

'Zonder Papieren'

JOHAN LEMAN*

Over de positie van irreguliere migranten en de rol van het vreemdelingenbeleid in België

Van Meeteren, M., San, van, M. & Engbersen, G., Acco, Leuven, 2008, 170 p.

"Dit boek is een bewerking van een rapport dat tot stand kwam in opdracht van het federale Ministerie van Binnenlandse Zaken en het Vlaamse Ministerie van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering. Daarnaast heeft de Erasmus Universiteit Rotterdam een bijdrage geleverd aan het wetslagen van het project door de inzet van Masja van Meeteren die ene proefschrift schrijft over irreguliere migratie in België en Nederland" (p. 7). Concreet, het gaat om een onderzoek waarbij enerzijds Marion van San vanuit een krediet van de ministers Dewael en Keulen gefinancierd werd en de Erasmus Universiteit een onderzoekster financierde in het kader van haar doctoraatsthesis, beiden onder supervisie van prof. G. Engbersen. Daar is indertijd wel wat om te doen geweest, want onderzoekers zowel aan Vlaamse als Waalse en Brusselse universiteiten hadden zich terecht of ten onrechte niet erkend gevoeld. Nou ja...

Ik heb het rapport in zijn geheel niet gelezen, maar neem met des te meer belangstelling deze samenvatting in boekvorm ter hand. Dit gebeurt, naar ik hoop, heel onbevooroordeeld, want zelf ben ik op academisch vlak onderzoeksmatig niet meer met dit thema bezig (wat ik wel was in de jaren '90), en ook al een vijftal jaren niet meer op beleidsvlak, alhoewel ik vanuit mijn sociaal werk vandaag nog steeds zeer begaan ben met de problematiek en met veel van die mensen nog steeds contacten heb.

Wat de structuur van het boek betreft, wil ik verwijzen naar een passage uit het eerste hoofdstuk ("Irreguliere migranten in België"), waar de auteurs er terecht op wijzen dat er weliswaar diverse studies gedaan zijn naar irregulier migranten, "maar het ontbreekt aan een meer systematisch onderzoek waarin tegelijkertijd aandacht wordt besteed aan: (1) de rol en onderlinge verhouding van kapitaalsoorten die irreguliere migranten mobiliseren om hun positie te verbeteren, (2) de rol van kapitaalsoorten voor degenen die er niet in slagen hun positie te verbeteren, en dus slechts 'overleven', (3) de praktijken en dilemma's van instellingen die ondersteuning bieden aan irreguliere migranten; en (4) de verwevenheid van irreguliere migratie en criminaliteit. Hier doen wij verslag van een poging zulk breed onderzoek daadwerkelijk verrichten." (blz. 15-16).

Dit is een ambitieus project en na lezing van het samenvattende boek lijkt het me dat de auteurs meer dan behoorlijk geslaagd zijn in hun opzet. Hun studie biedt een eerlijk overzicht van de bestaande studies die in het verleden verricht werden en vult die op bepaalde punten aan, op een goed gearchuteerde wijze. Op de vier zojuist aangegeven punten is heel goed werk geleverd, dat een heel goed overzicht biedt voor wie zich

* Onderzoekseenheid Centrum Interculturaliteit, Migratie & Minderheden, Sociale Wetenschappen, KU Leuven.

op dit terrein wil inwerken. In hoofdstuk 2 wordt een kort overzicht geboden van het vreemdelingenbeleid in België. Het is echter vooral vanaf hoofdstuk 3 dat het echte onderzoek gepresenteerd wordt. Eerst komt een deel over "motieven, positieverbetering en 'overleven'" (hoofdstuk 3). Ik ben geneigd om dit het meest creatieve deel van het onderzoek te noemen. De auteurs kunnen mij overtuigen dat de indeling die ik zelf in een publikatie uit 1997 voorstelde tussen "migrant employment illegality" en "migrant residence illegality" wellicht beter vervangen wordt door een indeling tussen "migrant employment illegals" (die zij investeringsmigranten noemen) en een opsplitsing van de andere categorie in twee nieuwe categorieën, namelijk legalisatiemigranten en verblijfsmigranten. Zij benadrukken ook terecht dat er zich doelverschuiving kan voordoen tussen mensen die men vanuit een statische analyse in een bepaalde categorie onderbrengt. Vervolgens gaat hoofdstuk 4 in op de hulp die geboden wordt door allerlei organisaties aan irreguliere migranten in Vlaanderen en Brussel. Dit gebeurt door interviews van werkers in deze centra. Hoofdstuk 5 neemt dan een volledig nieuwe wending, maar het is ene interessant hoofdstuk. Het gaat over het afwegen van mogelijke relaties tussen het leven van irreguliere migranten hier in België en criminaliteit. Ik kom daar op het eind op terug. Hoofdstuk 6 biedt de conclusies aan van het onderzoek, en dan - wellicht omdat het om onderzoek gaat in opdracht van kabinetten - enkele beleidssuggesties.

