

Tussen beleid en realiteit

Hoe 'illegale migranten' in Nederland toegang krijgen tot de gezondheidszorg, de arbeidsmarkt en de huizenmarkt.

Geertje Jantina Heijnis

g.j.heijnis@umail.leidenuniv.nl

Bachelorscriptie

Culturele Antropologie en Ontwikkelingssociologie,
Universiteit Leiden

Juni 2013

Khadija Kadrouch-Outmany

Woorden: 11.607

Inhoudsopgave

| | |
|--|-----------|
| Inleiding | 3 |
| Hoofdstuk 1. Theoretisch kader | 6 |
| 1.1 De ‘illegale migrant’: illegaal en gemigreerd? | 6 |
| 1.2 De ‘etnische gemeenschap’ | 7 |
| 1.3 Het migratiebeleid: restricties of kansen? | 8 |
| 1.4 De rol van uitvoerende beleidsmedewerkers | 9 |
| 1.5 De rol van etnische gemeenschappen | 11 |
| 1.6 Conclusie | 13 |
| Hoofdstuk 2. Illegale migranten en de gezondheidszorg | 14 |
| 1.1 Het beleid | 14 |
| 1.2 De rol van medisch personeel | 16 |
| 1.3 De rol van etnische gemeenschappen | 16 |
| 1.4 Conclusie | 17 |
| Hoofdstuk 3. Illegale migranten en de arbeidsmarkt | 19 |
| 1.1 Het beleid | 19 |
| 1.2 De rol van werkgevers en tussenbureaus | 20 |
| 1.3 De rol van etnische gemeenschappen | 21 |
| 1.4 Conclusie | 22 |
| Hoofdstuk 4. Illegale migranten en de huizenmarkt | 24 |
| 1.1 Het beleid | 24 |
| 1.2 De rol van verhuurders en woningcorporaties | 25 |
| 1.3 De rol van etnische gemeenschappen | 26 |
| 1.4 Conclusie | 27 |
| Conclusie | 28 |
| Literatuurverwijzingen | 32 |

Inleiding

‘Geen mens is illegaal’, is een leuze vaak gebruikt als protest tegen het concept van de ‘illegale migrant’.¹ ‘Illegale migranten’² zijn mensen die zonder geldige verblijfsvergunning in Nederland verblijven. Er kunnen verschillende redenen zijn voor het niet hebben van een geldige verblijfsvergunning, deze worden in paragraaf 1.1 besproken (*vid. infra* p. 6). Omdat ‘illegale migranten’ geen geldige verblijfsvergunning hebben, mogen zij niet werken en geen gebruik maken van sociale voorzieningen (Van der Leun 2006: 313). Zij moeten dus op andere wijze toegang krijgen tot de gezondheidszorg, de arbeidsmarkt en de huizenmarkt. Deze scriptie onderzoekt de manieren waarop ‘illegale migranten’ dit bereiken. De onderzoeksvraag luidt:

Hoe verkrijgen ‘illegale migranten’ in Nederland toegang tot de gezondheidszorg, de arbeidsmarkt en de huizenmarkt en welke rol spelen het beleid, de uitvoering van het beleid en de sociale netwerken van de ‘illegale migrant’ hierin?

In deze scriptie spelen de factoren beleid, uitvoering en sociale netwerken een belangrijke rol. Hieronder worden ze toegelicht.

De eerste factor vormt het beleid ten aanzien van ‘illegale migranten’. Het beleid ten aanzien van ‘illegale migranten’ richt zich op ontmoediging (Van der Leun 2003: 9). Vooral de laatste decennia zijn er steeds meer wetten ingevoerd die het bestaan van ‘illegale migranten’ in Nederland bemoeilijken (*op. cit.*: 37). Een voorbeeld hiervan is de Koppelingswet³ uit 1998, die in de volgende paragraaf verder wordt toegelicht (Van der Leun 2006: 313).

De tweede factor betreft de uitvoering van het beleid. Het restrictieve beleid heeft grote gevolgen voor ‘illegale migranten’, maar ook voor uitvoerders van het beleid zoals artsen, werkgevers en medewerkers van woningcorporaties. Zij moeten naast hun professionele taken ook een controlerende taak uitvoeren, namelijk het controleren en selecteren op geldige verblijfsstatussen (Van der Leun 2003: 10).

De laatste factor betreft de sociale netwerken van de ‘illegale migrant’. Onder deze sociale netwerken vallen contacten met onder meer (voormalig) landgenoten⁴ van de ‘illegale migrant’ en andere inwoners van Nederland, belangenorganisaties en liefdadigheidsinstellingen. Ik heb ervoor gekozen om hoofdzakelijk in te gaan op de invloed van de (voormalig) landgenoten, in de literatuur aangeduid

¹ De Vluchtkerk (s.a.) *Wij zijn hier. Geen mens is illegaal*. <http://www.devluhtkerk.nl/home>, geraadpleegd op 6 juni 2013; Recht op Bestaan (2013) *Geen mens is illegaal! Demonstratie in Ede*. <http://rechtopbestaan.nl/recht-op-bestaan/geen-mens-is-illegaal-demonstratie-in-edel/>, geraadpleegd op 6 juni 2013.

² Totdat ik de term in paragraaf 1.1 verder heb toegelicht staat deze tussen aanhalingstekens (*vid. infra* p. 6).

³ Stb. 1998, 203.

⁴ Met ‘landgenoten’ bedoel ik zowel legale als illegale migranten die uit hetzelfde herkomst land komen als de illegale migrant. Met ‘voormalig landgenoten’ bedoel ik de voormalig legale en illegale migranten die hetzelfde herkomstland delen met de illegale migrant, maar die de Nederlandse nationaliteit hebben verkregen.

met de term ‘etnische gemeenschap’ (Bloch 2003: 275) (*vid. infra* p. 7). Omdat er meerdere belangenorganisaties, liefdadigheidsinstellingen en particulieren in Nederland zijn die zich op ‘illegale migranten’ richten is de factor sociale netwerken van de ‘illegale migrant’ zeer omvangrijk. Daarom heb ik me in deze scriptie beperkt tot de sociale netwerken met de (voormalig) landgenoten en andere inwoners van Nederland.

In deze scriptie wordt de rol van het beleid, de uitvoering van het beleid en de sociale netwerken van de ‘illegale migrant’ onderzocht vanaf 1990. In de volgende alinea wordt toegelicht waarom voor deze periode is gekozen.

De Koppelingswet

Vanaf 1990 zijn er veel wetten ingevoerd die het bestaan van ‘illegale migranten’ in Nederland bemoeilijken (Van der Leun 2003: 37). Met de invoering van de Koppelingswet in 1998 werd de toegang tot sociale voorzieningen aan verblijfsstatus gekoppeld (Engbersen & Broeders 2009: 873). Vanaf dat moment konden gemeentes en instanties iemands verblijfsstatus controleren om te kijken of iemand recht heeft op een bepaalde voorziening (Diepenhorst 2012: 21). Wanneer iemand geen geldige verblijfsstatus heeft, kan hij geen aanspraak maken op sociale voorzieningen (Van der Leun 2006: 313). Hoewel de Koppelingswet vaak gemarkeerd wordt als een omslagpunt, ging deze wet gepaard met meer restrictieve wetten ten aanzien van illegale migratie vanaf 1990⁵ (Engbersen & Broeders 2009: 872-873). De Koppelingswet is dus onderdeel van een periode waarin het beleid ten aanzien van ‘illegale migranten’ steeds strenger is geworden. Toch bevonden zich in 2009 naar schatting 60.667 tot 133.624 ‘illegale migranten’ in Nederland (Diepenhorst 2012: 83). Ondanks het ontmoedigingsbeleid in Nederland ten aanzien van ‘illegale migranten’ kunnen zij kennelijk toch overleven in Nederland. Deze bachelor scriptie onderzoekt hoe dat kan. De relevantie van dit onderzoek zal ik in de volgende paragraaf toelichten.

Relevanties

Migratie heeft altijd al mijn interesse gehad. Vanuit die interesse ben ik begonnen met Nederlandse taallessen aan asielzoekers. Zij mogen niet werken of studeren en zitten daardoor de gehele dag thuis. Het niet hebben van een geldige verblijfsstatus bezorgt hen veel stress en frustratie. Dat het ontbreken van een verblijfsstatus zoveel invloed op iemands leven kan hebben intrigeert mij. Asielzoekers hebben nog een zekere vorm van bescherming en zekerheid binnen het asielzoekerscentrum, maar ‘illegale migranten’ hebben dit niet. Zij overleven hier, ondanks de vele maatregelen tegen hun verblijf in Nederland. Ik wil weten hoe ‘illegale migranten’ ondanks het ontbreken van een geldige verblijfsvergunning toch een leven op kunnen bouwen. Dit zal ons meer inzicht verschaffen in de

⁵ Voorbeelden hiervan zijn de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) (Stb. 1994, 959) en de Wet voorkoming schijnhuwelijken (Wvs) (Stb. 1994, 405).

leefwijze van ‘illegale migranten’ in Nederland, wat goed aansluit bij het maatschappelijke debat van dit moment over de strafbaarstelling van illegaal verblijf in Nederland.⁶ Ik hoop dat deze scriptie zal bijdragen aan dit debat door meer inzicht te geven in de diversiteit en levenswijzen van ‘illegale migranten’ in Nederland.

Daarnaast zal in mijn scriptie de invloed van het restrictieve beleid van de afgelopen twee decennia duidelijk worden. Met deze gegevens kan het beleid ten aanzien van illegale migratie beter worden afgestemd op de praktijk, wat zowel ‘illegale migranten’ als de uitvoering ten goede zal komen. Bovendien hoop ik met mijn onderzoek bij te dragen aan de wetenschappelijke literatuur over illegale migratie, door theorieën over incorporatie en uitsluiting toe te passen op de situaties voor ‘illegale migranten’ in Nederland. De opbouw van mijn onderzoek wordt in de volgende paragraaf toegelicht.

Werkwijze

Deze scriptie bestaat uit vier hoofdstukken. Deze hoofdstukken zijn ingedeeld in twee delen, namelijk een theoretisch deel en een empirisch deel. Het theoretische deel bestaat uit hoofdstuk één, het theoretisch kader. Hierin worden de belangrijkste theorieën en begrippen in mijn onderzoek toegelicht. Hoofdstuk twee, drie en vier vormen het empirische deel. In elk van deze hoofdstukken staat een deelonderwerp uit mijn onderzoeksvraag centraal. Zo gaat het tweede hoofdstuk in op de manier waarop ‘illegale migranten’ toegang krijgen tot de gezondheidszorg. Het derde hoofdstuk onderzoekt dit met betrekking tot de arbeidsmarkt. Het vierde hoofdstuk gaat in op de toegang van de ‘illegale migrant’ tot de huizenmarkt. Elk hoofdstuk uit mijn empirische deel bevat drie paragrafen waarin ik de rol van het beleid, de uitvoering hiervan en de sociale netwerken van de ‘illegale migrant’ onderzoek in het toegang verlenen of weigeren tot één van de drie deelonderwerpen uit mijn onderzoeksvraag (de gezondheidszorg, de arbeidsmarkt en de huizenmarkt). Tenslotte volgt de conclusie, waarin ik de bevindingen van mijn onderzoek zal samenvatten. Allereerst volgt nu hoofdstuk één, het theoretisch kader.

⁶ NRC (2013) *Kamer praat wéér over illegaliteit: wat is stand van zaken in heikele kwestie?*
<http://www.nrc.nl/nieuws/2013/05/22/tweede-kamer-praat-weer-over-illegaliteit-hoe-zit-het-nu-met-deze-heikele-kwestie/>, geraadpleegd op 08 juni 2013.

1. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk worden theorieën en begrippen toegelicht die belangrijk zijn in dit onderzoek naar illegale migratie in Nederland. Deze theorieën heb ik ingedeeld op basis van de drie factoren uit de onderzoeksvraag, namelijk het beleid, de uitvoering van het beleid en de sociale netwerken van de ‘illegale migrant’⁷. Paragraaf 1.1 gaat in op de term ‘illegale migrant’. Hier wordt de definitie en het gebruik van deze term verder toegelicht. In paragraaf 1.2 doe ik dit voor de term ‘etnische gemeenschap’. Paragraaf 1.3 presenteert theorieën over het migratiebeleid in theorie en praktijk. Paragraaf 1.4 bespreekt de rol van de uitvoering van het beleid in het wel of niet toegang verlenen tot sociale voorzieningen van ‘illegale migranten’. Paragraaf 1.5 heeft als onderwerp de etnische gemeenschappen en de manieren waarop zij de ‘illegale migrant’ kunnen helpen. In paragraaf 1.6 worden de bevindingen uit dit hoofdstuk samengevat.

1.1. De ‘illegale migrant’: illegaal en gemigreerd?

‘Illegale migranten’ zijn mensen die zonder geldige verblijfstatus in een land verblijven (Van der Leun 2003: 18). Het is moeilijk te zeggen hoeveel ‘illegale migranten’ er in Nederland verblijven. Uit angst voor uitzetting maken ‘illegale migranten’ zich namelijk zo min mogelijk zichtbaar. De schattingen voor Nederland lopen uiteen tussen de 60.667 en 133.624 ‘illegale migranten’ in 2009 (Diepenhorst 2012: 83).

Hoewel we dus niet precies weten hoeveel ‘illegale migranten’ in Nederland verblijven, weten we wel dat de groep zeer divers is. Er zijn verschillen in welvaartsniveau, opleidingsniveau, de lengte van verblijf in Nederland en in de manier waarop iemand tot de groep ‘illegale migranten’ is gaan behoren. Zo kunnen mensen illegaal de grens oversteken of hun tijdelijke verblijfsvergunning niet verlengen (Van der Leun 2003: 19). Mensen die nadat hun asielverzoek is afgewezen in Nederland blijven zijn ook ‘illegale migranten’ (*ibid.*). Wanneer ‘illegale migranten’ een kind krijgen, is dat kind tevens ‘illegale migrant’ (*ibid.*). Dit brengt ons bij de eerste kritische kanttekening die we bij de term ‘illegale migrant’ kunnen plaatsen. Een ‘illegale migrant’ hoeft immers niet per definitie gemigreerd te zijn. Het is dus onjuist om iedere persoon zonder geldige verblijfsvergunning een ‘migrant’ te noemen.

De tweede kritische kanttekening bij de term ‘illegale migrant’ betreft het woord ‘illegaal’. De term ‘illegale migrant’ impliceert dat de persoon illegaal is, terwijl Van Eijl terecht opmerkt dat alleen de

⁷ Mijn indeling is geïnspireerd op de theorie van Portes en Rumbaut over illegale migratie. Zij stellen drie ‘modes of incorporation’ voor, oftewel actoren die de ‘illegale migranten’ helpen om in hun behoeften te voorzien. Deze ‘modes of incorporation’ zijn beleid, etnische gemeenschappen en arbeidsmarktkenmerken zoals de vraag naar arbeid en de hoogte van loon (Portes & Rumbaut 1990 in Van der Leun 2003: 22). Ik heb ervoor gekozen om de factor ‘arbeidsmarktkenmerken’ te veranderen in ‘uitvoering van het beleid’, omdat ik denk dat de kenmerken die Portes en Rumbaut beschrijven voor de arbeidsmarkt ook van belang zijn bij het kijken naar de toegang tot de gezondheidszorg en de huizenmarkt voor de ‘illegale migrant’.

manier van verblijven ‘illegaal’ is, en niet de persoon zelf (Van Eijl 2012: 19; Gruhn 2008: 529 *et seq.*).

Alternatieve termen voor ‘illegale migranten’ die in teksten gebruikt worden zijn bijvoorbeeld ‘irreguliere migranten’ (Engbersen & Broeders 2009: 876) of ‘ongedocumenteerde migranten’ (Bloch 2013: 272). Deze termen vind ik geen van beide geschikt, omdat zij niet wijzen op hetgeen wat illegale migranten met elkaar gemeen hebben, namelijk het ontbreken van een geldige verblijfsstatus.

Ik vind de term ‘vreemdeling zonder geldige verblijfsvergunning’ toepasselijker voor deze groep mensen. Een ‘vreemdeling’ is iemand die geen Nederlandse nationaliteit bezit en wettelijk gezien niet als Nederlander behandeld wordt (Lodder 2011: 18). Dit zouden dus ‘illegale migranten’ kunnen zijn, maar ook buitenlandse uitwisselingsstudenten of buitenlandse werknemers die voor een korte periode in Nederland werken. De toevoeging ‘zonder geldige verblijfsvergunning’ maakt duidelijk dat het hier slechts om de mensen gaat die geen geldig verblijfsdocument hebben, waarmee de vreemdelingen die een tijdelijk of permanent verblijfsdocument hebben buiten beschouwing worden gelaten.

De term ‘vreemdeling zonder geldige verblijfsvergunning’ is echter nog onbekend en lang. Ik heb er daarom toch voor gekozen om de term ‘illegale migrant’ in mijn scriptie te gebruiken. Hoewel ik de verwijzing naar een persoon als illegaal onjuist vind, omvat de term ‘illegale migrant’ wel het legale onderscheid tussen mensen met en zonder verblijfsvergunning. Dit maakt de term ‘illegale migrant’ geschikter dan de bestaande termen ‘irreguliere migrant’ en ‘ongedocumenteerde migrant’. Daarom zal de term ‘illegale migrant’ voortaan zonder aanhalingstekens worden gebruikt.

1.2. De ‘etnische gemeenschap’

In de literatuur worden (voormalig) landgenoten van de illegale migrant vaak aangeduid met de term ‘etnische gemeenschap’. Deze term is naar mijn mening echter problematisch. ‘Etnisch’ impliceert namelijk dat mensen in te delen zijn in groepen op basis van hun ‘etniciteit’ of ‘ras’, terwijl dit sociale constructen zijn waarbij de afbakening gecreëerd is (O’Brien 1986: 898 *et seq.*). Hoewel ik kritisch ben op het gebruik van de term etnisch, heb ik toch besloten deze in dit onderzoek te gebruiken. Tijdens dit onderzoek is namelijk gebleken dat de ‘etnische gemeenschap’ voor illegale migranten niet altijd uit (voormalig) landgenoten hoeft te bestaan.⁸ Dit toont aan dat de ‘etnische gemeenschap’ van illegale migranten niet gevormd wordt door nationaliteit. Wie er beschouwd wordt tot de ‘etnische gemeenschap’ is niet alleen gebaseerd op natiegrenzen, maar op de afbakening van een ‘etniciteit’. De betekenis van het begrip ‘etniciteit’ wordt hierbij door de illegale migrant zelf toegekend. Dit maakt het wel degelijk een betekenisvolle term. Daarom zal ik voortaan de term ‘etnische gemeenschap’ zonder aanhalingstekens gebruiken.

⁸ Zie bijvoorbeeld de Turken met Bulgaarse nationaliteit die gebruik maken van contacten in de Turkse migrantengemeenschap in Engbersen, Van San en Leerkes 2006: 225.

1.3. Het migratiebeleid: restricties of kansen?

Na deze twee belangrijke termen toegelicht te hebben, ga ik nu verder in op de drie concepten uit mijn onderzoeksvraag. Deze paragraaf behandelt de rol van het beleid in het verschaffen of weigeren van toegang tot de gezondheidszorg, de arbeidsmarkt en de huizenmarkt voor illegale migranten. Dit doe ik aan de hand van de auteurs Van der Leun (2006) en Van Eijl (2012). Zij hebben elk een theorie opgesteld over de manier waarop het beleid toegang kan verschaffen of weigeren aan illegale migranten tot de bovengenoemde drie domeinen. Deze zal ik hieronder toelichten.

Zoals in de inleiding werd geschetst is het beleid ten aanzien van illegale migratie vanaf 1990 steeds strenger geworden (*vid. supra* p. 4). Dit leidde ertoe dat onderdak, werk en gezondheidszorg moeilijker bereikbaar werd voor illegale migranten (Van der Leun 2006: 313). Tot 1991 konden illegale migranten bijvoorbeeld nog een sofinummer aanvragen. Het sofinummer, ook wel het Burgerservicenummer genoemd, is een uniek persoonsgebonden nummer van negen cijfers en is nodig om een baan te kunnen krijgen.⁹ Vanaf 1991 is het sofinummer echter gebonden aan de verblijfsstatus (Engbersen & Broeders 2009: 872). Mensen zonder geldige verblijfsstatus kunnen geen sofinummer meer aanvragen, waardoor de arbeidsmarkt wettelijk gezien afgesloten is voor illegale migranten (*ibid.*).

Toch lukt het illegale migranten om aan gezondheidszorg, werk en onderdak te komen door gebruik te maken van mazen in de wet, zoals ik in de volgende hoofdstukken zal toelichten. Deze mazen in de wet, door Van der Leun 'loopholes' genoemd, zijn ontstaan door ambivalentie en onduidelijkheden binnen het migratiebeleid (Van der Leun 2006: 311). Zowel illegale migranten als beleidsuitvoerders met sympathie voor illegale migranten maken hier gebruik van en creëren op deze manier verschil tussen het beleid op papier en het beleid in de praktijk (*ibid.*). Dit verschil tussen beleid en implementatie wordt een 'gap' genoemd (*ibid.*). Van der Leun ziet deze 'gap' als een ongewenst en onbedoeld bijeffect van het beleid (*ibid.*). Echter, het is de vraag of deze 'gap' een onbedoeld gevolg is. Zoals ik hieronder zal toelichten, denkt van Eijl dat deze 'gap' opzettelijk in stand wordt gehouden door de staat (Van Eijl 2012: 15).

Van Eijl heeft onderzoek gedaan naar illegale migratie in de Verenigde Staten (Van Eijl 2012: 15). Volgens haar heeft de staat belang bij illegale migranten omdat zij werkgevers economische voordelen opleveren (*ibid.*). Illegale migranten nemen namelijk vaak genoegen met lage lonen en slechte arbeidsomstandigheden (Bloch 2013: 277). De economische voordelen zouden volgens Van Eijl reden

⁹ Belastingdienst (s.a.) *BSN/sofinummer*.

http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/internationaal/personeel/werken_over_de_grens_loonbelasting/gevallen_van_grensoverschrijdende_arbeid/uw_werknemer_woont_in_het_buitenland_en_werkt_in_nederland/bsn_sofinummer, geraadpleegd op 08-06-2013.

zijn voor de staat om gebruik van mazen in de wet toe te staan.¹⁰ Er is volgens Van Eijl dus geen sprake van een ‘gap’, omdat het verschil tussen beleid op papier en beleid in de praktijk gewent is (Van Eijl 2012: 15).

De theorieën van Van der Leun en Van Eijl benaderen de ‘gap’ in het migratiebeleid op twee verschillende manieren. Volgens Van der Leun is de ‘gap’ een onbedoeld bijeffect van het beleid, terwijl Van Eijl stelt dat de ‘gap’ opzettelijk in stand wordt gehouden door de staat.¹¹ Maar hoe komt het verschil tussen beleid op papier en in de praktijk tot stand?

