

Fundamentele rechten van niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen: een fata morgana

Prof. mr. A.B. Terlouw*

1. Inleiding

Het behoort tot de soevereiniteit van staten om zelf te bepalen wie zij op hun grondgebied toelaten. De staten hebben deze soevereiniteit echter vrijwillig beperkt door verdragen te sluiten, die vreemdelingen onder bepaalde omstandigheden een recht op toelating of niet-uitzetting geven.

Zo mag iemand die gegronde vrees voor vervolging heeft in zijn land van herkomst, daarheen niet worden teruggestuurd op grond van art. 33 Vluchtelingenverdrag en geeft art. 8 Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) vreemdelingen in bepaalde gevallen het recht om te verblijven bij hun gezinslid in Nederland. Sommige mensen verblijven in Nederland zonder dat zij daartoe zijn gerechtigd. Wie geen rechtmatig verblijf heeft in Nederland is op grond van de zogeheten Koppelingswet in principe uitgesloten van alle sociale voorzieningen, maar dat wil niet zeggen dat niet-rechtmatig verblijvenden geen rechten hebben.

Fundamentele rechten, zoals het recht op gelijke behandeling in gelijke gevallen, het recht op lichamelijke integriteit, het recht op noodzakelijke medische behandeling en het recht op veiligheid op het werk, gelden ook voor niet-rechtmatig verblijvende migranten. Maar rechten hebben is iets anders dan rechten realiseren. De weg naar het recht is vol obstakels¹ en dat geldt in het bijzonder voor mensen die niet-rechtmatig in Nederland verblijven. Te denken is bijvoorbeeld aan de vrouw die werd beroofd en mishandeld, maar niet naar de politie durfde te gaan om aangifte te doen uit vrees dat zij zou worden gearresteerd en uitgezet omdat zij niet-rechtmatig in Nederland verbleef.²

Het kabinet-Rutte I stelde zich ten doel om illegaal verblijf krachtig aan te pakken en het terugkeerbeleid te intensiveren. Het kabinet-Rutte II heeft deze doelstelling onverkort overgenomen: 'Illegaal verblijf wordt strafbaar

gesteld' volgens de paragraaf Immigratie, integratie en asiel.³ Voorstellen als het strafbaar stellen van illegaal verblijf maken het er voor niet-rechtmatig verblijvenden uiteraard niet gemakkelijker op hun rechten te effectueren.

In deze bijdrage zet ik kort uiteen welke rechten niet-rechtmatig verblijvenden hebben en hoe het illegalenbeleid eruit ziet. Vervolgens ga ik na welke obstakels mensen die illegaal in Nederland verblijven ontmoeten bij het realiseren van deze rechten en wat er nodig is om de weg naar het recht voor hen te effenen. Om een beeld te geven van de aard en omvang van de groep die het onderwerp is van deze bijdrage, begin ik met een korte paragraaf waarin ik enige definities, feiten en cijfers geef.

2. Terminologie en aantallen

Over illegaal verblijf bestaan veel misverstanden. Deze worden in de eerste plaats veroorzaakt door het gebruik van verschillende termen en definities; in de tweede plaats door de diversiteit van de groep mensen die illegaal in Nederland verblijven. Illegaliteit is geen identiteitskenmerk.⁴ Legaal of illegaal is een kwalificatie van een handeling of een situatie en niet van een persoon als zodanig. Het gebruik van de term 'illegaal' als zelfstandig naamwoord is onjuist. Bovendien wekt het gebruik van het woord 'illegalen' voor personen die niet-rechtmatig in Nederland verblijven, de indruk dat de bedoelde personen onwettige activiteiten verrichten terwijl slechts hun verblijf niet-rechtmatig is, in een aantal gevallen buiten hun schuld. Volgens Boeles lijkt 'een illegaal' iemand te zijn 'wiens hele bestaan in strijd is met de wet'.⁵ Vaak wordt

* Prof. mr. A.B. Terlouw is hoogleraar Rechtssociologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Met dank aan Carolus Grütters voor zijn nuttige suggesties. De tekst van deze bijdrage is afgesloten op 14 december 2012.

1. Vgl. Kees Schuyt, Kees Groenendijk & Ben Sloot, *De weg naar het recht; een rechtssociologisch onderzoek naar de samenhang tussen maatschappelijke ongelijkheid en juridische hulpverlening*, Deventer: Kluwer 1976.
 2. Voorbeeld ontleend aan Rozemarijn van der Vooren, Steungroep Vrouwen Zonder Verblijfsvergunning.
 3. 'Bruggen slaan', Regeerakkoord VVD-PvdA, 29 oktober 2012, *Kamerstukken II* 2012/13, 33 410, nr. 15, p. 27-29.
 4. Vgl. Jaap Dronkers, 'Tonen Burgers en Engbersen c.s. aan dat de illegale status een "master status" is? Een methodisch-empirische kritiek', *Migrant studies* 2000-2, p. 87-94.
 5. Pieter Boeles, 'Basisrechten van illegalen', *Migrantenrecht* 2008-9/10, p. 338-342. Hij schrijft dat hij geen goed equivalent voor het Engelse *unauthorised immigrant* heeft kunnen vinden, maar ook in het Engels worstelt men met de terminologie en gebruikt men de adjectieven 'irregular', 'illegal', 'undocumented', 'unauthorized' en 'clandestine', voor de subjectieven 'entry', 'stay', 'work', 'migrants', 'immigrants', 'aliens' en 'foreign nationals' en daarnaast uitdrukkingen als 'illegals', 'sans-papiers' en 'clandestinos'. Zie hieromtrent uitvoerig Anna

gesproken over ongedocumenteerden⁶, maar dat is een verwarrende term, omdat veel niet-rechtmatig verblijvenden wel papieren hebben, maar niet de juiste of niet meer geldige en omdat er ook *rechtmatig* verblijvenden zijn, die niet de juiste documenten hebben.

In dit artikel gebruik ik voor illegaal verblijf de definitie van de zogenoemde Terugkeerrichtlijn. De Terugkeerrichtlijn formuleert gemeenschappelijke normen voor de EU-lidstaten met betrekking tot procedures en terugkeer van personen die illegaal op hun grondgebied verblijven.⁷ 'Illegaal verblijf' is volgens art. 3 lid 2 Terugkeerrichtlijn: 'de aanwezigheid op het grondgebied van een lidstaat, van een onderdaan van een derde land die niet of niet langer voldoet aan de voorwaarden [...] voor toegang tot, verblijf of vestiging in die lidstaat.' Een EU-burger kan echter ook illegaal in een lidstaat verblijven. Voor deze bijdrage versta ik daarom onder illegaal verblijf: de aanwezigheid op het grondgebied van een vreemdeling die niet of niet langer voldoet aan de voorwaarden voor toegang tot, verblijf of vestiging.

Niet altijd wordt met de term 'illegalen' dezelfde groep personen bedoeld. Soms doelt men op mensen die zonder een werkvergunning arbeid verrichten – die noem ik illegaal werkenden – of op mensen die wel rechtmatig verblijven, bijvoorbeeld in afwachting van een definitieve beslissing op hun asielverzoek, maar die geen recht op opvang hebben. Wie het heeft over illegaal verblijvenden kan ook doelen op rechtmatig verblijvende vreemdelingen die wel een recht op opvang hebben maar nog geen definitieve beslissing op hun verzoek om een verblijfsvergunning of over mensen die illegaal de grens zijn overschreden.

Een verblijf in Nederland kan om verschillende redenen illegaal zijn. Iemand kan niet alleen door illegale grensoverschrijding maar ook door verlies van een verblijfsvergunning, door afwijzing van een verzoek om een verblijfsvergunning na eerder rechtmatig verblijf, door het laten verlopen van een visum of door geboorte als kind van niet-rechtmatig verblijvende ouders in de 'illegaliteit' terecht komen. Te denken is aan de vele Roma en hun kinderen die staatloos in Nederland verblijven en geen hoop hebben ooit legaal verblijf te krijgen. Hammarberg, mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa, sprak zijn zorgen uit over deze Roma die geen identiteitsdocumenten bezitten, wat volgens hem 'hinders their access to human rights, such as education and health services and increases their susceptibility to continued

statelessness. In fact, estimates indicate that thousands have no administrative existence at all. They often have never obtained a birth certificate and do not overcome administrative hurdles when trying to be recognised by the State. They live entirely outside any form of basic social protection or inclusion.'⁸

Over het aantal personen dat illegaal in Nederland verblijft, bestaan slechts schattingen. Dat komt niet alleen door het gebruik van verschillende definities en het feit dat niet-rechtmatig verblijvenden een moeilijk af te bakken categorie vormen.⁹ De telling wordt vooral bemoeilijkt doordat wie illegaal in Nederland verblijft, zich bij voorkeur niet bij de autoriteiten bekendmaakt en zich niet kan laten registreren in de GBA. Zoals Triandafyllidou schrijft: '*irregular migration* is by nature a non-registered phenomenon'.¹⁰

Bovendien telt, onder meer door het ontbreken van een consistente terminologie, niet iedereen dezelfde groep. Onderstaande cijfers zijn daarom slecht vergelijkbaar.

Kijken we naar het aantal illegaal verblijvenden, dan is nog niet bekend hoelang dat verblijf duurde en gedurende welke periode het een illegaal karakter had. Bezien we het aantal personen dat illegaal de grens overschrijdt, dan is de kans op dubbelstellingen groot omdat een persoon zich daaraan steeds opnieuw schuldig kan maken en hetzelfde geldt voor het aantal personen dat illegaal arbeid verricht.

