



# Doorwerking van incidenten

---

Hoe terroristische aanslagen in Europa van invloed zijn geweest op het Nederlandse beleidvormingsproces ten aanzien van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen

Naam:	E. (Ebru) Cakirer
Studentnummer:	483236
Opleiding:	Master Bestuurskunde
Afstudeerrichting:	Beleid & Politiek
Faculteit:	Erasmus School of Social and Behavioral Sciences
Universiteit:	Erasmus Universiteit Rotterdam
Eerste lezer:	Prof. Dr. M.A. (Martijn) van der Steen
Tweede lezer:	Prof. Dr. M.J.W. (Mark) van Twist
Plaats en datum:	Rotterdam, januari 2020



# Voorwoord

Beste lezer,

Voor u ligt de scriptie ter afsluiting van de master Bestuurskunde: Beleid en Politiek. Na enige tijd is de klus geklaard. Periodes van het schrijven van dit onderzoek wisselden zich af met afstand nemen van het onderzoek. Een interessante stage kwam voorbij, gevolgd door een relevante arbeidskans. Het schrijfproces heeft daardoor enige tijd geduurd, maar nu is het afgerond.

Allereerst dien ik prof. dr. M.A. (Martijn) van der Steen te bedanken voor zijn begeleiding gedurende dit onderzoek. Veel dank voor uw professionele inzicht en advies bij het sturen van deze scriptie in de juiste richting. Eveneens wil ik mijn tweede lezer prof. dr. M.J.W. (Mark) van Twist bedanken voor zijn bijdrage ter verbetering van het onderzoek.

Dit onderzoek had niet kunnen bestaan zonder de begeleiding vanuit mijn stageorganisatie het ministerie van Justitie en Veiligheid. Ik ben veel dank verschuldigd aan Lieselot Spliet. Bedankt voor het delen van jouw inhoudelijke kennis en de tijd die jij in mij gestoken hebt. Ik kon geen fijnere begeleiding wensen bij mijn introductie aan de publieke sector.

Verder wil ik graag mijn familie en vrienden bedanken. In het bijzonder mijn ouders en mijn vriend, voor hun onvoorwaardelijke steun en het oneindige vertrouwen tijdens het gehele proces.

Tot slot wens ik jullie, de lezers, veel leesplezier.

Ebru Cakirer

Haarlem, januari 2020



## Samenvatting

Sinds de vluchtelingen crisis van 2015 is er meer media aandacht voor vreemdelingen in Nederland. Wegens verschillende redenen verblijven in Nederland enkele tienduizenden vreemdelingen die niet in het bezit zijn van een verblijfsvergunning. Uit angst voor uitzetting mijden onrechtmatig verblijvende vreemdelingen contact met overheidsinstanties. Zicht houden op deze groep is ingewikkeld voor de overheid. Hoewel niet alle onrechtmatig verblijvende vreemdelingen een potentieel gevaar (kunnen) vormen, valt niet te ontkennen dat sommigen, mede door hun kwetsbare positie in de samenleving, vatbaar zijn voor radicalisering. Sinds de vluchtelingen crisis hebben in vier Europese landen terroristische aanslagen plaatsgevonden door onrechtmatig verblijvende vreemdelingen. In Nederland zijn geen aanslagen gepleegd, maar zijn ambtenaren wel op de hoogte dat een enkeling uit deze groep is geradicaliseerd. De overheid is beperkt in haar handelen, maar kan het niet veroorloven om nalatig te zijn in haar handelen.

Sinds de aanslagen op 11 september 2001 wordt in het vreemdelingenbeleid meer aandacht besteed aan het voorkomen van terroristische aanslagen door vreemdelingen. Maar op welke wijze hebben aanslagen door onrechtmatig verblijvende vreemdelingen invloed gehad op het vreemdelingenbeleid? Het doel van dit onderzoek is te achterhalen of de door onrechtmatig verblijvende vreemdelingen gepleegde terroristische aanslagen in Europa, hebben doorgewerkt in het Nederlands beleid ten aanzien van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen.

Dit doel is gerealiseerd door de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag “op welke wijze werken incidenten door in besluitvorming en beleidsuitvoering in wicked beleidsproblemen?” Incidenten zijn in dit onderzoek opgevat als terroristische aanslagen in Europa die zijn gepleegd door vreemdelingen die onrechtmatig in Europa verbleven. Het wicked beleidsprobleem wordt gevormd door het Nederlandse beleid ten aanzien van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen.

De centrale onderzoeksvraag is beantwoord door het beleid te analyseren en te kijken naar de beleidsmatige veranderingen en de genoemde argumenten tijdens het beleidsproces. Voor de analyse is gebruik gemaakt van interne documenten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, openbare parlementaire documenten, mediaberichten en interviews met ambtenaren.

Uit de analyse blijkt dat in de casus een kritisch incident heeft geleid tot de opening van een beleidsraam / onderbreking van het evenwicht. De normatieve en technische dissensus bemoeilijken beleidsvorming, desondanks heeft een incident toch geleid tot nieuw beleid. Het

nieuwe beleid is aanvullend op de huidige aanpak. Het gaat niet tegen de dominante waarden in en wat de dossierhouders adviseren is technisch gezien haalbaar binnen de beschikbare middelen. Het voorstel van de dossierhouders is geformuleerd naar aanleiding van de terroristische aanslag in Berlijn van 19 december 2016. Het voorstel bestaat uit vier onderdelen en wordt sinds 2018 uitgevoerd. Het eerste onderdeel wordt een onderdeel van de landelijke vreemdelingen voorziening (LVV). Binnen LVV's zal ruimte zijn voor inrichting / versterking van multidisciplinaire casuoverleggen. Hierbij zal gezocht worden naar oplossingen voor onrechtmatig verblijvende vreemdelingen met een contraterrorisme link door middel van doelgroep benadering, coördinatie, gegevensuitwisseling. Het tweede onderdeel bestaat uit het onderzoeken van welke stappen nodig en mogelijk zijn ten aanzien van informatie uitwisseling en opschaling. Het derde onderdeel is concreter geformuleerd en bestaat uit het uitwisselen van gedachten en informatie met EU-lidstaten die vergelijkbare problemen ervaren. Tot slot zal gebruik worden gemaakt van het Europees in- en uitreisysteem en de 'Person Name Record' richtlijn om meer zicht te krijgen op reisbewegingen van vreemdelingen in Europa.

# Inhoudsopgave

<b>Hoofdstuk 1: Inleiding</b> .....	<b>8</b>
1.1 Aanleiding.....	8
1.2 Probleemstelling.....	9
1.2.1 Doelstelling.....	12
1.2.2 Vraagstelling.....	13
1.3 Relevantie.....	14
1.3.1 Wetenschappelijke relevantie.....	14
1.3.2 Maatschappelijke relevantie.....	14
1.4 Leeswijzer.....	15
<b>Hoofdstuk 2: Theoretisch kader</b> .....	<b>16</b>
2.1 Inleiding.....	16
2.2 Concept Onrechtmatig Verblijvende Vreemdelingen.....	16
2.3 Wicked problemen.....	17
2.3.1 Onrechtmatig Verblijvende Vreemdelingen als Wicked Probleem.....	20
2.4 Agendavorming.....	22
2.4.1 Het Stroommodel.....	22
2.4.2 Punctuated Equilibrium theorie.....	24
2.5 Concept Terroristische Aanslagen.....	26
2.5.1 Terroristische Aanslagen als Kritisch Incident.....	27
<b>Hoofdstuk 3: Methodologie</b> .....	<b>29</b>
3.1 Selectie van casus.....	29
3.2 Conceptueel model.....	30
3.3 Onderzoeksmethode.....	32
3.4 Dataverzameling en analyse.....	33
3.4.1 Documentenanalyse.....	33
3.4.2 Interviews.....	34
3.5 Betrouwbaarheid en validiteit.....	35
3.5.1 Validiteit.....	35
3.5.2 Betrouwbaarheid.....	36
4.1 Het Illegalenbeleid.....	37
4.2 De Technische Dissensus.....	46
4.3 De normatieve dissensus.....	51
4.4 Het maatschappelijk debat.....	56
<b>Hoofdstuk 5: Doorwerking Terroristische Aanslagen in het beleid</b> .....	<b>58</b>
5.1 Pushfactor beleidswijzigingen.....	58
5.2 Beleidsmaatregelen onrechtmatig verblijf in relatie tot nationale veiligheid.....	62
5.3 Beleidsmaatregelen onrechtmatig verblijf.....	72
<b>Hoofdstuk 6: Conclusies &amp; Discussie</b> .....	<b>74</b>

6.1 Conclusie deelvragen .....	74
6.2 Conclusie centrale vraag.....	77
6.3 Discussie.....	78
<b>Literatuurlijst en afkortingen .....</b>	<b>82</b>
8.1 Literatuurlijst.....	82
8.2 Bronnenlijst documentenanalyse .....	93
8.3 Bronnenlijst media analyse .....	99
8.4 Geïnterviewden geanonimiseerd.....	106
8.5 Afkortingenlijst.....	107
<b>Bijlagen.....</b>	<b>109</b>



# Hoofdstuk 1: Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Tijdens de Arabische Lente in 2011 vluchtte de 18-jarige Tunesische Anis Amri vanuit Tunesië naar Italië. In Italië wordt hij veroordeeld tot vier jaar gevangenisstraf wegens brandstichting, bedreiging en diefstal (Leijendekker, 2016). Na zijn vrijlating zou Amri uitgezet worden, maar omdat Tunesië niet meewerkte kon Italië niets anders dan hem op vrije voeten laten. Vervolgens vraagt Amri in april 2016 asiel aan in het Duitse Kleef, niet ver van de Nederlandse grens bij Nijmegen en 's-Heerenberg. Hier wordt zijn asielaanvraag binnen een paar weken afgewezen, wegens inconsistenties in zijn verhaal. Twee pogingen om hem uit te zetten mislukken, beiden doordat Tunesië opnieuw niet meewerkt (Van Bokkum, 2016). De Duitse rechter bepaalt dat er geen reden is om hem in detentie te houden zonder uitzicht op uitzetting. Bij de Duitse inlichtingendienst is bekend dat Amri een gevaar kan vormen. Ook de Marokkaanse inlichtingendienst heeft de Duitse autoriteiten twee keer gewaarschuwd dat Amri geradicaliseerd is. Amri verblijft enige tijd zonder legale verblijfsstatus in Europa en op 19 december 2016 verschijnt zijn naam in het nieuws. De inmiddels 23-jarige afgewezen asielzoeker pleegt een terroristische aanslag op een kerstmarkt in Berlijn. Hij vlucht via Nederland, België en Frankrijk naar Italië. Het Openbaar Ministerie (OM) heeft bevestigd dat Amri na de aanslag twee dagen in Nederland is geweest, waaronder in Nijmegen en Amsterdam.

