

## Tilburg University

### Generaal pardon voor illegalen

van Dalen, H.P.

*Published in:*

Demos: Bulletin over Bevolking en Samenleving

*Publication date:*

2003

*Document Version*

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*

van Dalen, H. P. (2003). Generaal pardon voor illegalen: De voor- en nadelen. *Demos: Bulletin over Bevolking en Samenleving*, 19(5), 37-41.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

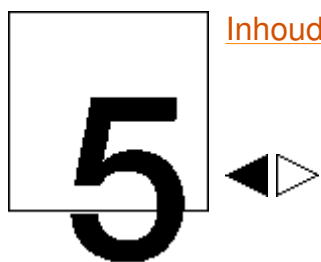


Jaargang 19  
Mei 2003

# Generaal pardon voor illegalen

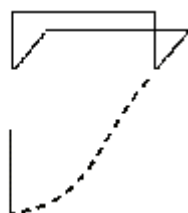
De voor- en nadelen

HARRY VAN DALI



Inhoud

Bulletin  
over  
Bevolking  
en  
Samenleving



Een uitgave  
van de  
Stichting  
[Nederlands  
Interdisciplinair  
Demografisch  
Instituut](#)

E-mail: [demos@nidi.nl](mailto:demos@nidi.nl)

ISSN 0169-1473

**In Nederland wonen naar schatting tussen de 46 en de 116 duizend mensen illegaal. Een te grote groep illegalen vormt een maatschappelijk probleem. Ze brengen in beperkte mate overheidsgeld in het laatje terwijl ze wel gebruik maken van publieke diensten, en ze leven vaak in slechte omstandigheden met onder meer criminaliteit als gevolg. Aan andere kant zorgen illegalen ervoor dat bepaalde sectoren kunnen renderen. Bij het maken van een afweging tussen uitzetting of legalisatie door een generaal pardon zijn daarom vaak tegenstrijdige belangen in het geding. Het indammen van de illegalenstroom met een generaal pardon zal echter een illusie zijn.**

Westerse samenlevingen hebben in toenemende mate te maken met illegale immigranten. Ook Nederland. Het gaat vaak om uitgeprocedeerde asielzoekers, om in het buitenland geronselde arbeidskrachten die werken in de horeca, de land- en tuinbouw (glastuinbouw, aspergeteelt, etc.), maar ook in de prostitutie en om mensen die om diverse andere redenen illegaal onze landsgrenzen passeren.

De overheid is daar niet gelukkig mee. Het is immers niet doenlijk om illegalen in de illegaliteit te laten en hun aantal steeds maar te laten groeien. Op die manier vormt zich een omvangrijke groep mensen in de samenleving die niet meer is te controleren, waar de overheid geen vat op heeft, die in beperkte mate bijdraagt aan de overheidsfinanciën, die bovendien leeft en werkt onder slechte omstandigheden en een grotere kans loopt dan onder normale omstandigheden om in aanraking te komen met criminaliteit, etc.

Bestrijding van illegale immigranten is derhalve een zorgpunt voor de overheid. De opties die openliggen om het aantal illegalen te verminderen komen neer op ófwel ze het land uit te zetten óf ze te legaliseren en dus een generaal pardon te verlenen. Een strenge regering zal echter de nodige politieke druk van belangengroepen ontmoeten omdat illegalen ertoe bijdragen dat bepaalde economische sectoren in de maatschappij kunnen

blijven renderen. Illegalen zijn immers goedkope arbeidskrachten die niet al teveel eisen (kunnen) stellen. In de praktijk ontmoet men dan ook een zeker dubbelhartigheid in het beleid: gedogen van illegalen voor sterk afhankelijke bedrijfssectoren en strengheid voor de rest. Het verlenen van een generaal pardon gaat een stap verder dan gedogen en wordt in veel gevallen als een humanitair plan gepresenteerd. In werkelijkheid is het vaak de tegenprestatie voor een strenger nieuw illegalenbeleid. Dat nieuwe beleid heeft echter te maken met hetzelfde krachtenveld waarin het oude beleid opereerde. Daar komt bij dat een generaal pardon de geloofwaardigheid van een zogenaamde  strenge  regering nog verder verzwakt waardoor een land vaak binnen afzienbare tijd weer met hetzelfde probleem te kampen heeft dat het trachtte te bestrijden: illegalen.