Na de woorden van gemeente lof die ik zonet gegeven heb, hoop ik dat de auteurs het me nu niet kwalijk nemen dat ik niettemin enkele vragen en bedenkingen neerschrijf die bij me opkwamen tijdens en na lezing van het werk. Ik doe dit niet vanuit een negatieve optiek, maar het zou me wel degelijk interesseren om daar op een of andere manier ooit een respons op te lezen, hetzij via nieuw onderzoek van hen, hetzij in een andere publicatie.

(1) Een eerste vraag betreft een probleem dat zij heel terecht zelf ook formuleren. Hoe bereik je representativiteit bij de samenstelling van je te onderzoeken gemeenschappen, vooral als je je werk op het einde wil afsluiten met enkele beleidsconclusies (wat niet onder de vier in het eerste hoofdstuk vermelde opdrachten stond, maar op het eind plots toch wel opduikt)? De onderzoekers hebben gekozen voor interviews met 120 irreguliere migranten in drie grote steden (Antwerpen, Gent en Brussel), opgedeeld in vier gemeenschappen: 30 Marokkanen, 30 Turken, 30 Congolezen en 30 Bulgaren. Ik laat even buiten beschouwing, dat als mijn beleidssuggesties op federaal niveau liggen, ik het nogal evident zou vinden om daar ook Luik of Charleroi als stad tussen te plaatsen, of minstens ook het beleid van de Franse gemeenschap mee te verrekenen en Franstalige resp. Waalse welzijnswerkers te bevragen. Laten we dit aspect achterwege laten en laten we onze reflectie beperken tot de vraag welke de voorspelbare beperkingen of vertekeningen kunnen zijn die volgen uit de keuze van de vier gemeenschappen die bevestigd worden. Op blz. 76 stellen de auteurs vast dat zij andere groepen geïnterviewd hebben dan degene die bij het Algemeen Welzijnswerk langskomen... Zelf toetste ik die bewering heel snel even bij een sociale en juridische dienst uit Molenbeek (Brussel) (gegevens 2007), om vast te stellen dat de vier gemeenschappen die in het onderzoek bevestigd werden ongeveer één derde vertegenwoordigen van de irreguliere migranten bij deze diensten. Twee derden behoren niet tot deze gemeenschappen. Valt daaruit te besluiten dat de irreguliere migranten uit de vier gemeenschappen slechts één derde van de irreguliere migranten vertegenwoordigen? Absoluut niet. We weten dat niet. Maar de auteurs weten dat ook niet. Men kan hier tegen inbrengen dat men nu een-

maal moet kiezen. De auteurs stellen dat de vier groepen die zij gekozen hebben "de hedendaagse complexiteit van irreguliere migratie weerspiegelen" (blz. 17). Hun argumenten: "het gaat om twee klassieke migrantengroepen die in het voetspoor van gevestigde gastarbeidersmigranten (Turken en Marokkanen) naar België komen. Anderzijds gaat het om nieuwe arbeidsmigranten uit Oost-Europa (...) en om irreguliere migranten met een asielachtergrond" (blz. 17).