Schattingen zijn bijvoorbeeld gebaseerd op gegevens van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers, de Immigratie- en Naturalisatiedienst en de Vreemdelingenpolitie over afgewezen asielaanvragen en verwijderingen van illegale vreemdelingen, gegevens van de Koninklijke Marechaussee over illegale grensoverschrijding en van de Dienst Inspectie Arbeidsverhoudingen over illegaal werk.

Het meest recent zijn de schattingen van illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen over 2009 van Van der Heijden, Cruyff & Van Gils,¹¹ die uitkwamen op een totaal aantal van ruim 97 000 illegaal verblijvenden en van het WODC 2011.¹² De onderzoekers van het WODC noteerden het aantal staandehoudingen van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf en laten zien dat dit aantal in de periode van 2000 tot en met 2003 eerst aanzienlijk is toegenomen van 12 933 in 2000 naar 17 460 in 2003.¹³ Vanaf 2005 nam het aantal staandehoudingen van illegaal

Triandafyllidou, 'Irregular Migration in 21st Century Europe', in: Anna Triandafyllidou (red.), *Irregular Migration in Europe. Myths and Realities*, Aldershot: Ashgate 2010, p. 1-22.

6. Deze term is een vertaling van het Franse 'sans-papiers' of van het Engelse 'undocumented'.

7. Richtlijn 2008/115/EG van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven.

8. Thomas Hammarberg, geciteerd door Annemarie Busser & Peter Rodrigues, 'Staatloze Roma in Nederland', *A&MR* 2010-8, p. 390, noot 76.

9. Kees Groenendijk & Anita Böcker (2000), 'Haken en ogen van juridische definities', *Migrantenstudies*, 2000-2, p. 81-86.

10. Anna Triandafyllidou 2010. Merk op dat zij schrijft over *irregular migration*, zodat het in haar terminologie wel gaat over mensen die de grens overschrijden.

11. P. van der Heijden, M. van der Cruyff & G. van Gils, *Schattingen illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen 2009*, Utrecht: Universiteit Utrecht 2011.

12. WODC 2011, *De Nederlandse Migratiekaart*. Hoofdstuk 9 over illegale migranten is geschreven door J. de Boom, A. Leerkes & G. Engbersen, www.cbs.nl/NR/rdonlyres/2C023D63-66E6-4E51-BFB5-D899B63B34B0/0/2012denederlandsemigratiekaartpub.pdf.

13. Merk op dat Van der Heijden c.s. verwijzen naar (unieke) *individuen*, terwijl het WODC *handelingen*: het staande houden van vreemdelingen heeft onderzocht. Als iemand die illegaal in Nederland verblijft meerdere keren per jaar wordt staande gehouden, betekent dat een

verblijvenden sterk af tot 7436 in 2009. Daarvoor zijn verschillende verklaringen denkbaar. Behalve met afname van het aantal illegaal verblijvenden kan het bijvoorbeeld ook te maken hebben met verminderde capaciteit, andere prioriteiten of gebrekkige dan wel een veranderde wijze van registratie. In de eerste zes maanden van 2010 zijn 4629 illegaal verblijvenden staande gehouden.¹⁴ Het aantal staandehoudingen extrapolierend naar geheel 2010, komen de onderzoekers uit op 8074. Dat is een toename van ruim acht procent ten opzichte van 2009. Hun verklaring voor de daling na 2005 is dat het aantal 'Europese illegalen' in Nederland de laatste jaren waarschijnlijk is gedaald door de uitbreidingen van de Europese Unie in 2004 en 2007. Verder is volgens de onderzoekers de omvang van de populatie 'niet-Europese illegalen' in Nederland mogelijk beïnvloed door de zogenoemde 'Regeling afwikkeling nalatenschap oude Vreemdelingenwet' (de Pardonregeling).¹⁵ Daarbij moet echter worden opgemerkt dat een aanzienlijk deel van de mensen die een pardonvergunning hebben gekregen tot op het moment van de verlening van de pardonvergunning rechtmatig in Nederland verbleef. Op grond van de Pardonregeling hebben 28 304 personen die onder de oude Vreemdelingenwet een asielaanvraag hadden ingediend een verblijfsvergunning gekregen.¹⁶ Tot slot vermeld ik de schattingen van het European Union Agency for Fundamental Rights gebaseerd op het onderzoek van Clandestino¹⁷ die voor de 27 EU-lidstaten in totaal in 2008 uitkomen op een schatting van minimaal 1,9 miljoen en maximaal 3,8 miljoen illegaal verblijvenden. Voor Nederland bedraagt dit aantal minimaal 62 000 en maximaal 131 000.¹⁸

3. Rechten van illegaal verblijvenden

Wie niet rechtmatig in Nederland verblijft, is niet rechteloos.¹⁹ Art. 1 Grondwet bepaalt dat allen die zich in Nederland bevinden in gelijke gevallen gelijk worden behandeld. De woorden 'Allen die zich in Nederland bevinden' omvatten alle mensen die zich op Nederlands grondgebied bevinden, zoals Nederlanders, migranten, toeristen,

asielzoekers en ook niet-rechtmatig verblijvenden.²⁰ Er hoeft geen sprake te zijn van rechtmatig verblijf om recht te hebben op gelijke behandeling in gelijke gevallen.

Ook verschillende verdragen bevatten termen als 'een ieder', 'allen' of 'niemand'. Zo bepaalt art. 3 EVRM: 'Niemand mag worden onderworpen aan foltering en aan onmenselijke of vernederende behandelingen of straffingen' en art. 8 lid 1 EVRM: 'Een ieder heeft recht op respect voor zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.' Art. 3 lid 1 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie luidt: 'Een ieder heeft recht op lichamelijke en geestelijke integriteit.' Het gebruik van dergelijke termen wil echter niet altijd zeggen dat de rechten ook gelden voor niet-rechtmatig verblijvenden. In de preambule van het Europees Sociaal Handvest wordt bijvoorbeeld overwogen 'dat ieder in het genot dient te worden gesteld van sociale rechten, ongeacht ras, huidskleur, geslacht, godsdienst, politieke overtuiging, nationale afstamming of maatschappelijke afkomst.' Ieder, wil in dit geval zeggen iedereen die rechtmatig op het grondgebied van een van de verdragsluitende staten verblijft.

Werknemers hebben rechten, zoals recht op betaling van loon en recht op een veilige werkvloer.²¹ Deze rechten zijn niet afhankelijk van het hebben van bepaalde documenten of een verblijfsstatus. Voor illegaal werkenden zijn met name van belang het VN-Verdrag voor de bescherming van de rechten van arbeidsmigranten en het ILO-verdrag 143.²²

Nederland heeft deze verdragen niet geratificeerd maar ook op grond van bepalingen die een algemeen recht op gelijke behandeling garanderen, zoals art. 26 IVBPR en art. 14 EVRM en op grond van nationaal recht (art. 5 AWGB en art. 7:616-618 BW) hebben illegale werknemers recht op gelijke behandeling bij de arbeid. Voorts zijn de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, de Arbeidsomstandighedenwet 1998 en de Arbeidstijdenwet onverkort van toepassing op illegale werknemers. En, als een werkgever een vreemdeling zonder tewerkstellingsvergunning voor zich laat werken, wordt ingevolge

toename van het aantal staandehoudingen zonder dat sprake is van een toegenomen aantal illegaal verblijvenden. Hierop wordt overigens ook door de onderzoekers zelf gewezen (p. 314).

14. WODC 2011, *De Nederlandse Migratiekaart*.

15. *Stcr.* 2007, 111, p. 12.

16. L.J.I. Wijkhuijs, A.M. Galoway e.a., *Pardon? Evaluatie van de Regeling afwikkeling nalatenschap oude Vreemdelingenwet*, WODC-cahier 2011-10, p. 12 en 73.

17. Clandestino, *Irregular migration: Counting the uncountable: Data and trends across Europe*, Hamburg: Hamburg Institute of International Economics 2009.

18. European Union Agency for Fundamental Rights, *Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union* (comparative report), november 2011, p. 7 en 105: according to the EU-funded project Clandestino.

19. Zie hieromtrent P. Boeles, 'Basisrechten van illegalen', *Migrantenrecht* 2008-9/10, p. 338-342 en T. Strik, 'Illegalen: een grensoverschrijdend punt van zorg', *Migrantenrecht* 2008-9/10, p. 312-317.

20. Uitvoerder schreef ik hierover in Ashley Terlouw, 'Gelijk zijn of gelijk worden. De betekenis van artikel 1 Grondwet voor migranten', *Artikel 1-lezing* 2010, *Asiel & Migrantenrecht* 2010-3, p. 125-132.

21. Uitvoerder hierover Tamara Butter, Marleen Verhagen & Tesselde de Lange, *Exploitative Labour Relations and Legal Consciousness of Irregular Migrant Workers in The Netherlands*, UvA 2011 en Barbara Bogusz, Ryszard Cholewinski, Adam Cygan & Erika Szyszczak (red.), *Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers 2004.