Volgens Engbersen en Broeders spelen de uitvoerders van het beleid, zoals artsen en ambtenaren, hierin een grote rol (Engbersen & Broeders 2009: 867). Het migratiebeleid stelt dat zij illegale migranten moeten weigeren vanwege het ontbreken van een geldige verblijfsstatus (*ibid.*). Echter, in de praktijk besluiten deze uitvoerende beleidsmedewerkers soms om illegale migranten toch te helpen (*ibid.*). Omdat zij hiermee tegen het opgelegde beleid ingaan, willen ze voorkomen dat deze actie traceerbaar is (*ibid.*). Uitvoerende beleidsmedewerkers creëren hierbij ‘foggy social structures’ (Bommes & Kolb 2002 in Engbersen & Broeders 2009: 868). Zij maken bijvoorbeeld alleen mondelinge afspraken of werken via een tussenpersoon zodat hun acties verborgen blijven. Een ander voorbeeld van een ‘foggy social structure’ zijn werkgevers die via illegale uitzendbureaus illegale migranten in dienst nemen (Engbersen & Broeders 2009: 868).

Deze ‘foggy social structures’ zorgen ervoor dat het beleid ten aanzien van illegale migratie niet per definitie in het nadeel van de illegale migrant hoeft te zijn. Zowel de illegale migrant als de beleidsuitvoerders kunnen namelijk gebruik maken van mazen in de wet en ‘foggy social structures’ creëren, waardoor er soms een ‘gap’ ontstaat tussen beleid en implementatie (Van der Leun 2006: 311). Dit komt omdat beleidsmedewerkers geen statische actoren zijn die het beleid letterlijk in praktijk brengen. Dit wordt in de volgende paragraaf verder toegelicht.

1.4. De rol van uitvoerende beleidsmedewerkers

We hebben in de vorige paragraaf gezien dat uitvoerende medewerkers soms gebruik maken van mazen in de wet om illegale migranten te helpen. Volgens de theorie van Hasenfeld uit 1983 gebeurt dit in sommige organisaties meer dan in anderen (Hasenfeld 1983 in Van der Leun 2006: 315). Hasenfeld heeft hierover een theorie opgesteld, en richt zich op Human Sustaining Organisations (HSO’s) (Van der Leun 2006: 315). Dit zijn organisaties die het welzijn van mensen vergroten, behouden of beschermen, zoals ziekenhuizen, verzorgingstehuizen en scholen (*ibid.*).

¹⁰ In de Verenigde Staten worden controles op illegale arbeid uitgevoerd. Voor deze controles is echter een vergunning nodig, waardoor werkgevers van tevoren gewaarschuwd worden. Volgens Van Eijl heeft de staat dit ingevoerd om illegale migratie in stand te kunnen houden vanwege de economische voordelen voor werkgevers (Van Eijl 2012: 15).

¹¹ Zie voor meer debat over de ‘gap’ tussen beleid en implementatie Joppke, C. (1998) ‘Why Liberal States Accept Unwanted Immigration’ *World Politics* 50: 266-293.

Hasenfeld maakt in zijn theorie onderscheid tussen drie technieken van HSO's, namelijk 'people processing', 'people sustaining' en 'people changing' (zie figuur 1) (Van der Leun 2006: 316).

| Technology Type of client | People processing | People sustaining | People changing |
|------------------------------|---|---|--|
| Normal functioning | Type I College admissions office Credit rating bureau | Type III Social security Retirement home (<i>housing, welfare</i>) | Type V Public school YMCA (<i>education</i>) |
| Malfunctioning | Type II Diagnostic clinic Juvenile court (<i>police</i>) | Type IV Nursing home Public assistance | Type VI Hospital Residential treatment centre (<i>health care</i>) |

Figuur 1: Hasenfelds Human Sustaining Organisations (Van der Leun 2006: 316).

De eerste techniek, 'people processing', bestaat uit het 'labelen' van cliënten, oftewel het indelen van mensen in bepaalde categorieën (Van der Leun 2006: 316). 'People sustaining' technieken hebben als doel om het welvaart- of welzijnsniveau van cliënten op peil te houden (*ibid.*). 'People changing' technieken bestaan uit het verbeteren van het welzijn van de cliënt (*ibid.*).

Het onderscheid tussen deze drie technieken is voor mij echter niet altijd duidelijk. Is het verzorgen van een oudere in een verzorgingstehuis een 'people sustaining' of een 'people changing' techniek? Aan de ene kant worden een aantal taken voor de oudere uit handen genomen, zoals koken, waardoor hij of zij wordt ontlast. Maar zien we dit als het op peil houden van de levenskwaliteit van de oudere, of het verbeteren ervan?

De kritiek op de indeling van Hasenfeld betekent echter niet dat zijn theorie onbruikbaar is. Hasenfeld laat met zijn indeling zien dat de acties van HSO's verschillende doelen kunnen dienen, namelijk het categoriseren, op peil houden of verbeteren van mensen en hun welvaart (Van der Leun 2006: 316). Afhankelijk van dit doel kan een organisatie verschillend reageren op illegale migranten als cliënten (*ibid.*). Wanneer het doel is om te categoriseren, is het wel of niet hebben van een verblijfsstatus een voorwaarde voor toegang. Wanneer het doel is om het welzijn van de cliënt te verbeteren, is het wel of niet hebben van een verblijfsstatus van secundair belang; een arts heeft geen verblijfsstatus nodig als middel om iemand te genezen. Dit suggereert dat illegale migranten eerder geholpen zullen worden tijdens 'people changing' en 'people sustaining' technieken dan tijdens 'people processing' technieken (Van der Leun 2006: 316).

Van der Leun heeft in figuur 1 enkele organisaties ingedeeld onder de drie technieken van Hasenfeld. Naar mijn idee is het echter niet realistisch om gehele organisaties te categoriseren naar de indeling van Hasenfeld. Zo heeft Van der Leun het ziekenhuis onder de 'people changing' categorie geplaatst, terwijl een ziekenhuis ook 'people processing' technieken gebruikt om mensen wel of niet toe te laten

tot zorg, bijvoorbeeld op basis van een geldige verblijfsvergunning. Daarnaast gebruikt het ziekenhuis ook ‘people sustaining’ technieken wanneer zij een patiënt helpt om het levensniveau op pijn te houden, zonder hem of haar te genezen. Het toedienen van pijnstillers bij terminale kankerpatiënten is hier een voorbeeld van. We zien dus dat het indelen van organisaties onder de drie kenmerken van Hasenfeld zoals Van der Leun doet in figuur 1 niet altijd opgaat, omdat een HSO van meerdere technieken tegelijk gebruik kan maken.

Om het verschil tussen ‘people changing’, ‘people sustaining’ en ‘people processing’ technieken beter te benadrukken gebruikt Hasenfeld het begrip ‘professionele autonomie’ (Hasenfeld 1983 in Van der Leun 2006: 316). Dit verwijst naar de mate van autonomie verbonden aan een bepaalde beroepsgroep (Van der Leun 2006: 317). De professionele autonomie wordt volgens Hasenfeld toegekend door de samenleving en neemt toe wanneer er voor een beroep veel kennis nodig is, zoals bij artsen (*ibid.*). Met andere woorden, het is een soort algemeen heersend vertrouwen in deze beroepsgroep, wat een zekere vrijheid voor artsen oplevert binnen het implementatieproces. Artsen krijgen de hoogste mate van professionele autonomie, gevolgd door zusters, maatschappelijk werkers en leraren (Van der Leun 2006: 317). Werknemers van woningcorporaties en de sociale dienst hebben de laagste mate van professionele autonomie (*ibid.*).

De mate van vrijheid bij het implementeren van beleid in combinatie met een hoge mate van professionele autonomie leidt aan de ene kant tot meer mogelijkheden om de regels toe te passen in het voordeel van de cliënt (Van der Leun 2006: 317). Het produceren van de ‘fog’ waarvan Bommers en Kolb spreken komt dus waarschijnlijk het vaakst voor binnen HSO’s, omdat er meer ruimte is voor afwijking van het beleid bij het implementatieproces. Aan de andere kant zorgt deze vrijheid ook voor een groot verschil in reacties van medewerkers binnen een HSO (Hasenfeld 2010: 26). Dit zorgt ervoor dat illegale migranten wisselende reacties krijgen wanneer zij in aanraking komen met HSO’s. Wanneer illegale migranten dit risico niet willen lopen, kunnen ze zich richten op de etnische gemeenschap. Hier gaat de volgende paragraaf verder op in.

1.5. De rol van etnische gemeenschappen

In de voorgaande alinea’s heb ik de invloed van het beleid en de beleidsuitvoerders behandeld. In deze paragraaf ga ik in op de invloed van de sociale netwerken van de illegale migrant zelf, die toegang tot werk, onderdak en gezondheidszorg kunnen vergroten. Ik concentreer me hierbij op de invloed van etnische gemeenschappen en gebruik hierbij de theorie van Engbersen, Van San en Leerkes (2006) over etnische incorporatie. Deze theorie laat zien dat illegale migranten aan de ene kant veel steun kunnen hebben aan sociale relaties binnen de etnische groep, vanwege gevoelens van solidariteit en vertrouwen die er heersen (Engbersen, Van San & Leerkes 2006: 223). Aan de andere kant kunnen illegale migranten ook uitgebuit worden vanwege hun kwetsbare rechtspositie binnen deze netwerken (Van der Leun 2003: 23).

Om verschillende soorten steun vanuit etnische groepen te analyseren maken Engbersen, Van San en Leerkes onderscheid tussen ‘communal sharing’, ‘bounded solidarity’ en ‘market relations’ (zie figuur 2) (Engbersen e.a. 2006: 219).

| | <i>(Transnational) community pattern</i> | <i>Bounded solidarity pattern</i> | <i>Market pattern</i> |
|---|--|---|----------------------------------|
| Support pattern | Communal sharing | Bounded solidarity | Economic rationality |
| Extent of support | Permanent | Incidental | Market pricing |
| Reason for support | Enduring solidarity | Situational loyalty | Financial profits |
| Object | Relatives | Compatriots | Irregular immigrants |
| Migration pattern | Organized | Non-organized | Non-organized |
| Relation between regular and irregular immigrants | Long-term dependence | Incidental favours | Contractual |
| Principle of reciprocity | Give what you can/ take what you need | Situational giving and taking | Market pricing |
| Social conflicts | Social exclusion | Indifference | Being sent away/ losing a job |

Figuur 2: Engbersen, Van San en Leerkes' patronen van incorporatie (Engbersen e.a. 2006: 219).

Bij het eerste patroon, ‘communal sharing’, wordt veel hulp gegeven door gevestigde migranten aan een exclusieve groep familieleden, zoals broers en ooms (Engbersen e.a. 2006: 219). Deze vorm komt veel voor onder Turkse, Marokkaanse en Afrikaanse migranten, die dit zien als een belangrijke verantwoordelijkheid gebaseerd op solidariteit binnen de eigen familie (*ibid.*). Een nadeel van deze hulp is dat de illegale migrant afhankelijk is van de hoeveelheid hulp die de familie wil geven (*ibid.*).

