

Illegale Blijvers

Rob

april 1998

	/3/
Inhoud	Blz
Voorwoord	5
Advies	7
Achtergrondstudie	13
‘Ontwikkelingen in het vreemdelingenbeleid en de gevolgen daarvan’	
1. Het huidige illegalenbeleid	13
1.1 Terugdringen arbeidsmigratie en integratie van nieuwkomers	13
1.2 Ontmoedigingsbeleid	14
2. De gevolgen van het ontmoedigingsbeleid	21
2.1 De gevolgen van het ontmoedigingsbeleid voor immigratie	21
2.2 De gevolgen van het ontmoedigingsbeleid voor illegale blijvers	25
2.3 Gevolgen voor hulpverleners	26
2.4 Gevolgen voor gemeenten	27
Literatuur	29
Bijlage I Overzicht uitgebrachte adviezen	31
Bijlage II Overzicht uitgebrachte publicaties	32
Bijlage III Samenstelling Rob	33

Voorwoord

In dit ongevraagd advies wil de *Raad voor het openbaar bestuur* de aandacht vestigen op de situatie van illegale vreemdelingen in Nederland. Het vreemdelingenbeleid is de laatste decennia op verschillende punten ingrijpend gewijzigd. Zo is het voor verschillende groepen vreemdelingen moeilijker geworden Nederland binnen te komen of toegang te krijgen tot de arbeidsmarkt en voorzieningen. De Raad meent dat er goede redenen zijn voor deze maatregelen. Hij vindt het echter nodig aandacht te vragen voor de consequenties ervan voor illegale vreemdelingen en wil daaraan enige aanbevelingen verbinden.

In het volgende zullen allereerst kort recente ontwikkelingen in beleid en de gevolgen daarvan aangegeven worden, voor een uitvoeriger schets zij verwezen naar de achtergrondstudie. Deze beschrijving zal gevolgd worden door de overwegingen en het advies van de Raad.

Dit advies is voorbereid door een werkgroep uit de Raad bestaande uit:

- mevrouw mr. W. Gillis-Burleson, voorzitter;
- mevrouw prof.mr. I.C. van der Vlies;
- prof.dr. H.B. Entzinger;
- prof.mr. P.F. van der Heijden;
- dr. B. Tholen (secretaris van de werkgroep).



Advies

Beleidsontwikkelingen

Sinds het begin van de jaren zeventig is het Nederlandse toelatingsbeleid, net als dat van de andere Europese landen, restrictiever geworden. Voor deze verandering in beleid is een aantal redenen te geven. Er zijn in Nederland tegenwoordig velen zonder baan en de komst van migranten zal de arbeidskansen van vele werklozen niet verbeteren. Verder is er een groeiende zorg de betaalbaarheid van verzorgingsstaat-arrangementen die eertijds optimistisch werden opgezet, ook op dit punt zal omvangrijke migratie de problemen eerder vergroten dan verkleinen. Tegelijkertijd lijkt de wereldbevolking alsmäär mobieler te worden en hebben velen overal in de wereld motieven voor migratie. In deze omstandigheden is een restrictief toelatingsbeleid gepast en noodzakelijk.

Niet alleen het toelatingsbeleid is de laatste decennia veranderd. Er is daarnaast ook beleid ontwikkeld om zorg te dragen voor de integratie van vreemdelingen die een verblijfstitel hebben gekregen. Het besef heeft namelijk postgevat dat de arbeidsmigranten (en hun gezinnen) die vanaf de jaren vijftig naar Nederland kwamen, voor het overgrote deel zullen blijven. Door allerlei omstandigheden verdiende en verdient hun integratie in de Nederlandse samenleving extra aandacht. Dezelfde zorg gaat uit naar nieuwkomers die later kwamen, met name de familieleden die arbeidsmigranten na verloop van tijd volgden en vluchtelingen.

De toegenomen restrictiviteit in toegang en de aandacht voor integratie van nieuwkomers zorgden samen voor nog een andere ontwikkeling: de toegang tot arbeidsmarkt en voorzieningen is steeds sterker gekoppeld aan het hebben van een verblijfstitel. Er is een ontwikkeling te ontwaren van een gedoogbeleid voor mensen zonder verblijfspapieren naar een ontmoedigingsbeleid. Tegenwoordig worden vreemdelingen die niet (langer) mogen blijven, aangemoedigd om terug te keren naar het land waarvan ze de nationaliteit dragen en ontmoedigd om in Nederland te blijven. Dit beleid kent drie aspecten. Om te beginnen wordt de terugkeer van mensen die niet (langer) mogen blijven op allerlei manieren gefaciliteerd. De verschillende elementen van dit beleid zijn opgenomen in de notitie *Terugkeerbeleid* (juni 1997).¹ Er wordt daarin bijvoorbeeld melding gemaakt van de ontwikkeling van terugkeerprogramma's en van afspraken met terugkeerlanden. Ten tweede is de toegang tot de arbeidsmarkt en voorzieningen voor mensen zonder verblijfstitel afgesloten. Gekozen is niet voor actieve opsporing van illegale vreemdelingen, maar voor het onaantrekkelijk maken van verder verblijf. De mogelijkheden om te werken, een woonvergunning aan te vragen, een ziektekostenverzekering af te sluiten, enz. zijn gekoppeld aan het bezit van een (bepaalde) verblijfsvergunning. Illegale vreemdelingen houden nog alleen recht op (vergoeding van de kosten van) zorg in gevallen van medische

¹ *Notitie terugkeerbeleid* TK 1996-1997, 25 386, nr. 1.

noodzaak, op de scholing van hun minderjarige kinderen en op rechtsbijstand. Het derde element van het ontmoedigingsbeleid is het verder afsluiten van legaliseringsmogelijkheden. De mogelijkheid om door het verrichten van arbeid een verblijfstitel te verwerven is gesloten. Ook de mogelijkheid om via huwelijk met een Nederlands staatsburger of een andere legale inwoner een verblijfsvergunning te krijgen is aan strengere eisen gebonden.

De gevolgen van het gevoerde beleid

Er zijn duidelijke aanwijzingen dat dit beleid op velen het beoogde ontmoedigende effect heeft.

Tegelijk moet echter opgemerkt worden dat het een illusie is te denken dat dit beleid ervoor kan zorgen dat geen enkele vreemdeling zonder verblijfstitel meer in Nederland zal verblijven. Er zullen altijd mensen zijn die, eenmaal in Nederland, zullen proberen te blijven, welk ontmoedigingsbeleid ook gevoerd wordt. De motieven die ze daarvoor hebben kunnen uiteenlopen: men kan bang zijn voor gezichtsverlies bij terugkeer, de situatie in het land van herkomst kan vanuit sociaal of economisch oogpunt nog slechter zijn dan die van een illegaal in Nederland, betrokkenen kunnen een andere inschatting hebben van de bedreigingen die hen in het land van herkomst wachten dan de Nederlandse overheid, ze kunnen de wens hebben om bij geliefden of verwanten te blijven, enz.

Om het verlangen om te blijven te realiseren kan een vreemdeling zonder verblijfspapieren verschillende strategieën volgen. Hij kan proberen een legale status te verwerven. Die weg is, zoals al aangegeven, geblokkeerd. Hij kan ook proberen valse papieren te verwerven die hem toegang verlenen tot arbeidsmarkt en voorzieningen.

Een derde strategie bestaat erin niet de illegale status te ontlopen, maar er gebruik van te maken. De vreemdeling zonder verblijfspapieren kan ervoor zorgen dat hij niet uitgezet kan worden. Hij kan zijn identiteit verborgen houden, niet meewerken aan het verkrijgen van reisdocumenten, of verklaren onderdaan te zijn van een land waarnaar momenteel niet uitgezet wordt.

In een laatste strategie probeert de vreemdeling niet aan papieren te komen, maar maakt hij zich ook niet als illegaal kenbaar. Hij probeert zo onzichtbaar mogelijk te blijven en alleen van formele voorzieningen gebruik te maken als zeker is dat (om wat voor reden dan ook) niet op verblijfspapieren gecontroleerd zal worden.

Als hij een van de twee laatstgenoemde mogelijkheden volgt, heeft de illegale blijver geen mogelijkheid om wit te werken. Ook deelname aan voorzieningen, zoals huisvesting of verzekering tegen ziektekosten, is voor hem geblokkeerd.

