

# (Dis)functies van illegaal verblijf in Amsterdam en Rotterdam

Arjen Leerkes

Er woedt in de sociale wetenschappen al geruime tijd een debat over de macht van de staat in een tijd van geïntensiveerde mondialisering. Daarin doet zich onder meer de vraag voor in hoeverre lokale overheden aan invloed winnen (Borja & Castells, 1997) en of nationale overheden internationale migratiestromen nog wel kunnen sturen (Andreas & Snyder, 2000). De stadsociologische blik van waaruit dit artikel is geschreven vergroot het inzicht in de (in)effectiviteit van nationaal immigratiebeleid.

## Illegaal verblijf in Nederland

Evenals andere westerse landen is Nederland vanaf het midden van de jaren zeventig een restrictief immigratiebeleid gaan voeren voor mensen uit niet-westerse landen. Vooral vanaf het einde van de jaren tachtig is de nationale overheid zich bovendien gaan inspannen om migranten die zich zonder overheidstoestemming vestigen – ‘illegale vreemdelingen’ in juridisch jargon – daadwerkelijk uit te sluiten. Zij hebben niet langer toegang tot de formele arbeidsmarkt en woningmarkt, en zijn uitgesloten van sociale voorzieningen, uitgezonderd medisch noodzakelijke gezondheidszorg. Toch zijn dergelijke inspanningen niet volledig doeltreffend. Naar schatting verblijven er ongeveer 100.000 tot 150.000 migranten zonder overheidstoestemming in Nederland. Ze wonen vooral in de steden: ongeveer 50.000 van hen wonen in Amsterdam en Rotterdam (Van der Heijden e.a., 2006). In bepaalde stadswijken gaat het vermoedelijk om 6-8 procent van de bevolking (Leerkes e.a., 2004). De structurele aanwezigheid van illegalen – in de rest van dit artikel wordt de voorkeur gegeven aan deze maatschappelijk courante term – moet mede verklaard worden vanuit het bestaan van symbiotische relaties tussen dergelijke migranten enerzijds en (delen van) de meer gevestigde bevolking anderzijds. Werk, familie

en partners trekken hen naar steden als Amsterdam en Rotterdam; de informele stedelijke woningmarkt maakt het, voor sommigen meer dan voor anderen, mogelijk om in bepaalde buurten betaalbare woonruimte te vinden, ook zonder ingeschreven te zijn in het bevolkingsregister. Hoewel illegalen enerzijds diverse economische en affectieve functies vervullen, gaat hun aanwezigheid soms gepaard met disfuncties. Met disfuncties worden alle soorten van processen bedoeld die de stabiliteit van een sociaal systeem ondermijnen (Merton & Nisbet, 1976). Ten eerste doen zich soms praktijken van economische uitbuiting en vrouwenhandel voor die strijdig zijn met fundamentele rechtsbeginselen (gelijkheidsbeginsel, lichamelijke integriteit). Ten tweede kan er sprake zijn van overbewoning van oude panden in oude wijken, met diverse vormen van buurtoverlast als gevolg. Ten derde kan er sprake zijn van epidemiologische risico's (ook vanwege de beperkte gezondheidszorg voor illegalen). Ten slotte is er onder bepaalde groepen sprake van criminaliteit.

In wat volgt wordt duidelijk dat er tussen Amsterdam en Rotterdam naast overeenkomsten ook verschillen zijn in de wijze waarop illegalen lokaal worden geïncorporeerd en gewerd. Terwijl de lokale functies

# Achtergrond

van illegaal verblijf helpen verklaren waarom lokale overheden hen in de regel blijven gedogen, maken de plaatselijke disfuncties inzichtelijk waarom zij illegaal verblijf wel *selectief* bestrijden, en waarom Amsterdam en Rotterdam daarbij uiteenlopende accenten leggen. In dit artikel zijn – deels niet eerder gepubliceerde – gegevens verwerkt die werden verzameld voor een promotieonderzoek naar illegaal verblijf en veiligheid in Nederland (Leerkes, 2007). Er zijn aanwijzingen dat de omvang van het verschijnsel (tijdelijk?) wat is gedaald vanwege de vijfde en zesde uitbreiding van de Europese Unie – meer Oost-Europese migranten verkregen daarmee een ‘immigratievergunning’ – en het generaal pardon. Dit artikel kent de volgende opbouw. Eerst wordt ingegaan op de beeldvorming over illegalen in Amsterdam en Rotterdam. Dan volgt een analyse van de lokale patronen van illegaal verblijf. Vervolgens komt het vraagstuk van criminaliteit en (drugs) overlast aan de orde. De conclusie vat de belangrijkste bevindingen nog eens samen.

