

Niemandland in Nederland

Afgewezen asielzoekers tussen nationaal en lokaal beleid

Inleiding

Begin november 2003 stelden zowel het college in Rotterdam als de plaatselijke Partij van de Arbeid voor om de stad te ontheffen van de verplichting asielzoekers met een vluchtelingenstatus (de zogenaamde 'statushouders') te huisvesten. Dit om de toch al grote druk die migratie legt op de stad te verlichten. In een felle reactie daarop riep minister Verdonk op televisie de gemeente Rotterdam op om eerst maar eens wat te gaan doen aan bestrijding van illegaliteit en aan de uitzetting van afgewezen asielzoekers. Nog maar twee maanden eerder wezen de burgemeesters van de grote steden op hun beurt de minister op haar verantwoordelijkheid. Zij dreigden de verdere medewerking aan uitzettingen stop te zetten en betoogden in een open brief:

De terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers is door het rijk nog steeds niet afdoende geregeld.

Zij wijzen erop dat steeds meer vreemdelingen op straat staan zonder opvang en onderdak en zij vinden het niet langer acceptabel om met alle problemen van dien te worden geconfronteerd (*Het Parool* 2003).

De spanning tussen beleidsniveaus wat betreft het vreemdelingenbeleid had niet beter geïllustreerd kunnen worden: steeds openlijker wijzen gemeenten en nationale overheid naar elkaar als het gaat om het oplossen van het probleem van de ongewenste migratie. Het voornaamste struikelblok is de uitzetting van illegalen en in het bijzonder die van illegaal geworden uitgeprocedeerde asielzoekers.¹ De nationale overheid gaat uit van de eigen verantwoordelijkheid

¹ We gebruiken in dit hoofdstuk de termen uitgeprocedeerde asielzoekers en afgewezen asielzoekers door elkaar en rekenen daar ook degenen toe die zelf de asielprocedure hebben verlaten.

van de migrant om het land te verlaten, gemeenten verwachten dat het rijk zorgt voor een sluitend vreemdelingenbeleid zodat het lokale niveau niet wordt geconfronteerd met mensen die noch zelf vertrekken noch uitgezet worden (of kunnen worden). Ondertussen berichten de media regelmatig over het lokale 'gedoogbeleid'. Personen die overal buiten vallen worden opgevangen door particuliere instanties en lokale instellingen en er zou een lappendeken zijn ontstaan van partijen die hulp bieden aan migranten zonder geldige verblijfs-status. Landelijke politici reageren haast ritueel door te stellen dat de lokale initiatieven het rijksbeleid zouden doorkruisen, maar tot optreden hiertegen is het nog niet gekomen. Het lijkt er dus op dat eenieder de ogen sluit. Niemand weet precies om hoeveel instellingen het gaat en hoeveel mensen worden opgevangen. Lokale partijen suggereren nu eens dat de problematiek rondom uitgeprocedeerden de spuigaten uitloopt, het ministerie van Justitie wijst dan weer op stijgende uitzettingscijfers.

Dit hoofdstuk biedt inzicht in vormen van lokale solidariteit, die van zowel publiek als particulier initiatief afhangen. Daarbij zijn we geïnteresseerd in de verantwoordelijkheid van de overheid voor de uitvoering van het beleid. We stellen meer precies de vraag in hoeverre de Nederlandse overheid, die zich formeel op het standpunt stelt dat het de eigen verantwoordelijkheid van ongevraagde migranten is om het land te verlaten, in de praktijk toch verantwoordelijkheid neemt voor deze groepen. Dit kan zowel betekenen dat de overheid mensen actief en effectief uitzet ofwel dat zij aanvaardt dat zij aanwezig blijven en in specifieke gevallen ook steun biedt. Aangezien dit boek gaat over praktijken van het vreemdelingenbeleid beperken we ons niet tot het nationale beleid, maar zullen wij ook kijken naar lokale uitvoering daarvan en de spanningen en dilemma's die zich daarbij voordoen. We sluiten hiermee aan bij een uitgebreide internationale literatuur op het gebied van migratiebeleid die laat zien dat er een kloof gaapt tussen veel formele beleidsmaatregelen en de uitvoering daarvan in de praktijk. Het beleid op het punt van het tegengaan van illegaliteit is nergens bepaald eenduidig (zie bijvoorbeeld Cornelius, Martin & Hollifield 1994; Brochmann 1998; Sassen 1999; Jordan, Str  th & Triandafyllidou 2003). Veel landen spreken zich enerzijds op ferme wijze uit tegen illegaliteit, maar stellen anderzijds in alle stilte wel prijs op een flexibele, goedkope en weinig eisende arbeidspool. Voorts zijn de afwegingen op verschillende beleidsniveaus veelal verschillend en soms ronduit tegenstrijdig (Van der Leun 2003). Het uitgangspunt is hier dat een restrictief migratiebeleid niet alleen wordt bemoeilijkt door een moeizame internationale afstemming of door humanitaire beperkingen die staten zichzelf of elkaar opleggen, zoals vaak

wordt benadrukt in de literatuur, maar dat het mede wordt gevormd door afwegingen die op lagere beleidsniveaus worden gemaakt.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd: in de volgende paragraaf geven we de context van het vreemdelingenbeleid. Daarnaast trachten we op basis van officiële cijfers en bestaand onderzoeksmateriaal ruwweg te kwantificeren hoeveel mensen op jaarbasis de asielprocedure verlaten en potentieel illegaal worden. In de daaropvolgende paragraaf gaan we aan de hand van een in Leiden en Den Haag uitgevoerde studie in op de vraag in hoeverre de overheid direct of indirect verantwoordelijkheid neemt voor illegaal geworden asielzoekers die niet terugkeren en die in Nederland in de problemen geraken. Achterliggende vragen zijn: gaat het om incidentele of meer structurele hulp en welke dilemma's doen zich hierbij voor? Deze vragen worden toegespitst op huisvesting. In de voorlaatste paragraaf gaan we in op de mogelijkheid van gedwongen en vrijwillige terugkeer naar het herkomstland voor afgewezen asielzoekers en de rol die de verschillende beleidsniveaus daarbij spelen en zouden kunnen spelen. In het slot gaan we kort in op de verdeling van verantwoordelijkheden in het vreemdelingenbeleid en doen we een (bescheiden) suggestie ter verbetering op basis van het voorafgaande.

