

Het leven gaat door

Een onderzoek naar de effecten van het illegalenbeleid op het leven van uitgeprocedeerde asielzoekers in Utrecht

Mieke Kox
Stichting LOS
31 december 2009

Voorwoord

“Dit onderzoek is voor het Utrechts beleid als het gaat om het bestrijden en voorkomen van illegalenproblematiek van cruciaal belang. Immers, als de mechanismen van de illegaliteit niet bekend zijn, kan er ook niet effectief tegen worden opgetreden of worden gereguleerd. Met een toenemende druk vanuit de nieuwe Europese landen is het leren kennen van deze ‘verscholen’ wereld door onderzoek op de unieke groep pardonners een speerpunt van ons beleid,” schreef de gemeente Utrecht in haar tussentijdse evaluatie over de uitvoering van het pardon.¹ Dit onderzoek, ofwel het nieuwe speerpunt van het Utrechtse beleid, ligt hier nu voor u. Klaar om gelezen te worden.

In dit onderzoek is het leven van uitgeprocedeerde asielzoekers in Utrecht in beeld gebracht. Hiervoor zijn 88 uitgeprocedeerde asielzoekers geïnterviewd die ooit asiel hebben gevraagd in Nederland, die vervolgens na korte of lange tijd uitgeprocedeed zijn geraakt en die daarna zelfstandig moesten zien te overleven in de illegaliteit terwijl het hen niet was toegestaan te werken of gebruik te maken van sociale voorzieningen. Deze 88 mannen hebben mij tijdens vaak lange, persoonlijke interviews verteld hoe het leven in de illegaliteit er voor hen heeft uitgezien: zij spraken over hun gezondheid, hun woonsituatie, het werk dat ze eventueel hebben gedaan, criminaliteit die eventueel is gepleegd, hun netwerk, de hulpverlening, de problemen die zij tijdens deze periode hebben gehad, de afweging om wel of niet terug te gaan naar het land van herkomst, en over allerlei andere aspecten behorend bij het leven in de illegaliteit. Dit waren geen gemakkelijke gesprekken. Zeker niet voor de 25 geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers die nu nog steeds in de illegaliteit leven omdat zij geen pardon hebben gekregen. Toch hebben deze 88 uitgeprocedeerde asielzoekers aan het onderzoek mee willen werken. Mijn dank voor hen is dan ook groot: zij hebben ondanks hun bezwaren en ondanks hun persoonlijke barrières dit onderzoek mogelijk gemaakt door mij hun verhaal te willen vertellen terwijl zij hier niets voor hebben ontvangen en ik hen hier niets voor terug heb gegeven. Dus mannen, bedankt!

Ik wil ook graag een woord van dank richten tot de Gemeente Utrecht, Projecten in Nederland (PIN), SKaN-Fonds en de Haëlla Stichting: zij hebben dit onderzoek middels financiële bijdragen mogelijk gemaakt. De gemeente Utrecht door geld voor dit onderzoek beschikbaar te stellen, PIN, het SkanFonds en de Haëlla Stichting door jaarlijks geld te doneren aan Stichting LOS en zo ons bestaan en ons werk mogelijk te maken. Ik ben hen hiervoor dan ook erg dankbaar.

Tevens gaat mijn dank uit naar STIL en het pardonloket: zij hebben mij in contact gebracht met de 88 respondenten. Daarnaast hebben zij ook heel veel andere uitgeprocedeerde asielzoekers gebeld om hen te vragen mee te werken aan dit onderzoek. Dit was niet makkelijk: deze doelgroep is namelijk erg moeilijk telefonisch bereikbaar. Medewerkers van STIL hebben hier dan ook veel tijd aan besteed waarvoor ik hen erg dankbaar ben. Dat geldt ook voor de Stichting Noodopvang Dakloze Vreemdelingen Utrecht en Stichting Vluchtelingenwerk Utrecht: zij zijn bijgesprongen toen het STIL niet meer lukte om nieuwe mensen te vinden. Dit heeft nog extra respondenten opgeleverd waarvoor ik ook deze organisaties dankbaar ben.

Vervolgens wil ik graag de begeleidingscommissie bedanken die heeft toegezien op een goed verloop van dit onderzoek. Ik ben prof. Dr. Rene Torenvlied en prof. Dr. Beate Völker van de Universiteit Utrecht, prof. Dr. Godfried Engbersen van de Erasmus Universiteit Rotterdam, Jan Braat en Niene Oepkes van de Gemeente Utrecht, Marieke Witzier van STIL en Rian Ederveen van

¹ Gemeente Utrecht (dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, Afdeling Welzijnszaken), *Pardon in Utrecht: stand van zaken maart 2009*, Utrecht maart 2009 p. 15

Stichting LOS veel dank verschuldigd. Zij hebben zitting genomen in deze begeleidingscommissie en mij gedurende het onderzoek gestuurd, geadviseerd, gestimuleerd en geholpen daar waar nodig.

Mijn dank gaat tot slot uit naar Brenda Dekker en Beau Oldenburg: deze studentes Sociologie aan de Universiteit Utrecht hebben stage gelopen bij Stichting LOS en hun afstudeerscriptie geschreven over het werk respectievelijk netwerk van uitgeprocedeerde asielzoekers in Utrecht. Zij hebben gebruik mogen maken van mijn data, maar ik heb ook dankbaar gebruik gemaakt van hun mooie afstudeerscripties over dit onderwerp.

Na deze woorden van dank wil ik graag een woord van hoop uitspreken: ik hoop namelijk dat dit werk niet alleen een waardevolle bijdrage kan leveren aan het illegalenbeleid in de gemeente Utrecht, maar ook aan het illegalenbeleid van de rijksoverheid en van andere steden. Dit onderzoek maakt inzichtelijk hoe het leven van uitgeprocedeerde asielzoekers in Utrecht er uit ziet en op wat voor manier dit wordt beïnvloed door het beleid. Dit creëert mogelijkheden het beleid hierop aan te passen. Daartoe worden ook aanbevelingen gedaan aan het eind van dit onderzoeksverslag. Ik hoop dat deze worden overgenomen en dat dit werk en alle hulp die ik hierbij heb gehad niet voor niets is geweest.

Mieke Kox
Stichting LOS

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Afkortingen	7
1. Inleiding: illegaliteit als sociaal probleem	8
1.1 Probleemstelling: continuering van een restrictief beleid als antwoord op problemen en belasting van de samenleving ten gevolge van illegaliteit?	10
1.2 Methodiek	12
1.3 Leeswijzer	15
2. Achtergrond van het onderzoek: het illegalenbeleid	16
2.1 Het illegalenbeleid op centraal niveau	16
2.2 Het illegalenbeleid op decentraal niveau	30
2.2.1 De preventieve kant van het Utrechts illegalenbeleid	30
2.2.2 De repressieve kant van het Utrechtse illegalenbeleid	34
2.3 Tot slot	38
3. De achtergrond van illegaal verblijvenden	40
3.1 De literatuur over de achtergrond van illegaal verblijvenden	40
3.2 De achtergrond van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers in Utrecht	42
3.3 Conclusies	46
4. De huisvesting van illegaal verblijvenden	48
4.1 De literatuur over de huisvesting van illegaal verblijvenden	48
4.2 De huisvesting van uitgeprocedeerde asielzoekers in Utrecht	50
4.2.1 Wonen in Utrecht	50
4.2.2 Soorten huisvesting voor uitgeprocedeerde asielzoekers	51
4.2.2.1 Inwonen bij vrienden en/of landgenoten	54
4.2.2.2 Verblijf op straat	59
4.2.2.3 Een kamer huren	60
4.2.2.4 Verblijf in detentie	62
4.2.2.5 Inwonen bij partner	63
4.2.2.6 Verblijf in daklozeninstellingen	64
4.2.2.7 Stiekem verblijf in AZC en ROA-woningen	65
4.2.2.8 Inwonen bij werkgever	67
4.2.2.9 Verblijf in de noodopvang of bij Emmaus	67
4.2.2.10 Tot slot	68
4.2.3 De invloed van illegaliteit op huisvestingsmogelijkheden	69
4.2.4 Problemen ten aanzien van huisvesting	70
4.3 Conclusies	71
5. De positie van illegaal verblijvenden op de arbeidsmarkt	74
5.1 De literatuur over de positie van illegaal verblijvenden op de arbeidsmarkt	74

5.2 De positie van uitgeprocedeerde asielzoekers in Utrecht op de arbeidsmarkt	77
5.2.1 Activiteit van uitgeprocedeerde asielzoekers op de arbeidsmarkt	77
5.2.1.1 Inactiviteit van uitgeprocedeerde asielzoekers op de arbeidsmarkt	78
5.2.2 De zoektocht naar werk	80
5.2.3 Sectoren	84
5.2.4 Het keuzeproses van uitgeprocedeerde asielzoekers op de arbeidsmarkt	92
5.2.5 Problemen voor uitgeprocedeerde asielzoekers op de arbeidsmarkt	93
5.2.6 Voorzien in het levensonderhoud	96
5.3 Conclusies	99
6. Criminaliteit onder illegaal verblijvenden	101
6.1 Literatuur over criminaliteit onder illegaal verblijvenden	101
6.2 Criminaliteit onder uitgeprocedeerde asielzoekers in Utrecht	103
6.3 Conclusies	105
7. Toezicht op illegaal verblijvenden	108
7.1 Literatuur over toezicht op illegaal verblijvenden	108
7.2 Toezicht op uitgeprocedeerde asielzoekers in Utrecht	109
7.2.1 Bewustzijn van vreemdelingtoezicht	110
7.2.2 Controles in het kader van het vreemdelingtoezicht	111
7.2.3 De invloed van het vreemdelingtoezicht op uitgeprocedeerde asielzoekers	114
7.2.4 Problemen ten aanzien van de veiligheid als gevolg van het vreemdelingtoezicht	118
7.3 Conclusies	122
8. De gezondheid van illegaal verblijvenden	125
8.1 De literatuur over de gezondheid van illegaal verblijvenden	125
8.2 De gezondheid van uitgeprocedeerde asielzoekers in Utrecht	127
8.2.1 Gezondheidsklachten	127
8.2.2 Op naar de dokter?	129
8.2.3 Invloed illegaliteit op de gezondheid van uitgeprocedeerde asielzoekers	134
8.2.4 Problemen voor uitgeprocedeerde asielzoekers ten aanzien van de gezondheid	136
8.3 Conclusies	137
9. Relationale inbedding van illegaal verblijvenden in de samenleving	139
9.1 Literatuur over de inbedding van illegaal verblijvenden in de samenleving	139
9.2 De relationele inbedding van uitgeprocedeerde asielzoekers in Utrecht	142
9.2.1 Het sociale netwerk van uitgeprocedeerde asielzoekers	142
9.2.2 Ontvangen hulp van het sociale netwerk	147
9.2.3 Overige aspecten van het sociale netwerk	149
9.2.4 Afhankelijkheid van uitgeprocedeerde asielzoekers	152
9.2.5 Problemen ten gevolge van relationele inbedding	153
9.3 Conclusies	154

10. Hulpverlening aan illegaal verblijvenden	156
10.1 Literatuur over hulpverlening aan illegaal verblijvenden	156
10.2 Hulpverlening aan uitgeprocedeerde asielzoekers in Utrecht	159
10.2.1 Bekendheid van uitgeprocedeerde asielzoekers met hulpverleningsorganisaties	160
10.2.2 Ontvangen hulp van hulpverleningsorganisaties	161
10.2.3 Behoeften van uitgeprocedeerde asielzoekers	162
10.3 Conclusies	163
11. Terugkeer van illegaal verblijvenden	165
11.1 Literatuur over terugkeer van illegaal verblijvenden	165
11.2 Uitgeprocedeerde asielzoekers in Utrecht over terugkeer	168
11.3 Conclusies	172
12. Problemen en belasting van de samenleving ten gevolge van illegaliteit	174
12.1 Literatuur over problemen en belasting voor de samenleving ten gevolge van illegaliteit	174
12.2 Uitgeprocedeerde asielzoekers over problemen en belasting van de samenleving ten gevolge van illegaliteit	176
12.2.1 Ondervonden problemen door uitgeprocedeerde asielzoekers	176
12.2.1.1 Het leven in de illegaliteit	176
12.2.1.2 Gevolgen illegaal verblijf voor legaal verblijf	181
12.2.2 Belasting voor de samenleving ten gevolge van illegaal verblijf	183
12.3 Conclusies	185
13. Illegaliteit: een sociaal probleem?	187
13.1 Een restrictief illegalenbeleid als oplossing voor het sociale probleem	187
13.2 Het leven in de illegaliteit door de jaren heen	189
13.3 Overige problemen en belasting van de samenleving ten gevolge van illegaliteit	195
13.4 De effecten van het illegalenbeleid	196
13.5 Het restrictieve illegalenbeleid als sociaal probleem	198
14. Aanbevelingen	200
14.1 Aanbevelingen voor de rijksoverheid	200
14.2 Aanbevelingen voor centrale overheden	202
14.3 Onderzoeksaanbevelingen	203
Bibliografie	205

Afkortingen

AC	Aanmeldcentra
ACVZ	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
AMA	Alleenstaande Minderjarige Asielzoeker
AMV	Alleenstaande Minderjarige Vreemdeling
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
AZC	Asielzoekerscentrum
BNRM	Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel
COA	Centraal Orgaan Asielzoekers
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
EU	Europese Unie
Ex-AMA	Voormalig Alleenstaande Minderjarige Asielzoeker (bij bereiken van de 18-jarige leeftijd)
Fte	Full time equivalent
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie
IND	Immigratie- en Naturalisatie Dienst
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
KMar	Koninklijke Marechaussee
MOB	Vertrek met onbekende bestemming
NoiZ	Nachtopvang in Zelfbeheer
OM	Openbaar Ministerie
PLOVU	Platform Opvang Vluchtelingen Utrecht
PSH-V	Politie Suite Handhaving Vreemdelingen
PTSS	Post Traumatisch Stress Syndroom
ROA	Regeling opvang asielzoekers
SIOD	Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
SSHU	Stichting Sociale Huisvesting Utrecht
STV	Stichting tegen vrouwenhandel
SVB	Sociale verzekeringsbank
UAF	Stichting voor Vluchteling-Studenten
UWV	Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen
VAS	Vreemdelingen Administratiesysteem
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VVTV	Voorwaardelijke Vergunning Tot Verblijf
Vw	Vreemdelingenwet 2000
Wabv	Wet arbeid buitenlandse werknemers
Wav	Wet Arbeid Vreemdelingen
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie
ZZA	Zelfzorgarrangement (verblijf bij familie, vrienden of in kamer tijdens procedure na eerst minimaal half jaar in opvang van de COA te hebben verbleven)

1. Inleiding: illegaliteit als sociaal probleem

De Nederlandse overheid verstaat onder illegaliteit het verblijf in Nederland van mensen die niet beschikken over de Nederlandse nationaliteit (vreemdelingen) en die niet beschikken over een rechtsgeldige titel om in Nederland te mogen verblijven. Op deze mensen rust de plicht Nederland te verlaten. Indien zij dit niet doen, verblijven zij onrechtmatig ofwel illegaal in Nederland. Dit zijn zogenaamde illegalen, ongedocumenteerden of mensen zonder verblijfsvergunning.² Hieronder vallen zowel uitgeprocedeerde asielzoekers, mensen die Nederland door middel van illegale grensoverschrijding binnenkomen en mensen die Nederland op legale wijze binnenkomen maar die illegaal verblijven nadat hun verblijfsrecht is geëindigd of nadat zij hun verblijfsrecht hebben verloren. Zij plegen geen strafbaar feit met hun illegaal verblijf, maar dienen het land wel zo snel mogelijk te verlaten.

In 1989 werd illegale migratie voor het eerst opgenomen in het regeerakkoord: door vermindering van de grenscontroles, door de toename van het aantal vreemdelingen in Nederland en door de veranderde houding ten opzichte van vreemdelingen werd dit een actueel relevant thema. Nederland was volgens de regering namelijk geen immigratieland: het stond open voor vluchtelingen in het kader van het Vluchtelingenverdrag en voor gezinsherenigers, maar illegale migratie moest zoveel mogelijk worden voorkomen en beperkt.³ Er werd daarom een commissie ingesteld die de regering van advies moest voorzien ten aanzien van de wijze waarop illegale immigratie kon worden tegengegaan, de wijze waarop gebruik van collectieve voorzieningen door illegaal verblijvenden kon worden voorkomen en de wijze waarop het binnenlands vreemdelingtoezicht kon worden geactiveerd. Deze Commissie Binnenlands Vreemdelingtoezicht, ook wel Commissie Zeevalking genoemd naar de voorzitter van de commissie Henk Zeevalking,⁴ kwam in 1991 met een eindrapport waarin ze stelde dat het niet bestrijden van illegaliteit niet aanvaardbaar was in verband met verstoring van de arbeidsmarkt, verdringing op de arbeidsmarkt, uitbuiting van illegaal tewerkgestelden en aantasting van algemeen geldende waarden en verworvenheden ten gevolge van illegaal verblijf. Ze doelde met dit laatste op huisvesting in sloppenwijken, gettovorming en uitbuitingspraktijken. Illegaliteit moest dan ook worden bestreden. De Commissie adviseerde de regering hiertoe de mogelijkheden waarop illegaal verblijvenden zich staandehouden in te perken daar illegaliteit niet alleen door administratief en operationeel toezicht kon worden tegengegaan. Dit betekende dat het (overigens beperkte) gebruik van sociale voorzieningen behoudens internationaalrechtelijke verplichtingen en noodsituaties moest worden tegengegaan. Hiertoe moest de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA), waar de verblijfsstatus van mensen voortaan in opgenomen moest worden, een centrale rol gaan spelen bij de gegevensuitwisseling. Ook mochten illegaal verblijvenden geen rechten meer ontlenen aan hun sofinummer. Verder moest illegale tewerkstelling worden bestreden. Daartoe werd

² De term 'illegalen' wordt in de literatuur, de beleidsstukken van de overheid en in de volksmond gebruikt. Er bestaat bezwaar tegen het gebruik van de term 'illegalen' daar een persoon niet onrechtmatig of illegaal kan zijn. Personen kunnen onrechtmatig of illegaal in een land verblijven, maar hun bestaan kan niet onrechtmatig of illegaal zijn. Dat wordt met deze terminologie wel gesuggereerd. Daarom wordt in het vervolg gebruik gemaakt van termen als illegaal verblijvenden of migranten zonder verblijfsvergunning tenzij citaten worden aangehaald.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 21 132, nr. 8 (regeerakkoord kabinet Lubbers-Kok) p. 42

⁴ Mr. H.J. Zeevalking was afkomstig uit de VVD en medeoprichter van D'66. Hij heeft verschillende politieke functies bekleed. Zo was hij wethouder van Utrecht (1970-1974), staatssecretaris van Justitie in het Kabinet-Den Uyl (1975-1977), Tweede Kamerlid (1977-1979), burgemeester van Rijswijk (1979-1981) en minister Verkeer en Waterstaat in het kabinet Van Agt II (1981-1982).

geadviseerd de strafmaat voor werkgevers die zich schuldig maken aan illegale tewerkstelling te verhogen en de aanpak te verstevigen. Het vreemdelingtoezicht moest tevens worden gemoderniseerd. En tot slot werd geadviseerd het verwijderingsbeleid te intensiveren middels een terugkeerbureau en middels het uitoefenen van druk op landen van herkomst hun onderdanen terug te nemen. Daarvoor mocht op voorzichtige wijze gebruik worden gemaakt van vrijheidsbeperkende en –ontnemende maatregelen, aldus de Commissie Zeevalking. Zij benadrukte wel dat de bestrijding van illegaliteit niet mocht leiden tot een zogenaamd uithongeringsbeleid om zo vreemdelingen ertoe te brengen uit eigen beweging het land te verlaten. De Commissie betwijfelde namelijk of dit ooit zou werken. En als het wel zou werken, zou de prijs voor illegaal verblijvenden en de Nederlandse samenleving te hoog zijn, aldus de Commissie Zeevalking.⁵

Naar aanleiding van dit advies van de Commissie Zeevalking heeft de toenmalige regering maatregelen getroffen om illegale migratie tegen te gaan. Zo nam ze de aanbevelingen over inzake de uitsluiting van illegaal verblijvenden van collectieve voorzieningen, de opname van verblijfsstatus in het GBA, de verhoging van de strafmaat voor illegale tewerkstelling, de modernisering van het vreemdelingtoezicht en de intensivering van het verwijderingsbeleid. Daarnaast besloot ze, in tegenspraak met het advies van de Commissie Zeevalking, tot het invoeren van een beperkte identificatieplicht.⁶ Sindsdien zijn door opeenvolgende regeringen steeds nieuwere en steeds verdergaande maatregelen genomen om illegaliteit en de daarmee gepaard gaande belasting voor de samenleving te bestrijden.

Dit steeds verdergaande illegalenbeleid treft ook uitgeprocedeerde asielzoekers. Sinds begin jaren negentig worden asielverzoeken namelijk sneller afgehandeld, wordt de opvang voor (uitgeprocedeerde) asielzoekers eerder beëindigd en hebben niet alle groepen asielzoekers nog recht op opvang of voorzieningen. Uitgeprocedeerde asielzoekers die al dan niet legaal in Nederland verblijven komen hierdoor eerder op straat te staan waar ook zij worden geconfronteerd met het steeds restrictievere illegalenbeleid.

Dit beleid heeft het leven in de illegaliteit doen veranderen. Onderzoek van eind jaren negentig laat zien dat illegaal verblijvenden met de komst van de nieuwe maatregelen vaker tegen problemen aanlopen op het gebied van huisvesting, arbeid, gezondheidszorg en onderwijs. De belasting van de samenleving ten gevolge van illegaliteit is daarentegen beperkt, al is deze wel wat toegenomen.⁷ Het beleid heeft het aantal illegaal verblijvenden in Nederland behoudens regularisatieregelingen echter niet doen afnemen: het aantal lijkt gelijk gebleven te zijn hoewel dit gezien de grote marges bij het schatten van het aantal illegaal verblijvenden in Nederland moeilijk met zekerheid is te stellen.⁸ Volgens de meest recent verrichte omvangschatting verbleven tussen 1 april 2005 en 1 april 2006 tussen ruim 74.000 en bijna 184.000 illegaal verblijvenden in Nederland.⁹ Er wordt echter gedacht dat deze groep sinds 1 april 2006 kleiner is geworden door de uitbreiding van de Europese Unie (EU) in

⁵ Commissie Binnenlands Vreemdelingtoezicht (Commissie Zeevalking), *Eindrapport*, 1991

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 22 146 nr. 1 (Brief van de minister en staatssecretaris van Justitie naar aanleiding van het eindrapport van de Commissie Binnenlands Vreemdelingtoezicht)

⁷ Zie: Kromhout, M., Wubs, H. en Beenackers, E., *Illegaal verblijf in Nederland: Een literatuuronderzoek*, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie, Den Haag 2008

⁸ Zie: Boom, J. de, Weltevrede, A., Snel, E. en Engbersen, G., *Migration and migration policies in the Netherlands 2006: Dutch SOPEMI-report 2006*, Rotterdam Institute of Social Policy Research (RISBO), Rotterdam 2008, p. 94

⁹ Zie: Heijden, P. van der, Gils, G. van, Cruiff, M. en Hessen, D., *Een schatting van het aantal in Nederland verblijvende illegale vreemdelingen in 2005; in opdracht van het Ministerie van Justitie 2006-2*, IOPS-Utrecht, Universiteit Utrecht 2006, p. 14

2004 en in 2007 en door de Regeling afwikkeling nalatenschap oude Vreemdelingenwet ofwel het Pardon uit 2007.¹⁰

Het vermoeden dat het aantal illegaal verblijvenden in Nederland niet is afgenomen onder invloed van het illegalenbeleid en de problemen die met de komst van het illegalenbeleid zijn ontstaan, heeft verschillende academici ertoe gebracht te stellen dat het illegalenbeleid symboolbeleid is voor een onoplosbaar probleem nu beleidsmatige prioriteiten van het illegalenbeleid niet of nauwelijks worden gehaald en het leven van illegaal verblijvenden onder invloed van het beleid juist is verslechterd.¹¹ Desondanks heeft de huidige staatssecretaris van Justitie een nieuwe illegalennota opgesteld waarin het restrictieve illegalenbeleid vanaf de jaren negentig word gecontinueerd en/of aangescherpt. De staatssecretaris stelt dat in de huidige mondiale context inderdaad nooit voorkomen kan worden dat illegaal verblijvenden in Nederland zullen zijn, maar dat illegaliteit wel voortvarend bestreden kan worden zodat de veronderstelde uitwassen voor de samenleving én de slachtoffers ten gevolge van illegaliteit worden geminimaliseerd. Zij staat daarom een praktische aanpak voor ter bestrijding van zowel het onrechtmatig verblijf als het profiteren ervan en presenteert hiertoe nieuwe maatregelen zoals het opstellen van een convenant met politie ten aanzien van de verfijning van de politieke vreemdelingentaak, het uitzetten of vastzetten van criminele illegaal verblijvenden, het actiever aanpakken van woonfraude, het aanpakken van diegenen die illegale arbeid mogelijk maken, een nieuw stelsel voor de vergoeding van gezondheidszorg, het onderzoeken van mogelijkheden om de opsporingstaken van de politie uit te breiden en het intensiveren van het ongewenst verklaren van vreemdelingen.¹²

1.1 Probleemstelling: continuering van een restrictief beleid als antwoord op problemen en belasting van de samenleving ten gevolge van illegaliteit?

De keuze van de staatssecretaris voor het continueren van het restrictieve illegalenbeleid is opmerkelijk nu uit onderzoek is gebleken dat de belasting van de samenleving ten gevolge van illegaliteit beperkt is en beleidsmatige doelstellingen van het illegalenbeleid nauwelijks worden gehaald. Dit roept de vraag op of continuering van het restrictieve illegalenbeleid wel het juiste antwoord is om de uitwassen voor samenleving en slachtoffers ten gevolge van illegaliteit te minimaliseren. Daar er nog geen effectevaluatie van het illegalenbeleid vanaf begin jaren negentig heeft plaatsgevonden, is deze vraag vooralsnog niet te beantwoorden.

¹⁰ Dit is het zogenaamde pardon waarbij een groep uitgeprocedeerde asielzoekers die nog onder de oude Vreemdelingenwet (voor 1 april 2001) asiel hadden gevraagd, alsnog een verblijfsvergunning kregen als zij konden aantonen dat zij onafgebroken in Nederland waren geweest. Er mocht dan echter geen sprake zijn van zogenaamde contra-indicaties als het vormen van een gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid (inclusief verdenking van art. 1F Vluchtelingenverdrag, ofwel misdrijven tegen de vrede, de menselijkheid, oorlogsmisdrijven en dergelijke), als het houder zijn van een verblijfsvergunning anders dan in de regeling genoemde verblijfsvergunning bepaalde tijd, als het zijn van onderdaan van een lidstaat van de Europese Unie of de Europese Economische Ruimte of als er in verschillende procedures verschillende identiteiten of nationaliteiten opgegeven zijn waarvan is vastgesteld dat hieraan geen geloof kan worden gehecht.

¹¹ Zie bijvoorbeeld: Engbersen, G., Leun, J. van der, Staring, R. en Kehla, J., *De ongekende stad 2: Inbedding en uitsluiting van illegale vreemdelingen*, Boom, Amsterdam 1999, p. 250-255

¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008. 19 637 nr. 1207 (illegalennota 2008)

Met dit onderzoek wordt beoogd een eerste aanzet te geven voor een dergelijke effectevaluatie. Daartoe is eerst het illegalenbeleid vanaf begin jaren negentig eerst in grote lijnen weergegeven. Vervolgens is het leven van uitgeprocedeerde asielzoekers in Utrecht onderzocht en in kaart gebracht. Deze resultaten zijn nadien afgezet tegen eerdere bevindingen over het leven van illegaal verblijvenden om zo de effecten van het restrictieve illegalenbeleid van de afgelopen jaren te kunnen inventariseren. Zo wordt gezocht naar het antwoord op de centrale vraag of continuering van het restrictieve illegalenbeleid het juiste antwoord is op problemen en belasting van de samenleving ten gevolge van illegaliteit. Daarbij is vooral aandacht voor die leefgebieden die in het illegalenbeleid én in eerder verschenen literatuur aan bod gekomen zijn.

Er is juist nu besloten tot dit onderzoek vanwege de komst van het pardon in 2007. Dit bood een onverwachte maar mooie gelegenheid het leven van een homogene groep illegaal verblijvenden, te weten uitgeprocedeerde asielzoekers, te onderzoeken en in kaart te brengen. Voorheen werd voor onderzoek naar het leven van illegaal verblijvenden veelal gebruik gemaakt van de zogenaamde sneeuwbalmethode: er werd bij verschillende gelegenheden en op verschillende locaties contact gezocht met illegaal verblijvenden waarna deze contacten weer leidden tot contacten met andere illegaal verblijvenden. Aan de hand van interviews met deze via de sneeuwbalmethode gevonden illegaal verblijvenden werd het leven in de illegaliteit op indrukwekkende wijze verkend en in kaart gebracht. Het was echter niet mogelijk zicht te krijgen op de representativiteit en de homogeniteit van de onderzochte groep. Dit is met de komst van het pardon wel mogelijk. De uitgeprocedeerde asielzoekers die niet bekend waren bij overheidsinstanties en in aanmerking kwamen voor deze regeling, moesten namelijk een zogenaamde burgemeestersverklaring overleggen om aan te tonen dat zij tijdens hun illegaal verblijf onafgebroken in Nederland waren geweest. Pas dan konden zij een verblijfsvergunning op grond van deze regeling krijgen. Dit biedt de mogelijkheid deze uitgeprocedeerde asielzoekers middels deze burgemeestersverklaring op te sporen en in contact te komen met een groep uitgeprocedeerde asielzoekers die recent in de illegaliteit heeft geleefd. En dus om onderzoek naar het leven van een homogene groep illegaal verblijvenden uit te voeren. Daarom is juist nu het initiatief genomen tot dit grotendeels kwalitatieve onderzoek waarin wordt getracht aan de hand van de volgende deelvragen te komen tot beantwoording van de centrale onderzoeksvraag of een restrictief illegalenbeleid het antwoord biedt op problemen en belasting van de samenleving ten gevolge van illegaliteit:

1. Hoe is het landelijke illegalenbeleid vormgegeven?
2. Hoe is het illegalenbeleid op decentraal niveau in de gemeente Utrecht vormgegeven?
3. Hoe is het leven van uitgeprocedeerde asielzoekers in de illegaliteit in Utrecht op het gebied ten aanzien van hun positie op de woningmarkt, de positie op de arbeidsmarkt, de mate van betrokkenheid bij criminaliteit, de invloed van het vreemdelingtoezicht, hun gezondheid, de inbedding in de samenleving, het belang van hulpverleningsorganisaties en de bereidheid tot terugkeer? Ofwel, hoe overleven zij in de illegaliteit?
4. Ondervinden uitgeprocedeerde asielzoekers problemen of ongewenste situaties ten gevolge van het illegaal verblijf? En zo ja, wat voor problemen of ongewenste situaties?
5. Leidt het verblijf in de illegaliteit tot ongewenste situaties in de samenleving en/of de gemeente Utrecht? En zo ja, tot wat voor ongewenste situaties?
6. Wat zijn de effecten van zowel het landelijke als het Utrechtse illegalenbeleid?
7. Zijn er verbeteringen aan te brengen in het landelijke en/of het Utrechtse illegalenbeleid? En zo ja, wat voor verbeteringen?

1.2 Methodiek

Om bovenstaande vragen te kunnen beantwoorden is gebruik gemaakt van verschillende methoden gedurende het onderzoek. Hier wordt kort ingaan op de aanpak van het onderzoek, de gebruikte methoden en de keuzes die tijdens dit onderzoek zijn gemaakt.

Bij de start van het onderzoek zijn eerst literatuur en beleidsstukken geïnventariseerd om zoveel mogelijk informatie te vergaren over het landelijke en het Utrechtse illegalenbeleid, het leven van illegaal verblijvenden en de problemen die ontstaan ten gevolge van illegaliteit.

Vervolgens is aan de hand van dit literatuuronderzoek een semi-gestructureerde vragenlijst opgesteld ten behoeve van het interviewen van die uitgeprocedeerde asielzoekers die in aanmerking kwamen voor deelname aan het onderzoek. De vragen in de vragenlijst richtten zich op die leefgebieden die speciale aandacht krijgen binnen het eerdergenoemde illegalenbeleid en die eerder kwalitatief zijn onderzocht. Dit maakt het namelijk mogelijk ontwikkelingen ten aanzien van het leven in de illegaliteit te signaleren, problemen te constateren en het beleid mede aan de hand van eerder verschenen onderzoek nader te evalueren.

Daarna begon in oktober 2008 de zoektocht naar uitgeprocedeerde asielzoekers die tijdens hun illegaal verblijf in de stad Utrecht hebben gewoond. Er was namelijk besloten het onderzoek binnen één stad uit te voeren om de dataverzameling haalbaar en de resultaten generaliseerbaar te houden. Er was voor Utrecht gekozen omdat dit één van de grote vier steden is waar veel illegaal verblijvenden zich ophouden, omdat de doelgroep hier via het pardonloket eenvoudig in beeld te brengen is en omdat de gemeente Utrecht dit onderzoek vanuit haar beleidsmatige interesse wilde financieren. Om in contact te komen met uitgeprocedeerde asielzoekers is contact opgenomen met STIL. Dit is een lokale hulpverleningsorganisatie voor vluchtelingen en migranten zonder verblijfsvergunning die tevens dienst heeft gedaan als pardonloket voor uitgeprocedeerde asielzoekers die op grond van de pardonregeling alsnog in aanmerking kwamen voor een verblijfsvergunning. STIL had hierdoor contact met of de contactgegevens van personen die in aanmerking kwamen voor deelname aan dit onderzoek. Medewerkers van STIL waren bereid mij in contact te brengen met deze uitgeprocedeerde asielzoekers. Zij hebben daartoe op verzoek binnen de lijst met pardonkandidaten een *at random* selectie gemaakt van 100 personen die in aanmerking kwamen voor deelname aan dit onderzoek. Op basis van de lijst is ervoor gekozen alleen mannelijke uitgeprocedeerde asielzoekers te selecteren aangezien het aantal vrouwelijke uitgeprocedeerde asielzoekers dat middels een burgemeestersverklaring in aanmerking kwam voor het pardon zo beperkt was dat de resultaten van deze subgroep niet generaliseerbaar zouden zijn. Zij zijn daarom buiten beschouwing gelaten. Medewerkers van STIL hebben nadien de geselecteerde mannen benaderd met de vraag of zij wilden deelnemen aan dit onderzoek. Indien dit bevestigend werd beantwoord, werd hun telefoonnummer aan mij doorgegeven zodat ik hen kon benaderen om een afspraak te maken voor een interview.

Het vinden van respondenten was echter niet eenvoudig: medewerkers van STIL hebben uren aan de telefoon gezeten en honderden telefoontjes gepleegd om de geselecteerde mannen te pakken te krijgen om hen te vragen of zij wilden deelnemen aan dit onderzoek. De 'vangst' was echter beperkt. De doelgroep bleek erg moeilijk te bereiken vanwege verouderde telefoonnummers, onbereikbare telefoons, het gebrek aan een benodigde tolk en vanwege de weigering aan het onderzoek mee te werken. Hierdoor werden de gewenste 100 respondenten niet direct gevonden. Er is daarom besloten de selectie (wederom *at random*) uit te breiden. Toen dit alsnog onvoldoende

respondenten opleverde, is besloten alle mensen die in aanmerking kwamen voor deelname aan het onderzoek te benaderen. Bijgevolg is een selectie op basis van beschikbaarheid ontstaan. Dit leverde echter nog niet voldoende respondenten op. Daarop is besloten contact op te nemen met de Stichting Noodopvang Dakloze Vreemdelingen Utrecht en de Stichting Vluchtelingenwerk Utrecht om hen te vragen of zij contact hadden met mensen die in aanmerking kwamen voor deelname aan dit onderzoek. Zij bleken dergelijke mensen te kennen en nieuwere telefoonnummers te hebben waarop zij hen hebben benaderd om te vragen of zij aan dit onderzoek mee wilden werken. De respons was echter laag: veel mogelijke kandidaten waren inmiddels bezig met het inburgeringstraject waardoor zij geen tijd hadden voor een interview. Toch heeft deze route nog een tiental respondenten opgeleverd. Hierdoor zijn uiteindelijk 88 uitgeprocedeerde asielzoekers geïnterviewd ten behoeve van dit onderzoek.

Vooraf werd gestreefd naar zo veel mogelijk interviews met uitgeprocedeerde asielzoekers opdat een zo representatief mogelijk beeld van het leven van uitgeprocedeerde asielzoekers zou ontstaan. Er bleken 263 uitgeprocedeerde asielzoekers in aanmerking te komen voor deelname aan het onderzoek. Hiervan hebben 88 mannen, ofwel 33% van de totale onderzoeksgroep, daadwerkelijk deelgenomen aan dit onderzoek. Deze 88 geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers komen qua leeftijd en qua land van herkomst tot op zekere hoogte overeen met de totale onderzoeksgroep. Er zijn 9% te weinig mannen in de leeftijd van 21-25 jaar en 8% te veel mannen in de leeftijd van 31-35 geïnterviewd, maar in de andere leeftijdscategorieën is het verschil tussen de respondenten en de onderzoekspopulatie maximaal 3%. Verder zijn 6% te veel West-Afrikanen en 9% te weinig overig Aziaten geïnterviewd, maar in de overige categorieën landen van herkomst is het verschil maximaal 3%. Op andere kenmerken kunnen beide groepen niet worden vergeleken. Er kan dus alleen geconstateerd worden dat deze respondenten op het gebied van leeftijd en land van herkomst een redelijke afspiegeling vormen van de totale onderzoekspopulatie. En nu de verhalen van de 88 geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers op de verschillende leefgebieden veel overeenkomsten vertonen, lijken de verzamelde verhalen dan ook een reëel beeld weer te geven van het leven in de illegaliteit.

STIL, de noodopvang en Vluchtelingenwerk legden dus het eerste contact met de respondent: zij vertelden wat het onderzoek inhield en vroegen of de kandidaat-respondent hieraan mee wilde werken. Bij een bevestigend antwoord verstrekten zij mij de telefoonnummers zodat ik de respondenten telefonisch kon benaderen om een interviewafspraken te maken. Aan de telefoon legde ik dan eerst nogmaals uit met welk doel ik hen wilde spreken en vervolgens liet ik hen een tijd en plaats kiezen voor het interview. Het merendeel van de respondenten koos ervoor het interview op het kantoor van Stichting LOS te laten plaatsvinden, een aantal respondenten wilde echter thuis geïnterviewd worden. En één interview heeft in een openbare eetgelegenheid plaatsgevonden omdat de desbetreffende respondent en zijn tolk dit prefereerden boven een afspraak op kantoor.

Tijdens het telefoongesprek werd bepaald of er een tolk bij het interview aanwezig diende te zijn. Indien het Nederlands of Engels van de respondent onvoldoende was, werd hem gevraagd of hij kon regelen dat er een tolk bij het gesprek aanwezig kon zijn. Als dit niet mogelijk was, viel de respondent af. Hierdoor is een klein aantal respondenten afgevallen: het was niet mogelijk voldoende met elkaar te communiceren. Elf respondenten hebben wel een tolk geregeld. Op deze manier zijn vooraf gevreesde taalproblemen voorkomen: de overige respondenten spraken namelijk allen Nederlands of Engels waardoor ik voldoende met hen kon communiceren. Het kwam wel eens voor dat een vraag herhaald moest worden of overgeslagen moest worden omdat deze niet begrepen werd, maar in het algemeen hebben zich weinig communicatieproblemen voorgedaan.

Het kostte doorgaans veel tijd om een afspraak te maken met de uitgeprocedeerde asielzoekers: ik moest hen herhaaldelijk bellen om hen te pakken te krijgen en dan was niet altijd direct duidelijk wanneer de afspraak kon plaatsvinden. En als er dan eindelijk een afspraak was gemaakt, kwam het regelmatig voor dat een respondent niet verscheen omdat hij de afspraak vergeten was of omdat hij alsnog verhinderd was. Met de meesten kan ik dan later een nieuwe afspraak maken, een klein aantal respondenten is op dit punt alsnog afgehaakt.

Als het eindelijk was gelukt om elkaar te ontmoeten voor een interview, stelde ik mezelf eerst voor. Daarna werd er kort gesproken over de welbekende koetjes en kalfjes om het ijs te breken. Vervolgens legde ik het doel van het interview nogmaals uit en garandeerde ik de respondenten anonimiteit opdat ze niet bang zouden zijn hun verhaal te vertellen. Daarna ging het interview van start. Dit verliep niet altijd even vloeiend. Zo verliep het begin van het gesprek soms vrij stroef omdat de respondent angstig was, het belang van het onderzoek niet in zag en/of geen zin had zijn verhaal te vertellen. Niet zelden ging de respondent dan vrij nors met zijn jas aan in een afwachtende houding onrustig aan tafel zitten. Desondanks werden de vragen wel beantwoord al moest ik de informatie er soms uittrekken. Na verloop van tijd ontdooiden de meeste respondenten echter wel en werd het gesprek wat makkelijker. Daar was de vragenlijst ook op afgesteld: de gesprekken waren zo opgebouwd dat eerst de relatief makkelijk bespreekbare onderwerpen aan bod kwamen waarna vervolgens steeds moeilijkere en persoonlijker vragen gesteld konden worden aangezien het hiervoor benodigde vertrouwen inmiddels was opgebouwd. Hierdoor zijn uiteindelijk de meeste vragen beantwoord en is de benodigde informatie verzameld. Bij vier respondenten is dit echter niet gelukt: twee respondenten zijn halverwege het interview opgestaan en weggegaan omdat zij het emotioneel niet meer aan konden over hun verblijf in de illegaliteit te praten en twee respondenten hebben het interview afgebroken omdat zij hier niet meer over wilden praten. De overige interviews verliepen makkelijker dan vooraf gedacht: deze respondenten waren erg bereidwillig om hun verhaal te vertellen, onthulden vele facetten over hun leven in de illegaliteit en schuwden het niet om in te gaan op persoonlijke details. Dit heeft erg veel informatie over het leven in de illegaliteit opgeleverd.

De interviews hebben gedurende een half jaar plaatsgevonden, van november 2008 tot en met april 2009. Deze duurden gemiddeld tweeënhalf uur met uitschieters van interviews van één uur en interviews van acht uur. Ik maakte tijdens het praten aantekeningen die na afloop van het gesprek zijn uitgewerkt.¹³ Deze zijn vervolgens in het statistiekprogramma SPSS ingevoerd waarmee later frequentietabellen zijn gedraaid, kruistabellen zijn gemaakt en middels een chi-kwadraat, Phi en Cramér's V toetsen getest is op het al dan niet bestaan van significante verbanden bij een betrouwbaarheid van 95%.

Hierbij dient tot slot opgemerkt te worden dat het onderzoek, net als eerder onderzoek, is gebaseerd op zelfrapportage: de 88 geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers hebben hun verhaal over het leven in de illegaliteit verteld vanuit hun eigen perceptie. Dit betekent bijvoorbeeld dat de ene respondent met dezelfde arbeidsomstandigheden meent dat deze ondermaats zijn, terwijl de andere respondent in een vergelijkbare situatie zijn arbeidsomstandigheden (vanwege zijn illegale status) prima vindt. De verhalen zijn niet aan de hand van andere informatiebronnen geverifieerd, wel zijn deze middels controlevragen gecontroleerd. Het blijft echter de perceptie van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers die in deze onderzoeksrapportage besproken wordt.

¹³ Er is vanwege de gevoeligheid van het onderwerp besloten de interviews niet op band op te nemen. Daarom is tijdens de interviews meegeschreven. Dit heeft tot gevolg dat de in dit onderzoeksverslag aangehaalde citaten soms geen letterlijke weergave vormen van de woorden van respondenten: de inhoud is uiteraard niet veranderd, maar de taal van de citaten is door deze methode en door de vertaalslag niet altijd een exacte weergave van de frasen van de respondenten.

1.3 Leeswijzer

In deze rapportage wordt in hoofdstuk 2 eerst ingegaan op zowel het centrale als het decentrale illegalenbeleid om inzicht te geven in de ontwikkelingen in het illegalenbeleid vanaf begin jaren negentig. Dit is van belang om de veranderingen in het leven van illegaal verblijvenden te kunnen plaatsen. In de volgende hoofdstukken komen de verschillende leefgebieden aan bod. Achtereenvolgens wordt in hoofdstuk 3 tot en met hoofdstuk 11 ingegaan op respectievelijk de achtergrond van illegaal verblijvenden (3), hun woonsituatie (4), hun positie op de arbeidsmarkt (5), de mate van betrokkenheid bij criminaliteit (6), het vreemdelingentoezicht (7), hun gezondheid (8), hun inbedding in de samenleving (9), het gebruik van hulpverlening (10) en de gedachten over terugkeer (11). In elk hoofdstuk wordt eerst de literatuur over het leefgebied uiteengezet, vervolgens worden de onderzoeksresultaten per thema besproken en tot slot worden in de afsluitende conclusies de ontwikkelingen binnen dit leefgebied geschetst. Deze hoofdstukken zijn ieder afzonderlijk te lezen. In hoofdstuk 12 wordt vervolgens ingegaan op de problemen en de belasting van de samenleving ten gevolge van illegaal verblijf. Hierna worden in hoofdstuk 13 de belangrijkste bevindingen samengevat en conclusies getrokken over de veranderingen in het leven van illegaal verblijvenden door de jaren heen, de effecten van het restrictieve illegalenbeleid en de kracht dan wel onmacht van een restrictief illegalenbeleid als oplossing voor problemen en belasting ten gevolge van illegaliteit. In hoofdstuk 14 volgen tot slot aanbevelingen voor nader onderzoek en voor landelijke en decentrale overheid om de problemen en de belasting ten gevolge van illegaliteit tegen te gaan.

2. Achtergrond van het onderzoek: het illegalenbeleid

Migratie is van alle tijden: al vanaf de middeleeuwen hebben talloze mensen om uiteenlopende redenen huis en haard verlaten om zich elders te vestigen. Ook in Nederland. Dit werd echter niet als een (sociaal) probleem gezien. Nederland kende sinds 1849 wel een Vreemdelingenwet, maar deze werd niet of nauwelijks toegepast. Dit veranderde met de Wet toezicht vreemdelingen van 1918 en de Wet op de grensbewaking van 1920 waarmee een wettelijke basis werd gecreëerd voor het uitsluiten van ongewenste vreemdelingen. Na de Tweede Wereldoorlog werd dit gestarte restrictieve migratiebeleid verder geïnstitutionaliseerd. Tijdens een eerste fase van 1960 tot 1969 was er vanwege de grote behoefte aan laaggeschoolde arbeiders nog sprake van grote lankmoedigheid bij de toelating van spontane migranten die voornamelijk afkomstig waren uit het Middellandse Zeegebied. Maar in de tweede fase van 1969 tot 1989 was de toegeeflijkheid ten aanzien van de toelating verdwenen. Wel bestond er nog lankmoedigheid ten aanzien van het verblijf en het werk van illegaal verblijvende migranten: er kwamen regularisatiemaatregelen voor arbeidsmigranten die al lange tijd in Nederland verbleven en de aanwezigheid van illegaal verblijvende migranten werd vooralsnog gedoogd. Dit veranderde in de jaren tachtig. Toen werd met nieuwe maatregelen getracht de instroom van asielazoekers te verminderen. In 1989 werd vervolgens illegale migratie voor het eerst als separaat thema in het regeerakkoord opgenomen waarna begin jaren negentig een beleidsomslag plaatsvond met het eindrapport van de Commissie Zeevalking. De aanbevelingen van deze commissie betekende namelijk het einde van de gedoogperiode en de start van een restrictief vreemdelingenbeleid.¹⁴ Sinds het verschijnen van het rapport van de Commissie Zeevalking zijn er verschillende maatregelen genomen om de komst van migranten tegen te gaan en om illegaliteit te bestrijden en te ontmoedigen. In dit hoofdstuk worden deze maatregelen uiteengezet: eerst worden de maatregelen op centraal niveau besproken en vervolgens komt het illegalenbeleid op decentraal niveau in de gemeente Utrecht aan bod.

2.1 Het illegalenbeleid op centraal niveau

Sinds de jaren negentig beschouwt de rijksoverheid illegaliteit als een sociaal probleem. Het zou onder meer leiden tot aantasting van algemeen geldende waarden en verworvenheden, verstoring van de arbeidsmarkt, ongecontroleerd en ongeregistreerd beslag op leefruimte en economische mogelijkheden van anderen, en tot diverse vormen van overlast en criminaliteit. Daarbij zouden mensen zonder verblijfsvergunning vanwege hun kwetsbare sociaal-economische positie gemakkelijk het slachtoffer worden van uitbuiting door mensenhandelaren, malafide werkgevers en huissjesmelkers. De rijksoverheid wil illegaal verblijf daarom zo veel mogelijk bestrijden en ontmoedigen.¹⁵ De maatregelen die de rijksoverheid hiertoe onder meer heeft genomen worden in deze paragraaf in chronologische volgorde uiteengezet.

¹⁴ Deze informatie is ontleend aan Burgers, J. en Engbersen, G., *De ongekende stad 1: Illegale vreemdelingen in Rotterdam*, Boom, Amsterdam 1999, p. 15-20. Zie hierover ook: Obdeijn, H. en Schrover, M., *Komen en gaan: immigratie en emigratie in Nederland vanaf 1550*, Uitgeverij Bert Bakker, Amsterdam 2008

¹⁵ Zie bijvoorbeeld Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 22 146 nr. 1 (Brief van de minister en staatssecretaris van Justitie naar aanleiding van het eindrapport van de Commissie Binnenlands

Maatregelen naar aanleiding van het advies van de Commissie Binnenlands Vreemdelingentoezicht
Het advies uit 1991 van de Commissie Binnenlands Vreemdelingentoezicht over het tegengaan van illegale migratie kan worden gezien als keerpunt in het denken over illegaliteit. Het vormde de aanleiding tot steeds verdergaande maatregelen om illegaliteit tegen te gaan. Direct naar aanleiding van het advies trof de toenmalig minister en staatssecretaris van Justitie maatregelen als het feitelijk onmogelijk maken van illegaal verblijf door een koppeling tussen de verblijfsstatus en het gebruik van collectieve voorzieningen (behoudens internationale verplichtingen en noodsituaties), het verder tegengaan van illegale tewerkstelling door de pakkans op illegale tewerkstelling te vergroten en de strafmaat te verhogen, het invoeren van een beperkte identificatieplicht, het intensiveren van de verwijdering van afgewezen asielzoekers middels een verhoging van de inzet van de Koninklijke Marechaussee en een uitbreiding van de celcapaciteit voor vreemdelingenbewaring, en door het instellen van een terugkeerbureau. Samenwerking tussen verschillende departementen en overheidsinstanties werd hiertoe opgeschreefd om zo te komen tot een zogenaamd geïntegreerd vreemdelingenbeleid.¹⁶

Koppeling sofinummer aan verblijfsstatus

Sinds november 1991 wordt in strijd met het advies van de Commissie Binnenlands Vreemdelingentoezicht geen burgerservicenummer (destijds nog sofinummer genoemd) verstrekt aan mensen zonder verblijfsvergunning: het sofinummer werd in dit jaar gekoppeld aan verblijfsstatus waardoor illegaal verblijvenden geen toegang meer hadden tot het sociaal-fiscaal systeem. Zij werden zo van de legale arbeidsmarkt uitgesloten om hen te beletten inkomsten te genereren waarmee ze hun illegaal verblijf konden voortzetten. Hierdoor konden illegaal verblijvenden die na 1991 naar Nederland kwamen geen sofinummer meer krijgen en dus niet meer wit actief worden op te arbeidsmarkt tenzij ze eerder legaal verblijf hadden genoten.¹⁷

Illegalennota 1993

In deze zogenaamde illegalennota wordt de stand van zaken met betrekking tot het illegalenbeleid en de realisatie van de voornemens van de regering naar aanleiding van de voorstellen van de Commissie Zeevalking besproken. De toenmalig staatssecretaris van Justitie stelt in deze nota dat zonder ontmoedigingsbeleid ten aanzien van illegaal verblijf de aanzuigende werking blijft voortduren, de kans op integratie van legaal verblijvende vreemdelingen verder af kan nemen, illegale tewerkstelling het arbeidsmarktbeleid ondermijnt, illegaal verblijvenden het slachtoffer worden van uitbuiting door werkgevers die hen werk verschaffen en ondernemingen in het officiële circuit in toenemende mate in hun voortbestaan worden bedreigd door bedrijven die met illegaal verblijvende werken. De staatssecretaris van Justitie schrijft dat de inspanning van de overheid er daarom op is gericht om vertrek van illegaal verblijvenden te stimuleren door enerzijds het niet verstrekken van collectieve voorzieningen aan deze groep en door het bestrijden van illegale tewerkstelling. En anderzijds door financiële stimulering van vrijwillige terugkeer naar het land van herkomst via het

Vreemdelingentoezicht), Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 22 981, nr. 1 (Illegalennota 1993) en Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 537 nr. 2 (illegalennota 2004)

¹⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 22 146 nr. 1 (Brief van de minister en staatssecretaris van Justitie naar aanleiding van het eindrapport van de Commissie Binnenlands Vreemdelingentoezicht)

¹⁷ Zie hierover ook Benseddik, A. en Bijl, M., *Onzichtbaar achter glas: Onderzoek naar de bijdrage van illegalen in de glastuinbouw van het Westland*, Stek/OKIA, Den Haag 2004 p. 51-62

terugkeerbureau. Het verwijderen van vreemdelingen die ondanks deze maatregelen zonder geldige verblijfstitel worden aangetroffen vormt het sluitstuk van dit kabinetsbeleid, aldus de staatssecretaris.¹⁸

Vreemdelingenwet 1993

In 1993 is vanwege de grotere aantallen asielzoekers een nieuwe vreemdelingenwet ingevoerd ter vervanging van de vreemdelingenwet uit 1965. In deze wet werd een nieuwe asiel- en opvangprocedure geïntroduceerd met daarin een gescheiden en snellere behandeling van zogenaamde “flinterdunne” asielaanvragen: niet-ontvankelijke en kennelijk ongegronde asielverzoeken werden voortaan in aanmeldcentra aan de grens in 24 uur behandeld en afgewezen zodat afgewezen asielzoekers sneller konden worden uitgezet. De aanmeldcentra ten behoeve van deze nieuwe asiel- en opvangprocedure zijn in 1994 geopend. Bij twijfel ten aanzien van het asielverzoek werd de procedure uit het aanmeldcentrum voortgezet in een zogenaamd onderzoekscentrum.

In 1999 is de tijd voor de beoordeling van de asielaanvraag uitgebreid van 24 uur naar 48 uur: 24 uur bleek namelijk onvoldoende voor een zorgvuldige beoordeling. Ditzelfde jaar werd het mogelijk niet alleen “flinterdunne” asielverzoeken in een aanmeldcentrum af te handelen, ook asielverzoeken waarvoor geen tijdrovend onderzoek nodig was mochten voortaan in de 48-uursprocedure afgewezen worden. Hierna kreeg een rechter tien dagen tijd om een eventueel beroep tegen de afwijzing van het asielverzoek te beoordelen. De komst van de aanmeldcentra en de invoering van deze zogenaamde 24-uurs en later 48-uursprocedure had enerzijds tot gevolg van asielzoekers sneller na aankomst duidelijkheid hadden over hun asielverzoek, anderzijds leidde dit er ook tot dat de zorgvuldigheid van de behandeling van het asielverzoek te wensen overliet.¹⁹

Wet op de identificatieplicht

In juni 1994 werd de Wet op de identificatieplicht ingevoerd. Sindsdien geldt in Nederland een beperkte identificatieplicht. Dit houdt kort gezegd in dat alle burgers van 12 jaar en ouder in bepaalde situaties aan bepaalde personen of instanties een geldig identiteitsbewijs moeten laten zien als hierom wordt verzocht zodat deze personen of instanties kunnen controleren of de opgegeven gegevens juist en volledig zijn. Dit geldt bijvoorbeeld bij het in dienst treden bij een nieuwe werkgever, het aanvragen van een uitkering en het openen van een bankrekening, maar ook bij zwartrijden in het openbaar vervoer en het bezoeken van een voetbalwedstrijd. Daarnaast mogen politie en de Koninklijke Marechaussee (KMar) de identiteit, nationaliteit en verblijfsstatus van iemand controleren om illegale migratie tegen te gaan als er concrete aanwijzingen voor illegaal verblijf bestaan. Doel van deze identificatieplicht was het voorkomen dat mensen een valse naam opgeven en het bestrijden van fraude en criminaliteit.²⁰

Invoering Wet arbeid vreemdelingen

Op 1 september 1995 is de Wet Arbeid Vreemdelingen (Wav) in werking getreden ter vervanging van de Wet arbeid buitenlandse werknemers (Wabw) uit 1979. De oude wet was door verschillende wijzigingen onoverzichtelijk geworden waardoor een nieuwe wet gewenst was. Te meer omdat

¹⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 22 981, nr. 1 (Illegalennota 1993)

¹⁹ Zie hierover Geuijen, K., *De asielcontroverse: argumenteren over mensenrechten en nationale belangen*, Dutch University Press, 2004 en Terlouw, A., *Binnen 48 uur: Zorgvuldige behandeling van asielverzoeken?*, Wolf Legal Publishers en Centrum voor Migratierecht, Nijmegen 2003

²⁰ Zie hierover: Benseddik, A. en Bijl, M., *Onzichtbaar achter glas: Onderzoek naar de bijdrage van illegalen in de glastuinbouw van het Westland*, Stek/OKIA, Den Haag 2004

werkgevers op steeds meer manieren trachtten de regels uit de Wabw te omzeilen en mensen illegaal tewerk te stellen. Dit werd onwenselijk geacht vanwege de grote werkloosheid in Nederland, de verdringing van legale arbeidskrachten, het niet afdragen van de verplichte belastingen en premies, het mogelijk maken van voortgezet verblijf van illegaal verblijvenden, de gevreesde toestroom van meer mensen zonder verblijfsvergunning en vanwege de uitbuiting die niet zelden met illegale tewerkstelling gepaard ging. Daarom werd een nieuwe wet opgesteld. De doelstellingen van de oude wet werden echter nog steeds onderschreven. Deze hielden dan ook stand: aan de restrictieve toelating van arbeidsmigranten, de verbetering van de allocatie op de arbeidsmarkt, de bestrijding van illegale tewerkstelling en de rechtspositie van vreemdelingen werd niet getornd. Wel kwam er in de nieuwe wet meer aandacht voor terugdringing van illegale tewerkstelling en een restrictievere toelating van vreemdelingen tot de Nederlandse arbeidsmarkt. De regels voor het krijgen van een tewerkstellingsvergunning werden hiertoe aangescherpt, de duur van de tewerkstellingsvergunningen werd ingekort, de bewijslast om illegale tewerkstelling aan te tonen werd versoepeld en de strafrechtelijke boetes voor illegale tewerkstelling werden verhoogd. De mogelijkheid de werkgever te straffen voor zijn illegale tewerkstelling op grond van art. 197b Wetboek van Strafrecht met een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of een geldboete van de derde categorie bleef in stand. Verder werd het toezicht op illegale tewerkstelling aanzienlijk uitgebreid waardoor intensiever kon worden gecontroleerd of de noodzakelijke tewerkstellingsvergunningen werkelijk aanwezig waren en de wet werd nageleefd.²¹

Invoering Koppelingswet

In juli 1998 is de Koppelingswet in werking getreden. Hierin ligt het zogenaamde koppelingsbeginsel verankerd wat inhoudt dat mensen zonder verblijfsvergunning en mensen in een toelatingsprocedure in het algemeen verstoken moeten blijven van verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen ten laste van de collectieve middelen. Zo moet voorkomen worden dat illegaal verblijvenden feitelijk in staat gesteld worden tot voortzetting van hun wederrechtelijk verblijf doordat zij verstrekkingen en uitkeringen kunnen krijgen zonder dat hun verblijfsrecht wordt getoetst. Dit is in strijd met de vertrekplicht die aan illegaal verblijvende vreemdelingen wordt opgelegd. Het koppelingsbeginsel moet daarnaast voorkomen dat mensen zonder verblijfsvergunning en (nog) niet-toegelatenen een schijn van volkomen legaliteit verwerven door een zodanig sterke rechtspositie of de schijn van een dergelijke positie op te bouwen dat zij na de procedure zo goed als onuitzetbaar zijn. Tot slot moest het koppelingsbeginsel langdurig illegaal verblijf ontmoedigen.

De invoering van het koppelingsbeginsel is gerechtvaardigd met het uitgangspunt dat de problemen die hierdoor voor mensen zonder verblijfsvergunning ontstaan in beginsel aan henzelf toerekenbaar zijn daar zij Nederland niet uit eigen beweging verlaten. De betrokken bewindslieden schreven dat de rechtspositieverslechtering waarin de illegaal verblijvende komt te verkeren door zich te onttrekken aan de wetgeving een sanctie is waarop in het algemeen eigenlijk geen beperkingen kunnen worden aangebracht indien de wetgever zijn eigen producten serieus wil nemen en door de ingezetenen wil doen naleven. Het wetsvoorstel bracht deze "beoogde verslechtering" tot uitdrukking voor wat betreft de aanspraken op overheidsvoorzieningen en –verstrekkingen. Het koppelingsbeginsel was een instructienorm voor de wetgever. Die heeft vervolgens 25 wetten aangepast waarin verstrekkingen, voorzieningen, uitkeringen, ontheffingen of vergunningen vanuit

²¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 23 574, nr. 3 (Memorie van toelichting Wet tewerkstelling vreemdelingen) De naam van deze wet is later veranderd in Wet arbeid vreemdelingen omdat de eerdere naam teveel associaties met de Tweede Wereldoorlog oproep. Zie hierover ook: Lange, T. de, *Staat, markt en migrant: de regulering van arbeidsmigratie naar Nederland in 1945-2006*, Boom Juridische Uitgevers Nijmegen 2007

overheidsorganen waren geregeld en hierin de nieuwe positie van illegaal verblijvenden verwerkt zodat het voor hen onmogelijk is aanspraak te maken op collectieve voorzieningen. Daartoe is het in 1994 ingevoerde stelsel van gemeentelijke basisadministraties (GBA) gekoppeld aan het Vreemdelingenadministratie-systeem (VAS) zodat instanties automatisch de actuele informatie krijgen over het verblijfsrecht van de vreemdeling die een beroep doet op de voorzieningen om vast te kunnen stellen of de vreemdeling aanspraak kan maken op de voorziening. Het gaat om voorzieningen als huursubsidies, vergunningen, bijzondere ziektekostenvoorzieningen, uitkeringen, verzekeringen, bijstandsuitkeringen en dergelijke. Vanwege internationale verplichtingen gelden er drie uitzonderingen op het koppelingsbeginsel. Ten eerste behouden mensen zonder verblijfsvergunning recht op medisch noodzakelijke zorg. Ten tweede kunnen zij nog steeds aanspraak maken op gesubsidieerde rechtsbijstand. En ten derde dienen zij pas op achttienjarige leeftijd het verblijfsrecht aan te tonen bij inschrijving voor een nieuwe opleiding. Alle andere wetten waaruit verstrekkingen, voorzieningen, uitkeringen, ontheffingen en vergunningen voortvloeien zijn echter aangepast en gekoppeld aan dit verblijfsrecht zodat mensen zonder verblijfsrecht hier geen aanspraak meer op kunnen maken.²²

Einde opvang Dublinclaimanten en herhaalde asielvragers

In 1998 kondigde de staatssecretaris van Justitie aan dat vanwege het toenemende aantal asielzoekers geen opvang en andere voorzieningen meer geboden zouden worden aan zogenaamde Dublin-claimanten²³ en asielzoekers die een herhaald asielverzoek indienden.²⁴ Zij kwamen in afwachting van een beslissing op de Dublin-claim of hun herhaald asielverzoek op straat terecht. In 2002 is de opvang echter weer opengesteld voor Dublin-claimanten en in 2006 konden ook asielzoekers met een herhaald asielverzoek weer in de rijksopvang terecht.²⁵

Notitie terugkeerbeleid 1999

In 1999 presenteerde de toenmalig staatssecretaris van Justitie een notitie over het terugkeerbeleid. Met deze notitie werd de verantwoordelijkheid voor terugkeer verschoven van de overheid naar de vreemdeling wiens asielverzoek was afgewezen. Die kreeg na een onherroepelijke afwijzing van het asielverzoek een periode van vier weken voor het realiseren van zelfstandige terugkeer naar het land van herkomst. Tijdens deze periode was opvang beschikbaar. Deze werd echter samen met de voorzieningen beëindigd indien geen gehoor gegeven werd aan de vertrekverplichting binnen de gestelde vertrektermijn. Alleen vreemdelingen die staatloos waren en daardoor buiten hun schuld niet uit Nederland konden vertrekken behielden aanspraak op opvang en voorzieningen. Dit betekende dat

²² Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24 233 nr. 3 (Memorie van Toelichting Koppelingswet) Zie hierover tevens: Pluymen, M., *Niet toelaten betekent uitsluiten: een rechtssociologisch onderzoek naar de rechtvaardiging en praktijk van uitsluiting van vreemdelingen van voorzieningen*, Boom Juridische Uitgevers, Nijmegen 2008

²³ Dit betreft asielzoekers die via een ander land Nederland binnen zijn gekomen en waarvan Nederland meent dat het land van binnenkomst in Europa op grond van het Verdrag van Dublin verantwoordelijk is voor de asielaanvraag van de desbetreffende asielzoeker. Nederland wil deze asielzoekers dan ook terugsturen naar het land van binnenkomst.

²⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 19 637, nr. 367 (Brief van de staatssecretaris van Justitie over het vluchtelingenbeleid)

²⁵ Zie hierover ook: Pluymen, M., *Niet toelaten betekent uitsluiten: een rechtssociologisch onderzoek naar de rechtvaardiging en praktijk van uitsluiting van vreemdelingen van voorzieningen*, Boom Juridische Uitgevers, Nijmegen 2008

bij overige afgewezen asielzoekers tot het op straat zetten of het uit huis zetten kon worden overgegaan. De staatssecretaris wilde illegaal verblijf echter voorkomen en voerde daarom enkele intensiveringen op het terrein van de vreemdelingenbewaring en ongewenstverklaring door.²⁶

Vreemdelingenwet 2000

In april 2001 trad vervolgens een nieuwe vreemdelingenwet in werking. Deze Vreemdelingenwet 2000 (Vw) is momenteel nog steeds van kracht. In deze wet is de zogenaamde meervoudige beschikking geïntroduceerd. Dit betekent dat het besluit tot het niet inwilligen van een asielverzoek van rechtswege ook leidt tot beëindiging van de opvang, een titel om de desbetreffende afgewezen asielzoekers uit te zetten en een titel tot uithuiszetting. Voorheen waren dit afzonderlijke beschikkingen, maar met de komst van de meervoudige beschikking kon dit voortaan middels één besluit worden afgedaan. Zo werd beoogd het aantal zelfstandige procedures te verminderen door in één procedure alle gevolgen van het afwijzen van het asielverzoek aan de rechter ter beoordeling voor te leggen. Het heeft er echter ook toe geleid dat rechtmatig verblijvende asielzoekers die een procedure aanspanden tegen de afwijzing van het asielverzoek, op straat kwamen te staan daar hun recht op opvang en voorzieningen werd beëindigd.²⁷

Daarnaast hebben toezichthoudende instanties met de invoering van de nieuwe vreemdelingenwet meer mogelijkheden gekregen voor hun toezichthoudende taak. De bevoegdheden van ambtenaren belast met de grensbewaking en ambtenaren belast met het toezicht op vreemdelingen zijn uitgebreid. Waar voorheen 'concrete aanwijzingen' waren vereist om personen staande te houden ter vaststelling van hun identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie, zijn met de invoering van art. 50 van de nieuwe vreemdelingenwet 'feiten en omstandigheden die naar objectieve maatstaven gemeten een redelijk vermoeden van illegaal verblijf opleveren' voortaan voldoende voor staandehouding. Dit criterium is gewijzigd omdat in de praktijk bleek dat actief vreemdelingentoezicht op straat nauwelijks plaats vond daar bij personen op straat slechts zelden concrete aanwijzingen voor illegaal verblijf zichtbaar aanwezig waren. Vreemdelingentoezicht was daardoor pas mogelijk als personen op grond van een andere wet werden gecontroleerd waarna zich bij controle op deze wet concrete aanwijzingen voor illegaal verblijf voordeden. Dit betekende dat het toezicht verschoven was van gericht onderzoek door de vreemdelingendienst naar passief toezicht op straat. Dit werd als onwenselijk ervaren door onder andere betrokken bewindslieden. Daarom werd het criterium na veel discussie gewijzigd. Er werd gesteld dat in het criterium 'feiten en omstandigheden die naar objectieve maatstaven gemeten een redelijk vermoeden van illegaal verblijf opleveren' voldoende waarborgen besloten liggen voor een non-discriminatoir gebruik van de toezichtbevoegdheden.²⁸

Verder is met de invoering van de nieuwe vreemdelingenwet binnentreden in woningen niet slechts toegestaan ter uitvoering van een last tot uitzetting of inbewaringstelling, maar ook indien na objectieve maatstaven gemeten een redelijk vermoeden bestaat dat op deze plaats een vreemdeling verblijft die geen rechtmatig verblijf heeft. Art. 53 Vw biedt hiervoor een grondslag. Zo is het vreemdelingentoezicht verruimd. Tot slot zijn ook de mogelijkheden om de vrijheid van vreemdelingen

²⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 646 nr. 1 (Notitie terugkeerbeleid 1999)

²⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 732 nr. 3 (Memorie van Toelichting Vreemdelingenwet 2000)

²⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 732 nr. 3 (Memorie van Toelichting Vreemdelingenwet 2000), Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 732 nr. 31 (amendement Middel in verband met wijziging criterium voor binnenlands toezicht) en Handelingen 14 juni 2000, 86-5544 (aanname amendement Middel in verband met wijziging criterium voor binnenlands toezicht). Zie hierover ook: Baudoin, P., Burgt, A. van de en Hendriksen, B., *Vrijheidsontneming van vreemdelingen*, Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2002

te beperken of te ontnemen verruimd: de nieuwe wet biedt meer grondslagen dan de oude vreemdelingenwet om de vrijheid van vreemdelingen te beperken dan wel te ontnemen.²⁹

Terugkeernota 2003

In 2003 is door de toenmalig minister van Vreemdelingenzaken en Integratie een terugkeernota gepresenteerd met maatregelen voor een effectievere uitvoering van het terugkeerbeleid om zo te komen tot meer vertrek van illegaal verblijvende vreemdelingen. Volgens de minister bleek uit het grote aantal vreemdelingen dat onrechtmatig in Nederland verbleef, terwijl ze de plicht had het land te verlaten, dat de in het verleden gehanteerde aanpak niet werkte. Ze nam daarom maatregelen ten aanzien van de grensbewaking, het terugkeerproces na afloop van een procedure, illegaal verblijvenden, het draagvlak ten aanzien van het terugkeerbeleid en ten aanzien van het buitenlands beleid. Zo wilde de minister meer dan voorheen inzetten op terugkeer van uitgeprocedeerden en andere illegaal verblijvenden. Zij schreef hierover het volgende: "Het spreekt voor zich dat de inrichting en het besturen van een rechtstaat zich moeizaam laat verenigen met de aanwezigheid van een grote groep mensen die zich onrechtmatig op Nederlands grondgebied bevindt. Het onrechtmatige verblijf heeft bovendien tot gevolg dat betrokkenen een zwakke sociaal economische en maatschappelijk kwetsbare positie hebben. Deze kwetsbaarheid kan leiden tot uitbuiting en deze kan mensen verleiden tot deelname aan onwettige of criminele activiteiten. Onrechtmatig verblijf vormt in bovenstaande zin een politiek, bestuurlijk en maatschappelijk vraagstuk. Het kabinet wil mede om deze reden zijn inzet verhogen op het gebied van terugkeer van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen naar het land van herkomst. Daarbij vormen de grote aantallen onrechtmatig verblijvende vreemdelingen een bestuurlijke belasting voor (gemeentelijke) overheden en is het maatschappelijke draagvlak voor het Nederlandse vreemdelingenbeleid in het geding."³⁰

De belangrijkste maatregel ten aanzien van illegaal verblijvenden was de intensivering van het vreemdelingtoezicht. De minister stelde voor om bij vermoeden van illegaal verblijf vaker staandehouding te realiseren door de handhaving van de in de Vreemdelingenwet opgenomen verplichtingen voor vreemdelingen, door de inzet van capaciteit op nationaliteit- en identiteitsonderzoek, door sneller te reageren op klachten en signalen over de aanwezigheid van illegaal verblijvenden en door afspraken te maken met de politie over prioriteiten bij het (actievare) toezicht op vreemdelingen. Verder werd het aantal groepsgerichte acties opgevoerd en werden er resultaatsafspraken met de politie gemaakt naar aanleiding van deze terugkeernota.³¹

Illegalennota 2004

Dezelfde minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie kwam in 2004 met een nieuwe illegalennota. Hierin presenteerde ze meer maatregelen om illegaal verblijf tegen te gaan omdat dit ongecontroleerde en ongeregistreerde beslaglegging op de leefruimte en economische mogelijkheden van anderen zou leggen en omdat dit gepaard zou gaan met diverse vormen van criminaliteit en overlast.³² Daarnaast vormden de negatieve maatschappelijke effecten en de kwetsbaarheid die uit

²⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 732 nr. 3 (Memorie van Toelichting Vreemdelingenwet 2000)

³⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 344 nr. 1, p. 6 (Terugkeernota 2003)

³¹ Ibid.

³² In dezelfde illegalennota schrijft de minister echter dat uit onderzoek is gebleken dat een minderheid van de illegaal verblijvenden zich schuldig maakt aan middelzware en zware vormen van criminaliteit en dat een aanzienlijk deel van de illegaal verblijvende vreemdelingen zich zo veel mogelijk aan de regels houdt om de kans op ontdekking te beperken. Desondanks voert zij dit als reden aan om meer maatregelen ten aanzien van het bestrijden van illegaliteit te nemen.

illegaliteit en de daarmee samenhangende netwerken voortvloeiende en de overlast en de uitbuiting van mensen zonder verblijfsvergunning redenen om de aanpak van illegaliteit te intensiveren. Hiermee doelde de minister onder meer op overbewoning en negatieve neveneffecten die hiermee gepaard kunnen gaan en op de zwakke sociaal-economische en maatschappelijk kwetsbare positie van illegaal verblijvenden die kan leiden tot uitbuiting, onderbetaling, slechte woonomstandigheden, gedwongen prostitutie, het niet afdragen van belastingen, enzovoorts. De minister vond dit niet wenselijk en kwam daarom met een samenhangend stelsel van maatregelen om illegaal verblijf tegen te gaan.

Ten eerste werd het operationeel toezicht op vreemdelingen geïntensiveerd. Dit was al mogelijk gemaakt door de verruiming van de bevoegdheden van de politie in de nieuwe vreemdelingenwet en door de aanvaarding van de wet op de uitgebreide identificatieplicht. Maar nu kregen politiekorpsen ook extra capaciteit beschikbaar voor het vreemdelingentoezicht en voor de bestrijding van migratiecriminaliteit.

Ten tweede werd meer ingezet op de bestrijding van mensenhandel. Daartoe moest de politie tijdens haar politiële vreemdelingentoezichthoudende taak actief aandacht geven aan het onderkennen van signalen van mensenhandel en daartoe moesten slachtoffers van mensenhandel de gelegenheid gegeven worden aangifte te doen van mensenhandel. In de illegalennota wordt echter niet vermeld hoe de minister dit vorm wil geven.

Ten derde moest bewoning door en verhuur aan personen die illegaal in Nederland verblijven aandacht krijgen daar het verkrijgen van werk en het verwerven van onderdak de twee belangrijkste overlevingsstrategieën zijn voor mensen zonder verblijfsvergunning. Daarvoor moesten bestaande maatregelen goed worden nageleefd wat betekende dat gemeenten hun bestaande handhavingstaak op het terrein van onrechtmatige bewoning meer effectief en efficiënt op moesten pakken, dat mensen zonder verblijfsvergunning nog steeds geen aanspraak mochten maken op huursubsidie of een huisvestingsvergunning en dat verhuur aan illegaal verblijvenden met het oog op winstbejag strafbaar bleef. Daarnaast presenteerde de minister nieuwe maatregelen: de Minister van VROM moest nadere afspraken maken met verhuurders om bewoning door illegaal verblijvenden te voorkomen en om onrechtmatige bewoning verder tegen te gaan, er zou nieuwe wetgeving komen die verhuurders van woonruimten zou verplichten om de verblijfsstatus van (nieuwe) huurders vast te stellen en de legaliteit hiervan te registreren en het zou mogelijk worden de huur op te zeggen vanwege illegaal verblijf in Nederland. Deze voorstellen bleken echter niet haalbaar waardoor zij niet zijn ingevoerd.

Tot slot trof de minister in de illegalennota maatregelen ten aanzien van illegale tewerkstelling aangezien illegale tewerkstelling het illegaal verblijvenden mogelijk maakt een illegaal verblijf in Nederland te bekostigen en voort te zetten. Het handhavingsbeleid moest daarom effectiever worden. Daartoe werd onder andere de bestuurlijke boete in de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) ingevoerd. Ook werd de samenwerking tussen vreemdelingenpolitie en Arbeidsinspectie geïntensiveerd zodat bij controles van de Arbeidsinspectie aangetroffen mensen zonder verblijfsvergunning door de vreemdelingenpolitie aangehouden konden worden om vervolgens uitgezet te worden. Daarnaast werd meer ingezet op interventieteams waarin de Arbeidsinspectie, de belastingdienst, het uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV), de sociale verzekeringsbank (SVB), gemeenten en het openbaar ministerie (OM) samenwerken om illegale tewerkstelling aan te pakken. En tot slot werd een plan voor vestigingsvergunningen voor uitzendbureaus geïntroduceerd om zo een barrière voor uitzenders op te werpen om illegaal verblijvenden te werk te stellen. Dit plan is echter niet uitgevoerd.³³

Invoering bestuurlijke boetes in de Wet Arbeid Vreemdelingen

³³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 537 nr. 2 (Illegalennota 2004)

In de illegalennota 2004 werd een wijziging van de Wav aangekondigd: er werden bestuurlijke boetes ingevoerd om illegale tewerkstelling beter tegen te kunnen gaan omdat de Wav in haar oude vorm hiertoe te weinig effectief bleek. De strafrechtelijke aanpak, zoals deze voorheen in de wet opgenomen was, bleek namelijk te weinig effectief doordat de periode tussen constatering van de overtreding en het opleggen van de boete al gauw meer dan een jaar duurde, doordat een boete gemiddeld 'slechts' 984,- euro per illegaal tewerkgestelde vreemdeling bedroeg en doordat het strafrechtelijk traject te omslachtig was. Met de invoering van de bestuurlijke boetes werd beoogd een lik-op-stuk beleid te voeren om zo de afschrikwekkende werking van het beleid te verhogen en illegale tewerkstelling effectiever tegen te gaan. Daarbij werd de boete verhoogd: deze werd vastgesteld op 4.000,- euro per illegaal tewerkgestelde vreemdeling voor natuurlijke personen (particulieren en eenmanszaken) en 8.000,- euro per illegaal tewerkgestelde vreemdeling voor rechtspersonen en daaraan gelijkgestelde rechtsvormen. In geval van administratieve tekortkomingen bij in- en uitleen van vreemdelingen of aanneming van werk kon een boete van 1.500,- euro per tekortkoming worden opgelegd voor zowel een natuurlijk persoon als een rechtspersoon. Bij recidive kon het boetebedrag worden verhoogd met 50% tot respectievelijk 6.000,- euro, 12.000,- euro en 2.250,- euro. Hiervan was sprake indien er nog geen 24 maanden waren verstreken nadat de voorgaande boete onherroepelijk is geworden. Er werden maximumbedragen per overtreding vastgesteld van 11.250,- voor natuurlijke personen en 45.000,- euro voor rechtspersonen. Deze nieuwe boetes kunnen nu nog steeds worden opgelegd als een werkgever of een uitlener een vreemdeling arbeid laat verrichten zonder tewerkstellingsvergunning (art. 2 lid 1 Wav) of als de uitlener geen afschrift van een geldig identiteitsbewijs van de werknemer kan verstrekken (art. 15 Wav). Bij herhaling kan een werkgever of uitlener alsnog strafrechtelijk worden vervolgd.

Wet op de uitgebreide identificatieplicht

In 2005 is de Wet op de uitgebreide identificatieplicht ingevoerd. Deze uitgebreide identificatieplicht was onderdeel van een breed pakket aan maatregelen om Nederland veiliger te maken en om criminaliteit en overlast te verminderen. De regering was van oordeel dat de bestaande beperkte identificatieplicht niet meer toereikend was en dat deze moest worden uitgebreid zodat de bestrijding van de criminaliteit en de rechtshandhaving doeltreffender zouden worden. Ze meende dat met een uitgebreide identificatieplicht regels beter gehandhaafd konden worden en dat zo het toezicht in de openbare ruimte verbeterd kon worden. De bestaande identificatieplichten bleven met de invoering van deze wet bestaan en hier kwamen nieuwe plichten bij: politie, buitengewoon opsporingsambtenaren en (bestuurlijk) toezichthouders kregen de bevoegdheid toegekend om burgers in het kader van hun taakuitoefening inzage in hun identiteitsbewijs te vragen. Daarvoor moest dan wel een concrete aanleiding zijn en het verzoek om legitimatie moest nodig zijn voor de uitvoering van de taken van de politie als bijvoorbeeld het handhaven van de openbare orde. De regering meende namelijk dat anonimiteit in de publieke ruimte een excuus was om zich achter te verschuilen en zich te onttrekken aan verantwoordelijkheid voor zijn optreden en beoogde hier middels de Wet op de uitgebreide identificatieplicht een einde aan te maken. De nieuwe wet bevatte ten aanzien van vreemdelingen geen relevante wijzigingen ten opzichte van de oude wet: de toezichthoudende bevoegdheden ten aanzien van vreemdelingen waren bij de invoering van de nieuwe Vreemdelingenwet in 2001 al verruimd. De betrokken bewindslieden gaven echter wel aan dat het niet was uit te sluiten dat als gevolg van uitbreiding van de identificatieplicht bij de controle op de naleving van andere wetten vaker het vermoeden van illegaal verblijf zou rijzen indien iemand niet aan het verzoek tot inzage in het identiteitsbewijs zou voldoen. Te meer nu meer instanties bevoegd waren om mensen hun identiteitsbewijs te vragen en zij hiertoe meer bevoegdheden kregen. De betrokken

bewindslieden benadrukten echter dat alleen om het tonen van een identiteitsbewijs mag worden gevraagd indien dit nodig is voor een redelijke taakuitoefening.³⁴

Uitbreiding toezicht op illegale tewerkstelling

Verder is ook het toezicht op illegale arbeid geïntensiveerd om illegale tewerkstelling beter te kunnen bestrijden. Zo is de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) opgericht. Deze opsporingsdienst is op 1 januari 2002 van start gegaan met onder meer als doel om samen met de Arbeidsinspectie zwarte fraude, illegale tewerkstelling en subsidiefraude op te sporen. Dit betekende een uitbreiding van de capaciteit om illegale tewerkstelling op te sporen hoewel er ook sprake was van een verplaatsing van capaciteit daar 35 fte van de Arbeidsinspectie naar de SIOD overgeheveld werd.³⁵

Met het invoeren van de bestuurlijke boetes voor illegale tewerkstelling werd de capaciteit om illegale tewerkstelling op te sporen nogmaals uitgebreid en werd het aantal controles op illegale tewerkstelling wederom verhoogd om de pakkans op illegale tewerkstelling te doen toenemen. De capaciteit van de Arbeidsinspectie steeg van ongeveer 65 fte in 2003 naar 171 fte in 2006 waardoor het aantal inspecties steeg van circa 3.900 in 2003 tot 11.026 in 2006. Het aantal geconstateerde overtredingen en het totale opgelegde boetebedrag is de afgelopen jaren dan ook fors toegenomen: van ruim 6 miljoen euro aan geïnde boetes in 2003 tot ruim 49 miljoen euro aan opgelegde boetes in 2006 waarvan vermoedelijk zo'n 75% ofwel zo'n 36 miljoen zal worden geïnd.³⁶

Vanwege een toename van het gebruik van constructies om de tewerkstellingsvergunningplicht te ontlopen is later opnieuw geïnvesteerd in het bestrijden van zwart werk en illegale tewerkstelling van vreemdelingen. Dit werd aangekondigd in het handhavingsprogramma 2007-2010 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Daarin staat onder meer beschreven dat meer gebruik gemaakt zal worden van risicoanalyses en –profielen om gericht te controleren en dat er meer nationale en internationale gegevensuitwisseling komt om uitkeringsfraude en illegale tewerkstelling tegen te gaan.³⁷ Uit de jaarverslagen van de Arbeidsinspectie blijkt dat de risicoanalyses en –profielen worden opgesteld op basis van eerdere controles en kenmerken van de verschillende sectoren. Zo wordt bepaald binnen welke sectoren er een grote kans bestaat illegale tewerkstelling aan te treffen en waar intensief gecontroleerd moet worden. In 2008 gold dit voor de horeca, de detailhandel, de bouw, de land- en tuinbouw, de schoonmaakindustrie en de uitzendbranche.

Ondanks de aankondigingen het aantal controles op illegale tewerkstelling te verhogen, is het aantal controles sinds 2006 gedaald. Wel is het aantal geconstateerde overtredingen van de Wav sinds 1999 meer dan verdubbeld. Relatief gezien neemt het aantal geconstateerde overtredingen echter af sinds 2005. Dit blijkt uit de jaarverslagen die het in tabel 2.1 weergegeven beeld laten zien.

Tabel 2.1: Capaciteit en aantal controles door de Arbeidsinspectie 1999-2008³⁸

³⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 218 nr. 3 (Memorie van Toelichting Wet op de uitgebreide identificatieplicht)

³⁵ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Handhavingsprogramma 2003-2006*, Den Haag 2002

³⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 17 050 en 29 523, nr. 332, Arbeidsinspectie, *Jaarverslag Arbeidsinspectie 2004*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag 2005 en *Arbeidsinspectie, Jaarverslag Arbeidsinspectie 2006*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag 2007

³⁷ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Handhavingsprogramma 2007-2010*, Den Haag 2006

³⁸ Arbeidsinspectie, *Jaarverslagen Arbeidsinspectie*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag 2003-2009. Bij het lezen van deze tabel dienen enige kanttekening te worden gemaakt. De

Jaar	Beschikbare fte voor controles op illegale tewerkstelling	Aantal controles	Aantal gestarte zaken naar aanleiding van overtreding van de Wav	Percentage aantal controles vs. geconstateerde overtredingen
1999	?	6.034	783	13%
2000	?	5.040	718	14%
2001	?	3.840	739	19%
2002	?	3.737	658	17%
2003	91	3.940	731	19%
2004	131	6.362	1.063	17%
2005	170	8.633	2.201	25%
2006	171	11.026	2.507	23%
2007	166	10.931	2.002	18%
2008	184	10.383	1.659	16%

Dit kan betekenen dat de intensivering van het toezicht op illegale tewerkstelling effectief is gebleken en er minder gebruik wordt gemaakt van werknemers die niet beschikken over een tewerkstellingsvergunning. Het kan echter ook betekenen dat er creatieve manieren gevonden zijn om de controles op illegale wetgeving te omzeilen. Dat wordt niet duidelijk uit de jaarverslagen van de Arbeidsinspectie.

Intensivering vreemdelingentoezicht

Naast het toezicht op illegale tewerkstelling is ook het toezicht op illegaal verblijvende vreemdelingen geïntensiveerd. In zowel de terugkeernota als de illegalennota werd dit al aangekondigd: middels uitbreiding van het toezicht, het opvoeren van groepsgerichte acties, de invoering van interventieteams en het opstellen van prestatiecontracten moest de illegaliteit teruggedrongen worden. Achtereenvolgens wordt uitgelegd hoe de minister haar plannen trachtte te verwezenlijken.

Met de invoering van de nieuwe vreemdelingenwet waren de bevoegdheden van de vreemdelingenpolitie uitgebreid om zo actiever toezicht mogelijk te maken. Vervolgens werd in april 2003 een reorganisatie bij de politie doorgevoerd om enerzijds het toezicht op vreemdelingen te intensiveren en anderzijds de reguliere toelatingsprocessen sneller, beter en doelmatiger te laten verlopen. De vreemdelingenpolitie, die op dat moment nog vreemdelingendienst genaamd was, was namelijk verantwoordelijk voor zowel het toezicht als voor de toelating van reguliere vreemdelingen. Deze toelatingstaken werden nu overgedragen aan de IND en de gemeenten zodat de Vreemdelingenpolitie meer aandacht en capaciteit beschikbaar kreeg voor hun toezichtstaken. De vreemdelingendienst had voorheen 600 fte beschikbaar voor haar toezichtstaken, maar na de reorganisatie kreeg zij 1050 fte beschikbaar om zowel actief als passief toezicht op illegaal

Arbeidsinspectie telt steeds de aangetroffen overtredingen van de Wav en de processen-verbaal of boetes die vervolgens zijn opgemaakt. Het komt echter voor dat bij één aangetroffen overtreding meerdere boetes worden opgelegd omdat bijvoorbeeld zowel de werkgever als de uitlener in overtreding is: dit wordt in deze cijfers in navolging van Arbeidsinspectie als één zaak weergegeven. Daarbij telt de Arbeidsinspectie alle boetes, dus ook de boetes die onterecht zijn opgemaakt en die na een bezwaar- of beroepsprocedure dienen te worden gerestitueerd. Hierdoor treedt enige vertekening van de cijfers op. Te meer nu de SIOD sinds 2002 ook actief controleert op illegale tewerkstelling. Haar inzet en haar resultaten zijn echter niet terug te vinden in haar jaarverslagen maar dienen eigenlijk bij de cijfers van de Arbeidsinspectie opgeteld te worden.

verblijvende vreemdelingen uit te oefenen. Zij hoefde namelijk slechts 450 van de 900 fte die zij voor haar toelatingstaken beschikbaar had af te stoten, de andere 450 fte mochten voor het vreemdelingentoezicht worden ingezet. Dit betekende dat de Vreemdelingenpolitie na de reorganisatie van een jaar in het voorjaar van 2004 in theorie 75% capaciteit meer had voor het vreemdelingentoezicht. Het duurde echter nog enige tijd voordat deze extra capaciteit volledig was ingevuld: door het niet kunnen vinden van voldoende personeel en door organisatorische problemen en personeelwisselingen heeft het namelijk zo'n twee jaar geduurd voordat deze uitbreiding ook in de praktijk was gerealiseerd. De totale intensivering van de vreemdelingenpolitie is daardoor tot 2006 doorgezet.

De reorganisatie bij de Vreemdelingenpolitie betekende niet alleen een grote capaciteitsuitbreiding voor het vreemdelingentoezicht, het leidde ook tot een verschuiving van prioriteiten bij de uitvoering van het vreemdelingentoezicht. Voor de grote reorganisatie in 2003 lagen de prioriteiten van de Vreemdelingenpolitie bij de aanpak van criminele vreemdelingen (al dan niet rechtmatig in Nederland verblijvend), het optreden tegen vreemdelingen die de openbare orde verstoorden of anderszins last veroorzaakten, de uitzetting en het vertrek onder toezicht van vreemdelingen aan wie (voortgezet) verblijf niet was toegestaan, de aanpak van individuen en groepen die voordeel hadden bij illegaliteit van vreemdelingen (onder andere werkgevers, verhuurders en organisaties die zich bezig hielden met prostitutie en vrouwenhandel) en bij vreemdelingen die bij onderzoeken of controles op grond van andere wetgeving in aanraking kwamen met politie. De prioriteit lag dus voornamelijk bij vraagstukken inzake criminaliteit en openbare orde. Met de reorganisatie veranderde de prioriteitsstelling van de Vreemdelingenpolitie: overlastveroorzakende illegaal verblijvenden, strafrechtelijke vervolgte vreemdelingen, merkbaar toezicht op vreemdelingen én de reductie van het aantal illegaal verblijvenden kregen onder invloed van de minister van Vreemdelingenzaken en Integratie relatief veel aandacht. Dit was deels tegen de wens van de 25 politiekorpsen: zij wilden zich meer focussen op criminaliteit en vreemdelingen en niet op illegaal verblijvenden die geen overlast veroorzaakten.³⁹ De minister wilde echter illegaliteit volledig bestrijden en ook de illegaal verblijvenden die geen overlast veroorzaakten uitzetten. Hierdoor werd de Vreemdelingenpolitie gedwongen zich te focussen op de door de minister in de terugkeer- en illegalennota genoemde maatregelen. Dit betekende onder andere een uitbreiding van het toezicht op alle illegaal verblijvenden, de inzet van groepsgerichte acties om illegaal verblijvenden aan te houden, deelname aan arbeidscontroles en controles op onrechtmatige bewoning. De Vreemdelingenpolitie was op grond van art. 48 Vw namelijk gedwongen zich te houden aan de inmenging van de minister. De aandacht van de vreemdelingenpolitie verschoof hierdoor (althans op papier) van het controleren op criminaliteit en vreemdelingen naar het bestrijden van illegaliteit.

Verder werd ingezet op meer zogenaamde interventieteams, ofwel samenwerkingsverbanden tussen de Arbeidsinspectie, de belastingdienst, het UWV, de SVB, gemeenten, het OM en de SIOD. Deze organisaties moesten (in soms wisselende samenstelling) samenwerken om zo zwart werk, illegale tewerkstelling en het mogelijk maken van illegaal verblijf aan te pakken. De bestaande Regionale Interdisciplinaire Fraudeteams (waaronder het bouwinterventieteam, het Westlandinterventieteam en het confectie-interventieteam) werden hiertoe omgevormd en opgenomen in een nieuwe landelijke organisatie die de interventieteams moest aansturen. Deze interventieteams werkten op projectbasis: zowel gemeenten als deelnemende organisaties konden een projectvoorstel voor een interventieteam in een bepaalde wijk of voor een bepaald probleem indienen bij de

³⁹ Boekhoorn, P. en Speller, Tl, *Vreemdelingenpolitie in transitie: een nadere verkenning van het operationeel vreemdelingentoezicht*, Bureau Boekhoorn Sociaal-wetenschappelijk Onderzoek, Nijmegen juli 2006, p. 13-14, 74

Landelijke Stuurgroep Interventieteams die vervolgens besliste welke projecten worden uitgevoerd. Met deze handhavingsacties van de interventieteams werd beoogd de leefbaarheid en het functioneren van een bepaalde wijk te verbeteren. Er werd een budget van 10 miljoen euro beschikbaar gesteld, er werden 65 inspecteurs van de Arbeidsinspectie ingezet en gemeenten werden middels een regeling voor 275 banen gestimuleerd deel te nemen aan deze interventieteams om zo onder andere illegale bewoning, illegale tewerkstelling en illegaal verblijf tegen te gaan.⁴⁰

Tevens werden zogenaamde prestatiecontracten opgesteld om de effectiviteit van de intensivering van het vreemdelingtoezicht te kunnen meten en te vergroten. Er werden prestatie-indicatoren vastgelegd in het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006 en in regionale convenanten om het succes van het vreemdelingtoezicht per korps te meten: na intensieve discussie tussen politie en departementen zijn streefwaarden voor het aantal 1^{ste} lijnsidentiteitscontroles en het aantal 2^{de} lijnsidentiteitscontroles opgenomen in deze contracten.⁴¹ Het aantal aanhoudingen in 2004 is hierbij als basiswaarde genomen. De volgende jaren moesten de cijfers echter omhoog zoals ook te lezen is in tabel 2.2 waarin de streefcijfers van de Vreemdelingenpolitie zijn opgenomen.

Tabel 2.2: Streefcijfers van de Vreemdelingenpolitie 2004-2006

Aantal onderzoeken	Basiswaarde 2004	Streefwaarde 2005 (+35%)	Streefwaarden 2006 (+50%)
1 ^{ste} lijnsidentiteits- en nationaliteitsonderzoeken	26.500	35.000	40.000
2 ^{de} lijnsidentiteits- en nationaliteitsonderzoeken	13.500	17.500	20.000 (later bijgesteld naar 11.883)

Er bestonden nog enkele aanvullende indicatoren om meer zicht te krijgen op de activiteiten van de Vreemdelingenpolitie: ook het aantal persoonsgerichte controles, het aantal objectgerichte controles en het aantal voorbereidingen op uitzettingen werden gemeten om de resultaten van de vreemdelingenpolitie te bepalen. De Vreemdelingenpolitie was niet eensgezind gelukkig met de quota: zij wilden hun tijd liever besteden aan het bestrijden van criminaliteit onder vreemdelingen dan aan het oppakken van mensen zonder verblijfsvergunning die geen overlast veroorzaakten. Te meer omdat het niet meer zo makkelijk was om illegaal verblijvenden op te pakken. In de praktijk bleken de prestatiecontracten ook lastig te werken: het duurde lang voordat de benodigde bedrijfsvoeringgegevens werden geoperationaliseerd met als gevolg dat streefwaarden niet konden worden geactualiseerd. De streefwaardes voor 2008 bleven daardoor gelijk aan de waarden van 2006 en werden niet aangescherpt naar het beoogde ambitieniveau. Dit moest later alsnog gebeuren, maar hiermee werd gewacht op het literatuuronderzoek van het WODC naar de omvang van illegaal verblijf in Nederland en op de operationalisering van de nieuwe terugkeerorganisatie Dienst Terugkeer en

⁴⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 17 050 nr. 248 (Brief van de van de staatssecretaris van sociale zaken en werkgelegenheid over realisering interventieteams)

⁴¹ 1^{ste} lijnsidentiteitscontroles hebben betrekking op het vaststellen van identiteit door de politie bij staandehouding, ophouding en verlengde ophouding, 2^{de} lijnsidentiteitscontroles op het vaststellen van de identiteit op het moment van inbewaringstelling. Voor 2004 werd hier het aantal staandehoudingen en inbewaringstellingen mee bedoeld. Zie: Boekhoorn, P. en Speller, T., *Vreemdelingenpolitie in transitie: een nadere verkenning van het operationeel vreemdelingtoezicht*, Bureau Boekhoorn Sociaal-wetenschappelijk Onderzoek, Nijmegen juli 2006 p. 62

Vertrek (DT&V).⁴² De volgende convenanten zijn echter niet openbaar gemaakt waardoor niet duidelijk is wat er in het vervolg met de inhoud van deze prestatiecontracten is gebeurd.

