

G De blinde vlek van het grote-Stedenbeleid

Het Grote-Stedenbeleid richt zich op achterstandsbuurten, waar ook de meeste illegale migranten wonen. Maar het zijn juist deze illegalen die de blinde vlek vormen van het Grote-Stedenbeleid. Hierdoor worden de betreffende buurten eens te meer met de problemen opgezadeld.

JOANNE VAN DER LEUN*

Grote steden kennen van oudsher verlokkingen en verleidingen voor hen die van verre komen. Ook in de huidige periode wonen veel (grensoverschrijdende) immigranten en hun nazaten in de grote steden. In sommige Nederlandse stadswijken is het aandeel zogeheten allochtonen opgelopen tot meer dan de helft van de formeel geregistreerde bevolking. Minder bekend is dat ook veel illegale immigranten een voorkeur voor de grote steden –en daarbinnen voor multi-etnische stadswijken- aan de dag leggen.

De voorkeur van illegalen voor de grote stad heeft in de eerste plaats te maken met het feit dat zij veelal via persoonlijke netwerken naar Nederland komen. Velen bezoeken met een toeristenvisum familieleden en keren binnen de gestelde termijn niet terug naar het land van herkomst. Deze illegale kettingmigratie leidt tot een vergelijkbare spreiding over buurten als bij legale migranten. Maar illegalen worden ook aangetrokken door goedkope en toegankelijke mogelijkheden tot huisvesting (zoals onderhuur en inwoning) en op de mogelijkheden om in het informele circuit aan werk te komen. Uit interviews met illegale migranten in Rotterdam blijkt voorts dat zij van een grote stad een zekere anonimiteit en pluraliteit verwachten, waardoor zij hopen niet teveel in het oog te lopen. Opmerkelijk is dat veel illegalen naar Rotterdam komen met een mengeling van vage clichématige ideeën over Nederland (of meer algemeen over Europa) en een uitermate concrete aanwijzing zoals een briefje met een

adres of een telefoonnummer van een familielid of kennis. Anderen hebben onderweg tips gekregen over instellingen in het charitatieve circuit waartoe zij zich kunnen richten in geval van nood of, wanneer zij betrokken zijn geraakt bij de handel in drugs, van een dealpand in een van de oude wijken rond het centrum van Rotterdam

GROTE-STEDENBELEID

Grote steden staan echter in het huidige tijdsgewricht niet alleen bekend om hun aantrekkingskracht op nieuwkomers uit binnen- en



Grenzen tussen landen zijn veel opener geworden. Foto: Marco Bontje

buitenland. Grote groepen bewoners die in sociaal economisch opzicht een stijging doormaakten, hebben de afgelopen decennia veelal de verlokkingen en verleidingen van stadswijken verruild voor die van het suburbane wonen. Deze selectieve uittocht heeft geleid tot een eenzijdig samengestelde bevolking wat betreft opleidingsniveau en (non-) participatie op de arbeidsmarkt. In toenemende mate worden deze buurten bovendien in verband gebracht met overlast, criminaliteit en sociale uitsluiting,

zaken waar het Grote-Stedenbeleid een antwoord op tracht te vinden. Hoewel de resultaten van ruim vier jaar Grote-Stedenbeleid, zoals een daling van de werkloosheid, een forse groei van het midden- en kleinbedrijf en een bescheiden toename van de veiligheid, in grote lijnen hoopgevend lijken, heeft niet iedereen daarvan kunnen profiteren. Minister Van Boxtel constateerde onlangs dat het Grote-Stedenbeleid veel in gang heeft gezet, maar ook forse leemtes heeft gelaten. De échte probleemwijken hebben, aldus de minister, in verhouding nog te weinig geprofiteerd van de inspanningen. Hieraan kunnen we toevoegen dat het Grote-Stedenbeleid paradoxaal genoeg ook de bewoners met de meest problematische positie niet weet te bereiken. Het Grote-Stedenbeleid is immers niet toegerust om iets te doen voor de illegale migranten die in deze buurten zijn geconcentreerd. Zij maken formeel gezien geen deel uit van het overheidsbeleid en worden in hoge mate genegeerd. Slechts wanneer zij ernstige overlast veroorzaken, crimineel actief zijn, opgepakt worden op de werkplek, of trachten op in het oog lopende wijze een formele verblijfsstatus te verkrijgen, worden zij onderwerp van het beleid. In dit geval het illegalenbeleid.

