

B. Garcés-Mascareñas and S. Chauvin, "Ongedocumenteerde immigranten: Tussen uitsluiting en integratie." Pp. 51-58 in *EU@Amsterdam: Een stedelijke raad*. Edited by Anne van Wageningen, Virginie Mamadouh, Amsterdam University Press, 2015.

## **Ongedocumenteerde immigranten: Tussen uitsluiting en integratie**

Blanca Garcés-Mascareñas en Sébastien Chauvin

### **Inleiding**

**Ongedocumenteerde** immigratie staat hoog op de politieke agenda in Europa. Zuid- en Oost-Europese landen voeren intensievere controles uit aan de Europese buitengrenzen. Dat uit zich in hogere en nog geavanceerdere hekken, meer grenspatrouilles en meer aanhoudingen en repatriëringen aan de grens. Ook in de havens en op de luchthavens zijn de grenscontroles verscherpt. Meer grenscontroles betekent in dit geval dat er vóór vertrek onderscheid moet worden gemaakt tussen toeristen en potentiële immigranten, dat de verantwoordelijkheid voor het controleren van de identiteit van de passagiers bij de luchtvaartmaatschappijen en reisbureaus wordt neergelegd en dat buitenlanders geïdentificeerd worden met behulp van nieuwe technologische middelen en een Europees netwerk van migratiedatabanken. Het besef dat grenzen alleen de illegale migratie niet tegenhouden, heeft ook tot een grotere interne controle geleid. Dat omvat onder andere meer toezicht van de politie, vakere opsluiting en uitzetting van ongedocumenteerde immigranten en een geleidelijke uitsluiting van deze immigranten van de arbeids- en woningmarkt en van openbare voorzieningen. Die uitsluiting is bedoeld om de levensomstandigheden dermate onaantrekkelijk te maken dat immigranten zonder verblijfspapieren die niet bij de grens tegengehouden konden worden of die niet aangehouden en uitgezet werden, zich gedwongen voelen om alsnog te vertrekken.

Ondanks de aanzienlijke beveiliging van de Europese grenzen, verblijven er 2 à 4 miljoen ongedocumenteerde immigranten in Europa. Zij kunnen op elk moment aangehouden en uitgezet worden, ze mogen niet werken, zij hebben grote moeilijkheden bij het vinden van een woning en hebben vaak een beperkte toegang tot de gezondheidszorg. Tegelijkertijd hebben de meeste ongedocumenteerde immigranten wel werk, kunnen ze aanspraak maken op een aantal primaire sociale voorzieningen en kunnen ze participeren in talloze instellingen zoals scholen, kerken, etnische gemeenschappen en politieke groeperingen. Meer in het algemeen maken ongedocumenteerde immigranten al wonend, werkend, winkelend, wandelend en rijdend deel uit van de rest van de bevolking. De integratie van immigranten zonder verblijfspapieren vindt meestal op lokaal niveau plaats: dat is precies het niveau waar zij opgaan in en contact hebben met de rest van de bevolking; dat is ook het niveau van de

betrokkenheid van welzijnswerkers, van de steun van non-gouvernementele organisaties en van de ontwikkeling en uitvoering van lokaal beleid om de effecten tegen te gaan van nationale beleidsmaatregelen om immigranten uit te sluiten.

### **De lokale integratie van ongedocumenteerde immigranten**

Uit onderzoek is gebleken dat de lokale integratie van ongedocumenteerde immigranten vaak een gevolg is van de humanitaire en professionele bezorgdheid van betrokken partijen op buurtniveau, van leraren en artsen tot gemeenteambtenaren en lokale politieambtenaren. Wanneer in de immigratiewetgeving is vastgelegd dat immigranten zonder verblijfspapieren uitgesloten zijn van bepaalde sociale voorzieningen, kunnen individuele uitvoerders besluiten regels aan te passen. In een onderzoek naar de uitvoering van de wet- en regelgeving in Nederland heeft Joanne van der Leun laten zien dat de neiging om illegale immigranten te integreren stijgt met speciale status van een beroepsgroep, ongeacht de voorschriften van de immigratiewetgeving. Als status lager is, is de neiging om de regels strikter na te leven groter. Mensen in het maatschappelijk werk en de volkshuisvesting hebben meer de neiging om zich meer aan de regels te houden dan in het onderwijs en de gezondheidszorg, wat ertoe leidt dat zij de uitsluiting van ongedocumenteerde immigranten ook eerder accepteren als de wet dat voorschrijft.