## Berichtgeving in Amsterdam en Rotterdam

Op 18 juni 2007 staat in *de Volkskrant* een bericht onder de kop “*Opgepakte West-Afrikanen moeten land uit*”. Het bericht maakt melding van een zogenoemde Spirit-actie, waarbij de Amsterdamse politie een reeks dossiers rond illegale vreemdelingen bij elkaar brengt om hen met een grote actie te kunnen aanhouden en uitzetten. Daarbij zijn behalve gewone agenten ook de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de Koninklijke Marechaussee, de ‘vliegende brigade’ van de mobiele eenheid, het Horeca Interventie Team (HIT) en ambtenaren van justitie en de Vreemdelingenpolitie betrokken. De actie – de twaalfde in zijn soort – was ditmaal gericht op West-Afrikanen die betrokken zouden zijn bij internetfraude, documentfraude en drugshandel. Er werden deze keer ruim honderd illegalen aangehouden. De eerste actie vond plaats in 2002.

Op 7 december 2004 berichtte hetzelfde dagblad onder de kop “*Grote actie overheid bij Keileweg*” over

Tabel 1 Aantal (verschillende) krantenberichten over illegaal

verblijf in Amsterdam en Rotterdam in 2004 (N=103)

bron: LexisNexis Academic, 2004. Geanalyseerde kranten: *Algemeen Dagblad*, *Eindhovens Dagblad*, *Fem Business*, *De Tijd*, *Het Financieel Dagblad*, *Haagsche Courant*, *NRC Handelsblad*, *Het Parool*, *De Telegraaf*, *Trouw*, *de Volkskrant*

	Amsterdam	Rotterdam
Criminaliteit, drugs, fraude	21	5
Illegale bewoning	4	15
Leefbaarheid	4	8
Werk	2	9
Prostitutie	6	2
Besmettelijke ziektes (HIV)	7	0
Terrorisme	4	2
Ruimtelijke concentratie	0	5
Mensensmokkel	2	3
Illegaliteit algemeen	3	1
Totaal	53	50

een grote controle op het bedrijventerrein van de huisjesmelker Cees Engel, naast de tippelzone op de Rotterdamse Keileweg. Het wijkteam Spangemathenesse viel het bedrijvencomplex binnen, samen met onder meer de Regionale Ondersteunings Groep, de Vreemdelingendienst, Eneco en de arbeidsinspectie. In de veertig onderzochte panden werden elf illegalen aangehouden. De politie arresteerde daarnaast twee mensen voor drugsbezit en diefstal. Twee hennepkwekerijen werden ontmanteld. Het conflict tussen Engel en de gemeente gaat over de manier waarop Engel met zijn huizenbezit omspringt. Hij zou de verloederende van oude wijken bevorderen, onder meer door willens en wetens te verhuren aan illegalen en drugshandelaren. De gemeente heeft Engel in 2007 voor 13 miljoen euro uitgekocht, maar soortgelijke acties van Rotterdamse ‘interventieteams’ vinden tot op heden plaats.

Zoals ook uit het bovenstaande blijkt, berichten de media (uiteraard) vooral over de veronderstelde disfuncties van illegaal verblijf. Beide berichten geven een aardige illustratie van de manier waarop Amsterdam en Rotterdam problematische aspecten van het illegalenvraagstuk definiëren en bestrijden. Analyse van een groter aantal krantenberichten laat zien dat bepaalde aspecten van illegaal verblijf weliswaar in beide steden als problematisch worden gezien, maar dat het illegalenvraagstuk in Rotterdam vooral wordt gerefereerd aan illegale bewoning, ruimtelijke concentratie en leefbaarheid, terwijl de aandacht zich in Amsterdam veeleer richt op criminele illegalen en gezondheidsrisico's, met name het risico van HIV (tabel 1). In de

volgende paragrafen wordt getracht deze overeenkomst (in beide steden is blijkbaar een 'illegalenvraagstuk') en verschillen (in beide steden worden verschillende accenten gelegd) stadssociologisch te verklaren.

## Illegaliteit in Amsterdam en Rotterdam

De onderstaande analyse is gebaseerd op door de politie geregistreerde woonadressen van alle illegalen die in Nederland zijn staandegehouden in de periode 1997-2003. Voorts is gebruik gemaakt van de resultaten van kwalitatief veldwerk in een Rotterdamse en Haagse stadsbuurt waar illegaal verblijf veelvuldig voorkomt. Deze kwalitatieve inzichten zijn ook nuttig om de cijfermatige patronen voor Amsterdam te interpreteren. Bij het veldwerk is gesproken met twintig sleutelinformanten die professioneel te maken hebben met illegaal verblijf (politiemensen, medewerkers van woningbouwverenigingen, buurtwerkers en dergelijke). Ook hebben hoogopgeleide interviewers, die mede waren geselecteerd op hun etnische achtergrond, zeventig illegalen uit zes herkomstlanden in hun moedertaal geïnterviewd, evenals 45 personen die hen woonruimte boden. Ze wierven via de sleutelinformanten. Daarnaast spraken ze potentiële respondenten aan in cafés, theehuizen, de moskee en op straat. Verder interviewden ruim honderd sociologiestudenten van de Universiteit van Amsterdam er elk een buurtbewoner over de buurtveiligheid en -leefbaarheid (Leerkes & Bernasco, 2007).