De enige mogelijkheden die dan resten zijn:

- terugvallen op familieleden, vrienden, kennissen, of anderen die in het noodzakelijke kunnen voorzien. Hierbij kan het om goedwillende hulpverleners gaan, maar ook om personen die de betreffende illegaal in de tang nemen.
- emplooi vinden in de criminaliteit.

- gemarginaliseerd raken en terecht komen in het circuit van dak- en thuislozen.

Organisaties die hulp verlenen aan illegale vreemdelingen (hulp met name in de vorm van gezondheidszorg, onderdak en opvang) en gemeentebesturen waarschuwen reeds voor de criminalisering en marginalisering van illegale vreemdelingen. De hulpverleners ervaren een toenemende vraag naar hulp als gevolg van de ontwikkelingen in het beleid. Ook gemeenten weten zich geconfronteerd met de gevolgen van het ontmoedigingsbeleid. Sommige gemeentebesturen geven aan dat het aantal illegale vreemdelingen in het dak- en thuislozencircuit toeneemt. Verder vragen ze aandacht voor het feit dat ze door particuliere hulporganisaties worden benaderd om ondersteuning voor de opvang van met name uitgeprocedeerde asielzoekers.

Overwegingen van de Raad voor het openbaar bestuur

Zoals al gezegd meent de Raad dat er goede redenen zijn voor het huidige vreemdelingenbeleid. Toch meent hij ook dat de Nederlandse overheid en de Nederlandse samenleving een taak heeft ten aanzien van illegale blijvers. Alle individuen hebben belangen en rechten die (nationale) overheden dienen te respecteren, alle mensen, de eigen onderdanen, maar ook anderen. In dat verband is te wijzen op de taak van staten in tweede aanleg. Alle staten dienen op te komen voor de rechten en belangen van hun eigen onderdanen. Als de eigen staat niet voor de rechten en belangen van mensen kan of wil opkomen, dan moeten andere staten voor hen in de bres springen. Deze argumentatiewijze ondersteunt onder meer humanitaire interventies, het bieden van ontwikkelingshulp en het verlenen van asiel aan vluchtelingen. Ze biedt echter ook grond voor een verantwoordelijkheid van de overheid voor de positie van mensen die zich binnen haar jurisdictie bevinden, ook al mogen ze er eigenlijk niet (meer) zijn. Als de Nederlandse overheid zich niet bezighoudt met de situatie waarin deze mensen terechtkomen, doet geen enkele het. Hoewel aan de illegale blijvers geen verblijfstitel toekomt, kunnen wij onze ogen niet sluiten voor hun noden.

Naast deze humanitaire overwegingen ziet de Raad nog andere redenen voor een aanvulling van het huidige vreemdelingenbeleid. De aanwezigheid van illegale blijvers heeft gevolgen voor de samenleving: groei van het circuit van dak- en thuislozen, dreiging van criminaliteit, gevaren voor de volksgezondheid en mogelijke beeldvorming van vreemdelingen die negatieve gevolgen heeft voor legale nieuwkomers.

Deze vaststelling impliceert natuurlijk een spanning: een restrictief vreemdelingenbeleid wijst in een andere richting dan het bieden van zorg voor mensen die niet mogen blijven.

Sommigen menen dat deze spanning ontlopen kan worden door een strikt opsporingsbeleid van illegale vreemdelingen. Anderen menen dat juist een versoepeling van het toelatingsbeleid een oplossing biedt. De Raad is van mening dat beide suggesties afgewezen moeten worden. Een actieve

opsporing van illegale vreemdelingen roept het schrikbeeld van een politiestaat op. Het inslaan van deze weg noopt tot het inzetten van steeds meer middelen en manschappen en criminaliseert de illegalen steeds meer. Een zichzelf versterkend proces wordt dan in werking gezet. Bovendien zal men zich geen raad weten met de opgespoorde illegalen die niet-uitzetbaar zijn. Een versoepeling van het immigratiebeleid (of een terugkeer naar het gedoogbeleid van weleer) veroorzaakt, zeker als andere landen daarin niet volgen, een te grote druk op de Nederlandse samenleving. Het beschermen van de arbeidsmarkt en het steunen van de integratie van nieuwkomers vraagt om een restrictief toelatingsbeleid.

De Raad is van oordeel dat het huidige vreemdelingenbeleid voortgang moet vinden, maar dat het aanvulling verdient. Gezorgd moet worden dat illegale blijvers essentiële steun kunnen vinden. Die steun moet echter op zodanige wijze geboden worden dat niet de indruk kan ontstaan dat Nederland zijn vreemdelingenbeleid versoepelt.

Advies van de Raad

Erkend moet worden dat illegale blijvers een realiteit zijn. Het is een realiteit die te betreuren is. Maar geaccepteerd moet worden dat een ontmoedigingsbeleid, hoe voortvarend ook aangepakt, niet kan verhoeden dat er altijd illegale vreemdelingen in Nederland zullen zijn.

Verder is het gepast en wenselijk dat deze illegale vreemdelingen enige ondersteuning kunnen vinden. Om niet de indruk te wekken dat de Nederlandse overheid haar toelatingsbeleid versoepelt, kan de ondersteuning wellicht het beste geboden worden door particuliere hulporganisaties.

Dit algemene perspectief heeft een aantal concrete implicaties voor de opstelling van de (rijks)overheid.

- Er bestaat op dit moment een draagvlak in de samenleving voor steun (aan organisaties die hulp bieden) aan illegale vreemdelingen. Er moet voor opgepast worden dat hulpverleners zelf de schijn van illegaliteit en criminaliteit krijgen. De boodschap van de overheid moet zijn dat die organisaties een onmisbare schakel zijn in een humaan vreemdelingenbeleid.
- Soms hebben hulporganisaties zelf ondersteuning nodig, in financiële of andere zin. Meestal benaderen ze in zulke gevallen gemeentebesturen. Het verdient aanbeveling gemeentebesturen die op enige wijze de helpende hand bieden, niet te snel van bestuurlijke ongehoorzaamheid te betichten. Aan te bevelen is oog te hebben voor de specifieke problemen en mogelijkheden van gemeenten en in overleg zoeken naar een gepaste modus.
- Voor de bekostiging van noodzakelijke medische zorg aan (onder meer) illegale vreemdelingen is een fonds in het leven geroepen. Het verdient aanbeveling om bij de financiering van dat fonds rekening te houden met de stijgende kosten die het gevolg zijn van een groeiend beroep op hulpverleners.

- Voorts valt te overwegen de bijzondere uitkering voor maatschappelijke opvang te verhogen. Daarmee kunnen de kosten die gemeenten maken, bijvoorbeeld via de subsidiëring van maatschappelijke instellingen die opvang bieden, gedragen worden.

Rob

Achtergrondstudie

Ontwikkelingen in het vreemdelingenbeleid en de gevolgen daarvan

In deze bijlage zullen eerst enkele ontwikkelingen in het vreemdelingenbeleid geschetst worden. Daarbij zal vooral de aandacht uitgaan naar ontwikkelingen in het beleid jegens illegale vreemdelingen. Vervolgens zal, zover dat mogelijk is op basis van relevante literatuur, een indruk gegeven worden van de gevolgen van dat laatste.

1.

Het huidige illegalenbeleid

In dit hoofdstuk zal een beeld gegeven worden van het huidige illegalenbeleid en de totstandkoming ervan. Voor een goed begrip is een blik op de ontwikkelingen in het vreemdelingenbeleid in het algemeen onontbeerlijk. Daaraan zal dan ook de eerste paragraaf gewijd worden.

1.1

Terugdringen arbeidsmigratie en integratie van nieuwkomers

Vergeleken met de situatie in de jaren zestig is het Nederlandse toelatingsbeleid tegenwoordig veel restrictiever. Voor die ontwikkeling is een aantal verklaringen te noemen.