Sociale en immigrantenorganisaties zijn ook belangrijk voor de lokale integratie van ongedocumenteerde immigranten. Zij bieden vaak juridische ondersteuning, toegang tot medische zorg en huisvesting en taal- en beroepsopleidingen. Dit komt met name duidelijk naar voren in steden in het oosten en zuiden van Europa, waar ngo's (vooral katholieke organisaties die zich bezig houden met maatschappelijke ondersteuning) begonnen waren met het huisvesten van nieuwe (veelal ongedocumenteerd) immigranten, al lang voordat daarvoor de eerste lokale beleidsmaatregelen werden genomen. De meeste Europese steden subsidiëren die ngo's ook om die primaire diensten aan ongedocumenteerde immigranten te verlenen wanneer het die steden zelf niet is toegestaan om dat te doen. In het recente beleidsprogramma 2014-2018 merkt de stad Amsterdam op dat er een reservering in de begroting is gemaakt om aan de zorgverplichting voor asielzoekers met een definitieve negatieve beschikking te voldoen, bijvoorbeeld door de invoering van een bed-bad-en-brood-programma. Door de financiering van dergelijke programma's reageren gemeenten op de noodzaak om degenen die in de stad wonen "te ondersteunen" zonder daarmee direct de nationale wet- en regelgeving te overtreden en zonder dat dit onder de aandacht van de bevolking wordt gebracht of politieke vragen oproept.

De integratie van ongedocumenteerde immigranten is echter ook een gevolg van expliciete en geformaliseerde lokale beleidsmaatregelen. Soms is dat beleid onmiskenbaar in strijd met wetten en programma's zoals die op nationaal niveau zijn gedefinieerd. Toen in februari 2004 de Nederlandse Tweede Kamer akkoord ging met het voorstel van de toenmalige minister van Immigratie en Integratie om in de volgende drie jaar tot 26.000 asielzoekers uit te zetten, verzetten een aantal grote steden zich tegen dit beleid door te wijzen op het langdurige verblijf en de integratie in de

Nederlandse samenleving van die asielzoekers. Rond 2005 keerden lokale gemeenten in Frankrijk zich tegen de onderdrukking van ongedocumenteerde immigranten door de regering-Sarkozy door het organiseren van "*parrainages republicains*" waarbij individuele Franse burgers als officiële sponsor fungeerden van ongedocumenteerde migranten in hun lokale gemeenschap.

Soms is het lokale beleid meer op integratie gericht dan het nationale beleid zonder dat er sprake is van een directe tegenstrijdigheid. In Barcelona is bijvoorbeeld besloten het gemeentelijke bevolkingsregister (*el padrón* genoemd) te gaan gebruiken als basis voor de definitie van *inwonend burgerschap*. Uitgangspunt daarvan is dat elke burger die in de stad is geregistreerd als een legitieme burger beschouwd moet worden, ongeacht zijn/haar juridische status. In de praktijk betekent dit dat inschrijving in het bevolkingsregister niet alleen recht geeft op toegang tot de gezondheidszorg en onderwijs (zoals wettelijk is vastgelegd), maar ook op toegang tot bepaalde gemeentelijke voorzieningen (zoals het gebruik van openbare bibliotheken, sportcentra, scholen en crèches) en sociale voorzieningen (zoals subsidies voor eten in openbare scholen), hetgeen erop neer komt dat elke buitenlander een beroep kan doen op het integratiebeleid. Dat wil echter niet zeggen dat er helemaal geen sprake is van tegenstrijdigheden: de toegang van ongedocumenteerde immigranten tot opleidingen die hun kansen op de arbeidsmarkt vergroten, is bijvoorbeeld moeilijk te rijmen met het feit dat zij geen werkvergunning hebben (uitgifte van die vergunningen valt onder de verantwoordelijkheid van de nationale overheid) waardoor zij niet op legale wijze werk mogen verrichten.

### **Waarom steden meer op integratie zijn gericht**

In contrast met het restrictieve immigratiebeleid en de symboolpolitiek van de debatten op nationaal niveau, wordt het lokale beleid vaak gekenmerkt door een aanpak van onder af, lokaal, pragmatisch en probleemoplossend. Hoewel dit in sommige gevallen tot integratie en in andere gevallen tot uitsluiting kan leiden, stellen diverse wetenschappers dat het waarschijnlijker is dat lokaal beleid immigranten gelijke kansen biedt, inspeelt op de etnische diversiteit en in dat verband ook een samenwerking aangaat met immigrantenorganisaties, hetgeen weer bevorderlijk is voor de politieke participatie van immigranten. In het geval van illegale immigratie is het integratieve karakter van het lokale beleid echter niet alleen een gevolg van humanitaire overwegingen, maar ook van het vooropstellen van andere beleidsdoelstellingen.