Het is niet mogelijk iets te zeggen over de effectiviteit van de maatregelen ten behoeve van de intensivering van het vreemdelingtoezicht daar hiervoor onvoldoende gegevens beschikbaar zijn. Uit beschikbare cijfers blijkt dat het aantal staandehoudingen van illegaal verblijvende vreemdelingen in Nederland is toegenomen. Na een aantal jaar waarin de cijfers redelijk gelijk zijn gebleven, is het aantal staandehoudingen vanaf 2001 fors toegenomen zoals uit de cijfers van het Vreemdelingen Administratie Systeem (VAS) blijkt die in tabel 2.3 zijn weergegeven.

Tabel 2.3: Aantal staandehoudingen door de Vreemdelingenpolitie 1998-2004⁴³

Jaar	Aantal staandehoudingen	Index
1998-1999	12.001	100
1999-2000	12.383	103
2000-2001	15.172	126
2001-2002	17.542	146
2002-2003	22.925	191
2003-2004	22.958	191

Boekhoorn e.a. schrijven dat de toename van het aantal staandehoudingen van vreemdelingen te herleiden is tot twee instrumenten: de staandehoudingen op grond van de Vreemdelingenwet en aanhoudingen op grond van het strafrecht. De meeste staandehoudingen van vreemdelingen vinden plaats op grond van de vreemdelingenwet, de overige staandehoudingen geschieden op grond van het strafrecht, de Opiumwet, algemeen plaatselijke verordeningen, de wegverkeerswet en andere wetten. Een belangrijk deel van de toename van de staandehoudingen op grond van de Vreemdelingenwet kan verklaard worden door een stijging van het aantal specifieke acties en van het aantal Wav-controles. De toename van het aantal staandehoudingen van vreemdelingen naar aanleiding van het strafrecht lijkt vooral te liggen in een toegenomen alertheid bij de regiokorpsen op de identiteits- en verblijfsrechtelijke positie van de aangehouden persoon. Na 2003 zouden de aantallen staandehoudingen van vreemdelingen niet verder gestegen zijn door de reorganisatie van de vreemdelingenpolitie en de opstartproblemen die daarmee gepaard gingen. Doel van deze reorganisatie was echter het vreemdelingtoezicht effectiever te maken. Vraag is dan ook of het aantal staandehoudingen van illegaal verblijvende vreemdelingen na de kinderziekten van de reorganisatie en de opvulling van alle vacatures weer toegenomen is. Hierover zijn echter geen gegevens openbaar waardoor het vooralsnog niet mogelijk is uitspraak te doen over de effectiviteit van de intensivering van het vreemdelingtoezicht.⁴⁴

⁴² Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 28 824 nr. 30 (Landelijk Kader Nederlandse Politie 2007)

⁴³ Boekhoorn, P., Speller, T. en Kruijssen, F., *Operationeel toezicht vreemdelingen: evaluatie van de bevoegdheden in de Vreemdelingenwet 2000 voor het vreemdelingtoezicht door de politie*, Bureau Boekhoorn Sociaal-wetenschappelijk Onderzoek, Nijmegen 2005

⁴⁴ Deze informatie is veelal afkomstig uit: Boekhoorn, P., Speller, T. en Kruijssen, F., *Operationeel toezicht vreemdelingen: evaluatie van de bevoegdheden in de Vreemdelingenwet 2000 voor het vreemdelingtoezicht door de politie*, Bureau Boekhoorn Sociaal-wetenschappelijk Onderzoek, Nijmegen 2005 en Boekhoorn, P. en Speller, T. *Vreemdelingenpolitie in transitie: een nadere verkenning van het operationeel vreemdelingtoezicht*, Bureau Boekhoorn Sociaal-wetenschappelijk Onderzoek, Nijmegen juli 2006

Tot slot

Sinds de jaren negentig heeft de rijksoverheid bovenstaande maatregelen genomen om illegaliteit te bestrijden en te ontmoedigen. Zij tracht met deze maatregelen illegaal verblijf onmogelijk te maken opdat illegaal verblijvenden besluiten Nederland te verlaten. Daartoe is het mensen zonder verblijfsvergunning onmogelijk gemaakt een beroep te doen op sociale voorzieningen, moeilijker gemaakt om aan woonruimte te komen en moeilijker gemaakt om zich te begeven op de arbeidsmarkt. Daarnaast heeft de overheid ingezet op het vreemdelingtoezicht om de illegaal verblijvenden die Nederland niet uit eigen beweging verlaten op te sporen en al dan niet middels vreemdelingenbewaring uit te zetten. Zo hoopt de Nederlandse regering illegaliteit en daarmee gepaard gaande uitwassen te ontmoedigen en te bestrijden. Dit treft ook uitgeprocedeerde asielzoekers. Zij verblijven immers ook illegaal in Nederland en komen bovendien door verschillende maatregelen ten aanzien van het beëindigen van opvang en voorzieningen eerder op straat terecht waar zij vervolgens worden geconfronteerd met dit steeds restrictievere illegalenbeleid.

2.2 Het illegalenbeleid op decentraal niveau

De gevolgen van dit restrictieve illegalenbeleid van de rijksoverheid zijn onder meer zichtbaar in gemeenten. Zo kregen zij bijvoorbeeld te maken met op straat zwervende uitgeprocedeerde asielzoekers omdat de rijksoverheid de opvang voor hen gestopt had. Gemeenten zagen zich hierdoor voor een dilemma geplaatst: zij waren enerzijds verplicht zich te houden aan het rijksbeleid, maar werden anderzijds ook geconfronteerd met dergelijke negatieve gevolgen van dit beleid. Zij hebben bovendien een zorgplicht die geldt voor alle mensen die binnen haar gemeentegrenzen verblijven. Dus ook voor mensen zonder verblijfsvergunning. Dit heeft veel gemeenten doen besluiten om tegen de wil van de rijksoverheid toch gemeentelijke noodopvang beschikbaar te stellen voor deze groep. Dit veroorzaakte echter wel spanningen tussen rijksoverheid en gemeenten.⁴⁵

Bovenstaande laat zien dat een gemeente ervoor kan kiezen haar eigen invulling aan het illegalenbeleid te geven: zij is verplicht zich aan het rijksbeleid te houden, maar mag aanvullend beleid opstellen zolang dit niet tegen het rijksbeleid in gaat. De gemeente Utrecht kent aanvullend illegalenbeleid: zij staat namelijk een sluitende aanpak voor en wil bovendien niet dat mensen binnen haar gemeentegrenzen een onmenswaardig bestaan leiden. In deze paragraaf wordt achtereenvolgens ingegaan op de preventieve en de repressieve kanten van dit aanvullende Utrechtse illegalenbeleid daar dit beleid van invloed kan zijn op het leven van uitgeprocedeerde asielzoekers in Utrecht.

2.2.1 De preventieve kant van het Utrechtse illegalenbeleid

De gemeente Utrecht heeft verschillende maatregelen genomen om invulling te geven aan haar zorgplicht ten aanzien van illegaal verblijvenden en om problemen met en ontwrichting door mensen zonder verblijfsvergunning binnen haar gemeentegrenzen te voorkomen. Zij heeft noodopvang voor

⁴⁵ Zie hierover bijvoorbeeld Pluymen, M, *Niet toelaten betekent uitsluiten: Een rechtssociologisch onderzoek naar de rechtvaardiging en praktijk van uitsluiting van vreemdelingen van voorzieningen*, Boom Juridische Uitgevers, Nijmegen 2008

uitgeprocedeerde asielzoekers opgericht, een steunpunt voor voormalig alleenstaande minderjarige asielzoekers in het leven geroepen, hulpverlening aan mensen zonder verblijfsvergunning gesubsidieerd en maatschappelijke instellingen waar nodig open laten staan voor mensen zonder verblijfsvergunning. In deze paragraaf worden deze maatregelen achtereenvolgens besproken.

De oprichting van opvang van de Stichting Noodopvang Dakloze Vreemdelingen Utrecht

De gemeente Utrecht is één van de gemeenten die na de inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000 noodopvang beschikbaar heeft gesteld voor uitgeprocedeerde asielzoekers. Hier ging wel enige discussie aan vooraf omdat het creëren van opvang tegen het rijksbeleid inging. Dit blijkt onder meer uit een notitie over uitgeprocedeerden waarin het volgende wordt gesteld: "Het stringente rijksbeleid zal in de gemeente leiden tot het voortduren of mogelijk versterken van situaties dat deze groepen asielzoekers verstoken zijn van onderdak en levensonderhoud. Het is de vraag hoe een gemeente hierop moet reageren. Enerzijds is duidelijk dat we niet passief kunnen blijven tegenover schrijnende noodsituaties, anderzijds zijn we als gemeente gehouden de wet uit te voeren. Dat is het dilemma waar wij als gemeente voor staan: hoe ondersteunen wij diegenen die als gevolg van de uitvoering van de nieuwe wet- en regelgeving zijn komen te verkeren in een humanitaire noodsituatie, zonder daarbij in strijd te handelen met de doelstellingen van het rijksbeleid en daarbij een situatie te creëren waar voor alle groepen asielzoekers door de gemeente Utrecht noodvoorzieningen worden gecreëerd."⁴⁶ De gemeente is geen voorstander van het op plaatselijk niveau oplossen van problemen die op landelijk niveau zijn veroorzaakt. Zij is echter bang dat uitgeprocedeerden zonder opvang in de anonimiteit zullen verdwijnen waardoor inhumane situaties kunnen ontstaan en de waarborging van openbare orde en veiligheid onder druk kan komen te staan. De vraag hoe hiermee om te gaan zorgt voor de nodige discussie binnen de gemeente.

In mei 2001 besluit het college van Burgemeesters en Wethouders Utrecht uiteindelijk toch noodopvang te creëren voor bepaalde groepen asielzoekers die door het Rijk uitgesloten waren van voorzieningen. Zij meent dat van een fatsoenlijke gemeentelijke overheid niet mag worden verwacht dat zij personen die zich binnen haar stadsgrenzen bevinden willens en weten laat creëren. De gemeente heeft immers ook een zorgplicht. De gemeente voelt zich dan ook verplicht opvang te bieden aan rechtmatig verblijvende asielzoekers (bijvoorbeeld Dublinclaimanten, herhaalde asielvragers en uitgeprocedeerde asielzoekers in medische procedure of schrijnende situaties) en aan uitgeprocedeerde asielzoekers die wel terug willen naar het land van herkomst maar dit nog niet kunnen vanwege het ontbreken van de benodigde reispapieren. Deze groep mag niet op straat worden gezet, aldus de gemeente Utrecht. Zij roept een projectgroep in het leven bestaande uit het vertegenwoordigers van de gemeente en van maatschappelijke organisaties zoals de Stichting Vluchtelingenwerk Utrecht, Stichting INLIA⁴⁷ en het Platform Opvang Vluchtelingen Utrecht (PLOVU). De projectgroep krijgt de taak een noodvoorziening vorm te geven. Hieruit komt de Stichting Noodopvang Dakloze Vreemdelingen Utrecht voort: een organisatie die in samenwerking met Stichting INLIA en de gemeente Utrecht de opvang en juridische begeleiding van de eerder genoemde groepen op zich neemt. De gemeente Utrecht financiert de opvang en Stichting INLIA bepaalt op basis van het juridisch dossier op onafhankelijke en te objectiveren gronden wie toegang krijgt tot de noodopvang. Er wordt een coördinator aangesteld en er worden vrijwilligers ingezet. Deze in 2001

⁴⁶ Gemeente Utrecht, *Beleidsvoornemens 2001: notitie uitgeprocedeerden*, Utrecht 2001, p. 3

⁴⁷ Stichting INLIA is het Internationaal Netwerk voor Lokale Initiatieven ten behoeve van Asielzoekers. Zij zet zich in voor het bieden van noodhulp aan asielzoekers en heeft daartoe een samenwerkingsovereenkomst ontwikkeld voor zichzelf, gemeenten en lokale organisaties ten behoeve van de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers. Meer informatie is te vinden op www.inlia.nl

opgerichte noodopvang heeft structureel 50 opvangplekken tot haar beschikking en biedt ook nu nog jaarlijks opvang aan meer dan 100 dakloze vreemdelingen in Utrecht die tot de eerdergenoemde doelgroep behoren.⁴⁸

Oprichting Steunpunt voor (ex-)ama's

De gemeente heeft daarnaast een steunpunt voor voormalig alleenstaande minderjarige asielzoekers (ex-ama's) in het leven geroepen. In de aanloop naar de invoering van de nieuwe vreemdelingenwet 2000 en de zogenaamde AMA-nota 2001 werd namelijk al duidelijk dat de situatie van ex-ama's zou veranderen.⁴⁹ Voorheen beschikten zij bij volwassenheid doorgaans nog over een verblijfsvergunning, maar onder de nieuwe wet en met de nieuwe nota zouden ama's die achttien jaar werden maar korter dan drie jaar in Nederland bleven in principe geen verblijfsvergunning meer krijgen.⁵⁰ Ex-ama's moesten terugkeren naar hun land van herkomst. De situatie van ama's was echter al alarmerend. Dat bleek uit berichten van maatschappelijke-, hulpverlenende- en overheidsinstellingen die bij de gemeente binnenkwamen ten aanzien van ama's en hun woonsituatie, hun psychische problemen, hun gebrek aan opleiding, onvoldoende sociale weerbaarheid en hun geringe contacten met Nederlanders. Dit was in 2000 en 2001 voor de provincie en de gemeente Utrecht aanleiding om onderzoek te laten doen naar de positie van (ex-)ama's. Hieruit bleek onder andere dat ex-ama's dreigden te marginaliseren: na het bereiken van de achttienjarige leeftijd en na het niet krijgen van een verblijfsvergunning kwamen zij in de illegaliteit terecht. Dit leidde ertoe dat een niet onaanzienlijk deel van de (ex-)ama's in de harddrugsscene of de gedwongen prostitutie terecht kwam of slachtoffer van mensenhandel werd. Dit had een negatieve invloed op de openbare orde.⁵¹

De gemeente Utrecht heeft daarom besloten in 2003 een steunpunt voor ex-ama's op te richten om zo illegaliteit en de daarmee gepaard gaande problemen voor ex-ama's te voorkomen. Stichting Vluchtelingenwerk Utrecht werd aangewezen om dit steunpunt vorm te geven. Zij heeft vervolgens het zogenaamde perspectiefproject opgericht. Dit project is er op gericht in contact te komen met zoveel mogelijk ex-ama's en hen een perspectief te bieden op of legaal verblijf in Nederland of terugkeer naar land van herkomst. Daartoe wordt een individueel begeleidingstraject ingezet. Daarbij maakt ze gebruik van een 'huiskamer' waarin een internetcafé is gevestigd en waar boeken over landen van herkomst, eigentijdse muziek en kranten/tijdschriften uit de verschillende landen van herkomst voorhanden zijn. Op deze manier beoogt het project ex-ama's te legaliseren of te doen terugkeren naar hun land van herkomst. De gemeente heeft dit steunpunt vanaf haar start mede gefinancierd. Daarnaast heeft zij dit gepromoot in andere steden en bij de rijksoverheid. Dit heeft ertoe geleid dat dit project inmiddels ook in andere (middel)grote steden wordt ingezet om illegaliteit van ex-ama's en de daarmee gepaard gaande openbare ordeproblematiek te voorkomen.⁵²

⁴⁸ Zie hierover ook: Gemeente Utrecht, *Integrale notitie asielzoekers en vluchtelingen*, Utrecht maart 2002 en Gemeente Utrecht, *Van begin tot eind van de straat: uitvoeringsnotitie over legaal verblijvende en uitgeprocedeerde asielzoekers in de gemeente Utrecht*, Utrecht oktober 2002

⁴⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 062, nr. 2 (Nota Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers 2000)

⁵⁰ In 2005 werden vervolgens hun voorzieningen bij het bereiken van de achttienjarige leeftijd beëindigd. Zie hierover: Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 27 062, nr. 46 (Verslag van een schriftelijk overleg over het beëindigen van voorzieningen voor ex-ama's).

⁵¹ Zie onder meer Vluchtelingenwerk Nederland, *Project Perspectief: steunpunt voor (ex-)AMA's Stichting Vluchtelingenwerk Utrecht*, Utrecht 2006 en brief namens bestuurders van gemeenten aan Tweede Kamercommissie Justitie de dato 20 juni 2006 betreffende beëindiging leefgeld en ex-ama's.

⁵² Zie hierover: Vluchtelingenwerk Nederland, *Project Perspectief: steunpunt voor (ex-)AMA's Stichting Vluchtelingenwerk Utrecht*, Utrecht 2006

De subsidiering van STIL

De gemeente Utrecht subsidieert daarnaast andere vormen van hulpverlening aan mensen zonder verblijfsvergunning. Zo ontvangt STIL, de solidariteitsorganisatie voor vluchtelingen en migranten zonder verblijfsvergunning die officieel Stichting Lauw-Recht is genaamd, subsidie van de gemeente Utrecht om haar cliënten te ondersteunen. STIL voorziet hen van sociaal-juridisch advies, zij geeft humanitaire hulp, zij biedt ondersteuning bij het verkrijgen van toegang tot medische zorg, zij verwijst hen door naar opvangorganisaties en zij ondersteunt hen bij hun terugkeer. Daarnaast is STIL nauw betrokken bij de begeleiding en ondersteuning van het opvanghuis voor vrouwen en kinderen zonder verblijfsvergunning dat 'Fanga Musow' is genaamd. En ook voor eventuele andere vragen voortkomend uit het leven in de illegaliteit kunnen mensen bij STIL terecht. Zij ondersteunt jaarlijks zo'n 1.500 cliënten. De afgelopen twee jaar heeft STIL echter meer cliënten ondersteund doordat zij ook leiding en invulling heeft gegeven aan het zogenaamde pardonloket dat de uitvoering van de Regeling afwikkeling nalatenschap oude vreemdelingenwet ofwel het pardon in Utrecht regelde.

STIL is in 1996 begonnen als vrijwilligersorganisatie: vrijwilligers vanuit verschillende hoeken van de samenleving zijn spreekuren gaan draaien voor mensen zonder verblijfsvergunning. Door een toenemende hulpvraag breidde de organisatie langzaam verder uit. In 1999 heeft de gemeente daarom besloten te subsidiëren middels zogenaamde ID-banen ofwel Melkert-banen. Later, toen de ID-banen werden afgeschaft, zijn deze omgezet naar reguliere banen die betaald werden middels donateurs en fondsen. In 2006 dreigde de organisatie om te vallen wegens geldgebrek. De gemeenteraad was unaniem van mening dat de door STIL geboden humanitaire hulp te belangrijk was om te laten verdwijnen. Mensen zonder verblijfsvergunning hebben onder meer recht op medisch noodzakelijke zorg en STIL vormt een belangrijke schakel tussen illegaal verblijvenden en het hulpverleningscircuit dat onder andere deze medische zorg biedt. Bovendien wordt er in toenemende mate een beroep gedaan op andere door STIL geboden hulp doordat er meer uitgeprocedeerden in Utrecht op straat zijn komen te staan. Ook deze mensen mogen niet in de kou komen te staan, zij moeten geholpen worden, aldus de verantwoordelijk wethouder. Vandaar dat hij subsidiering van STIL gerechtvaardigd acht en heeft besloten STIL te subsidiëren zodat de hulp aan mensen zonder verblijfsvergunning gecontinueerd kon worden. STIL krijgt inmiddels op aandringen van de gemeenteraad al vier jaar achtereen geld van de gemeente voor de uitvoering van haar werkzaamheden, zij is hiervoor echter ook nog steeds afhankelijk van andere financieringsbronnen als fondsen en donateurs.⁵³

De toegankelijkheid van maatschappelijke opvang voor mensen zonder verblijfsvergunning

De gemeente Utrecht biedt op beperkte schaal mensen zonder verblijfsvergunning mogelijkheid in maatschappelijke instellingen te verblijven. De gemeente kent verschillende van deze instellingen waar mensen terecht kunnen om te slapen, te eten of gedurende de dag te verblijven. Deze liggen verspreid over de stad en staan open voor verschillende doelgroepen zoals vrouwen, verslaafden en mensen met psychische of medische problematiek. Deze maatschappelijke instellingen zijn in beperkte mate ook toegankelijk voor mensen zonder verblijfsvergunning. In 2004 is wel gesproken over een passensysteem om onder andere mensen zonder verblijfsvergunning van deze maatschappelijke instellingen uit te sluiten. Door weerstand van betrokken organisaties en enkele politieke partijen is een dergelijk passensysteem echter niet ingevoerd. Hierdoor hebben mensen

⁵³ Zie hierover: Gemeente Utrecht, *Commissiebrief Positie Stichting Lauwerecht*, Utrecht 2 november 2006 en Gemeente Utrecht, Brief van de wethouder voor Welzijn, Cultuur, Integratie en de wijk binnenstad, *Informatie Budget Stichting Lauwerecht STIL*, Utrecht 6 juni 2007

zonder verblijfsvergunning in principe toegang gehad tot deze maatschappelijke instellingen. Sinds 2007 is dit officieel beleid.⁵⁴

2.2.2 De repressieve kant van het Utrechtse illegalenbeleid

De gemeente Utrecht heeft niet alleen preventieve maatregelen genomen om problemen ten aanzien van illegaal verblijf te voorkomen. Zij heeft ook repressieve maatregelen genomen om illegaliteit binnen de gemeentegrenzen te bestrijden, om illegale tewerkstelling in de gemeente tegen te gaan en om illegale bewoning te voorkomen. Deze maatregelen worden in deze paragraaf besproken.

Utrechtse interventieteams

De gemeente Utrecht heeft onder meer interventieteams ingezet om illegale tewerkstelling, illegale bewoning en illegaal verblijf aan te pakken. De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie had in haar illegalennota aangekondigd dat er meer ingezet zou worden op interventieteams waarin de Arbeidsinspectie, de belastingdienst, het UWV, de SVB, gemeenten, het OM en de SIOD samenwerken ten behoeve van het bestrijden van illegaliteit. Gemeenten konden projecten indienen bij de Landelijke Stuurgroep Interventieteams met het verzoek een dergelijk interventieteam in te zetten in haar gemeente. De gemeente Utrecht heeft hier drie maal gebruik van gemaakt. Onder haar verantwoordelijkheid zijn er interventieteams opgericht voor de gebiedsgerichte handhaving en fraudebestrijding op de Amsterdamsestraatweg zuid en midden, in Lombok en later in Overvecht.⁵⁵

Het eerste project, dat ook wel Aanpak Amsterdamse Straatweg wordt genoemd, is in juni 2004 gestart. De belastingdienst, de uitkeringsinstanties, de Arbeidsinspectie, de (vreemdelingen)politie en de gemeente werkten samen bij deze handhavingssactie. Motto van het project, dat onder verantwoordelijkheid van de gemeente viel, was: "schoonvegen, verbeteren en goed houden." Doel van de handhavingssactie was het bijdragen aan de leefbaarheid en het functioneren van de Amsterdamse Straatweg door het huidige nalevingsniveau van wetgeving op het terrein van uitkeringen, belastingen en illegale tewerkstelling vast te houden en te verhogen. Daarbij ging het onder andere om het beëindigen van de tewerkstelling van illegaal verblijvende personen, maar ook om het aanbieden van voorlichting over relevante wet- en regelgeving, het corrigeren van overtredingen van sociale en fiscale wetgeving, het opleggen van boete en (bestuurlijke) maatregelen en het signaleren en afdoen van uitkeringsfraude. Meer concreet moest het leiden tot meer processen verbaal wegens illegale tewerkstelling. Na een looptijd van ruim twee jaar en na bijna 900 controles op de Amsterdamse Straatweg is voor een bedrag van 300.000,- euro aan boetes opgelegd voor illegale tewerkstelling, is er 22 keer sprake geweest van onrechtmatige bewoning, zijn 133 mensen zonder verblijfsvergunning aangetroffen en hebben 81 werkgevers een proces-verbaal gekregen wegens het niet melden van dienstverbanden of het niet kunnen tonen van kopieën van identiteitspapieren van werknemers. Het is niet duidelijk of deze boetes terecht zijn opgelegd, zijn geïnd en of de aangetroffen illegaal verblijvenden zijn uitgezet. Wel is besloten dit project ook na 2007 te continueren omdat de

⁵⁴ Zie hierover bijvoorbeeld: Gemeente Utrecht, *Schriftelijke vragen van mevrouw M.C. Mos*, Utrecht vragen binnengekomen op 27 oktober 2006 en antwoorden van het college verzonden op 21 november 2006

⁵⁵ Zie hierover ook: Gemeente Utrecht, *borgingstraject Lombok*, Utrecht 4 februari 2008, Gemeente Utrecht, *Gebiedsgerichte handhaving en fraudebestrijding Amsterdamsestraatweg zuid en midden*, Utrecht 29 augustus 2007 en Gemeente Utrecht, *Gebiedsgerichte handhaving en fraudebestrijding Lombok*, Utrecht 28 februari 2008

zorg bestond dat ondernemers na afloop van het project zouden terugvallen op illegale tewerkstelling en fraude. De deelnemende organisaties hebben hiertoe wederom capaciteit beschikbaar gesteld.⁵⁶

In 2005 besloot het college van Burgemeesters en Wethouders te Utrecht wederom een interventieteam in te zetten, ditmaal ten behoeve van het uitvoeren van een gebiedsgerichte handhaving en fraudebestrijding in Lombok. Dit project had hetzelfde doel als het project Aanpak Amsterdamse Straatweg, namelijk het bijdragen aan de leefbaarheid en het functioneren van Lombok door het huidige nalevingsniveau van wetgeving op het terrein van uitkeringen, belastingen en illegale tewerkstelling vast te houden en te verhogen. In de Kanaalstraat en in haar zijstraten speelden namelijk meerdere problemen in de openbare ruimte waaronder fraude en illegale tewerkstelling. Vanaf september 2005 tot en met januari 2008 hebben gemeente, Belastingdienst, (vreemdelingen)politie, Arbeidsinspectie, UWV en SVB gewerkt aan het controleren van illegaal werk en illegaal verblijf, uitkerings- en woongerelateerde fraudevormen en aan het naheffen van belastingen. Dit interventieteam heeft 948.000,- euro aan boetes opgelegd aan werkgevers wegens het in dienst hebben van illegaal verblijvende werknemers, 92 mensen zonder verblijfsvergunning aangehouden, 38 werknemers een proces-verbaal gegeven wegens het zich niet kunnen legitimeren, en tien gevallen van onrechtmatige bewoning geconstateerd. Na een duur van twee jaar en na meer dan 900 controles is besloten dit project voort te zetten om terugval te komen. Dit project loopt daardoor nog steeds door. Maar ook hier geldt dat niet duidelijk is of de opgelegde boetes terecht zijn gebleken, of deze geïnd zijn en of de aangetroffen illegaal verblijvenden uitgezet zijn.⁵⁷

In 2008 is om vergelijkbare redenen ook in de Utrechtse wijk Overvecht een interventieteam gestart. Dit interventieteam Utrecht heeft in 15 maanden tijd 700 controles uitgevoerd in de wijk Overvecht. Naar aanleiding van deze controles zijn 27 werkgevers voor samen ruim 200.000,- euro beboet wegens illegale tewerkstelling, zijn 17 vreemdelingen in bewaring gesteld en zijn 10 gevallen van onrechtmatige bewoning geconstateerd. De gemeente Utrecht wil na afronding van dit project verdergaan met hercontroles in de wijk en daarnaast woonfraude in deze wijk intensiever gaan bestrijden om onrechtmatige bewoning aan te pakken.⁵⁸

Prestatiecontracten vreemdelingenpolitie Utrecht

De interventieteams hielpen de Vreemdelingenpolitie te Utrecht om te voldoen aan de zogenaamde prestatiecontracten. Er waren namelijk zowel op landelijk als regionaal niveau prestatieafspraken gemaakt tussen de minister van Justitie, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het hoofd van de verschillende politiekorpsen over het aantal jaarlijks uit te voeren 1^{ste} en 2^{de} lijnsidentiteitsonderzoeken. Ook de Vreemdelingenpolitie Utrecht had quota opgelegd gekregen: zij zou net als de andere korpsen een geldelijke beloning krijgen voor het behalen van het quotum, maar een 'straf' in de zin van hogere quota voor het volgende jaar bij het niet halen van het quotum.

De Vreemdelingenpolitie Utrecht heeft zich actief gericht op het opsporen van illegaal verblijvende vreemdelingen. Dat is te lezen op de website van de politie Utrecht. Daar staat tevens geschreven dat de Vreemdelingenpolitie haar aandacht hierbij vooral richt op het toezicht op verdachte locaties, het uitvoeren van (locatie) controles, het instellen van een meldplicht, controle op illegale arbeid, controle op illegale huisvesting, identificatie en verificatie van het verblijfsrecht, initiëren van intrekken verblijfsvergunning (indien van toepassing), initiëren van ongewenstverklaringen (indien van toepassing), vreemdelingen in de strafrechtketen zo mogelijk uitgeleiden, toezicht op terugkeer

⁵⁶ Politie Utrecht, *jaarsverslag politie Utrecht 2006*, Utrecht 2007 p.47 (te raadplegen op www.politie.nl/utrecht)

⁵⁷ Gemeente Utrecht, *Gezamenlijke aanpak fraude en illegaliteit in wijk West heeft resultaat*, Utrecht 6 juni 2008

⁵⁸ Gemeente Utrecht, *Gezamenlijke fraudeaanpak werkt ook in Utrechtse wijk Overvecht*, Utrecht 17 september 2009

(ook na legaal verblijf), uitzetten van illegaal verblijvende vreemdelingen, gericht toezicht op geïndiceerde vreemdelingen, onderzoek naar mensensmokkel, onderzoek naar mensenhandel, onderzoek naar uitbuiting van vreemdelingen, controle op valse of vervalste documenten en toezicht op (georganiseerde) criminaliteit in samenhang met één van bovengenoemde onderwerpen. De Vreemdelingenpolitie werkt hierbij nauw samen met andere diensten van de politie Utrecht.⁵⁹

In de jaarverslagen van de politie Utrecht wordt slechts summier aandacht besteed aan de door de Vreemdelingenpolitie behaalde resultaten. In 2002 en 2003 wordt er alleen gesproken over het aantal gerealiseerde uitzettingen van illegaal verblijvenden. In de navolgende jaren worden de doelen en de resultaten aan elkaar gekoppeld. Uit het jaarverslag 2004 blijkt dat in 2004, het openingsjaar van de gereorganiseerde Vreemdelingenpolitie, de door de Vreemdelingenpolitie beoogde doelstelling niet werd gehaald: er werden 994 in plaats van de beoogde 1000 vreemdelingen in bewaring gesteld. Er werden 61 vreemdelingen via het strafrecht aangebracht en uitgezet waarmee deze (overigens niet genoemde) doelstelling wel ruimschoots werd gehaald. De doelstelling ten aanzien van veelplegers werd dan weer niet gehaald: er werd slechts één veelpleger in plaats van de beoogde tien verwijderd. Wel werden nog 152 adressen in urgentiewijken op illegale bewoning gecontroleerd, werden de eerste uitgeprocedeerde asielzoekers naar het verwijdercentrum Vlagtwedde gebracht en werden diverse inzetten gepleegd om ontruiming zonder openbare orde problemen te laten verlopen.⁶⁰

2005 was het jaar waarin voor het eerst met prestatiecontracten werd gewerkt. Dit bleek wegens verschillende organisatorische redenen vooral een oefenjaar waarin de verschillende politiekorpsen achteraf niet op hun jaarcijfers werden afgerekend. Uit het jaarverslag 2005 van de politie Utrecht bleek dat zij de doelstelling voor 1^{ste} lijnsidentiteitsonderzoeken wel ruimschoots had gehaald, maar dat ze de doelstelling voor 2^{de} lijnsidentiteitsonderzoeken niet had gehaald. Doordat in 2005 de definitie van de 2^{de} lijnsidentiteitsonderzoeken door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties was versmald, was het moeilijker aan deze tweede eis te voldoen. In 2005 werden 4.297 1^{ste} lijnsidentiteitsonderzoeken uitgevoerd waar er 1.730 waren beoogd en er werden 530 2^{de} lijnsidentiteitsonderzoeken uitgevoerd waar er 1.038 werden verlangd. Daarnaast werden nog zeven veelplegers opgepakt in het kader van het zogenaamde Veelplegersproject in samenwerking met de IND waarbij getracht werd veelplegers zonder de Nederlandse nationaliteit op te pakken, ongewenst te verklaren, eventueel hun verblijfstitel te ontnemen uit te zetten. In dit jaar is zeven keer dit traject ingezet, maar het is niet duidelijk wat er dit jaar was beoogd en of de doelstelling is behaald.⁶¹

In 2006 werd er ook met prestatiecontracten gewerkt. Nu werden wel beide doelen gehaald: er werden 3.981 1^{ste} lijnsidentiteitsonderzoeken uitgevoerd waar er 1.977 werden beoogd en er werden 739 2^{de} lijnsidentiteitsonderzoeken verricht waar er 694 werden verlangd. Daarnaast werden nog 15 veelplegers uitgezet in het kader van het eerder genoemde Veelplegersproject.⁶²

2007 was het laatste jaar waarin er met quota voor de Vreemdelingenpolitie werd gewerkt: er werden in Utrecht 2.350 1^{ste} lijnsidentiteitsonderzoeken gehaald waar er wederom 1.977 werden beoogd en er werden 438 vreemdelingen in bewaring gesteld waar er 590 werden verlangd. Het tweede doel werd dan ook weer niet gehaald. De politie geeft aan dat dit overeenkomt met het

⁵⁹ Zie: <http://www.politie.nl/Utrecht/Vraagbaak/watdoetdeafdelingvreemdelingenpolitiebijdepolitieutrecht.aspx>

⁶⁰ Politie Utrecht, *Jaarverslag politie Utrecht 2004*, Utrecht 2005 p.13

⁶¹ Politie Utrecht, *Jaarverslag politie Utrecht 2005*, Utrecht 2006 p.21-22

⁶² Politie Utrecht, *Jaarverslag politie Utrecht 2006*, Utrecht 2007 p.28

landelijke beeld waaruit blijkt dat er minder aanbod van vreemdelingen is wat het moeilijker maakt het tweede doel te halen.⁶³

In 2008 waren de cijfers uit het prestatiecontract verwijderd. In het jaarverslag van de politie Utrecht is ook niet terug te vinden hoeveel mensen zonder verblijfsvergunning er dit jaar zijn staande gehouden.⁶⁴ Deze kunnen dan ook niet worden meegenomen in dit onderzoek.

In de overige jaarverslagen komt het beeld naar voren dat in tabel 2.4 is weergegeven.

Tabel 2.4: Streefcijfers en resultaten van de Vreemdelingenpolitie Utrecht 2004-2007

Jaar	Beoogde 1 ^{ste} lijns-identiteitsonderzoeken	Behaalde 1 ^{ste} lijns-identiteitsonderzoeken	Beoogde 2 ^{de} lijns-identiteitsonderzoeken	Behaalde 2 ^{de} lijns-identiteitsonderzoeken
2004	?	?	1.000	995
2005	1.730	4.297	1.038	530
2006	1.977	3.981	694	739
2007	1.977	2.350	590	438

Dit overzicht laat zien dat het aantal beoogde 1^{ste} lijnsidentiteitsonderzoeken toeneemt door de prestatiecontracten terwijl het aantal beoogde 2^{de} lijnsidentiteitsonderzoeken juist afneemt door de prestatiecontracten. En daar waar het aantal beoogde de 1^{ste} lijnsidentiteitsonderzoeken ruimschoots wordt gehaald door de Vreemdelingenpolitie, wordt het verlangde aantal 2^{de} lijnsidentiteitsonderzoeken in drie van de vier jaren ondanks de uitbreiding van de Vreemdelingenpolitie niet gehaald. Dit wordt in de jaarverslagen verklaard door de versmalde definitie (2005) en het beperkte aanbod van vreemdelingen (2007).

Hiervoor bleek al dat er grote verschillen bestonden tussen de opvattingen van de verantwoordelijke minister van Vreemdelingenzaken en Integratie en de verschillende politiekorpsen over de invulling van het vreemdelingentoezicht. Dit roept de vraag op hoe de Utrechtse Vreemdelingenpolitie hierin staat: is het beleid van de Vreemdelingenpolitie in overeenstemming met de landelijke lijn of geeft de Vreemdelingenpolitie te Utrecht hier in samenwerking met de gemeente een andere invulling aan?

Na bestudering van de beschikbare informatie blijft het moeilijk deze vraag te beantwoorden. Een inval in café Averechts in april 2007 laat wel zien dat er soms spanningen bestaan tussen het landelijk en het gemeentelijk beleid van de Vreemdelingenpolitie. De gemeente had namelijk acht jaar lang gedoogd dat er elke dinsdagavond in café Averechts vrijwillig werd gekookt door mensen met en mensen zonder verblijfsvergunning. Dit project van het door de gemeente gesubsidieerde STIL was bekend bij gemeente en politie maar werd met rust gelaten omdat de doelstelling van het project werd onderschreven. Op 17 april 2007 vond er echter een inval van de Vreemdelingenpolitie en de Arbeidsinspectie plaats waarbij drie vrijwilligers werden aangehouden en in vreemdelingenbewaring werden gesteld. De actie leidde tot veel verontwaardiging binnen onder andere de Utrechtse politiek. Er werden raadsvragen gesteld naar aanleiding van dit incident omdat zes politieke partijen uit de Utrechtse gemeentepolitiek niet begrepen waarom deze inval had plaatsgevonden terwijl het project al jarenlang werd gedoogd. Uit de antwoorden bleek dat dit een landelijk geïnitieerde actie van de Vreemdelingenpolitie en de Arbeidsinspectie was waar de gemeente zelf niet achter stond. Zij konden hier echter niets tegen ondernemen omdat het van bovenaf opgedragen was. Dit voorval laat zien dat er spanningen bestaan tussen het landelijke en het gemeentelijke beleid ten aanzien van het

⁶³ Politie Utrecht, *Jaarverslag politie Utrecht 2007*, Utrecht 2008 p. 21

⁶⁴ Politie Utrecht, *Jaarverslag politie Utrecht 2008*, Utrecht 2009

bestuurlijke toezicht op illegaal verblijvende vreemdelingen en dat hierover niet altijd afstemming plaatsvindt. Het maakt de houding van de Vreemdelingenpolitie en de invulling die zij zelf aan haar beleid geeft echter niet duidelijk. Dit komt ook niet naar voren in andere informatie waardoor het gissen blijft naar de invulling van haar beleid door de Vreemdelingenpolitie.

Aanpak illegale bewoning

Tot slot staat in het Collegeprogramma 2006-2010 van de gemeente Utrecht beschreven dat zij illegale verhuur van woningen actiever wil opsporen en aanpakken door het koppelen van bestanden van bevolkingsadministratie, woningbouwcorporaties en kadaster. De behandelcapaciteit voor meldingen van burgers over (vermoedens van) illegale bewoning is hiertoe uitgebreid en er is actie ondernomen om dit meldpunt meer bekendheid te geven aan burgers. Zo wordt getracht illegale bewoning tegen te gaan. Dit treft ook illegaal verblijvenden daar zij zich niet in kunnen schrijven in het GBA en zich dus schuldig maken aan illegale bewoning.⁶⁵

2.3 Tot slot

De rijksoverheid heeft sinds begin jaren negentig steeds meer maatregelen genomen om illegaal verblijf te ontmoedigen en te bestrijden daar zij dit ziet als een sociaal probleem. Zij tracht middels ingrijpen in en controles op sociale voorzieningen, de woningmarkt en de arbeidsmarkt het leven voor illegaal verblijvenden zo moeilijk te maken dat zij het land verlaten. Daarnaast heeft zij een uitgebreide identificatieplicht in het leven geroepen en het toezicht op illegaal verblijvenden geïntensiveerd om hen met de sterke hand (middels vreemdelingenbewaring) uit Nederland te doen verwijderen. Ook wordt ingezet op het bestraffen van diegenen die profiteren van illegaal verblijf.

Gemeenten worden geconfronteerd met de gevolgen van dit steeds stringenter rijksbeleid. Dit heeft de gemeente Utrecht er enerzijds toegebracht om in deze restrictieve aanpak mee te gaan middels interventieteams, de inzet van de vreemdelingenpolitie en de aanpak van woonfraude. Anderzijds heeft zij ook maatregelen getroffen om acute problemen voor mensen zonder verblijfsvergunning en de gemeente zelf te voorkomen door noodvoorzieningen voor specifieke groepen illegaal verblijvenden in het leven te roepen.

Het illegalenbeleid is echter omschreven als symboolbeleid: er zou sprake zijn van een zogenaamd Panopticum Europa. Dit houdt in dat in 'Fort Europa' niet het bewaken van de fysieke grenzen centraal staat, maar het bewaken van de rechtstaat en de toegang tot publieke voorzieningen en arbeidsmarkten.⁶⁶ Hiertoe wordt aan de ene kant een restrictief illegalenbeleid ingezet, aan de andere kant worden geavanceerde identificatie- en controlesystemen gebruikt. Broeders en Engbersen plaatsen vraagtekens bij dit beleid: de overheid is hiermee inderdaad in staat om meer

⁶⁵ De rekenkamer Utrecht schrijft namelijk dat de provincie Utrecht het volgende onder illegale bewoning verstaat: "Onrechtmatige bewoning betreft het illegaal (door)verhuren van woningen of het onrechtmatig gebruik ervan. Onrechtmatig gebruik betekent dat de (ver)huurder (ver)huurt in strijd met de Regionale huisvestingsverordening 2006 vastgesteld door het Bestuur Regio Utrecht (BRU), bijvoorbeeld omdat een huurder geen huisvestingsvergunning heeft, en/of dat een huurder/bewoner onjuist of niet staat ingeschreven in de Gemeentelijke Basisadministratie." Zie: Rekenkamer Utrecht, *Gericht en geregeld: Een onderzoek naar handhaving van regels door de gemeente Utrecht, deelnota 9 Handhaving rechtmatige bewoning*, Utrecht 2007

⁶⁶ Burgers, J. en Engbersen, G., *De ongekende stad: Illegale vreemdelingen in Rotterdam*, Boom, Amsterdam 1999 p. 241

illegaal verblijvenden op te sporen, uit te sluiten en middels deze interventies het leven in de illegaliteit te bemoeilijken, maar het leidt er niet toe dat het aantal illegaal verblijvenden afneemt. Wel ontstaan zogenaamde perverse neveneffecten als het nog meer ondergronds gaan van illegaal verblijvenden.⁶⁷ Dit roept de vraag op of continuering van het restrictieve illegalenbeleid gezien deze neveneffecten wel wenselijk is. Te meer nu de kosten hoog zijn en de baten onbekend. Bovendien is bekend dat het uitbannen van illegaliteit een illusie is. Illegaliteit zal in de huidige mondiale context namelijk nooit voorkomen kunnen worden, aldus de staatssecretaris.⁶⁸

⁶⁷ Zie: Broeders, D. en Engbersen, G., *The Fight Against Illegal Migration: Identification Policies and Immigrants' Counterstrategies*, in: *American Behavioral Scientist* 2007- 50; 1592

⁶⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008. 19 637 nr. 1207 (Illegalennota 2008), p. 8

3. De achtergrond van illegaal verblijvenden

Illegaal verblijvenden leven in het algemeen zo veel mogelijk in de verborgenheid. Zij willen zo min mogelijk opvallen om niet het risico te lopen te worden opgepakt en uitgezet naar hun land van herkomst. Dit maakt het moeilijk het aantal illegaal verblijvenden te vinden, te tellen en om informatie over hun leefsituatie te verzamelen. Desondanks zijn verschillende onderzoekers hiertoe in staat gebleken. Inmiddels is er dan ook aardig wat literatuur over dit thema verschenen waarin vaak wel enige kanttekeningen worden geplaatst bij de representativiteit en generaliseerbaarheid van de bevindingen. Dat geldt ook voor de literatuur over het aantal illegaal verblijvenden en hun achtergrond. Deze wordt in paragraaf 3.1 uiteengezet. Vervolgens wordt in paragraaf 3.2 de achtergrond van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers die hebben deelgenomen aan dit onderzoek beschreven. En tot slot wordt in paragraaf 3.3 het verschil weergegeven tussen de groep illegaal verblijvenden in Nederland en de groep illegaal verblijvenden die hebben meegewerkt aan dit onderzoek. Dit maakt namelijk duidelijk hoe dit onderzoek zich verhoudt tot eerder onderzoek en in welke mate de onderzoeksresultaten generaliseerbaar zijn.

3.1 De literatuur over de achtergrond van illegaal verblijvenden

Er zijn verschillende schattingen uitgevoerd naar het aantal illegaal verblijvenden in Nederland. Volgens de meest recent verrichte omvangschatting verbleven er tussen 1 april 2005 en 1 april 2006 tussen de 64.320 en 183.912 mensen zonder verblijfsvergunning in Nederland: tussen de 62.320 en 113.912 niet-Europeanen en tussen de 12.000 en 70.000 Europeanen. In Utrecht zouden in de periode 1997-2003 jaarlijks ongeveer 13.000 mensen zonder verblijfsvergunning hebben verbleven waarvan een derde deel, ofwel 4.300 mensen, uit uitgeprocedeerde asielzoekers bestaat.⁶⁹

Van der Heijden e.a. hebben dit aantal illegaal verblijvenden in Nederland geschat aan de hand van gegevens uit de Politie Suite Handhaving Vreemdelingen (PSH-V) waarin staat hoeveel vreemdelingen zijn aangehouden. Op basis van deze gegevens hebben zij de kans berekend dat een migrant zonder verblijfsvergunning geen, één of meerdere keren aangehouden wordt waarmee ze vervolgens het totale aantal illegaal verblijvenden in Nederland hebben geschat.⁷⁰ De aanhoudingen van opgepakte mensen zonder verblijfsvergunning vormen dus de basis van deze schatting. Hierbij is aangenomen dat het om een homogene groep gaat waarin iedereen die aan bepaalde kenmerken voldoet een even grote kans maakt te worden opgepakt, dat de mogelijkheid om gepakt te worden niet tijdgebonden is en dat er sprake is van een gesloten populatie waaruit geen illegaal verblijvenden vertrekken en waarin geen nieuwe mensen zonder verblijfsvergunning hun intrede maken. Deze aannames gaan ten koste van de betrouwbaarheid. Daarbij liet de betrouwbaarheid van het aantal

⁶⁹ Engbersen, G., Staring, R., Leun, J. van der, Boom, J. de, Heijden, P. van der, Cruijff, M., *Illegale vreemdelingen in Nederland: Omvang, overkomst, verblijf en uitzetting*, Rotterdam Risbo Contractresearch BV/Erasmus Universiteit, juni 2002 p. 131 en Leerkes, A., San, M. van, Engbersen, G., Cruijff, M., Heijden, P. van der, *Wijken voor illegalen: Over ruimtelijke spreiding, huisvesting en leefbaarheid*, Sdu Uitgevers BV, Den Haag 2004 p. 40

⁷⁰ Zie: Heijden, P. van der, Gils, G. van, Cruijff, M. en Hessen, D., *Een schatting van het aantal in Nederland verblijvende illegale vreemdelingen in 2005: in opdracht van het Ministerie van Justitie 2006-2*, IOPS-Utrecht, Universiteit Utrecht 2006

kinderen, ouderen en vrouwen al te wensen over doordat zij minder vaak worden aangehouden dan mannen wat het moeilijker maakt de kans op hun aanwezigheid te schatten. Hierdoor is het mogelijk dat deze groepen onder- of juist oververtegenwoordigd zijn in de schatting. De schatting van het aantal illegaal verblijvenden is hierdoor minder accuraat. Vooralsnog is dit echter de meest betrouwbare methode gebleken. Wel werken Van der Heijden e.a. momenteel aan een nieuwe methode om het aantal mensen zonder verblijfsvergunning op andere en betrouwbaardere wijze te kunnen schatten daar zij zich van deze bezwaren bewust zijn.⁷¹

Dergelijke schattingen van het aantal illegaal verblijvenden in Nederland worden sinds 1997 uitgevoerd. Volgens deze schattingen is het aantal niet-Europese mensen zonder verblijfsvergunning sindsdien grotendeels gelijk gebleven. Het aantal Europese mensen zonder verblijfsvergunning is daarentegen wel afgenomen door de uitbreiding van de EU in 2004. Het gelijk blijven van het aantal niet-Europese mensen zonder verblijfsvergunning is één van de redenen waarom wordt geconcludeerd dat het restrictieve vreemdelingenbeleid dat sinds begin jaren negentig wordt gevoerd niet effectief is. Regularisatie wordt door deze academici als een actievere methode gezien om illegaliteit te bestrijden: de uitbreiding van de Europese Unie in 2007 heeft het aantal Europese illegaal verblijvenden namelijk met onbekend aantal doen afnemen en de komst van het Pardon heeft een daling van maximaal 14.000 uitgeprocedeerde asielzoekers tot gevolg gehad.⁷² Dus waar restrictieve maatregelen niet werken om illegaliteit tegen te gaan, doen deze regularisatiemaatregelen dat wel, aldus deze academici.⁷³

De verschillende schattingen kunnen ons ook iets vertellen over de achtergronden van de mensen zonder verblijfsvergunning in Nederland. Uit deze cijfers blijkt bijvoorbeeld zo'n 85% van de illegaal verblijvenden van het mannelijke geslacht en zo'n 15% van het vrouwelijke geslacht is. Ongeveer een derde van de aangehouden illegaal verblijvende vreemdelingen is afkomstig uit Europa (waarvan weer meer dan de helft uit Bulgarije en Roemenië), twee derde van de mensen zonder verblijfsvergunning komt niet uit Europa. De niet-Europese mensen zonder verblijfsvergunning zijn veelal afkomstig uit Turkije, Noord-Afrika (voornamelijk Marokko), overig Afrika, Suriname, Azië (inclusief het Midden-Oosten, maar voornamelijk uit China) en Amerika. Het gaat doorgaans om landen van waar ook een grote groep legale migranten in Nederland vertegenwoordigd is.⁷⁴

⁷¹ Zie hierover: Heijden, P. van der, Gils, G. van, Cruiff, M. en Hessen, D., *Een schatting van het aantal in Nederland verblijvende illegale vreemdelingen in 2005: in opdracht van het Ministerie van Justitie 2006-2*, IOPS-Utrecht, Universiteit Utrecht 2006 p. 1-8 en Leun, J. van der, en Illies, M., *Undocumented Migration, Counting the Uncountable: Data and Trends across Europe, Country report The Netherlands*, Clandestino 2008 p.15 e.v.

⁷² Middels het pardon hebben 27.700 uitgeprocedeerde asielzoekers alsnog een verblijfsvergunning gekregen. De helft van deze groep verbleef hiervoor niet in de illegaliteit doordat zij nog in een opvanglocatie van het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA) woonde. De andere helft van deze groep leefde deels wel in de illegaliteit en is met de komst van het pardon alsnog gelegaliseerd. Vandaar een afname van het aantal mensen zonder verblijfsvergunning met maximaal 14.000. Deze cijfers zijn afkomstig uit een brief van de staatssecretaris van Justitie: Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 018 nr. 52 (Regeling afwikkeling oude vreemdelingenwet).

⁷³ Zie bijvoorbeeld: Boom, J. de, Weltevrede, A., Snel, E. en Engbersen, G., *Migration and migration policies in the Netherlands 2006: Dutch SOPEMI-report 2006*, Rotterdam Institute of Social Policy Research (RISBO), Rotterdam 2008 p. 9 en Leun, J. van der, en Illies, M., *Undocumented Migration, Counting the Uncountable: Data and Trends across Europe, Country report The Netherlands*, Clandestino 2008, p. 37

⁷⁴ Zie: Heijden, P. van der, Gils, G. van, Cruiff, M. en Hessen, D., *Een schatting van het aantal in Nederland verblijvende illegale vreemdelingen in 2005: in opdracht van het Ministerie van Justitie 2006-2*, IOPS-Utrecht, Universiteit Utrecht 2006 p. 11-14 en Kromhout, M., Wubs, H. en Beenackers, E., *Illegaal verblijf in Nederland:*

De meeste mensen zonder verblijfsvergunning zouden tussen de 20 en 40 jaar oud zijn, maar dit is niet met zekerheid te zeggen daar deze leeftijdsgroep in het algemeen veel voorkomt in politiedata. De leeftijden van de groep mensen zonder verblijfsvergunning in Nederland blijven dan ook gissingen. Dat geldt ook voor het opleidingsniveau: aan eerder onderzoek naar het leven van illegaal verblijvenden werkten veelal laag opgeleide illegaal verblijvenden mee, maar het is onduidelijk wat dit zegt over het opleidingsniveau van de totale groep illegaal verblijvenden.⁷⁵ De gezinssituatie van mensen zonder verblijfsvergunning blijkt erg verschillend te zijn: van alleenstaand tot gehuwd met kinderen in Nederland dan wel het buitenland. De respondenten uit ditzelfde onderzoek verbleven doorgaans relatief kort in Nederland: een derde van 156 geïnterviewde illegaal verblijvenden verbleef korter dan een jaar in Nederland en 18% van deze groep verbleef langer dan vijf jaar in Nederland. Uitgeprocedeerde asielzoekers verbleven doorgaans korter illegaal in Nederland dan andere groepen mensen zonder verblijfsvergunning. De exacte verblijfsduur van illegaal verblijvenden in Nederland blijft echter een gissing. Dat geldt ook voor de overige achtergrondkenmerken van deze groep: doordat illegaal verblijvenden nergens geregistreerd staan, is het niet mogelijk representatief onderzoek te doen naar illegaal verblijvenden, hun achtergrondkenmerken en hun verblijfsduur. Het is namelijk allerminst zeker of de onderzochte groep een reële afspiegeling vormt van de totale groep illegaal verblijvenden. Maar op basis van de PSH-V en op basis van verkennend kwalitatief onderzoek zijn onderzoekers tot bovenstaande persoonskenmerken gekomen.⁷⁶

In de literatuur worden tot slot drie groepen illegaal verblijvenden onderscheiden: investerings-, legalisatie- en verblijfsmigranten. Investeringsmigranten zijn migranten die tijdelijk naar Europa komen om hier te werken en geld te verdienen. Zij hebben de ambitie na verloop van tijd terug te keren om te investeren in een betere toekomst in het herkomstland. Legalisatiemigranten zijn migranten voor wie een beter leven onlosmakelijk is verbonden met het bemachtigen van een legale verblijfstatus. Pas dan kan positieverbetering plaatsvinden. En verblijfsmigranten zijn migranten die een goed bestaan op willen bouwen in economische zin, ongeacht of zij ooit een legale verblijfsstatus op zullen bouwen. De doelen van illegaal verblijvenden kunnen echter verschuiven waardoor deze onderscheiden groepen enigszins in elkaar overlopen. Dit is van invloed op de waardering van het leven in de illegaliteit.⁷⁷

3.2 De achtergrond van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers in Utrecht

Het bovenstaande gaat over de totale groep illegaal verblijvenden in Nederland. Hierbij is geen onderscheid gemaakt naar achtergrond. Dit onderzoek richt zich echter op een specifieke groep

Een literatuuronderzoek, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie, Den Haag 2008 p. 13-17

⁷⁵ Engbersen, G., Staring, R., Leun, J. van der, Boom, J. de, Heijden, P. van der, Cruijff, M., *Illegale vreemdelingen in Nederland: Omvang, overkomst, verblijf en uitzetting*, Rotterdam Risbo Contractresearch BV/Erasmus Universiteit, juni 2002

⁷⁶ Engbersen, G., Staring, R., Leun, J. van der, Boom, J. de, Heijden, P. van der, Cruijff, M., *Illegale vreemdelingen in Nederland: Omvang, overkomst, verblijf en uitzetting*, Rotterdam Risbo Contractresearch BV/Erasmus Universiteit, juni 2002 en Heijden, P. van der, Gils, G. van, Cruijff, M. en Hessen, D., *Een schatting van het aantal in Nederland verblijvende illegale vreemdelingen in 2005: in opdracht van het Ministerie van Justitie 2006-2*, IOPS-Utrecht, Universiteit Utrecht 200

⁷⁷ Zie hierover: Meeteren, M. van, San, M. van en Engbersen, G., *Zonder papieren: over de positie van irreguliere migranten en de rol van het vreemdelingenbeleid in België*, Acco Leuven 2008

illegaal verblijvenden, namelijk uitgeprocedeerde asielzoekers in Utrecht die voor 2001 asiel hebben gevraagd en nu middels een zogenaamde burgemeestersverklaring een verblijfsvergunning op grond van de pardonregeling hebben gevraagd. Dit is dus een andere groep. Binnen deze groep kunnen de meeste uitgeprocedeerde asielzoekers als legalisatiemigranten gekenschetst worden: zij zijn naar Nederland gekomen om asiel te zoeken, maar bleven zich ook na afwijzing van het asielverzoek inzetten voor legalisering daar zij dit als voorwaarde vonden om hun positie te kunnen verbeteren. Er bevonden zich echter ook verblijfs- en investeringsmigranten onder de groep geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers: voor hen vormde de illegale status niet of in mindere mate een probleem en deze was van mindere invloed op hun leven. Maar voor zowel de legalisatie-, de verblijfs- en de investeringmigranten geldt dat het hebben van een verblijfsvergunning het leven in Nederland zou vergemakkelijken.

De 88 geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers waren allen van het mannelijk geslacht. Dit is een bewuste keuze geweest: er kwamen namelijk te weinig vrouwen in aanmerking voor deelname aan het onderzoek waardoor het geringe aantal vrouwen de onderzoeksgroep slechts zou vertroebelen. De resultaten ten aanzien van de vrouwen zouden niet generaliseerbaar en dus van geringe betekenis zijn. Vrouwelijke uitgeprocedeerde asielzoekers zijn daarom van deelname aan dit onderzoek uitgesloten.

De geïnterviewden waren afkomstig uit 29 verschillende landen verdeeld over acht regio's. Dit is in tabel 3.1 weergegeven.

Tabel 3.1: Landen van herkomst

Land van herkomst (N=88)	Frequentie	Percentage
West/Centraal-Afrika	20	23%
Oost-Afrika	13	15%
Noord-Afrika	10	11%
Zuidelijk Afrika	3	3%
Midden Oosten	14	16%
Overig Azië	20	23%
Oost-Europa	6	7%
Zuid-Amerika	1	1%
Onbekend	1	1%

De respondenten uit West- en Centraal-Afrika waren afkomstig uit Kameroen, Liberia, Guinee, Togo, Sierra Leone, Ghana en Tsjaad. De geïnterviewden uit Oost-Afrika kwamen oorspronkelijk uit Soedan of Somalië. De geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers uit Noord-Afrika waren afkomstig uit Algerije, Libië en Marokko, de respondenten uit Zuidelijk Afrika waren allen Angolees. De respondenten uit het Midden-Oosten kwamen uit Turkije, Irak, Iran, Palestina en Syrië. De mannen uit overig Azië vonden hun herkomst in Afghanistan, Indonesië, China, Myanmar, Bangladesh en Sri Lanka. De geïnterviewden uit Oost-Europa kwamen uit Azerbeidjan, voormalig Joegoslavië (het huidige Montenegro en het huidige Bosnië) en Rusland. En tot slot was er één Zuid-Amerikaan die afkomstig was uit Suriname.

De geïnterviewde mannen varieerden in leeftijd van 23 tot 65 jaar. De gemiddelde leeftijd van de onderzoekspopulatie bedroeg 35 jaar. In tabel 3.2 zijn de leeftijden van de respondenten weergegeven.⁷⁸

Tabel 3.2: Leeftijden

Leeftijd (N=88)	Frequentie	Percentage
21-25	12	14%
26-30	19	22%
31-35	20	23%
36-40	16	18%
41-45	10	11%
46-50	3	3%
51-55	6	7%
56-60	0	0%
61-65	1	1%
Onbekend	1	1%

Van 30% van de respondenten is niet bekend of en wat voor opleiding zij in het land van herkomst hebben doorlopen. De respondenten van wie dit wel bekend is, hebben veelal de lagere school en/of de middelbare school in hun land van herkomst afgemaakt. Een vijftiental respondenten was hoger opgeleid. Ook over het werk in het land van herkomst is weinig bekend. De beschikbare cijfers laten zien dat het merendeel wegens verschillende redenen niet heeft gewerkt, dat een deel ongeschoold werk heeft verricht, dat een ander deel hoger geschoold of universitair geschoold werk heeft verricht en dat daarnaast nog een deel ander soort werk heeft verricht. Zij hebben bijvoorbeeld een eigen onderneming gehad of zijn werkzaam geweest in het leger.

Bijna de helft van de respondenten heeft geen partner gehad gedurende het onrechtmatig verblijf in Nederland. De overige respondenten hebben wel een relatie gehad: 24% had één vaste partner in Nederland, 12% had één kortdurende relatie in Nederland, 15% had meerdere kortdurende relaties in Nederland, en 2% van de respondenten heeft meerdere losse partners gehad. Twee geïnterviewde mannen hadden een vrouw in het land van herkomst en één geïnterviewde man had een partner in een land niet zijnde Nederland of het land van herkomst.

De respondenten hebben veelal geen kinderen. Bijna 20% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers heeft kinderen in Nederland waarvan een aantal kinderen geboren zijn gedurende hun verblijf in de illegaliteit. Ruim 10% van de geïnterviewde mannen heeft kinderen in het land van herkomst uit een doorgaans beëindigde of relatie. De meeste respondenten hadden nog contact met hun kinderen. Dit geldt echter niet voor iedereen.

De geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers hebben variërend van een paar maanden tot vijftien jaar in de illegaliteit geleefd. Gemiddeld verbleven zij vijf jaar en acht maanden onrechtmatig in Nederland. Het merendeel van de respondenten verbleef al wel (veel) langer in Nederland: zij zijn namelijk gedurende korte of lange tijd in een asielprocedure verwickeld geweest alvorens ze in de illegaliteit terecht kwamen. Zij verbleven toen veelal in opvang van het Centraal Orgaan opvang

⁷⁸ De percentages zijn afgerond op hele getallen. Als gevolg van deze afronding kan het zijn dat het totaal onder of juist boven de 100% ligt. Hiermee dient rekening gehouden te worden bij het lezen van alle tabellen in deze rapportage.

Asielzoekers (COA) of in een kamer via een zelfzorgarrangement (ZZA). Een aantal respondenten heeft bovendien een Nederlandse verblijfsvergunning gehad: deze werd echter niet verlengd of ingetrokken omdat het categoriaal beschermingsbeleid voor het betreffende land opgeheven werd. Deze respondenten zijn hierna niet teruggekeerd naar hun land van herkomst, maar hebben in Nederland in de illegaliteit geleefd. In tabel 3.3 is weergegeven hoe lang de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers in de illegaliteit hebben verbleven.

Tabel 3.3: Duur van het illegaal verblijf

Duur illegaal verblijf (N=88)	Frequentie	Percentage
Tot twee jaar	16	18%
3-4 jaar	23	26%
5-6 jaar	19	22%
7-8 jaar	10	11%
9-10 jaar	10	11%
11-15 jaar	9	10%
Onbekend	1	1%

Het merendeel van de respondenten heeft na het verblijf in de illegaliteit alsnog een verblijfsvergunning gekregen op grond van de pardonregeling. Dit geldt echter niet voor iedereen: een zestal geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers voldeed niet aan de criteria van het pardon en negentien respondenten hadden zogenaamde contra-indicaties waardoor ook zij geen pardonvergunning hebben gekregen. Ten tijde van de interviews liepen echter nog bezwaar- en beroepsprocedures tegen de afwijzing van de pardonvergunningen waardoor het niet onwaarschijnlijk is dat een aantal respondenten alsnog een verblijfsvergunning op grond van de pardonregeling heeft gekregen of nog krijgt. Maar voorsnog dienen de volgende cijfers te worden gepresenteerd over het aantal mensen dat wel en het aantal mensen dat geen verblijfsvergunning gekregen heeft op grond van de pardonregeling.

Tabel 3.4: Wel/geen verblijfsvergunning op grond van de pardonregeling

Wel/geen verblijfsvergunning op grond van de pardonregeling (N=88)	Frequentie	Percentage
Ja	64	73%
Nee, wegens verblijf in buitenland	9	10%
Nee, wegens te laat indienen asielverzoek	4	5%
Nee, wegens criminele antecedenten	4	5%
Nee, wegens identiteitsfraude	3	3%
Nee, wegens tegenwerpen art. 1F Vluchtelingenverdrag (verdenking oorlogsmisdaden of misdaden tegen de menselijkheid)	1	1%
Nee, wegens meerdere contra-	1	1%

indicaties		
Nee, wegens niet voldoen aan overige criteria voor het pardon	2	2%

De respondenten die in eerste instantie geen verblijfsvergunning hebben gekregen op grond van de pardonregeling zijn onder te verdelen in drie groepen. De eerste groep is in afwachting van een beslissing op de bezwaar- of beroepprocedure tegen de afwijzing van het pardon en laat hun toekomst hiervan afhangen. De tweede groep verblijft nu alsnog rechtmatig in Nederland omdat deze mensen op een andere grond wel een (tijdelijke) verblijfsvergunning hebben gekregen. En de derde groep verblijft nog steeds illegaal in Nederland omdat zij geen verblijfsvergunning op grond van de pardonregeling heeft gekregen en ook niet in aanmerking komt voor een andere verblijfsvergunning. Deze uitgeprocedeerde asielzoekers zijn echter niet voornemens terug te keren naar hun land van herkomst: zij verkiezen het voortzetten van het illegaal verblijf boven terugkeer en verblijven daardoor nog steeds illegaal in Nederland.

3.3 Conclusies

Bij onderzoek naar illegaal verblijvenden wordt veelal geen onderscheid gemaakt in de achtergrond van illegaal verblijvenden. Er bestaan echter verschillende 'soorten' illegaal verblijvenden. Zo is er de groep uitgeprocedeerde asielzoekers die na de definitieve afwijzing van hun asielverzoek in de illegaliteit komt. Ook is er een groep illegaal verblijvende arbeidsmigranten die hier gekomen is om te werken maar het verblijf nooit gelegaliseerd heeft. Daarnaast zijn er huwelijksmigranten die hun verblijfsrecht hebben verloren na het eindigen van het huwelijk daar zij zich vanwege criteria in de vreemdelingenwetgeving niet konden legaliseren. En tot slot zijn er nog andere groepen migranten wier verblijf illegaal is (geworden).

Het in paragraaf 3.1 beschreven onderzoek heeft zich op al deze groepen illegaal verblijvenden gericht: er is geen onderscheid gemaakt in de achtergrond van de mensen zonder verblijfsvergunning en de doelen die zij tijdens het illegaal verblijf hebben. Het onderhavige onderzoek richt zich daarentegen alleen op uitgeprocedeerde asielzoekers in Utrecht, een specifieke groep onder de illegaal verblijvenden die vooral als legalisatiemigranten gezien kunnen worden. Dit is niet het enige verschil tussen de onderzoekspopulaties. Ook de landen van herkomst van beide onderzoeksgroepen lopen uiteen. In het eerdere onderzoek was een derde van de illegaal verblijvenden afkomstig uit Europa, bij dit onderzoek is slechts 7% afkomstig uit Europa. De overige landen van herkomst zijn tevens verschillend. Dit kan verklaard worden vanuit de achtergrond van de onderzoekspopulatie. Dit onderzoek richt zich alleen op uitgeprocedeerde asielzoekers waardoor de respondenten veelal afkomstig zijn uit zogenaamde asiellanden, in tegenstelling tot eerder onderzoek komen zij minder uit landen met een grote vertegenwoordiging legaal verblijvende migranten in Nederland. Daarnaast is ook de verblijfsduur van uitgeprocedeerde asielzoekers verschillend: waar uitgeprocedeerde asielzoekers in eerder onderzoek relatief kort illegaal in Nederland verbleven, heeft de meerderheid van deze groep in dit onderzoek vijf jaar of langer illegaal in Nederland verbleven. Direct voorafgaand aan dit onderzoek is echter 73% van deze groep alsnog gelegaliseerd door het krijgen van een verblijfsvergunning op grond van de pardonregeling.

Naast deze verschillen zijn er ook overeenkomsten te noteren tussen beide onderzoekspopulaties. Zo komen de leeftijden en gezinssituatie van illegaal verblijvenden wel

overeen: het betreft in al het onderzoek voornamelijk illegaal verblijvenden tussen de 20 en 40 jaar en zij zijn hoofdzakelijk alleenstaand maar hebben deels ook een partner en/of kinderen. Het opleidingsniveau komt ten dele overeen: ook bij deze respondenten is voor zover bekend het merendeel laag opgeleid, er bevinden zich echter meer hoger opgeleiden onder deze onderzoeksgroep dan onder de respondenten uit eerder onderzoek.

Bovenstaande vergelijking is van belang om de onderzoeksresultaten op de juiste manieren te kunnen interpreteren. Dit onderzoek heeft zich namelijk in tegenstelling tot het eerder onderzoek alleen op uitgeprocedeerde asielzoekers gericht. En om te bepalen of deze resultaten ook van toepassing zijn op andere groepen illegaal verblijvenden, is het noodzakelijk zicht te hebben op verschillen en overeenkomsten tussen de groep uitgeprocedeerde asielzoekers en andere groepen illegaal verblijvenden. De vergelijking van beide groepen laat zien dat illegaal verblijvenden na de jaren negentig gemiddeld genomen langer in de illegaliteit verblijven dan in de jaren negentig. Daarnaast is de groep uitgeprocedeerde asielzoekers in Utrecht afkomstig uit andere landen dan de totale groep illegaal verblijvenden in Nederland eind jaren negentig. Ook betreft dit onderzoek voornamelijk legalisatiemigranten, waar het voorheen onbekend was wat voor 'soort' migranten aan het onderzoek deelnamen. Op andere vlakken komen de onderzoekspopulaties wel overeen. Dit betekent dat de resultaten van dit onderzoek waarop het land van herkomst van invloed is alleen van toepassing zijn op uitgeprocedeerde asielzoekers daar deze niet generaliseerbaar naar andere groepen illegaal verblijvenden daar zij afkomstig zijn uit andere landen. Daarnaast zal de duur van het illegaal verblijf de resultaten beïnvloeden daar illegaal verblijvenden nu langer in de illegaliteit verblijven dan tijdens de jaren negentig. Daar er verder geen grote verschillen lijken te bestaan tussen de groep uitgeprocedeerde asielzoekers en de andere groepen illegaal verblijvenden lijken de overige onderzoeksresultaten behoudens de landen van herkomst en de verblijfsduur wel te generaliseren te zijn. Dit betekent dat de resultaten van dit onderzoek niet alleen iets vertellen over de leefsituatie van uitgeprocedeerde asielzoekers in Utrecht, maar ook over de leefsituatie van uitgeprocedeerde asielzoekers in andere steden en over de leefsituatie van andere groepen illegaal verblijvenden.

4. De huisvesting van illegaal verblijvenden

Het recht op opvang en voorzieningen voor (uitgeprocedeerde) asielzoekers is sinds de jaren negentig steeds verder beperkt met als gevolg dat zij eerder op straat terecht komen. Zij dienen dan zelf onderdak te regelen. De toegang tot de sociale woningmarkt is voor illegaal verblijvenden echter belemmerd nu de Koppelingswet het hen onmogelijk heeft gemaakt een huisvestingsvergunning te krijgen en nu zij geen huursubsidie meer kunnen krijgen. Illegaal verblijvenden zijn hierdoor meer aangewezen op de particuliere woningmarkt en op liefdadigheid bij het zoeken naar huisvesting. Hun recht op huurbescherming is echter onaangetast gebleven.

Maar wat betekent dit nu in de praktijk voor de huisvesting van illegaal verblijvenden? Waar wonen zij, hoe wonen zij en hoe staat het met hun rechten? Dat wordt in dit hoofdstuk beschreven. Daartoe wordt in paragraaf 4.1 eerst ingegaan op de literatuur over de huisvesting van illegaal verblijvenden. Vervolgens wordt in paragraaf 4.2 de huisvesting van uitgeprocedeerde asielzoekers in Utrecht beschreven: achtereenvolgens is aandacht voor de keuze om in Utrecht te wonen, de verschillende vormen van huisvesting die zij hebben gehad, de invloed van illegaliteit op hun huisvestingsmogelijkheden en de problemen die zij hebben gekend ten aanzien van huisvesting. Tot slot worden in paragraaf 4.3 de ontwikkelingen ten aanzien van de huisvesting van illegaal verblijvenden gepresenteerd.

4.1 De literatuur over de huisvesting van illegaal verblijvenden

Leerkes e.a. hebben in 2004 het boek 'Wijken voor illegalen; over ruimtelijke spreiding, huisvesting en leefbaarheid' uitgebracht. Dit onderzoek, dat tussen 1997 en 2003 is uitgevoerd, richtte zich nader op de concentratie en spreiding van illegale vreemdelingen in de Nederlandse samenleving en de structuur van de huisvestingsmarkt waarop illegale vreemdelingen zich bewegen. Deze academici hebben zich niet alleen gericht op de vraag waar en hoe illegaal verblijvenden zijn gehuisvest en welke maatschappelijke factoren daaraan ten grondslag liggen, maar ook op de sociale gevolgen hiervan in termen van verdringing, leefbaarheid en veiligheid. Sindsdien is er geen onderzoek meer verricht naar de woonsituatie van illegaal verblijvenden. Het onderzoek van Leerkes e.a. uit 2004 kan daarom samen met de overige onderzoeksrapportages waarin de leefsituatie van mensen zonder verblijfsvergunning al aan bod is gekomen als uitgangspunt dienen bij de beschrijving van de huisvesting van deze groep.⁷⁹

Leerkes e.a. schrijven dat ongeveer een derde van de totale populatie illegaal verblijvenden in de vier grote steden woont, dus in Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht. Daarnaast wonen relatief veel mensen zonder verblijfsvergunning in stedelijke gebieden met een zwak sociaal-economisch profiel, in enkele stadscentra en in bepaalde agrarische gebieden. Dit laatste komt vooral door de vraag naar goedkope arbeidskrachten in de land- en tuinbouw en in mindere mate door de aanwezigheid van asielzoekerscentra in deze gebieden. De onderzoekers beschrijven diverse

⁷⁹ Zie: Leerkes, A., San, M. van, Engbersen, G., Cruijff, M., Heijden, P. van der, *Wijken voor illegalen: Over ruimtelijke spreiding, huisvesting en leefbaarheid*, Sdu Uitgevers BV, Den Haag 2004, Burgers, J. en Engbersen, G., *De ongekende stad 1: Illegale vreemdelingen in Rotterdam*, Boom, Amsterdam 1999 en Benseddik, A. en Bijl, M., *Onzichtbaar achter glas: Onderzoek naar de bijdrage van illegalen in de glastuinbouw van het Westland*, Stek/OKIA, Den Haag 2004.

factoren die invloed uitoefenen op de concentratie van illegaal verblijvenden in stedelijke gebieden, namelijk 1) de concentratie van legale niet-westerse allochtonen die voor opvang, huisvesting en soms ook werk kunnen zorgen, die volgmigratie aantrekken en die ervoor zorgen dat illegaal verblijvenden minder opvallen en dat er specifiek etnische voorzieningen aanwezig zijn, 2) de sociaal-economische status van de buurt en de mogelijkheden die hieruit voortkomen voor mensen zonder verblijfsvergunning, 3) de concentratie van bedrijfjes, vooral in de commerciële dienstverlening die mogelijkheden bieden in deze buurt te werken, 4) het aandeel particuliere verhuur vanwege de mogelijkheid etages, kamers en bedden te huren, en 5) de concentratie van alleenstaanden die zorgen voor meer huisvestingsmogelijkheden en die steun bieden aan andere alleenstaanden.⁸⁰

Zowel Leerkes e.a. als Engbersen e.a. beschrijven in de verslaglegging van eerdergenoemde onderzoeken de belangrijkste vormen van huisvesting van illegaal verblijvende vreemdelingen. Zij constateerden dat 1) veel mensen zonder verblijfsvergunning inwonen bij familie, verwanten en partners, 2) zij kamers en bedden huren in particuliere woningen of pensions, 3) zij onderhuren via verwanten of via commerciële tussenpersonen, en 4) zij soms beschikken over een woning in het kader van de Regeling Opvang Asielzoekers (ROA) of een andere woning die ze al huurden toen ze nog legaal in Nederland verbleven. De woonvorm is meestal afhankelijk van etniciteit en de mogelijkheden die de desbetreffende migrantengemeenschap kan bieden, van het sociale netwerk waarover illegaal verblijvenden beschikken, van de arbeids- en inkomenspositie van de illegaal verblijvenden en van de mate waarin zij verantwoordelijk zijn voor familieleden in het land van herkomst. De huurprijs speelt daarbij natuurlijk een grote rol. Hierover is de informatie echter verdeeld waardoor het niet mogelijk is aan te geven hoeveel huur illegaal verblijvenden voor de verschillende woonvormen betalen en wat voor invloed dit heeft op hun kansen op de woningmarkt. Wel is duidelijk dat een meerderheid van de illegaal verblijvenden twee adressen heeft bewoond tijdens het verblijf in de illegaliteit.⁸¹

Uit de literatuur blijkt dat illegaal verblijvenden over het algemeen redelijk tevreden zijn over hun huisvestingssituatie. Sleutelfiguren wezen vaak op de schrijnende en mensonterende woonomstandigheden van mensen zonder verblijfsvergunning, maar die hadden zelf weinig klachten over hun woonsituatie: zij stelden hieraan geen hoge eisen aangezien ze tijdens hun tijdelijke verblijf in Nederland zo goedkoop mogelijk wilden wonen.⁸² Volgens Benseddik en Bijl heeft dit te maken met een zekere gelatenheid. Zij constateerden dat de door hen geïnterviewde illegale arbeidsmigranten zich neerleggen bij de beroerde woonsituatie: ze weten dat het niet mogelijk is betere woonruimte te krijgen en de woonsituatie is niet vol te houden zonder het belang hiervan te relativiseren. Dit zorgt ervoor dat ze nu kunnen leven zonder privacy en in onhygiënische, overbevolkte huizen of pensions. Dit komt ook naar voren in het onderzoek van Knotter, Korf en Lau over illegaliteit en criminaliteit onder Chinezen in Nederland. De auteurs zagen dat illegaal verblijvende Chinezen dicht op elkaar wonen in kleine woonruimtes waar het slecht is gesteld met de hygiënische omstandigheden en de (brand)veiligheid en waar ze relatief hoge prijzen betalen. De Chinezen zonder verblijfsvergunning waren hier zelf echter relatief gelaten onder: ze verhuizen gewoon als ze iets beters kunnen krijgen en

⁸⁰ Deze laatste factor komt naar voren in ander onderzoek van Leerkes e.a., namelijk: Leerkes, A., Engbersen, G. en San. M. van, *Shadow Places: Patterns of Spatial Concentration and Incorporation of Irregular Immigrants in the Netherlands*, in: *Urban Studies* (2007) , Vol. 44, No. 8. pp.1491-1516

⁸¹ Burgers, J. en Engbersen, G., *De ongekende stad 1: Illegale vreemdelingen in Rotterdam*, Boom, Amsterdam 1999, p. 105

⁸² Zie hierover ook Kromhout, M., Wubs, H. en Beenackers, E., *Illegaal verblijf in Nederland: Een literatuuronderzoek*, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie, Den Haag 2008 p. 23-28

leggen zich tot die tijd bij de situatie neer.⁸³ Mensen zonder verblijfsvergunning die zich blijvend in Nederland wilden vestigen leggen zich volgens Burgers niet zomaar bij deze situatie neer, het is voor hen echter moeilijk om betaalbare en bewoonbare huisvesting te vinden, aldus Burgers.⁸⁴

4.2 De huisvesting van uitgeprocedeerde asielzoekers in Utrecht

Vraag is nu of de positie van illegaal verblijvenden op de woningmarkt is veranderd sinds het verschijnen van bovenstaande onderzoeken. Daarom is de 88 geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers gevraagd waarom zij in Utrecht zijn komen wonen, wat voor huisvesting zij tijdens het illegaal verblijf hebben gehad, hoe de woonomstandigheden waren, hoe zij aan woonruimte kwamen en of zij problemen ten aanzien van hun huisvesting hebben ondervonden. In deze paragraaf worden de antwoorden op deze vragen achtereenvolgens weergegeven.

4.2.1 Wonen in Utrecht

De uitgeprocedeerde asielzoekers die hebben deelgenomen aan dit onderzoek hebben allen een binding met de gemeente Utrecht. Daar zijn zij immers op geselecteerd. 86 van de 88 respondenten hebben tijdens het verblijf in de illegaliteit variërend van enige tijd tot constant in Utrecht gewoond, twee respondenten hebben een binding met de gemeente Utrecht doordat zij hier gebruik hebben gemaakt van de hulpverlening aan uitgeprocedeerde asielzoekers. Maar wat heeft hen nu naar Utrecht gebracht? Dat is in tabel 4.1 weergegeven.

Tabel 4.1: Redenen om naar Utrecht te komen

Reden om naar Utrecht te komen (N=88)	Frequentie	Percentage
Ik had hier bekenden die mij konden helpen	40	45%
Ik verbleef hiervoor in het AZC in (de buurt van) Utrecht	17	19%
Ik woonde al tijdens mijn asielprocedure/legaal verblijf in Utrecht	13	15%
Ik kon in Utrecht werken	8	9%
Ik had gehoord dat Utrecht een leuke stad was die veel mogelijkheden bood	5	6%
Om andere redenen	3	3%

⁸³ Knotter, J. Korf, D. en Ying Lau, H., *Slangenkoppen en tijgerjagers: Illegaliteit en criminaliteit onder Chinezen in Nederland*, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag 2009 p. 156-162

⁸⁴ Burgers, J. en Engbersen, G., *De ongekende stad: Illegale vreemdelingen in Rotterdam*, Boom, Amsterdam 1999 p. 108-111

Ik heb nooit in Utrecht gewoond maar hier gebruik gemaakt van de hulpverlening	2	2%
--	---	----

De belangrijkste reden om naar Utrecht te komen is de aanwezigheid van familie, vrienden, een partner of landgenoten die willen én kunnen helpen: dit heeft bijna de helft van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers doen besluiten naar Utrecht te komen. Daarnaast verbleef 34% van de respondenten al in (de buurt van) Utrecht in een AZC of in een kamer op grond van het zelfzorgarrangement (zza) voordat zij uitgeprocedeed waren en hun verblijf illegaal werd. Deze respondenten hadden tijdens de procedure en het verblijf in Utrecht een netwerk in Utrecht opgebouwd wat hen heeft doen besluiten te blijven of juist te komen. Verder zijn respondenten in Utrecht komen wonen vanwege het aanbod van (zwart) werk, vanwege de positieve verhalen over Utrecht in combinatie met het weg willen uit de oude verblijfplaats, en tot slot vanwege de aanwezigheid van een kerk of een advocaat.

De geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers zijn om bovenstaande redenen naar Utrecht gekomen. Slechts drie respondenten zijn gedurende het hele verblijf in de illegaliteit op dat ene adres in Utrecht gebleven. De overige respondenten trokken door naar een ander adres als zij niet langer op hun verblijfplaats konden of wilden blijven. Zij zijn veelvuldig verhuisd: zij trokken van adres naar adres en van stad naar stad. 41% van de respondenten was daardoor niet meer in staat te vertellen op hoeveel adressen zij tijdens het verblijf in de illegaliteit hebben gewoond. Dit waren er minimaal tien, maar te veel om nog op te kunnen noemen. Bovenstaande betekent dat de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers gemiddeld op minimaal negen adressen verbleven hebben tijdens hun verblijf in de illegaliteit. Een deel van deze respondenten is binnen de gemeente Utrecht gebleven, anderen verhuisden naar andere steden en dorpen. Zij lieten zich daarbij leiden door de in de tabel genoemde redenen. Zij woonden vaak in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag, maar ook wel in Groningen, Middelburg, Schoonhoven, Sliedrecht, Dordrecht en andere grote én kleine plaatsen.

4.2.2 Soorten huisvesting voor uitgeprocedeerde asielzoekers

De geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers hebben niet alleen op veel verschillende adressen gewoond, zij hebben ook veel verschillende soorten huisvesting gehad gedurende het verblijf in de illegaliteit. Zij hebben bijvoorbeeld bij vrienden, illegaal in een asielzoekerscentrum (AZC) en op straat geslapen. Of zowel een kamer gehuurd als in daklozeninstellingen geslapen. Of bij landgenoten, een werkgever en in een pension en in vreemdelingenbewaring verbleven. De variatie in huisvesting is groot. In tabel 4.2 is per huisvestingsvorm weergegeven hoeveel geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers hiervan gebruik hebben gemaakt.

Tabel 4.2: Soort huisvesting

Soort huisvesting (N=88)	Frequentie	Percentage
Inwonen bij vrienden	73	83%
Verblijf op straat	35	40%
Huren van een kamer op de particuliere woningmarkt	34	39%
Verblijf in	34	39%

vreemdelingenbewaring		
Inwonen bij partner	30	34%
Verblijf in een daklozeninstelling	26	30%
Inwonen bij landgenoten	14	16%
Illegaal in een AZC	13	15%
Inwonen bij werkgever	11	12%
Verblijf in noodopvang/Emmaus	9	10%
Illegaal in een ROA-woning	6	7%
Huren van een kamer op de sociale woningmarkt	4	5%
Verblijf in penitentiare inrichting	4	5%
Verblijf in pension	2	2%

Ten behoeve van het inzicht in de woongeschiedenis van uitgeprocedeerde asielzoekers worden hier enkele woonverhalen van respondenten weergegeven. Te beginnen met het verhaal van een 30-jarige Afrikaan die tijdens zijn illegaal verblijf geen vaste verblijfplaats heeft gehad. Deze man, die wegens verblijf in het buitenland geen verblijfsvergunning op grond van de pardonregeling heeft gekregen, vertelt het volgende: “Maart 2004 was ik uitgeprocedeed. Toen ben ik nog vier maanden in het AZC Leusden gebleven voordat ik in juli 2004 op straat werd gezet. Toen ben ik naar België gegaan om daar asiel te vragen. Ik ben daar zeven maanden geweest. Hierna moest ik weer terug naar Nederland. Toen ben ik weer naar het AZC in Leusden gegaan omdat een vriend van me daar nog steeds verbleef. Ik had tijdens mijn asielaanvraag in België steeds contact met hem gehouden. Er was eigenlijk geen plaats in het AZC, maar ik heb toch een maand bij die vriend geslapen. Toen moest ik weg. Toen heb ik steeds bij verschillende vrienden geslapen. Ik ging bijvoorbeeld af en toe naar een vriend in Naarden. Die kende ik uit het AZC in Crailo. Daar had ik samen met hem gezeten. Die vriend had een verblijfsvergunning gekregen. Hij woonde in Naarden. Daarna heb ik steeds korte tijd bij verschillende vrienden geslapen, drie dagen, een week, een maand, vier dagen. Ik had geen vaste plek en ging dan naar vrienden. Maar als het daar lang genoeg had geduurd, moest ik weg. Zij waren allemaal bang omdat ze ‘sociaal’ (een uitkering en/of huursubsidie) krijgen of in een huis wonen van de gemeente. Daarom moest ik na korte tijd weer weg. Ik weet ook niet meer waar ik allemaal ben geweest. Dat was overal. Ik kan me ook geen tijden meer herinneren. Ik dacht alleen maar aan slapen en af en toe aan eten.” (10)

Vrienden spelen een belangrijke rol bij het vinden van huisvesting. Het hebben van vrienden betekent echter niet automatisch dat iemand ook huisvesting kan vinden. Dit blijkt onder meer uit de woongeschiedenis van een 32-jarige Oost-Europeaan: “Ik heb overal en nergens verbleven. Ik had geen vaste plek. Ik heb nadat ik uitgeprocedeed was vooral bij vrienden geslapen, maar ook in vreemdelingenbewaring en in een kamer van een noodopvang. En soms sliep ik op straat, bij het Centraal Station. Dat moest bijvoorbeeld als vrienden waar ik logeerde niet thuis waren. Ik kon daar dan niet slapen want ik kreeg geen sleutels. Soms ging ik dan ook naar een koffiehuis om daar te wachten totdat ik bij een vriend terecht kon. En soms bleef ik hier de hele nacht. Tussendoor heb ik ook nog een jaar samengewoond met een vrouw in Maarssen. Normaal zou ik niet bij haar hebben willen wonen, ze was gek, maar door de situatie moest ik wel. Ik heb hier toen een jaar gewoond. Als ik bij vrienden sliep, sliep ik meestal op de vloer of op de bank met een slaapzak. Soms kon ik weken blijven, soms maanden en soms helemaal niet. Ik had zo’n tien tot vijftien vrienden waar ik kon slapen. Ik betaalde ze niet, maar ging wel voor ze klussen. Niemand wil op zo’n manier wonen. Het was ook niet fijn voor de vrienden bij wie ik sliep. Maar ja, in zo’n situatie is het wederzijds aanpassen. En

gelukkig mocht ik later in de noodopvang. Na een maand werd ik echter opgepakt waarna ik in vreemdelingenbewaring in Zeist kwam. Toen ik na vijf maanden vrij kwam, kon ik gelukkig wel weer in die noodopvang terug komen.“ (44)

Naast vrienden spelen ook partners een belangrijke rol bij het vinden van woonruimte. Dat laat het verhaal van een 24-jarige Afrikaan zien: “Ik ben vanuit het AZC naar mijn vriendin gegaan die in Utrecht woonde. Ik hoefde hier niets te betalen, maar kon gratis bij haar blijven. Maar ik heb ook bij vrienden geslapen. Ik had namelijk mijn eigen werk en mijn eigen vrienden. Ik bleef ook liever niet altijd bij mijn vriendin. Ik had toen eigenlijk geen vaste plek, maar sliep steeds bij mijn vriendin, bij mijn vrienden of in het AZC waar ik ook nog vrienden had. Dat was afhankelijk van het werk dat ik op dat moment deed.” (39) Partners dienden aan de ene kant als uitvalsbasis, maar aan de andere kant zorgden zij voor stabiele huisvesting. Dit blijkt onder meer uit het verhaal van een 29-jarige Afrikaan. Hij vertelt het volgende: “Toen ik weg moest uit het AZC, kon ik niet naar mijn vriendin. Zij woonde nog bij haar ouders en daar was geen plek voor mij. Ik ben toen naar een vriend gegaan. Ik kon daar blijven, ik sliep toen op de bank. Ik kon er gratis slapen. Wel deed ik boodschappen als ik dat kon. Maar hij deed bijna alles. Ik ben daar drie tot vier jaar gebleven. Toen ben ik weggegaan, want mijn vriendin had eigen woonruimte waar ik ook kon wonen. Ik kon haar dan ook helpen met de opvoeding van ons kindje dat toen al vier was. Ik deed wat ik kon en hielp ook met schoonmaken. Hier woon ik nu nog steeds. Mijn vriendin betaalt alles, maar ik zorg voor de kinderen en het huishouden. We hebben nu een huurhuis met 2 slaapkamers en een woonkamer. Het is eigenlijk te klein en we hebben vervelende burens die klagen over de geluidsoverlast door de kinderen. Zij bellen dan de politie, maar die kunnen niets doen omdat het gewoon een kindje is dat aan het spelen is. Gelukkig heeft de politie nog nooit om mijn papieren gevraagd. Maar we zijn daarom wel op zoek naar iets anders.” (58)

Maar ook vage kennissen speelden wel eens een rol bij het vinden van woonruimte. Het verhaal van een 36-jarige Afrikaan laat dit onder meer zien: “Ik kwam toen aan in Utrecht, maar ik had hier niets. Ik heb toen een tijdje in het centrum rondgelopen. Daar raakte ik aan de praat met een Marokkaanse jongen. Het was toen al laat. De jongen vroeg toen hij naar huis ging waar ik naar toe moest. Ik vertelde hem dat ik geen slaapplek had omdat ik net uit Eindhoven was gekomen. Ik mocht toen met hem mee en heb toen één of twee nachten bij hem geslapen. Die jongen heeft toen via een vriend van hem een kamer geregeld aan een zijstraat van de (...) Ik kon hier maar een paar dagen blijven want ik kon de huur niet betalen. Ik had niet genoeg geld. Ik ben daarom weggegaan en heb toen in Zuilen een goedkopere kamer gehuurd. Voor 170,- euro per maand. Toen mijn geld op was en ik de huur niet meer kon betalen, ben ik hier weer weggegaan. Ik heb toen steeds in de *sleep inn* geslapen met garantstellingen van de kerk. En soms sliep ik op straat: ik liep dan de hele nacht rondjes of ik sliep in Hoog Catharijne, onder een boom of in het park of zo. Dat heb ik een paar weken gedaan. Toen heb ik een vals paspoort met een sofinummer geregeld. Daarmee kon ik via een uitzendbureau gaan werken. Ik heb toen vlakbij (...) een kamer gehuurd tegenover de bakker. Dat had ik via een Marokkaanse jongen geregeld. Die woonde bij een Turkse man in huis waar ik ook een heel klein kamertje kon huren. Hier heb ik bijna een jaar gewoond totdat ik tijdens mijn werk werd opgepakt. Toen heb ik ruim negen maanden in vreemdelingenbewaring gezeten. Toen kwam ik vrij. Maar na een paar weken werd ik weer opgepakt in de Catharijnesteeg. Toen heb ik weer zes maanden in vreemdelingenbewaring gezeten. Toen ik vrij kwam, ben ik weer in de *sleep inn* en in de opvang van de Vaartserijn gaan slapen. Daar ben ik gebleven totdat ik bij een vriend in Zuilen kon wonen. Daar woon ik nu nog steeds. Ik betaal 10,- euro per week en doe de basisboodschappen. Voorlopig kan ik hier nog even blijven.” (25)

Geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers die nauwelijks mensen kenden en geen hulp durfden te vragen, konden erg moeilijk huisvesting vinden. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het woonverhaal

van een 43-jarige man uit het Midden-Oosten: “Ik heb eerst 35 dagen in vreemdelingenbewaring gezeten toen ik was uitgeprocedeerd. Toen werd ik vrijgelaten. Ik ben toen naar Utrecht gekomen. Daar heb ik twee dagen op straat rondgelopen. Ik kende eigenlijk niemand en ik wilde afstand nemen van de mensen uit het AZC. Ik heb toen ongeveer een jaar overal en nergens geslapen. Maar langzamerhand begon ik meer mensen te kennen waardoor ik ook op andere plekken kon slapen. Toen kende ik de *sleep inn* nog niet en ik wist niet dat ik in de opvang terecht kon. Ik sliep daarom vaak in het park in (...) en in het park aan de (...). Ook sliep ik soms ergens in de stad. Ik werd dan regelmatig opgepakt waarna ik een nachtje op het politiebureau moest slapen. Na een nachtje of soms een weekendje moest ik dan weer weg, waarna ik weer op straat sliep. Ik heb in die tijd ook een tijdje bij een school in (...) geslapen. Ik sliep dan in een klein hokje dat aan de school vast zat. Ik ben daar ook een keer opgepakt, waarna ik weer op het politiebureau sliep. Ik heb die tijd veel op straat gezworven. Ik ging dan ook wel naar kroegen die 24 uur open waren zodat ik daar lekker warm kon zitten. Vooral aan de (...) waren veel kroegen 24 uur open zodat ik hier de hele nacht kon blijven. Na verloop van tijd leerde ik meer mensen kennen. Zo leerde ik twee jongens kennen die nog bij hun ouders woonden. Ik kon daardoor niet bij hen blijven slapen, maar ik mocht me daar wel één keer in de week douchen. Toen ontdekte ik ook een olieverserij aan de (...). Ik kon daar makkelijk binnenkomen en dan in de garage slapen. Ik ben hier wel eens betrapt door de eigenaar, maar ging dan de volgende nacht wel weer terug om daar te slapen. Dat was geen probleem voor de eigenaar van de garage. Na ongeveer een jaar ontmoette ik een Nederlandse postbode in de kroeg hier om de hoek. We raakten aan de praat en we raakten die avond niet uitgepraat. De postbode woonde toen nog aan de (...) waar hij bij een andere man een kamer huurde. Ik kon toen twee maanden bij hem op de bank slapen. Maar de postbode had een huis gekocht aan de (...) en ging toen verhuizen. Ik mocht toen met hem mee om bij hem te wonen. Ik heb toen twaalf jaar bij hem gewoond. Toen werd ik opgepakt door de vreemdelingenpolitie waarna ik tien maanden in Kamp Zeist heb gezeten. Toen ik vrij was, had de postbode zijn huis verkocht omdat hij wilde emigreren. Toen was ik ook mijn huis dus kwijt. Ik ben toen weer overal en nergens gaan slapen: soms in een bakkerswinkel waar ik ooit had gewerkt, soms in een café en ook vaak in de *sleep inn*. En als ik nergens terecht kan, slaap ik bij vrienden. Ik heb nu wel pardon, maar ik leef nog steeds zo want ik heb nog geen huis. Ik bewaar mijn kleren nu in een kluisje op mijn werk en daar kan ik ook douchen. Maar dat is niet makkelijk, dus ik hoop dat de gemeente me snel woonruimte toewijst.” (29)

Deze woonverhalen laten zien dat de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers tijdens hun illegaal verblijf verschillende vormen huisvesting hebben gehad. Er bestaan echter grote verschillen ten aanzien van het soort huisvesting en de verblijfsduur, de woonomstandigheden, de kosten voor het verblijf en de reden voor vertrek. Daarom worden deze aspecten in deze paragraaf per huisvestingvorm besproken.

4.2.2.1 Inwonen bij vrienden en/of landgenoten

Te beginnen met het inwonen bij vrienden. 83% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers heeft ooit bij vrienden ingewoond omdat ze niet beschikten over een andere verblijfplaats. Vrienden werden gebruikt als uitvalsbasis: als respondenten geen plaats hadden om te slapen, gingen zij indien mogelijk bij vrienden slapen. Zij verbleven hier dan variërend van een nacht tot het hele verblijf in de illegaliteit. In tabel 4.3 is de duur van het verblijf bij vrienden weergegeven.