### Generaal pardon

Het idee van een generaal pardon voor illegalen duikt in Nederland keer op keer op in politieke discussies over illegalen. Tijdens de kabinetsformatie van mei 2002 bracht bijvoorbeeld de LPF het voorstel in om de illegalen die langer dan vijf jaar in Nederland verblijven een generaal pardon te verlenen, begin 2003 had oud-minister Nawijn een specifiek pardon voorgesteld en in het hoofdlijnenakkoord van het nieuwe kabinet staat een soortgelijk plan op de rol. Het zou echter een illusie zijn om te denken dat met het toekennen van een dergelijk specifiek pardon het debat voor eens en voor altijd geslecht is. De migratiedruk van buiten de Europese Unie zal ongetwijfeld voortduren en als de EU net als de VS een immigratieland wordt, zal de vraag om een generaal pardon toch vroeg of laat weer opduiken. Landen als Spanje en Italië hebben al een zekere naam als  regulariseerder  van illegalen, maar op Europees niveau is er nog geen standpunt op dit terrein. Vaak wordt een generaal pardon verleend in ruil voor de belofte dat een regering daarna strenger zal en mag optreden tegen illegalen. Maar gebeurt dat ook, wordt de illegalenstroom echt ingedamd? Om een en ander te illustreren wordt de Amerikaanse casus van een amnestie uit 1986 gebruikt. Maar eerst worden enige begrippen besproken om de spraakverwarring die rond het onderwerp hangt te verminderen.

### Verwarring over amnestie

De spraakverwarring over amnestie begint eigenlijk direct al bij het begrip  generaal pardon . Het suggereert dat alle illegalen op clementie van de overheid kunnen rekenen en dat diezelfde illegalen ook meteen volwaardig rechten en plichten genieten die zijn verbonden aan de nieuwe nationaliteit. Een zuiver generaal pardon is in de praktijk een zodanig zwaar beladen en gepolariseerd onderwerp (zie [kader](#)) dat de haalbaarheid ervan moet worden betwist. In werkelijkheid zijn er tal van varianten op het verlenen van een generaal pardon en in de praktijk komt het vaak neer op een specifiek pardon. De verwarring binnen de LPF was bijvoorbeeld groot toen Mat Herben pleitte voor een generaal pardon, waarmee hij in feite doelde op een amnestie voor uitgeprocedeerde asielzoekers. Zijn fractiegenoot Hoogendijk werd op het verkeerde been gezet. Deze had het idee dat alle illegalen in Nederland het recht op amnestie werd gegund.

## AMNESTIE

Zoals bij veel zaken rond migratie zijn de meningen sterk gepolariseerd en dit zien we terug in de antwoorden op de stelling De overheid zou zo nu en dan amnestie moeten verlenen aan illegale immigranten. Toch is er enige twijfel: een 17 procent keurt het plan wel goed en nog eens 21 procent keurt het plan niet direct af. Het grootste verschil in de beantwoording op de amnestiestelling is aan te treffen tussen LPF-kiezers en Groen Links-kiezers. Van de LPF-kiezers verwijst 80 procent dit voorstel welhaast direct naar de prullenmand. In dat opzicht wekt deze uitkomst bevreemding omdat het juist de LPF, in de persoon van Pim Fortuyn, was die met het voorstel van een generaal pardon kwam en begin dit jaar kwam de LPF-er (en oud-minister) Nawijn met het plan van een specifiek pardon.