In de onderzoeksperiode werd er ruim vijftienduizend keer per jaar een 'illegale vreemdeling' staandegehouden. Ongeveer vijfduizend keer gebeurde dat in Amsterdam of Rotterdam. De redenen van staandehouding varieerden. Landelijk ging het in circa de helft van de gevallen om 'illegaal verblijf', 'illegale arbeid' of een (andere) overtreding zoals 'zwartrijden in het openbaar vervoer'. Overige redenen waren verdinkingen van misdrijven; meestal diefstal, identiteitsfraude of drugshandel. De opgepakte illegalen kwamen vooral uit een groot aantal niet-EU landen. Ongeveer vijftien procent was van *westerse* herkomst. In Rotterdam bestaat de laatstgenoemde groep voornamelijk uit

Franse en Belgische drugstoeristen die hun verblijfsrecht zijn kwijtgeraakt wegens overlast en criminaliteit. Volgens een schatting van Cruyff en Van der Heijden (2004) woonden er in Amsterdam jaarlijks vijftientot vijftientwintigduizend illegalen en in Rotterdam twintig- tot dertigduizend. Dit impliceert dat twee tot drie procent van de hoofdstedelijke en drie tot vijf procent van de Rotterdamse bevolking illegaal in Nederland verbleef. Er zijn aanwijzingen dat er in Rotterdam sprake was van een vermindering van het aantal westerse illegalen. Door de Rotterdamse aanpak heeft drugsproblematiek zich deels verplaatst naar steden in de grensstreek (Venlo, Heerlen, Maastricht, Antwerpen).

Het zal geen verbazing wekken dat illegaal verblijf meestal niet in de stedelijke goudkust is gesitueerd. Het betreft veeleer minder aantrekkelijke gebieden waar welgestelden zich liever niet vestigen. Illegalen wonen er temidden van andere relatief kapitaalarme groepen zoals legale niet-westerse migranten, hun nazaten, werklozen en studenten. Elders is de 'ruimtelijke kansenstructuur van illegaal verblijf' uitgebreid beschreven (Leerkes e.a., 2007). Hieronder wordt vooral ingegaan op de overeenkomsten en verschillen tussen Amsterdam en Rotterdam.

De ruimtelijke concentratie van illegaal verblijf in achterstandswijken heeft diverse achtergronden. Ten eerste is er een verband tussen illegaal verblijf en een, voor Nederlandse begrippen, lage lokale levensstandaard. Het Nederlandse immigratiebeleid discrimineert namelijk sterk naar herkomstland en inkomen: terwijl onderdanen van lidstaten van de Europese Unie aan steeds minder voorwaarden hoeven te voldoen om in Nederland te wonen en/of te werken, gelden er voor niet-westerse migranten strenge (inkomens)eisen. Degenen die daar niet aan voldoen zijn, als ze toch in Nederland willen leven, aangewezen op illegaal verblijf. Zonder verblijfsvergunning is een hoog inkomen vervolgens praktisch uitgesloten. Een andere reden voor de concentratie in armere buurten is dat illegalen vaak goedkoop willen wonen. Net als

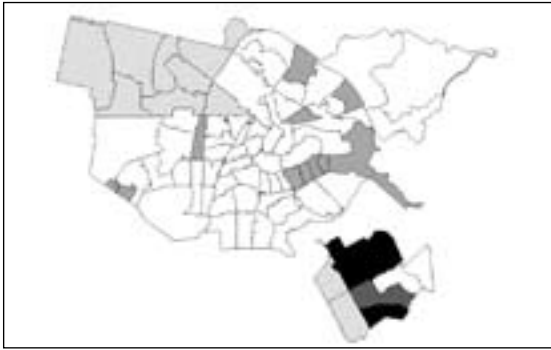
andere armere migranten proberen ze veelal te sparen om familie thuis te ondersteunen, als appeltje voor de dorst, bijvoorbeeld als verzekering tegen periodes van werkloosheid, of voor een gedroomde toekomst in een geboorteland. Toch vestigen illegalen zich niet alleen in achterstandsbuurten omdat ze alleen daar betaalbare huisvesting vinden. Velen hebben er familie of landgenoten wonen, waarmee ze vaak gemengde huishoudens vormen. Doorgaans kunnen ze bij hen om niet inwonen of ze leveren een schappelijke, al dan niet financiële, tegenprestatie. Een vergelijkbare figuur ontstaat wanneer illegale migranten samenwonen met een allochtone of autochtone partner. Het gaat deels om liefdesparen waarvan degene die al in Nederland woonde (nog) niet aan de overheidsvoorwaarden voldoet – bijvoorbeeld op het gebied van inkomen – om de buitenlandse partner officieel naar Nederland te halen. Daarnaast betreft het in Nederland gevormde koppels, waarbij de partner al om een andere reden illegaal in Nederland was. In het laatste geval kan er sprake zijn van meer instrumentele relaties, waarbij de illegale migrant(e) uiteindelijk via de partner een verblijfsvergunning hoopt te verwerven.