Tabel 4.3: Duur van het verblijf bij vrienden

Duur verblijf bij vrienden (N=73)	Frequentie	Percentage
Constant	10	14%
Het grootste gedeelte van het verblijf in de illegaliteit	24	33%
Meerdere jaren	3	4%
Herhaaldelijk een aantal maanden	12	16%
Variërend van een nacht tot een half jaar	24	33%

Deze tabel laat de afhankelijkheid van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers zien: 83% van hen heeft gedurende het verblijf in de illegaliteit bij vrienden verbleven. 51% van deze groep heeft hier constant, gedurende het grootste gedeelte van het verblijf in de illegaliteit of meerdere jaren verbleven. Zij hadden doorgaans meerdere vrienden bij wie zij omstebeurt verbleven. Dit blijkt onder meer uit het verhaal van een 31-jarige man afkomstig uit het Midden-Oosten. Hij vertelt het volgende: "Ik heb op vijf adressen geslapen. Ik sliep daar dan kort. Dan ging ik weer door naar het volgende adres. Dat waren allemaal vrienden. Vier vrienden die ik nog kende uit het AZC Utrecht en die nu een status hebben, en een Nederlandse man met een Marokkaanse vrouw die ik van lang geleden via een gemeenschappelijke vriend kende. Ik sliep hier dan in de logeerkamer in of in de woonkamer, afhankelijk van de grootte van het huis. Ik belde mijn vrienden dan steeds om te vragen of ik daar kon slapen. Ik had geen geld en was al bij STIL, kerken en andere organisaties geweest voor opvang, maar niemand kon mij hieraan helpen. Daardoor was ik afhankelijk van vrienden. Zij zorgden voor een dak boven mijn hoofd en voor eten omdat ik geen geld had. Na een tijdje ging ik dan weer weg want ik schaamde me dat ik hulp nodig had. Dan ging ik weer naar de volgende vrienden." (3) Een klein aantal respondenten heeft constant, het grootste gedeelte van de tijd in de illegaliteit of meerdere jaren bij slechts één vriend verbleven. Zo ook een 30-jarige Oost-Europeaan: "Ik woonde tijdens mijn procedure (2000-2001) aan de (...) in Utrecht. Ik heb hier ongeveer een jaar gewoond terwijl ik bezig was met mijn procedure. Toen ben ik naar Nieuwegein verhuisd, naar een (...) man met een restaurant aan de (...). Ik was met deze man gaan kennismaken omdat een wederzijdse vriend me dit had aangeraden. (...) Ik kwam veel in het restaurant en heb hem zo beter leren kennen. Ik heb hem toen ook verteld in wat voor situatie ik zat. Hij vroeg me of ik hulp nodig had. Ik heb hem toen gevraagd of hij voor mij wilde vertalen want ik sprak nog niet zo goed Nederlands. Vanaf toen hebben we elkaar geholpen. Ik hielp hem met boodschappen doen, afwassen, en andere klusjes. En hij hielp me met vertalen en hij gaf me een beetje geld. Toen ik uitgeprocedeed was, kon ik daar een beetje werken in ruil voor onderdak. Ook kon ik gratis bij hem eten. Ik hoefde niet te betalen, maar werkte voor onderdak. Ik heb hier ongeveer twee jaar gewoond toen ik uitgeprocedeed was."(16)

Daarnaast heeft 49% van de respondenten die bij vrienden hebben ingewoond hier kortere perioden gelogeed als ze op dat moment geen andere verblijfplaats tot hun beschikking hadden. De verblijfsduur liep uiteen van een nacht tot een half jaar en van herhaaldelijk en aantal nachten tot herhaaldelijk een aantal maanden. Zij verbleven dan bij één of bij meerdere vrienden. Zo ook een 55-jarige Afrikaan met reumatische klachten. Hij vertelt: "Ik deelde in Overvecht een kamer met een landgenoot. Daar betaalde we ieder 150,- euro per maand. Maar toen had ik minder werk. Daardoor had ik geen geld meer. Ik kon mijn kamer niet meer betalen en moest weg. Toen heb ik eerst drie nachten op straat geslapen omdat ik geen plek had om naartoe te gaan. Daarna kon ik bij vrienden

slapen. Toen heb ik zes weken bij verschillende vrienden geslapen totdat ik in de noodopvang terecht kon vanwege mijn slechte gezondheid.” (82)

De geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers vertelden zowel woonruimte aangeboden te krijgen van vrienden als woonruimte te vragen bij vrienden. Een 40-jarige Afrikaan legt uit hoe dit in zijn werk ging: “Ik was voor woonruimte afhankelijk van mijn vrienden. Die wisten echter van mijn situatie. Daarom nodigden ze mij uit om te komen slapen. Daardoor had ik altijd wel een slaapplek. Ook al ging ik na een paar weken weg omdat het teveel zou zijn voor vrienden als ik te lang zou blijven: dat was niet goed voor mijn vrienden en hun familie.” (24) Dit was echter niet altijd even makkelijk. Het verhaal van een 36-jarige Afrikaan laat dit onder meer zien: “Ik was blij dat ik een plek had om te slapen, maar ik vond het lastig om steeds bij anderen te moeten slapen. Het is niet makkelijk om op deze manier te wonen: ik had geen privacy, ik kon niet eten wat ik wilde, ik moest slapen als mijn vrienden gingen slapen, ik werd wakker als de eerste huisgenoot opstond doordat ik meestal in studentenhuizen sliep en ik moest altijd uitkijken voor de huisbaas. (...) Het was ook moeilijk om een slaapplek te vinden. Ik moest soms vragen of ik bij vrienden kon blijven en soms werd me hulp aangeboden. Dan kon ik blijven totdat de huisbaas hierachter kwam of totdat het lastig werd voor mijn vrienden. Als zij bijvoorbeeld geen financiële mogelijkheden meer hadden, ging ik weg. Maar niet iedereen was bereid me te helpen. Ik moest soms wel tien tot vijftien keer aanbellen om te vragen of ik mocht blijven slapen. Dan kon het wel. Mijn vrienden wilden namelijk goed en menselijk zijn waardoor ze toch steeds besloten me te helpen. Dat gaf me echter wel een vervelend gevoel. Gelukkig waren er ook vrienden die niet moeilijk deden en bij wie ik direct kon slapen als ik hierom vroeg. Maar drie vrienden deden wel moeilijk.” (42) Een aantal respondenten sliep daarom liever in de nachtopvang of stiekem in het AZC.

Respondenten verlieten de woonruimte van de vriend enerzijds zelf omdat ze niet te lang bij een vriend wilden blijven. Ze wilden hun vriend namelijk niet tot last zijn: die had door het verblijf minder privacy en minder geld tot diens beschikking. Daarnaast durfden respondenten niet te lang op één plek te blijven uit angst voor het toezicht. Dit geldt ook voor een 31-jarige Afrikaan die het volgende vertelt: “Ik ben toen voor één nacht weer teruggegaan naar Zuilen waar ik weer bij die eerste vriend kon verblijven. Ik was toen wel erg bang voor de vreemdelingenpolitie. Die waren daar al eerder aan de deur geweest om naar me te vragen. Ik had toen geen fiets, dus ik ben daarheen gelopen en heb daar toen een nacht verbleven. Ik durfde niet langer te blijven vanwege de politie. Daarom ben ik de volgende dag naar Den Haag gegaan waar ik vrienden had wonen die ik nog kende uit het AZC in Den Bosch. Ik kon toen daar slapen.”(6) Verder kozen respondenten ervoor bij hun vrienden weg te gaan vanwege het krijgen van werk in een ander stad, het krijgen van een partner bij wie ingewoond kon worden of het vinden van betere woonruimte.

Anderzijds kwam het voor dat respondenten weg moesten bij de vrienden waar ze verbleven: zij konden niet langer bij deze vriend blijven wonen en moesten noodgedwongen op zoek naar een andere slaapplek. Hieraan lagen verschillende redenen ten grondslag, zoals het krijgen van (vrouwelijk) bezoek, het zich niet meer kunnen veroorloven van extra kosten, het krijgen van vragen van huisbaas of omwonenden, het veranderen van de gezinssituatie en het bang zijn voor ontdekking ten koste van uitkering of huursubsidie. Een 25-jarige Afrikaan vertelt hierover: “Ik sliep het grootste gedeelte van de tijd bij een vriend in Lunetten. Ik sliep daar in hetzelfde bed als mijn vriend. Ik moest wel weg als er bezoek kwam of als het even niet goed uitkwam als ik er was. Dan ging ik naar andere vrienden waar ik kon verblijven.” (20) Ook een 39-jarige Afrikaan legt uit waarom hij weg moest bij de vriend bij wie hij verbleef: “Tijdens mijn procedure woonde ik al in Utrecht bij een vriend. Na mijn procedure kon ik hier blijven. Daar heb ik tot 2006 of 2007 gewoond. Ik had daar een eigen kamer. Het was er erg prettig wonen. In 2006 of 2007, ik kan me het jaar niet meer precies herinneren, ging

mijn vriend samenwonen met zijn vriendin. Daardoor moest ik weg.”(83) Deze respondenten werd meestal wel de tijd gegund andere woonruimte te vinden alvorens zij moesten vertrekken.

Er is niet veel bekend over de huisvestingssituatie van de vrienden bij wie verbleven werd: respondenten wisten niet of dit koophuizen of huurhuizen waren en of hun vrienden op de particuliere of de sociale woningmarkt huurden. Uit de bekende gegevens blijkt dat het zowel koophuizen, huurhuizen als kamers betrof op zowel de sociale als de particuliere woningmarkt. Daarnaast hebben enkele respondenten in een caravan, een garagebox of een schuurtje van vrienden verbleven. De geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers sliepen veelal in de woonkamer of de keuken op de bank of een matras op de grond, maar hadden soms ook een eigen kamer of deelden de slaapkamer met de vriend. Een 33-jarige man uit het Midden-Oosten vertelt hierover: “Ik heb in deze periode op acht adressen gewoond: zes in Overvecht, één in Rotterdam en één in Zutphen. Ik sliep steeds bij vrienden. Allemaal Irakezen die ik in het AZC of via het (...) Cultuur Centrum in Utrecht had leren kennen. Zij hadden wel allemaal een verblijfsvergunning. Zij woonden in sociale huurwoningen of particuliere huurhuizen. Ik sliep dan in een logeerkamer of op de bank in de woonkamer. Dat was afhankelijk van de grootte van het huis en het aantal kamers. Ik kon steeds een aantal weken verblijven. Maar ik heb één vriend waar ik ook wel langer kon blijven. Ik logeerde steeds gratis, maar hielp als wederdienst wel in het huishouden, met de was en met eten maken. Mijn vrienden zorgden voor onderdak, voor eten en soms voor kleding en sigaretten. Ik ging dan weer weg als vrienden bezoek kregen of als ik voelde dat het beter was om weg te gaan omdat ik al zo lang bij een vriend verbleef waardoor ik hem tot last was.” (2) De geïnterviewden verbleven doorgaans alleen bij een vriend, maar soms woonde ook de familie van de vriend in hetzelfde huis of verbleven andere vrienden (zonder verblijfsvergunning) bij dezelfde vriend. Dit kwam echter niet heel vaak voor.

Het niet kunnen betalen van huur en het (daardoor) niet kunnen vinden van een andere verblijfplaats waren de belangrijkste redenen om bij vrienden in te wonen. Het wekt dan ook geen verbazing dat 65% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers hiervoor niet heeft betaald. Wel hielpen zij in het huishouden of met het eten. Dit was echter vrijblijvend. 32% van de respondenten was min of meer verplicht in het huishouden te helpen; dit maakte onderdeel uit van de zogenaamde inwoonovereenkomst. Slechts 2% van de geïnterviewden betaalde een bijdrage naar vermogen voor de huur voor het inwonen bij vrienden.

De meerderheid van de respondenten die bij vrienden hebben ingewoond had hierover geen klachten: zij was blij met een dak boven het hoofd en vond het bovendien prettig om met vrienden te wonen. 35% van de respondenten vond het niet prettig bij vrienden te (moeten) verblijven vanwege het gebrek aan vrijheid en privacy, het zich bezwaard voelen vrienden met problemen op te zadelen en vanwege de soms beperkte woonomstandigheden. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het verhaal van een 32-jarige Afrikaan: “Ik ben toen naar een vriend in Amsterdam gegaan. Ik kon bij hem verblijven. Ik sliep toen samen met vier anderen boven in een schuur. Hier was geen verwarming. Daardoor was het in de winter heel koud en in de zomer heel heet. Toch ben ik hier twee jaar blijven wonen. Ik had niets anders en kon hier gratis slapen. Na twee jaar ben ik hier weggegaan: ik wilde niet nog een jaar in de kou zitten, ik wilde mijn vriend niet langer tot last zijn en ik wilde uit angst voor de politie niet te lang op één plek blijven.” (11)

Vrienden bij wie werd ingewoond werden in de eerste plaats als vriend beschouwd en niet als landgenoot. Vaak waren dit ook landgenoten. Daarnaast heeft nog 16% van de respondenten ingewoond bij landgenoten die zij niet als vriend maar ‘slechts’ als landgenoot zagen. Het inwonen bij landgenoten vertoont veel overeenkomsten met het inwonen bij vrienden, maar hiertussen bestaan ook verschillen. Daarom wordt hier kort aandacht aan besteed aan het inwonen bij landgenoten.

De respondenten hebben variërend van één dag tot het grootste gedeelte van hun verblijf in de illegaliteit tot het gehele verblijf in de illegaliteit bij één of meerdere landgenoten ingewoond. Zij kwamen veelal via vrienden, via gebedshuizen en via verenigingen bij landgenoten terecht waar ze soms kort en soms lang verbleven. De slaapplek werd hen dan aangeboden, maar zij vroegen hier ook wel om. Een 31-jarige Afrikaan vertelt hoe in zijn zoektocht naar een verblijfplaats bij landgenoten is uitgekomen: "Ik woonde op een kamer in Amersfoort toen mijn procedure stopte. Ik betaalde deze kamer met geld dat ik van Vluchtelingenwerk kreeg. Ik ging toen nog wekelijks stempelen op het AZC in Amersfoort. Toen mijn procedure stopte, ben ik weggegaan uit deze kamer. Ik kon die niet meer betalen omdat ik geen geld meer kreeg van Vluchtelingenwerk. En ik was bang dat de politie mij daar zou komen zoeken om me terug te sturen. Toen ben ik weggegaan. Maar ik had geen andere plek om te slapen. Toen heb ik drie nachten in Amersfoort op het station geslapen. Daar kwam ik toen een collega⁸⁵ tegen die me vroeg waarom ik op het station was. Toen heb ik hem verteld dat ik geen plek had om te slapen omdat ik uitgeprocedeerd was. Ik heb hem toen ook om hulp gevraagd. Mijn collega zei toen dat ik mee naar Ede kon gaan zodat ik even bij hem kon slapen. Ik heb toen drie nachten bij hem in Ede geslapen. Ik kende hem nog vanuit mijn procedure omdat hij ook uit Togo komt en hij naar dezelfde religieuze feesten ging als ik. Ik heb drie nachten bij hem geslapen. Dat was lastig omdat die collega samenwoonde met zijn vriendin en zij weinig ruimte voor me hadden. Daarom heeft mijn collega na vier dagen andere collega's opgebeld om te vragen of ik daar een tijdje kon blijven. Ik ben toen terug naar Amersfoort gegaan en heb hier steeds bij collega's geslapen. Ik ben ongeveer vier jaar van de ene naar de andere collega gegaan. Ik bleef dan een tijdje. Bij een aantal kon ik meerdere keren blijven. En ik heb nog twee maanden bij mijn collega in Ede geslapen. Soms sliep ik op het station op een bankje omdat ik dan geen plek had om te slapen. Ik sliep hier dan een paar nachten totdat ik weer bij een collega kon slapen. Dat doe ik nu nog steeds omdat ik nog geen huis heb gekregen en ik te weinig geld heb om zelf iets te huren. Ik sliep dan 's nachts bij collega's en ging overdag naar een vriendin om daar te eten en te blijven. Maar zij had door haar kinderen geen plek waar ik kan slapen." (14) Landgenoten dienden net als vrienden als uitvalsbasis: als deze geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers niet in staat waren zelf woonruimte te regelen, gingen zij bij landgenoten slapen. Het verhaal van een 55-jarige Aziaat maakt dit erg duidelijk. Hij vertelt het volgende: "Ik ben eerst naar Amsterdam gegaan. Daar heb ik drie nachten op straat geslapen. Ik wilde graag naar een Chinese kerk. Ik heb daarom aan andere Chinezen gevraagd waar een Chinese kerk was. Een Chinese man heeft me toen naar Utrecht gestuurd omdat hier een kerk zou zijn. Toen ben ik met de trein naar Utrecht gegaan en heb daar de kerk gezocht en gevonden. Ik heb daar toen geslapen. De kerk heeft toen geregeld dat ik bij landgenoten kon slapen. Toen heb ik twee weken bij allemaal verschillende mensen geslapen totdat iemand werk voor me gevonden had. Ik kon bij een Chinees restaurant gaan werken. Daar kon ik boven het restaurant wonen. Maar na een half jaar werd ik ontslagen. De baas was bang. Toen ben ik weer terug naar de Chinese kerk gegaan. Die hebben weer een slaapplek voor me geregeld bij landgenoten. Zo heb ik weer werk gevonden in een ander Chinees restaurant waar ik toen ook weer kon wonen. Daar heb ik weer een jaar gewerkt totdat ik weer ontslagen werd. Toen ging ik weer naar de kerk. Zo ging het steeds." (75)

De woonomstandigheden bij landgenoten waren veelal hetzelfde als de woonomstandigheden bij vrienden. Ook hier betrof het zowel koopwoningen, huurwoningen en kamers op zowel de particuliere als sociale woningmarkt. Daarnaast sliepen de respondenten ook bij landgenoten op de bank of een matras in de woonkamer, of op een gedeelde slaapkamer. En hier werd tevens weinig tot geen huur betaald. Respondenten die inwoonden bij landgenoten waren echter minder tevreden met

⁸⁵ Deze man legt later op mijn verzoek uit wat hij onder collega verstaat: dit blijken landgenoten te zijn.

hun woonsituatie dan respondenten die inwoonden bij vrienden. Zij waren vanzelfsprekend blij met het dak boven hun hoofd, maar ze voelden zich extra bezwaard dat ze hun landgenoten tot last waren. Die hadden nu minder privacy, minder ruimte en meer kosten. Bovendien vonden zij het vaak vervelend dat ze niet in staat waren voor zich zelf te zorgen. Dit heeft veel respondenten doen besluiten de inwoning bij landgenoten te beëindigen. Daarnaast mochten zij vaak niet lang blijven vanwege de angst voor ontdekking van landgenoten, het gebrek aan financiële middelen en/of de verstoorde relatie tussen respondent en landgenoot. Dit heeft vermoedelijk te maken met het verschil in hechtheid tussen de relaties met vrienden en de relaties met landgenoten. Desondanks waren landgenoten bereid deze respondenten te helpen en de respondenten waren blij bij hun landgenoten te kunnen slapen.

4.2.2.2 Verblijf op straat

Inwonen bij vrienden was de meest voorkomende vorm van huisvesting onder de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers. Daarna hebben de meeste respondenten op straat verbleven: 40% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers heeft op straat geslapen tijdens het verblijf in de illegaliteit. De duur van het verblijf liep erg uiteen. Deze is in tabel 4.4 weergegeven.

Tabel 4.4: Duur van het verblijf op straat

Duur verblijf op straat (N=35)	Frequentie	Percentage
Het grootste gedeelte van de illegaliteit/meerdere jaren	2	6%
Herhaaldelijk een aantal weken/maanden	4	11%
Een aantal weken/maanden	2	6%
Herhaaldelijk een aantal nachten	14	40%
Een aantal nachten	13	37%

De duur van het verblijf op straat loopt dus uiteen van een aantal nachten tot meerdere jaren of het grootste gedeelte van het verblijf in de illegaliteit. De geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers verbleven op straat omdat ze geen geld hadden voor een slaappleaats, geen bekenden hadden bij wie ze konden slapen en niet bekend waren met opvangstellingen voor dak- en thuislozen en andere hulpverleningsorganisaties. Bijgevolg waren zij op de straat aangewezen. Deze respondenten sliepen dan meestal op het station, in parken, bij bushaltes, in onafgesloten garageboxen of op andere beschutte plekken waar bankjes stonden. Een aantal liep echter de hele nacht rond om warm te blijven, niet op te vallen en niet onbewaakt in de buitenlucht te slapen. Ter illustratie het verhaal van een 23-jarige Aziaat die herhaaldelijk een aantal nachten of weken op straat heeft geslapen: "Ik sliep heel vaak op straat. Dan zocht ik een kartonnen doos waar ik in kon slapen. Dan sliep ik twee of drie nachten buiten en dan belde ik een vriend of ik bij hem kon blijven slapen. Vaak kon ik dan wel twee of drie weken bij een vriend slapen, maar dan moest ik weer weg omdat mijn vrienden ook problemen hadden met hun privacy of geld. Ik hoefde niets te betalen, maar het werd te duur als ik lang bleef omdat ik daar sliep, at, water gebruikte en soms ook een beetje geld kreeg. Als ik weg moest, belde ik een andere vriend om te vragen of ik dan bij hem kon blijven slapen. Het langste dat ik bij een vriend

kon blijven was drie maanden. Dan moest ik weg. Als ik dan niet bij een andere vriend kon blijven, moest ik weer op het station slapen en leven als een zwerver. Ik bleef dan tot 1:00 uur op het station en daarna ging ik lopen tot ik een goede plek zag om te slapen. Daar legde ik dan mijn doos neer en daar sliep ik in. Dat was vaak onder een boom of beschutting op de stoep naast de straat. Ik wist toen niet dat er nachtopvang bestond. Ik ben daar pas gaan slapen toen ik pardon vroeg. Toen ontdekte ik dat dit kon. (...) Ik heb de helft van de tijd bij vrienden geslapen, en de andere helft van de tijd buiten in een doos of op het station.” (69)

Het verblijf op straat eindigde als de respondent een betere slaapplek vond. Vaak was dit bij vrienden of landgenoten, maar ook wel in de opvang of in andere woonruimte. Als de respondent deze slaapplek dan weer moest verlaten, kwam hij later niet zelden weer op straat terecht. Het verhaal van een 50-jarige Afrikaan met tbc laat dit onder meer zien. Deze man, ongeveer 1.70m lang, vertelt als volgt: “Maar ik heb ongeveer een jaar op straat gewoond. Dan kon ik soms slapen bij een vriend. Daar kon ik me ook wassen en soms een beetje eten. Dat kon alleen als anderen niet thuis waren. Hij woonde met anderen in een huis. Maar als zij er niet waren, kon ik op de bank slapen, me wassen en soms ook blijven eten. Dat was meestal twee keer per week. Anders sliep ik op straat samen met een Afghaan en een Joegoslaaf. Dan sliepen we in een garage op de grond. Of onder een afdak. Meestal gingen we daar dan rond 22:00 of 23:00 uur naar toe en dan bleven we tot 5:00 of 6:00 uur. Dan stonden we op omdat er anders mensen konden komen. (...) Ik had geen geld want ik heb niet gewerkt. Ik was ziek en kon niet werken door mijn gezondheid. Ik at ook niet veel. Een beetje brood en melk, maar verder bijna niets. Ik had geen geld en geen trek. Ik woog ook nog maar 40 kilo.” (73)

4.2.2.3 Een kamer huren

Na het inwonen bij vrienden en het verblijf op straat hebben de meeste geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers een kamer gehuurd tijdens het verblijf in de illegaliteit. 39% van de respondenten heeft een kamer gehuurd op de particuliere woningmarkt en 5% van de respondenten heeft een kamer gehuurd op de sociale woningmarkt. Er bestaan verschillen tussen het huren op de particuliere woningmarkt en het huren op de sociale woningmarkt. Daarom worden deze apart behandeld.

Te beginnen met de particuliere woningmarkt. 39% van de respondenten heeft zich tot de particuliere kamermarkt gewend om aan woonruimte te komen daar zij geen zelfstandige woonruimte op de particuliere woningmarkt konden betalen en niet in aanmerking kwamen voor de sociale woningmarkt. In onderstaande tabel is weergegeven hoe lang de respondenten een kamer hebben gehuurd.

Tabel 4.5: Duur van de kamerhuur

Duur kamerhuur (N=34)	Frequentie	Percentage
Meerdere jaren	13	38%
Een aantal maanden tot een jaar	10	29%
Herhaaldelijk een aantal maanden	6	18%
Het grootste gedeelte van het verblijf in de illegaliteit	5	15%

De zoektocht naar een kamer verliep hoofdzakelijk via vrienden en/of landgenoten en via advertenties op internet, in de supermarkt en in de krant. Zo ook bij een 31-jarige Afrikaan. Hij vertelt: "Toen ik uit procedure was, ben ik eerst naar een vriend gegaan. Ik heb toen zeven maanden bij hem in Zeist gewoond. Hij had een flat van de gemeente. Ik sliep met hem op de slaapkamer. Hij heeft me gratis geholpen. Hij was ook Afrikaans. Toen ben ik op zoek gegaan naar een kamer. Ik heb advertenties in de krant gezocht en kaartjes opgehangen bij de Albert Heijn. Zo heb ik een kamer gevonden in Kanaleneiland. Mijn vriend wilde niet dat ik wegging, maar ik wilde voor mezelf zorgen. En nu kon dat want ik had werk. Toen ben ik naar Kanaleneiland verhuisd. Daar had ik een eigen kamer." (53) Daarnaast is een klein aantal respondenten in de kamer blijven wonen waar ze ook tijdens de asielprocedure woonden in het kader van de ZZA-regeling. En in een enkel geval werd er een kamer geregeld tijdens het verblijf in vreemdelingenbewaring.

Deze respondenten hebben veelal meer dan één kamer gehuurd tijdens het illegaal verblijf. Zij waren eigenlijk constant op zoek naar goedkopere en ook betere woonruimte omdat ze niet lang op één plek konden verblijven en omdat niet alle kamers hier even geschikt voor waren. Een 35-jarige Afrikaan, die vrijwel constant kamers in de particuliere woningsector heeft gehuurd, beschrijft het woonproces dat hij heeft doorgemaakt tijdens zijn illegaal verblijf: "Ik heb toen via via een kamer gehuurd bij een Marokkaanse man in huis, waar ik 150,- euro per maand voor betaalde. Ik sliep hier op een kleine kamer waar maximaal twee personen in pasten. Na zes maanden ben ik hier weggegaan. De man van wie ik de kamer huurde, was bang voor controles en boetes en wilde niet dat ik nog langer bleef. Ik ben toen weggegaan en heb via via een kamer in Zuilen gehuurd. Ik betaalde toen 100,- of 150,- euro want ik verdiende toen niet zo goed. Ik had hier mijn eigen kamer, maar verbleef met meerdere mensen in het huis. Het was een soort studentenhuis. Ik weet niet precies hoe lang ik hier heb gewoond, maar ik ben daarna naar een goedkopere woning vertrokken. Ik was bang dat ik een te groot risico liep in het studentenhuis omdat die wel eens dronken waren en veel lawaai maakten waardoor de politie zou kunnen komen. Toen ben ik verhuisd naar een kleine kamer in Overvecht bij een Marokkaanse man in huis. Daar betaalde ik maar 100,- euro per maand. Toch ben ik niet lang gebleven. De huisbaas was niet aardig: hij praatte heel veel, wilde alles weten en kwam zomaar mijn kamer in. Dat vond ik niet fijn en daarom ben ik weer verhuisd. Toen naar een kleine zolderkamer. Die kostte 115,- euro per maand. Daar was het fijn wonen. Ik heb daar gewoond totdat ik pardon en een appartement kreeg. Nu heb ik een huis voor mezelf. Daar ben ik erg blij mee: dat is toch fijner dan alle kleine kamers en alle huisbazen waar ik verbleven heb." (12) Naarmate een respondent langer in de illegaliteit verbleef werd het wel makkelijker een kamer te vinden doordat hij wist hoe de zoektocht aan te pakken en doordat hij een netwerk had opgebouwd van mensen die hem hierbij konden helpen. Maar bij veel respondenten lukte het niet een andere kamer te vinden als zij hun oude kamer moesten verlaten: geldgebrek en de krappe particuliere kamermarkt zorgden voor problemen. Bijgevolg waren zij niet langer in staat zelfstandig een kamer te huren, ze moesten op zoek naar een ander soort huisvesting.

Het niet meer kunnen betalen van de huur was voor 31% van de respondenten die een kamer op de particuliere woningmarkt hebben gehuurd reden om de huur op te zeggen. Daarnaast werden andere redenen genoemd voor het beëindigen van de huur, namelijk slechte woonomstandigheden, het vinden van geschiktere woonruimte (16%), aanhouding en inbewaringstelling (12%) en het krijgen van pardon en betere woonruimte (12%). Bij 12% van de respondenten hebben meerdere van bovenstaande redenen ten grondslag gelegen aan de beslissing de huur op te zeggen: het niet meer kunnen betalen van de huur maakte hier altijd deel van uit. Tot slot woont 9% van deze respondenten nog steeds in dezelfde kamer als waar ze tijdens het illegaal verblijf woonde.

De huur van kamers op de particuliere woningmarkt bedroeg meestal tussen de 150,- en de 200,- euro per maand. Deze moest in principe maandelijks betaald worden, maar een aantal respondenten had de mogelijkheid één of meerdere maanden later te betalen als ze tijdelijk niet voldoende geld hadden voor de huur.

De respondenten verbleven meestal alleen op een kamer, maar soms werd de kamer met één persoon en in een enkel geval met drie personen gedeeld. Dit vanuit financiële overwegingen. De geïnterviewden waren in het algemeen redelijk tevreden over de kamer die ze huurden. Een deel van de respondenten had hierover echter wel klachten: deze betroffen vooral de hygiëne in het huis, de bemoeizucht van de huisbaas, de overlast van andere huisgenoten en/of de hoge huur in relatie tot de kwaliteit van de woonruimte. Een 43-jarige Aziaat die een kamer huurde bij een Chinese huisbaas vertelt hierover: "We sliepen met ongeveer tien mensen in het huis. Het was er heel vies. Ik sliep in een kleine kamer op zolder. Die was 6m2 groot. Ik kon er niet rechtop staan. Ik betaalde hier 140,- euro per maand. En dan moest ik nog apart betalen voor internet en de wasmachine." (66) Dit zou reden voor hem zijn geweest de kamer op te zeggen indien hij andere betaalbare woonruimte had kunnen vinden.

Tot slot heeft 5% van de respondenten een kamer gehuurd op de sociale woningmarkt tijdens het verblijf in de illegaliteit. De zoektocht naar dergelijke woonruimte verliep ook via woningbouwcorporaties. Respondenten kwamen vanwege hun illegale status eigenlijk niet voor dergelijke woonruimte in aanmerking. Maar nu zij ooit een verblijfsvergunning hadden gehad, ingeschreven hadden gestaan bij en woonruimte hadden gehuurd via een woningbouwcorporatie, konden zij ook tijdens hun illegaal verblijf in een kamer van een woningbouwcorporatie terecht. Zo ook een ingeburgerde 29-jarige Afrikaan, wiens verblijfsvergunning niet werd verlengd na opheffing van het categoriaal beschermingsbeleid dat voordien voor zijn land van herkomst gold. Hij vertelt het volgende: "Ik heb toen via één van mijn vrienden een kamer bij een Turkse man kunnen regelen. Ik betaalde dan 250,- euro per maand voor een kleine kamer waar ik geen privacy had omdat mijn huisbaas steeds binnen kwam zonder te kloppen. Daarom ben ik op zoek gegaan naar iets anders. Dat heb ik toen via de SSHU (Stichting Sociale Huisvesting Utrecht) gevonden. Ik kon in Zuilen in de buurt van de (...) een kamer huren voor 225,- euro per maand. Dat was mogelijk omdat ik nog een sticker had in mijn paspoort. Na zeven of acht maanden werd dit huis gesloopt waardoor ik weer iets anders nodig had. Toen heb ik via (...) een kamer in Lunetten kunnen huren. Daar woon ik nu nog steeds." (27)

De helft van de respondenten die een kamer hebben gehuurd op de sociale woningmarkt woont hier nog steeds, de andere helft heeft de kamer verlaten wegens het verlies van de verblijfsvergunning of wegens renovatie van het pand. Zij betaalden allen tussen de 150,- en 250,- euro per maand voor hun woonruimte waar ze allen alleen verbleven. Zij waren hier erg tevreden mee.

4.2.2.4 Verblijf in detentie

39% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers heeft tijdens het illegaal verblijf in vreemdelingenbewaring verbleven: 78% heeft één keer, 16% heeft twee keer, 9% heeft drie keer en 3% heeft vier keer heeft vier keer in vreemdelingenbewaring gezeten. De respondenten hebben hier variërend van een paar weken tot meer dan een jaar verbleven. Uiteindelijk zijn zij allen vanuit de

detentie op straat gezet omdat het zicht op uitzetting ontbrak of omdat de detentie niet langer gerechtvaardigd was. Bij een klein aantal respondenten was nooit zicht op uitzetting geweest: zij hebben een schadevergoeding gekregen wegens onrechtmatige detentie. Dit laat zien dat detentie voor deze groep niet tot uitzetting heeft kunnen leiden: zij zijn vanuit het detentiecentrum op straat gezet waarna zij in de gemeente waar het detentiecentrum zich bevond of in een andere gemeente het illegaal verblijf hebben gecontinueerd.

Er is tijdens de interviews niet expliciet ingegaan op het verblijf in vreemdelingenbewaring, maar desondanks wilden veel respondenten hierover vertellen. Het verblijf in vreemdelingenbewaring bleek namelijk erg moeilijk te zijn vanwege de grote onzekerheid waarin zij verkeerden, de sobere omstandigheden waaronder zij verbleven, de beperkte medische zorg waarover zij beschikten en de frustratie waarmee zij te maken kregen. Een klein aantal respondenten vertelde lichamelijke en/of mentale klachten aan de vreemdelingenbewaring te hebben overgehouden. De respondenten is echter niet meer ruimte gegeven hierover te vertellen daar dit buiten het bereik van dit onderzoek valt.

Tot slot heeft 5% van de respondenten enige tijd in strafrechtelijke bewaring gezeten. Hierover meer in hoofdstuk 6 over criminaliteit onder uitgeprocedeerde asielzoekers in Utrecht.

4.2.2.5 Inwonen bij partner

34% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers heeft wel eens bij een partner ingewoond tijdens het verblijf in de illegaliteit. Dit betrof respondenten die de hele periode in de illegaliteit bij hun vaste partner inwoonden, respondenten die gedurende de relatie bij hun partner inwoonden, respondenten die meerdere serieuze relaties hadden en bij meerdere partners inwoonden en respondenten die vrouwen gebruikten ten behoeve van een verblijfplaats. Deze laatste groep ging in een kroeg of club bewust op zoek naar een partner om hier dan één nacht en misschien nog wel meer nachten te kunnen verblijven. Ten behoeve van het inzicht volgt per groep een korte toelichting.

55% van deze groep heeft tijdens het illegaal verblijf constant of gedurende de (lange) relatie ingewoond bij de partner. Voor deze groep was het min of meer vanzelfsprekend dat de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoeker bij de partner terecht kon voor woonruimte. Zo ook voor een 41-jarige Oost-Europeaan. Hij vertelt: "Ik heb mijn vrouw in het AZC leren kennen. Zij kreeg toen een verblijfsvergunning, maar ik niet. Zij heeft toen een huis van een woningbouwvereniging gehuurd. Zij had dit vanwege haar verblijfsvergunning toegewezen gekregen van de gemeente. Toen ik weg moest uit het AZC, ben ik bij haar gaan wonen. We zijn niet getrouwd omdat dit niet kan nu ik geen paspoort heb, maar we hebben wel een officieel samenlevingscontract bij de notaris. Een paar maanden geleden zijn we naar dit huis verhuisd omdat dit groter is. Eerst woonden we aan de overkant van de straat."⁽⁷⁾ Deze mannen betaalden indien mogelijk mee aan de huur of aan het levensonderhoud en probeerden hun partners zoveel mogelijk te helpen. De respondenten waren blij dat ze bij hun partner terecht konden al was het niet altijd even makkelijk om zo afhankelijk te zijn. Het merendeel van deze respondenten woonde ten tijde van het interview ook nog bij hun partner.

31% van deze respondenten heeft tijdens het illegaal verblijf meerdere kortdurende relaties gehad en tijdens deze relaties bij de partner ingewoond. Sommige respondenten betaalden huur, anderen niet. Zij vonden het veelal prettig wonen, maar moesten wel weg als de relatie verbroken werd. Dan huurden zij een kamer of verbleven bij vrienden en/of landgenoten.

Tot slot vertelde een aantal respondenten gebruik te maken van vrouwen om over een verblijfplaats te beschikken. Het ging daarbij zowel om kortdurende relaties als om *onenightstands* en

scharrels. Een 38-jarige Afrikaan vertelt hierover: “Ik heb overal gewoond. Dat was afhankelijk van de vrouw die ik op dat moment had. (...) Ik heb het grootste gedeelte van de tijd in Utrecht of omgeving verbleven. Maar ook acht maanden bij een vrouw in Maastricht, zes maanden bij een vrouw in Bergen op Zoom, zes maanden bij een vrouw in Amsterdam en zes maanden bij een vrouw in Rotterdam. Ik kende deze vrouwen uit de club. (...) Toen ik niet werkte, kreeg ik soms wel 100,- of 150,- euro van een vriendin. Ook kon ik dan bij haar eten. Als de relatie dan verbroken werd, ging ik weer op zoek naar een andere vrouw die me kon helpen met een verblijfsvergunning. Vaak werkte dat niet. Dan werd ik weggestuurd als de vrouw ontdekte dat ze gebruikt werd. Dan ging ik weer naar vrienden bij wie ik kon slapen en eten. En ik ging dan weer veel *clubben* om een vrouw te vinden. Vrienden betaalden dan voor me.” (61) Deze man, en een klein aantal andere mannen, is bewust op zoek gegaan naar een vrouw om bij haar te kunnen verblijven. Hier werd niet voor betaald en weinig voor teruggedaan. De mannen waren echter blij met deze manier van wonen. Zij gingen weg als ze niet langer mochten blijven. De duur van de ‘relaties’ liep uiteen van één nacht, tot een weekend, tot een aantal weekenden of een aantal maanden. Als de relatie verbroken werd, gingen ze of op zoek naar andere woonruimte of op zoek naar een andere vrouw.

De meerderheid van de respondenten die bij een partner heeft ingewoond, heeft in een huurwoning op de sociale woningmarkt gewoond. Er zijn echter ook respondenten die met hun partner in koophuizen, kamers en huurhuizen van de particuliere woningmarkt hebben gewoond. Het merendeel van de respondenten betaalde niet om bij de partner te wonen, een klein deel van hen betaalde niet in geld maar middels het doen en betalen van boodschappen, het doen van het huishouden en de zorg voor de kinderen. Drie respondenten hebben een kleine bijdrage aan de huur geleverd naar vermogen. De meeste mannen vonden het prettig om bij hun partner in te wonen, maar twee mannen gaven aan dit niet prettig te vinden wegens de kleine ruimte, het gebrek aan privacy en het gebrek aan liefde. Het einde van de relatie was de belangrijkste reden om het inwonen bij de partner te beëindigen: de respondenten konden of wilden dan niet langer bij hun partner inwonen en trokken door naar een volgend adres.

4.2.2.6 Verblijf in daklozeninstellingen

30% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers heeft tijdens het verblijf in de illegaliteit in een opvanginstelling verbleven. Dit betrof veelal daklozeninstellingen, maar ook gebedshuizen en verenigingen. Respondenten verbleven hier omdat ze geen andere slaapplek hadden. De duur van het verblijf in zo'n opvanginstelling liep uiteen van een aantal nachten tot het grootste gedeelte van het verblijf in de illegaliteit. Zij konden hier alleen 's nachts terecht, overdag waren zij aangewezen op andere instellingen voor dak- en thuislozen. Deze geïnterviewden kwamen via hulpverleningsorganisaties (43%), via vrienden, landgenoten of kennissen (28%), via medewerkers van gebedshuizen (11%) of op eigen initiatief in de opvang terecht. Een 40-jarige Aziaat vertelt hierover: “Ik ben naar Utrecht gekomen, omdat mijn advocaat hier zat. Maar toen ik in Utrecht aankwam, had ik geen plek om te slapen. Mijn advocaat heeft me toen verteld dat ik in de *sleep inn* kon slapen. Daar heb ik toen zo'n drie maanden gewoond. In die tijd heb ik overal gevraagd waar ik hulp kon krijgen. Toen ben ik bij STIL uitgekomen. Die gaven me toen 30,- euro per week leefgeld waar ik van kon leven. Maar ik wilde een andere slaapplek, want ik vond het door het drank- en drugsgebruik niet veilig in de *Sleep Inn*. STIL heeft toen contact opgenomen met een kraakpand in (...). Daar kon ik toen gaan wonen. (...) Ik sliep daarvoor in de nachtopvang. 's ochtends moest ik dan

weg. Dan ging ik naar het Catharijnehuis. Aan het eind van de dag ging ik dan weer naar de *Sleep Inn* om te slapen. Die ging pas om 21:00 uur open. Na het eten en voordat de *Sleep Inn* open ging, liep ik dan twee uur door de stad.” (5)

De meerderheid van de respondenten verliet de opvang als ze een andere slaapplek gevonden waren. Daarnaast waren de omstandigheden in de opvanginstellingen reden deze te verlaten. Een 42-jarige man uit het Midden-Oosten vertelt hierover: “Ik heb nadat ik verstoten was door de Palestijnse gemeenschap vaak op straat en in de *Sleep Inn*, de NoiZ of Huis Vaartserijn geslapen. Ik vond het niet fijn om in de nachtopvang te slapen omdat de omstandigheden daar niet goed waren. Ik sliep met acht mensen op een zaal, de wc’s waren vaak vies en er werd veel drank en drugs gebruikt. Ik sliep daarom liever op straat.”(28) Een niet onaanzienlijk aantal respondenten verbleef tot het krijgen van het pardon in opvanginstellingen, een klein deel van de respondenten verbleef hier ten tijde van het interview nog steeds in afwachting van woonruimte in het kader van de pardonregeling.

Deze opvanginstellingen voor dak- en thuislozen waren niet gratis. Er moest maximaal 5,- euro per nacht voor betaald worden. Een kwart van de respondenten in de opvang heeft deze zelf betaald, anderen maakten gebruik van garantstellingen door hulpverleningsinstellingen en/of gebedshuizen.

In het algemeen waren de respondenten die in daklozeninstellingen verbleven blij dat ze hier terecht konden. Wel hadden ze moeite met het drank- en drugsgebruik in de opvang, de stank, de gebrekkige hygiëne en het gebrek aan rust. Maar het alternatief was een verblijf op straat waardoor soms wel en soms dus ook niet de voorkeur gegeven werd aan een verblijf in een opvanginstelling.

4.2.2.7 Stiekem verblijf in AZC en ROA-woningen

15% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers heeft gedurende het verblijf in de illegaliteit één of meerdere keren stiekem in een AZC verbleven: zij hadden geen recht meer hier te verblijven maar gingen desondanks stiekem in het AZC slapen. Een enkeling keerde direct nadat hij was uitgeprocedeed en op straat gezet terug naar het AZC om daar wederom te verblijven, anderen regelden dit via vrienden en/of landgenoten die nog in een AZC verbleven. Zij zochten contact met deze bekenden zodat die een slaapplek konden regelen.

Deze respondenten sliepen variërend van een aantal nachten, weken, maanden tot een jaar stiekem in een AZC. Maar meestal bleven ze niet lang: ze waren bang vrienden tot last te zijn of in problemen te brengen als ze te lang zouden blijven en namen daarom het besluit weer weg te gaan. Ook het te groot worden van de kans op ontdekking, het niet meer mogen blijven van vrienden, het worden opgepakt en het vinden van een andere slaapplek hebben respondenten doen besluiten uit het AZC weg te gaan. Zij gingen dan wel naar een ander AZC om daar te slapen. Soms keerden zij later weer terug naar een AZC waar ze al eerder verbleven hadden om daar nog eens te verblijven. Een 24-jarige Afrikaan, die gedurende zijn verblijf in de illegaliteit veelvuldig stiekem in AZC verbleven heeft, vertelt hierover: “Nadat ik was uitgeprocedeed, ben ik een jaar in het AZC in Doorn gebleven. Ik kreeg geen leefgeld meer, maar ik kon er wel slapen en eten. Er was altijd wel iemand bij wie ik kon eten. Na een jaar ben ik daar weggegaan. (...) Vanaf toen heb ik ongeveer vijf jaar in verschillende AZC's, bij verschillende vrienden en bij verschillende Afrikanen geslapen. Ik ben toen ook naar het AZC Utrecht gegaan waar ik nog mensen kende vanuit mijn tijd in het AZC. Ik heb hier toen af en toe geslapen. Tussendoor sliep ik bij vrienden, bij vriendinnetjes, bij bekenden en bij *brothers*. Ik ging weg

uit het AZC als het me te heet onder de voeten werd door controles. En bij vrienden ging ik weg als ik het gevoel had dat ik hen tot last was.” (17)

Er waren geen kosten verbonden aan het stiekeme verblijf in het AZC. De respondenten die stiekem in een AZC sliepen, waren blij dat ze een gratis plek hadden om te slapen. Ze vonden het bovendien prettig in het AZC te verblijven. Een klein aantal verkozen dit boven het verblijf bij vrienden aangezien ze vrienden hiermee minder tot last waren en zo bovendien meer vrijheid hadden. Het verhaal van een 31-jarige Oost-Europeaan laat dit onder meer zien: “Ik heb stiekem in het AZC en bij vrienden geslapen. Ik had vijf mensen bij wie ik kon slapen. Ik kon daar gratis logeren. Dan sliep ik op een matras in de woonkamer of in de slaapkamer. Ik belde hen op om te vragen of ik kon komen. Maar soms vroegen zij mij ook wel of ik bij hen wilde slapen. Ik bleef dan nooit lang want ik wilde hen niet storen. Ik bleef dan een paar dagen. Dan ging ik weer een weekje naar het AZC. Daar sliep ik dan stiekem bij mensen die ik nog kende. Ik probeerde altijd eerst of ik daar kon slapen. Dan pas belde ik vrienden of ik bij hen kon slapen. Ik denk dat ik de helft van de tijd bij vrienden verbleef en de helft van de tijd stiekem in het AZC.” (60)

7% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers heeft tijdens het illegaal verblijf stiekem in een zogenaamde ROA-woning verbleven: woningen waar asielzoekers in procedure verbleven in het kader van de Regeling Opvang Asielzoekers. Met deze regeling werd beoogd asielzoekers tijdens hun procedure meer in steden in plaats van verafgelegen gebieden te huisvesten. Deze regeling is in 1996 opgeheven maar de asielzoekers in dergelijke ROA-huizen mochten tot aan het eind van de procedure blijven. Met de komst van het pardon is de laatste ROA-woning in Utrecht verdwenen.

De verhalen van de respondenten die stiekem in een AZC en de respondenten die stiekem in een ROA-woning verbleven vertonen veel gelijkenissen. Zo is ook de helft van de respondenten die stiekem in ROA-woningen verbleven hebben, blijven wonen nadat hun procedure geëindigd was. De andere helft heeft via vrienden geregeld dat zij in een ROA-woning konden slapen. De respondenten hebben variërend van een maand tot een paar jaar in één of meerdere ROA-woningen gewoond. Zij zijn hier weggegaan omdat de ROA-woning werd opgeheven (50%) of omdat ze niet te lang wilden blijven om de overige huisgenoten niet tot last te zijn (50%). Deze respondenten sliepen in de woonkamer of in een (gedeelde) slaapkamer. Zij hebben hier niet voor betaald al werden soms wel wederdiensten verricht als het doen en betalen van de boodschappen en het huishouden. De betreffende respondenten waren allen blij in de ROA-woning te kunnen verblijven en hadden hier geen klachten over.

Ter illustratie het verhaal van een 54-jarige Afrikaan die veruit het langst stiekem in ROA-woningen heeft geslapen. Hij vertelt als volgt: “Ik was in 1996 uitgeprocedeed. Toen ben ik nog drie jaar in het ROA-huis in Vianen gebleven waar ik ook tijdens mijn procedure woonde. Na drie jaar moest ik daar weg omdat mijn vrienden uit huis werden gezet toen het ROA-huis werd leeggehaald. Toen ben ik naar het AZC in Nijmegen gegaan. Daar heb ik een half jaar gewoond. Dat kon makkelijk omdat hier geen controle op was. Daarna ben ik naar Amsterdam gegaan omdat hier twee vrienden woonden. Ik heb hen gevraagd of ik daar kon slapen. Dat vroeg ik steeds aan mijn vrienden en dat kon dan ook wel altijd. Ik ben een goed persoon, dus dat was niet zo'n probleem. Ik heb veel vrienden bij wie ik kon blijven. Wel dertig of veertig. Ik kende deze mensen via de moskee, het AZC, de bar, de stad, enzovoorts. Ik kende vooral veel Algerijnen en Marokkanen, maar daarnaast ook mensen uit andere landen. Ik sliep dan meestal in oude ROA-huizen. In Utrecht, Breda, Apeldoorn, Vianen, Schaik, en andere steden. Ik hoefde nooit te betalen, maar ik kocht wel eten voor mijn vrienden als ik geld had. Als ik hier uit moest, ging ik weer bij anderen slapen. Ik had veel mensen bij wie ik kon

slapen, maar ik heb ook drie nachten in de *sleep inn* geslapen omdat ik niets anders had. Maar gelukkig kon ik meestal wel een paar maanden in een ROA-huis blijven voordat ik te veel werd.” (19)

4.2.2.8 Inwonen bij werkgever

12% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers heeft bij één of meerdere werkgevers ingewoond. Dit betrof vooral Aziaten: zij kregen onderdak van de werkgever in ruil voor loon.⁸⁶ Zij vonden hun werk en dus ook hun woonruimte vooral via vrienden, landgenoten of andere bekenden, maar maakten hiervoor ook wel gebruik van advertenties en/of internet. De geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers verbleven hier variërend van een paar weken tot meerdere jaren. Dit was afhankelijk van de duur van het zogenaamde arbeidscontract: indien het werk beëindigd werd, werd ook het gebruik van de woonruimte beëindigd. De respondent moest dan niet alleen op zoek naar ander werk, maar ook naar andere huisvesting.

Deze Aziaten sliepen samen met één tot vier andere werknemers in zogenaamde personeelsruimten of personeelswoningen. Vaak was deze boven het bedrijf waar zij werkzaam waren gevestigd, maar soms bevond de personeelsruimte zich op een andere locatie. De werkgever regelde de woonruimte en de inrichting van de woonruimte. De huur voor het verblijf hier werd verdisconteerd met het loon. Een 40-jarige Aziaat beschrijft zo'n woning: “Ik sliep dan steeds in een soort personeelswoning. Dat hoorde bij het werk. Dat werd ook door de werkgever aangeboden. Ik hoefde daarvoor niet te betalen, dat hoorde bij het loon. Soms was dat een grote kamer, soms een kleine kamer. Er stonden dan stapelbedden waar we met het personeel in sliepen. Het wisselde hoeveel mensen dit waren. De rest van de voorzieningen deelden we. In kleine plaatsen werden vaak personeelswoningen aangeboden, in grote steden moest je meestal zelf woonruimte regelen.” (51) Een kleine meerderheid van deze respondenten was niet tevreden over de woonruimte. Dit had vaak te maken met het gebrek aan privacy doordat ze met meerdere mensen op een kamer sliepen en met gebrekkige hygiëne. De rest van de respondenten had geen klachten over de woning die zij van hun werkgever ter beschikking kregen.

Het is de laatste jaren moeilijker geworden voor Aziaten om werk te krijgen. Gevolg is dat zij ook minder vaak terecht kunnen in zogenaamde personeelswoningen. Zij zijn nu vaker aangewezen op andere vormen huisvesting. Hierover meer in hoofdstuk 5 over de positie op de arbeidsmarkt van illegaal verblijvenden.

4.2.2.9 Verblijf in de noodopvang of bij Emmaus

10% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers heeft in de noodopvang of bij Emmaus⁸⁷ verbleven tijdens het verblijf in de illegaliteit. Zij hebben hier variërend van een aantal maanden tot

⁸⁶ Ook twee mannen uit het Midden-Oosten hebben bij hun werkgever ingewoond. Dit was echter op incidentele basis omdat zij op dat moment geen andere verblijfplaats tot hun beschikking hadden. Hun verhalen worden daarom buiten beschouwing gelaten omdat deze weinig representatief zijn.

⁸⁷ Emmaus is een idealistische organisatie. Zij hebben negen woonwerkgemeenschappen in Nederland waar ze onderdak biedt aan wie dat om welke reden dan ook nodig heeft, maar met name aan dak- en thuislozen.

meerdere jaren een kamer gekregen waar zij kosteloos konden verblijven hoewel er bij Emmaus wel gewerkt moest worden in ruil voor de gratis inwoning. De respondenten zijn hier terecht gekomen via hulpverleningsorganisaties, via bekenden of op eigen initiatief. Zij zijn hier pas weggegaan toen ze woonruimte hadden gekregen op basis van de pardonregeling.

Het verblijf in de noodopvang en bij Emmaus werd erg gewaardeerd. Zo ook door een 25-jarige Aziaat die het volgende vertelt: “Toen ik uitgeprocedeerd was, heb ik eerst een paar nachten in Rotterdam geslapen bij vrienden die ik nog kende uit het AZC. Toen heb ik contact opgenomen met een vriend die ook uit Myanmar kwam. Hij woonde in Utrecht en ik mocht bij hem komen slapen. Het was er echter erg klein en hij had een vrouw en drie kinderen. Ik sliep in de woonkamer op de bank. Daar heb ik bijna twee jaar gewoond totdat ik in de noodopvang terecht kon. Ik wilde namelijk graag terug. Toen heb ik twee jaar in de noodopvang gewoond. Daar hebben ze me goed geholpen, met woonruimte, leefgeld en het werken aan terugkeer. (...) Ik was blij dat ik in de noodopvang kon wonen. Ik had daar mijn eigen kamer, ik kreeg leefgeld en ik had meer vrijheid. Ze hebben me daar ook goed geholpen.” (56) Maar niet iedereen kwam in aanmerking voor een verblijf in de noodopvang of bij Emmaus. Daarvoor moet aan bepaalde criteria worden voldaan. De noodopvang staat namelijk alleen open voor rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen (ofwel vreemdelingen die een aanvraag voor een verblijfsvergunning hebben lopen) die verstoken zijn van overheidsvoorzieningen, vreemdelingen die actief en controleerbaar meewerken aan hun vertrek na een definitieve negatieve beslissing op hun toelatingsverzoek, en vreemdelingen voor wie het op humanitaire gronden onacceptabel is dat zij buiten enige vorm van opvang vallen. Daarbij heeft de noodopvang beperkt plaats om mensen op te vangen. Ook Emmaus hanteert criteria voor toelating. Bijgevolg kunnen niet alle uitgeprocedeerde asielzoekers in de noodopvang of bij Emmaus terecht. Een klein aantal respondenten is daardoor tevergeefs naar de noodopvang gegaan: zij konden hier niet terecht maar moesten op zoek naar een andere slaappleats.

4.2.2.10 Tot slot

Tot slot hebben twee respondenten op kosten van een hulpverleningsorganisatie voor mensen zonder verblijfsvergunning één of twee weken in een hostel verbleven. De hulpverleningsorganisatie had geen opvang beschikbaar, maar vond de situatie waarin deze respondenten zich bevonden zo schrijnend dat zij hen wel wilde helpen. Zij zijn hen te hulp geschoten door de kosten van een hostel op zich te nemen. De hulp was maar van korte duur. De respondenten moesten al tijdens de opvang nadenken over het verblijf hierna. Toch waren deze erg gelukkig met deze opvang: het bood hen even rust en het gaf hen tijd zichzelf weer op orde te krijgen. Dit waren echter uitzonderingen.

Daarnaast hebben twee geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers in een pension verbleven tijdens het verblijf in de illegaliteit. In eerder onderzoek was gebleken dat illegaal verblijvenden regelmatig in pensions verblijven waar ze een bed per nacht huren, maar in dit onderzoek is het verblijf in pension een uitzondering. Dit betekent dat illegaal verblijvenden sinds het verschijnen van dat onderzoek minder gebruik maken van pensions, of dat uitgeprocedeerde asielzoekers in tegenstelling tot illegaal verblijvenden met een andere achtergrond minder in pensions slapen. Er is nader onderzoek nodig om hier enige uitspraak over te kunnen doen.

Middels inkomsten uit winkels en markten met tweedehands artikelen wordt voorzien in het onderhoud van de gemeenschappen.

4.2.3 De invloed van illegaliteit op huisvestingsmogelijkheden

De respondenten is gevraagd of zij moeilijkheden hebben ondervonden in hun zoektocht naar een slaappleats. In tabel 4.6 zijn hun antwoorden op deze vraag weergegeven.

Tabel 4.6: Moeilijkheden in de zoektocht naar een slaappleats

Moeilijkheden in de zoektocht naar een slaappleats (N=88)	Frequentie	Percentage
Ja	66	75%
Nee	21	24%
Onbekend	1	1%

Deze tabel laat zien dat veel geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers moeilijkheden hebben ondervonden bij hun zoektocht naar een slaappleats. Dit had verschillende oorzaken. Zo konden respondenten door het gebrek aan (regelmatig) werk en het gebrek aan (regelmatige) inkomsten niet zelfstandig een kamer huren. Zij kwamen bovendien officieel niet in aanmerking voor huisvesting op de sociale woningmarkt omdat zij niet over een verblijfsvergunning beschikten. Het niet hebben van een verblijfsvergunning leverde ook op de particuliere woningmarkt wel eens problemen op. Daarbij bestaat er krapte op de (Utrechtse) woningmarkt. Deze factoren hadden een negatieve invloed op de kansen van uitgeprocedeerde asielzoekers op de woningmarkt: dit maakte het hen erg moeilijk zelfstandige woonruimte te vinden. Het verhaal van een 34-jarige Afrikaan illustreert dit. Hij vertelt als volgt: "Ik heb bij vrienden en landgenoten geslapen. En in de *Sleep Inn* en bij de *NoiZ* als ik geen plek had om naar toe te gaan. Ik heb wel geprobeerd een kamer te huren. Maar dat is moeilijk. Ik kan niet overal wonen door hoge prijzen, verslaafde verhuurders, onrust in huizen, en zo. En niet iedereen wil aan illegalen verhuren. Ze zijn bang voor gedoe met de politie." (72) Dit had bovendien een negatieve invloed op de woonomstandigheden. Dit komt onder meer naar voren in het verhaal van een 35-jarige Afrikaan. Die vertelt als volgt: "Het wisselde waar ik sliep: soms had ik een eigen kamer, soms liep ik op de bank en soms op een matras in de hal. Vaak sliepen er ook andere mensen zonder verblijfsvergunning, waardoor de slaappleats gedeeld moesten worden. (...) Soms was dit wel lastig. Dan woonden we met vele mensen in een huis. Ook had ik niet altijd een plek om te slapen. Dan moest ik wachten tot mijn vriend/landgenoot thuis kwam met de sleutel. Dan wachtte ik meestal bij de bushalte. Dan viel ik niet zo op. Ik sliep bij vrienden vanwege het geld. Ik had niet voldoende geld om zelf woonruimte te huren. Ik gebruikte matrassen en andere spullen die mensen bij het vuil hadden gezet om weg te gooien. Dat was vaak vies, maar dit werd bedekt met een laken of iets anders. Dan was het weer bruikbaar. Het was niet heel fris, maar ik kon niet anders."(30)

De belemmerende factoren ten aanzien van de zoektocht naar huisvesting van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers leidden ertoe dat deze zoektocht voornamelijk werd bepaald door het netwerk dat ze tot hun beschikking hadden. Familie, vrienden, landgenoten, vage kennissen, bezoek aan een gebedshuis en lidmaatschap van een vereniging hadden een positieve invloed op de kansen van uitgeprocedeerde asielzoekers op de woningmarkt. Dergelijke contacten konden helpen zoeken naar woonruimte, ingangen bieden om aan woonruimte te komen of een slaappleats aanbieden als een respondent niet in staat bleek zelf woonruimte te vinden. Het hebben van een netwerk was dan ook erg waardevol bij de zoektocht naar een slaappleats. Het bood echter

geen garantie op een slaapplek: ook respondenten met een sociaal netwerk hebben op straat geslapen omdat zij geen slaapplek konden vinden en niet (meer) bij hun netwerk terecht konden.

Bovenstaande laat zien dat illegaliteit een negatieve invloed heeft op de mogelijkheden om huisvesting te vinden. Dit heeft tot gevolg dat veel geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers aangewezen waren op hulp van hun netwerk bij het vinden van huisvesting. Dit had een negatieve invloed op hun woonsituatie: slechts 5% van de respondenten bleek vrijwel constant in staat zelfstandig woonruimte te huren. De overige respondenten waren hiertoe niet in staat. Hierdoor heeft 83% van de respondenten bij vrienden ingewoond, heeft 40% op straat geslapen, 33% kortere perioden een kamer kunnen huren, heeft 34% van de respondenten bij partner ingewoond, heeft 30% van de respondenten in opvanginstellingen verbleven, heeft 16% bij landgenoten geslapen, heeft 15% stiekem in een AZC gelogd, heeft 12% bij hun werkgever gewoond en heeft 7% stiekem in ROA-woningen geslapen. Zij waren niet in staat zelfstandig tijdens hun illegaal verblijf constant zelfstandige woonruimte te krijgen. Zij waren hiervoor afhankelijk van hun sociaal netwerk, daklozeninstellingen en hulpverleningsinstellingen. Maar ondanks deze vangnetten heeft nog 40% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers op straat geslapen tijdens het verblijf in de illegaliteit omdat zij geen andere slaapplek konden vinden. Het statistiekprogramma SPSS laat bij verschillende soorten toetsen geen sterke significante verbanden zien tussen persoonlijke kenmerken, aspecten van het verblijf in de illegaliteit en de woonsituatie van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers. Gezien bovenstaande factoren heeft illegaliteit op zichzelf een negatieve invloed op de huisvestingssituatie van illegaal verblijvenden.

4.2.4 Problemen ten aanzien van huisvesting

51% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers geeft aan tijdens het verblijf in de illegaliteit problemen te hebben ervaren ten aanzien van hun huisvesting. Dit betrof problemen ten aanzien van het verblijf op straat, het wonen onder slechte omstandigheden, het onterecht niet terugkrijgen van de borg en het worden afgezet door de huisbaas. De respondenten wisten niet hoe en waar zij zich konden verweren tegen deze problemen. Hierbij valt het op dat meer respondenten dergelijke situaties hebben ondervonden, dit werd echter niet door iedereen als problematisch ervaren. In deze paragraaf worden de ondervonden problemen op een rijtje gezet en wordt aangegeven waarom deze als problematisch ervaren zijn.

40% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers heeft tijdens het verblijf op straat geslapen omdat zij geen slaapplek tot hun beschikking hadden. Zij hadden te weinig inkomsten om woonruimte te huren, even geen vrienden of bekenden om op terug te vallen en konden niet in opvanginstellingen terecht met als gevolg dat zij letterlijk op straat terecht kwamen. Dit werd als problematisch ervaren vanwege de onhygiënische omstandigheden op straat, de kou en/of regen, het gebrek aan nachtrust, het niet hebben van een plek om eten te bereiden, het gebrek aan bescherming en/of veiligheid en het gebrek aan mogelijkheden voor persoonlijke verzorging. De primaire levensbehoeften kwamen dus in het gedrang.

7% van de respondenten ervoeren het als problematisch dat zij onder slechte en onhygiënische omstandigheden hebben verbleven tijdens het verblijf in de illegaliteit. Zij klaagden over het gebrek aan hygiëne, het gebrek aan sanitaire voorzieningen en het gebrek aan verwarming. Zo ook een 32-jarige Afrikaan die hierover het volgende vertelt: "Ik ben toen naar een vriend in Amsterdam gegaan. Ik kon bij hem verblijven. Ik sliep toen samen met vier anderen zonder

verblijfsvergunning boven in een schuur. Hier was geen verwarming. Daardoor was het in de winter heel koud en in de zomer heel heet. Toch ben ik hier twee jaar blijven wonen. Ik had niets anders en kon hier gratis slapen.” (11) Ook een 42-jarige man uit het Midden-Oosten vertelt over slechte woonomstandigheden: “Ik heb nadat ik verstoten werd door mijn gemeenschap vaak op straat geslapen of in de *Sleep Inn*, de *NoiZ* of huis Vaartserijn. Ik vond het niet fijn om in de nachtopvang te slapen omdat de omstandigheden daar niet goed waren. Ik sliep met acht mensen op een zaal, de wc’s waren vaak vies en er werd veel drank en drugs gebruikt. Ik sliep daarom liever op straat. Ik heb daardoor vaak op straat of in het park in Kanaleneiland geslapen. Sinds acht maanden slaap ik in een garagebox van een gehandicapte vriend die met zijn vrouw en kind in Kanaleneiland woont. Ik kan niet bij mijn vriend slapen, maar hij heeft me wel de sleutel van de garagebox gegeven. Daar is echter geen verwarming, er is geen water en het is er altijd koud. Toch ben ik blij met deze plek omdat het hier rustiger en schoner is dan in de nachtopvang.”(28) Dergelijke woonomstandigheden gingen ten koste van de persoonlijke hygiëne, de persoonlijke verzorging en daardoor ook van hun gezondheid.

Verder vertelden respondenten te zijn afgezet door een huisbaas: zij moesten meer betalen dan in Utrecht gebruikelijk was voor een kamer waar de omstandigheden niet eens goed waren of zij krijgen ten onrechte betaalde huur niet terug. Een 25-jarige Afrikaan vertelt hierover: “Er werd misbruik van me gemaakt door mensen die mijn situatie kenden. Vorig jaar had ik bijvoorbeeld een kamer nodig. Ik had toen een kamer gevonden en zelfs al 200,- euro betaald. Uiteindelijk kreeg ik geen kamer, maar ik kreeg mijn geld ook niet terug. Ik kon hier niets tegen doen omdat ik illegaal was. Die verhuurder wist dat en heeft daarom gebruik van me gemaakt.” (40) Deze respondenten die op verschillende manieren zijn afgezet durfden hier vanwege hun illegale status echter niets tegen te ondernemen. Dit maakte de situatie voor hen problematisch.

Tot slot vertelde een respondent onterecht zijn borg niet teruggekregen te hebben. Deze 31-jarige Afrikaan vertelt als volgt: “Ik had 500,- euro borg betaald, maar de huisbaas wilde dat niet teruggeven. We hadden ruzie toen ik bij hem wegging. Hij was boos omdat ik bezoek had gehad en voor mijn bezoek had gekookt. Daarom gaf hij mij die 500,- euro niet terug. Maar ik kon niet naar de politie om een klacht tegen de huisbaas in te dienen.” (53) Ook hier geldt dat het zich vanwege de illegale status niet kunnen verweren tegen de huisbaas een dergelijke situatie tot een probleem maakt.

4.3 Conclusies

In dit hoofdstuk is de huisvesting van illegaal verblijvenden beschreven. Uit de literatuur bleek dat diverse factoren invloed uitoefenen op de concentratie van illegaal verblijvenden in stedelijke gebieden, namelijk de concentratie van legale niet-westerse allochtonen, de sociaal-economische status van een buurt, de concentratie van bedrijfjes, het aandeel particuliere verhuur, en de concentratie van alleenstaanden. Illegaal verblijvenden zouden in buurten met dergelijke factoren wonen. Zij zouden daar vooral inwonen bij familie, verwanten en partners, kamers en bedden huren in particuliere woningen of pensions, onderhuren of over een woning beschikken die ze al huurden tijdens hun legaal verblijf. De huisvestingsvorm was vooral afhankelijk van etniciteit, mogelijkheden binnen de desbetreffende migrantengemeenschap, het sociale netwerk, en de arbeids- en inkomenspositie van de illegaal verblijvende. Een meerderheid van illegaal verblijvenden bewoonde twee adressen tijdens het verblijf in de illegaliteit. Zij konden hier vaak langere tijd verblijven. De illegaal verblijvenden waren in het algemeen redelijk tevreden over hun woonsituatie: de

omstandigheden laten volgens de auteurs te wensen over, maar hieraan werden door illegaal verblijvenden in het algemeen geen hoge eisen gesteld.

De verhalen van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers laten zien dat de keuze voor een verblijfplaats net als voorheen vooral wordt beïnvloed door de aanwezigheid van (veelal legale niet-westerse) mensen en alleenstaanden die kunnen ondersteunen en in mindere mate door de kans op werk ofwel de sociaal-economische status van een buurt en de concentratie van bedrijfjes. Daarnaast speelt bij uitgeprocedeerde asielzoekers ook de verblijfplaats tijdens de asielprocedure een rol. De zoektocht naar een verblijfplaats is echter moeilijker geworden. Illegaal verblijvenden komen door de uitsluiting van de sociale woningmarkt niet meer in aanmerking voor woonruimte op de sociale woningmarkt. Door de uitsluiting van de arbeidsmarkt en het gebrek aan (regelmatige) inkomsten dat dit met zich mee brengt, kunnen zij ook steeds minder vaak op de particuliere woningmarkt terecht. Illegaal verblijvenden zijn hierdoor, ongeacht hun etniciteit, meer afhankelijk van hun sociale netwerk. Het wekt dan ook geen verwondering dat de respondenten uit dit onderzoek in tegenstelling tot de respondenten uit eerder onderzoek tijdens het illegaal verblijf meerdere verschillende vormen van huisvesting hebben gehad. Zij woonden bij vrienden, verbleven op straat, huurden een kamer, verbleven in vreemdelingenbewaring, woonden bij hun partner, verbleven in daklozeninstellingen, sliepen bij landgenoten, verbleven stiekem in een AZC of ROA-woning, kregen woonruimte van de werkgever, of verbleven in een pension. Zij woonden gemiddeld op minimaal negen adressen die zij veelal via hun sociale netwerk vonden. Daarnaast werd ook wel gebruik gemaakt van advertenties in winkels en op internet. De verblijfsduur op één adres liep uiteen van een nacht tot (vrijwel) het gehele verblijf in de illegaliteit. Dit was enerzijds afhankelijk van de eigen keuze van de respondent nu zij zelf de slaappleats wilden verlaten omdat ze anderen niet wilden belasten, omdat ze de huur niet meer op konden brengen of omdat ze geschiktere huisvesting konden krijgen. Anderzijds konden zij niet altijd lang op één adres verblijven daar zij de personen bij wie ze inwoonden te veel belasten, daar ze de huur niet meer konden opbrengen of daar ze in vreemdelingenbewaring werden gesteld. De geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers waren in het algemeen redelijk tevreden over de woonsituatie hoewel deze volgens de auteur niet zelden te wensen overlieten. Er werd echter doorgaans niet veel huur voor de verblijfplaats betaald: afhankelijk van de woonsituatie betaalden zij niets, werkten of hielpen zij in ruil in de huishouding, of betaalden zij zo'n 150,- tot 250,- euro per maand. Deze lage kosten voor woonruimte hebben niet kunnen voorkomen dat de helft van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers problemen ten aanzien van hun huisvesting heeft ondervonden. Dit betrof problemen als het verblijf op straat, het wonen onder slechte omstandigheden, het onterecht niet terugkrijgen van de borg en het worden afgezet door de huisbaas terwijl zij zich hier niet tegen konden verweren.

De positie van illegaal verblijvenden op de woningmarkt heeft zich onder invloed van het vreemdelingenbeleid in negatieve zin ontwikkeld. Zij zijn door de getroffen maatregelen direct uitgesloten van de sociale woningmarkt. En doordat zij van de arbeidsmarkt en sociale voorzieningen worden afgehouden, is wegens het gebrek aan (regelmatige) inkomsten indirect ook de toegang tot de particuliere woningmarkt afgesloten. Dit heeft de kansen van illegaal verblijvenden op de woningmarkt verkleind. De zoektocht naar en de keuze van een verblijfplaats is niet wezenlijk veranderd, zij het dat de zoektocht moeilijker en de keuze beperkter is geworden. In de jaren negentig huurden illegaal verblijvenden vooral bedden en/of kamers op de particuliere woningmarkt. Ook woonden zij regelmatig in bij familie, partners en verwanten. Nu verblijven illegaal verblijvenden vooral bij vrienden of op straat omdat zij steeds minder in staat zijn zelfstandig woonruimte te huren. Zij zijn hiervoor afhankelijker geworden van hun sociale netwerk met als gevolg dat zij minder lang op één plek kunnen verblijven en minder zekerheid inzake een verblijfplaats hebben. Zij moeten vaker verhuizen

waardoor hun vastigheid op de woningmarkt en ook hun zekerheid op onderdak is afgenomen. Dit betekent dat de positie van illegaal verblijvenden op de woningmarkt verslechterd is: de directe uitsluiting van de sociale woningmarkt en de indirecte uitsluiting van de particuliere woningmarkt hebben zo tot een verafhankelijkheid van het sociaal netwerk geleid met als gevolg dat illegaal verblijvenden die niet (voldoende) bij bekenden kunnen inwonen op straat terecht komen als daklozeninstellingen niet voor hen openstaan.

5. De positie van illegaal verblijvenden op de arbeidsmarkt

Sinds november 1991 wordt geen burgerservicenummer (destijds nog sofinummer genaamd) meer verstrekt aan illegaal verblijvenden. Zo wordt getracht hen uit te sluiten van de legale arbeidsmarkt. Daartoe is in 1995 tevens een nieuwe Wet Arbeid Vreemdelingen geïntroduceerd, is vanaf 2004 het toezicht op illegale tewerkstelling geïntensiveerd en zijn in 2005 bestuurlijke boetes ingevoerd. Zo wordt getracht illegale arbeid te bestrijden opdat illegaal verblijvenden geen inkomen meer kunnen genereren om hun illegaal verblijf te bekostigen.

Dit roept de vraag op de positie van illegaal verblijvenden op de arbeidsmarkt door deze maatregelen is veranderd. Om deze vraag te beantwoorden wordt in paragraaf 5.1 eerst ingegaan op de literatuur over de positie van illegaal verblijvenden op de arbeidsmarkt. Vervolgens wordt in paragraaf 5.2 ingegaan op de positie op de arbeidsmarkt van uitgeprocedeerde asielzoekers in Utrecht. En tot slot worden in paragraaf 5.3 de ontwikkelingen inzake de positie van illegaal verblijvenden op de arbeidsmarkt uiteengezet.

5.1 De literatuur over de positie van illegaal verblijvenden op de arbeidsmarkt

De positie van illegaal verblijvenden op de arbeidsmarkt is herhaaldelijk onderwerp van onderzoek geweest. Benseddik en Bijl hebben bijvoorbeeld de bijdrage van illegaal verblijvenden in de glastuinbouw van het Westland gedurende 1990-1991 en 2001-2002 onderzocht en de onderzoeksresultaten in 2004 in het boek 'Onzichtbaar achter glas' neergelegd. Van der Leun en Kloosterman hebben de arbeidsmarktpositie van illegale migranten in Rotterdam tussen 1993 en 1997 beschreven in een bijdrage in het onderzoek naar 'De ongekende stad 1' van Burgers en Engbersen. En Van der Leun heeft dit thema vervolgens nog verder uitgewerkt in haar boek '*Looking for loopholes*' uit 2003 en in artikelen die zij hierover gepubliceerd heeft.⁸⁸

Uit dit onderzoek blijkt dat werk een belangrijke drijfveer is voor zowel nationale als internationale migratie daar dit de mogelijkheid biedt elders een bestaan op te bouwen. Door de jaren heen zijn er echter veranderingen opgetreden in het soort werk dat wordt gedaan en de manier waarop dit wordt verricht. Met name uit het onderzoek van Benseddik en Bijl blijkt dat illegaal verblijvenden zich tot de jaren negentig vooral bezighielden met betaald wit werk. In de jaren negentig heeft de overheid echter maatregelen genomen om illegale arbeid tegen te gaan waardoor het voor mensen zonder verblijfsvergunning moeilijker werd om wit te werken. Dit leidde ertoe dat het lastiger was een werkgever of werknemer te vinden via het eigen netwerk. Werkgevers schakelden daarom (malafide) intermediairs of uitzendbureaus in om een feitelijk dienstverband af te dekken tegen de risico's van illegale tewerkstelling, mensen zonder verblijfsvergunning gingen vaker zwart werken en er ontstond meer fraude met identiteiten, sofinummers en belasting- en premieafdracht. De maatregelen waren bedoeld om illegaal verblijvende migranten uit te sluiten van de arbeidsmarkt, maar hebben in de praktijk vooral de positie van de illegaal verblijvende werknemer ten opzichte van de werkgever verzwakt. Er vond een verschuiving plaats van de formele naar de informele arbeidsmarkt: mensen zonder verblijfsvergunning werden afhankelijker van de informele economie,

⁸⁸ Zie bijvoorbeeld: Leun, J. van der en Kloosterman, R., *Going underground: immigration policy changes and shifts in modes of provision of undocumented immigrants in the Netherlands*, In: Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie (2005), Vol. 97 No. 1 pp. 59-68

van intermediairs en van frauduleuze tijdelijke uitzendbureaus. Het leidde er niet toe dat zij niet meer naar Nederland kwamen. Zij gingen echter meer ondergronds om ontdekking te voorkomen en richtten zich meer op betaald zwart werk, niet-monetair werk of (semi) crimineel werk.⁸⁹

Illegaal verblijvenden verrichten voornamelijk ongeschoold werk. Zij werken veel in de bouw, industrie, land- en tuinbouw en in dienstverlenende sectoren als de schoonmaakbranche, de horeca en de folder- en krantendistributie. Het gaat vooral om die sectoren waar de arbeidsinput en de druk om te bezuinigen op loonkosten hoog zijn. De werkgelegenheidsperspectieven voor illegaal verblijvenden zijn onder invloed van eerdergenoemde maatregelen echter verslechterd. Zo is er veel werkloosheid onder illegaal verblijvenden doordat het voor hen moeilijker geworden is een baan te vinden. En illegaal verblijvenden met werk hebben bijgevolg weinig stabiele banen, kunnen maar weinig uren maken en hebben grote moeite aan het werk te blijven. Zij wenden zich tot de lager gewaardeerde banen en accepteren mindere arbeidsomstandigheden. Zij werken nu vooral bij particulieren, in loondienst (vooral door middel van intermediairs of uitzendbureaus) of als zelfstandig ondernemer. Daarnaast wendt een deel van de illegaal verblijvenden zich tot de niet-monetaire economie waarin zij geen geld maar kost en inwoning ontvangen voor het verrichte werk. En tot slot richt een deel zich op (semi) crimineel werk zoals illegale prostitutie en het werk met valse paspoorten, aldus Van der Leun en Kloosterman.⁹⁰

De Chinese horeca is één van de branches waar het een stuk moeilijker is geworden om een baan te vinden. Knotter e.a. beschrijven na diepgaand onderzoek de moeilijkheden waarmee Chinezen te kampen hebben bij het vinden van een baan door het restrictieve illegalenbeleid. Zij maken melding van zowel werkgevers die minder geneigd zijn illegaal verblijvenden in dienst te nemen als illegaal verblijvende Chinezen die geen (volledige) baan meer kunnen vinden.⁹¹

Ook schrijven zij over de arbeidsomstandigheden in de Chinese horeca. Volgens hen zijn deze ondermaats en grenzen deze aan uitbuiting. Dit geldt ook voor de andere sectoren waarin illegaal verblijvenden actief zijn. Benseddik en Bijl schrijven bijvoorbeeld dat illegaal verblijvenden veel overuren maken gedurende het hoogseizoen, in avonden, nachten en weekenden werken, voornamelijk hetzelfde eentonige werk uitvoeren, onder een hoge werkdruk met soms registratie van het werktempo werken, vaak achtergesteld worden bij legale werknemers, een laag loon ontvangen en steeds vaker niet volledig betaald worden.⁹² Ook Van der Leun en Kloosterboer maken melding van zware, eentonige werkzaamheden die de gezondheid van mensen zonder verblijfsvergunning schaden en bovendien laag beloond worden. Zij constateren dat illegaal verblijvenden steeds verder

⁸⁹ Zie hierover: Benseddik, A. en Bijl, M., *Onzichtbaar achter glas: Onderzoek naar de bijdrage van illegalen in de glastuinbouw van het Westland*, Stek/OKIA, Den Haag 2004 p. 169-172, Zuidam, M. en Grijpstra, D., *Over de grens: een onderzoek naar illegale activiteiten op het gebied van uitzendarbeid*, Research voor beleid, Leiden april 2004 p. 43-50 en Engbersen, G., San, M. van en Leerkes, A., *A room with a view: Irregular immigrants in the legal capital of the world*, in: *Ethnography*, SAGE Publications, Londen Vol. 7(2) 209-242, 2006

⁹⁰ Zij geven hierbij wel aan dat voor mensen zonder verblijfsvergunning de grens tussen werk en criminele activiteiten minder scherp ligt dan voor anderen daar zij al in overtreding zijn op het moment dat zij werken omdat dit hen niet is toegestaan. Zie hierover ook: Burgers, J. en Engbersen, G., *De ongekende stad: Illegale vreemdelingen in Rotterdam*, Boom, Amsterdam 1999 p. 118-160 en Leun, J. van der en Kloosterman, R., *Going underground: immigration policy changes and shifts in modes of provision of undocumented immigrants in the Netherlands*, In: *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* (2005), Vol. 97 No. 1 pp. 59-68

⁹¹ Zie: Knotter, J. Korf, D. en Ying Lau, H., *Slangenkoppen en tijgerjagers: Illegaliteit en criminaliteit onder Chinezen in Nederland*, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag 2009 p. 83-84

⁹² Benseddik, A. en Bijl, M., *Onzichtbaar achter glas: Onderzoek naar de bijdragen van illegalen in de glastuinbouw van het Westland*, Stek/OKIA, Den Haag 2004 p. 97-109

in de marge van de samenleving worden gedrukt doordat het hen moeilijker is gemaakt om aan werk te komen waardoor zij niet of alleen onder zware omstandigheden kunnen werken.⁹³ De meest kwetsbaren zijn nog kwetsbaarder geworden, aldus Benseddik en Bijl. Ter illustratie geven zij het verhaal weer van een respondent die twee vingers verloren had bij een arbeidsongeval maar door hen afgeraden werd naar de Arbeidsinspectie te gaan omdat na telefoongesprekken met medewerkers van drie regiokantoren van de Arbeidsinspectie bleek dat de kans op aanhouding en inbewaringstelling wegens illegaal verblijf erg groot was.⁹⁴

Van der Leun en Vervoorn waarschuwen dat het verder ondergronds gaan van illegaal verblijvende arbeidskrachten leidt tot situaties die kunnen omslaan in slavernij-achtige vormen van uitbuiting.⁹⁵ Dit is in 2005 op grond van internationaalrechtelijke verplichtingen strafbaar gesteld in het kader van mensenhandel. Het moet dan gaan om grove misstanden waarbij het slachtoffer in zijn of haar fundamentele mensenrechten wordt geschonden en ernstig beperkt is dan wel redelijkerwijs meent te zijn in de vrijheid zich aan de situatie te onttrekken.⁹⁶ Het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel (BNRM) heeft naar aanleiding van deze literatuurstudie verkennend onderzoek uitgevoerd naar het voorkomen van slavernij-achtige uitbuiting in Nederland. Het concludeert dat slavernij-achtige uitbuiting in Nederland voorkomt. Uit onderzoek bleek namelijk dat in 54 van de 119 ofwel bij 45% van de door het BNRM verzamelde gevalsbeschrijvingen sprake was van uitbuiting in de zin van mensenhandel. Deze uitbuiting vond plaats in 16 sectoren: de meeste casussen waren echter afkomstig uit de uitzendbranche, de land- en (glas)tuinbouw, de horeca (met als belangrijke subcategorie de Chinese restaurants) en huishoudelijk werk. Het BNRM schrijft dat illegale arbeid een substantieel deel vormt van de onderkant van de Nederlandse economie. Door de komst van arbeidsmigranten, steeds fellere concurrentie tussen producenten en door de regulering van de arbeidsmarkt komen extreem slechte arbeidsomstandigheden ook in Nederland voor. Het restrictieve migratiebeleid draagt volgens het BNRM bij aan de aanwezigheid van zeer kwetsbare arbeidskrachten: hoe moeilijker het voor migranten is om legaal in Nederland te verblijven, hoe meer zij die toch hierheen komen in omstandigheden zullen verkeren die afhankelijkheidsrelaties en de kans op misbruik bevorderen. En door taalproblemen, afhankelijkheid van landgenoten, onwetendheid over eigen rechten, gebrek aan economische alternatieven en angst voor de Nederlandse autoriteiten wordt de kwetsbaarheid van vreemdelingen ten opzichte van malafide tewerkstellers vergroot, aldus het BNRM.⁹⁷

Dit geldt te meer nu werkgevers ondanks de door de rijksoverheid genomen maatregelen nog graag gebruik maken van illegaal verblijvende werknemers. Werkgevers geven namelijk aan illegaal verblijvende arbeidskrachten in te zetten omdat het voor hen lastig is legaal verblijvendenden in te huren

⁹³ Leun, J. van der en Kloosterman, R., *Going underground: immigration policy changes and shifts in modes of provision of undocumented immigrants in the Netherlands*, In: Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie (2005), Vol. 97 No. 1 pp. 59-68

⁹⁴ Benseddik, A. en Bijl, M., *Onzichtbaar achter glas: Onderzoek naar de bijdragen van illegalen in de glastuinbouw van het Westland*, Stek/OKIA, Den Haag 2004, p. 139

⁹⁵ Leun, J. van der en Vervoorn, L., *Slavernij-achtige uitbuiting in Nederland; een inventariserende literatuurstudie in het kader van de uitbreiding van de strafbaarstelling van mensenhandel*, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag 2004 p. 36

⁹⁶ Dettmeijer-Vermeulen, C.E., Boot-Matthijssen, M., Dijk, E.M.H. van, Jonge van Ellemeet, H. de, Koster, D.A.C. en Smit, M., *Mensenhandel; Vijfde rapportage van de nationaal rapporteur*, Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel, Den Haag 2007 p.24 De auteurs leggen hier tevens uit wanneer er geacht wordt sprake te zijn van een dergelijke situatie.

⁹⁷ *Ibid*, p. 249

omdat die het werk niet willen doen, niet op de gevraagde tijden willen werken en het werk als onaantrekkelijk beschouwen. Illegaal verblijvende arbeidskrachten klagen daarentegen niet, werken wel onder zware omstandigheden, zijn flexibel, werken hard, zijn vaak inzetbaar en bovendien weer makkelijk te ontslaan. Maar de belangrijkste reden om gebruik te maken van de diensten van illegaal verblijvenden is het kostenplaatje dat hieraan verbonden is: de loonkosten voor illegaal verblijvende arbeidskrachten liggen namelijk veel lager dan de loonkosten van mensen met tewerkstellingsvergunning.⁹⁸ Dit maakt het onwaarschijnlijk dat werkgevers op korte termijn geen illegaal verblijvenden meer in dienst zullen nemen en dat zij de arbeidsomstandigheden voor deze groep zullen verbeteren.⁹⁹

5.2 De positie van uitgeprocedeerde asielzoekers in Utrecht op de arbeidsmarkt

Het bovenstaande laat zien dat de werkgelegenheidsperspectieven van illegaal verblijven zijn afgenomen, dat er een verschuiving van de formele naar de informele arbeidsmarkt heeft plaatsgevonden en dat de arbeidsomstandigheden voor illegaal verblijvenden zijn verslechterd. Sindsdien is het toezicht op illegale tewerkstelling echter geïntensiveerd en zijn bestuurlijke boetes voor illegale tewerkstelling ingevoerd om de toegang tot de arbeidsmarkt van illegaal verblijvenden verder te beperken. Om te zien of deze maatregelen effect hebben gehad, wordt in deze paragraaf de positie van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers op de arbeidsmarkt besproken. Daartoe wordt achtereenvolgens ingegaan op de (in)activiteiten op de arbeidsmarkt, de zoektocht naar een baan, de sectoren waarin en de omstandigheden waaronder de respondenten werkzaam zijn geweest, de problemen die zij op de arbeidsmarkt hebben ondervonden en de mate waarin zij konden voorzien in hun levensonderhoud.

5.2.1 Activiteit van uitgeprocedeerde asielzoekers op de arbeidsmarkt

Hoewel het illegaal verblijvenden niet is toegestaan zich te begeven op de arbeidsmarkt, is 69% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers tijdens het illegaal verblijf actief geweest op de arbeidsmarkt. Zij hebben de regels om deel te mogen nemen aan de arbeidsmarkt weten te omzeilen en zijn zo ondanks het gemis van een burgerservicenummer, een tewerkstellingsvergunning of een verblijfsvergunning in staat geweest tijdens het illegaal verblijf te werken. Dit betekent echter niet dat zij gedurende het hele verblijf in de illegaliteit hebben gewerkt. Het merendeel van de respondenten heeft namelijk slechts enkele weken, een maand of een paar maanden gewerkt en is de overige tijd van het verblijf in de illegaliteit werkloos geweest. Hun activiteiten op de arbeidsmarkt zijn dus beperkt. Slechts een klein deel van de respondenten is in staat gebleken regelmatig of constant te werken tijdens het verblijf in de illegaliteit.

⁹⁸ Zie hierover: Groenewoud, M. en Rij, C. van, *Naleving van de Wet arbeid vreemdelingen in 2006: onderzoek onder werkgevers*, Regioplan, Amsterdam 2007 p.44-45

⁹⁹ Zie bijvoorbeeld: Groenewoud, M. en Rij, C. van, *Naleving van de Wet arbeid vreemdelingen in 2006: onderzoek onder werkgevers*, Regioplan, Amsterdam 2007 p. 44-47 en Kromhout, M., Wubs, H. en Beenackers, E., *Illegaal verblijf in Nederland: Een literatuuronderzoek*, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie, Den Haag 2008 p.33-34

De interviews laten zien dat deze respondenten op verschillende wijzen actief zijn geweest op de arbeidsmarkt: zij hebben zowel wit als zwart gewerkt en zijn zowel zelfstandig als in loondienst of via een intermediair actief geweest op de arbeidsmarkt. Veel respondenten vertelden meerdere methoden te hebben gebruikt om de arbeidsmarkt op te gaan. Deze zijn in tabel 5.1 weergegeven.

Tabel 5.1: Wijze waarop toegang is verkregen tot de arbeidsmarkt

Wijze waarop toegang is verkregen tot de arbeidsmarkt (N=88)	Frequentie	Percentage
Niet	25	28%
Zwart in loondienst	38	43%
Zwart zelfstandig	24	27%
Zwart via uitzendbureau	2	2%
Wit op andermans documenten	8	9%
Wit met valse documenten met behulp van een tussenpersoon	8	9%
Wit met valse documenten zonder hulp van tussenpersoon	2	2%
Wit met eigen (niet meer geldig) burgerservicenummer	6	7%
Onbekend	2	2%

Deze tabel laat zien dat respondenten veelal zwart werkten tijdens het illegaal verblijf. Er werd hen dan niet gevraagd om burgerservicenummer, tewerkstellingsvergunning en/of verblijfsvergunning waardoor dit geen beletsel vormde om zich te begeven op de arbeidsmarkt. Een kleiner deel van de respondenten heeft zich middels frauduleuze documenten toegang verschaft tot de arbeidsmarkt: zij regelden zelf, middels een intermediair of met behulp van bekenden een burgerservicenummer, tewerkstellingsvergunning of verblijfsvergunning waarmee zij konden werken. En tot slot heeft 7% van de respondenten zich toegang verschaft tot de arbeidsmarkt middels oude documenten: zij hadden ooit een burgerservicenummer, tewerkstellingsvergunning en/of verblijfsvergunning gehad en zijn deze na het verlies hiervan blijven gebruiken. Zij waren actief op de formele arbeidsmarkt, de overige respondenten waren daarentegen vooral actief op de informele arbeidsmarkt. De manier waarop de respondenten zich op de arbeidsmarkt begaven, werd veelal niet bewust gekozen: er werd vooral gebruik gemaakt van de manieren die zij via hun netwerk hadden leren kennen en de manieren die zij zelf konden bedenken en realiseren. Dit bepaalde op wat voor wijze zij toegang tot de arbeidsmarkt wilden/konden krijgen.

5.2.1.1 Inactiviteit van uitgeprocedeerde asielzoekers op de arbeidsmarkt

28% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers is tijdens het illegaal verblijf niet actief geweest op de arbeidsmarkt. Hier lagen verschillende redenen aan ten grondslag. Deze zijn in 5.2 tabel weergegeven.

Tabel 5.2: Redenen om niet te werken tijdens het illegaal verblijf

Redenen om niet te werken (N=25)	Frequentie	Percentage
Het niet kunnen vinden van een baan	7	28%
Angst	5	25%
Het niet mogen werken	5	25%
Het niet weten hoe zich zonder verblijfsvergunning toegang te verschaffen tot de arbeidsmarkt	4	16%
Een slechte gezondheid	4	16%

Het niet kunnen vinden van werk is de meest genoemde reden voor het gebrek aan werk tijdens het illegaal verblijf. Deze geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers hadden wel geprobeerd werk te krijgen tijdens het illegaal verblijf, maar dit is hen niet gelukt. Een 36-jarige Afrikaan vertelt hierover: "Ik heb wel geprobeerd om aan werk te komen. Ik ben naar een (...) uitzendbureau gegaan dat het bezorgen van kranten regelde, maar zij vroegen naar mijn papieren. Toen ben ik weer weggegaan. Dat heb ik bij drie bureaus geprobeerd, maar toen heb ik het opgegeven. Ik ben toen wel naar restaurants gegaan om te vragen of ik daar kon werken. Daar was het geen probleem dat ik geen papieren had, maar ze hadden niemand nodig. Daarom mocht ik niet komen werken. Ik heb wel mijn nummer achter gelaten, maar ik ben niet meer gebeld. Toen heb ik het opgegeven." (42) Ook het verhaal van een 30-jarige Afrikaan laat zien dat illegaal verblijf de zoektocht naar werk belemmert: "Ik heb één keer geprobeerd om werk te krijgen. Toen was ik bij een vriend op bezoek in het AZC (...). We zijn toen samen naar Den Haag gegaan, naar een tuinder. Daar hebben we gevraagd of hij werk voor ons had. De tuinder wilde ons wel laten werken, maar was bang ons te laten werken omdat we geen verblijfsvergunning hadden. Hij zou problemen kunnen krijgen. En omdat het werk buiten was, wilde de baas het niet. Hij vond het een te groot risico." (10)

Daarnaast heeft angst respondenten ervan weerhouden de arbeidsmarkt op te gaan tijdens het illegaal verblijf. Dit komt bijvoorbeeld naar voren in het verhaal van een 33-jarige Afrikaan: "Ik heb niet gewerkt. Ik was erg bang om dan opgepakt te worden. En hoe had ik dat kunnen doen? Dan moest ik schoonmaken en ondertussen steeds naar buiten kijken of er geen politie kwam. Dat werkt niet." (23) Dit betrof zowel angst om te worden opgepakt en te worden uitgezet als de angst dat hun werkgever door hen een hoge boete zou krijgen.

Verder waren respect voor de wet- en regelgeving, gezondheidsproblemen en onbekendheid met de Nederlandse arbeidsmarkt er debet aan dat 28% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers niet heeft gewerkt tijdens het illegaal verblijf.

Veel van deze respondenten wilden wel graag werken. Dit blijkt onder meer uit het verhaal van een 33-jarige man uit het Midden-Oosten: "Ik heb niet gewerkt. Ik heb ook niet geprobeerd om aan werk te komen. Ik was bang dat ik dan aangehouden zou worden en dat ik dan teruggestuurd zou worden. (...) Ik bleef nu steeds bij mijn vrienden binnen in huis, waar ik een beetje sliep, een beetje televisie keek en een beetje hielp met het huishouden. Ik vond dit niet leuk. De regels hebben mij illegaal gemaakt en daardoor heb ik al die jaren niet kunnen werken terwijl ik wel heel graag wilde werken." (2) Doordat dit hen niet was toegestaan, hadden zij geen vaste dagbesteding. Zij deden het huishouden, zorgden voor eventuele kinderen, gingen lezen, internetten en/of televisie kijken, wandelden of onderhielden zich met vrienden. Op deze wijze probeerden zij zichzelf bezig te houden nu zij geen toegang hadden tot de arbeidsmarkt. De verveling was echter groot.

5.2.2 De zoektocht naar werk

Daar illegaal verblijvenden officieel geen toegang hebben tot de arbeidsmarkt is het voor hen veelal niet mogelijk op gebruikelijke wijze werk te vinden. Zij kunnen natuurlijk reageren op vacatures in de krant en op banensites, maar komen doorgaans niet in aanmerking voor dergelijke vacatures daar zij niet beschikken over een burgerservicenummer, tewerkstellingsvergunning en/of verblijfsvergunning en werkgevers verplicht zijn dit te controleren bij het aanstellen van werknemers. Bijgevolg zijn illegaal verblijvenden beperkt in hun mogelijkheden bij de zoektocht naar werk.

De geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers hebben zich dan ook meer gericht op de informele arbeidsmarkt tijdens hun zoektocht naar werk. Zij maakten daarbij veelvuldig gebruik van hun netwerk, stapten op winkels en horecazaken af, maakten een belronde met behulp van de gouden gids, en bezochten uitzendbureaus en andere intermediairs om aan werk te komen. En niet zelden gebruikten zij meerdere methoden om werk te vinden. In de regel hadden ze net als andere sollicitanten niet in één keer succes: zij moesten volhouden en herhaaldelijk 'solliciteren' om aan een baan te komen. En dan nog lukte het niet alle respondenten werk te vinden tijdens het illegaal verblijf. Tabel 5.3 laat zien op welke manieren het respondenten uiteindelijk wel gelukt is werk te vinden.

Tabel 5.3: Manieren waarop werk gevonden is tijdens het illegaal verblijf

Manieren waarop werk gevonden is (N=61)	Frequentie	Percentage
Via vrienden	26	43%
Via landgenoten	16	26%
Via vage kennissen	10	16%
Via koffiehuis, gebedshuis, vereniging en dergelijke	8	13%
Middels het opbouwen van een netwerk	17	28%
Via intermediairs	11	18%
Op werkgever afgestapt	8	13%
Via advertenties	8	13%
Door het werk voort te zetten dat al tijdens het rechtmatig verblijf legaal werd gedaan	5	8%
Middels het opzetten van een eigen (zwarte) zaak	2	3%

Ter illustratie wat verhalen van respondenten over hun zoektocht naar werk. Te beginnen met het verhaal van een 35-jarige Afrikaan die werk heeft gevonden via vrienden. Hij vertelt als volgt: "Ik moest toen op zoek naar ander werk. Ik vroeg vrienden om werk. Zij hebben toen geregeld dat ik regelmatig voor verschillende vrienden kon werken in restaurants. Zij belden mij dan bijvoorbeeld als ze ziek waren, naar de dokter moesten of om andere redenen niet konden of wilden werken. Dan kon ik in hun plaats gaan werken. Dan gebruikte ik hun naam. Zij kregen hiervoor betaald, maar gaven het geld dan aan mij." (30) De zoektocht naar werk middels landgenoten en vage kennissen zag er hetzelfde uit als de zoektocht naar werk middels vrienden. 28% van de respondenten ging echter een

stap verder: zij bouwden middels vrienden, landgenoten en vage kennissen een netwerk op ten behoeve van de zoektocht naar werk. Ook mensen van buiten de eigen sociale kring hielpen dan met de zoektocht naar werk.