22. UN Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families 18 december 1990, in werking getreden juli 2003 en de ILO Convention concerning Migrations in Abusive Conditions and the Promotion of Equality of Opportunity and Treatment of Migrant Workers 24 juni 1975, in werking getreden op 12 september 1978.

art. 23 Wet arbeid vreemdelingen vermoed dat hij gedurende ten minste zes maanden werkzaam is geweest voor die werkgever tegen een beloning en een arbeidsduur die in de betreffende bedrijfstak gebruikelijk is.

Niet-rechtmatig verblijvenden zijn door de al genoemde Koppelingswet uitgesloten van de toegang tot verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen.²³ Maar zij hebben wel bepaalde sociale rechten, zij het beperkt en op minimumniveau. Er zijn drie uitzonderingen op het koppelingsbeginsel. Wie in Nederland verblijft heeft, ook als dit verblijf niet rechtmatig is, recht op noodzakelijke medische hulp, recht op onderwijs tot de leeftijd van 18 jaar en recht op rechtsbijstand.²⁴ Hendriks wijst bijvoorbeeld inzake het recht op gezondheidszorg op art. 22 Grondwet, art. 12 lid 1 Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR), art. 12 lid 1 Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen en art. 24 lid 1 Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK).²⁵ Coomans wijst wat betreft het onderwijs onder andere op art. 2 Eerste Protocol EVRM, art. 13 IVESCR, het UNESCO-Verdrag nopens de bestrijding van discriminatie in het onderwijs.²⁶ En met betrekking tot het recht op onderwijs is ook art. 28 IVRK van belang. Het recht op rechtsbijstand vloeit voort uit art. 6 EVRM en sinds 1 december 2009 ook uit art. 47 Handvest van de grondrechten van de EU.

Dit zijn fundamentele rechten die aan eenieder toekomen. De wetgever mag de uitoefening daarvan en dus ook de groep van gerechtigden niet beperken.

Daarnaast heeft het Europees Comité voor Sociale rechten (ECSR) een uitzondering gemaakt op de beperking van de toepasselijkheid van het Europees Sociaal Handvest tot rechtmatig verblijvenden.²⁷ Naar aanleiding van een klacht van Defence for Children International heeft het ECSR geoordeeld dat Nederland door het onthouden van onderdak aan niet-rechtmatig verblijvende kinderen in strijd handelde met art. 17 lid 1 onder c en art. 31 lid 2 ESH.²⁸ Het Comité van Ministers stelt zich pragmatisch op en is van mening dat de reikwijdte beperkt blijft tot rechtmatig verblijvenden, maar aan kwetsbare personen moet niettemin bescherming worden geboden.²⁹

Ook in de nationale jurisprudentie, met name die van de Centrale Raad van Beroep, zien we een voorzichtige ontwikkeling in de richting van niet-onthouden van so-

ciale rechten aan illegaal verblijvenden met name waar het minderjarigen betreft.³⁰ Dit 'niet-onthouden' is daarbij vaak gebaseerd op art. 8 EVRM in samenhang met het IVRK.

4. Illegalenbeleid

Illegaal verblijf wordt door achtereenvolgende kabinetten om verschillende redenen problematisch geacht. In de Illegalennota van 2002³¹ werd het voornemen geuit om illegaal verblijf krachtiger tegen te gaan. De hoofdredenen hiervoor waren paradoxaal en zijn samen te vatten als: illegaal verblijvenden *zijn* een probleem en illegaal verblijvenden *hebben* een probleem. Zij *zijn* een probleem omdat 'er ongecontroleerd en ongeregistreerd beslag wordt gelegd op de leefruimte en op economische mogelijkheden van anderen' en omdat 'illegaal verblijf gepaard [gaat] met diverse vormen van criminaliteit en overlast.' Zij *hebben* een probleem omdat 'een groot deel van de populatie van niet-rechtmatig verblijvenden zich in een positie [bevindt] die hen kwetsbaar maakt waardoor zij zijn overgeleverd aan personen die profiteren van het illegale verblijf, bijvoorbeeld huisjesmelkers en werkgevers.'³² De eerste stelling is veel te kort door de bocht. Illegaal verblijf gaat lang niet altijd gepaard met criminaliteit (of overlast), hetgeen uiteraard anders wordt als illegaal verblijf zelf wordt gecriminaliseerd. De meeste mensen die geen rechtmatig verblijf hebben, houden zich bij voorkeur gedeisd. Bovendien verrichten illegaal verblijvenden vaak arbeid waarvoor geen andere arbeidskrachten kunnen worden gevonden.

In de Illegalennota werd een pakket aan maatregelen op vier terreinen aangekondigd: op het gebied van het vreemdelingenbeleid, bewoning door en verhuur aan personen die illegaal in Nederland verblijven, illegale tewerkstelling en mensenhandel.

In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte I werd het idee dat illegaal verblijvenden een probleem *zijn* nog scherper aangezet, terwijl de gedachte dat zij een pro-

23. Wet van 26 maart 1998 tot wijziging van de Vreemdelingenwet en enige 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, *Stb.* 1998, 203.

24. Manon Pluymen, *Niet toelaten betekent uitsluiten. Een rechtssociologisch onderzoek naar de rechtvaardiging en praktijk van uitsluiting van vreemdelingen van voorzieningen.* (diss. Nijmegen), Boom Juridische uitgevers 2008.

25. Aart Hendriks, 'Kanttekeningen bij de betekenis van de Koppelingswet voor de gezondheidszorg', *Migrantenrecht* 96-3, p. 51-56.

26. Fons Coomans, 'Recht op onderwijs ook voor illegale vreemdelingen', *Migrantenrecht* 96-3, p. 57-62.

27. Zie voor een overzicht van de relevante internationaal- en Europeesrechtelijke normen het ACVZ-advies, *Recht op een menswaardig bestaan. Advies over opvang en bijstand voor niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen en rechtmatig verblijvende vreemdelingen zonder recht op voorzieningen*, Den Haag: ACVZ maart 2012, p. 24-29.

28. ECSR 20 oktober 2009, nr. 47/2008 NB, *JV* 2010, 150, m.nt. Paul Minderhoud en Folke Larsson.

29. Resolution CM/ResChS(2010)6; Collective complaint No. 47/2008 by Defence for Children International (DCI) against the Netherlands adopted by the Committee of Ministers on 7 July 2010, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1651257&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>.

30. Zie hierover uitvoerig Paul Minderhoud, 'Sociale zekerheid en opvang van minderjarigen. Hoe de rechten van kinderen de werking van het Koppelingsbeginsel aan banden leggen', in: G.G. Lodder & P.R. Rodrigues (red.), *Het kind in het immigratierecht* (Publicatiereeks Instituut voor Immigratierecht 8), Den Haag: Sdu 2012.

31. Illegalennota 2002, <http://catalogus.denhaag.nl/PDF/Intra%5CBoek%5C117641.pdf>.

32. Illegalennota, p. 3.

bleem *hebben* daarin slechts verhuld terugkwam.³³ ‘Illegaliteit’ zo luidde de tekst van het vorige regeerakkoord, ‘in de zin van onrechtmatig verblijf van vreemdelingen in Nederland, vormt een belangrijk probleem. Deze illegaliteit gaat vaak gepaard met diverse vormen van overlast en criminaliteit, waaronder mensensmokkel, en met een verblijf in mensonterende omstandigheden. Dit tast ook het draagvlak voor het asiel- en migratiebeleid aan en heeft een negatief effect op het integratieproces.’

Het regeerakkoord van het vorige kabinet bevatte verschillende voornemens om illegaliteit aan te pakken waarvan de belangrijkste waren de strafbaarstelling van illegaliteit, aanscherping van de zogenoemde glijdende schaal, de invoering van mobiele grenscontroles en het voornemen om de aanvraag om een verblijfsvergunning van iemand die illegaal in Nederland heeft verbleven per definitie af te wijzen. Slechts een deel van deze plannen om illegaal verblijf terug te dringen is uitgevoerd, te weten het inreisverbod, het mobiel vreemdelingtoezicht, de aanscherping van de glijdende schaal en de Visumwet. Hieronder bespreek ik achtereenvolgens de in de kabinetsperiode-Rutte I tot stand gekomen wet- en regelgeving en de voorstellen die nog in behandeling zijn en overgenomen door het kabinet-Rutte II.

Naast de in de regeerakkoorden aangekondigde beleidsvoornemens komt af en toe onaangekondigd ad-hocbeleid tot stand, zoals de afspraak die de ministers Leers en Opstelten in de kabinetsperiode-Rutte I maakten met de heer Kijs, voorzitter van de Raad van Korpschefs, om in 2012 4800 illegaal verblijvenden op te pakken en uit te zetten. Uit de rechtssociologie is bekend dat in een dergelijke context quota en streefcijfers de uitvoerders van het beleid ertoe aanzetten zich te richten op de makkelijkste zaken en mogelijk te stoppen met deze activiteit indien het streefgetal is gehaald.³⁴ In dit geval zou dat leiden tot de uitzetting van de makkelijkst te traceren uitgeprocedeerde asielzoekers, de mensen die een beroep doen op de gaarkeukens, de kwetsbaren, maar niet van de criminelen die de ministers Leers en Opstelten zo graag wilden vangen.