*Tabel 1. Antwoord op de stelling De overheid zou zo nu en dan amnestie moeten verlenen aan illegale immigranten (percentage)*

	Mee eens	Niet mee eens, niet mee oneens	Niet mee eens
Nederlandse bevolking	17	21	62
<i>Links</i>			
Groen Links	28	28	44
SP	27	28	46
D66	21	28	52
PvdA	18	23	60
<i>Midden</i>			
CDA	13	18	69
<i>Rechts</i>			
VVD	11	15	73
LPF	6	14	80

Bron: MOAB (2002)

In veel gevallen worden er eisen verbonden aan een amnestie. De betrokkenen moeten bijvoorbeeld aan kunnen tonen dat ze minimaal vijf jaar in Nederland hebben gewoond en gewerkt. De reden is begrijpelijk omdat een onvoorwaardelijke amnestie direct een nieuwe toestroom van illegalen zou kunnen uitlokken. Mensensmokkelaars en reisagenten houden de hardheid van beleidsintenties immers goed in de gaten. Voorts zijn de rechten verbonden aan een amnestie evenmin onbepaald. In veel gevallen krijgen illegalen een verblijfsvergunning die beperkte rechten geeft. Het is in dat opzicht beter om van regularisering te spreken in plaats van een generaal pardon. Een zuiver generaal pardon komt nauwelijks voor.

Er bestaat niet alleen verwarring over het begrip amnestie maar ook vaak over de groep aan wie het amnestierecht wordt verleend. Want de groep

illegalen bestaat onder meer uit uitgeprocedeerde asielzoekers die zich nog op Nederlands grondgebied bevinden, maar ook uit mensen die geen asielprocedure hebben gevolgd en zich zonder geldige verblijfspapieren in Nederland bevinden. En dat kunnen dan weer mensen zijn die bijvoorbeeld een toeristenvisum hebben laten verlopen of mensen die helemaal geen papieren hebben en heimelijk de grens zijn overgestoken.

### Schattingen

Voor Nederland zijn er in de loop van de jaren negentig schattingen verricht over hier aanwezige illegalen. Toentertijd kwam bijvoorbeeld een team onder leiding van de socioloog Gotfried Engbersen uit op een schatting van 40.000 voor alleen de grote steden. Men baseerde zich voornamelijk op aanhoudingen zoals geregistreerd door de politie. Op zich is dit een aardige methode om een onbekende bevolkingsgroep in beeld te brengen, hoewel men zich goed moet realiseren dat dergelijke schattingen in feite afhangen van de doelmatigheid van de politie. Recentelijk is het [CBS](#) met een nieuwe inschatting van de illegalenpopulatie gekomen en deze schatting varieert van 46.000 tot 116.000 illegalen per 1 januari 2001.

### Amnestie in het recente verleden

Wat is het hoofdmotief om een generaal pardon te introduceren? De achterliggende gedachte is dat regeringen vaak schoon schip willen maken mét daaraan gekoppeld de belofte dat het nieuwe vreemdelingenbeleid vanaf het moment van amnestie strenger wordt. Amnestie is met andere woorden het wisselgeld in ruil voor een strenger vreemdelingenbeleid.

De uiteindelijke vraag is natuurlijk: leiden regulariseringen tot een indammen van het aantal illegalen? Nederland bezit op dat terrein weinig ervaring. Het laatste generaal pardon van enige omvang in Nederland heeft in 1975 plaatsgevonden waarbij 10.416 illegale werknemers (voornamelijk Turken en Marokkanen) amnestie hebben gekregen. Indien we dit aantal vergelijken met de omvang van gelegaliseerde illegalen in het buitenland dan mag dit Nederlandse pardon geen naam hebben. Wellicht biedt de ervaring van andere landen enige aanknopingspunten. Binnen Europa hebben tal van regulariseringen plaatsgevonden, waarbij Spanje en Italië er welhaast een gewoonte van maken. Dat geeft al aan dat het indammen van het aantal illegalen allerm minst is gelukt. Ook Griekenland, Portugal en Frankrijk hebben in het recente verleden regulariseringen doorgevoerd waarbij het om aanzienlijke aantallen ging (zie [tabel 2](#)). Op zich is het natuurlijk niet zo vreemd dat juist die landen maatregelen treffen aangezien ze relatief dicht bij het Afrikaanse continent liggen. De druk om uit Afrika te vertrekken is groot en de EU-landen rond de Middellandse Zee vormen een aantrekkelijke bestemming. Opvallend is dat landen als Duitsland en Oostenrijk ook met illegalen te maken hebben maar tot op heden niet zijn overgegaan tot grootschalige regulariseringen.

