

# Veel angst, weinig effect; Analyse; Twintig jaar illegalenbeleid

door: Robert van de Griend in *Vrij Nederland* van 16 februari 2008

**Staatssecretaris Albayrak staat voor een loodzware taak. De 150.000 illegalen die niet onder het generaal pardon vallen, moeten het land uit. Maar hoe krijgt ze dat voor elkaar Bijna twintig jaar illegalenbeleid heeft vooral averechtse effecten opgeleverd.**

Nebahat Albayrak begon het nieuwe jaar als een buitengewoon tevreden mens. De afwikkeling van het generaal pardon, zo vertelde de staatssecretaris van Justitie in de Volkskrant, loopt op rolletjes. Half december had de Immigratie- en Naturalisatiedienst al 22.000 uitgeprocedeerde asielzoekers uitgenodigd om een verblijfsvergunning op te halen. Een 'enorme prestatie', vond Albayrak. 'Mag ik dat even zeggen' Vooraf hadden de rechtse partijen gewaarschuwd dat door de legaliseringmaatregel illegalen uit alle hoeken en gaten in Europa zouden kruipen om in Nederland asiel aan te vragen. Maar dat doemscenario werd door recente cijfers gelogenstraft. 'Het is allemaal verbazingwekkend goed gegaan,' zei de Pvd staatssecretaris. 'Soms zit ik hier en dan denk ik: jeetje, wat gaat dat hard!' Ere wie ere toekomt. Terwijl de rest van het kabinet het afgelopen jaar vooral druk in de weer was met uitstellen en afstellen, heeft Nebahat Albayrak met stap een van de pardonregeling een knap karwei afgeleverd. Maar nu is het tijd voor stap twee, en daarbij vergeleken is de legalisering van enkele tienduizenden uitgeprocedeerde asielzoekers peanuts. Want wat te doen met alle vreemdelingen zonder papieren die niet onder het generaal pardon vallen Die groep, bestaande uit uitgeprocedeerde asielzoekers, illegale arbeidsmigranten, slachtoffers van mensenhandel en andere illegalen, wordt geschat op zo'n 150.000 mensen. Volgens Albayrak is het simpel. 'Dit pardon is genereus. Maar wie er nu buiten valt, moet ook echt weg.' Ferme taal van de staatssecretaris. Maar de praktijk zou haar nog wel eens vies kunnen tegenvallen.

De Nederlandse overheid breekt zich al decennia lang het hoofd over illegale vreemdelingen. Tot twintig jaar geleden werd illegaal verblijf nog oogluikend toegestaan en werden werkgevers met illegale arbeiders in dienst slechts mondjesmaat bestraft. Eind jaren tachtig besloot de overheid dat het zo niet langer kon. Het land kampte met hoge werkloosheidscijfers, en nu kwamen de deuren ook nog eens wagenwijd open te staan voor buitenlandse werkzoekenden door het verdwijnen van de Europese binnengrenzen en het vallen van de Berlijnse Muur. Aan Pvd staatssecretaris Aad Kosto de taak om de illegalenpopulatie terug te dringen. Onder het motto 'we moeten alle mensen laten verdwijnen wier problemen we hier niet kunnen oplossen' voerde Kosto van 1989 tot 1994 een even streng als omstreden beleid, dat hem zelfs op een bomaanslag op zijn huis kwam te staan. De PvdA'er slaagde er wel in het illegalenvraagstuk voorgoed op de politieke agenda te zetten. Sinds Kosto hebben politici van alle gezindten blikken vol wetten, maatregelen, acties en plannen opengetrokken (zie het overzicht op de volgende pagina's) om illegalen te doen vertrekken. Menig voorstel ging verder dan het beleid van Kosto, maar tot een bomaanslag is het nooit meer gekomen.

## Naieve gedachte

Een blik op de cijfers doet vaststellen dat een kleine twintig jaar illegalenbeleid weinig succes heeft gehad. Schattingen van het aantal illegalen schommelden begin jaren negentig rond de vijftigduizend, maar inmiddels liggen die cijfers drie keer zo hoog. Ook nu Polen, Tsjechen,

Roemenen en Bulgaren niet meer tot de illegalen mogen worden gerekend vanwege de uitbreiding van de Europese Unie.

Grofweg valt het illegalenbeleid dat tot nu toe is gevoerd, te verdelen in twee strategieën waarop de overheid om beurten het accent heeft gelegd: de uitsluitstrategie en de uitzetstrategie. De eerste heeft ertoe geleid dat illegalen in de loop der jaren steeds verder zijn uitgesloten van basale bestaansvoorzieningen. De toegang tot de formele arbeidsmarkt, het stelsel van collectieve voorzieningen, de gezondheidszorg en de woningmarkt is in hoog tempo bemoeilijkt, of zelfs onmogelijk gemaakt. Alles vanuit de veronderstelling: als het leven in de illegaliteit onaantrekkelijker wordt, gaan de illegalen vanzelf weg en zal de aanwas van nieuwe illegalen beperkt blijven. Een naieve gedachte, zo is inmiddels gebleken.