Het tweede patroon draait om ‘bounded solidarity’ (Portes 1998 in Engbersen e.a. 2006: 220). Deze hulp komt vooral voor onder een kleine groep en wordt gegeven wanneer iemand zich het lot van een illegale migrant aantrekt (Engbersen e.a. 2006: 220). Wanneer bijvoorbeeld een illegale migrant zwanger raakt, kunnen vrienden besluiten om geld in te zamelen voor de verzorging van de baby. Bij deze vorm van hulp hoeven familiebanden dus geen rol te spelen. De hulp kan door een individu verschaft worden, maar kan ook voortkomen uit een collectief initiatief. Het gaat vaak om incidentele en gelimiteerde hulp, in de vorm van een geldbedrag of een dienst (Engbersen e.a. 2006: 220).

Het derde patroon is gebaseerd op ‘market relations’ en bestaat omwille van financiële belangen (Engbersen e.a. 2006: 221). Huisbazen, werkgevers en documentvervalsers helpen illegale migranten omdat ze hier zelf geld aan overhouden (*ibid.*). Binnen dit patroon is er sprake van een ongelijke verhouding tussen ‘helper’ en illegale migrant. Wanneer de helper weet van de status van de illegale

migrant kan hij namelijk dreigen dit kenbaar te maken aan de politie. Als de helper besluit om afspraken niet na te komen kan de illegale migrant dus geen legale actie ondernemen (Engbersen e.a. 2006: 221).

Deze drie verschillende vormen van hulp laten zien dat illegale migranten binnen hun etnische gemeenschap uiteenlopend behandeld kunnen worden. In het empirische deel van deze scriptie ga ik hier verder op in.

1.6. Conclusie

In dit hoofdstuk zijn theorieën behandeld betreffende de rol van het beleid, de uitvoering van het beleid en de sociale netwerken van de illegale migrant bij het verlenen van toegang tot de gezondheidszorg, de arbeidsmarkt en de huizenmarkt. Hieruit is gebleken dat ondanks de pogingen van beleid om illegale migratie tegen te gaan, er toch mogelijkheden zijn voor de illegale migrant om in de bovengenoemde behoeften te kunnen voorzien.

Zo stelt paragraaf 1.3 dat het beleid als doel heeft om illegale migranten buiten te sluiten van voorzieningen. Dit doel wordt echter niet volledig behaald, omdat zowel illegale migranten als uitvoerende beleidsmedewerkers gebruik kunnen maken van mazen in de wet (Van der Leun 2006: 311).

De rol van uitvoerende beleidsmedewerkers is in paragraaf 1.4 verder toegelicht aan de hand van de theorie van Hasenfeld over HSO's (1983). Deze theorie heeft laten zien dat er binnen het implementatieproces van beleid ruimte wordt gegeven aan de persoonlijke overtuigingen van uitvoerende beleidsmedewerkers (Van der Leun 2006: 317). Dit zorgt voor een mate van vrijheid binnen het implementatieproces (*ibid.*). De mate van vrijheid wordt bepaald door het doel van de organisatie, maar ook door de mate van professionele autonomie die bij hun functie hoort (*ibid.*).

Naast de uitvoerende beleidsmedewerkers kan ook de etnische gemeenschap de illegale migrant helpen. Paragraaf 1.5 heeft aan de hand van de theorie van Engbersen, Van San en Leerkens (2006) drie soorten hulp toegelicht. Kort samengevat zijn deze hulp op basis van familiebanden, op basis van medeleven of solidariteitsgevoel en op basis van financiële belangen (Engbersen e.a. 2006: 219-221). Soms worden illegale migranten echter uitgebuit, vanwege hun zwakke rechtspositie (*op. cit.*: 221).

In dit hoofdstuk is gebleken dat er ondanks het restrictieve beleid wel degelijk mogelijkheden bestaat voor illegale migranten om hier omheen te bewegen. Het hierop volgende empirische deel van mijn scriptie onderzoekt of dit in de praktijk ook gebeurt. De toegang die illegale migranten hebben tot de gezondheidszorg, de arbeidsmarkt en de huizenmarkt worden onderzocht. Ik voornamelijk in op de rol van het beleid, de uitvoering van het beleid en de etnische gemeenschap van de illegale migrant. In het volgende hoofdstuk wordt de toegang van illegale migranten tot de gezondheidszorg onderzocht.

2. Illegale migranten en de gezondheidszorg

Dit hoofdstuk zal de toegang tot de gezondheidszorg voor illegale migranten in Nederland bespreken. Het hoofdstuk is verdeeld in drie paragrafen en een conclusie. In elk van de paragrafen zal ik ingaan op één van de factoren (het beleid, de uitvoering hiervan en de sociale netwerken van de migrant) die de toegang tot gezondheidszorg voor illegale migranten kan verschaffen of beperken. In paragraaf 2.1 wordt het beleid ten aanzien van illegale migranten voor de gezondheidszorg besproken. Paragraaf 2.2 richt zich op de rol van het medisch personeel bij het weigeren of verlenen van toegang tot de gezondheidszorg. Paragraaf 2.3 onderzoekt de rol van sociale netwerken van de illegale migrant bij het weigeren of verlenen van toegang tot de gezondheidszorg.

2.1. Het beleid

Het zorgsysteem in Nederland werkt op basis van verzekeringen en vergoedingen. Mensen die langer dan vier maanden in Nederland verblijven, zogenaamde ingezetenen van Nederland, zijn verplicht om een verzekering afsluiten met een maandelijks premie.¹² De medische zorg die zij gebruiken wordt door het College voor zorgverzekeringen (CVZ) vergoed aan de artsen. Het CVZ is een overheidsinstantie met drie kerntaken. Zij adviseert de overheid over de inhoud van de basisverzekering, verdeelt het premiegeld van verzekerden onder zorgverzekeraars en zorgt voor de vergoedingen van ‘specifieke groepen’, zoals gepensioneerde Nederlanders die zich in het buitenland vestigen.¹³

Voor illegale migranten is het sinds de invoering van de Koppelingswet in 1998 niet meer mogelijk om een zorgverzekering af te sluiten (Grit, Den Otter & Spreij 2012: 48). Toch hebben zij soms medische behandelingen nodig. Illegale migranten gaan echter niet zo snel naar de dokter, uit angst dat zij door artsen overgeleverd worden aan de politie (Biswas, Kristiansen, Krasnik & Norredam 2011: 2). Wanneer illegale migranten wel naar de dokter gaan, hebben zij het bezoek dikwijls zodanig uitgesteld dat de ziekte in een vergevorderd stadium is beland (Van der Leun 2006: 319). Hierdoor zijn dure behandelingen nodig, terwijl de ziekte in een eerder stadium makkelijker genezen had kunnen worden (*ibid.*).

De angst van illegale migranten voor uitzetting veroorzaakt soms dus hogere gezondheidskosten (Van der Leun 2006: 319). Deze angst komt voort uit gebrek aan voorlichting aan illegale migranten (Biswas e.a. 2011: 5). Illegale migranten hebben in sommige gevallen namelijk recht op gezondheidszorg, maar alleen als het om ‘medisch noodzakelijke zorg’ gaat (Van der Leun 2006: 317). Het begrip ‘medisch noodzakelijk’ is echter erg onduidelijk en ontzettend breed. Zo kun je

¹² Rijksoverheid (s.a.) *Wat is de Registratie Niet-Ingezetenen (RNI)?* <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/persoonsgegevens/vraag-en-antwoord/wat-is-de-registratie-niet-ingezetenen-rni.html>, geraadpleegd op 4 juni 2013.

¹³ College Voor Zorgverzekeringen *Het CVZ*. <http://www.cvz.nl/hetcvz>, geraadpleegd op 4 juni 2013.

beredeneren dat behandelingen die artsen nodig achten altijd ‘medisch noodzakelijk’ zijn. Volgens het beleid moeten artsen zelf beslissen of een behandeling ‘medisch noodzakelijk’ is of niet (Van der Leun 2006: 317).

De gemaakte kosten voor behandelingen moet de illegale migrant zelf betalen. Mocht hij of zij hiervoor niet genoeg geld hebben dan kunnen artsen een beroep doen op het CVZ, die de behandeling voor 80 tot 100 procent vergoed (Grit e.a. 2012: 54). We hebben gezien dat het CVZ haar geld krijgt via de premies van ingezetenen, die verplicht zijn een zorgverzekering af te sluiten. Illegale migranten mogen geen zorgverzekering aanvragen, en betalen dus ook geen premies. Toch worden de behandelingskosten van zowel ingezetenen als illegale migranten via het CVZ vergoed.¹⁴ De overheid zou dus mogelijk geld kunnen besparen als zij illegale migranten zou toestaan een zorgverzekering af te sluiten.

De overheid heeft er echter voor gekozen om illegale migranten te verbieden een verzekering af te sluiten. Volgens Grit e.a. zou dit komen door de gedachte dat de gezondheidszorg in Nederland beschouwd wordt als ‘pullfactor’ voor illegale migranten (Grit e.a. 2012: 50). Door gezondheidszorg voor illegalen af te schermen, hoopt de overheid illegale migratie te ontmoedigen (*ibid.*). Ook is er de angst dat wanneer ingezetenen van Nederland weten dat illegale migranten toegang tot de gezondheidszorg hebben, zij hun eigen verzekering zullen opzeggen (Grit e.a. 2012: 54).

Daarnaast hoopt de overheid kosten te besparen door gezondheidszorg voor illegale migranten te beperken tot ‘medisch noodzakelijke’ zorg (Grit e.a. 2012: 51). We hebben in deze paragraaf echter gezien dat illegale migranten door angst voor uitzetting niet snel naar de dokter gaan. Dit maakt de groep illegale migranten die van de gezondheidszorg gebruik maken relatief klein. Wanneer illegale migranten wel naar de dokter gaan, zitten ze vaak in een vergevorderd stadium van hun ziekte waarbij alleen dure behandelingen effect hebben (Van der Leun 2006: 319). Dit kan ervoor zorgen dat de huidige regeling om illegalen te verbieden een zorgverzekering af te sluiten geen kosten bespaart, maar juist oplevert (Grit e.a. 2012: 51).

Daarnaast levert de regeling bij artsen veel onduidelijkheid op (Van der Leun 2006: 318). Zij krijgen de verantwoordelijkheid om te beslissen welke illegale migrant wel of niet behandeld mag worden, wat hun veel stress bezorgt (Van der Leun 2006: 318). Hoe zij daarmee omgaan, komt in de volgende paragraaf aan bod.

¹⁴ College Voor Zorgverzekeringen *Het CVZ*. <http://www.cvz.nl/hetcvz>, geraadpleegd op 4 juni 2013.

2.2. De rol van medisch personeel

In de voorgaande paragraaf hebben we gezien dat artsen veel vrijheid hebben binnen het implementatieproces, omdat zij zelf invulling mogen geven aan het begrip ‘medisch noodzakelijke zorg’ (Van der Leun 2006: 317). De mate van vrijheid die artsen hebben binnen het implementatieproces komt volgens Hasenfeld door de hoge mate van professionele autonomie, wat leidt tot een grote invloed op het implementatieproces (Hasenfeld 1983 in Van der Leun 2006: 317). In de praktijk uit deze invloed zich door vrijheid die artsen krijgen om het begrip ‘medisch noodzakelijk’ breed te vatten (Van der Leun 2006: 317).

Daarnaast maken artsen volgens Hasenfeld gebruik van ‘people changing’ technieken, waardoor artsen vaker geneigd zullen zijn om illegale migranten te helpen (Hasenfeld 1983 in Van der Leun 2006: 317). Ook speelt het gevoel van verantwoordelijkheid van artsen een rol. Nederlandse artsen vinden het namelijk onethisch om in hun werk onderscheid te maken tussen hulp voor burgers en vreemdelingen (Grit e.a. 2012: 60).

