieuwkomers zouden zo sneller aan de slag kunnen dan nu vaak het geval is. Ook de eerder gesignaleerde fuikwerking van het socialezekerheidsstelsel voor potentiële retourmigranten zou hiermee kunnen verminderen. Uiteraard valt te betwijfelen of de bevolking in haar totaliteit zo'n verschraling *à l'américaine* zal accepteren. Dit geldt a fortiori als de voortgaande immigratie en de noodzaak van een betere integratie als hoofdmotieven hiervoor zouden worden aangevoerd.

Differentiatie

Dit brengt ons op de derde mogelijke route, die van een differentiatie in rechten en aanspraken. De beide eerdergenoemde routes gaan er in beginsel vanuit dat geen onderscheid wordt gemaakt tussen migranten en niet-migranten. Het gelijkheidsbeginsel is van oudsher een van de pijlers van het socialezekerheidsstelsel en ook van de verzorgingsstaat in meer algemene zin. Toch kan men zich afvragen of dit valt vol te houden in het licht van de voortdurende immigratie. Ook nu al kennen sommige aanspraken een zekere differentiatie naar verblijfsduur, dan wel naar de periode dat men daadwerkelijk premie heeft betaald. Te denken valt onder meer aan de werkloosheidsuitkeringen en de ouderdomspensioenen. Maar men zou heel wat stappen verder kunnen gaan, bijvoorbeeld door nieuwkomers gedurende de eerste jaren van hun verblijf geheel of gedeeltelijk uit te sluiten van bepaalde voorzieningen. In feite is dit de situatie in de Verenigde Staten sinds de grote hervorming van de bijstand onder de democratische president Clinton. Zolang zij nog geen Amerikaans staatsburger zijn, hebben nieuwkomers geen aanspraak op bijstand. Zij hebben daarom geen andere keus dan de arbeidsmarkt op te gaan, omdat zij alleen zo in hun levensonderhoud kunnen voorzien. De nieuwkomers zelf, en anders hun familie of de etnische gemeenschap waartoe zij behoren, zijn verantwoordelijk voor een goede inburgering. In de praktijk betekent dit dat de meeste nieuwkomers in eerste instantie ver beneden hun opleidingsniveau aan de slag gaan, vaak onder arbeidsvoorwaarden die in Nederland – op de formele arbeidsmarkt – niet acceptabel zouden zijn. Velen zien het gebrek aan sociale voorzieningen juist als de kracht van de Amerikaanse 'integratiemachine'. In hoeverre die machine ook op termijn werkt, is vooral afhankelijk van de kansen op doorstroming. Overigens worden in de Verenigde Staten ook wel twijfels geuit over de effectiviteit van de bijstandshervormingen onder Clinton. In veel gevallen blijken al te schadelijke gevolgen toch weer te zijn gerepareerd. Kennelijk zijn er ook daar minimumgrenzen aan de solidariteit.

Differentiatie betekent hoe dan ook dat in de eerste fase na diens vestiging de eigen verantwoordelijkheid van de migrant voor eventuele zorg en opvang groter is dan nu. Dit vergroot het belang van informele zorg (zoals die van de eigen etnische groep) de liefdadigheid en lokale overheidsprogramma's. Herwaardering van particuliere niet-statelijke hulp zou voor Nederland een cultuuromslag betekenen. Op beperkte schaal is die al gaande, zoals Joanne van der Leun in deze bundel beschrijft, met alle haken en ogen van dien. Bij differentiatie kan de nieuwkomer de risico's van zijn of haar komst minder gemakkelijk afwentelen op de samenleving, en zal hij of zij zelf een plek moeten veroveren. Over het algemeen moet dit gebeuren via arbeid. Belangrijk bezwaar hiertegen is dat vrouwen en vooral zorgafhankelijken benadeeld worden. Hiervan zal weer een remmend effect kunnen uitgaan op de gezinsmigratie.