De Duitse bondskanselier, Angela Merkel, wil naar aanleiding van de aanslag het aantal uitzettingen verhogen en de uitzettingsprocedure versnellen. Dit riep bij mij de vraag op of naar aanleiding van deze gebeurtenis er ook maatregelen in het Nederlandse vreemdelingenbeleid zijn getroffen. Ten slotte is Amri ook in Nederland geweest en is hij niet de enige vreemdeling die tijdens zijn onrechtmatig verblijf in Europa een terroristische aanslag heeft gepleegd. Niet alleen kunnen onrechtmatig verblijvende vreemdelingen zoals Amri vanuit andere Europese landen naar Nederland reizen, ook in Nederland zijn er onrechtmatig verblijvende vreemdelingen. Het is niet bekend hoeveel vreemdelingen onrechtmatig in Nederland verblijven. Er zijn slechts enkele uiteenlopende schattingen. De Stichting Landelijk Ongedocumenteerden Steunpunt (LOS) ging uit van 100.000 onrechtmatig verblijvende vreemdelingen in 2009, waarvan 60% een asielaanvraag had ingediend (RTL Nieuws, 2015). De schatting van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) ging in 2012-2013 uit van 25.000 tot 50.000 onrechtmatig verblijvende vreemdelingen in Nederland (Van Der Heijden, Cruyff, & Van Gils, 2015). Niet alleen is er geen zicht op uit hoeveel vreemdelingen de groep bestaat, ook is er geen zicht op of personen uit de groep geradicaliseerd zijn. Zij houden zich, mede vanwege hun niet rechtsgeldige verblijfsstatus, schuil. Wel is bekend dat sinds de

aanslagen op 11 september 2001 er anders wordt gekeken naar vreemdelingen, namelijk als een veiligheidskwestie. Meerdere landen hebben naar aanleiding van de aanslagen op 11 september 2001 hun vreemdelingenbeleid aangepast, zo ook Nederland (Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken [ACVZ], 2003, p. 64-66). Ook krijgen vreemdelingen relatief meer media aandacht sinds de vluchtelingen crisis van 2015. Tevens is er bewijs dat onrechtmatig verblijvende vreemdelingen in alle jihadistische samenwerkingsverbanden ruim zijn vertegenwoordigd (De Poot, Sonnenschein, Soudijn, Bijen & Verkuylen, 2009). Dit komt mede doordat deze netwerken hen kunnen voorzien in behoeften, zoals onderdak, valse documenten, werk, sociale opvang, en respect en aanzien.

## **1.2 Probleemstelling**

Volgens de Nationaal Coördinator Terrorismedebijding en Veiligheid (NCTV) is er sinds 2013 sprake van een substantieel dreigingsniveau. Dit betekent dat de kans op een terroristische aanslag reëel is, maar dat er geen concrete aanwijzingen zijn dat er een aanslag in Nederland wordt voorbereid. Volgens NCTV blijft de jihadistische dreiging wel aanwezig en is deze nog altijd prominent (Grapperhaus, 2019).

Het zou kunnen dat een deel van het terroristische gevaar door onrechtmatig verblijvende vreemdelingen komt. Volgens De Poot et al. (2009) zijn vreemdelingen zonder rechtmatige verblijfstatus zeer ontvankelijk voor radicalisering. Ook zijn er terroristische aanslagen gepleegd door onrechtmatig verblijvende vreemdelingen, wat een signaal is van een toegenomen veiligheidsrisico. Echter is dit door een gebrek aan toezicht niet helemaal duidelijk en kan het ook niet met zekerheid geconcludeerd worden. Dat maakt het beleid ten aanzien van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen ingewikkeld, maar ook interessant om te onderzoeken. Het is een klassiek voorbeeld van een wicked probleem (Rittel & Webber, 1973). Er is sprake van zowel technische als normatieve dissensus (Hoppe, 1989). Het risico van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen in Nederland is om technische redenen omstreden wegens onhelderheid over het probleem en de oplossing. Hierdoor kunnen geen maatregelen genomen worden. Er is geen helderheid over de aard van het probleem van radicalisering en de bereidheid om terroristische aanslagen te plegen. In het algemeen is dit er al nauwelijks, maar voor de rol en het risico van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen is er zeker geen helderheid. Het kan zijn dat hun onrechtmatige verblijf in Nederland een factor van betekenis is in hun radicalisering en de bereidheid om uiteindelijk een aanslag te plegen. Misschien radicaliseren zij, doordat ze illegaal moeten verblijven en geen andere kansen zien. Het kan ook zo zijn dat zij al geradicaliseerd zijn voordat zij illegaal in Nederland verblijven. En indien een onrechtmatig verblijvende vreemdeling geradicaliseerd is, is er geen eenduidige en breed erkende oplossing voor het 'de-radicaliseren'. Ook staat het vast dat een groot aantal

asielzoekers waarvan de aanvraag is afgewezen uiteindelijk niet uitgezet worden (Spijkerboer, 2013). Het is onhelder hoe dit opgelost kan worden en er bestaat eenvoudigweg geen eenduidige oplossing voor het omgaan met afgewezen asielzoekers die door het vermeende land van herkomst niet geaccepteerd worden.

Naast de technische dissensus, is er ook sprake van normatieve dissensus. Er zijn verschillende normatieve opvattingen. Allereerst staan de groep en het individu tegenover elkaar. Een hele groep kan niet worden beschuldigd van de daden van een deel van de groep. De groep onrechtmatig verblijvende vreemdelingen in Nederland kan bijvoorbeeld bestaan uit studenten die na verloop van hun toeristenvizum langer in Nederland verblijven, maar de groep kan ook bestaan uit geradicaliseerde uitgeprocedeerde asielzoekers zoals Amri. Verder staan de waarden nationale veiligheid en bescherming van vluchtelingen tegenover elkaar. Nederland heeft meerdere internationale verdragen ondertekend en geratificeerd waarin bescherming wordt aangeboden aan vluchtelingen. Een van die verdragen is de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. Hierin staat in artikel 14 lid 1 dat elk persoon het recht heeft om in een ander land asiel aan te vragen en te genieten tegen vervolging (Verenigde Naties, 1948). Een ander verdrag is het Verdrag betreffende de Status van Vluchtelingen, oftewel het Vluchtelingenverdrag van Genève, waarin in artikel 1 lid A is gedefinieerd wie in aanmerking komt voor de status van vluchteling en aan wie dus asiel moet worden verleend (Verenigde Naties, 1951).

Er zijn geen bevestigde gevallen van asielzoekers die in Nederland in de asielprocedure zitten en zich uit jihadistische motieven in de migratiestroom hebben gemengd. Desondanks betekent dat niet dat er geen misbruik kan worden gemaakt van deze afspraken. Er kan niet uitgesloten worden dat de vreemdelingenketen gebruikt wordt door jihadisten om Nederland binnen te komen (Van Der Steur, 2015). De regeling die vluchtelingen zou moeten beschermen kan tevens een risico vormen ten behoeve van de nationale veiligheid. Tot slot zijn de internationale rechtsorde en de nationale belangen strijdig. In 2015 spraken lidstaten van de Europese Unie af dat 160.000 asielzoekers uit frontlinielanden Italië en Griekenland verdeeld en hervestigd zouden worden in de andere lidstaten. Deze afspraak is niet bindend en ondanks toezeggingen van sommige landen is het hun soevereine 'recht' om mensen toch niet op te nemen. In 2017 hadden Hongarije en Oostenrijk geen enkele asielzoeker opgenomen (Europees Parlement, 2017, p. 82). Dit verhoudt zich slecht tot wat andere landen in Europa willen zoals Noorwegen en Zwitserland die, ondanks dat zij geen EU-lidstaat zijn, wel aan hun toezegging hebben gehouden en 100% van het beloofde aantal asielzoekers hebben opgenomen. De verhoudingen tussen de afspraken en waarden zijn niet synchroon. Deze 'botsende' waarden maken dat er geen eenduidige oplossing is, terwijl de beleidsmakers wel tot beslissingen moeten komen.

Ergo, bij wicked problemen is er sprake van onzekerheid en conflict over de aard van het probleem, maar ook onzekerheid en conflict over informatie en kennis aangaande de oorzaken, gevolgen en oplossingen van het probleem. *Wickedness* combineert de onzekere en politieke aard van kwesties met hoopvolle strategieën voor het versterken van netwerken, vertrouwen en leren (Noordegraaf, Douglas, Geuijen, & Van Der Steen, 2016). De term “*wicked problems*” is bedacht door Rittel en Webber (1973) en is recentelijk in populariteit toegenomen om beleidsproblemen op het gebied van terrorisme, vluchtelingen en migratie te beschrijven (Noordegraaf et al., 2016; Geuijen et al., 2017). Beleidsproblemen worden veelal gecategoriseerd in vier verschillende soorten zoals genoteerd in tabel 1. Maar veel van de problemen waar beleidsmakers mee te maken krijgen zijn wicked problemen (Klijn & Koppenjan, 2016).

<b>Zekerheid van kennis</b>			
	Hoog	Laag	
<b>Consensus over maatstaven</b>	Hoog	Getemd probleem:  Routinematige en bureaucratische aanpak	(On)getemd kennisprobleem:  Veel kennis, maar moeilijk om tot overeenstemming te komen
	Laag	(On)getemd normatief probleem:  Weinig kennis, maar wel de wens om te handelen	“Wicked” probleem:  Geen zekerheid van kennis en geen consensus over maatstaven

Tabel 1: Soorten beleidsproblemen, bron (Hoppe, 1989, p. 11)

Terroristische aanslagen door onrechtmatig verblijvende vreemdelingen worden in Kamerdebatten en in de media besproken in de context van een aantal andere slepende debatten zoals illegaliteit, islam, vluchtelingenproblematiek en het bredere asielbeleid. Rondom terroristische aanslagen in Nederland, spreken ministers het land toe via de media, in de Tweede Kamer of in regeringsverklaringen (De Graaf, 2010). De aanslagen zetten de normatieve dissensus over onrechtmatig verblijvende vreemdelingen op scherp en er komen uiteenlopende percepties naar voren. Aan de ene kant worden politici actiever als er iets gebeurt en roepen zij harder dat er iets moet gedaan worden. De VVD is al jaren voor de strafbaarstelling van illegaliteit en wil illegaliteit tegengaan door onrechtmatig verblijvende vreemdelingen actief op te sporen en uit te zetten (VVD, z.d.). In 2016 vonden meerdere aanslagen door onrechtmatig verblijvende vreemdelingen plaats, met de meest recente drie maanden voor de Tweede Kamerverkiezingen van 2017. Bij de Kamerverkiezingen bleek dat in de verkiezingscampagnes

van vier van de zeven grootste partijen in de Tweede Kamer de bestraffende benadering van illegaliteit steeds dominanter is geworden (Stronks, 2017).

Aan de andere kant wordt er ook harder geroepen dat het humane vluchtelingenbeleid niet in vergetelheid ontruikt mag worden. GroenLinks streeft al jaren voor een humaan en menswaardig asielbeleid (Groenlinks, z.d.). Ook wordt geroepen dat niet een hele groep verantwoordelijk moet worden gehouden voor de daden van een individu. Zo worden moslims volgens Van Es (2018) sinds de aanslag op 11 september 2001 nog steeds verantwoordelijk gehouden voor terroristische aanslagen met jihadistische intenties. Volgens Van Es (2018, p. 148) worden in het Nederlandse beleid terroristische aanslagen door moslims weergegeven als een theologisch probleem, hoewel het niet altijd duidelijk is wat mensen tot aanslagen aanzet. Hetzelfde kan opgaan voor onrechtmatig verblijvende vreemdelingen. Het is zeer onwaarschijnlijk dat alle vreemdelingen die onrechtmatig in Nederland verblijven er iets mee te maken hebben. Tegelijkertijd snappen de immigratiediensten dat niet iedere onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdeling een nationaal veiligheidsrisico vormt, maar valt ook niet te ontkennen dat het risico wordt verhoogd door de aanwezigheid en de onzichtbaarheid van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen.