Het beleid en de asielcijfers

West-Europa maakt zich hard om ongevraagde migratie in te dammen en asiel en illegaliteit zijn daarbij belangrijke aandachtsgebieden. Zolang de inter-Europese samenwerking vooral op papier bestaat, wedijveren de afzonderlijke landen in het zorgvuldig opbouwen van een onaantrekkelijk imago voor asielzoekers, illegalen en niet te vergeten smokkelaars (Broeders 2002). Nederland heeft de afgelopen jaren sterk ingezet op het stroomlijnen en versnellen van asielprocedures, waarbij de Vreemdelingenwet 2000 van groot belang is geweest. Om tot een kortere asielprocedure te komen, is één vergunning ingevoerd voor elke asielzoeker die in aanmerking komt voor verblijf, gekoppeld aan één set van rechten. De vreemdeling mag het eerste rechtsmiddel (beroep in asielzaken) in Nederland afwachten, eventuele rechtsmiddelen daarna niet. Als de aanvraag van de vreemdeling wordt afgewezen, moet hij of zij Nederland binnen 28 dagen verlaten. De afgewezen asielzoeker mag niet langer beroep doen op opvang of op andere voorzieningen en daartegen kunnen geen aparte procedures bij de rechter meer worden aangespannen. Inmiddels zijn de asielaanvragen in Nederland gedaald (zie hieronder). Dit wordt soms toegeschreven aan het strengere beleid en de rechtspraak op dit

terrein. Maar evengoed kan de dalende instroom het gevolg zijn van de gebruikelijke schommelingen waar Nederland weinig invloed op heeft. Daarnaast is een deel van de migratie wellicht onzichtbaarder geworden omdat mensen zich niet melden voor een asielaanvraag, maar een kans wagen als illegale migrant. Echter, ook ten aanzien van illegale migratie voert Nederland al meer dan een decennium lang een ontmoedigingsbeleid. Behalve door controles aan en achter de grenzen, gebeurt dit ook steeds meer door interne migratiecontroles, waaronder het afsluiten van publieke voorzieningen voor illegalen. Sterke verzorgingsstaten hebben het meeste belang bij dergelijke systeemcontroles, evenals landen met open grenzen (zie ook Engbersen in dit boek). Het is dan ook niet verbazingwekkend dat in Nederland vooral sinds het begin van de jaren negentig een groot aantal wetten en regels op dit punt is ingevoerd.² De bovenstaande ontwikkelingen hebben de vraagstukken van illegaliteit en asiel onvermijdelijk dichter bij elkaar gebracht. Ten eerste omdat asielzoekers en illegalen steeds vaker over één kam worden geschoren in het debat. Ten tweede omdat afgewezen asielzoekers eerder uit de voorzieningen worden gezet en dan als optie hebben de illegaliteit in te verdwijnen. Ten derde omdat zij worden geacht al dan niet zelfstandig het land te verlaten. Beide groepen staan in principe bloot aan uitzetting en bij beide groepen levert dit vergelijkbare problemen op.

Aantallen

Het is lastig om de omvang van de problematiek te bepalen. Een eerste indicatie geven de formele asielcijfers. De asielinstroom schommelt al jaren. Na de piek van de jaren negentig is sinds 2000 in Nederland sprake van een gestage daling van het aantal asielaanvragen; de instroom van asielzoekers daalde van ruim 43.000 in 2000, tot minder dan 33.000 in 2001. In 2002 vroegen bijna 19.000 personen asiel aan (zie de bijlage achterin dit boek).³ Ook neemt het aantal afwijzingen toe. In 2001 leidde ongeveer vijftien procent van de beslissingen in asielzaken tot een vergunningverlening, in 2002 lag dit percentage met twaalf

2 Onder meer werden sofi-nummers formeel onbereikbaar gemaakt voor mensen zonder verblijfsvergunning en werd door invoering van de Koppelingswet getracht op systematische wijze het recht op voorzieningen afhankelijk te maken van een verblijfsvergunning.

3 Overigens gaat het hier niet alleen om asielverzoeken van vreemdelingen die voor het eerst in Nederland aankomen, maar ook zogenaamde herhaalde asielaanvragen en procedures om een reeds verleende asielvergunning te heroverwegen.

iets lager.⁴ De uitstoot uit de asielprocedure is dan ook substantieel: jaarlijks worden tienduizenden verzoeken verworpen. Dit betekent echter niet altijd dat de aanvragers Nederland ook daadwerkelijk verlaten. In tabel 1 staan de verwijderingen van afgewezen asielzoekers over de jaren 1997-2002. Hieronder vallen alle soorten 'verwijdering'. Sommige voormalige asielzoekers worden daadwerkelijk met of zonder begeleiding Nederland uitgezet, maar bij velen wordt slechts een adrescontrole uitgevoerd. Wanneer de betreffende personen niet worden aangetroffen worden zij beschouwd als verwijderd. Onder de categorie 'overigen' vallen onder meer personen die zijn overgedragen aan buurlanden of heengezonden. Ook van hen is vaak niet duidelijk of ze daadwerkelijk niet meer in Nederland zijn. Op het eerste gezicht lijkt het terugkeerbeleid door de jaren heen te zijn geïntensiveerd. Het totale aantal verwijderingen is met wat fluctuaties gestegen. In de pers is dit vooral in verband gebracht met uitzettingen per chartervlucht, maar nadere bestudering laat zien dat dit slechts om een beperkte categorie gaat. In 2002 werden 25 van deze speciale vluchten uitgevoerd naar landen als Bulgarije, Kongo, Kameroen, Kosovo, Roemenië, Suriname en Togo. In totaal zijn via deze vluchten 1.404 personen uit Nederland verwijderd, waaronder zowel asielzoekers als reguliere vreemdelingen.