18% van de respondenten heeft middels intermediairs werk gevonden tijdens het illegaal verblijf. Een 24-jarige Afrikaan vertelt hoe hij dit heeft aangepakt: "Toen ik in 2003 uitgedeed was, durfde ik eerst niet te werken. Ik was bang voor controles. In 2004 ben ik toch maar op zoek gegaan naar werk. Ik had anders geen inkomsten en daardoor geen mogelijkheden in het leven. Dus ik moest wel op zoek naar een baan. Daarvoor heb ik eerst contacten gelegd. Dat verliep via mijn vrienden. Die hadden weer vrienden bij wie ze om werk vroegen. En die kenden weer (...) en (...) mensen die mij aan werk konden helpen. Het heeft toen ongeveer drie maanden geduurd voordat ik de juiste contacten had gelegd met mensen die me aan werk konden helpen. Ik kende toen drie of vier mannen die vooral zwart werk voor me konden regelen. Daarvoor was geen paspoort nodig. Ik werkte toen meestal in Utrecht, maar soms ook buiten Utrecht. Dan gingen we vanuit het bedrijf met een busje naar de werkplek. Ik werkte vooral op de bouw, bij schoonmaakbedrijven, of in magazijnen of fabrieken voor verpakkingswerk. Het was erg wisselend hoeveel ik kon werken. Soms kon ik fulltime werken, maar soms weer een week niet. En soms een hele maand wel en dan weer een maand niet. Het was afhankelijk van het werk dat ik op dat moment deed. Ik werd steeds de avond van te voren gebeld door die (...) of (...) mannen of ik de volgende dag kon komen werken. Later (in 2006) kon ik soms drie maanden achter elkaar niet werken." (39) Een 25-jarige Afrikaan, die ook met valse paspoorten heeft gewerkt en daarom geen verblijfsvergunning op grond van de pardonregeling heeft gekregen, vertelt meer over het werk via uitzendbureaus: "Ik heb veel verschillende baantjes gehad. Bijna allemaal met behulp van een vals paspoort. Mijn eerste baan had ik geregeld via een vriend die ik kende uit het detentiecentrum in Tilburg. Toen ik geklinkerd werd, heb ik weer contact met hem opgenomen. Hij had toen via een (...) uitzendbureau een baan geregeld voor me in de tuinbouw. Ik werkte daar vijf dagen per week acht uur per dag. Ik kreeg dan aan het eind van de week fl. 250,- of fl. 260,-. Het was daar oké: mijn baas was aardig en ik kreeg beschermende kleding zodat mijn eigen kleding niet vies werd. Ik heb hier gewerkt totdat ik gearresteerd werd en weer in vreemdelingenbewaring kwam. Toen ik weer vrij kwam, moest ik weer op zoek naar een nieuwe baan. Ik heb toen werk gevonden bij een kippenfabriek. Ik moest daar de kippen ophangen, doden en vervolgens ontvellen en schoonmaken. Ik had deze baan gevonden via andere vrienden. Ik had namelijk iedereen verteld dat ik op zoek was naar een baan. Ik ben toen bij een (...) uitzendbureau uitgekomen. Zij hebben een vals paspoort voor me geregeld en zo ben ik aan dit werk gekomen. Ik werkte hier acht uur per dag en meestal twee of drie dagen per week. Ik werd net als anderen behandeld, maar kon alleen komen werken als er werk voor me was. Daardoor wisselde het aantal dagen dat ik kon werken. Na zes maanden werd ik ontslagen omdat er problemen waren met mijn papieren. Ik denk dat ze me hebben aangenomen omdat ze mensen nodig hadden en dat ze me hebben ontslagen omdat ze niemand meer nodig hadden. En niet om mijn papieren want anders hadden ze me nooit aangenomen. Maar het was wel goed daar. Ik kreeg meestal 160,- of 170,- euro als ik drie dagen gewerkt had. Maar omdat ik ontslagen werd, moest ik toch weer op zoek naar ander werk. Ik heb toen zelf een vals paspoort geregeld via vrienden. Daarmee kon ik weer op zoek naar werk. Ik ben toen naar een uitzendbureau in Den Haag gegaan. Daar regelden ze dat ik met behulp van mijn valse paspoort bij een bouwbedrijf kon werken. Ik werd daar steeds met een busje naar plekken gebracht waar ik moest slopen. Ik kon toen ook niet elke dag werken, maar ik werd gebeld als er werk voor me was. Dat was meestal drie of vier keer per week. Dan werkte ik acht uur per dag. Dat heb ik drie maanden gedaan. Toen ben ik gestopt omdat er problemen met de betalingen waren ontstaan. Ik kreeg steeds 50,- euro per dag van het uitzendbureau waarvoor ik werkte, maar het

bouwbedrijf wilde niet meer aan dit bureau betalen waardoor ik geen geld meer kreeg. Ik weet niet wat het probleem precies was, maar ik ben gestopt want ik wilde wel geld krijgen. Toen moest ik weer op zoek naar een baan. Dat was echter niet meer zo makkelijk. Ik heb toen een tijd zonder werk gezeten. Uiteindelijk heb ik werk gevonden via een vriend die weer een vriend in Utrecht had. Ik ben toen in Utrecht komen werken in een fabriek waar ik spullen moest verpakken. Dat heb ik zes maanden vijf dagen per week en acht uur per dag gedaan. Het was oké. Ik hield me vooral bezig met laden en lossen. Maar na vijf maanden stopte het omdat het uitzendbureau waarvoor ik werkte werd ontmanteld door de politie. Al hun spullen werden in beslag genomen. De politie wist hierdoor waar en onder welke naam ik werkte. Daarom ben ik weggegaan bij mijn werk. Ik ben toen naar een ander uitzendbureau gegaan voor nieuw werk. Zij hebben geregeld dat ik autobanden kon laden en lossen. Het was erg zwaar, maar ik moest wat. Ik heb dit vier maanden gedaan en toen werd ik opgepakt. Ik moest toen mee naar het bureau, maar ik werd weer vrijgelaten. Ik denk omdat ik al twee keer eerder in vreemdelingenbewaring had gezeten en ze me niet uit konden zetten. Maar door de politie-inval kon ik hier niet meer werken. Ik moest weer op zoek naar iets anders. Ik ben toen naar een (...) uitzendbureau gegaan waar ik op oproepbasis werk. Soms is dat een hele maand achter elkaar, maar soms ook een hele maand niet. ik krijg 50,- euro per dag, maar werk niet regelmatig. Daardoor verdien ik niet genoeg. Maar het is erg moeilijk om aan werk te komen als je niet de juiste papieren hebt. Zelfs met valse papieren is dit moeilijk. Daardoor duurde het vaak drie, vier of zes maanden voordat ik werk gevonden had. Het wordt ook steeds moeilijker om werk te vinden.” (40)

13% van de respondenten die hebben gewerkt tijdens het illegaal verblijf is zelf op een werkgever afgestapt om te vragen of die werk voor hem had. Zo ook een 29-jarige Aziaat. Deze man vertelt het volgende: “Ik heb Chinese restaurants gebeld om te vragen of ik daar kon werken. Daarnaast keek ik of er briefjes in de toko hingen waarop werk aangeboden werd. Dan belde ik om te vragen of ik kon komen. En ik hing zelf briefjes op in de toko en de Albert Heijn waarin ik werk aanbood.” (55) 13% van de respondenten heeft middels dergelijke advertenties werk gevonden.

Tevens heeft 13% van de respondenten werk gevonden via koffiehuisen, gebedshuisen, verenigingen en dergelijke. Het verhaal van een 28-jarige Afrikaan laat dit onder meer zien: “Ik heb een baantje geregeld via de kerk. Ik kwam hier wekelijks en de mensen hier wisten van mijn situatie. Er kwamen ook zakenmensen in de kerk. Zij regelden het transport van containers. Deze mensen wisten dat ik werk nodig had en daarom hebben ze me gevraagd of ik hen wilde helpen. Sindsdien word ik gebeld als ze werk voor me hebben. Ik doe dit nu nog steeds, maar minder omdat er minder wordt getransporteerd door de kredietcrisis.” (32)

8% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers is het werk blijven doen dat zij ook al tijdens hun asielprocedure of tijdens het legaal verblijf legaal deden. Zo vertelde een 29-jarige Afrikaan dat hij tijdens zijn legaal verblijf in een verpleeghuis werkte, en dat hij hier kon blijven werken toen het categoriaal beschermingsbeleid voor zijn herkomstland werd afgeschaft en zijn verblijfsvergunning niet meer werd verlengd. Hoewel het legaal verblijf van deze respondenten eindigde, konden zij hun werk al dan niet op formele wijze voortzetten daar bij verlenging van een arbeidsovereenkomst doorgaans niet nogmaals om legitimatie wordt gevraagd.

Tot slot heeft 3% van de respondenten middels de aanschaf van alle benodigdheden een eigen (zwarte) zaak opgezet om in het levensonderhoud te voorzien. Een 30-jarige Aziaat vertelt hierover: “Daarna heb ik zelf werk gezocht. Dat was heel makkelijk. Ik wist nu hoe ik me in het Nederlands kon presenteren en ik kon uitleggen wat ik kon doen. Ik vertelde de mensen dat ik stukadoor was: als ik mijn klus geklaard had en de mensen tevreden over mij waren, moesten ze me betalen. En als het niet goed was, hoefden ze niet te betalen. Zij kochten de materialen en ik voerde het werk uit. Daarvoor ging ik steeds naar huizen toe waar geklust werd om te vragen of er al iemand

was om te stuken. Ik vroeg dan maar fl. 6,- per m2 waar andere stukadoors fl. 12, of fl. 18,- per m2 vroegen. Ik huurde dan gereedschap bij de Gamma en ging aan de slag. Toen ik genoeg verdiend had, heb ik voor fl. 1.800,- gereedschap gekocht. Ik werkte toen veel en stuukte soms wel 400 of 500m2 per dag. (...) Ik ging in deze periode steeds van deur tot deur en vroeg of ik kon helpen. Ik zocht dan naar mensen die aan het klussen waren of naar huizen die leeg stonden en belde aan om te vragen of ik kon helpen. Meestal lukte dat wel als ik zo'n vier of vijf huizen geprobeerd had." (8)

Het kostte de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers doorgaans veel tijd om werk te vinden tijdens het illegaal verblijf. Vooral het vinden van de eerste baan/klus vergde enige voorbereidingstijd: de mogelijkheden om zonder burgerservicenummer, tewerkstellingsvergunning en/of verblijfsvergunning aan werk te komen moesten worden verkend en de voorwaarden hiervoor moesten worden vervuld. Als iemand zich dit proces eigen had gemaakt, was het daarna relatief makkelijker om na ontslag ander werk te vinden daar de kennis over de mogelijkheden en de ervaring met de zoektocht aanwezig waren. Voor 14% van de respondenten is het hierdoor in de loop van het illegaal verblijf makkelijker geworden om aan werk te komen. Dit betekende echter niet dat zij constant werk hadden. Het duurde namelijk vaak enige tijd voordat zij ander werk hadden en niet zelden lukte het niet ander werk te vinden. Deze respondenten waren dan werkloos en hadden geen inkomsten.

69% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers die tijdens het illegaal verblijf hebben gewerkt, gaf aan dat het in de loop van het illegaal verblijf moeilijker is geworden aan werk te komen. Waar zij voorheen via hun netwerk, via intermediairs of via andere kanalen werk konden krijgen, werden hun mogelijkheden vanaf 2003 beperkter door het sluiten van de uitzendbureaus en het toenemen van controles op illegale tewerkstelling. Er waren minder kanalen beschikbaar om aan werk te komen en werkgevers werden huiveriger om mensen zonder verblijfsvergunning aan te nemen daar zij door de toegenomen controles een groter risico op een hogere boete liepen. Dit heeft ertoe geleid dat uitgeprocedeerde asielzoekers minder snel werk konden vinden en dat zij kortere perioden bij een werkgever in dienst konden blijven. Waar zij voorheen jaren bij dezelfde werkgever in dienst konden blijven, konden zij nu slechts een aantal maanden of weken werken alvorens ontslagen te worden. En vaak was er niet eens sprake van vastigheid, maar werd iemand 's avonds gebeld of hij de volgende dag wel of niet kon komen werken. Het werk voor uitgeprocedeerde asielzoekers werd meer gefragmentariseerd. Hierdoor deden zich vaker en ook langere perioden van werkloosheid voor waarin de uitgeprocedeerde asielzoekers geen inkomsten hadden. Een 31-jarige man uit het Midden-Oosten die tien jaar illegaal in Nederland verblijft, beschrijft dit proces: "Toen ik in Nederland kwam, werd me gezegd dat het heel makkelijk was om te werken. Toen werd je ook gevraagd of je wilde komen werken. Nu is iedereen bang omdat je niet meer mag werken. Iedereen is bang. Vroeger heb ik veel geschilderd, schoongemaakt, op de bouw gewerkt, in supermarkten gewerkt, in de Jaarbeurs, het Beatrixtheater, en op nog veel meer plekken. Maar nu kan ik geen werk vinden. Mensen zijn echt bang. Als ze illegalen bij een baas vinden, moeten ze een boete betalen. En er zijn veel controles nu. Daardoor heb ik sinds ik vrij ben uit Kamp Zeist (vreemdelingenbewaring in detentiecentrum Zeist) nauwelijks meer kunnen werken. Terwijl er in het begin veel werk was. Dat verliep dan vooral via uitzendbureaus. (...) Maar nu gaat het slecht. Bijna alle uitzendbureaus zijn dicht door de controles. Er zijn alleen nog maar Nederlandse uitzendbureaus en die willen niet met illegalen werken." (50) Ook in de Chinese horeca is dit merkbaar. Dit blijkt onder meer uit het verhaal van een 43-jarige Chinees: "Normaal is het voor Chinezen in Nederland niet moeilijk werk te vinden, zonder verblijfsvergunning is dit echter wel moeilijk. De baas moet eigenlijk belasting betalen, maar kan dit niet voor mensen zonder verblijfsvergunning. Hij is bang voor controles van de inspectie omdat er hoge boetes worden opgelegd voor illegale tewerkstelling. En het aantal controles op werkende illegalen in Chinese

restaurants is toegenomen. Vroeger werd er eigenlijk niet gecontroleerd op zwart werk, maar nu wordt er veel gecontroleerd. De baas krijgt dan een boete van 8.000,- euro als de inspectie iemand zonder verblijfsvergunning werkend aantreft. Daardoor is het nu moeilijker om aan werk te komen en om langere tijd bij één baas te werken. Een baas durft me nu niet meer lang in dienst te houden omdat hij bang is dat hij een boete krijgt als hij me laat werken. Daardoor word ik steeds ontslagen en moet ik na een aantal maanden weer op zoek naar ander werk. Maar dat is steeds moeilijker te vinden.” (21)

5.2.3 Sectoren

De moeilijkheden die geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers ondervonden bij de zoektocht naar werk tijdens het illegaal verblijf zijn van invloed geweest op de sectoren waarin zij deze periode werkzaam zijn geweest. Zij zijn vaak in meerdere sectoren werkzaam geweest. In tabel 5.4 zijn deze sectoren weergegeven.

Tabel 5.4: Sectoren waarin respondenten tijdens het illegaal verblijf werkzaam zijn geweest

Sector waarin respondenten werkzaam zijn geweest (N=61)	Frequentie	Percentage
Horeca/winkels	32	52%
Klusjes bij particulieren	21	34%
Schoonmaakbranche	15	25%
Bouw	11	18%
Kranten- en/of folderdistributie	11	18%
Tuinbouw	10	16%
Industrie	3	5%
Verkoop daklozenkrant	3	5%
Prostitutie	1	2%
Overige sectoren	6	10%

Bovenstaande tabel laat zien dat de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers veelal werkten in sectoren waar het makkelijk is de regels ten aanzien van illegale tewerkstelling te omzeilen, waarvoor het relatief moeilijk is legaal verblijvende arbeidskrachten te vinden en waar relatief weinig controle op illegale tewerkstelling plaatsvindt. Dit bood de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers de mogelijkheid in deze sectoren te werken.

De respondenten kozen niet bewust in welke sector zij wilden werken. Zij waren afhankelijk van het werk dat ze konden krijgen aangezien de zoektocht naar werk niet eenvoudig was. Zij konden het zich dan ook niet veroorloven kieskeurig te zijn. Dit komt onder meer naar voren in het verhaal van een 31-jarige Afrikaan die tijdens zijn éénjarige illegaal verblijf in verschillende sectoren heeft gewerkt. Hij vertelt als volgt: “Ik heb op zoveel verschillende plekken gewerkt dat ik ze niet kan tellen. Ik had geen vaste baan en ik heb niet dagelijks gewerkt. Ik werd gebeld als ik kon komen werken. Dat was telkens op een andere plek. Toen ik een VVTV (Voorwaardelijke Vergunning Tot Verblijf) had, werkte ik bij een Nederlandse man met een eigen bedrijfje. Hier heb ik af en toe ook nog gewerkt toen het eigenlijk niet meer mocht. Maar van deze man mocht het wel. Hij was erg aardig. Hij was eigenlijk meer een vriend dan een baas. Zo werd ik mijn eerste werkdag door hem opgehaald en kreeg ik 50,- euro voor twee uurtjes werk. Mijn baas was erg tevreden over me: ik hielp hem goed. Hij belde me als

hij iemand nodig had. Ik had geen vaste baan omdat dat niet kon en ik werkte ook niet dagelijks, maar ik heb toch wel her en der kunnen werken. Ik kon niet zelf bepalen of ik kon werken, maar ik werd gebeld als ik kon komen werken. Ik werkte dan vooral in de bouw, deed schoonmaakklassen en hielp soms in de horeca. Daarnaast heb ik een tijdje een krantenwijk gelopen. Het was geen interessant werk, maar ik moest gewoon werken voor eten, treinkaartjes en dergelijke. (...) Ik kwam ook via mijn (...) vrienden aan werk. Die kenden mijn situatie, dus als zij hoorden dat er ergens iemand nodig was, werd ik gebeld of ik kon komen werken. Als er bijvoorbeeld ergens een bruiloft was en er moest schoongemaakt worden en tafels moesten gedekt worden, dan kon ik dat komen doen. Dan kreeg ik daar 20,- of 30,- euro voor. Dat liep dus vooral via via. En ik werkte dan vooral voor (...) en (...) bedrijven. Maar ik heb ook een tijdje een krantenwijk gelopen voor een Nederlandse vrouw. Dat was de vriendin van een (...) vriend. Ik had haar op een feestje leren kennen en we hebben daarna contact gehouden. Zij wilde me helpen. Zij had een krantenwijk op haar naam staan, maar ik liep die krantenwijk. Ik kreeg dus ook het geld: dat kwam op haar rekening binnen, maar zij gaf dat dan aan mij. Ik heb dat maar twee maanden kunnen doen omdat de man bij wie ik de kranten moest halen begon te zeuren als ik de kranten kwam halen in plaats van M. Na twee maanden mocht dit daarom niet meer. (...) Het was erg moeilijk om aan werk te komen. Ik kon vaak dan weer hier en dan weer daar werken, maar dat was erg afhankelijk van de hoeveelheid werk die beschikbaar was. Als ik klaar was met mijn werk, ging ik weer naar huis om te wachten tot ik gebeld werd dat ik kon komen werken.” (6) Ter illustratie ook het verhaal van een 39-jarige man uit het Midden-Oosten die sinds negen jaar in de illegaliteit verblijft maar wiens positie op de arbeidsmarkt anders was. Deze man vertelt het volgende: “Ik heb in fabrieken, in de bouw, in de tuinbouw en in de schoonmaakbranche gewerkt en daarnaast allerlei klusjes gedaan. Iedereen wist dat ik zwart werkte, maar niemand wist dat ik geen papieren had. Dat vertelde ik aan niemand. Zelfs mijn vrienden wisten dit niet. Het zwart werken was geen probleem: er waren meer mensen die zwart werkten op de plekken waar ik werkte. Dat liep soms via een uitzendbureau. (...) Toen ik in Den Haag aangekomen was, probeerde ik eerst werk te zoeken zodat ik geld zou verdienen en woonruimte kon huren. Ik ben toen naar een koffiehuis gegaan. Een man daar had een vriend die werk voor me kon regelen. Dat was zwaar werk dat niemand wilde doen, maar dat wel moest gebeuren. Dat soort werk doe ik nu nog steeds: ik help de mensen die me nodig hebben. Het gaat dan vooral om werk in de tuin(bouw), de fabriek, de bouw, de bloemensector, de schoonmaakindustrie, enzovoorts. Ik ga werken en als ik klaar ben, ga ik door naar de volgende klus. Meestal is het werk voor een paar dagen, maar in de fabriek heb ik langer kunnen werken. Ik regelde het werk altijd via mensen in het koffiehuis in Den Haag. Daar hebben veel mensen mijn nummer en zij bellen me als ze werk voor me hebben. Later vond ik via een (...) uitzendbureau werk in een fabriek. Daar heb ik acht of negen maanden gewerkt, maar toen werd mijn contract niet verlengd omdat ik geen papieren had. Ik heb toen besloten mijn leven te veranderen. Ik was vermoeid door het leven in het centrum van Den Haag waar ik geen echte vrienden kon vinden. Ik heb daarom besloten om naar Utrecht te komen. Ik had namelijk positieve verhalen over Utrecht gehoord. Ik zag het voor me als een nieuwe kans in een nieuwe stad met nieuwe mensen en volop mogelijkheden. Dat wilde ik proberen. Ik ging toen weer op zoek naar werk en echte vrienden. Dat was nu makkelijker omdat ik dit eerder in Den Haag had gedaan. Het lukte dan ook: ik vond werk als schoonmaker via een man in het koffiehuis. Dat deed ik voor een paar dagen en toen ging ik weer door naar de volgende baan. Hierna kreeg ik een baan in een fabriek in (...). Dat had ik via een uitzendbureau geregeld. Ik heb hier toen een half jaar gewerkt en misschien zelfs wel meer. In 2005 ontmoette ik een nieuwe vriend. Die regelde werk en woonruimte voor me. Ik ging eerst met hem mee werken in de bouw en later bood hij me een andere kamer aan. Ondertussen werkte ik rustig door. Ik heb me ook nooit bezig gehouden met criminele dingen. Dat was ook niet nodig, want ik had eigenlijk altijd wel

werk. Dus eigenlijk ging het wel goed met me. Ik had alles wat ik nodig had: werk, woonruimte, een fiets en een leven waar ik van genoot. Ik had niet meer nodig. Na een tijd vond ik weer ander werk. In een fabriek in (...). Ik heb daar in 2005 en 2006 gewerkt. Daarna werkte ik dan weer hier en dan weer daar. Steeds een paar dagen. Nu houd ik me vooral bezig met schilderen. Dat vind ik erg leuk, iedereen kent me inmiddels en belt me om te vragen of ik kon schilderen. Het schilderen gaat ook goed. Ik heb veel geleerd en mensen bellen me als ze zien dat er mooi geschilderd is.” (13) Deze verhalen geven een globaal beeld hoe de zogenaamde ‘carrières’ van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers op de arbeidsmarkt er uit zien. Respondenten accepteerden doorgaans het werk dat ze konden krijgen en waren daarnaast constant bezig (ander) werk te vinden om zo inkomsten te kunnen vergaren. De illegale status van de respondenten bemoeilijkte dit proces en was zo van invloed op de sectoren waarin de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers tijdens hun illegaal verblijf konden werken. Deze sectoren worden in het vervolg uiteengezet.

Horeca/winkels

Te beginnen met het werk in de horeca en in winkels. 52% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers die tijdens het illegaal verblijf hebben gewerkt, heeft in de horeca of in een winkel gewerkt. Dit betrof enerzijds de Chinese horeca en detailhandel, en anderzijds de overige horeca en detailhandel. Hiertussen bestaan verschillen.

De Chinese respondenten hebben vrijwel allemaal in Chinese restaurants gewerkt. Zij kwamen hier via hun netwerk of op eigen initiatief terecht. Zij werkten zwart. Vaak zes dagen per week zo'n negen á tien uur per dag. Ze stonden in de keuken waar ze meestal voorbereidende werkzaamheden verrichtten en/of afwasten en schoonmaakten. In kleinere steden kregen ze kost en inwoning en daarnaast nog wat loon voor hun werk (zo'n 100,- tot 300,- euro per maand), in grotere steden kregen ze loon, kost en inwoning of alleen loon (zo'n 600,- tot 900,- euro per maand). De inwoning bestond uit het verblijf in een personeelswoning met een bed in een slaapkamer die ze gemiddeld met vier personen deelden en gedeelde voorzieningen. De omstandigheden en de hygiëne waren hier soms goed, soms ver ondermaats. Kost bestond uit het eten en drinken in het restaurant: soms mochten ze alles eten en drinken wat ze wilden, soms kregen ze een beperkt aantal koppen koffie en glazen fris per dag en kleine maaltijden met weinig groenten en vlees(vervangers). De arbeidsomstandigheden liepen dan ook erg uiteen: de Chinese respondenten hadden hier in het algemeen weinig problemen mee, maar mijn inziens waren deze ver ondermaats gezien het aantal uur dat de respondenten per week werkten en de geringe beloning die zij hiervoor ontvingen. Het werk in de Chinese horeca eindigde vaak met het ontslag van de respondent: als de baas van het restaurant het risico op een controle op illegale tewerkstelling met bijbehorende boete te hoog vond, werd de respondent ontslagen.

Ter illustratie het verhaal van een 43-jarige Chinees die acht jaar illegaal in Nederland verblijft en veel in de Chinese horeca heeft gewerkt: “Ik heb eerst vier jaar in ... gewerkt. Die baan had ik bij toeval gevonden. Toen ik daar ontslagen werd, heb ik via oude collega's steeds werk kunnen vinden. Zij wilden me wel helpen met het vinden van ander werk. Ook andere mensen die ik goed kende en die van mijn situatie wisten, wilden me helpen. Zo is het meestal wel gelukt werk te vinden, maar nu zit ik al twee maanden zonder werk. Door de toegenomen controles op illegale tewerkstelling in Chinese restaurants zijn de eigenaren bang geworden voor boetes. Ze nemen minder graag mensen zonder verblijfsvergunning in dienst. Dat maakt het moeilijker werk te vinden en ook moeilijker werk te houden. Ik heb altijd in de keuken gewerkt. Ik deed de afwas, hielp met de voorbereidingen en het assisteren van de medewerkers. En ik deed dingen die dan nodig waren zoals het bereiden van rijst, de nasi/bami, het klaar zetten van het een en ander en het klaarmaken voor de opening de volgende

dag. Ik werd goed behandeld en kon goed met mijn baas en mijn collega's omgaan. Er was meestal een goede sfeer en er waren goede omstandigheden. Ik kreeg meestal 100,- of 300,- euro per maand voor mijn werk, afhankelijk van de baas voor wie ik werkte. Bij een goede baas kreeg ik 300,- euro per maand en bij een slechte baas kreeg ik 100,- euro per maand. Ik kon dan wel gratis wonen en gratis eten. Ik sliep dan meestal met ongeveer vijf personen in een kleine kamer. Dat was niet erg goed. Ik kon dan blijven werken totdat ik ontslagen werd omdat de baas bang was voor controles van de inspectie.”(21) Veel respondenten vertelden een vergelijkbaar verhaal, later werkten zij vanwege de toegenomen controles echter vaker op oproepbasis in Chinese restaurants: zij werkten alleen nog maar tijdens drukke periodes en slechts een paar uur per dag, week of maand.

Een paar Chinese respondenten heeft tevens in toko's gewerkt waar ze hielpen met de bevoorrading en het opruimen van de winkel. Hun verhalen over de beloningen en de arbeidsomstandigheden lopen echter erg uiteen waardoor er geen duidelijk beeld over het werk in deze toko's naar voren is gekomen.

Ook veel niet-Chinese respondenten hebben tijdens het illegaal verblijf in de horeca en/of detailhandel gewerkt. Dit werk in de horeca betrof vooral werk in restaurants, snackbars en shoarmazaken, het werk in de winkels betrof vooral het werk in etnische winkels en bakkerijen. Ze werkten hier veelal zwart of op andermans papieren. Het werk werd vaak via vrienden, landgenoten, bekenden en het netwerk gevonden: die regelden dat respondenten in de horeca of in een winkel aan de slag konden. De uren die zij konden maken en de tijden waarop zij konden werken liepen erg uiteen. Sommige respondenten hebben meerdere jaren voltijd in een restaurant of een winkel gewerkt, anderen konden slechts af en toe een paar uur werken als er iemand nodig was. De respondenten werkten veelal in de keuken, achter de toonbank of in de winkel. Het loon van de respondenten liep uiteen, maar bedroeg vaak rond de 4,- á 5,- euro per uur. Soms kregen respondenten eten en drinken in plaats van loon. De arbeidsomstandigheden waren meestal wel oké: niet zelden bestond er ook een vriendschappelijke relatie tussen baas en respondent waardoor zij goed met elkaar op konden schieten en waardoor wel eens extra's werden gegeven. Het werk eindigde omdat het werk gedaan was, respondenten opgepakt werden, werkgevers het risico op een boete te hoog vonden of omdat respondenten het werk zelf niet meer wilden doen.

Ter illustratie enkele verhalen van geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers die in de horeca of in een winkel hebben gewerkt tijdens het illegaal verblijf. Te beginnen met het verhaal van een 27-jarige man uit het Midden-Oosten. Hij heeft zowel in restaurants als in winkels gewerkt en vertelt als volgt: “Ik ben hierna in een restaurant gaan werken. Ik werkte in de keuken waar ik vooral de afwas deed. Ik deed dit zes avonden per week zo'n drie uur per dag en kreeg hiervoor dan 15,- euro en wat eten. Dat heb ik een maand volgehouden. Daarna heb ik een maand in een groentewinkel gewerkt. Ik werkte dan van 6:00 tot 12:00 uur en verdiende dan 15,- euro en daarnaast nog wat eten. Het eten was dan voldoende voor de hele dag.” (15) Een 32-jarige Oost-Europeaan vertelt onder meer over zijn werk in winkels tijdens zijn illegaal verblijf: “Ik heb klussen gedaan, in winkels gewerkt en in koffiehuisen schoongemaakt. Ik werkte daar dan zwart. Ik bezorgde bijvoorbeeld brood, ik hielp de mannen van de groentewinkels met laden, lossen, groenten sorteren en schoonmaken, en ik deed eenvoudige klussen als schilderen, verven, verhuizen, en zo. Ik kreeg dan vooral in eten betaald in plaats van in geld. Ik kwam dan bijvoorbeeld twee uurtjes 's ochtends en twee uurtjes 's avonds. Dan kon ik blijven eten en kreeg ik 10,- of 15,- euro. Ook kreeg ik wel eens sigaretten. Dat was afhankelijk van de mensen. Het liep vooral via mijn netwerk. Mensen wisten dat ik toerist (illegaal) was en waar ik mee bezig was. Daardoor werd me gevraagd of ik kon komen helpen. Daarvoor had ik niemand nodig. Het was echter niet altijd even leuk. Ik kreeg vernederende opmerkingen naar mijn hoofd en ik moest

de stomme klusjes doen.” (44) Tot slot het verhaal van een 35-jarige Afrikaan die vooral in de horeca heeft gewerkt tijdens zijn verblijf in de illegaliteit: “Ik heb in (...) in een shoarmazaak gewerkt. Ik had dit via een vriend geregeld die de eigenaar kende. Hij had me gevraagd of ik hier wilde werken omdat hij wist in wat voor situatie ik zat. Ik heb toen twee maanden gewerkt. Ik werkte doordeweeks van 10:00 uur 's ochtends tot 0:00 's nachts en in de weekenden van 10:00 uur 's ochtends tot 2:00 uur 's nachts. Ik kreeg dan 80,- of 100,- euro per week en mocht in de zaak eten en slapen als ik wilde. Ik was hier toen erg blij mee. Het was misschien niet veel, maar beter dan niets. Ik kon er geen nee tegen zeggen. Ik ben gestopt met dit werk omdat de politie in de zaak kwam voor een controle. Ik was toen zelf niet aan het werk, maar wel iemand anders die ook illegaal in Nederland verbleef. Hij is toen opgepakt. Daarna mocht ik niet meer komen werken. Maar dat wilde ik zelf ook niet meer. (...) Later heb ik in een restaurant in (...) gewerkt. Ik deed daar vooral de afwas. Ik heb hier tot eind 2006 gewerkt. Eerst vijf dagen per week, maar later nog maar drie of vier dagen per week omdat ik de baan moest delen met een andere jongen. Ik had deze baan ook gekregen via een vriend die wist dat ik werk nodig had. Ik werkte hier meestal van 16:00 of 18:00 uur tot 0:00 uur 's nachts. Ik kreeg dan 300,- euro per maand plus fooien. Ik heb hier een half jaar gewerkt, maar ben toen gestopt.” (30) De overige respondenten die in de horeca en in de detailhandel hebben gewerkt, vertellen vergelijkbare verhalen.

Klusjes bij particulieren

34% van de werkende respondenten heeft klusjes verricht bij particulieren: zij hebben bijvoorbeeld geschilderd, verhuisd, in de tuin gewerkt, opgepast en andere klusjes verricht bij mensen thuis. Dit gebeurde zwart. De klusjes werden meestal via het netwerk geregeld: vrienden, landgenoten en andere bekenden vroegen geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers klusjes voor hen te doen en vervolgens vroegen vrienden en bekenden van hen ook weer of de respondent klusjes bij hen wilde doen. Respondenten probeerden een zo groot mogelijk netwerk op te bouwen zodat ze zo veel mogelijk klusjes konden doen. Daarnaast hingen zij briefjes op in supermarkten en andere winkels waarop ze hun diensten aanboden. Sommige respondenten konden hierdoor regelmatig klusjes doen, andere respondenten hadden slechts één klusje per maand. Dit betrof de ene keer een klus van een paar uur, de andere keer een klus van twee weken. De respondenten hadden dus een verschillende hoeveelheid werk: sommige geïnterviewden werkten slechts een paar uur per maand, anderen werkten meerdere weken in een maand. De geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers deden verschillende soorten klussen: schilderen, verhuizen, schoonmaken, reparatiewerkzaamheden, babysitten, enzovoorts. Het bedrag dat ze hiervoor ontvingen varieerde: soms werd er niets gegeven, vaak werd er zo'n 10 euro per uur gegeven en bij lange klussen werd na onderhandeling vooraf een prijs afgesproken. Het werk vond plaats bij particulieren waardoor de arbeidsomstandigheden steeds wisselden. Maar het doen van klusjes werd over het algemeen gewaardeerd, hoewel er uiteraard ook vervelende klussen gedaan moesten worden. Het werk eindigde als de klus geklaard was.

Een 35-jarige Afrikaan die voorheen kranten bezorgde maar later klusjes is gaan doen, vertelt hoe dit in zijn werk ging: “Ik ben toen klusjes gaan doen. Ik ben op mensen afgestapt om hen te vragen of ik hen kon helpen. Dat deed ik gewoon op straat omdat de mensen mij kenden. In het begin liep dit via dezelfde paar mensen. Die wisten dat ik wilde werken en zij belden mij als ze werk voor me hadden. Later verliep het vooral via de telefoon: dan werd ik gebeld als er werk voor me was. Ik regelde de klusjes vooral via via. Ik deed dan soms twee, soms drie, soms vier, soms vijf en soms zes keer per maand een klus. Als ik binnenkwam onderhandelde ik met de opdrachtgever over het bedrag dat ik voor de klus zou krijgen. Ik begon dan snel maar goed te werken en kreeg na afloop mijn geld. Dat was een normaal bedrag, maar niet veel. Het was voldoende om te eten, om een huis (kamer) te

huren en om kleren te kopen. Ik kon echter niets sparen. Ik stuurde ook niets op naar mijn familie. Die hadden het toch al goed want mijn vader heeft een goed pensioen. Dat was dus niet nodig. Maar nu kan ik cadeautjes voor ze kopen. Dat doe ik nu wel regelmatig. Toen alleen als ik genoeg geld had. Ik werkte toen zo'n twee of drie dagen per week. Dat was op werkdagen, maar ook in het weekend. Als mensen me belden, kwam ik gewoon ongeacht de tijd en de dag waarop ik nodig was. Want er was niet altijd voldoende werk. Meestal kon ik zo'n twee tot vijf keer per maand een klusje doen en dat was voldoende om van rond te komen. Dan verdiende ik ongeveer 400,- of 500,- euro per maand wat ik verdeelde over mijn eten en mijn huur. Ik kocht niet veel kleren. En als ik een keer geen geld had, leende ik bij vrienden. Dat betaalde ik dan terug als ik weer geld had. Ik mocht dat ook in termijn terugbetalen. Nu heb ik gelukkig geen schulden meer." (13) Maar niet iedereen was zo succesvol als deze Afrikaan. Het verhaal van een 54-jarige Afrikaan laat dit onder meer zien: "Ik had dan ook geen echt inkomen omdat ik nooit vast of structureel gewerkt heb. (...) Maar ik deed deze kleine klusjes waarvoor ik wat geld kreeg. Dat ging dan met name om het helpen verhuizen, het schilderen, het schoonmaken en het opknappen van de tuin. Ik regelde deze klusjes zelf. Ik ging naar de moskee en vroeg hier aan de mensen of ik iets voor ze kon doen. Ik heb ook wel eens gewerkt zonder dat ik hiervoor betaald kreeg. Mensen wisten dat ik geen papieren had en maakten misbruik van me." (19) Tot slot heeft één respondent geen klusjes gedaan, maar huishoudelijk werk verricht. Deze 33-jarige Aziat vertelt hierover als volgt: "Ik heb schoonmaakwerk gedaan bij mensen thuis. Ik woonde bij een oudere Nederlandse man en vrouw. En ik kon bij hun burens schoonmaken. En via mond-tot-mondreclame kon ik toen bij steeds meer mensen in de buurt schoonmaken. (...) In het begin kon ik twee of drie keer per week schoonmaken. Maar daarna wel tien tot twaalf keer per week. Ik kreeg eerst 15,- gulden per uur, later 7,- euro en weer later 10,- euro per uur. Ik sprak met deze mensen af en kreeg dan de sleutel. En zij legden dan het geld klaar." (62)

De geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers die klusjes hebben gedaan, zijn dit veelal gaan doen omdat het door de toegenomen controles steeds moeilijker werd om werk te vinden en vast te houden. Het doen van klusjes bood verschillende voordelen ten opzichte van andere activiteiten op de arbeidsmarkt. Zo vond er bij mensen thuis dus nauwelijks controle op illegale tewerkstelling plaats waardoor de bereidheid om illegaal verblijvenden in dienst te nemen bij particulieren in tegenstelling tot bij niet-particulieren niet veranderde. Daarbij was dit werk laagdrempelig en ook voor illegaal verblijvenden toegankelijk daar particulieren doorgaans niet om burgerservicenummer, tewerkstellingsvergunning en/of verblijfsvergunning vragen. En tot slot was de kans op betrapting door de Arbeidsinspectie en/of de vreemdelingenpolitie gering doordat het werk binnenshuis plaatsvond. Dit maakt het werk voor illegaal verblijvenden aantrekkelijk. Dit laatste komt onder meer naar voren in het verhaal van een 24-jarige Afrikaan. Hij legt uit: "Ik heb voornamelijk kleine klusjes gedaan. Ik ging bijvoorbeeld vaak oppassen. Ik ging dan naar mensen die ik kende en kon dan bij hen in huis oppassen. Dan liep ik weinig risico. Op die manier heb ik geld, kleren, eten en dergelijke kunnen regelen. Ik durfde namelijk niet te werken vanwege het risico dat de politie zou komen. Daarom heb ik ook nog andere klusjes gedaan zoals schoonmaken. De klusjes moesten wel altijd binnenshuis zijn. Anders liep ik te veel risico: ik wilde dan ook niet buiten werken of voor vast werken. Dat was ook niet mogelijk omdat mensen niet mochten weten dat ik geen papieren had. Daarom heb ik veel opgepast. Dat was relaxed en ik kreeg er een beetje geld voor. En vaak kon ik dan blijven eten. Ik had adressen via vrienden. Na verloop van tijd gingen mensen mij ook bellen omdat ze me kenden. En omdat ik steeds op verschillende plekken verbleef, had ik ook steeds weer nieuwe adressen nodig. Oppassen deed ik ook graag." (17) De activiteiten op de (informele) arbeidsmarkt hebben dus deels plaats gemaakt voor het werk bij particulieren.

Schoonmaakbranche

25% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers heeft tijdens het illegaal verblijf in de schoonmaakbranche gewerkt: zij maakten in dienst van een schoonmaakbedrijf bedrijven en kantoorpanden schoon. De respondenten werkten via een intermediair en/of op valse of andermans documenten. Dit werd veelal via via geregeld. Zij werkten doorgaans voltijd: er werd dan 's ochtends vroeg en/of 's avonds laat gewerkt als de kantoorpanden en de bedrijven verlaten waren. De duur van het zogenaamde dienstverband lag erg uiteen: dit was afhankelijk van de intermediair. De respondenten ontvingen minder dan het minimumuurloon voor het schoonmaakwerk: zij ontvingen in principe het minimumuurloon, maar kregen minder doordat er gebruik gemaakt werd van een intermediair. Die roomde een deel van het loon af waardoor de respondent minder overhield. Het was afhankelijk van de intermediair hoeveel er voor de respondent overbleef. De arbeidsomstandigheden waren in het algemeen redelijk. Het werk eindigde vaak al na een paar maanden wegens ontmanteling van intermediairs, het oppakken van het respondenten of het ontslag om onbekende redenen.

Ter illustratie het verhaal van een 36-jarige Afrikaan die vertelt over zijn werk in de schoonmaakindustrie: "Ik had een vals paspoort met sofinummer gekocht in Rotterdam. Toen ben ik in Utrecht naar een (...) uitzendbureau gegaan. Die hebben geregeld dat ik voor een bedrijf kon schoonmaken. Ik maakte voor dit bedrijf schoon bij de Jaarbeurs, de ABN-AMRO en andere grote organisaties en gebouwen. Het wisselde dan hoeveel ik werkte. Soms werkte ik 's ochtends en 's avonds, soms alleen 's ochtends en soms helemaal niet. Dat was afhankelijk van mijn gezondheid. (...) Ik kreeg betaald via een rekening. Maar de laatste twee weken heb ik niet betaald gekregen omdat ik werd opgepakt: die 600,- euro die ik toen heb verdiend, heb ik nooit meer teruggezien." (25)

Bouw

18% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers die hebben gewerkt tijdens het verblijf in de illegaliteit, is werkzaam geweest op de bouw. Deze respondenten werkten hier vaak zwart of met valse of andermans documenten. Zij regelden dit vooral via vrienden of via intermediairs. Een deel van hen werkte voltijd op de bouw, anderen werden gebeld als er werk voor hen was. Zij hielpen allen vooral met sloop-, opruim- en opbouwwerkzaamheden en ontvingen hiervoor een dagloon. De informatie is echter te verschillend om uitspraken te kunnen doen over de hoogte van het loon. De arbeidsomstandigheden waren redelijk: het was zwaar werk, maar over het algemeen werden op de bouwplaats wel de benodigde veiligheidseisen in acht genomen. Het werk eindigde als de klus geklaard was, er geen mensen meer nodig waren, als het invalwerk gedaan was of als de respondent het werk niet meer wilde doen.

De respondenten die op de bouw hebben gewerkt, werkten hier alweer enkele jaren geleden. Het werd namelijk moeilijker werk op de bouw te krijgen, waardoor deze respondenten hier later minder vaak of niet meer konden werken. Hun verhalen zijn dus voornamelijk gebaseerd op hun ervaringen van enkele jaren geleden. Toch ter illustratie het verhaal van een 32-jarige Afrikaan die tijdens zijn illegaal verblijf op de bouw heeft gewerkt: "Ik heb zwart gewerkt. Ik heb geholpen met verhuizen en op de bouw. Dat verliep dan vooral via via. Dat moest ook wel: ik wilde geen dief worden, maar ik moest wel leven. Ik had dus wel geld nodig. Mensen helpen elkaar in de Afrikaanse gemeenschap. Land- en/of streekgenoten zijn allemaal *brothers* van elkaar die elkaar helpen waar nodig. Ze kennen elkaar ook allemaal. Een aantal *brothers* wist dat ik zwart wilde werken. Zij belde me als ze werk voor me hadden. Zo kwam ik aan mijn werk. Ik vertelde dan niet dat ik geen papieren had, maar sommigen wisten dit eigenlijk wel. Ik kreeg hierdoor soms niet of soms maar de helft betaald voor mijn werk. Ik kon hier niets tegen doen: ik kon namelijk niet naar de politie. Ik werkte vooral via

(...) en (...) mannen. Ik werkte niet voor hen, maar via hen. Dat betekende dat zij mij belden als ze werk voor me hadden en dat zij mij betaalden. Ik gebruikte geen valse papieren omdat ik bang was om dan door de politie gepakt te worden. Wel werkte ik zwart. Ik deed vooral klussen op de bouw, zoals stuken, vloeren leggen, slopen en opruimen. (...) Ik heb een keer een ongelukje gehad op mijn werk. Ik heb hierdoor soms nog steeds problemen met mijn pols. Ik reed toen met een karretje op de bouw, waarna dit karretje met stenen omklapte. Mijn pols klapte toen ook om. Hij was niet gebroken, maar wel erg pijnlijk. Als het nu koud is, doet het nog steeds pijn. Ik heb daarom altijd tijgerbalsem bij me zodat ik dat op mijn pols kan smeren tegen de pijn. Dat gebruik ik al vijf jaar. Niemand zag dat dit gebeurde. Ik heb ook nooit hulp gezocht. Ik heb met veel pijn doorgewerkt. Maar ik werkte niet constant. Soms werkte ik meer en soms werkte ik minder. Ik werkte gewoon als er gebeld werd dat er werk was. Ik was dan blij dat ik kon werken, want ik had geld nodig om te leven. Ik kreeg dan ook altijd betaald, maar niet altijd mijn (volledige) loon als ik gewerkt had. Zo kreeg ik vaak maar 20,- of 30,- euro als ik een hele dag gewerkt had. Dat kwam vaak voor, maar wat kon ik er aan doen? Ik werd via via betaald. Ze stuurden me overal naartoe voor het geld, maar het kwam niet.” (11)

Kranten en/of folderdistributie

18% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers met werk tijdens het illegaal verblijf heeft kranten en/of reclamefolders bezorgd. Dit werk werd op verschillende manieren geregeld. Zo bezorgden respondenten al tijdens hun rechtmatig verblijf of hun asielpcedure en bleven dit na het beëindigen van het rechtmatig verblijf blijven doen. Daarnaast werd dit geregeld via intermediairs. En tot slot werd er gebruik gemaakt van andermans papieren. De kranten- en/of folderwijk stond dan op naam van een vriend of een bekende, maar de kranten en/of folders werden bezorgd door de desbetreffende geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoeker. Het geld kwam dan binnen op de rekening van die vriend of bekende, maar werd (deels) doorgegeven aan de respondent. De uren die de respondenten konden maken, waren erg afhankelijk van hetgeen zij bezorgden. Veel respondenten hebben dit vrij lange perioden gedaan. Zij ontvingen hiervoor het minimumuurloon tenzij de intermediair of de vriend of bekende op wiens naam de kranten- en/of folderwijk stond een deel van het loon afroemde. De respondenten hadden hier zelf echter geen zicht op. Deze respondenten hebben het werk beëindigd omdat ze een betere baan konden krijgen, omdat hun vriend niet meer wilde dat de kranten- en/of folderwijk op zijn naam gelopen werd of omdat ze betrappt werden waarna het werk niet kon worden voortgezet.

Ter illustratie het verhaal van een 35-jarige Afrikaan die vertelt over de krantenwijken die hij tijdens zijn illegaal verblijf gelopen heeft: “Ik heb tot 2003 kranten bezorgd: De Telegraaf, de Volkskrant, het AD en ook nog andere kranten. Dat werd dan geregeld door een zogenaamde voorman. Die (...) voormannen hebben alles voor me geregeld, maar ik weet niet precies hoe. Ik ging gewoon naar een plek om mijn kranten op te halen en ze dan te bezorgen. Toen was het nog niet nodig om je naam en sofinummer door te geven. Ze zeiden gewoon kom maar werken en dan betaalden ze me aan het eind van de maand contant. Soms liep dit ook via de rekening van iemand anders. Ik liep dan drie, vier of vijf maanden een krantenwijk en spaarde dan veel geld. Dan stopte ik weer met werken totdat mijn geld weer op was. Dan ging ik weer werk zoeken. Meestal nam ik dan weer een nieuwe krantenwijk. Dat ging tot 2003 of 2004. Toen was het verplicht je naam en sofinummer door te geven. Dat kon ik niet, dus toen moest ik stoppen met het lopen van krantenwijken. Ik moest op zoek naar een andere baan. Het was echter moeilijker geworden omdat ik nu overal een sofinummer voor nodig had.” (12) En een 40-jarige Afrikaan vertelt over reclamefolders die hij tijdens zijn verblijf in de illegaliteit bezorgd heeft: “Mijn vriend had een baantje in de reclame. Hij bezorgde reclamefolders. Ik nam dit dan van hem over als hij niet kon. Ik deed dat meestal zo'n vier

keer per maand. Vooral in november en december omdat er dan veel reclame was en er vaker bezorgd moest worden. Ik kreeg dan rond de 20,- euro per keer dat ik bezorgde. Dat was het bedrag dat mijn vriend zelf ook kreeg.” (24)

Overige sectoren

Verder hebben geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers in de tuinbouw gewerkt (16%), daklozenkranten verkocht (5%), in de industrie gewerkt (5%), zichzelf geprostitueerd (2%) en in overige sectoren gewerkt (10%). Er hebben echter te weinig mensen in deze sectoren gewerkt of hun verhalen lopen te veel uiteen om hier een betrouwbaar beeld van te kunnen schetsen.

5.2.4 Het keuzeprocess van uitgeprocedeerde asielzoekers op de arbeidsmarkt

In bovenstaande kwam al naar voren dat de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers het zich niet konden veroorloven kieskeurig te zijn bij het aannemen van werk. Zij waren al blij als ze werk konden vinden en accepteerden daarom ook werk onder hun niveau of werk dat ze liever niet deden. Dit heeft vanzelfsprekend te maken met de noodzaak een inkomen te vergaren en de beperkte mogelijkheden op de arbeidsmarkt. Desondanks gaat hier wel een keuzeprocess aan vooraf. Dit blijkt uit onderzoek van Dekker, die in het kader van haar stage bij Stichting LOS en haar afstudeeronderzoek voor de Universiteit Utrecht onderzoek heeft gedaan naar het keuzeprocess van uitgeprocedeerde asielzoekers op de arbeidsmarkt. Zij heeft verdiepende interviews gehouden met negen respondenten die ook aan dit onderzoek deelnamen. Ze heeft haar resultaten beschreven in haar afstudeerscriptie ‘Zorgen voor morgen’.¹⁰⁰

Dekker komt tot de op zich niet veelverklarende conclusie dat geld de belangrijkste factor is om werk aan te nemen. Wel, en dit is wel opmerkelijk, zijn er bij deze kleine onderzoeksgroep al nuanceverschillen te ontdekken, aldus Dekker. Zij schrijft dat de ene respondent aangeeft dat het vooral om geld gaat, terwijl de andere respondent stelt dat het niet zozeer om het geld zelf gaat maar om het kunnen voorzien in het levensonderhoud. Een man uit Algerije vertelt bijvoorbeeld dat hij het geld nodig had om te overleven: het ging hem niet om het hebben van geld, maar om het kunnen overleven. Een man uit Irak gaf aan dat hij wilde zorgen voor morgen: vandaag was niet belangrijk voor hem, maar hij wilde door te werken zorgen dat hij ook de volgende dag en de dagen daarna brood op de plank had.

Daarnaast is het voor vier van de negen geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers belangrijk goed werk te doen: zij gaven aan dat het bij het aannemen van werk vooral belangrijk was dat het goed werk was. Zij maken een onderscheid tussen slecht werk en goed werk: slecht werk zijn criminele activiteiten en activiteiten waarvan het eindproduct strafbaar is, goed werk zijn alle activiteiten die hier niet onder vallen. De redenen om alleen “goed werk” te willen doen zijn verschillend volgens Dekker. Zo geeft een man uit het Midden-Oosten aan het belangrijk te vinden op een zo goed mogelijke manier voor zijn gezin te zorgen en een zo goed mogelijk voorbeeld te zijn voor zijn gezin. Daarbij vergroot betrokkenheid bij criminele activiteiten zijn kans om gepakt te worden. Deze man wil dit risico niet nemen en geeft mede daarom de voorkeur aan het op een veiligere manier geld verdienen. Ook uit het verhaal van een Aziatische man blijkt dat hij zijn geld op een goede

¹⁰⁰ Dekker, B., *Zorgen voor Morgen: een onderzoek naar de arbeidsmarktpositie van illegaal verblijvenden in Utrecht*, Afstudeeronderzoek Masterthesis vraagstukken van beleid en organisatie, Universiteit Utrecht, augustus 2009

manier wil verdienen: hij vertelt dat hij in zijn land van herkomst altijd een goed leven heeft geleid en op een fatsoenlijke manier zijn geld heeft verdiend. Hij wil dit in Nederland blijven voortzetten, ondanks de strenge regels. Hij moet wel werken om in zijn levensonderhoud te voorzien en is daarom eerst in de bouw en later als stukadoor gaan werken. Hij is zich ervan bewust dat dit niet is toegestaan, maar hij heeft weinig andere keus aangezien hij wel inkomsten nodig heeft. En op deze manier kan hij andere mensen blij maken. Hij vindt dan ook dat hij toch op een goede manier geld verdient. Deze verhalen laten zien dat het voor mensen belangrijk is om geld te verdienen om in hun levensonderhoud te kunnen voorzien. Dit moet echter wel zogenaamd “goed werk” zijn, ofwel werk dat toegestaan zou zijn indien zij over een tewerkstellingsvergunning beschikten of indien zij rechtmatig in Nederland verbleven, aldus Dekker.

Dekker heeft tijdens haar interviews tevens gevraagd of de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers wel eens aan hen aangeboden werk hebben geweigerd. Dit blijkt inderdaad voor te komen. Één van de redenen om werk te weigeren is het hebben van gezondheidsproblemen. Een 55-jarige Afrikaanse man heeft haar bijvoorbeeld verteld dat hij door zijn reumatische aandoening veel werkzaamheden niet kan verrichten en daarom goed betaald werk bij een schoonmaakbedrijf heeft moeten weigeren. Andere reden om werk te weigeren is het niet capabel zijn voor het werk. Zo heeft een respondent die klusjes bij particulieren deed een stuukklus afgewezen omdat hij nooit eerder had gestuukt. Het was voor hem belangrijk dat mensen tevreden zijn over zijn werk en vervolgens reclame voor hem maken. Als hij iets zou doen wat hij niet kan, is de kans groot dat mensen ontevreden achterblijven en daardoor geen of slechte reclame voor hem maken. Dit kan ertoe leiden dat hij niet meer wordt gevraagd voor klusjes. Dit heeft hem doen besluiten de klus als stukadoor af te wijzen. Verder vormt een dreigend risico op controles voor een geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoeker reden om werk te weigeren. Deze Aziatische man werkte voor een bedrijf waarvoor hij buiten stellingen moest opbouwen ten behoeve van schilderwerk aan huizen. Dit beviel hem goed en het betaalde ook goed. Maar op een dag werd hij aangesproken door een man die vermoedelijk van de Arbeidsinspectie was en hem vragen stelde over zijn werksituatie en zijn vergunningen. Deze man kondigde aan later terug te komen om met de baas te praten. Hierop is deze respondent snel weggegaan om een volgende controle te voorkomen. Hij heeft vervolgens niet meer voor dit bedrijf gewerkt en geen klussen buitenshuis meer aangenomen. Tot slot zou ook zogenaamd “slecht werk” voor geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers reden zijn werk te weigeren. Het goed willen leven en het risico dat criminaliteit met zich meebrengt vormden redenen om “slecht werk” te weigeren, aldus Dekker in haar afstudeerscriptie.

5.2.5 Problemen voor uitgeprocedeerde asielzoekers op de arbeidsmarkt

Ondanks dat het hen niet was toegestaan te werken tijdens het illegaal verblijf, heeft 69% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers gewerkt in deze periode. 33% van hen gaf aan problemen op de arbeidsmarkt te hebben ondervonden gedurende het verblijf in de illegaliteit. Hun illegale status had tot gevolg dat zij onderbetaald werden, niet betaald werden, moesten werken onder erg slechte omstandigheden of dat zij zichzelf geprostitueerd hebben. Deze zijn deels al in het voorgaande aangestipt, maar worden hier ten behoeve van het overzicht achter elkaar geplaatst.

16% van de werkende respondenten gaf aan te zijn onderbetaald voor het werk dat zij tijdens het illegaal verblijf hebben verricht. Zij moesten vanwege hun illegale status harder werken dan legaal

verblijvende werknemers maar kregen hier minder voor betaald. Zij konden het zich vanwege hun beperkte rechtsbescherming echter niet permitteren hier tegenin te gaan. Een 30-jarige man uit het Midden-Oosten vertelt hierover: “Het wordt ons wel moeilijk gemaakt. Ik kreeg maar weinig betaald omdat ik illegaal ben. Mensen betalen me weinig omdat ze me kunnen gebruiken zonder dat ik hier iets tegen kan doen. Mensen weten dat en maken hier misbruik van. Ik moet dan toch gaan werken en toch gehoorzamen, Ik heb geen andere mogelijkheden.” (37) De minderwaardigheidsgevoelens en de ongelijke behandeling ten opzichte van legaal verblijvende werknemers werden als problematisch ervaren doordat de respondenten zich hier niet tegen konden verweren en zich geen ontslag konden permitteren.

10% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers met werk heeft helemaal niet betaald gekregen voor het werk dat zij hadden gedaan. Het verhaal van een 31-jarige Afrikaan laat dit bijvoorbeeld zien: “Ik heb twee dagen op een fruitboerderij gewerkt via een (...) intermediair. Ik heb nooit geld van hem gekregen. Ik werd toen 's ochtends gebeld of ik wilde werken. Toen heb ik twee dagen op een komkommerboerderij gewerkt. Na die twee dagen vroeg ik om mijn geld. Die intermediair vertelde me toen dat ik bij zijn broer moest zijn voor het geld. Daar zou ik het de volgende dag kunnen halen. Maar toen ik de volgende dag terugbelde, werd er niet opgenomen. Daarna heb ik dat geld nooit meer gekregen. Ik ben toen ook niet meer daar gaan werken.” (6) Vanwege de illegale status konden respondenten hier niets tegen doen: werkgevers en/of intermediairs schuwden het niet de politie te bellen met als gevolg dat respondenten zich gedwongen bij de situatie neerlegden. Dit komt onder meer naar voren in het verhaal van een 31-jarige man uit het Midden-Oosten: “Ik heb twee maanden gewerkt op de bouw. Na twee maanden vroeg mijn baas om mijn papieren. Toen ik die niet kon laten zien, werd ik ontslagen. Dat was aan het eind van de week. Dan kreeg ik normaal mijn loon. Maar toen ik er die keer om vroeg, kreeg ik dit niet. Toen ik hier nogmaals om vroeg, dreigde mijn baas de politie te bellen om me aan te geven. Ik ben toen snel weggegaan en heb geen loon gekregen voor de 45 uur die ik die week had gewerkt. Daar kreeg ik normaal zo'n 220,- euro voor.” (50) Verder kwam het voor dat er wel loon werd uitbetaald, maar dat dit minder was dan vooraf afgesproken. Een 29-jarige Afrikaan vertelt hier bijvoorbeeld over: “Ik heb meerdere keren gewerkt via schoonmaakbedrijven. Ik moest dan kantoren en andere panden schoonmaken. Ik moest hier vijf dagen per week tien uur per dag werken. Daarvoor zou ik dan 200,- euro per week krijgen. Het kwam echter vaak voor dat ik maar 120,- euro of 150,- euro kreeg terwijl ik wel vijftig uur had gewerkt. Ik zei hier dan wat van tegen mijn baas, maar die luisterde niet naar me. Ik wist ook niet wat ik hier tegen kon doen. Na vier maanden ben ik met het werk gestopt, omdat het te vaak gebeurde dat ik niet mijn afgesproken loon kreeg terwijl ik wel het afgesproken aantal uren had gewerkt. Ik kon dan niets doen om mijn geld alsnog te krijgen. Ik had er ook geen vertrouwen meer in dat het beloofde geld nog zou komen. Het probleem is dat mensen weten dat je geen sofinummer hebt en illegaal bent. Daardoor gaan ze gebruik van je maken.” (64) Dit misbruik vormde een probleem voor de desbetreffende respondenten.

Daarnaast werd door respondenten geklaagd over de omstandigheden waaronder gewerkt moest worden: deze zouden ondermaats zijn geweest. Een 35-jarige Afrikaan die in verschillende sectoren werkzaam is geweest, vertelt hierover: “Het werk dat ik deed was niet veilig. Ik kreeg bijvoorbeeld geen veiligheidsschoenen en geen handschoenen tijdens het werk op de bouw. Dat zou een signaal zijn dat ik hier werkte. En als je geen werkkleding had, viel het minder op dat je daar werkte. Ook moest ik tijdens mijn schoonmaakwerk veel met chloor en ammonia werken. Dat is slecht voor de huid en luchtwegen. Ik had daar last van. Ook mocht ik niet te veel praten. Ik spreek namelijk liever Engels dan Nederlands, maar daardoor zou ik opvallen als ik zou praten. En ik mocht niet opvallen, dus daarom mocht ik niet veel praten. Dat maakte het werk wel moeilijk, maar ik kon hier

niets aan doen.” (30) Verder kwam het voor dat niet aan de veiligheidseisen werd voldaan, dat hard gewerkt moest worden voor weinig geld en dat ze niet goed werden behandeld door de werkgever. Ook dit werd vanwege de geringe verweerbaarheid en hun kwetsbare positie als problematisch ervaren nu zij niet in staat waren hier zelf iets aan te veranderen.

Verder vertelde één respondent als “hoerman” gewerkt te hebben omdat hij geen andere baan kon vinden maar wel een slaapplek en inkomsten nodig had. Dit heeft hem veel pijn gedaan. Deze 52-jarige Oost-Europeaan, die wel via verschillende uitzendbureaus heeft geprobeerd werk te krijgen, vertelt het volgende: “Ik heb zeven jaar lang als hoerman gewerkt. Ik hing kaartjes op in de Albert Heijn en in andere supermarkten waarop stond dat vrouwen me konden bellen voor seks. Zeven jaar lang konden vrouwen me gebruiken in ruil voor sigaretten, slapen en eten. Zij betaalden ook de reiskosten. Ik kreeg wel altijd vrouwen. Een keer was er een klootzak van een vrouw. Zij heeft mij verkocht. Eerst moest ik met haar en daarna zei ze dat ze nog een andere vrouw voor me had. Toen kwam er een jonge vrouw van 22 jaar oud die meer dan 100kg woog. Ik wilde dat helemaal niet, maar ik moest wel. Oh bah, ze woog meer dan 100kg. Daarna kwam er ook nog een vriendin van haar die ook meer dan 100kg woog. Die moest ook. Ik wilde dat echt niet, maar ik moest wel want anders moest ik weg en had ik geen plek om te slapen. En een keer moest ik met twee vrouwen tegelijkertijd. En een keer met een vrouw van 78. Maar ja, wat moest ik doen? Ik had geen geld en geen onderdak. Dus ik moest wel. Dan kon ik blijven slapen. En ik kreeg shag. En soms kreeg ik wat geld. Ik heb mijn lichaam te koop aan moeten bieden aan oude mensen, homo’s en hele dikke mensen. Het moest, want ik had geen geld. Dat deed me heel veel pijn, vooral ook omdat ik het tegen niemand kon zeggen. Er was wel iemand die met me wilde trouwen, maar ik kon dat niet. Ik wil alleen trouwen als ik van iemand houd. Het laatste waar ik voor zou kiezen, is zelfmoord. Maar dat heb ik wel bijna gedaan. Ik had een brief geschreven en wilde me onder het Centraal Station in brand steken met behulp van 15l benzine, maar dat heb ik toch niet gedaan. Ik had al gezegd dat ik gecremeerd wilde worden. Het zat me tot hier, want het was zo zwaar. Ik was moe van het seksen. Het zat me tot hier. Het werd ook steeds moeilijker. Ik wilde mijn lichaam niet meer verkopen. En mijn gezondheid ging kapot door alle seks, door het op straat slapen en door alle stress.” (4) Ook dit vormde een probleem voor de desbetreffende respondent.

Tot slot is het opmerkelijk dat ‘slechts’ 33% van de respondenten met werk tijdens het verblijf in de illegaliteit aangeeft problemen op de arbeidsmarkt te hebben ondervonden door hun illegale status. De arbeidsomstandigheden, de beloning en de behandeling lieten namelijk bij meer respondenten te wensen over. Die hadden zelf echter niet het idee dat ze werden onderbetaald, dat ze onder erg slechte omstandigheden moesten werken of dat ze niet naar behoren werden behandeld. Zij hadden eigenlijk ook geen mogelijkheid zich hiertegen te verweren: zij durfden namelijk geen beroep te doen op de Arbeidsinspectie daar die ook controleert op illegale tewerkstelling en wisten niet waar elders hun recht te halen. Bovendien waren zij blij werk en inkomsten te hebben. Dit was door de illegale status immers niet eenvoudig te krijgen. Dit duidt er op dat de vrijheid zich aan een dergelijke situatie te onttrekken door de illegale status en de daaraan verbonden omstandigheden wordt beperkt en dat er dus sprake kan zijn van slavernij-achtige uitbuiting. De respondenten hebben dit zelf niet zo gezien, maar gezien de omstandigheden waaronder zij werkten, de beloning die zij ontvingen en de beperkte vrije wil zich aan de arbeidssituatie te onttrekken zou dit wel degelijk als slavernij-achtige uitbuiting gekwalificeerd kunnen worden.

5.2.6 Voorzien in het levensonderhoud

Veel respondenten hebben slechts korte perioden of een gering aantal uren per week gewerkt en 28% van de respondenten heeft niet gewerkt tijdens het verblijf in de illegaliteit. Hierdoor rijst de vraag of de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers tijdens het verblijf in de illegaliteit zelfstandig in hun levensonderhoud konden voorzien. Deze vraag is de respondenten voorgelegd. In tabel 5.5 zijn hun antwoorden weergegeven.

Tabel 5.5: Het wel/niet zelfstandig in het levensonderhoud kunnen voorzien

Het zelfstandig kunnen voorzien in levensonderhoud (N=88)	Frequentie	Percentage
Ja	11	12%
Nee	49	56%
Nee, want geen inkomsten uit arbeid	25	28%
Onbekend	3	3%

Deze tabel laat zien dat slechts 12% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers tijdens het illegaal verblijf in staat was zelfstandig in het levensonderhoud te voorzien. Dit betreft 18% van de respondenten die tijdens het illegaal verblijf hebben gewerkt. 80% van de werkende respondenten was vanwege de geringe hoeveelheid werk en de beperkte inkomsten echter niet in staat zelfstandig de primaire levensbehoeften te vervullen.¹⁰¹ Deze laatste groep was net als de respondenten die tijdens het illegaal verblijf niet hebben gewerkt aangewezen op alternatieve inkomstenbronnen. Dit laat het verhaal van een 42-jarige man uit het Midden-Oosten onder meer zien. Deze man vertelt als volgt: "Ik kreeg het geld in mijn hand gedrukt nadat ik gewerkt had. Ik had namelijk geen bankrekening. Ik kreeg dan wel geld, maar niet veel. Maar het voelde wel goed om te werken. Het was fijner om te werken dan om te moeten bedelen, stelen of dealen. Maar eigenlijk verdiende ik niet genoeg. Ik leefde erg *basic*. Ik was constant aan het vechten om te overleven omdat ik niet altijd te eten had en niet altijd een plek om te slapen had. Als ik geen geld had, at ik bijvoorbeeld drie dagen niet. Ik kon dan geen eten kopen. En als ik geen slaapplek had, sliep ik in een garagebox of op straat." (28) Het belang van alternatieve inkomstenbronnen komt in het relaas van deze man duidelijk naar voren. Het merendeel van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers zou echter (meer) honger hebben geleden en (vaker) op straat hebben geslapen zonder dergelijke inkomstenbronnen. In tabel 5.6 is weergegeven wat voor alternatieve inkomstenbronnen de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers hebben aangesproken om hun primaire levensbehoeften te vervullen.

Tabel 5.6: Alternatieve inkomstenbronnen

Alternatieve inkomstenbronnen (N=84)	Frequentie	Percentage
Geld, onderdak en/of eten krijgen van familie, vrienden en/of kennissen	60	68%
Geld en andere benodigdheden	25	28%

¹⁰¹ NB: van 2% van de respondenten die tijdens het verblijf in de illegaliteit hebben gewerkt is niet bekend of zij met hulp van deze inkomsten konden voorzien in het levensonderhoud.

lenen van familie, vrienden en/of kennissen		
Liefdadigheid en fondsen	18	20%
Inkomen van andere gezinsleden	12	14%
Criminaliteit	4	5%
Schadevergoeding in verband met onrechtmatige detentie	1	1%

Uit deze tabel blijkt dat zelfs respondenten die in beginsel zelfstandig in hun levensonderhoud konden voorzien, af en toe alternatieve inkomstenbronnen hebben aangesproken. Zij hebben bijvoorbeeld vanwege doktersrekeningen, verlies van werk of verblijf in vreemdelingenbewaring eenmalig een alternatieve inkomstenbron aangesproken. Later redden zij het echter weer zelf en hadden zij geen alternatieve inkomstenbronnen meer nodig.

Familie, vrienden en/of kennissen vormden de belangrijkste (aanvullende) bron van inkomsten voor de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers: zij hebben 68% van de respondenten geld, onderdak en/of eten gegeven tijdens het verblijf in de illegaliteit. Zo ook een 30-jarige Afrikaan die niet heeft gewerkt tijdens zijn verblijf in de illegaliteit, maar volledig afhankelijk was van de hulp van naasten. Hij vertelt het volgende: "Ik kon eten en slapen bij vrienden. En de pastoor, de broers en de zusters van mijn kerk gaven mij geld. Uit solidariteit. Dat doen ze als je lief bent. Maar dat geld was alleen voor treinkaartjes. Eten is ook niet zo belangrijk. Ik kan bij vrienden eten. Als ik daar ben, kan ik mee eten en eventueel ook blijven slapen. Ik ga niet op straat bedelen, maar ik houd bij mijn vrienden wel mijn hand op. Dat is gastvrijheid. Eten is niets, dat ik geen probleem voor vrienden. Voor mij is het echter niet prettig. Ik wordt steeds geholpen door mijn vrienden, maar ik weet niet wat ze over me denken als ik nog drie vier, vijf of tien keer bij ze ga eten zonder dat ik iets voor ze terug doe. Ik ben bang dat ze negatief over me gaan denken. Ik denk dat dit gaat gebeuren, maar ik heb het nog niet meegemaakt. Ik ging daarom voor kleding naar de kringloopwinkel. Daar kun je voor 2,- of 3,- euro een trui of schoenen uitzoeken. En ik heb een keer bij een meneer in de kerk kleren uit mogen zoeken. Daarnaast kreeg ik ook we geld van broeders en de pastor uit de kerk. Maar dat is nu minder met de financiële crisis. Van dat geld kocht ik dan treinkaartjes of kleding. Eten koop ik eigenlijk nooit. Drinken soms wel, een flesje Fanta of cola. Of koffie, ik houd erg van koffie." (10)

Daarnaast heeft 28% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers geld of andere benodigdheden geleend van familie, vrienden en/of kennissen. Dit moest worden terugbetaald. Het verhaal van een 34-jarige Afghaanse man laat dit onder meer zien: "Ik leen alles van vrienden. Ik heb hier ook bewijzen van. We stellen bonnen op waarop staat hoeveel geld ik heb geleend en op welke datum ik dit heb geleend. Later moet ik dit geld terugbetalen. Dat is inmiddels al ruim 3.000,- euro. Misschien al wel bijna 4.000,- euro. Maar ik moet wel. Ik heb dit geld nu nodig om te eten, te slapen, kleren te kopen, en zo. Ik kan nu gelukkig wel gratis slapen, maar de rest moet ik wel kopen. En daarvoor moet ik wel geld lenen. En dat moet ik dan weer terugbetalen. Die mensen kunnen me ook niet alles geven. Zij hebben hun eigen leven en moeten zelf zien rond te komen. Het leven is duur en zij sturen ook geld op naar Afghanistan, waardoor ze zelf niet kunnen sparen. Dus het kan niet anders." (35)

20% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers heeft gebruik gemaakt van liefdadigheid om in hun levensonderhoud te kunnen voorzien. Deze liefdadigheid werd vooral verstrekt door instellingen voor mensen zonder verblijfsvergunning, gebedshuizen, verenigingen en individuen die een helpende hand wilden toesteken. Soms werd echter ook hulp uit onverwachte hoek gekregen.

Het verhaal van een 55-jarige Oost-Europeaan laat dit zien: “Ik kreeg van de Albert Heijn, de Lidl en de ALDI ook producten die over datum waren. Dan had ik toch iets te eten. Ik ging dan naar Turkse of Marokkaanse medewerkers van de supermarkt omdat zij in dezelfde taal bidden. Ik haalde dan een aantal regels aan uit een gebed, waarin stond dat ze de medemens moesten helpen indien dit nodig was. Zij ging dan de baas halen en die gaf me dan wel eens producten die over datum waren. Daardoor at ik vaak brood met smeerkaas.” (4) Ook heeft één respondent gebruik gemaakt van fondsen om in zijn levensonderhoud te voorzien en om zijn studie te bekostigen. Deze 28-jarige Afrikaan vertelt: “Ik heb zelf veel initiatief genomen. Ik heb zelf fondsen aangeschreven om mijn studie te bekostigen. Ik kreeg al hulp van het UAF (Stichting voor Vluchteling-Studenten) en van een fonds van de Universiteit Utrecht, maar ik heb ook nog privéfondsen aangeschreven. Ik zocht dan op internet naar fondsen die mensen zoals ik wilden ondersteunen en schreef hen. Ik legde mijn situatie uit en kreeg dan soms wat geld. En soms kreeg ik geen geld. Daarom zorgde ik er wel voor dat ik geen details vertelde waar die mensen iets mee tegen mij zouden kunnen doen. Maar gelukkig kreeg ik soms wel geld. En met dat geld samen, kon ik goed leven. Uiteindelijk heb ik van drie fondsen geld gekregen. Zij gaven een bedrag voor een bepaalde periode.” (9)

14% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers kon gebruik maken van het inkomen van andere gezinsleden als aanvullende inkomstenbron. Dit betrof veelal partners, maar ook wel andere familieleden. Een 33-jarige Afrikaan vertelt hierover: “Ik had geen inkomsten en geen geld. Mijn vriendin betaalde alles wat we nodig hadden: huur, eten, shag, et cetera. En als ik nog iets anders nodig had, kreeg ik het van haar. Ze deed echt alles wat ze kon en dat was erg veel. Ik vond dat moeilijk om afhankelijk van haar te zijn, maar ik was erg blij met haar hulp.” (23) Verder vormden criminaliteit en verkregen schadevergoeding wegens onrechtmatige detentie nog aanvullende inkomstenbronnen voor een klein aantal respondenten.

Tot slot heeft 33% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers meerdere alternatieve inkomstenbronnen aangesproken tijdens het verblijf in de illegaliteit. Deze combinatie bestond veelal uit het krijgen en/of lenen van geld, onderdak, eten of andere benodigdheden van familie, vrienden, bekenden en uit liefdadigheid. Een klein aantal respondenten had hiertoe een speciale strategie uitgestippeld. Zo ook een 27-jarige man uit het Midden-Oosten: “Ik heb hele slechte tijden gekend. Ik kon niet altijd alles betalen en kreeg veel van vrienden. Ook ging ik wel naar het Catharijnehuis waar ik gratis soep kon eten en gratis kon drinken. De rest van de boodschappen deed ik bij de ALDI omdat die goedkoop is. En als ik geen geld had, ging ik naar bekenden. Of naar de kerk of naar STIL om geld of een garantie voor de *sleep inn* te vragen. Of naar het koffiehuis of de moskee: daar heb ik ook veel geld en hulp gekregen. Ik was ook wel goed in het bepraten van mensen waardoor ik vaak wel wat geld toegestopt kreeg waar ik dan weer even van kon leven. Daarnaast ging ik 's avonds laat naar de discotheek. Ik ging dan als mensen al veel gedronken hadden, rond 3:00 uur. Dat vond ik vaak munten en geld op de grond omdat mensen door de alcohol minder voorzichtig waren en veel geld lieten vallen. Van die gevonden munten kon ik dan gratis drinken en het geld nam ik mee naar huis.” (27) Middels dergelijke methoden werd getracht om ondanks het gebrek aan inkomsten toch in het eigen levensonderhoud te voorzien zonder zich schuldig te maken aan criminaliteit.

2% van de respondenten kon niet beschikken over aanvullende inkomstenbronnen tijdens het verblijf in de illegaliteit. Zij waren echter ook niet in staat zelfstandig in hun levensonderhoud te voorzien. En ook veel andere geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers waren niet altijd in staat aanvullende alternatieve inkomstenbronnen te vinden. Er waren bijvoorbeeld niet altijd vrienden, familie of bekenden die een helpende had uit konden steken. En niet alle respondenten waren bekend met liefdadigheidsinstellingen die hen konden helpen. Bijgevolg waren deze respondenten niet in staat hun

eigen basisbehoeften te vervullen. Zij kwamen hierdoor in een problematische situatie terecht. Zij moesten bijvoorbeeld op straat slapen, zij konden niet of nauwelijks eten, zij konden alleen brood of kant en klare voedingswaren eten, zij hebben kou geleden, zij werden kwetsbaar als gevolg van hun afhankelijkheid, enzovoorts. De ernst van de problematiek varieert: dit loopt uiteen van respondenten die gedurende het grootste gedeelte van het verblijf in de illegaliteit met dergelijke problematische situaties te kampen hebben gehad tot respondenten die 'slechts' een aantal dagen dergelijke problemen hebben ondervonden.

5.3 Conclusies

In dit hoofdstuk is de positie van illegaal verblijvenden op de arbeidsmarkt besproken. Uit de literatuur bleek dat er eind jaren negentig een verschuiving heeft plaatsgevonden van de formele naar de informele arbeidsmarkt omdat illegaal verblijvenden minder mogelijkheden hadden wit te werken. Zij zijn hierdoor meer zwart, niet-monetair en (semi-)crimineel werk gaan doen waarbij zij vaker gebruik maken van intermediairs. Dit heeft de werkgelegenheidsperspectieven van illegaal verblijvenden doen verslechteren: er kwam meer werkloosheid, zij hadden nog maar weinig stabiele banen, konden weinig uren maken en hadden moeite om aan het werk te blijven. Zij waren vooral werkzaam in sectoren als de bouw, industrie, land- en tuinbouw, horeca, en de folder- en krantendistributie waar zij lager gewaardeerde banen innamen en onder mindere omstandigheden moesten werken. Zij werkten bijvoorbeeld op ongunstige tijden, werden achtergesteld bij legaal verblijvende werknemers, werden onderbetaald en kregen steeds vaker niet betaald. Vanwege hun illegale status konden zij zich hier slecht tegen verweren. Onder invloed van het beleid zijn zij meer ondergronds gegaan en verder in de marge gedrukt. Dit kan leiden tot slavernij-achtige uitbuiting. Dit komt in Nederland voor en met name illegaal verblijvenden lopen risico hiervan slachtoffer te worden. Volgens het BNRM draagt het restrictieve migratiebeleid hieraan bij: want hoe moeilijker het is om legaal in Nederland te verblijven, hoe meer zij die hier toch naar toe komen in omstandigheden zullen verkeren die afhankelijkheidsrelaties en de kans op misbruik bevorderen. En door taalproblemen, afhankelijkheid van landgenoten, onwetendheid over eigen rechten, gebrek aan economische alternatieven en angst voor de autoriteiten, wordt de kwetsbaarheid van illegaal verblijvenden ten opzichte van malafide tewerkstellers vergroot.

Sinds het verschijnen van deze literatuur is het toezicht op illegale tewerkstelling vergroot en zijn bestuurlijke boetes voor illegale tewerkstelling ingevoerd om illegale tewerkstelling tegen te gaan. Uit de verhalen van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers blijkt dat dit de positie van illegaal verblijvenden op de arbeidsmarkt verder heeft doen verslechteren. Zo is het voor illegaal verblijvenden nog moeilijker geworden toegang te verkrijgen tot de arbeidsmarkt. Een deel van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers heeft wel gewerkt tijdens het illegaal verblijf, maar het werk was vaak beperkt. Sommigen konden gedurende het grootste gedeelte van het verblijf in de illegaliteit werken, anderen hebben slechts beperkt toegang gekregen tot de arbeidsmarkt en konden niet meer dan een aantal weken of maanden werken. En weer anderen hebben helemaal niet gewerkt tijdens het illegaal verblijf wegens het niet kunnen vinden van een baan, angst voor ontdekking, respect voor wet- en regelgeving, gezondheidsproblemen en het niet weten hoe toegang te verkrijgen tot de arbeidsmarkt. De verschuiving van de formele naar de informele arbeidsmarkt heeft zich onder invloed van het beleid verder voortgezet. Uitgeprocedeerde asielzoekers werken nu voornamelijk zwart in loondienst of zwart zelfstandig, maar ook wel wit op andermans documenten, wit middels een

intermediair, wit middels eigen (niet meer geldig) burgerservicenummer, zwart via uitzendbureaus of wit met valse documenten zonder intermediair. Dit is doorgaans afhankelijk van het sociaal netwerk dat zij tot hun beschikking hebben. De uitgeprocedeerde asielzoekers vinden namelijk veelal werk via vrienden, landgenoten of hun netwerk, maar ook wel door op intermediairs en werkgevers af te stappen, door middel van advertenties, door het werk uit het legaal verblijf voort te zetten of door een (zwarte) zaak te starten. Het vinden van werk kost echter veel tijd en is in de loop der tijd moeilijker geworden. Door het sluiten van uitzendbureaus, door toegenomen controles op illegale tewerkstelling en door invoering van bestuurlijke boetes zijn er minder kanalen beschikbaar om aan werk te komen en zijn werkgevers vaak huiverig om illegaal verblijvenden aan te nemen. Illegaal verblijvenden kunnen hierdoor (nog) moeilijker aan werk komen, minder werken, kortere perioden werken, hebben minder vastigheid en kunnen minder uren maken. Zij verrichten nu met name klusjes bij particulieren en werken in de horeca en/of winkels, de schoonmaakbranche, de bouw, de kranten- en/of folderdistributie, tuinbouw en in de industrie. Er heeft onder invloed van het beleid ten aanzien van illegale tewerkstelling dus ook een verschuiving plaatsgevonden van de informele arbeidsmarkt naar werk bij particulieren. De arbeidsomstandigheden lijken daarentegen nauwelijks veranderd. Het uurloon ligt nog steeds laag, te meer omdat illegaal verblijvenden geen aanspraak kunnen maken op betaling bij ziekte, vakantiegeld, reiskostenvergoeding en dergelijke. Zij hebben dit te accepteren aangezien zij het zich niet kunnen veroorloven kieskeurig te zijn bij het aannemen van werk. Het is immers erg moeilijk om aan werk te komen. Desondanks is er wel sprake van een keuzeproces bij het al dan niet accepteren van werk. Geld is de belangrijkste drijfveer om werk aan te nemen, maar het moet wel zogenaamd goed werk zijn ofwel geen criminaliteit of werk waarvan het eindproduct strafbaar is. Dit is naast gezondheidsklachten, incompetentie en een groot risico op ontdekking redenen om werk te weigeren. Er doen zich nog dezelfde problemen voor op de arbeidsmarkt als in eerder onderzoek. Dit betreft problemen als het onderbetaald krijgen, het niet betaald krijgen, het werk onder slechte omstandigheden en het zichzelf moeten prostitueren. Illegaal verblijvenden durven zich hier niet tegen te verweren daar zij niet naar de Arbeidsinspectie durven te gaan en niet weten waar elders zich te verweren. Slechts een klein aantal uitgeprocedeerde asielzoekers is in staat zelfstandig in het levenonderhoud te voorzien. Zij verdienen onvoldoende om primaire levensbehoeften te vervullen. Zij zijn hiervoor aangewezen op alternatieve inkomstenbronnen. Vrienden, familie, bekenden, partners en liefdadigheidsinstellingen vormen dergelijke inkomstenbronnen, maar zij kunnen niet altijd voldoende hulp bieden. Bovendien kan niet iedereen over deze hulp beschikken. Bijgevolg kunnen uitgeprocedeerde asielzoekers hun primaire levensbehoeften niet vervullen waardoor zij onder meer vaker op straat terecht komen en honger leiden. De keuzevrijheid van illegaal verblijvenden op de arbeidsmarkt is dan ook beperkt. En illegaal verblijvenden kampen niet zelden met zware arbeidsomstandigheden, een geringe beloning en/of een ongelijke behandeling ten opzichte van legaal verblijvende werknemers. Zij kunnen zich hier echter niet tegen verweren nu ze het zich vanwege hun illegale status niet kunnen permitteren het werk te verliezen. De vrijheid zich aan een dergelijke arbeidssituatie te onttrekken wordt zo door de illegale status en de daaraan verbonden omstandigheden beperkt. Dit duidt op slavernij-achtige uitbuiting dat door de verdere uitsluiting van de arbeidsmarkt vaker voor lijkt te komen.

Onder invloed van het steeds restrictievere illegalenbeleid is de positie van illegaal verblijvenden op de arbeidsmarkt verder verslechterd. Het niet kunnen beschikken over een burgerservicenummer, de invoering van de Wet Arbeid Vreemdelingen, het geïntensiverde toezicht op illegale tewerkstelling en de invoering van bestuurlijke boetes voor illegale tewerkstellingen hebben de werkgelegenheidsperspectieven voor illegaal verblijvenden verder doen afnemen. Er heeft niet alleen een verschuiving van de formele naar de informele arbeidsmarkt plaatsgevonden, maar ook

een verplaatsing van werk op de informele arbeidsmarkt naar werk bij particulieren. Dit maakt het voor illegaal verblijvenden steeds moeilijker aan werk te komen waardoor zij ook steeds moeilijker in hun levensonderhoud kunnen voorzien. Zij zijn niet in staat zelfstandig hun primaire levensbehoeften te vervullen waardoor zij op straat komen en honger leiden. Zij zijn dan ook blij als ze werk kunnen vinden ook al is dit werk onder zware omstandigheden, met een geringe beloning en een ongelijke behandeling. Zij durven zich hier niet tegen te verweren nu ze het verlies van een baan niet kunnen permitteren. De vrije wil zich aan een dergelijke arbeidssituatie te onttrekken wordt hierdoor beperkt. Dit leidt tot slavernij-achtige uitbuiting waaraan illegaal verblijvenden zich onder invloed van het beleid niet kunnen/willen onttrekken. Dus hoewel met het restrictieve illegalenbeleid wordt beoogd slavernij-achtige uitbuiting tegen te gaan, leidt het er juist toe dat illegaal verblijvenden meer risico lopen slachtoffer van dergelijke uitbuiting te worden.

6. Criminaliteit onder illegaal verblijvenden

Er bestaan volgens de literatuur twee opvattingen over criminaliteit onder illegaal verblijvenden. De ene opvatting is dat illegaal verblijvenden zich niet met criminaliteit bezighouden vanwege de angst te worden betrapt daar dit ertoe kan leiden dat zij worden aangehouden en uitgezet. De andere opvatting is dat illegaal verblijvenden zich juist wel met criminaliteit bezighouden vanwege het gebrek aan andere mogelijkheden om in hun onderhoud te voorzien.

In dit hoofdstuk wordt besproken of één van deze opvattingen door toetsing (nog) meer aannemelijk gemaakt kan worden. Daartoe wordt in paragraaf 6.1 de literatuur over criminaliteit onder illegaal verblijvenden uiteengezet. Vervolgens wordt in paragraaf 6.2 de criminaliteit onder de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers besproken. En tot slot worden in paragraaf 6.3 de ontwikkelingen ten aanzien van criminaliteit onder illegaal verblijvenden geschetst.

6.1 Literatuur over criminaliteit onder illegaal verblijvenden

Er is herhaaldelijk onderzoek verricht naar de verwevenheid van illegaliteit en criminaliteit. Daarnaast is dit thema in andere onderzoeken naar de leefsituatie van illegaal verblijvenden aan bod gekomen.¹⁰² Om meer over de verwevenheid van criminaliteit en illegaliteit aan de weet te komen, hebben academici een beroep gedaan op het Vreemdelingenadministratiesysteem (VAS) van de Vreemdelingenpolitie. In dit systeem staan vreemdelingen geregistreerd die in Nederland zijn aangehouden. Het betreft zowel vreemdelingen die in het kader van vreemdelingrechtelijke controles zijn staandegehouden door de Vreemdelingenpolitie als vreemdelingen die door de reguliere politie zijn aangehouden wegens de verdenking van een delict, een verkeerscontrole of een controle in het openbaar vervoer.¹⁰³ Op basis van deze gegevens is vervolgens geconcludeerd dat de betrokkenheid van illegaal verblijvenden bij criminaliteit beperkt is.¹⁰⁴ Het merendeel van de illegaal verblijvenden uit het VAS is namelijk aangehouden wegens illegaal verblijf¹⁰⁵ of wegens overtredingen als zwart rijden in het openbaar vervoer, rijden onder invloed en verstoring van de openbare orde. Daarnaast zijn illegaal verblijvenden ook wel aangehouden wegens kleine delicten (als winkeldiefstal, vandalisme en bezit van valse papieren) en in mindere mate voor ernstige delicten (als diefstal met geweld of

¹⁰² Zie bijvoorbeeld Engbersen, G., Leun, J. van der, en Willems, P., *De verwevenheid van illegaliteit en criminaliteit*, Onderzoeksschool AWSB Research Papers, Utrecht 1995, Leerkes, A., *I am just trying to live my life; statusdilemma's en criminaliteit bij illegale migranten met een asielachtergrond*, in: *Migrantenstudies* (2007), 23(3) pp.180-206, Engbersen, G., Leun, J. van der, Staring, R. en Kehla, J., *De ongekende stad 2: Inbedding en uitsluiting van illegale vreemdelingen*, Boom, Amsterdam 1999, en Leun, J. van der, *Looking for loopholes: Processes of Incorporation of illegal immigrants in the Netherlands*, Amsterdam University Press 2003

¹⁰³ Het betreft hier verdeningen: het staat niet vast of de in het VAS geregistreerde vreemdelingen zich schuldig hebben gemaakt aan een strafbaar feit. Daarbij bevat het VAS selectieve gegevens: het aantal aanhoudingen is namelijk sterk afhankelijk van prioriteitsstelling en capaciteit van de politie, aldus Engbersen e.a.

¹⁰⁴ Zie Engbersen, G. en Leun, J. van der, *The social construction of illegality and criminality*, in: *European Journal on Criminal Policy and Research* 9: 2001 pp. 51-70

¹⁰⁵ Illegaal verblijf is niet strafbaar. De geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers hadden dan ook terecht niet het idee dat zij met hun illegaal verblijf een strafbaar feit begingen. Zij voelden zich door de harde houding van bepaalde politici, media en mensen in de samenleving deels wel behandeld als "criminelen".

bedreiging), drugsdelicten en overige delicten. De eerste opvatting wordt daarom door eerdergenoemde academici onderschreven: illegaal verblijvenden zijn veelal niet crimineel actief. En als zij crimineel actief zijn, laten zij zich vooral in met overlevingscriminaliteit en drugshandel: zij plegen kleine delicten of vervullen intermediaire functies in het drugscircuit om zo in hun inkomsten te voorzien.

De criminaliteit waar illegaal verblijvenden zich mee bezig houden, werd gekarakteriseerd als overlevingscriminaliteit: doordat illegaal verblijvenden uitgesloten zijn van de arbeidsmarkt en ondersteunende netwerken, ontwikkelen zij bepaalde vormen van overlevingscriminaliteit om in hun levensonderhoud te kunnen voorzien.¹⁰⁶ Het begrip 'overlevingscriminaliteit' is later door Leerkes in zijn proefschrift over illegaal verblijf en openbare veiligheid in Nederland genuanceerd.¹⁰⁷ Hij stelt dat dit een te algemeen begrip is daar het leven van illegaal verblijvenden in Nederland niet direct op het spel staat. Hij spreekt daarom liever van de neutrale begrippen 'reactiecriminaliteit' of 'aanpassingscriminaliteit' daar deze begrippen duidelijk maken dat delinquent gedrag een reactie is op beperkende omstandigheden als gevolg van de illegale verblijfsstatus. Hij onderscheidt hierin vier soorten criminaliteit: verblijfs-, bestaans-, verslavingsgerelateerde en overige criminaliteit. Verblijfscriminaliteit is criminaliteit die gepleegd wordt om in Nederland of een ander land te kunnen komen en te kunnen verblijven. Deze vindt meestal plaats aan de landsgrenzen in het kader van binnenkomst en vertrek, maar komt ook binnen de landsgrenzen voor. Voorbeelden zijn het Nederland in- of uitreizen met een vals reisdocument, een reisdocument van een ander of zonder identiteitsbewijs, het zich niet kunnen legitimeren of het tonen van een vals identiteitsdocument. Bestaanscriminaliteit is criminaliteit waarbij de dader beoogt te voldoen aan sociale standaarden die hij zelf, evenals de sociale netwerken waarin hij participeert of geparticipeerd heeft, noodzakelijk acht. De dader wil relatieve deprivatie als gevolg van sociale vergelijking met de eigen situatie in het verleden en met anderen voorkomen dan wel verminderen. Hij is daarentegen minder gericht op het tegengaan van absolute deprivatie zoals honger en ziekte. De illegale status is indirect van invloed op het begaan van bestaanscriminaliteit daar deze het verkrijgen van een legaal inkomen bemoeilijkt en zo sociale deprivatie tot gevolg kan hebben. Als voorbeeld voor bestaanscriminaliteit noemt Leerkes het werken met valse of andermans papieren, diefstal, drugshandel, het rijden zonder rijbewijs of autoverzekering en zwartrijden. Verslavingsgerelateerde criminaliteit is criminaliteit die wordt gepleegd om drugsgebruik te bekostigen. Voorbeelden zijn drugshandel, winkeldiefstal, autokraak of woninginbraak. En tot slot onderscheidt Leerkes overige criminaliteit. Dit zijn misdrijven die niet of nauwelijks in de hand zijn gewerkt door de maatschappelijke positie en/of de illegale verblijfsstatus van de dader zoals seksuele delicten, geweld door psychische stoornis en belediging van een ambtenaar in functie. Uiteindelijk concludeert Leerkes dat de restrictieve immigratiepolitiek een aandeel heeft in de omstandigheden die aansporen tot criminaliteit. Bij verblijfscriminaliteit was dit aandeel groter en rechtstreekser dan bij bestaans- en verslavingsgerelateerde criminaliteit. Deze

¹⁰⁶ Engbersen, G., Leun, J. van der, Staring, R. en Kehla, J., *De ongekende stad 2: Inbedding en uitsluiting van illegale vreemdelingen*, Boom, Amsterdam 1999 p. 235-237, Engbersen, G., Leun, J. van der, en Willems, P., *De verwevenheid van illegaliteit en criminaliteit*, Onderzoeksschool AWSB Research Papers, Utrecht 1995 p. 94-101 en Engbersen, G., San, M. van en Leerkes, A., *A room with a view: Irregular immigrants in the legal capital of the world*, in: *Ethnography*, SAGE Publications, Londen Vol. 7(2) 209-242, 2006

¹⁰⁷ Leerkes, A., *Illegaal verblijf en veiligheid in Nederland*, Academisch proefschrift Universiteit van Amsterdam 2007 Bevindingen van dit proefschrift zijn ook terug te vinden in Leerkes, A., *Ik probeer alleen maar mijn leven te leven: uitgeprocedeerde asielzoekers en criminaliteit*, Elsevier Overheid (Politie en Wetenschap 36C), Den Haag 2006 en Leerkes, A., *I am just trying to live my life; statusdilemma's en criminaliteit bij illegale migranten met een asielachtergrond*, in: *Migrantenstudies* (2007), 23(3) pp.180-206

laatste twee criminaliteitstypen worden meer veroorzaakt door marginalisering van illegaal verblijvenden in Nederland, en dan met name door economische deprivatie en dakloosheid. De illegale verblijfsstatus leidt daarentegen niet of nauwelijks tot overige vormen van criminaliteit.¹⁰⁸

In de loop der tijd, van 1997 tot 2003, is het aantal gemeten door illegaal verblijvenden gepleegde kleine en ernstige delicten toegenomen. Deze toename is sterker dan de toename van criminaliteit in het algemeen. Engbersen e.a. vermoeden dat deze stijging wordt veroorzaakt doordat politie en justitie strenger zijn geworden, doordat zij intensiever controleren en doordat de positie van illegaal verblijvenden slechter is geworden. Illegaal verblijvenden zouden door de verscherping van het vreemdelingenbeleid en uitsluiting van formele instituties steeds meer naar de randen van de maatschappij worden gedreven, met als gevolg dat zij die niet goed zijn ingebed in de Nederlandse of etnische samenleving zich tot criminaliteit wenden om te overleven.¹⁰⁹ Dit laatste wordt de marginalisatietheorie genoemd. Leerkes, Engbersen en Van der Leun hebben deze theorie later verder uitgediept: zij hebben deze getoetst door te proberen andere mogelijke verklaringen voor de stijging van criminaliteit onder illegaal verblijvenden uit te sluiten. Mogelijke verklaringen voor de criminaliteitsstijging waren de herdefiniëring van illegaliteit, bekendheid met migratiecriminaliteit, de intensivering van het opsporingsbeleid, toename van criminaliteit in sociale (etnische) netwerken en demografische ontwikkelingen in de populatie illegaal verblijvenden. Leerkes e.a. hebben deze factoren geoperationaliseerd en vervolgens getoetst of deze tot een stijging van de criminaliteitscijfers van illegaal verblijvenden hebben geleid. Zij komen tot de conclusie dat de marginalisatietheorie verantwoordelijk is voor een derde van de toename van criminaliteit onder illegaal verblijvenden. Maar ook de bekendheid met migratiecriminaliteit en de verscherping van het opsporingsbeleid hebben ertoe geleid dat de criminaliteitscijfers op papier zijn gestegen: deze aspecten zorgen ieder voor een kwart van de toename. Tot slot dragen de herdefiniëring van illegaliteit en de demografische ontwikkelingen rondom de populatie illegaal verblijvenden ieder voor een tiende bij aan de criminaliteitsstijging. Maar verdere uitsluiting van illegaal verblijvenden blijkt de belangrijkste oorzaak van de toename van de criminaliteit binnen deze groep.¹¹⁰

6.2 Criminaliteit onder uitgeprocedeerde asielzoekers in Utrecht

In het vorige hoofdstuk bleek dat slechts 12% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers tijdens het illegaal verblijf in staat was zelfstandig in het levensonderhoud te voorzien. De overige respondenten waren daarvoor afhankelijk van alternatieve inkomstenbronnen. Dit roept de vraag op of

¹⁰⁸ Leerkes, A., *Ik probeer alleen maar mijn leven te leven: uitgeprocedeerde asielzoekers en criminaliteit*, Elsevier Overheid (Politie en Wetenschap 36C), Den Haag 2006 p. 25

¹⁰⁹ Zie ook: Kromhout, M., Wubs, H. en Beenackers, E., *Illegaal verblijf in Nederland: Een literatuuronderzoek*, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie, Den Haag 2008 p. 64-67, Engbersen, G., Leun, J. van der, Staring, R. en Kehla, J., *De ongekende stad 2: Inbedding en uitsluiting van illegale vreemdelingen*, Boom, Amsterdam 1999 p. 235-237, Engbersen, G., Leun, J. van der, en Willems, P., *De verwevenheid van illegaliteit en criminaliteit*, Onderzoeksschool AWSB Research Papers, Utrecht 1995 p. 94-101 en Engbersen, G., San, M. van en Leerkes, A., *A room with a view: Irregular immigrants in the legal capital of the world*, in: *Ethnography*, SAGE Publications, Londen Vol. 7(2) 209-242, 2006

¹¹⁰ Leerkes, A., Engbersen, G. en Leun, J. van der, *The rise in crime among irregular immigrants: The marginalisation thesis in question*, in: Leerkes, A., *Illegaal verblijf en veiligheid in Nederland*, *Academisch proefschrift*, Universiteit van Amsterdam 2007, p. 142-164

de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers zich tijdens het illegaal verblijf schuldig hebben gemaakt aan criminaliteit. Deze vraag is hen voorgelegd.¹¹¹ In tabel 6.1 zijn hun antwoorden weergegeven.¹¹²

Tabel 6.1: Het zich wel/niet schuldig maken aan het plegen van criminaliteit tijdens het illegaal verblijf

Criminaliteit tijdens het illegaal verblijf (N=88)	Frequentie	Percentage
Nee	76	86%
Ja	10	11%
Onbekend	2	2%

De respondenten die strafbare feiten hebben gepleegd tijdens het illegaal verblijf, hebben zich schuldig gemaakt aan diefstal van voedingswaren (3%), overige diefstal (6%), heling (1%), bezit van valse papieren (2%), drugs dealen (1%) en vrijheidsberoving (1%). Twee respondenten wilden niet vertellen hoe vaak zij zich schuldig hebben gemaakt aan een strafbaar feit, de anderen wilden hier wel over praten. Zo vertelden twee respondenten één keer een delict te hebben gepleegd, twee anderen gaven aan tussen de twee en vijf keer een strafbaar feit te hebben gepleegd, weer twee anderen vertelden zich meer dan vijf keer maar niet stelselmatig schuldig te hebben gemaakt aan criminaliteit en tot slot stelden twee mannen een aantal maanden bij criminaliteit betrokken te zijn geweest.

De geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers die zich schuldig hebben gemaakt aan criminaliteit noemden hiervoor verschillende motieven. Meest genoemde motief was het gebrek aan inkomsten en het daardoor niet kunnen voorzien in het levensonderhoud. Middels diefstal, heling en/of het gebruik van valse papieren probeerden zij hun inkomsten aan te vullen en/of hun honger te stillen. Zo ook een 30-jarige Aziaat die het volgende vertelt: “Ik heb wel ooit een zak patat van iemand gejat. Dat was op de (...) in Rotterdam. Ik had toen geen geld, maar wel honger. En toen kwam ik bij de patatkraam waar het zo lekker rook. En ik wilde zo graag eten. Een man had daar een zak patat besteld. Hij gaf het geld met links en wilde met rechts de zak patat pakken. Toen ben ik er tussen gesprongen. Ik heb snel die zak patat gepakt en ben hard weggerend. Er vielen wat patatjes waardoor er direct veel duiven aan kwamen vliegen.” (8) Ook een 48-jarige Afrikaan die grotendeels in het daklozencircuit heeft verbleven, heeft zich om deze reden schuldig gemaakt aan criminaliteit. Hij vertelt als volgt: “Ik heb een paar keer eten gestolen uit de supermarkt omdat ik echt honger had en niets te eten had. Ik had geen geld om iets te kopen, maar moest wel eten. Ik heb dit ongeveer twee keer per jaar gedaan. Één keer ben ik aangehouden bij de Albert Heijn, waarna ik mee moest naar het bureau. Daar heb ik een boete gekregen toen ik de situatie had uitgelegd. Die kon ik niet betalen omdat ik geen geld had. Toen heb ik een nachtje in de cel moeten blijven.” (46) Deze uitgeprocedeerde asielzoekers konden niet op een andere manier in hun levensonderhoud voorzien

¹¹¹ Hierbij dient opgemerkt te worden dat de antwoorden van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers (deels) zijn gecontroleerd aan de hand van de pardonregeling. Respondenten die meer dan één maand onvoorwaardelijke gevangenisstraf opgelegd hadden gekregen hebben namelijk geen verblijfsvergunning gekregen op grond van de pardonregeling.

¹¹² Het gebruik van valse documenten is in deze tabel niet als criminaliteit gekwalificeerd, tenzij respondenten hiervoor is aangehouden. Meerdere respondenten hebben bewust of onbewust gebruik gemaakt van valse documenten om te werken of naar de dokter te gaan om op deze manier een inkomen te vergaren of zorg te krijgen. Zij zien dit zelf echter niet als criminaliteit. Daarom is dit in deze tabel buiten beschouwing gelaten om de aandacht te vestigen op overige criminaliteit.

waarop zij zijn gaan stelen of valse documenten zijn gaan gebruiken. Een 43-jarige Afrikaan geeft dit treffend weer: "Er was heel weinig werk. Ik heb veel gezocht naar werk. Ik ging met veel mensen praten en ik vroeg hen naar werk. Dan kon ik soms wel een paar uurtjes hier werken en dan weer een paar uurtjes daar. Schoonmaken. Maar er was niet veel werk. (...) Daarom heb ik een keer een broek en een jas gestolen. Dat heb ik één keer gedaan en toen kwam de politie. Daarna heb ik dit nooit meer gedaan. Wel heb ik nog eten gestolen. Ik at niet veel omdat ik me niet goed voelde, maar soms had ik wel eten nodig." (48) Verder vormden winstbejag, verslaving en het hebben van verkeerde vrienden redenen om zich tot de criminaliteit te wenden. Een 26-jarige Afrikaan vertelt over dit laatste: "Na een jaar ben ik gaan afwassen bij een restaurant aan de (...). Hier heb ik vijf jaar lang meer dan vijftig uur per week gewerkt. Ik kreeg niet veel betaald. Ik kreeg fl. 45,- per dag als ik van 13:00 uur tot 0:00 uur werkte. Ze maakten gebruik van je. Ik had dit baantje gevonden via mijn oom die iemand kende die daar werkte. Zij wisten dat ik geen papieren had, maar het was geen probleem voor hem dat ik daar zwart werkte. Ik kreeg wel alleen betaald als ik werkte en ik had geen vakantie. Ik was bang om hier wat van te zeggen omdat ik dan mijn baan kwijt zou raken. Ik wist niet wat ik dan moest doen. Na vijf jaar hield ik het niet meer vol. Ik was het zat en ben weggegaan. Toen heb ik een jaar niets gedaan en eindelijk 'vakantie' gevierd voor een jaar. Toen kwam ik in contact met de verkeerde mensen. Ik ben toen gaan dealen om aan geld te komen. Daar verdiende ik niet veel mee. Ik ging toen ook gokken en slechte dingen doen. Zelf heb ik nooit gebruikt. Het was echter niet genoeg wat ik verdiende. De inkomsten varieerden. Ik heb dit een paar maanden gedaan, maar toen ben ik gestopt. Het was slecht en ik voelde me hier niet goed bij."(70) Tot slot bleven twee respondenten volhouden zich niet schuldig te hebben gemaakt aan criminaliteit: zij waren hiervoor echter veroordeeld en hebben hierdoor geen verblijfsvergunning op grond van de pardonregeling gekregen. De motieven van deze respondenten zijn dan ook niet bekend.

Zes van de tien uitgeprocedeerde asielzoekers die tijdens het verblijf in de illegaliteit een strafbaar feit hebben gepleegd, zijn hiervoor aangehouden. Vier van hen hebben een boete of een vervangende celstraf gekregen, twee hebben een onvoorwaardelijke gevangenisstraf gekregen. De andere vier respondenten die zich schuldig hebben gemaakt aan criminaliteit tijdens het illegaal verblijf zijn niet betrapt: de gepleegde strafbare feiten hebben voor hen geen verdere gevolgen gehad.

Kortom, 86% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers heeft zich tijdens het illegaal verblijf uit respect voor wet- en regelgeving, uit angst voor de gevolgen en vanwege het hebben van een netwerk om op terug te vallen waren niet schuldig gemaakt aan enige vorm van criminaliteit. Dit komt onder meer naar voren in het verhaal van een 38-jarige Afrikaan: "Nee, ik heb nooit iets gestolen. Ik heb nooit iets crimineels gedaan. Ik ben goed opgevoed en ga niet stelen of zo iets doen." (61) Ook het verhaal van een 32-jarige Afrikaan laat dit zien: "Ik ben nooit betrokken geweest bij criminaliteit of zo iets. Anders had ik nu ook geen pardon gehad. Ik was altijd bang om iets fout te doen. Ik ging zwart werken omdat ik geld moest verdienen om te kunnen leven, maar ik durfde bijvoorbeeld niet op valse of andermans papieren te werken omdat ik bang was dat ik dan door de politie opgepakt zou worden en uitgezet zou worden."(11) Veel geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers sliepen liever op straat en/of leden honger, dan dat zij zich schuldig zouden maken aan criminaliteit. Dus ondanks dat zij in de marges van de samenleving verbleven, was de drempel om zich tot criminaliteit te wenden erg hoog voor deze groep.

6.3 Conclusies

In dit hoofdstuk is criminaliteit onder illegaal verblijvenden besproken. De literatuur liet al zien dat de betrokkenheid van illegaal verblijvenden bij criminaliteit in het algemeen beperkt is. Als zij zich inlaten met criminaliteit, plegen zij vooral kleine delicten als winkeldiefstal, vandalisme en bezit van of werken met valse papieren. Zij maken zich in mindere mate schuldig aan ernstige delicten, drugsdelicten en overige delicten. De door hen gepleegde criminaliteit werd eerst gezien als overlevingscriminaliteit, maar is later ook wel omschreven als bestaans- en verblijfscriminaliteit. Dit is criminaliteit die illegaal verblijvenden in staat stelt zich toegang tot Nederland te verschaffen, hier illegaal te verblijven, en te voldoen aan sociale standaarden. In het begin van deze eeuw is het aantal door illegaal verblijvenden gepleegde kleine en ernstige delicten toegenomen. Deze toename is sterker dan de toename van criminaliteit in het algemeen. Deze stijging wordt in grote mate veroorzaakt door de marginalisatie van illegaal verblijvenden: door de verscherping van het vreemdelingenbeleid en door de uitsluiting van formele instituties zijn illegaal verblijvenden steeds meer naar de marges van de maatschappij gedreven met als gevolg dat zij zich schuldig maken aan criminaliteit om te overleven indien zij niet goed zijn ingebed in de Nederlandse of etnische samenleving.

De interviews met de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers maken het niet mogelijk aan te geven of er sprake is van een toename dan wel een afname van criminaliteit onder illegaal verblijvenden omdat er geen eerder vergelijkbaar onderzoek voorhanden is. Daartoe zou eerder onderzoek op basis van de VAS herhaald dienen te worden. Wel is het ook in dit onderzoek gebleken dat het niet kunnen voorzien in het levensonderhoud de voornaamste reden is om zich schuldig te maken aan zogenaamde overlevingscriminaliteit ofwel verblijfs- of bestaanscriminaliteit als diefstal, het bezit van en werken met valse papieren en drugshandel. De meeste respondenten die zich schuldig hebben gemaakt aan criminaliteit konden niet zelf hun primaire levensbehoeften vervullen en hadden niemand om op terug te vallen. Bijgevolg hebben zij strafbare feiten gepleegd. Deze verhalen onderschrijven dus de marginalisatietheorie. Aan de andere kant heeft 86% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers zich tijdens het illegaal verblijf niet schuldig gemaakt aan criminaliteit terwijl ook zij grotendeels niet zelfstandig in hun levensonderhoud konden voorzien en niet altijd op een sociaal netwerk terug konden vallen. Zij prefereerden echter honger of een verblijf op straat boven het plegen van criminaliteit. Dus de steeds verdergaande marginalisering van illegaal verblijvenden leidt er enerzijds toe dat meer illegaal verblijvenden zich tot criminaliteit wenden om te overleven, maar betekent anderzijds niet noodzakelijkerwijs of logischerwijs dat illegaal verblijvenden die niet in hun levensonderhoud kunnen voorzien er voor kiezen zich in te laten met criminaliteit.

7. Toezicht op illegaal verblijvenden

Het toezicht op illegaal verblijvenden is de afgelopen decennia sterk geïntensiveerd. Zo zijn met de inwerkingtreding van de nieuwe vreemdelingenwet in 2001 de bevoegdheden van de Vreemdelingenpolitie uitgebreid en de mogelijkheden om de vrijheid te beperken of te ontnemen verruimd. Daarnaast heeft de Vreemdelingenpolitie met de reorganisatie in 2003 meer capaciteit gekregen voor het uitoefenen van toezicht op vreemdelingen. Ook is het aantal groepsgerichte acties vanaf 2004 verder opgevoerd. Bovendien is het toezicht op illegale tewerkstelling vanaf 1999 toegenomen: het aantal controles is gestegen en de SIOD is in het leven geroepen om onder meer illegale tewerkstelling te bestrijden. Tot slot zijn in 2004 nieuwe interventieteams opgericht om illegaal verblijf, illegale tewerkstelling en illegale bewoning te bestrijden.

Dit roept de vraag op in welke mate illegaal verblijvenden te maken krijgen met het vreemdelingentoezicht en wat voor gevolgen het toezicht met zich mee brengt. In dit hoofdstuk wordt getracht deze vraag te beantwoorden. Daartoe wordt in paragraaf 7.1 de literatuur over het toezicht op illegaal verblijvenden uiteengezet. In paragraaf 7.2 wordt vervolgens ingegaan op de ervaringen van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers met het vreemdelingentoezicht. En tot slot worden in paragraaf 7.3 de ontwikkelingen ten aanzien van het toezicht op illegaal verblijvenden geschetst.

7.1 Literatuur over toezicht op illegaal verblijvenden

Boekhoorn, Speller en Kruijssen hebben de toezichtbevoegdheden van de politie in de Vreemdelingenwet 2000 geëvalueerd naar aanleiding van de nieuwe Vreemdelingenwet.¹¹³ Boekhoorn en Speller hebben ook de gevolgen van de reorganisatie van de Vreemdelingenpolitie voor het operationele vreemdelingentoezicht onderzocht.¹¹⁴ En Broeders en Engbersen hebben in 2007 aandacht besteed aan de reactie van illegaal verblijvenden op het vreemdelingentoezicht.¹¹⁵

Boekhoorn, Speller en Kruijssen maken met hun onderzoek duidelijk dat de Vreemdelingenpolitie op instigatie van andere diensten bij meer projecten wordt ingezet en dat het aantal staande gehouden illegaal verblijvenden in de periode april 1998 tot april 2004 fors is toegenomen. Zij verklaren de toename van het aantal staandehoudingen op grond van de Vreemdelingenwet middels de stijging van het aantal specifieke acties van de Vreemdelingenpolitie, de uitbreiding van het aantal controles op illegale tewerkstelling en (in mindere mate) de verruiming van de bevoegdheden in de nieuwe vreemdelingenwet. De toename van het aantal staandehoudingen van vreemdelingen in vervolg op de strafrechtelijke aanhouding komt volgens hen voort uit een toegenomen alertheid op de identiteit en verblijfsrechtelijke positie van de aangehouden persoon. Het is echter niet duidelijk of bovenstaande betekent dat de reorganisatie en de intensivering van het vreemdelingentoezicht effectief zijn. Deze zijn namelijk nog niet geheel voltooid. Wel concluderen zij

¹¹³ Boekhoorn, P., Speller, T. en Kruijssen, F., *Operationeel toezicht vreemdelingen: evaluatie van de bevoegdheden in de Vreemdelingenwet 2000 voor het vreemdelingentoezicht door de politie*, Bureau Boekhoorn Sociaal-wetenschappelijk Onderzoek, Nijmegen 2005

¹¹⁴ Boekhoorn, P. en Speller, T., *Vreemdelingenpolitie in transitie: een nadere verkenning van het operationeel vreemdelingentoezicht*, Bureau Boekhoorn Sociaal-wetenschappelijk Onderzoek, Nijmegen 2006

¹¹⁵ Broeders, D. en Engbersen, G., *The Fight Against Illegal Migration: Identification Policies and Immigrants' Counterstrategies*, in: *American Behavioral Scientist* 2007- 50; 1592

dat het streven naar een actiever toezicht op grond van de Vw 2000 in de onderzochte periode (van september 2003 tot juni 2004) in balans is gebleven met het gewenste non-discriminatoire karakter van het toezicht. Met de verschuiving in de prioriteiten en aanpak van het vreemdelingentoezicht en de daardoor toegenomen aandacht voor thema's als overbewoning en overlast, worden de grenzen van de wet en het non-discriminatoire optreden wel opgezocht, aldus Boekhoorn, Speller en Kruijssen.¹¹⁶

Broeders en Engbersen hebben in 2007 de reactie van illegaal verblijvenden op de intensivering van het vreemdelingentoezicht en het gebruik van identificatietechnieken en -systemen beschreven aan de hand van drie overheidsmaatregelen ten aanzien van illegaal verblijvenden: de uitsluiting van de arbeidsmarkt, het gebruik van detentie en de digitalisering van de grenzen. Deze maatregelen hebben tot doel migranten af te schrikken van het ongecontroleerd de EU binnenkomen en hier illegaal te verblijven. De effecten van deze maatregelen zijn echter beperkt volgens Broeders en Engbersen: het heeft namelijk niet geleid tot een totale controle op de migratiestromen en er verblijven nog steeds mensen zonder verblijfsvergunning in de EU en meer specifiek in Nederland. Dit heeft onder meer te maken met de zogenaamde counterstrategieën die migranten gebruiken om een land binnen te komen en hier illegaal te verblijven. Zij maken bijvoorbeeld gebruik van intermediairs en valse of andermans papieren om alsnog toegang te verkrijgen tot de arbeidsmarkt en/of zij verplaatsen hun activiteiten van de arbeidsmarkt naar particulieren om op deze manier inkomsten te vergaren. Ook weigeren zij mee te werken aan het vaststellen van hun identiteit zodat zij tijdens de detentie niet uitgezet kunnen worden. En verder proberen zij de formele grenscontroles te omzeilen en in extreme gevallen hun vingertoppen te mutileren zodat geen vingerafdrukken te nemen zijn. Hierdoor is een zogenaamd kat-en-muisspel ontstaan tussen overheden en illegaal verblijvenden waarin migranten steeds creatiever worden om de door overheden genomen maatregelen te omzeilen en waarin overheden steeds meer maatregelen nemen om illegaal verblijf te bestrijden. Het bestaan van informele instituties ofwel bastaardinstituties binnen de samenleving, het bestaan van ondersteunende migratienetwerken en de opkomst van middelen rondom het verbergen van de eigen identiteit bieden illegaal verblijvenden voorsnog mogelijkheden om het restrictieve illegalenbeleid en het toezicht dat hiermee gepaard gaat te omzeilen. Overheden nemen echter steeds weer nieuwe en verdergaande maatregelen om het migranten moeilijker te maken. Illegaal verblijvenden gaan hierop weer verder ondergronds om het illegaal verblijf te continueren waardoor nog onduidelijk is wie de beste kaarten in handen heeft om het spel te winnen.¹¹⁷

7.2 Toezicht op uitgeprocedeerde asielzoekers in Utrecht

Het bovenstaande laat zien dat het vreemdelingentoezicht en met name de intensivering van het toezicht van invloed is op het gedrag van illegaal verblijvenden. In deze paragraaf wordt hier nader op ingegaan. Achtereenvolgens is aandacht voor de mate van bewustzijn van het toezicht, de invloed van het toezicht op het leven in de illegaliteit, de ervaringen van de geïnterviewden met het toezicht en tot slot op de gevolgen van het toezicht ten aanzien van de veiligheid.

¹¹⁶ Boekhoorn, P., Speller, T. en Kruijssen, F., *Operationeel toezicht vreemdelingen: evaluatie van de bevoegdheden in de Vreemdelingenwet 2000 voor het vreemdelingentoezicht door de politie*, Bureau Boekhoorn Sociaal-wetenschappelijk Onderzoek, Nijmegen 2005, p. 111

¹¹⁷ Broeders, D. en Engbersen, G., *The Fight Against Illegal Migration: Identification Policies and Immigrants' Counterstrategies*, in: *American Behavioral Scientist* 2007- 50; 1592

7.2.1 Bewustzijn van vreemdelingentoezicht

92% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers vertelde zich tijdens het illegaal verblijf bewust te zijn geweest van het vreemdelingentoezicht. Dit bewustzijn kwam voort uit verhalen over en uit eigen of andermans ervaringen met het vreemdelingentoezicht.

Ter illustratie enkele voorbeelden. Te beginnen met het verhaal van een 31-jarige Afrikaan die zich middels verhalen bewust is geworden van het vreemdelingentoezicht: "Ik had van veel mensen gehoord dat de politie controleerde op mensen zonder verblijfsvergunning. Ik wist ook dat je in Nederland niet mag werken als je geen verblijfsvergunning hebt. In het AZC was vaak verteld dat hierop gecontroleerd werd en dat dit niet was toegestaan. En ik hoorde vaak verhalen van mensen, ik zag op het journaal en ik las in de krant dat mensen werden opgepakt als de politie of de Arbeidsinspectie bij bedrijven controleerde. Ook had ik gezien dat de politie mensen oppakte als die gingen stempelen. Ik wist dus dat er veel gecontroleerd werd. Ik was hierdoor bang geworden." (14) Een 43-jarige man uit het Midden-Oosten vertelt een vergelijkbaar verhaal: "Ik had veel verhalen gehoord van mensen. Bijvoorbeeld eigenaren van winkels en bedrijven die hoge boetes zouden krijgen als ze mensen zonder verblijfsvergunning lieten werken."(43)

Daarnaast zorgden ook eigen en/of andermans ervaringen met het vreemdelingentoezicht voor bewustwording. Dit blijkt onder meer uit het verhaal van een 43-jarige Aziat: "Ik werd steeds ontslagen omdat mijn werkgevers bang waren voor controles van de Arbeidsinspectie. Daardoor werd het voor mij moeilijker om een baan te vinden. En om deze te houden." (21) Ook een 28-jarige Afrikaan vertelt hierover: "Twee vrienden die via het uitzendbureau werkten, zijn gearresteerd en uitgezet. En ook een vrouw met wie ik op de (...) woonde, is gearresteerd. Ik was op dat moment niet thuis dus ik had geluk, maar ik moest toen wel ergens anders gaan wonen." (32) Een 34-jarige man uit het Midden-Oosten vertelt ook een dergelijk verhaal: "Ik heb gezien dat er vanuit het vertrekcentrum en vanuit de gevangenis mensen werden teruggestuurd. Ik heb ook een keer vanuit de gevangenis naar Afghanistan gebeld met iemand die net was uitgezet. Hij vertelde me hoe dit was gegaan: hij werd geboeid en vastgebonden en zijn mond werd afgeplakt totdat hij in Afghanistan was. Er was de hele tijd politie bij hem. Ik was bang dat met mij hetzelfde zou gebeuren." (5) En tot slot geeft het verhaal van een 28-jarige Afrikaan weer hoe bewustwording van het toezicht ontstaat: "Ik kan niet zeggen dat ik het zelf heb gezien. Maar ik wist dat het er was. Ik hoorde verhalen van mensen die in de bouw werkten en die werden gecontroleerd. Bovendien is de politie een keer om 6:00 uur 's ochtends bij mijn vriendin aan de deur geweest om me te zoeken. Dat was toen ik net uitgeprocedeed was. Daarna was mijn vriendin altijd bang als er een auto stopte als ik bij haar was. Nu is ze weer minder bang, maar in het begin was ze zo bang dat ze niet kon slapen. (...) De politie wist blijkbaar waar mijn vriendin woonde. Ik weet niet hoe ze dit wisten. De politie heeft haar toen verteld dat ik terug moest. Maar zij heeft niet gezegd waar ik woonde. De politie heeft wel binnengekeken, maar is weggegaan toen ik daar niet bleek te zijn. Toen pas besepte ik in wat voor situatie ik verkeerde. Mijn vriendin werd hierdoor erg bang, ik raakte er aan gewend, daardoor was het voor haar een hardere klap. Het was voor haar erger, maar ik voelde me hier medeschuldig aan." (9)

Deze geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers wisten dat het vreemdelingentoezicht zich uitstrekte over meerdere terreinen, als illegale arbeid, illegale bewoning, de straat en andere openbare gelegenheden. 18% van de respondenten meende dat het vreemdelingentoezicht de laatste jaren toegenomen was: er zouden meer "razzia's" plaatsvinden, er zouden meer controles op illegale tewerkstelling zijn en er zou vaker om identiteitsbewijzen gevraagd worden. Deze respondenten, die

grotendeels (veel) meer dan vijf jaar in de illegaliteit verbleven, schreven de intensivering van het toezicht toe aan het beleid van mevrouw Verdonk die van 2003 tot 2007 minister van Vreemdelingenzaken en Integratie was. Een 43-jarige Afrikaan vertelt hierover: “Er waren veel controles. De controles zijn begonnen toen Verdonk kwam. Ik heb het ook meegemaakt. Toen was er een controle op de (...). Ik ging daar mijn fiets ophalen, maar toen was er net een controle gaande van de politie, de belastingdienst en anderen. Iedereen en alles werd gecontroleerd. Ik ook. Daarna moest ik naar een vreemdelingengevangenis.” (78) Ook het verhaal van een 30-jarige Aziaat laat dit zien: “Ik merkte dat na de aanslagen op het *World Trade Center* (in 2001) de sfeer in Rotterdam anders werd. Ik wilde hier graag weg. Ik merkte dat de mensen in Rotterdam erg alert waren op buitenlanders en dat de moslimhaat toe nam. Het was heel intens: er was meer politie, meer controle, meer fouilleringen, en er werden meer mensen opgepakt. Dat was niet goed voor me. Daarom heb ik besloten te verhuizen. Ik ben toen naar Utrecht gekomen. (...) Tot dan toe was het vooral geschreven beleid, maar dat werd onder Verdonk werkelijkheid. Er kwamen bijvoorbeeld strengere controles. Dit heb ik meegemaakt op de Amsterdamse Straatweg. Ik was op weg naar de Amsterdamse Straatweg, maar zag hier zoveel politie dat ik ben omgekeerd en weggegaan. Sindsdien heb ik een aantal jongens niet meer gezien in het Catharijnehuis die ik hiervoor wel zag. Het kan zijn dat zij zijn vastgezet of uitgezet. Daarnaast maakte de identificatieplicht het leven in de illegaliteit lastiger. Het toezicht was dus toegenomen en je moest je overal voor identificeren. Bijvoorbeeld voor een kortingskaart bij de NS, de bus of de metro, de bibliotheek, de bioscoop, enzovoorts. Dat was erg frustrerend omdat plotseling een aantal dingen niet meer konden. Dan liep je het risico dat de politie ineens kwam.” (8) Tot slot komt de intensivering van het toezicht naar voren in het verhaal van een 33-jarige Aziaat. Hij vertelt als volgt: “Ik had hier van mensen over gehoord. En ik had het gezien op het nieuws. Dat was vooral in de tijd onder Verdonk. Toen waren er op het werk veel controles en ook uitzettingen. En er werden razzia’s gehouden in één blok of in één straat. (...) Ik ging daardoor niet veel naar buiten. Ik ging na het schoonmaakwerk direct naar huis. En dan bleef ik ook binnen. Ik begaf me weinig buiten. Zo was ik voorzichtig. Maar ik was niet bang. Ik hoefde niet bang te zijn want ik was alleen maar illegaal. Hoewel ik voor speciale controles waarbij heel de buurt gecontroleerd toch wel bang was. Dan werd iedereen gecontroleerd. Maar dat is gelukkig nooit gebeurd in de buurt waar ik woonde.” (62)

7.2.2 Controles in het kader van het vreemdelingentoezicht

49% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers is tijdens het illegaal verblijf zelf onderworpen aan een controle in het kader van het vreemdelingentoezicht. In tabel 7.1 is weergegeven hoe vaak zij tijdens het illegaal verblijf dergelijke controles hebben meegemaakt.

Tabel 7.1: Het aantal ondervonden controles in het kader van het vreemdelingentoezicht

Aantal controles in het kader van het vreemdelingentoezicht (N=88)	Frequentie	Percentage
Geen	45	51%
Één	21	24%
Twee	12	14%
Drie of meer	10	11%

Deze controles in het kader van het vreemdelingtoezicht hebben plaatsgevonden op de werkplek, op straat, aan huis, in het verkeer, in het openbaar vervoer en tijdens groepsgerichte acties. Ter illustratie wat verhalen van respondenten die zijn onderworpen aan een dergelijke controle.

Te beginnen met het verhaal van een 40-jarige Aziaat die vaak middels speciale strategieën aan controles op de werkvloer wist te ontkomen, maar desondanks toch één keer is betrapt. Deze man vertelt als volgt: “De laatste jaren is het moeilijker geworden om aan werk te komen doordat werkgevers boetes kunnen krijgen van 8.000,- euro per illegale werknemer. En er zijn meer razzia’s waardoor werkgevers bang zijn geworden om illegalen in dienst te nemen. (...) Daardoor is het nu moeilijker om aan werk te komen hoewel er verschillende strategieën bestaan om aan het toezicht van de Arbeidsinspectie te ontkomen. Als zij naar een Chinees restaurant komen voor een controle, wordt er een seintje gegeven naar de keuken. Er is een soort alarm. De illegalen vluchten dan via vluchtroutes die vooraf worden bedacht. Daardoor ben ik maar één keer gepakt bij controles van de Arbeidsinspectie terwijl ik heel veel controles heb meegemaakt. Toen was ik de pekingeend aan het fileren waardoor ik niet op tijd weg kon rennen.” (51) De aanwezigheid op een werkplek was soms al voldoende voor een controle in het kader van het vreemdelingtoezicht. Dit komt onder meer naar voren in het verhaal van een 25-jarige Aziaat: “Ik was een keer in een Indisch restaurant aan het praten aan de bar. Toen kwam de politie binnen. Ik werd toen bang. Vermoedelijk vroegen zij mij daarom om mijn legitimatie. Ze zagen dat ik bang was en dachten bovendien dat ik aan het werk was. Dat was niet, maar ik moest wel mijn legitimatie geven. Die had ik niet. Toen moest ik mee naar het bureau. Vervolgens ging ik naar de gevangenis voor illegalen (vreemdelingenbewaring) in Zeist.” (56)

Niet alleen op de werkplek, ook op straat zijn veel respondenten aan een controle in het kader van het vreemdelingtoezicht onderworpen. Zo ook een 29-jarige Afrikaan die het volgende vertelt: “Ik heb twee keer een controle meegemaakt waarbij ze om mijn verblijfsvergunning vroegen. De eerste keer was op straat. Ik stond toen met mijn fiets in mijn hand te praten met een vriend. Er was geen directe aanleiding, maar de politie vroeg me om mijn papieren. Ik had toen nog een w-document zodat ik direct weer mocht gaan. De tweede keer liep ik ook op straat. Ook toen was er geen directe aanleiding. Gelukkig had ik ook toen mijn w-document nog.” (27) Het kwam vaker voor dat de aanleiding voor de controle niet geheel duidelijk was bij respondenten. Een aantal van hen had het idee dat de politie zich schuldig maakte aan willekeur daar zij wel en anderen om hen heen niet werden gevraagd om een identiteitsbewijs.

Tot slot is een klein aantal respondenten thuis onderworpen aan een controle in het kader van het vreemdelingtoezicht. Een 33-jarige Afrikaan vertelt hierover onder meer: “Ik heb een keer een controle gehad bij mijn vriendin thuis. De politie kwam toen aan de deur. De dochter van mijn vriendin deed open. De politie vroeg haar naar mij. Zij riep toen haar moeder. De politie vroeg haar of ik met het pardon bezig was. Dat was ik op dat moment. Hierdoor was het geen probleem. De politie is toen weer weggegaan. De dochter van mijn vriendin heeft de politie toen nog wel gevraagd waarom ze aan de deur kwamen. De politie zei dat het een algemene controle was. Maar wij denken dat iemand in de straat mij verraden heeft en de politie gebeld heeft om hen te tippen dat er een illegaal op dit adres woonde.” (23) Verraad zou bij meer respondenten aanleiding zijn geweest voor de controle in het kader van het vreemdelingtoezicht.

De controles in het kader van het vreemdelingtoezicht hebben niet voor alle geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers die zijn gecontroleerd gevolgen gehad: 29% van de gecontroleerde respondenten is niet aangehouden na een dergelijke controle. Het niet uitzetbaar zijn, het niet beschikbaar hebben van celcapaciteit en coulance van agenten waren hier de oorzaak van. Een 31-

jarige man uit het Midden-Oosten vertelt over dit laatste: "In 2008 werd ik weer gecontroleerd. Ik fietste in de buurt van de LIDL terwijl ik daar niet mocht fietsen. Toen werd ik door de politie gestopt. Zij ontdekten dat ik geen papieren had. Zij zeiden dat ik snel weg moest wezen. Dat heb ik toen gedaan." (50) Verder is één respondent ontsnapt waardoor hij niet aangehouden kon worden. Deze 29-jarige Afrikaan vertelt hierover het volgende: "De andere keer zat ik naast mijn vriendin in de auto toen de politie kwam voor een controle. Ik ben toen heel snel de auto uitgestapt en heel hard weggerend. Ik ben de bossen in gerend. De politie kon me niet bijhouden, maar kwam me wel zoeken met auto's en zaklampen. Ik heb toen tot 6:00 uur 's ochtends gewacht. Toen was de politie weg. Toen ben ik weer naar mijn vriendin gegaan. Maar zij maakte het meteen uit: ze wilde niet op zo'n manier leven."(64)

67% van de respondenten die aan een controle in het kader van het vreemdelingentoezicht onderworpen zijn, is direct na de controle aangehouden. 5% van de gecontroleerde respondenten is tijdens een eerste controle niet aangehouden, maar tijdens een latere controle wel. Na aanhouding werden de respondenten meegenomen naar het politiebureau. 70% van hen is vervolgens overgebracht naar een detentiecentrum ten behoeve van uitzetting, 30% is na een paar uur of paar nachten op het politiebureau weer vrijgelaten. Een aantal van hen is na een eerste controle wel en na latere controles niet overgebracht naar een detentiecentrum. Een 39-jarige man uit het Midden-Oosten, die vijf controles in het kader van het vreemdelingentoezicht heeft meegemaakt, beschrijft hoe dit in zijn werk ging: "De eerste keer ben ik in een pension op de (...) aangehouden. Ik woonde hier met Bulgaarse mensen toen er een politie-inval plaatsvond. Ik werd toen meegenomen naar het bureau. Ik kwam daarna in een vreemdelingengevangenis op Schiphol terecht, maar ze konden me niet uitzetten. Ik ben toen na twaalf dagen weer vrijgelaten. Dat was in 2003. De politie kende me vanaf toen: ze hadden me immers gezien. Ik heb toen in 2004 weer in vreemdelingenbewaring gezeten. Ik was op weg naar mijn werk in Nieuwegein, maar had geen kaartje. (...) Toen werd ik gecontroleerd. En omdat ik geen kaartje had en illegaal was, moest ik mee naar het politiebureau. Na drie dagen werd ik overgeplaatst naar Groningen waar ik nog een week in vreemdelingenbewaring heb gezeten. Daarna werd ik vrijgelaten omdat ze me niet uit konden zetten. Toen ben ik weer teruggedaan naar Utrecht. Daar werd ik in 2006 weer aangehouden omdat ik zonder licht fietste. Ik moest toen ook mee naar het bureau, maar werd al snel weer vrijgelaten omdat bewaring toch geen zin zou hebben."(13)

39% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers heeft tijdens het verblijf in de illegaliteit in vreemdelingendetentie verbleven: 62% van deze respondenten is na een controle in het kader van het vreemdelingentoezicht in bewaring gesteld, en 38% is na afloop van de procedure, na een Dublin-claim of na een vrijwillige melding in bewaring geplaatst. Het verblijf in vreemdelingendetentie bleek voor respondenten erg moeilijk te zijn vanwege de grote onzekerheid waarin zij verkeerden, de sobere omstandigheden waaronder zij verbleven, de beperkte medische zorg waarover zij beschikten en de frustratie waarmee zij te maken kregen.¹¹⁸ Die frustratie kwam

¹¹⁸ De vrijheidsontneming van vreemdelingen in Nederland is herhaaldelijk bekritiseerd door zowel nationale als internationale organisaties: zowel de veelvuldige toepassing, de niet-gelimiteerde detentieduur als de extreem sobere detentieomstandigheden zijn onderworpen aan deze kritiek. Daarbij zou vreemdelingenbewaring op zichzelf pathogeen zijn. Zie: Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, *The conditions in centres for third country national (detention camps, open centres as well as transit centres and transit zones) with a particular focus on provisions and facilities for persons with special needs in the 25 EU member states*, European Parliament, Brussel 2007 p. 24-26. Zie voor overige kritiek onder meer: Raad van Europa, Europees Comité inzake de voorkoming van folteren, vernederende en onmenselijke behandelingen, *Report to the authorities of the Kingdom of the Netherlands on the visits carried out to the Kingdom in Europe, Aruba, and the*

onder meer voort uit de reden van hun aanhouding en de lange detentieduur die hierop volgde. Zij werden bijvoorbeeld aangehouden wegens het fietsen zonder licht, het door rood licht lopen/fietsen, het fietsen op een voetpad of wegens redenen die niet geheel duidelijk waren. Maar omdat zij niet over een verblijfsvergunning beschikten, werden zij na hun aanhouding via een cel op het politiebureau naar een detentiecentrum overgebracht waar zij in afwachting van hun uitzetting variërend van een aantal dagen tot meer dan een jaar moesten verblijven. Daarnaast had het verblijf in vreemdelingenbewaring een negatieve impact op het psychische en fysieke welzijn van respondenten, te meer nu zij hier niet zelden lang verbleven terwijl zij niet uitgezet konden worden. Dit laatste was vaak ook de reden dat deze geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers vrijgelaten werden. Desondanks zijn meerdere respondenten voor een tweede keer, een derde keer of een vierde keer in bewaring gesteld.

Dit leverde soms wel een schadevergoeding op: een paar respondenten heeft een schadevergoeding gekregen vanwege de onrechtmatige inbewaringstelling of het onrechtmatig lang laten voortduren van de vreemdelingendetentie. Een 48-jarige Afrikaan vertelt hierover het volgende: "Ik ben twee keer aangehouden na een controle en twee keer in vreemdelingenbewaring gekomen. De eerste keer was toen ik met een vriend op een klein bootje in het water sliep. Waarschijnlijk heeft toen iemand de politie gebeld omdat wij daar niet mochten slapen of omdat hij het niet vertrouwde, waarna de politie is gekomen en ik ben aangehouden. Mijn vriend mocht weer gaan: hij was ook dakloos maar had wel een verblijfsvergunning waardoor hij niet naar vreemdelingenbewaring moest. Ik heb toen acht maanden op de boot in Rotterdam gezeten. Later ben ik vrijgelaten omdat ik niet uitzetbaar was. Toen heb ik een schadevergoeding gekregen voor de maand en tien dagen dat ze me onrechtmatig hadden vastgehouden." (46) Dit woog echter niet op tegen de moeilijke tijd die zij in detentie hadden moeten doorstaan.

7.2.3 De invloed van het vreemdelingtoezicht op uitgeprocedeerde asielzoekers

73% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers die zich tijdens het illegaal verblijf bewust waren van het vreemdelingtoezicht, gaf aan dat het toezicht ook invloed op hun leven in de illegaliteit heeft gehad. Dit uitte zich in verschillende leefsfereën, namelijk op de arbeidsmarkt, in hun woonsituatie, op straat en in andere openbare gelegenheden. Zij hebben bijgevolg hun gedrag binnen deze leefsfereën aangepast.

De invloed van het vreemdelingtoezicht was met name voelbaar op de arbeidsmarkt: het geïntensiveerde vreemdelingtoezicht, de ingevoerde bestuurlijke boetes en de toegenomen controles op illegale tewerkstelling maakten het voor een groot deel van de respondenten moeilijk om aan werk te komen en om dit werk lange tijd vast te houden. Werkgevers waren minder geneigd illegaal verblijvenden aan te nemen nu de pakkans op illegale tewerkstelling was toegenomen door bovenstaande maatregelen en bovendien zwaarder werd bestraft. Bijgevolg is de positie van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers op de arbeidsmarkt verslechterd: zij konden moeilijker werk vinden en houden waardoor zij geen of minder inkomsten middels arbeid konden verwerven. Dit

Netherlands Antilles by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Staatsburg 2007, en Kalmthout, A.M., Hofstee-van der Meulen, F.B.A.M. en Dunkel, F., *Foreigners in European prisons*, Wolf Legal Publishers Nijmegen 2007 en Amnesty International, *The Netherlands: the detention of irregular migrants and asylum-seekers*, Amnesty International Londen 2008

komt onder meer naar voren in het verhaal van een 40-jarige Aziaat die veertien jaar in de illegaliteit heeft geleefd. Hij vertelt het volgende: "In het begin was het relatief makkelijk om werk te vinden. De laatste jaren is het echter moeilijker geworden doordat werkgevers boetes kunnen krijgen van 8.000,- per illegale werknemer. En er waren meer razzia's waardoor bij werkgevers angst is ontstaan om illegalen in dienst te nemen." (51) Hierdoor konden respondenten geen werk meer vinden en werden zij sneller ontslagen en meer gefragmentariseerd ingezet. Zij hebben daarop hun gedrag aangepast: waar zij voorheen veelal in de bouw, de horeca, de detailhandel en de schoonmaakindustrie werkzaam waren of kranten en/of folders bezorgden, gingen zij later vaker klusjes bij particulieren doen. Daar werd niet of nauwelijks gecontroleerd en was de pakkans dus kleiner. Ook onder invloed van het vreemdelingtoezicht konden veel respondenten geen werk meer vinden en durfde een klein aantal respondenten het niet aan zich op de arbeidsmarkt te begeven tijdens het illegaal verblijf.

Ook in de woonsituatie van geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers was de invloed van het vreemdelingtoezicht merkbaar. Geïnterviewden hebben ook hier hun gedrag hierop aangepast. Zij verhuisden bijvoorbeeld als zij bang waren dat hun verblijfplaats bij de politie bekend was. Ook bleven zij niet te lang op één plek om te voorkomen dat de politie hen daar zou vinden. En zij woonden indien mogelijk op onopvallende en rustige plaatsen waar de politie niet snel zou komen. Dit komt onder meer naar voren in het verhaal van een 31-jarige Afrikaan: "Op het moment dat ik illegaal werd, woonde ik bij een vriend in Zuilen. Dat adres was overal bekend. Toen ik illegaal was, durfde ik daar niet langer te wonen. Ik was bang dat de politie zou komen om me mee te nemen naar een gevangenis. Daarom ben ik bij een andere vriend gaan wonen. Achteraf was dat goed, want de politie kwam na een paar dagen langs om me op te halen. Mijn vriend zei toen dat ik er niet was en dat ik daar ook niet meer woonde. De politie heeft toen nog wel even gekeken, maar is toen weggegaan. Dus het was maar goed dat ik daar niet ben gebleven." (6) Ook het verhaal van een andere Afrikaanse man laat zien dat er bij de huisvesting rekening werd gehouden met het toezicht. Hij vertelt als volgt: "Eind 2005 en begin 2006 was het erg moeilijk. Toen was Verdonk minister en werd er veel gecontroleerd op mensen zonder verblijfsvergunning. Ik woonde op dat moment met veel mensen in één huis. We bleven dan vaak binnen omdat mensen in de buurt anders zouden merken dat hier wel erg veel mensen woonden. Zij zouden dan misschien de politie gaan bellen. Hiervoor waren we allemaal erg bang. Pas toen het pardon kwam, durfden we weer gewoon naar buiten te gaan." (30)

Verder was de invloed van het toezicht merkbaar op straat en in openbare gelegenheden: respondenten vertelden daar het risico te lopen te worden onderworpen aan een controle in het kader van het vreemdelingtoezicht. Dit beïnvloedde hun keuzes om naar buiten te gaan en openbare gelegenheden te bezoeken. Zo ontweek een tiental respondenten bepaalde locaties en/of gelegenheden omdat die volgens hen te risicovol waren omdat ze er een grote kans zouden lopen op te vallen. Dit betrof bijvoorbeeld plaatsen waar veel mensen bij elkaar komen en plaatsen waar situaties snel escaleren. Een 29-jarige Afrikaan legt dit uit: "Ik wist dat er controles waren. Dat was ook het werk van de politie. Daarom was ik altijd voorzichtig. Ik kwam niet vaak op het station. Ik vermeed plekken waar veel mensen samen kwamen. En ik ging niet naar feesten. Ik was altijd bang dat er iets zou gebeuren. Dan zou de politie komen." (52) Een 41-jarige Afrikaan beschrijft wat voor plaatsen en gelegenheden hij daarom vermeed: "Toen ik geen papieren had, zorgde ik ervoor dat ik niet op plekken kwam waar controles konden plaatsvinden. Zoals cafés, het stadion, het station en clubs. Daar zouden immers andere mensen kunnen zijn die iets slechts zouden kunnen doen. En dan zouden ze iedereen, dus ook mij, om papieren kunnen vragen. Daar was ik bang voor. Daarom ontweek ik deze plekken." (22) Een 39-jarige Afrikaan vertelt dat hij een bepaald "instinct" ontwikkeld heeft om de politie te ontlopen: "Ik wist waar ik wel en waar ik niet heen moest gaan. Ik wist ook hoe ik moest lopen. En ik vermeed de politie op de plekken waar zij wel konden komen. Zo bleef ik uit de

buurt van plaatsen en gelegenheden waar ik gecontroleerd zou kunnen worden.” (41) Andere respondenten durfden vanwege het vreemdelingtoezicht niet of nauwelijks naar buiten te gaan uit angst te worden aangehouden vanwege hun illegaal verblijf. Zij bleven zoveel mogelijk binnen. Een 33-jarige man afkomstig uit het Midden-Oosten vertelt hierover: “Ik was erg bang voor de politie. Daarom bleef ik veel thuis bij vrienden waar ik sliep, in huis hielp en waar ik televisie keek. Ik bleef veel binnen en kwam weinig buiten omdat ik bang was voor de politie. Daarom ging ik ook niet werken en daarom reed ik ook niet in de auto van mijn vrienden. Ik was bang dat ik dan door de politie aangehouden zou worden.” (2) Anderen gingen wel naar buiten, maar zo min mogelijk. Zo ook een 55-jarige man uit het Midden-Oosten die in een confectiewinkel werkt: “Ik heb nooit controles meegemaakt, maar ik ben hier wel erg bang voor. Ik ga na mijn werk boodschappen doen en dan meteen met de bus naar huis. Daar ga ik eten, dan twee of drie uurtjes televisie kijken en dan naar bed. (...) Ik ben bang voor de politie en ga daarom niet veel de straat op. Ik ben vooral in de winkel en in mijn huis en kom nauwelijks nog op andere plaatsen. Ik ben bang en gestrest en heb daardoor veel onrust in mijn hoofd. Ik wil niet opvallen en ik heb altijd mijn papieren van mijn advocaat bij me voor als ik onverhoopt aangehouden wordt.” (1)

Het vreemdelingtoezicht heeft er bovendien toe geleid dat geïnterviewden zich (overdreven) keurig aan de regels hielden. Zij hadden licht op hun fiets, zij reden niet door rood, zij fietsten niet waar het niet mocht, ze droegen hun autogordel, zij kochten kaartjes voor het openbaar vervoer, enzovoorts. Zij probeerden niets verkeers te doen om politie en andere instanties geen reden te geven hen staande te houden en naar verblijfsdocumenten te vragen. Een 38-jarige Afrikaan vertelt hierover: “Ik had altijd een vervoersbewijs bij me. Ik hield me altijd aan de wet. Ik ging niet vechten. Ik liep de andere kant op als ik politie zag. Ik was bang, maar ik bleef er niet voor binnen. Wel droomde ik dat 's nachts de politie aan de deur zou komen voor een controle.” (61)

Verder werden respondenten zich onder invloed van het vreemdelingtoezicht in de verschillende leefsfereën erg bewust van hun omgeving: zij waren constant alert op politie, op overlastgevers en op andere mensen en/of zaken die hen in de problemen konden brengen. Een 28-jarige Afrikaan beschrijft dit als volgt: “Ik lette constant op. Dat werd heel normaal voor me. Dat moest ik wel doen. Anders liep ik het risico te worden gepakt. Ik was me altijd heel bewust van mijn omgeving en lette altijd op wat er zou kunnen gebeuren. Ik ging bijvoorbeeld wel naar een café of naar een bioscoop, maar niet naar een discotheek. Daar bestaat het risico op drugscontroles en op vechtpartijen waarna de politie komt. Dat is gevaarlijk voor mij. Daarom paste ik me aan. Ik leefde als een monnik en lette constant op details. Ik kocht altijd een treinkaartje, fietste altijd met licht, ik nam een andere straat als ik politie zag, ik nam een andere route als ik anders langs het politiebureau moest, enzovoorts. Het zou stom zijn om dit niet te doen. Dan heb je het aan jezelf te danken als je in bewaring wordt genomen. Ik werd hierdoor wel een soort van paranoïde” (9) Deze respondenten trachtten zo min mogelijk op te vallen en zo min mogelijk aandacht op zich te vestigen. Zo ook een 30-jarige Aziaat. Hij beschrijft wat hij hiertoe deed: “Ik heb ook bepaalde tactieken aangeleerd om niet op te vallen. Zo gebruikte ik mijn geld om kleren te kopen en te zorgen dat ik er netjes uitzag. Ook lette ik er op dat ik met mijn lichaamstaal vertrouwen uitstraalde zodat niemand argwaan zou krijgen. Ik probeerde sterk te zijn en met een positieve geest rond te lopen in het leven. Daarvoor gebruikte ik psychologische trucjes.” (8)

Daarnaast troffen respondenten nog andere maatregelen ten aanzien van het vreemdelingtoezicht. Een 52-jarige Oost-Europeaan legt dit onder meer uit: “Ik vertelde tegen niemand dat ik illegaal was. En ik had een adres uit mijn hoofd geleerd dat ik tegen de politie kon vertellen als die hierom zou vragen. Ook had ik Nederlands geleerd zodat ze zouden denken dat ik ‘gewoon’ een buitenlander was die nog niet zo goed Nederlands sprak. En niet dat ik illegaal was.” (4)

Ook droegen respondenten een (verlopen) w-document bij zich, hadden zij gegevens van de advocaat of een hulpverleningsorganisatie op zak en/of hadden zij een verhaal of adres klaar voor het geval zij aan een controle onderworpen zouden worden.

Tot slot pasten geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers hun gedrag niet zelden op meerdere manieren aan onder invloed van het vreemdelingtoezicht. Zo hoopten zij het toezicht te omzeilen en hun illegaal verblijf te continueren. Zo ook een 32-jarige Afrikaan die uitleg wat hij allemaal deed om zich aan het toezicht te onttrekken: “Ik werkte niet met valse papieren, ik ging niet met een groep naar een drukke plaats als het station, ik reed geen brommer, ik was veel alleen en ik vermeed ruzie om aan controles te ontkomen. Ik kocht altijd kaartjes voor het openbaar vervoer en als ik geen geld had, ging ik met de fiets. Zo probeerde ik uit het zicht van de politie te blijven. Ik gedroeg me zo onopvallend mogelijk en hield me aan de regels. In het begin was ik niet zo bang, die angst is pas later gekomen. Daarom ben ik ook uit Tilburg weggegaan: daar kenden ze me nog van het stempelen en ik was bang dat ze nu wisten dat ik illegaal was maar nog wel in de stad woonde.” (11) Ook een 28-jarige Afrikaan vertelt hierover: “Pas nu ik pardon gekregen heb, is mijn leven veranderd. Hiervoor was ik altijd bang voor de politie. Ik was altijd heel voorzichtig. Ik heb bijvoorbeeld niet gewerkt, ik heb geen valse documenten gebruikt, en nog veel meer. Ik deed er alles aan om problemen te voorkomen. Ik respecteerde de wet om te zorgen dat ik niet gecontroleerd zou worden. Ik verzorgde mezelf goed om te zorgen dat ik niet op zou vallen. Mijn motto was om uit de problemen te blijven en schoon te zijn. Zo hoopte ik die tijd door te komen. En ondertussen bleef ik bidden en hoop houden. Ik vertrouwde erop dat God me zou helpen. En hij heeft me geholpen. Nu zie ik een groot verschil. Ik kan nu boodschappen doen en ik voel me erg stabiel. Ik kan nu bijdragen aan de samenleving en mijn verantwoordelijkheid nemen. En ik ben nu veel minder afhankelijk dan tijdens de periode dat ik geen verblijfsvergunning had. Daardoor voel ik me nu beter.” (38) Tot slot vertelt ook een 31-jarige Afrikaan een dergelijk verhaal: “Veel mensen waren bang om te werken. Dat deed ik wel. Het leven gaat door. Maar ik vertelde dan niet dat ik geen verblijfsvergunning had. Dan was het alsof ik gewoon zwart werkte. En als ik het wel zou vertellen, zouden mensen denken dat ik anders was. Dus daarom vond ik niet dat ik hierover eerlijk hoefde te zijn. Ik werkte ook met mensen die ook zwart werkten. Ik was altijd heel voorzichtig. Toen ik illegaal was, heb ik mijn fiets niet meer gebruikt. Ik was bang voor controles. Daarvoor had ik een bromfiets. Dat was echter gevaarlijk geworden. Er wordt veel gecontroleerd op bromfietzers. Dan wordt ook om je certificaat gevraagd. En ik had geen verblijfsvergunning waardoor dit grote gevolgen voor me zou kunnen hebben. Ik heb mijn bromfiets daarom maar weggedaan. Ik ging vanaf toen altijd lopen of met de bus.” (6)

Bovenstaande laat zien dat geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers onder invloed van het vreemdelingtoezicht hun gedrag hebben aangepast. Zij hebben minder gewerkt, zijn in andere sectoren actief geworden en/of hebben niet gewerkt. Zij zijn veelvuldig verhuisd en hebben hun verblijfplaats met het oog op het toezicht gekozen. En zij gingen minder naar buiten en bezochten minder openbare gelegenheden. Zij hielden zich (overdreven) keurig aan de regels. Zij waren zich constant bewust van hun omgeving en stemden hun gedrag hierop af. En niet zelden gebruikten zij meerdere manieren om het vreemdelingtoezicht te omzeilen en hun illegaal verblijf te continueren.

Desondanks bleef de angst voor controles in het kader van het vreemdelingtoezicht bij veel respondenten groot aangezien dit zou kunnen leiden tot vreemdelingenbewaring en wellicht uitzetting. De aanpassingen in het gedrag konden dit niet voorkomen. Meerdere respondenten vertelden doodsangsten te hebben uitgestaan vanwege het vreemdelingtoezicht en de gevolgen die dit met zich mee kan brengen. Zo ook een 40-jarige man uit het Midden-Oosten. Hij vertelt als volgt: “Ik was een keer samen met een vriend op de fiets in Zeist. Toen we terug fietsten naar Den Dolder werd het

sneller dan verwacht donker. Mijn achterlicht deed het niet goed. Ik ben toen naar huis geracet zonder op mijn vriend te wachten. Ik was zo bang dat ik niet meer durfde te wachten. En ik was zo gespannen dat ik heel hard naar huis ben gefietst om zo snel mogelijk thuis te zijn. (...) Ook een keer liep ik op straat. Toen zag ik plots politie. Ik schrok heel erg, maar mocht dit niet aan de politie laten zien. Je mag niet laten merken dat je bang bent. Dat denkt de politie dat je iets te verbergen hebt.” (5) Ook een 31-jarige Afrikaan vertelt een dergelijk verhaal: “Ik herinner me nog een keer dat ik heel erg bang was. Ik wilde met de trein naar Den Haag en had een beetje haast. Dus ik had snel een kaartje gekocht en liep naar spoor 5 waar de trein vertrok. Ik dacht dat de trein al klaar stond en ben meteen in de trein gestapt. Maar ik stapte aan de verkeerde kant van het spoor in de trein, op spoor 7. En die trein ging naar Haarlem. En ik had een kaartje voor Den Haag en dus niet naar Haarlem. Dus ik was heel erg bang dat de conducteur zou komen want nu had ik geen kaartje. Dan zou hij om mijn papieren kunnen vragen. Ik ben helemaal naar achteren gelopen in de trein, maar heb heel de treinreis stress gehad en ben bang geweest. Het duurde voor mijn gevoel heel lang, maar eindelijk was ik in Amsterdam Bijlmer. Daar ben ik heel snel uit de trein gestapt en heb een nieuw kaartje gekocht. Toen ben ik weer terug naar Utrecht gegaan.” (6) Angst bestond ook ten aanzien van alledaagse gebeurtenissen. Een 29-jarige Afrikaan vertelt bijvoorbeeld het volgende: “Ik was vaak bang. Vooral in Kanaleneiland omdat daar grote controles plaatsvonden. Ik was altijd bang om de deur open te doen als de bel ging en ik niet wist wie het zou kunnen zijn.” (64) Deze respondenten wilden hun angst echter niet laten merken. Een 52-jarige Oost-Europeaan legt uit hoe hij dit aanpakte: “Ik verbleef toen vaak in Kanaleneiland. Ik heb hier veel rondgelopen en kwam dan vaak politie tegen. Die hield me in de gaten en keek altijd wat ik deed. Maar de politie wist niet dat ik illegaal was. Ik was altijd bang voor de politie en begon te trillen als ik hen zag. Maar ik moest me zo normaal mogelijk gedragen zodat de politie niet zou ontdekken dat ik illegaal was. Dus ik maakte wel eens een praatje met de politie en ik rookte wel eens met die agenten. De politie maakte dan altijd grapjes over de verschillende vrouwen waar ik mee rondliep in Kanaleneiland. Daardoor hebben zij me nooit om mijn papieren gevraagd. Terwijl ik altijd enorm trilde als ik met ze sprak. Pas als ze weg waren, werd ik weer rustig. Ik had als het ware altijd een masker op om maar niemand te laten zien dat ik illegaal was. Ik was bang dat ik dan weer naar Ter Apel of een vreemdelingengevangenis zou moeten. Dat was dramatisch. Ik ben laatst wel teruggeweest naar Kanaleneiland om die agenten te vertellen dat ik al die tijd illegaal in Nederland was.” (4)

Tot slot vertelde 23% van de respondenten die zich bewust waren van het vreemdelingtoezicht dat dit geen invloed heeft gehad op hun leven in de illegaliteit. Zij gaven aan een ‘normaal’ leven te hebben geleid, zij het zonder verblijfsvergunning. Deze uitgeprocedeerde asielzoekers hadden enerzijds het idee dat hen niets kon gebeuren zolang zij zich aan de regels hielden. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het verhaal van een 25-jarige Afrikaan die het volgende vertelt: “Als je geen crimineel bent en als je ver van problemen blijft, hoef je hier niet bang voor te zijn. Dan wordt er niet naar je papieren gevraagd.” (20) En anderzijds was er een soort onverschilligheid opgetreden. Dit was bijvoorbeeld het geval bij een 29-jarige Afrikaan. Die vertelt als volgt: “Ik weet wel dat het niet veilig is in de stad als je geen papieren hebt, maar inmiddels ben ik er aan gewend. Ik ben hier al dertien jaar en nog nooit meegenomen. (...) Het had dan ook geen invloed op mijn leven. Ik deed alles wat ik wilde doen, maar ik kon niet veel doen doordat ik geen papieren had.” (58)

7.2.4 Problemen ten aanzien van de veiligheid als gevolg van het vreemdelingtoezicht

Het vreemdelingentoezicht heeft tot doel illegaal verblijf te bestrijden. Het bovenstaande laat zien dat middels het vreemdelingentoezicht het leven in de illegaliteit inderdaad wordt bemoeilijkt. Het brengt echter ook problemen voor de veiligheid van illegaal verblijvenden én samenleving met zich mee. Deze problemen zijn in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 7.2: Ondervonden problemen ten aanzien van de veiligheid ten gevolge van het vreemdelingentoezicht

Problemen ten aanzien van de veiligheid als gevolg van het vreemdelingentoezicht (N=88)	Frequentie	Percentage
Het niet melden van misstanden op de arbeidsmarkt	20	23%
Het niet melden van misstanden op de woningmarkt	10	11%
Het gebruik van andermans ziekenfonds- of verzekeringspasjes bij het vragen van gezondheidszorg	9	10%
Niet doen van aangifte van slachtofferschap van strafbare feiten en/of vermissing	8	9%
Het niet aangeven of erkennen van kinderen bij de Afdeling Burgerzaken van de gemeente	7	8%
Het zich niet verweren tegen een onheuse behandeling door politie of andere overheidsfunctionarissen	4	5%
Het wegrennen na of het niet melden van een ongeval	4	5%

Deze problemen zijn ontstaan ten gevolge van het vreemdelingentoezicht. Het toezicht creëerde namelijk angst onder de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers: angst die misschien niet altijd even gefundeerd en even reëel was, maar die als gevolg van het intensieve vreemdelingentoezicht en het restrictieve illegalenbeleid wel degelijk bij respondenten is ontstaan. Dit heeft uiteindelijk tot bovengenoemde problemen geleid die de veiligheid van illegaal verblijvenden én samenleving schaden.

Zo heeft 23% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers onrechtmatigheden op de werkvloer niet gemeld bij de Arbeidsinspectie. Die controleert immers op illegale tewerkstelling waardoor het melden van de misstanden zou kunnen leiden tot het opleggen van een bestuurlijke boete voor de werkgever en het in vreemdelingenbewaring stellen van de uitgeprocedeerde asielzoeker. Zij wisten ook niet waar elders zich tegen de misstanden te kunnen verweren. Dit betrof de in hoofdstuk 5 uitgebreid besproken misstanden als het niet (volledig) betaald krijgen, het onderbetaald krijgen en het slecht worden behandeld. Dit speelde ook bij de in hoofdstuk 4 besproken misstanden op de woningmarkt. 11% van de respondenten wist ook niet waar klachten over hun huisbaas, hun wooncondities, hun hoge huur en/of het niet terug krijgen van de borg neer konden

leggen en waren vanwege hun illegaal verblijf bovendien bang aangehouden te worden tijdens het klagen bij overheidsinstanties. Hierdoor hebben zij zich niet tegen de misstanden verweerd.

10% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers vertelde ziekenfonds- en verzekeringspasjes van anderen te hebben gebruikt bij het vragen van medische zorg: zij durfden vanwege hun illegale status niet op eigen naam naar een zorgverlener en hebben daarom andermans gegevens gebruikt. Een klein aantal respondenten heeft om deze reden geen zorg gevraagd voor de door hen ondervonden gezondheidsklachten tijdens het illegaal verblijf.

9% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers vermeldde geen aangifte te hebben gedaan bij politie en/of andere instanties omdat zij als gevolg van het vreemdelingtoezicht bang waren te worden aangehouden voor illegaal verblijf. Dit betrof zowel aangiften van slachtofferschap van strafbare feiten als aangiften van verloren goederen. Een 31-jarige man uit het Midden-Oosten vertelt over dit eerste: "Mijn fiets is gestolen. Hierdoor heb ik nu geen fiets meer. Ik kon ook niet naar de politie om aangifte te doen. Dat durfde ik niet want ik was bang om weer in vreemdelingenbewaring te komen." (50) Dat deze angst reëel is, laat het verhaal van een 29-jarige Afrikaan zien: "Ik had ruzie met een vriend met wie ik samen in het OC had gezeten. Hij sloeg me toen met een stoel op mijn hoofd. Toen heb ik zelf de politie gebeld waarna ik naar het bureau moest. Vanuit het politiebureau moest ik naar het ziekenhuis voor de wond op mijn hoofd. Later moest ik weer terug naar het bureau omdat mijn telefoon en mijn portemonnee daar waren achter gebleven. Toen ik daar aankwam, had de politie mijn portemonnee bekeken. Toen hadden ze papieren in mijn portemonnee gevonden waarvan ze vermoedden dat deze vals waren. Toen moest ik vingerafdrukken geven. De papieren bleken inderdaad vals waarna ik bij de rechter terecht ben gekomen. Daarna heb ik twee weken in de gevangenis in Amsterdam gezeten. Toen kon ik kiezen tussen een boete of nog twee weken gevangenis. Toen heb ik in totaal vier weken in de gevangenis gezeten. (...) Hierdoor heb ik ook geen pardon gekregen. Ik had een valse Franse verblijfsvergunning. Daardoor voelde ik me beter beschermd. Ik had deze geregeld via een kennis die had gezegd dat ik hier alles mee kon doen. Ik moest toen 400,- euro betalen en een foto geven. De pas stond op naam van iemand anders. Ik had deze gekocht om makkelijker te kunnen werken." (58) Een 25-jarige Afrikaan vertelt onder meer over het niet aangeven van vermissing: "Ik was mijn portemonnee verloren. Ik kon echter geen aangifte doen bij de politie omdat ik illegaal was. Mijn pinpas en mijn pincode waren ook gestolen. Ik had mijn pincode bij mijn pas bewaard. De vinder of de dief heeft toen 500,- euro van mijn rekening gehaald. Ik wist namelijk niet dat ik mijn pas moest blokkeren. Dat geld moet ik nu terug betalen omdat ik toen geen aangifte durfde te doen. En zonder bewijs van aangifte kan ik niet bewijzen dat ik mijn portemonnee verloren was en dat ik dat geld niet zelf heb opgenomen. Daarom moet ik nu elke maand 100,- euro aan de bank terugbetalen." (20) Het niet in contact willen komen met politie of andere officiële instanties speelt ook bij het afleggen van een getuigenis. Dit laat het verhaal van een 30-jarige Aziaat onder meer zien: "In 2004 was ik in Utrecht getuige van een overval in een Chinees restaurant. Ik was daar samen met een vriend aan het eten toen er twee jongens met petjes en sjaals tot aan hun ogen binnen kwamen. Zij hadden een pistool. Ik was de enige die dit kon zien omdat ik tegenover de kassa zat. Er waren ook drie agenten in burger in (...). De overval ging heel snel. Het duurde misschien drie of vier minuten. Niemand had het gezien, alleen ik en mijn twee vrienden. De manager zei in het Maleisisch dat er een overval was, waarna ik het tegen de rest vertelde. De aanwezige politie begon toen te rennen. Er kwamen twee jonge agenten met hun fiets het restaurant in. Ik werd erg bang door al die politie. Ik had een piranha in mijn buik in plaats van vlinders. Nadat de daders waren gepakt, kwamen drie politiemannen terug om dit te vertellen. Ik werd toen ondervraagd door een Turkse politievrouw omdat ik getuige was. Ik vertelde haar een andere naam,

geboortedatum en telefoonnummer. Ze vroeg ook om mijn identificatie, maar ik zei dat ik die niet bij me had. Dat was gelukkig geen probleem.” (8)

8% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers vertelde niet naar de Afdeling Burgerzaken van een gemeente te zijn gegaan om de geboorte van een kind aan te geven of een kind te erkennen. Zij waren bang daar vanwege hun illegale status te worden aangehouden. Bijgevolg zijn deze kinderen niet erkend of niet geregistreerd. Een 27-jarige Aziaat vertelt hierover: “Ik heb een kindje gekregen samen met mijn vriendin. Zij heeft wel een verblijfsvergunning. Zij is toen naar de gemeente gegaan voor de geboorteakte en voor de erkenning van het kindje. Ik heb het kindje zelf niet erkend. Dat durfde ik niet. Ik was bang dat ik zou worden opgepakt als ik naar de gemeente zou gaan. Nu staat mijn naam niet op de geboorteakte.” (71) Het verhaal van een 24-jarige Aziaat laat zien dat zijn kind na de geboorte nergens is geregistreerd: “Mijn dochter is thuis geboren. Mijn vriendin en ik waren allebei illegaal en we wisten niet wat de autoriteiten zouden doen als we naar het ziekenhuis zouden gaan. Daarom is mijn vriendin thuis bevallen. De moeder van een vriend was er bij. Zij heeft hier ervaring mee. Maar er waren gelukkig geen complicaties. Maar het kindje staat nu nergens geregistreerd want wij hebben het nergens aangegeven.” (80) En uit het verhaal van een andere Aziatische vader blijkt dat hij wel naar de Afdeling Burgerzaken is geweest om de geboorte van zijn kind aan te geven, maar dat hij zijn kind niet kon aangeven en erkennen vanwege zijn illegale status. Deze man vertelt als volgt: “Ik heb samen met mijn vriendin een kindje gekregen. Mijn vriendin is ook illegaal. We zijn toen samen met het kindje naar de gemeente gegaan. Maar die wilde het kindje niet inschrijven. Ook kreeg ik geen officiële akte. Ik moest eerst een vaste verblijfplaats hebben. En ik had documenten nodig. Ik heb geen idee of het kind nu legaal of illegaal is, of zij een akte heeft en of zij nu gekend is bij de autoriteiten.” (34) De illegale status levert dus problemen op bij het aangeven en erkennen van kinderen met als gevolg dat niet alle geboren geregistreerd staan en dat zij niet allen op papier een vader hebben. Ook konden pasgeboren kinderen niet de naam van de illegaal verblijvende vader dragen. Dit laatste blijkt uit het verhaal van een 29-jarige Aziaat die graag wil dat zijn kindje zijn naam draagt maar niet mee naar Burgerzaken durft: “Ik heb samen met mijn vrouw twee kinderen gekregen. Ik was toen illegaal en mijn vrouw was bezig met een procedure. Mijn vrouw heeft de kinderen erkend. Zij hebben ook een geboorteakte. Maar mijn naam staat hier niet op. Ik durfde niet naar de gemeente om mijn kinderen te erkennen en daardoor hebben ze niet mijn naam. Dat vind ik niet leuk. Daarom ben ik na mijn pardon zelf naar de gemeente gegaan om mijn kindjes te erkennen. Nu dragen ze gelukkig wel mijn naam.” (55)

5% van de respondenten vertelde onheus te zijn bejegend door politie of andere overheidsfunctionarissen. Dit betrof verhalen over onrechtmatige aanhoudingen en het niet terugkrijgen van eigen spullen na een verblijf in vreemdelingenbewaring. Zij wisten mede vanwege hun illegale status niet wat hiertegen te doen en waar zich hiertegen te verweren.

5% van de respondenten is weggerend na een ongeval waarbij zij betrokken waren. Zij waren bang dat de politie of ambulance zou komen die hen om verblijfsdocumenten zou vragen waarna zij wegens illegaal verblijf aangehouden konden worden. Daarom hebben zij de plaats van het ongeluk zo snel mogelijk verlaten. Dit blijkt onder meer uit het verhaal van een 28-jarige Afrikaan: “Ik heb een ongeluk gehad. Ik werd geraakt door een auto terwijl ik op de fiets zat. De auto wilde doorrijden, maar iemand die het zag gebeuren heeft de auto tot stoppen gedwongen. Ik ben zelf wel snel weer verder gefietst want ik was bang dat de politie zou komen en me zou oppakken omdat ik geen papieren had. Ik had wel lichte verwondingen aan mijn been door het vallen, maar ik kon gelukkig nog fietsen. Ik weet niet wat er met die man van de auto is gebeurd.” (32) Ook het verhaal van een 26-jarige Afrikaan laat dit zien: “Ik heb ook een ongeluk gehad. Ik was een keer helemaal van de wereld doordat ik diep in gedachten verzonken was. Toen wilde ik vlakbij het station de weg oversteken waarna ik door een

bus werd geraakt. Ik kwam met mijn hoofd tegen het glas waardoor hier sterren in stonden. Ik werd erg duizelig en alles begon te draaien, maar ik ben direct opgestaan. Overall lag glas en ik was gewond. Mensen in de bus moesten huilen en de buschauffeuse zat te trillen. Ik zat onder het bloed en was gewond. Maar het enige dat ik dacht was dat ik zo snel mogelijk weg moest hier. Toen bleek mijn nicht in de bus te zitten. Ik ben toen snel met haar weggegaan. Ik zei dat ik zelf wel naar het ziekenhuis zou gaan. Ik ben toen naar mijn tante gegaan. Van daaruit ben ik met het pasje van mijn neef naar het ziekenhuis gegaan om me te laten helpen. Dat hebben ze daar zonder problemen gedaan. Ik heb geen politie of ambulance gezien omdat ik direct weg was. Ik was bang dat ze anders om papieren zouden vragen en die had ik niet.” (70)

Tot slot heeft het geïntensiverde vreemdelingtoezicht de positie van illegaal verblijvenden op de arbeidsmarkt verslechterd: zij konden moeilijk aan werk komen, moeilijk werk vast houden en waren veel werkloos. Hierdoor konden zij niet (meer) zelfstandig in hun levensonderhoud voorzien. Zij waren nu afhankelijk van alternatieve inkomstenbronnen. Zij konden echter niet allemaal constant over aanvullende inkomstenbronnen beschikken met als gevolg dat 40% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers één of meerdere keren op straat heeft geslapen en dat een klein aantal respondenten zich tot criminaliteit heeft gewend om hun primaire levensbehoeften te vervullen. Uitgeprocedeerde asielzoekers zijn onder invloed van het vreemdelingtoezicht verder ondergronds gegaan en met het verder ondergronds gaan is hun afhankelijkheid en dus ook hun kwetsbaarheid toegenomen. 68% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers heeft namelijk met dergelijke problemen rondom de veiligheid te kampen gehad ten gevolge van het vreemdelingtoezicht.

7.3 Conclusies

In dit hoofdstuk zijn het vreemdelingtoezicht en de gevolgen van het vreemdelingtoezicht uiteengezet. De literatuur over het vreemdelingtoezicht liet zien dat het toezicht op illegaal verblijvenden is geïntensiverd: de vreemdelingenpolitie wordt vaker ingezet en het aantal staandhoudingen van illegaal verblijvenden is toegenomen. Voornaamste redenen hiervoor zijn de toename van het aantal specifieke acties van de Vreemdelingenpolitie, de uitbreiding van de controles op illegale tewerkstelling, de verruiming van de bevoegdheden van de Vreemdelingenpolitie en een toegenomen alertheid op illegaal verblijf na een strafrechtelijk traject. Het is echter niet duidelijk of dit ook betekent dat de intensivering van het vreemdelingtoezicht en de reorganisatie van de Vreemdelingenpolitie effectief zijn. Tussen september 2003 en juni 2004 was het non-discriminatoire karakter van het toezicht nog in balans. Met de verschuiving van de prioriteiten en de aanpak van het vreemdelingtoezicht worden de grenzen van de wet en het non-discriminatoire optreden echter steeds verder opgezocht. Illegaal verblijvenden reageren op dergelijke veranderingen in het overheidsbeleid. Zij bedenken zogenaamde counterstrategieën om het toezicht te omzeilen en illegaal verblijf mogelijk te maken. Hierdoor is een zogenaamd kat-en-muisspel ontstaan tussen overheid en illegaal verblijvenden: de overheid bedenkt steeds nieuwe maatregelen om illegaliteit te bestrijden en illegaal verblijvenden bedenken nieuwe strategieën om het illegaal verblijf voort te zetten. Zij zijn hierbij vooralsnog gebaat bij het bestaan van informele instituties, het hebben van ondersteunende netwerken en middelen om de identiteit te verbergen. Dit leidt ertoe dat illegaal verblijvenden steeds verder ondergronds gaan om het overheidsbeleid te omzeilen en het illegaal verblijf te continueren.

Met de verdere intensivering van het vreemdelingtoezicht, de oprichting van de interventieteams en de toename van het aantal groepsgerichte acties zijn uitgeprocedeerde

asielzoekers nog verder ondergronds gegaan. Zij zijn zich namelijk terdege van het vreemdelingentoezicht bewust door de verhalen die zij hierover horen en de ervaringen die zijzelf en anderen ondervinden. Zij weten ook dat het toezicht zich uitstrekt over meerdere leefsfereën zoals de arbeidsmarkt, de woningmarkt, de straat en de openbare ruimte. Dit heeft ertoe geleid dat bijna de helft van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers tijdens het illegaal verblijf één of meerdere keren op de werkplek, op straat, aan huis, in het verkeer, in het openbaar vervoer en tijdens groepsgerichte acties is onderworpen aan een controle in het kader van het vreemdelingentoezicht. De aanleiding voor de controle was vaak niet duidelijk waardoor twijfels zijn gerezen over het non-discriminatoire optreden van de politie. De controle leidde in de meeste gevallen echter wel tot aanhouding en inbewaringstelling. Deze is voor deze groep echter niet effectief gebleken: de desbetreffende asielzoekers zijn na een moeilijke tijd in bewaring alsnog vrijgelaten omdat zij niet uitzetbaar bleken. Het vreemdelingentoezicht heeft misschien niet tot uitzetting geleid, het heeft het leven van de geïnterviewden wel beïnvloed. Deze invloed was merkbaar in hun positie op de arbeidsmarkt, hun woonsituatie, op straat en in openbare gelegenheden waarop de geïnterviewden hun gedrag hebben aangepast. Zij hebben bijvoorbeeld hun werkterrein deels van de informele markt naar particulieren verschoven en zij zijn werkloos geworden omdat hun positie op de arbeidsmarkt door het vreemdelingentoezicht is verslechterd. Ook zijn zij vanwege angst voor controles aan huis veelvuldig verhuisd, niet te lang op één plek gebleven en op rustige en onopvallende plaatsen gaan slapen. Verder bleven zij veel binnen en/of vermeden zij bepaalde openbare gelegenheden om controles te voorkomen. Tevens hielden zij zich (overdreven) keurig aan de regels om politie en andere officiële instanties geen reden te geven hen aan te houden. Bovendien ontwikkelden zij een groot bewustzijn voor hun omgeving: zij waren constant alert op politie, mogelijke overlast en andere factoren die hen in de problemen zouden kunnen bellen. En tot slot namen zij voorzorgsmaatregelen als het uit het hoofd leren van een adres, het spreken van de Nederlandse taal, het bij zich dragen van een (verlopen) w-document, het beschikbaar hebben van de gegevens van de advocaat en/of hulpverleningsorganisaties, het zich zo onopvallend mogelijk gedragen, het vooraf bedenken van een verhaal en het niemand vertellen over het illegaal verblijf. Zij zijn dus verder ondergronds gegaan. Bijgevolg heeft het vreemdelingentoezicht problemen ten aanzien van de veiligheid van illegaal verblijvenden én samenleving met zich meegebracht. Zo hebben geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers geen aangifte bij de politie gedaan van strafbare feiten en/of vermissingen. Ook hebben zij misstanden op de arbeidsmarkt en de woningmarkt niet gemeld bij overheidsinstanties. Daarnaast hebben zij de geboorte van kinderen niet aangegeven en niet erkend bij de Afdeling Burgerzaken. Tevens zijn zij niet opgekomen tegen onheuse bejegening door overheidsinstanties. Respondenten zijn weggerend na een ongeval waarbij zij betrokken waren. Zij hebben gebruik gemaakt van andermans ziekenfonds- of verzekeringspasjes ten behoeve van het krijgen van zorg en zij hebben geen zorg gevraagd. Zij waren door hun verslechterde positie op de arbeidsmarkt niet meer in staat zelfstandig in hun levensonderhoud te voorzien waardoor hun afhankelijkheid en dus hun kwetsbaarheid is toegenomen. Dit heeft ertoe geleid dat 40% van de respondenten één of meerdere keren op straat geslapen heeft en dat 11% zich schuldig heeft gemaakt aan criminaliteit (om hun primaire levensbehoeften te kunnen vervullen). Desalniettemin heeft het vreemdelingentoezicht niet tot hun uitzetting kunnen leiden.

Er is dus nog geen winnaar in het kat-en-muisspel tussen overheid en illegaal verblijvenden. Wel zijn vragen gerezen ten aanzien van de (in)effectiviteit van het vreemdelingentoezicht. Er zijn recent immers veel maatregelen genomen en kosten gemaakt om het vreemdelingentoezicht te intensiveren. De vreemdelingenpolitie is bijvoorbeeld gereorganiseerd, de capaciteit voor het toezicht is uitgebreid, er zijn meer interventieteams opgezet, er zijn meer groepsgerichte acties uitgevoerd en

er zijn extra opsporingsdiensten in het leven geroepen. Het resultaat, uitzetting van illegaal verblijvenden, is echter zeker niet optimaal doordat illegaal verblijvenden niet zelden niet uitzetbaar zijn. Daarbij brengt het vreemdelingtoezicht neveneffecten met zich mee voor de veiligheid van illegaal verblijvenden én samenleving. Dit maakt onderzoek naar de (in-)effectiviteit van het vreemdelingtoezicht wenselijk waarbij tevens ingegaan dient te worden op de mogelijke achteruitgang in de non-discriminatoire houding van de Vreemdelingenpolitie nu bij illegaal verblijvenden de aanleiding voor aanhouding niet zelden onduidelijk was en uit eerder onderzoek is gebleken dat de grenzen van de wet steeds verder worden opgezocht. Want de hoge kosten voor het vreemdelingtoezicht én de vreemdelingenbewaring lijken niet in verhouding te staan tot de baten ofwel de uitzetting van illegaal verblijvenden.

8. De gezondheid van illegaal verblijvenden

Illegaal verblijvenden kunnen vanwege hun illegaal verblijf geen zorgverzekering afsluiten. Zij hebben echter wel recht op medisch noodzakelijke zorg. Dit is vanwege het internationale recht op gezondheid als uitzondering opgenomen in de zogenaamde koppelingswet. Illegaal verblijvenden kunnen bij gezondheidsklachten naar een zorgverlener gaan die verplicht is hen te helpen indien dit medisch noodzakelijk is. De kosten kunnen vervolgens worden verhaald op de patiënt en als die niet voldoende draagkrachtig is op het zogenaamde koppelingsfonds dat mede voor de zorg aan illegaal verblijvenden is opgericht.¹¹⁹

In dit hoofdstuk staat de gezondheid van en de gezondheidszorg aan illegaal verblijvenden centraal. In paragraaf 8.1 wordt eerst de verschenen literatuur over de gezondheid van illegaal verblijvenden uiteengezet. Vervolgens is in paragraaf 8.2 aandacht voor de gezondheid van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers in Utrecht en tot slot worden in paragraaf 8.3 de ontwikkelingen geschetst inzake de gezondheid van en de gezondheidszorg aan illegaal verblijvenden.

8.1 De literatuur over de gezondheid van illegaal verblijvenden

De gezondheid van en het gebruik van gezondheidszorg door illegaal verblijvenden is herhaaldelijk onderzocht.¹²⁰ In het onderzoek naar 'De ongekende stad 1' waarvoor gedurende 1993-1997 interviews met mensen zonder verblijfsvergunning zijn afgenomen, concluderen Burgers en Ten Dam het volgende: "Als we kijken naar de gezondheidstoestand van illegalen valt op dat er relatief vaak sprake is van gezondheidsklachten. Meer dan naar leeftijd vergelijkbare groepen in de Nederlandse populatie kampen zij met klachten van vooral psychische aard. Stress en depressiviteit zijn de belangrijkste gezondheidsproblemen. En het lijkt erop dat die problemen zich verdiepen naarmate hun illegale status langer voortduurt. Het doet er dan verder in de meeste gevallen niet veel toe of men werk heeft of niet en of men meer of minder geld verdient. Langdurig illegaal in een vreemd land verblijven is kennelijk een factor die op zichzelf negatief uitwerkt op de mentale gezondheid."¹²¹ Dit blijkt ook uit andere onderzoeken waarin de gezondheid van illegaal verblijvenden is onderzocht.

Illegaal verblijvenden hebben vooral te maken met psychische klachten als depressiviteit en stress. Daarnaast komen zij vaker dan legaal verblijvenden bij zorgverleners met onder andere huidklachten, infectieuze of parasitaire aandoeningen, stofwisselingsproblemen en sociale

¹¹⁹ Op 1 januari 2009 is een nieuw systeem in werking getreden voor de vergoeding van kosten voor medische zorg aan illegaal verblijvenden. Daar de respondenten van dit onderzoek hier niet mee te maken hebben gekregen, is dit buiten beschouwing gelaten. Voor informatie hierover kunt u terecht op de website van het College voor zorgverzekeringen: <http://www.cvz.nl/> (onder financiering, zorg aan illegalen).

¹²⁰ Zie hierover bijvoorbeeld Burgers, J. en Engbersen, G., *De ongekende stad 1: Illegale vreemdelingen in Rotterdam*, Boom, Amsterdam 1999, Benseddik, A. en Bijl, M., *Onzichtbaar achter glas: Onderzoek naar de bijdrage van illegalen in de glastuinbouw van het Westland*, Stek/OKIA, Den Haag 2004

¹²¹ Burgers, J. en Engbersen, G., *De ongekende stad 1: Illegale vreemdelingen in Rotterdam*, Boom, Amsterdam 1999 p.184

problemen.¹²² De illegaal verblijvenden die in de glastuinbouw werken, hebben daarnaast ook lichamelijke klachten (aan het bewegingsapparaat) door het zware eentonige werk dat zij verrichten.¹²³ Tot slot is de zorgvraag van illegaal verblijvende vrouwen de laatste jaren toegenomen: zij komen vooral met problemen rondom hun psychische gezondheid, hun seksuele gezondheid, zwangerschap en geboorte bij zorgverleners. Aan veel van de somatische klachten blijkt een psychosociale component verbonden te zijn.¹²⁴

Uit onderzoek van Van Oort e.a. naar huisarts- en spoedeisende hulpbezoek is gebleken dat de gezondheidsklachten van illegaal verblijvende patiënten in veel gevallen ernstiger zijn dan van reguliere patiënten.¹²⁵ Er zijn aanwijzingen dat migranten zonder verblijfsvergunning het bezoek aan de arts uitstellen. Hier kunnen een aantal redenen voor zijn. Zo weten veel illegaal verblijvenden vermoedelijk niet dat zij recht hebben op medisch noodzakelijke zorg, ook als ze deze niet kunnen betalen. Daarbij zijn zij vaak bang ontdekt te worden. Tevens zijn er illegaal verblijvenden die werk hebben en die het zich niet kunnen permitteren om zich ziek te melden en hulp te zoeken. En tot slot zijn illegaal verblijvenden door de Koppelingswet vermoedelijk angstig(er) geworden met als gevolg dat zij minder snel hulp zoeken.

Maar ook zorgverleners blijken belemmeringen te ervaren bij de hulpverlening aan mensen zonder verblijfsvergunning. Zo zijn zij niet altijd op de hoogte van het recht van illegaal verblijvenden op medisch noodzakelijke zorg en de vergoeding die de zorgverleners hiervoor kunnen krijgen. Gevolg is dat patiënten zonder verblijfsvergunning geweigerd worden. Een andere belemmering is de zorg die onder de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) valt: deze kosten kunnen sinds 2004 niet meer worden gedeclareerd waardoor opname in een verpleeg- of verzorgingshuis geweigerd wordt. Hierdoor komt ook de opname in een ziekenhuis in het gedrang: in ziekenhuizen bestaat namelijk de angst dat een patiënt lang opgenomen moet worden nu deze niet naar een verpleeg- of verzorgingstehuis doorverwezen kan worden. Verder worden belemmeringen ervaren omtrent de behandeling: bij veel illegaal verblijvenden ontbreekt het namelijk aan mantelzorg, (bed)rust, financiële middelen voor medicijnen en aan een thuisomgeving wat vaak nodig is om goed te kunnen herstellen. Ook het gebrek aan kennis van het Nederlandse stelsel van gezondheidszorg, taal- en cultuurproblemen vormen een belemmering bij de gezondheidszorg aan illegaal verblijvenden. En tot slot is het moeilijk om patiënten zonder verblijfsvergunning een stabiele behandeling te bieden door de veranderlijke en afhankelijke leefsituatie ten gevolge van het illegaal verblijf. Zorgverleners (binnen de geestelijke gezondheidszorg) hebben daardoor het gevoel niets te kunnen doen omdat de oorzaak van veel psychische problemen juist zit in de illegale status van de cliënt.¹²⁶ Burgers en Ten Dam constateren hierover dat illegaal verblijvenden in de paradoxale situatie verkeren dat zij in de praktijk geen toegang hebben tot de geestelijke gezondheidszorg die zij juist het meest hard nodig hebben. Zij schrijven als volgt: "Het is belangrijk om vast te stellen dat het aanscherpen van het beleid met betrekking tot illegalen heeft geleid tot een verzwakking van hun positie in de gezondheidszorg.

¹²² Oort, M. van, Kulu Glasgow, IJ, Weide, M. en Bakker, D. de, *Gezondheidsklachten van illegalen; een landelijk onderzoek naar huisartsen en Spoedeisende hulpafdelingen*, Nivel, Utrecht 2001 p. 57

¹²³ Benseddik, A. en Bijl, M., *Onzichtbaar achter glas: Onderzoek naar de bijdrage van illegalen in de glastuinbouw van het Westland*, Stek/OKIA, Den Haag 2004, p. 148

¹²⁴ Kromhout, M., Wubs, H. en Beenackers, E., *Illegaal verblijf in Nederland: Een literatuuronderzoek*, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie, Den Haag 2008 p.51

¹²⁵ Oort, M. van, Kulu Glasgow, IJ, Weide, M. en Bakker, D. de, *Gezondheidsklachten van illegalen; een landelijk onderzoek naar huisartsen en Spoedeisende hulpafdelingen*, Nivel, Utrecht 2001 p. 57

¹²⁶ Kromhout, M., Wubs, H. en Beenackers, E., *Illegaal verblijf in Nederland: Een literatuuronderzoek*, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie, Den Haag 2008, p.49-50

Vooral het feit dat het vanaf eind 1991 onmogelijk is geworden een sofinummer te verkrijgen zonder geldige verblijfsvergunning heeft een marginalisering van illegalen in de gezondheidszorg tot gevolg gehad. Het niet hebben van een sofinummer sluit illegale migranten niet alleen uit van de arbeidsmarkt en bijstandsuitkeringen, maar ook van een ziektekostenverzekering via een ziekenfonds. Nog meer dan al het geval was, zullen illegalen in de toekomst aangewezen zijn op de welwillendheid van functionarissen in de gezondheidszorg of op frauduleuze handelingen als zij medische bijstand nodig hebben.¹²⁷

8.2 De gezondheid van uitgeprocedeerde asielzoekers in Utrecht

Vraag is of deze voorspelling, die Burgers en Ten Dam in 1999 uitspraken, is uitgekomen. De 88 respondenten is daarom gevraagd naar eventuele gezondheidsklachten, de oorzaak van deze klachten, de behandeling van de zorgvraag, de invloed van illegaliteit op hun gezondheidssituatie en naar problemen rondom hun gezondheid. Deze thema's worden in deze paragraaf achtereenvolgens besproken.

8.2.1 Gezondheidsklachten

12% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers vertelde tijdens het illegaal verblijf niet ziek te zijn geweest en geen gezondheidsklachten te hebben gehad. 86% van de respondenten is wel ziek geweest of heeft wel gezondheidsklachten ondervonden tijdens het verblijf in de illegaliteit. Zij hebben variërend van één tot meer dan vijf gezondheidsklachten gehad. De aard van de klachten en ziektes liep erg uiteen. Dit varieerde van griep tot hartklachten, van maagklachten tot TBC, van huidklachten tot HIV, van psychische problemen tot reuma en van een hoge bloeddruk tot gescheurde kruisbanden. In tabel 8.1 is weergegeven welke gezondheidklachten en/of ziektes de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers gedurende hun illegaal verblijf hebben ondervonden. Deze zijn ingedeeld in categorieën.

Tabel 8.1: Ondervonden gezondheidsklachten en/of ziektes

Soort gezondheidsklachten (N=76)	Frequentie	Percentage
Tandproblemen	32	36%
Psychische of mentale klachten	27	31%
Inwendige klachten	25	28%
Spier-, gewricht- of botklachten	19	22%
Infecties	4	5%
Niet ernstige klachten	18	20%
Overige klachten	17	19%

¹²⁷ Burgers, J. en Engbersen, G., *De ongekende stad 1: Illegale vreemdelingen in Rotterdam*, Boom, Amsterdam 1999 p. 186

De respondenten is vervolgens gevraagd waardoor hun ziektes en/of gezondheidsklachten werden veroorzaakt. Deze zijn in tabel 8.2 weergegeven.¹²⁸

Tabel 8.2: Oorzaak van de ondervonden gezondheidsklachten en/of ziektes

Oorzaak gezondheidsklachten en/of ziektes (N=76)	Frequentie	Percentage
Deze staat los van het leven in de illegaliteit	37	49%
Spanningen en problemen voortkomend uit het leven in de illegaliteit	23	30%
Zware en wisselvallige leefomstandigheden	16	21%
Werk	7	9%
Overige oorzaken	9	12%

De meeste klachten bleken voort te komen uit factoren die los staan van het leven in de illegaliteit, uit spanningen en problemen voortkomend uit het leven in de illegaliteit en uit zware en wisselvallige leefomstandigheden gedurende het verblijf in de illegaliteit.

De oorzaak van tandklachten, blessures, astma, griep, en dergelijke lag namelijk niet in de illegaliteit, maar in het hebben van erfelijke aanleg, sporten, ongelukken, geweld, werk, enzovoorts. Het verblijf in de illegaliteit had hier soms wel een negatieve, versterkende invloed op, aldus een aantal respondenten.

Spanningen en problemen voortkomend uit het leven in de illegaliteit vormden echter ook een belangrijke oorzaak voor gezondheidsklachten en/of ziektes bij geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers. Dit bleek vooral psychische problemen te veroorzaken. Een 55-jarige man afkomstig uit het Midden-Oosten vertelt hierover bijvoorbeeld: "Ik heb door de spanning veel stress. Die spanning wordt veroorzaakt door de problemen die ik heb bij het krijgen van een verblijfsvergunning. Dit levert veel onrust op in mijn hoofd. Ik krijg er stress van. Daarom ben ik zo'n drie jaar geleden naar de dokter geweest. Die heeft bloed geprikt. Toen bleek dat mijn cholesterol te hoog was. Ik heb sindsdien medicijnen. Die helpen wel, maar nemen de onrust in mijn hoofd niet weg." (1) Psychische problemen leidden niet zelden tot lichamelijke aandoeningen bij respondenten zoals het verhaal van een 43-jarige man uit het Midden-Oosten laat zien: "Ook heb ik maagproblemen gehad. Door de moeilijke situatie, de stress en het slechte eten kreeg ik last van mijn maag. Daar heb ik tabletten voor gehad en dat is nu wel beter. Door de stress had ik ook een hoge bloeddruk. Ik had hier ook tabletten voor nodig. Die heb ik op naam van mijn vrouw gehaald. Veel apotheken wilden me deze medicijnen niet geven, daarom heb ik mijn vrouw die ook een hoge bloeddruk heeft de medicijnen laten halen waarna ik ze ook kon gebruiken." (47)

Daarnaast veroorzaakten zware en wisselvallige leefomstandigheden gedurende het verblijf in de illegaliteit gezondheidsklachten en/of ziektes bij respondenten. Dit betreft onder meer het niet hebben van een vaste verblijfplaats, het verblijf op straat, het niet kunnen beschikken over

¹²⁸ Hierbij dient te worden opgemerkt dat het ten dele gaat om zelfrapportage: respondenten hebben informatie over de oorzaak van hun gezondheidsklachten en/of ziekten deels verkregen via hun zorgverlener, maar deels berust deze informatie op eigen perceptie van de respondenten zonder dat hier een zorgverlener bij betrokken is geweest. Dit is niet geverifieerd.

verzorgingsproducten, het niet kunnen kopen van eten, het niet kunnen bereiden van maaltijden en het veelvuldig moeten verrichten van zwaar lichamelijk werk. Dit heeft verschillende soorten gezondheidsklachten veroorzaakt waaronder psychische problemen, rugklachten, maagklachten en huidklachten. Zo vertelt een jonge Afrikaanse man bijvoorbeeld over het gebrek aan een plek om eten te bereiden: “Ik had ook problemen met mijn maag. Dat kwam door het slechte eten. Ik at erg onregelmatig en als ik at, at ik in de snackbar omdat ik geen plek had om eten te koken.” (31) Een andere Afrikaanse man vertelt over het gebrek aan geld om eten te kopen waardoor hij darmproblemen heeft gekregen: hij kocht alleen brood aangezien dit goedkoop is en hij niet meer kon betalen. Dit heeft geleid tot een verstopte stoelgang, darmproblemen en maagklachten. En het verhaal van een 36-jarige Afrikaan laat zien dat zelfs het niet hebben van de juiste verzorgingsproducten als tandpasta, zeep of shampoo tot problemen kan leiden: “Ik ben niet echt ziek geweest. Wel had ik veel last van schilfers op mijn hoofd en veel problemen met mijn huid. Dat kwam door het gebrek aan zonnecrème en doordat ik geen shampoo kon betalen.” (42) Ook de combinatie van zware, wisselvallige leefomstandigheden en spanningen en problemen voortkomend uit het leven in de illegaliteit veroorzaakten lichamelijke en/of geestelijke klachten bij geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers.

Tot slot hebben ook werk, verslaving, sport, ongelukken, en in één geval de Schipholbrand gezondheidsklachten en/of ziektes veroorzaakt bij geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers.