### **Averechtse effecten**

Neem de aanpak van illegale arbeid. Met het afschaffen van sofinummers voor illegalen in 1991, het uitsluiten van illegalen van de Ziektewetuitkering en de Werkeloosheidswetuitkering in 1998, de voortdurende intensivering van arbeidsinspectie en de alsmaar hogere boetes voor frauderende werkgevers, beoogde de overheid groot resultaat. Maar, zegt Marijke Bijl van het Ondersteunings Komitee Illegale Arbeiders (OKIA), in de praktijk hebben de maatregelen vooral averechtse effecten gehad. OKIA deed in samenwerking met Wageningen Universiteit onderzoek naar dertig jaar illegale arbeid in de Westlandse kassen. Voornaamste conclusies uit het rapport Onzichtbaar achter glas: het aantal illegale arbeidsmigranten is nauwelijks afgenomen, werkgevers hebben allerlei manieren gevonden om verscherpte regelgeving te ontduiken, de identiteitsfraude heeft grote vormen aangenomen en de positie van de arbeidsmigranten is enorm verslechterd. 'Sinds de controle op illegale arbeid is verscherpt,' zegt Bijl, 'proberen werkgevers het financiële risico zoveel mogelijk af te wentelen. Ze nemen alleen nog illegalen in dienst via uitzendbureaus en gaan kortere dienstverbanden aan. Dat heeft ertoe geleid dat de concurrentie tussen illegalen groter is geworden, de lonen zijn verlaagd en het werktempo is verhoogd.' Voorheen had een illegaal nog de mogelijkheid om bij belabberde arbeidsomstandigheden zijn beklag te doen bij de arbeidsrechter. 'Maar nu aan alle kanten met valse namen en valse sofinummers wordt gewerkt, durft niemand dat meer. Laat staan dat er nog mensen te vinden zijn die voor je willen getuigen.' Ook bij de arbeidsinspectie hoeft een illegale vreemdeling niet aan te kloppen. 'Er meldde zich iemand die bij het werk twee vingers had verloren. Ik heb drie regiokantoren van de arbeidsinspectie gebeld met de vraag wat ze voor hem konden betekenen. Van alledrie kreeg ik te horen dat ze zijn naam zouden doorgeven aan de vreemdelingendienst, en dat hij dan zou worden opgepakt. Tja. Dan onderneemt zo'n meneer dus niets.'

Ondanks alle maatregelen is het aantal illegale arbeidsmigranten de afgelopen jaren nauwelijks afgenomen. Zolang migranten hier meer kunnen verdienen dan in hun eigen land, en zolang de vraag naar goedkope, flexibele krachten aanhoudt, zal dat zo blijven, denkt Bijl. 'Al vanaf de jaren negentig roept de overheid: we hebben de zaak nu bijna onder controle. Inmiddels is de capaciteit van de arbeidsinspectie vertienvoudigd, maar het is nog altijd niet gelukt. Zelfs niet in het Westland, en dat is toch een tamelijk overzichtelijk gebied.'

### **Onverzekerd**

Ook op het vlak van de gezondheidszorg heeft de Nederlandse overheid het de illegale vreemdeling steeds lastiger gemaakt. De Koppelingswet uit 1998 bepaalde dat illegalen zich

niet meer konden verzekeren tegen ziektekosten. Huisartsenzorg werd voortaan vergoed door het Koppelingsfonds, maar ziekenhuizen, verpleeghuizen, en GGZ-instellingen moesten hun eigen noodpotjes gaan aanspreken. Dat heeft de toegang tot tweedelijns- en AWBZ-zorg voor illegalen bemoeilijkt, zo valt te lezen in het onlangs verschenen rapport Arts en vreemdeling van de commissie-Klazinga. De commissie noemt het praktijkvoorbeeld van een Armeense vrouw met galstenen, die op de dag van haar operatie naar huis werd gestuurd omdat ze niet verzekerd was. Ondanks de hevige pijnen waaraan de vrouw leed, weigerde het ziekenhuisbestuur voor haar behandelkosten op te draaien: de situatie was niet acuut genoeg.

Met de verscherping van de Wet op de Identificatieplicht, die voor ziekenhuizen in werking trad in 2006, is de drempel tot medische zorg voor illegalen nog hoger komen te liggen. 'In hoeverre dat heeft geleid tot een daling van het ziekenhuisbezoek wordt niet bijgehouden,' zegt Evert Bloemen, arts en medewerker bij stichting Pharos, kenniscentrum voor gezondheid van vluchtelingen en illegalen. 'Maar het is algemeen bekend dat illegalen later hulp zoeken, hoewel ze vaker gezondheidsklachten hebben dan de gemiddelde Nederlander.' Bloemen haalt een incident aan dat vorig jaar mei plaatsvond. 'Een Congolese vrouw van zeventig werd aangetroffen in een bushokje. Ze was half verlamd, had last van bloedingen en een levensbedreigende infectie in haar buik. Ze moest met spoed worden geopereerd. Dat ze niet door familie of bekenden naar een ziekenhuis was gebracht, maar op straat was achtergelaten in de hoop dat iemand haar zou meenemen, daar zit veel angst bij.'

Eind vorig jaar werd bekend dat sommige ziekenhuizen illegalen een toegangstarief van driehonderd euro laten betalen voor de behandeling. Een gevolg van de nieuwe Zorgverzekeringswet die in 2007 van kracht werd, zegt Bloemen. 'Sindsdien is het aantal onverzekerden enorm gestegen. Daardoor zijn de financiële buffers van de ziekenhuizen kleiner geworden. Illegalen zijn daar de dupe van.'