*Tabel 2: Regulariseringen in de wereld*

Land	Jaar	Aantallen geregulariseerd (in duizenden)

Nederland	1975	10
Frankrijk	1981/1982	124
Argentinië	1984	142
Italië	1987/1988	118
Spanje	1985/1986	38
VS	1986	2.689
Italië	1990	217
Spanje	1991	115
Zuid-Korea	1992	61
Maleisië	1992	320
Taiwan	1991/1992	23
Portugal	1992/1993	39
Argentinië	1994	210
Portugal	1996	35
Spanje	1996	25
Italië	1996	249
Frankrijk	1997/1998	78
Griekenland	1997/1998	374
VS	1997/1998	405
Italië	1998	219
Spanje	2000	127

Bron: Stalker (1994); Schoorl *et al.* (1997) en Boeri *et al.* (2002), OECD (1999).

### Schone lei

Een amnestiemaatregel in combinatie met een strenger beleid betekent echter niet noodzakelijk dat er in de toekomst minder illegalen zullen zijn. Wat dat betreft vallen er lessen te leren van het Amerikaanse immigratiebeleid. Het bekendste en meest omvangrijke amnestiecasus in de geschiedenis vormt de [Immigration Reform and Control Act \(IRCA\)](#) aldaar uit 1986. Doel was dat de VS met een schone lei zou beginnen en het Amerikaanse immigratiebeleid een nieuw tijdperk tegemoet zou treden. Dat beleid bestond uit drie onderdelen:

- een strenger beleid ten aanzien van werkgevers die illegalen in dienst nemen;
- een strengere grenscontrole en
- een amnestie voor illegalen die in de VS verbleven.

Ook deze casus laat duidelijk zien hoe de amnestie wordt geruild tegen nieuwe strengheid.

De amnestie omvatte in feite twee groepen en twee fasen.

### Twee groepen

De eerste groep bestond uit illegalen in het algemeen, de tweede uit illegale in de landbouw (de zogenoemde Special Agricultural Workers, SAW). De eisen voor de eerste groep illegalen waren over het algemeen veel strenger dan voor illegalen die een SAW-verblijfsvergunning hadden aangevraagd: zij hoefden slechts aan te tonen dat zij tussen 1 mei 1985 en 1 mei 1986 minimaal 90 dagen in de landbouw hadden gewerkt. De illegalen die een aanvraag indienden voor het algemene programma moesten aantonen dat : voor 1 januari 1982 al in het land waren en dat ze tot het moment van de aanvraag in de VS zouden verblijven. Illegalen die gebruik hadden gemaakt van publieke bijstandsvorzieningen werden uitgesloten.

### Twee fasen

Een permanente verblijfsvergunning werd aan de algemene illegalen echter niet zomaar verstrekt zodra men aan de eisen voldeed. Het legaliseringsprogramma omvatte namelijk twee fasen: allereerst moest men tussen 5 mei 1987 en 4 mei 1988 een tijdelijke verblijfsvergunning aanvragen. De begindatum was niet geheel toevallig gekozen: Cinco de Mayo, 5 mei 1987, is namelijk een belangrijke Mexicaanse feestdag. Vervolgens kon men vanaf 7 november 1988 doorgaan voor een zogenaamde "greencard", een permanente verblijfsvergunning. Aan die tweede fase is geen einddatum verbonden.

SAW-aanvragers hadden weliswaar te maken met ongeveer dezelfde twee fasen, maar zij kregen - als ze eenmaal een tijdelijke verblijfsvergunning hadden - bijna automatisch een permanente verblijfsvergunning.

