

OP WEG NAAR TOEKOMST

EEN VISIE VAN DE KERKEN OP MIGRATIE



RAAD VAN KERKEN IN NEDERLAND

Kon. Wilhelminalaan 3, 3818 HN Amersfoort

Besteladres

Raad van Kerken in Nederland
Kon. Wilhelminalaan 3
3818 HN Amersfoort
tel. 033 4633844
e-mail: rvk@raadvankerken.nl

prijs: € 5,00

maart 2003

OP WEG NAAR TOEKOMST

EEN VISIE VAN DE KERKEN OP MIGRATIE

Woord vooraf

Migratie is een van de meest gecompliceerde problemen van onze tijd. In de afgelopen decennia zijn de kerken in Nederland in toenemende mate betrokken geraakt bij de opvang van (uitgeprocedeerde) asielzoekers en de integratie van vreemdelingen in onze samenleving. Zorgen om de verharding van het asielbeleid brachten de Raad van Kerken in Nederland in 1995 tot de publicatie van een Basisdocument ‘Voor een humaan en rechtvaardig asielbeleid’. Naarmate het asielbeleid restrictiever werd en het aantal mensen dat uit de opvang van overheidswege op straat gezet werd, toenam, zagen steeds meer lokale raden van kerken, gemeenten en parochies zich genoodzaakt tot het bieden van hulp aan mensen in nood. Het is vanuit deze ervaringen van omgaan met asielzoekers en mensen zonder verblijfsvergunning dat bij de kerken de behoefte groeide aan een diepgaandere bezinning op de migratieproblematiek. Waren de kerken niet te veel bezig met achterhoedegevechten, met puin ruimen na de brand als het ware, moesten ze niet veel meer doen aan preventie, aan het wegnemen van de oorzaken waardoor mensen zich genoodzaakt zien weg te trekken van huis en haard? Wat moet er gebeuren wil de weg van zovele vluchtelingen en migranten werkelijk een weg naar toekomst en geen (soms letterlijk) doodlopend spoor zijn?

Daarom kreeg de projectgroep ‘Migratie en ontwikkeling’ de opdracht de Raad van Kerken te adviseren over een coherente en meer toekomstgerichte visie op migratie. De vereniging van migrantenkerken Samen Kerk in Nederland (SKIN) werd in het initiatief betrokken. De stichting Oikos werd bereid gevonden het onderzoek uit te voeren en het werk van de projectgroep te coördineren. Dit rapport is het resultaat van een zorgvuldig studie- en consultatieproces door de projectgroep, waaraan vele mensen hebben meegewerkt en dat zeker heeft bijgedragen aan de bezinning over migratie in brede kringen in de kerken. Uit de bespreking in de plenaire vergadering van de Raad begin 2003 bleek dat de leden van de Raad veel waardering hebben voor het rapport en het als bijdrage aan de bezinning rond migratie graag willen aanbieden aan de lidkerken, migranten- en vluchtelingenorganisaties, andere maatschappelijke organisaties en geïnteresseerden. De Raad van Kerken en SKIN zijn benieuwd naar reacties en hopen dat het debat over migratie in de samenleving en de kerken mag bijdragen aan het bieden van meer perspectief aan de vele migranten, die wereldwijd op zoek zijn naar een betere toekomst voor hen en hun kinderen.

Rest mij niets anders dan de dank van de Raad van Kerken en SKIN over te brengen aan de leden van de projectgroep, de stichting Oikos, en de instellingen die door hun financiële steun dit onderzoek mede mogelijk gemaakt hebben.

Ineke Bakker, algemeen secretaris Raad van Kerken in Nederland

Inhoudsopgave

Ter inleiding	7
1 Oorzaken en gevolgen van migratie	8
2 Het huidige beleid	12
3 Aanzet tot een nieuw beleid	16
4 Conclusie en aanbevelingen	24
Bijlagen	26
Bijlage 1 Samenstelling projectgroep	26
Bijlage 2 Deelnemers consultaties	26
Bijlage 3 Verschillende categorieën migranten	26
Bijlage 4 Oorzaken van migratie	28
Bijlage 5 Gevolgen van migratie	30
Bijlage 6 Getallen	37
Bijlage 7 Europees beleid	39
Bijlage 8 Huidige Nederlandse migratiebeleid	40
Bijlage 9 Geschiedenis van het Nederlandse migratiebeleid	45
Bijlage 10 Werking van de collectieve sector	47
Bijlage 11 Gevolgen van (bestaande) immigratie voor Nederland	49
Bijlage 12 Integratie	52
Bijlage 13 Publieke opinie	54
Bijlage 14 Gevolgen van het huidige beleid voor migranten die zich melden	55
Bijlage 15 Effectiviteit restrictief beleid	58
Bijlage 16 Beleidsdilemma's	58
Bijlage 17 Kerken over het migratiebeleid	60
Bijlage 18 Toekomstverwachting	61
Literatuur	64

Ter inleiding

Begin 2001 stelde de Raad van Kerken in overleg met SKIN de projectgroep ‘Migratie en ontwikkeling’ in (bijlage 1: samenstelling projectgroep). De projectgroep kreeg als opdracht mee:

Kerken adviseren over de nadere onderbouwing van hun visie op migratie en de maatschappelijke en politieke consequenties daarvan, waarbij erkend wordt dat vluchtelingen om meer redenen dan alleen politieke het perspectief van een toekomst in hun eigen land verliezen en hun toekomst zoeken in Nederland.

De projectgroep werd ondersteund door de Stichting Oikos. Oikos verrichtte het onderzoek, organiseerde de nodige consultaties (*bijlage 2: deelnemers consultaties*) en verzorgde het secretariaat van de projectgroep.

De aanleiding voor een nadere bezinning op een kerkelijke visie op migratie was de nauwe betrokkenheid van kerken en van de Raad van Kerken bij het migratievraagstuk en in het bijzonder de problemen van asielzoekers. Zo zijn er veel plaatselijke kerken betrokken bij de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers en verrichten kerkleden vrijwilligerswerk in opvangcentra. Vanuit die betrokkenheid stellen landelijke kerken en de Raad van Kerken de problematiek van migratie aan de orde in hun gesprekken met bewindslieden en politieke partijen. In dit politieke, en breder publieke, debat hebben kerken regelmatig kritiek op het huidige Nederlandse migratiebeleid laten horen. Dit geldt zowel voor het asielbeleid als het beleid rondom arbeidsmigranten. In grote lijnen kan worden gesteld dat kerken regelmatig aandacht vragen voor de knelpunten in het huidige beleid en aandringen op een humanere benadering van asielzoekers en migranten.

Gesprekken met politieke partijen en bewindslieden hebben echter ook duidelijk gemaakt dat de kritiek van kerken zich niet zomaar laat vertalen in nieuw politiek beleid. Het profetisch en ethisch discours van kerken en het beleidsdiscours van de politiek leidt niet altijd tot een constructieve dialoog. Een grondige herbezinning op de visie van kerken en de betekenis daarvan in het politieke en publieke debat is hard nodig.

De projectgroep ‘Migratie en ontwikkeling’ heeft de opdracht van de Raad van Kerken uitgevoerd door middel van een grondige bestudering van de belangrijkste kerkelijke, wetenschappelijke en politieke documenten en het organiseren van twee consultaties met deskundigen vanuit migrantenorganisaties, organisaties die zich inzetten voor asielzoekers, wetenschap en politiek. De projectgroep heeft een conceptversie besproken met de Raad van Kerken, SKIN en de projectgroepen van de Raad. Naar aanleiding van de opmerkingen en vragen is het concept aangepast tot het rapport dat nu voor u ligt.

Deze nota is opgebouwd uit de volgende onderdelen:

1. Oorzaken en gevolgen van migratie
2. Het huidige beleid
3. Aanzet tot een nieuw beleid
4. Conclusie en aanbevelingen

In de verschillende onderdelen wordt verwezen naar bijlagen waarin we dieper ingaan op de aspecten. Ten behoeve van de leesbaarheid hebben we ervoor gekozen de desbetreffende teksten niet in de hoofdtekst op te nemen.

Namens de projectgroep,
Hielke Wolters, voorzitter

Janine Huisman, secretaris

1 Oorzaken en gevolgen van migratie

Definities

In de discussie rond migratie vallen vaak de termen migrant, vluchteling en asielzoeker. De verschillende termen worden veelal door elkaar gebruikt zonder dat helemaal duidelijk is wat elk van de begrippen betekent. Alvorens dieper in te gaan op de oorzaken en gevolgen van migratie en de consequenties voor beleid is het daarom goed eerst duidelijkheid te verschaffen over wat de verschillende begrippen betekenen en in welke betekenis we ze in dit rapport gebruiken.

Met een migrant bedoelen we in dit rapport iemand die naar een andere streek of een ander land verhuist. Gaat die persoon naar een ander land dan is hij (of zij) voor het land waaruit hij vertrekt een emigrant en voor het land waar hij naartoe gaat een immigrant. Vluchtelingen zijn een speciale categorie migranten. Zij zijn migranten die vertrekken omdat de omstandigheden waaronder ze leven levensbedreigend zijn. Echter, niet iedereen die in het dagelijks spraakgebruik als vluchteling wordt aangemerkt, komt in het Westen ook officieel voor dat predikaat in aanmerking. Alleen zogenoemde verdragsvluchtelingen worden in het Westen officieel als vluchteling erkend. Wil een vluchteling in aanmerking komen voor die officiële vluchtelingenstatus dan moet hij eerst een asielverzoek indienen. Een asielzoeker is dan ook iemand die als verdragsvluchteling erkend wil worden. Hij wordt pas als zodanig erkend als zijn vluchtverhaal aan de voorwaarden voldoet die in het VN-Vluchtelingenverdrag genoemd worden. De belangrijkste van deze voorwaarden zijn dat hij vervolgd wordt vanwege zijn ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of voor het behoren tot een bepaalde sociale groep, en zich buiten het land bevindt waarvan hij de nationaliteit bezit. Mensen die vluchten voor honger, droogte of bijvoorbeeld overstromingen zijn geen verdragsvluchtelingen. Ook mensen die binnen hun eigen land vluchten zijn officieel geen vluchtelingen, zij worden ‘internally displaced people’ of ontheemden genoemd (*bijlage 3: verschillende categorieën migranten*).

In dit rapport hanteren we de volgende definities:

- * een migrant is iemand die naar een andere streek of een ander land verhuist; gaat hij naar een ander land dan is hij voor het land dat hij verlaat een emigrant en voor het land waar hij naartoe gaat een immigrant.
- * een vluchteling is iemand die migreert omdat hij of zij onder levensbedreigende omstandigheden leeft.
- * een verdragsvluchteling is een vluchteling die vlucht om redenen die in het VN-Vluchtelingenverdrag genoemd worden.
- * een asielzoeker is een vluchteling die als verdragsvluchteling erkend wil worden.
- * internally displaced people of ontheemden zijn vluchtelingen in eigen land.

Oorzaken van migratie

Mensen kunnen om verschillende redenen besluiten om te migreren: oorlogsgeweld, vervolging, maar bijvoorbeeld ook armoede en vernietiging van het natuurlijk leefmilieu. Er zijn dus meer factoren die mensen kunnen doen besluiten hun toekomst elders te zoeken. Bovendien zijn deze redenen vaak niet te herleiden tot één specifieke factor, maar spelen meerdere factoren tegelijkertijd een rol bij de beslissing te migreren. Zo was het in Afghanistan voor veel boeren door de aanhoudende burgeroorlog vaak niet meer mogelijk irrigatiekanalen te onderhouden. Gecombineerd met aanhoudende droogte betekende dit

mislukte oogsten. Veel Afghanen sloegen dan ook op de vlucht voor een combinatie van ecologische (droogte), economische (armoede) en politieke (oorlog) factoren (*bijlage 4: oorzaken van migratie*).

Hoewel mensen dus meer redenen kunnen hebben om te migreren, zijn de belangrijkste redenen wel de grote verschillen tussen arm en rijk die door de toenemende mondialisering steeds beter zichtbaar worden, en conflicten in verschillende delen van de wereld die vaak honderdduizenden, en soms zelfs miljoenen mensen op de vlucht doen slaan.

Gevolgen van migratie

Wanneer mensen besluiten om hun land te verlaten om elders nieuw perspectief te zoeken dan heeft dat verschillende gevolgen, niet alleen voor de betrokken individuen en hun families, maar ook voor het land van herkomst en het land van bestemming en zijn inwoners (*bijlage 5: gevolgen van migratie*). Een positief gevolg voor de ene partij hoeft daarbij niet overeen te komen met een positief gevolg voor de andere partij.

Voor *individuele migranten* en hun omgeving zal over het algemeen gelden dat de gevolgen positief zijn als er nieuwe perspectieven ontstaan die aan de verwachtingen voldoen en de migrant er op vooruitgaat.

Migratie die voor de individuele migrant positief is, hoeft dat voor het *land van herkomst* echter niet te zijn. Denk bijvoorbeeld aan de arts die in Afrika een dure opleiding heeft gevolgd om vervolgens in een ziekenhuis in de Verenigde Staten (VS) te gaan werken. Dit is een typisch voorbeeld van 'braindrain': het vertrek van de meest ondernemende mannen en vrouwen die hun opleiding en ervaring elders te gelde maken. Maar braindrain is niet het enige effect van emigratie dat een rol speelt in het land van herkomst. Er zijn ook positieve gevolgen. Zo sturen emigranten vaak geld naar huis. Voor veel landen zijn de bedragen die emigranten overmaken, bij elkaar hoger dan de ontwikkelingshulp of de bedragen die het land aan buitenlandse handel verdient. Als de emigranten in eigen land bovendien werkloos waren, is eerder sprake van een 'braingain' dan een 'braindrain'.

In het land waar de migrant naartoe gaat, spelen vooral effecten op de collectieve sector een belangrijke rol. Immigratie is (in economische zin) positief voor een *land van bestemming* als immigranten meer bijdragen aan belasting en premies dan ze ontvangen in de vorm van sociale zekerheid, scholing en medische zorg. Een ander (economisch) effect van immigratie is de toename van het nationaal inkomen dat optreedt als het aantal mensen dat werkt toeneemt. Er is in dat geval sprake van een immigratiesurplus. Een deel hiervan gaat naar de immigranten. Het resterende deel wordt over de reeds aanwezige bevolking verdeeld.

De vierde partij voor wie migratie dan ook gevolgen heeft, zijn de *individuele inwoners in het land van bestemming*. Over het algemeen geldt dat immigratie ongunstig is voor werknemers die moeten concurreren met migranten, en dat immigratie positief is voor werkgevers en overige werknemers. De arbeid van deze laatste groep werknemers wordt relatief schaarser door immigratie waardoor hun loon stijgt ten opzichte van het loon van werknemers die moeten concurreren met migranten. Werkgevers krijgen een groter aanbod van (potentiële) werknemers. Zo wordt bepaald werk in Nederland bijvoorbeeld alleen nog gedaan omdat illegalen dat willen doen.

Om de gevolgen van migratie voor een land zo gunstig mogelijk te laten zijn, voeren veel regeringen een migratiebeleid. Zo kan een land waarvandaan emigranten vertrekken een

beleid voeren dat erop gericht is emigratie te beperken of juist te stimuleren. Of het kan haar inwoners de vrije keus laten en proberen de positieve effecten van financiële overboekingen te maximaliseren of de negatieve effecten van 'braindrain' te minimaliseren, bijvoorbeeld door belastingmaatregelen.

De overheden van landen waar veel immigranten naar toe willen migreren, kunnen proberen vooral die immigranten aan te trekken die ze als gewenst zien. Wat 'gewenst' is, wordt vaak ingegeven door de economische overwegingen die hiervoor genoemd zijn. Zo is de wens om de verzorgingsstaat te beschermen een belangrijke reden achter het restrictieve immigratiebeleid dat in landen met uitgebreide verzorgingsarrangementen, zoals de meeste West-Europese landen, gevoerd wordt. Maar ook andere dan economische factoren kunnen een rol spelen bij het bepalen van wat wel en wat niet 'gewenst' is. Zo waren bijvoorbeeld voor de val van de muur dissidenten uit de Sovjet Unie welkom in het Westen als politiek signaal (*zie het stukje 'asielmigranten' in bijlage 8: huidige Nederlandse immigratiebeleid*).

Het zijn de politici van een land die bepalen hoe het beleid er uit moet zien. Beleid wordt daarbij mede beïnvloed door de voorkeuren van het electoraat of delen daarvan. Dit betekent dat ook de gevolgen die migratie voor de verschillende groepen kiezers heeft (of de gevolgen die kiezers verwachten dat migratie zal hebben), uiteindelijk invloed zullen hebben op het migratiebeleid.

2 Het huidige beleid

Het beleid ten aanzien van migratie kunnen we onderscheiden tussen beleid ten aanzien van migranten die niet naar Europa komen en migranten die dat wel doen.

Beleid t.a.v. migranten die niet naar Europa komen

Met alle aandacht die er is voor het toelatingsbeleid van Nederland en andere rijke West-Europese landen vergeten we gemakkelijk dat migratie een vraagstuk is dat zich allerm minst beperkt tot de westerse wereld. Integendeel. Een groot deel van de migranten verhuist tussen of binnen niet-westerse landen (*bijlage 6: getallen*). Veel van deze mensen zijn op de vlucht geslagen. De UNHCR zou de instelling moeten zijn om zich over deze mensen te bekommeren. Echter, de UNHCR krijgt weinig politieke, maar vooral weinig financiële steun. De westerse landen laten het steeds meer afweten. Gevolg is dat de omstandigheden in veel vluchtelingenkampen zeer slecht zijn, wat betekent dat mensen die het zich kunnen veroorloven, zullen proberen verder te migreren. Bovendien komen er, mede omdat ook niet-westerse landen steeds vaker proberen het vluchtelingenprobleem zoveel mogelijk buiten hun grenzen te houden, steeds meer mensen die binnen hun eigen land vluchten, de internally displaced people. Zij krijgen vaak nog minder steun dan andere vluchtelingen.

Beleid t.a.v. migranten die wel naar Europa komen

Hoe ziet het beleid van de West-Europese landen er nu uit? Het beleid van de westerse landen wordt deels bepaald door internationale verdragen. Op basis van het VN-Vluchtelingenverdrag, het bijbehorende Protocol van New York en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens hebben Europese landen zich verplicht bepaalde migranten toe te laten. Voor het overige voeren de westerse landen een restrictief beleid dat is ingegeven door eigenbelang. In principe laten ze alleen migranten toe van wie ze verwachten dat die een positieve economische bijdrage zullen leveren.

Het Europese beleid

Het immigratiebeleid in de Europese Unie-lidstaten wordt dus, voor zover de beperkingen van internationale verdragen dat toelaten, ingegeven door eigenbelang. Om daarnaast zo weinig mogelijk migranten toe te hoeven laten op basis van criteria die niet overeenkomen met dat eigenbelang, proberen landen hun asielbeleid restrictiever te maken dan dat van andere landen. Het land dat vooroploopt in deze wedstrijd 'wie is het meest restrictief', slaagt er daarbij meestal in om het aantal asielzoekers (tijdelijk) terug te dringen, overigens zonder dat het totaal aantal asielzoekers in de EU vermindert.

In oktober 1997 ondertekenden de 15 EU-lidstaten het Verdrag van Amsterdam waarin is vastgelegd dat de lidstaten op termijn (voor mei 2004) gezamenlijke maatregelen moeten nemen ten aanzien van asiel en immigratie. Hoewel de EU-landen elkaar nu dus nog beconcurreren op het gebied van restrictiviteit, is de verwachting dat immigratiebeleid in de toekomst steeds meer een Europese aangelegenheid zal worden (*bijlage 7: Europees beleid*).

Het Nederlandse beleid

Net als de andere West-Europese landen voert ook Nederland, binnen de grenzen die de internationale verdragen stellen, een restrictief immigratiebeleid (*bijlage 8: huidige Nederlandse immigratiebeleid*). De redenen die de overheid en wetenschappers hiervoor noemen zijn de bescherming van de verzorgingsstaat, de relatief hoge werkloosheid, de beperkte ruimte en krappe huizenmarkt, en de noodzaak tot integratie.

Om de *verzorgingsstaat te beschermen* is het noodzakelijk de aanspraken daarop binnen de perken te houden. Dit is altijd een belangrijke overweging geweest voor de vormgeving van het Nederlandse immigratiebeleid (*bijlage 9: geschiedenis van het Nederlandse immigratiebeleid*). Verzorgingsarrangementen moeten betaald worden uit belastingen en premies. Belastingen en premies kunnen echter niet teveel stijgen (*bijlage 10: werking van de collectieve sector*). De overheid zal er daarom voor moeten zorgen dat uitgaven voor bijvoorbeeld werkloosheidsuitkeringen en ziektekosten niet te veel toenemen en zal dus zo weinig mogelijk migranten toe willen laten waarvan de kans bestaat dat ze de collectieve sector meer kosten dan ze daaraan bijdragen. Ook in andere landen met een sterk ontwikkeld sociaal zekerheidsstelsel geldt dat dit een belangrijke bepalende factor voor het immigratiebeleid is. Andersom kennen typische immigratielanden zoals de VS, Canada en Australië een (naar verhouding) vrij sober sociaal verzekeringsstelsel.

De wens om de collectieve uitgaven niet teveel toe te laten nemen, is ook een verklaring voor het feit dat de Nederlandse overheid de *relatief hoge werkloosheid* aanvoert als argument voor een restrictief immigratiebeleid. Bij teruglopende werkgelegenheid zal immigratie tot hogere werkloosheid leiden, en daarmee tot hogere aanspraken op de sociale zekerheid. Maar ook als er voldoende werkgelegenheid is, vormen immigranten potentiële concurrenten op de arbeidsmarkt, zowel voor autochtonen als voor migranten die reeds langer aanwezig zijn. Hierbij gaat het in het algemeen om werk waarvoor weinig of geen scholing nodig is. Zowel de dreigende toename van werkloosheid als de verwachte concurrentie op de arbeidsmarkt, maakt dat veel kiezers niet staan te springen om de komst van migranten. Politici zullen hiermee rekening houden. Daarbij moet ook worden opgemerkt dat deze grotere concurrentie voor bepaalde delen van de bevolking echter juist gunstig kan uitpakken. Denk bijvoorbeeld aan werkgevers voor wie een groter arbeidsaanbod betekent dat werknemers minder eisen zullen stellen. Kijken we in grote lijnen naar de gevolgen van immigratie in de afgelopen decennia naar Nederland, dan kan geconcludeerd worden dat de

effecten van immigratie op de collectieve sector en voor werknemers minder gunstig zijn geweest (*bijlage 11: gevolgen van (bestaande) immigratie voor Nederland*).

In een dichtbevolkt land als Nederland wordt ook de krappe woningmarkt aangevoerd als argument tegen immigratie. Immigratie betekent een (nog) grotere behoefte aan woningen. In een dichtbevolkt land, waar de meeste beschikbare grond al in gebruik is, betekent een grotere vraag naar woningen bovendien dat de grondprijzen omhoog gaan. Immigratie leidt zo tot (relatief hoge) externe kosten. Ook hier geldt dus dat immigranten door bepaalde groepen kiezers als concurrentie worden gevoeld, dit maal op de woningmarkt.

Een andere factor waarvan wordt gezegd dat die een rol speelt bij het vaststellen van het immigratiebeleid is *integratie*. Juist in een verzorgingsstaat is integratie van belang (*bijlage 12: integratie*). In Nederland gaat het daarbij met name om participatie op de arbeidsmarkt.

De genoemde gevolgen van immigratie hebben ertoe bijgedragen dat in de publieke opinie veel steun is voor een restrictiever beleid (*bijlage 13: publieke opinie*). De politiek is daar gevoelig voor. Politici die herkozen willen worden, doen er in eigen ogen vaak verstandig aan een restrictief immigratiebeleid na te streven. De roep om tot een stringent asielbeleid te komen is, zeker ten tijde van verkiezingen, de laatste jaren sterk gegroeid. Verschillende achtereenvolgende regeringen hebben daarom ook gewerkt aan een restrictiever beleid.

Gevolgen van een restrictief beleid

Wat zijn nu de gevolgen van dit, in principe, restrictieve immigratiebeleid dat de Nederlandse overheid en de overheden van de andere EU-lidstaten volgen (*bijlage 14: gevolgen van het huidige beleid t.a.v. migranten die zich melden*)? Het huidige immigratiebeleid heeft voor alle betrokken partijen (migranten, land van herkomst, land van bestemming en inwoners van het land van bestemming) negatieve gevolgen waarvan de belangrijkste wel zijn: overvolle asielprocedures, vertraagde integratie, mensensmokkel, grote aantallen illegalen, minder kansen op remigratie en een negatieve publieke opinie.

Voor de meeste *migranten* staat alleen de mogelijkheid tot asielmigratie open. Veel, vooral lager opgeleide, (potentiële) immigranten die wel zouden willen werken en voor wie er ook wel werk zou zijn op de Europese arbeidsmarkt, krijgen niet de mogelijkheid om het als arbeidsmigrant in Europa te proberen. Als zij ook geen (toekomstige) familieleden hebben waar ze zich bij kunnen voegen, blijft voor hen alleen de mogelijkheid van asielmigratie over. Dit betekent overvolle asielprocedures.