8.2.2 Op naar de dokter?

86% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers heeft tijdens het illegaal verblijf ziektes en/of gezondheidsklachten gehad waarvoor zij zorg nodig hadden. 41% van hen heeft ondanks de benodigde zorg geen zorgverlener geraadpleegd. 67% van de respondenten met gezondheidsklachten heeft wel zorg gevraagd bij een dokter, een tandarts, een ziekenhuis of een andere zorgverlener die het meest geschikt werd geacht.¹²⁹ In onderstaande tabel is weergegeven op welke wijze respondenten een zorgverlener hebben benaderd.

Tabel 8.3: Wijze van zorg vragen

Wijze van zorg vragen (N=52)	Frequentie	Percentage
Via een hulpverleningsorganisatie	20	38%
Zelf bij een (bevriende) zorgverlener	16	31%
Zelf bij een niet-officiële zorgverlener	5	10%
Met familie/vrienden	3	6%
Op wisselende wijzen	8	15%

De meeste respondenten zijn via een hulpverleningsorganisatie naar een zorgverlener gegaan, hebben zelf een (bevriende) hulpverlener bezocht of hebben op wisselende wijzen een zorgverlener

¹²⁹ Zeven respondenten hebben in eerste instantie geen medische zorg gevraagd omdat ze hiertoe geen mogelijkheden zagen, maar hebben later voor andere klachten wel een zorgverlener bezocht. Zij vallen dus zowel in de categorie die geen zorg heeft gevraagd als in een andere categorie. Dit verklaart de dubbel telling.

bezoekt. Daarnaast is het opmerkelijk dat 10% van de respondenten een niet-officiële zorgverlener heeft bezocht. Deze bevindingen worden daarom kort toegelicht.

38% van de respondenten met gezondheidsklachten is via een hulpverleningsinstelling naar een zorgverlener gegaan. Een 24-jarige Afrikaanse man met tandproblemen vertelt hoe hij via STIL heeft geregeld dat hij de benodigde zorg kreeg: "Ik ben nooit ziek geweest, maar ik heb wel tandproblemen gehad. Ik ben toen naar STIL gegaan en die heeft een afspraak bij de tandarts voor mij gemaakt. De tandarts heeft me toen goed geholpen. STIL heeft ervoor gezorgd dat hij werd betaald." (39)

31% van de respondenten die zorg hebben gevraagd in verband met hun gezondheidsklachten is zelf op een al dan niet bekende zorgverlener afgestapt. Een 40-jarige man uit het Midden-Oosten vertelt hoe hij dit heeft aangepakt: "Ik ben één keer naar de dokter en één keer naar de apotheek geweest. Ik ben naar de dokter gegaan die ik nog kende uit de tijd dat ik in procedure zat. Hij heeft me toen geholpen. De dokter kostte 80,- euro. Ik heb dat zelf betaald. Hij zei dat ik medicijnen nodig had. Daarna ben ik naar de apotheek gegaan. Daar hoefde ik niet te betalen. Verder ging ik zelf naar het Kruidvat als ik paracetamol nodig had." (49) Bekende of bevriende zorgverleners hielpen ook wel eens bij andere medische problemen die niet onder hun werkterrein vielen. Een 25-jarige man afkomstig uit het Midden-Oosten vertelt hierover: "Ik ben een keer naar de tandarts geweest maar die wilde mij niet helpen. Toen ben ik naar de huisarts gegaan die ik nog kende uit de tijd dat ik nog met mijn procedure bezig was. Die heeft toen een brief geschreven voor de tandarts. Daarin stond dat hij mij moest helpen. Dat hielp want toen heeft de tandarts mij wel geholpen." (81) Verder hielpen bekenden en/of vrienden bij het regelen van een afspraak zodat betrokkene de benodigde medische zorg kon krijgen. Dit blijkt onder meer uit het verhaal van een 31-jarige Afrikaan: "Ik heb veel problemen gehad met mijn darmen. Dat is nu wel wat beter. (...) In het begin negeerde ik de pijn, maar mijn buik werd steeds dikker. M. (een vriendin) vroeg toen hoe het met me ging omdat mijn buik toen zo opgeblazen was. Zij zei toen tegen me dat ik naar de dokter moest gaan omdat het echt niet goed was met mijn buik nu die zo opgezwollen was. Toen ben ik in Lombok naar de dokter gegaan. M. had dat voor me geregeld. Daar moest ik formulieren invullen omdat ik illegaal was. Toen heb ik medicijnen gekregen. Daarvoor moest ik ook weer formulieren invullen. De dokter zei dat de problemen met mijn buik mede waren veroorzaakt door de stress en de spanning die ik had. Ook at ik toen niet regelmatig omdat ik hier geen zin in had doordat ik elke dag en nacht me weer afvroeg wat ik de volgende dag moest doen." (6) Deze vrienden gingen dan niet mee naar de dokter, maar regelden wel dat de uitgeprocedeerde asielzoeker naar de dokter kon.

10% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers heeft een niet-officiële zorgverlener bezocht voor zijn gezondheidsklachten en/of ziektes omdat ze niet wisten dat ze recht hadden op medisch noodzakelijke zorg en reguliere zorg niet konden betalen. Dit betrof mensen die niet gekwalificeerd waren, alternatieve artsen en buitenlandse artsen die niet over de in Nederland benodigde diploma's beschikten. Dit komt bijvoorbeeld naar voren in het verhaal van een 29-jarige Aziatische man met lichte klachten: "Ik had wat kleine probleempjes, zoals maagpijn en verkoudheid. Ik ben toen naar een Chinese arts gegaan in Amsterdam. Die heeft me geholpen met medicijnen op basis van kruiden. Ik had geen verblijfsvergunning en geen verzekering waardoor ik niet naar de dokter kon. Daarom ging ik naar deze dokter. Daar moest ik bijna 100,- euro per keer betalen. Ik ben hier drie keer geweest." (55) Een 43-jarige man uit het Midden-Oosten vertelt een vergelijkbaar verhaal: "Ik heb een ongeluk gehad waarbij ik twee tanden ben verloren. Daardoor heb ik veel problemen gekregen. Ik had geen verzekering en daardoor niet de mogelijkheid om naar de tandarts of het ziekenhuis te gaan. Toen ben ik naar een zigeunerdokter gegaan. Dat was een Arabier die in Rotterdam werkte. Via via had ik zijn nummer gekregen. Die heeft toen mijn tanden gemaakt. Maar

dat bleek helemaal niet goed en hierdoor kreeg ik alleen maar meer problemen met mijn tanden.” (47) Niet-officiële zorgverleners zijn vaak goedkoper dan reguliere zorgverleners wat een aantal respondenten heeft doen besluiten een niet-officiële zorgverlener te raadplegen. Dit blijkt ook uit het verhaal van een 24-jarige Aziatische man die niet veel geld had: “Ik kon niet naar de tandarts omdat ik geen verblijfsvergunning en geen verzekering had. Toen ben ik naar een illegale buitenlandse tandarts gegaan die ik via een vriend gevonden had. Die heeft toen twee kiezen bij me getrokken. Deze tandarts was een stuk goedkoper dan een gewone tandarts waardoor ik hem wel kon betalen maar de gewone arts niet.”

Tot slot heeft 15% van de respondenten met gezondheidsklachten en/of ziektes op wisselende manieren een zorgverlener geraadpleegd. Bekendheid met de hulpverlening of bekendheid met het recht op medisch noodzakelijke zorg leidde ertoe dat zij later op andere wijze een zorgverlener benaderde. Dit blijkt onder meer uit het verhaal van een 55-jarige Afrikaanse man met een reumatische aandoening: “Toen ik ontslagen werd uit het AZC had ik nog een voorraad medicijnen. Nadat deze op waren heb ik rondgevraagd waar ik nieuwe medicijnen kon krijgen. Ik ben naar apotheken gegaan en heb daar om medicijnen gevraagd, maar ik kreeg ze niet omdat ik een recept nodig had. Toen ben ik via een apotheek bij STIL uitgekomen. Die heeft een afspraak bij de dokter gemaakt en geregeld dat mijn medicijnen betaald werden. Later ben ik ook via STIL naar de tandarts gegaan. Ook ben ik een keer bij het Mesos-ziekenhuis geweest. Ik had toen een formulier van STIL bij me. Maar het ziekenhuis wilde me niet helpen omdat ik niet verzekerd was en ik niet kon betalen. Toen ben ik teruggegaan naar de huisarts. Die heeft me toen naar het Diaconessenhuis gestuurd. Daar werd ik wel geholpen.” (82)

In onderstaande tabel is de mate van tevredenheid over de ontvangen zorg weergegeven.

Tabel 8.4: Mate van tevredenheid over de ontvangen zorg

Tevredenheid over ontvangen zorg (N=52)	Frequentie	Percentage
Tevreden	40	77%
Niet tevreden	8	15%
Zowel wel als niet tevreden	3	6%
Onbekend	1	2%

De ontevreden respondenten gaven aan niet te spreken te zijn over de ontvangen hulp omdat ze niet afdoende geholpen waren wegens het niet hebben van een verblijfsvergunning, omdat ze de “goedkoopste” behandeling hadden gekregen terwijl er een geschiktere (duurdere) behandeling mogelijk was of omdat hun klachten na de behandeling niet verholpen waren. Dit speelde vooral bij mensen met tandproblemen: zij hadden graag gezien dat hun gaatjes gevuld zouden worden, maar hun tanden met gaatjes werden getrokken in plaats van gevuld omdat de tandarts alleen hier een vergoeding voor kan krijgen. Verder was een handvol respondenten ontevreden over een zorgverlener: die wilde namelijk niet helpen omdat de respondent niet over een verblijfsvergunning en een verzekering beschikte en niet kon betalen. Na interventie van een hulpverleningsorganisatie of na een bezoek aan een andere zorgverlener hebben zij echter alsnog de benodigde zorg gekregen.

Bovenstaande laat zien dat de financiering van de zorg soms problemen oplevert. Daarom is de respondenten gevraagd hoe zij de ontvangen zorg hebben gefinancierd. Dit is in tabel 8.5 weergegeven.

Tabel 8.5: Financiering van de ontvangen zorg tijdens het illegaal verblijf

Financiering van de zorg (N=52)	Frequentie	Percentage
Middels een hulpverleningsorganisatie	23	44%
Zelf betaald	8	15%
Middels de zorgverlener	7	13%
Middels de verzekering van iemand anders	7	13%
Een combinatie van bovenstaande manieren	5	10%
Anders	2	4%

Deze tabel laat zien dat bijna de helft van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers die een zorgverlener hebben bezocht de zorg middels een hulpverleningsorganisatie heeft gefinancierd. Deze hulpverleningsorganisaties betalen de zorg niet zelf, maar zij geven formulieren mee voor de zorgverlener zodat deze de kosten kan declareren of zij zorgen voor een oplossing als een uitgeprocedeerde asielzoeker een rekening voor zorgkosten heeft ontvangen.

15% van de respondenten heeft de zorgverlener zelf betaald. De rekeningen liepen uiteen van kleine bedragen tot erg grote bedragen. Indien zij niet over het geld beschikten, leenden zij geld om de rekening te kunnen voldoen.

Bij 13% van de respondenten heeft de zorgverlener de financiering van de verstrekte zorg op zich genomen: zij waren op de hoogte van de regeling voor vergoeding van medisch noodzakelijke zorg aan illegaal verblijvenden en hebben dit daarom zelf afgehandeld of gratis zorg verleend. Het is opmerkelijk dat dit percentage slechts 13% bedraagt daar het te verwachten zou zijn dat meer artsen van deze regeling op de hoogte zouden zijn.

Een ander opmerkelijk gegeven is dat 13% van de geïnterviewden die zorg heeft gevraagd, gebruik heeft gemaakt van andermans verzekering voor het bezoek aan een zorgverlener omdat ze de zorg zelf niet konden betalen of omdat ze de eigen naam niet durfden te gebruiken. Één respondent heeft hiervoor moeten betalen, de overige respondenten konden om niet gebruik maken van de verzekering van anderen. Een 52-jarige Oost-Europese man met verschillende gezondheidsklachten vertelt hierover: "Ik heb twee keer hulp gezocht voor mijn problemen met mijn rug en met mijn benen. Toen de pijn heel erg werd en niet meer te houden was, heb ik het ziekenfondspasje van een vriend geleend. Toen ben ik naar het ziekenhuis gegaan. Daar hebben ze mij geholpen. Zo heb ik ook medicijnen gekregen. Maar verder heb ik geen hulp gezocht omdat ik daar als illegaal geen recht op had. En ik was bang dat een dokter zou ontdekken dat ik illegaal was en dat ik dan weer gevangen genomen zou worden. Nu zoek ik wel hulp. Ik ben al vaak in het ziekenhuis geweest voor mijn hart en mijn nieren en ik loop nu bij een psychiater voor mijn psychische problemen." (4) Deze respondenten waren niet op de hoogte van hun recht op (vergoeding van) medisch noodzakelijke zorg.

Hiervoor bleek al dat 41% van de mensen met ziektes en/of gezondheidsklachten geen hulp heeft gevraagd voor de gezondheidsklachten en/of ziektes waarmee zij tijdens het illegaal verblijf te kampen hebben gehad. Hieraan lagen verschillende redenen ten grondslag. Deze zijn in tabel 8.6 weergegeven.

Tabel 8.6: Redenen om geen zorg te vragen voor ondervonden gezondheidsklachten en/of ziektes

Redenen om geen zorg te vragen (N=31)	Frequentie	Percentage
Dat kan niet zonder rechtmatig verblijf	13	42%
Dat kon ik niet betalen (omdat ik geen verzekering had)	6	19%
Dat durfde ik niet	1	3%
Ik wist niet hoe/waar ik zorg kon krijgen	1	3%
Dat wilde ik niet om een combinatie van redenen	5	16%
Dat was niet nodig	5	16%

De tabel laat zien dat 42% van de respondenten die ondanks gezondheidsklachten geen zorg hebben gevraagd, meende vanwege hun illegaal verblijf geen zorg te kunnen krijgen. Dit blijkt ook uit het verhaal van een 40-jarige Afrikaan met een lichte vorm van astma en psychische problemen. Hij vertelt: "Ik ben nooit naar een dokter geweest toen ik illegaal was. Dat kan niet als je illegaal bent en geen verzekering, bankrekening of adres hebt. Ik wilde wel, maar kon niet." (24) Verder speelden met name het niet kunnen betalen van de benodigde zorg en het niet hebben van een verzekering, het niet nodig hebben van zorg, het niet weten hoe het Nederlandse zorgsysteem werkt, en een combinatie van deze redenen een rol bij de beslissing om geen zorg te vragen.

Een deel van deze geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers is hierdoor met gezondheidsklachten blijven lopen. Zo ook een 35-jarige Afrikaan die als volgt vertelt: "Ik heb pijn onderin mijn rug. Dat komt doordat ik te zwaar moest sjouwen bij klusjes. Ik werkte een keer een paar uurtjes bij iemand en moest daar ook zwaar tillen voor de verhuizing. Die nacht daarna kreeg ik pijn in mijn rug. De volgende dag was mijn rug helemaal stijf. Maar ik heb geen hulp gezocht voor mijn klachten. Ik had geen verzekering en ik was bang voor de politie. Als ik pijn had, nam ik pijnstillers. Die kocht ik dan bij het Kruidvat. Daarnaast deed ik veel oefeningen om mijn rug sterker te maken en soepel te houden. Maar ik ben hiervoor toen nooit naar de dokter geweest. Nu ik pardon heb, krijg ik fysiotherapie." (12)

Andere respondenten zochten een alternatieve oplossing. Zo ook een 29-jarige Afrikaan. Hij vertelt het volgende: "Ik heb astma. Dat had ik in (...) ook al. Ik krijg hiervoor medicijnen via een vriend. Hij heeft ook astma en gebruikt dezelfde medicijnen als ik. Hij haalt ze dan op zijn naam en geeft ze vervolgens dan aan mij." (64) Daar kwam soms enige creativiteit bij kijken zoals het verhaal van een 30-jarige Aziaat laat zien: "Ik heb in 1997 zelf mijn verstandskiezen getrokken. Die deden veel pijn. Ik ben toen samen met een vriend naar een tandarts in Rotterdam gegaan. Daar woonde ik toen. Mijn vriend ging mee om te vertalen want ik sprak toen nog niet zo goed Nederlands. De tandarts zei dat dit fl. 800,- zou kosten. Toen ben ik weggegaan. Ik heb toen voor fl. 25,- een fles cognac gekocht bij de slijter, een halve fles cognac gedronken en vervolgens mijn verstandskiezen getrokken met een lelijke tang." (8) En soms werd gebruik gemaakt van alternatieve (traditionele) medicijnen om van de klachten af te komen. Zo ook een 39-jarige Afrikaan met darmklachten. Hij vertelt: "Ik ben niet naar de dokter geweest, ik heb een traditioneel medicijn gebruikt dat ook in Afrika wordt gebruikt. Ik dacht dat ik niet naar het ziekenhuis kon omdat ik geen verzekering had. Ik ben hierdoor ook niet naar de apotheek geweest voor medicijnen. Maar met dit medicijn zijn mijn klachten ook over gegaan." (41)

Het niet vragen van de benodigde zorg heeft er toe geleid dat een deel van de uitgeprocedeerde asielzoekers na het krijgen van het pardon alsnog zorg behoefde nu zij deze tijdens het illegaal verblijf niet of onvoldoende hadden gehad.

8.2.3 Invloed illegaliteit op de gezondheid van uitgeprocedeerde asielzoekers

Uit eerder onderzoek is gebleken dat langdurig illegaal verblijf in een vreemd land op zichzelf een negatief invloed heeft op de gezondheid. Daarom is de respondenten gevraagd of hun gezondheid tijdens het verblijf in de illegaliteit is veranderd. Hun antwoorden zijn in tabel 8.7 weergegeven.¹³⁰

Tabel 8.7: Ontwikkeling van de gezondheid tijdens het illegaal verblijf

Ontwikkeling gezondheid gedurende het verblijf in de illegaliteit (N=88)	Frequentie	Percentage
Onveranderd	37	42%
Verbeterd	3	3%
Verslechterd	47	53%
Onbekend	1	1%

Deze tabel laat zien dat 42% van de respondenten niet het idee heeft dat hun gezondheid is veranderd gedurende het verblijf in de illegaliteit: zij voelden zich nog net zo goed of net zo slecht als voordat ze in de illegaliteit leefden. Wel heeft een deel van deze groep het mentaal moeilijk gehad gedurende hun verblijf in de illegaliteit. Zo ook 39-jarige man uit het Midden-Oosten die het volgende vertelt: “Mijn gezondheid is steeds hetzelfde gebleven, maar geestelijk was het erg zwaar om geen verblijfsvergunning te hebben. Ik kwam soms een week het huis niet uit omdat ik liever thuis bleef om tv te kijken of te internetten. Ik vond het namelijk moeilijk om anderen te zien die wel een leven hadden en die wel dingen konden doen. Ik wilde ook werken, auto rijden en andere dingen doen die ik niet mocht. Het deed pijn om te zien dat ik dit niet kon en dat anderen dit wel konden.” (26) Dit heeft hun gezondheid echter niet beïnvloed, aldus deze respondenten.

53% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers gaf aan dat hun gezondheid is verslechterd gedurende het leven in de illegaliteit. Zij noemden verschillende oorzaken voor de achteruitgang van hun gezondheid. Deze zijn in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 8.8: Oorzaak van de ervaren verslechterde gezondheid tijdens het illegaal verblijf

Oorzaak verslechterde ervaren gezondheid (N=47)	Frequentie	Percentage
Moeilijke leefomstandigheden	38	81%
Het niet vragen van of het gebrek aan goede zorg	5	11%

¹³⁰ Hier dient weer te worden benadrukt dat het zelfrapportage betreft: de respondenten hebben zelf aangegeven hoe hun gezondheid gedurende het verblijf is geweest zonder dat dit is geverifieerd middels medische dossiers of gesprekken met zorgverleners.

Los van het verblijf in de illegaliteit	3	6%
Zwaar werk	1	2%

Het is opmerkelijk dat 81% van de respondenten die het idee hebben dat hun gezondheid is verslechterd, aangeeft het idee te hebben dat hun gezondheid achteruit is gegaan door de moeilijke leefomstandigheden die het leven in de illegaliteit met zich mee bracht. Dit omvat zowel de stress die met het leven in de illegaliteit gepaard ging als de zware en wisselvallige leefomstandigheden. Beide aspecten worden hier kort toegelicht.

Te beginnen met de stress die met het leven in de illegaliteit met zich mee bracht. Dit veroorzaakte spanningen wat een negatieve impact op de gezondheid van een aantal uitgeprocedeerde asielzoekers had. Een 27-jarige man uit het Midden-Oosten vertelt hierover: "Ik ben erg verzwakt geraakt in de tijd dat ik geen verblijfsvergunning had. Ik had veel slaapproblemen en veel psychische problemen, maar ik heb hier al die tijd niets aan kunnen doen. Toen ik in Nederland aan kwam, was ik erg sterk. Maar nu ben ik erg zwak." (15) Een 45-jarige Afrikaanse man vertelt een vergelijkbaar verhaal: "Mijn gezondheid is verslechterd door de stress. Ik kwam hier voor hulp, maar sta nu op straat. Dat zorgt voor veel stress. En dat heeft weer een negatieve invloed op mijn gezondheid." (65) Dit veroorzaakte met name psychische klachten zoals ook het verhaal van 26-jarige Afrikaan laat zien: "Mijn gezondheid is verslechterd door de depressie die door de illegaliteit is ontstaan. Het was te moeilijk en ik kon het niet meer aan. Ik was altijd alert en bang. Daardoor heb ik een angststoornis ontwikkeld. Dat komt door de angst voor controles en de angst om ziek te worden. Ik dacht toen dat dit het eind van leven was." (70) Dit speelde extra bij mensen die een verblijfsvergunning hadden gehad die vervolgens werd ingetrokken of niet werd verlengd. Een man uit Sierra Leone vertelt hierover: "Mijn gezondheid is achteruit gegaan nadat mijn verblijfsvergunning niet werd verlengd. De PTSS (Post Traumatisch Stress Syndroom) kwam terug en ik voelde me weer hopeloos en machteloos. Ik had het gevoel dat ik niets waard was. Mijn vrienden verkeerden in eenzelfde situatie. Twee vrienden van me hebben daarom zelfmoord gepleegd. Het is erg lastig om in zo'n situatie te zitten. Iedereen die niet sterk was, werd depressief of gek. Ik heb zelf nooit overwogen om zelfmoord te plegen omdat ik lieve mensen om me heen had. Die ben ik erg dankbaar. Dat geldt niet voor de regering die me eerst heeft laten inburgeren en vervolgens mijn verblijfsvergunning heeft ingetrokken."(27)

Daarnaast hebben zware en wisselvallige leefomstandigheden die het leven in de illegaliteit met zich mee bracht ertoe geleid dat respondenten het idee kregen dat hun gezondheid is achteruitgegaan. Hieronder valt bijvoorbeeld het verblijf op straat, het gebrek aan eten, het gebrek aan verzorgingsproducenten, de angst in verband met het toezicht en het verblijf in vreemdelingenbewaring. Deze factoren hebben allen een negatieve invloed gehad op het welzijn van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers. Dit komt onder meer naar voren in het verhaal van een 35-jarige man met suikerziekte: "Ik had te weinig geld en rust om te eten. Dat kwam doordat ik dure medicijnen had die ik zelf moest betalen. Daardoor had ik geen of nog maar weinig geld over om mijn eten van te betalen."(76)

Tot slot hebben het niet vragen en/of krijgen van de benodigde zorg, het zware werk en factoren die los staan van de illegaliteit ertoe geleid dat geïnterviewden het idee hadden dat hun gezondheid achteruit is gegaan tijdens het verblijf in de illegaliteit.

Bovenstaande heeft ertoe geleid dat deze geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers hun gezondheid als minder goed kwalificeerden ten gevolge van het illegaal verblijf. Maar een niet gering aantal geïnterviewden heeft na het ontvangen van een verblijfsvergunning op grond van de

pardonregeling alsnog gezondheidsproblemen of verergerde gezondheidsklachten gekregen. Dit blijkt onder meer uit het verhaal van een 31-jarige Afrikaan die als volgt vertelt: "Als je uitgeprocedeerd bent, denk je alleen maar aan een verblijfsvergunning. Je droomt er zelfs van. Je hoopt steeds dat die verblijfsvergunning de volgende dag komt. Je bent alleen maar bezig met morgen. Daardoor houd je jezelf op de been. Daardoor is mijn gezondheid nu slechter dan toen. (...) Ik weet dat ik nu gezond ben. Maar ik voel me niet goed. Ik heb problemen met mijn benen en mijn darmen. De stress en de spanning van de afgelopen jaren komt er nu uit. Hierdoor voel ik me nu minder goed. Maar de dokter zegt dat het tijd nodig heeft en dat het dan wel goed komt."⁽⁶⁾ Verder loopt een aantal respondenten sinds ze in het bezit zijn van een verblijfsvergunning bij een psycholoog of psychiater, hebben veel respondenten een zorgverlener geraadpleegd voor oude klachten en hebben twee respondenten een hartinfarct gekregen na het krijgen van een verblijfsvergunning.

Dit is tekenend voor de invloed van het leven in de illegaliteit op de gezondheid. Het is met deze gegevens echter niet mogelijk te stellen dat het verblijf in de illegaliteit sec leidt tot een slechte gezondheid van illegaal verblijvenden. Daarvoor is medisch onderzoek onder een groep illegaal en een groep legaal verblijvenden vereist. Te meer nu verkennende testen met het statistiekprogramma SPSS geen sterke significante verbanden aantonen tussen aspecten van het verblijf in de illegaliteit en het hebben van gezondheidsklachten. Deze onderzoeksresultaten laten echter wel zien dat het verblijf in de illegaliteit, de stress die hiermee gepaard gaat en de zware en wisselvallige leefomstandigheden die dit met zich mee brengt een negatieve invloed uitoefenen op de gezondheidsbeleving van illegaal verblijvenden.

8.2.4 Problemen ten aanzien van de gezondheid van uitgeprocedeerde asielzoekers

86% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers heeft tijdens het illegaal verblijf met ziektes en of gezondheidsklachten te maken gekregen. 47% van de respondenten heeft ten gevolge van het illegaal verblijf problemen ten aanzien van de gezondheid ervaren. Deze problemen liepen uiteen van het achteruit gaan van de lichamelijke gezondheid en geestelijke gezondheid tot het niet krijgen van de juiste medische zorg.

Zo is bij 20% van de respondenten de lichamelijke gezondheid dermate achteruit gegaan dat dit als problematisch ervaren werd. Dit komt onder meer naar voren in het verhaal van een 25-jarige Afrikaan. Die vertelt als volgt: "Ik heb ongeveer een jaar in parken en in de nachtopvang geslapen. Ik had geen geld en geen plek om te koken. Daardoor at ik vaak ongezond en onregelmatig. Ik heb hierdoor maagproblemen gekregen en hier erg lang last van gehad." (31) De achteruitgang van de gezondheid ten gevolge van het illegaal verblijf werd door deze respondenten als problematisch ervaren vanwege de langdurige klachten die hiermee gepaard zijn gegaan en de last die zij hiervan ondervonden hebben.

16% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers vertelde dat het leven in de illegaliteit een negatieve invloed had op hun psychische gesteldheid met als gevolg dat zij ernstige psychische klachten opgelopen hebben. De constante spanning rondom de verblijfsvergunning, de stress van het leven in de illegaliteit, het niet krijgen van psychische zorg en de onzekerheid ten aanzien van de toekomst hebben ervoor gezorgd dat de psychische gezondheid van deze groep respondenten beschadigd is. Dit werd als problematisch ervaren vanwege de grote impact die dit had op hun leven die bovendien niet meer ongedaan te maken is. Een 26-jarige Afrikaan vertelt hierover: "Ik ben depressief geworden, onder andere door het leven in de illegaliteit. Ik ben geestelijk kapot

gegaan. Ik had bijna zelfmoord gepleegd. Toen pas besepte ik hoe moeilijk het leven was. Ik ben hierdoor het mooiste deel van mijn leven kwijt.”(70) Meer respondenten vertelden zelfmoord overwogen te hebben vanwege deze (psychische) problemen.

7% van de respondenten heeft het als problematisch ervaren dat zij niet naar de dokter konden. Deze respondenten wisten niet dat ze recht hadden op (vergoeding van) medisch noodzakelijke zorg en zijn daarom niet naar de dokter gegaan. Zij hebben dus niet de benodigde zorg gekregen en zijn onnodig lang met hun klachten doorgelopen. Dit was hen niet overkomen als zij een verblijfsvergunning hadden gehad. Daarom werd dit als problematisch ervaren.

Tot slot heeft 3% van de respondenten het als problematisch ervaren dat zij niet de benodigde zorg kregen van de zorgverlener. Die wilde hen namelijk niet afdoende helpen vanwege het niet hebben van een verblijfsvergunning en/of een verzekering. Zij voelden zich achtergesteld ten opzichte van legaal verblijvenden en kregen te maken met minderwaardigheidsgevoelens wat erg frustrerend voor hen was.

8.3 Conclusies

In dit hoofdstuk is de gezondheid van uitgeprocedeerde asielzoekers uiteengezet. De literatuur liet zien dat illegaal verblijvenden relatief vaak met gezondheidsklachten kampen: met name psychische problemen (depressiviteit en stress), huidklachten, infectieuze en parasitaire aandoeningen, stofwisselingsproblemen, sociale problemen en lichamelijke klachten komen vaker dan gemiddeld voor bij illegaal verblijvenden. Hun klachten zijn bij huisartsen- en spoedeisende hulp bezoek bovendien ernstiger dan bij reguliere patiënten. Dit wordt vermoedelijk veroorzaakt door het uitstellen van het bezoek aan de zorgverlener in verband met onwetendheid, angst en het zich niet ziek willen melden op het werk. Verder ervaren hulpverleners belemmeringen bij hulp aan illegaal verblijvenden doordat zij niet goed op de hoogte zijn van het zorgsysteem voor illegaal verblijvenden, hen niet goed kunnen behandelen doordat de oorzaak van klachten in de illegaliteit ligt en doordat zij niet alle benodigde hulp kunnen bieden. Er werd daarom gesteld dat de aanscherping van het illegalenbeleid heeft geleid tot een verzwakking van de positie van illegaal verblijvenden in de gezondheidszorg. In de toekomst zouden zij daardoor meer aangewezen zijn op welwillendheid van functionarissen in de gezondheidszorg en op frauduleuze handelingen om medische bijstand te krijgen.

Deze stelling is niet geheel terecht gebleken. Illegaal verblijvenden kampen ook nu nog steeds veel met gezondheidsklachten. Maar waar zij voorheen vooral psychische problemen (depressiviteit en stress), huidklachten, infectieuze en parasitaire aandoeningen, stofwisselingsproblemen, sociale problemen en lichamelijke klachten hadden, hebben zij nu met name last van tandproblemen, psychische/mentale problemen en inwendige problemen (waaronder ook stofwisselingsproblemen). Deze worden volgens hen enerzijds veroorzaakt door factoren die los staan van het verblijf in de illegaliteit, en anderzijds door spanningen die met het leven in de illegaliteit gepaard gaan en door moeilijke en wisselvallige leefomstandigheden die het leven in de illegaliteit met zich mee brengt. De aanscherping van het illegalenbeleid heeft de leefomstandigheden voor illegaal verblijvenden verder bemoeilijkt met als gevolg dat zij meer dan voorheen vatbaar zijn voor gezondheidsklachten. Hun positie in de gezondheidszorg is daarentegen niet verder verzwakt: zij hebben nog steeds recht op medisch noodzakelijke zorg en het merendeel van de geïnterviewden vraagt deze zorg. Wel is er een niet onaanzienlijk aantal respondenten dat geen hulp vraagt of een niet-officiële zorgverlener bezoekt vanwege de onwetendheid van het recht op (vergoeding) van medisch noodzakelijke zorg en het niet

hebben van geld en een verzekering. Angst voor de dokter en het niet ziek willen melden op het werk spelen hierbij amper een rol. Ook over belemmeringen van zorgverleners is nauwelijks gesproken door respondenten. Wel is het opmerkelijk dat slechts bij een klein deel van de respondenten die een zorgverlener hebben bezocht de zorgverlener de financiering geregeld heeft, de overige respondenten vielen daarvoor veelal terug op hulpverleningsorganisaties. Deze spelen een steeds grotere rol bij het krijgen van de benodigde medische zorg. Illegaal verblijvenden zijn hiervoor meer dan voorheen aangewezen op hulpverleningsorganisaties, en dus niet op welwillende functionarissen in de gezondheidszorg en op frauduleuze handelingen zoals werd voorspeld. Tot slot laat dit onderzoek zien dat illegaal verblijvenden ten gevolge van het illegaal verblijf problemen ten aanzien van hun gezondheid ervaren. Dit betreft problemen als het verslechteren van de fysieke gezondheid, het achteruitgaan van de psychische gezondheid, het niet weten naar de dokter te kunnen gaan en het niet krijgen van de benodigde zorg. Langdurig illegaal verblijf in een vreemd land lijkt dan ook nog steeds een factor te zijn die op zichzelf negatief uitwerkt op de gezondheid van illegaal verblijvenden. Spanningen, onzekerheid, verblijf op straat, verblijf in opvanginstellingen, gebrek aan eten, gebrek aan een plaats om te koken, gebrek aan verzorgingsproducten en angst in verband met toezicht die met illegaal verblijf gepaard (kunnen) gaan, hebben een negatieve invloed op de gezondheid van illegaal verblijvenden die vervolgens veelvuldig op hulpverleningsorganisaties aangewezen zijn om de benodigde gezondheidszorg te verkrijgen.

9. Relationale inbedding van illegaal verblijvenden in de samenleving

Literatuur uit 1999 laat zien dat de mate van inbedding van illegaal verblijvenden van invloed is op de positie die zij in de samenleving innemen: naarmate zij sterker zijn ingebed in de samenleving en over een groter ondersteunend netwerk beschikken, is hun positie in de samenleving minder gemarginaliseerd.¹³¹ Ook uit dit onderzoek blijkt het belang van inbedding in de samenleving en het hebben van een ondersteunend netwerk. Slechts 12% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers kon zelfstandig in het levensonderhoud voorzien tijdens het verblijf in de illegaliteit, de overige respondenten waren aangewezen op alternatieve inkomstenbronnen. Het sociale netwerk van respondenten bestaande uit familie, vrienden, kennissen en/of partner vormde veruit de belangrijkste aanvullende inkomstenbron tijdens het illegaal verblijf. Het belang van inbedding in de samenleving lijkt dan ook onverminderd groot.

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op het belang van inbedding van illegaal verblijvenden in de samenleving. Daartoe wordt in paragraaf 9.1 eerst de literatuur over dit onderwerp beschreven. Vervolgens wordt in paragraaf 9.2 de relationele inbedding van uitgeprocedeerde asielzoekers uiteengezet. En tot slot worden in paragraaf 9.3 de ontwikkelingen geschetst ten aanzien van het belang van inbedding van illegaal verblijvenden in de samenleving.

9.1 Literatuur over de inbedding van illegaal verblijvenden in de samenleving

De inbedding van illegaal verblijvenden in de samenleving is in diverse onderzoeken naar hun leefsituatie aan bod gekomen. Het onderzoek naar 'De ongekende stad 2' van Engbersen e.a. kan daarbij als leidend worden gezien aangezien dit zich volledig op de inbedding en uitsluiting van illegale verblijvenden richt. Deze resultaten van dit onderzoek zijn later gebruikt voor andere publicaties.¹³²

In deze literatuur wordt gesteld dat de verschillen in betrokkenheid bij criminele activiteiten tussen illegaal verblijvenden van bepaalde etnische afkomst voortkomen uit verschillen in de differentiële kansenstructuur waartoe zij toegang hebben. Deze worden weer bepaald door de mate van inbedding in de samenleving. Er wordt onderscheid gemaakt in drie soorten inbedding, namelijk relationele inbedding, ruimtelijke inbedding en bureaucratische inbedding. Relationale inbedding is de mate waarin illegaal verblijvenden kunnen profiteren van een ondersteunend netwerk van familie en verwanten. Ruimtelijke inbedding is de mate waarin illegaal verblijvenden toegang hebben tot zogenaamde bastaardinstituties als de informele economie, de informele woningmarkt en de sfeer van de criminaliteit. En bureaucratische inbedding betreft de mate waarin zij profiteren van informele gedoogpraktijken door politie, vreemdelingendiensten en (semi)publieke instellingen op het gebied van onderwijs, huisvesting of gezondheidszorg. Naarmate illegaal verblijvenden sterker kunnen terugvallen op ondersteunende netwerken, zij beter toegang hebben tot formele instituties dan wel

¹³¹ Engbersen, G., Leun, J. van der, Staring, R. en Kehla, J., *De ongekende stad 2: Inbedding en uitsluiting van illegale vreemdelingen*, Boom, Amsterdam 1999

¹³² Zie bijvoorbeeld: Leerkes, A., San, M. van, Engbersen, G., Cruijff, M., Heijden, P. van der, *Wijken voor illegalen: Over ruimtelijke spreiding, huisvesting en leefbaarheid*, Sdu Uitgevers BV, Den Haag 2004 en Leerkes, A., Engbersen, G. en San, M. van, *Shadow Places: Patterns of Spatial Concentration and Incorporation of Irregular Immigrants in the Netherlands*, in: *Urban Studies* (2007), Vol. 44, No. 8. pp.1491-1516

informele instituties en zij meer profiteren van informele gedoogpraktijken, zouden zij minder hun toevlucht zoeken tot criminaliteit. Dit bepaalt volgens Engersen e.a. bovendien dat sommige illegaal verblijvenden een zeer marginale plaats en andere illegaal verblijvenden een meer gevestigde positie innemen binnen de samenleving.¹³³

Daar de mate van inbedding van groot belang is voor de positie die illegaal verblijvenden innemen binnen de samenleving, worden de drie vormen van inbedding, de relationele inbedding, de ruimtelijke inbedding en de bureaucratische inbedding, hier nader besproken. Te beginnen met de relationele inbedding. Dit omvat de manieren waarop illegaal verblijvenden worden ondersteund en geholpen door legaal én illegaal verblijvende migranten uit de eigen etnische gemeenschap.¹³⁴ Volgens Engbersen e.a. zijn er drie patronen van inbedding binnen etnische gemeenschappen te onderscheiden, namelijk het patroon van gemeenschappelijk delen, het patroon van begrensde solidariteit en het patroon van de marktrelatie.

Het eerste patroon betreft het patroon van gemeenschappelijk delen: legale leden uit de etnische groepering bieden duurzaam en structureel hulp aan een relatief exclusieve groep van directe familieleden en verwanten. Deze hulp sterkt zich uit over verschillende terreinen, bijvoorbeeld overkomst, financiën, huisvesting, ziekte, werk, legalisering, partner en het beschikbaar stellen van documenten. Dit is volgens Engbersen e.a. een vorm van geregistreerde migratie binnen een transnationale gemeenschap waarbij een sterke binding met het herkomstland bestaat, waarbij het om duurzame solidariteit met de eigen familie gaat en waarbij er een asymmetrische relatie tussen de legale hulpbieder en de illegale hulpontvanger bestaat. Bijgevolg ontstaat een langdurig afhankelijke relatie waarin verwacht wordt dat de hulpontvanger iets terug zal doen voor de hulpbieder.

Het tweede patroon binnen de relationele inbedding is het patroon van begrensde solidariteit: legale leden uit een etnische gemeenschap ondersteunen een meer uitgebreide kring van landgenoten met wie ze zich verwant voelen en die met tegenslag te maken hebben. Deze vorm van ondersteuning is beperkt en begrensd: de hulp is gericht op personen met wie de legale migranten een meer afstandelijke relatie onderhouden. Er bestaat een asymmetrische relatie tussen de legale ondersteuner en de illegale ontvanger, maar er is geen sprake van permanente afhankelijkheid daar het om een meer anonieme en afstandelijke relatie gaat waarin incidenteel gunsten worden verleend. Wel wordt ook hier een zekere vorm van dankbaarheid verondersteld.

Het derde en laatste patroon binnen de relationele inbedding betreft het patroon waarbij een marktrelatie bestaat tussen legale aanbieders van werk, huisvesting en documenten en illegaal verblijvende vragers. Hoewel het ook om goedbedoelde hulp kan gaan, wordt er bij dit patroon ook vaak strategisch misbruik gemaakt van de illegale status van de hulpontvanger. Er is sprake van een asymmetrische relatie tussen hulpbieder en hulpvrager: het gaat om een onpersoonlijke verhouding binnen de eigen lokale gemeenschap waarbij een contract is overeengekomen dat echter eenvoudig kan worden opgezegd. Deze drie patronen zijn volgens Engbersen e.a. terug te zien bij de inbedding van illegaal verblijvenden binnen etnische gemeenschappen. Zij zijn van grote invloed op de maatschappelijke positie van illegaal verblijvenden en de verblijfsstrategieën die zij hanteren.

Engbersen e.a. komen tot deze conclusie op basis van onderzoek naar de Turkse, de Marokkaanse en de Afrikaanse gemeenschap. Uit onderzoek van Knotter e.a. blijkt echter dat ook

¹³³ Engbersen, G., Leun, J. van der, Staring, R. en Kehla, J., *De ongekende stad 2: Inbedding en uitsluiting van illegale vreemdelingen*, Boom, Amsterdam 1999 p.235-237 en Engbersen, G., Leun, J. van der, en Willems, P., *De verwevenheid van illegaliteit en criminaliteit*, Onderzoeksschool AWSB Research Papers, Utrecht 1995 p.94-101

¹³⁴ NB: Dit onderzoek richt zich dus op de inbedding in de etnische gemeenschap en niet op de inbedding en de samenleving in zijn geheel.

binnen de Chinese gemeenschap dergelijke patronen van incorporatie voorkomen. De manier waarop en de mate waarin binnen deze gemeenschap ondersteund wordt, wordt bepaald door het sociale fenomeen *guanxi*. Dit is de morele verplichting die bij Chinezen bestaat om vrienden, familie of streekgenoten te helpen. Geografische achtergrond en overeenkomsten of verschillen in culturele identiteit en cultureel bewustzijn bepalen de manier waarop en de mate waarin mensen binnen de gemeenschap zich verplicht voelen tot wederdiensten. Knotter e.a. omschrijven het als een systeem van macht dat is gebaseerd op giften en gunsten waarbij het gaat om vertrouwen en wederzijdse verplichtingen.¹³⁵ Dus afhankelijk van de sterkte van de *guanxi*, is ook binnen de Chinese gemeenschap sprake van patronen van gemeenschappelijk delen, begrensde solidariteit of van een marktrelatie zoals door Engbersen e.a. beschreven.

De tweede vorm van inbedding is de ruimtelijke inbedding. Dit betreft de mate waarin illegaal verblijvenden zich toegang verschaffen tot bastaardinstituties als de informele woningmarkt, de informele economie en de sfeer van de criminaliteit. Dit is in voorgaande hoofdstukken al aan bod gekomen. Daar bleek dat illegaal verblijvenden zich voornamelijk vestigen op zogenaamde strategische locaties met bepaalde economische en demografische kenmerken. Dit zijn veelal wijken met een omvangrijke etnische gemeenschap, met veel alleenstaanden, met een specifiek aanbod van woningen, met economische mogelijkheden, met informele speelruimte voor informele strategieën (met name voor de informele economie), en met structurele en culturele desorganisatie. Dit biedt hen mogelijkheden ten behoeve van het illegaal verblijf. In dit hoofdstuk wordt hier niet verder op ingegaan.

De derde en laatste vorm van inbedding betreft de bureaucratische inbedding. Dit omvat de uitvoering van aanhoudings- en uitzettingsbeleid en de informele gedoogpraktijken door uitvoerders binnen politie, vreemdelingendiensten en onderwijs-, gezondheidszorg- en huisvestingsinstellingen. Het illegalenbeleid wordt dan wel restrictiever, maar de wijze van uitvoering van het beleid bepaalt de mate van succes van het restrictievere beleid. Die kunnen het beleid conform de letter van de wet uitvoeren, maar zij kunnen illegaal verblijvenden ook speelruimte bieden hun illegaal verblijf te continueren. Engbersen e.a. constateren dat er een behoorlijke discrepantie bestaat tussen wet en uitvoeringspraktijk doordat uitvoerders zich lankmoedig opstellen tegenover illegaal verblijvenden. Zij geven wel aan dat er geen vergaande conclusies aan deze constatering verbonden mogen worden. Later onderzoek van Van der Leun onderschrijft dit echter. Zij schrijft dat er spanningen bestaan tussen het nationale illegalenbeleid en de lokale implementatie van dit beleid: doordat uitvoeringsfunctionarissen zich niet conformeren aan dit beleid, doordat hun professionaliteit strikte naleving niet toestaat of doordat zij om andere redenen anders besluiten te handelen ontstaan er verschillen in beleid en uitvoering. Waar nationale politici roepen om strengere regels ten aanzien van illegaliteit, wordt er op lokaal niveau gevraagd om begrip voor het niet altijd (kunnen) naleven voor de al strenge regels, aldus Van der Leun.¹³⁶

Engbersen e.a. concluderen uiteindelijk dat de maatschappelijke positie van illegaal verblijvenden in de samenleving en hun betrokkenheid bij criminaliteit voor een belangrijk deel verklaard kan worden uit hun relationele inbedding: hoe sterker de bindingen tussen legaal en illegaal verblijvende migranten en hoe sterker het ondersteunend netwerk van illegaal verblijvenden, des te beter hun positie in de samenleving en des te geringer de kans dat zij actief worden in de sfeer van de criminaliteit. De relationele inbedding is dus van groot belang bij een verblijf in de illegaliteit. Volgens

¹³⁵ Knotter, J. Korf, D. en Ying Lau, H., *Slangenkoppen en tijgerjagers: Illegaliteit en criminaliteit onder Chinezen in Nederland*, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag 2009 p.18-19 en 51-53

¹³⁶ Leun, J. van der, *Excluding Illegal Migrants in The Netherlands: Between National Policies and Local Implementation*, in: *West European Politics* (2006), Vol. 29. No. 2 pp. 310-326

Engbersen e.a. komt deze echter onder druk te staan door het steeds restrictievere illegalenbeleid. Zij waarschuwen in dit kader voor de dialectiek van insluiting en uitsluiting: dit houdt in dat illegaal verblijvenden als gevolg van het steeds restrictievere illegalenbeleid steeds minder mogelijkheden hebben waardoor zij steeds moeilijker aan werk, woonruimte of een dokter kunnen komen en steeds afhankelijker van hulp van familie en landgenoten worden. Die krijgen daardoor steeds meer en steeds omvangrijkere hulpvragen met als gevolg dat zij niet meer op alle hulpvragen in kunnen gaan. Zij moeten gaan kiezen wie ze wel en wie ze niet helpen. Engbersen e.a. waarschuwen daarom dat de door de rijksoverheid genomen maatregelen leiden tot een proces van verafhankelijkheid van de hulp van familie en landgenoten en van informalisering van verblijfs- en overlevingsstrategieën met als gevolg dat illegaal verblijvenden die geen hulp (meer) krijgen marginaliseren en vormen van overlevingscriminaliteit ontwikkelen.¹³⁷

9.2 De relationele inbedding van uitgeprocedeerde asielzoekers in Utrecht

Om te zien of bovenstaande waarschuwing van Engbersen e.a. terecht is geuit, wordt in deze paragraaf de relationele inbedding van uitgeprocedeerde asielzoekers in de samenleving uiteengezet. Dank gaat hierbij uit naar Beau Oldenburg: zij heeft tijdens haar stage bij Stichting LOS de sociale netwerken van uitgeprocedeerde asielzoekers aan de hand van dit onderzoek en aanvullend eigen onderzoek in kaart gebracht en neergelegd in haar afstudeerscriptie.¹³⁸ De informatie in deze paragraaf is deels aan haar afstudeerscriptie ontleend.

9.2.1 Het sociale netwerk van uitgeprocedeerde asielzoekers

Het sociale netwerk vormde de belangrijkste aanvullende inkomstenbron voor de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers die tijdens het illegaal verblijf niet zelfstandig in het levensonderhoud konden voorzien. Dit sociale netwerk bestond uit zogenaamde netwerkliden als familie, vrienden, landgenoten, partners en vage kennissen. 93% van de uitgeprocedeerde asielzoekers is op enigerlei wijze door dergelijke netwerkliden ondersteund. Dit betekent dat ook die uitgeprocedeerde asielzoekers die wel in hun eigen levensonderhoud konden voorzien tijdens hun illegaal verblijf enige vorm van steun van hun sociale netwerk hebben ontvangen.

De respondenten is gevraagd dit sociale netwerk te beschrijven.¹³⁹ Daartoe moesten zij drie personen die hen in praktische zin hebben geholpen en drie personen die hen in emotionele zin hebben geholpen omschrijven. Niet alle respondenten waren hiertoe in staat daar zij geen of een kleiner netwerk hadden. Daarnaast was een deel van de respondenten niet bereid over hun netwerk te praten. Zij wilden wel over zichzelf vertellen, maar niet over hun vrienden aangezien het niet netjes zou zijn buiten hun aanwezigheid over hen te praten. Gelukkig was dit niet voor alle respondenten een

¹³⁷ Engbersen, G., Leun, J. van der, Staring, R. en Kehla, J., *De ongekende stad 2: Inbedding en uitsluiting van illegale vreemdelingen*, Boom, Amsterdam 1999 p.235-255

¹³⁸ Oldenburg, B., *Een waardevolle investering; hoe sociale netwerken een 'illegaal' bestaan mogelijk maken*, Masterthesis vraagstukken van beleid en organisatie, Universiteit Utrecht, juni 2009

¹³⁹ NB: in tegenstelling tot het in paragraaf 9.1 beschreven onderzoek richt dit onderzoek zich op het gehele sociale netwerk en niet slechts op het etnische netwerk.

probleem: er waren ook respondenten die het juist leuk vonden om over hun sociale contacten te vertellen en wier enthousiasme juist afgeremd moest worden omdat zij uren over hun vrienden konden praten. En tot slot waren er veel respondenten die na enige aanmoediging wel bereid waren iets te vertellen over hun sociale netwerk. Hierdoor is toch een groot scala aan informatie verkregen over het sociale netwerk van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers. Te meer omdat veel informatie over de sociale contacten kon worden gedistilleerd uit overige informatie uit het interview.

De geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers hebben in totaal 337 mensen genoemd die hen tijdens het illegaal verblijf in praktische en/of emotionele zin hebben ondersteund. 7% van de respondenten heeft geen hulp gehad van een sociaal netwerk gedurende hun verblijf in de illegaliteit: zij beschikten niet over een dergelijk netwerk en konden hier dus niet op teruggevallen. De overige respondenten noemden variërend van één tot zes netwerkleden die hen tijdens het illegaal verblijf één of meerdere keren hebben ondersteund. Het aantal genoemde netwerkleden is in tabel 9.1 weergegeven.¹⁴⁰

Tabel 9.1: Aantal door respondenten genoemde netwerkleden die tijdens het illegaal verblijf hebben geholpen

Aantal door respondenten genoemde netwerkleden (N=88)	Frequentie	Percentage
0	6	7%
1	5	6%
2	9	10%
3	23	26%
4	8	9%
5	9	10%
6	28	32%

De grootte van het netwerk zegt echter niet direct iets over de hoeveelheid geboden hulp. Dit laat het verhaal van een 30-jarige Aziaat zien die slechts één vriend had door wie hij van alle benodigde hulp werd voorzien. Deze man vertelt als volgt. "Ik kreeg alles van hem: slaapruijnte, gratis eten en nog leefgeld voor het werk dat ik deed. Als ik iets nodig had, vroeg ik erom. Dan kreeg ik meestal tussen de 50,- en de 150,- euro afhankelijk van hoeveel ik nodig had. Ik kon het gewoon vragen en dan kreeg ik het. Hij heeft me echt veel geholpen. Ik weet niet waarom, maar ik vond het erg fijn." (16) Daarentegen waren er ook respondenten die een netwerk van zes mensen of meer hadden, maar die niet alle benodigde hulp van dit netwerk konden krijgen. De waarde van het netwerk werd dus niet direct bepaald door de grootte van het netwerk, maar door de mogelijkheden en de bereidheid van netwerkleden om hulp te bieden.

De netwerkleden waren veelal vrienden en/of landgenoten van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers. Niet zelden bestonden er meerdere relaties tussen het netwerklid en de respondent. Gemiddeld vervulde één netwerklid één tot twee rollen ten opzichte van de respondent. Deze relaties zijn in tabel 9.2 weergegeven.

Tabel 9.2: Relaties netwerkleden en respondenten

Relatie netwerkleden en	Frequentie	Percentage
-------------------------	------------	------------

¹⁴⁰ Hierbij is een maximum van zes netwerkleden gehanteerd.

respondenten (N=337)		
Vrienden	260	77%
Landgenoten	205	61%
Partners	18	5%
Familie	17	5%
Werkgever/collega	15	4%
Geloofsgenoten	14	4%
Lotgenoten	9	3%
Vage kennissen	7	2%
Anders	14	4%

Vrienden en landgenoten hebben de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers de meeste hulp geboden tijdens hun verblijf in de illegaliteit. Daarnaast hebben ook partners en (schoon)familie als (groot)ouders, ooms en tantes, broers en zussen en kinderen hulp geboden aan de respondenten. En naast werkgevers, collega's, geloofsgenoten en lotgenoten, boden ook vage kennissen wel eens hulp. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het verhaal van een 55-jarige Oost-Europeaan die hulp van medewerkers van supermarkten heeft gehad omdat zij hem kenden. En tot slot hebben mensen met ander soort relaties geholpen: dit betrof onder meer burens, voormalig hulpverleners en mensen uit vreemdelingenbewaring.

Dit roept de vraag op waar respondenten en netwerkleden elkaar hebben leren kennen. Dit is in tabel 9.3 weergegeven.

Tabel 9.3: Ontmoetingsplaats respondenten en netwerkleden

Ontmoetingsplaats respondenten en netwerkleden (N=337)	Frequentie	Percentage
In het AZC	70	21%
Via gemeenschappelijk vriend of partner	58	17%
Via een vereniging of koffiehuis	31	9%
Via een uitgaansgelegenheid	31	9%
Via werk/opleiding	27	8%
Uit de buurt	26	8%
Via een gebedshuis	25	7%
Via via	20	6%
Het is familie	15	4%
In mijn land van herkomst	6	2%
Elders	9	3%
Onbekend	18	5%

Ter illustratie wat verhalen van geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers over de ontmoetingen met mensen die hen tijdens het illegaal verblijf hebben ondersteund. Te beginnen met het verhaal van een 33-jarige man uit het Midden-Oosten die zijn netwerkleden zowel in het AZC als via een vereniging heeft leren kennen. Deze man vertelt het volgende: "Ik heb veel steun gehad van mijn vrienden. Ik was ook van ze afhankelijk. Mijn vrienden kwamen ook allemaal uit Irak maar zij hadden wel een verblijfsvergunning gekregen. Ik heb hen leren kennen in het AZC en in het (...) Cultuur

Centrum Utrecht. Daar kwam ik wel twee of drie keer per week en daar heb ik veel mensen leren kennen. Ik had acht vrienden die voor mijn onderdak en mijn eten zorgden. Dat hebben ze altijd aangeboden, maar ik kon het ook vragen als ik iets nodig had. Het ligt in onze cultuur om mensen te helpen en daardoor had ik altijd wel hulp.” (2)

Het verhaal van een 31-jarige Afrikaan laat zien hoe ontmoetingen via een vereniging voor landgenoten verliepen. Deze man vertelt als volgt: “Ik heb veel contacten binnen de (...) gemeenschap. Ik ken eigenlijk wel alle (...) in Utrecht. Dat is begonnen in het AZC. Daarna verliep dit via de (...) vereniging. Ik ga met hen naar feestjes, voetballen en andere dingen samen doen. Zij hebben mij ook veel geholpen. Ze hebben me bijvoorbeeld onderdak geboden. We gaan ook elke week zaalvoetballen. Elke zaterdag wordt er een zaal afgehuurd en dan gaan we met een aantal voetballen. Dan bellen we rond wie er allemaal mee wil doen. Er wordt samen betaald, maar het is geen probleem als iemand niet mee kan betalen. Daar hebben we ook feestjes. Daar komen dan iedere keer weer nieuwe landgenoten en nieuwe mensen. Zo heb ik de gemeenschap goed leren kennen. Zij zijn ook het belangrijkste geweest voor me: zij zorgden voor onderdak, eten, werk en geld als ik dat even niet had. Soms gaf ik hen ook geld terug. Maar dat hoefde niet. Onze cultuur is heel anders: hier betaalt bijvoorbeeld ieder voor zich als je uit eten gaat, maar in onze cultuur betaal je omstebeurt.” (6)

In het verhaal van een 25-jarige Afrikaan komt naar voren dat respondenten en netwerkleden elkaar ook in uitgaansgelegenheden ontmoeten. Deze man vertelt als volgt: “Ik heb geen familie in Nederland, maar wel veel vrienden. Die wonen deels in Utrecht en deels in andere steden. Ik ken hen via het AZC en via het uitgaan. Er is een discotheek van een eigenaar uit (...). Hier komen veel mensen uit (...). Er is twee keer per maand een salsa-avond waar ik vaak naar toe ga. Hier heb ik veel mensen leren kennen en ook veel vrienden gemaakt.” (20)

Tot slot laat het verhaal van een 52-jarige Oost-Europeaan zien dat sommige ontmoetingen min of meer toevallig tot stand kwamen: “Ik heb rond 2006 in Kanaleneiland een Nederlandse alcoholist leren kennen. Hij verbleef ook vaak in het park aan de (...). We zaten dan wel ooit samen op een bankje en zo zijn we een keer aan de praat geraakt. Meneer (...) dacht dat ik ook een alcoholist of een junk was. Hij vroeg of ik ook een biertje wilde. Ik wilde niet omdat ik niet drink. Ik rook alleen. Maar meneer (...) dacht dat ik een junk was omdat ik een enorme baard had en lange haren. Zo hebben we elkaar leren kennen en een uurtje zitten praten. Toen vroeg hij waar ik woonde. Ik vertelde hem toen dat ik op straat leefde. Meneer (...) vroeg toen of ik een verblijfsvergunning had. Toen ik ‘nee’ antwoordde, zei hij dat ik bij hem kon verblijven.”(4)

Deze verhalen laten al zien dat de relaties tussen respondenten en netwerkleden zowel tijdens de procedure als tijdens het onrechtmatig verblijf zijn ontstaan. De hechtheid van de relaties liep uiteen: het betrof enerzijds langdurige hechte relaties, anderzijds kortdurende relaties die alleen op hulp gebaseerd waren. De relaties kwamen veelal eenvoudig tot stand: eenzelfde afkomst, eenzelfde geloof en/of eenzelfde vriend schiepen al snel een band die later eenvoudig verder uit te bouwen bleek als dit werd gewenst. Een ontmoeting bij de bakker of op straat leidde niet zelden tot een langdurige relatie waaruit veel steun is voortgekomen. De bereidheid hulp te bieden aan geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers was dan ook opmerkelijk groot. Dit komt onder meer naar voren in het verhaal van een 35-jarige Afrikaan. Hij vertelt als volgt: ‘Veel mensen hebben me geholpen. Dat ging dan meestal via de Kanaalstraat. Daar zijn veel Algerijnen, Nederlanders, Turken, Marokkanen, en nog anderen. Ik vertelde niet iedereen van mijn problemen, maar groette wel veel mensen op straat. In onze cultuur is het makkelijk contact te maken. Mensen willen niet alles weten, maar groeten elkaar, zegenen Allah en wisselen telefoonnummers uit als iemand kan helpen. Zo heb

ik vaak woonruimte en heel veel klusjes kunnen regelen. Dus die mensen hebben me wel echt geholpen, maar ik heb niet echt contact met ze.” (12)

Maar wat voor achtergrond hebben de mensen die de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers tijdens hun illegaal verblijf hebben ondersteund? Dit is niet van alle netwerkleden bekend daar niet alle respondenten hierover wilden praten. De beschikbare gegevens over de netwerkleden zijn in tabel 9.4 weergegeven.

Tabel 9.4: Gegevens netwerkleden

Gegevens (N=337)	netwerkleden	Frequentie	Percentage
<i>Geslacht</i>			
Man		284	84%
Vrouw		53	16%
<i>Leeftijd</i>			
16-20		2	1%
21-25		23	7%
26-30		36	11%
31-35		39	12%
36-40		26	8%
41-45		13	4%
46-50		10	3%
51-55		3	1%
56-60		2	1%
61+		8	2%
Onbekend		175	52%
<i>Nationaliteit</i>			
Dezelfde nationaliteit		205	61%
Dezelfde taalgroep		41	12%
Hetzelfde werelddeel		18	5%
Nederlands		55	16%
Anders		15	4%
Onbekend		3	1%

Deze tabel laat zien dat de ondersteunende netwerkleden van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers voornamelijk van het mannelijke geslacht waren: 84% van de helpers betrof een man, 16% was vrouw. Zij varieerden in leeftijd van 20 tot 75 jaar oud, met een gemiddelde leeftijd van 33 jaar. Het betrof vooral mensen met dezelfde nationaliteit, maar ook wel Nederlanders en mensen van een andere nationaliteit. Bijna 30% van de netwerkleden had een partner, bijna 30% van de netwerkleden niet. Van de overige netwerkleden is dit niet bekend. Ook is van bijna de helft van de netwerkleden niet bekend of zij kinderen hadden: van de andere helft had ruim 30% wel kinderen en de overige 70% niet. Van ruim de helft is bekend wat zij in het dagelijks leven doen: van hen werkt 80%, studeert 6%, werkt/studeert 7% niet en krijgt 6% een uitkering vanwege werkloosheid, ouderdom of arbeidsongeschiktheid. Tot slot bleek slechts een heel klein gedeelte van de netwerkleden ook onrechtmatig in Nederland te verblijven: de overige netwerkleden hadden de Nederlandse nationaliteit (verkregen) of een verblijfsvergunning.

Het valt op dat de netwerkleden veel gelijkennissen vertonen met de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers op het gebied van geslacht, leeftijd en nationaliteit. Zo is bijna 85% van de netwerkleden ook een man, heeft ruim 60% van de netwerkleden dezelfde nationaliteit en komen ook de leeftijden van de netwerkleden en de respondenten veelal overeen. Het aantal netwerkleden dat geen enkele gelijkennis vertoont met de respondent is zo'n 20%, alle overige netwerkleden hebben één of meerdere overeenkomsten met de betreffende geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers.

9.2.2 Ontvangen hulp van het sociale netwerk

Maar wat voor hulp hebben respondenten nu tijdens hun illegaal verblijf van dit sociale netwerk ontvangen? In tabel 9.5 zijn de verschillende soorten hulp weergegeven die geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers van individuele netwerkleden hebben ontvangen.

Tabel 9.5: Ontvangen hulp van netwerkleden

Ontvangen hulp van netwerkleden (N=337)	Frequentie	Percentage
<i>Praktische hulp</i>		
Hulp met wonen	249	74%
Hulp met eten en/of kleding	189	56%
Financiële hulp	170	50%
Hulp met werken	70	21%
Juridische hulp	8	2%
Medische hulp	5	1%
Overige praktische hulp	26	8%
<i>Emotionele hulp</i>		
Bieden van afleiding (door leuke dingen te doen, over andere dingen te praten, enzovoorts)	190	56%
Praten over situatie	179	53%
Bellen in geval van problemen	131	39%

Deze tabel laat zien dat netwerkleden veelal op meerdere terreinen hulp verstrekten: zij boden meerdere soorten praktische hulp, meerdere soorten emotionele hulp, of zowel praktische als emotionele hulp. Gemiddeld boden netwerkleden op drie tot vier terreinen hulp.

De meeste hulp was gericht op het vervullen van de primaire levensbehoeften als onderdak, eten, kleding en financiën. 74% van de netwerkleden heeft hulp met wonen geboden. Deze bestond veelal uit het voor korte of voor lange tijd in huis nemen van de respondent door het netwerklid zonder dat hiervoor betaald moest worden, maar ook uit het elders onderdak regelen en het helpen zoeken naar onderdak. Daarnaast werd veel hulp geboden met eten en/of kleding. Dit hield in dat de desbetreffende respondent gratis bij een netwerklid at, een tas met etenswaren mee kreeg of op kosten van het netwerklid boodschappen deed. Daarbij werd ook kleding aangeboden: dit ging zowel om de eigen kleding die werd uitgeleend als kleding die werd weggegeven. Ook financiële hulp werd veel geboden: dan werd simpelweg geld gegeven voor behoeften als kaartjes voor het openbaar vervoer, telefoonkaarten, een avondje uit, en dergelijke. Verder hebben de geïnterviewde

uigeprocedeerde asielzoekers ook hulp gehad van hun netwerkleden op het gebied van werk: dit hield in dat een netwerklid een respondent hielp bij de zoektocht naar werk. De wijze waarop dit gebeurde liep uiteen: het kon zijn dat er een baantje geregeld werd, dat overige netwerkleden gepolst werden voor werk, dat de benodigde papieren uitgeleend werden en/of dat de respondent op het werk in mocht vallen voor het netwerklid. En soms werd de mogelijkheid geboden tegen betaling klusjes te doen. Tot slot werd er naast juridische en medische hulp nog andere praktische hulp verleend. Dit betrof onder meer het vertalen van post en gesprekken, het leren van de Nederlandse taal, het beschikbaar stellen van het adres voor het ontvangen van post, het chauffeurs als een respondent ergens naar toe moest, het telefoneren naar officiële instanties en/of het beschikbaar stellen van documenten die de respondent nodig had.

Naast praktische hulp is er ook emotionele hulp geboden door netwerkleden. Deze bestond uit het bezorgen van afleiding, uit het bieden van een luisterend oor en uit het behulpzaam zijn in geval van problemen. Respondenten waren blij met dergelijke hulp, maar voelden zich ook vaak bezwaard om dit soort hulp te vragen. Zij werden vaak al door eenzelfde netwerklid op praktische wijze geholpen en wilden hen niet nog meer tot last zijn door emotionele steun van hen te vragen. Een 39-jarige Afrikaan vertelt hier onder meer over: "Ik vond het moeilijk om mensen te bellen als ik het moeilijk had. Ik vroeg en kreeg al zo veel hulp, dat ik bang was dat mensen zouden gaan denken dat ik alleen maar kwam voor hulp. Ik wilde niet dat ze mij lastig zouden gaan vinden. Daardoor had ik niet echt mensen met wie ik mijn emoties kon delen." (41) Toch heeft een groot deel van deze respondenten wel dankbaar gebruik gemaakt van deze hulp als deze hen aangeboden werd. Zij gaven ook aan dat de gesprekken of de leuke activiteiten hen hielpen om zich staande te houden als ze het even moeilijk hadden met het leven in de illegaliteit. Deze hulp werd dan ook net als de praktische hulp erg gewaardeerd door de respondenten.

De hoeveelheid hulp die de geïnterviewde uitgedoende asielzoekers hebben ontvangen, is grotendeels hetzelfde gebleven. Bij ruim 20% van de respondenten is de hulp verminderd. Dit werd veelal veroorzaakt door problemen die ondersteunende netwerkleden ondervonden bij het bieden van hulp: dit betrof financiële problemen, privacygerelateerde problemen en huiselijke problemen. Hierover meer in paragraaf 9.2.5. Ruim 5% van de geïnterviewden heeft meer hulp ontvangen naarmate ze langer in de illegaliteit verbleven: dit had te maken met de groei van het netwerk waardoor er meer mensen waren die hulp konden bieden.

De interviews laten zien dat respondenten ongeveer net zo vaak om hulp vroegen als hen werd aangeboden. Hierbij was niet zelden sprake van een wisselwerking: de ene keer werd er door de respondent om hulp gevraagd aan een netwerklid en de andere keer werd hem door hetzelfde netwerklid hulp aangeboden. Dit maakte het ook weer makkelijker daarna hulp te vragen.

Bij een klein aantal respondenten lag de drempel om hulp te vragen niet erg hoog. Zij voelden zich niet bezwaard hulp te vragen. Het verhaal van een 27-jarige man uit het Midden-Oosten geeft dit treffend weer: "Ik heb heel veel hulp gehad van kennissen uit het koffiehuis. Daar raakte ik aan de praat. Dan zorgde ik dat ik lang met ze bleef praten. Ik zei dan indirect dat ik hulp nodig had en kreeg dan vaak eten, geld, werk of woonruimte. (...) Ik ging dan lang in een koffiehuis zitten. Daar probeerde ik contact te maken. Als dat gelukt was, knoopte ik een gesprek aan. Ik sprak dan indirect over de problemen die ik had. Ik vertelde bijvoorbeeld dat ik iemand was tegengekomen toen ik van de nachtopvang kwam. Mijn gesprekspartner vroeg dan wat de nachtopvang was. Dan legde ik hem dat uit. Zo probeerde ik medelijden op te wekken en geld te krijgen. Als dat gelukt was, ging ik naar een ander koffiehuis. Daar deed ik weer hetzelfde. Ik ging dan naar twee, drie of vier koffiehuizen want dan had ik meer kans om vrij veel te krijgen. Dat is logisch. Zo kreeg ik steeds op verschillende

plekken van verschillende mensen hulp. Bijvoorbeeld geld, gratis eten, oude kleren, adressen om te werken en om te wonen. Vooral tijdens de Ramadan kreeg ik eigenlijk alles wat ik nodig had: ik kan dan de hele maand gratis eten en kreeg daarnaast veel geld toegestopt. Ik ging ook alleen naar koffiehuizen als ik hulp nodig had. Dat zorgde ik dat ik er goed en verzorgd uitzag, zodat mensen niet dachten dat ik dakloos was. Ik wilde niet dat mensen dat over me dachten. Anderen in eenzelfde situatie als ik deden dit niet. Maar ik deed dit omdat mensen me vanwege het geloof wel moesten helpen. Dat maakte het voor mij makkelijk om op een snelle manier geld of andere hulp te krijgen. Ik kreeg meer geld van deze mensen, dan dat ik verdiende met werken.” (15)

Het kwam echter veel vaker voor dat respondenten een hoge drempel over moesten stappen alvorens zij hulp durfden te vragen: zij vonden dit moeilijk omdat ze zich schaamden voor hun hulpbehoefte en deze liever niet toonden. Daarbij bestond soms de angst voor verraad. Dit weerhield respondenten ervan hulp te vragen. Zij wachtten liever totdat hen hulp werd aangeboden. Dit blijkt ook uit het verhaal van een 41-jarige Oost-Europeaan. Die vertelt als volgt: “Ik heb alleen hulp gehad van mijn vrouw en mijn schoonmoeder. Verder heb ik geen hulp gevraagd. Dat is ook niet onze cultuur: wij praten niet over problemen en wij vragen geen hulp. Anders kan ik mijn verhaal net zo goed meteen op tv vertellen zodat meteen iedereen het weet. Het is beter als niemand over de situatie weet. Er is veel jaloezie en daarom ben ik bang voor verraad.” (7) Daarnaast durfden respondenten niet iedereen om hulp te vragen. Dit heeft te maken met angst voor verraad, maar ook met de draagkracht van hun netwerkliden. Het verhaal van een 31-jarige man uit het Midden-Oosten laat dit onder meer zien: “Ik heb onder andere via de kerk geprobeerd om andere mensen te leren kennen die me wilden helpen. Maar dat was erg moeilijk. En vrienden met een vrouw en kinderen durfde ik niet om hulp te vragen. Die hadden hun eigen gezin om voor te zorgen.” (3) Respondenten vroegen netwerkliden niet om hulp als zij het idee hadden hen hiermee tot last te zijn.

Veel geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers hebben hulp ontvangen vanuit het oogpunt van gemeenschappelijk delen: zij hebben uitgebreide hulp ontvangen van een klein aantal netwerkliden die vanuit verwantschap, solidariteit en plichtsgevoel trachtten alle benodigde hulp te bieden. Deze hulp strekte zich uit over meerdere terreinen en werd voor langere tijd verstrekt. Het kwam voor dat ondersteuners hierover onderling afspraken maakten om te zorgen dat er altijd voldoende hulp zou zijn. Daarnaast is ook vaak hulp geboden vanuit begrensde solidariteit: ondersteuners voelden zich verplicht te helpen waardoor zij geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers in beperkte mate van steun hebben voorzien. Deze steun was minder uitgebreid, minder frequent en minder langdurig. Hier werd ook wel wat voor terug verwacht, te meer omdat de relatie tussen ondersteuners en respondenten hier minder hecht was. Het bood wel een vangnet voor respondenten die van dergelijke hulp gebruik hebben gemaakt, maar dit vangnet was minder stevig dan het vangnet dat vanuit het oogpunt van gemeenschappelijk delen werd opgezet. Tot slot is ook hulp ontvangen die meer is voortgekomen uit een marktrelatie tussen ondersteuner en respondent. Respondenten kregen hulp, maar moesten hier wel wat voor terugdoen.

9.2.3 Overige aspecten van het sociale netwerk

Naast het directe sociale netwerk met individuele netwerkliden zijn ook facetten als familie, gebedshuizen en verenigingen van invloed op de mate van relationele inbedding en de hoeveelheid ontvangen steun. Daarom is in de interviews tevens gevraagd naar deze aspecten. Het bleek dat 16%

van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers familie in Nederland heeft: dit zijn allen familieleden die een verblijfsvergunning hebben gevraagd en die deze grotendeels ook hebben gekregen. Nog 56% van de respondenten heeft familie in het land van herkomst. En verder heeft 7% van de respondenten familie elders: deze familieleden zijn dus niet woonachtig in het land van herkomst of in Nederland, maar in een ander land. De overige respondenten hebben geen familie meer.

68% van de respondenten met familie heeft nog contact met hen. Dit varieert van dagelijks contact tot sporadisch contact. De intensiteit van het contact wordt vooral bepaald door de mogelijkheden om contact te onderhouden. Zo is het voor de uitgeprocedeerde asielzoekers met familieleden in een klein dorp zonder telefoon een stuk lastiger contact te onderhouden dan voor de respondenten wier familie in Nederland op loopafstand woont. Daarbij spelen ook de kosten een rol bij de intensiteit van het contact: indien bellen prijzig is en hier weinig geld voor beschikbaar is, gaat dit ten koste van de frequentie van het contact. Dit doet niet af aan de kwaliteit van het contact dat in het algemeen goed is en erg wordt gewaardeerd. De overige respondenten die aangeven nog wel familie te hebben, hebben geen contact meer met hun familieleden. Dit heeft grotendeels twee oorzaken. De eerste oorzaak is sterk asiel-gerelateerd, en wel dat het contact met de familie tijdens de vluchtpoging verloren is gegaan waarna het niet meer gelukt is dit te herstellen. Het contact is hierdoor ongewild beëindigd. De tweede oorzaak brengt een bewust einde van het contact met zich mee: de desbetreffende geïnterviewden willen namelijk geen contact meer onderhouden met familie omdat zij zich schamen voor de situatie waarin ze zich in Nederland bevinden en niet willen dat hun familie hiervan op de hoogte is. Zij kiezen er daarom bewust voor geen contact meer te onderhouden.

Respondenten met contact met familieleden hebben hier veelal steun aan ontleend. Dit betrof enerzijds emotionele steun. Veel respondenten waardeerden het erg om met familieleden te praten. Zij misten hun familie en dit was een manier om de verbondenheid die voorheen tussen hen bestond in stand te houden. Hoewel het dan moeilijk was om de telefoon weer neer te leggen, werd het contact gekoesterd. Dit gaf hen steun en nieuwe kracht. Anderzijds werd (in veel mindere mate) financiële steun geboden: (vermogende) familieleden stuurden geld op naar respondenten indien zij wisten in wat voor situatie hun familielid verkeerde en zij dit zelf konden missen. Dus in plaats van dat respondenten geld opstuurden naar familie, stuurden familieleden geld naar hen daar zij wegens het gebrek aan een verblijfsvergunning niet konden voorzien in hun levensonderhoud. Het verhaal van 39-jarige man uit het Midden-Oosten geeft dit onder meer weer: "Mijn vader stuurde me ook steeds geld. (...) Ik wilde niet dat mijn vrienden alles voor me kochten. Ik deed daarom zelf boodschappen en kocht mijn eigen spullen. Dat vond ik fijner. Ik was erg blij met de hulp van mijn vrienden én mijn vader." (26) Bovenstaande laat zien dat het al dan niet hebben van familie en de relatie met de familie van invloed is op de positie van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers. Respondenten hebben zowel emotionele als financiële steun gekregen van familieleden tijdens het verblijf in de illegaliteit. Respondenten die geen familie meer hadden of geen contact met hun familie hadden, konden niet op dergelijke steun terugvallen.

Ook het bezoeken van een gebedshuis was van invloed op de relationele inbedding van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers. Betrokkenen bij en medewerkers of bezoekers van gebedshuizen hebben een aantal van hen bovendien ondersteund tijdens het illegaal verblijf. 61% van de respondenten bezocht tijdens deze periode een gebedshuis. Dit betrof kerken, moskeeën, of zowel kerken als moskeeën. Zij gingen veelal wekelijks naar het gebedshuis, maar ook wel dagelijks, maandelijks of met speciale gelegenheden. En een klein aantal van de geïnterviewden bezocht alleen

een kerk of moskee als ze hulp nodig hadden: dit was voor hen de voornaamste reden het gebedshuis te bezoeken.

Soms vroegen respondenten om hulp in het gebedshuis, andere momenten kregen zij dit aangeboden. Dit betrof enerzijds praktische hulp: zo werd er wel eens een opvangplek geregeld als iemand geen plek had om naartoe te gaan, werden er maaltijden verstrekt, werden garanties voor opvanginstellingen uitgeschreven, werd er kleding uitgedeeld en werd andersoortige praktische individuele hulp verstrekt. De gebedshuizen boden geen garantie op hulp: de hulp was niet stelselmatig, maar werd verstrekt indien mogelijk en wenselijk. Daardoor zijn niet alle respondenten erin geslaagd praktische hulp te krijgen. Anderzijds werd emotionele steun gevonden in het gebedshuis. Er waren veel respondenten die kracht haalden uit of steun vonden in het geloof dat ze onder andere in het gebedshuis beleden. Tot slot dienden gebedshuizen ook als ontmoetingplaats: respondenten hebben hier mensen leren kennen die hen eenmalig hulp hebben geboden of met wie een langdurige relatie is ontstaan. Dit blijkt onder meer uit het verhaal van een 54-jarige Afrikaan: "Ik kwam vaak in de moskee. Ik ging altijd op vrijdag en soms ook doordeweeks. Ik ontmoette hier veel Algerijnen, Marokkanen, Somaliërs, Soedanezen en Irakezen. Zij wisten van mijn situatie en wilden me daarom helpen. Ik sprak hier niet veel over, maar de mensen wisten dit wel. Ze gaven me daarom geld voor boodschappen. En soms vroeg ik zelf ook wel eens om wat geld of om iets anders dat ik op dat moment nodig had." (19) Dit laat zien dat het (regelmatig) bezoek van een gebedshuis de relationele inbedding versterkt en geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers indien nodig hulp biedt.

Tot slot heeft ook het bezoek van verenigingen de relationele inbedding van geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers versterkt. Uit de interviews blijkt dat 39% van de respondenten een vereniging heeft bezocht en hier zowel praktische als emotionele steun heeft gevonden. Dit betrof onder meer verenigingen voor landgenoten, sportverenigingen, muziek- of dansgroepen, etnische of religieuze organisaties en koffiehuisen. De verenigingen waar mensen afkomstig uit eenzelfde land bij elkaar kwamen, waren met name populair: 23% van de respondenten bezocht bijeenkomsten van zo'n vereniging. Daar werden activiteiten georganiseerd en er werd gesproken over de situatie in het betreffende land en de situatie van de betreffende groep in Nederland. Zo werd er bijvoorbeeld regelmatig gevoetbald in de zaal of op een plein, waren er regelmatig dans- en muziekavonden, werden er verschillende discussieavonden georganiseerd en waren er praatbijeenkomsten. Dit vormde een bron van afleiding, steun en vermaak voor de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers die een dergelijke vereniging bezochten. Het bood de respondenten een uitvalsbasis als er even geen plek was om naar toe te gaan.

Er werd echter niet alleen emotionele steun gevonden bij dergelijke verenigingen, er werd ook praktische hulp verstrekt. Zo werd er wel eens onderdak geboden, eten verstrekt, geholpen met de zoektocht naar werk en andere praktische hulp geboden. Verder golden deze organisaties als ontmoetingsplaats: mensen kwamen hier in contact met anderen die hen later geholpen hebben. Het verhaal van een 55-jarige man uit het Midden-Oosten laat dit onder meer zien: "Toen ik in Nederland kwam, heb ik eerst een half jaar bij een (...) vriend gewoond die ik nog uit (...) kende. Die had een kamer voor me in zijn huis en hielp me met het vinden van baantjes. Verder heb ik via de moskee en via het koffiehuis contacten opgedaan. Dat was nodig voor het zoeken van eigen woonruimte. Maar de rest heb ik zelf gedaan: zelf de taal geleerd, zelf hard gewerkt, zelf advocaten en zo geregeld. Dat was in het begin wel lastig, maar nu gaat het beter omdat ik mijn winkel en mijn huis heb. Ik heb nu ook nauwelijks meer tijd voor vrienden. Ik heb ook geen tijd meer om naar de moskee of het koffiehuis te gaan omdat ik of op mijn werk ben of thuis uit moet rusten." (1) Dus het bezoek aan verenigingen

versterkte de relationele inbedding van geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers waardoor zij indien nodig een uitvalsbasis hadden. Dit betekende echter niet dat zij ook altijd op deze verenigingen en hun hulp konden terugvallen.

9.2.4 Afhankelijkheid van uitgeprocedeerde asielzoekers

Individuele netwerkleden, familieleden, het bezoek van gebedshuizen en het bezoek van verenigingen en dergelijke hebben de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers steun opgeleverd tijdens het verblijf in de illegaliteit. Dit vormde een alternatief sociaal vangnet voor de respondenten nu zij geen aanspraak konden maken op het vangnet dat voor Nederlanders en andere rechtmatig verblijvenden is opgericht. 75% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers was tijdens het illegaal verblijf van dit alternatieve sociale vangnet afhankelijk. Dit betrof dus zowel afhankelijkheid van het sociaal netwerk als afhankelijkheid van liefdadigheid.

De duur van de periode waarin respondenten afhankelijk waren van het alternatieve sociale vangnet varieerde. Veel van deze geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers waren constant of het grootste gedeelte van het verblijf in de illegaliteit afhankelijk, anderen alleen als zij niet beschikten over een baan of onvoldoende verdienden om in hun levensonderhoud te voorzien. Deze respondenten hadden hulp nodig om hun basisbehoeften te vervullen, ofwel hulp met onderdak, met eten en/of kleding.

Ook de mate van afhankelijkheid van de respondenten liep uiteen. 30% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers vertelde volledig afhankelijk te zijn aangezien het sociale netwerk voor onderdak, eten, kleding en andere benodigdheden als telefoonkaarten, trein- en buskaarten zorgde. Het sociale netwerk zorgde voor alles, zelf hadden ze niets. Deze respondenten wisten niet wat te doen zonder deze hulp en konden en/of wilden zich hier ook geen voorstelling van maken. 44% van de respondenten gaf aan in meer of mindere mate afhankelijk te zijn geweest tijdens het illegaal verblijf: zij waren niet volledig afhankelijk, maar zij hadden zonder hulp niet constant zelf de beschikking over onderdak, eten, kleding, geld en/of werk. Daarvoor moest in meer of in mindere mate worden teruggevallen op het sociale netwerk dat hen (tijdelijk) een alternatief vangnet bood op één of meerdere terreinen. Tot slot was 16% van de respondenten niet afhankelijk: zij waren tijdens het illegaal verblijf in staat volledig zelfstandig in hun levensonderhoud te voorzien middels inkomsten uit arbeid of vanwege de beschikking over spaargeld. Wel hebben zij emotionele steun van hun sociaal netwerk ontvangen om de emoties van het illegaal verblijf te verwerken.

7% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers kon tijdens het illegaal verblijf echter niet terugvallen op een alternatief sociaal vangnet: zij hadden geen sociaal netwerk en wisten niet waar elders hulp te vragen. Bijgevolg zijn zij in problematische situaties terechtgekomen als het op straat moeten slapen, honger moeten lijden en/of kou moeten lijden.

Bovenstaande laat al zien dat de afhankelijkheid problemen met zich mee heeft gebracht voor geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers. Dit betrof enerzijds problemen ten aanzien van de leefomstandigheden: deze zijn verslechterd doordat zij niet zelfstandig in hun levensonderhoud konden voorzien, maar zij hiervoor terug moesten vallen op een sociaal netwerk wat niet altijd mogelijk was. Een 36-jarige Afrikaan vertelt hierover: "Ik had hulp nodig want ik had niet genoeg geld voor mijn medicijnen, mijn spullen, mijn eten en mijn huur. Mijn geld was namelijk snel op doordat alles geld kost. Zonder hulp was het erg moeilijk. Mijn situatie werd steeds erger. Daardoor ging ik

slecht eten, kon ik nergens wonen en kon ik niets kopen.” (25) Respondenten kwamen bij het niet kunnen terugvallen op een sociaal netwerk op straat terecht, leden honger en/of kou. Anderzijds leidde de afhankelijkheid tot problemen in de sfeer van gevoelens: respondenten vonden het moeilijk te accepteren dat zij hulp nodig hadden en dat ze zelfs afhankelijk waren waardoor dit aan hen ging knagen. Vooral als ze hiervoor vermogend waren geweest in hun land van herkomst. Zo vertelt een 25-jarige Afrikaan: “Ik vond het erg vervelend om afhankelijk te zijn want ik wilde niet altijd op mijn vrienden terugvallen. Maar ik moest wel omdat ik niet anders kon.” (40) Dit maakte het moeilijk de afhankelijkheid te accepteren. Tot slot heeft de afhankelijkheid van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers ertoe geleid dat zij kwetsbaar zijn geworden voor misbruik op de arbeidsmarkt, op de huisvestingsmarkt, in de gezondheidszorg en ten aanzien van de veiligheid. De problemen die dit heeft opgeleverd zijn in de hoofdstukken over deze thema's aan bod gekomen.

9.2.5 Problemen ten gevolge van de relationele inbedding

Er zijn niet alleen problemen voor uitgeprocedeerde asielzoekers als gevolg van de relationele inbedding ontstaan. Het bieden van hulp aan de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers heeft namelijk ook problemen voor het sociale netwerk opgeleverd. Deze problemen zijn in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 9.6: Problemen ten gevolge van het ondersteunen van respondenten

Problemen voor anderen (N=82)	Frequentie	Percentage
Geen	19	23%
Gebrek aan mogelijkheden en middelen	30	37%
Angst en/of psychische problemen	14	17%
Gebrek aan privacy	11	13%
Problemen met huisbaas/buren	2	2%
Onbekend	6	7%

Meest genoemde probleem is het gebrek aan mogelijkheden en/of middelen van het sociale netwerk: het sociale netwerk hielpen geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers tijdens hun illegaal verblijf hoewel zij eigenlijk niet de mogelijkheden en/of middelen voor hadden. Het bieden van hulp ging daardoor ten koste van hun eigen levensstandaard: zij hadden moeite zelf te voorzien in het levensonderhoud, zij hadden minder ruimte in huis, zij moesten hun bed delen, zij hadden minder geld voor extra's en dergelijke. Desondanks besloten zij geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers te helpen. Dit leidde er wel toe dat respondenten zich bezwaard voelden de hulp te accepteren. Dit komt onder meer naar voren in het verhaal van een 35-jarige Afrikaan die het volgende vertelt: “Ik heb voor iedereen veel problemen veroorzaakt omdat ik zelf niets had maar wel gratis bij vrienden of landgenoten moest slapen en eten. Ik had veel nodig, waardoor zij veel voor mij moesten betalen. Ik kon echter niets voor ze terug doen omdat ik niets had. Ik weet niet hoe ik deze mensen nu kan bedanken. Vooral omdat een aantal van hen een uitkering had en dus eigenlijk niets kon missen.” (30)

Daarnaast leidde het helpen van geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers tot angst bij partners, familie en/of vrienden die deze hulp boden. Dit betrof enerzijds de angst voor uitzetting van hun dierbaren, en anderzijds de angst uitkering en/of huursubsidie te verliezen als gevolg van het bieden van hulp aan illegaal verblijvenden. Dit laatste geeft het verhaal van een 30-jarige Afrikaan weer. Hij vertelt: "Mensen uit de buurt gingen vragen stellen aan mijn vrienden over mijn verblijf bij hun. Daardoor werd ik bang. Maar mijn vrienden werden ook bang voor problemen met de gemeente. Zij kregen 'sociaal' (een uitkering) en waren bang om deze te verliezen." (10) Ook leidde dit tot psychische problemen bij ondersteuners zoals het verhaal van een 40-jarige man uit het Midden-Oosten met zes legaal verblijvende kinderen in Nederland laat zien: "Het was voor mijn kinderen ook een moeilijke tijd. Ik kon ze niet zo vaak zien. Ik was bang om iets met ze te gaan doen in verband met de politie. En ik had geen geld om ze te bezoeken of om iets met ze te doen (zij woonden in een uithoek van het land). Mijn oudste dochter (17) heeft ook drie keer een zelfmoordpoging gedaan: ze is een keer voor de trein gesprongen, ze heeft een keer haar polsen doorgesneden en ze heeft heel veel chloor gedronken. De politie vroeg haar waarom ze dit deed. Ze zei toen dat ze dit had gedaan omdat ze bij mij wilde blijven en dat ze niet wilde dat ik teruggestuurd zou worden naar (...)." (5)

Verder leidde het bieden van hulp aan uitgeprocedeerde asielzoekers tot problemen ten aanzien van de privacy van de ondersteuners. Zij hebben hun privacy opgegeven om respondenten te helpen: doordat zij bij ondersteuners in huis verbleven, hadden hun ondersteuners minder ruimte voor en minder tijd alleen met hun partner en/of familie. Dit werd door beide partijen als vervelend ervaren: de respondent voelde zich een indringer maar had geen andere mogelijkheden, en de ondersteuner wilde graag helpen maar ook alleen slapen en/of tijd alleen doorbrengen met zijn partner en/of familie.

Tot slot heeft het bieden van hulp aan uitgeprocedeerde asielzoekers geleid tot problemen van ondersteuners met huisbaas en burens.

9.3 Conclusies

In dit hoofdstuk is de inbedding van illegaal verblijvenden in de samenleving besproken met daarbij specifiek aandacht voor de relationele inbedding. Literatuur liet zien dat de maatschappelijke positie van illegaal verblijvenden in de samenleving en hun betrokkenheid bij criminaliteit voor een belangrijk deel verklaard kan worden uit hun relationele inbedding: hoe sterker de bindingen tussen legaal en illegaal verblijvende migranten en hoe sterker het ondersteunend netwerk van illegaal verblijvenden, des te beter hun positie in de samenleving en des te geringer de kans dat zij actief worden in de sfeer van criminaliteit. Dit zou door het restrictievere illegalenbeleid echter onder druk komen te staan: illegaal verblijvenden hebben hierdoor namelijk steeds minder mogelijkheden waardoor zij steeds moeilijker aan werk, woonruimte of een dokter kunnen komen en steeds afhankelijker van hulp van familie en landgenoten worden. Die krijgen hierdoor steeds meer en steeds omvangrijkere hulpvragen met als gevolg dat zij niet meer op alle hulpvragen in kunnen gaan. Dit wordt de dialectiek van insluiting en uitsluiting genoemd. Naar aanleiding hiervan wordt gewaarschuwd dat restrictieve overheidsmaatregelen leiden tot een proces van verafhankelijkheid van de hulp van het sociale netwerk en informalisering van verblijfs- en overlevingsstrategieën. Illegaal verblijvenden die geen hulp (meer) krijgen, dreigen hierdoor te marginaliseren en/of zich tot overlevingscriminaliteit wenden.

Deze waarschuwing is deels terecht gebleken. Dit onderzoek laat zien dat slechts 12% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers in staat was tijdens het illegaal verblijf zelfstandig in het levensonderhoud te voorzien. De overige respondenten waren hier als gevolg van het restrictievere

illegalenbeleid niet (meer) toe in staat: zij konden moeilijker aan werk komen en werk houden waardoor zij geen of onvoldoende inkomsten konden genereren. Zij waren hierdoor aangewezen op aanvullende alternatieve inkomstenbronnen. Het sociale netwerk vormde de belangrijkste alternatieve inkomstenbron: 93% van de respondenten is tijdens het illegaal verblijf praktisch dan wel emotioneel ondersteund door met name vrienden, landgenoten en partners en familie, en vanuit gebedshuizen en verenigingen. Dit gold als alternatief sociaal vangnet voor de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers nu zij geen aanspraak konden maken op het reguliere sociale vangnet. 75% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers was uiteenlopend van volledig tot in meer of mindere mate afhankelijk van dit alternatieve vangnet waarvan de waarde werd bepaald door de mate van relationele inbedding van de uitgeprocedeerde asielzoekers. Deze werd net als in de jaren negentig niet bepaald door de grootte van het netwerk of de hoeveelheid contact met het netwerk, maar door de band met en de draagkracht van het sociale netwerk. Naarmate iemand beter was ingebed in de samenleving, ontving hij meer en uitgebreide hulp. Maar ook deze hulp bleek niet zelden onvoldoende. Er werd veel steun gevonden, maar deze was door de grote afhankelijkheid niet genoeg om de primaire levensbehoeften te vervullen. Dit kwam enerzijds door problemen die voor ondersteuners bestaan als een tekort aan mogelijkheden en/of middelen, angst en/of psychische problemen, geen tot weinig privacy en problemen met huisbaas en burens. Anderzijds was gewoonweg onvoldoende hulp beschikbaar. Dit veroorzaakt problemen voor illegaal verblijvenden: zij kunnen door het restrictievere illegalenbeleid niet meer zelfstandig in hun levensonderhoud voorzien, maar kunnen ook niet meer in voldoende mate terugvallen op een alternatief sociaal vangnet. Er wordt wel veel hulp ontvangen, maar deze is door de toegenomen verafhankelijkheid niet meer voldoende met als gevolg dat illegaal verblijvenden (tijdelijk) op straat slapen, honger leiden en in de kou verblijven. Hun leefomstandigheden verslechteren. Desondanks kiezen illegaal verblijvenden er relatief gezien niet vaak om voor zich schuldig te maken aan overlevingscriminaliteit. Zij marginaliseren onder invloed van het restrictievere illegalenbeleid. Dit maakt hen kwetsbaar voor misbruik op zowel de huisvestingsmarkt, de arbeidsmarkt en in de gezondheidszorg als ten aanzien van hun veiligheid wat middels het illegalenbeleid juist moest worden tegengegaan. De moeilijkheden die illegaal verblijvenden ten gevolge van het illegalenbeleid ondervinden om in hun levensonderhoud te voorzien, de verafhankelijkheid die dit met zich mee brengt en het gebrek aan voldoende hulp, maken illegaal verblijvenden echter juist kwetsbaar slachtoffer van dergelijk misbruik te worden.

10. Hulpverlening aan illegaal verblijvenden

Er bestaan verschillende vormen van hulpverlening die specifiek voor illegaal verblijvenden zijn opgericht. Deze hulpverlening richt zich op verschillende thema's als gezondheid, onderdak, juridische problemen en basisbehoeften. Illegaal verblijvenden kunnen bij dergelijke hulpverleningsorganisaties terecht met vragen en/of problemen rondom deze thema's. Zo hopen hulpverleningsorganisaties illegaal verblijvenden een vangnet te kunnen bieden.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op deze hulpverlening aan illegaal verblijvenden. In paragraaf 10.1 wordt eerst de literatuur over dit thema uiteengezet. In paragraaf 10.2 wordt vervolgens aandacht besteed aan de het gebruik van hulpverlening door de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers. En in paragraaf 10.3 worden vervolgens conclusies getrokken ten aanzien van de kracht van het vangnet van hulpverleningsorganisaties voor illegaal verblijvenden.

10.1 Literatuur over hulpverlening aan illegaal verblijvenden

Rusinovic e.a. hebben de hulpverlening aan mensen zonder verblijfsvergunning onderzocht in het kader van een onderzoek naar nieuwe vangnetten in de samenleving.¹⁴¹ Verder heeft Pluymen aandacht aan dit thema besteed tijdens haar onderzoek naar de uitsluiting van vreemdelingen van voorzieningen.¹⁴² En tot slot hebben Muller en Olthuis de particuliere steun aan mensen zonder papieren onderzocht.¹⁴³ In deze onderzoeken staat het perspectief van hulpverleningsinitiatieven en gemeenten centraal, het perspectief van illegaal verblijvenden komt niet of nauwelijks aan bod.

Het onderzoek laat zien dat er op verschillende terreinen hulp wordt verleend, namelijk ten aanzien van opvang, (bemiddeling bij) gezondheidszorg, praktische (juridische en financiële) ondersteuning, arbeid, onderwijs emotioneel en politieke lobby. Indien geen hulp kan worden geboden, wordt indien mogelijk doorverwezen naar andere instellingen die beter hulp kunnen bieden. De duur van de geboden hulp varieert: soms wordt er éénmalig bemiddeld bij het krijgen van de benodigde zorg, soms wordt er tijdelijk opvang geboden en soms vindt er langdurige juridische begeleiding plaats. Dit is erg afhankelijk van de hulpvraag en van de criteria en de mogelijkheden van de instelling. De intensiteit van de hulp loopt dan ook erg uiteen.

Het onderzoek van Rusinovic laat zien dat de organisaties die hulp bieden aan mensen zonder verblijfsvergunning verschillende doelgroepen hanteren. Er zijn namelijk organisaties die een andere doelgroep hebben maar ook open staan voor migranten zonder verblijfsvergunning, organisaties die uitsluitend openstaan voor uitgeprocedeerde asielzoekers met enig perspectief, en organisaties die hulp bieden aan alle migranten ongeacht hun juridische status. De keuze voor de doelgroep wordt volgens Muller en Olthuis veelal bepaald door factoren als de ontstaansgeschiedenis en achtergrond van een organisatie en daarmee samenhangend de visie van de organisatie op het

¹⁴¹ Rusinovic, K., Leun, J. van der, Chessa, T., Weltevrede, A., Engbersen, G. en Vos, J., *Nieuwe vangnetten in de samenleving; Over problemen en dilemma's in de opvang van kwetsbare groepen*, Risbo, Rotterdam 2002

¹⁴² Pluymen, M., *Niet toelaten betekent uitsluiten: een rechtssociologisch onderzoek naar de rechtvaardiging en praktijk van uitsluiting van vreemdelingen van voorzieningen*, Boom Juridische Uitgevers, Nijmegen 2008

¹⁴³ Muller, P. en Olthuis, S., *Met het oog op onzichtbaren; Een verkenning van de particuliere steun aan mensen zonder papieren*, KLVMA; Instituut voor onderzoek, ontwikkeling en advies inzake maatschappelijke activering, Den Bosch 1999

vreemdelingenbeleid. Dit heeft maar weinig organisaties ertoe gebracht hulp te bieden aan illegaal verblijvenden zonder perspectief: de hulpverlening voor deze groep is namelijk beperkt in vergelijking tot de hulpverlening aan uitgeprocedeerden die nog perspectief op terugkeer dan wel een verblijfsvergunning hebben.