Al met al is de steeds beperktere toegang tot medische zorg een wezenlijk onderdeel geworden van het Nederlandse ontmoedigingsbeleid voor illegalen. Tot een grote uittocht heeft dat nog niet geleid. Kennelijk verblijft een illegale vreemdeling nog liever ziek in een opvangcentrum of op straat, dan dat hij terugkeert naar zijn eigen land. 'Ook in de gezondheidszorg worden we geconfronteerd met de mondialisering, en de wereldwijde verschillen in welvaart,' zegt Bloemen. 'Daar kan een overheid maar beperkt verandering in brengen.'

### **Psychische problemen**

De marginalisering van illegale vreemdelingen is niet alleen maar ten koste gegaan van de illegalen zelf. Ook de rest van de samenleving is eronder komen te lijden. Uit recent onderzoek van socioloog Arjen Leerkes blijkt dat veel illegalen zich toeleggen op criminele activiteiten. Het aantal verdachten met een illegale status is tussen 1997 en 2003 meer dan verdubbeld. Tenminste een derde van die stijging, stelt Leerkes, hangt in meer of mindere mate samen met het verscherpte vreemdelingenbeleid. De socioloog onderscheidt 'verblijfscriminaliteit', zoals het oversteken van de grens met een vals paspoort, 'bestaanscriminaliteit', zoals het dealen van drugs, en 'verslavingsgerelateerde criminaliteit', zoals winkeldiefstal. De samenhang tussen de laatste categorie en het verscherpte vreemdelingenbeleid wordt verklaard vanuit het feit dat marginalisering bij veel illegalen leidt tot psychische problemen, die weer in veel gevallen leiden tot drugsgebruik.

### **Gediplomeerd gek**

Omdat de uitsluitstrategie illegale vreemdelingen nauwelijks heeft kunnen verleiden tot een enkeltje herkomstland, en daarmee ongunstig heeft uitgepakt voor de openbare veiligheid en volksgezondheid, is het accent in het illegalenbeleid meer en meer verschoven naar de uitzetstrategie: oppakken, vastzetten, en uitzetten. Met een continue uitbreiding van de opsporingscapaciteit, en de bepaling in de Vreemdelingenwet van 2001 dat vreemdelingen mogen worden opgepakt bij een 'redelijk vermoeden' van illegaliteit, in plaats van de voorheen gehanteerde 'concrete aanwijzing', heeft de politie steeds meer aan slagkracht gewonnen. Ook de explosieve groei van cellen, waar illegalen kunnen worden vastgehouden in afwachting van hun uitzetting, heeft daaraan bijgedragen. De capaciteit van ruim drieduizend detentieplaatsen voor vreemdelingen maakt Nederland tot koploper in Europa.

Maar hoewel het aantal aanhoudingen en vastzettingen van illegalen de laatste jaren fors is toegenomen, komt het van uitzetten nog altijd weinig. Onderzoek van de Universiteit van Tilburg uit 2005 wijst uit dat zestig procent van de gedetineerde vreemdelingen niet op het vliegtuig belandt, maar na verloop van tijd weer op straat wordt gezet. Soms omdat illegalen op geen enkele manier aan hun vertrek willen meewerken, en hun identiteit en afkomst verzwijgen. Uit angst voor represailles in hun thuisland of uit schaamte tegenover hun familie vanwege hun mislukte avontuur. Vaak ook wordt uitzetting verhinderd door de landen van herkomst. Berucht voorbeeld is China. Van de 1304 'laissez-passer'-aanvragen die in 2006 bij de Chinese ambassade werden gedaan, zo blijkt uit cijfers van de IND, werden er slechts zevenendertig gehonoreerd. Omdat het oppakken en vastzetten van illegalen onverminderd doorgaat, heeft het Nederlandse uitzetbeleid inmiddels het karakter gekregen van een carrousel. Volgens het onderzoek van de Universiteit van Tilburg heeft bijna veertig procent van de gedetineerde illegalen eerder vastgezet. En ook van die groep belandt uiteindelijk driekwart weer op straat.

Net als bij de uitsluitstrategie heeft ook het falen van de uitzetstrategie zijn weerslag op de samenleving. Zet zes illegalen bij elkaar in een cel - een gebruikelijk aantal in vreemdelingendetentie - en de kans is groot dat ze er alle zes slechter uitkomen dan ze erin gingen. Of zoals de Iranier Rahman het ooit in Vrij Nederland zei: 'Voordat ik werd vastgezet, wist ik nog niks. Maar toen ik van de boot (de detentieboot in Rotterdam, RvdG) afkwam, wist ik precies hoe ik moest stelen en drugs moest dealen.' Met zespersoonscellen, weinig ontspanningsmogelijkheden en slechte toegang tot medische en psychische zorg, is het leven in veel vreemdelingengevangnissen zacht gezegd nogal sober. Dat komt over het algemeen niet ten goede van de mentale toestand van de gedetineerden. 'Mensen die een jaar op de boot hebben gezeten, zijn bijna gediplomeerd gek,' zei Bea Kruse, verpleegkundige in de Rotterdamse Pauluskerk, een jaar geleden in Vrij Nederland. 'Die hebben zoveel moeten doorstaan dat het wandelende tijdbommen zijn geworden. Hun lichaam is helemaal verkrampd; een brok wanhoop en frustratie. Dan is het wachten tot ze een keer de boel kort en klein slaan.'