### **1.2.1 Doelstelling**

Wicked problemen zullen niet verdwijnen en zijn niet helemaal op te lossen, anders is het geen wicked probleem. Een terroristische aanslag schreeuwt om actie van de overheid, maar wat de juiste en passende actie is, is nooit duidelijk. Maar zelfs als beleidsmakers beleid moeten vormen op dit gebied, kan er dan wel iets aan gedaan worden? Er is geen eenduidige en algemeen geaccepteerde diagnose van het probleem en er is geen duidelijke en werkzame oplossingsrichting. Er zijn vaak meerdere strijdige analyses van het probleem en mogelijke oplossingen. Steeds gaat het daarbij om strijdige waarden én technische dissensus. Voor de ene beleidsmaker bewijst een aanslag zoals gepleegd door Amri het 'failliet' van het vluchtelingenstelsel, waarin jonge mannen die op de vlucht zijn voor een oorlog geen andere uitweg zien dan radicalisering. Vanuit dat perspectief is Amri slachtoffer van een failliet systeem, dat hem uiteindelijk richting radicale beweging duwt. Een ander ziet een 'gelukzoeker', die mogelijk zelfs bewust en weloverwogen naar Europa is afgereisd om hier een aanslag te plegen. Iemand die bovendien geen slachtoffer is van het systeem, maar het systeem tot het uiterste heeft geprobeerd te frustreren en te ontduiken. Los van de slachtoffers van zijn aanslag is het systeem zelf ook slachtoffer van mensen zoals Amri. Die frustreren het systeem en zorgen dat het niet goed kan werken. Hiermee werken zij de welwillende en 'echte' vluchtelingen ook tegen. Elk van deze perspectieven leidt tot heel andere actie: wie vanuit verschillende waarden kijkt naar dezelfde 'casus' Amri, ziet een heel ander probleem met een andere oplossing. Zelfs als de

beleidsmaker het vraagstuk probeert op te lossen, dan is er veel discussie over wat een goede oplossing is. De ene maatregel is, afhankelijk aan wie je het vraagt, beter of slechter dan een andere maatregel. Wicked problemen dagen zodoende de bestuursstructuren en organisatorische capaciteiten uit en de beleidsmakers krijgen te maken met hoge mate van complexiteit. Dit maakt het een interessant punt voor onderzoek. Hoe beïnvloeden incidenten zoals casus Amri het handelen in een *wicked policy issue*?

Een van de fundamentele oorzaken van wicked beleidsproblemen is dissensus tussen *stakeholders* zoals tegenstrijdige belangen en percepties (Head & Alford, 2015). Vaak blijkt dat bij nader inzien toch niet zo duidelijk is wat mensen tot aanslagen aanzet (De Graaf, 2010). Uit het onderzoek van Beatrice de Graaf (2010, p. 269) blijkt dat terroristische aanslagen tussen 1969-1983 in Nederland mede door de onenigheden niet hebben geleid tot nieuwe wetten in dezelfde periode. Sinds 2015 spreekt men over een Europese vluchtelingen crisis (Tweede Kamer, 2015). Tijdens deze crisis hebben meerdere terroristische aanslagen door onrechtmatig verblijvende vreemdelingen plaatsgevonden, maar het is niet bekend of tijdens deze periode ook nieuwe beleidsmaatregelen zijn geïmplementeerd.

Het doel van dit onderzoek is om te achterhalen of de terroristische aanslagen in Europa die door onrechtmatig verblijvende vreemdelingen zijn gepleegd, hebben doorgewerkt in het Nederlandse beleid ten aanzien van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen. Door dit proces te analyseren kan bekeken worden wat de rol van incidenten is in besluitvorming over *wicked policy issues*. Dit wordt gedaan door het afnemen van interviews met uitvoerende ambtenaren en door parlementaire documenten en krantenberichten te analyseren. Zo wordt het proces van politiek debat, beleid en uitvoering gereconstrueerd naar aanleiding van aanslagen door onrechtmatig verblijvende vreemdelingen.

### **1.2.2 Vraagstelling**

De vraagstelling van het onderzoek hangt direct samen met de doelstelling en bakent het onderzoek af naar eenheid, tijd en plaats (Van Thiel, 2010, p. 25). De vraagstelling moet efficiënt en sturend van aard zijn, zodat uit de onderzoeksvraag blijkt wat nodig is om de doelstelling te kunnen realiseren (Verschuren & Doorewaard, 2007). Ik heb voor dit onderzoek de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

*“Op welke wijze werken incidenten door in besluitvorming en beleidsuitvoering in wicked beleidsproblemen?”*

In dit geval zijn de incidenten de terroristische aanslagen die door onrechtmatig verblijvende vreemdelingen zijn gepleegd sinds de vluchtelingen crisis van 2015. Het wicked beleidsprobleem is het beleid ten aanzien van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen.

Uit deze centrale onderzoeksvraag vloeien een aantal deelvragen voort. De centrale onderzoeksvraag wordt beantwoord aan de hand van de hieronder genoemde deelvragen:

1. Wat zijn de beleidsontwikkelingen op het gebied van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen?
2. Welke normatieve en technische dissensus valt te onderkennen als het gaat om het beleid ten aanzien van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen?
3. Welk verband is er tussen terroristische aanslagen en het beleid ten aanzien van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen?
4. Hoe werken de terroristische aanslagen door in het domein van beleidsmakers?

### **1.3 Relevantie**

Om aan te geven in hoeverre dit onderzoek relevant is, wordt onderscheid gemaakt tussen de wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie.

#### **1.3.1 Wetenschappelijke relevantie**

Door middel van dit onderzoek wordt gepoogd om nieuwe relevante kennis op te doen en het bestaande wetenschappelijk veld uit te breiden. Er is weinig kennis over de specifieke casus waarin terroristische aanslagen en onrechtmatig verblijvende vreemdelingen centraal staan. Ook is er nog geen onderzoek geweest naar dit beleidsonderwerp van binnenuit en mijn stage bij Directie Migratiebeleid levert mij een unieke onderzoekspositie. Verder voegt dit onderzoek nieuwe inzichten toe aan het academische debat over wicked problemen dat recentelijk flink is opgewaaid. Daarmee is dit onderzoek niet alleen een toevoeging aan de bestuurskundige literatuur over wicked problemen in het algemeen, maar ook specifiek aan de doorwerking van incidenten in wicked beleidsproblemen.

#### **1.3.2 Maatschappelijke relevantie**

Indien iemand zonder geldige verblijfsvergunning in een land verblijft, is dit een onrechtmatig verblijvende vreemdeling. Dit kan iemand zijn die nooit een verblijfsvergunning aangevraagd voor verblijf in Nederland, van wie de aanvraag is afgewezen of van wie de verblijfsstatus is verlopen (Engbersen & Van der Leun, 2001). Wat dit onderzoek maatschappelijke relevant maakt is dat het een toevoeging is aan de kennis en het maatschappelijk debat over onrechtmatig verblijvende vreemdelingen in de Nederlandse samenleving. Doordat er meerdere

aanslagen zijn gepleegd door onrechtmatig verblijvende vreemdelingen zijn er nieuwe discussies opgelaaid over de risico's die afgewezen asielzoekers en andere ongedocumenteerden met zich meebrengen. Door deze interessante casus wordt een inzicht gegeven in hoe de overheid omgaat met complexe beleidsproblemen, oftewel *wicked problems*.

#### **1.4 Leeswijzer**

Het eerstvolgende hoofdstuk bevat het theoretisch kader van dit onderzoek. In hoofdstuk drie is de methodologie uiteengezet. De resultaten van dit onderzoek en de analyse van de resultaten zijn beschreven in het vierde en vijfde hoofdstuk. De conclusie van het onderzoek komt naar voren in het zesde hoofdstuk, gevolgd door een discussie.



## Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt de theorie over wicked problemen aan bod. Veel beleidsproblemen zijn wicked problemen. Niet alleen terrorisme, vluchtelingen en migratie behoren hiertoe, maar ook klimaatverandering, gezondheidszorg en sociale ongelijkheid zijn kunnen tot wicked problemen geschaard worden.

In dit kader wordt eerst ingegaan op het concept 'onrechtmatig verblijvende vreemdelingen' en vervolgens wordt er gekeken naar de kenmerken van wicked problemen, Hierna worden de overeenkomsten weergegeven om te portretteren dat onrechtmatig verblijf als *wicked issue* kan worden beschouwd. Vervolgens wordt er ingegaan op het concept 'terroristische aanslagen', waarna de twee klassieke theorieën over agendavorming worden toegelicht. De twee theorieën in dit hoofdstuk zijn die van Kingdon en Baumgartner en Jones. Beide theorieën benoemen de factoren die van invloed zijn op beleidsverandering, waardoor zij een aanknopingspunt vormen ter beantwoording van de hoofdvraag.

### 2.2 Concept Onrechtmatig Verblijvende Vreemdelingen

Onrechtmatig verblijvende vreemdelingen worden onder andere aangeduid als 'illegale vreemdelingen', 'illegalen', 'vreemdelingen zonder verblijfstatus' of 'ongedocumenteerden'. Bij deze termen is de probleemoplossing verwickeld in de definiëring. Daarom wordt in dit onderzoek, wegens de neutraliteit van de term, 'onrechtmatig verblijvende vreemdeling' zo veel mogelijk gehanteerd.

Het concept 'onrechtmatig verblijf' noodzaakt tot een nadere definiëring. Onrechtmatig verblijf is geen natuurlijk gegeven, maar het gevolg van overheidsbeleid. Het is een categorie die op mensen wordt geplakt. In artikel 1 van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw 2000) staat dat iedereen die niet de Nederlandse nationaliteit bezit en niet op grond van een wettelijke bepaling als Nederlander moet worden behandeld, een vreemdeling wordt geacht. Een vreemdeling mag rechtmatig in Nederland blijven als er sprake is van instemming van de Nederlandse overheid. Bij een verblijf van langer dan 90 dagen dient een vreemdeling een verblijfsvergunning aan te vragen bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Dit kan een verblijfsvergunning regulier zijn, voor redenen zoals toerisme, werk of studie. Het kan ook een verblijfsvergunning asiel zijn, wat dient ter bescherming tegen dreigende vervolging, marteling, onmenselijke behandeling of vernederende bestraffing. Onrechtmatig verblijvende vreemdelingen zijn vreemdelingen die Nederland zijn binnengekomen, maar die niet voldoen aan één van de voorwaarden voor verblijfsrecht zoals genoteerd in artikel 8 van Vw 2000. In de

praktijk gaat het om drie groepen (Kamerstukken II, 2004-2005, 29537, nr. 2). Allereerst de mensen die op illegale wijze Nederland zijn binnen gekomen. Dit kan door bijvoorbeeld zonder geldige papieren het land binnen te kopen met behulp van mensenhandelaren. Vervolgens is er een groep die Nederland legaal is binnengekomen, maar in Nederland is gebleven na verstrek van hun verblijfsrecht. Een voorbeeld van deze groep is een toerist of student die na afloop van zijn of haar verblijf niet is vertrokken uit Nederland. De derde groep bestaat uit asielzoekers die niet uit Nederland zijn vertrokken nadat hun asielverzoek werd afgewezen of nadat zij waren uitgeprocedeerd.