De achtergrond van hulpverleningsorganisaties loopt uiteen. Er zijn particuliere organisaties, religieuze initiatieven en gemeentelijke instellingen. Zij werken niet zelden samen. Zo zijn er bijvoorbeeld na de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 veel noodopvangorganisaties ten behoeve van uitgeprocedeerde asielzoekers opgericht die werden gefinancierd door gemeenten maar werden gerund door particuliere organisaties. Daarvoor bestonden al veel religieuze en/of particuliere initiatieven ten behoeve van groepen mensen zonder verblijfsvergunning die op één of meerdere van eerdergenoemde terreinen hulp boden.

De motieven voor het bieden van hulp zijn zowel bij de particuliere, religieuze als de gemeentelijke instellingen onder te verdelen in juridische (of politieke), humanitaire en instrumentele motieven.¹⁴⁴ Het juridische of politieke motief wil zeggen dat gemeenten en ook particulieren en religieuzen (onderdelen van) het rijksbeleid te streng en/of niet effectief vinden. Zij zijn van mening dat de consequenties voor de situatie waarin vreemdelingen door het rijksbeleid worden gebracht ten onrechte aan deze vreemdelingen worden toegerekend. En daar zij geconfronteerd worden met de gevolgen hiervan, achten zij het gerechtvaardigd om steun te bieden aan rechtmatig verblijvende asielzoekers en uitgeprocedeerde asielzoekers die werken aan hun terugkeer. De hulpverlening is dus eigenlijk een vorm van protest om de rijksoverheid te dwingen haar verantwoordelijkheid te nemen en hulp te bieden aan deze groep daar de hulpverlenende organisaties zelf een sluitende aanpak voorstaan.¹⁴⁵ Het tweede motief, het humanitaire motief, wil zeggen dat gemeenten, particulieren en religieuzen vanuit mededogen, solidariteit, humaniteit en betrokkenheid besluiten hulp te bieden. Zij kunnen mensen zonder verblijfsvergunning niet aan hun lot overlaten en zijn vanuit humanitaire overwegingen verplichtingen verplicht ook deze naasten te helpen. Zo wordt voorkomen dat mensen zonder verblijfsvergunning in een onmenswaardige situatie (komen te) verkeren. Het derde motief, het instrumentele motief, houdt tot slot in dat gemeenten bepaalde groepen mensen zonder verblijfsvergunning willen helpen om problemen ten aanzien van de volksgezondheid en de openbare orde binnen hun gemeentegrenzen te voorkomen.

De hulpverlening aan illegaal verblijvenden is niet zonder problemen. Zo laat het onderzoek van Rusinovic e.a. zien dat organisaties wegens het gebrek aan (financiële) middelen niet in staat zijn om aan alle hulpvragen te voldoen met als gevolg dat mensen zonder verblijfsvergunning die om hulp komen vragen worden afgewezen. Er moet (los van de doelgroep) steeds gekozen worden wie wel en wie niet geholpen worden en wanneer de hulp beëindigd moet worden. Te meer omdat cliënten vaak langer en meer hulp nodig hebben en dus langer en intensiever gebruik maken van de geboden voorzieningen dan vooraf voorzien. De druk op hulpverleningsorganisaties is dan ook (te) groot. Dit brengt volgens Rusinovic dilemma's met zich mee. Bijvoorbeeld het dilemma van responsiviteit versus

¹⁴⁴ Pluymen, M., *Niet toelaten betekent uitsluiten: een rechtssociologisch onderzoek naar de rechtvaardiging en praktijk van uitsluiting van vreemdelingen van voorzieningen*, Boom Juridische Uitgevers, Nijmegen 2008, p. 272-286. Rusinovic e.a. maken een onderscheid in humanitaire, professionele en instrumentele overwegingen bij het bieden van hulp. Dit onderscheid is echter gericht op een breder scala aan hulpverleningsorganisaties. Daarom worden deze hier buiten beschouwing worden gelaten. Zie hierover Rusinovic, K., Leun, J. van der, Chessa, T., Weltevrede, A., Engbersen, G. en Vos, J., *Nieuwe vangnetten in de samenleving; Over problemen en dilemma's in de opvang van kwetsbare groepen*, Risbo, Rotterdam 2002 p. 32-38

¹⁴⁵ Deze zogenaamde sluitende aanpak van het vreemdelingenbeleid is herhaaldelijk inzet van discussie geweest maar is vooralsnog niet gerealiseerd getuige de resultaten van dit onderzoek.

selectiviteit ofwel het dilemma van insluiting versus uitsluiting. Dit houdt in dat steeds de voor hulpverleners moeilijke afweging gemaakt moet worden wie te helpen en wie in de kou te laten staan nu niet iedereen geholpen kan worden. Dit levert een voor hulpverleners moeilijke keuze op. Een tweede dilemma is het dilemma van humaniteit versus realiteitszin. Dit wil zeggen dat er vanuit hulpverleningsorganisaties geholpen wordt vanuit gevoelens van humaniteit en/of compassie met hulpbehoevenden maar dat hier tegelijkertijd ook beseft wordt dat de geboden hulp beperkt is en ten onrechte hoop en verwachtingen kan wekken. Er moet dan de keuze gemaakt worden tussen wel helpen (en eventueel onterechte hoop en verwachtingen wekken) of niet helpen en iemand in de kou laten staan. Hierdoor doet dit dilemma zich voor. Het laatste dilemma is het dilemma van eigen verantwoordelijkheid versus beleidsverantwoordelijkheid. Dit houdt in dat hulpverleningsinstellingen (deels) gebonden zijn aan gemeentelijk of landelijk beleid ten aanzien van de opvang voor illegaal verblijvenden, maar ook een eigen verantwoordelijkheid voelen. Zij moeten kiezen welke verantwoordelijkheid ze nemen aangezien het nemen van de ene verantwoordelijkheid het nemen van de andere verantwoordelijkheid uitsluit. Hulpverleningsorganisaties zien zich voor dezelfde dilemma's geplaatst, maar reageren hier volgens Rusinovic anders op. Zij maken enerzijds pijnlijke keuzes, anderzijds sluiten zij compromissen middels (informele) oplossingen.¹⁴⁶

Rusinovic e.a. schrijven vervolgens dat er een kloof bestaat tussen wet en werkelijkheid nu een substantieel aantal organisaties betrokken is bij enige vorm van hulpverlening aan mensen zonder verblijfsvergunning. Wel relativeren zij deze kloof tussen wet en werkelijkheid: de hulpverlening is namelijk zodanig beperkt dat niet gesproken kan worden van een alternatief vangnet. Al zeker niet bij illegaal verblijvenden zonder enig perspectief aangezien de hulpverlening voor deze groep erg beperkt is. Er is dan ook veeleer sprake van een losgeknoopt netwerk dat tijdelijke hulp biedt voor een beperkte en selecte groep illegaal verblijvenden. Er hoeft volgens Rusinovic e.a. dan ook niet te worden gevreesd voor een zogenaamde aanzuigende werking: er wordt immers geen permanente opvang voor illegaal verblijvenden geboden. Maar nu de Binnenhof-retoriek van 'uitzetten en uitsluiten' op gemeentelijk niveau op humanitaire, professionele en praktische grenzen stuit en nu niet-optreden in sommige situaties en bij sommige problemen tot inhumane of onrechtvaardige situaties of tot openbare orde- en gezondheidsproblemen kan leiden, bieden hulpverleningsorganisaties hulp. Volgens Rusinovic e.a. zouden landelijke en lokale politici de ogen niet mogen sluiten voor de noodzaak van het bieden van dergelijke hulp.¹⁴⁷

De Raad voor het openbaar bestuur, een adviesorgaan van de overheid, heeft op basis van een vergelijkbare argumentatie de overheid in 1998 al geadviseerd hulpverlening voor illegaal verblijvenden mogelijk te maken. Zij stelde destijds dat erkend moet worden dat illegaliteit een realiteit is en dat een ontmoedigingsbeleid, hoe voortvarend ook aangepakt, niet kan verhouden dat er altijd illegaal verblijvenden in Nederland zullen zijn. Zij schreef dat de overheid verantwoordelijk is voor mensen die zich binnen haar jurisdictie bevinden, ook al mogen die hier eigenlijk niet (meer) zijn. Zij komt op basis van humanitaire overwegingen en aan de hand van mogelijke gevolgen voor de samenleving (als de groei van het circuit van dak- en thuislozen, de dreiging van criminaliteit, gevaren voor de volksgezondheid en mogelijke beeldvorming met negatieve gevolgen voor legale nieuwkomers) tot de conclusie dat het ontmoedigingsbeleid kan worden gecontinueerd al moet er wel ondersteuning worden geboden aan illegaal verblijvenden. Deze ondersteuning kan volgens de Raad voor het openbaar bestuur het best worden geboden door particuliere organisaties om te voorkomen

¹⁴⁶ Rusinovic, K., Leun, J. van der, Chessa, T., Weltevrede, A., Engbersen, G. en Vos, J., *Nieuwe vangnetten in de samenleving; Over problemen en dilemma's in de opvang van kwetsbare groepen*, Risbo, Rotterdam 2002 p. 53-66

¹⁴⁷ Ibid, p.77-81

dat de indruk ontstaat dat de Nederlandse overheid haar toelatingsbeleid versoepelt. Deze particuliere organisaties vormen een onmisbare schakel in een humaan vreemdelingenbeleid en mogen niet worden gecriminaliseerd, aldus de Raad voor openbaar bestuur.¹⁴⁸

10.2 Hulpverlening aan uitgeprocedeerde asielzoekers in Utrecht

Ook in Utrecht bestaan hulpverleningsorganisaties voor mensen zonder verblijfsvergunning. De (mede) door de gemeente gesubsidieerde organisaties STIL, de noodopvang voor uitgeprocedeerde asielzoekers en het steunpunt perspectief voor ex-ama's zijn al in hoofdstuk 2 aan bod gekomen. Daarnaast subsidieert de gemeente Utrecht nog een kleinschalig opvanghuis, Fanga Musow, voor vrouwen en kinderen zonder verblijfsvergunning. De subsidiering van deze projecten heeft de gemeente Utrecht in 2007 de Clara Meijer-Wichmann Penning, een prijs van de Liga van de Rechten van de Mens bezorgd.¹⁴⁹ Deze prijs wordt doorgaans uitgereikt aan individuen, maar werd ditmaal aan de gemeente Utrecht toegekend omdat zij middels subsidiëring van hulpverleningsorganisaties steun en solidariteit biedt aan allerlei illegaal verblijvenden zonder hierbij groepen uit te sluiten. De Liga voor de Rechten van de Mens vindt het belangrijk dat de gemeente Utrecht haar verantwoordelijkheid met betrekking tot mensenrechtelijke afspraken neemt en ook aan illegaal verblijvenden adequate zorg biedt. Zij hoopt dat andere gemeenten dit humane beleid ten opzichte van illegaal verblijvenden over zullen nemen en wil met het toekennen van de prijs de gemeente Utrecht en andere Nederlandse gemeenten aanmoedigen om in ieder geval op lokaal niveau medemenselijke verplichtingen tegenover onder meer illegaal verblijvenden te realiseren. Het is de hoop van de Liga voor de Rechten van de Mens dat zich een voldoende kritische massa aan lokale medemenselijkheid ontwikkelt die het nationale beleid op een goed mensenrechtenspoor kan zetten. Want ook al is het recht op verblijf omstreden, het recht op een waardig bestaan kan nooit worden betwist, aldus de Liga voor de Rechten van de Mens.¹⁵⁰

Naast de door de gemeente gesubsidieerde hulpverleningsorganisaties, kent Utrecht nog andere organisaties die zich inzetten voor de hulpverlening aan illegaal verblijvenden. Zo is er nog een ander opvanghuis voor vrouwen en kinderen zonder status, Huize Agnes. En in Utrecht is de Stichting Dienstverlening aan Buitenlanders actief: zij biedt juridisch advies, bemiddeling bij medische zorg en praktische hulp aan buitenlanders zonder status. Verder zijn er nog organisaties, verenigingen en religieuze instellingen die niet specifiek openstaan voor illegaal verblijvenden, maar die hen wel helpen indien zij hier met hulpvragen komen. Dit gaat onder meer om migrantenorganisaties, gebedshuizen, verenigingen, daklozeninstellingen, maatschappelijke organisaties, en dergelijke. Deze hulp is aan bod gekomen in hoofdstuk 9 over de inbedding van illegaal verblijvenden respectievelijk hoofdstuk 4 over de huisvesting van illegaal verblijvenden. Deze wordt hier dan ook buiten beschouwing gelaten. Maar gezien de grote omvang en verborgenheid van de hulp van met name

¹⁴⁸ Raad voor openbaar bestuur, *Illegale blijvers*, Den Haag 1998

¹⁴⁹ De Liga voor de Rechten van de Mens is een vereniging van mensen die zich inzetten voor de bescherming van alle mensenrechten. De Liga wil aan burgerlijke en politieke rechten, maar ook aan sociale, economische en culturele rechten een zo breed mogelijke bekendheid geven. Bovendien vraagt de Liga aandacht voor schendingen van deze rechten, vooral wanneer deze in Nederland plaatsvinden. Zie voor meer informatie: <http://www.ligarechtenvandemens.nl/index.html>

¹⁵⁰ Zie: <http://www.ligarechtenvandemens.nl/documents/GemeenteUtrecht.pdf>

migrantenorganisaties is het aan te bevelen nader onderzoek naar deze organisaties te doen om deze veelomvattende hulp nader te onderzoeken.

Tot slot zijn er nog landelijke organisaties die hulp bieden op een specifiek terrein, zoals Dokters van de Wereld, Defence for Children en BlinN. En er zijn landelijke organisaties die hulp bieden aan illegaal verblijvenden die terug willen keren naar hun land van herkomst.¹⁵¹

10.2.1 Bekendheid van uitgeprocedeerde asielzoekers met hulpverleningsorganisaties

Er bestaan dus allerlei soorten hulpverleningsorganisaties wier bestaan wenselijk en zelfs noodzakelijk wordt geacht. Illegaal verblijvenden moeten deze organisaties echter wel weten te vinden om gebruik te kunnen maken van de beschikbare hulp. Dit roept de vraag op hoe groot de bekendheid van dergelijke hulpverleningsorganisaties onder illegaal verblijvenden is. In tabel 10.1 is weergegeven of de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers voor de pardonregeling op de hoogte waren van het bestaan van hulpverleningsorganisaties voor mensen zonder verblijfsvergunning.

Tabel 10.1: Bekendheid van respondenten met hulpverleningsorganisaties

Bekendheid met hulpverleningsorganisaties (N=88)	Frequentie	Percentage
Ja	53	60%
Nee	33	38%
Onbekend	2	2%

Deze tabel laat zien dat 60% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers voor de komst van de pardonregeling wist van het bestaan van hulpverleningsorganisaties voor mensen zonder verblijfsvergunning. Zij waren niet direct na het uitprocederen van het bestaan van dergelijke organisaties op de hoogte, maar hebben deze in de loop der tijd leren kennen. Dit verliep voornamelijk via vrienden, landgenoten en vage kennissen maar ook wel via doorverwijzingen vanuit andere organisaties of hulpverleners, vanuit vreemdelingenbewaring, via via of toevalligerwijs. Een 25-jarige Afrikaan vertelt bijvoorbeeld hoe hij de Utrechtse noodopvang heeft leren kennen: "Ik kende de noodopvang via het AZC: de noodopvang ligt vlakbij het AZC en ik kwam hier vaak in de buurt. Toen ik uitgeprocedeed was, ben ik naar de noodopvang gegaan voor hulp. Zij konden me niet helpen met opvang, maar wel met een bezoek aan de tandarts." (31)

Deze respondenten waren bekend met hulpverleningsorganisaties, maar dit betekent niet dat zij ook gebruik hebben gemaakt van hulp die door deze organisaties wordt geboden. 11% van deze groep heeft ondanks de bekendheid met de hulpverlening geen gebruik gemaakt van de geboden hulp. Het gebrek aan vertrouwen in de hulpverleningsorganisatie, de angst voor verraad, het niet weten hoe hulp te kunnen vragen en het niet nodig hebben van hulp speelden hierbij een rol. Een 32-jarige vertelt over dit gebrek aan vertrouwen: "Die (hulpverleningsorganisaties) hadden niets voor me kunnen doen. Ik had geld en een verblijfsvergunning nodig en een hulpverleningsorganisatie kan me geen gratis geld geven en me geen verblijfsvergunning verstrekken." (11) Een 24-jarige Aziaat vertelt

¹⁵¹ Zie voor een overzicht van hulpverleningsorganisaties voor illegaal verblijvenden: <http://www.stichtinglos.nl/>. Hier zijn de organisaties verzameld, wordt beschreven wat voor hulp er wordt geboden en voor welke doelgroepen de desbetreffende organisatie openstaat.

een vergelijkbaar verhaal: “Ik heb niet geprobeerd om hulp te krijgen. Ik dacht dat ik toch niet geholpen zou worden.” (80) Een 35-jarige Afrikaan vertelt over de angst die hem ervan weerhouden heeft hulp te vragen: “Ik kende STIL wel, maar ik durfde er geen hulp te vragen. Zelfs toen ik wist dat het pardon kwam, vond ik het moeilijk om hulp te vragen.” (30) Tot slot gaf een 24-jarige Aziaat aan niet te weten hoe hulp te kunnen vragen: “Inmiddels ken ik STIL omdat zij het pardon voor me geregeld heeft. Daarvoor had ik wel gehoord dat kerken ook hulp gaven aan mensen zonder verblijfsvergunning. Dat had ik van anderen gehoord. Maar ik wist niet welke kerken en wat voor hulp. En ik durfde niet zelf naar kerken te gaan omdat ik in zo’n kwetsbare situatie verkeerde en mijn Nederlands niet zo goed was. Daardoor heb ik nooit hulp van ze gekregen.” (34) 89% van de groep die bekend was met hulpverleningsorganisaties voor mensen zonder verblijfsvergunning heeft hier hulp gevraagd.

38% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers was tijdens het illegaal verblijf niet op de hoogte van het bestaan van hulpverleningsorganisaties voor mensen zonder verblijfsvergunning. Zij wisten dus niet dat zij hier terecht konden en hebben logischerwijs geen hulp van dergelijke organisaties ontvangen.

10.2.2 Ontvangen hulp van hulpverleningsorganisaties

53% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers heeft gebruik gemaakt van de hulp van hulpverleningsorganisaties. Dit betrof zowel hulp van bovengenoemde Utrechtse organisaties, als hulp van organisaties in andere steden waar zij tijdens het illegaal verblijf hebben gewoond. In tabel 10.2 is weergegeven binnen welke leefgebieden respondenten hulp hebben ontvangen van hulpverleningsorganisaties die specifiek zijn gericht op mensen zonder verblijfsvergunning.

Tabel 10.2: Ontvangen hulp van hulpverleningsorganisaties

Ontvangen hulp (N=47)	Frequentie	Percentage
Medisch	32	68%
Juridisch	25	53%
Financieel (behoudens huur)	17	36%
Opvang/onderdak/huur	17	36%
Overig	7	15%

Deze tabel laat zien dat de respondenten het vaakst hulp van hulpverleningsorganisaties hebben ontvangen omtrent medische vragen. Respondenten bezochten een hulpverleningsorganisatie als zij zorg nodig hadden of als zij problemen hadden met de betaling van de benodigde zorg. Hulpverleners bemiddelden dan tussen cliënt en zorgverlener door een afspraak te maken en door formulieren voor vergoeding van deze zorg beschikbaar te stellen zodat de cliënt deze mee kon nemen naar de zorgverlener. Daarnaast intervierden zij als er geen hulp werd verstrekt waar dit wel moest of als er problemen waren met de betaling.

Ook op juridisch vlak hebben respondenten hulp verkregen van hulpverleningsorganisaties. Respondenten bezochten hulpverleningsorganisaties met verschillende soorten juridische vragen. Hulpverleners beantwoordden deze vragen. Ook zochten naar mogelijkheden tot legalisering. En indien nodig bemiddelden zij tussen advocaat en respondent om het contact te vergemakkelijken en/of voorbereidend werk te verrichten.

Daarnaast hebben respondenten financiële hulp gekregen van hulpverleningsorganisaties. Zij vroegen dergelijke hulp indien ze niet konden voorzien in het levensonderhoud en niet wisten hoe op andere wijze hun primaire levensbehoeften te vervullen. Hulpverleners gaven deze respondenten dan bijvoorbeeld 20,- of 50,- euro per week zodat die weer een week in hun levensonderhoud konden voorzien. Deze financiële hulp werd bij de noodopvang stelselmatig verstrekt, maar bij andere instellingen slechts bij gelegenheden of in geval van acute nood. Respondenten kregen wel strippenkaarten, telefoonkaarten of andere benodigdheden toegestopt als zij hier ernstig om verlegen zaten.

Verder hebben hulpverleningsorganisaties geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers geholpen met hun huisvesting als zij hierom werden verzocht: zij boden hen een plek in de opvang of betaalden incidenteel benodigde opvang als ze niet in staat waren opvang te bieden. Dan werden garantstellingen voor de nachtopvang verstrekt, werd (tijdelijk) noodverblijf in een hostel bekostigd of werd een slaapplek in een kraakpand geregeld.

Tot slot hebben hulpverleningsorganisaties ook andersoortige hulp aan geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers verstrekt, zoals het beschikbaar stellen van een postadres, het verstrekken van kleding en het verstrekken van voedsel.

De hulp van hulpverleningsorganisaties strekte zich vaak over meerdere leefgebieden uit. Respondenten kregen bijvoorbeeld financiële, juridische en/of medische hulp. Zo ook een 28-jarige Afrikaan die hierover het volgende vertelt: “Vluchtelingenwerk heeft geregeld dat ik in de noodopvang kon. Daar kon ik wonen, kreeg ik leefgeld en werd ik geholpen met medicijnen. Daarvoor sliep ik bij vrienden of op straat.” (85) De geboden hulp werd doorgaans erg positief gewaardeerd. Een 33-jarige man uit het Midden-Oosten weet dit mooi te verwoorden: “STIL is het paradijs! Ze hebben me heel goed geholpen: ze hebben me geld gegeven, geholpen met de dokter en ze hebben woonruimte voor me gevonden.” (5) Maar niet iedereen werd geholpen en niet alle respondenten hebben alle benodigde hulp gekregen. Wegens capaciteitsproblemen, beperkte (financiële) middelen, het niet tot de doelgroep van de organisatie behoren en/of (juridische) beperkingen hebben niet alle respondenten (afdoende) hulp gekregen.

10.2.3 Behoeften van uitgeprocedeerde asielzoekers

Hulpverleningsorganisaties waren bovendien niet altijd in staat te bieden wat door de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers werd gewenst. Respondenten hielden dan ook bepaalde behoeften tijdens het illegaal verblijf die volgens hen niet door hulpverleningsorganisaties konden worden vervuld. In tabel 10.3 zijn de door de respondent als eerst genoemde behoeften weergegeven. Hierbij is de behoefte aan een verblijfsvergunning, de meest genoemde behoefte, buiten beschouwing gelaten.

Tabel 10.3: Behoeften van respondenten tijdens het illegaal verblijf

Behoeften (N=88)	Frequentie	Percentage
Geen	16	18%
De mogelijkheid om te werken/studeren	44	50%
Opvang	8	9%
Familie/echte vrienden	5	6%

Overige	15	17%
---------	----	-----

Deze tabel laat zien dat geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers vooral behoefte hadden aan de mogelijkheid om tijdens het illegaal verblijf te werken en/of te studeren aangezien dit hen in staat zou stellen in het eigen levensonderhoud te voorzien en het zich verder ontwikkelen. Dit zou hen bovendien de mogelijk hebben geboden bij te dragen aan de samenleving, iets dat veel respondenten hadden gewild. Verder hadden respondenten behoefte aan opvang, de nabijheid van familie en vrienden, toegang tot medische zorg, een verzekering, vertaalhulp, verslavingszorg, toekomstperspectief, terugkeer, vrijheid, geld, rust en tot slot aan informatie over het leven in Nederland. Dit zou hun leven in de illegaliteit hebben verbeterd of vergemakkelijkt en daarbij zou het met illegaliteit gepaard gaande problemen hebben kunnen voorkomen.

10.3 Conclusies

In dit hoofdstuk is de hulpverlening aan mensen zonder verblijfsvergunning besproken. De literatuur liet zien dat deze hulp zich over verschillende leefgebieden uitstrekt. Deze hulp wordt geboden door particuliere organisaties, religieuze initiatieven en gemeentelijke instellingen die zich vanuit een juridisch (of politiek), humanitair of instrumenteel motief met de hulpverlening aan illegaal verblijvenden bezig houden. Zij hanteren verschillende doelgroepen, maar er is slechts een beperkt aantal hulpverleningsorganisaties dat voor illegaal verblijvenden zonder perspectief openstaat. De hulpverleningsorganisaties ondervinden regelmatig problemen. Zij kunnen bijvoorbeeld slechts een beperkt aantal mensen helpen, zij kunnen niet alle benodigde hulp bieden en zij staan onder druk door de grote hulpvraag. Hulpverleningsorganisaties zien zich hierdoor voor dilemma's geplaatst rondom insluiting versus uitsluiting, humaniteit versus realiteitszin en eigen verantwoordelijkheid versus beleidsverantwoordelijkheid. De hulpverlening aan illegaal verblijvenden zonder perspectief kan dan ook niet worden gezien als een alternatief vangnet. De hulp is hiervoor te beperkt. Het is meer een losgeknoopt netwerk dat tijdelijk en beperkt hulp biedt voor een beperkte en selecte groep illegaal verblijvenden zonder perspectief. Deze hulp is echter noodzakelijk aangezien sommige situaties en sommige problemen zouden leiden tot inhumane of onrechtvaardige situaties of tot openbare orde- en gezondheidsproblemen indien er geen hulp geboden wordt. Dit heeft de Raad voor het openbaar bestuur er in 1998 al toe gebracht de regering te adviseren hulpverlening aan illegaal verblijvenden mogelijk te maken.

Sinds het verschijnen van dit advies is het leven in de illegaliteit door het restrictieve illegalenbeleid bemoeilijkt met als gevolg dat meer problemen voor illegaal verblijvenden zijn ontstaan. De noodzaak voor hulpverlening aan mensen zonder verblijfsvergunning is dan ook nog steeds aanwezig. Dit geldt zowel voor uitgeprocedeerde asielzoekers als overige groepen illegaal verblijvenden aangezien beide groepen onder hetzelfde restrictieve illegalenbeleid moeten zien te overleven. Deze hulpverlening dient bovendien bekend te zijn. Dit onderzoek laat zien dat illegaal verblijvenden niet zelden niet op de hoogte zijn van het bestaan van dergelijke hulpverleningsorganisaties. Indien zij hier wel van op de hoogte zijn, maken zij vaak gebruik van de geboden hulp en dan met name van de hulp op het gebied van gezondheidszorg, juridische vragen, financiële problemen, opvang en andere praktische vragen. Hulpverleningsorganisaties kunnen echter niet alle hulpvragers (afdoende) helpen door capaciteitsproblemen, beperkte (financiële) middelen, beperkte doelgroepen en/of (juridische) beperkingen. Daarnaast hebben illegaal verblijvenden

behoefden die niet door hulpverleningsorganisaties kunnen worden vervuld. Dit wil niet zeggen dat er direct problemen voor illegaal verblijvenden ontstaan. Het leidt echter niet zelden wel tot inhumane situaties en/of onrechtvaardige situaties of tot openbare orde-, veiligheids- gezondheidsproblemen. Te denken valt aan mensen met TBC, HIV en reumatische klachten die op straat verblijven. En aan mensen die kinderen krijgen die nergens worden geregistreerd. En aan mensen die wegens geldgebrek niet of nauwelijks kunnen eten. En aan mensen die geen aangifte doen bij slachtofferschap van een strafbaar feit. Dit laat zien dat de hulpverlening nog steeds geen alternatief vangnet vormt voor illegaal verblijvenden die het zelf even niet redden. De hulp is hiervoor te beperkt. De aanpak van de gemeente Utrecht, in de vorm van subsidiering van hulpverlening aan illegaal verblijvenden en het onder voorwaarden openstellen van de maatschappelijke opvang voor illegaal verblijvenden, heeft problemen namelijk slechts deels kunnen voorkomen. Zonder dit preventieve Utrechtse beleid waren de problemen voor illegaal verblijvenden én gemeente misschien wel groter geweest. Want dergelijke initiatieven voorkomen dat illegaal verblijvenden als gevolg van het restrictieve rijksbeleid verder marginaliseren binnen de gemeentegrenzen met inhumane en/of onrechtvaardige situaties en problemen ten aanzien van de openbare orde, de veiligheid en de volksgezondheid als gevolg. Hulpverlening aan alle groepen illegaal verblijvenden dient dan ook mogelijk te worden gemaakt om dergelijke problemen voor illegaal verblijvenden én gemeenten te voorkomen.

11. Terugkeer van illegaal verblijvenden

In het voorgaande is geen rooskleurig beeld van het leven in de illegaliteit ontstaan: wegens de beperkingen die met illegaliteit gepaard gaan, zijn problemen voor geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers ontstaan. Dit heeft hen echter niet doen besluiten terug te keren naar hun herkomstland. Dit is echter wel één van de doelstellingen van het steeds restrictievere illegalenbeleid.

Dit roept vragen op omtrent terugkeer: in hoeverre wordt dit door illegaal verblijvenden overwogen? Wat kan illegaal verblijvenden ertoe brengen terug te keren? En in wat voor mate draagt het illegalenbeleid hieraan bij? Deze vragen staan centraal in dit hoofdstuk. In paragraaf 11.1 wordt eerst ingegaan op de literatuur over terugkeer van illegaal verblijvenden. In paragraaf 11.2 komen de overwegingen rondom terugkeer van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers aan bod. En in paragraaf 11.3 worden tot slot enkele conclusies getrokken over het illegalenbeleid van de afgelopen jaren in relatie tot het bewerkstelligen van terugkeer.

11.1 Literatuur over terugkeer van illegaal verblijvenden

Het illegalenbeleid heeft als doel illegaliteit te bestrijden en te ontmoedigen. Middels dit beleid wordt getracht vrijwillige dan wel gedwongen terugkeer van illegaal verblijvenden te realiseren. Daarnaast is een apart terugkeerbeleid van kracht om (vrijwillige) terugkeer te bevorderen van diegenen die geen rechtmatig verblijf meer genieten. Al in een notitie van toenmalig staatssecretaris van Justitie Schmitz uit 1997 werd het uitgangspunt geformuleerd dat niet toelaten leidt tot een directe terugkeerplicht van een vreemdeling. Deze notitie richtte zich behalve op de terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers ook op het voorkomen van binnenkomst van ongedocumenteerden en het tegengaan van illegale immigratie en mensensmokkel. De verwachting was dat door een aantal stimulerende maatregelen vrijwillige terugkeer zou toenemen en dat meer toezicht het aantal illegaal verblijvenden zou doen dalen. Er werd eerst ingezet op vrijwillige terugkeer, maar indien hieraan geen gehoor werd gegeven, werd ingezet op gedwongen vertrek.¹⁵² In 1999 kwam staatssecretaris van Justitie Cohen met een nieuwe terugkeernotitie waarin de knelpunten van het destijds geldende terugkeerbeleid werden geschetst. Het was namelijk gebleken dat het aantal vreemdelingen dat vrijwillig/zelfstandig was teruggekeerd ondanks de getroffen stimulerende maatregelen nauwelijks was toegenomen. Het terugkeerbeleid was weinig effectief, mede vanwege het weinig rooskleurige beeld van uitgeprocedeerde asielzoekers over de mogelijkheden om veilig, zonder gezichtsverlies en met voldoende toekomstperspectief te kunnen terugkeren naar het land van herkomst. Vanwege de geringe effectiviteit werd nieuw uitgangspunt dat vreemdelingen die niet toegelaten waren tot Nederland, het land na een finale beslissing, binnen een gelimiteerde vertrektermijn dienden te verlaten. Terugkeer werd de verantwoordelijkheid van de vreemdeling. Voor het geval dat hij deze niet zou nemen, werd meer nadruk gelegd op de mogelijkheden van vreemdelingenbewaring, de mogelijkheden tot ongewenstverklaring en op terugkeerteams. Vrijwillige/zelfstandige terugkeer bleef de voorkeur houden, maar gedwongen uitzetting bood een stok achter de deur.¹⁵³ In 2002 presenteerde de opvolger van Cohen, staatssecretaris Kalsbeek, een nieuwe brief over het

¹⁵² Tweede kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25 386 nr. 1 (Notitie terugkeerbeleid 1997)

¹⁵³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 646 nr. 1 (Notitie terugkeerbeleid 1999)

terugkeerbeleid. Hierin werden maatregelen aangekondigd als het aanscherpen van procedures om voorzieningen te beëindigen, intensiveren van identiteitsonderzoeken, het verhogen van het aantal gedwongen verwijderingen via Schiphol en het bevorderen van terug- en overnameovereenkomsten met landen van herkomst. Er werd nadrukkelijk onderscheid gemaakt tussen het beëindigen van de opvangvoorzieningen enerzijds en de daadwerkelijke terugkeer anderzijds. Zelfstandige terugkeer, of een andere vorm van vertrek uit Nederland was voor de -zelf verantwoordelijke – uitgeprocedeerde vreemdelingen de enige optie.¹⁵⁴ Vervolgens presenteerde de toenmalig minister van Vreemdelingenzaken en Integratie Verdonk in 2003 een nieuwe terugkeernota. Deze is in hoofdstuk 2 over het illegalenbeleid uiteengezet. Hierin werden maatregelen voorgesteld als een verbetering van de grensbewaking, een effectievere organisatie van het terugkeerproces, het vergroten van het draagvlak en het erkennen van de problematiek als integraal onderdeel van het buitenlandse beleid.¹⁵⁵ Daarnaast werd het illegalenbeleid verder verscherpt: het succes van het terugkeerbeleid zou namelijk in hoge mate afhankelijk zijn van het gevoerde illegalenbeleid.¹⁵⁶

Ook de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) acht het aannemelijk dat migratoire bewegingen en ook voortgezet verblijf in belangrijke mate worden bepaald door zowel de (vermeende) situatie in het land van herkomst als die in het land van beoogd verblijf. Terugkeer zou daarom bevorderd moeten worden door enerzijds aanmoediging door middel van financiële ondersteuning en anderzijds repressie middels onder meer staandehouding en vreemdelingenbewaring. De ACVZ schrijft in 2005 in een advies aan het ministerie van Justitie dat vreemdelingen die worden geconfronteerd met maatregelen die een eventueel illegaal verblijf minder aantrekkelijk maken, sneller geneigd zullen zijn Nederland te verlaten. Het illegalenbeleid en terugkeerbeleid zijn volgens de ACVZ dan ook onlosmakelijk met elkaar verbonden nu een effectief illegalenbeleid een positieve invloed heeft op het terugkeerbeleid.¹⁵⁷

Uit onderzoek van Kromhout e.a. blijkt echter dat het overheidsbeleid slechts een geringe invloed heeft op terugkeer van illegaal verblijvenden. Zij schrijven op basis van eerder verschenen onderzoek dat de keuze om al dan niet terug te keren naar het land van herkomst vooral afhankelijk is van onbekende en/of nauwelijks beïnvloedbare variabelen.¹⁵⁸ Dit zijn zogenaamde push- en pullfactoren. De Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) heeft deze push- en pullfactoren verder uitgewerkt aan de hand van de ervaringen van hun zogenaamde *native counsellors* die ondersteuning bieden bij terugkeer van illegaal verblijvenden. Zij komt zowel op micro als op macroniveau tot een onderscheid in enerzijds push- en pullfactoren en anderzijds in blijf- en afschrikfactoren. Pushfactoren zijn factoren die illegaal verblijvenden ertoe zouden brengen Nederland te verlaten, bijvoorbeeld frustratie, financiële problemen, het gebrek aan werk, gezondheidsproblemen, een volbrachte missie, het gebrek aan een sociaal netwerk, strikter asielbeleid, strengere controles en vreemdelingenbewaring. De zogenaamde pullfactoren zetten illegaal verblijvenden er juist toe aan

¹⁵⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 19 637 en 26 646, nr. 648 (Brief staatssecretaris van Justitie inzake terugkeerbeleid)

¹⁵⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 344, nr. 1 (Terugkeernota 2003)

¹⁵⁶ Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *Terugkeer, de nationale aspecten: beleid, uitvoering en draagvlak*, Den Haag 2005 p. 22-26 De informatie over de elkaar opvolgende terugkeernota's is deels ontleend aan dit advies.

¹⁵⁷ Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *Terugkeer, de nationale aspecten: beleid, uitvoering en draagvlak*, Den Haag 2005 p.49-59

¹⁵⁸ Kromhout, M., Leijstra, y. en Beenackers E., *Terugkeer en MOB bij Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen; Landelijk beleid en lokale praktijk*, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Den Haag 2006, p. 21-22

terug te keren naar het land van herkomst. Hierover vallen onder meer heimwee, gezondheidsproblemen voor gezinsleden, aanbod voor werk in het herkomstland en de verbeterde veiligheid of economische situatie in het herkomstland. Daarnaast zijn er de zogenaamde blijfactoren die illegaal verblijvenden ertoe brengen illegaal in Nederland te verblijven, zoals hoop, gezondheidsproblemen, de dood van familieleden, het sociale netwerk, kinderen, het striktere toelatingsbeleid, het striktere asielbeleid, de discussie over regularisatieprogramma's, vreemdelingenbewaring, een categoriaal beschermingsbeleid en dergelijke. Hiertegenover staan de afschrikfactoren die illegaal verblijvenden ervan weerhouden terug te keren naar het herkomstland, zoals sociale, financiële en emotionele schulden, scheiding, geruchten, en de verslechtering van de veiligheid of de economische situatie in het land van herkomst.¹⁵⁹

Vaak beïnvloeden verschillende van bovenstaande factoren de beslissing van illegaal verblijvenden al dan niet terug te keren naar het land van herkomst. Het verschilt per persoon welke factor het zwaarste weegt in deze beslissing. Dit maakt het moeilijk een rangorde in deze factoren aan te brengen. Het sociale netwerk en de (vermeende) situatie in het herkomstland vormen volgens de IOM echter de meest invloedrijke factoren bij de beslissing al dan niet terug te keren naar het herkomstland of te blijven in Nederland. De impact van het beleid op het keuzeproces van illegaal verblijvenden ten aanzien van terugkeer is dan ook beperkt. Dit betekent echter niet dat dit keuzeproces helemaal niet beïnvloed kan worden. Het beleid kan namelijk samen met andere factoren wel (in)direct de keuze om al dan niet terug te keren naar het herkomstland beïnvloeden, aldus de IOM.¹⁶⁰

De beperkte invloed van overheidsbeleid op het terugkeerproces van illegaal verblijvenden was ook al naar voren gekomen in onderzoek van Black e.a. naar het vrijwillige terugkeerproces onder illegaal verblijvenden in Engeland. Zij komen tot de conclusie dat pullfactoren de beslissing al dan niet terug te keren meer beïnvloeden dan de pushfactoren. De omstandigheden in het herkomstland (en met name de politieke situatie daar) hebben meer gewicht bij deze beslissing dan de omstandigheden in het land van vestiging. Ook wegen niet-economische factoren zwaarder dan economische factoren. En verder spelen familiale factoren een rol. De beslissing om al dan niet terug te keren is echter complex: het omvat meer dan een rationele keuze en niet zelden liggen er meerdere factoren aan de beslissing terug te keren ten grondslag. Sleutelfactoren om terug te keren zijn volgens Black e.a. vooral gelegen in omstandigheden in het herkomstland en meer specifiek in de veiligheid, de werkgelegenheid en de woningmarkt. Het beleid in het vestigingsland draagt daarentegen niet of nauwelijks bij aan de terugkeer van illegaal verblijvenden: het uitsluiten van de arbeidsmarkt, het gebrekkige perspectief en het aanbod van terugkeerprogramma's spelen nauwelijks een rol bij de beslissing al dan niet terug te keren. Dit maakt dat het overheidsbeleid weinig invloed uit kan oefenen op terugkeer van illegaal verblijvenden, aldus Black e.a.¹⁶¹ Uit onderzoek van Muus en Muller blijkt bovendien dat de door hen geïnterviewde migranten de situatie in Nederland verkiezen boven de door hen als onveilig of onleefbaar gepercipieerde situatie in het herkomstland. Terugkeer is in hun beleving een onmogelijkheid, zelfs als dat betekent dat zij in Nederland in de illegaliteit terecht komen.

¹⁵⁹ Internationale Organisatie voor Migratie, *Out of Sight: Research into the living conditions and decision making process of irregular migrants in the main cities of The Netherlands, Germany and Austria*, IOM, Den Haag 2008

¹⁶⁰ Internationale Organisatie voor Migratie, *Out of Sight: Research into the living conditions and decision making process of irregular migrants in the main cities of The Netherlands, Germany and Austria*, IOM, Den Haag 2008, p. 55

¹⁶¹ Black, R., Koser, K., Munk, K., Atfield, G., D'onofrio, L. en Tiemoko, R., *Understanding voluntary return*, Sussex Centre for Migration Research, 2004, p. V, 23-24 en 40-43

Een deel van hun respondenten wil liever doormigreren dan terugkeren.¹⁶² Het Nederlandse beleid is volgens Olde Monnikhof en Den Vreede eigenlijk ook niet op (vrijwillige) terugkeer gericht, het richt zich veeleer op het vertrek van illegaal verblijvenden uit Nederland. Zij komen tot deze conclusie naar aanleiding van de gesprekken die zij over het terugkeerbeleid hebben gevoerd en gezien de instrumenten die hiertoe worden gebruikt. Dit betreft enerzijds het restrictieve illegalenbeleid en anderzijds de terugkeerprogramma's. De Nederlandse regering redeneert dat als vreemdelingen geen mogelijkheden (meer) zien om in Nederland een bestaan op te bouwen dat beter is dan in een ander land, zij zullen besluiten Nederland te verlaten. De regering gaat er hierbij van uit dat het negatieve instrumentarium van het terugkeerbeleid het toekomstperspectief in Nederland zo onaantrekkelijk maakt, dat vreemdelingen (eerder) geneigd zijn te vertrekken. Dit uitgangspunt kan echter niet worden onderbouwd, aldus Olde Monnikhof en Den Vreede.¹⁶³ Het laat net als de overige literatuur zien dat terugkeer van illegaal verblijvenden moeilijk middels het (huidige) illegalen- en terugkeerbeleid afgedwongen kan worden daar de keuze van illegaal verblijvenden al dan niet terug te keren wordt bepaald door factoren die niet of nauwelijks middels beleid te beïnvloeden zijn.¹⁶⁴ Deze zijn als het ware beleidsresistent.

Daarbij blijkt ook vreemdelingenbewaring geen effectief middel om terugkeer van illegaal verblijvenden te realiseren. Dit laat onderzoek van Van Kalmthout e.a. naar de terugkeermogelijkheden van vreemdelingen in vreemdelingenbewaring zien. Dit onderzoek maakt duidelijk dat minder van 35% van de vreemdelingen in bewaring terugkeert naar het land van herkomst. De schamele terugkeerpercentages worden enerzijds veroorzaakt door persoonsgebonden factoren die een belemmering vormen voor terugkeer. En anderzijds door factoren die samenhangen met het land van herkomst, de bejegening van de vreemdelingen tijdens het uitzettingsproces in bewaring en de operationalisering van het uitzettingsproces belemmeringen op bij de terugkeer. Dit leidt ertoe dat minder dan de helft van de in bewaring gestelde vreemdelingen vanuit bewaring terugkeert naar het land van herkomst.¹⁶⁵ De ACVZ concludeert na onderzoek naar de nationale aspecten van terugkeer dat het uitbannen van illegaliteit een illusie is. Actief bestrijden hiervan blijft echter noodzaak, aldus de ACVZ.¹⁶⁶

11.2 Uitgeprocedeerde asielzoekers in Utrecht over terugkeer

¹⁶² Muus, P. en Muller, P., *Beeldvorming onder (uitgeprocedeerde) asielzoekers en vluchtelingen over terugkeer- en remigratie(beleid)*, European Research Center On Migration and Ethnic Relations, Utrecht 1999, p. 81-83

¹⁶³ Olde Monnikhof, M. en Vreede, J. den, *Terugkeerbeleid voor afgewezen asielzoekers; Evaluatie van het terugkeerbeleid '99 en het terugkeerbeleid onder de Vreemdelingenwet 2000*, Boom, Den Haag 2004, p. 77-84

¹⁶⁴ Berkhout e.a. komen naar aanleiding van gesprekken met afgevaardigden van Surinaamse, Turkse en Ghanese migranten tot de conclusie dat pushfactoren net zo 'n belangrijke rol spelen als pullfactoren bij de beslissing al dan niet terug te keren naar het herkomstland. Dit onderzoek richt zich echter uitsluitend op migranten met rechtmatig verblijf. Daarom wordt dit hier buiten beschouwing gelaten. Zie hiervoor: Berkhout, A., Brink, M. en Hello, E., *Return migration and employment; the possibilities for support investigated*, Regioplan Policy Research, Amsterdam 2005

¹⁶⁵ Kalmthout, A., Graf, A. Hansen, L. en Hadrouk, M., *Terugkeermogelijkheden van vreemdelingen in vreemdelingenbewaring: een onderzoek naar verhinderden, bemoeilijkende of vergemakkelijkende factoren van terugkeer van vreemdelingen in vreemdelingenbewaring*, Wolf Legal Publishers, Nijmegen 2005

¹⁶⁶ Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *Terugkeer, de nationale aspecten: beleid, uitvoering en draagvlak*, Den Haag 2005 p.49

De aanwezigheid van gegadigden voor het pardon bevestigt dat het uitbannen van illegaliteit een illusie is: deze zogenaamde pardonners zijn immers in staat gebleken een illegaal verblijf in Nederland op te bouwen. Daarom is de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers gevraagd of zij tijdens het illegaal verblijf ooit overwogen hebben terug te keren naar hun herkomstland. Het bleek dat voor 58% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers terugkeer nooit een optie is geweest. Zij hebben dit nooit overwogen. Het voor hen vast stond dat ze in Nederland zouden blijven. Een 35-jarige Afrikaan legt dit uit: “Ik kan niet terug. Ik kan beter hier blijven zonder papieren dan teruggaan. Dan zou ik misschien vast gezet worden. Terugkeer was dus gewoon geen optie.” (12)

37% van de respondenten heeft er wel over nagedacht om terug te keren naar het herkomstland, maar uiteindelijk besloten om toch in Nederland te blijven. Deze afweging was echter niet eenvoudig. Dat laat het verhaal van een 40-jarige Aziaat onder meer zien: “Ik heb er wel over gedacht om terug te gaan. Het was echter een afweging die ik moest maken: het beperkte en soms ook moeilijke leven hier of een leven daar waar ik weer helemaal onderaan moest beginnen en een mindere positie moest innemen. Dat was ook lastig. Na lang denken heb ik ervoor gekozen om hier te blijven.” (51)

Maar wat heeft de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers uiteindelijk doen besluiten het verblijf in de illegaliteit in Nederland te verkiezen boven terugkeer naar het land van herkomst? Dat is in tabel 11.1 weergegeven.

Tabel 11.1: Redenen voor het niet terugkeren naar het land van herkomst

Reden voor het niet terugkeren naar het land van herkomst(N=88)	Frequentie	Percentage
De situatie in het land van herkomst	50	57%
Het niet terug willen in verband met andere redenen	16	18%
Het wel terug willen maar niet kunnen vanwege het niet kunnen verwerven van benodigde reisdocumenten	14	16%
Het niet hebben van een herkomstland	4	5%
Onbekend	4	5%

Deze tabel laat zien dat 57% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers aangeeft niet terug te keren vanwege de situatie in het land van herkomst. Dit had enerzijds te maken met de problemen waarvoor zij vanuit het land van herkomst waren gevlucht. Deze zouden nog niet opgelost zijn waardoor respondenten meenden dat het niet veilig was om terug te keren daar de problemen waarvoor zij waren gevlucht zouden nog steeds aanwezig waren. Voor een deel van deze groep is terugkeer dan ook nooit een serieuze optie geweest. Dat geeft het verhaal van een 43-jarige Aziaat bijvoorbeeld weer: “Dat was onmogelijk. Ik had problemen met de (...) overheid vanwege mijn betrokkenheid bij Falun Gong. En die zou ik ook nog hebben als ik terug zou gaan.” (21) Anderen

hebben wel overwogen terug te keren, maar hier uiteindelijk vanaf gezien. Zo ook een 29-jarige Afrikaan die vooralsnog geen pardon gekregen heeft: "Ik heb er wel over gedacht om terug te keren, maar eigenlijk wil ik dat niet. Er wordt daar nog steeds gevochten en er zijn nog steeds problemen. Daarom ben ik toen gevlucht. Maar misschien dat ik nu alsnog naar een land in de buurt van mijn land ga. Hier blijven zonder papieren is ook geen optie." (58) En één respondent vertelde plannen te hebben gehad terug te gaan naar zijn land van herkomst. Nieuwe problemen maakten terugkeer alsnog onmogelijk waarop hij heeft besloten toch in Nederland in de illegaliteit te blijven.

Anderzijds wilden respondenten niet terugkeren vanwege de politieke, economische en sociale situatie in het land van herkomst. Dit maakte dat het leven in de illegaliteit in Nederland werd geprefereerd boven terugkeer. Zij hadden het hier vaak niet goed, maar meenden dat het hier minder slecht en veiliger was dan in het land van herkomst. Dit heeft hen ervan weerhouden terug te keren. Een 31-jarige man uit het Midden-Oosten vertelt hierover: "Ik heb er wel over nagedacht om terug te keren. Ik heb dit ook met mijn broer besproken. Hij woont nog steeds in (...). Maar hij vertelde me dat het beter was om in Nederland op straat te leven dan om terug te keren naar (...) aangezien het daar nog steeds niet veilig is en er veel problemen zijn. Daarom durf ik niet terug te gaan. Ik ken wel drie mensen die vanuit Nederland terug zijn gegaan naar (...), maar één daarvan is weer teruggekomen omdat het leven in de illegaliteit in Nederland toch beter is dan het leven daar." (3) Deze respondenten hielden de hoop dat het in Nederland uiteindelijk beter zou worden.

18% van de respondenten is om uiteenlopende redenen in Nederland gebleven. Het hebben van kinderen is één van deze redenen. Het verhaal van een 40-jarige Aziatische man laat dit onder meer zien. Hij vertelt: "Het leven in de illegaliteit is moeilijk. Ik heb in de gevangenis gezeten omdat ik illegaal ben en ik heb in de illegaliteit geleefd. Dat is moeilijk. Ik had veel blaren op mijn voeten omdat ik zoveel moest lopen en ik heb veel psychische problemen gekregen. Ik kan nog steeds niet goed slapen. Als ik geen kinderen had gehad, was ik al lang terug gegaan naar (...). Maar ik kan niet zonder mijn kinderen gaan. Waar ze me ook naartoe willen sturen, ik ga niet zonder mijn kinderen." (5) Ook de lange duur van het verblijf in Nederland is een reden om niet meer terug te willen: er is geen 'terug' meer doordat zij door hun (lange) afwezigheid de binding met hun land van herkomst verloren zijn. Een 31-jarige Afrikaan weet dit treffend te verwoorden: "Na tien jaar is de afstand en het verschil te groot geworden. Er is daar zo veel veranderd dat ik niet heb meegemaakt. Mijn leven is nu hier, waardoor ik me daar erg vreemd zou voelen." (6) Dit heeft een aantal respondenten doen besluiten hier te blijven. Zo ook een 55-jarige man uit het Midden-Oosten. Hij vertelt als volgt: "Ik heb er wel over nagedacht, maar ik kan niet terug gaan. Ik ben hier nu al ruim tien jaar. Ik leef hier al tien jaar. Ik heb hier alle ontwikkelingen meegemaakt, de kinderen aan de overkant zien opgroeien, mijn (tijdens het legaal verblijf opgezette) winkel opgebouwd, enzovoorts. Ik kan niet terug: ik weet niet hoe het daar is want ik heb de ontwikkelingen daar gemist." (1) Het gebrek aan geld of status was tevens een reden om niet terug te willen naar het land van herkomst. Dit blijkt onder meer uit het verhaal van een 54-jarige Afrikaan: "Ik wilde op zich wel terug naar (...), maar ik had geen geld en geen papieren. Zonder papieren kon ik niet terug en zonder geld wilde ik niet terug. Dat zou een schande zijn voor mijn familie. Ik kon echt niet met lege handen terugkeren. Dus ben ik gebleven." Daarbij hebben bij een klein aantal respondenten betere mogelijkheden en de betere economische positie in Nederland ertoe geleid dat zij niet terug wilden naar het land van herkomst. Dit geldt ook voor een 28-jarige Afrikaan die het volgende vertelt: "Ik heb nooit aan terugkeer gedacht. Het is niet veilig in (...) en het is daar niet goed voor mij. Ik heb geen opleiding en kan die daar ook niet volgen. Ik kan daardoor niets doen daar." (38)

16% van de respondenten heeft tijdens het illegaal verblijf overwogen terug te keren, maar is uiteindelijk niet teruggekeerd omdat zij niet de benodigde documenten van de desbetreffende

ambassade konden krijgen. Zo ook een 44-jarige Oost-Europeaan. Hij vertelt als volgt: “Het leven in de illegaliteit werd steeds moeilijker. Dit kwam vooral door de uitzichtloosheid. Ik had steeds minder zin om te leven doordat ik geen perspectief had. Ik wilde toen terug want de situatie was uitzichtloos. Ik was liever in (...). Ik ben toen gaan werken aan mijn terugkeer, maar ik kon niet de juiste papieren krijgen. Daardoor is het toen niet gelukt.” (44) Een 40-jarige respondent vertelt een vergelijkbaar verhaal: “Ik heb wel mijn best gedaan om terug te gaan naar (...) maar dat is niet gelukt. Ik heb hieraan gewerkt en ik heb medewerking verleend, maar toch is het niet gelukt. Dat ligt niet aan mij want ik heb goed meegewerkt, maar ik kreeg geen toestemming om terug te gaan.” (43) Dit leidde soms tot grote frustratie bij respondenten. Zo ook bij een 23-jarige Aziaat. Hij vertelt als volgt: “Ik wilde heel graag terug. Maar dat kon niet omdat ik geen paspoort had. Ik vroeg me steeds af hoe ik terug kon gaan naar (...), maar dat kon gewoon niet terwijl ik het liefste terug wilde.” Anderen hebben nooit geprobeerd terug te keren. Zij meenden dat terugkeer onmogelijk was nu er geen ambassade in Nederland was of nu die geen documenten verstrekt aan mensen zonder identiteitsbewijs.

Tot slot vertelde 5% van de respondenten geen land te hebben om naartoe terug te keren. Zij waren of statenloos of op zo'n jonge leeftijd naar Nederland gekomen dat zij geen herinneringen aan het land van herkomst hadden. Een 26-jarige man vertelt over dit laatste: “Ik had geen land om naartoe terug te gaan. Ik ben vanaf mijn tweede in Duitsland geweest en later in Nederland. Ik wist dus niet waar (...) lag en wat het was. Dus ik kon niet ‘terug’ gaan. En bovendien liet mijn vriendin me niet gaan.” (70) Terugkeer was voor deze respondenten geen optie.

Bovenstaande maakt duidelijk dat de keuze om al dan niet terug te keren vooral beïnvloed werd door de situatie in het land van herkomst en familiegerelateerde factoren. Als de problemen in het land van herkomst opgelost zouden zijn, de situatie verbeterd zou zijn, een kans op een goed leven zou bestaan en er een land zou zijn om naar terug te keren, zouden respondenten wel terug willen keren. Daarvoor moeten dan wel de benodigde documenten verkregen kunnen worden. Dit laat zien dat de pullfactoren niet sterk genoeg waren om de respondenten tot terugkeer aan te zetten. Ook de pushfactoren hebben de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers niet kunnen doen terugkeren. Het steeds restrictievere illegalenbeleid dat het leven in de illegaliteit zo bemoeilijkt, heeft de beslissing van de geïnterviewden om al dan niet terug te keren niet (voldoende) kunnen beïnvloeden.

Het is ook niet gelukt respondenten gedwongen te laten vertrekken: 49% van de respondenten is wel onderworpen aan één of meer controles in het kader van het vreemdelingentoezicht, maar dit heeft niet tot hun uitzetting kunnen leiden. Dit werkte soms zelfs averechts zoals het verhaal van een 43-jarige Afrikaan laat zien. Deze man vertelt: “Ik wilde teruggaan. Ik had ook al een afspraak gemaakt met het consulaat. Maar toen werd ik na een controle opgepakt. Ik kwam in vreemdelingenbewaring. Toen kon ik niet naar die afspraak met het consulaat.” (78)

Op grond van bovenstaande kunnen geen conclusies getrokken worden over de effectiviteit van het Nederlandse terugkeerbeleid. Het betreft immers een selectie van uitgeprocedeerde asielzoekers die niet zijn teruggekeerd naar hun land van herkomst, maar in Nederland in de illegaliteit hebben verbleven. Om meer zicht te krijgen in de effectiviteit van het terugkeerbeleid is de respondenten gevraagd of zij illegaal verblijvenden kenden en of die zijn teruggekeerd. In onderstaande tabellen zijn de antwoorden weergegeven.

Tabel 11.2: Aantal bekende teruggekeerde landgenoten

Bekende teruggekeerde landgenoten (N=88)	Frequentie	Percentage
--	------------	------------

Geen	53	60%
Één persoon	5	6%
Tussen de twee en vijf personen	10	11%
Meer dan vijf personen	3	3%
Onbekend	17	19%

Tabel 11.3: Aantal bekende onrechtmatig verblijvende landgenoten

Bekende onrechtmatig verblijvende landgenoten (N=88)	Frequentie	Percentage
Geen	22	25%
Één persoon	1	1%
Tussen de twee en vijf personen	16	18%
Meer dan vijf personen	29	33%
Onbekend	20	23%

Deze tabellen laten zien dat geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers meer mensen kennen die onrechtmatig in Nederland zijn gebleven, dan mensen die hier onrechtmatig in Nederland hebben verbleven maar zijn teruggekeerd. Dit maakt het interessant een effectevaluatie van het terugkeerbeleid van de afgelopen jaren uit te voeren.

11.3 Conclusies

In dit hoofdstuk is terugkeer door illegaal verblijvenden besproken. Uitgangspunt van de Nederlandse overheid is dat het succes van het terugkeerbeleid in hoge mate afhankelijk is van het illegalenbeleid vanwege de aanname dat illegaal verblijvenden sneller geneigd zullen zijn terug te keren als het leven in de illegaliteit minder aantrekkelijk is. Daarom is er gekozen voor een combinatie van aanmoediging en repressie om terugkeer te bewerkstelligen. De literatuur laat echter zien dat de beslissing van illegaal verblijvenden om al dan niet terug te keren nauwelijks te beïnvloeden is. Deze wordt bepaald door zogenaamde push-, pull-, blijf- en afschrikfactoren, als de politieke, economische en sociale situatie in het land van herkomst en in het land van vestiging, persoonlijke kenmerken en (familie)netwerken. De pullfactoren zouden sterker zijn dan de pushfactoren en de niet-economische factoren zouden zwaarder wegen dan de economische factoren. Het beleid in het vestigingsland zou daarentegen niet of nauwelijks bijdragen aan de beslissing van illegaal verblijvenden om al dan niet terug te keren. De factoren die hier wel aan bijdragen, zijn niet of nauwelijks middels overheidsbeleid te beïnvloeden. Het uitgangspunt van het Nederlandse beleid dat illegaal verblijvenden terugkeren als het leven in het land van vestiging wordt bemoeilijkt lijkt dan ook niet goed onderbouwd.

Dit onderzoek bevestigt de gebrekkige onderbouwing van dit beleid. Het merendeel van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers heeft namelijk ondanks ernstige moeilijkheden tijdens het illegaal verblijf niet overwogen terug te keren naar het herkomstland. Zij hebben het niet makkelijk gehad in Nederland in de illegaliteit, maar zij gaven de voorkeur aan het illegaal verblijf boven terugkeer naar het land van herkomst. Met name de mindere en onveiligere situatie in het land van

herkomst, bepaalde facetten van het leven hier en praktische problemen hebben hen ervan weerhouden terug te keren. Dit laat zien dat de pullfactoren zwaarder wegen dan de pushfactoren en dat afschrikfactoren meer invloed hebben dan blijfactoren. De afschrikfactoren waren echter sterker dan de pullfactoren waardoor de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers ervoor gekozen hebben het illegaal verblijf in Nederland ondanks het restrictieve illegalenbeleid voort te zetten. Het leven in de illegaliteit in Nederland was wel zwaar, maar het leven in het land van herkomst was naar hun mening nog zwaarder en bovendien onveiliger waardoor het leven in Nederland werd geprefereerd. Het steeds restrictievere illegalenbeleid heeft de respondenten er deels wel toe aangezet om over terugkeer na te denken, maar het heeft hen er niet toe gebracht ook daadwerkelijk terug te keren. En ook de harde hand heeft hen niet uit Nederland kunnen doen verwijderen: bijna de helft van de respondenten is met het vreemdelingtoezicht in aanraking gekomen, maar geen van hen is uiteindelijk uitgezet. Het bestrijden van illegaliteit blijft dan ook een illusie en de aanwezigheid van illegaal verblijvenden een politieke realiteit. De factoren die terugkeer van illegaal verblijvenden bewerkstellingen zijn niet of nauwelijks middels een repressief illegalenbeleid te beïnvloeden: de huidige aanpak van aanmoediging en uitsluiting beïnvloedt illegaal verblijvenden namelijk niet in zo'n mate dat zij besluiten terug te keren. Het brengt daarentegen wel problemen voor illegaal verblijvenden én samenleving met zich mee.

12. Problemen en belasting van de samenleving ten gevolge van illegaliteit

Begin jaren negentig is een start gemaakt met een apart illegalenbeleid: vanwege het verminderen van de grenscontroles en de toename van het aantal vreemdelingen werd gevreesd voor problemen in en belasting van de samenleving ten gevolge van illegaliteit. Middels een separaat illegalenbeleid werd getracht deze problemen het hoofd te bieden. Dit beleid is sindsdien steeds restrictiever geworden. Dit roept de vraag op wat voor problemen er ten gevolge van illegaal verblijf ontstaan en op welke wijze de samenleving hierdoor wordt belast.

In dit hoofdstuk staat deze vraag centraal. In paragraaf 12.1 wordt eerst de literatuur uiteengezet over de problemen en de belasting van de samenleving ten gevolge van illegaliteit. In paragraaf 12.2 wordt vervolgens besproken wat in de verhalen van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers naar voren komt over dit thema. En tot slot worden in paragraaf 12.3 enkele conclusies getrokken ten aanzien van de problemen die ten gevolge van illegaal verblijf ontstaan en de wijze waarop de samenleving hierdoor wordt belast.

12.1 Literatuur over problemen en belasting van de samenleving ten gevolge van illegaliteit

De illegalennota 2008 bevat wederom nieuwe verdergaande maatregelen om illegaliteit en de daarmee gepaard gaande belasting van de samenleving tegen te gaan. Deze nota is opgesteld aan de hand van het literatuuronderzoek 'Illegaal verblijf in Nederland' van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie (WODC) waarin het leven van illegaal verblijvenden en de problemen ten gevolge van illegaliteit op basis van eerder verschenen onderzoek wordt uiteengezet. Dit onderzoek vormt het fundament van de continuering van het restrictieve illegalenbeleid. In deze paragraaf staan daarom de in dit WODC-onderzoek geconstateerde problemen en belasting van de samenleving ten gevolge van illegaliteit centraal.

Het onderzoek van het WODC laat zien dat de omstandigheden waaronder illegaal verblijvenden in de particuliere sector woonachtig zijn nogal eens slecht zijn. De panden waar zij een kamer of bed huren kampen met achterstallig onderhoud en een gebrek aan hygiëne. Illegaal verblijvenden nemen hier echter noodgedwongen genoeg mee.

Het WODC constateert tevens dat werkgevers nog steeds gebruik maken van illegaal verblijvende arbeidskrachten wegens een tekort aan gemotiveerde legaal verblijvende arbeidskrachten en wegens lagere loonkosten voor illegaal verblijvenden. De arbeidsvoorwaarden voor deze groep laten, met name in de regio Den Haag, nogal eens te wensen over: illegaal verblijvenden werken hier niet zelden zonder arbeidscontract, krijgen soms onderbetaald en kennen perioden van werkloosheid en schulden. Er komt op beperkte schaal ook slavernij-achtige uitbuiting voor onder illegaal verblijvenden.

In het WODC-onderzoek komt verder naar voren dat illegaal verblijvenden recht hebben op medisch noodzakelijke zorg, maar dat de toegang tot deze zorg in de praktijk wordt belemmerd door onwetendheid bij artsen, hulpverleners en zorgverleners. Er bestaat bovendien een ongelijke verdeling van illegaal verblijvende patiënten over zorgverleners en –instellingen door een verschil in bereidwilligheid illegaal verblijvenden zorg te verlenen. Daarnaast vormen drugsverslaafde illegaal verblijvenden al dan niet met psychische problemen een specifieke probleemgroep daar voorzieningen voor drugsverslaafden niet altijd voor hen toegankelijk zijn.

Verder concludeert het WODC dat de criminaliteit onder illegaal verblijvenden beperkt is. Deze is vanaf 1997 tot aan 2003 wel toegenomen. Het betreft vooral zogenaamde verblijfscriminaliteit, bestaanscriminaliteit en verslavingsgerelateerde criminaliteit, maar ook wel criminaliteit door illegaal verblijvenden die ook in eigen land delicten pleegden en criminaliteit die voortkomt uit contacten met criminele netwerken in Nederland. Dit vormt uiteraard een belasting voor (de veiligheid binnen) de samenleving

De overige belasting voor de samenleving ten gevolge van illegaliteit lijkt beperkt. Er is bijvoorbeeld geen relatie gebleken tussen het wonen in een buurt met relatief veel illegaal verblijvenden en gevoelens van onveiligheid. De in dergelijke buurten geconstateerde onveiligheidsgevoelens kunnen namelijk voor een groot gedeelte worden verklaard met sociaal-economische buurtkenmerken. De aanwezigheid van illegaal verblijvenden staat hier los van. Wel is in dergelijke buurten een wat hogere kans op slachtofferschap van vermogensdelicten. Daarnaast zorgen overbewoonde pensions waar kamers en bedden aan illegaal verblijvenden worden verhuurd en drugspanden waar illegaal verblijvenden actief zijn plaatselijk voor overlast. Dit betekent dus wel een belasting voor de samenleving.

Het WODC schrijft vervolgens dat de mate waarin illegaal verblijvende huurders legaal verblijvenden woningzoekende verdringen niet is vastgesteld. Verdringing van legale woningzoekenden komt wel voor bij de huur van particuliere woningen of huisvesting van illegaal verblijvenden in corporatiewoningen, maar het is de vraag of legaal verblijvenden hier gezien de omstandigheden wel zouden willen wonen.

Tot slot concludeert het WODC dat tewerkstelling van illegaal verblijvenden op de arbeidsmarkt leidt tot inkomstenderving van de staat aangezien hiervoor geen premies en belastingen worden afgedragen. Het is volgens het WODC echter de vraag in hoeverre dit leidt tot concurrentie met legaal verblijvende arbeidskrachten en met bedrijven die zich wel aan de regels houden. Dit is vooralsnog niet vastgesteld. Ook is niet duidelijk wat er zou gebeuren als werkgevers geen illegaal verblijvende arbeidskrachten meer aan zouden kunnen trekken. Dit is namelijk mede afhankelijk van de bereidheid van legaal verblijvenden om het werk van illegaal verblijvenden over te nemen en dus te werken onder dezelfde, vaak slechte, arbeidsvoorwaarden. Als zij hiertoe niet bereid zijn, kan dit leiden tot een verbetering van deze arbeidsvoorwaarden maar ook tot het verplaatsen van werk naar landen met lagere lonen of het faillissement van bedrijven. De belasting voor de arbeidsmarkt bestaat dus vooral uit het mislopen van inkomsten door de staat, andere vormen van belasting van de samenleving staan volgens het WODC niet vast.¹⁶⁷

Het literatuuronderzoek van het WODC laat dus zien dat er als gevolg van illegaal verblijf in Nederland problemen voor illegaal verblijvenden zelf ontstaan. Zij lopen op het gebied van huisvesting, arbeid en gezondheid tegen onwenselijke situaties aan. Daarnaast vormt illegaliteit ook een belasting voor de samenleving daar illegaal verblijvenden zich in beperkte mate schuldig maken aan criminaliteit, daar overbewoonde pensions waar kamers en bedden aan illegaal verblijvenden worden verhuurd en drugspanden waar illegaal verblijvenden actief zijn plaatselijk voor overlast zorgen en daar de staat inkomsten misloopt door tewerkstelling van illegaal verblijvenden op de arbeidsmarkt. Overige vormen van belasting als een toename van de onveiligheidsgevoelens ten gevolge van illegaliteit, verdringing op de woningmarkt, verdringing en oneerlijke concurrentie op de arbeidsmarkt zijn niet vastgesteld. Dit vormt echter wel mede aanleiding voor de nieuwste illegalennota waarin restrictievere maatregelen zijn aangekondigd om illegaliteit voortvarend te

¹⁶⁷ Kromhout, M., Wubs, H. en Beenackers, E., *Illegaal verblijf in Nederland: Een literatuuronderzoek*, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie, Den Haag 2008, p.69-74

bestrijden en zo de vermeende uitwassen voor de samenleving én de slachtoffers ten gevolge van illegaliteit te minimaliseren.¹⁶⁸

12.2 Uitgeprocedeerde asielzoekers over problemen en belasting van de samenleving ten gevolge van illegaliteit

Dit onderzoek biedt een actualisering van het al bestaande onderzoek naar het leven van illegaal verblijvenden. Het gaat uiteraard niet zo diep als eerder verschenen onderzoek ten aanzien van de belasting van de samenleving ten gevolge van illegaliteit, maar het biedt wel de mogelijkheid af te leiden wat voor problemen ten gevolge van illegaliteit ontstaan en op welke wijze de samenleving hierdoor wordt belast. Dit is wenselijk nu de literatuurstudie naar illegaal verblijf in Nederland van het WODC tot stand is gekomen op basis van enigszins gedateerde literatuur daar niet over alle leefgebieden recente literatuur beschikbaar was. Dit is één van de beperkingen van het onderzoek, aldus het WODC.¹⁶⁹

12.2.1 Ondervonden problemen door uitgeprocedeerde asielzoekers

Uit de verhalen van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers blijkt dat 91% van hen al tijdens het illegaal verblijf problemen of onwenselijke situaties heeft ondervonden ten gevolge van het verblijf in de illegaliteit. In tabel 12.1 is weergegeven wat voor soort problemen het betreft.

Tabel 12.1: Door respondenten ondervonden problemen tijdens het illegaal verblijf

Soort problemen (N=88)	Frequentie	Percentage
Problemen rondom huisvesting	45	51%
Problemen rondom werken	20	23%
Problemen ten aanzien van de veiligheid ten gevolge van het vreemdelingtoezicht	60	68%
Problemen ten aanzien van de gezondheid	41	47%
Overige problemen	46	52%

De meeste ondervonden problemen zijn in de hoofdstukken over het desbetreffende onderwerp aan bod gekomen. Zo bleek in hoofdstuk 4 dat 51% van de geïnterviewden problemen rondom huisvesting heeft gekend als gevolg van het illegaal verblijf. Dit ging om problemen als het verblijf op straat, het verblijf onder slechte en onhygiënische omstandigheden, het worden afgezet door een huisbaas en het onterecht niet terugkrijgen van een verstrekte borg. De respondenten wisten niet hoe zich

¹⁶⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 19 637 nr. 1207 (illegalennota 2008) p. 8

¹⁶⁹ Kromhout, M., Wubs, H. en Beenackers, E., *Illegaal verblijf in Nederland: Een literatuuronderzoek*, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie, Den Haag 2008, p. 69

hiertegen te verwerpen daar zij vanwege hun illegale status niet naar de politie durfden en niet wisten waar elders deze klachten neer te leggen.

Hoofdstuk 5 maakte duidelijk dat 33% van de respondenten met werk (ofwel 23% van het totaal aantal respondenten) tijdens het illegaal verblijf problemen heeft gehad op de arbeidsmarkt. Dit waren problemen als het onderbetaald worden, het niet betaald worden, het moeten werken onder erg slechte omstandigheden of het zichzelf prostitueren. De geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers wisten niet waar zich te kunnen verwerpen tegen misstanden op de arbeidsmarkt daar zij niet naar de Arbeidsinspectie of politie durfden te gaan en niet wisten waar elders zich hiertegen te kunnen verwerpen.

In hoofdstuk 7 bleek dat voor 68% van de respondenten problemen ten aanzien van de veiligheid zijn ontstaan ten gevolge van het vreemdelingtoezicht. Dit betrof problemen als het niet naar de politie gaan voor aangifte van strafbare feiten en/of vermissingen, het niet aangeven van onwenselijke situaties op de arbeidsmarkt en de woningmarkt, het niet kunnen aangeven/erkennen van pasgeboren kinderen, het zich niet kunnen verwerpen tegen een onheuse bejegening door overheidsinstanties, het wegrennen na een ongeval, het gebruik van ziekenfonds- of verzekeringspasjes van anderen, het niet vragen van zorg en/of het vervallen tot criminaliteit. Verder was slechts 12% van alle respondenten in staat zelfstandig middels arbeid in het levensonderhoud te voorzien, de overige respondenten waren hiervoor aangewezen op alternatieve inkomstenbronnen. Het proces van verafhankelijkheid heeft zich hierdoor voortgezet waardoor de kwetsbaarheid van illegaal verblijvenden voor misstanden is toegenomen terwijl zij zich onder invloed van het vreemdelingtoezicht hier niet tegen durven te verwerpen.

Tot slot liet hoofdstuk 8 zien dat 41% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers ten gevolge van het illegaal verblijf problemen ten aanzien van de gezondheid heeft ondervonden. Dit betrof problemen als het achteruitgaan van de lichamelijke gezondheid, het verslechteren van de psychische gesteldheid, het niet durven/kunnen vragen van benodigde medische zorg en het niet krijgen van de benodigde zorg.

Daarnaast heeft 52% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers ten gevolge van het illegaal verblijf te maken gekregen met andersoortige problemen. Dit betrof problemen als stilstand/het zich niet kunnen ontwikkelen tijdens het illegaal verblijf, privéproblemen ten aanzien van relatie en/of gezin, slachtofferschap van verraad, het niet hebben van een plaats om eten te bereiden, ouderschap van overlevingscriminaliteit, en het hebben ontwikkeld van een verslaving. Ter illustratie wat voorbeelden van dergelijke problemen.

Te beginnen met de stilstand in de ontwikkeling ten gevolge van het illegaal verblijf dat het onmogelijk maakt te studeren en/of te werken. Dit werd erg betreurd door veel respondenten, met name door die mannen die al op jonge leeftijd naar Nederland waren gekomen. Een 33-jarige man uit het Midden-Oosten vertelt hierover: "Het grootste probleem was dat ik geen verblijfsvergunning had en dat ik daardoor niets kon. Ik kon niet werken, niet naar school en niet naar Nederlandse les. Ik heb stil gestaan en ben nu tien jaar verder." (2) Een 31-jarige man uit dezelfde regio vertelt een vergelijkbaar verhaal: "Ik heb tien jaar van mijn leven stilgestaan. Ik had in die tijd diploma's kunnen halen of werkervaring op kunnen doen, maar dat mocht niet. Daardoor heb ik nu niets." (3) Dit frustrateert. Het verhaal van een 33-jarige Afrikaan geeft dit treffend weer: "Het was echt een moeilijke tijd. Zeker als ik het vergelijk met hoe ik me nu voel. Toen had ik helemaal geen toekomst. Maar ik had mijn situatie geaccepteerd wat veel stress en een depressie voorkwam. Het overkwam me en ik kon er niet voor weglopen. Het gebeurde met een reden. Maar daardoor heb ik wel een goede tijd verloren. De jaren waarin ik mezelf kon ontwikkelen. Daarom ben ik nu zo snel mogelijk met een opleiding begonnen. Ik had toen ook al heel graag willen studeren om vervolgens te werken, maar dat

mocht niet en daardoor kon dat ook niet. Ik wilde heel veel doen, maar dat kon niet omdat ik illegaal was. (...) Dat maakt me verdrietig. Want ik was jong en had veel willen doen. Ik heb het geaccepteerd, maar het was zonde van de tijd. Die is nu niet meer in te halen. Die tien jaar waarin je je normaal ontwikkelt zijn voor mij verloren gegaan. Maar gelukkig kan ik nu alsnog met alles beginnen.” (62)

Verder hebben wat respondenten privéproblemen ten aanzien van relatie en/of gezin ervaren ten gevolge van het illegaal verblijf. Dit betrof problemen als het moeten verbreken of het niet kunnen opbouwen van relaties, het uitstellen of afstellen van een kinderwens of het einde van vriendschappen in verband met fricties over de benodigde hulp. Een 32-jarige Afrikaan vertelt over dit laatste: “Ik ben vrienden kwijt geraakt omdat ze me niet begrepen en ze achter mijn rug om over me praatten. Ik was afhankelijk van mijn vrienden, maar vrienden van deze vrienden begrepen niet waarom die mij hielpen. Daardoor gingen ze over me praten.” (11) Het verhaal van een 30-jarige Aziaat maakt duidelijk dat een illegaal verblijf het moeilijk maakt relaties op te bouwen. Hij vertelt: “Toen ontmoette ik een vriendin van de vrouw van een vriend. Ik werd verliefd op haar en ben later bij haar gaan wonen. Dat heeft ongeveer zes of zeven maanden geduurd. Ik wilde haar niet vertellen dat ik geen verblijfsvergunning had. Daardoor werkte dit niet. Dat heb ik mezelf nog steeds niet vergeven. Maar de leugens bleven zich opstapelen en het duurde te lang. Zij vroeg bijvoorbeeld steeds waarom ik niet ging werken. Maar illegaal zijn is taboe en daarom durfde ik het haar niet te vertellen. Ik had het anders moeten doen en ik heb er duur voor betaald om daar achter te komen. Zij was mijn eerste liefde maar ik heb hierdoor afstand van de relatie moeten doen. Ik kon haar dit niet aandoen. Maar het heeft me veel pijn gedaan.” (8) Daarbij kunnen/willen partners niet leven in onzekerheid en spanning die met het illegaal verblijf gepaard gaan. Dit blijkt onder meer uit het verhaal van een 45-jarige Afrikaan: “Ik heb ook een tijdje bij mijn vriendin gewoond. Maar toen verbrak zij onze relatie omdat ik geen papieren had. Ze kon niet omgaan met die onzekerheid waarin we zaten.” (68)

Verder vertelden respondenten slachtoffer te zijn geworden van verraad: mensen in hun omgeving waren op de hoogte van hun onrechtmatig verblijf en hebben de politie of de Arbeidsinspectie gebeld om hiervan melding te maken. Het verhaal van een 40-jarige Oost-Europeaan geeft dit bijvoorbeeld weer: “We zijn bij vrienden in (...) gaan wonen die ons hadden gebeld. Daar hebben we een jaar gewoond. Er waren echter problemen met de buurman. Dat was een fascist. Hij had al vaker opmerkingen over ons gemaakt. Een keer kwamen Russische vrienden op bezoek. We zaten buiten in de tuin en spraken Russisch met elkaar. Toen werd de buurman erg boos op ons omdat we geen Nederlands spraken. Normaal deden we dan wel maar toen niet omdat het Russische vrienden waren en dat het makkelijker was gewoon in het Russisch te praten. Toen werd die buurman heel boos. Hij heeft toen ook de politie en de gemeente gebeld om ons aan te geven. Toen is de politie gekomen.” (63) Dit veroorzaakte onbegrip bij deze respondenten en werd door sommigen van hen als erg frustrerend ervaren.

12.2.1.2 Het leven in de illegaliteit

Dat vrijwel alle geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers tijdens het illegaal verblijf problemen en/of ongewenste situaties ondervonden hebben, betekent niet dat het leven in de illegaliteit slechts kommer en kwel is. Illegaal verblijvenden kampen als gevolg van hun illegale status wel met beperkingen, maar dit betekent niet dat zij het leven als onprettig ervaren. Deze problemen zijn voor sommigen namelijk te relativiseren. Dat geeft het verhaal van een 32-jarige Afrikaan bijvoorbeeld weer: “Het leven in de illegaliteit was niet moeilijk voor me. Voor anderen was het misschien moeilijk, maar

voor mij niet. Ik had een plaats om te slapen, ik kon gratis eten en ik kreeg mijn medicijnen. Dat was genoeg voor me. Ik wist wel dat ik geen documenten had, maar dat was het enige verschil met het leven nu.” (36) Anderen zien de illegale status daarentegen als een hoofdidentiteit die het leven bemoeilijkt. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het verhaal van een 55-jarige man uit het Midden-Oosten: “Papieren! Dat veroorzaakt alle problemen. Met papieren zou ik geen problemen hebben: ik spreek Nederlands, ik werk heel hard en ik betaal belasting, maar desondanks heeft de IND problemen met me.” (1) Zij kunnen door hun illegale status in een kwetsbare positie komen te verkeren. Een 41-jarige Afrikaan beschrijft dit als volgt: “Het leven zonder papieren is altijd moeilijk omdat mensen dan ingesloten zijn. Het verblijf in een gevangenis is eigenlijk beter dan illegaal in een land verblijven. Want in het laatste geval lijkt het alsof iemand iets heeft, maar heeft hij niets. In de gevangenis heeft iemand rechten. Maar zonder papieren heeft iemand niets: geen rechten en geen mogelijkheden. En anderen kunnen mensen zonder papieren gebruiken als ze weten dat diegene geen papieren heeft.” (22) Dit heeft een klein aantal respondenten er bijna toe gebracht zelfmoord te plegen.

Nu de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers allemaal anders aankijken tegen het leven in de illegaliteit, is het niet mogelijk een gefundeerd waardeoordeel te geven over de kwaliteit van het leven in de illegaliteit. Dit wordt immers van positief tot zeer negatief ervaren. Dit laat echter wel zien dat mensen die in de illegaliteit leven niet sec als slachtoffers, kwetsbaar of als minderwaardig kunnen worden gezien.

Ruim de helft van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers vertelde dat het leven in de illegaliteit in de loop der jaren echter wel veranderd is. Dit is in tabel 12.2 weergegeven.

Tabel 12.2: Ervaren veranderingen in het leven in de illegaliteit

Veranderingen in het leven in de illegaliteit (N=88)	Frequentie	Percentage
Het leven is niet veranderd	39	44%
Het leven werd moeilijker	37	42%
Het leven werd makkelijker	7	8%
Onbekend	5	6%

Deze tabel laat zien dat 44% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers vertelde dat het leven in de illegaliteit niet is veranderd. Hun leven is redelijk hetzelfde gebleven. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het verhaal van een 39-jarige man uit het Midden-Oosten. Hij vertelt als volgt: “Het is altijd even moeilijk geweest. Ik had in veel dingen geen zin. Maar ik probeerde sterk te blijven en het hebben van een verblijfsvergunning te relativiseren: ik had dan wel geen verblijfsvergunning maar ik had wel een goed leven terwijl er ook heel veel mensen zijn die wel een verblijfsvergunning hebben maar die veel problemen hebben. Er is altijd wel wat.” (26)

42% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers gaf aan dat het leven in de illegaliteit moeilijker werd naarmate het langer voortduurde. Het toenemen van de vreemdelingrechtelijke controles, het verslechteren van de psychische gezondheid, het verminderen van de hulp en de afgenomen tolerantie ten opzichte van illegaal verblijvenden waren hier hoofdzakelijk debet aan.

Het toenemen van de vreemdelingrechtelijke controles maakte het bijvoorbeeld moeilijker om aan werk te komen en dus om in het eigen levensonderhoud te kunnen voorzien. Bijgevolg werden respondenten afhankelijker van anderen voor het vervullen van hun primaire levensbehoeften. Een 40-jarige respondent geeft dit treffend weer: “Toen ik net in Nederland was, had ik een gewoon

en een goed leven. Toen kon ik nog goed zwart werken. Dat is nu een heel ander verhaal door alle ontwikkelingen: alle openingen zijn gedicht. Er zijn meer en strengere controles. Dat heb ik zelf waargenomen. Dat heeft ook invloed gehad op mijn leven: nu kan ik minder zwart werken en nu kan ik minder klussen doen dan eerst. Ik merk dat vooral aan het werk omdat ik nu minder kan werken.” (43) De zelfredzaamheid nam af met als gevolg dat de afhankelijkheid van anderen toenam. Een 35-jarige Afrikaan vertelt hierover: “Vroeger was het een beetje moeilijk. Later werd het moeilijk omdat niets meer kon zonder papieren. Voor wonen en werken had je een identiteitsbewijs of een sofinummer nodig. Dat maakte het vanaf toen wel moeilijker. (...) Ik kon toen niet meer bij de post werken en ben klusjes gaan doen. Ik had altijd wel klusjes, maar ik was altijd wel afhankelijk. Ik moest toen op zoek naar klusjes en naar manieren om mezelf te helpen. Daardoor lag er constant een druk op me. Ik had nooit weekend of een feestdag, maar altijd die druk.” (12)

Ook het verslechteren van de psychische gezondheid maakte het leven in de illegaliteit moeilijker. Het leven in de illegaliteit gaat namelijk gepaard met uitsluiting van voorzieningen, angst en een beperkt toekomstperspectief. Dit heeft een negatieve invloed gehad op de geestelijke gezondheid van een aantal respondenten. De verslechterde geestelijke gezondheid maakte het vervolgens weer moeilijker met de situatie om te gaan wat het leven in de illegaliteit weer moeilijker maakte. Dit blijkt onder meer uit het verhaal van een 55-jarige uit het Midden-Oosten: “Het verblijf zonder papieren wordt steeds moeilijker. Het is als een golfbeweging van een hart waarbij het hart steeds sneller klopt. De spanning wordt ook steeds groter en het wordt steeds moeilijk om met die spanning om te gaan. Ik was altijd bang op straat, ik had altijd stress en ik was erg onrustig.”(1)

Verder leidde een afname van de aangeboden hulp ertoe dat het leven in de illegaliteit voor een klein aantal respondenten moeilijker werd. Deze respondenten waren (deels) afhankelijk van de hulp die zij ontvingen omdat ze niet volledig zelfstandig in hun levensonderhoud konden voorzien. Het afnemen van de aangeboden hulp verslechterde hun materiele positie. Te meer omdat het voor een deel van hen ook steeds moeilijker werd om hulp te vragen. Dit blijkt onder meer uit het verhaal van een 33-jarige man uit het Midden-Oosten: “Ik had slaapproblemen, ik schaamde me dat ik hulpbehoevend was en ik had het gevoel dat ik mijn vrienden tot last was. Dat maakte het leven in de illegaliteit moeilijker. Ik was steeds afhankelijker, maar ik vond het steeds moeilijker om een beroep op mijn vrienden te doen waardoor ik het steeds slechter kreeg.” (3)

Tot slot zorgde een combinatie van bovenstaande factoren ervoor dat het leven in de illegaliteit moeilijker werd. Het verhaal van een 36-jarige Afrikaan laat dit onder meer zien: “In 2003 was het nog makkelijk omdat ik kon leven van het geld dat ik gespaard had tijdens mijn legaal verblijf. Daarna werd ik steeds afhankelijker. Dat maakte het moeilijk. Dat had ik nooit eerder gehad en ik vond het moeilijk om hiermee om te gaan. Maar het meest moeilijke was het psychologische gedeelte. Het deed me pijn om zo'n leven te moeten leiden en het was moeilijk om in die onzekerheid te verkeren. Ook omdat er meer werd gecontroleerd op illegalen en omdat er mensen daarvoor in de gevangenis kwamen. Het leven in (...) voelde beter dan het leven in de illegaliteit hier, maar ik kon niet terug omdat het daar nog steeds onveilig is. Maar je moet wel sterk zijn om hiermee om te kunnen gaan. Ik ken een Koerd die zelfmoord heeft gepleegd omdat hij hier niet mee om kon gaan.” (42)

Bij 8% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers is het leven in de illegaliteit in de loop der tijd makkelijker geworden. Dit werd voornamelijk veroorzaakt door hun toegenomen kennis van de Nederlandse taal en cultuur. Dit maakte het eenvoudiger de weg te vinden in de samenleving: respondenten wisten nu hoe woonruimte te vinden, hoe aan werk te komen en hoe om te gaan met eventuele problemen wat het leven in de illegaliteit vergemakkelijkte. Dit blijkt onder meer uit het verhaal van een 24-jarige Azaat: “Het leven was heel moeilijk, maar ging steeds beter. Ik het begin

was het erg moeilijk. Toen moest ik erg wennen. Ook moest ik zoeken hoe ik aan werk kon komen. Later ging dat beter. Toen had ik een grotere kennissenkring opgebouwd. Ik kende meer mensen waardoor ik makkelijker aan werk kon komen. Ik was toen ook aan de situatie gewend. Daardoor ging het beter. Ik moest het leventje in het begin gewoon leren en doorzetten.” (80) Daarnaast zorgden uitbreiding van het sociale netwerk, het verblijf in de noodopvang en/of gewenning ervoor dat het leven zonder geldig verblijfsdocument makkelijker werd. Een 29-jarige Afrikaan beschrijft dit laatste: “Alles is moeilijker geworden. Een paar jaar geleden was het makkelijker. Maar mensen hebben nu een andere houding ten opzichte van illegalen. Mensen zijn bang voor illegalen. Ik vertel nu maar dat ik in een asielprocedure zit, want dan krijg ik een heel andere reactie. (...) Toch is het leven zelf makkelijker geworden. Maar ik heb eigenlijk een nepleven. Ik ben altijd afhankelijk van mensen, ik kan niets voor mezelf doen en ik heb altijd hulp nodig. Ik ben niets. Maar nu ben ik hieraan gewend. Toen was ik altijd bang omdat ik geen geld had en zo. Nu ben ik minder bang dan toen. Ik leef gewoon en ben sterk doordat ik nu weet hoe ik hiermee om moet gaan.” (64)

12.2.1.3 Gevolgen illegaal verblijf voor legaal verblijf

Met de komst van de zogenaamde pardonregeling is het verblijf van 73% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers alsnog gelegaliseerd. Dit heeft hun leven doen veranderen. Zij zijn gestart met of in afwachting van een zogeheten inburgeringstraject. Dit houdt in dat zij naar school gaan om hun Nederlands te verbeteren en om een opleiding te volgen en dat zij aan het werk kunnen. Een deel van de respondenten wordt hierin belemmerd door gevolgen van het illegaal verblijf. In tabel 12.3 zijn deze gevolgen weergegeven.

Tabel 12.3: Gevolgen illegaliteit voor het legaal verblijf

Gevolgen illegaliteit voor het legaal verblijf (N=64)	Frequentie	Percentage
Geen gevolgen	15	23%
Opgelopen achterstand in hun ontwikkeling gedurende hun verblijf in de illegaliteit	27	42%
Opgebouwde schulden	19	30%
Gezondheidsklachten	15	23%
Gevoel andere illegaal verblijvenden te moeten helpen	10	16%
Angst	4	6%
Verslechterde privé-situatie	4	6%
Overigen	2	3%

Deze tabel laat zien dat 23% van de respondenten met een verblijfsvergunning op grond van de pardonregeling ten tijde van het interview (nog) geen gevolgen ondervonden had van het verblijf in de illegaliteit. Deze respondenten gingen naar school, hadden werk en genoten van de mogelijkheden die ze met hun legalisering gekregen hadden.

De overige respondenten met verblijfsvergunning op grond van de pardonregeling hebben echter wel negatieve gevolgen van het verblijf in de illegaliteit ondervonden. Zo vertelde 42% van de

respondenten stil te hebben gestaan tijdens het illegaal verblijf met als gevolg dat zij een achterstand in hun ontwikkeling hebben opgelopen. Zij konden tijdens het illegaal verblijf niet studeren, niet op niveau werken, hadden geen ontplooiingsmogelijkheden en stonden dus stil. Een 41-jarige Afrikaan vertelt hierover: "Ik heb al die jaren niets gedaan. Ik heb stil gestaan. Dat vind ik erg triest. In (...) studeerde ik en had ik een eigen restaurant. Het is ook normaal dat je vanaf achttienjarige leeftijd aan je toekomst bouwt. Dit ging goed bij mij totdat ik in één klap alles kwijt raakte en vluchtte. Ik kwam toen in Nederland terecht waar ik na het verliezen van mijn verblijfsvergunning stil heb gestaan. Ik was in één klap alles kwijt en heb ook niets meer op kunnen bouwen. Dat vind ik moeilijk. Zeker als ik jongens tegenkom met wie ik hier heb gestudeerd. Zij konden wel verder studeren en zij hebben nu een goede baan. Dat heb ik niet kunnen doen terwijl ik dit zo graag wilde. Maar ik heb tot mijn grote frustratie al die tijd stil gestaan omdat ik geen stage kon lopen. Daardoor kon ik mijn opleiding tot *assistent engineer* niet afmaken. (...) Nu twijfel ik erg aan mezelf. Ik heb lang niets gedaan en daardoor vraag ik me af of ik het nog wel kan. Ik heb mijn hersenen immers al zo lang niet gebruikt. Daardoor heb ik een ontzettend grote achterstand opgelopen. Ik had normaal vanaf mijn dertigste jaar kunnen beginnen met het opbouwen van een leven hier maar nu kan ik hier nu pas mee beginnen omdat ik gedwongen werd te stoppen toen mijn verblijfsvergunning werd ingetrokken." (22) Deze achterstand is niet of moeilijk in te halen.

30% van de respondenten met een pardonvergunning heeft tijdens het verblijf in de illegaliteit schulden opgebouwd omdat zij geen of onvoldoende inkomsten genereerden waardoor zij niet geheel zelfstandig in hun levensonderhoud konden voorzien. Zij hebben geld geleend om bijvoorbeeld eten te kopen, (winter)kleding te kopen, om hun advocaat te betalen, om reiskosten te betalen, om medicijnen te betalen, enzovoorts. De destijds gemaakte schulden, die uiteenlopen van 50,- tot 15.000,- euro, moeten nu worden terugbetaald. Een 25-jarige Afrikaan vertelt hierover: "Ik heb nu een schuld van 2.500,- euro. Dit moet ik nu terugbetalen: 500,- euro aan de bank en 2.000,- euro aan vrienden. Ik heb al bijna 1.000,- euro terug betaald, maar moet nu de rest nog." (20) Dit maakt het voor een aantal respondenten ook nu nog moeilijk in hun levensonderhoud te voorzien.

23% van de nu gelegaliseerde geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers heeft gezondheidsproblemen overgehouden aan het verblijf in de illegaliteit. Dit gaat zowel om lichamelijke als psychische klachten. Het hebben van lichamelijke klachten komt onder meer naar voren in het verhaal van een 31-jarige Afrikaan: "Mijn gezondheid is nu slechter dan toen. Nu komt alle spanning en stress van de afgelopen jaren er uit. Ook heb ik problemen met mijn darmen doordat ik niet regelmatig at vanwege de stress en de spanning en door het gebrek aan vezels en andere benodigde voedingsstoffen. Daardoor voel ik me nu niet goed. De dokter zegt dat het tijd nodig heeft en dat het dan weer goed komt." (6) En de psychische klachten komen aan bod in het verhaal van een 36-jarige Afrikaan: "Ik heb psychologische problemen gekregen doordat ik geen plek had om te slapen en altijd in onzekerheid verkeerde. Ik was vaak moe, ik dacht veel na, ik moest mobiele telefoons lenen om mijn vrienden te vertellen dat ik kwam, en ik moest hulp afdwingen en aanvaarden. Dat vond ik moeilijk. Daarbij voelde ik me niet veilig doordat ik vaak op straat was en niet wist wat er zou kunnen gebeuren. Het deed me pijn dat ik niet wist wanneer dit zou stoppen. Ik vond het ook erg moeilijk om hier alleen en zo ver weg van mijn familie te zijn." (42) De klachten zijn bij een aantal respondenten verergerd omdat zij tijdens het verblijf in de illegaliteit geen zorgverlener hebben bezocht. Zij worden pas sinds de legalisering van hun verblijf behandeld. Door het uitstellen van de zorgvraag, duurt de behandeling nu langer.

Verder vertelde 16% van de respondenten die pardon gekregen hebben, nu andere illegaal verblijvenden te helpen. Zij voelen zich moreel verplicht deze mensen (veelal landgenoten) te helpen omdat zij weten hoe belangrijk hulp is voor mensen die in de illegaliteit leven. Zij hebben deze immers

zelf ook nodig gehad. Zij bieden illegaal verblijvenden onderdak, geven hen eten, kleding of geld, verwijzen hen door naar de juiste instanties, enzovoorts.

Tot slot zijn de gevolgen van het illegaal verblijf merkbaar door de angst waarmee enkele respondenten nog steeds kampen, de privé-situatie die door het illegaal verblijf verslechterd is of door de verslaving die destijds ontwikkeld is.

Desondanks zijn veel geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers erg blij met de mogelijkheden die met de legalisering van het verblijf zijn ontstaan. Zij worden wel enigszins belemmerd door bovenstaande factoren, maar hebben grootste plannen voor de toekomst. Zij zijn blij eindelijk bij te kunnen dragen aan de maatschappij. Dit hadden ze al veel eerder willen doen, maar deze mogelijkheid is hen pas met het legaal verblijf geboden.

12.2.2 Belasting voor de samenleving ten gevolge van illegaal verblijf

Het illegaal verblijf van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers heeft niet alleen problemen voor de illegaal verblijvenden met zich mee gebracht, het heeft ook de samenleving en gemeenten belast. Het illegaal verblijf heeft namelijk een negatieve invloed gehad op de veiligheid in de samenleving, op de openbare orde en op de volksgezondheid.