ILLEGALENBELEID

In grote lijnen is er het laatste decennium sprake van een verscherping van het beleid ten aanzien van illegale migranten. Naar aanleiding van het regeerakkoord van 1989 werd een speciale commissie (de commissie Zeevalking) ingesteld die moest bekijken hoe het voorzieningengebruik door illegalen kon worden tegengegaan. De aanbevelingen van deze commissie –en de wijze waarop deze zijn geïnterpreteerd- hebben geleid tot diverse wetswijzigingen. De Koppelingswet is hier voorlopig het sluitstuk van. Ook voordat de Koppelingswet in werking was getreden kwam de uitsluiting van illegalen van sociale voorzieningen steeds meer centraal te staan. De nadruk is verschoven van grenscontroles naar controles aan de loketten van de verzorgingsstaat. De uitvoering van het illegalenbeleid ligt daarmee niet meer louter in handen van politie en justitie. Ook functionarissen van diverse (se-

mi-)publieke instellingen worden geacht illegalen uit te sluiten van voorzieningen. In toenemende mate schuift daarmee de controle op verblijfsstatus op naar poortwachters van de Nederlandse verzorgingsstaat. Overigens is een dergelijke ontwikkeling van het beleid niet specifiek Nederlands, maar zien we vergelijkbare ontwikkelingen in andere West-Europese landen. Deze pogingen tot uitsluiting van voorzieningen hebben ondermeer tot gevolg dat het voor illegale migranten steeds moeilijker wordt om zich een positie te verwerven in de Nederlandse samenleving. Aan de andere kant blijkt het uitzetten veel problematischer dan vaak gedacht wordt. Het feit dat veel illegalen derhalve nog steeds aanwezig zijn, maakt de vraag relevant in hoeverre deze uitsluiting in de praktijk daadwerkelijk vorm krijgt en wat dit betekent voor de multi-etnische stadswijken waar de meeste illegalen verblijven.

UITVOERINGSPRAKTIJEN

Uit interviews met medewerkers van instellingen in de sectoren onderwijs, huisvesting, gezondheidszorg en welzijnswerk, blijkt dat veel uitvoerenden geconfronteerd worden met de problematiek van de illegaliteit. Ze krijgen mensen op hun spreekuren, ze komen ze tegen bij het afleggen van huisbezoeken of ze krijgen er in het dagelijks leven mee te maken. De meeste respondenten wijzen er wel op zij met een complex van problemen worden geconfronteerd waarvan zij illegaliteit niet de meest ernstige vinden.

Kort samengevat vallen in de interviews vier zaken op. Ten eerste beschouwen veel respondenten illegale vreemdelingen eerst en vooral als cliënten die ze van dienst willen zijn. Zo zegt een medewerker van een woningstichting: "De afdeling hulpverlening helpt illegalen die bijvoorbeeld met een brief komen waarmee ze geen raad weten. Er wordt niet gevraagd of iemand illegaal is. Hij zit met een probleem en wordt dus geholpen". (Welzijn, Utrecht). De dienstoptiek prevaleert boven de controlerende functie. Ten tweede zijn uitvoerenden niet altijd in staat om te bepalen of een migrant al dan niet in bezit is van een geldige verblijfsvergunning. Men is niet precies op de hoogte van alle mogelijke documenten en verblijfsstatusen. "Als de intakers zouden controleren op verblijfsstatus", zo zegt een medewerker van de basiseducatie in Rotterdam, "staat er nog niet bij vermeld dat hij of zij 648 verschillende soorten visa en paspoorten dan ook moet kennen" (Onderwijs, Rotterdam). Een andere respondent meent zelfs dat hij binnen zijn werk bij de woningbouwvereniging niet eens zou mogen controleren op verblijfsstatus, in verband met de privacy-wetgeving: "Volgens de Wet op de Privacy is het niet toegestaan om paspoorten te controleren. We zijn geen controlerende instantie", zo is zijn mening (Huisvesting, Rotterdam). Ten derde geven instellingen vaak de ruimte aan uitvoerenden om deze beslissingen te nemen. Een algemeen beleid op dit punt is zelden vastgesteld. Hier blij-