## **Medeplichtig**

Uit onvrede over het alsmaar tekortschietende illegalenbeleid, zijn in Den Haag de meest ingrijpende plannen bedacht. Vooral de VVD heeft zich creatief getoond in het bedenken van oplossingen. Zo wilde de partij schoolhoofden verplichten om ouders van illegaal verblijvende kinderen aan te geven. Ook stelden de liberalen voor illegalen net zo lang vast te zetten tot ze meewerken aan hun uitzetting. Op aandringen van de gemeente Rotterdam, waar naar schatting tussen de twaalfduizend en twintigduizend illegalen verblijven, heeft voormalig

minister van Vreemdelingenzaken Rita Verdonk overwogen om illegaliteit strafbaar te stellen. 'Het is voor onze politie heel frustrerend,' licht de Rotterdamse burgemeester Ivo Opstelten toe, 'dat illegalen vandaag worden opgepakt, maar morgen weer op straat staan omdat ze niet kunnen worden uitgezet. Daarom pleit de politie voor strafbaarstelling van illegaliteit. Dat zou eigenlijk op Europees niveau aan de orde moeten komen, want het heeft weinig zin om het in Nederland in te voeren, en andere landen niet.' Opstelten is zich bewust van de consequenties van een verbod. 'De opsporings- en cellencapaciteit zal dan flink moeten worden uitgebreid. En als illegaliteit strafbaar is, dan is iemand die illegalen hulp biedt medeplichtig. Maar op een gegeven moment moet je als overheid keuzen maken.'

## **Nazi's**

Deze VVD-voorstellen haalden het niet. Een maatregel die wel werd ingevoerd, was het illegalenquotum van Verdonk. Onder haar invloed bevatte het prestatiecontract van de politie voor 2007 de bepaling dat de korpsen gezamenlijk 40.000 illegalen om een identiteitsbewijs moesten gaan vragen, en 11.883 illegalen moesten gaan vastzetten. Een politiekorps dat zijn quota zou halen, kon rekenen op een bonus van zo'n 240.000 euro. Onkies, vonden veel mensen. De vergelijking met de nazi's, die een premiesysteem toepasten om de jacht op ondergedoken joden te intensiveren, was in de media snel gemaakt. Ook onder de korpsen klonken afkeurende geluiden. 'Als de minister opeens bepaalt dat we vreemdelingen moeten gaan aanhouden,' zei de OR-voorzitter van de politieregio Limburg Zuid in VN, 'en hij hangt daar een bonus aan van een miljoen euro, kan ik begrijpen dat mijn korpschef daarvan graag een graantje wil meepikken. Maar of het ethisch is om dit soort activiteiten met een financiële vergoeding te bevorderen, ik denk het niet.'

Rita Verdonk en de Amsterdamse burgemeester Job Cohen, die het prestatiecontract namens alle korpsleiders had ondertekend, haastten zich te zeggen dat er geen sprake was van een 'jacht' op illegalen, en dat sowieso de prioriteit zou komen te liggen bij 'criminele illegalen.' Maar ze hadden al snel de schijn tegen. 'Tot voor kort,' verklaarde voorzitter Loes Vellenga van de vereniging van asieladvocaten tegenover dit weekblad, 'ging er weleens een week voorbij dat ik helemaal geen meldingen kreeg van illegalen die waren opgepakt. Maar nu krijg ik elke dag meldingen. (...) Er worden veegacties gehouden bij bollenboeren. En de politie gaat gericht Chinese restaurants binnen, omdat ze ervan overtuigd zijn dat daar illegalen werken. Meestal is dat ook zo.'

Gedurende het jaar werden verschillende politieacties gehouden die volgens sommigen rieken naar bonuszucht. In Utrecht werden drie illegaal verblijvende koks opgepakt bij een inval in vrijwilligerscafe Averechts, terwijl in de stad al jaren algemeen bekend was dat daar mensen zonder papieren in de keuken stonden, en zelfs gemeenteraadsleden in Averechts kwamen eten.

In Amsterdam werden bij een grootschalige inval in een grand cafe in Zuid-Oost honderdelf illegale vreemdelingen opgepakt. Volgens de politie omdat er vermoedens waren dat het cafe een verzamelplaats was voor illegalen die zich schuldig hadden gemaakt aan internetfraude, drugshandel, mensenhandel en prostitutie.

Des te opmerkelijker dat het OM uiteindelijk slechts acht illegalen dagvaardde, uitsluitend voor identiteitsfraude, maar dat wel zevenenzestig illegalen in vreemdelingenbewaring werden geplaatst. In Rotterdam viel begin vorig jaar een interventieteam een bedrijvenpand binnen dat dienst deed als kerk. Wegens geluidsoverlast, aldus de gemeente.

Eenmaal binnen ontdekte het interventieteam dat pastor Manuel Jesus vijf illegalen in de Assembleia de Deus had ondergebracht, onder wie drie Brazilianen, een Angolees en diens vijfjarige zoonje. De Brazilianen werden meegenomen en in vreemdelingenbewaring geplaatst.

Pastor Manuel laat VN via zijn Nederlands sprekende dochter weten dat hij te emotioneel is om over het voorval te praten.