De overvolle procedures hebben gevolgen voor de tijd die de afhandeling van een verzoek vergt. Veel asielzoekers moeten soms jaren wachten op een besluit. De lange (werkeloze) wachttijd heeft negatieve gevolgen voor de integratie van asielzoekers die uiteindelijk wel de status van verdragsvluchteling krijgen.

Verder zijn, naar men vindt, de grote aantallen asielzoekers voor veel regeringen aanleiding het VN-Vluchtelingenverdrag steeds strenger uit te leggen en de toegang tot het grondgebied te bemoeilijken. Dit betekent weer dat asielzoekers hun toevlucht nemen tot mensensmokkelaars. Dit is overigens een mogelijkheid die waarschijnlijk alleen voor de rijkere asielzoekers openstaat.

Tenslotte is er nog een (grote) groep migranten die wel degelijk voor hun leven te vrezen heeft, maar die de overheden van de westerse landen niet als verdragsvluchteling of als arbeidsmigrant toe willen laten. Net als voor veel afgewezen asielzoekers geldt voor hen dat een illegaal verblijf, met alle risico's van uitbuiting die daarbij horen, aantrekkelijker is dan

terugkeer naar het land van herkomst. Het aantal illegalen in Nederland is niet precies bekend. Schattingen lopen van enkele tienduizenden tot tweehonderdduizend.

Voor de *landen van herkomst* betekent een streng westers immigratiebeleid dat (veel) minder mensen de mogelijkheid krijgen om in het Westen geld te verdienen, en naar huis te sturen, dan het geval zou zijn bij vrij(ere) immigratie. Bovendien zullen migranten minder snel (tijdelijk) terugkeren naar het land van herkomst, omdat ze bang zijn dat ze na vertrek Europa niet meer binnen kunnen komen. Als die mogelijkheid zich voordoet, zullen ze daarom eerder besluiten om hun familieleden over te laten komen (*bijlage 15: effectiviteit restrictief beleid*). De belemmering om tijdelijk terug te keren naar het land van herkomst om daarna wellicht opnieuw een periode te emigreren betekent dat de band met het 'thuisfront' steeds zwakker wordt. Ook dit heeft financiële gevolgen voor het land van herkomst. De migranten maken op den duur minder geld over waardoor de neiging van de achterblijvers om uit armoede te emigreren toeneemt.

Tenslotte versterkt een restrictief beleid het negatieve beeld in de publieke opinie in de *landen van bestemming* rondom immigratie. Niet alleen omdat de huidige lange procedures een (voor)spoedige integratie belemmeren, maar ook omdat een beleid dat erop gericht is het aantal immigranten sterk te verminderen, betekent dat elke immigrant die wel wordt toegelaten al snel wordt bestempeld als 'één teveel'. Restrictief beleid problematiseert immigratie en immigranten. Er ontstaat een negatieve spiraal waarin niet alleen de bereidheid van de autochtone bevolking om mee te werken aan integratie vermindert. Deze negatieve spiraal in het publieke debat blokkeert tevens de mogelijkheden om een coherent beleid te ontwikkelen dat de huidige situatie van de Europese landen als immigratielanden als uitgangspunt neemt. Het huidige immigratiebeleid is ad hoc-beleid. Beleidsmakers reageren op incidenten en ontwikkelen geen langetermijnvisie op immigratie. In plaats van de realiteit onder ogen te zien dat veel Europese landen al decennialang immigratielanden zijn en op basis daarvan te proberen tot een immigratiebeleid te komen dat gebaseerd is op het positieve van immigratie, probeert men uit alle macht het beeld in stand te houden dat immigratie tegengehouden kan worden en dat het ook beter is voor Europa om dit te doen.

De wijze waarop het restrictieve beleid en de mede daardoor ontstane negatieve publieke opinie elkaar gevangen houden, heeft tot gevolg dat er sprake is van een vastgelopen publiek en politiek debat.

Aanbeveling 1: Nu het maatschappelijke en politieke debat over immigratie is vastgelopen, is het een belangrijke taak van de kerken om te stimuleren dat er in dit debat opnieuw ruimte ontstaat voor het zoeken naar een nieuwe, coherente visie op immigratie en integratie en het daarvoor benodigde beleid.

Recommendation 1: At this moment, with the public and political debate on immigration at a deadlock, it is an important task for the churches to facilitate this debate with a new, coherent vision on immigration and integration and to stimulate the formulation of policies to achieve this.

3 Aanzet tot een nieuw beleid

De constatering dat het huidige maatschappelijke en politieke debat in belangrijke mate is vastgelopen, betekent dat de tijd rijp is om samen naar nieuw beleid te zoeken. Voordat we dit nieuwe beleid kunnen ontwikkelen moeten we eerst helderheid hebben over het doel dat we daarmee willen bereiken. Daar zal het in het maatschappelijk en politiek debat over moeten gaan.

Zoals hiervoor al bleek heeft migratie gevolgen voor verschillende partijen. Zo ook migratiebeleid. Een positief gevolg voor de ene partij hoeft niet overeen te komen met een positief gevolg voor elk van de andere partijen. De gevolgen van beleid spelen bovendien op verschillende terreinen, economisch, maar ook humanitair. Beleidsmakers worden dus geconfronteerd met dilemma's (*bijlage 16: beleidsdilemma's*) en ze moeten daarom allereerst bepalen welke partij voor hen voorop staat, de individuele migrant, het land van herkomst, het land van bestemming, of groepen inwoners in het land van bestemming, en welke factoren zij ten aanzien van die partij belangrijk vinden, economisch, humanitair, etc.

In het formuleren van een politiek beleid zal het dus heel sterk gaan om het tegen elkaar afwegen van belangen. Om te voorkomen dat deze afweging plaatsvindt op basis van politiek opportunisme of willekeur is het nodig om een aantal essentiële uitgangspunten vast te stellen. Van kerken mag worden verwacht dat zij participeren in het maatschappelijke debat over deze uitgangspunten.

Uitgangspunten voor nieuw beleid

De uitgangspunten die voor de kerken essentieel zijn, sluiten aan bij de christelijke sociale tradities. Zo ook dit rapport van de Raad van Kerken en SKIN (*bijlage 17: kerken over het migratiebeleid*). De kerken stellen zich op het standpunt dat mensen altijd het recht hebben om te emigreren. Dat wil zeggen, de mogelijkheid moeten hebben om het eigen land te verlaten én de mogelijkheid om naar een ander land te gaan om daar betere levensomstandigheden te zoeken. Bovendien stellen de kerken dat Nederland en de andere Europese landen medeverantwoordelijk zijn voor de oorzaken van migratie. De voorwaarden voor ontwikkeling en de mogelijkheden voor handel zijn ongelijk verdeeld over de wereld. Zolang de rijke landen niet meer hun best doen om kansen en goederen beter te verdelen, zullen zij moeten accepteren dat mensen proberen naar de rijke landen te komen met de beste goederen en kansen. Daarnaast zijn de kerken van mening dat migranten altijd met respect behandeld moeten worden, ongeacht de reden die ze hebben om te migreren. Het uitgangspunt voor rechtvaardig beleid moet liggen in het recht doen aan migranten.

Anderzijds wordt ook terecht aandacht geschonken aan het algemeen belang. Een belangrijk dilemma in de christelijke sociale tradities vormt de keuze tussen naastenliefde en eigenbelang. Het gebod "heb uw naaste lief als uzelf" betekent immers ook dat er plaats mag zijn voor zorg over de eigen positie. Voor een verzorgingsstaat als de Nederlandse komen de eigen positie en belangen in het debat over immigratie vooral tot uitdrukking in de zorg over de grenzen aan draagkracht van het sociale zekerheidstelsel. Een tweede overweging die van belang is, is dat uit recente ontwikkelingen steeds duidelijker wordt dat elke bevolking grenzen kent aan de opnamecapaciteit van nieuwe medeburgers. Dat geldt ook voor een dichtbevolkt gebied als Nederland. De opnamecapaciteit en -snelheid worden niet alleen bepaald door de economische welvaart, maar evenzeer door sociaal-culturele factoren, zoals het verlies van een gedeeld gevoel van veiligheid. Nieuw beleid zal, evenals het huidige beleid, terdege rekening moeten houden met deze beperking.

Dus enerzijds moeten we recht doen aan migranten, anderzijds mag de angst van de reeds aanwezige bevolking voor (grote) sociale spanningen of zodanige aanspraken op de verzorgingsstaat dat het voortbestaan daarvan in gevaar komt, niet genegeerd worden. Zoals hiervoor al werd gesteld, betekent dit op dit moment echter dat immigratie vooral als bedreiging gezien wordt, en immigranten die toch toegelaten worden als een probleem. Nieuw beleid zou daarentegen uit moeten gaan van de positieve aspecten die migratie voor alle betrokken partijen heeft.

Aanbeveling 2: Een nieuw immigratiebeleid gaat enerzijds uit van het morele recht van elk individu om te emigreren en de morele verantwoordelijkheid om 'vreemdelingen' op te vangen, en anderzijds de noodzaak om datgene wat in het land van bestemming op economisch, sociaal en cultureel vlak gangbaar is, te respecteren en de plicht van immigranten om daaraan bij te dragen.

Recommendation 2: The starting point of a new immigration policy should be, on the one hand the moral right of every individual to emigrate and the moral responsibility everybody has to receive 'strangers', while on the other hand the necessity to respect what is customary in the economic, social and cultural field in the land of destination and the duty of immigrants to contribute to that.

Op zoek naar een nieuw beleid: van 'nee, tenzij', naar 'ja, mits'

Door de toenemende mondialisering, de toegenomen communicatie tussen landen en volken, onder meer via de media en internet, en de snel verbeterende en goedkopere reismogelijkheden, worden steeds meer mensen zich bewust van de verschillen in levensomstandigheden tussen het rijke Westen en het land waar ze zelf leven. Steeds meer mensen zullen ook deel willen uitmaken van deze selecte groep die onder zoveel betere omstandigheden leeft. Steeds meer mensen zullen dan ook de wens koesteren om te emigreren (*bijlage 18: toekomstverwachting*).

De constatering dat de wens om te emigreren bij verdere mondialisering bij velen sterker zal worden, betekent dat het huidige restrictieve beleid op lange termijn geen oplossing voor het migratievraagstuk zal bieden. Nieuw beleid zal uit moeten gaan van de realiteit dat migratie een essentieel onderdeel is van de moderne, mondiale samenleving. Een nieuw beleid zal dus ook breed moeten inzetten en zich niet kunnen beperken tot het afsluiten van grenzen.

Daarom stellen de Raad van Kerken en SKIN dat allereerst gekeken moet worden naar de oorzaken van migratie. Zoals eerder is geconstateerd vormen de grote verschillen in rijkdom en in veiligheid een belangrijke oorzaak van migratie. Dit betekent dat de belangrijkste conclusie moet zijn dat het rijke Westen meer zal moeten doen om te voorkomen dat mensen geen andere uitweg meer zien dan te emigreren. Het Westen zal zich dus meer dan nu het geval is in moeten zetten voor economische ontwikkeling van arme volken en landen door middel van handelsbeleid, armoedebestrijding, schuldenverlichting en preventie van conflicten. Hierbij is ook een rol weggelegd voor de kerken. Vertegenwoordigers van kerken kunnen samen met vertegenwoordigers van andere religies een bijdrage leveren aan het voorkomen van geloofsvervolging. Bij dit alles moet wel rekening gehouden worden met het feit dat economische ontwikkeling op korte termijn eerder tot meer dan minder migratie zal leiden. Het zijn nu eenmaal niet de allerarmsten die de financiële middelen hebben om te migreren. Coherent migratiebeleid is echter langetermijnbeleid. Als door economische

ontwikkeling de verschillen tussen arme en rijke landen dan ook kleiner worden, zal de wens om te emigreren bij veel mensen minder worden.

Aanbeveling 3: Nieuw beleid zal er op gericht moeten zijn om in de eerste plaats de oorzaken van migratie te verminderen.

- * Armoedebestrijding zal internationaal hoge prioriteit moeten krijgen. Het EU-handelsbeleid moet daarom zo vormgegeven worden dat landen een reële mogelijkheid krijgen om te exporteren en daarmee een bijdrage te leveren aan de economische ontwikkeling van hun land. Daarnaast moet er ook meer gedaan worden aan het kwijtschelden van schulden die voor landen met een goed bestuur een belemmering vormen om zich economisch (verder) te ontwikkelen. Tenslotte moet Nederland er in EU-verband op aandringen dat ook landen die nog niet aan de internationale afspraak voldoen om tenminste 0,7% van het Bruto Nationaal Product aan ontwikkelingshulp te besteden, hun afspraken na gaan komen.
- * Nederland en de andere EU-landen zullen in VN-verband moeten blijven bijdragen aan de preventie en oplossing van conflicten, bijvoorbeeld door het toepassen van sancties.
- * De kerken zullen in nauw overleg met vertegenwoordigers van andere religies moeten bijdragen aan het voorkomen en tegengaan van geloofsvervolging.

Recommendation 3: A new policy should be aimed at, first of all, the causes of migration.

- * *Poverty alleviation will have to be put high on the international agenda. The EU-trade policy should therefor be transformed in a way that ensures countries a realistic opportunity to export in order to contribute to the economic development of their countries. Furthermore, indebted poor countries with good policies, for which debt means a hindrance to further economic development, should receive more debt alleviation. Lastly, Dutch government should press other governments to live up to the international agreed upon contribution to developmental aid of at least 0.7% of Gross National Product.*
- * *The Netherlands and other EU members will have to continue to contribute, within a UN setting, to the prevention and solution of conflicts, for example by implying sanctions.*
- * *The churches will have to co-operate closely with delegates of other religions in order to contribute to the prevention of persecution related to religion.*

Daarnaast moeten we zorgen dat als mensen er toch voor kiezen om te migreren, dit zo goed mogelijk gebeurt. Migratie zou zo weinig mogelijk negatieve gevolgen moeten hebben voor de verschillende partijen. Veel migranten, vluchtelingen én arbeidsmigranten, komen niet naar Europa. Zij blijven in de regio. Ten aanzien van vluchtelingen geldt dat de opvang in de regio nu vaak te wensen overlaat. Veel vluchtelingen willen dan ook weg uit de opvangkampen in de regio, maar alleen mensen met voldoende middelen kunnen zich dat veroorloven. De opvang in de regio moet dus beter. De aangewezen organisatie om dat te doen is de UNHCR, maar die organisatie krijgt nu vaak te weinig financiële, maar ook te weinig politieke steun om haar werk goed uit te voeren. Nederland hoort bij de landen die jaarlijks in absolute termen het meest bijdragen aan deze organisatie. Andere landen blijven echter achter.

Aanbeveling 4: De opvang van vluchtelingen in de eigen regio verdient zowel politiek als financieel meer steun dan tot nu toe is gerealiseerd. Dit mag overigens geen reden zijn om de mogelijkheden voor vluchtelingen om asiel in Europa aan te vragen te blokkeren.

Recommendation 4: The reception of refugees in their region of descent deserves more political as well as financial support as has been realised so far. However, this should not be a reason to block the possibilities for refugees to seek asylum in Europe.

Ten aanzien van arbeidsmigranten geldt dat hun rechten nu vaak niet gerespecteerd worden. De ratificatie van de VN-Conventie voor de Bescherming van de Rechten van Arbeidsmigranten zou behulpzaam kunnen zijn om deze misstanden weg te nemen. De westerse landen kunnen hier het goede voorbeeld geven door deze Conventie te tekenen en te ratificeren.

Aanbeveling 5: De kerken dringen er bij de Nederlandse overheid en bij de overheden van andere EU-landen op aan om de VN-Conventie voor de Bescherming van de Rechten van Arbeidsmigranten te tekenen en te ratificeren.

Recommendation 5: The churches do everything to convince the governments of the Netherlands and other EU-members to sign and ratify the UN-Convention for the Protection of the Rights of Labour Migrants.

Tenslotte het beleid ten aanzien van migranten die wel naar Europa komen. De Europese landen hebben afgesproken om de komende jaren een gemeenschappelijk immigratiebeleid te ontwikkelen. Wat het asielbeleid betreft, zal een zo humaan mogelijk beleid het uitgangspunt moeten zijn. Om dit te waarborgen, zal het beleid minstens gebaseerd moeten zijn op het VN-Vluchtelingenverdrag en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Kerken delen met veel andere organisaties dat mensen die een beroep op ons doen en die niet op basis van andere criteria (werk, gezin) in aanmerking kunnen komen voor immigratie, in principe geholpen dienen te worden. Voor de kerken zijn hierbij natuurlijk ook die mensen van belang die om redenen van geloofsvervolgung vluchten. De kerken roepen dan ook op om in geval van geloofsvervolgung het VN-Vluchtelingenverdrag ruimhartig uit te leggen.

Aanbeveling 6: Aangezien de EU de komende jaren een gemeenschappelijk immigratiebeleid moet ontwikkelen, moeten de Nederlandse kerken zich samen met de kerken uit andere EU-landen inzetten voor een humaan EU-asielbeleid. Dit beleid zal dan ook minstens gebaseerd moeten zijn op het VN-Vluchtelingenverdrag en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. De kerken vragen daarbij ook aandacht voor mensen die om redenen gerelateerd aan geloofsvervolgung vluchten en roepen op om het VN-Vluchtelingenverdrag voor deze mensen ruimhartig uit te leggen.

Recommendation 6: Keeping in mind that the EU should develop a common immigration policy in the coming years, the Dutch churches should co-operate with churches from other EU member countries to achieve a human EU-asylum policy. This policy should at least be based on the UN-Convention relating to the Status of Refugees and the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. The churches thereby ask special attention for people who flee persecution related to their faith and press governments to interpret the UN-Convention generously for those people.

Zoals in aanbeveling 2 al gesteld werd zal bij het ontwikkelen van een nieuw immigratiebeleid een afweging gemaakt moeten worden tussen het morele recht op emigratie en de wens om datgene wat in het land van bestemming op economisch, sociaal en cultureel vlak gangbaar is, te beschermen. Dit moet echter niet betekenen dat immigratiebeleid gemaakt wordt op basis van het idee dat immigratie een bedreiging is, maar gebaseerd op het idee dat gezocht moet worden naar de positieve aspecten van immigratie.

Dit houdt beleidsmatig gezien in dat:

- het uitgangspunt bij het maken van immigratiebeleid niet langer is dat immigranten een bedreiging vormen, maar de positieve aspecten van immigratie;
- er een zorgvuldige afweging plaatsvindt van de opnamecapaciteit en -snelheid die de Europese samenleving aankan;
- elke immigrant de plicht heeft mee te werken aan een efficiënt gebruik van de beschikbare opnamecapaciteit (integratie).

Het eerste punt is het meest principieel. Dit houdt in dat in het politieke debat wordt erkend dat de EU-landen in feite al jarenlang immigratielanden zijn en dat mensen ook het morele recht hebben om hun toekomst elders te zoeken. Een coherent EU-immigratiebeleid probeert deze immigratie in zo goed mogelijke banen te leiden, zodat immigratie voor alle betrokken partijen zo positief mogelijk uitpakt.

Aanbeveling 7: Kerken dringen er op aan dat Nederland en de andere EU-landen een breed, coherent en ruimhartig immigratiebeleid ontwikkelen dat gebaseerd is op het idee dat de positieve aspecten van immigratie benadrukt moeten worden.

Recommendation 7: Churches should press the point that the Netherlands and other EU-members develop a coherent and generous immigration policy based on the idea that the positive aspects of immigration should be stressed.

Het tweede punt - het zorgvuldig nagaan welke opnamecapaciteit en -snelheid de Europese samenlevingen aankunnen, zowel economisch als sociaal - vloeit voort uit de constatering dat het dilemma naastenliefde versus eigenbelang inherent is aan immigratie. Een antwoord op dit dilemma vraagt om een zorgvuldig politiek debat ondersteund door nader wetenschappelijk onderzoek. Tot nu toe is dit onvoldoende systematisch gebeurd en worden antwoorden geformuleerd vanuit slecht onderbouwde veronderstellingen.

Aanbeveling 8: Kerken dringen er in het politieke en publieke debat op aan dat nader onderzoek wordt gedaan naar de echte opnamecapaciteit en -snelheid van de Europese samenlevingen.

Recommendation 8: Churches should insist that a more profound investigation will be done into the real receiving capacity and pace of European societies.

Het derde punt - de inburgeringsplicht van immigranten - hangt samen met de rechten en plichten die immigranten krijgen. Inburgering is een interactief proces van een zich ontwikkelende maatschappij. De mate waarin iemand inburgerd is afhankelijk van de mate waarin iemand bereid is dat te doen én van de mate waarin hij of zij in staat wordt gesteld dat te doen. Van de kant van de Europese samenlevingen en de politiek vraagt inburgeringsplicht dan ook om een optimale inspanning om inburgering mogelijk te maken. Dat kan niet alleen door het organiseren of faciliteren van voldoende inburgeringscursussen, maar vraagt van de samenleving openheid voor nieuwkomers en van het bedrijfsleven dat zij allochtone werknemers faire kansen geeft bij sollicitaties.

Aanbeveling 9: Kerken doen alles wat in hun vermogen ligt om de integratie van nieuwkomers te bevorderen. Dit betekent dat kerken de maatschappelijke bereidheid om nieuwkomers op te vangen stimuleren en nieuwkomers assisteren bij het integratieproces.

Recommendation 9: Churches will do everything in their capability to promote the integration of newcomers. This means that the churches stimulate the civil preparedness to co-operate on the integration of newcomers and assist newcomers wherever they can in the process of integration.

Deze benadering zou in de praktijk gerealiseerd kunnen worden door asielzoekers de mogelijkheid te bieden zich al tijdens de procedure (bij) te scholen en/of te werken. Voor asielzoekers heeft dit als voordeel dat de asielprocedure niet een periode is waarin ze stilstaan. Voor asielzoekers die als vluchteling erkend worden betekent dit dat ze reeds tijdens de asielprocedure beginnen met inburgering. Wordt hun asielverzoek afgewezen dan is de periode van de asielprocedure niet voor niets geweest. De gevolgde (bij)scholing en de opgedane werkervaring maken de kansen om een nieuw bestaan in het land van herkomst op te bouwen groter. Tevens zal het feit dat asielzoekers participeren in de samenleving een positief signaal inhouden in de richting van de bevolking. Asielzoekers vormen niet alleen een last.

Wat arbeidsmigratie betreft zijn tot nu toe de mogelijkheden voor migranten om tijdelijk in Europa te werken onvoldoende in het maatschappelijke en politieke debat overwogen. Voor *landen van herkomst* is emigratie positief als dat betekent dat (meer) migranten de mogelijkheid krijgen om in het Westen te werken én als ze geld naar huis sturen. Tijdelijke migranten sturen meer geld naar het herkomstland dan migranten die zich permanent in het land van bestemming gevestigd hebben en die steeds minder hechte banden met het thuisland onderhouden.

Voor *landen van bestemming* geldt dat arbeidsmigratie positief is als immigranten niet te veel aanspraak maken op verzorgingsarrangementen zoals werkloosheidsuitkeringen, etc. en geen autochtonen van de arbeidsmarkt verdringen (die dan vervolgens aanspraak moeten gaan

maken op een uitkering). Dus ook voor landen van bestemming geldt dat tijdelijke immigratie in veel gevallen positiever is dan permanente. Probleem is nu: hoe tijdelijkheid te garanderen? Garanderen lukt waarschijnlijk niet. Wat wel mogelijk is, is dat voor immigranten aantrekkelijk maken. Dit kan bijvoorbeeld door te bepalen dat immigranten die na afloop van hun arbeidscontract voor een bepaalde periode terugkeren naar het land van herkomst, het later weer eens als arbeidsmigrant kunnen proberen.

Uitgebreidere mogelijkheden om als arbeidsmigrant (tijdelijk) naar het Westen te komen, ook voor lager opgeleiden, betekenen hoogstwaarschijnlijk dat minder mensen asiel aan zullen vragen. Asielmigratie en arbeidsmigratie zijn natuurlijk geen communicerende vaten, maar als potentiële immigranten die nu een asielverzoek indienen omdat ze geen mogelijkheid hebben om als arbeidsmigrant te komen, een reële mogelijkheid op dat gebied krijgen, dan betekent dat waarschijnlijk voor een deel van hen dat ze dat liever proberen dan een asielverzoek in te dienen.

Meer dan nu het geval is, moet er aandacht besteed worden aan de inburgering van immigranten. Arbeidsmigranten en immigranten die zich bij een (toekomstig) familielid gaan voegen zouden daar al mee kunnen beginnen in het land van herkomst.

Uitwerking

Hoe zou arbeidsmigratiebeleid op bovengenoemde punten er uitzien? Besloten zou kunnen worden om aan iedereen die aan bepaalde voorwaarden voldoet een visum voor een aantal maanden voor een EU-land te verstrekken. Als voorwaarde zou bijvoorbeeld gesteld kunnen worden dat potentiële immigranten een cursus taal en cultuur met goed gevolg hebben afgelegd. In de periode dat het visum geldig is, kan de migrant dan proberen werk te vinden in het desbetreffende land. Lukt het de migrant niet om binnen de gestelde termijn werk te vinden, dan moet de migrant eerst terug naar het land van herkomst alvorens hij of zij een nieuw visum aan kan vragen. Lukt het de migrant wel werk te vinden, dan bouwt hij rechten op, bijvoorbeeld op een WW-uitkering. Bij terugkeer naar het land van herkomst aan het eind van het arbeidscontract kan de migrant deze opgebouwde rechten meenemen. Ook hier geldt weer dat het de migrant vrij staat om het na een bepaalde periode weer te proberen.

