



## Illegalen in Nederland

**Auteur(s):**

Zorlu, A.

*De auteur is als promovendus verbonden aan het Tinbergen Instituut en het Instituut voor Migratie en Etnische Studies, Universiteit van Amsterdam. Met dank aan Cathelijne Pool, Flavia Reil en Jelle van der Meer.*

**Verschenen in:**

ESB, 85e jaargang, nr. 4282, pagina 956, 24 november 2000

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

immigratie

*De voordelen van illegale immigratie lijken groter dan de nadelen. Het is dan ook niet te verwachten dat illegale arbeid verdwijnt.*

**De tijden waarin 'gastarbeiders' met open armen ontvangen werden om het tekort aan laag geschoolde arbeidskrachten te compenseren, zijn reeds lang historie. Tegenwoordig wordt dit tekort gecompenseerd door illegale immigranten. Gedoogbeleid creëert er de nodige ruimte voor, terwijl de Nederlandse overheid probeert te voorkomen wat bij de gastarbeiders is misgegaan, namelijk dat ze niet meer terugkerden. Zo gezien lijken illegalen een nieuwe versie van de 'gastarbeiders'.**

In Nederland zijn illegale immigranten een vrijwel onbekende en ononderzochte groep. De spaarzame kwalitatieve studies suggereren dat het in het algemeen zeer gemotiveerde, jonge mannelijke werknemers betreft, voornamelijk afkomstig uit landen waar reeds in Nederland gevestigde immigranten vandaan komen, zoals Marokko, Turkije, Suriname en Ghana. Zij verrichten laag geschoold, zwaar, vuil en onaantrekkelijk werk tegen lage lonen <sup>1</sup>. Dit artikel wil laten zien dat de illegale arbeidsmarkt in Nederland onvermijdelijk is.

### Verklaring voor immigratie

In de economische literatuur worden de grote verschillen in beloning voor productiefactoren tussen ontwikkelings- en ontwikkelde landen als de noodzakelijke voorwaarde voor (illegale) migratie gezien. In een wereld waar de prijzen van de productiefactoren sterk zijn gedifferentieerd, voorspelt de economische theorie dat de productiefactoren zich zullen verplaatsen van lager naar hoger belonende regio's. Beloningsverschil is echter niet voldoende om alle migratiebewegingen van ontwikkelingslanden naar ontwikkelde landen te verklaren. Ook factoren van sociale, politieke en psychologische aard spelen een rol.

De Heckscher-Ohlin theorie stelt dat vrijhandel een mondiale egalisering van factorprijzen realiseert, waardoor internationale migratie overbodig wordt. Dit lijkt te worden bevestigd door het feit dat de immigratie uit Italië, Spanje, Griekenland en Portugal drastisch is gedaald sinds goederen en kapitaal binnen de Economische Gemeenschap vrij kunnen worden verhandeld, terwijl de immigratie - zowel legale als illegale - uit niet-EU-landen doorgaat.

### Verband met legale immigratie

Illegalen vormen per definitie een onzichtbare en zeer dynamische populatie. De schattingen van het aantal illegalen in Nederland lopen sterk uiteen. Eind jaren tachtig schatte de Dienst Inspectie Arbeid dat het aantal illegalen in Nederland tussen 50.000 en 100.000 ligt. Midden jaren negentig kwamen Engbersen *et al* op een aantal van 40.000 illegalen in de vier grote steden. De meeste illegalen komen uit Turkije, Marokko, Oost Europa en (Noord) Afrika <sup>2</sup>. Omdat er een zekere correlatie bestaat tussen de herkomst van illegalen en van reeds in Nederland woonachtige legale immigranten, rijst de vraag of en in hoeverre de omvang van illegale migratie bepaald wordt door familie- en etnische netwerken. Mij baserend op veldwerkonderzoek concludeer ik dat reeds gevestigde immigranten uiterst selectief zijn in het aanbieden van hulp aan illegale nieuwkomers, in tegenstelling tot wat vaak wordt verondersteld <sup>3</sup>. Ook de potentiële illegale immigranten zelf zijn selectief. Het is aannemelijk dat vooral immigranten die in een lagere maatschappelijke positie verkeren, gevoelig zijn voor de voordelen die hulp aan een illegale immigrant eventueel met zich mee kan brengen. Deze voordelen kunnen de vorm hebben van materiële middelen, maar ook van immateriële dienstverlening, in de vorm van oppas, klusjesman of simpelweg vertrouweling. Omdat een groot deel van legale immigranten gevoelig is voor hulp, mogen we aannemen dat hiermee ook een groot deel van illegale immigratie verklaard kan worden.