De mensen uit deze drie groepen zouden volgens artikel 61 van Vw 2000, omdat ze geen recht meer hebben op verblijf, Nederland binnen vier weken moet verlaten. Dit is verplicht op grond van artikel 5 lid 1 Vw 2000. Als de vreemdeling niet uit zichzelf vertrekt kan dit strafrechtelijk worden gehandhaafd door middel van artikel 108 van Vw 2000. De vreemdeling kan dan uitgezet worden en een inreisverbod krijgen.

### **2.3 Wicked problemen**

De term *wicked problems* is geconstrueerd door Rittel en Webber (1973). De term kwam op als tegenhanger van getemde problemen. Wicked problemen zijn moeilijk of zelfs haast onmogelijk om te definiëren en op te lossen. Veel van de problemen waar overheden tegen aan lopen hebben geen duidelijke oplossingen (Peters, 2017). Rittel en Webber hebben een lijst gemaakt van tien eigenschappen waaraan wicked problemen helemaal of deels aan voldoen.

1. *Er is geen definitieve formulering van een wicked probleem.* Probleem definiëring en probleem oplossing zijn met elkaar verweven. De definiëring van het probleem is verbonden met de voorgestelde oplossing (Bacchi, 2009). Tevens moet men om een wicked probleem te definiëren van tevoren alle denkbare oplossingen ontwikkeld hebben (Rittel & Webber, 1973, p. 136). Dit is moeilijk te bewerkstelligen, doordat bij wicked problemen meerdere stakeholders betrokken zijn en zij verschillende waarden, *frames*, percepties en belangen hebben (Dentoni, Bitzer & Schouten, 2018).

2. *Wicked problems hebben geen eindpunt.* Er zijn geen criteria die aangeven dat een probleem is opgelost. Het werken aan een wicked probleem stopt wegens redenen die niet met de logica van het probleem te maken hebben. Het zijn veelal externe redenen zoals een tekort aan tijd, geld of geduld (Rittel & Webber, 1973, p. 138).

3. *Oplossingen voor wicked problemen zijn niet 'waar-niet waar', maar 'goed-fout'.* Bepalen of een oplossing goed is, is een waardeoordeel en geen feitelijk oordeel (Burge & McCall, 2014, p. 2). Er zijn geen objectieve middelen om waardeoordelen te beoordelen, dus deze oordelen zullen vaak worden betwist.

4. *Er is geen onmiddellijke of ultieme test voor de oplossingen.* Iedere geïmplementeerde oplossing zal leiden tot gevolgen, maar het is onmogelijk om alle gevolgen van de oplossing te beoordelen (Rittel & Webber, 1973, p. 139). Sommige gevolgen kunnen zó ongewenst zijn, dat deze niet op zullen wegen tegen de beoogde voordelen.

5. *Voor iedere oplossing is er geen kans om te experimenteren. Doordat er geen kans is om te leren van 'trial-and-error' telt iedere poging aanzienlijk.* Iedere oplossing heeft gevolgen. Deze gevolgen laten sporen achter die onomkeerbaar zijn. Iedere poging tot oplossing telt, doordat iedere actie niet ongedaan gemaakt kan worden (Rittel & Webber, 1973).

6. *Wicked problemen hebben geen duidelijke oplossing en misschien zelfs geen duidelijke set aan potentiële oplossingen.* Er zijn geen criteria om te bewijzen dat alle oplossingen voor het probleem geïdentificeerd en overwogen zijn (Rittel & Webber, 1973, p. 140). De gekozen oplossing berust op het beoordelingsvermogen van de *stakeholders*.

7. *Ieder wicked probleem is in essentie uniek.* Ondanks bepaalde overeenkomsten tussen problemen, zijn er geen voor de hand liggende oplossingen. Er zijn verschillende factoren in de sociale context, waardoor wicked problemen niet met elkaar vergeleken kunnen worden (Conklin, 2001, p. 8). Ieder probleem is uniek en heeft een eigen unieke oplossing nodig.

8. *Ieder wicked probleem kan een symptoom zijn van een achterliggend ander probleem.* Een voorbeeld hiervan is een hoog misdaadcijfer (symptoom) dat te wijten is aan een gebrek aan economische kansen (oorzaak). Het oplossen van een wicked probleem kan worden gezien als symptoombestrijding en is onwenselijk. Het niveau waarop een probleem wordt opgelost niet op logische gronden worden vastgesteld (Rittel & Webber, 1973, p. 142).

9. *Er zijn meerdere verklaringen voor het bestaan van discrepantie bij een wicked probleem. De keuze van de verklaring bepaalt de aard van de oplossing.* Er zijn geen regels om de 'goede' verklaring te meten (Rittel & Webber, 1973). Een wicked probleem kan op verschillende manieren verklaard worden en iedere verklaring representeert de belangen van een bepaalde groep *stakeholders*.

10. *De planner (oftewel de beleidsmaker) voor de oplossing heeft niet het recht om 'fouten' te maken.* Zij worden verantwoordelijk gehouden voor de gevolgen van de 'oplossingen' die ze kiezen en sommige oplossingen kunnen leiden tot onvoorziene gevolgen. Een 'verkeerde oplossing' kan een groot effect hebben op de betrokkenen.

Er is ook kritiek op deze tien kenmerken van Rittel en Webber, met name vanuit de academische hoek. Veel academici herdefiniëren *wickedness* of bouwen verder op de conceptualisering van Rittel & Webber (Hoornbeek & Peters, 2017). Het concept *wicked problems* wordt onder andere bekritiseerd wegens de brede definiëring, waardoor de term voor veel problemen op kan gaan (Crowley & Head, 2017; Peters, 2017). Turnbull en Hoppe (2018) kiezen om *wickedness* te

beschrijven als problematiek, opgevat als de afstand tussen degenen die een beleidsprobleem in twijfel trekken of onderzoeken. Conklin (2005) heeft vergelijkbare, maar andere indicatoren opgesteld voor wicked problemen. Daarnaast wordt geen onderscheid gemaakt tussen verschillende schalen van *wickedness*, waardoor differentiatie in aanpak niet mogelijk is (Newman & Head, 2017). Wicked problemen moeten dan ook meerdere gradaties hebben (Conklin, 2005; Head & Alford, 2015; Koppenjan & Klijn, 2004). Niet elk wicked probleem is even wicked. Een probleem kan matig wicked, maar ook zwaar wicked zijn. (Korsten, 2019). Het binaire onderscheid tussen getemde problemen en wicked problemen wordt gezien als te simplistisch (Farrell & Hooker, 2013).

Ondanks deze kritiepunten, zal in dit onderzoek gebruik worden gemaakt van de originele definiëring van Rittel en Webber (1973) voor wicked problemen. Hoewel er kritiek is op de term, zijn academici het eens dat wicked problemen zeer verschillen van getemde problemen (Newman & Head, 2017). Het probleem van onrechtmatig verblijf door vreemdelingen die een risico vormen voor de nationale veiligheid heeft meer overeenkomsten met *wickedness* dan met getemde problemen. Het is onduidelijk in welke schaal van *wickedness* het probleem zou vallen, maar het probleem zou wel in de categorie 'wicked' vallen. Ook leveren de eigenschappen van Rittel en Webber inzichten om te kunnen beoordelen of een probleem wicked is, het zijn geen strenge vereisten (Camillus, 2008). Immers benadrukken Rittel en Webber dat wicked problemen niet te beheersen zijn. Daarom wordt er in dit onderzoek, zoals Head & Alford (2015) suggereren, pragmatischer omgegaan met de term.

Beleidsmakers hebben moeite met het begrijpen van wicked problemen (Head, 2014). Wicked problemen moeten geadresseerd worden door beleidsmakers, maar het is vaak moeilijk om beleid te vormen voor het probleem, juist wegens de *wickedness* (Van Twist, Kort & Van Der Steen, 2015). Bij wicked problemen is er geen 'grondoorzaak' voor de complexiteit, diversiteit, onzekerheid en ambiguïteit (Head & Alford, 2015). Doordat *wickedness* geen grondoorzaak heeft is er ook geen 'beste' oplossing en dit maakt het nemen van effectieve besluiten ingewikkeld. Het wordt voor besluitvormers ingewikkelder wanneer er meer *stakeholders* zijn met diverse opvattingen. Bij wicked problemen zijn altijd meerdere actoren betrokken (Peters, 2017, p. 388). Meer diverse *stakeholders* leidt tot meer *wickedness* (Conklin, 2001). Doordat diverse *stakeholders* verschillende waarden hebben wordt het moeilijker om tot een gezamenlijk referentiekader te komen (Klijn & Koppenjan, 2014). Dissensus tussen stakeholders over zowel het probleem als de oplossing is dan ook niet ongebruikelijk bij wicked problemen (Van Twist, Kort & Van Der Steen, 2015). Sommige beleidsmakers stappen ook af van wicked problemen naar meer gestructureerde oplosbare problemen (Hoppe & Hisschemöller, 2018).

### 2.3.1 Onrechtmatig Verblijvende Vreemdelingen als Wicked Probleem

Zoals eerder genoemd zijn de tien eigenschappen geen vereisten om een probleem te definiëren als wicked (Camillus, 2008). Wel voldoet het fenomeen onrechtmatig verblijvende vreemdelingen grotendeels aan de eigenschappen en kan het daarom geschaard worden tot een wicked probleem. Kort gezegd komt het bij onrechtmatig verblijf neer op een combinatie van maatschappelijke controverse en wetenschappelijke onzekerheden (Hisschemöller & Hoppe, 1996).

Allereerst is het concept lastig te definiëren en wordt door middel van definiëring ook de richting van de oplossing bepaald. Door onrechtmatig verblijvende vreemdelingen te definiëren als ‘illegale vreemdelingen’ of kortweg ‘illegalen’ wordt uitgegaan dat wat de vreemdelingen doen in strijd met de wet is. Dit zorgt gelijk voor een negatieve connotatie bij het gebruik van de term. In het gedoogakkoord van VVD, CDA en PVV uit 2010 is opgenomen dat *illegaal* verblijf strafbaar gesteld zal worden (Rutte, Verhagen & Wilders, 2010, p. 4). Door van onrechtmatig verblijf een misdrijf te maken zouden onrechtmatig verblijvende vreemdelingen een gevangenisstraf kunnen krijgen. Daarnaast is het verschil in gebruik van terminologie goed te zien bij bewindspersonen met verschillende overtuigingen. Job Cohen van de PvdA was staatssecretaris van justitie bij de invoering van Vw 2000. Rita Verdonk van de VVD was minister van vreemdelingenzaken en integratie toen de Illegalennota van 2004 werd geïmplementeerd. In Vw 2000 wordt gesproken over “de vreemdeling die Nederland onrechtmatig is binnengekomen”, terwijl in de Illegalennota de termen “illegalen” en “illegale vreemdeling” worden gehanteerd. Buiten de overheid is er ook verzet op de definitie ‘illegale vreemdelingen’. Organisatoren van campagnes zoals ‘Geen Mens is Illegaal’ waarschuwen voor het stigmatiserende aspect van de term ‘illegaal’. Een mens kan niet illegaal zijn, alleen het verblijf van een mens kan als illegaal bestempeld worden (Van Eijl, 2012). Door onrechtmatig verblijvende vreemdelingen te definiëren als ‘ongedocumenteerden’ of ‘vreemdeling zonder geldige verblijfsvergunning’ is de voorgestelde oplossing bij de definiëring leveren van rechtsgeldige documenten aan onrechtmatig verblijvende vreemdelingen. Hierbij kan gedacht worden aan het invoeren van een stadspaspoort, zoals eerder werd geopperd door de Piratenpartij Amsterdam (Veldhuyzen, 2018).