- Vanaf het midden van de jaren zeventig vertoonde de arbeidsmarkt een overschot. Onder de beroepsbevolking is vanaf dan sprake van een werkloosheidspercentage dat een veelvoud is van dat van de jaren zestig. (Eind jaren zestig was minder dan 1% van de beroepsbevolking werkloos; in 1976 was dat 4,5%; in 1980 5,7%; in 1985 9,7%; in 1990 5,9% en in 1995 7,0%).² Voor een deel is deze terugval in werkgelegenheid te wijten aan een stagnatie in de economische ontwikkeling. Het veranderen van de structuur van de economie in ons land, en in andere West-Europese landen, is daarnaast minstens zo'n belangrijke verklarende factor. Er kwam minder vraag naar laaggeschoolde industriële arbeidskrachten. En het waren precies zulke werknemers die eertijds uit het buitenland aangetrokken werden.
- Sinds de jaren tachtig wordt met regelmaat gesproken van 'een crisis van de verzorgingsstaat'. Voorzeningen dreigen onbetaalbaar te worden als gevolg van te optimistisch gekozen financieringsmechanismen en door een toenemend beroep dat op voorzieningen gedaan wordt, onder meer door demografische ontwikkelingen. Binnen een sfeer waarin voorzieningen op de tocht staan, wordt een ruimhartig immigratiebeleid niet opportuun geacht. In de mogelijke komst van nieuwe groepen betekent volgens velen een extra

² Geregistreerde werkloosheid als percentage van de beroepsbevolking, gegevens uit de *Statistische zakboeken* van het CBS.

druk op financiering van de verzorgings- en verzekeringsarrangementen.

- Mondiaal blijkt het aantal mensen dat via migratie het eigen lot wil verbeteren niet af te nemen en Europa blijft voor hen een lokkende bestemming. Het verdwijnen van het 'ijzeren gordijn' en van de Europese binnengrenzen heeft daarbij voor angst voor de komst van grote aantallen vreemdelingen gezorgd. Regelmatig wordt gesteld dat ons omringende landen een vreemdelingenbeleid voeren dat op bepaalde punten restrictiever is dan dat van Nederland. Dit land dreigt daardoor een bovenproportioneel deel aan migranten aan te trekken. Door het uitvaardigen van strengere regels moet die gesignaleerde onevenwichtigheid gecorrigeerd worden.

Het zijn vooral arbeidsmigranten die tegenwoordig geweerd worden. De toename in restrictiviteit op dat punt neemt echter niet weg dat Nederland nog steeds een positief migratiesaldo van ongeveer 30.000 personen per jaar heeft. Toegelatenen komen nu vooral in het kader van gezinsvorming en -hereniging en asiel. Ook degenen die met dit motief naar Nederland willen migreren zijn overigens de laatste jaren met strengere regels geconfronteerd.

Naast dit beleid van restrictie van (arbeids)migratie wordt de laatste twintig jaar een beleid gevoerd gericht op de versterking van de positie van toegelaten migranten. Het is een beleid waarvoor verschillende termen in omloop zijn zoals 'minderhedenbeleid', 'allochtonenbeleid', 'inburgeringsbeleid' of 'integratiebeleid'.

In combinatie hebben deze twee ontwikkelingen tot gevolg dat de lijn tussen legale en illegale aanwezigheid in Nederland steeds scherper is geworden en dat de betekenis van die lijn groter werd. De toegang tot de arbeidsmarkt en tot voorzieningen is namelijk steeds strikter gebonden aan het hebben van een verblijfstitel. In de volgende paragraaf wordt die ontwikkeling geschetst.

1.2

Ontmoedigingsbeleid

In de jaren vijftig en zestig ontmoetten arbeidsmigranten zonder de juiste papieren in Nederland weinig problemen. Wie op eigen gelegenheid kwam en werk vond, kreeg meestal alsnog een verblijfsvergunning. In het begin van de jaren zeventig begon de overheid aandacht te besteden aan de aanwezigheid van mensen zonder verblijfsvergunning. In 1975 hoopte de regering door een grootscheepse eenmalige regularisering het bestand aan buitenlandse werknemers zonder verblijfsvergunning weg te werken en tegelijkertijd een einde te maken aan de komst van nieuwe illegale arbeidsmigranten. Ongeveer 15.000 personen werden gelegaliseerd.

Sedertdien zijn allerlei maatregelen genomen om illegaal verblijf te ontmoedigen. Deze ontwikkeling in maatregelen ging gelijk op met een restrictiever wordend toelatingsbeleid.

Enkele jaren geleden gaf de staatssecretaris van Justitie in de notitie *Illegalenbeleid* aan welke zijn redenen waren voor een hardere aanpak van illegale

vreemdelingen. Een ontmoedigingsbeleid achtte hij om vier redenen nodig:

- het maakt Nederland minder aantrekkelijk voor mensen elders die overwegen hiernaartoe te komen (Het tegengaan van een 'aanzuigende werking' is de gebruikelijke uitdrukking.);
- illegale tewerkstelling ondermijnt het arbeidsmarktbeleid;
- het bestaan van een informele (of illegale) economie bedreigt de ondernemingen in het officiële circuit;
- en het ontmoedigingsbeleid moet ervoor zorgen dat de kansen op integratie van legale vreemdelingen niet kleiner worden.³

Sedertdien heeft zich zo'n ontmoedigingsbeleid gestaag ontwikkeld. Dat beleid kent drie aspecten. Om verder verblijf te ontmoedigen wordt ingezet op (a) ondersteuning van terugkeer, (b) uitsluiting van voorzieningen en (c) het afsluiten van mogelijkheden tot legalisering voor illegale vreemdelingen. In het resterende deel van dit hoofdstuk zullen deze drie aspecten nader beschreven worden.

Ondersteunen terugkeer

Het ondersteunen van terugkeer van migranten naar hun geboorteland is niet nieuw. Voormalige gastarbeiders ouder dan vijftig jaar kunnen met behoud van (een deel) van hun uitkering en een tegemoetkoming in de verhuiskosten remigreren. Op de terugkeer van migranten met een verblijfstitel zal hier verder niet ingegaan worden; dat geldt ook voor de uitwijzing of uitlevering van (al dan niet legale) vreemdelingen die een misdrijf begingen.

Recentelijk wordt ook werk gemaakt van de terugkeer van afgewezen (uitgeprocedeerde) asielzoekers. Staand beleid en nieuwe maatregelen werden verwoord in de notitie Terugkeerbeleid (juni 1997).⁴ Het uitgangspunt van het beleid is, zo wordt in de notitie gesteld, dat wie niet wordt toegelaten, moet terugkeren.

Als hun verzoek is afgewezen krijgen asielzoekers de aanzegging om binnen een bepaalde termijn op eigen gelegenheid het land te verlaten. Na het verstrijken van die termijn wordt in de ROA-woning of het asielzoekerscentrum gecontroleerd of de asielzoekers aan de aanzegging gevolg hebben gegeven. Zijn ze weg, dan stelt men vast dat ze 'met onbekende bestemming vertrokken' zijn. (Of de betreffende personen werkelijk het land hebben verlaten is natuurlijk niet vast te stellen.) Treft men de asielzoekers nog aan dan zijn er twee mogelijkheden. Er kan overgegaan worden tot 'vertrek onder toezicht': de betrokkene dient zich op een bepaald tijdstip bij een grenspost te melden en daar ziet men erop toe dat hij daadwerkelijk Nederland verlaat. De andere mogelijkheid is verwijdering 'met de sterke arm'. Soms is verwijdering van een vreemdeling niet mogelijk, namelijk als hij niet

³ Notitie *Illegalenbeleid* TK 1992-1993, 22 981, nr. 1, p. 2.

⁴ Notitie *Terugkeerbeleid* TK 1996-1197, 25 386, nr. 1.

(meer) beschikt over de juiste reisdocumenten. De oorzaak voor het ontbreken van die papieren kan zijn dat de vreemdeling ze nooit gehad heeft of onderweg heeft moeten afstaan, hij kan ze ook (misschien om zijn kansen op de mogelijkheid in Nederland te kunnen blijven te vergroten) zelf hebben laten verdwijnen. Geen enkel land zal bereid zijn mensen (weer) toe te laten van wie niet vast staat dat zij de nationaliteit van dat land hebben. Het is dan nodig een nieuw reisdocument aan te vragen bij de buitenlandse vertegenwoordiging in Nederland van het betreffende land. Of zo'n reisdocument vervolgens ook geleverd wordt, is afhankelijk van de vreemdeling en het betreffende land. Dat land kan weigeren een document te verstrekken omdat men (bijvoorbeeld door een gebrekkige administratie) niet in staat is de identiteit te verifiëren, of omdat men huiverig is personen terug te nemen (bijvoorbeeld omdat de remigratie van grote groepen mensen een grote sociaal-economische last betekent). De vreemdeling zelf kan ook op allerlei manieren geen medewerking verlenen. Zo vereist een land soms de ondertekening van een verklaring van loyaliteit of vrijwillige terugkeer, een voorwaarde waaraan betrokken personen soms niet willen voldoen. Met een aantal maatregelen probeert de regering de terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers te verwezenlijken.