Hoewel het idee van sterk gedifferentieerde aanspraken in de Nederlandse context wat wezensvreemd mag lijken, komt differentiatie ook nu al vaker voor dan menigeeen zich realiseert. De aanspraken van 'reguliere' migranten zijn gedurende de eerste jaren in tijd begrensd. Asielzoekers hebben zolang de aanvraagprocedure loopt andersoortige – in de praktijk veelal minder – aanspraken op voorzieningen dan de overige migranten. Illegaal hier verblijvende migranten hebben zelfs in het geheel geen aanspraken, met uitzondering dan weer van aanspraken op onderwijs voor minderjarigen, en op medisch noodzakelijke hulp. Hier zijn immers mensenrechten in het geding, en die prevaleren boven nationale wetgeving. In het licht hiervan rijst natuurlijk de vraag of de huidige differentiatie tussen diverse groepen migranten rechtvaardiger is dan een differentiatie tussen de gevestigde bevolking enerzijds en alle nieuwkomers anderzijds. Over de uitwerking van zo'n differentiatie valt veel te zeggen. Dennis Broeders gaat hierop in zijn bijdrage aan dit boek uitgebreid in. Hij wijst er onder meer op dat in andere landen modellen zijn ontwikkeld die – al dan niet tijdelijke – (arbeids)migratie loskoppelen van de verzorgingsstaatsregelingen. De praktijk biedt dus perspectieven. Bij differentiatie hoort nadrukkelijk dat de migranten geen premies betalen voor de voorzieningen waarvan zij zijn uitgesloten. Daarmee kan een migrant zich goedkoper aanbieden op de arbeidsmarkt, hetgeen de kans op werk vergroot. De Staat der Nederlanden en de sociale partners zouden creatiever moeten nadenken over mogelijkheden om nieuwkomers in te sluiten, ook al is het geleidelijk, in plaats van hen uit te sluiten, zoals nu te vaak het geval is.

Staat en grondgebied

Dan tot slot de vierde route, die van de deterritorialisering van de verzorgingsstaat. Dit wil zeggen dat de aanspraken op de voorzieningen van de verzorgingsstaat minder gebonden zouden moeten zijn aan een (rechtmatig) verblijf op Nederlands grondgebied. Deze route grijpt voor een deel terug op het voorzieningen-systeem

zoals Nederland dat kende tot het einde van de vorige eeuw. Dit systeem had een open relatie met de buitenwereld. Zo mochten langlopende uitkeringen als de aow en de wao onbelemmerd meegenomen worden bij vestiging in het buitenland waar ook ter wereld, ook als de rechthebbende geen Nederlander was. Het Nederlandse beleid laat de laatste jaren evenwel juist een zekere territorialisering zien. De aanspraak op voorzieningen is nu voor vreemdelingen gebonden aan hun verblijfsrechtelijke positie in Nederland, de export van uitkeringen is bemoeilijkt, de mogelijkheid voor in het buitenland verblijvende uitkeringsgerechtigden om zich vrijwillig te verzekeren is afgeschaft en ook de remigratie-uitkering staat op het punt om afgeschaft te worden. Deze vierde route vraagt dan ook om een drastische verandering van het huidige beleid. De mogelijkheden voor tijdelijke migranten om voorzieningen of eventueel afgedragen premies mee terug te nemen of te combineren met voorzieningen uit andere landen passen binnen een dergelijke drastische verandering. Rechten en aanspraken zouden nog meer losgekoppeld moeten worden van het vereiste om in Nederland te wonen en juist gekoppeld kunnen worden aan andere criteria. Het is een route die nu zeker nog niet in kaart valt te brengen met dezelfde mate van detaillering als de andere drie routes, maar het is een route die wellicht het meest recht doet aan groeiende fenomenen als ontgrenzing en transnationalisme. Zowel Gijs van Oenen als Pieter Pekelharing geven in hun bijdragen aan deze bundel een aantal interessante aanzetten voor alternatieve criteria.