ken de uitvoeringsfunctionarissen over een grote autonomie te beschikken, en lijkt er op dit punt weinig controle op hun beslissingen te bestaan. Ten vierde is het in veel gevallen geen onkunde of onwetendheid, maar kiezen uitvoerenden er voor om illegale vreemdelingen te helpen. Zij kiezen van twee kwaden de minste. Ze vinden eigenlijk dat illegalen geen toegang moeten hebben, maar menen dat het alternatief minder wenselijk is. Wanneer zij illegalen uitsluiten verdwijnen die nog verder ondergronds en zijn de problemen niet te overzien. Ook menen zij dat een nog striktere controle op verblijfsstatus

verblijf van illegale vreemdelingen mede mogelijk maakt. In de grootstedelijke achterstandsbuurten worden de disfuncties van het formele en informele illegalenbeleid zichtbaar. Ook blijkt hier hoe moeilijk verschillende typen overheidsbeleid te verenigen zijn.

DE BLINDE VLEK

Tot op heden worden veel illegalen opgevangen door familieleden of landgenoten. De toenemende uitsluiting van illegalen zou echter uiteindelijk wel eens kunnen bijdragen aan crimi-



Anonimiteit en pluriformiteit maken grote steden voor illegale immigranten aantrekkelijk.
Foto: Marco Bontje

tot averechtse effecten zou leiden. Een medewerker van een woningbouwvereniging merkt daarover op: "Een strikter beleid wat wil je daarmee? Wil je dat ze op straat komen? Wil je zorgen dat ze werkelijk de criminaliteit ingaan? Dan moet je het keihard aanpakken en dan heb je er een zootje criminelen bij. Want het land uit kunnen ze niet" (Huisvesting, Rotterdam). Uit het bovenstaande kunnen we opmaken dat er op dit punt een grote kloof bestaat tussen wet en werkelijkheid. In de ontstane ruimte zoeken street level bureaucraten hun eigen wegen om met het vraagstuk van de illegaliteit om te gaan. Zolang ze niet uit de voeten kunnen met het formele beleid maken zij hun eigen integrale beleid. Het voert te ver om te betogen dat het illegalenbeleid in het geheel geen effecten heeft gehad. De aanscherpingen hebben geleid tot een onaantrekkelijker maken van illegaal verblijf. Voorts is het moeilijker geworden voor illegalen om aan werk te komen. Maar de doelstelling van het tegengaan van illegaal verblijf in Nederland is niet haalbaar gebleken. Het uitzettingsbeleid is niet erg effectief. Zo is in Nederland, evenals in andere Europese samenlevingen, de situatie ontstaan van enerzijds een zeer restrictief wettelijk kader, vocaal begeleid door gespierde uitspraken van politici over het weren van illegale vreemdelingen, en anderzijds een omvangrijke gedoogpraktijk die het

nele activiteiten. Nu al neemt bijvoorbeeld het belang van valse papieren toe. Op deze manier wordt het tegenovergestelde bereikt van datgene wat oorspronkelijk met het illegalenbeleid beoogd werd. Meer spierballental lost dit niet op. De mensen die in achterstandsbuurten wonen en werken, worden vervolgens wederom onevenredig opgezaald met een problematiek waar zij hun eigen antwoord op moeten vinden.

Het bovenstaande vormt een blinde vlek in het Grote-Stedenbeleid. Deze blinde vlek kan alleen worden opgelost als het integraal bedoelde Grote-Stedenbeleid werkelijk met het minderhedenbeleid en het vreemdelingenbeleid in verband wordt gebracht. Het verdient aanbeveling daartoe het oor te luisteren te leggen in de betreffende buurten. Sinds de Bijlmerramp is namelijk bekend dat men op grond van de formele statistieken hierover weinig te weten komt.

*Drs. Joanne van der Leun is verbonden aan de Faculteit Sociale Wetenschappen (sociologie) van de Erasmus Universiteit Rotterdam. In het kader van het onderzoeksproject De Ongekende Stad zijn er in Rotterdam 169 illegale migranten geïnterviewd. Daarnaast is er een uitgebreide analyse gemaakt van bestanden van politie en vreemdelingendienst. In de loop van 1999 zullen twee boeken verschijnen waarin de resultaten worden gepresenteerd.