### Kosten en baten

We gaan er vanuit dat het immigratiebeleid uitkomst is van democratische besluitvorming. De kosten en baten van illegale immigratie bepalen het standpunt van de kiezer en vervolgens de gekozenen, over de aanwezigheid van illegalen. Die kosten en baten zijn ongelijk verdeeld. Bepaalde groepen zullen baat hebben bij illegale arbeid terwijl andere groepen negatief beïnvloed zouden kunnen worden door illegale immigranten.

In een flexibele economie leidt een extra aanbod van illegale arbeid tot een daling van het loon voor vergelijkbare arbeid, een stijging van het loon voor complementaire arbeid <sup>4</sup>, een stijging van de werkgelegenheid en een daling van de prijs van goederen. Dit is voor

consumenten, voor ondernemers (etnische en niet-etnische) en voor binnenlandse werknemers die complementaire arbeid aanbieden, voordelig. De nadelen komen voor rekening van binnenlandse werknemers die substitueerbare arbeid aanbieden. Ook de mensen die overlast van illegalen in hun directe leefomgeving ondervinden, ervaren een welvaartsdaling. Voor legale immigranten kunnen de nadelige effecten sterker zijn omdat we kunnen verwachten dat substitutie tussen legale en illegale immigranten groter zal zijn vanwege vergelijkbare arbeidsmarktkenmerken. Op de goederenmarkt zorgen illegale immigranten voor extra vraag naar goederen die met name ook door legale immigranten worden gevraagd, zoals tweedehands meubelen, huurprijzen en satelliet antennes. Vooral legale immigranten zullen hierdoor geconfronteerd worden met stijgende prijzen

### *Verdringing?*

De concurrentie tussen illegale immigranten en formele werknemers is echter pas relevant wanneer illegale en legale werknemers voor werkgevers niet te onderscheiden zijn en het in dienst nemen van illegalen niet strafbaar is. De formele arbeidsmarkt in Nederland wordt wettelijk beschermd tegen illegalen. Illegalen verrichten laaggeschoolde handarbeid waartoe werknemers die formele arbeid verrichten, zich niet aangetrokken voelen (vanwege de beloning of vanwege de kwaliteit van het werk) of andersom, wier formele arbeid te duur is. Het loon voor illegalen is lager dan het formele netto minimum uurloon terwijl illegalen per definitie van alle sociale premies uitgesloten zijn. Zo ontstaat er een dubbele arbeidsmarkt: een voor legalen en een voor illegalen.

Tot het midden van de jaren negentig, toen het in dienst hebben van illegalen in Nederland nog niet verboden was, was in potentie wel enige verdringing mogelijk, in de praktijk vooral in laag-geschoolde arbeidsintensieve banen en niet in hoogwaardige banen. Ook hadden illegale immigranten legale banen waaruit huidige witte illegalen zijn voortgekomen, maar de meeste illegalen hadden laagwaardige banen die zonder illegalen niet zouden hebben bestaan. Deze additionele banen zorgden ervoor dat andere formele banen werden gecreëerd in aanverwante sectoren waardoor het verdringingseffect per saldo vrij klein is geweest.

### *Kosten van bestrijding*

Naast de kosten en baten van de aanwezigheid van illegale arbeid, zijn er de kosten van het tegengaan van illegale immigratie. De overheid bestrijdt illegale immigratie met twee instrumenten: door middel van de grenscontroles en door middel van binnenlandse controles. We mogen veronderstellen dat naarmate meer illegalen worden verwijderd, de marginale kosten van het oppakken en verwijderen van een illegaal zullen stijgen. Deze kosten moeten uit belastingen worden gedekt. Normaal gesproken zal degene die veel betaalt en het gevoel heeft er niets voor terug te krijgen, het meest onwillig zijn over de financiering van het restrictieve beleid. Als de kosten van de aanwezigheid van illegalen stijgen en betrokkenen bereid zijn voor bestrijding meer te betalen, zal de overheid geneigd zijn meer financiële middelen vrij te maken om illegale immigranten te verwijderen.