Ten tweede is er geen vast patroon of algoritme waarvan je het risico op een terroristische aanslag door onrechtmatig verblijvende vreemdelingen of de aanwezigheid van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen in om kan zetten. Onrechtmatig verblijf door vreemdelingen is geen wiskundig probleem waarbij er criteria zijn om oplossing *X* te vinden. Daarom wordt ook gestopt met werken aan de oplossing wanneer de besluitvormer tevreden is met de voorgestelde maatregel. Dit kan zijn totdat er op lokaal niveau geen overlast meer wordt ervaren van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen of totdat er op nationaal niveau

consensus is, zoals bij het regeerakkoord van de VVD en PvdA waarin de oprichting van Landelijke Vreemdelingen Voorzieningen (ook bekend als de bed-bad-broodregeling) is opgenomen.

Verder zijn oplossingen voor onrechtmatig verblijvende vreemdelingen niet gebaseerd op feiten maar op waarden. Ze zijn daarom ook politiek gevoelig. Politici streven vaak naar bepaalde 'oplossingen' ondanks gering bewijs voor de oplossing of onenigheid onder de bevolking (Head, 2008, p. 107). Hoewel de algemeen geldende opvatting is dat onrechtmatig verblijf bestreden moet worden, bestaat het risico bij de uitvoering van de gekozen oplossing dat de oplossing in de ogen van anderen niet de 'juiste' is. Dit kan leiden tot het afnemen van politiek vertrouwen en het toenemen van politiek cynisme. Zo hebben de twee partijen in kabinet-Rutte II tegenstrijdige opvattingen over onrechtmatig verblijf. De PvdA had in haar verkiezingsprogramma opgenomen dat zij de strafbaarstelling van illegaliteit willen terugdraaien (PvdA, 2012, p. 63). De VVD daarentegen wilde naast de strafbaarstelling van illegaal verblijf, ook andere maatregelen implementeren zoals het straffen van personen die helpen bij het in staat stellen van illegaal verblijf en verblijfsvergunningen weigeren bij voorafgaand illegaal verblijf in Nederland (VVD, 2012, p. 50). Beide partijen stonden lijnrecht tegenover elkaar en moesten tot consensus komen.

Tevens is er geen kans om te experimenteren met oplossingen. De gevolgen kunnen niet beoordeeld worden, maar ook niet ongedaan gemaakt worden. Bij het in detentie zetten van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen kan tijdelijke vrijheidsberoving niet ongedaan gemaakt worden. Bij het 'sluiten' van de grenzen leidt dit tot onomkeerbare economische gevolgen. Volgens berekeningen van het Centraal Planbureau (CPB) zou Nederland bij het invoeren van grenscontroles vanaf 2020 jaarlijks een bruto binnenlands product verlies van 9 miljard lijden (CPB, 2016, p. 29). De afname in onrechtmatig verblijf kan niet gemeten worden, omdat de meeste onrechtmatig verblijvende vreemdelingen uit het zicht van de overheid blijven (Stronks, 2012). Desalniettemin hebben sommige Europese landen ervoor gekozen om grenscontroles in te voeren. Duitsland wegens migratie en veiligheid, Frankrijk wegens terrorismedreiging (Europese Commissie, 2019).

Ook is er geen bewezen aanpak die helpt bij het voorkomen van onrechtmatig verblijf door vreemdelingen. Volgens Broeders en Engbersen (2007, p. 1595) kan surveillance gebruikt worden met als doel het monitoren van vreemdelingen om hen uit te sluiten van belangrijke maatschappelijke onderdelen zoals de huizenmarkt en de arbeidsmarkt. De vraag is in hoeverre dit gewenst is. Een andere aanpak, zoals vreemdelingenbewaring, is een tijdelijke oplossing. Over de grens zetten naar België of Duitsland leidt tot onenigheid met de buurlanden en is ook een tijdelijke oplossing, omdat Nederland geen grenscontroles hanteert. Terugsturen naar land

van herkomst is ook geen oplossing, omdat het land van herkomst vaak niet bekend is of niet wil meewerken (Broeders & Engbersen, 2007; De Boer, 2017; Peeperkorn, 2016).

Tevens zijn de uitdagingen aan elkaar verbonden verschijnselen die niet los van elkaar opgelost kunnen worden. “De radicalisering van vreemdelingen is verbonden aan meerdere domeinen zoals onderwijs, integratie, emancipatie, politie, justitie, defensie, veiligheidsbeleid, buitenlands beleid, vluchtelingen- en vreemdelingenbeleid” (De Graaff, 2015, p. 21). Doordat de onderwerpen meerdere beleidsterreinen raken is het aantal *stakeholders* enorm en derhalve ook de verschillende visies en belangen met betrekking tot het probleem.

## **2.4 Agendavorming**

Veel actoren en organisaties nemen deel aan het beleidsproces. Sommigen, zoals beleidsmakers, proberen besluitvormers te beïnvloeden (Mintrom & Norman, 2009, p. 650). Beleidsmakers kunnen door middel van timing hun kansen vergroten om bepaalde besluiten er doorheen te krijgen en beleidsverandering te realiseren (Kalders, 2000). In dit onderzoek worden twee theorieën gebruikt waarop dat verwezelijkt kan worden. Allereerst verklaart Kingdon met zijn *multiple streams-model* (hierna: stromenmodel) hoe de overheid beleid vormt in onzekere condities. Kingdon toont het geschikte moment voor beleidsmakers om een onderwerp of besluit op de agenda te zetten. Hierbij wordt met ‘agenda’ bedoeld op: “de lijst van besluiten of problemen waaraan zowel actoren binnen de regering als buiten de regering op enig tijdstip serieus aandacht aan besteden” (Kingdon, 1995, p. 3). Bij agendavorming wordt de probleemstelling vastgelegd door beleidsmakers en de oplossing in de vorm van nieuw beleid bedacht. Het geschikte moment om een voorstel inhoudelijk aanvaard te krijgen, is bij een zogenoemde ‘beleidsraam’. De kans dat een besluit opgepakt wordt, wordt vergroot wanneer het op de agenda wordt gezet ten tijde van een beleidsraam. Beleidsmakers moeten alert zijn op het ontstaan van deze beleidsramen, anders zal het hen niet lukken om het probleem te agenderen.

Vervolgens tonen Baumgartner en Jones een ander geschikt moment, namelijk wanneer het evenwicht wordt onderbroken. De *Punctuated Equilibrium* theorie behandelt de aard van besluitvorming in politieke systemen die over het algemeen gekarakteriseerd worden door incrementalisme. Deze theorie verklaart waarom en hoe de politieke processen van tijd tot tijd afwijkingen tonen in de vorm van grootschalige veranderingen (Cairney & Heikkila, 2014).

### **2.4.1 Het Stromenmodel**

Het Stromenmodel van Kingdon is een van de modellen voor agendavorming die algemeen geaccepteerd en gerespecteerd is (Teisman, 2000, p. 938). Dit model is zo aangepast dat het ook buiten de Verenigde Staten gebruikt kan worden voor beleidsonderwerpen (Cairney & Heikkila,

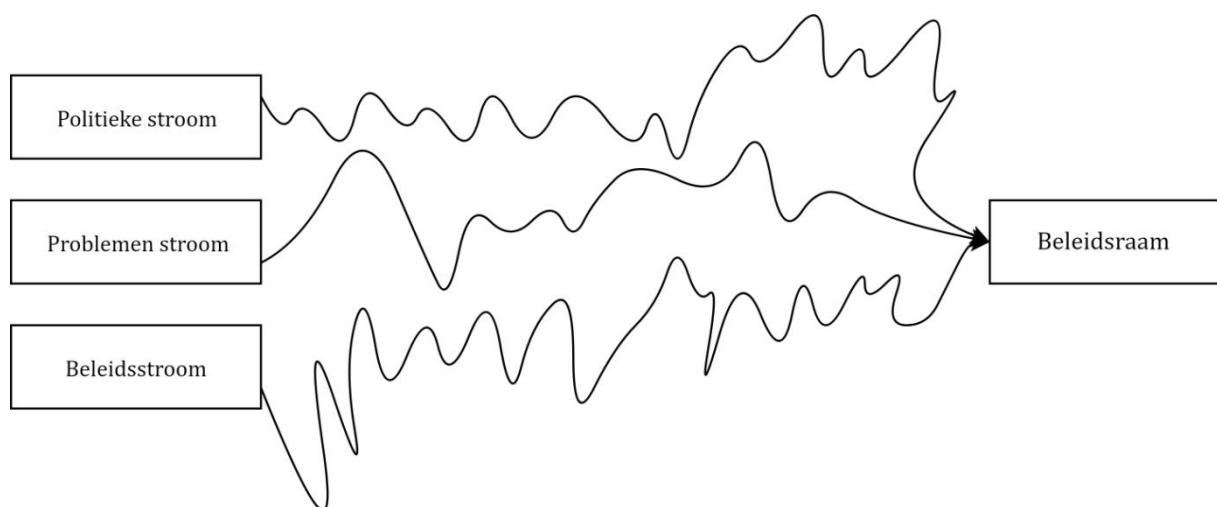
2014). Dit model wordt vooral gebruikt voor diepgaande *casestudies*. Met dit model zijn meer dan 300 gevallen onderzocht (Béland, & Howlett, 2016; Cairney & Heikkila, 2014).

Volgens Kingdon bestaat beleid uit verschillende deelprocessen die zich relatief onafhankelijk voltrekken. Een beleidsraam 'opent' als de drie processtromen, de politieke stroom, de beleidsstroom en de problemenstroom bij elkaar komen (Kingdon, 1995). Vanaf dat moment is er sprake van een erkend probleem en is het hét moment voor belanghebbenden om voorstellen naar voren te schuiven of om aandacht te creëren (Kingdon, 1995, p. 165).

De eerste stroom bestaat uit de publieke opinie en de politieke actoren. De politieke stroom geeft aan wat de huidige politieke situatie is. De politieke stroom opent afhankelijk van de nationale stemming, campagnes van belangengroepen en een politieke of bestuurlijke wisseling van de wacht (Kingdon, 1995, p. 162). Hierbij kan gedacht worden aan verkiezingen, de politieke ideologie van een kabinet en het moment dat een minister opstapt.

De tweede stroom bestaat uit alle mogelijke oplossingen voor een probleem, de beleidstroom. De beleidsstroom bestaat uit beleidsvoorstellen en opnieuw gedefinieerde voorstellen (Kingdon, 2001, p. 331). Het is een 'oersoep' aan oplossingen die allemaal concurreren om een plek op de agenda. Technische haalbaarheid, aanvaardbaarheid of dominantie van waarden binnen de gemeenschap, beschikbaarheid van hulpmiddelen en de netwerkstructuur geven aan wanneer de beleidsstroom 'rijp' is (Kingdon, 1995, p. 143).