Terwijl migratie voor de individuele migranten meestal een vooruitgang betekent, kan dat voor het land van herkomst een gevoelig verlies betekenen, zeker als het gaat om hoogopgeleide mensen, zoals IT'ers en verpleegsters. Als zo'n brain drain optreedt die ten koste gaat van de ontwikkeling van het land van herkomst dan zouden landen gecompenseerd moeten worden, bijvoorbeeld door het stichten van een fonds waarmee in het land van herkomst nieuw personeel wordt opgeleid.

Net als nu in Nederland gebruikelijk is, moet het onder een nieuw beleid voor arbeidsmigranten die langer dan een aantal jaar (in Nederland geldt momenteel vijf jaar) in de EU gewerkt hebben en een arbeidscontract voor onbepaalde tijd hebben, mogelijk zijn een permanente verblijfsvergunning te krijgen. Ook ten aanzien van andere onderwerpen, zoals bijvoorbeeld gezinshereniging voor tijdelijke immigranten, zou men bij de huidige wetgeving aan kunnen sluiten.

De overheid zou immigratiebeleid zoals hierboven beschreven serieus moeten overwegen en de mogelijkheden daartoe moeten onderzoeken.

Aanbeveling 10: Het uitgangspunt van immigratiebeleid moet niet langer zijn dat immigranten een bedreiging vormen. Immigranten moeten worden aangesproken op hun mogelijkheden en moeten ook de mogelijkheid krijgen om daar optimaal gebruik van te maken. Voor asielzoekers betekent dit dat zij tijdens de procedure mogen werken en/of zich mogen (bij)scholen. Andere migranten moeten ruimere mogelijkheden krijgen om als arbeidsmigrant naar Europa te komen, waarbij de keuze in eerste instantie bij de migrant ligt.

Recommendation 10: The starting point for immigration policy should no longer be that immigrants are a threat. Immigrants should be stimulated and should have the opportunity to use their possibilities to the best of their ability. In the case of asylum seekers this means that during the asylum procedure they should have the possibility to work and/or to study. Other migrants should have more opportunities to come to Europe to work. The decision to do this should in principle be with the migrant.

Voor- en nadelen

Wat zijn nu de voor- en nadelen van migratiebeleid gebaseerd op deze punten? Voor de (potentiële) *migrant* is het voordeel dat het Westen meer doet om de factoren die ertoe leiden dat mensen zich gedwongen voelen te migreren, aan te pakken. Nu zijn er natuurlijk genoeg factoren die (ook) het Westen niet in de hand heeft en het zal dus een illusie zijn om te denken dat deze maatregelen tot het verdwijnen van (gedwongen) migratie zullen leiden. Voor mensen die zich toch gedwongen zien te migreren, zal de opvang in de regio verbeteren. Voor mensen die naar het Westen willen emigreren, geldt dat er meer mogelijkheden voor hen zijn om dit te doen. Ze hoeven geen langdurige asielprocedure te starten. Bovendien wordt er waarschijnlijk positiever tegen hen aangekeken door de bevolking van de landen van bestemming. Immigranten worden niet langer als profiteurs gezien, maar als mensen die een positieve bijdrage leveren. Meer mogelijkheden om als arbeidsmigrant naar Europa te komen, betekent bovendien waarschijnlijk minder asielzoekers en daarmee kortere asielprocedures voor degenen die wel komen. Asielzoekers die worden toegelaten, kunnen dus sneller beginnen met inburgering.

Voor de *landen van herkomst* betekent dit beleid dat het Westen ze betere mogelijkheden biedt om hun economieën te ontwikkelen. Daarnaast krijgen meer mensen de mogelijkheid om te proberen werk te vinden in het Westen. Bovendien zullen de emigranten die naar het Westen migreren, eerder terugkeren naar het land van herkomst. De reden hiervoor is dat migranten, anders dan nu, weten dat vertrek uit Europa niet betekent dat ze nooit meer terug kunnen keren. Emigratie zal dus een grotere bijdrage leveren aan de ontwikkeling van het land van herkomst.

Voor de *landen van bestemming* betekent dit beleid dat het aantal asielzoekers af zal nemen en de procedures korter zullen worden. Dit is beter voor de integratie van asielzoekers die toegelaten worden. Het feit dat immigranten zeker weten dat ze de deur niet achter zich in het slot gooien als ze terugkeren naar het land van herkomst, betekent bovendien dat immigranten makkelijker zullen besluiten terug te keren naar het land van herkomst. Voor het land van bestemming is dit positief omdat immigranten dan waarschijnlijk minder snel voor een illegaal verblijf zullen kiezen. Bovendien is de verwachting dat er met de vergrijzing in de EU meer arbeidsmigranten nodig zullen zijn. Hoewel arbeidsmigratie geen oplossing is voor de problemen die met vergrijzing samengaan, is meer arbeidsmigratie waarschijnlijk wel nodig. In de landen van bestemming zijn er vooral voor werkgevers positieve gevolgen. Voor hen

wordt het makkelijker arbeidsmigranten aan te trekken en daarmee moeilijk vervulbare vacatures te voldoen.

4 Conclusie en aanbevelingen

Het huidige immigratiebeleid van Nederland en andere EU-landen heeft een aantal belangrijke nadelen voor de betrokken partijen, de migrant zelf, maar ook de landen van herkomst en bestemming. Dit huidige immigratiebeleid gaat uit van het standpunt dat immigratie tegengehouden kan en moet worden. De Europese landen zijn echter al decennialang de facto immigratielanden en zullen dat in de toekomst ook blijven, zeker tegen de achtergrond van verdere mondialisering. Een immigratiebeleid dat uitgaat van het feit dat immigratie tegengehouden kan worden en dat immigranten die toch weten binnen te komen een probleem zijn, loopt dus vast. We moeten zoeken naar een nieuw immigratiebeleid.

Het uitgangspunt van zo'n nieuw beleid zou moeten zijn dat iedereen het morele recht heeft om te emigreren én om een toekomst elders op te bouwen, maar, dat er (terecht) ook rekening gehouden wordt met het algemeen belang in de landen van bestemming.

In de eerste plaats betekent dit dat het Westen meer moet doen om de oorzaken van migratie te bestrijden. Daarnaast moeten we er voor zorgen dat als mensen toch migreren, dit zo goed mogelijk gebeurt. Ten aanzien van vluchtelingen betekent dit dat er meer financiële en politieke steun moet komen voor de UNHCR; ten aanzien van arbeidsmigranten betekent dit dat overheden de VN-Conventie ter Bescherming van de Rechten van Arbeidsmigranten moeten ondertekenen en ratificeren.

De EU-landen hebben afgesproken om de komende jaren tot een gezamenlijk immigratiebeleid te komen. Het gezamenlijke asielbeleid moet daarbij gebaseerd zijn op het VN-Vluchtelingenverdrag en op het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Dit nieuwe immigratiebeleid moet bovendien uitgaan van de positieve aspecten van immigratie. Voor asielzoekers betekent dit dat zij de mogelijkheid moeten krijgen om te werken en om zich (bij) te scholen. Daarnaast betekent dit dat de mogelijkheden voor (tijdelijke) arbeidsmigratie verruimd moeten worden.

De Raad van Kerken in Nederland en SKIN bevelen hun lidkerken aan er bij de Nederlandse regering op aan te dringen om een coherent en ruimhartig immigratiebeleid te ontwikkelen gebaseerd op de uitgangspunten die in dit rapport zijn neergelegd. Om meer begrip voor het standpunt van de kerken te kweken bij hun eigen achterban, bevelen zij tevens aan om een educatief traject op te zetten voor kerkleden. Tenslotte bevelen Raad en SKIN de kerken aan om samen met andere Europese kerken bij de EU aan te dringen op het ontwikkelen van een coherent en ruimhartig immigratiebeleid.

Aanbeveling 11: De Raad van Kerken in Nederland en SKIN bevelen hun lidkerken aan om:

- * bij de Nederlandse overheid aan te dringen op het ontwikkelen van een coherent en ruimhartig immigratiebeleid.
- * een educatief traject in gang te zetten, met als doel meer begrip bij de eigen achterban te kweken over het in te nemen migratiestandpunt.
- * samen met andere Europese kerken bij de EU aan te dringen op het ontwikkelen van een coherent en ruimhartig immigratiebeleid.

Recommendation 11: The Council of Churches in the Netherlands and the Association of Migrant Churches SKIN advise their Member Churches to:

- * press the Dutch government to develop a coherent and generous immigration policy.*
- * start an education programme aimed at the churches' rank and file, in order to gain their * understanding for the churches' point of view regarding migration.*
- * press the EU, together with other European churches, to develop a coherent and generous immigration policy.*

Bijlagen

Bijlage 1: Samenstelling projectgroep

de heer J. Doomernik, Instituut voor Migratie en Etnische Studies, Universiteit van Amsterdam
mevrouw K. Ferrier, SKIN, Amersfoort
mevrouw J. Huisman, Oikos, Utrecht, secretaris
de heer M. Peters, Justitia et Pax, Den Haag
mevrouw G. Werkman, SOW-kerken, Utrecht
de heer H. Wolters, Oikos, Utrecht, voorzitter

Bijlage 2: Deelnemers consultaties

Deelnemerslijst consultatie immigratiebeleid

de heer P. Boeles, hoogleraar rechten Universiteit Leiden
de heer R. van de Erf, NIDI, Den Haag
de heer V. de Jong, Autonoom Centrum, Amsterdam
mevrouw E. Gerritsma, Forum, Utrecht
de heer A. Taselaar, Ministerie van Justitie, Directie Vreemdelingenbeleid, Den Haag
de heer J. van Tilborg, INLIA, Groningen

Deelnemerslijst consultatie integratie

de heer Y. Akkerman, Taskforce Inburgering, Den Haag
de heer H. Belghazi, Stichting Arabisch Cultureel Centrum 'Al Farabi', Amsterdam
mevrouw J. den Hartogh, VluchtelingenWerk, Amsterdam
de heer A. Kruyt, plaatsvervangend lid van de Commissie Gelijke Behandeling, lid van de Commissie Meijers, Ede
de heer H. Schoo, Weekbladers Tijdschriften, auteur 'De Verwarde Natie', Amsterdam
de heer J. Vink, Trouw, auteur 'Brief aan mijn dochter', Amsterdam
de heer N. Vink, KIT Intercultural Communication/Gender, Amsterdam

Bijlage 3: Verschillende categorieën migranten

In de discussie over migratie komen een aantal termen veelvuldig voor: migranten, vluchtelingen, asielzoekers, internally displaced people, etc. Volgens de Van Dale is een *migrant* iemand die naar een andere streek of een ander land verhuist (Van Dale 1999: 2051). Strikt genomen is iemand die van Friesland naar de Randstad verhuist dus een migrant, net zo goed als iemand die van de Filippijnen naar Nederland verhuist dat is. Verhuist iemand naar een ander land dan is hij voor het land dat hij verlaat een *emigrant* en voor het land waar hij naartoe gaat een *immigrant*.

Een *vluchteling* is iemand die vlucht voor lijfsgevaar of geweld (Van Dale 1999: 3801). Een vluchteling is dus iemand die migreert omdat hij of zij met levensbedreigende omstandigheden geconfronteerd wordt. Dat kan dus zijn omdat die persoon met geweld bedreigd wordt, of al aan den lijve ondervonden heeft, maar ook omdat die persoon geen geld meer heeft om eten te kopen, of omdat het gebied waar hij of zij woont overstroomt. Net zoals

iemand die binnen het eigen land naar een andere streek verhuist strikt genomen een migrant is, kunnen vluchtelingen heel goed binnen het eigen land vluchten. Ook bijvoorbeeld de Afghanen die van Midden-Afghanistan naar het westen van Afghanistan trokken op de vlucht voor het oorlogsgeweld, zijn vluchtelingen.

Niet iedereen die vlucht omdat hij voor zijn leven vreest, wordt officieel als vluchteling aangemerkt. Om in Nederland en in andere westerse landen als vluchteling erkend te worden, moet iemand aan de voorwaarden voldoen die in het VN-Vluchtelingenverdrag genoemd worden. Mensen die een verzoek indienen om onder het VN-Vluchtelingenverdrag als vluchteling erkend te worden noemen worden *asielzoekers* genoemd. Pas als het vluchtverhaal van de asielzoeker aan het verdrag getoetst is en aan de voorwaarden voldoet die in het verdrag genoemd worden, komt iemand officieel in aanmerking voor de status van vluchteling. Er is dus een verschil tussen wat er in het dagelijks spraakgebruik onder een vluchteling wordt verstaan en mensen die wettelijk, volgens het VN-Vluchtelingenverdrag, vluchteling zijn. Vluchtelingen die volgens het VN-Vluchtelingenverdrag vluchteling zijn, noemen worden in dit rapport verdragsvluchtelingen genoemd.

In artikel 1 van het VN-Vluchtelingenverdrag van 1951 wordt de volgende definitie van vluchteling gegeven: *‘Een vluchteling is iemand die (...) uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit, en die de bescherming van dat land niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil inroepen (VN-Vluchtelingenverdrag, website Studie en Informatiecentrum Mensenrechten).’*

Het eerste dat opvalt in de definitie is dat er sprake moet zijn van vervolging. Mensen die vluchten voor honger, droogte of juist overstromingen zullen volgens het VN-Vluchtelingenverdrag dan ook niet als vluchtelingen worden erkend, hoezeer de meeste mensen het er ook over eens zullen zijn dat honger, droogte en overstromingen heel goede redenen kunnen zijn om te vluchten. Maar ook vervolging is geen eenduidige term. Ubink wijst er op dat de staten die het Vluchtelingenverdrag hebben opgesteld geen nadere invulling hebben gegeven aan de verschillende begrippen uit de definitie, zoals ‘vervolging’. Zo leggen lidstaten die de zogenoemde objectieve leer aanhangen het verdrag zo uit dat iemand alleen vervolgd wordt als de vervolging daadwerkelijk plaatsvindt om redenen van ras, godsdienst, nationaliteit, sociale groep of politieke overtuiging. Een voorbeeld: een staat vervolgt Jehova’s getuigen. Dat doet die staat niet op grond van godsdienstige overtuiging, maar op grond van overwegingen van openbare orde. Een staat die de objectieve leer toepast, zal een verzoek van een asielzoeker om als verdragsvluchteling erkend te worden afwijzen omdat de godsdienstige motivatie voor de vervolging zou ontbreken. Lidstaten die het singled out-criterium hanteren, gaan er vanuit dat iemand alleen voor de vluchtelingenstatus in aanmerking komt als ‘de vervolger speciaal deze asielzoeker beoogde te treffen (Ubink: par. 1.2.2)’.

Een andere voorwaarde uit het verdrag is dat mensen zich buiten het land moeten bevinden waarvan ze de nationaliteit bezitten om voor de vluchtelingenstatus in aanmerking te komen. Ook voor mensen die binnen het eigen land vluchten geldt dat, hoezeer ze in het dagelijks spraakgebruik ook als vluchtelingen worden erkend, die mensen volgens het VN-Vluchtelingenverdrag niet als vluchteling erkend zullen worden. Deze mensen worden vaak met de term *‘internally displaced people’*, oftewel *onthemden*, aangeduid.

Migranten zijn dus alle mensen die naar een andere streek of een ander land verhuizen. *Vluchtelingen* zijn een speciale categorie migranten. In het dagelijks spraakgebruik zijn vluchtelingen migranten die vertrekken omdat de omstandigheden waaronder ze leven levensbedreigend zijn. Echter, niet iedereen die in het dagelijks spraakgebruik als vluchteling wordt aangemerkt, komt ook officieel voor dat predikaat in aanmerking. Wil een vluchteling in aanmerking komen voor de officiële vluchtelingenstatus dan moet hij eerst een asielverzoek indienen. Mensen die dit doen noemt men *asielzoekers*. Een asielzoeker wordt pas officieel een vluchteling, een *verdragsvluchteling*, als zijn vluchtverhaal aan de voorwaarden voldoet die in het VN-Vluchtelingenverdrag genoemd worden. De belangrijkste van deze voorwaarden zijn dat men vervolgd wordt en zich buiten het land bevindt waarvan men de nationaliteit heeft. Mensen die vluchten voor honger, droogte of bijvoorbeeld overstromingen zijn officieel dus geen vluchtelingen. Ook mensen die binnen hun eigen land vluchten zijn officieel geen vluchtelingen, zij worden ‘*internally displaced people*’ of *ontheemden* genoemd.

Bijlage 4: Oorzaken van migratie

Het besluit om te migreren wordt beïnvloedt door push- en pullfactoren. Pushfactoren spelen in het land van herkomst en beïnvloeden de interesse en bereidheid te emigreren. Pullfactoren spelen in het bestemmingsland (WRR 2001: 40-45, Van Amersfoort 1998: 73-77, Penninx en Münstermann 1998: 12-14).

Bij pushfactoren worden economische, politieke, culturele, demografische en ecologische factoren onderscheiden. Economische factoren zijn werkloosheid en het verschil in relatief verwacht inkomen tussen het eigen land en mogelijke landen van bestemming. Over het algemeen wordt als stelregel aangenomen dat het voor migranten aantrekkelijk blijft om te migreren zolang het inkomen per hoofd in het rijke land meer dan vier keer hoger is dan het inkomen per hoofd in het arme land. Politieke factoren zijn stabiliteit, de mate waarin mensenrechten worden gerespecteerd, de mate waarin de overheid haar burgers kan beschermen en het emigratiebeleid van een land (mogen mensen wel emigreren of probeert de overheid mensen juist te stimuleren te emigreren?). Culturele factoren bepalen hoe er tegen emigratie wordt aangekeken. Wordt het gezien als een aantrekkelijk of onaantrekkelijk alternatief? Demografische factoren bepalen onder meer de bevolkingsdichtheid en -groei in een land. In 2000 bestond de wereldbevolking uit 6,1 miljard mensen. De verwachting van de VN is dat de wereld in 2050 hoogstwaarschijnlijk 9,3 miljard inwoners telt (United Nations 2001). De bevolking in de meer ontwikkelde landen, die in 2000 1,2 miljard bedroeg zal daarbij naar verwachting van de VN vrijwel niet toenemen. De bevolking in de ontwikkelingslanden daarentegen zal waarschijnlijk groeien met 3,2 miljard. De bevolkingsdruk vanuit de ontwikkelingslanden zal dus belangrijk toenemen. Ecologische factoren tenslotte zijn bijvoorbeeld stuwdammen die aangelegd worden en waardoor mensen genoodzaakt zijn naar elders te verhuizen, of verwoestijning.

Pullfactoren worden in economische, politieke en culturele factoren onderscheiden. Bij economische factoren gaat het om de vraag naar arbeid en een relatief hoog inkomen in vergelijking tot het land van herkomst (de factor vier die hiervoor werd genoemd). De politiek bepaalt in belangrijke mate hoe het immigratiebeleid van een land eruit zal zien. De politiek, en daarmee het beleid van een land, wordt beïnvloed door de opinie in de samenleving ten

aanzien van immigratie¹. De publieke opinie zal mede bepaald worden door culturele factoren (ziet men het land als een typisch immigratieland of juist niet) en kan in de tijd veranderen.

Push- en pullfactoren geven alleen een algemene indicatie. Het zijn factoren die bepalen hoe groot de wens is om uit een bepaald land te emigreren en factoren die bepalen of een land al dan niet aantrekkelijk is voor immigranten. Of mensen de stap om te migreren daadwerkelijk nemen en waar ze naar toe gaan, hangt af van de aanwezigheid van transportmiddelen, zoals scheeps- en luchtvaart. Maar ook van de middelen om daar gebruik van te maken, zoals financiële middelen en de beschikbaarheid van de diensten van meer of minder bonafide 'reisagenten', zoals mensensmokkelaars. Het zijn dan ook vaak niet de armsten die migreren. Migratie kost geld, bijvoorbeeld voor de reis. Arjan de Haan stelt in dit kader dat alleen de rijkeren uit het zuiden zich de duizenden guldens kunnen veroorloven die het kost om naar het noorden te migreren (De Haan 2000: 7). De laatste decennia zijn de kosten van transport overigens gedaald en is de beschikbaarheid ervan toegenomen. Dit heeft dan ook tot een sterke groei in de internationale migratie geleid. Een andere factor is de band tussen het land van herkomst en van bestemming. Er kan sprake zijn van (voormalige) koloniale banden, zoals Nederland die met bijvoorbeeld Suriname en de Antillen heeft. Een andere band die bepaalt of mensen daadwerkelijk migreren, is de reeds aanwezige migrantenpopulatie. De aanwezigheid van een netwerk van familie en bekenden maakt het makkelijker voor potentiële migranten om de overstap naar een bepaald land te maken. Van belang hierbij zijn de wettelijke positie van immigranten, die bepaalt of immigranten familieleden en huwelijkspartners over mogen laten komen, de leeftijdsopbouw van de migrantenpopulatie, die bepaalt of immigranten de huwbare leeftijd hebben, en de mate waarin de migrantenpopulatie geïntegreerd is in de samenleving. Migrantengroepen die zich voornamelijk op het land van herkomst richten, zullen eerder daar dan in het bestemmingsland op zoek gaan naar een huwelijkspartner. Migrantengemeenschappen staan overigens niet altijd te springen nieuwkomers op te nemen. Bijvoorbeeld als het economisch minder goed gaat, of als beleidsmaatregelen betekenen dat illegaliteit of schijnhuwelijken de enige mogelijkheid zijn.

Het aantal mensen dat wil emigreren (het migratiepotentieel) zal over het algemeen hoger liggen dan het aantal mensen dat dit daadwerkelijk doet. De groep mensen die wel wil emigreren maar dat om wat voor reden dan ook niet doet, is de migratiedruk. Zo moet er in andere landen een arbeidsmarkt zijn en moet het toelatingsbeleid voor migranten niet te stringent zijn. Is dit niet het geval dan blijft de potentiële migrant thuis. Muus (Muus 1995: 123) wijst erop dat migratie, in tegenstelling tot wat het taalgebruik van sommige politici doet vermoeden, niet te vergelijken is met waterstromen. Op een waterstroom zijn slechts twee wetten van toepassing: water stroomt van boven naar beneden en een dam houdt water tegen. Bij migratie is dat niet het geval. Migratie is mensenwerk en dus aan veel verschillende factoren onderhevig.

Migranten kunnen dus een heel palet aan redenen hebben om te migreren en om voor een bepaald bestemmingsland te kiezen. Meestal gaat het daarbij niet om één enkele factor, maar om een combinatie van factoren. In Afghanistan bijvoorbeeld was het door de aanhoudende burgeroorlog voor veel boeren vaak niet meer mogelijk de irrigatiekanalen te onderhouden, waardoor hun oogsten mislukten. Veel Afghanen zijn dan ook op de vlucht geslagen om een combinatie van ecologische (droogte), economische (armoede) en politieke (oorlog) factoren.

¹ Het migratiebeleid in het land van herkomst en van bestemming wordt in belangrijke mate bepaald door de (vermeende) gevolgen die migratie voor dat land (en haar inwoners) heeft. In bijlage 5 komen we hier op terug.

Hoewel veel factoren migratie dus beïnvloeden, zijn de grote verschillen tussen arm en rijk en grote verschillen in veiligheid wel de belangrijkste oorzaken. Verschillende auteurs wijzen erop dat de enige langetermijnoplossing voor (gedwongen) migratie kan liggen in het wegnemen van de oorzaken daarvan (ECRE 2001, Niessen en Zegers de Beijl 1994, Doornik 1997).

Maatregelen waarop wordt gewezen om de economische verschillen te verkleinen zijn onder andere handelsbeleid, ontwikkelingshulp en schuldkwijtschelding. Producten uit ontwikkelingslanden worden vaak geweerd op de markten van de rijke landen, bijvoorbeeld door hoge importtarieven. Ook komt het voor dat rijke landen proberen hun overproductie met subsidie te dumpen op de markten van ontwikkelingslanden. Dit alles kost de ontwikkelingslanden jaarlijks miljarden dollars. Een tweede punt is de ontwikkelingshulp. In de jaren zeventig hebben de rijke landen afgesproken ieder 0,7% van hun BNP aan ontwikkelingshulp te besteden. Slechts 5 landen halen dit percentage (Denemarken, Luxemburg, Nederland, Noorwegen en Zweden). Zouden alle rijke landen zich aan deze afspraak houden dan zou er jaarlijks USD 100 miljard extra zijn aan ontwikkelingshulp. Uitgerekend is dat dit twee maal zoveel is als de USD 50 miljard die jaarlijks nodig is om de zogenoemde Millenniumdoelen te halen, waarvan halvering van de armoede de belangrijkste is. Tenslotte is er nog het punt van de schulden. Veel ontwikkelingslanden betalen jaarlijks meer aan rente en aflossing dan ze investeren in scholing en gezondheidszorg. Het aflossen van hun schulden is dus een ernstige belemmering voor hun ontwikkeling.

Overigens zal migratie niet meteen afnemen als de economische ontwikkeling in landen verbetert. In eerste instantie zullen ruimere economische mogelijkheden juist tot meer migratie leiden (zie onder andere Niessen en Zegers de Beijl 1994 en Doornik 1997).