4.1. Terugkeerrichtlijn en inreisverbod

Het kabinet-Rutte I heeft de implementatie van de Terugkeerrichtlijn³⁵ aangegrepen om aan mensen die illegaal in Nederland verblijven en die hier worden aangetroffen zonder geldige of de juiste verblijfsdocumenten, een inreisverbod op te leggen (nieuw art. 66a Vw). Dat geldt

althans voor personen ten aanzien van wie een terugkeerbesluit wordt genomen en aan wie geen vertrektermijn wordt gegund, maar niet bijvoorbeeld voor toeristen die de vrije termijn overschrijden. De Terugkeerrichtlijn maakt verschil tussen een terugkeerbesluit en een inreisverbod.

Een terugkeerbesluit is een administratiefrechtelijke beslissing of handeling waarbij wordt vastgesteld dat het verblijf van een onderdaan van een derde land illegaal is of waarbij dit illegaal wordt verklaard. Een afwijzende beschikking met betrekking tot een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd geldt tevens als terugkeerbesluit (art. 27 lid 1 en 45 lid 1 Vw).

Een inreisverbod is een administratiefrechtelijke beslissing of handeling waarbij de betrokkene de toegang tot en het verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor een bepaalde termijn wordt verboden. Een inreisverbod impliceert altijd een terugkeerbesluit maar een terugkeerbesluit impliceert niet altijd een inreisverbod.

Overtreding van het inreisverbod is strafbaar gesteld als overtreding (art. 108 lid 6 Vw). De sanctie is een maximale boete van € 3900 of zes maanden hechtenis tenzij sprake is van een combinatie van met name genoemde andere omstandigheden (art. 66a lid 7 Vw). In dat laatste geval is de overtreding een misdrijf, die op grond van art. 197 Sr kan worden bestraft met maximaal zes maanden gevangenisstraf of een boete van € 7800. Minister Leers motiveerde het strafbaar stellen van schending van het inreisverbod met een beroep op gemeenschapstrouw en betoogde dat de Terugkeerrichtlijn hiertoe verplicht.³⁶ Hij werd hierin gesteund door de Afdeling Advisering van de Raad van State.³⁷ Op het voorstel tot strafbaarstelling van illegaliteit is echter ook vanuit verschillende zijden forse kritiek geleverd. Onder meer door de Europese Commissie.³⁸ De Terugkeerrichtlijn is volgens Eurocommissaris Malmström ‘niet specifiek bedoeld om verder te gaan dan het vaststellen van algemene normen betreffende het tijdstip en de wijze van terugkeer van illegale migranten, en evenmin om de aanpak van de lidstaten inzake illegale immigratie in algemenere zin te harmoniseren.’ Indien een lidstaat op systematische wijze illegaal verblijf op zijn grondgebied strafbaar stelt, en op basis daarvan alle illegaal op zijn grondgebied verblijvende onderdanen van derde landen uitsluit van de toepassing van de Terugkeerrichtlijn, moet dit volgens de Commissie ‘worden beschouwd als een disproportionele maatregel die de nuttige werking van de terugkeerrichtlijn ondermijnt.’

33. Vrijheid en verantwoordelijkheid regeerakkoord VVD-CDA, hfdst. 6: Immigratie, 30 september.

34. Denk bijvoorbeeld aan de onderzoeken van P.M. Visser & D. Meiners, ‘De bijwerkingen van het bonus-malussysteem’, *Sociaal Maandblad Arbeid* 1994, 49/5, p. 277-288. Werkgevers die een hoog percentage mensen in dienst hadden met een arbeidsongeschiktheidspercentage kregen een bonus en werkgevers met een laag percentage arbeidsongeschikten een boete. Het gevolg was onder meer dat werkgevers bij sollicitaties strenger gingen selecteren op gezondheid en leeftijd en letten op activiteiten buiten het werk en dat gedeeltelijk arbeidsongeschikten minder welkom waren als werknemer terwijl met de regeling het omgekeerde werd beoogd. Zie ook Godfried Engbersen & Romke van de Veen ‘De onbedoelde effecten van sociaal beleid’, *Beleid en Maatschappij themanummer. Fatale remedies: de onbedoelde effecten van sociaal beleid*, geredigeerd door Godfried Engbersen & Romke van der Veen 1992, 19(5), p. 214-226, waarin zij laten zien dat bij werklozenprojecten in Den Haag en Rotterdam die werden beoordeeld op het aantal terugleidingen naar de arbeidsmarkt, de ambtenaren zich vooral richtten op de makkelijk plaatsbaren: het bestand werd afgeroomd. In beide gevallen kozen de werkgevers c.q. uitvoeringsambtenaren voor de best bemiddelbaren.

35. Implementatie Terugkeerrichtlijn 15 december 2011, *Stb.* 2011, 663. Merk op dat de Terugkeerrichtlijn al op 24 december 2010 geïmplementeerd had moeten zijn.

36. *Kamerstukken II* 2010/11, 32 420 nr. 10, p. 3.

37. *Kamerstukken II* 2010/11, 32 420, nr. 14. Afdeling Advisering RvS, Advies 10 juni 2011, W04.11.0153/I.

38. Antwoord van Eurocommissaris Malmström, namens de Commissie, 24 maart 2011 op vragen van het Europees Parlement, E-001114/2011.

Het inreisverbod uit de Terugkeerrichtlijn is niet bedoeld als sanctie op niet vertrekken maar als een verbod om in te reizen voor wie eerder illegaal in een lidstaat verbleef. Bovendien past Nederland de Terugkeerrichtlijn niet goed toe omdat er geen sprake is van een stappenplan en een proportionele verhouding tussen doel en middelen, zoals vereist volgens de antwoorden op prejudiciële vragen van het Italiaanse gerechtshof Corte d'appello di Trento, aan het HvJ EU in de uitspraak van 28 april 2011, *El Dridi*.³⁹ Het HvJ EU maakte duidelijk dat met name art. 15 en 16 van de Terugkeerrichtlijn zich verzetten tegen een regeling krachtens welke aan een illegaal verblijvende onderdaan van een derde land een gevangenisstraf wordt opgelegd op de enkele grond dat die persoon, in strijd met een bevel om te vertrekken, zonder geldige redenen zijn verblijf in de betreffende lidstaat voortzet.

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) vindt automatische oplegging van een sanctie bij overtrekking van een terugkeerbesluit niet proportioneel.⁴⁰

Er is een individuele afweging nodig.⁴¹ De minister is het daar niet mee eens: 'Van het terugkeerbesluit kan immers al te allen tijde worden afgezien in schrijnende gevallen, om humanitaire of andere redenen, gelet op artikel 6, vierde lid, van de richtlijn. Indien wordt afgezien van het nemen van een terugkeerbesluit, komt de oplegging van een inreisverbod niet meer aan de orde. Voorts voorziet artikel 66a, achtste lid Vw, er uitdrukkelijk in dat ook, in geval het opleggen van een inreisverbod op grond van het eerste lid is voorgeschreven, van het opleggen daarvan kan worden afgezien om humanitaire of andere redenen.'⁴²

Voor de rechtspraak is op dit moment richtinggevend de uitspraak van het Hof Den Bosch van 10 april 2012 naar aanleiding van een themazitting over art. 197 Sr en de Terugkeerrichtlijn.⁴³ Volgens het hof volgt uit de Terugkeerrichtlijn 'dat de Nederlandse overheid een inspanningsverplichting heeft om de verdachte, op wie de Terugkeerrichtlijn van toepassing is, via het toepassen van een terugkeerprocedure terug te laten keren naar zijn land van herkomst of – kort gezegd – naar een ander derde land. Is aan die inspanningsverplichting niet voldaan, dan komt de oplegging van vrijheidsstraf in strijd met de Terugkeerrichtlijn, zoals uitgelegd door het Hof van Justitie,⁴⁴ omdat met een dergelijke straf een spoedige terugkeer wordt gefrustreerd.' In casu was daarvan echter geen

sprake omdat betrokkene ongewenst was verklaard. Ongewenstverklaring heeft volgens het hof te gelden als terugkeerbesluit, in het onderhavige geval met inreisverbod.

4.2. Mobiele grenscontroles

Sinds 1 juni 2011 vinden weer mobiele grenscontroles plaats, nadat de regelgeving hieromtrent is aangepast.⁴⁵ Met het nieuwe art. 4.17a Vb wordt beoogd zodanige waarborgen te geven dat het toezicht op vreemdelingen ter bestrijding van illegaal verblijf na grensoverschrijding (het mobiel toezicht) niet hetzelfde effect heeft als grenscontrole in de zin van de Schengengrenscode (SGC). Hiermee is gevolg gegeven aan het arrest *Melki en Abdeli* van het HvJ EU van 22 juni 2010⁴⁶ en aan de uitspraak van de ABRvS van 28 december 2010⁴⁷ en is het mobiel toezicht in overeenstemming gebracht met art. 21 onderdeel a Verordening (EG) nr. 562/2006 SGC.⁴⁸ Over de rechtmatigheid van de mobiele grenscontroles bestaat echter discussie.⁴⁹ In de loop van 2011 hebben enkele lagere rechters geconcludeerd dat de aanpassingen van de Nederlandse wetgeving toestaan om op basis van individuele gronden personen die de grens passeren te controleren maar niet bijvoorbeeld willekeurig hele wagons van een trein. De aanpassing van de wetgeving beperkt wel het aantal steekproeven, maar de grond voor aanhouding is niet gewijzigd. Bovendien zijn er nu camera's opgehangen bij een groot aantal grensovergangen, waarbij alle auto's worden gefotografeerd.⁵⁰ Op basis daarvan kan veel informatie worden verkregen. De Europese Commissie is nu aan het onderzoeken of de Nederlandse regels in overeenstemming zijn met de SGC en het arrest *Melki en Abdeli*.⁵¹

4.3. Van glijdende schaal tot vrije val

Het kabinet-Rutte I heeft de zoveelste aanscherping van de zogeheten glijdende schaal doorgevoerd.⁵² Het idee achter de glijdende schaal is dat als een vreemdeling met een verblijfsvergunning een strafbaar feit pleegt, de verblijfsconsequenties afhankelijk zijn van een combinatie van de ernst van de misstap en de duur van het verblijf.⁵³ Met de glijdende schaal wordt tot uiting gebracht dat naarmate de banden van de vreemdeling met Nederland sterker (lees langer) zijn, de inbreuk op de openbare orde

39. HvJ EU 28 april 2011, nr. C-61/11 (*Hassen El Dridi alias Soufi Karim*).

40. ACVZ-Briefadvies Terugkeerrichtlijn, p. 3.

41. Briefadvies tweede nota van wijziging implementatie Terugkeerrichtlijn, ACVZ 17 januari 2011, www.acvz.org/publicaties/Briefadvies14.pdf.