Ook verder dienen de cijfers te worden gerelativeerd. Zoals uit tabel 1 blijkt, komt verreweg het grootste deel van de verwijderingen en van de stijging daarvan voor rekening van de categorie 'controle adres'. Bij een dergelijke controle is er geen enkel zicht op of de persoon het land heeft verlaten. Dit levert tussen de 10.000 en de 17.000 mensen per jaar op, waarvan niemand weet waar ze gebleven zijn. Sommigen verblijven nog enige tijd als 'verwijderbaren' in de opvang (dat ging in 2002 om 5.000 personen), anderen verlaten Nederland of verdwijnen in de illegaliteit. Als we kijken naar gegevens over illegalen in Nederland, waarvan het grootste deel niet uit de asielprocedure afkomstig is, blijkt dat op jaarbasis 12.000 tot 13.000 illegalen op enigerlei wijze worden

4 Deze percentages hebben, anders dan de percentages genoemd in de inleiding van dit boek, betrekking op verschillende jaren van indiening (<http://www.immigratiedienst.nl>).

5 Harde cijfers ontbreken, maar er zijn wel indicaties te geven. Zo kwam in de periode 1997-2000 ongeveer veertig procent van de aangehouden en door de politie geregistreerde illegale migranten uit landen waar ook veel asielzoekers vandaan komen. Wanneer we Turkije buiten beschouwing laten (omdat de meeste illegale Turken niet via de asielprocedure naar Nederland komen) gaat het nog altijd om een derde deel (Engbersen c.s. 2002: 26).

geregistreerd als aangehouden door de politie. Van deze groep wordt al jarenlang ruwweg de helft effectief uitgezet (zie Engbersen, c.s. 2002). De andere helft zet het illegale verblijf vermoedelijk voort, alle inspanningen om het beleid effectiever te maken ten spijt. Een schatting op basis van de vangst-hervangst methode⁶ toegepast op gegevens over aanhouding geeft aan dat op jaarbasis in de periode 1997-2000 naar schatting tussen de 64.000 en de 91.000 illegalen van buiten Europa binnen de grenzen verbleven.

TABEL 1

Verwijderingen asiel naar soort verwijdering (1997-2002)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Controle adres	14.425	10.636	11.247	10.871	11.967	16.875
Uitzetting	3.267	2.618	2.523	2.027	2.112	2.276
Vertrek onder toezicht	1.186	1.088	3.981	3.188	1.253	1.537
Overige*	—	—	585	536	691	567
Totaal	18.878	14.342	18.336	16.662	16.023	21.255

Bron: IND

*Onder overige wordt onder meer verstaan 'aanzeggingen vertrek na vreemdelingenbewaring'.

Samenvattend kunnen we zeggen dat het toegenomen aantal uitzettingen van voormalig asielzoekers geenszins op lijkt te wegen tegen het toegenomen aantal

6 Deze oorspronkelijk uit de biologie afkomstige methode is uitgewerkt door prof.dr. Peter van der Heijden van de Universiteit Utrecht. Op basis van gegevens over staandehoudingen door de politie is geschat hoe groot het totale aantal illegale migranten in Nederland is (zie Engbersen c.s. 2002: 43-61).

uitgeprocedeerden. Wanneer alle uitgeprocedeerden bovendien daadwerkelijk uit de opvang zouden worden gezet, zou de problematiek aanzienlijk in omvang toenemen. Wanneer we ook nog in ogenschouw nemen dat een aanzienlijke groep illegalen in het land verblijft, is het niet onrealistisch om te stellen dat op jaarbasis tienduizenden mensen zich buiten het gezichtsveld van de landelijke overheid begeven, waarvan een minderheid afkomstig is uit de asielprocedure. Daarbij dient te worden bedacht dat dit geen stabiele populatie betreft. Mensen komen en gaan, velen zoeken hun eigen weg en deze cijfers geven slechts een zeer ruwe indicatie.

In het navolgende gaan we na wat de mogelijkheden zijn voor de categorie illegaal geworden uitgeprocedeerde asielzoekers. In theorie kan en moet men vertrekken (zie de voorlaatste paragraaf). Wanneer afgewezen asielzoekers dit niet doen worden hun kansen in principe bepaald en begrensd door de arbeidsmarkt, door mogelijkheden binnen etnische gemeenschappen en door het formele overheidsbeleid (vergelijk Portes & Rumbaut 1990). Hoewel de arbeidsmarkt en etnische gemeenschappen hier niet centraal staan, zullen we er toch kort iets over zeggen omdat de meeste uitgeprocedeerden zich wel redden. Zij vinden zelfstandig werk en onderdak en kloppen nooit aan bij hulpverlenende instanties. De arbeidsmarkt is daarbij van groot belang. In vrijwel alle landen waaronder ook Nederland bestaat een hardnekkige vraag naar goedkope en flexibele arbeid, waar illegale werknemers doorgaans expliciet op afkomen. Het betreft in veel gevallen zwaar, laagbetaald en onzeker werk. De ervaring leert dat in Nederland voor deze werkzaamheden slechts moeizaam legale werkkrachten zijn te krijgen en dat illegale arbeid in de lagere regionen van de arbeidsmarkt steeds weer opduikt. Uitgeprocedeerde asielzoekers kunnen niet alleen aan het werk komen via de gebruikelijke kanalen (uitzendbureautjes, koppelbazen), ze hebben soms ook tijdens hun procedure al contacten opgebouwd waardoor ze bijvoorbeeld in het particuliere circuit aan werk kunnen komen, bijvoorbeeld in de schoonmaak aan huis, de kinderopvang of de folderbezorging.

Ten tweede zijn de etnische gemeenschappen van belang. Illegalen vallen vaak terug op legale landgenoten, al dan niet in ruil voor hulp in het gezin of

7 Voor 2003 zijn de jaarcijfers nog niet bekend. In het eerste kwartaal is wel sprake van een toename, maar wederom vooral op het punt van adrescontroles (http://www.justitie.nl/Images/11_33110.pdf, geraadpleegd op 11-12-2003). Het algemene beeld blijft dan ook gelijk.

in het huishouden. Daarbij is het een voordeel als transnationale gemeenschappen en netwerken bestaan die het mogelijk maken voor migranten om op een legale dan wel illegale wijze een land binnen te komen en daar vervolgens illegaal te werken of te verblijven (vergelijk Staring 2001). Hoewel er een grens zit aan de absorptiecapaciteit van dergelijke landenoverspannende netwerken, kan in grote lijnen worden geconcludeerd dat illegalen die hiertoe goede toegang hebben beter af zijn dan migranten die dat niet hebben. De zeggenschap van de overheid is hier beperkt. Afgewezen asielzoekers komen vaak niet uit de grote gevestigde gemeenschappen, hetgeen ze op het eerste gezicht een achterstand geeft op illegale migranten uit bijvoorbeeld Marokko of Turkije. Anderzijds ontstaan er inmiddels ook nieuwe gemeenschappen waar ook afgewezen asielzoekers op kunnen terugvallen.