Hoewel artsen dus in de meeste gevallen bereid zijn om illegale migranten te helpen, gebeurt dit niet altijd. In de praktijk moet een illegale migrant namelijk vaak eerst langs administratieve medewerkers en receptionisten (Biswas e.a. 2011: 9). Hun taken vallen niet onder ‘people changing’, maar onder ‘people processing’ technieken. Hierdoor is het letten op de verblijfsstatus van personen van groot belang bij het goed uitvoeren van hun taak. Omdat zij niet de professionele autonomie en de professionele verantwoordelijkheden hebben die artsen wel hebben, kunnen illegale migranten door deze eerste contactpersonen weggestuurd worden. Zo kunnen illegale migranten soms niet de zorg krijgen waar ze recht op hebben, omdat ze nooit een dokter hebben gezien die hun toestand beoordeeld heeft (Biswas e.a. 2011: 9).

Daarnaast zorgt de vrijheid binnen het implementatieproces van artsen voor verschillende interpretaties van het begrip ‘medisch noodzakelijke zorg’ (Van der Leun 2006: 318-319). Dit zorgt weer voor onduidelijkheden bij illegale migranten, die niet weten of zij nu wel of niet geholpen zullen worden door een arts (Van der Leun 2006: 318). Deze onduidelijkheden kunnen ertoe leiden dat illegale migranten helemaal niet naar de arts zal gaan (Biswas e.a. 2011: 6). In dat geval zal de illegale migrant zich richten op alternatieve manieren om aan gezondheidszorg te komen. Deze alternatieven vormen het onderwerp van de volgende paragraaf.

2.3. De rol van etnische gemeenschappen

In de vorige twee paragrafen hebben we gezien dat hoewel er mogelijkheden zijn voor illegale migranten om van gezondheidszorg gebruik te maken, ze hier hoofdzakelijk uit angst voor uitzetting geen gebruik van maken (Biswas e.a. 2011: 5). Om toch gebruik te kunnen maken van gezondheidszorg hebben illegale migranten een aantal strategieën die ik hieronder zal toelichten.

Sommige illegale migranten contacteren hun familie in het thuisland en leggen hun de klachten voor. De familie gaat vervolgens met de klachten naar de plaatselijke dokter. Deze geeft advies aan de familie, die dit advies vervolgens doorgeven aan de illegale migrant (Biswas e.a. 2011: 6). Zo krijgt de illegale migrant toch medisch advies zonder artsen in Nederland raad te plegen. In andere gevallen maken illegale migranten gebruik van eerder voorgeschreven medicijnen, of kopen zij medicijnen via de zwarte markt (Biswas e.a. 2011: 6).

Wanneer een illegale migrant wel naar een arts gaat gebruikt hij soms de verzekeringspas van een verzekerde vriend (Biswas e.a. 2011: 7). Hiermee nemen illegale migranten echter een groot risico, omdat er aan de pas een bepaald dossier is gekoppeld met de medische gegevens van de eigenaar van het pasje (*ibid.*). Deze gegevens zullen door de dokter gebruikt worden om een medische behandeling vast te stellen. Hierdoor kunnen foute diagnoses gesteld worden, wat een levensgevaarlijke situatie op kan leveren (*ibid.*).

2.4. Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we gezien dat hoewel illegale migranten recht hebben op ‘medisch noodzakelijke zorg’ zij hier niet altijd gebruik van maken. In paragraaf 2.1 komt naar voren dat illegale migranten vaak niet op de hoogte zijn van de regels betreffende gezondheidszorg voor illegale migranten. Zij vrezen dat zij worden aangegeven als ze naar een arts gaat. Deze angst kan zo groot zijn dat ze geen dokter willen bezoeken (Biswas e.a. 2011: 2).

In paragraaf 2.2 zien we dat deze angst niet helemaal terecht is. Artsen hebben veel vrijheid binnen het implementatieproces en mogen zelf besluiten wat zij ‘medisch noodzakelijke zorg’ achten en wat niet. In de praktijk wordt dit begrip over het algemeen breed toegepast (Van der Leun 2006: 317). Artsen zijn in de praktijk in de meeste gevallen dus bereid om illegale migranten te helpen. Het nadeel van deze vrijheid binnen het implementatieproces is dat illegale migranten niet zeker kunnen zijn van medische hulp door een arts (Van der Leun 2006: 318). Bovendien moeten illegale migranten eerst receptionisten en assistentes te woord staan, die niet altijd bereid zijn illegale migranten te helpen (Biswas e.a. 2011: 9).

Om die redenen kiezen illegale migranten er soms voor om op alternatieve wijze aan gezondheidszorg te komen. De strategieën die zij hierbij gebruiken zijn te lezen in paragraaf 2.3. Illegale migranten kunnen via hun familie advies krijgen van artsen in het thuisland (Biswas e.a. 2011: 6). Daarnaast kunnen ze eerder voorgeschreven medicijnen opnieuw gebruiken, of medicijnen kopen op de zwarte markt (*ibid.*). Tenslotte kunnen ze ervoor kiezen om een verzekeringspasje iemand anders te lenen (*op. cit.*: 7). Deze alternatieve strategieën zijn echter potentieel gevaarlijk voor de gezondheid van de illegale migrant.

Hoewel er dus in theorie mogelijkheden zijn voor de illegale migrant om gebruik te maken van gezondheidszorg, zijn er een aantal redenen waarom dit in de praktijk niet altijd goed werkt. Dit is nadelig voor illegale migranten, maar ook voor artsen. Het verschaffen van volledige toegang voor de illegale migrant zou een oplossing kunnen zijn voor zowel migranten als artsen. Illegale migranten hoeven hierdoor hun doktersbezoeken niet meer uit te stellen en hoeven geen gebruik te maken van alternatieve strategieën die hun gezondheid kunnen schaden (Ruiz-Casares e.a. 2010: 330). Artsen hoeven dan geen onderscheid meer te maken op basis van verblijfsvergunning en kunnen iedere patiënt gelijk behandelen.

Het verschaffen van volledige toegang tot de gezondheidszorg voor illegalen hoeft de overheid niet meer geld te kosten. Doordat ernstige ziekten eerder vastgesteld en bestreden kunnen worden kan er zelfs geld bespaard worden (Grit e.a. 2012: 51). Mocht de overheid bang zijn dat Nederlandse burgers hierdoor hun verzekering op gaan zeggen, dan zou meer voorlichting voor illegale migranten en duidelijke richtlijnen voor artsen veel problemen op kunnen lossen (*op. cit.:* 64).

In dit hoofdstuk is de toegang tot de gezondheidszorg voor illegale migranten in Nederland besproken. In het volgende hoofdstuk wordt onderzocht in hoeverre illegale migranten toegang hebben tot de arbeidsmarkt.

3. Illegale migranten en de arbeidsmarkt

Dit hoofdstuk laat zien hoe illegale migranten aan werk komen. Paragraaf 3.1 bespreekt het beleid ten opzichte van illegale migranten op de arbeidsmarkt. Paragraaf 3.2 gaat in op de rol van werkgevers en uitzendbureaus bij het werven van illegale arbeiders. Paragraaf 3.3 behandelt de rol van de etnische gemeenschap voor arbeidskansen van illegale migranten.

3.1. Beleid

In deze paragraaf ga ik in op de positie van de illegale migrant op de arbeidsmarkt. De arbeidsmarkt bestaat uit een formele en een informele sector (Van der Leun 2003: 35). De formele sector omvat economische activiteiten die in Nederland geregistreerd worden door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en waar belasting over wordt betaald. Economische activiteiten die niet worden geregistreerd door het CBS en waar geen belasting over worden betaald vallen onder de informele sector. Illegale arbeiders maken deel uit van de informele sector (Van der Leun 2003: 35). Hun arbeid wordt niet geregistreerd, omdat zij wettelijk gezien niet mogen werken vanwege het gebrek aan een geldige verblijfsvergunning (*ibid.*).

Ondanks het verbod op illegale arbeid blijft de vraag vanuit werkgevers bestaan (Engbersen e.a. 2006: 227). Van der Leun en Kloosterman stellen zelfs dat de vraag groeit, omdat illegale arbeid economische voordelen biedt voor de werkgever (Van der Leun & Kloosterman 2006: 60). Illegale migranten kunnen zich namelijk niet beroepen op de rechten die werknemers met een geldig verblijfsdocument wel hebben, zoals een salaris gelijk aan of boven het minimumloon (Bloch 2013: 277). Hierdoor moeten ze genoegen nemen met tijdelijk werk, gekenmerkt door lage lonen en slechte arbeidsvoorwaarden (*ibid.*). Hun zwakke rechtspositie maakt hen bovendien gevoelig voor uitbuiting door de werkgever, waar ik in paragraaf 3.2 verder op in zal gaan.

Illegale arbeidsmigratie reageert dus op een vraag vanuit de arbeidsmarkt en zorgt voor economische voordelen, omdat illegale migranten vaak baantjes op zich nemen onder slechte arbeidsvoorwaarden en tegen weinig loon (Van der Leun 2003: 35). Toch is het beleid ten aanzien van illegale arbeid de laatste decennia flink aangescherpt.¹⁵ Voor 1991 was het nog mogelijk om als illegale migrant een semi-formele baan te hebben waarbij men ook belasting afdroeg (Van der Leun & Kloosterman 2006: 64). Sinds 1991 is het voor illegale migranten echter niet meer mogelijk om een burgersservicenummer te verkrijgen en kunnen zij zich niet meer inschrijven bij het bevolkingsregister (Van der Leun & Kloosterman 2006: 61). Het verkrijgen van een baan in de formele sector werd hiermee onmogelijk, omdat een burgersservicenummer een vereiste is voor het krijgen van een baan in de formele sector (*op. cit.*: 64). Het effect van de maatregel is in het onderzoek van Engbersen, Van

¹⁵ Maatregelen tegen illegale arbeid omvatten onder andere de Wet arbeid Vreemdelingen uit 1995 (Stb. 1995, 406) en de Wet op identificatieplicht uit 1994 (Stb. 1994, 190) (Engbersen e.a. 2006: 232; Van der Leun & Kloosterman 2006: 60).

San en Leerkes uit 2006 terug te zien. In de periode 1992 tot 1993 werkte een derde van hun 170 respondenten in de formele sector (Engbersen e.a. 2006: 232). In 2001, toen 156 illegalen werden geïnterviewd, werkten er vrijwel niemand meer in de formele sector (*ibid.*).

Om er zeker van te zijn dat illegale migranten uit de formele sector geweerd worden, voeren de vreemdelingenpolitie en de arbeidsinspectie controles uit (Van der Leun & Kloosterman 2006: 61). Hoewel deze controles alleen sporadisch worden uitgevoerd in 'risico-sectoren' zoals de kassenteelt, bezorgen de controles illegale arbeiders veel angst voor uitzetting (*ibid.*). Als gevolg van angst voor uitzetting verschuift illegale arbeid van de bouwsector, de fabriekssector, de landbouw en de kassenteelt naar de catering en de huishoudens, waar controles moeilijker uit te voeren zijn en waar minder vaak om papieren wordt gevraagd (Engbersen e.a. 2006: 232).

Wanneer werkgevers zich niet houden aan het verbod op illegale arbeid worden zij beboet, waarbij straffen kunnen oplopen tot celstraf (Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2013). Illegale arbeiders worden uitgezet (Van der Leun & Kloosterman 2006: 60). Volgens Van der Leun en Kloosterman worden deze straffen voor werkgevers door rechters echter niet altijd opgelegd (Van der Leun & Kloosterman 2006: 61). Dit zou verklaard kunnen worden met de theorie van Van Eijl in paragraaf 1.3. Volgens haar zou het belang van werkgevers bij illegale migratie een reden zijn voor de staat om enkel sporadisch te controleren en om licht te straffen (Van Eijl 2012: 15).