Anderen vestigen zich primair in een bepaalde buurt vanwege de nabijheid tot werk. De werkplek kan in de buurt zelf liggen (bijvoorbeeld een Turkse winkel) of erbuiten (schoonmaakwerk bij Hollandse tweeverdieners elders in de stad). Vaak gaat het dan om laaggeschoold werk in de commerciële dienstverlening of tuinbouw. Dergelijke arbeidsmigranten huren veelal tegen een commerciële prijs een bed, kamer of etage van een particulier. Informele pensions waar mensen tijdelijk een (stapel)bed huren worden ook wel 'slaap-panden' of 'draaihuizen' genoemd. Huisjesmelkers plaatsen daarin vaak schotten om een zo groot mogelijk aantal mensen te kunnen huisvesten. Door hun combinatie van economisch en sociaal kapitaal zijn illegalen met relatief goedbetaald werk en familie of vrienden in de wijk op de woningmarkt meestal het beste af. Zij hebben de grootste kans op onderhuur van een (corporatie)woning die officieel gehuurd wordt door een legale ingezetene.

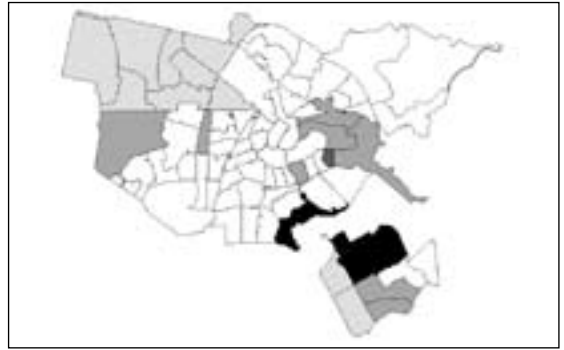
Buurten met verhoogde concentraties illegaal verblijf kenmerken zich vaak door een cumulatie van omstandigheden die illegaal verblijf mogelijk maken of er althans weinig weerstand tegen bieden: er wonen veel eerste en tweede generatie legale migranten, er is in de omgeving werk voorhanden, de waarde van de (particuliere) woningen is er laag en er wonen veel (armere) alleenstaanden. Deze condities zijn in zowel Amsterdam als Rotterdam in belangrijke mate aanwezig. De steden vertonen veel overeenkomsten. Zo zijn niet-westerse minderheidsgroeperingen er sterk vertegenwoordigd. Voorts bestaat ongeveer de helft van de woningvoorraad uit goedkopere woningen van woningcorporaties. Ten slotte is er de nodige bedrijvigheid in de commerciële dienstverlening (detailhandel, horeca, zakelijke dienstverlening).

Er zijn ook belangrijke verschillen. Ten eerste biedt Rotterdam relatief veel openingen voor illegalen met een laag inkomen en zonder gevestigde familie of vrienden. Er zijn relatief veel goedkope woningen in particuliere handen die door huisjesmelkers kunnen worden opgekocht. Ook is de huurprijs per vierkante meter er lager dan in Amsterdam. Verder is er aan de onderkant van de Rotterdamse woningmarkt vrij veel leegstand. Leegstaande woningen vormen voor armere en/of verslaafde illegalen een alternatief voor dakloosheid.

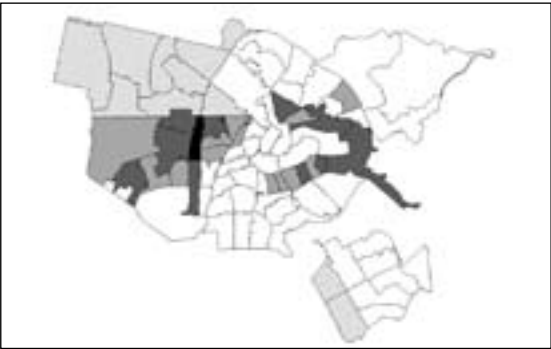
In Amsterdam, waar relatief veel bedrijfsvestigingen en banen zijn, liggen er juist voor werkende illegalen wat meer bestaanskansen. Mede door de opkomst van de duale arbeidsmarkt (Sassen, 1991) ligt het werkloosheidspercentage in Amsterdam sinds 1992 enkele procentpunten lager dan in Rotterdam, vooral bij de allochtone bevolking. Wel is er in de regio Rotterdam weer wat meer werkgelegenheid voor illegalen in de tuinbouw. Ten slotte zijn er in Amsterdam nog meer eenpersoonshuishoudens – vaak *singles* – dan in Rotterdam. Zo wordt inzichtelijker waarom er in Amsterdam en Rotterdam substantiële aantallen illegalen leven. Beide steden bieden hen een relatief rijk ontwikkelde kansenstructuur, dat wil zeggen een