Ten derde is het overheidsbeleid van invloed op mogelijkheden die illegalen hebben om te overleven. Formeel gezien is het vangnet van de verzorgingsstaat het minst toegankelijk voor illegalen en uitgeprocedeerden, zeker na het begin van de jaren negentig. Waar de zogenaamde 'witte illegalen' in principe nog aanspraak konden maken op arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en ziekengeld – ook al deden ze dat niet vaak (zie Clermonts, Van der Marck & Terweijden 1990) – zijn de formele voorzieningen van de verzorgingsstaat steeds systematischer gebonden aan een geldige verblijfsvergunning. De in 1998 ingevoerde Koppelingswet was expliciet bedoeld illegalen uit te sluiten van collectieve voorzieningen. Niettemin zijn er op basis van internationale afspraken wel uitzonderingen. Zo hebben illegale migranten recht op medisch noodzakelijke zorg, op onderwijs zolang ze nog geen achttien jaar zijn ten tijde van hun inschrijving en op rechtshulp. Daarnaast komt het voor dat zij tussen de mazen van de controles doorglippen of dat zij worden geconfronteerd met uitvoerenden die de wetten iets soepeler interpreteren dan oorspronkelijk bedoeld, waardoor illegale migranten toch geholpen worden, op ethische en soms op pragmatische gronden (Van der Leun 2003). Opmerkelijk is dat veel burgers en sociale organisaties – ondanks de protesten tegen de ambivalentie van de nationale overheid – zelf ook een ambivalente houding innemen ten aanzien van illegale migranten. Er doet zich als het ware een omgekeerd NIMBY (not in my back yard) mechanisme voor, waarbij veel mensen zich uitspreken voor harde maatregelen tegen vreemdelingen zonder verblijfsstatus, terwijl zij wel in de bres springen voor een familie waar ze bekend mee zijn, of voor een leerling die uitgezet dreigt te worden.

Lokale oplossingen en dilemma's

Tijdens de aanscherpingen van het illegalen- en het asielbeleid kwamen regelmatig woordvoerders van 'dissidente' gemeenten in de media. Er ontstond verwarring over de vraag in hoeverre gemeenten door het bieden van incidentele dan wel structurele hulp aan uitgeprocedeerden hun boekje te buiten gingen. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten maakte in 2002 een inventarisatie (VNG/SGBO 2002). Uit het rapport *Gemeentelijke voorzieningen voor uitgeprocedeerde asielzoekers* kan onder andere worden opgemaakt dat in het jaar 2001 circa 170 gemeenten voorzieningen verstrekten aan uitgeprocedeerden. Hiervan boden 150 gemeenten directe voorzieningen aan uitgeprocedeerden en werden in zestig gemeenten uitgeprocedeerden geholpen door reguliere (opvang)instellingen of door instellingen die specifiek op uitgeprocedeerden waren gericht. Het VNG-rapport biedt een globale inventarisatie van de rol van gemeenten bij de opvang van uitgeprocedeerden. De hoofdconclusie is dat veel gemeenten enige vorm van hulp bieden, maar dat het gaat om hulp van beperkte omvang. De VNG raamde dat door de 170 gemeenten samen op jaarbasis zo'n 2.000 mensen werden geholpen, hetgeen slechts een klein deel is van het totaal aantal niet-uitgezette uitgeprocedeerden (zie voorgaande paragraaf).

Om beter zicht te krijgen op de praktische hulpverlening en de afwegingen die daarbij worden gemaakt op lokaal niveau zijn de opvangmogelijkheden voor onder meer uitgeprocedeerde asielzoekers in de gemeenten Den Haag en Leiden gedetailleerd in kaart gebracht in een casestudie. Hiervoor is gesproken met vertegenwoordigers van ruim veertig verschillende (semi-) overheidsinstanties, particuliere initiatieven en kerkelijke instanties die zich, onder andere, bezighouden met de opvang van vreemdelingen zonder verblijfsstatus. Daarnaast zijn dertig cliënten van deze instellingen geïnterviewd (zie Rusinovic, c.s. 2002). De vragen die centraal stonden zijn: Op welke wijze is de hulpverlening aan nieuwe kwetsbare groepen georganiseerd, in het bijzonder die aan vreemdelingen zonder een geldige verblijfstatus? Welke vormen van ondersteuning worden geboden aan nieuwe kwetsbare groepen? Welke problemen en dilemma's doen zich voor bij de hulpverlening aan dergelijke groepen? Het doel was om zicht te krijgen op de praktische organisatie en uitvoering van de hulp. Externe generaliseerbaarheid stond daarbij niet voorop. Er zijn overigens geen redenen om aan te nemen dat Den Haag en Leiden sterk afwijken van andere middelgrote en grote gemeenten. De opvang voor uitgeprocedeerde asielzoekers is op uiteenlopende terreinen onderzocht. Er is gekeken naar de gezondheidszorg, het (taal)onderwijs, noodhulp en structurele vormen van opvang.

In dit hoofdstuk willen wij ons vooral beperken tot de huisvesting. De reden hiervoor is dat op dit terrein niet alleen de rol en betekenis van de opvanginstellingen, maar ook van de lokale gemeente, cruciaal is.

Huisvesting

Een eerste behoefte voor mensen die uit de asielprocedure zijn gezet, is een dak boven hun hoofd. Veel illegaal geworden asielzoekers zullen dit via via vinden, vooral in het particuliere circuit. In sommige gevallen wenden zij zich tot instanties voor hulp. Er zijn in Den Haag en Leiden verschillende organisaties die huisvesting bieden aan uitgeprocedeerde asielzoekers. Instellingen die geen financiering vanuit de gemeente ontvangen, zoeken veelal naar alternatieve vormen van opvang in de eigen kring. Zo vertelde een medewerker van een Turkse vereniging in Leiden ons:

We hebben mensen die met pensioen zijn en ervoor kiezen om zes maanden hier te wonen en zes maanden in Turkije. Deze mensen hebben een woning leegstaan, dus dan kunnen die mensen daar de gehele periode gebruik van maken, totdat er duidelijkheid komt in hun zaak.