Van Oenen schuift in dit verband het burgerschapsbegrip naar voren. Hij stelt dat de hedendaagse migrant weliswaar deel uitmaakt van de samenleving waar hij of zij feitelijk verblijft, maar soms niet of onvoldoende deelneemt aan de politieke gemeenschap die die samenleving ook vormt. Oorzaak hiervan kan het gebrek aan politieke rechten zijn, maar ook een tekortschietende identificatie met die gemeenschap van de kant van de migrant. Veel migranten identificeren zich sterker met het land van herkomst dan met het land waar zij wonen. Transnationalisme is voor veel migranten inderdaad een realiteit, uitvoerig gedocumenteerd in wetenschappelijk onderzoek. Ook onder de tweede generatie komt dit voor, zoals onder meer is aangetoond door Phalet (2000). Paradoxaal genoeg gaan een transnationale oriëntatie en sterke transnationale bindingen niet per definitie samen met een zwakke betrokkenheid bij het land van vestiging. Integendeel, recent onderzoek van Engbersen c.s. heeft aangetoond dat juist de migranten met de sterkste bindingen in het land van herkomst soms ook degenen zijn met de sterkste bindingen in Nederland (Engbersen e.a., 2004). Dit neemt niet weg dat aan een volwaardig burgerschap, ook bij migranten, wel degelijk eisen kunnen worden gesteld wat betreft betrokkenheid en actieve participatie. De vraag is wel of die betrokkenheid of participatie per se betrekking moet hebben op het nationale niveau, of dichterbij gezocht kan worden op het leef-

niveau van buurt, school, werk en stad. Hier is immers ook politiek burgerschap aan de orde, dat wil zeggen: publieke ontmoeting en besluitvorming. Het sluit aan bij de loyaliteiten van migranten die, zo blijkt uit onderzoek, veel meer lokaal liggen dan nationaal (Phalet e.a., 2000). Een dergelijke invulling van (politiek) burgerschap sluit ook aan bij de (veel bredere) ontwikkeling van betekenisverlies van het politieke nationale niveau. Zolang echter dit laatste niveau nog wel betekenis heeft, en dat blijft nog heel lang zo, zal sprake zijn van tweederangsburgerschap als migranten zich niet op dit niveau begeven. Dat is bezwaarlijk. Dwang is hier echter weinig zinvol. Het betekent ook nog niet dat deze migranten minder ‘volle’ burgers zijn, zij combineren partieel burgerschap hier met partieel burgerschap in de regio van herkomst en partieel burgerschap in een transnationale gemeenschap (zoals je bijvoorbeeld ziet bij de Turkse diaspora in Nederland en Duitsland). Het is daarmee wel zo dat burgerschap losraakt van aan landsgrenzen gebonden territorium. Voor het vinden van de juiste antwoorden hierop is de Europese eenwording, met een te verwachten toename van Europese (arbeids)mobiliteit, een interessant experiment.

Bij wijze van invulling van deze *gedeterritorialiseerde* benaderingswijze kan bijvoorbeeld deelname aan arbeid nadrukkelijker worden aangehouden als basis voor onderlinge solidariteit, en daarmee ook als criterium voor aanspraken op voorzieningen. In diverse hoofdstukken van deze bundel wordt deze optie vanuit verschillende invalshoeken verder uitgewerkt, met name door Broeders, Van Oenen en Pekelharing. Nu is het nog zo dat eenieder die een aantal jaren (doorgaans ten minste vijf) in Nederland heeft gewerkt, desgewenst zijn of haar hele verdere leven hier kan blijven, met alle rechten en plichten van dien. Denkbaar is een situatie waarbij bepaalde aanspraken worden gekoppeld aan de duur van het arbeidscontract, terwijl de hieraan verbonden prestaties niet noodzakelijkerwijs in Nederland worden genoten. Zo zou men migranten kunnen stimuleren, of zelfs kunnen verplichten na gedane arbeid terug te keren naar het land van herkomst, maar met medeneming van de betaalde premies, zowel het werkgevers- als het werknemersaandeel. Ook zou men migranten die eenmaal in Nederland hebben gewerkt een al dan niet levenslange optie op terugkeer naar Nederland kunnen geven, redelijkerwijs onder bepaalde voorwaarden, zoals het hebben van werk. Pieter Pekelharing gaat, zoals gezegd, in op de voordelen van zulke vormen van circulaire migratie, ook voor de landen van herkomst.