**Figuur 1a** Spreiding van legale Surinamers over Amsterdam, van minder dan 8,2 procent naar meer dan 39,8 procent van de bevolking



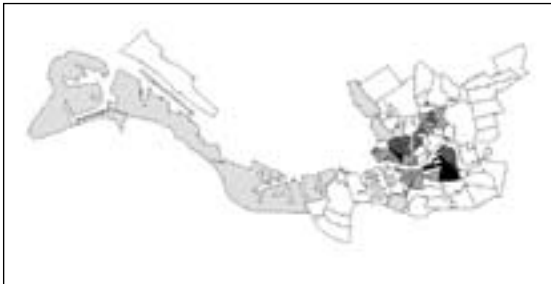
**Figuur 1b** Spreiding van illegale Surinamers over Amsterdam, van minder dan 0,5 procent naar maximaal 4,4 procent van de bevolking



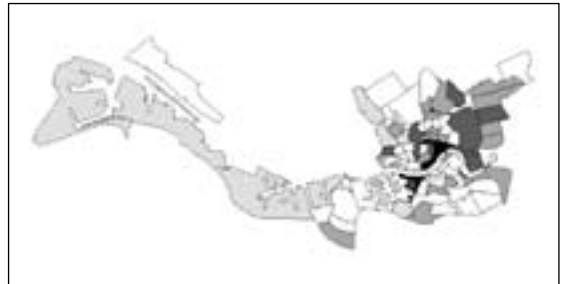
**Figuur 2a** Spreiding van legale Noord-Afrikanen (Marokkanen) over Amsterdam, van minder dan 6,9 procent naar maximaal 35,2 procent van de bevolking



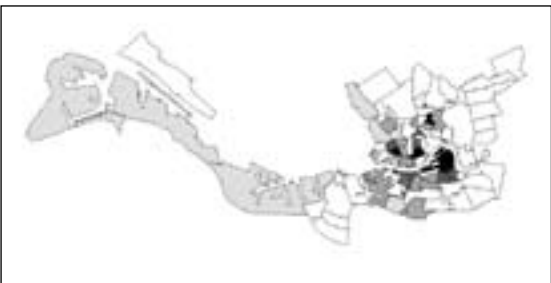
**Figuur 2b** Spreiding van illegale Noord-Afrikanen (Marokkanen) over Amsterdam, van minder dan 0,6 procent naar maximaal 2,1 procent van de bevolking



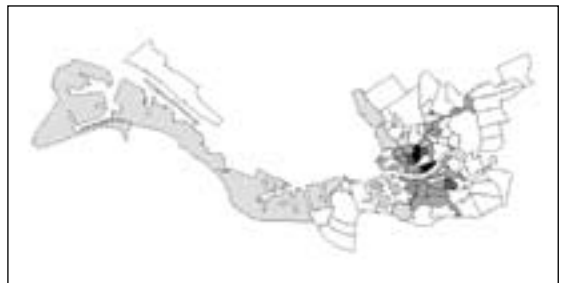
**Figuur 3a** Spreiding van legale Turken over Rotterdam, van minder dan 6,1 procent naar maximaal 25,1 procent van de bevolking



**Figuur 3b** Spreiding van illegale Turken over Rotterdam, van minder dan 0,4 procent naar maximaal 2,2 procent van de bevolking



**Figuur 4a** Spreiding van legale Oost-Europeanen (m.u.v. voormalig Joegoslaviërs) over Rotterdam, van minder dan 0,6 procent naar maximaal 3,5 procent van de bevolking



**Figuur 4b** Spreiding van legale Oost-Europeanen (m.u.v. voormalig Joegoslaviërs) over Rotterdam, van minder dan 0,6 procent naar maximaal 4,9 procent van de bevolking

exogene sociaaleconomische structuur die illegaal verblijf op bepaalde plaatsen in het stedelijke landschap mogelijk maakt en er deels ook vraag naar oproept. En voorzover een aspect van die structuur wat zwakker is ontwikkeld (weinig goedkope woningen in Amsterdam), is er een op de vier andere dimensie juist wat sterker aanwezig (meer werk in A exogene sociaal Amsterdam). Zo houden de interstedelijke verschillen elkaar als het ware in balans.

Bovenstaande blik op de woningmarktstructuur maakt al duidelijker waarom Rotterdam illegaal verblijf vooral in negatieve zin verbindt met 'illegale bewoning' en 'leefbaarheid'. Het is in de hoofdstad simpelweg moeilijker om slaappanden uit te baten, omdat er relatief weinig goedkope particuliere woningen zijn. Ook zijn er weinig leegstaande woningen die een tijdje als drugsparadijs kunnen dienen. Bovendien is de werkloosheid er lager, vermoedelijk ook onder de 'illegale beroepsbevolking'.