Een andere optie is dat vrijwilligers op pad gaan met uitgeprocedeerden om onderdak te zoeken. Zo vertelde een medewerker van een grote kerkelijke instelling die zich richt op huisvesting voor 'de zwakkeren' dat met sommige illegale vreemdelingen 'routes' worden gemaakt door Den Haag om hen via deze wandelingen aan huisvesting te helpen.

Het is niet of nauwelijks mogelijk om aan huisvesting te komen op meer officiële wijze. Dit was altijd al lastig en door de Koppelingswet is het nog moeilijker gemaakt omdat woningbouwverenigingen verplicht zijn te informeren naar de verblijfsstatus van hun cliënten. In de praktijk blijkt dit inderdaad vaak te gebeuren. Op onderverhuur hebben dezelfde woningbouwverenigingen echter weinig zicht. Wel is in Den Haag en Leiden, evenals in andere grote en middelgrote gemeenten, een budget ter beschikking gesteld aan een beperkt aantal instellingen om tijdelijke huisvesting voor uitgeprocedeerde asielzoekers te regelen. Een woordvoerder van een Haagse kerkelijke instelling vertelt daarover het volgende:

We hebben van de gemeente Den Haag geld ter beschikking gekregen om die noodsituaties te kunnen regelen. Daar zit zowel opvang en huisvesting in, als de financiële hulp. Soms hebben mensen wel een plek, maar bijvoorbeeld geen leefgeld.

Een medewerker van een instelling in Leiden legt uit dat de gemeente optreedt als geldschietster en daarmee schippert tussen het restrictieve overheidsbeleid en de noden uit de lokale opvang:

De gemeente kan niet rechtstreeks tegen het Haagse beleid ingaan, dat schept conflicten waar niemand mee gediend is. Toen is er voor gekozen om stichting X in het leven te roepen en die wordt dus gefinancierd door de gemeente. Op een wat wonderlijke manier wordt een harde confrontatie met Den Haag omzeild. Zo is het inmiddels overigens ook in andere steden, maar dat was hier al vrij snel. Jaren geleden was dat een punt. Het was toen iets bijzonders, iets waar je niet al te veel over moest praten, want dat riep allerlei dingen op, maar het gebeurde wel en nu vandaag de dag is het toch wat meer geaccepteerd, ook omdat andere steden het ook zo doen.

De zorgplicht ten aanzien van haar inwoners is volgens vertegenwoordigers van verschillende instanties de belangrijke motivatie voor de gemeente om de opvang op deze wijze te regelen. Een medewerker van een dak- en thuislozeninstelling in Den Haag legt het als volgt uit:

Als er twee mensen dood liggen op straat, heeft de gemeente een zorgplicht. Die erkennen ze, ook voor de mensen die niet tot hun officiële inwoners behoren. Dan kan het rijk wel zeggen 'dat moet je niet doen', maar gegarandeerd als er ook maar iets zou gebeuren dat dan het rijk zegt van 'burgemeester van Den Haag u bent toch verantwoordelijk?'

De betrokken instellingen trekken wel de grens dat de huisvesting alleen bedoeld is als tijdelijke opvang voor personen die nog enig perspectief hebben op het verkrijgen van een verblijfsstatus en die niet in staat zijn op andere wijze aan onderdak te komen.

Uitvoeringsdilemma's

Het bovenstaande laat zien dat op lokaal niveau andere afwegingen worden gemaakt dan op landelijk niveau. Daarbij spelen verschillende zaken een rol, waaronder humanitaire overwegingen maar ook de wens om de openbare orde te handhaven. Dit betekent overigens niet dat de opvang voor uitgeprocedeerde asielzoekers altijd soepel en probleemloos verloopt. Zowel de lokale overheid als de hulpverlenende instanties worden gedwongen keuzes te maken in het bieden van opvang. Deze keuzes brengen bepaalde dilemma's met zich mee, die in veel opzichten vergelijkbaar zijn met de dilemma's waar de nationale

overheid zich voor gesteld ziet. Zo is 'selectie aan de poort' veelal noodzakelijk omdat de middelen en de opvangcapaciteit te beperkt is om iedereen op te kunnen vangen. Dit komt tot uiting in het dilemma van *selectiviteit versus responsiviteit*. Een vertegenwoordiger van een Haagse stichting zegt daarover:

Onze criteria zijn dat er perspectief moet zijn. Of dat in elk geval een instantie zegt van 'hier wil ik nog wel even naar kijken', bijvoorbeeld dat de advocatuur of vluchtelingenwerk nog eens kijkt. Onze hulp is ook tijdelijk, dus het gaat geen jaren duren. We brengen ook andere beperkingen aan, zoals alleenstaande mannen die zwart kunnen werken, daar doen we niets voor.

De noodzakelijke selectie aan de poort is voor veel medewerkers een pijnlijke confrontatie tussen enerzijds gevoelens van humaniteit en mededogen met de hulpbehoevenden en anderzijds de (praktische) problemen die de opvang met zich mee brengt. Dit komt eveneens tot uitdrukking in het tweede dilemma dat kan worden onderscheiden, namelijk het dilemma van *humaniteit versus realiteitszin*. Veel hulpverleners beseffen namelijk dat de hulp die zij bieden beperkt is. De meerderheid van de hulpontvangers heeft immers weinig perspectief om uiteindelijk legaal in Nederland te verblijven. Voor veel medewerkers bestaat dan ook de vrees dat de geboden hulp bij hulpbehoevenden valse verwachtingen wekt:

Ik vraag dikwijls: 'Ben je al voorbereid om terug te gaan naar je land?' Met die vraag moeten ze geconfronteerd worden. We moeten ze niet aan het lijntje houden en geld geven, dat is in feite aan het lijntje houden. We zouden het heel slecht doen op het moment dat we een charitatief imago krijgen. Dat we hen voor altijd en eeuwig in leven houden terwijl er geen enkel perspectief is, dat mag je met die mensen niet doen.