Een andere belangrijke oorzaak achter migratie zijn oorlogen. Volgens Gil Loescher (Loescher 2002) zijn er ook op dit gebied veel meer mogelijkheden om actie te ondernemen. Daarbij moet overigens niet meteen gedacht worden aan militaire interventie. *'A wide range of actions, most of them far short of military action, can be taken to avert large-scale refugee crises. An intervention continuum, ranging from the use of 'good offices', diplomacy and 'shaming' of states to the employment of sanctions and the use of military force, now exists. Sustained political and diplomatic initiatives, development assistance, human rights monitoring and the strengthening of civil societies through the building of democratic institutions are all measures that, if initiated, early and given sufficient economic resources and political support, could help prevent the outbreak of violence and the mass displacement of populations.'*

Bijlage 5: Gevolgen van migratie

Bij het beoordelen van de gevolgen van migratie kan gekeken worden naar de gevolgen voor individuen, dat wil zeggen de migrant of inwoner van het land van bestemming (gevolgen op microniveau) en naar de gevolgen voor de regio of het land van waaruit of waar naartoe de migrant migreert (gevolgen op macroniveau). De gevolgen voor de ene partij hoeven niet gelijk te zijn aan de gevolgen voor de andere. Zo kan de emigratie van een arts voor een ontwikkelingsland een kostenpost zijn, terwijl het voor die individuele emigrant juist gunstig kan zijn.

Gevolgen voor de individuele migrant

Over het algemeen zal de verwachting van de migrant zijn dat verhuizing voor hem of haar positief uitpakt, anders zou hij niet vertrekken. Voor individuele migranten en hun omgeving zal over het algemeen gelden dat de gevolgen van migratie positief zijn als de verwachtingen uitkomen en de migrant er op vooruitgaat.

Achteraf kan natuurlijk blijken dat de situatie waarin de migrant terechtkomt niet overeenkomt met zijn verwachtingen. De kans hierop is niet ondenkbeeldig. Zo stelt het WRR in haar rapport ‘Nederland als immigratiesamenleving’ dat hoewel er niet veel bekend is over de rol die informatie speelt in het migratieproces, de kwaliteit van die informatie waarschijnlijk niet hoog is en vaak niet overeenkomt met de realiteit (WRR 2001: 43).

In onderstaande tabel staat welk percentage van de migranten uit Turkije, Marokko, Egypte of Ghana iets weet over genoemde aspecten van het land van bestemming. Het gaat hierbij niet in het bijzonder om Nederland.

	Turkije	Marokko	Egypte	Ghana
Niveau van de lonen	36	63	64	54
Mogelijkheid werk te vinden	46	64	62	68
Kosten levensonderhoud	26	28	50	55
Sociale uitkeringen	17	14	7	18
Gezondheidszorg	28	13	14	25
Toelatingsbeleid	25	24	26	35
Houding t.a.v. vreemdelingen	23	12	15	33
Geen informatie	40	28	24	20

Bron: WRR 2001: 43

Als de informatie die de migrant voor vertrek over het land van bestemming heeft zo accuraat mogelijk is, is de kans het grootst dat de verhuizing voor de migrant zo gunstig mogelijk uit zal pakken. In dat kader zou het dus goed zijn als de migrant voor vertrek makkelijk toegang kan krijgen tot alle informatie die relevant kan zijn voor de beslissing al dan niet te emigreren.

Gevolgen voor het land van herkomst

Bij gevolgen voor het land van herkomst moet gedacht worden aan braindrain, overdrachten en geld en kennis die migranten meenemen bij terugkeer. Of de gevolgen per saldo positief of negatief uitpakken, verschilt per land.

- Braindrain

Als negatief effect van emigratie wordt vaak gewezen op het verlies van de meest ondernemende mannen en vrouwen, die door hun vertrek naar het buitenland hun opleiding en werkervaring elders te gelde maken: braindrain (Muus 1995: 104).

Het is moeilijk om precies te bepalen hoeveel hoogopgeleide mensen er vanuit ontwikkelingslanden naar rijke landen zijn geëmigreerd. Er zijn geen wereldwijde afspraken over het registreren van migratie zodat cijfers uit verschillende landen moeilijk met elkaar te vergelijken zijn (Vervliet 2001: 12). De landen van herkomst houden meestal wel brutocijfers bij van het aantal mensen dat vertrekt, maar besteden weinig aandacht aan kenmerken als opleidingsniveau. Sommige landen van bestemming registreren die kenmerken wel, maar gebruiken dan weer uiteenlopende definities. Hoewel precieze aantallen dus niet zijn te geven zijn er wel schattingen gemaakt. Emiel Vervliet (Vervliet 2001: 18) noemt een schatting van

het IMF uit 1999. Het betreft hier een minimale schatting. Daaruit blijkt dat er in 1990 totaal minstens vier miljoen hoogopgeleiden uit ontwikkelingslanden naar de OESO-landen zijn geëmigreerd. Hiervan gingen er 2,5 miljoen naar de VS en 1,5 miljoen naar de andere OESO-landen. Aangezien het om een minimale schatting gaat en het nu ruim tien jaar later is, is het volgens Vervliet niet onwaarschijnlijk dat het nu over minimaal zes miljoen hoogopgeleide arbeidskrachten uit de ontwikkelingslanden gaat die in de landen van de OESO werkzaam zijn.

In absolute aantallen zijn de voornaamste landen van herkomst de Filippijnen, India, Mexico, China en Iran. Maar relatief krijgen vooral kleinere landen met braindrain te maken. Uit alle landen van Midden-Amerika en de Caraïben, en uit veel landen in Afrika vertrok minstens 10% van de hooggeschoolden naar de industrielanden. In de NRC van 22 oktober 2001 wordt ten aanzien van Afrika melding gemaakt van eenderde van de hoogopgeleiden die het continent de afgelopen vijftien jaar heeft verlaten. Jaarlijks gaan er zo'n 23.000 academici uit Afrika naar het Westen. Het kost Afrika jaarlijks USD 4 miljard om het gat dat deze academici achterlaten op te vullen met werknemers uit het Westen, dat wil zeggen zo'n 35% van de ontwikkelingshulp aan Afrika.

Emigratie hoeft echter niet altijd negatief te zijn voor het land van herkomst. Sommige landen zijn juist bij emigratie gebaat omdat het een vermindering betekent van de (soms ook academische) werkloosheid, een vermindering van de sociale spanning én een belangrijke bron van inkomsten (zie het stuk over 'overdrachten' hierna) (Wets 2001: 57 en Muus 1995: 112). De mate waarin een braindrain optreedt, is tevens afhankelijk van het feit of migranten in het gastland blijven of na verloop van tijd weer terugkeren naar het land van herkomst. Naarmate migranten langer in het gastland verblijven en daar meer 'gesettled' raken, is het waarschijnlijk dat zij minder geld overmaken naar het land van herkomst. Bij terugkeer kunnen zij echter een positieve rol spelen in de economische ontwikkeling van hun land omdat ze de ervaring die ze in het gastland op hebben gedaan, in het herkomstland aan kunnen wenden.

Een ander positief effect dat genoemd wordt, zijn de netwerken tussen hooggeschoolde immigranten en bedrijven in het land van herkomst (Andries 2001: 29). Voor deze bedrijven kan dit een hefboom voor innovatie en groei betekenen. In dit kader wordt wel gewezen op India. *'Eerder dan een 'braindrain' ontstaat er een 'brain circulation', aangezien immigranten een cruciale rol spelen bij het openen van markten voor de bedrijven in hun landen van herkomst. [...] Onderzoek wijst op een weldadige stroom van intellectueel en financieel kapitaal tussen Taiwan, India en Californië, waardoor immigratie een belangrijke bijdrage levert tot de innovatie en de economische expansie in elk van deze landen (Mark Andries, p 30)'. En ook Patrick Loobuyck wijst in dezelfde bundel op dit laatste. 'Zo hebben Indiase computerprogrammeurs die naar de VS migreerden als intermediair gefunctioneerd tussen de bedrijven in de VS en de Indiase bedrijven die tegen lage lonen programma's maken. Deze link heeft de sector van de informatietechnologie in India goed vooruitgeholpen (Loobuyck 2001: 50).'*

Voor het ene herkomstland betekent emigratie van hoogopgeleiden dus een kostenpost, voor andere landen is deze emigratie juist een bron van inkomsten. Voor deze laatste landen is het dus financieel nadelig als emigranten niet tot de arbeidsmarkten van de rijke landen worden toegelaten. Een schatting van het UNDP is bijvoorbeeld dat de ontwikkelingslanden in 1990 USD 250 miljard misliepen door onvolledige toegang tot de arbeidsmarkten in andere landen (Wets 2001: 56).

Kortom, braindrain is een uiterst complex fenomeen. Het effect moet per regio bekeken worden. Zo verliest Azië weliswaar de meeste hoogopgeleiden, maar is het negatieve effect in Afrika veel groter. Voor landen als India waar de academische werkloosheid hoog is, kan men zich bijvoorbeeld afvragen wat diploma's opbrengen als de afgestudeerden niet aan het werk kunnen.

- **Overdrachten**

Voor veel landen geldt dat de bedragen die migranten via officiële kanalen naar het herkomstland overmaken bij elkaar meer bedragen dan de officiële ontwikkelingshulp of de bedragen die het land verdient aan buitenlandse handel. Deze overdrachten zouden als positief effect hebben dat ze tot afname van het armoedeniveau leiden in de regio van herkomst. Het kan voor een opwaartse druk op de lonen zorgen en het kan gunstig voor de werkgelegenheid zijn. Bovendien zijn de overmakingen in harde valuta door de migranten gunstig voor de overheidsfinanciën.

- **Terugkeer**

Zoals hiervoor werd gesteld, kunnen migranten bij terugkeer de opgedane kennis en ervaring aanwenden om zo een positieve bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van het land van herkomst. Voor arbeidsmigranten geldt overigens dat zolang de algehele economische situatie in het herkomstland niet fundamenteel is gewijzigd, er weinig kans is om remigranten in het ontwikkelingsproces in te schakelen. Voor vluchtelingen geldt dat als de politieke situatie in het herkomstland niet fundamenteel is gewijzigd, er van hun kant van terugkeer en inzet in het ontwikkelingsproces in het herkomstland eveneens weinig te verwachten is.

Gevolgen voor het land van bestemming

Bij het beoordelen van de economische gevolgen van immigratie voor het land van bestemming zijn de volgende drie effecten belangrijk: het immigratiesurplus, effecten op de collectieve sector en externe effecten (WRR 2001, NIDI 2000: hoofdstuk 9, Roodenburg 2001).

- **Immigratiesurplus**

Migratie heeft effect op het nationaal inkomen van een land. Als door immigratie het aantal mensen dat werkt toeneemt, stijgt het nationaal inkomen. Een groot deel hiervan wordt in de vorm van lonen uitgekeerd aan de immigranten. Het resterende deel, het zogenoemde immigratiesurplus, gaat naar de reeds aanwezige bevolking. Dit immigratiesurplus gaat wel gepaard met een herverdeling van inkomens. Hierbij zijn het de bezitters van kapitaal en financieel vermogen die er in inkomen op vooruitgaan en arbeiders die er in inkomen op achteruitgaan (zie gevolgen voor individuele inwoners land van bestemming).

- **Effecten op de collectieve sector**

Hierbij kijkt men naar het effect van immigratie op uitgaven voor de sociale zekerheid, scholing en gezondheidszorg en op inkomsten in de vorm van belastingen en premies. Als migranten meer aan belastingen en premies betalen dan ze ontvangen in de vorm van sociale zekerheid, scholing en gezondheidszorg spreekt men van een positief effect op de collectieve sector. In het omgekeerde geval, migranten ontvangen meer dan ze bijdragen, is er sprake van een negatief effect op de collectieve sector. Of de uitkomst positief of negatief is, hangt vooral af van de volgende factoren. Ten eerste de leeftijd van de immigrant bij binnenkomst; met uitzondering van de allerjongsten geldt: hoe jonger hoe positiever de uitkomst. Ten tweede de prestaties van de immigrant op de arbeidsmarkt in termen van participatie en inkomen. Over

het algemeen dragen werkende en hoger opgeleide migranten meer bij aan de collectieve uitgaven dan ze ontvangen.

Volgens de OECD blijkt dat immigranten en hun kinderen meestal meer bijdragen aan belasting dan dat er naar hen toegaat door hogere overheidsuitgaven. De waargenomen effecten zijn overigens klein. Recent onderzoek toont echter aan dat een immigrant in de VS eind jaren negentig relatief meer ontvangt aan sociale zekerheid dan aan het begin van de jaren 70. Dit komt overeen met de mindere vaardigheden en slechtere kennis van de Engelse taal die immigranten hebben (OECD 2001: 20).

Voor de EU geldt dat immigranten vaker werkloos zijn dan de autochtone bevolking. Echter, het verschil tussen werkloosheid van immigranten en van de autochtone bevolking wordt na verloop van tijd minder en wordt min of meer gelijk aan dat van de autochtone bevolking als immigranten de taal leren, de arbeidsmarktinstuties beter begrijpen en hun kwalificaties verbeteren.

- *Externe effecten*

Hierbij gaat het om de vraag in welke mate immigratie tot overbevolking leidt en wat de economische effecten daarvan zijn. Omdat de kosten hiervan niet of slechts ten dele ten laste komen van degenen die deze effecten veroorzaken, wordt van externe effecten gesproken (NIDI 2000: 207).

Immigratie leidt over het algemeen tot een vergroting van de bevolkingsdichtheid. Dit heeft twee tegengestelde effecten. Enerzijds kan er bij een toenemende bevolking geprofiteerd worden van schaalvoordelen, die tot uitdrukking komen in lagere productiekosten. In een dichtbevolkt land als Nederland maken meer mensen gebruik van een snelweg dan in een dunbevolkt land als bijvoorbeeld Australië. In Nederland zijn de kosten per hoofd van die snelweg dan ook lager dan in Australië. Anderzijds kan een groeiende bevolkingsdichtheid allerlei 'congestie-effecten' oproepen. Congestie-effecten kunnen optreden doordat de beschikbare hoeveelheid ruimte begrensd is. Bij congestie-effecten moet gedacht worden aan stijgende grondprijzen, toenemende verkeersdruk, steeds kostbaarder investeringen in infrastructuur en verslechtering van het milieu (NIDI 2000: 207).

Effecten voor de individuele inwoners in het land van bestemming

Zoals hiervoor al werd gesteld gaat een immigratiesurplus gepaard met een herverdeling van inkomens. Door immigratie neemt het aantal potentiële werknemers in het land van bestemming toe zodat het loon van het soort arbeid dat immigrereert, daalt. Of, als de lonen in het land van bestemming inflexibel zijn, de werkloosheid toeneemt. In het land van herkomst zal het omgekeerde effect zich voordoen. Het aantal potentiële werknemers neemt daar af waardoor het loon en/of de werkgelegenheid van het soort arbeid dat emigreert zal toenemen. Komen dus bijvoorbeeld laaggeschoolde migranten in een land werken dan zullen laaggeschoolde binnenlandse werknemers over het algemeen concurrentie ondervinden van deze immigranten en er daarom in werk of inkomen op achteruit gaan (WRR 2001: 101, Roodenburg 2001: 50, NIDI 2000: 201).

Immigratie is dan ook nadelig voor zogenoemde concurrerende werknemers. Dit zijn werknemers die in hetzelfde arbeidssegment werkzaam zijn als de immigranten. Immigratie betekent voor hen (meer) concurrentie. Hun onderhandelingspositie met de werkgever verzwakt. Het loon daalt of stijgt minder snel dan zonder immigratie het geval zou zijn en/of de werkloosheid wordt groter.

Over het algemeen zal gelden dat het, behalve de immigrant, de werkgevers en de zogenoemde complementaire werknemers zijn, die voordeel hebben bij immigratie. Voor de werkgever zal het bijvoorbeeld een voordeel zijn dat door de grotere concurrentie op de arbeidsmarkt de lonen minder stijgen. Complementaire werknemers zijn werknemers die kennis en vaardigheden hebben die afwijken van die van migranten (Roodenburg 2001: 50). Omdat de arbeid van complementaire werknemers relatief schaarser wordt door immigratie gaat hun relatieve loon omhoog ten opzichte van het loon van werknemers die moeten concurreren met immigranten (Roodenburg 2001: 50 en WRR 2001: 101).

Omdat immigratie grote gevolgen kan hebben voor de inkomensverdeling van een land is het volgens de WRR niet onbegrijpelijk dat ‘(laaggeschoolde) werknemers en vakbonden niet staan te juichen als werkgevers (laaggeschoolde) buitenlandse werknemers inschakelen (WRR 2001: 100).’

In de praktijk blijkt volgens de OECD voor de VS dat immigratie daar geen negatief effect heeft in de vorm van een toename in werkloosheid. Ten aanzien van het effect van immigratie op lonen blijkt volgens de OECD daarentegen dat de theorie bevestigd wordt, hoewel de effecten klein zijn. In de VS ‘immigration is estimated to have had a larger negative impact on the wages of the low-skilled and a positive impact on those of high-skilled native workers during the 80s (OECD 2001: 15)’.

Voor Europa is volgens de OECD het effect van immigratie op werkloosheid minder duidelijk (OECD 2001: 15). Uit sommige studies blijkt dat immigratie een klein negatief effect heeft op de werkloosheid (dus leidt tot kleine toename in werkloosheid), terwijl uit andere studies zou blijken dat, hoewel de werkloosheid op de korte termijn kan stijgen, ze op de lange termijn zal dalen. Voor wat betreft het effect van immigratie op de lonen in Europa wordt de theorie volgens de OECD, in ieder geval voor Duitsland, bevestigd. In Duitsland heeft immigratie geleid tot lagere lonen voor ‘blue collar’-arbeiders leidde en hogere lonen voor ‘white collar’-arbeiders.

De verschillen in resultaat tussen de VS en Europa zijn waarschijnlijk te wijten aan de kleinere arbeidsmarktflexibiliteit in Europa. Over het algemeen geldt dat in de VS het minimumloon lager ligt en dat het in de VS makkelijker is om iemand te ontslaan dan in Europa.

Tegengestelde effecten

Aan de hand van onderstaande tabel is duidelijk te zien dat een positief gevolg van migratie voor de ene partij niet gelijk op hoeft te gaan met een positief gevolg van migratie voor de andere partijen. In deze tabel wordt alleen gekeken naar gevolgen in de landen van herkomst en van bestemming. Gevolgen voor individuele migranten en burgers in het land van bestemming blijven buiten beschouwing.

		Land van herkomst	
		winst	verlies
Land van bestemming	winst	I tegengestelde arbeidsmarktsituatie	II braindrain
	verlies	III verdringing, averechtse selectie	IV mismatch

Bron: WRR 2001: 128

Situatie I, waarin migratie voor beide landen positief is, doet zich voor als er in het ene land structureel onvervulde vacatures zijn en in het andere land structurele werkloosheid.

Situatie II, een braindrain van hoogopgeleiden, is slecht voor het land van herkomst, maar betekent vaak winst voor het land van bestemming.

Situatie III is juist slecht voor het land van bestemming en goed voor het land van herkomst. Deze situatie doet zich voor als (laaggeschoolde) nieuwkomers de autochtone werknemers verdringen. Ook als de komst van migranten leidt tot zogenoemde averechtse selectie is er sprake van een negatieve situatie voor het land van bestemming. Dit is een verschijnsel dat vooral voor sociale zekerheidsstaten van belang kan zijn. De sociale zekerheid is een soort verzekeringscontract tussen de burgers van een land. *'En zoals bij ieder verzekeringscontract moet de verzekeraar waken tegen het fenomeen van averechtse selectie: een te royale polis nodigt slechte risico's uit tot deelname en de goede risico's zullen dan geen behoefte hebben aan deelname. De centrale gedachte achter het probleem van averechtse selectie in het licht van migratie is dat landen zoals Nederland door een egalitaire inkomenspolitiek en een omvangrijk socialezekerheidsstelsel indirect immigranten aantrekken die de solidariteit ondermijnen die ten grondslag ligt aan de welvaartsstaat. Het is (...) de paradox van solidariteit en uitsluiting (...), herverdeling van inkomen binnen de eigen groep (interne solidariteit) vereist rigoureuze uitsluiting van mensen van buiten de groep (geen externe solidariteit). Voor immigratielanden als de VS of Australië, waar weinig herverdeling/interne solidariteit bestaat, is het opvangen van migranten daarom veel gemakkelijker (externe solidariteit) dan binnen Europa, waar de meeste landen omvangrijke verzorgingsstaten kennen en dus noodgedwongen het instrument van uitsluiting moeten gebruiken. (...) De noodzaak van uitsluiting zal ook voor Nederland in de toekomst steeds nadrukkelijker op de voorgrond treden. Een overheid die de solidariteit binnen een royaal en omvangrijk sociaal zekerheidssysteem wil handhaven in de context van vrij verkeer van arbeid, ontkomt er niet aan eisen te stellen aan nieuwkomers (WRR 2001: 130).'*

In situatie IV verliezen beide landen. Deze situatie ontstaat omdat de informatie die immigranten over het land van bestemming hebben vaak zeer beperkt is. Een mismatch treedt op als het land van herkomst de migrant in kwestie goed kan gebruiken, terwijl het land van bestemming totaal niet geschikt is voor de kwaliteiten die de migrant bezit.

Zoals hiervoor ook al werd aangegeven hoeft het feit dat migratie voor een land als geheel positief is nog niet te betekenen dat dit dan ook voor alle groepen in dat land opgaat. De WRR schrijft hierover: *'Dat er situaties voorkomen waarin als gevolg van een verplaatsing van personen niemand erop achteruit gaat, is onwaarschijnlijk. (...) Immigratie heeft gevolgen voor de herverdeling van inkomens. Een grote stroom ongeschoolde immigranten die naar Nederland komt, is profijtelijk voor de geschoolde Nederlanders en kapitaalbezitters, omdat hun productiefactoren relatief schaarser worden. Dit is echter verliesgevend voor de ongeschoolde Nederlanders, omdat zij concurrentie ondervinden van de nieuwkomers en hun loon (zwak) zien dalen. Hierbij moet men zich tegelijkertijd voorstellen dat de omgekeerde situatie zich voordoet in het land van herkomst. De precieze welvaartseffecten zullen natuurlijk verschillen aangezien iedere arbeidsmarkt een andere structuur kent en daardoor anders reageert op migratiestromen (WRR 2001: 128).'*

Bijlage 6: Getallen

Internationaal

Volgens de UNHCR waren er in het jaar 2000 zo'n 12 miljoen vluchtelingen in de wereld. Hiervan is bijna eenderde afkomstig uit Afghanistan, dat zijn er zo'n 3,6 miljoen². Van deze 3,6 miljoen Afghaanse vluchtelingen vroeg in het jaar 2000 zo'n 150.000 asiel aan in de geïndustrialiseerde landen. In Europa vroegen tussen 1996 en 2000 100.000 Afghanen asiel aan, waarvan de meeste in Duitsland (30%), Nederland (25%) en het Verenigd Koninkrijk (13%).

De schattingen van het aantal 'internally displaced persons' in de wereld loopt uiteen van 5 miljoen (UNHCR) tot 25 miljoen (VN-deskundigen). Deze laatste schatting is twee keer zoveel als het aantal 'reguliere' vluchtelingen. Binnen de VN gaan dan ook stemmen op om het mandaat van UNHCR ook tot 'internally displaced persons' uit te breiden. Lubbers voelt daar niet zoveel voor, 'in het besef dat UNHCR al ternauwernood haar huidige taken aankan (NRC 15 maart 2001: bijlage 'vluchtelingen').

Kosten

De UNHCR is voor haar inkomsten afhankelijk van donaties. Elk jaar maakt de UNHCR een budget bekend dat ze denkt dat nodig zal zijn om de geplande activiteiten uit te voeren en te reageren op noodsituaties. Vervolgens probeert de UNHCR dat budget middels fondsen bij elkaar te krijgen. De geschatte uitgaven van de UNHCR bedragen voor het jaar 2001 zo'n USD 1 miljard³, voor de jaren 2000 en 2001 ontving de organisatie echter slechts USD 800 miljoen⁴. UNHCR-commissaris Ruud Lubbers heeft in juni 2001 dan ook aangekondigd dat de UNHCR haar staf terug zal brengen van 4.800 naar 4.000 en haar budget naar USD 825 miljoen. De VS draagt ongeveer eenderde bij aan de fondsen voor UNHCR. De VS heeft niet gekort op dit budget, de Europese landen echter wel.

Europa

De meest EU-landen zijn van emigratie- immigratielanden geworden. Netto immigratie naar de EU steeg gedurende de jaren tachtig en bereikte begin jaren negentig haar hoogtepunt. Dit is volgens OECD onder andere het gevolg van het verdwijnen van het IJzeren gordijn en een aantal oorlogen en etnische conflicten. Restrictievere maatregelen hebben vervolgens tot een afname in immigratie geleid.

Tussen 1988 en 1998 nam het aantal buitenlanders in de OECD-landen toe met 13 miljoen tot 57 miljoen, zo'n 7% van de totale bevolking. In Europa was in 1998 zo'n 5% van de bevolking van buitenlandse afkomst, in Australië en Canada was dat zo'n 20% en in de VS 10%. In bijna alle OECD-landen is het grootste deel van immigratie te classificeren als gezinshereniging of -vorming. In de VS en Frankrijk is dat bijvoorbeeld 3/4 van het totaal aan immigratie. Het laatste decennium is het aandeel van asielzoekers echter ook toegenomen tot bijvoorbeeld 40% in Zweden.