## **Jachtpraktijken**

Met het aantreden van de nieuwe minister van Binnenlandse Zaken Guusje ter Horst (PvdA) zijn de illegalenquota uit de afspraken met de politie verdwenen. Ter Horst prefereert een 'kwalitatieve' aanpak. Haar partijgenoot Hans Spekman, woordvoerder asielzaken in de Tweede Kamer, weet wel waarom. 'Die quota leidden niet tot een scherpe, gerichte aanpak,' zegt hij. 'Die leidden alleen tot quota halen. Ik heb altijd gevonden dat bij gebrek aan politiecapaciteit moet worden gekozen voor de groep waarvan de samenleving het meest last heeft. Ik wilde dat er meer werd ingezet op criminele illegalen. Maar die groep is moeilijker te pakken dan de groep die weinig overlast biedt. Officieel werkt de politie met de zogenaamde schijf van vijf en hebben criminele illegalen prioriteit. Maar in de praktijk werd dat niet gehandhaafd. Die berichten over de politie die een Chinees restaurant binnenvalt om haar quota te halen, die herken ik wel.'

Mede door de (gevreesde) jachtpraktijken is onder illegalen een steeds sterkere angstcultuur ontstaan. Hulpverleners vertellen talloze verhalen over illegalen die hun huis nauwelijks meer uit durven, niet meer met het openbaar vervoer reizen, of al beginnen te rennen zodra ze in de verte een politieagent zien. Oktober vorig jaar viel de Amsterdamse politie een flatwoning binnen in de Bijlmer, omdat er mogelijk een illegaal naaiatelier was gevestigd. De bewoner van het pand, een Ghanees, werd opgepakt omdat hij zonder papieren in Nederland verbleef. Zijn Ghanees vriend Michael, die ook aanwezig was, vluchtte naar het balkon, en probeerde via andere balkons te ontsnappen. Dat ging mis. Michael viel van zevenhoog naar beneden en overleed ter plekke. 'Hij was net twee weken vrij nadat hij tien maanden in vreemdelingendetentie had gezeten,' vertelt zijn tante Beatrice. 'Michael was doodsbang om weer opgepakt te worden.'

## **Verraad**

Terug naar Nebahat Albayrak. Hoe denkt zij de 150.000 illegalen het land uit te krijgen. Afgelopen zomer merkte de staatssecretaris al dat de praktijk soms weerbarstiger is dan haar beleid op papier. Toen vroeg ze burgemeesters de namen door te geven van vreemdelingen die zich op het gemeentehuis melden voor het generaal pardon, maar niet voor de regeling in aanmerking komen. Het kwam haar op veel tegenstand te staan. Illegalen aangeven voelt als 'verraad', zei de burgemeester van Hilversum. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten liet weten dat burgemeesters zelf moesten bepalen hoe ze hun pardonloket inrichten. Het conflict is nooit helemaal opgelost, al blijkt nu dat Albayrak wel kan rekenen op de medewerking van Ivo Opstelten. 'Ja, dat doe ik,' zegt Opstelten over het verzoek van de staatssecretaris. 'Daar zijn afspraken over. Die namen gaan via de IND naar de Dienst Terugkeer & Vertrek. En als de gemeente om meer informatie wordt verzocht, dan wordt die beschikbaar gesteld.'

De Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V), die begin vorig jaar werd opgericht, is Albayraks

belangrijkste instrument bij het uitzetten van illegale vreemdelingen. Met een persoonsgerichte aanpak gaat de dienst illegalen overhalen uit Nederland te vertrekken. Desnoods met een financiële stimulans. Maar het is nog de vraag in hoeverre de DT&V het illegalenbeleid sluitend zal kunnen maken. Je blijft illegalen houden die 'op geen enkele manier meewerken', zei directrice Rhodia Maas eerder in Vrij Nederland. 'Daar kun je lang bovenop blijven zitten, maar ooit houdt het op.' Ook Albayrak is voorzichtig over de effectiviteit van de dienst. 'Ik denk,' zei ze in de Volkskrant, 'dat we in de loop van 2008, als we de achtergronden van die groep wat beter in beeld hebben, zinniger uitspraken kunnen doen over hoe snel het te verwachten is dat mensen ook echt teruggaan.'

Anderhalve week geleden stelde Albayrak zich opnieuw behoedzaam op. Na afloop van de ministerraad sprak ze over de terugkeer van de uitgeprocedeerde asielzoekers die niet in aanmerking komen voor het generaal pardon, omdat ze bijvoorbeeld een crimineel verleden hebben. Dat gaat nog een hele klus worden, zei de staatssecretaris. Het jaar 2008 wordt 'echt een moeilijk jaar.' En dan gaat het nog maar om een groep van zo'n vijfduizend mensen.

### **Voor de deur**

Naast de uitzetstrategie gaat Albayrak ook de uitsluitstrategie uitbreiden. Vanaf 2009 hebben illegalen geen recht meer op gemeentelijke noodopvang. Dan komen ze voor de keuze te staan: vertrekken, elders onderdak vinden, of op straat slapen. Voor een vooruitblik op de mogelijke effecten van zo'n maatregel kan Albayrak terecht in Rotterdam. Daar wordt al sinds 2006 met een vergelijkbaar systeem gewerkt. Wie in aanmerking wil komen voor gesubsidieerde nachtopvang, moet een pasje kunnen tonen. Zo'n pasje wordt alleen verstrekt aan mensen van boven de driëntwintig jaar die een 'binding met de regio' en een verblijfsvergunning hebben. 'Iedereen die niet aan die criteria voldoet, komt er niet,' zegt Ivo Opstelten. 'Mensen die hier illegaal verblijven dus ook niet. Zo hopen we dat ze uit Rotterdam zullen vertrekken.' Veel illegalen hebben daar geen gehoor aan gegeven. Die slapen nu in het park, of voor de deur van de noodopvang. 'Een aantal blijft hier, absoluut,' zegt Opstelten. 'Dat is een potentieel risico in de stad, tuurlijk. Daar moet je de ogen ook niet voor sluiten. Als burgemeester heb ik een zorgplicht. Als ik weet dat iemand in de ellende zit, dan wordt hij geholpen. Maar wel volgens de regels van het spel. En het spel is dat men terug moet.'