- Vanaf de plaatsing in een opvangcentrum wil men asielzoekers ervan doordringen dat er geen garantie is dat ze mogen blijven. Via onder meer gesprekken probeert men hen duidelijk te maken dat terugkeer ook een optie is. In Ter Apel werd een 'terugkeer unit' geopend.
- Voor mensen afkomstig uit bepaalde landen zijn er 'aangeklede terugkeerprogramma's' (Ethiopië, Somalieland) en bovendien wordt het samenwerkingsverband van particuliere organisaties die zich met terugkeer bezighouden gesteund (*Knooppunt Vrijwillige Terugkeer*). Met deze landen zijn samenwerkingsprotocollen gesloten, met andere landen zijn onderhandelingen daarover begonnen. In zijn algemeenheid worden met derde landen onderhandelingen gevoerd over de terugname van onderdanen.
- Van degenen die niet verwijderbaar zijn en niet willen meewerken aan de terugkeer worden de opvangvoorzieningen beëindigd. Voor gezinnen met kinderen kan, voor enige tijd, een uitzondering gemaakt worden. Overwogen wordt voor degenen die zonder eigen schuld niet uitzetbaar zijn een nieuwe verblijfstitel in het leven te roepen.
- Daarnaast worden pogingen gedaan om ervoor te zorgen dat het aantal asielzoekers dat zich meldt zonder reisdocumenten afneemt. Een aantal maatregelen wordt al langer toegepast, bijvoorbeeld *pre-boarding checks* op buitenlandse luchthavens. Ook het recentelijk naar voren gebrachte voornemen om de verzoeken van asielzoekers zonder papieren niet in behandeling te nemen, tenzij ze een goed verhaal kunnen geven voor het ontbreken van hun documenten past binnen dit beleid.

Uitsluiting van arbeidsmarkt en voorzieningen

In de vorige paragraaf was al sprake van het beëindigen van opvang voor asielzoekers als hun verzoek om een verblijfstitel is afgewezen. Deze maat-

regel past in een beleidsmotief dat zich de afgelopen tien jaar steeds sterker doorzet: de uitsluiting van mensen die niet (langer) mogen blijven van toegang tot de arbeidsmarkt en voorzieningen.

Het ministerie van Justitie begon vanaf het midden van de jaren tachtig een grote zorg voor het toezicht op de legaliteit van aanwezige vreemdelingen te tonen.⁵ In 1990 werd een commissie geïnstalleerd die zich boog over de mogelijkheden om illegale vreemdelingen effectief uit te sluiten van voorzieningen. Die *Commissie Binnenlands Vreemdelingentoezicht* stelde vast dat er geen alarmerende cijfers waren, maar zag in het voeren van een consistent overheidsbeleid wel reden voor het uitsluiten van illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen van collectieve voorzieningen, met name van inkomensvervangende voorzieningen. Ze deed daartoe een aantal aanbevelingen: wettelijke aanpassingen; effectieve bestrijding van illegale tewerksstelling; doelmatige gegevensverstrekking door de Vreemdelingendienst aan uitvoerende instanties; geen versterking van actieve opsporing van vreemdelingen. De commissie toonde zich echter geen voorstander van een 'uithongeringsbeleid'. Ze betwijfelde de effectiviteit van zo'n beleid en achtte de prijs voor de illegale vreemdelingen te hoog. Er moest volgens haar voor gezorgd worden dat in Nederland verblijvende illegale vreemdelingen niet in criminele of marginale circuits terechtkomen. De toegankelijkheid van eerstelijns voorzieningen mag daarom niet beperkt worden (bijvoorbeeld verstrekking van maaltijden aan daklozen, verschaffen van tijdelijk onderdak en eerstelijns gezondheidszorg).⁶

In 1994 werd een wetsvoorstel ingediend dat ertoe strekt "de aanspraak van vreemdelingen jegens bestuursorganen op verstrekkingen, voorzieningen, uitkeringen, ontheffingen en vergunningen te koppelen aan het rechtmatige verblijf van de vreemdeling in Nederland".⁷ In de toelichting wordt opgemerkt dat met deze wet (ook wel 'koppelingswet' genoemd) uitvoering wordt gegeven aan de aanbevelingen van de eerder genoemde commissie. Dit voorstel gaat echter op een aantal punten verder dan de aanbevelingen van die commissie; zo heeft het niet alleen betrekking op inkomensvervangende voorzieningen en andere collectieve voorzieningen, maar op alle aanspraken jegens bestuursorganen. In de opzet om een aantal voorzieningen uit te zonderen van de koppeling volgt het wetsvoorstel de commissie iets nauwgezetter: illegalen houden recht op (de vergoeding van de kosten van) gezondheidszorg bij medisch noodzakelijke hulp, op scholing van hun minderjarige kinderen en op rechtsbijstand. Als de koppelingswet in juli 1998 van kracht wordt, is ze het sluitstuk in een

⁵ Zie bijv. de notitie *Herziening Vreemdelingenbeleid* (1986) en de notitie *Grensbewaking* (1987).

⁶ *Eindrapport* van de Commissie Binnenlands Vreemdelingentoezicht (ook wel: Commissie-Zeevalking), ministerie van Justitie 1991: p. 2.

⁷ TK 1994-1995, 24 233.

rij maatregelen die tot doel hebben de toegang tot faciliteiten en voorzieningen verder af te sluiten. Sommige maatregelen sloten juridisch de toegang; zo werd de *Werkloosheidswet* bijvoorbeeld in 1987 gewijzigd (de werknemer die op grond van de vreemdelingenwet kan worden uitgezet, is uitgesloten van het recht op uitkering) en kwam er in 1993 de *Wet op de Identificatieplicht* (toegang tot werknemers- en volksverzekeringen voor illegalen afgesloten). Andere maatregelen maakten de praktische controle gemakkelijker, zoals de invoering van een sofi-nummer. (Daarover beneden meer.)

Een gevolg van deze ontwikkelingen voor vrijwel alle (semi-)overheidsdiensten is dat ze (een nieuwe) taak hebben gekregen in het vreemdelingentoezicht. Door de koppeling van de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) en het Vreemdelingen Administratiesysteem (VAS) van de vreemdelingendiensten moet de verblijfstitel van mensen die van een voorziening gebruik willen maken of een vergunning willen aanvragen direct zijn vast te stellen.

Hiermee is in het vreemdelingentoezicht een duidelijke keuze gemaakt. De nadruk ligt niet op de opsporing van illegale vreemdelingen, maar op het uitsluiten van illegalen van voorzieningen en faciliteiten. Ze kunnen zich wel in Nederland bevinden, maar hun participatie aan het maatschappelijke leven wordt, zo veel als kan, tot een minimum beperkt. Er wordt afgezien van actieve opsporingsacties. In een convenant tussen de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken en de korpsbeheerders van de regionale politiekorpsen is in 1994 afgesproken dat in het vreemdelingentoezicht prioriteit gegeven wordt aan de opsporing en uitzetting van criminele vreemdelingen (al dan niet legaal) en van vreemdelingen die de openbare orde verstoren of anderszins overlast veroorzaken.⁸

Er is ook niet gekozen voor detentie van alle afgewezen asielzoekers tot aan het moment van hun uitzetting. Asielzoekers die een negatieve beschikking ontvangen wordt aangezegd binnen een bepaalde termijn Nederland te verlaten, zo werd boven al opgemerkt. Over de detentie van asielzoekers met weinig kans op een positieve beschikking en afgewezenen werd in 1991 in de Kamer uitgebreid gesproken.⁹ Detentie, met als doel zeker te stellen dat afgewezenen niet in de illegaliteit verdwijnen, heeft een aantal bezwaren: vrijheidsberoving heeft geen wettelijke basis en kan alleen in uitzonderlijke omstandigheden worden toegepast; er dreigt een situatie te ontstaan met concentratiekamp-allures; een deel van de afgewezenen is niet uitzetbaar en zou wel zeer lang in hechtenis moeten blijven; detentie bij afwijzing zal onderduiken in een eerdere fase alleen maar aanmoedigen.