42. ACVZ-Briefadvies Terugkeerrichtlijn, p. 3.

43. Hof Den Bosch 10 april 2012, *LJN* BW1281.

44. Het Hof Den Bosch doelt op de arresten van het Hof van Justitie EU 28 april 2011, nr. C-61/11 en 6 december 2011, nr. C-329/11 (*Achughbaban/Préfet du Val-de-Marne*).

45. *Stb.* 2011, 262.

46. HvJ EU 22 juni 2010, *JV* 2010, 458 (*Melki en Abdeli*).

47. ABRvS 28 december 2010, *JV* 2011, 84.

48. Art. 21 onderdeel a Verordening (EG) nr. 562/2006 (Schengengrenscode).

49. Zie I. Avontuur, 'Mobiel toezicht aan de binnengrenzen van Schengen na "Melki en Abdeli"', in: *A&MR* 2011-10, p. 446-452.

50. Zie hieromtrent ook het advies van de Commissie-Meijers, CM1208, *The Dutch surveillance system @migoboras*, 2 April 2012.

51. Wetsadvies inzake de conceptwijziging van het Vreemdelingenbesluit (Vb) 2000 in verband met nadere regels over het toezicht ter bestrijding van illegaal verblijf na grensoverschrijding, ACVZ 21 maart 2011: www.acvz.org/publicaties/20110321_wetsadviesMTV.pdf.

52. Besluit van 26 maart 2012, houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met aanscherping van de glijdende schaal, *Stb.* 2012, 158.

53. Ook de wijziging van de glijdende schaal is zeer kritisch ontvangen door de ACVZ: Advies inzake de conceptwijziging van het Vreemdelingenbesluit (Vb) 2000 (aanscherping glijdende schaal) Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken 23 augustus 2011.

ernstiger dient te zijn om voortzetting van zijn verblijf te ontzeggen. De glijdende schaal wordt toegepast bij de beoordeling van aanvragen om verlenging (of intrekking) van een verblijfsvergunning.

Deze glijdende schaal is neergelegd in art. 3.86 Vb en is op 1 juli 2012 ingrijpend aangescherpt. De regeling houdt nu in dat elke onherroepelijk geworden onvoorwaardelijke veroordeling tot een (vrijheids)straf kan leiden tot niet-verlenging of intrekking van de verblijfsvergunning van een derdelander die korter dan drie jaar in Nederland verblijft. Het moet dan wel gaan om een veroordeling vanwege een misdrijf waarop een maximum staat van ten minste twee jaar. Als van een dergelijk delict sprake is, maakt het vervolgens niet uit welke straf daadwerkelijk wordt opgelegd. Gevangenisstraf, jeugd detentie, maatregel tot plaatsing in een inrichting of TBS: één dag is dan al voldoende. Als er sprake is van ten minste drie veroordelingen, maakt het soort misdrijf niet meer uit, dat wil zeggen dat de ondergrens dan niet meer relevant is. Elk misdrijf, hoe futiel ook, telt dan mee en bij 'drie' is het: exit. Daar komt bij dat een zeer lang verblijf in Nederland (meer dan 15 jaar) geen garantie meer is voor het behoud van een verblijfsrecht. Wie geen Nederlands paspoort heeft, is derhalve op geen enkel moment zeker van zijn verblijfsrecht, ook al is hij in Nederland geboren en getogen. In de wandelgangen wordt niet gesproken over een glijdende schaal maar van een vrije val. Het kabinet-Rutte II wil de glijdende schaal nu opnieuw aanscherpen en de verblijfstermijn van de derdelander aan wie de veroordeling kan worden tegengeworpen verlengen tot vijf jaar en bij recidive de norm voor veelplegers toepassen.⁵⁴

4.4. Eens illegaal altijd illegaal

Voorts is de wijziging van de Vreemdelingenwet in verband met nationale visa in werking getreden.⁵⁵ De wijzigingswet lag op het moment dat het kabinet-Rutte I viel al ter behandeling bij de Eerste Kamer. De behandeling heeft gewoon doorgang gevonden, hoewel veel fracties voor controversieelverklaring waren. De oude coalitie en de gedoogpartners stemden daar echter tegen. CDA en VVD wezen er fijntjes op dat het wetsvoorstel oorspronkelijk afkomstig is van het kabinet-Balkenende IV. De wijzigingswet is op 22 mei 2012 met de kleinst mogelijke meerderheid aangenomen.⁵⁶ Voor illegaal verblijvenden is met name problematisch dat op grond van de wijzigingswet iemand die ooit onrechtmatig in Nederland heeft verbleven, zijn verblijf nooit meer kan legaliseren, tenzij er daardoor een situatie ontstaat die in strijd komt met internationale verplichtingen zoals de Gezinsherenigingsrichtlijn. Dit is in strijd met wat Boeles het recht op reha-

bilitatie noemde: 'Illegaliteit mag niet verworden tot een universele en eeuwigdurende status van uitgeslotene.'⁵⁷

4.5. Aanscherping inburgeringseisen

Tot slot is de Wet inburgering gewijzigd.⁵⁸ De belangrijkste wijziging houdt in dat wie de inburgeringstest niet binnen drie jaar haalt, kan worden geconfronteerd met intrekking van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, wat zal kunnen leiden tot illegaal verblijf. Aangenomen kan echter worden dat de Gezinsherenigingsrichtlijn en art. 8 EVRM in veel gevallen aan intrekking van de verblijfsvergunning en uitzetting in de weg zullen staan en ook voor asielstatushouders is dit niet mogelijk. De aanpassing van de wet kan echter wel tot langdurige onzekerheid leiden. Bovendien moet de inburgeringsplichtige voortaan zelf de deelname en financiering van de inburgering regelen. Minder draagkrachtige nieuwkomers kunnen gebruikmaken van een sociaal leenstelsel. De Raad van State was kritisch, evenals de ACVZ.⁵⁹ Op 11 september 2012 (een dag voor de verkiezingen) heeft de Eerste Kamer het voorstel plenair behandeld en op 25 september 2012 is het voorstel aangenomen en treedt per 1 januari 2013 in werking.⁶⁰ Deze prille wetgeving heeft het kabinet-Rutte II er niet van weerhouden om nog weer een verdere aanscherping van de inburgeringseisen in zowel binnen- als buitenland aan te kondigen.

4.6. Strafbaarheid illegaal verblijf

Bij de Raad van State ligt het voorstel van minister Leers om illegaal verblijf ook zonder inreisverbod strafbaar te stellen. Overtreding wordt volgens dat voorstel weliswaar niet met gevangenisstraf bedreigd, maar met een boete, maar wie de boete niet betaalt kan alsnog worden opgesloten: vervangende hechtenis. De nieuwe portefeuillehouder, staatssecretaris Teeven, houdt toch weer de mogelijkheid open dat illegaal verblijf als misdrijf zal worden bestraft.⁶¹ In het regeerakkoord-Rutte II staat verder: 'Een verblijfsvergunning wordt niet verstrekt als de aanvrager eerder illegaal in Nederland verbleef of fraude pleegde.' Minister Leers had de Kamer al toegezegd dat hulp die particulieren aan illegaal verblijvenden bieden niet strafbaar wordt gesteld. Dit wordt in het regeerakkoord-Rutte II herhaald, particulieren en organisaties die particuliere hulp bieden zijn niet strafbaar. Niet helemaal duidelijk is wat met particuliere organisaties wordt bedoeld, vallen bijvoorbeeld openbare scholen en ziekenhuizen daarbuiten?

Al deze maatregelen zijn gericht op repressie en daarmee op het terugdringen van illegaal verblijf (het effect is soms

54. Het begrip openbare orde in art. 6 Richtlijn 2003/86/EG is echter een termijn van gemeenschapsrecht. Nederland is niet vrij om daar een steeds verdergaande invulling aan te geven. Ook de Gezinsherenigingsrichtlijn en het Handvest van de grondrechten van de EU stellen grenzen aan de aanscherping van de glijdende schaal. Zie hieromtrent uitvoeriger, De Hart, Strik, Minderhoud & Terlouw, 'De immigratievoorstellen van het kabinet Rutte II ontrafeld', *A&MR* 2012-10, p. 524-530.

55. *Stb.* 2012, 309 van 6 juli 2012; inwerkingtreding: 8 juli 2012.