De derde stroom, de problemenstroom, bestaat uit het herkennen en erkennen van beleidsproblemen. Kingdon (1995) geeft aan dat er altijd wel problemen zijn die om een oplossing vragen en dat er altijd wel mensen zijn die deze problemen benoemen. In deze stroom speelt de beleidsmaker een grote rol. Een probleem kan op verschillende manieren onder de aandacht van beleidsmakers komen, zoals door de interpretatie van indicatoren (getallen en statistieken), gebeurtenissen (crises) en feedback (evaluaties en opinies).



Figuur 1: Stromenmodel van Kingdon (1995)



Het proces van agendavorming verloopt chaotisch: timing en toeval spelen een grote rol. In de theorie van het stromenmodel is de *policy entrepreneur* van belang. De *policy entrepreneur* speelt een belangrijke rol en kan herkend worden aan de pogingen om significante beleidsverandering teweeg te brengen (Mintrom & Norman, 2009, p. 651). Zij beschikken over de capaciteit om de drie stromen te koppelen en het beleidsraam te creëren en kunnen in elk proces van beleidsverandering een stimulerende of juist een remmende rol spelen. Zodra zich een gunstige gelegenheid voor doet, staan *policy entrepreneurs* klaar om hun preferenties voor besluiten door te duwen. Wanneer *policy entrepreneurs* beschikken over de onderstaande drie eigenschappen, hebben zij meer slagingskansen om aandacht te trekken voor bepaalde onderwerpen. De eerste eigenschap is het definiëren van een probleem. Dit is altijd een politieke handeling (Mintrom & Norman, 2009). De definitie bepaalt het gevoel van urgentie en aandacht voor een bepaald probleem. Als de probleemdefinitie suggereert dat er sprake is van een crisis, is de kans groter dat het opgepakt wordt (Mintrom & Norman, 2009, p. 652). De tweede eigenschap van *policy entrepreneurs* is het bouwen van teams. *Policy entrepreneurs* zijn teamspelers. Hun kracht komt door hun vermogen om effectief samen te kunnen werken in heterogene netwerken. Ze zien het belang van het vormen van of samenwerken met coalities om beleidsverandering te promoten (Mintrom & Vergari, 1996, p. 424). De derde eigenschap is *leading by example*, het omzetten van een idee in actie. Hierbij gaat het om het reduceren van de risicoperceptie bij besluitvormers. Een vaak voorkomende strategie is om de werkbaarheid van een voorstel te demonstreren door contact te leggen met anderen (Mintrom & Norman, 2009, p. 653). Hiermee tonen *policy entrepreneurs* hun 'oprechte' inzet om de situatie te willen verbeteren.

Afsluitend is het belangrijk om de functie van een *policy entrepreneur* te verbinden met de eerder genoemde factoren voor beleidsdynamiek. Het stromenmodel van Kingdon (1995) gaat over de vraag waarom en hoe bepaalde problemen aandacht krijgen op bepaalde momenten. Voor de *policy entrepreneur* is timing erg belangrijk om de vraagstukken, ideeën voor beleid en de politieke aandacht met elkaar te verbinden (Mintrom & Norman, 2009).

#### **2.4.2 Punctuated Equilibrium theorie**

Hoewel tegenwoordig de rol van de media niet kan worden ontkend in beleidvorming, is in de theorie van Kingdon (1995) geen prominente rol weggelegd voor de media. Volgens Russell, Dwidar en Jones (2016) kan dit een neveneffect zijn geweest van zijn afhankelijkheid van interviews met hoge beleidsmakers die de totstandkoming van beleid hebben toegeschreven aan andere eigenschappen. Het voordeel van de *Punctuated Equilibrium* theorie is dat er meer rekening wordt gehouden met de rol van de media. Volgens Baumgartner & Jones (1993) kan media aandacht extra schokken veroorzaken in stabiele beleidsonderwerpen. Uit onderzoek van De Graaf (2010) blijkt dat beleidsvorming ten aanzien van contraterrorisme een incrementeel

proces is. Er kunnen volgens haar wel grote beleidssprongen worden gemaakt, ondanks dat er wordt voortgeborduurd op genomen beslissingen en bestaande maatregelen en procedures.

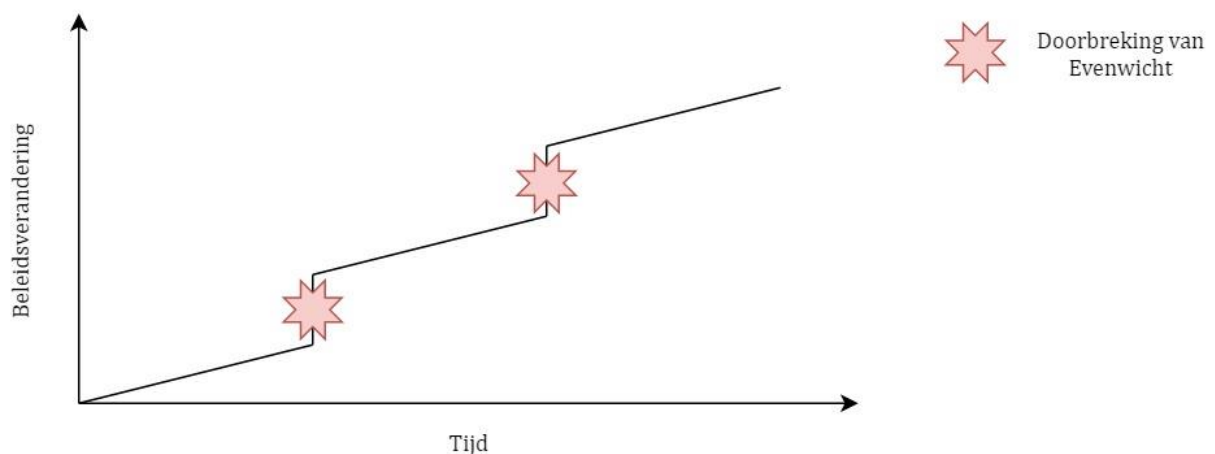
Wanneer een probleem op de agenda staat, is het tijd voor de besluitvorming. Hierbij moeten alle neuzen dezelfde kant op staan om de invoering van nieuw beleid te realiseren. Bij de *Punctuated Equilibrium* theorie van Baumgartner & Jones (1993) is er sprake van sprongsgewijze verandering (punctuated) in de politieke processen na een lange tijd van stabiliteit (equilibrium). Punctuated Equilibrium is een theorie van beleidsdynamiek. Radicale veranderingen komen voor, maar beleidsverandering is in principe een incrementeel proces.

Baumgartner en Jones (1993) constateren in het Amerikaanse politieke systeem dat het beleidsproces periodes van stabiliteit kent. Deze periodes komen vooral doordat de overheidsinstituties ontworpen zijn om grote veranderingen tegen te gaan. In tegenstelling tot het incrementalisme van Lindblom (1959), wordt bij deze theorie rekening gehouden met sprongsgewijze veranderingen. Wanneer verandering plaatsvindt in het beleid, wordt er gesproken over een 'uitbarsting' (1993, p. 99). Dit kortdurende instabiele moment wordt ook wel aangeduid als de onderbreking van het evenwicht. Het evenwicht is onderbroken wanneer een probleem op de macro-politieke agenda staat. Drastische verandering vindt plaats, terwijl er in de voorgaande jaren nauwelijks iets veranderde in het beleid.

Naast 'uitbarstingen' waardoor het beleid plotseling verandert, kan de verandering ook plaatsvinden door kleine gebeurtenissen. Meerdere kleine veranderingen kunnen zorgen voor grote verschuivingen door middel van 'positieve feedbackprocessen'. Bij positieve feedback wordt een ontwikkeling versterkt. Hiervoor is de *framing* van een probleemdefinitie van essentieel belang, omdat dit het dominante perspectief van het probleem bepaalt. De framing bepaalt wat de oplossing is en over wie het probleem gaat. Het onderwerp wordt op een bepaalde manier neergezet, zodat het publiek het ook op die manier interpreteert (Scheufele & Tewksbury, 2006). Een onderwerp kan op twee manieren geframed worden. Dit kan technisch, waarbij de nadruk ligt (wetenschappelijke) kennis. Het kan ook dramatisch, waarbij wordt ingespeeld op emoties. Bij technische framing wordt een vraagstuk aangekaart door middel van rationele, instrumentele, juridische en administratieve dimensies waardoor het als eenvoudig en hanteerbaar wordt beschouwd (Breeman, Timmermans, & Van Dalen, 2011, p. 25). Bij een dramatisch frame wordt gebruik gemaakt van politieke, emotionele en morele dimensies (Breeman et al., 2011, p. 25). Deze theorie bevat dus elementen van de discoursanalyse. De framing van onrechtmatig verblijf begint al bij de conceptualisering, zoals genoemd in 2.3.1. Een ander voorbeeld is dat de term 'illegale migratie' wordt gemeden en de term 'irreguliere migratie' wordt geprefereerd. Het laatste gaat uit van een administratieve schending, terwijl het eerste uitgaat van een criminele daad.

Bij positieve feedback zijn er geen vaste regels, wat kan leiden tot een *venue problem* (Baumgartner & Jones, 199, p. 1047). *Stakeholders* hebben andere probleemdefinities waardoor verschillende beleidspercepties (*policy images*) ontstaan. Een nieuw beeld kan nieuw publiek aantrekken. Bij verandering van de probleemdefinitie zal een andere beleidsmaker de aanvrager van een oplossing worden. Naast het feit dat beleidsmakers de macht hebben om een definitie aan een beleidsprobleem te koppelen, hebben zij ook de macht over de agendavorming. De agenda wordt vooral gevormd door de verdeling van de schaarse aandacht van beleidsmakers. Zij spenderen alleen aandacht aan een klein aantal problemen waar zij verantwoordelijk voor zijn. Ook bepalen zij of problemen op de agenda komen. Een manier om de aandacht van beleidsmakers te trekken is door middel van een *focusing event* zoals een crisis of probleem (Birkland, 1997). Andere methoden zijn campagnes van belangengroepen en acties van personen die een gezaghebbende positie hebben in het openbaar bestuur, oftewel *public officials*.

Desalniettemin is de normale stand van zaken dat een verandering ten opzichte van de status quo tegenkrachten oproept. Dit staat ook bekend als negatieve feedback. Dit is een soort zelfcorrigerend mechanisme, waarbij tegenwicht wordt gegeven aan ontwikkelingen die kunnen leiden tot veranderingen (Smaal, 2012). Maar als een gebeurtenis juist extra steun genereert, vindt er een steeds sterkere versterking plaats. Ondanks dat beleidsprocessen relatief lange perioden stabiel zijn, kunnen aardverschuivingen voorkomen door zowel kleine als grote gebeurtenissen. De wisselwerking tussen positieve en negatieve feedback is een belangrijke verklaring voor de overgang van incrementalisme naar drastische verandering (Smaal, 2012).