### Etnische samenstelling

Het aandeel van de drie 'klassieke minderheidsgroeperingen' (Surinamers, Turken en Marokkanen) is onder de illegale bevolking wat kleiner dan onder de legale allochtone bevolking. Veel illegalen belichamen namelijk recentere migratiestromen die de nationale overheid probeert te beperken. Het gaat daarbij om een bonte verzameling van uitgeprocedeerde asielzoekers, 'pioniers' die met mensensmokkelaars naar Nederland komen, (overige) pendelmigranten zoals Oost-Europese landarbeiders (aspergestekers, aardbeienplukkers) en bandieten die hun werkterrein naar West-Europa uitbreiden.

In de onderzoeksperiode kwam een aanzienlijk deel van deze nieuwkomers uit Oost-Europa. In Amsterdam en Rotterdam was één op de vier staandegehouden illegalen een Oost-Europeaan. Ter vergelijking: bij de legale niet-westerse bevolking was het aandeel van de Oost-Europeanen minder dan tien procent. Illegale Oost-Europeanen woonden overwegend in dezelfde wijken als illegale volmigranten uit de klassieke minderheidsgroeperingen, hoewel hun verblijf er vooral was gerelateerd aan de aanwezigheid van betaalbare en toegankelijke huisvesting (particuliere huisbazen) en niet zozeer aan de aanwezigheid van legale landgenoten. De schaarse legale Oost-Europeanen die er in Amsterdam en Rotterdam waren, behoorden meestal tot de wat 'betere' kringen in middenstandswijken (zie figuur 4a en 4b voor Rotterdam;  $r = .19$ ). Etnische verschillen tussen Amsterdamse en Rotterdamse illegalen komen

pas naar voren bij kleinere groepen. Zo woonden er in Rotterdam meer Kaapverdische en Joegoslavische illegalen. In Amsterdam waren veel illegale Ghanezen. Deze lokale bijzonderheden zijn het gevolg van de demografische opbouw van beide steden. In Rotterdam wonen van oudsher namelijk veel Kaapverdische en Joegoslavische havenarbeiders. Recent is er in de hoofdstad een bloeiende Ghanese gemeenschap gegroeid van ongeveer 10.000 personen met rechtmatig verblijf.

### Illegaal verblijf en etnische segregatie

In Rotterdam is de segregatie naar inkomen en etniciteit ongeveer een kwart sterker dan in Amsterdam (Van der Woude e.a., 2001). De ruimtelijke incorporatie van illegalen volgt de segregatie bij de legale bevolking en borduurt er op voort: de sterkere ontmenging in Rotterdam presteert ook illegale nieuwkomers tot een sterkere ruimtelijke concentratie en segregatie. De politieke gegevens suggereren althans dat 41 procent van de Rotterdamse illegalen naar een ander postcodegebied zou moeten verhuizen om een gelijkmatige spreiding over de stad te verkrijgen. In Amsterdam is dit 34 procent. De segregatie met de autochtone bevolking is nog wat sterker en loopt tussen beide steden tevens meer uiteen. In de hoofdstad zou 37 procent van de illegalen naar een andere buurt moeten verhuizen om volledige menging te verkrijgen met de Hollandse Amsterdammers. In Rotterdam is dit met 52 procent bijna de helft meer. De sterkere segregatie in Rotterdam vormt wellicht een additionele verklaring waarom illegaal verblijf er in sterkere mate wordt gerelateerd aan 'leefbaarheid'; in Amsterdam is illegaal verblijf wat meer over de hele stad gespreid. Daardoor vallen eventuele negatieve effecten voor de buurt misschien minder op dan in Rotterdam. De sterkere menging met de reguliere bevolking, gekoppeld aan het relatief hoge percentage *singles* – ook gezien de kans op relatievorming tussen illegalen en andere stedelingen –, vormt misschien een deel van de verklaring waarom Amsterdam zich juist meer zorgen lijkt te maken over besmettelijke ziektes (HIV). Overigens hoeft de laatstgenoemde zorg niet per se te leiden tot restrictief beleid. Ook preventie en behandeling zijn tot op zekere hoogte mogelijk, al is de handelingsruimte van medici aan grenzen gebonden. In 1998 werd een legale verblijfsstatus namelijk een voorwaarde voor een ziektekostenverzekering. In de praktijk wordt de behandeling voor AIDS bij illegalen dan ook pas gestart als zich concrete ziekteverschijnselen voordoen, waarna de kosten worden gedeclareerd bij het zogenoemde Koppelingfonds voor onverzekerden. Illegaliteit kan preventie en behandeling ook op andere manieren

bemoelijken, bijvoorbeeld wanneer migranten (mede) door hun illegale status geen vaste verblijfplaats hebben.