² it betreft cijfers van voor de aanslagen in de VS van 11 september 2001

³ Het betreft hier een schatting van voor de aanslagen van 11 september 2001 en de daarop volgende vluchtelingenstromen uit Afghanistan.

⁴ Vergelijk dit bijvoorbeeld met de USD 2 miljard die het de VS alleen al jaarlijks kost om migranten buiten haar grenzen te houden.

Nederland

Arbeidsmigranten

Het aantal arbeidsmigranten naar Nederland van buiten de EER (de EU-landen plus Noorwegen, IJsland en Liechtenstein) per jaar in de periode 1987-1991 bedraagt ongeveer 3.000 (dit is exclusief seizoensarbeid in de landbouw). Het gaat hierbij met name om hoger leidinggevend personeel dat in concernverband wordt uitgezonden, met name vanuit de VS en Japan. De arbeidsmigratie vanuit landen van de EER is minder zeker. In de jaren negentig bedraagt die ongeveer 6 à 10.000. In 1998 immigrerden bijna 9.000 mensen uit de EU-landen voor werk naar Nederland. Het aantal arbeidsmigranten van buiten de EU bedroeg in 1998 circa 6.500.

Asielzoekers

Het aantal asielzoekers steeg van 5.000 in 1985 naar 52.000 in 1994. In 1995 en 1996 daalde het aantal asielaanvragen naar 29.000, respectievelijk 22.000, waarschijnlijk mede door een aantal maatregelen dat in 1994 en 95 in navolging van andere EU-landen was genomen om het asielbeleid strenger te maken om zo het aantal asielzoekers te beperken. Daarna nam het aantal, via 34.000 in 1997, weer toe tot boven de 40.000. In 1999 werden er ongeveer evenveel asielaanvragen ingediend als in 1998, namelijk 43.000.

Hoeveel asielzoekers in Nederland uiteindelijk de status van verdragsvluchteling krijgen is niet helemaal duidelijk. Het lijkt te verschillen al naar gelang de meetmethode die men hanteert. Uit gegevens van het CBS blijkt bijvoorbeeld dat in de periode 1990-98 in totaal 283.000 mensen een asielverzoek in Nederland deden (CBS (3) 2000). In diezelfde periode werden 128.000 asielverzoeken toegewezen en 232.000 verzoeken afgewezen. Van de 128.000 toegewezen asielverzoeken kregen 50.000 mensen de A-status en 52.000 de C-status⁵. Deze methode geeft inzicht in het aantal asielverzoeken dat in een bepaalde periode wordt goedgekeurd. Deze cijfers zeggen echter niet veel over het percentage asielverzoeken dat uiteindelijk tot een verblijfsvergunning leidt.

Om aan dit bezwaar tegemoet te komen keek Groenendijk wat in juni 2000 de status was van asielverzoeken ingediend in 1995, 1996 en 1997 (Groenendijk 2001). Uit dit onderzoek blijkt dat 44% van de asielzoekers drie tot vijf jaar na indiening een verblijfsstatus heeft gekregen. Dit ligt dus aanmerkelijk hoger dan het percentage van 20% dat de staatssecretaris noemde bij de behandeling van het voorstel voor de nieuwe Vreemdelingenwet. Van de asielzoekers krijgt 18% een vluchtelingenstatus. De rest wordt toegelaten op humanitaire gronden.

Uit het onderzoek van Groenendijk blijkt tevens dat meer dan de helft van de aanvragen in de periode 1995-97 is gedaan door asielzoekers van vijf nationaliteiten: Iraakse, Afghaanse, Somalische, Bosnische en Iraanse. In deze landen was in de genoemde periode sprake van een dictatoriaal bewind en/of een (burger)oorlog

Volgmigranten

Van alle immigranten naar Nederland komen de meeste voor gezinshereniging of -vorming (om te trouwen of samen te wonen). In 1998 kwamen 18.000 niet-Nederlandse gezinsvormers naar Nederland en 19.200 gezinsherenigers (CBS (3) 2001).

⁵ Een asielzoeker die wordt toegelaten als vluchteling krijgt een A-status. Krijgt iemand een verblijfsvergunning om humanitaire redenen (bijvoorbeeld gezinsvorming of -hereniging) of omdat hij of zij drie jaar of langer op een beslissing heeft moeten wachten buiten zijn/haar schuld, dan krijgt de asielzoeker de C-status. In de nieuwe Vreemdelingenwet zijn de verschillende statussen afgeschaft.

De ontwikkelingen in gezinsherenigende en –vormende immigratie in de tweede helft van de jaren negentig worden in toenemende mate beïnvloed door de volgmigratie van asielzoekers. In de periode 1990-96 werden in totaal 100.000 asielmigranten ingeschreven in het bevolkingsregister. Zij genereerden in totaal ruim 22.000 volgmigranten. De verwachting is dat op elke twee asielmigranten één volgmigrant naar Nederland komt.

Illegalen

Naast legale zijn er natuurlijk ook illegale migranten. Dit zijn immigranten die illegaal een land binnenkomen, langer blijven dan toegestaan of asielzoekers die na afwijzing blijven. Zo worden er jaarlijks in Nederland, naast de 3.000 personen die met behulp ‘van de sterke arm’ verwijderd worden, bijvoorbeeld rond de 10.000 asielzoekers ‘administratief verwijderd’, omdat bij adrescontrole is gebleken dat zij ‘met onbekende bestemming’ zijn vertrokken (Groenendijk 2001: 249). Het zou heel goed kunnen dat een deel van deze mensen de illegaliteit in Nederland induikt. Hoeveel illegalen er in totaal in Nederland aanwezig zijn, is niet bekend. Schattingen lopen uiteen van 50.000 tot 200.000 (Engbersen en Van der Leun 2001).

Toekomst

Het CBS verwacht in de toekomst een migratiesaldo van 30.000 per jaar (immigratie - emigratie). De verwachting is dat er op elke twee asielzoekers één volgmigrant naar Nederland zal komen. Dat zijn zo'n 20.000 mensen per jaar: 14 à 15.000 mensen die een status krijgen plus volgmigranten. Natuurlijke aanwas plus migratiesaldo betekent dat de Nederlandse bevolking toe zal nemen van 16 miljoen nu tot ongeveer 18 miljoen rond 2040. Daarna zal het aantal inwoners naar verwachting weer afnemen.

Kosten

De verwachting is dat het Rijk in 2002 ruim EUR 1 miljard uitgeeft aan de uitvoering van het asielbeleid. Dat geld wordt besteed aan de financiering van het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA), de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) en de Vreemdelingenkamers. De regering Balkenende wil dit bedrag in 2006 teruggebracht hebben tot jaarlijks EUR 114 miljoen, een bezuiniging van zo'n 90% (NRC 23 juli 2002).

Bijlage 7: Europees beleid

In oktober 1997 werd het Verdrag van Amsterdam door de ministers van buitenlandse zaken van de 15 EU-lidstaten ondertekend. In het Verdrag staat onder andere dat de 15 lidstaten binnen een termijn van vijf jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag maatregelen genomen moeten hebben met betrekking tot asiel en immigratie. Het Verdrag trad op 1 mei 1999 in werking en de genoemde maatregelen zouden dus voor 1 mei 2004 genomen moeten zijn.

In oktober 1999 besloot de Europese Raad in het Finse Tampere de mogelijkheid voor een gezamenlijk migratiebeleid te onderzoeken. De EU-commissaris Vitorino werd met deze opdracht belast. Nieuw beleid moet volgens de Commissie Vitorino gebaseerd zijn op de gegevens dat migratiedruk naar de EU zal blijven bestaan én dat ordelijke immigratie voordelen heeft zowel voor de EU, de individuele migranten als hun landen van herkomst. Bovendien zijn er tekorten op de EU-arbeidsmarkt, nu en in de toekomst. Het uitgangspunt van nieuw beleid moet dan ook de lange termijn behoefte van de EU als geheel aan arbeidsmigranten zijn. Bij het opvangen van tekorten moet dus eerst gekeken worden in

hoeverre daarin kan worden voorzien met het bestaande arbeidsaanbod. Lukt dat niet, dan moet het mogelijk worden migranten uit derde landen toe te laten op een gelijkmatige en gecontroleerde manier.

Al met al kwam de Commissie Vitorino tot de volgende aanbevelingen:

- het beleid voor toelating tot de EU uit humanitaire redenen moet gebaseerd blijven op internationale verplichtingen van de lidstaten (onder andere het VN-Vluchtelingenverdrag uit 1951 en het Protocol uit 1967);
- ten aanzien van het beleid voor toelating tot de EU van economische migranten moet het uitgangspunt zijn 'the needs of the market place'. De verantwoordelijkheid om te bepalen hoeveel arbeidsmigranten een lidstaat nodig heeft, blijft bij de lidstaat;
- de strijd tegen illegale migratie moet worden versterkt.

Bijlage 8: Huidige Nederlandse migratiebeleid

De regels voor toelating tot Nederland zijn vastgelegd in de Vreemdelingenwet. In 1994 en daarna weer in 2001 werd deze wet gewijzigd. Het uitgangspunt van het Nederlandse vreemdelingenbeleid wordt door het ministerie van Justitie als volgt verwoord: *'Het aantal vreemdelingen in Nederland kan niet onbepaald toenemen. Daar is de werkloosheid te groot voor en de woningmarkt te krap. De overheid is dan ook terughoudend in haar toelatingsbeleid en hanteert strikte regels voor hen die zich hier willen vestigen. De belangrijkste redenen om een vreemdeling toe te laten zijn: internationale verplichtingen, bijvoorbeeld als het gaat om een inwoner van een van de lidstaten van de Europese Unie. En natuurlijk als het een vluchteling betreft. (...) Een wezenlijk Nederlands belang, in het geval van zakenmensen of een bijzonder medisch specialist bijvoorbeeld. Redenen van humanitaire aard, als iemand getrouwd is met een inwoner van Nederland of als hij zich hier met zijn familie wil herenigen. Ook als noodzakelijke medische hulp geboden kan worden, die in het eigen land niet mogelijk is, kan iemand worden toegelaten (website Ministerie van Justitie).'*

Zoals uit bovenstaande tekst al blijkt zijn de belangrijkste redenen voor Nederland om vreemdelingen toe te laten internationale verplichtingen. Het gaat hierbij om verdragen die Nederland (en andere staten) hebben ondertekend en die een rol kunnen spelen bij vreemdelingenbeleid. Dit zijn het VN-Vluchtelingenverdrag van Genève (1951), het Protocol van New York (1967) en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (1950).

Voor het overige voert Nederland een restrictief beleid. De redenen die de overheid hiervoor geeft zijn de hoge werkloosheid en de krappe huizenmarkt. Deze twee redenen hebben alles te maken met datgene wat volgens Thomas Spijkerboer, hoogleraar migratierecht aan de VU, de belangrijkste legitimatie is voor het vreemdelingenrecht, namelijk de bescherming van de verzorgingsstaat (NRC 30 maart 2001). De verzorgingsstaat berust op het idee dat verpaupering binnen de samenleving ongewenst is. Enerzijds geldt dan ook dat de verzorgingsstaat voor alle ingezetenen is. Anderzijds heeft het vreemdelingenrecht als doel het aantal mensen dat aanspraak kan maken op bescherming door de verzorgingsstaat binnen de perken te houden. *'Het paradoxale is echter dat het vreemdelingenrecht bestaande ongelijkheden juist verscherpt. Het vreemdelingenrecht is gebaseerd op uitsluiting en zal nooit soepel samengaan met de grondslagen van de verzorgingsstaat, die om insluiting van alle ingezetenen draait (NRC 30 maart 2001).'* Een andere reden die wel wordt genoemd voor het restrictieve migratiebeleid is integratie (WRR 2001: 177). Jos de Beus betoogt bijvoorbeeld dat *'een samenleving die sociale ongelijkheid, culturele segregatie en*

verwaarlozing (...) stelselmatig duldt (...) roept de wrokkige terugslag en de migratiestop over zichzelf af (De Beus 25 maart 2000).'

Migranten die naar Nederland willen komen moeten opgeven om welke reden ze dat willen. Voldoen migranten aan de voorwaarden die de overheid stelt, dan worden migranten tot Nederland toegelaten. De belangrijkste redenen waarom de Nederlandse overheid migranten toelaat zijn werk, familie of asiel. Zoals in bijlage 3 uiteen werd gezet zijn de factoren die er toe leiden dat mensen hun toekomst elders willen zoeken vaak complex. In tegenstelling hiertoe onderkent de Nederlandse overheid (en de overheden van de meeste andere westerse landen) dus maar drie redenen om toegelaten te worden.

Arbeidsmigranten

Ten aanzien van mensen die in Nederland willen werken wordt onderscheid gemaakt tussen mensen die uit een EU-lidstaat afkomstig zijn en mensen die dat niet zijn. Tussen de lidstaten van de EU is er in principe sprake van vrij verkeer van personen. Burgers van EU-lidstaten staat het in principe dan ook vrij in een andere lidstaat te werken.

Mensen van buiten de EU krijgen een werkvergunning voor Nederland als daarmee een Nederlands belang wordt gediend. Al deze arbeidsmigranten moeten een werkvergunning hebben vóór ze naar Nederland mogen komen. De toekomstige werkgever moet hiertoe een verzoek indienen. In de praktijk zijn dat meestal hoger opgeleiden. Dit is dus anders dan in de jaren zestig en begin jaren zeventig toen arbeidsmigranten voornamelijk naar Nederland kwamen om ongeschoold werk te doen.

Gezinshereniging en -vorming

Nederlanders en buitenlanders hebben het recht niet-Nederlandse partners en kinderen over te laten komen. De Nederlandse overheid stelt daarbij wel bepaalde voorwaarden aan huisvesting en inkomen van de reeds aanwezige partner.

Asielmigranten

Mensen die als vluchteling tot Nederland toegelaten willen worden, kunnen een asielverzoek indienen bij de Nederlandse overheid. Naast asielzoekers die op eigen gelegenheid naar Nederland komen, is er ook een relatief kleine groep die op uitnodiging komt. Dit zijn mensen die door UNHCR als vluchteling zijn erkend en die in derde landen worden opgevangen op basis van een internationale verdeelsleutel. Slechts een paar landen laten mensen toe op basis van dit principe. Gemiddeld komen er zo'n 500 à 700 mensen per jaar naar Nederland op deze manier.

Van de mensen die op eigen gelegenheid naar Nederland komen, beoordeelt de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) of de asielzoeker in Nederland mag blijven. Daartoe wordt het vluchtverhaal getoetst aan het internationale VN-Vluchtelingenverdrag van Genève (1951) en het aanvullende Protocol van New York (1967). Iemand die gegronde redenen heeft te vrezen voor vervolging op grond van zijn ras, godsdienst, politieke overtuiging, nationaliteit of het behoren tot een bepaalde sociale groep, mag in Nederland blijven. Naast deze twee verdragen is er ook nog het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (1950). Een asielzoeker die aannemelijk heeft gemaakt dat hij gegronde redenen heeft om te vrezen dat hij bij uitzetting een reëel risico loopt om te worden onderworpen aan foltering, aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen kan op basis hiervan asiel krijgen. Tenslotte kunnen ook dringende humanitaire redenen, bijvoorbeeld bijzondere traumatische ervaringen in eigen land, reden zijn voor toelating.

In een artikel in de Volkskrant van 16 oktober 1999, 'Asielbeleid bevestigt ons zelfbeeld', betoogt Thomas Spijkerboer dat de beslissing of een asielzoeker in aanmerking komt voor de status van vluchteling overigens minder neutraal is dan het lijkt. 'Welke asielzoekers hoge erkenningspercentages hebben en welke niet, heeft (...) te maken met onze perceptie van het regime in hun land, en die perceptie wordt beïnvloed door politieke verhoudingen.' Tot 1990 speelde het vluchtelingenrecht een rol in de Koude Oorlog. En ook nu nog spelen internationale verhoudingen een rol in het asielbeleid. 'Westerse landen erkennen vooral die asielzoekers als vluchtelingen die ons zelfbeeld bevestigen'. Spijkerboer noemt het voorbeeld van het ruimhartige asielbeleid dat de Nederlandse overheid voerde jegens Surinaamse asielzoekers in het midden van de jaren tachtig. Dit was volgens hem een bewust middel om de Surinaamse autoriteiten duidelijk te maken hoe groot de Nederlandse weerzin tegen het regime van Bouterse was. Een ander voorbeeld: *'In Nederland was het percentage positieve beslissingen voor Irakese asielzoekers in 1989, voor de inval in Koeweit, ruim vijf. In 1991, na de inval was dat opgelopen tot 60. Het is niet erg waarschijnlijk dat de mensenrechtensituatie in Irak twaalf keer slechter is geworden.'*

De laatste jaren heeft de Nederlandse overheid (en ook andere westerse overheden) maatregelen genomen met de bedoeling asielzoekers te weren. Ten eerste zijn er maatregelen genomen om het moeilijker te maken naar Nederland te komen. Zo moeten reizigers van buiten Europa geldige papieren en vaak een visum hebben. Door luchtvaartmaatschappijen boetes op te leggen voor mensen die niet aan deze voorwaarden voldoen, is de grenscontrole feitelijk in het buitenland komen te liggen. Daarnaast wordt een steeds groter aantal visumaanvragen geweigerd.

Ten tweede zijn er maatregelen genomen om de toegang tot de asielprocedure te bemoeilijken, zoals de invoering van het 'veilig land'-principe. Dit kan zowel het land van herkomst zijn, als een derde land waar de asielzoeker doorheen is gereisd. Ook kan besloten worden een asielaanvraag niet in behandeling te nemen als de asielzoeker niet in het bezit is van geldige papieren om Nederland binnen te komen (Wet Ongedocumenteerden, februari 1999).

Groenendijk (Groenendijk 2001) zegt dat de betekenis van deze beleidsmaatregelen gerelativeerd moet worden. Zo heeft de Wet Veilige Landen van Herkomst (januari 1995) in de praktijk weinig betekenis meer. Sinds 1995 gelden als 'veilig land van herkomst' de EU-landen, Bulgarije, Ghana, Hongarije, Polen, Roemenië, Senegal, Slowakije en Tsjechië. Het aantal asielzoekers uit deze landen is klein. Ook de betekenis van de Wet Ongedocumenteerden moet gerelativeerd worden. Het enkele feit dat documenten ontbreken mag er niet toe leiden dat de asielaanvraag niet meer inhoudelijk wordt beoordeeld.

Ten derde zijn er maatregelen genomen om de opvang van asielzoekers te versoberen. Gedachte hierachter is dat goede opvang op zich een aantrekkende werking heeft. Of dit daadwerkelijk zo is, is niet bewezen (Doomernik 1997). Zo hebben asielzoekers vrijwel geen mogelijkheid te werken. Reden hiervoor is dat de overheid bang is potentiële asielzoekers aan te trekken als die mogelijkheid wel zou bestaan. Bovendien zou het de kans verkleinen dat de asielzoeker daadwerkelijk het land verlaat als hij of zij wordt afgewezen. Hiertegenover kan gesteld worden dat de integratie van mensen sneller gaat als ze tijdens de procedure toegang hebben tot de arbeidsmarkt. Ook in het geval iemand niet wordt toegelaten, maar wordt afgewezen, is werkervaring voor die persoon positief.

Nieuwe Vreemdelingenwet

In 2001 heeft Nederland de Vreemdelingenwet aangepast. Doel van de nieuwe Vreemdelingenwet is volgens het ministerie van Justitie dat deze 'een bijdrage moet leveren aan de oplossing van diverse knelpunten in de huidige wetgeving, procedures voorkomen en bevorderen dat degenen die niet in Nederland mogen blijven, vertrekken (website ministerie van Justitie)'. De knelpunten waar aan gedacht moet worden, zijn: te weinig opvangplaatsen, de kwaliteit van de beschikking die onvoldoende is, grote achterstanden bij de IND waardoor veel asielzoekers veel te lang op een beslissing moeten wachten, en veel uitgeprocedeerde asielzoekers die niet uitgezet (kunnen) worden.

De belangrijkste wijzigingen in de nieuwe Vreemdelingenwet ten opzicht van de oude zijn:

- als het asielverzoek definitief wordt afgewezen, betekent dat automatisch dat de asielzoeker de plicht krijgt om Nederland te verlaten. Vier weken na afwijzing wordt de opvang beëindigd;
- elke asielzoeker van wie de aanvraag wordt gehonoreerd krijgt dezelfde tijdelijke vergunning. Er wordt dus nog slechts één asielstatus verleend. Na drie jaar kan de asielzoeker in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Asielzoekers met een tijdelijke status mogen betaalde arbeid verrichten en komen in aanmerking voor studiefinanciering en huisvesting. Bovendien is gezinshereniging mogelijk, als men een zelfstandig inkomen heeft op 100% van het bijstandsniveau. Dit is een verzwaring ten opzichte van de oude wet, waar dat 70% was;
- tegen een negatieve beslissing op een asielaanvraag kan geen bezwaar meer worden aangetekend. Wel kan beroep aangetekend worden bij de rechter. *'Het afschaffen van de bezwaarfase betekent dat de kwaliteit van de IND-beschikking op de aanvraag moet worden verbeterd. Dat gebeurt door de asielzoeker in staat te stellen zijn asielmotieven duidelijk te maken en hem te vragen een reactie te geven op een voorgenomen afwijzing (website Ministerie van Justitie).'*

De nieuwe Vreemdelingenwet is op 1 april 2001 in werking getreden en het is dan ook nog niet mogelijk een definitief oordeel over de wet te vellen. Op een aantal punten is er echter al wel kritiek op de wet. Vier weken na de definitieve negatieve beslissing worden asielzoekers op straat gezet. De angst bestaat dat dit tot veel meer op straat levende uitgeprocedeerde asielzoekers zal leiden.

Ten aanzien van de tweede hierboven genoemde wijziging in de wet wijst Groenendijk er in zijn artikel in het Nederlands Juristenblad op dat uit zijn onderzoek blijkt dat veel asielzoekers die (onder de oude regeling) uitsluitend tijdelijke of voorwaardelijke bescherming krijgen, daartegen in beroep gaan⁶. Groenendijk verwacht daarom onder de nieuwe Vreemdelingenwet, mede vanwege het wegvallen van de bezwaarfase, een groter aantal beroepen op de Vreemdelingenkamer gedaan zal worden. 'Weliswaar is het 'doorprocederen' voor een hogere status onder de nieuwe wet uitgesloten, maar tegen intrekkingen van de tijdelijke vergunning of tegen weigeringen van de vergunning voor onbepaalde tijd zullen veel procedures gevoerd worden (Groenendijk 2001: 253).'

Overigens is volgens Groenendijk de kwaliteit van de beslissingen van de IND, in tegenstelling tot wat wel gedacht wordt, over het algemeen vrij goed: *'Er bestaat het beeld dat de IND in eerste instantie veel asielverzoeken afwijst en pas nadat een rechtsmiddel is ingesteld de zaken goed onderzoekt. (...) [Maar] vier van de vijf asielzoekers die een status*

⁶ Het blijkt dat asielzoekers in 64% van alle zaken in bezwaar gaan tegen de beslissing in eerste aanleg. Van de asielzoekers die in eerste aanleg een vtv hebben gekregen gaat zelfs 96% in bezwaar. Van de asielzoekers die in eerste aanleg zijn afgewezen gaat 64% in bezwaar.

krijgen, krijgt deze in eerste aanleg. (...) Deze cijfers [nuanceren] het beeld dat de IND vooral in eerste instantie een afwijzende houding aanneemt en in bezwaar en beroep hierop moet terugkomen (Groenendijk 2001: 250).’ Ook het feit dat een aantal asielzoekers na bezwaar aangetekend te hebben alsnog een status krijgt, hoeft niet te duiden op slecht werk van IND: ‘In het algemeen gesteld zijn beslissingen in bezwaar en beroep over asielzaken een onzuivere indicator voor de kwaliteit van de eerste beslissing. Allerlei factoren kunnen namelijk een rol spelen. Er kunnen na de eerste beslissing nieuwe feiten of omstandigheden bekend zijn geworden die aanleiding geven tot een andere oordeel. Het kan zijn dat de rechtshulpverlener van de asielzoeker pas in tweede of derde instantie goede argumenten aandraagt. De situatie in het land van herkomst of het beleid kan wijzigen. Ook is lang niet altijd sprake van één goede beslissing. Soms zijn verschillende beslissingen verdedigbaar (Groenendijk 2001: 250)’.