Zoals uit [tabel 3](#) kan worden opgemaakt, is het aantal amnestieaanvragen in de loop der tijd opgelopen tot meer dan drie miljoen. Daarvan werd 85 procent ingediend door illegalen van Latijns-Amerikaanse afkomst. Grofweg kreeg één op de negen illegalen een "greencard" en liet één op de drie gelegaliseerde illegalen zich vervolgens naturaliseren tot Amerikaans staatsburger.

*Tabel 3: Regularisering in verband met IRCA, stand tot en met het jaar 2000*

	Aanvragen voor tijdelijk verblijf	Aanvragen die een permanent verblijf hebben gekregen	Percentage permanent van aanvragen	Naturalisaties	Percentage naturalisaties van gelegaliseerde illegalen
	(1)	(2)	(3) = (2)/(1)	(4)	(5)=(4)/(2)
	(x 1000)	(x 1000)		(x 1000)	
Totaal	3.040	2.689	88%	889	33%
Algemeen legaliseringsprogramma	1.763	1.596	90%	634	40%
Special Agricultural Workers programma	1.277	1.093	86%	254	23%

Bron: INS.

## IJdele hoop

De hoop dat de VS na de getroffen maatregelen in 1988 gevrijwaard zou worden van illegalen is echter ijdele hoop gebleken. Het aantal illegalen is in de 15 jaar daarna weer flink toegenomen. In de laatste officiële peiling, in 1996, bedroeg hun aantal vijf miljoen en schatte de Amerikaanse Immigratie en Naturalisatie Dienst (INS) dat er jaarlijks 300.000 illegalen bijkomen. Eind 2002 zouden er derhalve volgens deze berekeningen 6,8 miljoen illegalen in de VS verblijven. Of dit aantal klopt is echter de grote vraag. Uit de gegevens van de volkstelling van 2000 kan namelijk de voorlopige conclusie worden getrokken dat sprake is van een forse onderschatting. Het werkelijke aantal illegalen zou liggen in de buurt van de 11 miljoen. Demografen van de Northeastern University (Boston) schatten zelfs 13 miljoen. Op zich hoeven we niet echt verbaasd te zijn over dit soort grote foutenmarges als men bedenkt dat jaarlijks bij de grens tussen de VS en Mexico 1,5 miljoen illegalen worden gearresteerd en dat per jaar 250.000 mensen uit andere werelddelen worden aangehouden. Voorts weten ieder jaar 800.000 illegalen op de een of andere manier de VS binnen te komen van wie 300.000 tot 500.000 uiteindelijk permanent blijven. De meest extreme schattingen wijzen uit dat de illegalenpopulatie net zo hard groeit als het aantal legale immigranten.

## Het eigen(lijke) belang

Met dit soort cijfers in het achterhoofd kan men zich afvragen waarom overheden toch op gezette tijden een amnestie verlenen. De effectiviteit van de nieuwe strengheid werkt blijkbaar niet. De meest voor de hand liggende redenen voor een amnestie zijn van humanitaire aard, maar ook eigenbelang speelt vaak een rol.

Een humanitair amnestiebeleid wordt ingegeven door het feit dat illegalen in veel gevallen wonen en werken onder slechte omstandigheden. Wanneer ze legaal zijn kan de overheid meer voor ze doen. Ook wordt amnestie wel gepresenteerd als het inlossen van een schuld omdat illegalen vaak werk verrichten waar autochtonen hun neus voor ophalen (in de VS wel DDD genoemd: dangerous, dirty and demanding). Illegalen komen voorts relatief vaker in aanraking met het criminele circuit, als crimineel dan wel als slachtoffer (bijvoorbeeld gesmokkelde vrouwen die in de prostitutie belanden).