In deze paragraaf is het beleid ten aanzien van illegale arbeid onderzocht. Dit beleid richt zich op het uitsluiten van illegale migranten op de arbeidsmarkt door middel van controles op illegale arbeid. Wanneer illegale arbeid wordt vastgesteld krijgen werkgevers hoge boetes opgelegd en worden illegale migranten uitgezet. Toch blijft er vraag naar illegale arbeid. Tussenbureaus brengen vraag en aanbod van illegale arbeid bij elkaar. De rol van tussenbureaus en werkgevers wordt in de volgende paragraaf onderzocht.

3.2. De rol van werkgevers en tussenbureaus

Met de verscherpingen van controles zijn er veel illegale tussenbureaus ontstaan die vraag en aanbod van illegale arbeid bij elkaar brengen (Van der Leun & Kloosterman 2006: 65). Deze tussenbureaus kunnen ook in het land van herkomst actief zijn (*ibid.*). Zij rekruteren illegale arbeiders en bezorgen hen een baan in ruil voor een deel van het loon (*ibid.*). Vaak zijn ze opgericht door immigranten die hier al langere tijd wonen en bekend zijn met de Nederlandse wetgeving (Engbersen e.a. 2006: 226-227). Dit helpt hen om mazen in de wet te vinden die illegale arbeid mogelijk maken. Een voorbeeld hiervan is fraude met burgerservicenummers (Engbersen e.a. 2006: 227). Tussenbureaus kopen ongebruikte burgerservicenummers op van migranten die naar hun land van herkomst zijn teruggekeerd, en gebruiken ze vervolgens voor illegale migranten (*ibid.*).

Naast de tussenbureaus maken ook werkgevers gebruik van mazen in de wet om illegale migranten aan te kunnen nemen. Werkgevers kunnen valse documenten te verschaffen, of kunnen een legale arbeider registreren en in de praktijk een illegale migrant laten komen (Van der Leun & Kloosterman 2006: 65). Zoals gezegd in paragraaf 3.1 kunnen werkgevers belang hebben bij illegale migranten, omdat zij vanwege hun zwakke rechtspositie genoeg moeten nemen met lage lonen en slechte arbeidsomstandigheden (Van der Leun & Kloosterman 2006: 67). Deze kwetsbare positie van illegale migranten wordt soms uitgebuit door de werkgever (Bloch 2013: 284). Zo kan de werkgever besluiten om de migrant langer te laten werken of minder te betalen dan zijn reguliere werknemers (*ibid.*). Illegale migranten zijn in de meeste gevallen op de hoogte van de ongelijke behandeling in vergelijking met legale arbeiders, maar ze kunnen hier weinig tegen doen (*ibid.*). Dit komt omdat illegale migranten zich niet op wetten kunnen beroepen, vanwege het ontbreken van een geldige verblijfsstatus (Bloch 2013: 277). Wanneer illegale migranten toch gaan protesteren kunnen werkgevers hun lonen inhouden (*ibid.*).

De werkgever biedt illegale migranten aan de ene kant dus kansen op een baan. Aan de andere kant kan de werkgever de illegale migrant uitbuiten vanwege de zwakke rechtspositie van de illegale migrant (Bloch 2013: 278). Hoewel het beleid ten aanzien van illegale arbeid steeds restrictiever wordt, blijft de vraag vanuit werkgevers naar illegale arbeid bestaan (Engbersen e.a. 2006: 227). Het beleid slaagt er niet in om illegale arbeid te ontmoedigen, maar verzwakt wel de positie van de illegale migrant (Bloch 2013: 278). Door de angst voor controles verschuift illegale arbeid naar sectoren waar minder vaak gecontroleerd wordt, waardoor illegale migranten nog gevoeliger zijn voor uitbuiting (*ibid.*). Om ondanks de controles toch een geschikte baan te vinden, maken illegale migranten gebruik van hun sociale netwerken binnen hun etnische gemeenschap. Hier gaat de volgende paragraaf op in.

3.3. De rol van etnische gemeenschappen

Bloch legt uit dat de relatie tussen een illegale migrant en zijn of haar etnische groep zowel voor- als nadelen heeft voor de migrant (Bloch 2013). Een groot voordeel van veel contacten is een grotere kans op een baan (Bloch 2013: 281). Kennis over geschikte banen gaat vaak van mond tot mond binnen de etnische gemeenschap (*ibid.*). Dit zien we terug in de clustering van bepaalde etnische groepen in bepaalde sectoren (*ibid.*). Zo zijn Aziaten veelal actief in kleding en restaurantsectoren, terwijl Afrikanen dikwijls werk vinden als schoonmaker (Bloch 2013: 274). Deze clustering is gunstig voor de illegale migrant, omdat werkgevers en collega's vaak dezelfde taal spreken (*op. cit.*: 277). Daarnaast hebben illegale migranten veel steun aan elkaar omdat ze in dezelfde situatie zitten. Hierdoor ontstaat een gevoel van solidariteit onder illegale migranten dat van pas kan komen bij het zoeken naar werk of een woning (Bloch 2013: 280).

De voordelen die etnische gemeenschappen kunnen bieden zijn echter niet voor alle illegale migranten hetzelfde. Omdat Turken en Chinezen terug kunnen vallen op een uitgebreide etnische gemeenschap

in Nederland, hebben zij betere kansen op een baan en is het effect van de restrictieve maatregelen voor hen dus kleiner (Van der Leun & Kloosterman 2006: 67). Andere etnische gemeenschappen zoals Somaliërs en Sri Lankanen hebben het moeilijker, omdat zij geen uitgebreid etnisch netwerk hebben in Nederland (*ibid.*). In dat geval kunnen illegale migranten gebruik maken van valse papieren en documenten om aan een baan te komen (Bloch 2013: 285). Dit vormt echter nog steeds een groot risico op uitzetting en geeft geen zekerheid op een baan (*ibid.*). Veel migranten vinden dat het risico van het gebruik van valse documenten niet opweegt tegen de grotere banenkans (*ibid.*).

Het nadeel van veel contacten binnen de etnische gemeenschap is de toenemende kwetsbaarheid. Hoe meer mensen weten dat iemand illegaal is, hoe groter het risico op aangifte (Bloch 2013: 275).

Daarom speelt vertrouwen een belangrijke rol in de netwerken van de migrant, omdat de migrant constant bang is om opgepakt en uitgezet te worden (*ibid.*). Illegale migranten zullen zich bij een beslissing om zich kenbaar te maken aan andere mensen dus constant afvragen of hiermee het risico om uitgezet te worden niet te groot wordt (*op. cit.*: 282).

Ondanks de restrictieve maatregelen en controles op illegale arbeid kunnen illegale migranten in sommige gevallen doorgroeien naar banen met betere arbeidsvoorwaarden en een hoger loon (Bloch 2013: 279, 283). Werkgevers van deze mensen zijn er vaak vanuit gegaan dat deze migranten een status bezaten, of hebben de werknemer op hun woord geloofd (*op. cit.*: 283). Hoewel sommige migranten dus beter af zijn, leven ze wel met dezelfde angst als andere migranten, namelijk de angst dat iemand erachter komt dat ze illegaal zijn en dat ze uitgezet worden (*op. cit.*: 279).

3.4. Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we gezien dat arbeid door illegale migranten verboden is. Ondanks de restricties op illegale arbeid zoals besproken in paragraaf 3.1, blijft de vraag naar illegale arbeid echter bestaan, vanwege economische voordelen die illegale arbeid biedt aan werkgevers (Engbersen e.a. 2006: 227).

Daarom ontstaan er steeds meer tussenbureaus die vraag en aanbod bij elkaar brengt. De rol van deze tussenbureaus en werkgevers is besproken in paragraaf 3.2. Werkgevers bieden illegale migranten aan de ene kant een baan, maar maken soms ook misbruik van illegale migranten vanwege hun zwakke rechtspositie (Bloch 2013: 278). Deze positie wordt verder verzwakt door de gevolgen van controles op illegale arbeid (*ibid.*). Door de controles verschuift illegale arbeid naar andere sectoren waardoor illegale migranten gevoeliger zijn voor uitbuiting (*ibid.*).

Om toch aan een geschikte baan te komen maken illegale migranten gebruik van contacten binnen hun etnische gemeenschap, waar informatie over banen wordt verspreid (Bloch 2013: 281). In paragraaf 3.3 is echter gebleken dat veel contacten in de etnische gemeenschap ook kan leiden tot een hoger risico op aangifte en uitzetting (*op. cit.*: 275).

Toch blijkt ook in het volgende hoofdstuk dat contacten binnen de etnische gemeenschap wel degelijk nuttig kunnen zijn voor illegale migranten. Het volgende hoofdstuk gaat in op de toegang van illegale migranten tot de huizenmarkt.

4. Illegale migranten en de huizenmarkt

In dit hoofdstuk zal ik ingaan op de manieren waarop illegale migranten aan onderdak komen. De formele huizenmarkt is voor illegale migranten afgesloten, omdat het hebben van een geldige verblijfsstatus hier een vereiste is (Burgers 1998: 302). Dit hoofdstuk onderzoekt hoe illegale migranten ondanks de restricties toch mogelijkheden hebben tot onderdak. In paragraaf 4.1 wordt het beleid ten aanzien van illegale migranten en de huizenmarkt toegelicht. Paragraaf 4.2 gaat in op de rol van woningcorporaties en particuliere verhuurders bij het weigeren of verschaffen van toegang tot de huizenmarkt. In paragraaf 4.3 wordt de rol die de etnische gemeenschap hierin speelt verder toegelicht.

4.1. Het beleid

In paragraaf 3.1 is het verschil tussen de formele en de informele economische sector behandeld met betrekking tot de arbeidsmarkt (*vid. supra* p. 20). Net als de arbeidsmarkt kan de huizenmarkt ook ingedeeld worden in een formele en een informele sector (Burgers 1998: 299). Illegale migranten kunnen vanwege het gebrek aan een geldige verblijfsstatus niet terecht op de formele huizenmarkt (*op. cit.*: 302). Zij kunnen wel terecht op de informele huizenmarkt. De informele huizenmarkt bestaat uit particulieren die een kamer aanbieden aan illegale migranten (Burgers 1998: 299). Omdat dit volgens de wet illegaal is creëert de verhuurder ‘foggy social structures’ (*vid. supra* p. 8), waardoor zijn acties moeilijker traceerbaar zijn. Zo kan hij bijvoorbeeld een mondeling huurcontract afsluiten met de huurder. Ook de betaling kan uit ‘foggy social structures’ bestaan. Soms betalen de illegale migranten een symbolisch bedrag, of wordt de woning betaald door wederdiensten in de vorm van klusjes in het huis en het huishouden van de verhuurder (Burgers 1998: 302).

Aan de ene kant zorgen deze ‘foggy social structures’ ervoor dat illegale migranten aan onderdak kunnen komen. Aan de andere kant zorgt het informele karakter van ‘foggy social structures’ voor een groter risico op uitbuiting. De verhuurder weet dat de illegale migrant niet op de formele huizenmarkt terecht kan. Hierdoor kan hij op de informele markt voor een zeer kleine kamer soms een zeer hoge huurprijs vragen (Burgers 1998: 299). Wanneer de illegale migrant protesteert, kan de verhuurder dreigen om de politie te waarschuwen waarna uitzetting volgt. De zwakke rechtspositie van de illegale migrant maakt deze uitbuiting mogelijk.