Illegalen

Voor mensen die wel naar een westers land willen migreren, maar die geen (legaal) werk kunnen vinden, geen gevestigde migrant kennen bij wie ze zich kunnen voegen en geen aanspraak (denken te) kunnen maken op de status van vluchteling, staat nog de mogelijkheid van illegaal verblijf open. Er is verschil tussen illegaal werken en illegaal verblijf. Iemand die illegaal werkt, betaalt geen premies en belasting; het gaat om zwart werk. Iemand die illegaal in een land verblijft, heeft geen verblijfsvergunning. Met illegalen wordt hier de laatste categorie bedoeld. Iemand die illegaal in een land verblijft, kan overigens heel goed op legale wijze dat land zijn binnengekomen; iemand kan bijvoorbeeld langer blijven dan zijn toeristenvisum toestaat. Ook arbeidsmigranten kunnen na afloop van hun contract besluiten te blijven. Hoger opgeleiden hebben een goede kans op werk in het land van herkomst, of elders en vertrekken dan ook vaak weer als hun arbeidscontract er op zit. Maar ten aanzien van lager opgeleiden afkomstig uit landen waar de levensomstandigheden aanzienlijk minder zijn dan in Nederland, is dit volgens Doornik minder zeker. *‘When it comes to people with a lower level of skills, coming from countries where living standards are noticeably lower than in the Netherlands, then returning home is less of a foregone conclusion, whether it takes place immediately or later on. Some may attempt to find other work after the expiry of their regular employment contract, and in some cases that means illegal work (Doornik 1997: 49)’.*

Het ministerie van Justitie stelt dat de overheid illegaal verblijf in Nederland wil tegengaan, omdat dit negatieve effecten op de arbeids- en woningmarkt en op de positie van legale vreemdelingen zou hebben. Ook leidt het tot verpaupering van de illegalen zelf.

Hoewel het overgrote deel van het illegale, ‘zwarte’, werk in Nederland hoogstwaarschijnlijk gedaan wordt door mensen met een verblijfsvergunning, zullen illegaal verblijf en illegaal werk in Nederland vaak samengaan. Sinds de invoering van de Koppelingswet is het voor mensen zonder verblijfsvergunning onmogelijk om wit werk te doen, en deze mensen zullen dus noodgedwongen aangewezen zijn op illegaal werk. Voor werkgevers zijn illegalen goedkope en flexibele werkkrachten. Ze zijn goedkoper dan werknemers die legaal werken en zullen niet zo snel een beroep doen op de wet. Dit maakt hen kwetsbaar voor willekeur en uitbuiting.

Voor mensen zonder verblijfsvergunning die niet in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien en ook geen werk kunnen vinden, blijft de criminaliteit over. Maar volgens Doornik (Doornik 1997: 53) is het onwaarschijnlijk dat dit vaak gebeurt. Het is waarschijnlijker dat illegalen die geen werk in Nederland kunnen vinden teruggaan naar het land van herkomst of het elders proberen.

Bijlage 9: Geschiedenis van het Nederlandse migratiebeleid

Voor de Franse Revolutie en het ontstaan van de moderne natiestaat werd de toegang van vreemdelingen op lokaal niveau geregeld. Nationale overheden hadden maar beperkte macht en waren niet of nauwelijks geïnteresseerd in migratie. Een van de weinige uitzonderingen betrof emigratie. Staten streefden uit fiscale, economisch en militaire redenen naar een zo groot mogelijke bevolking. Het kwam dan ook geregeld voor dat zij probeerden te voorkomen dat onderdanen hun territorium verlieten. Nieuwkomers uit andere landen werd, tenzij ze uit religieus of economisch oogpunt als ongewenst beschouwd werden, weinig in de weg gelegd. Ondersteuning van armen en de controle op de arbeidsmarkt (door gilden) was in die periode op lokaal niveau georganiseerd. Bijgevolg was ook het begrip 'vreemdeling' (en daarmee het vreemdelingenbeleid) lokaal gedefinieerd: namelijk iedereen die van buiten een bepaald plaats kwam.

Lucassen (Lucassen 2001: 12) noemt het voorbeeld van Haarlem om te laten zien dat steden niet te veel arme immigranten binnen hun muren wilden. Aan het einde van de zeventiende eeuw, toen het economisch wat minder ging, bepaalden de autoriteiten van Haarlem dat aan vreemdelingen geen aalmoezen meer mochten worden gegeven. Nieuwkomers werden eerst nauwkeurig gescreend en kregen niet zomaar een 'acte van admmissie' (een soort verblijfsvergunning). Alleen zij die in hun eigen onderhoud konden voorzien of over een borgbrief (een 'acte van cautie') beschikten, hadden weinig problemen. In zo'n borgbrief stelde de vorige woonplaats of een betrouwbare persoon zich garant in het geval de betreffende persoon tot de bedelstaf zou vervallen. Pas na vier jaar kon een immigrant een beroep doen op de Haarlemse armenzorg. Armlastige vreemdelingen die niet officieel waren toegelaten, werden de stad weer uitgezet.

Omgekeerd kwam het, net als bij hedendaagse ICT-specialisten en ander hooggekwalificeerd personeel, ook toen vaak voor dat steden probeerden om vreemdelingen met gunstige regelingen te lokken om zo hun (economische) macht te vergroten. Als voorbeelden hiervan noemt Lucassen (Lucassen 2001: 12) de gratis burgerrechten die diverse Hollandse steden rond 1600 aan handelaren en textielarbeiders uit de Zuidelijke Nederlanden aanboden, en soortgelijke acties een eeuw later bij de komst van enkele tienduizenden Hugonoten uit Frankrijk.

Na de Franse Revolutie, aan het eind van de achttiende eeuw, ontstonden in heel West-Europa centraal bestuurde eenheidsstaten, waardoor de macht van intermediaire machthebbers, zoals de kerk, de adel, maar ook de tot dan toe relatief autonome steden, geleidelijk aan werd beperkt. Een van de gevolgen van het ontstaan van de nationale staat was de herdefiniëring van het begrip vreemdeling, en daarmee de formulering van een nationaal vreemdelingenbeleid. Of iemand al dan niet een vreemdeling was, werd nu niet meer door de stadsgrens maar door de staatsgrens bepaald.

De interesse van de nationale staat in vreemdelingen kwam in de negentiende eeuw vooral voort uit politieke overwegingen. Daarnaast speelden ook sociaal-economische argumenten een rol, met name de vrees dat de armenzorg zou worden belast door buitenlandse bedelaars. In de tweede helft van de negentiende eeuw ging de staat zich langzamerhand bezig houden met sociaal-economische vragen. Ten gevolge van de uitwassen van de snelle industrialisatie begonnen arbeiders zich te organiseren in partijen en vakbonden die erop aandrongen dat de staat een actievere rol zou gaan spelen op maatschappelijk terrein. Het vroegst en duidelijkst openbaarde zich dit in de nieuwe Duitse eenheidsstaat. Mede om de groeiende socialistische

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

Dit alles ging gepaard met toenemende controle op buitenlandse migratie. Vanaf 1870 werden buitenlandse arbeiders in het Duitse Rijk verplicht om een nationaliteitsbewijs in hun bezit te hebben. De gedachte achter deze verplichting was dat Duitse overheden in geval van werkloosheid wisten naar welke staat zij de rekening van de verstrekte steun konden sturen, of naar welke staat ze de migrant konden terugsturen, zodat deze geen beslag legde op de Duitse armenzorg.

In Nederland en andere West-Europese landen, waar het staatsingrijpen op sociaal terrein nog niet zo ver gevorderd was, hield de overheid zich niet bezig met controle op arbeidsmigratie en beperkte de staat zich tot het tegenhouden en terugsturen van bedelaars en groepen die men als armlastig beschouwde, zoals zigeuners.

Dit veranderde aan het begin van de twintigste eeuw. In navolging van Duitsland kwamen vanaf de eeuwwisseling in Nederland de eerste sociale wetten tot stand en ging de regering zich voor het eerst bezig houden met het vraagstuk van de werkloosheid. Na 1914 kwam deze ontwikkeling in een stroomversnelling. Met de grootscheepse mobilisatie en de noodzaak de productie op peil te houden, kon de regering geen arbeidsonrust gebruiken. De regering besloot onder andere de werkloosheidskassen van de verschillende vakbonden te subsidiëren. Het was volgens Lucassen (Lucassen 2001: 16) dan ook niet toevallig dat de (ook in dat jaar opgerichte) Rijksdienst der Werkloosheidsverzekering en Arbeidsbemiddeling zich met zowel het nationale beleid ten aanzien van de arbeidsmarkt als met de regulering van arbeidsmigratie ging bezighouden. Ten eerste kreeg de staat er direct financieel belang bij om de nationale arbeidsmarkt te beschermen, en geen situatie te laten ontstaan waarin zij aan haar eigen staatsburgers werkloosheidsuitkeringen moest betalen terwijl er tegelijkertijd vreemdelingen werden toegelaten. Daarnaast kreeg de arbeidersbeweging door de geleidelijke integratie in de staat meer invloed op de politiek, wat zich onder meer in tijden van recessie uitte in de roep om een bescherming van de nationale arbeidsmarkt.

Het onderscheid tussen staatsburgers en vreemdelingen en de mogelijkheid om buitenlandse migranten van de Nederlandse arbeidsmarkt uit te sluiten, is dus onlosmakelijk verbonden met de opkomst van de verzorgingsstaat. Toen in de loop van de jaren vijftig en zestig van de twintigste eeuw de verzorgingsstaat verder werd uitgebouwd, nam de noodzaak tot afscherming navenant toe. De overheidsbemoeienis met de recrutering van 'gastarbeiders' in de jaren zestig en het restrictieve immigratiebeleid vanaf het begin van de jaren zeventig, toen de lange periode van ongekende economische groei ten einde kwam, zijn onlosmakelijk verbonden met deze nieuwe fase in de ontwikkeling van het Nederlandse (en ook Europese) migratiebeleid.

Het grootste probleem voor ambtenaren en politici werd daarbij gecreëerd door regelingen die in principe los stonden van prestaties op de arbeidsmarkt, zoals bijstand, gezondheidszorg en onderwijs. *'Waar vreemdelingen voor de Tweede Wereldoorlog hooguit aanspraak konden maken op een in duur en hoogte beperkte werkloosheidsuitkering en eventuele verpleegkosten, is het pakket in de tweede helft van de twintigste eeuw zodanig uitgebreid dat een grootschalig gebruik ervan door nieuwkomers zonder een tegenprestatie op de arbeidsmarkt tot maatschappelijke weerstanden kan leiden (Lucassen 2001: 17).'*

Bijlage 10: Werking van de collectieve sector

De Nederlandse overheidsuitgaven bestaan voor een belangrijk deel uit uitgaven voor de sociale zekerheid en voor collectieve goederen. In onderstaande tabel staat hoe de overheidsuitgaven in de loop van de tijd van samenstelling veranderden

Overheidsuitgaven in % NNI

	1960	1983	1990
Eigen bestedingen	18,4	21,8	18,6
Overdrachten aan gezinnen	11,2	32,9	30,4
Rente	3,0	6,3	6,6
Overig	6,0	9,0	6,4
Totaal	38,6	70,0	62,0

Bron: Koopmans 1991

Overheidsuitgaven in % BBP

	1990	2001
Sociale verzekering, sociale voorzieningen	23,4	17,3
Rente	5,9	3,5
Overig	26,1	25,8
Totaal	55,4	46,6

Bron: CBS (4) 2002: 191

De eigen bestedingen hebben vooral betrekking op uitgaven voor collectieve goederen zoals rechtspraak, wegen en dijken. Bij overdrachten aan gezinnen gaat het voornamelijk om de uitgaven voor de sociale zekerheid, de gezondheidszorg en de volkshuisvesting. Bij overige uitgaven moet u denken aan ontwikkelingshulp en bijdragen aan internationale organisaties.

De overheidsuitgaven als percentage van het Netto Nationaal Inkomen (NNI) zijn in de vorige eeuw sterk gestegen, van 10% aan het begin van de twintigste eeuw, via 39% in 1960 naar 70% in 1980. Daarna namen de overheidsuitgaven als % NNI af tot 62% in 1990. Als percentage van het BBP zijn de overheidsuitgaven tussen 1990 en 2001 afgenomen van 55,4 tot 46,6% van het BBP.

Zoals uit onderstaande tabel blijkt, is een verklaring voor de sterke stijging van de overheidsuitgaven tot 1980, de toegenomen sociale zekerheidsuitgaven. *'De sociale zekerheidsuitgaven (exclusief ziektekosten) zijn in de naoorlogse jaren zeer sterk geëxpandeerd. In de periode 1963-1990 zijn deze uitgaven (in % van NNI) toegenomen van 9,7% tot 21,8%. Een vergelijkbare stijging heeft zich in andere industrielanden niet voorgedaan (Koopmans 1991: 144).'*

Sociale zekerheidsuitgaven 1963 - 1990 (miljarden guldens)

	1963	1982	1990
Ouderdoms- en nabestaandenregelingen	1,9	24,0	33,6
Ziekte en arbeidsongeschiktheidsvoorzieningen	1,2	25,5	35,1
Werkloosheidsregelingen	0,3	13,0	13,6
Overige voorzieningen tegen inkomensderving	0,2	4,7	9,7
Kinderbijslag	1,0	7,3	6,1
Totaal	4,6	74,5	98,1
In % van het NNI	9,7	22,5	21,8

Bron: Koopmans 1991: 145

De basis voor het sociale zekerheidsstelsel is vooral gelegd in de jaren 1957-1968, een periode die werd gekenmerkt door een hoge economische groei, waardoor de bestedingsmogelijkheden van de overheid ruim waren. Beleidsmakers schonken volgens Koopmans (Koopmans 1991: 144) dan ook weinig aandacht aan de financiële consequenties van hun maatregelen.

De overheidsuitgaven worden voor een groot deel gefinancierd uit de overheidsontvangsten. In 1990 waren de overheidsontvangsten als volgt samengesteld.

Overheidsontvangsten

	in % NNI	in % BBP	
	1990	1990	2001
Belastingen	31,6	25,6	24,9
Premies	19,3	15,2	14,2
Overig	5,5	9,3	7,7
Totaal	56,4	50,1	46,8

Bron: Koopmans 1991 en CBS (4) 2002: 188

Stijgen de overheidsuitgaven, bijvoorbeeld omdat de uitgaven voor de sociale zekerheid omhoog gaan, dan kan de overheid haar inkomsten verhogen door meer belasting en premies te heffen. Doet de overheid dit niet, en zijn de overheidsuitgaven hoger dan de overheidsontvangsten, dan heeft de overheid een financieringstekort. Is dat het geval, dan betekent dit dat de staatsschuld oploopt. Deze situatie heeft zich in Nederland (en andere Europese landen) jaren achtereen voorgedaan. Pas eind jaren negentig liet de Nederlandse overheidsbegroting een overschot zien en kon er op de staatsschuld afgelost worden.

Voor individuen vormt de belasting een last die 'drukt'; het vrij besteedbaar inkomen neemt erdoor af. Ervaren belastingplichtigen de belastingdruk als te groot dan kunnen ze op een aantal manieren reageren. Legaal door belastingontwijking. Bijvoorbeeld door het consumptiepatroon aan te passen en minder goederen te kopen waarover een hoog percentage belasting betaald moet worden; door het arbeidsaanbod aan te passen; door belasting geheel of gedeeltelijk op anderen af te wentelen (werknemers doen dit door hogere looneisen te stellen, ondernemers door hogere prijzen in rekening te brengen); door belastingbesparende constructies toe te passen, zoals verhuizen naar landen met een ander fiscaal klimaat.

Mensen kunnen ook op een illegale manier op belastingheffing reageren, door belastingontduiking of zwart werk. Het vermoeden bestaat dat het zwarte circuit zeker 5 tot 10% van het nationale inkomen uitmaakt (Koopmans 1991: 192). Nu is het natuurlijk niet zo

dat, als de fiscus erin zou slagen alle fraudeurs op te sporen, de belastingopbrengst met de helft van dit bedrag toe zou nemen (er van uitgaand dat het belastingtarief ongeveer 50% is). Na het oprollen van het zwarte circuit worden allerlei goederen en diensten namelijk een stuk duurder omdat daar nu ineens belasting en sociale premies over betaald moeten worden. Een aantal transacties zal daarom niet meer plaatsvinden als er belasting moet worden betaald. Mensen zullen de werkster, die ze nu zwart betalen, bijvoorbeeld minder vaak of helemaal niet meer laten komen. Bovendien kost fraudebestrijding geld, omdat meer fiscale en sociale rechercheurs moeten worden ingeschakeld. De cijfers over de omvang van de verborgen economie laten echter zien dat de belastingtarieven voor eerlijke belastingbetalers nu (veel) hoger liggen dan strikt genomen nodig is. Goede fraudebestrijding is daarom van groot belang. Het is overigens een illusie om te denken dat belastingfraude ooit volledig kan worden uitgebannen. Koopmans wijst erop dat de omvang van de fraude beneden een bepaalde kritische grens moet blijven. Anders gaat de belastingmoraal te gronde en zullen veel mensen zullen denken dat 'alleen sukkels belasting betalen' (Koopmans 1991).

Behalve een microlast, kan belasting ook een macrolast vormen. Dit is het geval als door belastingheffing en sociale premies de nationale productie minder snel groeit. Dit kan bijvoorbeeld door ontmoedigingseffecten; mensen willen niet hoofdzakelijk 'voor de belasting werken', bedrijven zijn minder bereid te investeren. Ook kunnen belastingen tot een verslechtering van de internationale concurrentiepositie leiden. Wil een werkgever een internationaal vergelijkbaar nettoloon uitbetalen, dan zijn de loonkosten in een land met hoge collectieve lasten in verhouding hoger dan elders⁷. Een land wordt dan minder aantrekkelijk als vestigingsplaats voor buitenlandse bedrijven. Ook kan de concurrentiepositie van binnenlandse bedrijven ten opzichte van buitenlandse bedrijven verslechteren. Door de hoge collectieve lasten hebben bedrijven relatief hoge kosten. Dit betekent dat bedrijven hogere prijzen moeten vragen om per saldo op een zelfde winst uit te komen als bedrijven die onder fiscaal gunstigere omstandigheden werken.

Concluderend kan geconstateerd worden dat overheidsuitgaven, waaronder uitgaven voor de sociale zekerheid, niet te veel mogen stijgen. Hogere sociale zekerheidsuitgaven betekenen namelijk dat ofwel de belasting omhoog moet, ofwel dat de staatsschuld oploopt. Als de belastingdruk teveel oploopt zullen enerzijds steeds meer mensen proberen daar onderuit te komen, anderzijds kan het een negatief effect hebben op de internationale concurrentiepositie van een land.

Bijlage 11: Gevolgen van (bestaande) immigratie voor Nederland

Gevolgen van immigratie voor het immigratiesurplus en de collectieve sector in Nederland

In het hiernavolgende wordt onderscheid gemaakt tussen allochtonen en autochtonen. Sinds augustus 1999 hanteert het CBS een nieuwe definitie van het begrip allochtoon (NIDI 2000: 89). Iemand is een allochtoon als tenminste één ouder in het buitenland is geboren. Allochtonen worden vervolgens onderverdeeld in westerse en niet-westerse allochtonen. Westerse herkomstlanden zijn alle landen in Europa (uitgezonderd Turkije), Noord-Amerika, Oceanië, Japan en Indonesië. Niet-westerse herkomstlanden zijn Turkije, alle landen in Afrika, Latijns-Amerika en Azië (met uitzondering van Japan en Indonesië).

⁷ Hierbij kan worden opgemerkt dat het peil van de loonkosten uiteraard niet de enige factor is. Ook het aantal stakingsdagen, het scholingsniveau van de beroepsbevolking, de ligging en de infrastructuur van een land zijn van belang bij de vestigingsbeslissing van ondernemingen.

Allochtonen worden ook nog opgedeeld in eerste en tweede generatie allochtonen. Eerste generatie allochtonen zijn personen die zelf in het buitenland zijn geboren en minstens één in het buitenland geboren ouder hebben. Tweede generatie allochtonen zijn in Nederland geboren en hebben tenminste één in het buitenland geboren ouder.

In 1999 telde Nederland iets minder dan elf miljoen mensen in de leeftijdscategorie 15-64 jaar. Hiervan behoorden er twee miljoen tot de allochtonen. Van deze allochtonen kwam 52% uit een westers land en 48% uit een niet-westers land.

Arbeidsdeelname (1999, in % van de beroepsbevolking)

	15-24 jaar	25-64 jaar	Totaal
Autochtonen	46	73	66
Westerse allochtonen	39	71	62
Niet-westerse allochtonen	31	49	45
- <i>Turken</i>	35	41	40
- <i>Marokkanen</i>	29	37	37
- <i>Surinamers</i>	37	63	58
- <i>Antillianen/Arubanen</i>	-	62	53

Bron: CBS (1) en cijfers van Schnabel tijdens Economendebat 2001

In de periode 1994-99 halveerde de werkloosheid onder zowel autochtonen als allochtonen (westerse en niet-westerse). De werkloosheid onder niet-westerse allochtonen bleef echter vier maal zo hoog als onder autochtonen.

Tussen de verschillende groepen niet-westerse allochtonen zijn grote verschillen waar te nemen. Surinamers en Antillianen hebben vaker een baan dan Turken en Marokkanen. Niet alleen de arbeidsparticipatie onder Turken en Marokkanen is laag, ook de functies die ze hebben, zijn vaker van een laag niveau. Ruim 60% van de Turken en Marokkanen hebben een baan op laag niveau, tegen 30% van de westerse allochtonen en autochtonen. Banen met een laag beroepsniveau zijn banen waarvoor een opleiding op mavo-, vbo-niveau of lager het meest geëigend is. Van de niet-westerse allochtonen was 15% in een hoger beroep werkzaam, tegen 29% van de autochtonen en 33% van de westerse allochtonen. Een hoger beroep is een beroep op hbo-niveau of hoger.

Onder de leeftijdsgroep 15-24 jaar zijn zowel autochtonen als allochtonen vaker werkloos. De verschillen tussen autochtonen en niet-westerse allochtonen in werkloosheid zijn minder groot dan onder de oudere leeftijdscategorie (25-64 jaar). Onder niet-westerse allochtonen jongeren was de werkloosheid tweeëneenhalf keer zo hoog als onder autochtone jongeren. Voor de leeftijdscategorie 25-64 was dit vier keer zo hoog.

De ongunstige werkgelegenheidscijfers voor niet-westerse allochtonen zijn terug te vinden in de cijfers over het aantal bijstandontvangers. Eind 1998 waren dat er in Nederland in totaal 485.000, 50.000 minder dan het jaar daarvoor. De daling is niet gelijk over de bevolking verdeeld. Het aantal autochtone bijstandontvangers nam af met 11%, onder de westerse allochtonen was de afname 10% en onder de niet-westerse allochtonen was de afname 2%.

Bijstandsafhankelijkheid (1997 en 1998, in % van desbetreffende bevolkingsgroep)

	1997	1998
Autochtonen	3	2
Westerse allochtonen	6	5
Niet-westerse allochtonen	22	20
- <i>Turken</i>	19	18
- <i>Marokkanen</i>	24	23
- <i>Surinamers</i>	19	17
- <i>Antillianen/Arubanen</i>	23	22
Totaal	4	4

Bron: CBS (1) en cijfers van Schnabel tijdens Economendebat 2001

De tweede generatie allochtonen is minder afhankelijk van een bijstandsuitkering dan de eerste generatie. Van de eerste generatie niet-westerse allochtonen is 20% afhankelijk van een bijstandsuitkering, van de tweede generatie is dat ongeveer 8%. Voor de westerse allochtonen zijn de percentages 6% en 4%. Voor alle groepen geldt dat vrouwen vaker afhankelijk zijn van een bijstandsuitkering dan mannen.

Tenslotte zijn er nog verschillen per leeftijdscategorie. Voor autochtonen en westerse allochtonen neemt de bijstandsafhankelijkheid af boven 57 jaar, bij niet-westerse allochtonen neemt die juist toe. Voor de groep 65-plussers geldt dat 45% van de niet-westerse allochtonen een bijstandsuitkering ontvangt, tegen 2% van de westerse allochtonen en 0% van de autochtonen. 65-Plussers ontvangen een bijstandsuitkering als ze geen of onvoldoende recht op een volledige AOW-uitkering hebben opgebouwd.

Door de relatief geringe arbeidsmarktparticipatie van allochtonen is het immigratiesurplus van (bestaande) immigratie in Nederland relatief klein. De WRR heeft berekend dat het immigratiesurplus voor Nederland 0,15% van het Bruto Binnenlands Product (BBP) bedraagt, oftewel EUR 0,5 miljard. Hierbij treedt wel een inkomensherverdeling op. Autochtone arbeiders verloren door immigratie 2,99% van het BBP, terwijl kapitaalbezitters er 3,14% van het BBP in inkomen op vooruitgingen (WRR 2001: 99). Daarnaast dragen allochtonen relatief minder bij aan belastingen en sociale premies, terwijl ze weer vaker aanspraak maken op een uitkering. Dit is ongunstig voor de nettobijdrage van allochtonen aan de collectieve sector (NIDI 2000: 212). Zoals Dunnewijk in het artikel 'Immigratie geen structurele oplossing voor arbeidsmarkt' in de ESB van 25 mei 2001 stelt: *'Verschillende onderzoeksresultaten wijzen erop dat de economische effecten van geschoolde migranten waarvan de tewerkstelling is gewaarborgd (arbeidsmigranten) gunstiger zijn dan die van migranten waarvoor geldt dat arbeidsmarktperspectieven, opleiding en taalbeheersing geen criterium vormen bij de toelating (asielzoekers en volgmigranten).'*

Externe effecten van immigratie naar Nederland

Bij externe effecten van immigratie gaat het om de vraag of immigratie tot overbevolking leidt en wat de economische effecten daarvan zijn. De WRR wijst erop (p. 111) dat er weinig empirisch materiaal beschikbaar is op basis waarvan externe effecten gekwantificeerd kunnen worden. Maar, hoewel externe effecten dus moeilijk meetbaar zijn, moet het belang daarvan volgens de WRR niet onderschat worden. Want, omdat Nederland aanzienlijk dichter bevolkt is dan andere Europese landen en zeker dan traditionele immigratielanden zoals de VS, Canada en Australië, is de kans op negatieve externe effecten in Nederland relatief groot. De WRR haalt Zimmermann aan die opmerkt dat *'migratie slechts dan een profijtelijke oplossing*

kan zijn als ook het probleem van de aanpassingskosten verbonden aan immigratie en participatie opgelost kan worden. Als landen substantiële aanpassingskosten moeten maken, dan lijkt het logisch een deel van die kosten te delen met de immigranten in kwestie (WRR 2001: 112).'