Detentie van vreemdelingen die illegaal in Nederland verblijven, wordt in Nederland wel toegepast, zelfs in toenemende mate. (Momenteel zijn er zo'n 1400 plaatsen voor illegale vreemdelingen, 10% van de totale penitentiaire

⁸ Gememoreerd in EK 1996-1997, 24 233, nr. 76c, p. 8.

⁹ O.m. naar aanleiding van het rapport van de commissie *Analyse asielprocedure en opvang asielzoekers* (1991), ook wel commissie-Mulder genoemd.

capaciteit.) Het gaat daarbij vooral om mensen waarvan men aanwijzingen heeft dat ze zich aan verwijdering zullen onttrekken of die een strafbaar feit pleegden. In bijna de helft van het aantal gevallen eindigt de detentie na korte of langere tijd niet met een daadwerkelijke uitzetting, veelal omdat de verwijdering niet te realiseren is.

Sluiten van legaliseringmogelijkheden

Het laatste aspect van het ontmoedigingsbeleid is het afsluiten van mogelijkheden om de illegale status om te zetten in een legale. (Het gaat hier om andere wegen dan die van erkenning als vluchteling, als gedoogde of statusverlening op humanitaire gronden.)

Eerder werd al opgemerkt dat het verrichten van arbeid in de jaren zestig en zeventig een legale status kon opleveren. Die weg werd gaandeweg steeds verder afgesloten. In begin jaren tachtig werd het sofi-nummer (sociaal-fiscaalnummer) ingevoerd. Dat kon aanvankelijk door elke werknemer aangevraagd worden. Vanaf november 1991 echter konden alleen personen met een verblijfsvergunning een sofi-nummer krijgen. Voor mensen die al een sofi-nummer hadden en enige tijd gewerkt hadden en belasting en premies betaalden was er sinds 1991 in de praktijk een legaliseringmogelijkheid. Daarbij werd uitgegaan van de volgende vuistregel: degene die kan aantonen zes jaar in Nederland te hebben gewerkt en zolang ook premies en belasting te hebben betaald (met tweehonderd verzekerde dagen per jaar) komt in aanmerking voor een verblijfsvergunning. Ter uitvoering van een uitspraak van de Raad van State werd deze praktijk in maart 1995 als officiële regeling afgekondigd: de 'witte illegalen'-regeling. Vastgesteld werd dat de regeling op 1 januari 1998 zou eindigen.

Nu er inmiddels zes jaren verstreken zijn sinds een sofi-nummer alleen nog maar verstrekt wordt aan mensen met een legale status is de legaliseringsregeling logisch gesproken op haar einde. Voorstellen, gedaan in de nazomer van 1997, om te komen tot een versoepeling van deze overgangsregeling (naar aanleiding van de kwestie rond een Turkse kleermaker in Amsterdam) haalden het in de Kamer niet.

De mogelijkheid om via arbeid een legale status te verwerven is daarmee zo goed als afgesloten. De enige weg die nu nog over is, is die via een huwelijk met een Nederlands staatsburger of een andere legale inwoner die aan de vereisten voor gezinsvorming voldoet. Daarvoor zijn striktere eisen geformuleerd in de *Wet voorkoming schijnhuwelijken* (1994).

Vastgesteld kan worden dat een toegenomen restrictiviteit in het toelatingsbeleid is samengegaan met een striktere band van toegang tot het officiële gemene leven met het hebben van een verblijfstitel. Wat die laatste ontwikkeling voor gevolgen heeft, zal in het volgende hoofdstuk aan de orde zijn.

2.

De gevolgen van het ontmoedigingsbeleid

Alvorens de consequenties van het ontmoedigingsbeleid voor reeds in Nederland verblijvende illegalen te bezien, is het zinvol een paar zinnen te wijden aan de vraag welke personen met die term, die in het voorgaande al als vanzelfsprekend werd gebruikt, bedoeld worden.

Illegale vreemdelingen worden vaak in een adem genoemd met informeel circuit en zwart werken. Het is echter duidelijk dat ook mensen met verblijfs-papieren, bijvoorbeeld burgers, kunnen zwartwerken of een bedrijf kunnen exploiteren zonder de vereiste papieren. En het komt voor dat mensen een soft-nummer hebben, belastingen en premies betalen, vestigingsvergunningen en diploma's hebben, maar geen verblijfsvergunning.

Als het in deze bijlage gaat om illegale vreemdelingen, gaat het ook niet om de wijze van binnenkomst. Iemand kan legaal Nederland binnenkomen (op een toeristenvisum bijvoorbeeld) en vervolgens illegale vreemdeling worden (door langer te blijven dan het visum toelaat). Met illegale vreemdelingen is hier bedoeld mensen die er zijn, maar geen verblijfstitel (meer) hebben.

Wie volgens deze definitie illegaal is, is natuurlijk afhankelijk van de regels van de vreemdelingenwetgeving. Zonder de eis dat mensen die zich op het grondgebied bevinden daartoe vergunning moeten hebben, bestaat het fenomeen illegaal natuurlijk niet. Iemand kan dan hoogstens 'ongewenst' heten.

Als het thema illegale vreemdelingen aandacht krijgt, wordt veelal direct de vraag naar de omvang van de illegalenpopulatie opgeworpen. Ook hier kunnen de cijfers niet ontbreken. Een waarschuwing is daarbij echter op zijn plaats. Cijfers omtrent illegalen zijn per definitie moeilijk te geven. Illegalen laten zich bij officiële dataverzamelaars niet als zodanig registreren. Toch schermen instanties en politici regelmatig met cijfers. Na de Bijlmerramp werd bijvoorbeeld gesproken van grote aantallen illegalen in die wijk. En ten tijde van de maatschappelijke discussie over de zaak Gümus deden uiteenlopende cijfers over vergelijkbare gevallen de ronde. Böcker en Groenendijk betogen dat gepresenteerde cijfers vaak weinig basis hebben en veelal een politiek motief doen vermoeden. Menig wetenschapper zal zich door dat laatste aangevallen voelen. Burgers bijvoorbeeld acht zijn, wat hij noemt, 'conservatieve schatting' methodologisch verantwoord. Hij komt door een combinatie van verschillende data tot ongeveer 11.000 mensen zonder verblijfsvergunning in Rotterdam begin jaren negentig (dat is 1,8% van totale Rotterdamse bevolking). Hij extrapoleert dat cijfer vervolgens tot het aantal 60.000 illegalen voor heel Nederland. De critici houden hun twijfels.

2.1

De gevolgen van het ontmoedigingsbeleid voor immigratie

Na de val van de muur is het aantal gewelddadige verwickelingen in de wereld niet afgenomen. Men kan hoogstens vaststellen dat er een verschuiving zicht-

baar is van conflicten tussen landen, naar burgeroorlogen. In bepaalde regio's doen zich processen voor van natievorming, die uitsluiting van bepaalde bevolkingsgroepen (die 'natie-vreemd' geacht worden) als keerzijde hebben. Ook deze conflicten genereren vluchtelingen, misschien wel méér dan vroegere conflicten omdat nu grotere delen van de bevolking direct betrokken zijn.

Niet alleen politieke, maar ook sociale en economische ontwikkelingen in hun eigen land maken dat migratie voor veel mensen een optie is geworden. In vele landen hebben mensen door allerlei ontwikkelingen een ander perspectief op de wereld en hun mogelijkheden gekregen. Zo krijgen ze via media een beeld van westerse levenswijzen en ontstaan mogelijkheden een reis naar meerbelovende regio's te wagen. Maar omdat een beginnende economische ontwikkeling van landen voor grote groepen burgers vaak net een verslechtering in situatie betekent, worden sommigen (vaak met bij elkaar verzameld geld) de wereld in gestuurd.