Toch moet met de nodige argwaan naar dit soort humanitaire redenen worden gekeken. Vaak bestaat er ook een eigenbelang voor de overheid om bewust illegaliteit te gedogen omdat bepaalde sectoren, zoals de landbouw, niet zouden kunnen overleven zonder goedkope arbeidskrachten. Landbouworganisaties gebruiken hun politieke gewicht en zorgen ervoor dat er in de VS met twee maten wordt gemeten. Zo worden boerderijen in California, Florida en Texas, waar de meeste illegalen verblijven, zelden door de INS onderzocht. Ook de vleesverpakkingsindustrie in Nebraska en Iowa, die veel gebruik maakt van illegalen, wordt zelden bezocht en wanneer de INS in het verleden een onderzoek instelde dan kondigde zij het van tevoren aan. Een woordvoerder van de INS verdedigde deze tactiek als volgt: "Wij willen geen negatieve invloed uitoefenen op de productiecapaciteiten van deze bedrijven."



Het genoemde SAW-legaliseringsprogramma in de VS is eveneens een voorbeeld van eigenbelang en ook het feit dat president Bush momenteel overweegt om 3,8 miljoen illegale Mexicanen een permanente verblijfsvergunning te verlenen. Volgens de boeren en hun vertegenwoordigers kan de landbouwsector in de VS wel worden opgeheven wanneer de Mexicanen het land worden uitgezet en hetzelfde geldt voor andere sectoren die steunen op laaggeschoolde arbeid. Bush weet echter dat de amnestie niet goed zal vallen bij het electoraat en plannen worden ook niet als zodanig gepresenteerd. In het publieke debat wordt niet over amnestie gesproken maar over 'normalisatie', 'legalisatie', 'regularisatie' of een hele moeilijke: 'phased-in access to earned regularisation'.

### Conclusie

Een generaal pardon wordt vaak als een humaan initiatief gepresenteerd, waarbij impliciet de belofte wordt afgegeven dat het immigratiebeleid vanaf het moment van de amnestieafkondiging strenger wordt en 'nieuwe' illegalen minder kans krijgen om het land binnen te komen. Een dergelijk beleid is echter niet geloofwaardig. Een overheid die een generaal pardon afkondigt boet aan geloofwaardigheid in, waardoor het binnen afzienbare tijd weer voor hetzelfde probleem staat. Dat is in feite de paradox van de meeste amnestieën: door strengheid te 'kopen' boet de regering juist aan strengheid in. Het Amerikaanse voorbeeld laat zien dat door het verlenen van de amnestie en de strengere maatregelen het allerminst is gelukt om de illegalenstroom in te dammen. De schatting van het huidige aantal illegalen doet zelfs vermoeden dat het probleem alleen maar is verergerd. Er lijken dus ook andere argumenten in het spel te zijn dan alleen maar humaniteit, waarvan eigenbelang de belangrijkste is: zonder illegalen kunnen bepaalde sectoren in de economie niet renderen.

### LITERATUUR:

- Boeri, T., G. Hanson en B. McCormick (2002), *Immigration Policy and the Welfare System*, Oxford: Oxford University Press.
- Hoogteijling, E.M.J. (2002), *Raming van het aantal niet in de GBA geregistreerden*, Voorburg: CBS.
- OECD (1999), *Trends in International Migration*, Parijs: OECD.
- Schoorl, J.J., B. de Bruijn, E.J. Kuiper en L. Heering (1996), *Migration from African & Eastern Mediterranean Countries to Europe*. In: Council of Europe, Proceedings Mediterranean Conference on Population, Migration and Development, Strasbourg.
- Stalker, P. (1994), *The Work of Strangers*, Genève: ILO.

**[Dr. H.P. van Dalen](#), NIDI en Erasmus Universiteit Rotterdam**

---

[terug naar : INHOUD](#) | <mailto:demos@nidi.nl>

---

*Netherlands Interdisciplinary Demographic Institute*

*P.O. Box 11650*



2502 AR The Hague  
The Netherlands

E-mail: [info@nidi.nl](mailto:info@nidi.nl)



---

Comments to: [webmaster@nidi.nl](mailto:webmaster@nidi.nl)

Copyright © 2003, NIDI, Netherlands Interdisciplinary Demographic Institute.  
Last revision: 6 August 2003.