Op het gebied van de gezondheidszorg is de spanning tussen de nationale en lokale niveaus goed voelbaar. Terwijl een aantal nationale regeringen ongedocumenteerde immigranten geleidelijk van de voorzieningen in de gezondheidszorg heeft uitgesloten, maken lokale autoriteiten zich zorgen over de effecten die een dergelijke uitsluiting op de volksgezondheid heeft. Daardoor hebben veel Europese steden specifieke maatregelen ingevoerd voor de dekking van de zorg van illegale immigranten of "onverzekerde mensen" in het algemeen. Zo bieden Düsseldorf en Frankfurt anonieme spreekuren aan om het gebruik van hun voorzieningen door ongedocumenteerde immigranten te bevorderen. In tegenstelling tot andere Nederlandse steden, bevordert

Rotterdam de vaccinatie van kinderen waarvan de ouders niet geregistreerd zijn na een doorverwijzing door vroedvrouwen, huisartsen of scholen. Pluymen heeft laten zien dat lokale autoriteiten in Nederland, in tegenstelling tot de nationale overheid, een veel sterkere noodzaak voelen om behoeftige migranten een vangnet te bieden. Daartoe geven ze drie redenen. De eerste is van *humanitaire aard*: morele argumenten over de integratie van degenen die in de gemeente wonen, zijn belangrijker dan de nationale regelgeving die op uitsluiting is gericht. De tweede reden houdt verband met *volksgezondheid, openbare orde en veiligheid*. Hierbij heeft het voorkomen van ziekten, overvolle woningen of stadsverval een hogere prioriteit voor lokale autoriteiten dan de handhaving van de immigratievoorschriften. De derde reden is *een reactie op het nationale beleid*: lokale autoriteiten voelen zich overbelast door de praktische consequenties van de tekortkomingen in het nationale migratiebeleid en daarom protesteren zij tegen bepaalde aspecten van het centrale migratiebeleid en trachten zij de overheid ervan te overtuigen om die maatregelen terug te draaien.

Hoewel die lokale acties een beeld van protest oproepen, stelt Pluymen dat zij bij nadere bestudering veel gelijkenis vertonen met de nationale regels en voor een deel zelfs daarmee in overeenstemming zijn. De reden daarvoor is simpel: ook gemeentelijke integratiemaatregelen hebben hun beperkingen. Om het aantal behoeftige immigranten te verminderen - en dat aantal neemt toe naarmate de nationale voorschriften meer op uitsluiting zijn gericht - hebben gemeenten hun initiatieven tot specifieke doelgroepen ingeperkt. Daarbij is sprake van twee belangrijke trends: Enerzijds lijken steden in landen als Nederland, België, Oostenrijk en Duitsland meer prioriteit te geven aan (afgewezen) asielzoekers dan aan ongedocumenteerde migranten in het algemeen. Anderzijds lijken ngo's in landen als Italië en Spanje geen onderscheid te maken tussen de verschillende groepen van migranten: het stellen van prioriteiten gebeurt meer op basis van de kwetsbaarheid van individuele migranten.

### **Uitsluiting, ook lokaal**

De gemeenten lijken vooral geïnteresseerd in wie er in de stad woont, waarbij het belangrijk is dat iedereen toegang tot gezondheidszorg heeft en dat illegale huisvesting wordt voorkomen. De juridische status van migranten is daarbij minder van belang. Dit heeft vaak tot een kloof geleid tussen het nationale beleid en de uitvoering ervan op lokaal niveau of tot meer directe botsingen tussen de formele beleidsregels op de nationale en lokale niveaus. Het zou echter te simplistisch zijn om te concluderen dat het nationale beleid op uitsluiting is gericht, terwijl het lokale beleid integratie bevordert. .

Nationale regels bieden ook mogelijkheid voor integratie. Zo is in de wetgeving of in de uitspraken van nationale rechters doorgaans de uitsluiting van minderjarigen van primaire en secundaire onderwijsinstellingen verboden; en wordt via andere bepalingen de toegang tot een bepaalde mate van gezondheidszorg gegarandeerd. In de meeste landen kunnen ook alle werkenden aanspraak maken op bescherming op grond van het arbeidsrecht, ongeacht hun juridische status. Anderzijds zijn er ook op lokaal niveau praktijken geconstateerd die op uitsluiting zijn gericht. In Spanje hebben verschillende

gemeenten de legale toegang van migranten tot de gezondheidszorg en het onderwijs geblokkeerd door inschrijving van ongedocumenteerde immigranten in het bevolkingsregister te weigeren. In Italië heeft een aantal gemeenten buitenlanders (met een verblijfsvergunning) uitgesloten van gesubsidieerde huur- of sociale woningen. Bovendien werkt de groei van anti-migranten partijen, en hun aanwezigheid in talloze gemeenteraden, het vermeende, op integratie gerichte karakter van het lokale beleid steeds meer tegen.

Blanca Garcés-Mascareñas promoveerde aan de Universiteit van Amsterdam en werkt nu aan de Universitat Pompeu Fabra, Barcelona. Sébastien Chauvin is Universitair Docent aan de Universiteit van Amsterdam en onderzoeker aan de Amsterdam Institute for Social Science Research.

### **Verder lezen**

Pluymen, M. (2008) *Niet toelaten betekent uitsluiten. Een rechtssociologisch onderzoek naar de rechtvaardiging en praktijk van uitsluiting van vreemdelingen van voorzieningen*. Nijmegen: Boom Juridische uitgevers.

Van der Leun, J. (2006) "Excluding Illegal Migrants in The Netherlands: Between National Policies and Local Implementation", *West European Politics*, 29 (2): blz. 310-326.