56. *Kamerstukken I* 2011/12, 31 549.

57. Pieter Boeles, 'Basisrechten van illegalen', *Migrantenrecht* 2008-9/10, p. 338-342.

58. *Kamerstukken I* 2011/12, 33 086, nr. A.

59. Advies inzake het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Wet inburgering, de Wet participatiebudget en de Wet educatie en beroepsonderwijs (versterking eigen verantwoordelijkheid inburgeringsplichtige), ACVZ 16 mei 2011, www.acvz.org/publicaties/20110516_wetsadvies.pdf.

60. *Stb.* 2012, 430 en 519.

61. www.nrc.nl/nieuws/2012/11/06/teeven-houdt-optie-celstraf-illegalen-open-samsom-voorbarig/.

juist echter dat illegaal verblijf wordt gecreëerd) en niet op het aanpakken van de problemen van uitbuiting en benarde leefomstandigheden van illegaal verblijvenden of op het waarborgen van hun rechten. Wat dat betreft is de inzet op EU-niveau iets genuanceerder. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de Richtlijn sancties tegen werkgevers van illegaal verblijvenden van 18 juni 2009⁶², die niet alleen tot doel heeft een van de belangrijkste oorzaken van illegale immigratie weg te nemen: de mogelijkheid om illegaal arbeid te verrichten, maar daarnaast ook streeft naar verbetering van de rechtspositie van illegale werknemers. Hetzelfde kan worden gezegd over de Terugkeerrichtlijn die naast bevordering van een effectief terugkeerbeleid tot doel heeft procedurele waarborgen vast te leggen voor derdelanders die illegaal op het grondgebied van de lidstaten van de EU verblijven.

Er zijn daarnaast maatregelen die niet direct zijn gericht op terugdringing van illegaal verblijf maar wel belangrijke consequenties hebben voor niet-rechtmatig verblijvenden, zoals het besluit van minister Schippers om per 1 januari 2012 de vergoeding voor de tolk- en vertaaldiensten af te schaffen.⁶³

5. De moeizame weg naar het recht voor illegaal verblijvenden

In zijn beroemde artikel 'Why the "haves" come out ahead?' wees Galanter erop dat het hebben van rechten niet betekent dat die rechten ook kunnen worden geëffectueerd.⁶⁴ De kern van zijn betoog is dat de 'haves' beter in staat zijn om hun rechten te realiseren dan de 'have nots'. Alles wijst erop dat dit nog sterker geldt als we de 'haves' vergelijken met niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen, de 'have-nots' bij uitstek.⁶⁵

Ik geef een voorbeeld. Illegaal verblijvenden hebben, zoals gezegd, het recht op een noodzakelijke medische behandeling.⁶⁶ Uit een onderzoek van Mieke Kox uit 2010 onder 88 uitgeprocedeerde asielzoekers in de stad Utrecht bleek dat zij bijna allen gedurende hun illegale verblijf te maken kregen met medische problemen waarvoor zij medische zorg behoefden.⁶⁷ Dat is op zichzelf al tamelijk alarmerend, immers uitstel van het inroepen van de hulp van een arts leidt vaak tot een verergering van de klachten.

Niettemin consulteerde bijna de helft van hen geen arts en bezocht een kleine groep een niet-officiële hulpverlener, zoals mensen die niet gekwalificeerd waren, alternatieve artsen en buitenlandse artsen die niet over de in Nederland benodigde diploma's beschikten.⁶⁸ Deze uitgeprocedeerde asielzoekers waren er niet van op de hoogte dat ze het recht hadden op medisch noodzakelijke zorg en waren niet in staat om de reguliere zorg te betalen. Sommige artsen weigeren uitgeprocedeerde asielzoekers bij te staan en sommigen eisen onmiddellijke betaling.⁶⁹

Het onderzoek van Galanter is vooral bekend door het onderscheid dat hij maakt tussen zogenaamde *repeat players* (ervaren procespartijen) en *one shotters* (onervaren procespartijen die eenmalig procederen). *Repeat players* (bedrijven en instellingen) hebben om verschillende door Galanter geanalyseerde redenen betere kans om hun rechten te realiseren dan onervaren *one shotters* (meestal individuen). Het verbaast niet dat ongedocumenteerde migranten – zo zij al ooit een procedure starten – zich vrijwel altijd in de positie van onervaren procespartij bevinden, geconfronteerd met een ervaren werkgever of nog meer ervaren overheidsinstelling als tegenpartij. Bovendien is er slechts een geringe kans dat een werknemer die geen rechtmatig verblijf heeft een beroep kan doen op de hulp van een vakbond. Zij zijn over het algemeen geen vakbondslid alleen al vanwege de kosten daarvan, maar ook vanwege hun onzekere en tijdelijke aanstellingen.

Niet alleen het hebben van proceservaring is van belang voor het kunnen verwezenlijken van rechten. Geld, vaardigheden en opleiding zijn minstens zo belangrijk. En er zijn verschillende andere redenen waarom de 'haves' beter gebruikmaken van het rechtssysteem en betere kansen hebben op het realiseren van hun rechten.

Blijkens onderzoek van Felstinger, Abel & Sarat, zijn er drie stappen nodig voordat een benadeelde gaat procederen.⁷⁰ Kort gezegd, moet hij zich bewust zijn van een schending van zijn rechten en die als zodanig aanduiden (*naming*), weten wie hij verantwoordelijk kan houden voor die schending (*blaming*) en weten hoe hij een procedure kan starten (*claiming*). Het zetten van deze stappen

62. Richtlijn 2009/52/EG van 18 juni 2009 tot vaststelling van minimumnormen inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen.

63. Vgl. het KNMG-standpunt <http://knmg.artsennet.nl/Nieuws/Nieuwsarchief/Nieuwsbericht-1/Stopzetten-tolkenvergoeding-treft-artsen-patienten.htm>.

64. Marc Galanter, 'Why the "haves" come out ahead, speculations on the limits of legal change', *Law and Society Review*, vol. 9, 1974, p. 95-160.

65. Sergio Carrera & Joanna Parkin, 'Protecting and Delivering Fundamental Rights of Irregular Migrants at Local and regional Levels in the European Union', Centre for European Policy Studies, www.europa.eu, beschrijven de obstakels voor illegale migranten om hun rechten te realiseren op vier terreinen: werk, gezondheidszorg, huisvesting en onderwijs.

66. Voor een uitvoeriger beschouwing over de praktijk van het bieden van medisch noodzakelijke zorg, zie Manon Pluymen, *Niet toelaten betekent uitsluiten. Een rechtssociologisch onderzoek naar de rechtvaardiging en praktijk van uitsluiting van vreemdelingen van voorzieningen* (diss. Nijmegen), Boom Juridische uitgevers 2008, p. 299-300. Zij concludeert dat artsen zonder institutioneel maatschappelijke steun geen spreekkamergerijheid kunnen realiseren. Zij constateert bovendien dat onbekendheid met de wet en het idee dat het bieden van zorg aan illegalen verboden of lastig is, hierbij een grote rol spelen (p. 189-203 en p. 224-229).

67. Mieke Kox, *Het leven gaat door, een onderzoek naar de effecten van het illegalenbeleid op het leven van uitgeprocedeerde asielzoekers in Utrecht*, Stichting LOS, Utrecht: 2010, p. 102-108.

68. Mieke Kox, 2010, p. 103.

69. Mieke Kox, 2010, p. 107.

70. W.F.L. Felstiner, R.L. Abel & A. Sarat, 'The emergence and transformation of disputes: naming, blaming, claiming', *Law & Society Review* 1981, p. 613-654.

blijkt normaal gesproken al moeilijk te zijn voor ‘gewone’ individuen, maar voor illegaal verblijvenden zijn de obstakels nog groter.

Wat *naming* betreft, zijn illegaal verblijvenden zonder twijfel nog slechter dan rechtmatig verblijvende migranten en staatsburgers op de hoogte van hun rechten. Te denken is alleen al aan de taalproblemen, maar ook aan een gebrek aan de juiste contacten en een gebrek aan toegang tot informatie. Minder dan de helft van de ongedocumenteerden uit het onderzoek van Kox wist bijvoorbeeld van het bestaan van belangenbehartigingsorganisaties waar zij voor hulp terecht konden en zij die wel op de hoogte waren van hun bestaan durfden deze organisaties meestal niet te benaderen.⁷¹

De drempel om iemand verantwoordelijk te houden, bijvoorbeeld een werkgever (*blaming*), is door illegaal verblijvenden nauwelijks te nemen. Een illegaal werkende zal zich wel twee keer bedenken voordat hij zijn werkgever aansprakelijk houdt voor bijvoorbeeld onveilige arbeidsomstandigheden. Hij is immers van hem afhankelijk voor het behoud van zijn baan.⁷² In kleine organisaties blijken nadelige consequenties vaker voor te komen dan in grote.⁷³ Daar is de zogenoemde *relational distance* gering, waardoor de drempel om te procederen hoger is. Black toonde aan dat mensen minder zijn geneigd gebruik te maken van hun rechten als zij het risico lopen dat dit spanningen veroorzaakt in een relatie die waardevol voor hen is.⁷⁴ Dat hoeft geen harmonieuze relatie te zijn, het kan ook zoals in het geval van illegalen een afhankelijkheidsrelatie zijn.