Raadsleden van Leefbaar Rotterdam brachten vorig jaar maart onaangekondigd een bezoek aan alle opvangcentra, om persoonlijk te controleren of er geen illegalen of andere onwelkome daklozen zaten. Dat gaat Opstelten te ver. 'Raadsleden moeten zich kunnen oriënteren. Maar dit is niet mijn stijl.'

### **Schrijnendheid**

Nebahat Albayrak gaat niet over een nacht ijs. Ze heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum opdracht gegeven grootschalig onderzoek te doen naar de aard en achtergronden van de illegalenpopulatie. PvdA'er Hans Spekman had daar om gevraagd. Volgens Spekman is de grote makke van twintig jaar illegalenbeleid dat illegalen altijd over een kam zijn geschoren. Met een kwalitatief onderzoek, hoopt hij, kunnen verschillende categorieën worden onderscheiden, en kan voor elke groep een eigen aanpak worden ontwikkeld. 'Illegale arbeidsmigranten,' loopt hij op de resultaten vooruit, 'daar moet je zo snel mogelijk bovenop zitten. Die drukken arbeid weg. En aan de andere kant worden ze uitgebuit en wonen ze in een klotesituatie op een flatje in Overvecht. Dus er moet meer geld worden uitgetrokken voor de arbeidsinspectie.' Voor sommige groepen is het illegalenbeleid

nu juist te 'hardvochtig', vindt Spekman. Voor slachtoffers van mensenhandel, bijvoorbeeld. 'Die moet je veel meer bescherming bieden. Ik wil dat ze zich veilig voelen, zodat je de netwerken erboven kunt pakken.' Ook met kinderen die hier al hun hele leven illegaal verblijven moet wat hem betreft minder rigide worden omgesprongen. 'In eerste instantie moet je voorkomen dat zo'n groep ontstaat. Want is het nog te doen om kinderen uit te zetten die hier al achttien jaar zijn, omdat we als samenleving te laks zijn geweest om dat eerder te doen. Ik ben geen voorstander van een categoriale regeling, maar ik vind dat die huidige groep achttienjarigen per persoon moet worden beoordeeld, om ze op basis van schrijnendheid een verblijfsvergunning te kunnen geven.'

Duidelijk is dat Nebahat Albayrak nog een flinke kluit aan de illegalen gaat krijgen. Belangrijk lijkt dat ze haar hoofd koel houdt, en niet met hagel gaat schieten om haar doel te bereiken. Ooit noemde ze in Algemeen Dagblad het strenge illegalenbeleid van het kabinet CD VVD-LPF 'veel stoere taal, weinig zoden aan de dijk'. Want: 'Het vaststellen van de identiteit blijft een enorm probleem, en nog steeds zijn er veel landen die moeilijk doen bij de terugname van hun onderdanen.' Albayrak hekelde de hoge kosten van dat beleid en de strijdigheid ervan met internationale verdragen. Op deze manier word je 'asoland nummer 1 in Europa', zei ze toen. Het vereist veel creativiteit en wijsheid om niet in dezelfde val te trappen.

\* \* \*

## **Chronologie van twintig jaar illegalenbeleid**

**De Nederlandse overheid voert sinds begin jaren negentig een actief illegalenbeleid. Een selectie uit alle wetten, maatregelen, acties en plannen.**

1991

Het geschatte aantal illegale vreemdelingen in Nederland ligt rond de 50.000.

NOVEMBER 1991

De ministeries van Justitie en Financien voeren gezamenlijk de maatregel in dat illegalen voortaan geen recht meer hebben op een sofi-nummer.

JANUARI 1992

Het ministerie van Justitie begint samen met de Internationale Organisatie voor Migratie een terugkeerproject voor illegalen. Met een gratis enkele reis voor het hele gezin en een geldbedrag van 1750 gulden worden illegalen aangemoedigd vrijwillig terug te keren naar hun land van herkomst.

NOVEMBER 1992

Op een Pvd partijbijeenkomst staat het illegalenthema hoog op de agenda. 'We moeten alle mensen laten verdwijnen wier problemen we hier niet kunnen oplossen,' zegt staatssecretaris van Justitie Aad Kosto. 'Hun aanwezigheid verdraagt zich niet met ons streven naar maatschappelijke ordening,' zegt partijvoorzitter Felix Rottenberg. Minister van Financien



Wim Kok pleit voor een 'moedig verwijderingsbeleid'. De bijeenkomst vindt plaats een maand na de Bijlmerramp, toen bij telling van de slachtoffers duidelijk werd dat Nederland veel meer illegalen herbergt dan tot dan toe werd aangenomen.

MEI 1993

Illegalen die zich hevig verzetten tegen hun uitzetting mogen door de marechaussee in uiterste gevallen met dwangbuis, fixerende brancard, hand- en voetboeien of broekstok op het vliegtuig worden gezet. Voor schreeuwende, bijtende en spugende vreemdelingen moet een masker worden ontworpen. Vreemdelingen die levensbedreigend gedrag vertonen, mag onder voorwaarden een verdovende injectie worden toegediend. Dat schrijft de commissie-Van den Haak, die in opdracht van staatssecretaris Kosto een rapport opstelde over uitzetting van illegalen.