Er is als het ware een wereldwijde (informele) infrastructuur voor migranten (aan het) ontstaan. Een infrastructuur die tegelijk gevolg en oorzaak van migratie is. Die infrastructuur bestaat uit twee delen die niet helemaal van elkaar te scheiden zijn. Het ene deel is de ontwikkeling van een nieuwe bedrijfstak, die van professionele mensensmokkelaars. Deze activiteiten hebben niet alleen plaats tussen Mexico en de VS of tussen Oost-Europa en West-Europa. De 'reisbureaus' bieden tegenwoordig wereldwijde faciliteiten. Het tweede deel van de infrastructuur betreft niet de grootschalige, quasi-professionele smokkel van migranten. Het gaat hier om de etnische, nationale en familiale banden die blijven bestaan tussen succesvolle migranten en de achterblijvers. Voor de netwerken die bestaan uit zulke grensoverschrijdende relaties wordt tegenwoordig veelal de term 'transnationale gemeenschappen' gebruikt. In de meeste westerse landen hebben mensen die decennia geleden al kwamen als 'gastarbeider' (of als gezinslid van een gastarbeider) inmiddels een permanente verblijfsvergunning, menigeen is genaturaliseerd. Velen van hen onderhouden echter nog nauwe banden met familieleden in het land van herkomst. Deze banden motiveren om allerlei redenen verdere migratie ('kettigmigratie' of 'volgmigratie' genoemd). Huwelijken worden gesloten met personen uit de eigen kring in een ander land. Gevestigde migranten bieden hulp bij migratiepogingen van familieleden of dorpsgenoten (ze zoeken werk of huwelijkskandidaten, ze stellen zich garant bij de aanvraag van een toeristenvisum, ze bevelen smokkelaars aan waarmee ze zelf goede ervaringen hebben, enz.). Vaak voelt men zich verplicht deze hulp te bieden. Maar ook als gevestigde migranten geen directe hulp bieden, vormen ze voor de achtergeblevenen lichtende voorbeelden – al beseft men vaak niet hoe weinig benijdenswaardig de positie van migranten in hun droomland is.

Om migratiestromen te verklaren moeten naast de situatie van migranten (hun vooruitzichten in eigen land, hun mogelijkheden en banden) ook de ontwikkelingen in westerse landen in ogenschouw genomen worden. Hier is de laatste

decennia een omslag in economische structuur te zien, het werd aan het begin van het vorige hoofdstuk al gememoreerd. Deze samenlevingen veranderden van industriële samenlevingen in postindustriële dienstensamenlevingen. In de jaren vijftig en zestig werden nog arbeidsmigranten aangetrokken voor werk in de arbeidsintensieve industrie en de landbouw. Gaandeweg is werkgelegenheid in deze sectoren verdwenen. Voor een deel is daar arbeid in hoogwaardige technologie en dienstverlening voor in de plaats gekomen, dat is dan wel arbeid waarvoor een hoge opleiding vereist is. De vraag naar goedkope laagopgeleide immigranten nam dientengevolge af.

In de literatuur wordt echter gewezen op een parallelle ontwikkeling: het ontstaan van een informele economie in de postindustriële samenlevingen. De formele economie van hoger opgeleiden wordt in alle westerse landen in toenemende mate gereguleerd. Daarnaast zou in grote steden met een omvangrijke migrantenpopulatie (de z.g. *global cities*) een informele economie ontstaan van vooral (persoonlijke) dienstverlening en arbeidsintensief werk in industrie en landbouw, werk dat alleen kan bestaan als het zwart wordt georganiseerd. Het zouden vooral immigranten zijn die dit werk verrichten. Het aanbod van werk in deze informele sector zou de komst van nieuwe migranten aanmoedigen, terwijl hun aanwezigheid ook weer vraag schept en verdere ontwikkeling van deze sector mogelijk maakt. Juist door deze dienstverlening in de informele sfeer kunnen de gevestigde hoogopgeleiden tijd aan andere dingen besteden dan kinderopvang, schoonmaken en inkopen doen. En de bedrijven die hoogwaardige diensten en producten afleveren kunnen de klussen, die niet tot de *core business* behoren, uitbesteden (kantinebeheer, schoonmaak, koeriersdiensten, enz.) Zo ontstaan er, volgens deze theorie, in grote westerse steden twee parallelle, symbiotisch functionerende economieën. En deze situatie houdt migratie gaande en schept plaats voor illegalen.¹⁰

Het is, samenvattend, niet aannemelijk dat het einde van internationale migratie in zicht is. De moeilijke omstandigheden waarin velen zich in grote delen van de wereld bevinden, de gestage ontwikkeling van intermediaire structuren tussen eigen land en land van voorspoed of veiligheid en de vraag naar goedkope arbeidskrachten in westerse landen staat daarvoor borg. Bij deze mondiale analyse moet echter meteen de vraag gesteld worden: geldt dit ook voor Nederland? Is de theorie van *global cities* met hun informele sectoren, ruimte biedend aan illegalen, ook voor ons land steekhoudend? En bevorderen de banden van nieuwkomers met mensen elders ook hier kettingmigratie die tot illegaliteit leidt?

In de legale migratie naar Nederland speelt volgmigratie een duidelijke rol. Onderzoekers die ons een inkijk geven in de migrantensamenlevingen in Nederland laten zien dat ook een groot deel van de huidige illegalen in Nederland familieleden, dorpsgenoten, enz. volgden. Ze wijzen er echter ook

¹⁰ Zie S. Sassen (1991); *The Global City. New York, London, Tokyo* (Princeton, NJ) en de grote hoeveelheid literatuur die daarop volgde.

op dat onder Turken (onder hen wordt het meest onderzoek gedaan) de bereidheid onder gevestigde migranten om mee te werken aan de komst van illegalen afneemt. Door de strengere regelgeving zullen de nakomers sterk op hen aangewezen zijn. Ook de bereidheid om voor toegang te zorgen via een gearrangeerd huwelijk neemt af. Dat neemt echter niet weg dat sommigen ook nu geen weerstand bieden aan de sociale druk die familieleden uitoefenen om een verwant in het buitenland behulpzaam te zijn. (Zie met name Staring en Böcker.)

Burgers en Engbersen stellen, op basis van onderzoek in Rotterdam, dat opvallend veel illegalen afkomstig zijn uit delen van de wereld, waarmee Nederland traditioneel geen banden heeft. Een groot deel van de illegalen bleek dus niet gevestigde wegbereiders te volgen, maar om andere redenen naar Nederland gekomen te zijn.

We zagen eerder dat de these van de *global cities* doet veronderstellen dat illegalen vooral werkzaam zijn in laagwaardige industriële en dienstenaarbeid in de informele sector. Regelmatig kwamen de laatste jaren incidenten in het nieuws die deze veronderstelling steun lijken te geven. En ook onderzoeken die werden verricht, geven aan dat illegalen geld verdienen in de land- en tuinbouw, met bepaalde werkzaamheden in de haven, in illegale naaiateliers, als schoonmakers, in winkels, op markten, in de horeca en de prostitutie, en klussend in privé-huishoudens. Het werk in land- en tuinbouw en in industrie lijkt echter af te nemen. Een strengere regulering van en toezicht op ook deze sector van de arbeidsmarkt door de Nederlandse overheid en het om concurrentieredenen over de kop gaan van vele illegale confectieateliers is hier wellicht debet aan.

In al eerder genoemd onderzoek in Rotterdam werd vastgesteld dat een substantieel deel van de illegalen (ongeveer eenderde) niet werkzaam is. Eenderde van respondenten zei wit te werken. Degenen die niet werkzaam zijn, worden onderhouden door familieleden en vrienden of vinden een bestaan in criminele activiteiten, vooral het drugscircuit en de prostitutie.

Samenvattend kan ten aanzien van de gevolgen van het ontmoedigingsbeleid voor de komst van nieuwe (illegale) vreemdelingen het volgende vastgesteld worden.

Het ontmoedigingsbeleid heeft duidelijk gevolgen. Dat wordt zichtbaar in de afgenomen bereidheid van mensen om familieleden en anderen uit het buitenland behulpzaam te zijn bij hun voorgenomen komst naar Nederland. Door de striktere eisen die gesteld worden aan toegang tot arbeidsmarkt en voorzieningen zouden zij namelijk een grote ondersteunende taak jegens hun illegale familieleden krijgen.