### *Geen uitbanning van illegaliteit*

Met behulp van deze opsomming van kosten en baten kunnen we beargumenteren dat de Nederlandse overheid geen grotere financiële middelen zal inzetten om illegale immigranten te verwijderen. Zoals gezegd zal formele arbeid geen negatieve effecten ondervinden terwijl ondernemers en consumenten zelfs baat hebben bij illegale (dus goedkope) arbeid. Tegelijkertijd lijkt de overlast van deze immigranten niet noemenswaardig <sup>5</sup>. Het restrictieve beleid concentreert zich met name op illegalen die bij criminele activiteiten zijn betrokken en overlast veroorzaken. Verder zijn degenen die bij illegale immigratie baat hebben vaak stemgerechtigd en beschikken zij als zodanig over een grotere politieke macht dan degenen die nadeel ondervinden en die veelal niet stemgerechtigd zijn voor landelijke verkiezingen (zoals immigranten met een niet-Nederlandse nationaliteit) of een zwakke politieke macht hebben (zoals laag geschoolde autochtonen).

## **Illegalen op de arbeidsmarkt**

### *Positieverandering drukt lonen*

De arbeidsmarkt voor illegale arbeid is zeer dynamisch. Het verloop is groot. Het continue streven van illegalen naar legaliteit enerzijds en de uitzettingen anderzijds verscherpen dit beeld. De gemiddelde illegale werknemer blijft dan ook meestal niet lang actief op deze markt. De prioriteit van deze werknemer ligt niet bij een betere baan met een hoger salaris, maar bij een stabiele baan die de basis vormt voor mogelijke legalisering.

In de periode dat voor iedereen een sofi-nummer verkrijgbaar was en controles op illegalen nauwelijks plaatsvonden, was het voor illegalen niet bijzonder moeilijk om een redelijk leven op te bouwen. Ze werkten in zowel formele als informele banen en verdienden een loon dat vergelijkbaar was met dat van de legale werknemer. Werkgevers interesseerden zich er gemakshalve niet voor of de werknemer legaal of illegaal was.

Toen het sofi-nummer in 1991 als noodzakelijke voorwaarde voor werk werd gesteld, er in 1994 sancties kwamen voor werkgevers die illegalen in dienst namen en vervolgens de identificatieplicht in 1994 en de koppelingswet in 1998 werden ingevoerd, werden de muren van de formele arbeidsmarkt voor de illegale migranten dichtgetimmerd. Als reactie hierop begonnen de werkgevers zich terughoudender op te stellen bij het aannemen van illegale werknemers en betaalden deze aanzienlijk lagere lonen. Dit is ook wat de theorie voorspelt, namelijk dat de werkgevers de boetes die worden opgelegd vanwege het tewerkstellen van illegalen, en de pakkans, op de illegalen zelf afwentelen. Uiteindelijk betalen de werkgevers een loon dat gelijk is aan de kosten van formele arbeid min de verwachte kosten (pakkans maal boete) <sup>6</sup>.

### *Verschillen per sector*

De pakkans varieert sterk per bedrijfstak en locatie. Sommige bedrijfslocaties zijn makkelijk toegankelijk voor controleurs waardoor de pakkans groot is. In bepaalde bedrijfstakken zijn controles op illegale arbeid intensiever dan in andere bedrijfstakken.

Illegalen bijvoorbeeld, die in de drugshandel zitten, lopen een hogere risico om opgepakt te worden dan illegalen in horeca. De intensiteit van controles worden niet zelden aangepast aan een eventueel tekort aan formele arbeid in een sector. Hiervan is de land- en

tuinbouw een duidelijk voorbeeld.

De indruk bestaat dat een baan in de prostitutie en de drugshandel het hoogste inkomen oplevert voor een illegale werknemer. Voor zwaar lichamelijk en onregelmatig werk in sectoren als de tuinbouw, schoonmaak, haven en bouw en onderhoudswerkzaamheden is tien gulden het meest voorkomende uurloon. Aan de andere kant levert meer regelmatig en betrekkelijk licht werk in de horeca en kleine familie bedrijven per dag vijftig tot 75 gulden op bij een werkdag van tien tot twaalf uur.

### *Vooral laag opgeleiden*

Als gevolg van het restrictieve beleid worden de banen op de illegale arbeidsmarkt schaars en is de beloning laag. Om de pakkans te verkleinen, vermijden werkgevers het om dezelfde illegaal langdurig in dienst te hebben. Het gevolg hiervan is dat de illegalen continu op zoek zijn naar werk. De illegale arbeidsmarkt in Nederland kent een laag plafond, promotie is onmogelijk. De directe consequentie hiervan is dat deze arbeidsmarkt vooral door laag opgeleide illegalen wordt gedomineerd. Het is totaal niet aantrekkelijk voor hoog opgeleide immigranten. Bovendien hebben hoog opgeleiden vaak een beter perspectief in hun herkomstland. Ook maken hoog opgeleide illegalen weinig gebruik van familienetwerken als ze een avontuur willen wagen. Daarom is het aantal bestemmingen waaruit ze kiezen groter. Hun menselijk kapitaal biedt toegang tot meerdere soorten informatie, onder andere ook formele informatie kanalen. Verder is het een wel bekend verschijnsel dat hoog opgeleide illegalen zich in het algemeen snel weten te legaliseren.