In het algemeen kan *deterritorialisering* van bepaalde aspecten van de verzorgingsstaat voorkomen dat migranten levenslang in Nederland blijven hangen, enkel en alleen omdat zij anders hun rechten verliezen, dan wel nooit meer hier mogen terugkomen. Naarmate de prijs voor toelating letterlijk en figuurlijk hoger wordt – en dat is door het strengere vreemdelingenbeleid onmiskenbaar het geval – zal de neiging tot zulke vormen van honkvastheid alleen maar groter worden.

Ongelijkheid en nieuwe vormen van solidariteit

Voor welke van de vier beschreven routes men uiteindelijk ook kiest – en waarschijnlijk zal het gaan om een combinatie van de vier – de ongelijkheid binnen het systeem van de verzorgingsstaat zal door mondialisering en immigratie eerder toe- dan afnemen. Toch is hiermee niet gezegd dat ook de ongelijkheid binnen de samenleving zal toenemen. We doen nu immers wel alsof de huidige regels voor iedereen op dezelfde wijze gelden, maar de realiteit is anders. Voor sommige nieuwkomers – met name voor degenen met een reguliere baan en voor hen die zich voegen bij hier al aanwezige familieleden – wordt de rode loper van de verzorgingsstaat uitgelegd, zij het soms met wat hobbels en sleetse plekken. Daarentegen geldt het verzorgingsstaatsregime niet of maar in zeer beperkte mate voor illegale migranten en asielzoekers. Zou het niet simpeler zijn als alle nieuwkomers op meer gelijkvormige wijze behandeld zouden worden, zodat aan eenieder van staatswege een zeker perspectief kan worden geboden, ook al is dat misschien pas op de langere termijn te verwezenlijken? Degenen die van meet af aan meer risico's willen afdekken, kunnen hiervoor ook zelf hun maatregelen nemen, dan wel hun werkgever hierop aanspreken.

Meer in het algemeen brengt de 'ontgrenzing' van de verzorgingsstaat als gevolg van de voortgaande immigratie een ombouw met zich mee in de richting van een 'verzekeringssamenleving'. En daarmee ook een verschuiving van eenzijdige naar wederzijdse solidariteit. Wederzijdse solidariteit is immers veel minder dan eenzijdige solidariteit gebonden aan grenzen, noch aan geografische noch aan die van het huidige stelsel van sociale zekerheid. Dit betekent dat het sociale stelsel van de toekomst minder dan nu zal worden gekenmerkt door inkomensoverdrachten, ook voor de autochtone bevolking. Formele solidariteit zal ten dele (weer) plaatsmaken voor informele solidariteit. Daarnaast is een beter doordacht systeem nodig dat de toegang van nieuwkomers regelt, zowel tot het grondgebied (immigratiebeleid) als tot de sociale voorzieningen. Dit zal zeker leiden tot meer differentiatie dan thans tussen gevestigden en nieuwkomers, maar het ultieme doel van die differentiatie zou insluiting moeten zijn en niet uitsluiting, zoals in de huidige situatie. Voorzover geen sprake is van circulaire migratie, waarbij vanaf het begin de tijdelijkheid vooropstaat, moet de nieuwkomer dus perspectief worden geboden op volwaardige deelname aan een zekere termijn. Dit geldt niet alleen het zekerheidsstelsel, maar uiteindelijk ook de samenleving in haar totaliteit, inclusief deelname aan de politieke gemeenschap. Hiertegenover mogen zeker ook eisen staan, vooral op het punt van de inburgering. Wij denken hierbij in ieder geval aan kennis van de landstaal, een zekere mate van participatie en een zekere loyaliteit jegens de nieuwe samenleving. In feite bergt de hier kort voorgestelde benaderingswijze elementen in zich van elk van de vier eerder geanalyseerde routes: een intensiever integratiebeleid, vooral op het punt van de

inburgering; meer eigen verantwoordelijkheid voor alle ingezetenen inzake het afdekken van risico's; meer eigen risico voor de migrant door differentiatie in rechten en plichten tussen nieuwkomers en gevestigden – maar met een duidelijk perspectief op volledige insluiting – en ten slotte een minder sterke koppeling tussen rechten en ingezetenschap. Dit laatste zal de terugkeer kunnen stimuleren van migranten die nu nog gevangen zitten in de fuik van de verzorgingsstaat.