MEI 1993

Staatssecretaris Kosto beëindigt de Roosendaal-methode: het uitzetten van illegalen door hen op station Roosendaal met een enkeltje Frankrijk op de trein te zetten. In de praktijk stapten de meesten, zo'n 200 per maand, in Antwerpen of Brussel uit. April 1993 zei de Belgische minister Tobback van Binnenlandse Zaken dat hij het 'dumpen' van illegalen in België 'spuugzat' was.

APRIL 1994

VVD-leider Frits Bolkestein stelt voor om de leerplichtwet te veranderen, zodat kinderen van illegalen kunnen worden uitgesloten van onderwijs.

APRIL 1994

In Tilburg wordt de eerste vreemdelingengevangenis geopend. In de omgebouwde militaire kazerne kunnen 360 illegalen worden opgesloten in afwachting van hun uitzetting.

MEI 1994

Staatssecretaris Kosto van Justitie stelt voor om werkgevers die illegalen in dienst hebben, celstraffen op te leggen.

JANUARI 1994

De Wet op de Identificatieplicht wordt ingevoerd. Burgers moeten zich voortaan op het werk, bij verdenking van illegaal verblijf, en bij overtredingen en misdrijven kunnen identificeren.

NOVEMBER 1994

De Wet ter Voorkoming van Schijnhuwelijken wordt ingevoerd. Vreemdelingen die trouwen met iemand met de Nederlandse nationaliteit om een verblijfsvergunning te verkrijgen, worden strafbaar.

Ook betrokkenheid bij het sluiten van een schijn-huwelijk wordt strafbaar.

JULI 1998

De Koppelingswet wordt ingevoerd. Illegalen die al voor 1991 in Nederland waren, en nog over een sofinummer beschikken, hebben voortaan geen toegang meer tot sociale voorzieningen als bijstand, ziekenfonds, sociale huisvesting en taalles. Huisartsenzorg voor illegalen wordt vanaf nu vergoed door het Koppelingsfonds, maar ziekenhuizen, verpleeghuizen, en GGZ-instellingen moeten hun eigen noodpotjes gaan aanspreken.

MEI 2000

Voormalig IND-directeur Hilbrand Nawijn vertelt in Het Parool dat de IND tot 1996 honderden Afrikaanse illegalen heeft uitgezet naar buurlanden van hun landen van herkomst. 'De Afrikaanse immigratiecollega's en hun regeringen werkten graag mee. (...) Wij gaven de Afrikaanse collega's gratis trainingen grensbewaking op Schiphol in Nederland. Wij betaalden ook het vervoer van de asielzoekers naar landen van herkomst.' Anonieme IND'ers vertellen in Het Parool dat in ruil voor een Ajax-shirtje of een stropdas met het logo van het ministerie van Justitie in Afrika 'alles' was te regelen.

APRIL 2001

De nieuwe Vreemdelingenwet wordt ingevoerd. Vreemdelingen mogen voortaan worden opgepakt bij een 'redelijk vermoeden' van illegaliteit. Voorheen was daar een 'concrete aanwijzing' voor nodig. Vreemdelingendetentie moet vanaf nu worden opgeheven als de rechter beslist dat er geen zicht is op uitzetting.

2002

In Amsterdam, Rotterdam en Den Haag houdt de politie geregeld 'veegacties' waarbij tientallen illegalen tegelijkertijd worden opgepakt en uitgezet.

JUNI 2002

De beoogde coalitiepartners CDA, LPF en VVD opperen het plan om speciale teams te vormen die zich uitsluitend bezighouden met het opsporen en uitzetten van illegale vreemdelingen. Om het oppakken van illegalen te vergemakkelijken, moet illegaliteit strafbaar worden gesteld.

JULI 2002

In het regeerakkoord van CDA, LPF en VVD staat dat illegaal verblijf in Nederland 'met kracht moet worden bestreden'.

Illegaliteit, zo luiden de plannen, wordt strafbaar. Gemeenten mogen geen opvang bieden aan illegalen, en landen die illegalen niet willen terugnemen, worden uitgesloten van ontwikkelingshulp.

SEPTEMBER 2002

Op initiatief van de overheid wordt de kliklijn Meld Misdad Anoniem opgericht. Burgers kunnen voortaan anoniem aangifte doen van criminaliteit en illegaliteit.

## OKTOBER 2002

VVD, CDA en LPF opperen het plan om schoolhoofden te verplichten kinderen van illegalen aan te geven bij de vreemdelingendienst.

## JULI 2003

CDA, VVD en D66 opperen het plan om gemeenten die hulp bieden aan illegalen, te dwingen het rijksbeleid te volgen en anders financieel te gaan korten.

## SEPTEMBER 2003

CD Kamerlid Wim van Fessem pleit tegen een generaal pardon. Het lijkt hem beter als bijvoorbeeld burens geld gaan inzamelen voor asielzoekers die het land moeten verlaten. 'Met dat geld kunnen deze mensen zich makkelijker in hun land van herkomst vestigen, kunnen burens hen daar bezoeken en is het wellicht mogelijk dat ze eens in de twee jaar terugkeren naar Nederland voor een vakantie.' Minister van Vreemdelingenzaken Rita Verdonk noemt het een 'creatieve en innovatieve' manier om geld te besparen op de toch al krappe rijksbegroting.