De these van migratie-*pull* door *global cities* op basis van aanwezige arbeidsintensieve, laagbetaalde werkgelegenheid lijkt voor Nederland niet zo sterk te zijn als voor bijvoorbeeld de VS, waar de arbeidsmarkt veel minder gereguleerd is.

Toch moet vastgesteld worden dat door het samenstel van verschillende

migratiemotieven altijd sprake zal blijven van de komst van mensen die geen verblijfstitel zullen krijgen. En van degenen die er eenmaal zijn, zullen er altijd, welk ontmoedigingsbeleid ook gevoerd wordt, proberen te blijven. De motieven daartoe kunnen uiteenlopen (angst voor gezichtsverlies bij terugkeer, de situatie in land van herkomst is vanuit sociaal of economisch oogpunt nog slechter, betrokkenen hebben een andere inschatting van de bedreigingen die hen in land van herkomst wacht dan de Nederlandse overheid, de wens bij geliefden of verwanten te blijven, enz.).

2.2

De gevolgen van het ontmoedigingsbeleid voor illegale blijvers

Mensen kunnen op een aantal manieren in de situatie van 'illegale vreemdeling' geraken. Ze kunnen na binnenkomst in Nederland nooit om een legale status hebben gevraagd; ze kunnen zo'n status bijvoorbeeld wel hebben gehad (bijvoorbeeld een toeristenvisum) maar hebben verzuimd die status te verlengen of te veranderen; ze kunnen om een status hebben verzocht (bijv. die van vluchteling) maar de procedure niet helemaal hebben doorlopen of afgewacht; ze kunnen om een status hebben gevraagd, die niet gekregen en toch zijn gebleven; en hun verblijfstitel kan hen zijn ontnomen (bijvoorbeeld wegens het plegen van een misdrijf), maar vervolgens hebben ze geen gevolg gegeven aan de aanzegging Nederland te verlaten.

Een illegale vreemdeling kan vervolgens een aantal strategieën volgen om in Nederland te blijven. Hij kan proberen een legale status te verwerven. Die weg is, zoals in het voorgaande duidelijk werd, geblokkeerd. Hij kan ook proberen valse papieren te verwerven die hem toegang verlenen tot arbeidsmarkt en voorzieningen.

Een derde strategie bestaat erin niet de illegale status te ontlopen, maar er gebruik van te maken. De vreemdeling zonder verblijfspapieren kan ervoor proberen te zorgen dat hij niet uitgezet kan worden. Hij kan zijn identiteit verborgen houden, niet meewerken aan het verkrijgen van reisdocumenten, of verklaren onderdaan te zijn van een land waarnaar momenteel niet uitgezet wordt.

In een laatste strategie probeert de vreemdeling niet aan papieren te komen, maar maakt hij zich ook niet als illegaal kenbaar. Hij probeert zo onzichtbaar mogelijk te blijven en alleen van formele voorzieningen gebruik te maken als zeker is dat (om wat voor reden dan ook) niet op verblijfspapieren gecontroleerd zal worden.

Bij de laatste twee genoemde strategieën is de vraag te stellen: hoe kan de illegale vreemdeling overleven? Mogelijkheden om wit te werken zijn er voor hem niet meer. En ook deelname aan voorzieningen, zoals huisvesting of verzekering tegen ziektekosten, is voor hem geblokkeerd.

De enige mogelijkheden die voor illegale vreemdelingen dan resten zijn:

- terugvallen op familieleden, vrienden, kennissen, of anderen die in het noodzakelijke kunnen voorzien. Hierbij kan het om goedwillende hulp-

verleners gaan, maar ook om personen die de betreffende illegaal in de tang nemen.

- emplooi vinden in de criminaliteit;
- gemarginaliseerd raken en terecht komen in het circuit van dak- en thuislozen.

Door hulpverleners en gemeenten wordt al op deze ontwikkelingen gewezen. Hun positie zal in de volgende paragrafen aan de orde komen.

2.3

Gevolgen voor hulpverleners

In verschillende steden zijn er organisaties van hulpverleners die medische diensten aan illegalen verlenen. Bekende zijn de Amsterdamse organisaties *De Witte Jas* en *Kruispost*, *De Fabel* in Leiden en de *Pauluskerk* in Rotterdam en stg. *Pharos* in Utrecht. Duidelijke cijfers zijn er alleen van *De Witte Jas* en *De Kruispost* die jaarlijks zo'n 8000 consulten verzorgen. Illegale vreemdelingen kunnen zich niet meer verzekeren voor ziektekosten. Om hulpverleners niet met de kosten op te zadelen is er door de minister een fonds in het leven geroepen, bedoeld om de kosten van eerstelijns gezondheidszorg aan illegalen te betalen. Dit illegalen fonds wordt beheerd door regionale samenwerkingsverbanden. In die samenwerkingsverbanden nemen naast hulporganisaties ook instellingen deel die betrokken zijn in de gezondheidszorg aan illegalen, bijvoorbeeld de GGD, huisartsen en zorgverzekeraars.¹¹

Naast medische hulp worden door particuliere organisaties ook veel andere vormen van steun geboden. Er is een grote verscheidenheid aan particuliere organisaties die activiteiten ontplooiën ten gunste van illegale vreemdelingen (te onderscheiden van de malafide organisaties die kwetsbaarheid van illegalen misbruiken om gewin). Sommige concentreren zich vrijwel geheel op hulp aan illegalen, bij andere is het veeleer een uitvloeisel van ondersteuning van asielzoekers.

Sommige organisaties hebben hun basis in religieuze groeperingen, sommige in bepaalde beroepsgroepen (bijvoorbeeld artsen), andere in z.g. 'autonome groepen' en weer andere zijn afsplitsingen van lokale afdelingen van *Vluchtelingenwerk*. In elke grote gemeente lijkt minstens een organisatie actief te zijn.

Sommige organisaties zorgen met name voor voorzieningen als gezondheidszorg, anderen verzorgen onderdak, weer anderen bieden een omvattend programma, bijvoorbeeld 'schaduw-inburgering' (lessen aan illegalen om zich staande te houden) of faciliteren terugkeer. Organisaties die zich met terugkeer bezighouden zijn verenigd in het *Knooppunt Vrijwillige Terugkeer*. Andere samenwerkingsverbanden van hulpverleningsorganisaties zijn het

¹¹ R. Braam; 'Regionale samenwerkingsverbanden voor zorg aan illegalen' *VWS-Bulletin* 1997/3: 17/18.

*Platform Migranten zonder Verblijfsvergunning*¹² en het *Platform Gezondheidszorg voor Migranten Zonder Geldige Verblijfsvergunning*.

De organisaties financieren hun activiteiten middels donaties, uit eigen vermogen, of via vergoedingen van grotere organisaties als Vluchtelingenwerk.

Hulpverleners laten de volgende commentaren op de beleidsontwikkelingen horen. Ten aanzien van gezondheidszorg zijn ze dat het algemene restrictieve beleid een afschrikkende werking op illegalen heeft waardoor ze minder gebruik zullen gaan maken van eerstelijns gezondheidszorg. Verder tonen ze zorg om de toegankelijkheid van tweedelijns gezondheidszorg, daarvoor bestaat nu geen financiering meer. Het financiële risico wordt afgewenteld op de hulpverlener of hulpverlenende instantie.

Verder wordt gewezen op de toenemende druk op hulpverleningsorganisaties die onderdak proberen te bieden aan illegale vreemdelingen. Een toegang tot de reguliere woningmarkt hebben illegale vreemdelingen vrijwel niet meer. Velen, waaronder afgewezen uitgeprocedeerde asielzoekers komen uiteindelijk bij de hulpverlenende organisaties terecht.

2.4

Gevolgen voor gemeenten

Hoewel ze strikt genomen geen taken hebben in het vreemdelingenbeleid – anders dan huisvesting en inburgering van mensen die een verblijfsvergunning hebben gekregen, weten gemeenten zich geconfronteerd met de gevolgen van het ontmoedigingsbeleid.