Illegale migranten hebben dus een beperkte keuze in onderdak, omdat ze aangewezen zijn op de informele huizenmarkt. Toch is de ene woning geschikter dan de andere. Een geschikte woning voor migranten hangt vaak samen met het doel van hun verblijf (Burgers 1998: 309). Zo wonen migranten die hier alleen voor het seizoen werken vaak in hele goedkope kamers, zodat zij zoveel mogelijk geld mee naar huis kunnen nemen (*ibid.*). Illegale migranten wonen vaak geclusterd in regio’s waar hun etnische gemeenschap woont (Engbersen e.a. 2006: 223). Hier kunnen ze gebruik maken van het bestaande sociale netwerk binnen hun etnische gemeenschap (*ibid.*). Vaak kunnen ze terecht als

onderhuurder bij familie of kennissen uit de etnische gemeenschap (Burgers 1998: 299). Illegale migranten kunnen vanwege het ontbreken van een geldige verblijfsstatus niet terecht bij woningcorporaties. Toch hebben woningcorporaties invloed op de mogelijkheden voor onderdak van illegale migranten. Dit wordt in de volgende paragraaf verder toegelicht.

4.2. De rol van verhuurders en woningcorporaties

Deze paragraaf behandelt de rol van woningcorporaties bij het toegang verlenen of weigeren tot de woningmarkt aan illegale migranten. Van der Leun heeft onderzoek gedaan naar de werkwijze van medewerkers van sociale woningcorporaties en hun reactie op illegale migranten (Van der Leun 2006: 321). De respondenten uit haar onderzoek hebben de taak om sociale huurwoningen toe te kennen (*ibid.*).

Sociale huurwoningen zijn eigendom van sociale woningcorporaties en hebben vaak een lagere huurprijs dan op de particuliere huizenmarkt. Deze woningen zijn bedoeld voor mensen die vanwege hun inkomen niet in staat zijn op de particuliere huizenmarkt een woning te kopen of te huren. Om in aanmerking te komen voor een sociale huurwoning moet men aan een aantal eisen voldoen. Zo moet men in het bezit zijn van een geldige verblijfsvergunning en mag men geen jaarinkomen hebben boven de 32.229 euro.¹⁶ Hierdoor is het niet mogelijk voor illegale migranten om via sociale woningcorporaties aan een woning te komen.

Daarnaast is er voor elke woning een maximaal aantal bewoners vastgesteld (Van der Leun 2006: 321). De bewoners worden door de medewerkers van de sociale woningcorporaties geregistreerd (*ibid.*). Deze medewerkers controleren onder andere op verblijfsstatus (*ibid.*). Echter, de woningcorporaties kennen alleen sociale huurwoningen toe; ze controleren daarna niet meer of het aantal bewoners de vastgestelde limiet niet overschrijdt (*ibid.*). Medewerkers van sociale woningcorporaties zien het controleren van het aantal werkelijke bewoners niet als hun taak (*ibid.*). Zij kijken of iemand voor een sociale huurwoning in aanmerking komt aan de hand van een aantal criteria. Als dit klopt, vinden zij dat hun taak is volbracht (*ibid.*).

De interviews uit het onderzoek van Van der Leun vormen een interessante aanvulling op de theorie van Hasenfeld over HSO's (*vid. supra* p. 9). Woningcorporaties maken grotendeels gebruik van de 'people processing' techniek. Zij categoriseren namelijk mensen op grond van een aantal vaste criteria, waaronder het bezitten van een geldige verblijfsstatus. Volgens de theorie van Hasenfeld hebben illegale migranten tijdens 'people processing' technieken de meeste kans om afgewezen te worden bij HSO's, omdat er bij deze techniek de meeste waarde wordt gehecht aan het hebben van een geldige verblijfsstatus (Van der Leun 2006: 316).

¹⁶ Rijksoverheid (s.a.) *Wat is een sociale huurwoning en wanneer kom ik daarvoor in aanmerking?* Geraadpleegd op 8 juni 2013, <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huurwoning/vraag-en-antwoord/wat-is-een-sociale-huurwoning-en-wanneer-kom-ik-daarvoor-in-aanmerking.html>.

Hier zien we echter dat de instelling van de medewerkers van sociale woningcorporaties de huisvesting van illegale migranten mogelijk maakt. Dit brengt ons tot een aanvulling op de theorie van Hasenfeld over HSO's. We zien namelijk dat de Illegale migranten aan onderdak kunnen komen omdat medewerkers het categoriseren van mensen als hun belangrijkste taak zien. Juist omdat de taak van medewerkers van sociale woningcorporaties zich beperkt tot het categoriseren van mensen, houden zij zich niet bezig met de praktijken die buiten hun taak vallen. 'People processing' technieken leiden dus niet per definitie tot minder kansen voor illegale migranten op de huizenmarkt. Illegale migranten kunnen blijven onderhuren, omdat medewerkers het controleren van het aantal werkelijke bewoners niet als hun taak zien (Van der Leun 2006: 321). Dit zorgt ervoor dat illegale migranten binnen hun etnische gemeenschap een kamer kunnen onderhuren. In de volgende paragraaf ga ik verder in op de contacten met de etnische gemeenschap.

4.3. De rol van etnische gemeenschappen

In deze paragraaf ga ik in op de rol van de etnische gemeenschap van de illegale migrant bij het vinden van onderdak. In paragraaf 4.1 hebben we gezien dat illegale migranten graag dichtbij hun etnische gemeenschap wonen, omdat daar meer kans is op onderdak vanwege het bestaande sociale netwerk (Engbersen e.a. 2006: 223). Illegale migranten kunnen bijvoorbeeld onderhuren bij iemand uit hun etnische netwerk (Burgers 1998: 299). Dit hoeft echter niet altijd een gunstige regeling op te leveren voor de illegale migrant.

In paragraaf 1.5 zijn drie verschillende soorten vormen van hulp besproken waarop de relaties van illegale migranten op gebaseerd kunnen zijn, namelijk 'communal sharing', 'bounded solidarity' en 'market relations' (*vid. supra* p. 11). De eerste twee soorten hulp komen volgens de theorie vaak voor onder familie en etnische gemeenschappen en zijn gebaseerd op het idee dat je je naasten moet helpen uit gevoel van solidariteit en loyaliteit (Engbersen e.a. 2006: 219). De laatste vorm van hulp is gebaseerd op financieel belang voor de helper (*ibid.*).

Volgens Engbersen e.a. hoort een bepaalde soort hulp bij een bepaald soort relatie. Zo komt 'communal sharing' vooral voor onder families. Deze soort hulp gaat verder dan die op basis van 'bounded solidarity' of 'market relations'. In het geval van de huizenmarkt zien we echter dat de verschillende soorten hulp niet gebonden zijn aan een soort relatie. Zo kan financieel belang ook een rol spelen bij hulp binnen de familie of de etnische groep. Volgens Burgers komt uitbuiting met zeer hoge huurbedragen ook voor binnen etnische gemeenschappen en zelfs binnen families (Burgers 1998: 304-305). We zien dat familieleden niet altijd handelen vanuit het principe van 'communal sharing'. Het verband dat Engbersen e.a. leggen tussen een bepaald soort hulp onder een bepaalde groep mensen gaat dus niet altijd op.

Daarnaast zijn er verschillen tussen etnische groepen in de regelingen voor onderdak. Volgens Burgers betalen Kaapverdise illegale migranten in de meeste gevallen geen huur in de vorm van geld (1998: 303). Dit hoeft echter niet te betekenen dat onderdak voor hen gratis is, omdat er ook sprake kan zijn van ruilhandel in de vorm van diensten voor de verhuurder (*op. cit.:* 305).

4.4. Conclusie

In dit hoofdstuk is de toegang tot de huizenmarkt voor illegale migranten onderzocht. In paragraaf 4.1 is duidelijk geworden dat illegale migranten vooral aangewezen zijn op het onderhuren van kamers, omdat de formele huizenmarkt voor hen is afgesloten (Burgers 1998: 299). De ‘foggy social structures’ in de informele sector zorgen ervoor dat illegale migranten kunnen onderhuren. Aan de andere kant lopen illegale migranten het risico op uitbuiting vanwege het informele karakter van de afspraken (Burgers 1998: 299).

Paragraaf 4.2 is ingegaan op de rol van woningcorporaties op de toegang tot de huizenmarkt. Hoewel woningcorporaties geen illegale migranten mogen helpen, controleren ze niet hoeveel personen er werkelijk in een woning wonen (Van der Leun 2006: 321). Hierdoor kunnen illegale migranten bij familie of kennissen een kamer onderhuren (*ibid.*).

In paragraaf 4.3 is de rol van etnische gemeenschappen onderzocht. Veel contacten binnen de etnische gemeenschap leidt vaak tot kennis over geschikte woningen (Burgers 1998: 299). De mate van hulp die een illegale migrant krijgt verschilt per etnische gemeenschap (Burgers 1998: 303). De migrant heeft ook binnen zijn etnische gemeenschap een kwetsbare status, en is gevoelig voor uitbuiting (*op cit.:* 304-305).

Conclusie

In deze scriptie zijn de manieren behandeld waarop illegale migranten in Nederland aan gezondheidszorg, werk en onderdak kunnen komen. Ik heb me hierbij gericht op de rol van het beleid, de uitvoering van het beleid en de etnische gemeenschappen. Mijn onderzoeksvraag is:

Hoe verkrijgen ‘illegale migranten’ in Nederland toegang tot de gezondheidszorg, de arbeidsmarkt en de huizenmarkt en welke rol spelen het beleid, de uitvoering van het beleid en de sociale netwerken van de ‘illegale migrant’ hierin?

Het antwoord

Om deze vraag te beantwoorden heb ik eerst een aantal theorieën over dit onderwerp weergegeven. Vervolgens heb ik empirische gegevens gepresenteerd over de toegang tot de gezondheidszorg, de arbeidsmarkt en de huizenmarkt voor illegale migranten.

Het eerste wat opvalt in dit onderzoek is dat de mate van toegang tussen de gezondheidszorg, de arbeidsmarkt en de huizenmarkt van elkaar verschillen. Zo bleek in hoofdstuk 2 dat hoewel de gezondheidszorg officieel afgesloten is voor illegale migranten, zij in de praktijk vaak geholpen worden (Hasenfeld 1983 in Van der Leun 2006: 317). Dit komt volgens Hasenfeld door de hoge professionele autonomie van artsen en het gebruik van ‘people changing’ technieken (*ibid.*).

In hoofdstuk 3 werd de toegang tot de arbeidsmarkt voor illegale migranten onderzocht. De formele arbeidsmarkt is afgeschermd voor illegale migranten (Van der Leun 2003: 35). Daarom zijn zij aangewezen op de informele arbeidsmarkt. Hoewel de overheid controles uitvoert tegen illegale migratie blijft de vraag naar illegale arbeid bestaan (Engbersen e.a. 2006: 227). Dit komt omdat illegale arbeiders goedkope arbeidskrachten vormen. Vanwege hun zwakke rechtspositie kunnen ze bijvoorbeeld niet protesteren tegen loonsverlagingen (Bloch 2013: 277).

In hoofdstuk 4 kwam de toegang tot de huizenmarkt voor illegale migranten aan bod. Illegale migranten kunnen niet terecht op de formele huizenmarkt (Burgers 1998: 302). Zij zijn voor onderdak aangewezen op onderhuur (*op. cit.*: 299). Dit maakt illegale migranten echter kwetsbaar, omdat ze net als op de arbeidsmarkt geen aanspraak kunnen maken op rechten (*op. cit.*: 304-305). Het onderhuren van illegale migranten wordt mede mogelijk gemaakt door de woningcorporaties, die het aantal daadwerkelijke bewoners van huizen vaak niet controleren (Van der Leun 2006: 321).