Zo leidt het verblijf van illegaal verblijvenden op straat voor verstoring van de openbare orde in de gemeenten waar zij zich op straat ophouden. Daarnaast heeft dit een negatieve invloed op de veiligheidsgevoelens binnen een samenleving. 40% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers heeft tijdens het verblijf echter één of meerdere nachten op straat geslapen omdat zij geen andere vorm van onderdak tot hun beschikking hadden. Zij beschikten namelijk niet over (voldoende) geld om zelfstandig woonruimte te huren, zij konden (op dat moment) niet bij bekenden verblijven en zij konden/wilden niet in daklozeninstellingen slapen. Zij sliepen hierdoor op het station, in parken, bij bushaltes, in onafgesloten garageboxen, op ander beschutte plekken met bankjes of liepen de hele nacht rond.

Daarnaast ging de door 11% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers gepleegde (overlevings)criminaliteit ten koste van de veiligheid in gemeenten en samenleving. Het merendeel van deze respondenten kon niet in het eigen levensonderhoud voorzien waarna zij zich tot diefstal, heling en het gebruik van valse documenten hebben gewend. Het betreft hier dus voornamelijk overlevingscriminaliteit, ook wel als bestaans- en verblijfscriminaliteit gespecificeerd.

Verder is plaatselijk overlast ontstaan ten gevolge van overbewoning: 12% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers gaf aan met meer mensen dan verantwoord in een pand te hebben gewoond. Zij waren niet in staat zelfstandig woonruimte te huren en verbleven daarom bij bekenden. En omdat hier ook (veel) anderen verbleven, was er sprake van overbewoning.

Tevens is ten gevolge van het verblijf in de illegaliteit vervuiling van medische dossiers ontstaan: 10% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers heeft namelijk gebruik gemaakt van andermans verzekerings- of ziekenfondspasjes bij het vragen van medische zorg. Zij durfden niet op eigen naam naar een zorgverlener te gaan. Gevolg is dat de gezondheidsklachten en behandelingen van de respondenten zijn bijgeschreven in het dossier van diegenen van wie zij de papieren hadden geleend waardoor vervuiling van medische dossiers is ontstaan.

Daarnaast kan de volksgezondheid worden geschaad door de aanwezigheid van illegaal verblijvenden. 41% van de geïnterviewden vertelde namelijk geen zorgverlener te hebben bezocht naar aanleiding van hun gezondheidsklachten. Zij zijn met hun klachten blijven doorlopen, hebben een

niet-officiële zorgverlener geraadpleegd of hebben alternatieve geneeswijzen gebruikt. Dit betekent dat illegaal verblijvenden met infecties, besmettelijke ziekten en dergelijke een gevaar kunnen vormen voor de volksgezondheid als zij geen zorg vragen. In theorie is de gezondheidszorg voor illegaal verblijvenden goed geregeld, maar in de praktijk worden hierbij nog te vaak belemmeringen ondervonden wat negatieve gevolgen met zich mee kan brengen voor de volksgezondheid. Te meer als illegaal verblijvenden op straat slapen.

Ook wordt de veiligheid in de samenleving en binnen gemeenten negatief beïnvloed door het vreemdelingtoezicht. 8% van de respondenten vertelde namelijk onder invloed van het vreemdelingtoezicht geen aangifte te hebben gedaan van slachtofferschap van strafbare feiten en/of vermissing. Zij vreesden namelijk aanhouding wegens illegaal verblijf. Deze strafbare feiten zijn hierdoor niet bekend bij de politie, deze worden niet opgehelderd en de daders blijven onbestraft.

Dit speelt ook bij misstanden op de arbeidsmarkt. 33% van de respondenten met werk heeft geen melding gemaakt bij de Arbeidsinspectie of andere officiële instantie van door hen ondervonden misstanden op de arbeidsmarkt. Deze zijn hierdoor niet bekend en niet opgelost. Daarbij worden werkgevers hierdoor niet bestraft. Hetzelfde geldt bij misstanden op de woningmarkt die als gevolg van het vreemdelingtoezicht niet worden gemeld. Daders van strafbare feiten, malafide werkgevers en malafide huisbazen blijven hierdoor onbestraft met als gevolg dat misstanden onder invloed van het vreemdelingtoezicht blijven voortduren.

Het vreemdelingtoezicht heeft daarnaast een negatieve invloed op de veiligheid doordat 4% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers vanwege hun illegale status is weggerend na een ongeval en/of niet heeft gebeld voor politie, brandweer of ambulance toen zij een ongeval zagen gebeuren. Zij waren vanwege hun illegale status bang voor contact met overheidsinstanties daar dit zou kunnen leiden tot aanhouding, inbewaringstelling en eventueel uitzetting. Om dit te voorkomen, vermijden illegaal verblijvenden waar mogelijk contact met overheidsinstanties. Zij rennen indien mogelijk weg na een ongeval waarbij zij betrokken zijn en maken geen melding van ongevallen die zij zien gebeuren.

Verder heeft illegaal verblijf een negatieve invloed op de veiligheid in gemeenten en samenleving vanwege de problemen die de illegale status veroorzaakt bij het aangeven en erkennen van pasgeboren kinderen bij de Afdeling Burgerzaken van de gemeente. 6% van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers vertelde hierbij problemen te hebben ondervonden waardoor hun kind niet is geregistreerd en/of niet is erkend. Dit betekent dat deze kinderen op papier niet bestaan of op papier geen vader hebben. Dit leidt tot problemen als er iets met de moeder of met beide ouders gebeurt omdat dan niet duidelijk is dat er een kind in het geding is en dat de (illegaal verblijvende) vader de zorg voor het kind op zich kan nemen. Het niet kunnen registreren en/of erkennen van pasgeboren kinderen is dan ook niet in het belang van het kind en samenleving.

Daarnaast worden met het illegaal verblijf mensen belast die illegaal verblijvenden ondersteunen tijdens het illegaal verblijf. 77% van de respondenten die gebruik hebben gemaakt van hulp van mensen binnen hun sociale netwerk vertelde dat ondersteuners problemen hebben ondervonden door het bieden van deze hulp. Dit betrof problemen als het gebrek aan mogelijkheden en/of middelen om te helpen, angst en/of psychische problemen, gebrek aan privacy en problemen met huisbaas en/of burens. De desbetreffende geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers waren niet in staat zelfstandig in hun levensonderhoud te voorzien waardoor zij afhankelijk waren van hulp van anderen. De ondersteuners voelden zich vanuit plichtsgevoel, solidariteit en verantwoordelijkheidsgevoel verplicht te helpen, maar hebben hierdoor zelf ongewenste situaties ondervonden.

En tot slot wordt de staat gedupeerd door de aanwezigheid van illegaal verblijvenden. Zij loopt inkomsten mis doordat illegaal verblijvenden zich begeven op de arbeidsmarkt en er voor en door hen geen belastingen en premies worden afgedragen. Deze schade is echter afgenomen: door de toegenomen controles op illegale tewerkstelling en door de invoering van de bestuurlijke boetes kunnen illegaal verblijvenden moeilijker aan werk komen en minder lang bij één werkgever werken. Daarnaast hebben illegaal verblijvenden hierdoor hun activiteiten verplaatst van de arbeidsmarkt naar particulieren. Desalniettemin is er nog steeds sprake van inkomstenderving van de staat. Het is echter maar de vraag of de kosten die met het bestrijden van illegale tewerkstelling gepaard gaan lager zijn dan de inkomsten die hierdoor misgelopen worden.

Andere vormen van belasting van de samenleving ten gevolge van het illegaal verblijf zijn niet geconstateerd. Er is bijvoorbeeld nauwelijks sprake van verdringing op de woningmarkt daar de geïnterviewden veelal inwoonden bij bekenden nu zij niet of slechts korte tijd in staat waren zelfstandig woonruimte te huren. Andere woningzoekenden zouden geen gebruik kunnen maken van dergelijke woonruimte. Ook de verdringing op de arbeidsmarkt lijkt gering: de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers zijn beperkt actief geweest op de arbeidsmarkt en zij bekleedden functies waarvan het maar de vraag is of legaal verblijvende arbeidskrachten deze gezien de omstandigheden en de beloning zouden willen vervullen. Deze vormen van belasting van de samenleving ten gevolge van illegaal verblijf zijn dus ook middels dit onderzoek niet vast te stellen. En gezien de uitkomsten van het onderzoek van het WODC waaruit blijkt dat dit ook in eerder onderzoek niet is vastgesteld.

12.3 Conclusies

In dit hoofdstuk zijn de problemen voor illegaal verblijvenden en de samenleving ten gevolge van illegaliteit uiteengezet. Het literatuuronderzoek van het WODC liet zien dat illegaliteit leidt tot problemen als het werken en wonen onder slechte omstandigheden, het ervaren van belemmeringen bij het krijgen van medisch zorg, het plegen van criminaliteit door een beperkte groep illegaal verblijvenden, het voorkomen van plaatselijke overlast ten gevolge van overbewoonde pensions en drugspanden en het mislopen van inkomsten door de staat ten gevolge van illegale tewerkstelling.

Ook in dit onderzoek zijn problemen ten gevolge van illegaliteit geconstateerd. Zo leidt illegaliteit tot problemen als het verblijf op straat, het verblijf onder slechte en onhygiënische omstandigheden, het worden afgezet door een huisbaas, het onterecht niet terugkrijgen van een verstrekte borg, het onderbetaald worden, het niet betaald worden, het moeten werken onder erg slechte omstandigheden, het zichzelf prostitueren, het niet naar de politie gaan voor aangifte van strafbare feiten en/of vermissingen, het niet aangeven van onwenselijke situaties op de arbeidsmarkt en de woningmarkt, het niet kunnen aangeven/erkennen van pasgeboren kinderen, het zich niet kunnen verweren tegen een onheuse bejegening door overheidsinstanties, het weggrennen na een ongeval, het gebruik van ziekenfonds- of verzekeringspasjes van anderen, het niet vragen van zorg en/of het zich wenden tot de criminaliteit, het achteruitgaan van de lichamelijke gezondheid, het verslechteren van de psychische gesteldheid, het niet durven/kunnen vragen van benodigde medische zorg en het niet krijgen van de benodigde zorg, het stil staan/het zich niet kunnen ontwikkelen tijdens het illegaal verblijf, privéproblemen ten aanzien van relatie en/of gezin, slachtofferschap van verraad, het niet hebben van een plaats om eten te bereiden, daderschap van overlevingscriminaliteit en het hebben ontwikkeld van een verslaving. Daarnaast worden de veiligheid,

de openbare orde en de volksgezondheid aangetast door illegaal verblijf, en wel door het verblijf van illegaal verblijvenden op straat, door de op beperkte schaal gepleegde criminaliteit, door overbewoning van panden in de gemeente, door het gebruik van andermans verzekerings- of ziekenfondspasjes, door het niet vragen van de benodigde zorg en het rond blijven lopen met ziekten, door het niet durven doen van aangifte van slachtofferschap van strafbare feiten en/of vermissing, door het zich niet verweren tegen ongeoorloofde situaties op de woning- en arbeidsmarkt, door het niet erkennen van kinderen en door het gebruik maken van hulp van mensen die hierdoor zelf in een ongewenste situatie terechtkomen.

Bovenstaande laat zien dat problemen en belasting voor de samenleving ten gevolge van illegaliteit zijn toegenomen. Deze toename wordt echter niet veroorzaakt door illegaliteit, maar door het restrictieve illegalenbeleid. Dit heeft ertoe geleid dat illegaal verblijvenden steeds moeilijker in hun levensonderhoud kunnen voorzien met als gevolg dat zij steeds afhankelijker worden van anderen en dus kwetsbaarder worden hoewel zij zich onder invloed van het vreemdelingtoezicht niet tegen deze kwetsbaarheid durven te verweren. Hierdoor ontstaan juist die problemen die met het illegalenbeleid moesten worden tegengegaan.

13. Illegaliteit: een sociaal probleem?

Migratie is van alle tijden: al vanaf de middeleeuwen hebben talloze mensen om uiteenlopende redenen huis en haard verlaten om zich elders te vestigen. Ook in Nederland. Dit werd echter niet als (sociaal) probleem gezien. Nederland kende sinds 1849 wel een Vreemdelingenwet, maar deze werd niet of nauwelijks toegepast. Dit veranderde met de Wet toezicht vreemdelingen van 1918 en de Wet op de grensbewaking van 1920 waarmee een wettelijke basis werd gecreëerd voor het uitsluiten van ongewenste vreemdelingen. Na de Tweede Wereldoorlog werd dit gestarte migratiebeleid verder geïstitutionaliseerd. Tijdens een eerste fase van 1960 tot 1969 was er vanwege de grote behoefte aan laaggeschoolde arbeiders nog sprake van grote lankmoedigheid bij de toelating van spontane migranten die voornamelijk afkomstig waren uit het Middellandse Zeegebied. Maar in de tweede fase van 1969 tot 1989 was de toegeeflijkheid ten aanzien van de toelating verdwenen. Wel bestond er nog lankmoedigheid ten aanzien van het verblijf en het werk van illegaal verblijvende migranten: er kwamen regularisatiemaatregelen voor arbeidsmigranten die al lange tijd in Nederland verbleven en de aanwezigheid van illegaal verblijvende migranten werd vooralsnog gedoogd.

Begin jaren negentig kwam er echter een kentering in dit gedoogbeleid. De verminderde grenscontroles, het gegroeide aantal vreemdelingen in Nederland, de verslechterde economie en het veranderde maatschappelijk klimaat ten opzichte van vreemdelingen maakten dat illegaliteit werd gezien als een sociaal probleem. Zonder ontmoedigingsbeleid ten aanzien van illegaal verblijf zou dit probleem zich blijven voordoen: er zou sprake blijven van verstoring van de arbeidsmarkt, verdringing op de arbeidsmarkt, uitbuiting van illegaal tewerkgestelden en aantasting van algemeen geldende waarden en verworvenheden ten gevolge van illegaal verblijf. Dit werd niet geaccepteerd: illegaliteit moest bestreden worden en werd daarom voor het eerst als separaat thema opgenomen in het regeerakkoord. Dit leidde tot het instellen van een Commissie Binnenlands Vreemdelingentoezicht (de Commissie Zeevalking) die de regering moest adviseren over het tegengaan van illegale migratie, het tegengaan van het gebruik van collectieve voorzieningen door illegaal verblijvenden en het intensiveren van het vreemdelingentoezicht. Het eindrapport van deze Commissie bracht een beleidsomslag met zich mee: het gedoogbeleid maakte plaats voor een illegalenbeleid met hierin steeds restrictievere maatregelen om het sociale probleem illegaliteit en de daarmee gepaard gaande uitwassen te bestrijden. Dit door de jaren heen steeds verdergaande beleid werd gerechtvaardigd met nieuwe argumenten zoals een ongecontroleerde en ongeregistreerde beslaglegging op leefruimte en economische mogelijkheden van anderen, de diverse vormen van overlast en criminaliteit die met illegaliteit gepaard zouden gaan en de kwetsbare sociaal-economische positie van illegaal verblijvenden ten opzichte van mensenhandelaren, malafide werkgevers en huisjesmelkers.

Ook uitgeprocedeerde asielzoekers worden geconfronteerd met dit beleid. Sinds begin jaren negentig zijn namelijk verschillende maatregelen genomen waardoor asielverzoeken sneller worden afgehandeld, de opvang voor (uitgeprocedeerde) asielzoekers eerder wordt beëindigd en niet alle groepen asielzoekers nog recht hebben op opvang of voorzieningen. Uitgeprocedeerde asielzoekers, die al dan niet legaal in Nederland verblijven, komen hierdoor eerder op straat te staan waar ook zij worden geconfronteerd met het steeds restrictievere illegalenbeleid.

13.1 Een restrictief illegalenbeleid als oplossing voor het sociale probleem

Het inperken van overlevingsstrategieën van illegaal verblijvenden wordt gezien als oplossing voor de problemen die met illegaliteit gepaard zouden gaan. De maatregelen binnen dit beleid strekken zich dan ook over meerdere leefgebieden uit.

Zo werd in 1991 het sofinummer gekoppeld aan verblijfsstatus waardoor mensen zonder verblijfsvergunning geen sofinummer meer konden krijgen. Zij werden zo van de legale arbeidsmarkt uitgesloten opdat ze geen inkomsten middels arbeid konden genereren waarmee ze hun illegaal verblijf konden voortzetten.

In 1993 werd vervolgens een illegalennota opgesteld waarin werd aangekondigd dat illegaal verblijvenden geen aanspraak meer konden maken op collectieve voorzieningen en dat illegale tewerkstelling bestreden zou worden. Deze maatregelen moesten illegaal verblijvenden stimuleren te vertrekken.

Nadien werd in 1994 een beperkte en in 2005 een uitgebreide identificatieplicht ingevoerd. Dit maakte het voor politie en Koninklijke Marechaussee (KMar) ook bij hun dagelijkse taakuitoefening mogelijk de identiteit, nationaliteit en verblijfsstatus van personen te controleren om zo onder meer illegale migratie tegen te gaan.

Hierna werd in 1995 de Wet arbeid buitenlandse werknemers uit 1979 vervangen door de nieuwe Wet arbeid vreemdelingen waarin meer aandacht was voor het terugdringen van illegale tewerkstelling en het restrictiever toelaten van vreemdelingen tot de Nederlandse arbeidsmarkt. Hiertoe werden de regels voor het krijgen van een tewerkstellingsvergunning aangescherpt, werd de duur van de tewerkstellingsvergunning ingekort, werd de bewijslast om illegale tewerkstelling aan te tonen versoepeld en werd de strafmaat voor illegale tewerkstelling verhoogd.

In 1998 werd vervolgens de verblijfsstatus gekoppeld aan het recht op collectieve voorzieningen. Daartoe werd het in 1994 ingevoerde stelsel van gemeentelijke basisadministraties (GBA) gekoppeld aan het Vreemdelingenadministratie-systeem (VAS). Overheidsinstanties kregen hierdoor automatisch inzage in actuele informatie over het verblijfsrecht van de vreemdeling die een beroep deed op de voorzieningen zodat zij direct konden vaststellen of de betreffende vreemdeling aanspraak kon maken op de voorziening. Zonder verblijfsrecht bestond nu geen recht meer op collectieve voorzieningen behoudens medisch noodzakelijke zorg, rechtsbijstand en onderwijs voor leerplichtigen.

Hierna trad in 2001 de nieuwe Vreemdelingenwet 2000 in werking. Met de invoering van deze wet kregen toezichthoudende instanties meer mogelijkheden voor hun toezichthoudende taak: de bevoegdheden van ambtenaren belast met de grensbewaking en ambtenaren belast met het toezicht op vreemdelingen werden namelijk uitgebreid. Daarnaast werden met de invoering van deze wet de mogelijkheden de vrijheid van vreemdelingen te beperken en te ontnemen verruimd.

In 2003 presenteerde de toenmalig minister van Vreemdelingenzaken en Integratie een terugkeernota. Deze vormde aanleiding voor de intensivering van het vreemdelingentoezicht, het reorganiseren van de vreemdelingenpolitie, het opvoeren van het aantal groepsgerichte acties en het maken van resultaatsafspraken met politie over het aantal aan te houden illegaal verblijvenden.

Dezelfde minister kwam in 2004 met een nieuwe illegalennota met hierin maatregelen als de verbetering van handhaving van het verbod op illegale tewerkstelling, de intensivering van de inzet van interventieteams, de bestrijding van mensenhandel en de aanpak van illegale bewoning.

In 2004 werd bovendien de mogelijkheid tot het opleggen van bestuurlijke boetes voor illegale tewerkstelling opgenomen in de Wet arbeid vreemdelingen. De strafrechtelijke aanpak was te weinig effectief gebleken waarop besloten werd tot een lik-op-stuk beleid middels bestuurlijke boetes. Verder werden de kosten voor illegale tewerkstelling verhoogd, werd het toezicht op illegale tewerkstelling

geïntensiveerd, werd de Sociale inlichtingen- en Opsporingsdienst opgericht en werd de capaciteit van de Arbeidsinspectie uitgebreid. Illegale tewerkstelling moest zo effectiever bestreden worden.

De hier beschreven maatregelen zijn niet alle maatregelen die sinds het instellen van de Commissie Zeevalking genomen zijn om illegaliteit en de daarmee gepaard gaande uitwassen voor illegaal verblijvenden en samenleving tegen te gaan. De beschreven maatregelen geven echter wel de rode draad in het illegalenbeleid weer. Deze gaan, mede onder invloed van de ontwikkelingen in samenleving en rondom illegaliteit, verder dan de Commissie Zeevalking in 1991 in haar advies had bepleit. De Commissie stelde destijds juist nadrukkelijk dat niet moest worden overgegaan tot het voeren van een zogenaamd uithongeringsbeleid om illegaal verblijvenden er zo toe te brengen Nederland uit eigener beweging te verlaten. De hoge prijs die illegaal verblijvenden en samenleving hiervoor zouden moeten betalen en de vermoedelijk beperkte effectiviteit van een dergelijk beleid brachten de Commissie ertoe een uithongeringsbeleid af te raden. Bovenstaande maatregelen zijn er echter wel op gericht illegaal verblijf onmogelijk te maken om illegaal verblijvenden er zo toe te brengen Nederland uit eigen beweging te verlaten.

Gemeenten worden binnen hun gemeentegrenzen direct geconfronteerd met gevolgen van het illegalenbeleid van de rijksoverheid. Zij zijn echter verplicht zich aan dit rijksbeleid te houden. Wel kunnen zij aanvullende maatregelen treffen mits deze niet tegen het rijksbeleid ingaan. Dit heeft gemeenten in het verleden voor dilemma's geplaatst: zij waren gehouden aan het illegalenbeleid van de rijksoverheid, maar hadden ook een zorgplicht voor alle mensen binnen hun gemeentegrenzen. Dit heeft de gemeente Utrecht er enerzijds toe gebracht maatregelen voor illegaal verblijvenden te nemen als de oprichting van noodopvang voor uitgeprocedeerde asielzoekers, de oprichting van het steunpunt Perspectief voor (ex-)ama's, de subsidiering van hulpverlening aan migranten zonder verblijfsvergunning en het onder voorwaarden openstellen van maatschappelijke opvang voor illegaal verblijvenden. Zo wilde zij acute problemen voor illegaal verblijvenden en gemeente voorkomen. Anderzijds heeft zij ook repressieve maatregelen getroffen door het instellen van interventieteams in Utrecht, het realiseren van de prestatiecontracten voor de vreemdelingpolitie Utrecht en door het intensiveren van de aanpak van illegale bewoning in de gemeente Utrecht.

13.2 Het leven in de illegaliteit door de jaren heen

Dit restrictieve illegalenbeleid dat begin jaren negentig is ingezet, heeft het leven in de illegaliteit steeds verder bemoeilijkt. Dat blijkt als de resultaten van dit onderzoek worden afgezet tegen resultaten van eerder verschenen onderzoek naar het leven van illegaal verblijvenden.

Zo is de positie van illegaal verblijvenden op de woningmarkt in de loop der jaren verslechterd. Zij huurden in de jaren negentig vooral bedden en/of kamers op de particuliere woningmarkt, woonden in bij familie, verwanten en partners of beschikten over woonruimte die ze al tijdens de verblijfsvergunningsprocedure bewoonden. Zij konden doorgaans lang op één adres verblijven en hoefden dan ook niet vaak te verhuizen. Hun verblijfplaats werd met name bepaald door de concentratie van legale niet-westerse allochtonen, de sociaal-economische status van een buurt, de concentratie van bedrijfjes, het aandeel particuliere verhuur en de concentratie van alleenstaanden.

Tien jaar later wonen illegaal verblijvenden grotendeels in bij vrienden of andere verwanten omdat zij vanwege het gebrek aan werk en dus aan geld minder in staat zijn (voor langere tijd) een bed of kamer te huren. Zij kunnen niet meer lang op één verblijfplaats verblijven maar moeten veelvuldig verhuizen. Hun keuze voor een verblijfplaats wordt nu dan ook vooral beïnvloed door de

aanwezigheid van mensen die hen met woonruimte kunnen helpen, en dus in mindere mate door de sociaal-economische status van een buurt, de concentratie van bedrijfjes, het aandeel particuliere verhuur en de concentratie van alleenstaanden. Indien illegaal verblijvenden niet bij bekenden terecht kunnen voor huisvesting en indien zij niet in staat zijn zelfstandig woonruimte te huren, komen zij op straat, in vreemdelingenbewaring of bij daklozeninstellingen terecht. Deze vormen van verblijf komen vaker voor dan in de jaren negentig. Overige problemen rondom huisvesting als het wonen onder slechte omstandigheden, het onterecht niet terugkrijgen van de borg en het worden afgezet door de huisbaas lijken even vaak voor te komen als in de jaren negentig. Desalniettemin is er sprake van een verslechtering van de positie van illegaal verblijvenden op de woningmarkt. Zij hebben nu namelijk minder of geen zekerheid een verblijfplaats te vinden. En indien zij niet in staat zijn zelfstandig woonruimte te huren en niet bij een sociaal netwerk terecht kunnen, komen zij op straat terecht tenzij daklozeninstellingen voor hen open staan.

Ook de positie van illegaal verblijvenden op de arbeidsmarkt is in de loop der tijd verslechterd. Eind jaren negentig waren de mogelijkheden van illegaal verblijvenden om wit te werken al beperkt waardoor zij zich destijds al meer richtten op zwart, niet-monetair en (semi-)crimineel werk in sectoren als de bouw, industrie, land- en tuinbouw, horeca en de folder- en krantendistributie. Dit leidde tot een verschuiving van de formele naar de informele arbeidsmarkt. Dit betekende een verslechtering van de werkgelegenheidsperspectieven van illegaal verblijvenden: er was meer werkloosheid onder illegaal verblijvenden, zij hadden nog maar weinig stabiele banen, konden weinig uren maken en hadden moeite om aan het werk te blijven. Ook de arbeidsomstandigheden verslechterden: illegaal verblijvenden werkten bijvoorbeeld op ongunstige tijden, werden achtergesteld bij legaal verblijvenden en konden zich vanwege hun illegale status slecht verweren tegen dergelijke praktijken. Zij zijn hierdoor meer ondergronds gegaan en (verder) in de marge gedrukt. Dit vergroot het risico op slachtofferschap van slavernij-achtige uitbuiting.

Dergelijke uitbuiting is ook in dit onderzoek niet uit te sluiten gezien de verder verslechterde positie van illegaal verblijvenden op de arbeidsmarkt en de beperking van de vrije wil zich aan misstanden op de arbeidsmarkt te onttrekken die hiermee gepaard gaat. De toegang tot zowel de formele als de informele arbeidsmarkt is namelijk nog verder beperkt met als gevolg dat uitgeprocedeerde asielzoekers nog maar in geringe mate actief kunnen zijn op de arbeidsmarkt. Zij kunnen moeilijker aan werk komen en moeilijker werk vasthouden waardoor zij doorgaans kortere perioden en beperktere tijden werken. Illegaal verblijvenden zijn nog steeds actief in de horeca, de detailhandel, de schoonmaakbranche, de bouw, de folder- en krantendistributie, de tuinbouw en de industrie, maar zij verplaatsen hun werkterrein steeds vaker naar de particuliere sfeer. Zij werken voornamelijk zwart in loondienst of zwart zelfstandig, maar ook wel wit op andermans documenten, wit middels een intermediair, wit middels eigen (niet meer geldige) burgerservicenummer, zwart via uitzendbureaus of wit met valse documenten zonder intermediair. Net als de werkgelegenheidsperspectieven lijken ook de arbeidsomstandigheden voor illegaal verblijvenden verslechterd. Zij kampen ook nu nog met problemen als het onderbetaald krijgen, het niet betaald krijgen, het werk onder zware omstandigheden en ook met het zichzelf moeten prostitueren. Dergelijke misstanden lijken in vergelijking met tien jaar geleden toegenomen te zijn. Onder invloed van het vreemdelingentoezicht kunnen illegaal verblijvenden zich echter niet tegen deze misstanden verweren: zij durven namelijk niet naar de Arbeidsinspectie te gaan en weten niet waar elders hun recht te halen. En omdat het moeilijker is geworden elders werk te vinden, durven illegaal verblijvenden zich moeilijker aan dergelijke misstanden te onttrekken daar de kans op ander werk en dus op inkomsten niet groot is. Dit maakt hen extra vatbaar voor slachtofferschap van slavernij-achtige

uitbuiting. Te meer omdat het inkomen voor illegaal verblijvenden laag ligt, vooral nu zij geen aanspraak kunnen maken op betaling bij ziekte, vakantiegeld, reiskostenvergoeding en dergelijke. Dit heeft ertoe geleid dat slechts een klein aantal uitgeprocedeerde asielzoekers tijdens het illegaal verblijf in staat was volledig zelfstandig in het levensonderhoud te voorzien. Het merendeel was hiervoor aangewezen op (aanvullende) alternatieve inkomstenbronnen in de vorm van hulp van vrienden, familie, bekenden, partners en liefdadigheidsinstellingen. Die zijn echter niet altijd in staat voldoende hulp te bieden met als gevolg dat illegaal verblijvenden niet in hun primaire levensbehoeften kunnen voorzien. Dit maakt hen kwetsbaar.

Dit betekent echter niet dat illegaal verblijvenden zich automatisch tot criminaliteit wendten om in het levensonderhoud te voorzien. De betrokkenheid van illegaal verblijvenden bij criminaliteit is namelijk beperkt. Wel is in het begin van deze eeuw het aantal door illegaal verblijvenden gepleegde kleine en ernstige delicten meer gestegen dan de criminaliteit in het algemeen. Deze stijging werd in grote mate veroorzaakt door de marginalisatie van illegaal verblijvenden: door de verscherping van het vreemdelingenbeleid en door de uitsluiting van de arbeidsmarkt en collectieve voorzieningen zijn illegaal verblijvenden steeds meer naar de marges van de samenleving gedreven met als gevolg dat zij zich schuldig maken aan criminaliteit om te overleven indien zij niet goed zijn ingebed in de samenleving. Dit betreft dan met name overlevingscriminaliteit ofwel bestaans- of verblijfscriminaliteit.

Ook dit onderzoek laat zien dat het niet kunnen voorzien in het levensonderhoud de voornaamste reden is voor illegaal verblijvenden om zich schuldig te maken aan criminaliteit. Dit betreft dan met name overlevingscriminaliteit ofwel bestaans- en verblijfscriminaliteit als diefstal, het bezit van en het werken met valse papieren en drugshandel. Verder vormen verslaving, winstbejag en het hebben van verkeerde vrienden redenen om tot het plegen van strafbare feiten over te gaan. Het is niet mogelijk aan de hand van dit onderzoek conclusies te trekken inzake een stijging dan wel daling van de criminaliteitscijfers. Wel maakt dit onderzoek duidelijk dat marginalisatie van illegaal verblijvenden niet automatisch betekent dat zij zich schuldig maken aan criminaliteit om op die manier in hun levensonderhoud te voorzien. Veel uitgeprocedeerde asielzoekers waren namelijk niet in staat (constant) zelf hun primaire levensbehoeften te vervullen, maar verkozen honger of een verblijf op straat boven het plegen van criminaliteit. Dit betekent dat marginalisering van illegaal verblijvenden enerzijds toe leidt dat meer illegaal verblijvenden zich tot criminaliteit wendten voor het vervullen van hun primaire levensbehoeften, maar dat het anderzijds zeker niet tot gevolg heeft dat illegaal verblijvenden die niet in hun levensonderhoud kunnen voorzien zich automatisch inlaten met criminaliteit.

Illegaal verblijvenden bedenken onder invloed van het (geïntensiveerde) vreemdelingentoezicht zogenaamde counterstrategieën om het toezicht te omzeilen en illegaal verblijf mogelijk te maken. Dit heeft geleid tot een zogenaamd kat-en-muisspel tussen overheid en illegaal verblijvenden waarin de overheid steeds nieuwe maatregelen bedenkt om illegaliteit te bestrijden en illegaal verblijvenden steeds nieuwe strategieën bedenken om het illegaal verblijf ondanks het toezicht voort te kunnen zetten. Het bestaan van informele instituties, het hebben van ondersteunende netwerken en middelen om de identiteit te verbergen stellen illegaal verblijvenden vooralsnog in staat het illegaal verblijf te continueren ook al worden zij gedwongen steeds verder ondergronds te gaan. Dit maakt dat er vooralsnog geen winnaar is in het spel.

Illegaal verblijvenden zijn zich terdege van dit spel bewust. Dit onderzoek laat namelijk zien dat veel illegaal verblijvenden op de hoogte zijn van het (grote bereik van het) vreemdelingentoezicht. Dit bewustzijn komt voort uit de verhalen die hierover de ronde doen en de ervaringen die zij zelf en die

anderen met het toezicht hebben. Zo is de helft van de geïnterviewde uitgeprocedeerde asielzoekers op de werkplek, op straat, aan huis, in het verkeer, in het openbaar vervoer of tijdens een groepsgerichte actie onderworpen aan één of meerdere controles in het kader van het vreemdelingentoezicht. De aanleiding voor de controle was vaak niet duidelijk waardoor ernstige twijfel is gerezen over het non-discriminatoire handelen van de vreemdelingenpolitie. Het gevolg was dat veel respondenten werden aangehouden en al dan niet in vreemdelingenbewaring werden gesteld. Uiteindelijk zijn echter alle respondenten weer vrijgelaten. Desondanks heeft het vreemdelingentoezicht een grote invloed op het leven in de illegaliteit. Illegaal verblijvenden stemmen hun gedrag hierop af: zij verschuiven hun werkterrein van de informele arbeidsmarkt naar de particuliere sfeer, zij verhuizen veelvuldig, zij blijven veel binnen of vermijden bepaalde openbare gelegenheden, zij houden zich (overdreven) keurig aan de regels, zij ontwikkelen een groot bewustzijn voor hun omgeving en zij treffen voorzorgsmaatregelen voor als zij onverhoopt toch worden aangehouden voor een controle in het kader van het vreemdelingentoezicht. Dit heeft tot gevolg dat zij (nog) verder ondergronds gaan. Het leidt echter niet zelden niet tot uitzetting van illegaal verblijvenden. Wel brengt het negatieve gevolgen met zich mee voor de veiligheid van zowel illegaal verblijvenden als de samenleving. Onder invloed van het vreemdelingentoezicht worden strafbare feiten en/of vermissingen namelijk niet aangegeven bij de politie, worden misstanden op de arbeidsmarkt en woningmarkt niet gerapporteerd bij de Arbeidsinspectie of ander instantie, worden pasgeboren kinderen niet aangegeven en/of erkend bij de Afdeling Burgerzaken van de gemeente, wordt niet opgekomen tegen onheuse bejegening door overheidsinstanties, wordt weggerend na betrokkenheid bij een ongeval, wordt geen melding gemaakt van het gebeuren van een ongeval, wordt gebruik gemaakt van andermans ziekenfonds- of verzekeringspasjes, wordt geen zorg gevraagd en wordt niet meer zelfstandig in het levensonderhoud voorzien. Het kat-en-muisspel kent echter nog steeds geen winnaar: er worden enerzijds illegaal verblijvenden uitgezet maar anderzijds weten veel illegaal verblijvenden aan het toezicht te ontkomen zodat zij hun illegaal verblijf kunnen continueren. Het spel lijkt, gezien bovenstaande neveneffecten die het met zich mee brengt, dan ook vooral verliezers te kennen.

Illegaal verblijvenden kampen relatief vaak met gezondheidsklachten omdat langdurig illegaal verblijf in een vreemd land negatief uitwerkt op de gezondheid. Zij hebben met name vaak last van psychische problemen (depressiviteit en stress), huidklachten, infectieuze en parasitaire aandoeningen, stofwisselingsproblemen, sociale problemen en lichamelijke klachten. Het krijgen van zorg voor deze klachten is niet eenvoudig. Zorgverleners ervaren namelijk belemmeringen bij hulp aan illegaal verblijvenden doordat zij niet goed op de hoogte zijn van het zorgsysteem voor illegaal verblijvenden, doordat zij hen niet goed kunnen behandelen daar de oorzaak van de klachten in de illegaliteit ligt en doordat zij niet alle benodigde hulp kunnen bieden. Voorspeld werd dat de aanscherping van het illegalenbeleid zou leiden tot een verzwakking van de positie van illegaal verblijvenden in de gezondheidszorg daar zij hierdoor in de toekomst meer dan voorheen aangewezen zijn op welwillendheid van functionarissen in de gezondheidszorg en op frauduleuze handelingen om medische bijstand te kunnen krijgen.

Deze voorspelling is niet geheel uitgekomen. Illegaal verblijvenden hebben nog steeds veel te kampen met gezondheidsklachten en dan met name met tandproblemen, psychische problemen en inwendige klachten (waaronder stofwisselingsproblemen) vanwege spanningen die met het leven in de illegaliteit gepaard gaan, moeilijke en wisselvallige leefomstandigheden die het leven in de illegaliteit met zich mee brengt en factoren die los staan van het verblijf in de illegaliteit. Zij bezoeken niet zelden geen zorgverlener voor hun gezondheidsklachten wegens onwetendheid over de

mogelijkheid om zorg te krijgen en het niet hebben van geld of een verzekering. Het merendeel vraagt wel zorg voor de gezondheidsklachten die tijdens het illegaal verblijf worden ondervonden. Hiervoor wordt vaak gebruik gemaakt van hulp van hulpverleningsorganisaties en soms van andermans ziekenfonds- of verzekeringspasjes. Zorgverleners bleken lang niet altijd op de hoogte van regelingen rondom vergoeding van zorg aan illegaal verblijvenden. Dit laat zien dat illegaal verblijvenden bij het krijgen van de benodigde medische zorg niet zozeer aangewezen zijn op welwillendheid van functionarissen in de gezondheidszorg of op frauduleuze handelingen om zorg te krijgen, maar veeleer op hulpverleningsorganisaties die bemiddelen tussen illegaal verblijvenden en zorgverleners bij het verwerven van de benodigde medische zorg. Het belang van het bestaan van hulpverleningsorganisaties is dan ook groot. Te meer omdat illegaal verblijvenden niet zelden kampen met problemen ten aanzien van hun gezondheid ten gevolge van het verblijf in de illegaliteit. Dit betreft problemen als het verslechteren van de fysieke gezondheid, het achteruitgaan van de psychische gezondheid, het niet weten dat ze naar de dokter kunnen gaan en het niet krijgen van de benodigde zorg. Daarbij lijkt (langdurig) illegaal verblijf in een vreemd land nog steeds een negatieve uitwerking te hebben op de gezondheid vanwege de stress die met het illegaal verblijf gepaard gaat en de zware en wisselvallige leefomstandigheden die dit met zich mee brengt. En nu het verblijf in de illegaliteit de afgelopen jaren moeilijker geworden is, is deze negatieve uitwerking van het illegaal verblijf op de gezondheid vermoedelijk sterker geworden. Dit leidt ertoe dat ook de gezondheidssituatie van illegaal verblijvenden verder verslechtert.

De maatschappelijke positie van illegaal verblijvenden in de samenleving kan voor een belangrijk deel worden verklaard uit hun relationele inbedding: hoe sterker de bindingen tussen legaal en illegaal verblijvende migranten en hoe sterker het ondersteunend netwerk van illegaal verblijvenden, des te beter hun positie in de samenleving en des te geringer de kans dat illegaal verblijvenden zich wenden tot criminaliteit. Er is in de literatuur echter gesteld dat de hulp aan illegaal verblijvenden door het restrictieve illegalenbeleid onder druk komt te staan nu illegaal verblijvenden hierdoor steeds moeilijker aan werk, woonruimte of een dokter kunnen komen en steeds afhankelijker worden van hulp van familie en landgenoten. Die krijgen hierdoor steeds meer en steeds omvangrijkere hulpvragen met als gevolg dat zij niet meer op alle hulpvragen in kunnen gaan. Dit wordt gezien als de zogenaamde dialectiek van insluiting en uitsluiting. Naar aanleiding hiervan wordt gewaarschuwd dat de steeds restrictievere overheidsmaatregelen leiden tot een proces van verafhankelijkheid van de hulp van het sociale netwerk en van informalisering van verblijfs- en overlevingsstrategieën met als gevolg dat illegaal verblijvenden die geen hulp (meer) krijgen marginaliseren en/of zich tot overlevingscriminaliteit wenden.

Deze waarschuwing is grotendeels terecht gebleken. Dit onderzoek laat zien dat slechts een klein deel van de uitgeprocedeerde asielzoekers in staat is tijdens het illegaal verblijf zelfstandig in het levensonderhoud te voorzien. Door het restrictieve illegalenbeleid kunnen zij moeilijker aan werk komen en moeilijker werk houden waardoor zij geen of onvoldoende inkomsten kunnen genereren om hun primaire levensbehoeften te vervullen. Zij zijn hiervoor aangewezen op (aanvullende) alternatieve inkomstenbronnen. Het sociale netwerk vormt veruit de belangrijkste alternatieve inkomstenbron. Veel uitgeprocedeerde asielzoekers krijgen vanwege solidariteit, verantwoordelijkheid en plichtsbesef zowel praktische als emotionele ondersteuning van vrienden, landgenoten en partners en vanuit familie, gebedshuizen en verenigingen. Deze hulp geldt als alternatief sociaal vangnet voor illegaal verblijvenden. Zij zijn hier in meer of mindere mate van afhankelijk van (geworden). De geboden hulp is echter niet altijd voldoende: er wordt wel veel hulp geboden, maar door de grote afhankelijkheid is dit onvoldoende om in het levensonderhoud te kunnen voorzien. Dit heeft enerzijds te maken met

problemen die het bieden van hulp voor het sociale netwerk met zich mee brengt als het hebben van een tekort aan mogelijkheden en/of middelen, het hebben van angst en/of psychische problemen, het niet hebben van privacy en als het hebben van problemen met huisbaas of bureu. Anderzijds is de hulpvraag eenvoudigweg te groot. De toegenomen verafhankelijkheid van het sociale netwerk leidt er dus inderdaad toe dat illegaal verblijvenden niet meer voldoende hulp krijgen waardoor zij niet meer in hun levensonderhoud kunnen voorzien met als gevolg dat zij verder marginaliseren.

Sinds jaar en dag bestaan particuliere organisaties, religieuze initiatieven en gemeentelijke instellingen die vanuit een juridisch (of politiek), humanitair of instrumenteel motief hulp verlenen aan illegaal verblijvenden. Deze hulp strekt zich uit over verschillende leefgebieden. De hulpverlening aan illegaal verblijvenden kan echter niet als alternatief vangnet worden gezien aangezien de geboden hulp daarvoor te beperkt is. Het is meer een losgeknoopt netwerk dat tijdelijk en beperkt hulp biedt voor een beperkte en selecte groep illegaal verblijvenden waarvan illegaal verblijvenden zonder perspectief vaak geen deel uitmaken. Dergelijke hulpverlening is echter wel noodzakelijk aangezien sommige situaties en sommige problemen leiden tot inhumane of onrechtvaardige situaties of tot openbare orde- en gezondheidsproblemen indien er geen hulp geboden wordt. De Raad voor het openbaar bestuur heeft de regering daarom al in 1998 geadviseerd hulpverlening aan illegaal verblijvenden mogelijk te maken.

Nu het leven in de illegaliteit sindsdien is bemoeilijkt, is deze hulp nu zelfs meer nodig dan ten tijde van het uitkomen van dit advies. Een niet geringe groep uitgeprocedeerde asielzoekers is misschien nog niet bekend met hulpverlening, maar desalniettemin is deze van groot belang voor illegaal verblijvenden die kampen met problemen ten aanzien van de gezondheidszorg, juridische vragen, financiële problemen, opvang en andere praktische vragen. En hoewel hulpverleningsorganisaties vanwege capaciteitsproblemen, beperkte (financiële) middelen, de gekozen doelgroep en/of juridische beperkingen niet alle illegaal verblijvenden (voldoende) kunnen helpen, ondersteunen zij een niet geringe groep uitgeprocedeerde asielzoekers op zeer gewaardeerde wijze tijdens het illegaal verblijf. De hulpverlening vormt dan ook nog steeds geen alternatief vangnet, maar het voorkomt wel problemen ten aanzien van de volksgezondheid, de openbare orde en de veiligheid. Deze hulpverlening is dan ook nog steeds noodzakelijk en zou door het rijk of door gemeenten ondersteund moeten worden zonder dat hierbij onderscheid wordt gemaakt naar achtergrond van de illegaal verblijvenden. En indien zij niet vanuit een humanitair of politiek perspectief hulp willen bieden aan illegaal verblijvenden die vanwege hun illegale status niet meer in hun levensonderhoud kunnen voorzien en als gevolg hiervan in een onmenswaardige situatie verkeren, zouden zij dit vanuit een instrumenteel motief moeten doen. Het voorkomt namelijk dat illegaal verblijvenden als gevolg van het restrictieve rijksbeleid verder marginaliseren en problemen veroorzaken binnen de gemeentegrenzen.

Uitgangspunt van de Nederlandse overheid is dat het succes van het terugkeerbeleid in hoge mate afhankelijk is van het illegalenbeleid vanwege de aanname dat illegaal verblijvenden sneller geneigd zullen zijn terug te keren als het leven in de illegaliteit minder aantrekkelijk is. Daarom is er gekozen voor een combinatie van aanmoediging en repressie om terugkeer te bewerkstelligen. De literatuur laat echter zien dat de beslissing van illegaal verblijvenden om al dan niet terug te keren nauwelijks te beïnvloeden is. Deze wordt bepaald door zogenaamde push-, pull-, blij- en afschrikfactoren, als de politieke, economische en sociale situatie in het land van herkomst en in het land van vestiging, persoonlijke kenmerken en (familie)netwerken. De pullfactoren zouden sterker zijn dan de pushfactoren en de niet-economische factoren zouden zwaarder wegen dan de economische

factoren. Het beleid in het vestigingsland zou daarentegen niet of nauwelijks bijdragen aan de beslissing van illegaal verblijvenden om al dan niet terug te keren. De factoren die hier wel aan bijdragen, zijn niet of nauwelijks middels overheidsbeleid te beïnvloeden. Het uitgangspunt van het Nederlandse beleid dat illegaal verblijvenden terugkeren als het leven in het land van vestiging wordt bemoeilijkt lijkt dan ook niet goed onderbouwd.

Dit onderzoek bevestigt de gebrekkige onderbouwing van dit beleid. Het merendeel van de illegaal verblijvenden overweegt ondanks ernstige moeilijkheden tijdens het illegaal verblijf niet om terug te keren naar het herkomstland. Zij hebben het niet makkelijk in Nederland in de illegaliteit, maar zij geven de voorkeur aan het illegaal verblijf boven terugkeer naar het land van herkomst. Met name de mindere en onveiligere situatie in het land van herkomst, bepaalde facetten van het leven hier en praktische problemen weerhouden hen ervan terug te keren. Dit laat zien dat de pullfactoren zwaarder wegen dan de pushfactoren en dat afschrikfactoren meer invloed hebben dan blijfactoren. De afschrikfactoren zijn echter sterker dan de pullfactoren waardoor illegaal verblijvenden ervoor kiezen het illegaal verblijf in Nederland ondanks het restrictieve illegalenbeleid voort te zetten. Het leven in de illegaliteit in Nederland is wel zwaar, maar het leven in het land van herkomst is naar hun mening nog zwaarder en bovendien onveiliger waardoor het leven in Nederland wordt geprefereerd. Het steeds restrictievere illegalenbeleid zet er deels wel toe aan om over terugkeer na te denken, maar het brengt illegaal verblijvenden er niet toe ook daadwerkelijk terug te keren. En ook de harde hand kan illegaal verblijvenden niet uit Nederland doen verwijderen: bijna de helft van de respondenten is met het vreemdelingtoezicht in aanraking gekomen, maar geen van hen is uiteindelijk uitgezet.

Bovenstaande laat zien dat het leven in de illegaliteit door de jaren heen grimmiger is geworden. Het is moeilijker geworden zelfstandig in het levensonderhoud te voorzien doordat illegaal verblijvenden steeds lastiger aan werk kunnen komen en steeds minder kunnen werken. Hierdoor hebben zij geen of minder inkomsten waardoor zij niet zelfstandig hun primaire levensbehoeften kunnen vervullen. Zij zijn hierdoor meer afhankelijk geworden van hun sociale netwerk, liefdadigheidsorganisaties en hulpverleningsinstellingen die samen als sociaal vangnet fungeren. Deze zijn echter niet in staat voldoende hulp te bieden met als gevolg dat de vervulling van de primaire levensbehoeften van illegaal verblijvenden in het gedrang komt. Zij verblijven hierdoor vaker op straat, lijden vaker honger, krijgen meer gezondheidsklachten, maken zich meer schuldig aan bestaans- of verblijfscriminaliteit en worden bovendien kwetsbaarder voor misbruik. Zij durven zich, onder invloed van het vreemdelingtoezicht, hier niet tegen te verweren. Het doet hen echter ook niet besluiten terug te keren naar hun land van herkomst. Zij gaan juist verder ondergronds om aan het vreemdelingtoezicht te ontkomen. En hoewel zij hier maar beperkt in slagen, leidt het vreemdelingtoezicht er niet toe dat betrapte illegaal verblijvenden (met de harde hand) effectief uit Nederland worden verwijderd. Het leven in de illegaliteit wordt door het restrictieve beleid dus wel bemoeilijkt, maar zeker niet beëindigd.

13.3 Overige problemen en belasting van de samenleving ten gevolge van illegaliteit

Het leven in de illegaliteit is sinds begin jaren negentig niet alleen moeilijker geworden, het heeft ook meer problemen veroorzaakt voor zowel illegaal verblijvenden als gemeenten en samenleving. Uit het literatuuronderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie, waar de continuering van het restrictieve illegalenbeleid op is gebaseerd, blijkt dat dit

enerzijds problemen voor illegaal verblijvenden zelf betreft als het wonen en werken onder slechte omstandigheden en het ervaren van belemmeringen bij het krijgen van medische zorg. Anderzijds wordt de samenleving door illegaliteit belast door de (beperkte) mate waarin illegaal verblijvenden zich schuldig maken aan criminaliteit, door de plaatselijke overlast die zij middels overbewoonde pensions en drugspannen veroorzaken en door de gemiste inkomsten van de staat door het werk dat illegaal verblijvenden onrechtmatig verrichten. De mate van verdringing op de arbeidsmarkt, de mate van verdringing op de woningmarkt en de onveiligheidsgevoelens ten gevolge van illegaliteit zijn echter niet vastgesteld: het is namelijk de vraag of legaal verblijvenden wel onder dergelijke omstandigheden zouden willen wonen of werken en wat er economisch en organisatorisch zou gebeuren als werkgevers geen gebruik meer maken van illegaal verblijvende arbeidskrachten. Dit zou kunnen leiden tot een verbetering van de arbeidsvoorwaarden hier, maar ook tot het verplaatsen van werk naar landen met lagere lonen of tot het faillissement van bedrijven, aldus het WODC.

Dit laatste is nu niet onderzocht. Dit onderzoek maakt echter wel duidelijk dat illegaliteit inmiddels meer problemen voor illegaal verblijvenden én meer belasting voor gemeenten en samenleving met zich meebrengt. Dit betreft dus problemen voor illegaal verblijvenden zelf, zoals het verblijf op straat, het verblijf onder slechte en onhygiënische omstandigheden, het worden afgezet door een huisbaas, het onterecht niet terugkrijgen van een verstrekte borg, het onderbetaald worden, het niet betaald worden, het moeten werken onder erg slechte omstandigheden, het zichzelf prostitueren, het niet naar de politie gaan voor aangifte van strafbare feiten en/of vermissingen, het niet aangeven van misstanden op de arbeidsmarkt en de woningmarkt, het niet kunnen aangeven/erkennen van pasgeboren kinderen, het zich niet kunnen verweren tegen een onheuse bejegening door overheidsinstanties, het wegrennen na een ongeval, het niet melden van een ongeval, het gebruik van ziekenfonds- of verzekeringspasjes van anderen, het niet vragen van zorg, het zich wenden tot de criminaliteit, het achteruitgaan van de lichamelijke gezondheid, het verslechteren van de psychische gesteldheid, het niet durven/kunnen vragen van benodigde medische zorg, het niet krijgen van de benodigde zorg, het stil staan/het zich niet kunnen ontwikkelen tijdens het illegaal verblijf, privéproblemen ten aanzien van relatie en/of gezin, slachtofferschap van verraad, het niet hebben van een plaats om eten te bereiden, daderschap van overlevingscriminaliteit en het hebben ontwikkeld van een verslaving. Maar het leidt ook tot belasting van gemeenten en samenleving door het verblijf op straat, de gepleegde criminaliteit, de overbewoning van panden, het gebruik van andermans verzekerings- of ziekenfondspasjes, het niet vragen van de benodigde zorg, het rond blijven lopen met ziekten, het niet aangeven van slachtofferschap van strafbare feiten en/of vermissingen, het zich niet verweren tegen misstanden op de woning- en arbeidsmarkt, het wegrennen na een ongeval, het niet melden van een ongeval en het niet aangeven/erkennen van kinderen. Dit heeft een negatieve invloed op de volksgezondheid, de veiligheid en de openbare orde in samenleving en gemeenten.

13.4 De effecten van het illegalenbeleid

Het restrictieve illegalenbeleid heeft tot doel de problemen en de belasting voor de samenleving ten gevolge van illegaliteit weg te nemen en illegaliteit te bestrijden. Het heeft de positie van illegaal verblijvenden echter dermate verslechterd dat bovenstaande problemen voor illegaal verblijvenden, gemeenten en samenleving zich juist hebben voorgedaan. De doelstellingen van het beleid lijken dan ook niet te zijn gehaald: het aantal illegaal verblijvenden lijkt niet afgenomen te zijn en waar het

illegalenbeleid beoogt problemen en belasting ten gevolge van illegaliteit op te lossen, heeft het deze door de restrictiviteit van het beleid juist vergroot.

Het illegalenbeleid had in eerste instantie tot doel problemen ten gevolge van illegaliteit te voorkomen. Dit betrof problemen als de verstoring van de arbeidsmarkt, de verdringing op de arbeidsmarkt en de aantasting van algemeen geldende waarden en verworvenheden. Later werden hier nieuwe problemen aan toegevoegd, zoals de ongecontroleerde en ongeregistreeerde beslaglegging op leefruimte en economische mogelijkheden van anderen, de diverse vormen van overlast en criminaliteit ten gevolge van illegaliteit en de kwetsbare sociaal-economische positie van illegaal verblijvenden ten opzichte van mensenhandelaren, malafide werkgevers en huisjesmelkers. Uit het bovenstaande blijkt echter dat de mate van verdringing op de arbeidsmarkt en de mate van ongecontroleerde en ongeregistreeerde beslaglegging op leefruimte en mogelijkheden van anderen ten gevolge van illegaliteit nu en in het verleden niet zijn vastgesteld. Ook is het maar de vraag in hoeverre er sprake is van verstoring van de arbeidsmarkt, daar de reële mogelijkheid bestaat dat het niet meer aannemen van illegaal verblijvende arbeidskrachten leidt tot het verplaatsen van werk naar landen met lagere lonen of tot het faillissement van bedrijven. Dit roept de vraag op waarom dergelijke problemen, waarvan onduidelijk is in wat voor mate deze zich voordoen, middels een restrictief illegalenbeleid moesten worden tegengegaan. Dit dient nader te worden onderzocht.

Verder vormden de aantasting van algemeen geldende waarden en verworvenheden, de diverse vormen van overlast en criminaliteit ten gevolge van illegaliteit en de kwetsbare sociaal-economische positie van illegaal verblijvenden ten opzichte van mensenhandelaren, malafide werkgevers en huisjesmelkers, argumenten voor het bestrijden van illegaliteit. Deze problemen worden echter niet met het restrictieve illegalenbeleid opgelost. Integendeel, het restrictieve illegalenbeleid heeft deze problemen juist vergroot door de neveneffecten die het met zich mee heeft gebracht.

Zo is met de koppeling van het sofinummer aan de verblijfsstatus, de wet op de (uitgebreide) identificatieplicht, de invoering van de Wet arbeid vreemdelingen, de invoering van bestuurlijke boetes en de intensivering van de controles op illegale tewerkstelling, de toegang van illegaal verblijvenden tot de arbeidsmarkt inderdaad belemmerd. Hierdoor kunnen illegaal verblijvenden steeds moeilijker aan werk komen en steeds minder uren werken met als gevolg dat zij steeds moeilijker in hun levensonderhoud kunnen voorzien. Zij worden hierdoor afhankelijk van een sociaal netwerk, liefdadigheidsinstanties en hulpverleningsinstellingen. Die zijn door de toegenomen hulpvragen ten gevolge van de toegenomen afhankelijkheid echter niet meer in staat (voldoende) hulp te bieden aan illegaal verblijvenden. Dit betekent dat illegaal verblijvenden die niet in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien en die niet terug kunnen vallen op voldoende hulp, verder marginaliseren. Zij komen op straat terecht, hebben honger, lijden kou, krijgen gezondheidsklachten en een beperkte groep maakt zich daarom schuldig aan overlevingscriminaliteit. Het beleid zorgt er dus wel voor dat de staat minder inkomsten misloopt door illegale tewerkstelling, maar het leidt er ook toe dat de algemeen geldende waarden en verworvenheden worden aangetast, dat er overlast en criminaliteit ontstaat en dat illegaal verblijvenden kwetsbaar worden voor misbruik. Dit werd juist getracht middels een restrictief illegalenbeleid tegen te gaan.

Ook de verslechtering van de positie op de woningmarkt van illegaal verblijvenden leidt juist tot die problemen die middels het illegalenbeleid moesten worden tegengegaan. Door de koppeling van het sofinummer aan verblijfsstatus, de uitsluiting van collectieve voorzieningen met de koppelingswet en de identificatieplicht komen illegaal verblijvenden niet meer in aanmerking voor woonruimte op de sociale woningmarkt. Door de uitsluiting van de arbeidsmarkt wordt het voor illegaal verblijvenden tevens moeilijker toegang te krijgen tot de particuliere woningmarkt: dit maakt het hen namelijk lastiger

(regelmatig) te werken en (regelmatige) inkomsten te vergaren waardoor zij minder goed in staat zijn zelfstandig woonruimte te huren. Dit heeft de kansen van illegaal verblijvenden op de woningmarkt doen slinken. De afhankelijkheid ten aanzien van huisvesting is hierdoor vergroot. Dit betekent dat zij vaker bij bekenden moeten verblijven als zij zelf geen woonruimte kunnen regelen, wat weer kan leiden tot overbewoning en de daarmee gepaard gaande overlast. Maar als illegaal verblijvenden niet bij bekenden terecht kunnen, komen zij op straat of in daklozeninstellingen terecht mits deze voor hen toegankelijk zijn. En dit leidt juist tot aantasting van algemeen geldende waarden en verworvenheden, tot overlast en tot een kwetsbaarheid van illegaal verblijvenden wat met het illegalenbeleid werd beoogd tegen te gaan.

Tot slot brengen ook de maatregelen rondom het vreemdelingtoezicht problemen met zich mee. De verruimde mogelijkheden van de vreemdelingenpolitie, de invoering van prestatiecontracten, het toegenomen gebruik van interventieteams, de opvoering van het aantal groepsgerichte acties, het geïntensiverde vreemdelingtoezicht en de verruimde mogelijkheden voor vrijheidsbeperking en -ontneming hebben de angst voor aanhouding wegens illegaal verblijf doen toenemen. Het heeft illegaliteit echter niet kunnen bestrijden. Onder invloed van deze angst durven illegaal verblijvenden geen aangifte bij de politie te doen van slachtofferschap van strafbare feiten, durven zij misstanden op de arbeidsmarkt niet te rapporteren bij Arbeidsinspectie of andere instantie, durven zij misstanden op de woningmarkt nergens te melden, durven zij niet op de plaats van een ongeval te blijven, durven zij ongevallen niet te melden, kunnen zij pasgeborenen niet aangeven of erkennen en durven zij geen zorg voor medische problemen op eigen naam te vragen. Dit zijn zogenaamde neveneffecten van het vreemdelingtoezicht. Deze hebben tot gevolg dat illegaal verblijvenden kwetsbaarder worden, dat de veiligheid in het geding is en dat overlast kan ontstaan of blijven voortduren. Ook dit moest met het restrictieve illegalenbeleid worden tegengegaan.

Er kan dus enerzijds worden geconcludeerd dat het restrictieve illegalenbeleid werkt: illegaal verblijf wordt inderdaad bemoeilijkt. Anderzijds wordt illegaliteit niet bestreden en worden de vermeende problemen middels het restrictieve illegalenbeleid niet opgelost. Integendeel, de problemen ten gevolge van illegaliteit worden middels het restrictieve beleid juist verergerd door de neveneffecten die dit beleid met zich mee brengt. Er doen zich onder invloed van een dergelijk restrictief beleid juist meer en ernstigere problemen en belasting voor de samenleving voor ten gevolge van illegaliteit.

Deze neveneffecten kunnen enigszins worden beperkt door illegalenbeleid op decentraal niveau. Zo heeft de gemeente Utrecht ernstigere problemen weten te voorkomen middels haar preventieve illegalenbeleid: met de oprichting van de noodopvang, de instelling van een steunpunt voor (ex-)ama's, de subsidiering van STIL en het onder voorwaarden openstellen van maatschappelijke opvang voor illegaal verblijvenden is voorkomen dat meer uitgeprocedeerde asielzoekers op straat zwierven, dat de toegang tot de gezondheidszorg nog moeilijker was geweest en dat uitgeprocedeerde asielzoekers aan hun lot werden overgelaten. Het repressieve illegalenbeleid van de gemeente Utrecht met de prestatiecontracten voor de vreemdelingenpolitie, het instellen van interventieteams en de aanpak van illegale bewoning heeft het leven in de illegaliteit daarentegen wel bemoeilijkt. Dit heeft zijn weerslag op de volksgezondheid, de openbare orde en de veiligheid in de gemeente. In gemeenten waar niet een dergelijk op mensenrechtenverdragen geïnspireerd illegalenbeleid wordt gevoerd, zal deze weerslag echter een stuk groter zijn.

13.5 Het restrictieve illegalenbeleid als sociaal probleem

Het voeren van een restrictief illegalenbeleid is dan ook geen geschikt antwoord op de veronderstelde problemen en belasting van de samenleving ten gevolge van illegaliteit. Een dergelijk restrictief illegalenbeleid beoogt wel problemen en belasting voor de samenleving ten gevolge van illegaliteit tegen te gaan, maar het leidt juist tot extra problemen en extra belasting van de samenleving die zich zonder een dergelijk beleid niet (in deze mate) hadden voorgedaan. Daarbij leidt het slechts in beperkte mate tot de bestrijding van illegaliteit: behoudens regularisatieregelingen lijkt het aantal illegaal verblijvenden in Nederland niet afgenomen te zijn. Dit maakt niet illegaliteit maar het restrictieve illegalenbeleid tot een sociaal probleem. Het restrictieve illegalenbeleid leidt immers tot kwetsbaarheid onder illegaal verblijvenden en tot belasting van de volksgezondheid, de openbare orde en de veiligheid. Dit wordt getracht met nog verdergaand beleid op te lossen. Maar zonder zo'n restrictief illegalenbeleid zouden zich minder problemen en belasting voor de samenleving voordoen ten gevolge van illegaliteit. Een dergelijk restrictief beleid is dan ook geen geschikt middel om illegaliteit en de daarmee gepaard gaande problemen en belasting voor de samenleving tegen te gaan en is gezien het niet halen van de beleidsmatige doelstellingen, de hoge kosten en de vele neveneffecten bovendien niet gerechtvaardigd.

Het voeren van een illegalenbeleid lijkt echter onvermijdelijk gezien de veronderstelde aanzuigende werking, de (geringe) belasting voor de samenleving ten gevolge van illegaliteit en het huidige politieke en maatschappelijke klimaat ten aanzien van illegaal verblijvenden. Binnen een dergelijk beleid moet echter een juiste balans gevonden worden tussen preventie en repressie opdat problemen en belasting voor de samenleving ten gevolge van illegaliteit én illegalenbeleid worden voorkomen. Hiertoe worden in het volgende hoofdstuk aanbevelingen gedaan. Want zoals de Commissie Zeevalking in 1991 al stelde is een uithongeringsbeleid vanwege de vermoedelijk beperkte effectiviteit en de hoge kosten voor illegaal verblijvenden en samenleving géén geschikt middel voor het bestrijden van illegaliteit. Maar gezien de steeds restrictievere maatregelen die sinds begin jaren negentig genomen zijn en gezien de beperkingen die aan illegaal verblijvenden worden opgelegd, lijkt het Nederlandse illegalenbeleid letterlijk verworden te zijn tot een dergelijk uithongeringsbeleid.

14. Aanbevelingen

Het in het vorige hoofdstuk besproken uithongeringsbeleid is gezien de beperkte effectiviteit en de hoge kosten voor illegaal verblijvenden en samenleving niet te rechtvaardigen. Het is gezien de neveneffecten bovendien niet wenselijk. Daarom worden hier aanbevelingen gedaan voor zowel centrale als decentrale overheid om te komen tot een menswaardig illegalenbeleid waarbinnen de uitwassen voor illegaal verblijvenden en samenleving zo minimaal mogelijk zijn.

14.1 Aanbevelingen voor de rijksoverheid

Het bestrijden van illegaliteit is een betrekkelijk nieuw wettelijke concept. In beleidsstukken én in literatuur komt echter naar voren dat het volledig bestrijden van illegaliteit een illusie is. De aanwezigheid van illegaal verblijvenden is dan ook een politieke realiteit waar op menswaardige wijze mee omgegaan dient te worden. Om te komen tot een menswaardig beleid zijn veranderingen nodig in het huidige illegalenbeleid. Daartoe worden hier aanbevelingen gedaan.

- Herzie het restrictieve illegalenbeleid.
Dit onderzoek laat zien dat het huidige restrictieve illegalenbeleid enerzijds niet effectief is en anderzijds neveneffecten met zich mee brengt voor zowel illegaal verblijvenden als samenleving. Daarbij zijn de kosten van een dergelijk beleid hoog. Dit is onwenselijk en bovendien niet gerechtvaardigd. Daarom is een effectevaluatie van het illegalenbeleid vanaf 1989 gewenst opdat het illegalenbeleid kan worden gebaseerd op werkelijke effecten.
- Maak het doen van veilige aangiften voor illegaal verblijvenden mogelijk.
Illegaal verblijvenden durven uit angst voor aanhouding wegens illegaal verblijf niet zelden geen aangifte te doen bij politie van slachtofferschap van strafbare feiten. Tevens ondervinden zij problemen bij het aangeven en erkennen van pasgeborenen bij de Afdeling Burgerzaken van gemeenten. En ook misstanden op de arbeidsmarkt en de woningmarkt worden uit angst voor aanhouding wegens het illegaal verblijf niet gemeld bij overheidsinstanties. Daders van strafbare feiten, malafide werkgevers en malafide huisjesmelkers blijven hierdoor onbekend en dus onbestraft. En kinderen worden niet aangegeven en niet erkend. Dit heeft een negatieve invloed op de veiligheid in de samenleving. Daarom moet het ook voor illegaal verblijvenden mogelijk worden gemaakt om veilig aangifte te kunnen doen bij politie, gemeente, Arbeidsinspectie en andere overheidsinstanties zonder dat zij worden aangehouden wegens illegaal verblijf.
- Vergoed ook tandartskosten voor illegaal verblijvenden.
Illegaal verblijvenden komen in aanmerking voor vergoeding voor medisch noodzakelijke zorg indien zij deze zelf niet kunnen betalen. Tandartskosten worden echter niet als medisch noodzakelijke zorg gezien en worden dus ook niet vergoed. Illegaal verblijvenden kampen echter veelvuldig met tandproblemen. Deze worden nu niet behandeld als zij deze zelf niet kunnen betalen. Hierdoor kunnen later ernstigere tandproblemen ontstaan die hogere kosten met zich meebrengen. Dit is nu nog niet zichtbaar vanwege de korte looptijd van de huidige

regeling omtrent vergoedingen van gezondheidszorg aan illegaal verblijvenden. Gezien het grote aantal tandproblemen onder illegaal verblijvenden zijn dergelijke problemen wel te verwachten. Vergoeding van noodzakelijke tandartskosten voor illegaal verblijvenden die dit zelf niet kunnen betalen helpt dit voorkomen.

- Onderzoek in hoeverre het restrictieve illegalenbeleid de vrije wil van illegaal verblijvenden op de arbeidsmarkt beperkt en of dit leidt tot mensenhandel.
Het restrictieve illegalenbeleid maakt het illegaal verblijvenden steeds moeilijker om aan werk te komen en werk te houden. Zij kunnen hierdoor (steeds) moeilijker in hun levensonderhoud voorzien en worden dus afhankelijk van anderen. Zij zijn hierdoor geneigd te blijven werken, ook als er sprake is van ondermaatse arbeidsomstandigheden met een geringe beloning. Zij kunnen het zich immers niet permitteren hun werk en hun inkomsten te verliezen nu het zo moeilijk is ander werk te krijgen. Dit duidt op een beperking van de vrije wil waardoor er sprake zou kunnen zijn van slavernij-achtige uitbuiting. Dit dient nader onderzocht te worden om te inventariseren of er inderdaad sprake is van beperking van de vrije wil, in wat voor mate dit voorkomt en of dit onder de definitie van mensenhandel valt.
- Vergroot de kennis van en over de rechten van illegaal verblijvenden.
Illegaal verblijvenden zijn zich vaak niet bewust van de rechten die zij ondanks hun illegaal verblijf hebben. Zij hebben bijvoorbeeld recht op medisch noodzakelijke zorg, op onderwijs als zij leerplichtig zijn, op huurbescherming, op rechtsbescherming, enzovoorts. Door een algemene onwetendheid ten aanzien van hun rechten maken zij geen aanspraak op deze rechten. Dit vergroot de kwetsbaarheid van deze groep wat hen tot een makkelijk slachtoffer maakt voor malafide werkgevers, malafide huisbazen en andere kwaadwillenden. Middels (subsidiering van) voorlichtingscampagnes voor illegaal verblijvenden én hulpverleners kan dit voorkomen worden en kan deze kwetsbaarheid deels weggenomen worden.
- Koppel het illegalenbeleid los van het terugkeerbeleid.
Het illegalenbeleid wordt nu ingezet ten behoeve van het terugkeerbeleid: door het illegaal verblijf zo moeilijk mogelijk te maken wordt getracht illegaal verblijvenden ertoe te brengen Nederland te verlaten. Dit uitgangspunt is niet goed onderbouwd en heeft dan ook niet het gewenste effect. Bovendien zijn de kosten van een dergelijk beleid hoog. Het illegalenbeleid zou daarom moeten worden losgekoppeld van het terugkeerbeleid om zo te komen tot een effectief terugkeerbeleid en een menswaardig illegalenbeleid.
- Organiseer een sociaal vangnet voor illegaal verblijvenden.
Het verbod op tewerkstelling voor illegaal verblijvenden leidt ertoe dat illegaal verblijvenden steeds verder ondergronds gaan en steeds moeilijker in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien. Zij worden hierdoor afhankelijk van hun sociale netwerk, liefdadigheidsinstanties en hulpverleningsinstellingen. Indien zij niet op dit zogenaamde alternatieve sociale vangnet kunnen terugvallen, worden zij verder in de marges van de samenleving en/of in de criminaliteit geduwd. Het organiseren van een sociaal vangnet voor illegaal verblijvenden kan de marginalisering van illegaal verblijvenden en de problemen die hiermee gepaard gaan voorkomen.

14.2 Aanbevelingen voor decentrale overheden

Gemeenten worden binnen hun gemeentegrenzen geconfronteerd met de gevolgen van het restrictieve illegalenbeleid. Zij kunnen aanvullend illegalenbeleid opstellen en uitvoeren, maar ook middels bestuurlijk overleg het rijksbeleid om problemen en belasting voor de gemeente ten gevolge van het illegalenbeleid trachten te voorkomen. Daartoe volgen hier aanbevelingen.

- **Subsidieer hulpverlening voor illegaal verblijvenden.**
Hulpverleningsorganisaties spelen een belangrijke rol in de beleidsuitvoering rond illegaal verblijvenden met problemen. Zij bemiddelen bijvoorbeeld bij de toegang tot medische zorg, zij bieden opvang in noodsituaties, zij adviseren over juridische kwesties, zij fungeren als contactpersoon tussen advocaten en illegaal verblijvenden, zij bieden noodhulp als het verstrekken van een bijdrage voor etenswaren, telefoonkaarten en strippenkaarten, zij fungeren als postadres voor illegaal verblijvenden en zij bieden andere praktische vormen van ondersteuning. Zonder deze hulp zouden illegaal verblijvenden meer problemen ondervinden. Deze problemen zijn vervolgens merkbaar binnen gemeentegrenzen op het gebied van de algehele volksgezondheid, de openbare orde en de veiligheid. Subsiëring van hulpverlening voor illegaal verblijvenden voorkomt dus zowel problemen voor illegaal verblijvenden als problemen voor gemeenten. Dit is dan ook zeer gewenst.
- **Maak maatschappelijke en daklozeninstellingen toegankelijk voor illegaal verblijvenden.**
Dit onderzoek laat zien dat illegaal verblijvenden steeds vaker op straat verblijven omdat zij niet in staat zijn zelfstandig woonruimte te huren en niet altijd bij bekenden of op andere plaatsen kunnen verblijven. Als zij dan niet bij maatschappelijke en daklozeninstellingen terecht kunnen, komen zij letterlijk op straat terecht. Dit veroorzaakt problemen ten aanzien van de openbare orde, de veiligheid en de volksgezondheid en is bovendien in strijd met de gemeentelijke zorgplicht. Voor overige dak- en thuislozen zijn daarom maatschappelijke en daklozeninstellingen in het leven geroepen. Deze zouden ook voor illegaal verblijvenden toegankelijk moeten zijn.
- **Heroverweeg de inzet van interventieteams ten aanzien van illegaal verblijf.**
Met de inzet van interventieteams wordt beoogd illegaliteit terug te dringen door illegale arbeid, illegale bewoning en illegaal verblijf op te sporen. Dit maakt het voor illegaal verblijvenden moeilijker om aan werk en aan huisvesting te komen. Dit leidt tot problemen als het niet meer kunnen voorzien in het levensonderhoud, de verafhankelijkheid van het sociale netwerk en het kwetsbaar zijn voor misstanden. Dit brengt weer gevolgen met zich mee als overbewoning, het verblijf op straat en het plegen van criminaliteit. De inzet van interventieteams leidt echter maar in beperkte mate tot beëindiging van het illegaal verblijf. De inzet van de interventieteams ten aanzien van illegaal verblijf of het bereik van deze teams dient dan ook heroverwogen te worden nu dit vooral voor problemen binnen de gemeentegrenzen leidt.
- **Handhaaf het non-discriminatoire optreden van de (vreemdelingen)politie.**
Er bestaan twijfels over het zogenaamde non-discriminatoire optreden van de (vreemdelingen)politie. Dit is echter één van de beginselen waar politie zich tijdens haar optreden aan dient te houden. Het is dan ook van belang dat het non-discriminatoire optreden

van de politie gehandhaafd blijft/wordt. De politie dient hiertoe getraind te worden over de rechten van illegaal verblijvenden en de waarborgen rondom het vreemdelingtoezicht opdat het non-discriminatoire optreden van (vreemdelingen)politie (wederom) tot prioriteit verheven wordt.

- Start met de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten een bestuurlijk overleg richting ministerie van Justitie om bovenstaande aanbevelingen overgenomen te krijgen opdat problemen rondom volksgezondheid, openbare orde en veiligheid binnen gemeenten ten gevolge van het illegalenbeleid worden voorkomen.

14.3 Onderzoeksaanbevelingen

Dit onderzoek geeft enerzijds antwoorden, anderzijds roept het juist vragen op. Daarom is het raadzaam bepaalde aspecten van het leven in de illegaliteit nader te onderzoeken. Ook hiertoe volgen aanbevelingen.

- Voer een effectevaluatie van het illegalenbeleid uit.
Het restrictieve illegalenbeleid dat begin jaren negentig is ingezet is tot dusver niet geëvalueerd. Dit onderzoek biedt hiertoe een eerste aanzet. Het laat zien dat de beleidsmatige prioriteiten van het illegalenbeleid niet worden behaald en dat het negatieve neveneffecten met zich mee brengt voor zowel illegaal verblijvenden als de samenleving. Daarom is een volledige effectevaluatie van het illegalenbeleid gewenst opdat het illegalenbeleid kan worden herzien.
- Onderzoek het sociale netwerk van illegaal verblijvenden.
Illegaal verblijvenden krijgen veel praktische en emotionele hulp vanuit solidariteit, plichtsbesef en verantwoordelijkheidsgevoel. Zonder deze hulp zouden illegaal verblijvenden en samenleving meer problemen ondervinden. Het bieden van hulp levert echter ook problemen op voor helpers. Dit betreft enerzijds problemen ten aanzien van de mogelijkheden en middelen, ten aanzien van angst en psychische problemen, ten aanzien van privacy en ten aanzien van het contact met derden zoals huisbaas en burens. Anderzijds betreft dit ook problemen voor organisaties die illegaal verblijvenden helpen. Zonder deze hulp zouden echter meer problemen voor illegaal verblijvenden en samenleving ontstaan. Gezien het grote belang van deze hulp is het interessant deze nader te onderzoeken en de problemen die hierbij ervaren worden bloot te leggen om deze in de toekomst te kunnen voorkomen.
- Onderzoek de effectiviteit van het vreemdelingtoezicht.
De effectiviteit van het vreemdelingtoezicht is onduidelijk. Illegaal verblijvenden worden enerzijds wel opgespoord en aangehouden, maar anderzijds leidt dit vaak niet tot uitzetting. Daarbij bestaan er twijfels over het non-discriminatoire karakter van het optreden van vreemdelingenpolitie. En bovendien brengt het vreemdelingtoezicht negatieve gevolgen met zich mee voor de veiligheid. Onderzoek naar de effectiviteit van het vreemdelingtoezicht is dan ook gewenst. Daarbij dient te worden ingegaan op de doelen van de vreemdelingenpolitie,

de resultaten van het toezicht, de mate van non-discriminatoir optreden van de vreemdelingenpolitie en de kosten en baten van het vreemdelingentoezicht.

- Maak een kosten-batenanalyse van het illegalenbeleid.
Het verlies van inkomsten ten gevolge van illegale tewerkstelling vormt één van de argumenten voor het illegalenbeleid. Daarom wordt met geïntensiveerd vreemdelingentoezicht, geïntensiveerde controles op illegale tewerkstelling, de inzet van interventieteams, en dergelijke getracht illegale tewerkstelling te bestrijden. Tevens wordt met andere maatregelen geprobeerd illegaliteit tegen te gaan. Deze maatregelen kosten veel geld. Het is echter maar de vraag of deze kosten worden terugverdiend. Het is daarom interessant een kosten-batenanalyse op te stellen van het illegalenbeleid.
- Breng de rechten van illegaal verblijvenden in kaart en onderzoek de eerbiediging van deze rechten.
Illegaal verblijvenden hebben op grond van zowel internationale als nationale wet- en regelgeving verschillende soorten rechten. Het is raadzaam deze in kaart te brengen zodat vervolgens de eerbiediging van deze rechten onderzocht kan worden. Daarbij dient bekeken te worden of deze rechten zijn geratificeerd, geïmplementeerd en gerespecteerd op de verschillende niveaus en op welke praktische problemen spelen bij het toepassen van deze rechten. Dit voorkomt dat een gebrek aan kennis van de rechten van illegaal verblijvenden leidt tot een gebrek aan respect voor de rechten van deze groep.

Bibliografie

Kamerstukken

- Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 21 132, nr. 8 (regeerakkoord kabinet Lubbers-Kok)
- Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 22 146 nr. 1 (Brief van de minister en staatssecretaris van Justitie naar aanleiding van het eindrapport van de Commissie Binnenlands Vreemdelingentoezicht)
- Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 22 981, nr. 1 (Illegalennota 1993)
- Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 23 574, nr. 3 (Memorie van toelichting Wet tewerkstelling vreemdelingen)
- Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24 233 nr. 3 (Memorie van Toelichting Koppelingswet)
- Tweede kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25 386 nr. 1 (Notitie terugkeerbeleid 1997)
- Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 732 nr. 3 (Memorie van Toelichting Vreemdelingenwet 2000)
- Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 19 637, nr. 367 (Brief van de staatssecretaris van Justitie over het vluchtelingenbeleid)
- Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 646 nr. 1 (Notitie terugkeerbeleid 1999)
- Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 732 nr. 31 (amendement Middel in verband met wijziging criterium voor binnenlands toezicht)
- Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 062, nr. 2 (Nota Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers 2000)
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 19 637 en 26 646, nr. 648 (Brief staatssecretaris van Justitie inzake terugkeerbeleid)
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 17 050 nr. 248 (Brief staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid inzake realisering interventieteams)
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 218 nr. 3 (Memorie van Toelichting Wet op de uitgebreide identificatieplicht)
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 344 nr. 1 (Terugkeernota 2003)
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 537 nr. 2 (Illegalennota 2004)
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 27 062, nr. 46 (Verslag van een schriftelijk overleg over het beëindigen van voorzieningen voor ex-ama's)
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 17 050 en 29 523, nr. 332 (Evaluatie van bestuurlijke boete in de Wet arbeid vreemdelingen)
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 28 824 nr. 30 (Landelijk Kader Nederlandse Politie 2007)
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 19 637 nr. 1207 (Illegalennota 2008)
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009 31 018 nr. 52 (Regeling afwikkeling nalating oude vreemdelingenwet)

Literatuur

- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *Terugkeer, de nationale aspecten: beleid, uitvoering en draagvlak*, Den Haag 2005
- Althoff, M. en Haan, W. de, m.m.v. Miedema S., *Criminaliteitspatronen en criminele carrières van asielzoekers*, Elsevier Overheid (Politie en Wetenschap 36B), Den Haag 2006
- Amnesty International, *The Netherlands: the detention of irregular migrants and asylum-seekers*, Amnesty International Londen 2008

- Arbeidsinspectie, *Jaarverslag Arbeidsinspectie 2002*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag 2003
- Arbeidsinspectie, *Jaarverslag Arbeidsinspectie 2003*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag 2004
- Arbeidsinspectie, *Jaarverslag Arbeidsinspectie 2004*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag 2005
- Arbeidsinspectie, *Jaarverslag Arbeidsinspectie 2005: veilig, gezond en eerlijk werk*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag 2006
- Arbeidsinspectie, *Jaarverslag Arbeidsinspectie 2006: veilig, gezond en legaal op het werk*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag 2007
- Arbeidsinspectie, *Jaarverslag Arbeidsinspectie 2007: voor veilig, gezond en eerlijk werk*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag 2008
- Arbeidsinspectie, *jaarverslag Arbeidsinspectie 2008: veilig, gezond en legaal aan het werk*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag 2009
- Baudoin, P., Burgt, A. van de en Hendriksen, B., *Vrijheidsontneming van vreemdelingen*, Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2002
- Benseddik, A. en Bijl, M., *Onzichtbaar achter glas: Onderzoek naar de bijdrage van illegalen in de glastuinbouw van het Westland*, Stek/OKIA, Den Haag 2004
- Berkhout, A., Brink, M. en Hello, E., *Return migration and employment; the possibilities for support investigated*, Regioplan Policy Research, Amsterdam 2005
- Black, R., Koser, K., Munk, K., Atfield, G., D'onofrio, L. en Tiemoko, R., *Understanding voluntary return*, Sussex Centre for Migration Research, 2004
- Boekhoorn, P., Speller, T. en Kruijssen, F., *Operationeel toezicht vreemdelingen: evaluatie van de bevoegdheden in de Vreemdelingenwet 2000 voor het vreemdelingentoezicht door de politie*, Bureau Boekhoorn Sociaal-wetenschappelijk Onderzoek, Nijmegen 2005
- Boekhoorn, P. en Speller, T., *Vreemdelingenpolitie in transitie: een nadere verkenning van het operationeel vreemdelingentoezicht*, Bureau Boekhoorn Sociaal-wetenschappelijk Onderzoek, Nijmegen juli 2006
- Boom, J. de, Engbersen, G. en Leerkes, A., *Asielmigratie en criminaliteit*, Elsevier Overheid (Politie en Wetenschap 36A), Den Haag 2006
- Boom, J. de, Weltevrede, A., Snel, E. en Engbersen, G., *Migration and migration policies in the Netherlands 2006: Dutch SOPEMI-report 2006*, Rotterdam Institute of Social Policy Research (RISBO), Rotterdam 2008
- Broeders, D., *Breaking down anonymity: digital surveillance on irregular migrants in Germany and the Netherlands*, proefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam 2009
- Broeders, D. en Engbersen, G., *The Fight Against Illegal Migration: Identification Policies and Immigrants' Counterstrategies*, in: *American Behavioral Scientist* 2007- 50; 1592
- Burgers, J. en Engbersen, G., *De ongekende stad 1: Illegale vreemdelingen in Rotterdam*, Boom, Amsterdam 1999
- Commissie Binnenlands Vreemdelingentoezicht (Commissie Zeevalking), *Eindrapport*, 1991
- Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, *The conditions in centres for third country national (detention camps, open centres as well as transit centres and transit zones) with a particular focus on provisions and facilities for persons with special needs in the 25 EU member states*, European Parliament, Brussel 2007

- Dekker, B., *Zorgen voor Morgen: een onderzoek naar de arbeidsmarktpositie van illegaal verblijvenden in Utrecht*, Afstudeeronderzoek Masterthesis vraagstukken van beleid en organisatie, Universiteit Utrecht, augustus 2009
- Dettmeijer-Vermeulen, C.E., Boot-Matthijssen, M., Dijk, E.M.H. van, Jonge van Ellemeet, H. de, Koster, D.A.C. en Smit, M., *Mensenhandel; Vijfde rapportage van de nationaal rapporteur*, Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel, Den Haag 2007
- Dettmeijer-Vermeulen, C.E., Boot-Matthijssen, M., Dijk, E.M.H. van, Jonge van Ellemeet, H. de, en Smit, M., *Mensenhandel; Aanvullende kwantitatieve gegevens. Zesde rapportage van de nationaal rapporteur*, Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel, Den Haag 2008
- Engbersen, G., Leun, J. van der, en Willems, P., *De verwevenheid van illegaliteit en criminaliteit*, Onderzoeksschool AWSB Research Papers, Utrecht 1995
- Engbersen, G., Leun, J. van der, Staring, R. en Kehla, J., *De ongekende stad 2: Inbedding en uitsluiting van illegale vreemdelingen*, Boom, Amsterdam 1999
- Engbersen, G. en Leun, J. van der, *The social Construction of illegality and criminality*, in: European Journal on Criminal Policy and Research 9: pp. 51-70 2001
- Engbersen, G., Staring, R., Leun, J. van der, Boom, J. de, Heijden, P. van der, Cruiff, M., *Illegale vreemdelingen in Nederland: Omvang, overkomst, verblijf en uitzetting*, Rotterdam Risbo Contractresearch BV/Erasmus Universiteit, juni 2002
- Engbersen, G., San, M. van en Leerkes, A., *A room with a view: Irregular immigrants in the legal capital of the world*, in: Ethnography, SAGE Publications, Londen Vol. 7(2) 209-242, 2006
- European Migration Network, *Illegal Resident Third Country Nationals in the EU Member States: State approaches towards them and their profile and social situation (contribution by The Netherlands)*, Ministerie van Justitie, September 2005
- Gemeente Utrecht, *beleidsvoornemens 2001: notitie uitgeprocedeerden*, Utrecht 2001
- Gemeente Utrecht, *Integrale notitie asielzoekers en vluchtelingen*, Utrecht maart 2002
- Gemeente Utrecht, *Van begin tot eind van de straat: uitvoeringsnotitie over legaal verblijvende en uitgeprocedeerde asielzoekers in de gemeente Utrecht*, Utrecht oktober 2002
- Gemeente Utrecht, *Schriftelijke vragen van mevrouw M.C. Mos*, Utrecht vragen binnengekomen op 27 oktober 2006 en antwoorden van het college verzonden op 21 november 2006
- Gemeente Utrecht, *Commissiebrief Positie Stichting Lauwerecht*, Utrecht 02 november 2006
- Gemeente Utrecht, *Brief van de wethouder voor Welzijn, Cultuur, Integratie en de wijk binnenstad, Informatie Budget Stichting Lauwerecht STIL*, Utrecht 6 juni 2007
- Gemeente Utrecht, *Gebiedsgerichte handhaving en fraudebestrijding Amsterdamsestraatweg Zuid en Midden*, Utrecht 29 augustus 2007
- Gemeente Utrecht, *Borgingstraject Lombok*, Utrecht 04 februari 2008
- Gemeente Utrecht, *Gebiedsgerichte handhaving en fraudebestrijding Lombok*, Utrecht 28 februari 2008
- Gemeente Utrecht, *Gezamenlijke aanpak fraude en illegaliteit in wijk West heeft resultaat*, Utrecht 06 juni 2008
- Gemeente Utrecht (dienst Maatschappelijke ontwikkeling, Afdeling Welzijnszaken), *Pardon in Utrecht: stand van zaken maart 2009*, Utrecht maart 2009
- Gemeente Utrecht, *Gezamenlijke fraudeaanpak werkt ook in Utrechtse wijk Overvecht*, Utrecht 17 september 2009
- Geuijen, K., *De asielcontroverse: argumenteren over mensenrechten en nationale belangen*, Dutch University Press, 2004

- Groenewoud, M. en Rij, C. van, *Naleving van de Wet arbeid vreemdelingen in 2006: onderzoek onder werkgevers*, Regioplan, Amsterdam 2007
- Heijden, P. van der, Gils, G. van, Cruiff, M. en Hessen, D., *Een schatting van het aantal in Nederland verblijvende illegale vreemdelingen in 2005: in opdracht van het Ministerie van Justitie 2006-2*, IOPS-Utrecht, Universiteit Utrecht 2006
- Internationale Organisatie voor Migratie, *Out of Sight: Research into the living conditions and decision making process of irregular migrants in the main cities of The Netherlands, Germany and Austria*, IOM, Den Haag 2008
- Kalmthout, A., Graft, A., Hansen, L. en Hadrouk, M., *Terugkeermogelijkheden van vreemdelingen in vreemdelingenbewaring: een onderzoek naar verhinderden, bemoeilijkende of vergemakkelijkende factoren van terugkeer van vreemdelingen in vreemdelingenbewaring*, Wolf Legal Publishers, Nijmegen 2005
- Kalmthout, A.M., Hofstee-van der Meulen, F.B.A.M. en Dunkel, F., *Foreigners in European prisons*, Wolf Legal Publishers Nijmegen 2007
- Knotter, J. Korf, D. en Ying Lau, H., *Slangenkoppen en tijgerjagers: Illegaliteit en criminaliteit onder Chinezen in Nederland*, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag 2009
- Kromhout, M., Leijstra, y. en Beenackers E., *Terugkeer en MOB bij Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen; Landelijk beleid en lokale praktijk*, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Den Haag 2006
- Kromhout, M., Wubs, H. en Beenackers, E., *Illegaal verblijf in Nederland: Een literatuuronderzoek*, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie, Den Haag 2008
- Lange, T. de, *Staat, markt en migrant: de regulering van arbeidsmigratie naar Nederlands 1945-2006*, Boom Juridische uitgevers Nijmegen 2007
- Leerkes, A., San, M. van, Engbersen, G., Cruiff, M., Heijden, P. van der, *Wijken voor illegalen: Over ruimtelijke spreiding, huisvesting en leefbaarheid*, Sdu Uitgevers BV, Den Haag 2004
- Leerkes, A., *Ik probeer alleen maar mijn leven te leven: uitgeprocedeerde asielzoekers en criminaliteit*, Elsevier Overheid (Politie en Wetenschap 36C), Den Haag 2006
- Leerkes, A., *I am just trying to live my life; statusdilemma's en criminaliteit bij illegale migranten met een asielachtergrond*, in: *Migrantenstudies* (2007), 23(3) pp.180-206
- Leerkes, A., Engbersen, G. en San. M. van, *Shadow Places: Patterns of Spatial Concentration and Incorporation of Irregular Immigrants in the Netherlands*, in: *Urban Studies* (2007), Vol. 44, No. 8. pp.1491-1516
- Leerkes, A., *Illegaal verblijf en veiligheid in Nederland*, Academisch proefschrift Universiteit van Amsterdam 2007
- Leerkes, A., Engbersen, G. en Leun, J. van der, *The rise in crime among irregular immigrants: The marginalisation thesis in question*, in: Leerkes, A., *Illegaal verblijf en veiligheid in Nederland*, Academisch proefschrift Universiteit van Amsterdam 2007, p. 142-164
- Leun, J. van der, Engbersen, G. en Heijden, P. van der, *illegaliteit en criminaliteit: schattingen, aanhoudingen en uitzettingen*, Erasmus Universiteit, Rotterdam 1998
- Leun, J. van der, *Looking for loopholes: Processes of Incorporation of illegal immigrants in the Netherlands*, Amsterdam University Press, Amsterdam 2003
- Leun, J. van der en Vervoorn, L., *Slavernij-achtige uitbuiting in Nederland; een inventariserende literatuurstudie in het kader van de uitbreiding van de strafbaarstelling van mensenhandel*, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag 2004

- Leun, J. van der en Kloosterman, R., *Going underground: immigration policy changes and shifts in modes of provision of undocumented immigrants in the Netherlands*, In: Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie (2005), Vol. 97 No. 1 pp. 59-68
- Leun, J. van der, *Excluding Illegal Migrants in The Netherlands: Between National Policies and Local Implementation*, in: West European Politics (2006), Vol. 29. No. 2 pp. 310-326
- Leun, J. van der, en Illies, M., *Undocumented Migration, Counting the Uncountable: Data and Trends across Europe, Country report The Netherlands*, Clandestino 2008
- Meeteren, M. van, San, M. van en Engbersen, G., *Zonder papieren: over de positie van irreguliere migranten en de rol van het vreemdelingenbeleid in België*, Acco Leuven 2008
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Handhavingsprogramma 2003-2006*, Den Haag november 2002
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Handhavingsprogramma 2007-2010*, Den Haag 2006
- Muller, P. en Olthuis, S., *Met het oog op onzichtbaren; Een verkenning van de particuliere steun aan mensen zonder papieren*, KLVMA; Instituut voor onderzoek, ontwikkeling en advies inzake maatschappelijke activering, Den Bosch 1999
- Muus, P. en Muller, P., *Beeldvorming onder (uitgeprocedeerde) asielzoekers en vluchtelingen over terugkeer- en remigratie(beleid)*, European Research Center On Migration and Ethnic Relations (ERCOMER), Universiteit Utrecht 1999
- Obdeijn, H. en Schrover, M., *Komen en gaan: immigratie en emigratie in Nederland vanaf 1550*, Uitgeverij Bert Bakker, Amsterdam 2008
- Odé, A., *Voorstudie inventaristatie van terugkeer-projecten voor (ex)asielzoekers*, Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, Den Haag 2005
- Olde Monnikhof, M. en Vreede, J. den, *Terugkeerbeleid voor afgewezen asielzoekers; Evaluatie van het terugkeerbeleid '99 en het terugkeerbeleid onder de Vreemdelingenwet 2000*, Boom, Den Haag 2004
- Oldenburg, B., *Een waardevolle investering: hoe sociale netwerk een 'illegaal' bestaan mogelijk maken*, Afstudeeronderzoek Masterthesis vraagstukken van beleid en organisatie, Universiteit Utrecht, juli 2009
- Oort, M. van, Kulu Glasgow, Il, Weide, M. en Bakker, D. de, *Gezondheidsklachten van illegalen; een landelijk onderzoek naar huisartsen en Spoedeisende hulpafdelingen*, Nivel, Utrecht 2001
- Pluymen, M., *Niet toelaten betekent uitsluiten: een rechtssociologisch onderzoek naar de rechtvaardiging en praktijk van uitsluiting van vreemdelingen van voorzieningen*, Boom Juridische Uitgevers, Nijmegen 2008
- Politie Utrecht, *jaarsverslag politie Utrecht 2002*, Utrecht 2003 (te raadplegen op www.politie.nl/utrecht)
- Politie Utrecht, *jaarsverslag politie Utrecht 2003*, Utrecht 2004 (te raadplegen op www.politie.nl/utrecht)
- Politie Utrecht, *jaarsverslag politie Utrecht 2004*, Utrecht 2005 (te raadplegen op www.politie.nl/utrecht)
- Politie Utrecht, *jaarsverslag politie Utrecht 2005*, Utrecht 2006 (te raadplegen op www.politie.nl/utrecht)
- Politie Utrecht, *jaarsverslag politie Utrecht 2006*, Utrecht 2007 (te raadplegen op www.politie.nl/utrecht)
- Politie Utrecht, *jaarsverslag politie Utrecht 2007*, Utrecht 2008 (te raadplegen op www.politie.nl/utrecht)
- Politie Utrecht, *jaarsverslag politie Utrecht 2008*, Utrecht 2009 (te raadplegen op www.politie.nl/utrecht)
- Raad van Europa, Europees Comité inzake de voorkoming van folteren, vernederende en onmenselijke behandelingen, *Report to the authorities of the Kingdom of the Netherlands on the visits carried out to the Kingdom in Europe, Aruba, and the Netherlands Antilles by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, Staatsburg 2007

Raad voor openbaar bestuur, *Illegale blijvers*, Den Haag 1998
Rekenkamer Utrecht, *Gericht en geregeld: Een onderzoek naar handhaving van regels door de gemeente Utrecht, deelnota 9 Handhaving rechtmatige bewoning*, Utrecht 2007
Rusinovic, K., Leun, J. van der, Chessa, T., Weltevrede, A., Engbersen, G. en Vos, J., *Nieuwe vangnetten in de samenleving; Over problemen en dilemma's in de opvang van kwetsbare groepen*, Risbo, Rotterdam 2002
Terlouw, A., *Binnen 48 uur: Zorgvuldige behandeling van asielverzoeken?*, Wolf Legal Publishers en Centrum voor Migratierecht, Nijmegen 2003
Verkleij, H., *Monitoring van de gezondheidstoestand van illegalen*, RIVM, De Bilt 1999
Vluchtelingenwerk Nederland, *Project Perspectief: steunpunt voor (ex-)AMA's Stichting Vluchtelingenwerk Utrecht*, Utrecht 2006
Zuidam, M. en Grijpstra, D., *Over de grens: een onderzoek naar illegale activiteiten op het gebied van uitzendarbeid*, Research voor beleid, Leiden april 2004

Wet- en regelgeving

Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind
Universele Verklaring van de Rechten van de Mens
Vreemdelingenwet 2000
Wet Algemene Bijzondere Ziektekosten
Wet arbeid Vreemdelingen
Wet op de Jeugdzorg
Wet op de uitgebreide identificatieplicht
Wijzigingswet vreemdelingenwet en andere wetten teneinde de aanspraak van vreemdelingen jegens bestuursorganen op verstrekkingen, voorzieningen, uitkeringen, ontheffingen en vergunningen te koppelen aan het rechtmatig verblijf van de vreemdeling in Nederland (Koppelingswet)