Een derde en laatste belangrijk dilemma voor zowel de lokale overheid als de hulpverlenende instanties is de vraag of de lokale overheid of de instellingen zichzelf een eigen verantwoordelijkheid toedichten om uitgeprocedeerde asielzoekers te helpen, of dat zij die verantwoordelijkheid doorschuiven naar een hoger beleidsniveau (de gemeente, het rijk). Dit zou het dilemma van *eigen verantwoordelijkheid versus beleidsverantwoordelijkheid* kunnen worden genoemd. Het wordt door een Haagse medewerker van een daklozenopvang als volgt verwoord:

De gemeente of centrale overheid zet de mensen als ze uitgeprocedeerd zijn op straat, in de hoop dat mensen weggaan, maar ze gaan niet weg. Maar tegelijkertijd als je de mensen op zou vangen dan haal je dat beleid direct onderuit. Dus je kan eigenlijk geen kant op. Als je ze wel opvangt doe je het fout en als je ze niet opvangt eigenlijk ook, want je bent er toch voor om dak- en thuislozen op te nemen, maar de centrale overheid geeft ons er geen geld voor.

Een collega wordt geconfronteerd met hetzelfde probleem:

Wat zou de krant schrijven als hier voor de deur iemand doodgaat, omdat het tien graden onder nul is? Wat zegt de gemeente dan? Moet ik dan zeggen dat 'het landelijk beleid is, niemand treedt binnen'. Maar ja, hij is toevallig bij ons voor de deur doodgegaan.

De Leidse en Haagse situatieschetsen laten zien dat er geen simpele uitwegen uit de geschetste dilemma's zijn. Er moeten keuzes worden gemaakt en compromissen gesloten. De soms pijnlijke keuzes betreffen vooral het uitsluiten van vreemdelingen van hulp. De compromissen worden zichtbaar in de deels formele en deels informele oplossingen die worden bedacht door gemeenten en instellingen om in specifieke omstandigheden toch opvang te bieden aan uitgeprocedeerde asielzoekers. De opvang is echter beperkt. Hoewel in de beeldvorming vaak wordt gesuggereerd dat lokale vormen van opvang tegen het rijksbeleid indruisen, zien we in de praktijk dat de betrokken instellingen evident grenzen stellen aan de hulp die zij bieden. Zij hebben veelal beperkte middelen – deels privaat en deels publiek – en de meeste respondenten onderschrijven het belang van een restrictief migratiebeleid. Dit impliceert in veel gevallen ook dat men de tijdelijkheid van de steun aangeeft en dat men gaandeweg ook de optie van terugkeer bespreekt met de ondersteunde migranten. Hier zal in de volgende paragraaf kort bij worden stilgestaan.

De problematische terugkeer

Sinds het begin van de jaren negentig nemen de opeenvolgende kabinetten zich voor het terugkeerbeleid te versterken. In 1992 opende toenmalig staatssecretaris Kosto het eerste grenshospitium en in 1998 werd in Ter Apel een speciaal Huis van Bewaring voor vreemdelingendetentie geopend. Beide instellingen zijn niet meer in gebruik, maar door de jaren heen zijn er vele initiatieven genomen om het *gedwongen* vertrek van illegale vreemdelingen en uitgeproce-

deerde asielzoekers te bevorderen. Zo is bijvoorbeeld recentelijk pal naast Rotterdam Airport een speciaal uitzetcentrum in gebruik genomen. Dit centrum moet plaats bieden aan bijna tweehonderd illegalen en uitgeprocedeerde asielzoekers. Op Schiphol is een tweede uitzendcentrum geopend. Tezamen moeten de centra plek bieden aan driehonderd en over vijf jaar zeshonderd 'uitzetbare' illegalen. Daarnaast wordt getracht via handelsovereenkomsten de landen van herkomst te bewegen hun onderdanen terug te nemen. Ook wordt gesproken over een uitbreiding van de uitzettingen per charters en over eventuele inzet van het leger. Alle aanscherpingen van het terugkeerbeleid ten spijt wordt uiteindelijk niet meer dan de helft van de door de politie staandegehouden illegale vreemdelingen effectief de grens overgezet (Engbersen c.s. 2002). De meeste illegale migranten komen bovendien niet in aanraking met de politie. Het is dan ook duidelijk dat gedwongen terugkeer zijn grenzen kent (Wijn-Maatman 2001).

In de discussie tussen minister Verdonk en de gemeente Rotterdam aan het begin van dit hoofdstuk kwam het uitzettingenbeleid naar voren als een gevoelig punt. Gemeenten dienen uitgeprocedeerden uit de huisvesting en opvang te zetten en het rijk dient mensen het land uit te zetten. Omdat gemeenten zich niet geconfronteerd willen zien met acute problemen, laten zij het uitzetten vaak achterwege. Vertegenwoordigers van het lokale niveau verwijzen daarbij graag naar het falende landelijke uitzettingenbeleid. Woordvoerders van het nationale beleid menen omgekeerd dat gemeenten wat meer zouden moeten doen en stellen daarnaast dat een vreemdeling zelf verantwoordelijk is voor vertrek. Hoewel dit standpunt juridisch gezien duidelijk is, is het duidelijk dat 'onverrichterzake' terugkeren naar het land waar men vandaan gevlucht is een zeer hoge drempel kent. Dit geldt zeker voor afgewezen asielzoekers. Enige jaren terug interviewden Muus & Muller (1999) ruim zestig merendeels uitgeprocedeerde asielzoekers en enkele toegelaten vluchtelingen uit Ethiopië, Iran, Somalië, Bosnië en Angola. De meeste vluchtelingen zagen hun land van herkomst als volstrekt onveilig en onleefbaar. Terugkeer was in hun beleving een onmogelijkheid en ze verkozen een leven in de marge in Nederland boven terugkeren. Sommigen wilden liever migreren naar een ander

8 http://www.justitie.nl/Images/11_31976.pdf.

9 Het betreft hier niet de terminologie van het ministerie van Justitie. Onder 'effectief' wordt hier verstaan dat er concrete redenen zijn aan te nemen dat de persoon daadwerkelijk Nederland heeft verlaten.

land dan terugkeren en anderen overwogen in het uiterste geval zelfs zelfmoord.