Behalve economische effecten, heeft de bevolkingsdichtheid, en daarmee migratie, ook gevolgen op andere terreinen waaronder milieu. TNO heeft gekeken hiernaar onderzoek gedaan en komt in het rapport 'Milieu en Gezondheid 2001' tot de conclusie dat de bevolkingsdichtheid in Nederland negatieve effecten heeft op het milieu en daarmee op de gezondheid.

Met de effecten van milieu bedoelt TNO 'niet alleen om milieuverontreiniging in strikte zin, zoals verontreiniging van lucht, water en bodem door stoffen, maar ook om externe veiligheid, ongevallen in het verkeer en in de privé-sfeer, en contaminanten en residuen in voeding (TNO 2002: 7)'. Voor gezondheid hanteert TNO de definitie van de WHO dat gezondheid een toestand is van 'volledig fysiek, mentaal en sociaal welbevinden en niet alleen maar de afwezigheid van ziekte of gebrek'. In het rapport concludeert TNO dat een *'substantieel deel van de negatieve effecten op de volksgezondheid in Nederland door luchtverontreiniging, geluid, geur, verkeer en externe veiligheid is terug te voeren op de grote mobiliteit en bevolkingsdichtheid in Nederland. Door de voortschrijdende uitbreiding van de infrastructuur en voortgaande woningbouw zijn deze problemen hardnekkig en wordt de vrije ruimte voor recreatie steeds schaarser. Een (groot) deel van de bevolking ervaart dit als een bedreiging van de leefomgeving (TNO 2002: 9).'*

Hoewel TNO mobiliteit ook als factor noemt, concludeert ze ten aanzien van de bevolkingsomvang: *'In Nederland wordt een stabilisatie in 2035 verwacht op circa 18 miljoen inwoners. Dit wordt voor Nederland behandeld als een vrijwel autonome ontwikkeling. Beleid gericht op stabilisatie of reductie van de Nederlandse bevolkingsomvang is er niet. In Nederland is bevolkingsbeleid alleen aan de orde in het kader van ontwikkelingssamenwerking en heeft dan betrekking op het buitenland. (...) Maar een eigen bevolkingsbeleid is er niet. Dit terwijl Nederland zelf een van de dichtst bevolkte landen ter wereld is en de bevolking nog groeit (TNO 2002: 176).'*

Bijlage 12: Integratie

Het feit dat Nederland een verzorgingsstaat is, speelt volgens Van Amersfoort een belangrijke rol bij het vaststellen van de voorwaarden voor integratie. Hij betoogt dat juist in een verzorgingsstaat integratie belangrijk is omdat voor het functioneren van de verzorgingsstaat een hoge mate van sociale cohesie nodig is (Van Amersfoort 2001: 52).

De verzorgingsstaat vormt het (voorlopige) eindpunt van een langdurig proces van staatsvorming dat ergens in de late Middeleeuwen in West-Europa begon. Aan het eind van de feodale tijd ontstond het idee dat bestuur gebonden moet zijn aan een territorium. Ten tijde van de Verlichting kwam daar het idee bij dat de soevereiniteit niet berustte bij de koning, maar bij de bevolking van het gebied. Wie of wat het volk was en hoe de volkswil kon worden vastgesteld werd geregeld in de politieke rechten, zoals het actief en passief kiesrecht en de toegang tot publieke ambten. Een tweede essentieel element in de staatsontwikkeling waren de civiele rechten. Dit zijn de rechten van individuele burgers tegenover de staat. Van Amersfoort noemt dit 'rechten van niet-inmenging', zoals het recht op godsdienstvrijheid en

de vrijheid van drukpers (Van Amersfoort 2001: 19). De politieke rechten legitimeren de staatsmacht, de civiele rechten begrenzen die macht.

Staten gingen zich in de loop van de tijd steeds meer met de economie en de algehele inrichting van het land bezighouden. Zo werd bewust en onbewust gewerkt aan de nationale integratie. De uitbreiding van onderwijs, direct door de staat of in ieder geval onder staatstoezicht, de doorvoering van een standaard schrijf- en spreektaal en de invoering van de dienstplicht waren allemaal maatregelen die leidden tot het versterken van een nationale cultuur. De groei van de staatstaken maakte het invoeren van een nationaal, efficiënt belastingstelsel noodzakelijk.

De uitbreiding van het electoraat tot de gehele volwassen bevolking leidde er vervolgens mede toe dat tot dan toe verwaarloosde belangen in de politieke arena gewicht kregen (zie ook bijlage 7). Dit resulteerde in wat volgens Van Amersfoort met een wat ongelukkige term 'sociale rechten' wordt genoemd⁸ (Van Amersfoort 2001: 20). Het idee ontstond dat de overheid moet voorzien in onderwijs, huisvesting, gezondheidszorg en een minimuminkomen.

De enorme groei van overheidstaken confronteert verzorgingsstaten met drie soorten problemen. In de eerste plaats worstelen alle verzorgingsstaten altijd met het probleem dat er een evenwicht moet zijn tussen de belastingopbrengsten en de kosten van de verleende diensten (zie ook bijlage 8). Er moeten niet te veel aanspraken op sociale voorzieningen gemaakt worden in verhouding tot de belastinginkomsten. In de tweede plaats staat de verzorgingsstaat voor de opgave om de groepen rechthebbenden af te bakenen. Het onderscheid tussen burgers en niet-burgers is daarvoor een eerste vereiste. Geen enkele overheid kan immers onbegrensde verplichtingen aangaan. Dit hangt samen met wat hiervoor is vermeld. In de derde plaats moet er een balans gevonden worden tussen civiele en sociale rechten. Uiteraard is het nooit zo dat iedereen alle wetten altijd gehoorzaamt. Elke staat beschikt daarom over een politie- en justitieapparaat. Het idee van de civiele rechten betekent echter dat de macht van dit apparaat nauwkeurig begrensd is. *'Een staat gebaseerd op de drie soorten rechten kan alleen functioneren als er een brede consensus heerst en er niet te veel individuen en/of groepen door de dreiging van sancties tot aanvaarding moeten worden gedwongen. De verzorgingsstaat kan alleen functioneren als zijn wetten en regelgeving en de tenuitvoerlegging van deze wetten en regels bij de bevolking een grote mate van legitimiteit hebben. Het beroep dat individuen en collectiviteiten op de civiele rechten van 'niet-inmenging' kunnen doen, mag niet zover gaan dat zij zeggen: 'Uw rechtsstaat is de onze niet. Wij hoeven ons niet aan uw regels te houden.'* Dit impliceert inderdaad althans een basis van collectieve waarden, die door de (overgrote meerderheid van) de bevolking wordt aanvaard. Daarom is de verzorgingsstaat naar zijn aard ook egalitair, in vergelijking met andersoortige politieke systemen. Diepgaande culturele verschillen worden toegedekt met een neutraliteitsstandpunt, bijvoorbeeld ten opzichte van godsdiensten en buiten de sfeer van het openbare leven geplaatst. Grote welvaartsverschillen binnen de bevolking zouden tot onoverbrugbare tegenstellingen kunnen leiden. Daarom is het belastingstelsel er niet alleen op gericht om voldoende middelen voor de staatstaken te creëren, maar ook om de inkomens rondom 'modaal' gegroepeerd te houden (Van Amersfoort 2001: 23).'

⁸ Het gaat hier namelijk niet om rechten die burgers moeten beschermen tegen teveel overheidsbemoeienis, maar om aanspraken op door de overheid verstrekte voorzieningen. Sociale aanspraken was volgens Van Amersfoort dan ook een betere term geweest.

Juist in verzorgingsstaten is het dus van belang dat er een basis is van collectieve waarden en dat er geen al te grote welvaartsverschillen bestaan. Het ontstaan van een blijvend gemarginaliseerde groep, van een minderheid, zou de sociale cohesie kunnen aantasten.

Ook Lucassen en de WRR wijzen erop dat het gevaar van mogelijke sociale spanningen bestaat als migranten niet voldoende integreren (Lucassen 2001: 17). Als integratiearrangementen *'er onvoldoende in slagen nieuwkomers tot gevestigde burgers te maken, ontstaan spanningen met het fundament van de sociale rechtsstaat. (...) Het absorptievermogen van de Nederlandse samenleving wordt onder meer bepaald door de mate waarin immigranten een actieve rol gaan vervullen in de Nederlandse samenleving en de sociale rechtsstaat mee gaan dragen. Is dit niet het geval dan komt (...) de grondslag van de sociale rechtsstaat ter discussie te staan (WRR 2001: 25).'*

Op basis van het voorgaande is het wellicht niet verwonderlijk dat de Nederlandse overheid in haar integratiebeleid de nadruk legt op juist participatie van allochtonen in het onderwijs en op de arbeidsmarkt. Het ministerie van Binnenlandse Zaken verwoordt het als volgt: *'Het integratiebeleid is in de eerste plaats gericht op het actief burgerschap van etnische minderheidsgroepen. Van personen uit minderheidsgroepen die zich in Nederland willen vestigen, mag worden verwacht dat zij zich inspinnen om actief te participeren in het onderwijs en op de arbeidsmarkt (website Ministerie van Binnenlandse Zaken).'*

Bijlage 13: Publieke opinie

In de periode 1997-99 heeft het CBS onderzoek gedaan naar de houding onder de Nederlandse bevolking van 18 jaar en ouder ten aanzien van asielzoekers en buitenlandse werknemers. De resultaten van dit onderzoek zijn gepubliceerd in 'Allochtonen in Nederland, 2000'. In de onderzochte periode is het beeld ongeveer gelijk gebleven. In 1998 en 1999 is men iets milder gestemd over de komst van buitenlandse werknemers. Over de komst van werknemers uit EU-lidstaten denkt men duidelijk anders dan over de komst van werknemers uit andere landen.

Arbeidsmigranten

Iets meer dan een kwart van de Nederlandse bevolking is voorstander van volledig vrije toegang van werknemers uit EU-landen, 10% wil volledige openstelling van de Nederlandse arbeidsmarkt voor mensen van buiten de EU. Voor een volledige stopzetting van buitenlandse werknemers tot de Nederlandse arbeidsmarkt is 11% van de bevolking als het om EU-burgers gaat en 22% als het om burgers van landen buiten de EU gaat. Ongeveer tweederde van de bevolking is voorstander van een zekere mate van beperking van de instroom van buitenlandse werknemers (zowel uit EU als daarbuiten). *'Dat betekent dat samen met de fervente tegenstanders van de komst van werknemers uit de EU-landen, driekwart het niet eens is met de feitelijke situatie. De arbeidsmarkt in de EU is immers volledig vrij toegankelijk voor alle inwoners van de lidstaten. De instroom van werknemers van buiten de EU is wel aan beperkingen onderhevig (CBS (1) 2001: 51).'*

Asielzoekers

17% van de Nederlandse bevolking wil geen enkele asielzoeker meer toelaten. Driekwart van de bevolking vindt dat de instroom van asielzoekers beperkt moet blijven en minder dan 10% is voorstander van onbeperkte toegang van asielzoekers. *'Ook vindt ongeveer de helft dat de toegang van politieke vluchtelingen tot Nederland best wat moeilijker gemaakt mag worden*

dan nu het geval is. Daar staat een wens van bijna één op de vijf tegenover om de toegang van politieke vluchtelingen te vergemakkelijken. Het beleid van de Nederlandse overheid om de instroom van asielzoekers terug te dringen, wordt dus door de meerderheid van de Nederlandse bevolking gesteund (CBS (1) 2001: 51).'

Integratie

Naast de mening over de gewenste toestroom van buitenlanders is gevraagd in welke mate buitenlandse werknemers en etnische minderheden zich dienen aan te passen, variërend van het behoud van alle gewoonten van de eigen cultuur (score 1) tot en met een volledige aanpassing aan de Nederlandse cultuur en gewoonten (score 5). *'Een meerderheid van de bevolking wenst dat buitenlanders zich aan de Nederlandse cultuur en gewoonten aanpassen (p 52)' (score 5: 25%, score 4: 29%). 'Slechts tien procent is van mening dat buitenlanders moeten kunnen leven met behoud van alle gewoonten van de eigen cultuur' (score 1) (CBS 2001: 52).*

De hierboven genoemde resultaten verschillen nogal naar genoten onderwijs en leeftijd. Lager opgeleiden en ouderen zijn vaker voorstander van het beperken of stoppen van de toegang van asielzoekers en buitenlandse werknemers. Ook vinden zij vaker dat buitenlanders zich volledig moeten aanpassen aan de Nederlandse cultuur.

Bijlage 14: Gevolgen van het huidige beleid voor migranten die zich melden

In bijlage 5 bleek dat migratie voor verschillende partijen, de individuele migrant, het land van herkomst, het land van bestemming en de individuele inwoners van het land van bestemming, verschillende gevolgen heeft. Migratiebeleid heeft de belangen van één of meerdere van deze partijen voor ogen. Zoals ook al in bijlage 5 werd gesteld hoeft een positief gevolg voor de ene partij niet overeen te komen met een positief gevolg voor de andere partijen. Zo ook met de gevolgen van migratiebeleid. Het door Nederland (en andere EU-lidstaten) gevoerde migratiebeleid zal voor elk van de vier genoemde partijen andere gevolgen hebben.

Voor (*potentiële*) **migrant**en heeft het huidige beleid als nadeel dat voor de meesten van hen alleen de optie van asielmigratie openstaat. Gevolgen hiervan zijn ten eerste dat het asielsysteem overbezet is, wat weer tot langdurig verblijf in asielzoekerscentra leidt. Het gaat hierbij vaak om jonge mensen en gezinnen van wie velen een traumatische ervaringen achter de rug hebben. De lange tijd van onzekerheid is allerminst bevorderlijk voor de verwerking ervan. Bovendien is het niet mogen inburgeren en het ontbreken van voldoende mogelijkheden om kennis en vaardigheden op te doen bijzonder demotiverend. Er gaat kostbare tijd en motivatie om nieuwe perspectieven te verwezenlijken verloren.

Ten twee proberen regeringen het aantal asielzoekers terug te dringen door het VN-Vluchtelingenverdrag steeds strikter uit te leggen; er ontstaat een soort wedstrijd tussen landen 'wie is het restrictiefst'. De WCC wijst hier bijvoorbeeld op (WCC (2) 2001).

Ten derde proberen landen de toegang van migranten tot hun grensgebied moeilijker te maken. In de NRC van 20 juni 2001 constateert A. Davis van AZG: 'Wat je nu ziet is dat de neiging steeds groter wordt om de vluchtelingen buiten de eigen regio te houden en de kosten van de opvang te beperken'. Hij wijst op Pakistan dat circa 1,2 miljoen Afghaanse vluchtelingen heeft opgenomen. Ook daar is echter het draagvlak voor vluchtelingen

afgenomen. De Pakistaanse autoriteiten onderhandelen met het Afgaanse Talibaan-bewind over de repatriëring van die vluchtelingen naar Afghanistan. Pogingen van westerse hulporganisaties en de UNHCR om dit te voorkomen zullen waarschijnlijk weinig indruk maken, vreest Davis. Binnenkort reist immers een delegatie van de Europese Commissie naar Pakistan om de regering ertoe te bewegen Afgaanse vluchtelingen die via Pakistan naar Europa zijn gekomen terug te nemen. 'Hoe kunnen wij nu van Pakistan verwachten dat het zijn plannen voor repatriëring naar Afghanistan opgeeft, terwijl wijzelf de Pakistanen vragen onze Afgaanse vluchtelingen terug te nemen'. Volgens Davis zijn de pogingen om de eigen grenzen zoveel mogelijk te sluiten voor vluchtelingen uiteindelijk contraproductief. En ook de Europese Jezuïeten wijzen daarop (Provinciale oversten van de Europese jezuïetenprovincies 2001). Vluchtelingen nemen dan hun toevlucht tot mensensmokkelaars, die inmiddels wereldwijd volgens sommige berekeningen al een grotere omzet in geld hebben dan de drugsmokkelaars.

Doomernik e.a. wijzen er in dit verband op dat het waarschijnlijk is dat dit beleid ertoe leidt dat alleen vluchtelingen die over voldoende financiële middelen bezitten nog in staat zullen zijn om in de EU asiel aan te vragen. *'It is probable that in practice these measures have a selective effect, and give a better chance to those who have more resources than to those who do not. After all, in many cases now it is only those asylum seekers who have access to sufficient financial and other resources either to obtain the necessary travel documents (and possibly a visa, whether genuine or forged) by means of bribes, or to pay to be smuggled into the country, who actually arrive in the EU. Whether a person has access to resources has nothing to do with whether he is exposed to persecution. In general terms, the categoric and unconditional nature of these general exclusion measures calls into question whether they are reconcilable with the spirit of the Refugee Convention to which the Dutch state has committed itself (Doomernik 1997: 35).'*

Daarnaast kunnen deze maatregelen ook bijdragen aan xenofobie omdat mensen enerzijds horen dat hun regeringen er alles aan willen doen het aantal migranten terug te dringen en anderzijds waarnemen dat dit niet lukt.

Een vierde gevolg is dat er veel mensen zijn die niet onder het VN-Vluchtelingenverdrag vallen, maar wel degelijk voor hun leven te vrezen hebben. Dat mensen die niet onder de vluchtelingendefinitie van het VN-Verdrag vallen, vaak ook vluchten omdat hun leven in gevaar is, blijkt wel uit het volgende citaat van Zakia, een Afgaanse vrouw uit de Metro van 13 juni 2001: *'Bij een raketinslag ben ik mijn been en mijn man verloren. Als ik niet was gevlucht, zou ik langzaam weggekijnd zijn. Door de Taliban-decreten had ik namelijk geen inkomen, ik mocht niet alleen naar buiten en medische hulp is er, nu er geen vrouwelijke artsen meer zijn, voor vrouwen niet bij. Ik was er levend begraven en net als zovele vrouwen aan mijn stinkende wonden overleden.'*

De Raad van Kerken wijst er in 'Het basisdocument voor een humaan en rechtvaardig asielbeleid' in dit kader op dat het aantal illegalen mede door het steeds restrictievere beleid toeneemt. Afgewezen asielzoekers die niet terugkunnen, omdat ze bijvoorbeeld geen papieren kunnen krijgen, of niet terug willen, omdat de omstandigheden in het land van herkomst niet dusdanig verbeterd zijn, hebben vaak geen andere keus dan als illegaal in Nederland te blijven.

Tenslotte betekent het steeds strengere migratiebeleid ook nog dat veel mensen de mogelijkheid wordt ontnomen om hier te werken.

Voor het *land van herkomst* is belangrijk dat migranten door de strikte migratieregels vaak huiverig zijn om tussen het land van herkomst en bestemming heen en weer te migreren. Dit is er bijvoorbeeld één van de oorzaken van het feit dat een relatief kleine groep gastarbeiders van 55.000 mensen uit het begin van de jaren 70, uitgegroeid is tot een bevolkingsgroep van ongeveer een half miljoen nu (NIDI 2000: 213). Gastarbeiders waren bang dat als ze Nederland zouden verlaten ze niet meer terug konden komen. Ze besloten daarom maar in Nederland te blijven en hun gezin over te laten komen. Migranten die zich blijvend vestigen in het land van bestemming maken vaak minder geld over naar het land van herkomst, en hun bijdrage aan de economische ontwikkeling van het land van herkomst zal dus minder groot zijn dan in geval migranten heen en weer hadden kunnen migreren. Een streng migratiebeleid in de westerse landen betekent bovendien dat (veel) minder mensen de mogelijkheid krijgen om daar geld te verdienen, en naar huis te sturen, dan het geval zou zijn bij vrij(re) migratie. Ook op die manier is een streng migratiebeleid een verliespost voor landen van herkomst.

Voor het *land van bestemming* is van belang dat de langdurige asielprocedures slecht zijn voor de integratie van diegenen die uiteindelijk wel mogen blijven. Bovendien zal gelden dat hoe langer de procedure duurt, hoe meer dat de collectieve sector kost. Een nadeel dat niet specifiek is verbonden aan het asielbeleid, maar aan restrictief migratiebeleid in het algemeen, is dat de bevolking in het land van bestemming enerzijds te horen krijgt dat de overheid migratie wil beperken terwijl ze tegelijkertijd waarneemt dat dit niet erg wil lukken. Dit draagt bij aan een (nog) negatiever beeld van migratie en migranten onder de bevolking. Voor toegelaten migranten betekent dit dat zij een negatief imago hebben wat (net als de lange asielprocedures) belemmerend werkt bij de integratie. Het potentieel aan nieuwe arbeidskrachten en sociale en culturele verrijking dat inherent is aan migratie wordt vanwege de negatieve beeldvorming te weinig benut. Een ander nadeel dat niet verbonden is aan restrictief migratiebeleid is dat Nederlands migratiebeleid niet gebaseerd is op de realiteit dat Nederland al decennia een immigratieland is. 'Dat heeft tot gevolg dat de besluitvorming over beleid en regels meestal op basis van incidenten plaatsvindt (Groenendijk 1997: 232)'. Hoewel arbeidsmigratie niet de oplossing is voor vergrijzing, zal arbeidsmigratie de effecten daarvan wel helpen verzachten. Echter, ook arbeidsmigratie waarvan bij voorbaat vaststaat dat ze een positieve bijdrage kan leveren aan de collectieve sector en het immigratiesurplus wordt door het huidige restrictieve migratiebeleid bemoeilijkt. De ondernemersorganisatie VNO-NCW zou graag willen dat de politiek loskomt van het 'ad-hocbeleid' en een visie over immigratie ontwikkelt waarin het makkelijker wordt voor het bedrijfsleven om hoogopgeleiden uit niet-EU-landen te halen (Financieele Dagblad 14 januari 2002).

Tenslotte zijn er nog negatieve gevolgen voor *individuele bewoners in het land van bestemming*. Vooral voor werkgevers is het door het negatieve beeld dat bestaat van migratie moeilijk om arbeidsmigranten aan te trekken.

Bijlage 15: Effectiviteit restrictief beleid

Hoewel vaak wordt gedacht dat restrictief migratiebeleid tot minder migranten zal leiden, zijn er redenen om aan te nemen dat er juist sprake zal zijn van het tegenovergestelde.

Doomernik (Doomernik 1997: 84) wijst erop dat voor migranten die voor de keuze staan om al dan niet te remigreren, twee factoren van groot belang blijken te zijn: het eventuele verlies van hun verblijfstitel bij vertrek en het verlies van aanspraken op sociale zekerheid, zoals een uitkering. Ook Groenendijk stelt dat verlies van verblijfsrecht het onaantrekkelijk maakt voor migranten om naar het land van herkomst terug te keren (Groenendijk 1997: 218).

Dat de garantie terug te kunnen keren het voor migranten aantrekkelijker maakt naar het land van herkomst te remigreren, blijkt ook wel uit het feit dat de introductie van het vrije personenverkeer in de EU niet tot meer migratie uit de zuidelijke naar de noordelijke lidstaten heeft geleid, zoals in de noordelijke landen werd gevreesd, maar juist tot een toename van het aantal arbeidsmigranten uit Italië, Spanje, Portugal en Griekenland, dat terugkeerde naar het land van herkomst. En na het afschaffen in 1990 van de visumplicht voor mensen uit Midden-Europese landen nam de migratie uit die landen naar West-Europa niet toe, maar juist af. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat niet alleen veranderingen in migratieregels, maar ook veranderingen in de economische en politieke situatie in de betrokken herkomstlanden hier waarschijnlijk aan hebben bijgedragen.

Ook uit de migratie van Surinamers naar Nederland kan afgeleid worden dat strenge migratieregels vaak het tegenovergestelde effect hebben van wat men probeert te bereiken. Na 1965 bestond de migratie uit Suriname steeds meer uit laagopgeleiden en in Nederland gingen daarom stemmen op deze migratie te beperken door een visumplicht. Gedurende de overgangperiode 1975-1980 was vrij personenverkeer tussen Nederland en Suriname echter nog mogelijk. *'De ongelukkige combinatie tussen een streng restrictief Nederlands politiek debat, het grote enthousiasme voor migratie in Suriname en de, in retrospectief, vrij onbegrijpelijke overgangsregeling produceerde precies datgene dat de politiek had willen vermijden: een grootschalige Surinaamse migratie. Juist de Nederlandse retoriek over een streng beleid gaf in Suriname de indruk dat Nederland zijn deuren voorgoed zou sluiten. Dit deed velen besluiten van de "laatste mogelijkheid" gebruik te maken, eerst vlak voor de onafhankelijkheid in 1975 en daarna vlak voor het aflopen van de overgangsregeling in 1980 (WRR 2001: 58).'*

Bijlage 16: Beleidsdilemma's

Beleid, dus ook migratiebeleid, wordt altijd gemaakt met een bepaald doel voor ogen. Bij migratiebeleid kan dat doel op vier verschillende terreinen liggen. Het beleid kan tot doel hebben de situatie in het land van herkomst te verbeteren, migratie kan in dienst gesteld worden van de situatie in het land van bestemming, het doel van migratiebeleid kan zijn de migrant zo goed mogelijk op te vangen of het doel kan zijn de oorspronkelijke bevolking in het land van bestemming in bescherming te nemen tegen negatief geachte aspecten van migratie. Bij het bepalen van het uiteindelijke doel zullen economische overwegingen een belangrijke factor zijn, maar ook humanitaire overwegingen kunnen een rol spelen.