Aan de hand van de verschillende mate van toegang tot een bepaalde sector, zien we dat illegale migranten verschillende inspanningen moeten verrichten om toegang te krijgen tot de desbetreffende sector. Hoe meer afgeschermd een domein lijkt te zijn, hoe meer illegale arbeiders aangewezen zijn op

informele sectoren. Dit zien we terug in de mate van gebruik van alternatieve strategieën, zoals de relaties binnen de etnische gemeenschap.

De theorie: kritiek en aanvullingen

Met het empirisch materiaal wat in deze scriptie verzameld is, kunnen we een link leggen met de bestaande theorieën over illegale migratie. Ten eerste zien we dat er een ‘gap’ bestaat tussen het beleid en de implementatie, zoals Van der Leun stelt in paragraaf 2.2. Deze gap is het grootst binnen de gezondheidszorg, omdat artsen een grote mate van vrijheid hebben binnen hun werk. Dit is in lijn met de theorie van Hasenfeld (zie paragraaf 2.3), die stelt dat artsen die vrijheid genieten vanwege een grote mate van professionele autonomie. Op de arbeidsmarkt is er in mindere mate spraken van een ‘gap’. Het opgestelde beleid wordt wel geïmplementeerd door middel van controles. Deze controles zijn echter sporadisch en vinden alleen plaats binnen bepaalde sectoren (Van der Leun & Kloosterman 2006: 61). Ook worden de straffen voor werkgevers bij illegale arbeid niet altijd toegekend. Dit zou kunnen betekenen dat de overheid aan de ene kant illegale migratie wil ontmoedigen, maar aan de andere kant de voordelen ziet van illegale werknemers. Dit past binnen de theorie van Van Eijl in paragraaf 2.2, die stelt dat migratiebeleid niet is opgesteld met de gedachte dat het compleet nageleefd moet worden, juist om voordelen van illegale migratie mogelijk te maken (Van Eijl 2012: 15).

Hoewel mijn scriptie zich dus grotendeels aansluit bij de bestaande theorieën over dit onderwerp, zijn er een aantal kritische kanttekeningen te maken. Dit zal ik in de volgende paragraaf toelichten.

Allereerst heb ik laten zien dat het spreken van een ‘gap’ in het migratiebeleid door Van Leun enigszins genuanceerd moet worden. Deze gap is inderdaad groot binnen de gezondheidszorg, maar hier is binnen de arbeidsmarkt en de huizenmarkt in mindere mate sprake van.

Vervolgens zijn er een aantal aanvullingen te maken op de theorie van Hasenfeld, zoals gebruikt door Van der Leun. Van der Leun gebruik de indeling van Hasenfeld voor HSO’s in ‘people progressing’, ‘people sustaining’ en ‘people progressing’, en stelt dat illegale migranten eerder geholpen zullen worden in ‘people sustaining’ en ‘people changing’ HSO’s, dan in de ‘people progressing’ HSO’s (Van der Leun 2006: 316). Er zijn een aantal redenen om deze uitspraak te nuanceren. We hebben inderdaad gezien dat artsen vaak veel meer hulp bieden aan illegale migranten dan binnen het opgelegde beleid is toegestaan. Deze hulp is echter niet zo makkelijk toegankelijk voor de illegale migrant. Allereest is er grote variatie onder verschillende ziekenhuizen, en zelfs binnen de verschillende ziekenhuizen, betreffende de manier waarop er met illegale migranten om wordt gegaan. De grote vrijheid in het implementatieproces en het gebrek aan richtlijnen zorgen ervoor dat het wel of niet behandeld worden grotendeels afhangt van de persoonlijke overtuigingen van de arts (Hasenfeld 2010: 26). Niet alle artsen zijn dus per definitie toegeeflijk tegenover illegale migranten, omdat illegale migranten door verschillende artsen anders behandeld kunnen worden. Ten tweede wordt de

angst van illegale migranten om zichzelf zichtbaar te maken teveel onderschat. Veel illegale migranten gaan vanwege de angst voor uitzetting überhaupt niet naar het ziekenhuis, waardoor de toegang tot gezondheidszorg ineens een enorme drempel krijgt (Biswas e.a. 2011: 2). Tenslotte wordt door Van der Leun voorbij gegaan aan het feit dat illegale migranten tegenwoordig niet meteen de arts te spreken krijgen, maar vaak eerst met assistenten en receptionisten te maken krijgen. Deze professionals vallen in de meeste gevallen onder administratief medewerkers, en hebben de taak om toegang te verlenen, wat beschouwd kan worden als een ‘people progressing’-taak. Zij hebben niet dezelfde professionele overtuigingen en motivaties als artsen, en zijn daarom eerder geneigd om illegale migranten af te wijzen (Biswas e.a. 2011: 9).

Ook is er een toevoeging te maken op de theorie van Hasenfeld, die betrekking heeft op de sociale relaties van illegale migranten. Zo kunnen we stellen dat de gezondheidszorg voor illegale migranten toegankelijker is dan de arbeidsmarkt en zeker de woningmarkt en dat dit voor het grootste deel veroorzaakt wordt door de mate van professionele autonomie in een bepaalde sector. Met andere woorden, hoe hoger de professionele autonomie binnen een bepaalde soort HSO, hoe minder een migrant zich tot alternatieve netwerken hoeft te wenden.

De overige theorieën die ik in mijn theoretisch kader heb toegelicht, worden over het algemeen bevestigd door de empirie. We hebben inderdaad gezien dat er veel ‘foggy social structures’ (Bommes en Kolb, zie paragraaf 2.2) worden gecreëerd, door zowel illegale migranten als artsen en werkgevers. Dit ondersteunt de theorie van Engbersen en Broeders (paragraaf 2.2), die stellen dat de ‘manifested society’ en de ‘secret society’ met elkaar verbonden zijn. Dit zien we vooral terug in de huizenmarkt, waarbij de huurders in de formele sector kamers verhuren uit illegale migranten uit de informele sector. Daarnaast creëert de ‘manifested society’ volgens Engbersen en Broeders de mogelijkheden voor een ‘secret society’. Dit zien we niet alleen terug in de huizenmarkt, waarbij de afsluiting van de formele huizenmarkt de vraag op de informele huizenmarkt vergroot, maar ook op de arbeidsmarkt. De controles op illegale arbeid die deel uitmaken van de ‘manifested society’ duwen illegale arbeiders als het ware verder de informele sector in, waardoor ze zich moeten wenden tot minder zichtbare sectoren of zelfs de criminaliteit. We hebben gezien dat de etnische netwerken hier een uitkomst kunnen bieden, waar ‘communal sharing’ en ‘bounded solidarity’ heersen (zie paragraaf 2.4). Aan de andere kant hangt het per etnische gemeenschap en per individu af in hoeverre deze gevoelens van solidariteit zich vertalen naar concrete hulp voor de illegale migrant, aangezien uitbuiting van illegale migranten ook binnen de etnische groep voorkomt, zoals Engbersen e.a. in paragraaf 2.4 terecht toelichten.

Ter afsluiting

We hebben gezien dat het beleid ten aanzien van illegale migratie zich richt op ontmoediging door illegale migranten grotendeels uit te sluiten van de gezondheidszorg, de arbeidsmarkt en de

huizenmarkt. Het beleid zorgt er inderdaad voor dat illegale migranten steeds moeilijker toegang krijgen tot deze sociale voorzieningen. Het leidt echter niet tot een grote daling in het aantal illegale migranten in Nederland. Dit komt omdat de vraag naar illegale arbeid vanuit werkgevers blijft bestaan. Hoewel het beleid illegale migratie wil ontmoedigen, zorgt het er juist voor dat het profiteren van de zwakke rechtspositie van illegale migranten steeds makkelijker wordt. Hier wordt door werkgevers en verhuurders gebruik van gemaakt door illegale migranten uit te buiten met slechte werkomstandigheden en hoge huurprijzen. De maatregelen tegen illegale migratie en illegale arbeid in het bijzonder zorgt ervoor dat illegale migranten steeds meer aangewezen zijn op de informele sector, waar de kans op uitbuiting groot is. Wanneer de overheid illegale migratie wil ontmoedigen, moet zij zich naar mijn mening richten op de vraag naar illegale arbeid. Zolang de vraag bestaat zullen illegale migranten daar gebruik van maken.

Literatuurverwijzingen

- Biswas, D., M. Kristiansen, A. Krasnik & M. Norredam (2011) 'Access to Healthcare and Alternative Healthseeking Strategies among Undocumented Migrants in Denmark' *BMC Public Health* 11: 560-570.
- Bloch, A. (2013) 'The Labour Market Experiences and Strategies of Young Undocumented Migrants' *Work Employment Society* 27(2): 272-287.
- Burgers, J. (1998) 'Formal Determinants of Informal Arrangements: Housing and Undocumented Immigrants in Rotterdam' *Journal of Ethnic and Migration Studies* 24(2): 295-312.
- Diepenhorst, D. (2012) *Praktische maatregelen tegen illegale migratie in Nederland* Rijswijk, Europees Migratie Netwerk.
- Eijl, C. van, (2012) *Tussenland: Illegaal in Nederland, 1945-2000* Hilversum, Uitgeverij Verloren.
- Engbersen, G., M. van San & A. Leerkes (2006) 'A Room with a View: Irregular Immigrants in the Legal Capital of the World' *Ethnography* 7(2): 209-242.
- Engbersen, G. & D. Broeders (2009) 'The State versus the Alien: Immigration Control and Strategies of Irregular Immigrants' *West European Politics* 32(5): 867-885.
- Grit, K., J.J. den Otter & A. Spreij (2012) 'Access to Health Care for Undocumented Migrants: A Comparative Policy Analysis of England and The Netherlands' *Journal of Health Politics, Policy and Law* 37(1): 37-67.
- Gruhn, C.R. (2008) 'Filling Gaps Left by Congress or Violating Federal Rights: An Analysis of Local Ordinances Restricting Undocumented Immigrants' Access to Housing' *The University of Miami Inter-American Law Review* 39(3): 529-557.
- Hasenfeld, Y. (2010) *Human Services as Complex Organizations* Thousand Oaks, SAGE Publications.
- Leun, J.P. van der, (2003) *Looking for Loopholes: Processes of Incorporation of Illegal Immigrants in The Netherlands* Amsterdam, University Press.
- Leun, J.P. van der, (2006) 'Excluding Illegal Migrants in The Netherlands: Between National Policies and Local Implementation' *West European Politics* 29(2): 310-326.
- Leun, J.P. van der, & R. Kloosterman (2006) 'Going Underground: Immigration Policy Changes and Shifts in Modes of Provision of Undocumented Immigrants in The Netherlands' *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 97(1): 59-68.

Lodder, G. (2011) *Vreemdelingenrecht in Vogelvlucht* Den Haag, Sdu Uitgevers.

O'Brien, J. (1986) 'Toward a Reconstitution of Ethnicity: Capitalist Expansion and Cultural Dynamics in Sudan' *American Anthropologist* 88(4): 898-907.

Ruiz-Casares, M., C. Rousseau, I. Derluyn, C. Watters & F. Crépeau (2010) 'Right and Access to Healthcare for Undocumented Children: Addressing the Gap between International Conventions and Disparate Implementations in North America and Europe' *Social Science and Medicine* 70: 329-336.