Maar ook buiten het terrein van de arbeid kan het erg moeilijk zijn voor mensen zonder rechtmatig verblijf om iemand verantwoordelijk te houden voor een schending van hun rechten. Denk aan het voorbeeld uit de inleiding van de beroofde en mishandelde vrouw die niet naar de politie durfde te gaan. Vanwege hun kwetsbare positie is het voor illegaal verblijvenden buitengewoon moeilijk om daadwerkelijk een procedure te starten (*claiming*). Het grootste probleem is dat ze zich daardoor bekend moeten maken bij de autoriteiten, maar ook het vinden van een advocaat die bereid is om hen bij te staan en het betalen van de kosten van de advocaat en griffierechten kunnen ernstige obstakels vormen.⁷⁵

Als de drempels van *naming*, *blaming* en *claiming* zijn genomen en de procedure is gestart, doemt een nieuw obstakel op, dat van de bewijslast. De algemene regel van het burgerlijk procesrecht: wie stelt bewijst is voor illegaal

verblijvenden een vrijwel onneembare hobbel. In de praktijk betekent de regel: ontkennen is macht.⁷⁶ Hoe kan een illegale werknemer bijvoorbeeld aantonen dat er sprake is van ongelijke beloning. Hij zal waarschijnlijk geen schriftelijke informatie over zijn loon krijgen, laat staan over het loon van zijn legale collega's. Alle informatie daarover berust bij de werkgever, die kan volstaan met ontkennen.⁷⁷

Zelfs als de illegaal verblijvende de procedure wint, kan zijn winst een verlies blijken te zijn als hij daardoor zijn baan verliest of zijn vrijheid of als hij wordt uitgezet. In het beste geval verbetert er wel iets aan zijn positie, maar de kans dat de algemene situatie voor niet-rechtmatig verblijvenden erdoor vooruit gaat, is uiterst gering. De in het ongelijk gestelde partij zal weinig bereidwillig zijn om meer dan de hoogst noodzakelijke, rechtens afdwingbare stappen te nemen.

Gezien de hierboven genoemde drempels en obstakels, kan nauwelijks van de individuele illegaal verblijvende worden verwacht dat hij in staat is om zijn rechten af te dwingen.

6. Relaties

Uit de paragraaf hierboven blijkt dat het te optimistisch is om te vertrouwen op de instrumentele werking van de *individual rights based strategy* (de effecten van een rechtszaak over een individueel conflict) van het arbeidsrecht en sociale zekerheidsrecht. Niettemin kan de *individual rights strategy* een enkele keer succesvol zijn, maar dan moet er wel goede rechtsbijstand zijn. Daarvan was bijvoorbeeld sprake in de zaak die werd aangespannen door de 21-jarige Surinaamse scholier Kelvin over de vraag of stages van illegaal verblijvende kinderen die gerechtigd zijn om onderwijs te volgen, moeten worden aangemerkt als onderwijs of werk. Op 2 mei 2012 heeft de Rechtbank Den Haag in Kelvins zaak geoordeeld dat het volgen van een stage onder het recht op onderwijs valt.⁷⁸ Deze uitspraak zal een breder effect hebben dan alleen voor Kelvin. Het conflict over de kwestie was indertijd verbreed tot een conflict tussen de toenmalig wethouder Asscher, die inmiddels Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is en toenmalig Minister van SZW, Kamp, die inmiddels Minister van Economische Zaken is. Kamp oordeelde destijds dat illegaal verblijvende kinderen geen stage mogen lopen omdat dat in zijn ogen arbeid is en geen onderwijs. En wie illegaal

71. Mieke Kox 2010, p. 126.

72. Tamara Butter, 'Irregular Migrant Workers and Their Right to Fair Working Conditions in the Netherlands', juni 2011, wijst er bijvoorbeeld op dat indien een illegale werknemer misbruik door een werkgever meldt aan de Arbeidsinspectie, dit wordt gemeld bij de Vreemdelingenpolitie.

73. Tetty Havinga, Anita Böcker & Kees Groenendijk, 'De sociale werking van gelijkebehandelingswetgeving in Nederland', *Recht der Werkelijkheid*, 21-2, p. 1-23.

74. Donald Black, *The Behaviour of Law*, 1976.

75. Tamara Butter 2011, p. 41-42 beschrijft hoe lastig het is om als illegale werknemer een toevoeging te krijgen. Zij ziet drie punten van zorg wat betreft het verwezenlijken van rechten door illegale werknemers: gebrek aan kennis over het recht op rechtsbijstand; problemen bij het bewijs van het bestaan van een arbeidsrelatie; uitzetting terwijl de procedure nog loopt.

76. Eerder schreef ik hierover uitvoeriger in: Ashley Terlouw, 'Equality of arms in procedures over materiële gelijkheid', in: *De Mens in het Migratierecht* (liber amicorum ter gelegenheid van het emeritaat van prof. P. Boeles), Sdu 2007.

77. Gijsbert Vonk & Sarah van Walsum, 'Access denied. Towards a new social protection approach for formally excluded migrants', in: Gijsbert Vonk (red.), *Cross border Welfare State. Immigration, Social Security and Integration*, 2012, p. 53.

78. Rechtbank Den Haag 2 mei 2012, nr. 403618 HA/ZA 11-2443.

verblijft mag geen arbeid verrichten. Asscher meende daarentegen dat stages onderdeel van het onderwijs zijn. Kamp had indertijd als Minister van SZW hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de Haagse Rechtbank maar begin december 2012 maakte de huidige Minister van SZW, Asscher, bekend dat hij het hoger beroep zal intrekken.⁷⁹ Op 1 juli treedt de nieuwe regelgeving in werking die het mogelijk maakt voor illegaal verblijvende kinderen om stage te lopen. Tot die datum zal de Inspectie SZW de huidige praktijk voortzetten en geen boetes uitspreken. Er zijn wel een aantal voorwaarden aan verbonden. De regeling gaat alleen gelden voor kinderen die voor hun 18e aan een beroepsopleidende leerweg (BOL) in het mbo-onderwijs zijn begonnen en de stage moet onbezoldigd zijn. De regeling zal hopelijk ook een eind maken aan de verwarring die er bij scholen en werkgevers bestond over wat de rechten van illegaal verblijvende studenten precies inhouden.

Voor de betreffende leerlingen was het mede door die verwarring vrijwel onmogelijk om een stageplaats te vinden en daarom om hun opleiding af te ronden.

Maar als niet kan worden vertrouwd op de *individual rights based strategy*, hoe kunnen de rechten van illegaal verblijvenden dan wel worden verwezenlijkt? Rechts-sociologische literatuur biedt hiervoor verschillende aanknopingspunten.

Het is in de eerste plaats buitengewoon belangrijk om betrokkenen te informeren over hun rechten en over de weg naar het recht. Butter, Verhagen & De Lange schreven over de *legal consciousness* van illegale werknemers in Nederland.⁸⁰ Een van hun conclusies is dat verbetering van dit rechtsbewustzijn nodig is; illegale werknemers zijn slecht op de hoogte van hun rechten en van de wijze waarop zij die rechten kunnen verwezenlijken.⁸¹

Maar niet alleen het informeren van de illegaal verblijvenden zal bijdragen aan de verbetering van hun rechtspositie. Meer effect kan worden verwacht van het investeren in de algemene werking, in de bewustwording onder de normadressaten, de werkgevers en organisaties op wie de wetgeving zich richt en het investeren in de invloed van wetgeving binnen organisaties en sociale velden. Ook het informeren van hun omgeving, van de werkgevers, de scholen, de ziekenhuizen en de maatschappij als geheel over de rechten van illegaal verblijvenden is derhalve van belang. Zo moeten de baliemedewerkers van een ziekenhuis weten dat wie zich niet kan legitimeren nog niet is

uitgesloten van de medisch noodzakelijke zorg en universiteiten en stageaanbieders moeten weten dat het recht op onderwijs van illegaal verblijvenden niet eindigt op hun achttiende.

Conley & O'Barr schrijven dat relaties belangrijker zijn dan rechten.⁸² Voor wie – zoals waarschijnlijk de meeste lezers van dit blad – een juridische achtergrond heeft, zal deze stelling wellicht wat vraagtekens oproepen, maar de sociale wetenschappen laten keer op keer zien hoe belangrijk sociaal kapitaal is. Denk bijvoorbeeld aan de belangwekkende bijdragen hierover van Bourdieu & Putnam.⁸³ Sociaal kapitaal is voor iedereen belangrijk en buitengewoon belangrijk voor illegaal verblijvenden.⁸⁴ Het is daarom nuttig voor illegaal verblijvenden om in netwerken te investeren.⁸⁵ Sociale netwerken, of dit nu familie, religieuze of etnische netwerken betreft, kunnen informatie verschaffen, onzekerheden wegnemen.⁸⁶

Non-gouvernementele organisaties (NGO's) spelen een belangrijke rol bij de verwezenlijking van de rechten van illegaal verblijvenden. Om een voorbeeld te geven: tijdens een sprekkur voor ongedocumenteerde vrouwen in Amsterdam worden geregeld vragen gesteld over illegaal verblijvende kinderen die weliswaar het recht hebben om naar school te gaan maar geen geld hadden voor de bus daarnaartoe of voor schoolreisjes. Een aantal Amsterdamse belangengroepen heeft daarom het initiatief 'Leren Zonder Papieren' genomen en een fonds in het leven geroepen waaruit de noodzakelijke schoolkosten van leerplichtige kinderen zonder papieren die in Amsterdam wonen of naar school gaan worden betaald.⁸⁷

Dergelijke belangengroepen zijn over het algemeen echter slecht toegerust. Het is daarom nuttig als rechtshulpverleners, vakbonden en NGO's elkaar informeren en de krachten bundelen, collectief belangacties organiseren en andere initiatieven ontplooiën.