Er is wellicht ten dele een uitweg uit deze patstelling wanneer er behalve van gedwongen terugkeer ook meer werk wordt gemaakt van terugkeer onder begeleiding. Hoewel in de publieke discussie vaak wordt gesuggereerd dat de lokale opvang terugkeer in de weg staat, laat de casestudie in Den Haag en Leiden zien dat veel hulpverlenende instanties zich wel degelijk bezighouden met het begeleiden van uitgeprocedeerden die willen terugkeren. Zij doen dat in de regel op individuele basis en met beperkte middelen. Een medewerker van een Leidse opvangstichting voert regelmatig 'slecht-nieuwsgesprekken' met afgewezen asielzoekers voor wie er geen perspectief meer is:

Dan leggen we die mensen uit dat ze op grond van hun verhaal en de bewijzen die er liggen geen nieuw asielverzoek kunnen indienen. En dat er naar een andere oplossing moet worden gezocht. Dan bespreken we waar liggen de problemen met terugkeer en wat we kunnen doen.

Bovenstaande stichting werkt bij de daadwerkelijke terugkeer samen met de International Organisation for Migration (IOM). Een Haagse onderwijsinstelling ontwikkelt zelf cursussen voor alleenstaande minderjarigen die terug moeten:

Wat nu gestart wordt, is een programma gericht op terugkeer, om vaardigheden aan te leren en mee te geven die ze nodig zouden kunnen hebben in het land van herkomst. De kans is groot dat dit het komend jaar gerealiseerd en uitgevoerd gaat worden. Dat is het enige wat je kan doen, hoe moeilijk dat ook is. Voor onderwijzers is het ongelooflijk moeilijk om te moeten zeggen 'jij mag niet meer bij mij zijn', maar het is soms het enige wat we kunnen doen.

Vertegenwoordigers van verschillende instanties denken dat zij ook een rol zouden kunnen spelen in het van de grond krijgen van projecten voor terugkeer. Hoewel vooralsnog beperkt, zijn er in verschillende gemeenten initiatieven gestart op dit punt (Rodenburg c.s. 2003). Zo is in Rotterdam vanuit de Pauluskerk, in samenwerking met de IOM een project gestart ten behoeve van de terugkeer van (afgewezen) asielzoekers. Onder begeleiding wordt gepoogd 150 afgewezen asielzoekers uit de Zuid-Kaukasische staten en Rusland daadwerkelijk te laten terugkeren. Eerder werd in het detentiecentrum van Tilburg een programma uitgeprobeerd waarbij illegale migranten zonder enig perspectief in Nederland een metselopleiding konden volgen. Vervolgens werden

– samen met de betrokken individuen – de mogelijkheden bekeken om met enige steun een nieuw bestaan op te bouwen in het land van herkomst. Dergelijke initiatieven hebben tot op heden weinig aandacht gekregen, terwijl ze onder bepaalde voorwaarden wellicht meer kans van slagen hebben. Uit ervaringen van het Bureau Maatwerk (een samenwerking van het IOM en ontwikkelingsorganisatie Cordaid) komen een paar van die voorwaarden naar voren. Zo moeten de projecten aansluiten bij de situatie in het herkomstland, moet de uitgeprocedeerde enig perspectief worden geboden, bijvoorbeeld door het volgen van een vakopleiding of door het voorbereiden op ondernemerschap in het land van herkomst, en moeten de projecten een zekere continuïteit kennen om onzekerheid bij de deelnemers te voorkomen. Tot op heden wordt vaak gewezen op de grote kans op mislukking van dergelijke projecten, en wordt er weinig energie in gestoken.

Hier zien we een dilemma dat vergelijkbaar is met de dilemma's die spelen bij de lokale opvang. Nogal wat lokale uitvoerders willen graag meedenken over medewerking aan de vrijwillige of gemotiveerde terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers, maar de nationale overheid besteedt hier weinig aandacht aan omdat dit zou betekenen dat toch verantwoordelijkheid wordt genomen voor deze categorie migranten. Dit zou in tegenspraak zijn met de gedachte dat asielzoekers zelf verantwoordelijk zijn voor hun vertrek. De nationale overheid opteert daarom tot op heden vooral voor gedwongen terugkeer. Aangezien deze echter weinig effectief is, menen we op basis van onze bevindingen in Leiden en Den Haag dat het toch aantrekkelijk zou kunnen zijn om aan te sluiten bij de activiteiten van lokale instanties die veelal wel bereid zijn mee te werken aan vrijwillige terugkeerprojecten voor kansloze uitgeprocedeerden.

Slotbeschouwing

De centrale vraag van dit hoofdstuk was in hoeverre de Nederlandse overheid, die zich formeel op het standpunt stelt dat het de eigen verantwoordelijkheid van ongevraagde migranten is om het land te verlaten, in de praktijk toch verantwoordelijkheid neemt voor uitgeprocedeerde asielzoekers. We sluiten dit hoofdstuk af met enkele concluderende opmerkingen.

Een eerste conclusie is dat de nationale overheid slechts zeer ten dele de verantwoordelijkheid neemt voor afgewezen asielzoekers. Zij doet dat vooral

door te bepalen dat ze de opvang moeten verlaten. Zij zet vervolgens slechts een beperkt deel van de betreffende personen het land uit, waardoor een zeer concrete spanning tussen beleidsniveaus ontstaat. Op lokaal niveau ontstaan allerlei initiatieven om een deel van de mensen toch te helpen, bijvoorbeeld met het vinden van huisvesting. Hoewel veelal wordt gesteld dat de opvang het overheidsbeleid doorkruist, wordt deze mede gesubsidieerd door de overheid. Hierin tekent zich het ambivalente gezicht van de Nederlandse overheid af. Enerzijds is formeel bepaald dat het verblijf rechtmatig moet zijn om op voorzieningen aanspraak te maken. Anderzijds zien we dat met name lokale overheden maatschappelijke organisaties subsidiëren die voor de opvang van nieuwe kwetsbare groepen zorgen. Blijkbaar kunnen lokale overheden de realiteit waarmee zij worden geconfronteerd vaak niet afdoen met een beroep op formele regels. Wel moet hierbij worden bedacht dat het 'opvangcircuit' wijdverbreid is, maar tegelijkertijd ook beperkt. Veel partijen bieden enige hulp, maar de middelen en mogelijkheden zijn bescheiden. Bovendien draagt de geboden opvang ook bij aan de nationale overheid doordat ook op lokaal niveau wordt aangedrongen op terugkeer en omdat men probeert de hulp te beperken tot degenen voor wie er nog enig perspectief op een legaal verblijf is. Samenvattend kunnen we dan ook stellen dat het beleid ten aanzien van uitgeprocedeerden uiteindelijk afhankelijk is van verschillende overheidsniveaus. Onder de oppervlakte van een slepend conflict over verantwoordelijkheden lijkt sprake te zijn van een impliciete en pragmatische verdeling van verantwoordelijkheden. Omdat dit alles echter niet expliciet geregeld is blijft men proberen taken af te schuiven op het andere niveau.