Wij zijn ons ervan bewust dat de hier voorgestelde benaderingswijze geen definitieve oplossing biedt voor de illegale immigratie. In elke samenleving, ook de meest georganiseerde, zal altijd een informele sector blijven bestaan met een vraag naar informele arbeid. En zolang het aantrekkelijker is illegaal in een rijk land te verblijven en te werken dan legaal in een arm land, zullen migranten in spe hun kansen blijven taxeren en soms tot de overtocht besluiten. Een land kan niet volledig dicht en kan ook niet volledig open – daarmee is illegaliteit een gegeven. Wat wel kan en ook moet, is proberen illegaliteit te beperken, en dat hopen wij met onze voorstellen te bereiken. Voor het overige rest niets anders dan pragmatisch te zijn, dat wil zeggen: te gedogen. Om blijvende marginalisering, met alle maatschappelijke risico's van dien, te voorkomen moet er een opening zijn tussen illegaliteit en legaliteit. Illegalen moeten een kans maken als legale migrant 'binnen' te worden gelaten en incidentele collectieve legaliseringsrondes, zoals die nu al regelmatig in Zuid-Europa plaatsvinden, moeten in de toekomst ook voor onze streken niet worden uitgesloten. Hét argument hiertegen is natuurlijk dat van de aanzuigende werking. Elke vergroting van de kans op blijvende vestiging zal meer migranten in de verleiding brengen een gokje te wagen. Het lijkt zinloos dit te ontkennen, ook al valt het empirisch bewijs ervan moeilijk te leveren. Echter, men moet zich realiseren dat illegale migratie pas zal stoppen zodra er geen vraag meer is naar illegale arbeid. Het is de ontvangende samenleving zelf die dat bepaalt, niet de migrant. In wezen importeren we telkens weer een nieuwe maatschappelijke onderklasse, bereid het minst aangename werk te verrichten, waarvoor de rest van de bevolking geen belangstelling heeft. Met de geschetste routes zou het legale aanbod van arbeid groter worden: nieuwkomers moeten werken omdat er geen uitkering is, en kunnen zich goedkoper aanbieden omdat ze niet alle premies hoeven te betalen. Daardoor kan de vraag naar illegale arbeid waarschijnlijk afnemen.

Terug naar de solidariteit als basis voor de verzorgingsstaat. Eerder zagen we dat de verzorgingsstaat kan gedijen bij de gratie van zijn vermogen tot insluiting, maar evenzeer bij de gratie van uitsluiting. Dit veronderstelt een antwoord op de vraag wie er wel bij hoort en wie niet, met andere woorden: een antwoord op de vraag naar de criteria van lidmaatschap. Omdat we spreken van de verzorgingsstaat ligt een koppeling aan het staatsburgerschap voor de hand. In de praktijk kwam het er decennialang

op neer dat de verzorgingsstaat een welhaast symbiotische verhouding onderhield met de natiestaat. Het gevoel van lotsverbondenheid dat de leden van de natiestaat kenmerkt, komt uitstekend van pas als grondslag voor de verzorgingsstaat. Maar daarin is verandering aan het komen, niet alleen doordat een natiestaat door immigratie steeds meer inwoners telt die zich niet onverbiddelijk en onvoorwaardelijk identificeren met het 'nationaal erfgoed' en alles wat daarbij nog meer een rol speelt, maar ook doordat de rol van de staat als zodanig volop in beweging is. In de Inleiding kwam het mondialiseringsaspect al aan de orde, maar trends als Europeanisering, decentralisatie, privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten hollen de klassieke taken en de positie van de natiestaat evenzeer uit. Dat kan een risico vormen voor de verzorgingsstaat, maar het kan ook een extra aansporing zijn het denken in oude structuren te verlaten. Grenzen veranderen van plaats en van betekenis, en daarmee verandert dat wat zich binnen die grenzen afspeelt evenzeer van betekenis.