Figuur 2: Diagram Representatie Punctuated Equilibrium van Baumgartner en Jones

## 2.5 Concept Terroristische Aanslagen

Ondanks meerdere internationale pogingen, bestaat er geen universeel geaccepteerde definitie voor terrorisme. Wat in de ogen van één een terrorist is, is in de ogen van een ander een

vrijheidsstrijder (Laqueur, 1987, p. 7). Volgens Schmid (2004, p. 395) zijn er vier redenen waarom er nog geen algemene definitie is. Allereerst is terrorisme een betwist concept. De politieke, juridische, sociaalwetenschappelijke en populaire opvattingen kunnen zeer uiteenlopen. Ten tweede is de definitievraag verbonden met (de)legitimisering en criminalisering. Verder zijn er veel soorten 'terrorisme' met verschillende vormen en manifestaties. Tot slot bestaat de term meer dan tweehonderd jaar en is de betekenis ervan in de loop der tijd veranderd".

Doordat er geen algemene definitie is voor de term 'terrorisme', wordt het definiëren van een 'terroristische aanslag' bemoeilijkt. In Nederland gebruiken alle actoren die betrokken zijn bij terrorismebestrijding de volgende definitie voor terrorisme: "Het uit ideologische motieven dreigen met, voorbereiden of plegen van op mensen gericht ernstig geweld, dan wel daden gericht op het aanrichten van maatschappijontwrichtende zaakschade, met als doel maatschappelijke veranderingen te bewerkstelligen, de bevolking ernstige vrees aan te jagen of politieke besluitvorming te beïnvloeden" (NCTV, z.d.). Aangezien in dit onderzoek de analyse van Nederlands beleid centraal staat, is vanuit deze formulering de definitie van een terroristische aanslag voor dit onderzoek gevormd. In dit onderzoek wordt bij het gebruik van het concept 'terroristische aanslag' bedoeld op: "Het plegen van op mensen gericht ernstig geweld, of daden gericht op het aanrichten van maatschappijontwrichtende zaakschade, met als doel maatschappelijke veranderingen te bewerkstelligen, de bevolking ernstige vrees aan te jagen of politieke besluitvorming te beïnvloeden."

### **2.5.1 Terroristische Aanslagen als Kritisch Incident**

Een *focusing event* is een gebeurtenis die aandacht trekt naar een probleem, waardoor beleidsmakers en besluitvormers zich bewust worden van het bestaan van een probleem (Kingdon, 1995, p. 94). Onder *focusing events* kunnen ook incidenten in de vorm van terroristische aanslagen geschaard worden (Atkinson, 2018; Boin, 't Hart & McConnell 2009). Grote gebeurtenissen hebben een belangrijke invloed op agendavorming (Birkland, 2006). Terroristische aanslagen zijn grote gebeurtenissen die altijd gepaard gaan met media aandacht. Mediaberichtgeving speelt een grote rol in het bepalen van wat een kritisch incident is (Atkinson, 2018). Mediaberichtgeving kan aandacht voor een vraagstuk genereren door recente incidenten aan te kaarten. Zo kan het vreemdelingenbeleid aandacht krijgen aan de hand van de benoeming van aanslagen door vreemdelingen. Hierbij heeft de manier van en de hoeveelheid berichtgeving invloed op de kans dat een incident beleidsmatig kan doorwerken (Crow, Berggren, Lawhon, Koebele, Kroepsch & Huda, 2017). Mediaberichtgeving kan de nationale gemoedstand beïnvloeden en bijvoorbeeld de angst onder burgers vergroten door een kritisch incident te dramatiseren. Dit kan door het toewijzen van de label 'terrorist' of 'terrorisme' bij het

benoemen van aanslagen (Bakker, 2015, p. 29). Zo kan urgentie voor het vraagstuk ontwikkeld worden. Burgers hebben meer steun voor beleidsmaatregelen na een terroristische aanslag (Davis & Silver, 2004; Huddy, Feldman, Taber & Lahav, 2005; Jansen, Tolsma & De Graaf, 2008). Een bekend voorbeeld waarbij incidenten in de vorm van aanslagen hebben geleid tot veranderingen in het vreemdelingenbeleid zijn de aanslagen op 11 september 2001.

Incidenten in de maatschappij die aandacht krijgen van de media kunnen beleidsdruk creëren (Van Twist, Karré & Cels, 2010, p. 11). Incidenten leiden tot de roep om overheidshandelen en de *policy entrepreneurs* kunnen het kritische incident gebruiken aangrijpen om hun eigen beleidsbelangen te 'verkopen'. Een incident kan er dus voor zorgen dat de problemenstroom met een of meer stromen gaat kruisen. Een terroristische aanslag door een onrechtmatig verblijvende vreemdelinge kan dienen als *change event* waardoor een beleidsraam open komt te staan. De schaarse aandacht van beleidsmakers wordt getrokken door een terroristische aanslag en de kans om een probleem te agenderen wordt vergroot. Op het moment dat er bij een erkend probleem ook een uitvoerbare oplossing aanwezig is, de tijd er rijp voor is doordat de politiek oog heeft voor het probleem en open staat voor de oplossingen die worden aangedragen, gaat het beleidsraam open (Birkland, 2001, p. 224). Een beleidsraam blijft niet lang geopend en het evenwicht is slechts tijdelijk onderbroken. De *policy entrepreneurs* moeten na een terroristische aanslag zo snel mogelijk handelen als zij beleidsverandering willen zien.

# Hoofdstuk 3: Methodologie

## 3.1 Selectie van casus

In dit onderzoek wordt gekeken naar beleidswijzigingen op het gebied van onrechtmatig verblijf in de periode 1 januari 2015 en 31 december 2018. Er is voor het beginjaar 2015 gekozen, omdat het algemeen erkend is dat de vluchtelingencrisis in 2015 is begonnen en er sindsdien meer aandacht is voor de problematiek. Voor het eindjaar 2018 is gekozen, omdat dataverzameling voor dit onderzoek is gestart in 2019. Zo kunnen de meest recente beleidsontwikkelingen meegenomen worden.

In Nederland hebben geen terroristische aanslagen door onrechtmatig verblijvende vreemdelingen plaatsgevonden. In de afbakening van drie jaar hebben er wel aanslagen in Europa plaatsgevonden. Hierbij is Europa afgebakend tot de 44 landen die op het Europees continent liggen. Deze geografische afbakening is gebaseerd op de *Geoscheme* van de Verenigde Naties (z.d.). JAZ gaf in een interview aan dat het merendeel van de aanslagen wordt gepleegd door statushouders in plaats van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen. Aan de hand van de definitie van 'terroristische aanslagen' zoals genoteerd in paragraaf 2.5.3, heb ik gekeken naar of deze uitspraak klopt. Na de vluchtelingencrisis van 2015 zijn er in Europa, 66 terroristische aanslagen gepleegd, voornamelijk door statushouders. Alleen de onderstaande aanslagen zijn gepleegd door onrechtmatig verblijvende vreemdelingen.

1. Aanslag in Ansbach/Reutlingen, Duitsland op 24 juli 2016
2. Aanslag in Berlijn, Duitsland op 19 december 2016
3. Aanslag in Stockholm, Zweden op 7 april 2017
4. Aanslag in Hamburg, Duitsland op 29 juli 2017
5. Aanslag in Turku, Finland op 18 augustus 2017
6. Aanslag in Marseille, Frankrijk op 1 oktober 2017

Het realiseren van beleidswijziging is een incrementeel proces dat tijd kost. Het meeste overheidsbeleid blijft een lange tijd stabiel, omdat definities van problemen nauwelijks van toon en inhoud veranderen (Baumgartner & Jones, 2010). Derhalve worden de bovenstaande zes aanslagen niet als afzonderlijke cases beschouwd. Het onderzoek is meer algemeen opgezet beleidsdocumenten en mediaberichten te analyseren in een periode van drie jaar (2015-2018). Wel zullen de aanslagen meegenomen worden in het onderzoek als uit de analyse blijkt dat

hiernaar wordt verwezen bij het initiëren van een beleidswijziging of gedurende het beleidsproces.

### 3.2 Conceptueel model

Een conceptueel model levert niet alleen een verwachte causale relatie, maar ook een interpretatieve benadering om de sociale werkelijkheid te begrijpen (Jabareen, 2009). Een kritisch incident kan beschouwd worden als de oorzaak (de onafhankelijke variabele) en beleidsverandering als het gevolg (de afhankelijke variabele). Het conceptueel model is weergegeven in figuur 3.

In het conceptueel model is te zien dat beleidsverandering voorafgaat aan een periode van stabiliteit. Tijdens deze periode verandert het beleid niet of nauwelijks. De stabiele periode wordt bedreigd wanneer een kritisch incident plaatsvindt. Of het incident leidt tot agendering is afhankelijk van of een beleidsraam wordt geopend of dat het evenwicht doorbroken wordt. Het openen van een beleidsraam heeft veel gemeen met het doorbreken van het evenwicht door middel van positieve feedback. Het verschil zit in het feit dat de *framing* van de probleemdefinitie een van de mechanismes is voor positieve feedback.

Om te zorgen dat het beleidsraam geopend wordt, moeten de drie stromen bij elkaar komen. De beleidsstroom bestaat uit een grote variëteit aan uiteenlopende en vaak tegenstrijdige ideeën voor oplossingen. De mate waarin een idee binnen de beleidsgemeenschap wordt gezien als acceptabel is afhankelijk van een aantal factoren. De *technische haalbaarheid en de beschikbaarheid van middelen* zijn van belang, omdat het voorgestelde idee ook daadwerkelijk uitvoerbaar moet zijn. Eveneens helpt het als binnen de beleidsgemeenschap de *waarden aanvaard* worden. Als het idee tegen de dominante waarden van de gemeenschap in gaat is de kans kleiner dat het idee geaccepteerd zal worden. Door de ideeën te integreren in *netwerken* concurreren de experts om steun. Om te zorgen dat een idee niet uitsterft zorgen de *policy entrepreneurs* door middel van middelen en strategieën dat alle neuzen binnen de gemeenschap de kant op staan richting het door hen gesteunde idee. Binnen de probleemstroom zijn drie mechanismes die aandacht genereren bij beleidsmakers. *Focusing events* zijn gebeurtenissen die momentum creëren, *indicatoren* zijn metingen om de schaal en aard van problemen inzichtelijk te maken en met *feedback* wordt informatie verkregen over de resultaten van het uitgevoerde beleid (Bekkers, 2012, p. 142-143). Bij de politieke stroom draait het om drie mechanismes. De *publieke opinie* draagt bij aan het agenderen van het onderwerp doordat het de nationale gemoedstoestand weergeeft. Een *wisseling van politieke actoren* leidt tot veranderingen in het politieke landschap waardoor bepaalde onderwerpen meer of minder aandacht krijgen. *Belangengroepen* krijgen dan nieuwe kansen om bepaalde zaken te agenderen.