Een tweede conclusie is dat het terugkeerbeleid een zwak punt in het geheel vormt, waardoor de aanpak nooit sluitend kan zijn. De nationale overheid houdt vreemdelingen zelf verantwoordelijk voor hun vertrek, terwijl het niet realistisch is om te verwachten dat die inderdaad vertrekken. Ook hierbij komt de last vooral op het lokale niveau terecht, dat vervolgens ageert tegen de laksheid in de landelijke aanpak. Hier wrekt zich het symbolische karakter van het vreemdelingenbeleid. De nationale overheid wil graag uitstralen streng en consequent te zijn en reageert met het aanscherpen van de uitzettingenmachine, met beperkt succes. Hoewel de tegenstelling tussen de beleidsniveaus in de publieke en politieke discussie regelmatig scherp wordt uitgespeeld, wordt ook deze tegenstelling op lokaal niveau enigszins afgezwakt. De Haagse en Leidse casestudie laat zien dat veel hulpverlenende instanties slechts beperkt en tijdelijk hulp bieden. Zij ontkomen er ook niet aan om met mensen te praten over een eventuele terugkeer. Zij hebben daarbij echter meer oog voor de moeite die dat uitgeprocedeerden kost en zij zoeken naar manieren om

terugkeer onder begeleiding gestalte te geven. Het uitbouwen van deze mogelijkheden zou wellicht een bescheiden bijdrage kunnen leveren aan de oplossing van het probleem van de uitgeprocedeerden. Ook op dit punt zien we dat het voor de nationale overheid aantrekkelijk zou kunnen zijn lokale organisaties in te schakelen bij terugkeer-onder-begeleiding, maar dat ze dit niet of nauwelijks doet omdat dit niet past bij het beeld van het strenge en eenduidige beleid.

Dit alles neemt niet weg dat een deel van de mensen wordt weggedefinieerd maar niet weggaat. Zij bevinden zich in een niemandsland in een rijk land. Dit is niet alleen in sommige gevallen inhumain, het kan ook botsen met de openbare orde en veiligheid. Het leidt bovendien tot scherpe tegenstellingen tussen beleidsniveaus, die de nagestreefde eenduidigheid van het beleid ondermijnen. In plaats van te blijven hangen in een woordenstrijd om verantwoordelijkheden is het te overwegen om lokale partijen niet alleen aan te spreken op hun taak in het vreemdelingenbeleid, maar ze ook officieel en expliciet meer beleidsruimte te geven, zowel bij het bieden van hulp in schrijnende situaties als bij eventuele terugkeer.

Literatuur

- Brochmann, G. (1998) 'Controlling immigration in Europe: nation-state dilemmas in an international context', in J. van Amersfoort & J. Doornik (eds.) *International Migration. Processes and Interventions*, Amsterdam: Het Spinhuis.
- Broeders, D. (2002) 'De binnenplaats van fort Europa: over de internationale context van het Nederlandse immigratie- en integratiebeleid', in F. Becker, W. van Hennekeler, M. Sie Dhian Ho & B. Tromp (red.), *Transnationaal Nederland. Het drie-entwintigste Jaarboek voor het democratisch socialisme*, Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting/De Arbeiderspers.
- Cornelius, W.A., P.L. Martin & J.F. Hollifield (eds.) (1994) *Controlling Immigration. A Global Perspective*, Stanford: Stanford University Press.
- Clermonts, L., J. van der Marck & C. Terweijden (1990) *Illegalen komen hier niet; gebruik van collectieve voorzieningen door vreemdelingen zonder verblijfstitel*, Nijmegen: KUN, Instituut voor Rechtsociologie.
- Engbersen, G., R. Staring, J.P. van der Leun, J. de Boom, P. van der Heijden & M. Cruijff (2002) *Illegale vreemdelingen in Nederland. Omvang, overkomst, verblijf en uitzetting*, Rotterdam: RISBO Contractresearch bv/Erasmus Universiteit.
- Jordan, B., B. Str  th & Anna Triandafyllidou (2003) 'Special issue: from guardians to managers: immigration policy implementation in Europe', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 29 (2).
- Leun, J.P. van der (2003) *Looking for Loopholes. Processes of Incorporation of Illegal Immigrants in the Netherlands*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

- Muus, Ph. & P. Muller (1999) *Beeldvorming onder (uitgeprocedeerde) asielzoekers en vluchtelingen over terugkeer en remigratie(beleid)*, Utrecht: Ercomer.
- Het Parool, (2003) 'Burgemeesters: geen uitzettingen', 10 september.
- Portes, A. & R.G. Rumbaut (1990) *Immigrant America. A Portrait*, Berkeley: University of California Press.
- Rodenburg, G., K. Rusinovic, A. Weltevrede & G. Engbersen (2003) *Het wereldhuis. Een onderzoek naar terugkeer-en doormigratieprojecten in Den Bosch en Rotterdam*, Rotterdam, Risbo.
- Rusinovic, K, J.P. van der Leun, T. Chessa, A. Weltevrede, G. Engbersen & J. Vos (2002) *Nieuwe vangnetten in de samenleving. Over problemen en dilemma's in de opvang van kwetsbare groepen*, Rotterdam: Risbo.
- Sassen, S. (1999) *Guests and Aliens*, New York: The New Press.
- Staring, R. (2001) *Reizen onder regie. Het migratieproces van illegale Turken in Nederland*, Amsterdam: Het Spinhuis.
- VNG/SGBO (2002) *Gemeentelijke voorzieningen voor uitgeprocedeerde asielzoekers*, Den Haag: SGBO, onderzoeksbureau van de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten.
- Wijn-Maatman, T. (2001) 'Falend terugkeerbeleid: de problematiek van uitgeprocedeerde asielzoekers', *Justitiële Verkenningen*, 27 (8): 70-79.