De solidariteit van de verzorgingsstaat, die in dit boek aan de orde was, zal niet verdwijnen, maar wel veranderen van plaats, inhoud, object en vorm. Tegelijk met de ontgrenzing van de verzorgingsstaat ontwikkelen zich al dan niet kansrijke alternatieven, deels nog statelijk, maar deels ook ontstatelijk; deels formeel, deels ook informeel; deels lokaal, deels regionaal of zelfs mondiaal. De verhouding tussen staat en burger, het sociaal contract, is wezenlijk van karakter veranderd. In plaats van wanhopig te proberen de oude grenzen te handhaven om het vertrouwde stelsel te behouden, moeten we onder ogen zien dat de ontgrenzing ons dwingt de instituties op de schop te nemen. Alleen zo kunnen we invulling blijven geven aan het ideaal van de solidariteit. Daarvoor vormt dit boek een pleidooi.

Han Entzinger is hoogleraar migratie- en integratiestudies aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Jelle van der Meer is journalist.

Literatuur:

- L. van den Berg-Eldering: *Marokkaanse gezinnen in Nederland*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1978
- G. Engbersen, E. Snel, A. Leerkes, M. van San en H. Entzinger: *Over landsgrenzen – Transnationale betrokkenheid en integratie*, RISBO Contractresearch BV/Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2004 (ter perse)
- G. Myrdal: *De toekomst van de welvaartsstaat*, Arbeiderspers, Amsterdam, 1963
- G. Orwell: *Nineteen Eighty-Four*, Penguin, Harmondsworth, 1954
- K. Phalet, C. van Lotringen en Han Entzinger: *Islam in de multiculturele samenleving – Opvattingen van jongeren in Rotterdam*, Ercomer, Utrecht, 2000
- H. Roodenburg, R. Euwals en H. ter Rele: *Immigration and the Dutch economy*, CPB, Den Haag, 2003

Dankwoord

Aan de ontwikkeling en uitvoering van dit onderzoek naar ‘Grenze-loze solidariteit’ hebben veel mensen op een of andere manier een belangrijke bijdrage geleverd. Speciaal willen we hier bedanken de deelnemers aan drie bijeenkomsten tijdens welke de concepten van de hoofdstukken besproken zijn. Dat waren in alfabetische volgorde:

Frank Bluiminck (<i>FNV</i>);	Jan Laurier (<i>ex-wethouder Leiden</i>);
Jeroen Doornik (<i>UvA</i>);	Pauline Meurs (<i>WRR</i>),
Piet Emmer (<i>UL</i>);	Abdullah Mohamoud (<i>Sahan adviesbureau</i>);
Godfried Engbersen (<i>EUR</i>);	Siep Nieuwsma (<i>VNO/NCW</i>);
Ewald Engelen (<i>UvA</i>);	Kwame Nimako (<i>UvA</i>);
Jos van Gennip (<i>Eerste Kamer</i>);	Carlo van Praag (<i>SCP</i>);
Erik de Gier (<i>Siswo</i>);	Hans Roodenburg (<i>CPB</i>);
Thomas Hessels (<i>Ministerie van Justitie</i>);	John van Tilborg (<i>Inlia</i>);
Ed Hollants (<i>Autonom Centrum</i>);	Margot Trappenburg (<i>UU</i>);
Marcel Hoogenboom (<i>UT</i>);	Sarah van Walsum (<i>VU</i>).

Hun kritiek, aanvullingen en aansporingen waren van wezenlijk belang. De verslagen van de drie bijeenkomsten, gemaakt door Marcel Ham, zijn te vinden op www.debalie.nl.

Essentieel voor het slagen van dit project was de hulp en steun van de Balie, met name van Menno Hurenkamp, Marga Verheije en Farhad Golyardi. Uiteraard gaat de meeste dank uit naar de auteurs van de hoofdstukken. Zij waren bereid zich te voegen in het door de redacteurs opgelegde keurslijf van een zoektocht naar een immigratiebestendige verzorgingsstaat. Die bereidwilligheid maakte het mogelijk dat de zeven onderdelen samen een geheel vormen.

HE/JvdM