Cijfers bestaan ook hier niet. Slechts de uitlatingen van een aantal gemeenten leveren hier het materiaal. Gemeenten hebben de indruk dat het aantal illegale vreemdelingen in het dak- en thuislozencircuit toeneemt. Daarnaast worden ze door particuliere hulporganisaties benaderd om subsidie voor de opvang van illegale uitgeprocedeerde asielzoekers.¹³

Zover bekend gaan gemeenten op die verzoeken niet in. Vijf Brabantse gemeenten (Den Bosch, Tilburg, Eindhoven, Helmond, Breda) stuurden eind vorig jaar echter wel een brandbrief naar de staatssecretaris van Justitie met het verzoek om een financiële tegemoetkoming voor noodhulp aan illegale vreemdelingen.

¹² Muller (1997, p. 54) noemt de volgende participanten: Netwerk Religieuzen voor Vluchtelingen, Missionair Centrum, Pauluskerk, Autonom Centrum, Amsterdams Solidariteits Komitee Vluchtelingen/Steunpunt Vluchtelingen, Vereniging van Ethiopiërs in Nederland, PRISMA, Participating Refugees in Europe, Solidariteitskomitee Zaïresche Vluchtelingen, VluchtelingenWerk, Werkgroep Vluchtelingen Vrij, Werkgroep Kerk en Asielzoekers, Comité Iraanse Asielzoekers Haarlem, Participating Refugees In Multicultural Europe, Generale Diakonale Raad, Vluchtelingenorganisaties Nederland, Stichting Home for Peace and Nonviolence Amsterdam, INLIA, de Fabel van de Illegaal en Vluchtelingen in Nood.

¹³ Het voorbeeld van de gemeente Den Bosch die benaderd werd door de organisatie *Vluchteling in nood* werd gegeven in *Binnenlands Bestuur* van 30/1/1998.

Literatuur

- Böcker, A. (1992); 'Gevestigde migranten als bruggenhoofden en grenswachters: kettingmigratie over juridisch gesloten grenzen' *Migrantenstudies* 4: 61-78.
- Bosch, S. (1998); 'Illegalen in Amsterdam; hulpverlening onder druk' *Justitiële Verkenningen* 14/1: 31-42.
- Burgers, J. & G. Engbersen (1995); 'Mondialisering, migratie en illegale vreemdelingen' *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift* 22/1: 225-249.
- Burgers, J. e.a. (1996); *In de marges van de stad* (Research Papers Onderzoeksschool Arbeid, Welzijn en Sociaal-economisch Bestuur nr. 8, Utrecht).
- Burgers, J & G. Engbersen (1996); 'Globalisation, Migration, and Undocumented Immigrants' *New Community* (October 1996): 619-635
- Burgers, J. (1996); 'Natte vingers en vuile handen. Over het Schatten van het aantal illegale vreemdelingen. Een reactie op Böcker en Groenendijk' *Migrantenstudies* 12/1: 14-26.
- Clermonts, L. (1994); *Inzicht in toezicht. De praktijk van het vreemdelingentoezicht in Amsterdam en Rotterdam* (Gouda Quint, Arnhem).
- Clermonts, L. & J. van der Marck & C. Terwijden (1990); *Illegalen komen hier niet. Gebruik van collectieve voorzieningen door vreemdelingen zonder verblijfstitel* (KUN, Nijmegen).
- Doornik, J. & R. Penninx & H. van Amersfoort (1996); *Migratiebeleid voor de toekomst. Mogelijkheden en beperkingen* (IMES, Universiteit van Amsterdam).
- Engbersen, G. & J. van der Leun & P. Willems (1995); *Over de verwevenheid van illegaliteit en criminaliteit* (Research Papers Onderzoeksschool Arbeid, Welzijn en Sociaal-economisch Bestuur nr. 3, Utrecht).
- Engbersen, G. (1998); 'De mens zonder documenten; informele verblijfsstrategieën' *Justitiële Verkenningen* 24/1: 9-18.
- Esveldt, I. e.a. (1995); *Migratiemotieven, migratienetwerken en partnerkeuze van Turken en Marokkanen in Nederland* (NIDI, Den Haag).
- Groenendaal, A.J.M. van (1986); *Dilemma's van regelgeving. De regularisatie van illegale buitenlandse werknemers 1975-1983. Een case study naar het functioneren van regels als instrument van overheidsbeleid.* (Samsom/NCB, Alphen aan den Rijn/Utrecht).
- Groenendijk, K. & A. Böcker (1995); 'Het schatten van de onschatbaren. Aantallen illegalen, beeld van een categorie of van de schatter?' *Migrantenstudies* 2: 117-128.
- Haveman, R. (1997); 'Prostitutie, vrouwenhandel en vreemdelingenbeleid' *Recht en kritiek* 23/4: 371-384.
- Kalmthout, A. van & J. de Win (1997); 'Vreemdelingenbewaring: maatregel of straf?' *Recht en kritiek* 23/4: 385-400.

- Kloosterman, R. & J. van der Leun & J. Rath (1997); *Over grenzen. Immigranten en de informele economie* (IMES, Universiteit van Amsterdam).
- Leenders, M. (1993); *Ongenode Gasten. Van traditioneel asielrecht naar immigratiebeleid, 1815-1938* (Hilversum).
- Leun, J. van der (1998); 'Onbedoelde integratie; in- en uitsluiting van illegale vreemdelingen in de lokale beleidspraktijk' *Justitiële Verkenningen* 24/1: 19-30.
- Muller, P. (1997); *Wachten voor het rode licht. Verkenning naar de overleefsituatie van illegaal geworden asielzoekers in Brabant* (Fac. ASW, Universiteit Utrecht).
- Rath, J. (1995); 'Beunhazen van buiten' in: G. Engbersen & R. Gabriëls; *Sferen van integratie. Naar een gedifferentieerd allochtonenbeleid* (Boom, Meppel): 74-109.
- Staring, R. (1997); 'Leven in onzekerheid' in: A. Reijnders & V. Kompin & L. de Haas (red.): *Wonen in de 21e eeuw* (NAi uitgevers): 47-54.
- Staring, R. (1997); 'Scenes from a Fake Marriage. Notes on the Flip Side of Embeddedness' in: K. Koser & H. Lutz (eds.); *New Migration in Europe. Social Constructions and Social Realities* (MacMillan, London).

Bijlage III

Overzicht van uitgegeven adviezen

Verscheidenheid in vervlechting	oktober 1997
Integriteit, een zaak van overheid en bedrijfsleven	oktober 1997
Op de grens van monisme en dualisme	november 1997
Dienen en verdienen met ICT	april 1998
Bestuurlijke betrekkingen	april 1998
Illegale blijvers	mei 1998
Op de handhaving beschouwd	mei 1998

Rob

Bijlage IV

Overzicht met uitgebrachte publicaties

Werkprogramma 1998	september 1997
Verslag studiemiddag Sturingsinstrumenten en hun context	september 1997
Preadvies Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving, bestuur en politie, mr. O.J.D.M.L. Jansen	januari 1998
Jaarverslag 1997	maart 1998
Preadvies Dienstverlening centraal, dr. A. Zuurmond e.a.	april 1998

Bijlage V

Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur

Op het moment van vaststelling van dit advies was de Raad voor het openbaar bestuur als volgt samengesteld:

- voorzitter : mevrouw **ir. J.M. Leemhuis-Stout**,
commissaris van de Koningin in de provincie Zuid-Holland;
- vice-voorzitter: de heer **prof.dr. H.G. Sol**,
hoogleraar systeemkunde aan de Technische Universiteit Delft;
- leden : de heer **prof.dr. H.B. Entzinger**,
hoogleraar algemene sociale wetenschappen
aan de Universiteit Utrecht;
- : mevrouw **drs. A.C. van Es**;
- : mevrouw **mr. W.L. Gillis-Burleson**,
directeur Legato opleidingen;
- : de heer **prof.mr. P.F. van der Heijden**,
hoogleraar arbeidsrecht aan de Universiteit van Amsterdam;
- : de heer **ing. E.M. Mastenbroek**,
oud-commissaris van de Koningin in de provincie Limburg;
- : mevrouw **G.W. van Montfrans-Hartman**,
associée BCG;
- : de heer **prof.dr. C.D. van der Vijver**,
directeur Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie;
- : mevrouw **prof.mr. I.C. van der Vlies**,
hoogleraar bestuursrecht aan de Universiteit van Amsterdam;
- secretaris : de heer **drs. M.P.H. van Haeften** (geen Raadslid).