Een voorbeeld van migratiebeleid waarbij het land van herkomst voorop staat, is beleid waar minister Herfkens het over had in haar speech ‘Mijn neef woont in Nederland’, waarin zij pleitte om migratiebeleid in te zetten voor de vermindering van armoede in ontwikkelingslanden. In dat kader stelde zij voor arbeidsmigranten uit ontwikkelingslanden tijdelijk in Nederland te laten werken, met name ook lager opgeleiden. *‘Tijdelijke emigratie draagt meer bij aan armoedebestrijding dan permanente. Remigranten brengen werkervaring mee en ook blijft de band met hun vaderland beter behouden. Doordat hun familie achterblijft en ze er hun oude dag zullen doorbrengen, zullen ze een groter deel van hun kapitaal overmaken naar verwanten of investeren in een eigen huis of bedrijf.’* Een voorbeeld van beleid waarbij het belang van het land van bestemming voorop staat, in dit geval Nederland, is het voorstel voor ruimere arbeidsmigratie om de negatieve effecten van vergrijzing op te vangen. Een voorbeeld van beleid waarbij de migrant voorop staat is het humanitaire asielbeleid dat onder andere de Raad van Kerken voorstaat. Een voorbeeld van beleid waarbij inwoners in het land van bestemming voorop staan wordt tenslotte gegeven door Arendo Joustra (De Journalist 17 mei 2002). Hij legt uit waarom in de VS juist politiek linkse partijen tegen migratie zijn en politiek rechtse partijen voor migratie: *‘In de Verenigde Staten is rechts (Bush) juist voor immigratie, want het bedrijfsleven heeft behoefte aan goedkope arbeidskrachten. Immigratie houdt de lonen laag. Rijke Amerikanen profiteren van immigratie want dan kunnen ze makkelijk aan huispersoneel komen. ‘Links’ in Amerika is om deze redenen (en soms vanwege de druk op het milieu en de natuur) tegen immigratie.’*

De verschillende beleidsdoelen liggen dus grofweg op dezelfde vier terreinen als de hiervoor beschreven gevolgen van migratie. Net zoals een voordeel op het ene terrein samen kan gaan met een voordeel op het andere terrein, kan het ene beleidsdoel overeenkomen met het andere. Maar dat hoeft niet het geval te zijn. Beleid dat op het ene terrein een positief effect heeft, kan op het andere terrein een (onbedoeld) negatief effect hebben. Alvorens tot een beleidsbesluit te komen is het dus goed een beeld te hebben van de mogelijke negatieve nevenconsequenties van dat besluit. Ook verduidelijkt het misschien waarom mensen voor een andere beleid kunnen kiezen en waar kritiek op beleid vandaan komt.

Een spanning op beleidsterreinen die voor Nederland van belang kan zijn en waar verschillende auteurs (met name de laatste tijd) op gewezen hebben, is die tussen solidariteit met minderbedeelden hier en elders.

Thomas von der Dunk geeft het dilemma in Socialisme & Democratie (nummer 9, 2001) als volgt weer. Het *‘mondiale solidariteitsideaal, op grond waarvan zij (Europese sociaal-democratie) principieel niemand een evenredig aandeel aan de westerse rijkdom kan ontzeggen, botst op het besef dat een uit dit beginsel voortvloeiende materiële herverdeling feitelijk zo drastisch is dat zij de bestaande welvaartsstaat in gevaar brengt. Deze zou dan ook onvermijdelijk op grote tegenstand vanuit haar traditionele sociale achterban kunnen rekenen, omdat deze bij zo’n herverdeling het meeste heeft te verliezen. Een gevaar dat des te sterker wordt gevoeld, nu de mondialisering van de wereldhandel en de daarmee gepaard gaande liberalisering van de economie sowieso aan de wortels van deze welvaartsstaat knaagt. Zij ontnemen de nationale overheid immers belangrijke beleidsinstrumenten zonder dat een Europese overheid dit machtsverlies afdoende compenseert, terwijl zij anderzijds aan een rijke bovenlaag de mogelijkheid verschaffen om zich aan de gevolgen van de teloorgang van de nationale solidariteitsstaat te onttrekken. Tegelijk worden de binnen de natiestaat achtergeblevenen geconfronteerd met de materiële nood van de bewoners van andere werelddelen, die zich dankzij de import van westerse communicatiemiddelen meer dan ooit bewust zijn van hun welvaartsachterstand, en dankzij de import van westerse*

vervoersmiddelen ook danig gestimuleerd worden om die afstand lijfelijk te overbruggen. (...) Vele varkens dreigen de spoeling dun te maken, en de kans dat de magerste varkens van eigen bodem, vanwege toenemende concurrentie van vreemde varkens, zullen weigeren op dieet te gaan is niet denkbeeldig - zeker als zij tegelijk de dikste inheemse varkens nog dikker zien worden. Vandaar de moeizame en al vele jaren durende worsteling met het vluchtelingenvraagstuk, een worsteling die daarom ook nog wel vele jaren moeizaam zal blijven (Socialisme en Democratie 9 2001: 391).'

Bijlage 17: Kerken over het migratiebeleid

De kerken stellen dat mensenrechten ondeelbaar zijn; burgerrechten en politieke rechten zijn dus gelijkwaardig aan economische, sociale en culturele rechten. De WCC zegt het als volgt: *'No rights are possible without the basic guarantees for life, including the right to work, to participate in decision-making, to adequate food, to health care, to decent housing, to education for the full development of the human potential, and to a safe environment and the conservation of the earth's resources (WCC (1) 1999).'*

Ook de Nederlandse bisschoppen zeggen in 'Ik was vreemdeling' dat mensen op de vlucht kunnen slaan voor oorlog, onderdrukking en geweld, maar ook voor honger en armoede. Anders dan gesuggereerd wordt in het onderscheid dat gemaakt wordt tussen economische en politieke vluchtelingen, staan deze motieven lang niet altijd los van elkaar: immers zowel armoede als onderdrukking kunnen de dood tot gevolg hebben.

Nederland en andere Europese landen zijn medeverantwoordelijk voor de oorzaken van migratie en dus ook voor het aanpakken daarvan. Zolang de voorwaarden voor ontwikkeling en de mogelijkheden voor de handel wereldwijd ongelijk verdeeld zijn, zullen mensen uit ontwikkelingslanden naar industrielanden blijven trekken. En zolang kansen en goederen niet beter verdeeld worden over alle landen, zullen veel mensen trekken naar werelddelen met de beste goederen en kansen. *'Het komt niet als een verrassing dat in een dergelijke situatie de armen en behoeftigen plannen maken om te vluchten, om een nieuw land te zoeken dat hun brood, waardigheid en vrede kan bieden. Dat is de migratie van de wanhopigen: mannen en vrouwen, dikwijls jong, die geen ander alternatief hebben dan hun eigen land te verlaten om de sprong in het onbekende te maken. (...) Tegelijkertijd neigen staten met een relatieve overvloed ernaar om hun grenzen te sluiten onder druk van de publieke opinie, gestoord door de ongemakken die het fenomeen immigratie vergezellen. [Als de ongelijkheden toenemen], zullen armere bevolkingen gedwongen worden uit wanhoop te vluchten, terwijl de welvarende landen de gevangene zijn van hun onverzadigbare verlangen om de beschikbare hulpbronnen in eigen bezit te willen houden (Johannes Paulus II (1) 1999).'*

Ongeacht de reden waarom mensen vluchten, of dat nu om politieke redenen is of om onrechtvaardige economische verhoudingen, vluchtelingen moeten altijd humaan en rechtvaardig behandeld worden en migranten moeten altijd behandeld worden met het respect dat ieder mens op grond van zijn waardigheid toekomt (Raad van Kerken in Nederland 1995 en Paus Johannes Paulus II (2) 2001.). *'Het gaat hierbij specifiek om het recht om een eigen land te hebben, om in vrijheid in het eigen land te leven, om met zijn/haar familieleden samen te leven, om te beschikken over de goederen die nodig zijn voor een waardig bestaan, om het eigen etnische, culturele en taalkundige erfgoed te bewaren en te ontwikkelen, om openlijk de eigen godsdienst te kunnen belijden en onder alle omstandigheden erkend en behandeld te worden naar de waardigheid die men als mens bezit (Paus Johannes Paulus II (3) 2001).'*

Behalve deze rechten erkennen de kerken dat ieder mens het recht heeft te emigreren. Dat wil zeggen, de mogelijkheid moet hebben om het eigen land te verlaten én de mogelijkheid om naar een ander land te gaan om daar betere levensomstandigheden te zoeken.

Enerzijds, mag bij maatregelen gericht op het beperken van de instroom van immigranten dit principe niet uit het oog worden verloren. Het uitgangspunt voor rechtvaardig beleid moet dan ook niet liggen in het zichzelf beschermen tegen wat wel ‘stromen van migranten’ wordt genoemd, maar in het recht doen aan mensen die een beroep op ons doen. Anderzijds wordt er ook terecht aandacht geschonken aan het algemeen belang. In zijn boodschap ter gelegenheid van de viering van de 34^{ste} Internationale Dag voor de Vrede op 1 januari 2001 stelt Paus Johannes Paulus II: *‘Het is de kunst om een combinatie te vinden van de opvang die ieder mens toekomt, zeker als hij in nood verkeert, en een inschatting van wat er nodig is om zowel de plaatselijke bevolking als de nieuwkomers een waardig en vreedzaam leven te laten leiden. De culturele gebruiken die de immigranten meebrengen dienen te worden gerespecteerd en geaccepteerd, zolang zij niet ingaan tegen de uit het natuurrecht voortvloeiende universele ethische waarden of tegen fundamentele mensenrechten.’*

‘De uitdaging van onze tijd om een globalisering te verzekeren in solidariteit, een globalisering zonder marginalisering,’ zoals Johannes Paulus II dat in zijn boodschap voor de Werelddag voor Migrant en Vluchtelingen, ‘Ik was vreemdeling en gij hebt mij gastvrijheid verleend’, van 21 november 1999 zegt. Enerzijds hebben veel mensen door globalisering het gevoel dat ze in een ‘global village’ leven. Ze sluiten vriendschapsbanden die over taal- of cultuurverschillen heen groeien. Naast elkaar leven wordt voor menigeen een alledaagse realiteit. Tegelijkertijd echter *‘wordt de kloof tussen de ‘winnende’ en de ‘verliezende’ landen steeds groter. De eerstgenoemde hebben geld en technologie die hen veroorloven naar behoefte te genieten van de hulpbronnen van de wereld, een mogelijkheid die zij niet altijd gebruiken in de geest van solidariteit en het eerlijk samen delen. De laatstgenoemde daarentegen hebben niet gemakkelijk toegang tot de hulpbronnen die nodig zijn voor bevredigende menselijke ontwikkelingen en hebben soms zelfs gebrek aan de meest essentiële middelen van bestaan.’*

Bijlage 18: Toekomstverwachting

Er is een aantal redenen om te verwachten dat het aantal mensen dat in de toekomst de wens zal koesteren om te emigreren toe zal nemen. Ten eerste zijn er de demografische factoren; enerzijds de hoge bevolkingsgroei in ontwikkelingslanden, anderzijds de lage of negatieve groei in de rijke landen. Ten tweede economische factoren; de verschillen tussen rijk en arm worden groter. De meeste ontwikkelingslanden worden relatief gezien armer, bovendien gaat ontwikkeling in ontwikkelingslanden meestal niet gepaard met werkgelegenheidsgroei. Ten derde zijn er de ecologische ontwikkelingen die zich steeds vaker lijken voor te doen, zoals ontbossing, verwoestijning en overstromingen. Ten vierde zijn er dan nog de politieke factoren. Bij de dekolonisatie na de Tweede Wereldoorlog zijn grenzen vaak willekeurig getrokken. Dit bemoeilijkt ‘nation-building’. Gekoppeld aan de wapenleveranties ten gevolge van de koude oorlog is dit een factor die kan bijdragen aan gewelddadige gewapende conflicten. Ten aanzien hiervan zei Lubbers tijdens de herdenking ‘50 jaar Vluchtelingenverdrag’ in Amsterdam, 15 mei 2001, bijvoorbeeld dat de conflicten die vluchtelingen genereren mede door het Westen mogelijk gemaakt worden. Zo kunnen strijdende partijen makkelijk aan wapens komen. Die wapens worden onder meer betaald met geld uit diamanthandel. Kortom, goederen waar een boycot op zit, maar die toch in het

Westen verhandeld kunnen worden. Daarnaast biedt het Westen dictators, warlords de mogelijkheid hun geld op (veilige) bankrekeningen in het Westen te storten.

De wens te emigreren wordt nog eens vergroot door factoren die met globalisering samenhangen, zoals een snelle vooruitgang in communicatietechnologie, waardoor mensen betere toegang hebben tot informatie over mogelijke bestemmingen en zich nog meer bewust worden van de grote rijkdom in het Westen, terwijl ze tegelijkertijd weten dat het vrijwel onmogelijk zal zijn dat in eigen land te realiseren, niet in de laatste plaats door de grote werkloosheid (Doomernik 1997: 16). Daarnaast is ook transport sneller en goedkoper geworden.

Hoewel de wens te emigreren dus toe zal nemen, is het nog maar de vraag of dit ook daadwerkelijk tot meer migratie zal leiden. Castells bijvoorbeeld, ziet wel een toename in migratie van hoogopgeleiden, maar niet in migratie van laagopgeleiden. Hij ziet twee soorten arbeid ontstaan: hooggekwalificeerd en laaggekwalificeerd. Scholing en de toegang daartoe bepaalt het verschil tussen deze twee. De ene groep is in staat om zich door scholing steeds nieuwe kennis en vaardigheden eigen te maken. Voor hen is er een globale arbeidsmarkt. Zij kunnen gaan werken waar zij willen en tegen de condities die zij vragen. De andere groep kan zich de benodigde kennis en vaardigheden om wat voor reden dan ook niet eigen maken en is slechts in staat één bepaalde taak uit te voeren. Deze laatste groep mensen, Castells noemt ze 'human terminals', kunnen vervangen worden door anderen (op andere plaatsen in de wereld) en door machines, al naar gelang dat een bedrijf uitkomt. De migratie van deze mensen wordt wel degelijk beperkt. Legale migratie is volgens Castells dan ook vrijwel niet toegenomen. Illegale migratie naar het Westen waarschijnlijk wel, maar niet in de orde van grote waar vaak voor gevreesd wordt. Strikte migratiebeperkingen, xenofobie, gebrek aan netwerken en, als belangrijkste factor, gebrek aan arbeidsmogelijkheden, hebben de gevreesde massale migratie in belangrijke mate beperkt.

Wat er volgens Castells wel is gebeurd, is dat migranten en hun kinderen zichtbaarder zijn geworden. In de VS zijn migranten steeds minder vaak Europeanen, in Europa zijn ze vaker moslim. Bovendien krijgen migranten vaak meer kinderen dan de autochtone bevolking en concentreren ze zich vaak in een paar grote steden. Er is sprake van een grotere etnische en culturele diversiteit, maar dat is wat anders dan een mondiale arbeidsmarkt.

Hoewel er volgens Castells dus geen sprake is van een echt mondiale arbeidsmarkt (uitgezonderd voor sommige hooggekwalificeerde mensen), is er wel sprake van een globalisering van arbeidsvoorwaarden. Door de toegenomen mobiliteit van kapitaal, etc., kunnen bedrijven makkelijker besluiten zich te vestigen in landen waar de arbeidskosten het laagst zijn, de vakbonden het minst mondig zijn en arbeid het meest flexibel is.

Castells ziet dus een tweedeling ontstaan, die het gevolg is van meer concurrentie, de druk om zo flexibel mogelijk te produceren en een verzwakking van de verzorgingsstaat. Sommige groepen mensen, regio's en zelfs hele landen, vallen hierdoor buiten de boot. Er ontstaat, wat Castells noemt, een 'Fourth World', een vierde wereld.

Armoede aan de ene kant, en een steeds restrictiever migratiebeleid in de rijke landen aan de andere kant, betekent een gouden kans voor criminelen die met mensensmokkel geld willen verdienen. Dit soort mensensmokkel heeft enerzijds als gevolg dat mensen jarenlang gedwongen zijn in een soort van slavernij te leven om het van mensensmokkelaars geleende

geld terug te betalen. Anderzijds leidt het tot xenofobie, doordat het dreigt, of lijkt te dreigen, legale migratiemogelijkheden te overspoelen.

Ook The Economist (12 mei 2001) verwacht dat stijgende migratiedruk niet zal leiden tot meer migratie van laaggeschoolde arbeid. Er zijn volgens The Economist twee verschillen met eerdere periodes van migratie, waarin dat patroon wel waar te nemen was. Ten eerste is de behoefte aan ongeschoolde werkrachten in de rijke landen minder groot dan vroeger. Ten tweede hebben de arbeiders uit de rijke landen die getroffen worden door de negatieve gevolgen van immigratie, nu betere mogelijkheden om te protesteren. Volgens The Economist is het dan ook hoogstwaarschijnlijk dat de huidige trend zich door zal zetten, namelijk dat landen zullen proberen de immigratie van ongeschoolde arbeid te beperken, de voorkeur gevend aan immigratie van geschoolde arbeid. *'The most likely result is that a trend that is already well established (either as explicit policy or customary practice) will continue: countries will try to restrict the immigration of unskilled workers, giving preference to workers with skills.'*

Literatuur

- Amersfoort, J. van, 'Migratie en migratietheorieën', in: Penninx e.a. (red.), in: *Etnische minderheden en de multiculturele samenleving*, Wolters Noordhoff, Groningen, 1998.
- Amersfoort, J. van, *Transnationalisme, moderne diaspora's en sociale cohesie*, IMES, Amsterdam, 2001.
- Andries, M., 'Versoepeling van het immigratiebeleid: braingain of braindrain?', in: *Braindrain of braingain? Grijze cellen uit het Zuiden*, Noordzuid Cahier, september 2001.
- Beus, J. de, 'De vlucht uit de verdraagzaamheid', *Vrij Nederland*, 25 maart 2000.
- Castells, M., *The Information Age: Economy, Society and Culture*, Blackwell, Oxford, 1996.
- CBS (1), *Allochtonen in Nederland, 2000*, 2001.
- CBS (2), *Index*, november/december 2000.
- CBS (3), *Index*, april 2001.
- CBS (4), *De Nederlandse economie 2001*, Voorburg, 2002.
- Dale, Van, 1999.
- Doomernik, J., R. Penninx en H. van Amersfoort, *A Migration Policy for the Future*, Amsterdam, IMES, 1997.
- Dunk, Th. von der, *Socialisme en Democratie*, nummer 9, 2001.
- Dunnewijk, B., 'Immigratie geen structurele oplossing voor arbeidsmarkt', *ESB*, 25 mei 2001.
- ECRE, *Promise of Protection: Progress towards a European Asylum Policy since the Tampere Summit 1999*, 2001.
- Engbersen, G. en J. van der Leun, 'Uitsluiting van illegale migranten', in: *Immigratie; tussen beleid en werkelijkheid*, Justitiële verkenningen, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Gouda, nr 8 01, 27 oktober 2001.
- Groenendijk, K., 'Recht en de multi-etnische samenleving', in: Penninx e.a. (red.), in: *Etnische minderheden en de multiculturele samenleving*, Wolters Noordhoff, Groningen, 1998.
- Groenendijk, K. en N. Doornbos, 'Uitkomsten van asielprocedures: een cohortonderzoek', *Nederlands Juristenblad*, 9 februari 2001.
- Haan, A. de, 'Migrants, livelihoods and rights: the relevance of migration in development policies', *Social Development Working Paper*, No. 4, February 2000.
- Koopmans, L., C. de Kam, A. Wellink en H. Woltjer, *Overheidsfinanciën*, Stenfert Kroese, Leiden, 1991.
- Loescher, G., *Work in Progress*, Volume 16, Number 3, Summer 2002.
- Loobuyck, P., 'Arbeidsmigratie naar Europa. Noodzaak of neokolonialisme?', in: *Braindrain of braingain? Grijze cellen uit het Zuiden*, Noordzuid Cahier, september 2001.
- Lucassen, L., 'Een spel met valse kaarten; migratiebeleid in historisch perspectief', in: *Immigratie; tussen beleid en werkelijkheid*, Justitiële verkenningen, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Gouda, nr 8 01, 27 oktober 2001.
- Muus, Ph., *De wereld in beweging; Internationale migratie, mensenrechten en ontwikkeling*, Jan van Arkel, Utrecht, 1995.

- Nederlandse Bisschoppenconferentie, 'Ik was vreemdeling; Herderlijk schrijven over migranten en vluchtelingen', *121 Kerkelijke documenten*, 1998, pp. 3-19.
- NIDI, *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2000*, Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut, Den Haag, 2000.
- Niessen, J. en R. Zegers de Beijl, *International migration, economic development and human rights*, CCME Briefing Paper, no. 18, december 1994.
- OECD, 'Trends in immigration and economic consequences', *Working Paper 284*, 2001.
- Paus Johannes Paulus II (1), 'Ik was vreemdeling en gij hebt mij gastvrijheid verleend; Boodschap voor de Werelddag voor Migranten en Vluchtelingen', *121 Kerkelijke documentatie*, 2000, pp. 343-347.
- Paus Johannes Paulus II (2), 'Dialoog tussen culturen voor een beschaving van liefde en vrede; Boodschap ter gelegenheid van de viering van de 34^{ste} Internationale Dag voor de Vrede, 1 januari 2001', *121 Kerkelijke documenten*, 2001, pp. 35-44.
- Paus Johannes Paulus II (3), 'De pastorale zorg voor migranten; Onderdeel van de missie van de Kerk in deze tijd. Boodschap voor de 87^{ste} Werelddag voor Migranten en Vluchtelingen', *121 Kerkelijke documentatie*, 2001, pp. 145-151.
- Penninx, R. en H. Münstermann, 'Migratie, etnische minderheden en de multiculturele samenleving: een inleidende verkenning', in: Penninx e.a. (red.), in: *Etnische minderheden en de multiculturele samenleving*, Wolters Noordhoff, Groningen, 1998.
- Provinciale oversten van de Europese jezuïtenprovincies, 'Verklaring over de Migranten van de provinciale oversten van de Europese jezuïten', *Streven*, maart 2001.
- Raad van Kerken in Nederland, *Basisdocument van de Raad van Kerken in Nederland voor een humaan en rechtvaardig asielbeleid*, Amersfoort, 1995.
- Roodenburg, H., 'Arbeidsmigratie; winnaars, verliezers en onbetaalde rekeningen', in: *Immigratie; tussen beleid en werkelijkheid*, Justitiële verkenningen, Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum, Gouda, nr 8 01, 27 oktober 2001.
- TNO, *Milieu en Gezondheid 2001*, 2002.
- Ubink, J.M., *Genderdimensies van de vervolgingsgrond*, www.rulj287.leidenuniv.nl/group/jsfsa/www/migrecht/Ubink%20scriptie.htm
- United Nations, Population Division Department of Economic and Social Affairs, *World Population Prospects; The 2000 Revision*, New York, 2001.
- Vervliet, E. 'Hoe omvangrijk is de braindrain?', in: *Braindrain of braingain? Grijszelle uit het Zuiden*, Noordzuid Cahier, september 2001.
- Vitorino, *On a Community Immigration Policy*.
- WCC (1), *Statement on Human Rights*, 1999.
- WCC (2), *Resolution on Uprooted People*, 2001.
- Wets, J. 'Hersenvlucht vanuit het zuiden. Hoe ermee omgaan', *Braindrain of braingain? Grijszelle uit het Zuiden*, Noordzuid Cahier, september 2001.
- WRR, *Nederland als immigratiesamenleving*, SDU Uitgevers, Den Haag, 2001.

Krantenartikelen

De Journalist, 17 mei 2002.

Economist, The, 12 mei 2001.

Financieele Dagblad, 14 januari 2002.

Herfkens, E., 'Mijn neef woont in Nederland'.

Metro, 13 juni 2001.

Ministerie van Justitie, brief aan SKIN en Raad van Kerken in Nederland, 1 maart 2001.

NRC (1), 15 maart 2001.

NRC (2), 30 maart 2001.

NRC (3), 20 juni 2001.

NRC (4), 22 oktober 2001.

NRC (5), 23 juli 2002.

Volkskrant, 16 oktober 1999.

Websites

Ministerie van Binnenlandse Zaken, www.minbzk.nl

Ministerie van Justitie, www.minjust.nl

Studie en Informatiecentrum Mensenrechten, www.law.uu.nl/sim/

colofon

Dit rapport is verschenen onder verantwoordelijkheid
van de *Raad van Kerken in Nederland*

Het rapport is in opdracht van de Raad geschreven door zijn
projectgroep Migratie en ontwikkeling

De projectgroep is hierin gesteund door de *Stichting Oikos* te Utrecht