Daar is iets voor te zeggen, maar men kan ook een andere analyse maken. Kan men zich bijvoorbeeld niet de vraag stellen of de Turken met de Bulgaren (die meestal tot een Turkse minderheid behoren in Bulgarije) niet gemeen zouden kunnen hebben dat hun land al in een speciale toetredingsverhouding staat tot de Europese Unie? Als men de resultaten van de interviews bekijkt ziet men dat zich in feite twee grote clusters aandienen en het verwondert me dat de auteurs die zelf niet opmerken. Enerzijds is er een cluster van 37 Bulgaren en Turken die staan voor succesvolle investerings- en verblijfsmigranten, en daar tegenover staat een cluster van 41 niet-succesvolle Congolese en Marokkaanse legalisatiemigranten. Kan dat geen aanwijzing zijn voor het feit dat de opdeling "toekomstige toetreding tot Europa" versus "nooit bij Europa horen" een even belangrijke indeling is als de voorgestelde, die inderdaad ook haar geldigheid heeft. Maar wat betreft de Congolezen en hun representativiteit lijkt er me zich dan opnieuw een probleem te stellen. Hebben ze echt een voor de andere irreguliere ex-asiel migranten extrapolerbare verhouding tot België? Het gaat toch om een voormalige kolonie? En is het niet een voor de hand liggende opdeling om een onderscheid te maken tussen migranten die uit landen komen die binnen een Centrum - Periferie perspectief thuis horen, en de anderen? Met andere woorden, zijn die Congolezen wel zo representatief voor de ex-asiel migranten als de auteurs het voorstellen? Als mijn bezwaren terecht zouden kunnen zijn, dan is het maar de vraag of het niet wenselijk zou geweest zijn om althans minstens één gemeenschap (misschien zelfs twee gemeenschappen) aan de vier toe te voegen, namelijk de ex-asiel migranten die niet tot het Centrum - Periferie model behoren, en die meestal migranten zijn die (a) ofwel eigenlijk naar een ander land hadden willen migreren (bijv. het Verenigd Koninkrijk), en (b) ofwel naar België gekomen zijn maar geen gemeenschap vinden om zich te laten in opnemen. Ik besef dat elk onderzoek zijn limieten heeft, maar... men moet er zich toch bewust van blijven, ook als men beleidsconclusies suggereert. Immers, wat staat in het begin van de conclusies uit hoofdstuk 6? De auteurs concluderen dat er in België sprake is van een "geregisseerd migratiepatroon, waarbij de respondenten zich rechtstreeks in België vestigen, en in veel mindere mate van een geïmproviseerd migratiepatroon..." (blz. 139-140). Immers, p. 76 werd reeds vastgesteld dat andere mensen geïnterviewd werden dan de typische bezoekers van het algemeen welzijnswerk. De reden was dat de mensen die de onderzoekers ondervraagd hadden het welzijnswerk niet nodig hadden omdat ze beschikken over een gemeenschap die hen opvangt. Wie over een opvangnet beschikt, migreert meer dan waarschijnlijk in het kader van een "geregisseerd migratiepatroon". Maar ja, de anderen werden precies niet ondervraagd! Uit welk interview kan afgeleid worden dat migranten uit Guinée, uit Togo, uit Afghanistan, uit Tibet (dit wil zeggen: diegenen die het welzijnswerk wél bezoeken) ook binnen een "geregisseerd migratiepatroon" migreren? Een m.i. nogal evident toe te voegen vijfde gemeenschap, die niet tot de toekomstige toetreders tot Europa, niet tot de gevestigde legale migrantengemeenschappen, en niet tot het Centrum - periferie model behoorde, had hier enig begin van klaarheid kunnen bieden.

(2) Een tweede vraag is eerder een opmerking. Waar ik hoofdstuk 5 over de relaties tussen illegaliteit en criminaliteit erg overtuigend vind, heb ik mij toch vaak afgevraagd bij hoofdstuk 4 ("Hulp aan irreguliere migranten door organisaties in Vlaanderen en Brussel"), waarom de interviewer niet dieper op bepaalde beweringen van de welzijnswerker in kwestie inging? Twee voorbeelden: op blz. 101 wordt vastgesteld - elders ook nog - dat professionals klagen dat het Federale en Vlaamse beleid tegenstrijdige signalen uitzenden. Een professional spreekt in dit verband van totaal ontbreken van beleid, of tekort aan overkoepeld beleid. (Nota bene, uit elk recent Europees onderzoek blijkt ondertussen dat het Belgische beleid juist niet slecht scoort.). Wie aandachtig leest, verneemt dan dat de betrokken welzijnswerker bedoelt dat het toch wel erg is dat het federaal beleid niet hetzelfde is als het Vlaams beleid. Normaal zou ik dan verwachten dat de interviewer de vraag zou stellen: "mevrouw, mijnheer, bedoelt u dat het federaal beleid ook in Vlaanderen navolging zou moeten krijgen?". Mijn vermoeden is dat die welzijnswerker dan zou steigeren: neen, dat zeker niet. Nochtans... ook dit zou coherent beleid zijn... Maar dat bedoelt zo'n welzijnswerker vermoedelijk niet... Wat bedoelt hij dan wèl? Dit wordt niet echt uitgediept. Ander voorbeeld, waarbij ik toch even moest slikken: op blz. 106 brengt een welzijnswerker ter sprake dat er op Zaventem mensen landen die rechtstreeks naar een Brussels ziekenhuis trekken om zich te laten opereren. Dit noemt hij/zij "medisch toerisme". Ik zou normaal verwachten dat de interviewer zou doorvragen: "gaat het wel mensen zonder papieren?" Want... al van jaar en dag staat de kwaliteit van de medische verzorging in de Belgische ziekenhuizen zo hoog aangeschreven dat Italianen en anderen gewoon voor sommige verzorgingen naar België komen. Dit is absoluut niet nieuw. Weerom, je leest zo'n "beweringen"... maar uitdieping of toetsing blijft achterwege. Om vast te stellen dat er contradicties en spanningen zijn bij de opvang en begeleiding van irreguliere migranten, daar is toch geen onderzoek voor nodig? Dat is gewoon voorspelbaar en de dag dat die er niet meer is, hebben we vermoedelijk een enorm probleem. Ik bedoel maar, de bevraging gaat niet diep en voegt niet veel toe aan wat iedereen die met de problematiek begaan is al weet..