### *Daling aanbod?*

De omstandigheden op de arbeidsmarkt voor dwingen illegalen steeds meer tot het veroveren van een entreekaartje in de vorm van een verblijfsvergunning om toegang te krijgen tot de formele arbeidsmarkt. Hun leven staat zodoende in het teken van een verblijfsvergunning. Een van de meest gekochte entreekaartjes is die van het schijnhuwelijk, maar door de verhoogde pakkans bij schijnhuwelijken stijgt de prijs van legalisering en daalt de waarschijnlijkheid ervan door de afname van het aantal vrouwen met de Nederlandse nationaliteit die de weg tot legalisering vrij willen maken.

De voordelen die de illegaal met zijn verblijf in Nederland dacht te hebben zijn al met al door het restrictieve beleid aanzienlijk gedaald. wat daling van het arbeidsaanbod impliceert.

Omdat tegelijkertijd een gedoogbeleid bestaat ten aanzien van illegalen voor werkgevers in de tuinbouw, de bouw, de schoonmaaksector, de catering en bepaalde sectoren van industrie, kunnen we verwachten dat illegale arbeid ook in de toekomst ingezet wordt in deze arbeidsintensieve sectoren, waar de lonen voor vergelijkbare formele arbeid te laag zijn.

### **Conclusie**

Illegale immigranten maken deel uit van de Nederlandse maatschappij zolang goedkope illegale arbeid voor werkgevers en consumenten profijtelijk blijft en de bestrijding van illegale immigratie gepaard gaat met toenemende kosten. Illegalen veroorzaken geen of nauwelijks negatieve inkomenseffecten voor de autochtone bevolking terwijl consumenten en vooral ondernemers baat hebben bij illegale arbeidskrachten. Illegale immigranten opereren uitsluitend aan de onderkant van de Nederlandse arbeidsmarkt en ze concurreren niet met formele werknemers om dezelfde banen. Arbeidsintensieve en laag betaalde banen in tuinbouw, horeca, catering, schoonmaak en industrie zullen illegale immigranten blijven aantrekken.

Het gedoogbeleid helpt sectoren die voor hun onregelmatige en laagwaardige banen geen formele arbeidskrachten kunnen vinden. Het huidige immigratiebeleid is in praktijk niet anders dan het toelaten van een illegale arbeidsmarkt die onder de standaarden van de formele arbeidsmarkt opereert.

---

1 Zie bijvoorbeeld G. Engbersen (red.), *De ongekende stad*, I en II, Boom,

2 Engbersen, *op. cit.*, 2000.

3 J. Hartog en A. Zorlu, Turkish clothing in Amsterdam. The rise and fall of a perfectly competitive labour market, *De Economist*, 1999, blz. 151-182.

4 Doordat de dalende lonen voor laagwaardige arbeid in een grotere gevraagde hoeveelheid arbeid kunnen resulteren, kan ook de vraag naar complementaire arbeid stijgen.

5 Slechts een klein deel van illegalen veroorzaakt overlast. Dit deel is meestal bij drugshandel betrokken. Zie Engbersen, *op. cit.* 2000,

6 Een illegale immigrant in de tuinbouw bijvoorbeeld, krijgt een uurloon van gemiddeld tien gulden terwijl een legale werknemer voor een tuinder ongeveer 25 gulden (inclusief belasting en premieoverdrachten) kost. Als deze tuinder wordt betrap op het tewerkstellen van een illegale immigrant, moet hij per illegaal 2000 tot 5000 gulden boete betalen en 4000 tot 10.000 gulden bij recidive. Er vanuit gaand dat er een boete van 2000 gulden wordt geriskeerd bij een te verwachten pakkans van 45 procent, moet een werkgever de illegale werknemer minimaal zestig uur laten werken om voordeel te halen uit de illegale arbeid. Dit kan simpelweg berekend worden als:  $(60 \times 25) - (2000 \times 0,45) = 60 \times 10$ .