## Criminaliteit

In het voorgaande zijn enkele lokale (dis)functies van illegaal verblijf in verband gebracht met de stedelijke sociale structuur als geheel. De bevinding dat de media vaak berichten over criminele illegalen in relatie tot Amsterdam is vooralsnog onverklaard gebleven. Plegen illegalen er werkelijk meer misdrijven? En zo ja: wat is daarvan de achtergrond? In de onderzoeksperiode was drie tot vijf procent van de Rotterdamse criminaliteitsverdachten illegaal (tabel 3), ongeveer evenveel als het plaatselijke bevolkingsaandeel van illegalen. In Amsterdam lag op basis van de politiecijfers het aandeel illegale criminaliteitsverdachten eind jaren negentig eveneens op drie tot vijf procent. Ervan uitgaande dat illegalen twee tot drie procent van de Amsterdamse bevolking vertegenwoordigden, waren illegalen in de criminaliteitscijfers dus met een factor anderhalf tot twee oververtegenwoordigd in de hoofdstad. Rond de eeuwwisseling stijgt het aantal illegale criminaliteitsverdachten in Amsterdam bovendien flink, mede als gevolg van verscherpt politieoptreden. Zoals gezegd vond in 2002 de eerste Spirit-actie plaats. Toch wijst de stijging vermoedelijk ook op een werkelijke toename van criminaliteit, gezien ook de timing ervan, voor de eerste Spirit-actie. Mijn promotieonderzoek suggereert dat die toename twee hoofdoorzaken heeft. Ten eerste werkt de voortschrijdende internationalisering vormen van transnationaal banditisme in de hand. Een onbedoeld gevolg van het politieke streven naar Europese integratie is bijvoorbeeld dat groepjes Oost-Europeanen afreizen naar West-Europa om te stelen. Voor banditisme vanuit Afrika (meestal fraude) en Zuid-Amerika (drugshandel) zijn eveneens aanwijzingen. In dit verband wordt ook wel gesproken van 'importcriminaliteit' (Bovenkerk, 2003).

De tweede verklaring moet worden gezocht in de afgenomen bestaanskansen van illegalen op de

arbeids- en woningmarkt als gevolg van het strengere Nederlandse illegalenbeleid. Betrokkenheid bij misdaad is dan een gedragsaanpassing aan de soms zeer marginale maatschappelijke positie waarin iemand terecht kan komen, mede vanwege de illegale verblijfsstatus. Met name deze laatste factor verklaart waarom de bijdrage van de niet-westerse illegalen aan de Rotterdamse criminaliteitscijfers tijdens de jaren negentig eveneens is toegenomen, terwijl het drugstoe-risme er juist afnam.

De sterkere Amsterdamse preoccupatie met criminele illegalen lijkt dus niet helemaal ongegrond. Hoewel ik niet specifiek studie heb gemaakt van de achtergronden van de hogere criminaliteit in Amsterdam, geeft de criminologische literatuur een aantal aanknopingspunten. Ten eerste is Amsterdam een belangrijk centrum voor de Europese drugshandel (Zaitch, 2002). Daardoor zijn er misschien meer misdaadorganisaties actief waarvan de leden zich (deels) illegaal in Nederland vestigen of waarvoor illegalen worden geworven die oorspronkelijk om een andere reden naar Nederland kwamen. De politiecijfers suggereren inderdaad dat illegalen zich in Amsterdam vaker op ernstige misdrijven en drugshandel toeleggen. Ten tweede lijkt toeristisch Amsterdam meer kansen te bieden aan ongeorganiseerde zakkenrollers. Loef en Holla (1989) ontdekten reeds dat 70 procent van de plaatselijke slachtoffers van beroving toeristen zijn. Meer recent interviewde Van Kalmthout (2004) een professionele illegale Algerijnse zakkenroller die het in Amsterdam inderdaad voornamelijk op toeristen had voorzien (en zich daarvan een goed hotel kon veroor-loven). Het kan zijn dat Oost-Europese zakkenrollers zich in de periode voor de uitbreiding van de EU in toenemende mate illegaal in de hoofdstad vestigden om gebruik te maken van deze criminele kansen (en tegelijkertijd iets van onze fraaie hoofdstad te zien).

## Het belang voor de stad

In dit artikel heb ik beargumenteerd dat de aanwezigheid van illegalen in Amsterdam en Rotterdam mede begrepen moet worden vanuit vier structurele

factoren: de aanwezigheid van (1) een grote verscheidenheid aan (legale) migrantengroepen, (2) werkgelegenheid (vooral in de dienstensector), (3) singles en (4) goedkope (vooral particuliere) huisvesting. Vooral de eerste drie factoren zijn steeds kenmerkender voor het moderne stadsleven. De genoemde functies van illegaal verblijf variëren weinig tussen Amsterdam en Rotterdam. Ze helpen ons begrijpen waarom beide lokale overheden in feite nog altijd een gedoogbeleid voeren, in weerwil van het strengere nationale illegalenbeleid. Als lokale overheden sterker zouden optreden, zouden ze te ingrijpend interveniëren in situaties die in het reguliere stadsleven van waarde zijn: economische banden, familierelaties, relatievorming.