## NOVEMBER 2003

Minister Verdonk presenteert haar Terugkeernota. Daarin wordt aangekondigd dat het vreemdelingentoezicht zal worden geïntensiveerd en dat vreemdelingenbewaring vaker zal worden toegepast

## APRIL 2004

Minister Verdonk presenteert haar Illegalennota. Daarin wordt aangekondigd dat mensensmokkelaars, huisjesmelkers en werkgevers met illegalen in dienst harder zullen worden aangepakt.

## SEPTEMBER 2004

Minister Donner van Justitie opent in Rotterdam de eerste detentieboot. Een goedkope en snelle oplossing voor het tekort aan cellen voor vreemdelingen. Het sobere regime op de boot (zes man op een cel, nauwelijks ontspanningsmogelijkheden) moet illegalen ertoe bewegen het land te verlaten. Later zullen ook detentieboten worden geopend in Dordrecht en Zaandam.

## NAJAAR 2004

Minister Hoogervorst van Volksgezondheid beëindigt de financiering van AWBZ-zorg voor illegalen. Die hadden daar sinds de Koppelingswet nog in uitzonderlijke gevallen recht op.

## JANUARI 2005

Minister van Hoof van Sociale Zaken voert de controle op illegale arbeid sterk op. Het aantal arbeidsinspecteurs wordt verdrievoudigd tot 180 mensen. De boete voor werkgevers met

illegale arbeiders in dienst wordt verhoogd van 900 euro tot 8000 euro per arbeider. De arbeidsinspectie zal voortaan vaker opereren in een team met de vreemdelingenpolitie, de belastingdienst en de sociale dienst.

#### AUGUSTUS 2005

De VVD oppert het plan om de wet aan te passen om te voorkomen dat kinderen van illegalen bijstand krijgen. Het idee volgt op een rechtbankuitspraak eerder in augustus dat illegaal verblijvende gezinnen met kinderen recht hebben op een uitkering van 230 euro per gezin.

#### JANUARI 2006

De Wet op de Uitgebreide Identificatieplicht wordt van kracht in ziekenhuizen.

#### JANUARI 2006

De nieuwe Zorgverzekeringswet wordt ingevoerd. Later zal blijken dat daardoor het aantal onverzekerden enorm stijgt. Ziekenhuizen worden strenger voor illegalen. Ze sturen hen weg, of laten ze honderden euro's betalen voor ze tot behandeling overgaan.

#### JANUARI 2006

De gemeente Rotterdam begint het project Centraal Onthaal. Voortaan worden uitsluitend daklozen met een geldige verblijfsvergunning toegelaten tot gesubsidieerde nachtopvang.

#### JANUARI 2007

In het prestatiecontract van de politie staat dat de regiokorpsen in 2007 gezamenlijk 40.000 illegalen moeten aanhouden en 11.883 illegalen moeten vastzetten. Korpsen die hun quota halen, worden beloond met gemiddeld 250.000 euro.

Korpsen die hun streefcijfers niet halen, worden gekort op hun budget.

#### JANUARI 2007

In Rotterdam valt een interventieteam een bedrijvenpand binnen dat dienst doet als kerk. Pastoor Manuel Jesus heeft in de kerk vijf illegale vreemdelingen geherbergd. Het interventieteam arresteert twee illegalen en plaatst ze in vreemdelingenbewaring.

#### JANUARI 2007

De Dienst Terugkeer & Vertrek gaat van start. Deze nieuwe dienst moet illegalen met een persoonsgerichte aanpak overhalen het land te verlaten. Iedere illegaal in vreemdelingenbewaring krijgt een eigen 'regievoerder' toegewezen, die hem zal wijzen op de nadelen van een illegaal bestaan, en hem zonodig geld zal meegeven om te vertrekken naar het land van herkomst.

#### MAART 2007

In het kader van het project Centraal Onthaal brengen raadsleden van Leefbaar Rotterdam een

onverwacht bezoek aan opvangcentra in de stad om te controleren of er illegalen zijn.

MEI 2007

VVD'er Henk Kamp zegt in Vrij Nederland dat Nederland 'geen voorzieningen moet bieden aan illegalen'. Hij vindt dat illegalen uitsluitend 'in noodsituaties' toegang moeten krijgen tot medische zorg. Illegaal verblijf moet strafbaar worden gesteld'.

MEI 2007

CDA, PvdA en ChristenUnie spreken met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten af dat uiterlijk 2009 de (financiering van) noodopvang voor illegalen die niet onder het generaal pardon vallen, moet zijn beëindigd.

JUNI 2007

Staatssecretaris Albayrak vraagt burgemeesters de namen door te geven van vreemdelingen die zich op het gemeentehuis melden voor het generaal pardon, maar niet voor de regeling in aanmerking komen.

NOVEMBER 2007

De VVD vraagt aan staatssecretaris Albayrak om zorginstan-ties te verplichten er melding van te maken als zij in aanraking komen met illegalen.

NOVEMBER 2007

VVD'er Henk Kamp komt met de nota Immigratie en Integratie, waarin hij pleit voor strafbaarstelling van illegaliteit en hulp aan illegalen. Ook wil hij dat 'alle illegalen' actiever worden opgespoord.

2008

Het geschatte aantal illegalen in Nederland ligt rond de 150.000.