(3) Echt voor verbetering vatbaar acht ik - maar misschien is dit spijkers op laag water zoeken - sommige passages in de voorstelling van het vreemdelingenbeleid in België, die sterk afhankelijk lijken van secundaire literatuur. Dit is verwonderlijk, omdat de onderzoekers via hun opdracht gevende ministers zeer gemakkelijk toegang hadden moeten krijgen tot eerste-hands bronnen. Twee frappante voorbeelden: (1) de invoering van de snel-Belg wet wordt voorgesteld als het begin van de aandacht voor de nationaliteitsverwerving (blz. 23). In feite was dit een wet, die een compromis moest zijn tussen de VLD en de groenen (in ruil voor het gemeentelijk stemrecht) en die in het verlengde lag van een beleid dat al 10 jaar volop aan de gang was. (2) Het begin van de hongerstakingen en collectieve acties voor regularisatie wordt gesitueerd eind 2005 (blz. 23). Zelf weet ik pertinent goed dat een miscommunicatie precies over hongerstakingende irreguliere migranten tussen de minister van Binnenlandse zaken en mijzelf als toenmalig directeur van het Centrum voor gelijkheid van kansen de directe aanleiding was, in augustus-september 2003 voor mijn opstappen weg uit het Centrum. Dit is tweeënehalf jaar vroeger. En het komt vreemd over dat de schrijver van dit hoofdstuk zich op een buitenlands artikel uit 2005 baseert om te weten waar de aanvragen tot regularisatie in de campagne van 2000 vandaan kwamen. Dit was vijf jaar vroeger al geweten. Verwonderlijk, des te meer omdat kabinetsadviseurs van de betrokken ministers in de stuurgroep zaten.

(4) En dan de beleidssuggesties zelf in het laatste hoofdstuk. Het is verre van mij om ze als oninteressant af te doen. Integendeel, zij zijn meestal heel achtenswaardig, maar ik begrijp weerom de band niet met het voorgaande onderzoek. Plaats tien goedmenende beleids mensen en welzijnswerkers bijeen en je komt wellicht tot soortgelijke voorstellen. Ze volgen niet uit het onderzoek. En je kan er dus over discussiëren... Zo bijvoorbeeld is het een heel interessante suggestie, zoals de auteurs gedaan hebben, om de knelpuntberoepen open te stellen voor irreguliere migranten, maar waar ze er een mogelijkheid in zien om tijdelijke arbeidsmigratie mee te organiseren, staat het - denk ik - iedereen vrij om daar eventueel vraagtekens bij te plaatsen. Mijn aanvoelen is dat dit soms wel, maar vaak ook niet het geval zal zijn. Maar noch de auteurs, noch ik kunnen zoiets afleiden uit het onderzoek. Het 'onwetenschappelijke' is nu precies dat beleidssuggesties die wellicht op zich de moeite lonen, niet meer of niet minder dan die van anderen die ernstig over het onderwerp nadenken en geïnformeerd zijn, nu plots een wetenschappelijk tintje krijgen dat er in feite niet is...

Het moge me tot slot toegelaten zijn om, na deze vragen en bedenkingen, af te sluiten met een verwijzing naar een sterk deel uit de publicatie, namelijk waar de relaties tussen irreguliere migraties en criminaliteit besproken worden. In feite staat dit vijfde hoofdstuk volledig los van het ook al sterke derde hoofdstuk over de motieven en de kapitaalstrategieën bij de drie onderscheiden vormen van irregulier migrant zijn (namelijk investerings-, legalisatie- en verblijfsmigranten). Daar is geen bezwaar tegen. Belangwekkend is hoe hier een aantal hypothesen getoetst worden, die allemaal laten zien dat het verband tussen irreguliere migranten en criminaliteit heel erg betrekkelijk is. "Zij worden meestal aangehouden voor delicten die verband houden met hun onwettige verblijfsstatus, zoals voor aanmatiging of het gebruik van valse en vervalste geschriften. Daarnaast worden zij verhoudingsgewijs vaak aangehouden voor zwart werk, en in mindere mate voor vermogensdelicten zoals diefstal" (blz. 142). En voorts liggen hun delicten zowel kwantitatief als kwalitatief zo goed als altijd in de lijn van de legaal verblijvende mensen uit hun eigen gemeenschap. Een interessante vaststelling, die met duidelijke cijfers aangetoond wordt.

Afsluitend zou ik willen herhalen dat dit boek een aanrader is voor wie met het thema begaan is. De vragen en bedenkingen die ik geopperd heb zijn waard wat ze waard zijn. Wellicht kunnen ze zelfs weerlegd worden. Het is aan de auteurs om dit eventueel in latere geschriften aan te tonen of om er op een ander wijze op in te gaan.