In dit artikel is betoogd dat er ook *disfuncties* van illegaal verblijf waarneembaar zijn. Juist die lijken tussen Amsterdam en Rotterdam te verschillen. In Amsterdam is er vooral sprake van overlast op het gebied van criminaliteit en zijn er medische zorgen. In Rotterdam neemt overlast vooral de vorm aan van leefbaarheidsproblemen in concentratiebuurten. Deze plaatselijke disfuncties van illegaal verblijf maken inzichtelijk waarom *lokale* overheden in de grote steden wel degelijk een selectief repressief beleid zijn gaan voeren, en waarom Amsterdam en Rotterdam daarbij uiteenlopende accenten leggen. En in feite dwingen de plaatselijke omstandigheden hen tot de 'gekozen' accenten: we hebben gezien dat de plaatselijke disfuncties van illegaal verblijf evenmin los gedacht kunnen worden van de lokale sociale structuur als geheel. Ook daarin schuilt de invloed van lokale omstandigheden op de doeltreffendheid van het streven van nationale overheden om *internationale* migratiestromen te sturen.

Arjen Leerkes (a.s.leerkes@minjus.nl) werkt als onderzoeker bij het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie en is daarnaast verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Eind 2007 promoveerde hij bij de Universiteit van Amsterdam op een onderzoek naar illegaal verblijf en veiligheid in Nederland.

## Literatuur

- Andreas, P. & T. Snyder (red.) (2000) *The wall around the West: state borders and immigration controls in North America and Europe*. Rowman & Littlefield, Lanham, MD
- Bovenkerk, F. (2003) 'Taboe in de criminologie'. *Proces. Tijdschrift voor berechting en de reclassering*, jg. 82, p. 242-251
- Borja, J. & M. Castells (1997) *Local and global: the management of cities in the information age*. Earthscan, London
- Cruyff, M. & P. van der Heijden (2004) 'Een raming van het aantal illegalen in Nederland'. A. Leerkes, M. van San, G. Engbersen, M. Cruyff & P. van der Heijden, *Wijken voor illegalen. Over ruimtelijke spreiding, huisvesting en leefbaarheid*, p. 31-42. Sdu, Den Haag.
- Heijden, P. van der, M. Cruyff & H. van Houwelingen (2006) *Een schatting van het aantal in Nederland verblijvende illegale vreemdelingen in 2005*. Universiteit van Utrecht, Utrecht
- Kalmthout, A. van (2004) *Terugkeer mogelijkheden van vreemdelingen in vreemdelingenbewing*. Wolf Legal Publishers, Nijmegen
- Leerkes, A. (2007) *Illegaal verblijf en veiligheid in Nederland*. Proefschrift Universiteit van Amsterdam (downloadbaar), Amsterdam. Een Engelstalige uitgave verschijnt naar verwachting eind 2008, begin 2009 in de IMISCOE reeks van de Amsterdam University Press, Amsterdam
- Leerkes, A., M. van San, G. Engbersen, M. Cruyff & P. van der Heijden (2004) *Wijken voor illegalen: Over ruimtelijke spreiding, huisvesting en leefbaarheid* Sdu, Den Haag
- Leerkes, A. & W. Bernasco (2007) 'Tegen de wetten van de staat, tegen de wetten van de straat? Illegaal verblijf en veiligheid in Nederlandse stadsbuurten'. *Sociologie*, jg. 3, p. 168-204
- Leerkes, A., G. Engbersen & M. van San (2007) 'Shadow Places. Patterns of Spatial Concentration and Incorporation of Irregular Immigrants in the Netherlands', *Urban Studies*, jg. 44, p. 1491-1516
- Loef, C. & P. Holla (1989) 'Straatroof in Amsterdam'. *Justitiële verkenningen*, jg. 15, p. 92-110
- Merton, R. en R. Nisbet (1976) *Contemporary Social Problems*. Harcourt Brace Jovanovich, New York
- Sassen, S. (1991) *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton University Press, Princeton
- Tilburg, W. van, J. Lammers, K. Lakhi & J. Prins (2004) *Landelijke criminaliteitskaart 2003. Een analyse van geregistreerde misdrijven en verdachten op basis van HKS-gegevens*. KLPD-DNRI, Zoetermeer
- Wouden, R. van der, E. Bruijne en K. Wittebrood (2001) *De stad in de omtrek problemen en perspectieven van de vier grootstedelijke gebieden in de Randstad*. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag
- Zaitch, D. (2002) *Trafficking cocaine: Colombian drug entrepreneurs in the Netherlands*. Kluwer Law International, Den Haag