De overheid zou voorts zelf actiever kunnen zijn en zich meer bewust van het feit dat wetten niet *self executing* zijn. Deels wordt dit al wel erkend, bijvoorbeeld door de arbeidsinspectie controle te laten uitoefenen op de arbeidsomstandigheden. Dit blijkt echter onvoldoende effectief als het gaat om de arbeidsomstandigheden van illegaal werkenden. Butter wijt dit aan de dubbele pet van de

79. Minister Asscher in Nieuwsuur zaterdag 8 december 2012 over de kabinetsbeslissing van vrijdag 7 december 2012.

80. Tamara Butter, Marleen Verhagen & Tesseltje de Lange, 2011, p. 6 e.v.

81. Tamara Butter, Marleen Verhagen & Tesseltje de Lange, 2011, p. 56

82. Conley & O'Barr, 'Rules versus Relationships. The Ethnography of Legal Discourse (1990)' en 'Just Words', *Law, Language, and Power* 1998.

83. Pierre Bourdieu, 'The forms of capital', in: J. Richardson (red.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, New York: Greenwood 1986, p. 241-258: www.marxists.org/reference/subject/philosophy/works/fr/bourdieu-forms-capital.htm. Robert Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York: Simon & Schuster 2000.

84. Uitvoerig over de rol en mobilisatie van netwerken van illegale migranten en hun relaties met lokale overheidsinstanties in Berlijn, Montreal en Parijs: Pierre Monforte & Pascale Dufour, 'Mobilizing in Borderline Citizenship Regimes: A Comparative Analysis of Undocumented Migrants' Collective Actions', *Politics and Society*, Sage april 2011: <http://pas.sagepub.com/content/39/2/203>.

85. Johanna van der Leun, *Looking for Loopholes, Processes of incorporation of illegal immigrants in the Netherlands* (diss. Rotterdam 2001), p. 149 en 167 meent dat de Koppelingswet veel problematischer zou zijn geweest voor uitvoerders als informele netwerken die problemen niet zouden hebben opgevangen. En volgens Manon Pluymen 2008, p. 228, neemt de noodzaak van een goed georganiseerd netwerk toe naarmate er meer illegalen zijn, zoals in de grote steden.

86. Ik vind hiervoor steun in Gijsbert Vonk & Sarah van Walsum, 2012, p. 28-39.

87. www.lerenzonderpapieren.nl.

Arbeidsinspectie.⁸⁸ De Arbeidsinspectie is aan de ene kant belast met de controle op de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, de Arbeidsomstandighedenwet 1998 en de Arbeidstijdenwet maar aan de andere kant met controle op de naleving van de Wet arbeid vreemdelingen. Ten gevolge daarvan is de Arbeidsinspectie niet uitsluitend gericht op de problemen van werknemers, maar speelt zij ook een belangrijke rol bij de immigratiecontrole. Niets staat overigens in de weg aan een andere taakopvatting van de Arbeidsinspectie.

Een scheiding tussen instanties en personen binnen de overheid die zich bezighouden met tegengaan van illegaal verblijf in Nederland en personen en instanties die de rechtsbescherming van illegaal verblijvenden bewaken, zou mogelijk ook een oplossingsrichting zijn voor de paradoxale situatie waartoe deze twee tegenstrijdige doeleinden van het illegalenbeleid leiden.⁸⁹ Stronks bepleit om de discussie over illegaal verblijf op een andere manier te voeren.⁹⁰ Hij suggereert de problematiek te beschouwen vanuit het perspectief van kinderen en onderwijs en niet vanuit het frame perspectief van illegaliteit en arbeid. Dit klinkt zinnig maar het ei van Columbus voor de paradox is, vrees ik, nog niet gevonden.⁹¹ Wel is duidelijk dat een overheid die zich uitsluitend bezighoudt met het tegengaan van illegaliteit, miskent dat zij ook een positieve verplichting heeft om de rechten van illegaal verblijvenden te beschermen. Als een werkgever wordt betrappt op het laten verrichten van arbeid door illegaal werkenden, is niet goed denkbaar dat hij wordt bestraft maar de illegaal werkenden het werk voortzetten. Wel kan de overheid ervoor zorgdragen dat de werkgever het loon betaalt, ook indien uitzetting inmiddels heeft plaatsgevonden. Bovendien kan de overheid betere mogelijkheden scheppen voor illegaal verblijvenden, ook buiten het terrein van de arbeid, om anoniem aangifte te doen. Tot slot kunnen belangenorganisaties – in plaats van te worden bedreigd door strafbaarheid wegens hulp aan ‘criminelen’ – financieel of anderszins worden gesteund bij het bieden van hulp aan illegaal verblijvenden om hun rechten te verwezenlijken.

7. Tot slot, ook regels doen ertoe

Daarmee zijn we van de relaties weer teruggekeerd bij de regels. Het belang van relaties wil niet zeggen dat regels en rechten er niet toe doen. Regels bepalen welk verblijf rechtmatig en onrechtmatig is, wie een burger is, wie een vreemdeling en wie staatloos. Grenzen zijn gebaseerd op

regels evenals toelatingsbeslissingen en verlening van een verblijfsvergunning. Wat dit betreft worstelen migranten met regels. Maar het belangrijkste aspect van regels is dat zij minderheden beschermen. Illegaal verblijf wordt geassocieerd met rechteloosheid, zeker in een tijd waarin de voorstellen tot het terugdringen van illegaliteit een eerste prioriteit hebben en zelfs is voorgesteld illegaliteit als zodanig strafbaar te stellen. Toch gelden de mensenrechten ook voor mensen die illegaal op Nederlands grondgebied verblijven. Daarnaast hebben zij bepaalde sociale zekerheidsrechten en, als zij in dienstverband werken, ook werknemersrechten.

Dat geeft de overheid een tegenstrijdige taak: enerzijds heeft de overheid de positieve verplichting om de rechten van eenieder te beschermen en anderzijds probeert zij door rechten te onthouden vertrek te bevorderen. Paradoxaal is ook dat de overheid illegale arbeid probeert terug te dringen hoewel de zelfregulerende wetmatigheid van de economie inhoudt dat krapte op de arbeidsmarkt mensen die bereid zijn illegaal arbeid te verrichten aantrekt, terwijl dat bij overschot op de arbeidsmarkt minder het geval is. Het effect van illegale arbeid op ons sociale voorzieningsstelsel wordt bovendien overschat.⁹²

Zolang de overheid het niet als haar positieve verplichting beschouwt om de rechten van niet-rechtmatig verblijvenden te beschermen, hebben zij relaties en sociaal kapitaal nodig om hun weg naar het recht te vereenvoudigen. Te veel vertrouwen op de sociale zorg van de omgeving doet echter geen recht aan de rechtspositie die illegaal verblijvenden hebben. Met instemming verwijs ik naar Minderhoud die betoogt dat het van belang is om verschil te maken tussen formeel sociaal zekerheidsrecht en informele sociale zorg.⁹³ Sociaal zekerheidsrecht refereert aan overheidsvoorzieningen en heeft betrekking op afdwingbare rechten. Bij andere vormen van sociale zorg gaat het om gunsten en is vaak sprake van een afhankelijkheidsrelatie of reciprociteit, maar niet van rechten.

Zolang de overheid vooral oog heeft voor het probleem dat illegaal verblijvenden vormen en geen positieve verplichting voelt om iets te doen aan de problemen die zij ervaren op hun weg naar het recht, blijven hun rechten niet veel meer dan een fata morgana.

88. Tamara Butter, 2011.

89. In het onderzoek van Tamara Butter kwam overigens naar voren dat een scheiding van taken indruist tegen de multidisciplinaire aanpak waarin juist wordt samengewerkt tussen verschillende ministeries en instanties (onder ander door het delen van informatie) en dit als winst wordt gezien.

90. Martijn Stronks, *A&MR* 2012-3 (redactioneel).

91. Paul Schoukens, *Exploratory report on the access to social protection for illegal labour migrants*, Oslo: International Social Security Association 21-23 april 2004, waarschuwt voor ontkenning van het probleem of het voorstellen voor simplistische oplossingen. ‘We strongly hold the belief that a more differentiated approach is appropriate. The Council of Europe, together with other international organizations active in the field of social protection could pave the way to an equilibrated approach, respecting human rights and the own logics of national social security systems.’

92. Paul Minderhoud, ‘De Mythe van de vrije toegang tot voorzieningen voor migranten’, in: Edith Brugmans, Paul Minderhoud & Joos van Vugt (red.), *Mythen en misverstanden over migratie*, Nijmegen: Valkhof Pers 2007. Zie ook A. Zorlu, ‘Illegalen in Nederland’, *ESB* 24 november 2000 (85e jaargang), nr. 4282, p. 956, met name noot 6.

93. Paul Minderhoud, ‘Kanttekeningen bij een antropologische invulling van het begrip “sociale zekerheid”, in: Spiertz & Wiber, *The role of Law in natural Resource management*, VUGA 1996, p. 177-184.