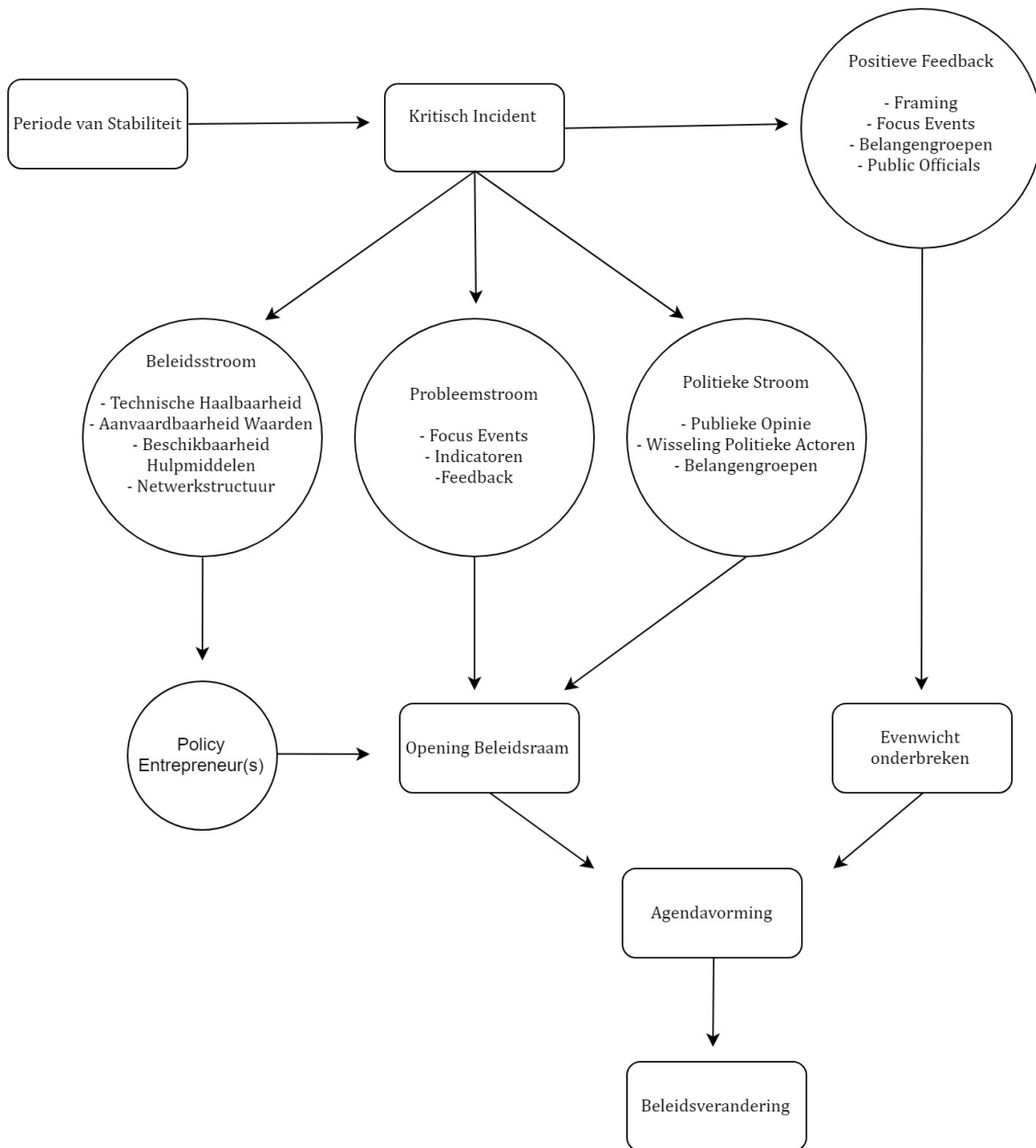
Bij de doorbreking van het evenwicht of de opening van een beleidsraam is er genoeg aandacht voor het probleem om de agenda te halen. Ondanks aandacht voor het probleem, is het niet zeker of dit leidt tot beleidsverandering.

Er kunnen namelijk drie situaties ontstaan bij het doorwerken van kritische incidenten in wicked problemen. Allereerst kan na een kritisch incident de balans tijdelijk doorslaan in de hitte van het moment. Echter slaat hij kort daarna ook weer terug. De stromen komen niet bijeen of de positieve feedbackprocessen zijn niet sterk genoeg en de *wickedness* blijft. Het beleidsraam wordt niet geopend of het evenwicht wordt niet onderbroken. Als de afschuif van het incident minder hevig is geworden, dan blijft het beleidsprobleem even wicked als eerst, en even moeilijk om er iets mee te doen. Hierbij is de aanname dat een kritisch incident niet leidt tot beweging van de stromen naar elkaar toe of tot voldoende positieve feedback. Dit betekent dat er geen beleidsverandering plaatsvindt.

Een tweede aanname is dat een situatie kan voorkomen waarbij de *wickedness* verplaatst wordt. De politiek neemt een ferm besluit als gevolg van de kritische incidenten. Echter in het ambtelijke domein van de beleidsmaker en de beleidsuitvoering blijft de *wickedness* van kracht en blijft het onverminderd lastig om verandering te realiseren. Dit zou betekenen dat een kritisch incident leidt tot beweging van de stromen naar elkaar toe en tot positieve feedback. Echter komen de stromingen niet samen en is de feedback niet sterk genoeg om beleidsverandering te realiseren.

Een laatste assumptie is dat er een kans is dat het maatschappelijk allemaal zeer wicked is, maar dat de ambtenaren daar goed mee omgaan. Onder de radar zijn zij bezig met het maken van beleid, het uitvoeren en zorgen zij ervoor dat het allemaal in goede banen komt. In dat geval leidt een kritisch incident de opening van een beleidsraam of onderbreking van het evenwicht, wat beurtelings zorgt voor beleidsverandering. De laatste assumptie is weergegeven in het conceptueel model.





Figuur 3: Visuele weergave van het conceptueel model

### 3.3 Onderzoeksmethode

De aard van het onderzoek is kwalitatieve interpretatieve analyse. Volgens Bleijenbergh (2013, p. 10) is kwalitatief onderzoek gericht op “het verzamelen en interpreteren van talig materiaal, zoals documenten en transcripties van interviews, om op basis daarvan uitspraken te kunnen doen over een (sociaal) verschijnsel in de werkelijkheid.” Ook is kwalitatief onderzoek een iteratief-parallel proces (Bleijenbergh, 2013). De dataverzameling en data-analyse zullen niet na elkaar, maar ook gelijktijdig plaatsvinden. Het kan voorkomen dat de uitkomsten van de data-analyse ertoe zullen leiden dat er opnieuw en nog gericht materiaal verzameld gaat worden.

Dit kwalitatieve onderzoek wordt uitgevoerd door middel van een enkelvoudig *casestudy*. Het voordeel van een enkelvoudig *casestudy* is dat door de diepgang in één casus, een holistisch beeld verkregen kan worden van het onderzoeksobject (Verschuren & Doorewaard, 2015). Met een *casestudy* wordt dus niet in de breedte gewerkt, maar in de diepte. Ook wordt een *casestudy* gebruikt bij verschijnselen die in geringe aantallen voorkomen. Dit is toepasbaar op terroristische aanslagen door onrechtmatig verblijvende vreemdelingen.

Tot slot wordt er gebruik gemaakt van een discoursanalyse om de beleidsdocumenten te analyseren. Het doel van beleidsdocumenten is het succesvol implementeren van beleid, maar hierbij wordt wel gebruik gemaakt van *framing*. De tekst laat zien wat en wie zijn opgenomen en wat en wie worden uitgesloten (Apthorpe & Gasper, 2014). Kennis van de taal in beleidsdocumenten is nodig om de volledige betekenis van de tekst te kunnen begrijpen. Met discoursanalyse kan de manier waarop meningen en werkelijkheden in taal geconstrueerd worden onderzocht worden (Van Den Berg, 2016). Zo kan er achterhaald worden hoe beleidsmakers proberen om bepaalde doelen te bereiken (Bryman, 2012).

### **3.4 Dataverzameling en analyse**

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van meerdere methoden van dataverzameling. De documentenanalyse bestaat uit openbare parlementaire documenten, interne documenten die verkregen zijn via Directoraat-Generaal Migratie, krantenberichten van de grootste landelijke dagbladen en interviews met partners uit de vreemdelingenketen.

#### **3.4.1 Documentenanalyse**

Documenten vormen een directe afspiegeling van wat op een bepaald moment is besloten of vastgelegd (Bleijenbergh, 2013, p. 48). Ten slotte is beleid iets technisch waarin maatregelen staan vastgelegd. Bij de documenten die geanalyseerd worden kan gedacht worden aan Kamerdebatten, Kamerstukken, Handelingen, beleidsnota's, beleidsmemo's en officiële publicaties van wet- en regelgeving. Dit zijn officiële documenten, zowel intern als extern. Voor de interne documenten geldt dat ze afkomstig zijn van de Directie Migratiebeleid van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. De interne documenten mochten alleen gebruikt worden als zij geanonimiseerd zouden worden. Daarom heeft ieder intern document een lettercode gekregen en wordt alleen de maand en het jaar van het document genoemd. In het geval dat de maand niet genoemd mag worden, wordt het kwartaal genoemd. Bijvoorbeeld: document A van juli 2012 of document A uit het derde kwartaal van 2012. De openbare documenten zijn geraadpleegd van [www.officielebekendmakingen.nl](http://www.officielebekendmakingen.nl). Op deze website wordt gezocht op documentnummer '19637'. Door op dit nummer te zoeken worden alle documenten gerelateerd aan vreemdelingenbeleid weergegeven. Bij de analyse vindt een selectieve lezing plaats van het

materiaal door het gebruik van Atlas TI. Hierbij speelt coderen een grote rol. Het geven van een code is een manier om beknopte samenvatting te geven over een bepaalde kwalitatieve data-eenheid (Van Thiel, 2010). Bij dit proces worden de gegevens gecategoriseerd en deze categorieën benoemd met een of meer trefwoorden (Scheepers, Tobi & Boeije, 2016).

Het voordeel van het gebruik van documenten is dat de documenten niet specifiek ontwikkeld zijn voor het onderzoek en dus niet reactief zijn (Bryman, 2012, p. 543). Door middel van de documentenanalyse zullen de beleidsveranderingen gereconstrueerd worden. In een complexe wereld met veel beleidsdynamiek is het handig om verschillende documenten te analyseren en aan de hand daarvan vast te stellen hoe het beleid tot stand is gekomen.

Naast documenten van de overheid, wordt ook gekeken naar documenten uit de media in de vorm van krantenberichten. Beleidsonderwerpen krijgen slechts sporadisch aandacht. De momenten van verhoogde aandacht kunnen fundamentele veranderingen in beleid veroorzaken (Breeman et al., 2011). Volgens Baumgartner en Jones (2009) heeft de hoeveelheid aandacht in de media gevolgen voor beleidsverandering. Om de media analyse uit te voeren is gebruik gemaakt van online krantenbank LexisNexis. De krantenartikelen zijn afkomstig van de landelijke dagbladen met de hoogste oplagen (100.000+). Dit zijn Algemeen Dagblad, De Telegraaf, De Volkskrant, Metro, NRC Handelsblad en Trouw. Net als de overheidsdocumenten, geldt voor de krantenberichten een periodeselectie van 1 januari 2015 tot en met 31 december 2018. Om de kranten te selecteren is gezocht op de termen 'illegale vreemdeling', 'onrechtmatig verblijf', 'onrechtmatige vreemdeling', 'onrechtmatig verblijvende vreemdeling', 'ongedocumenteerde vreemdeling', 'kinderpardon', 'beleid', 'nationale veiligheid', 'terroristische aanslag', 'aanslag' en 'wicked'.

### **3.4.2 Interviews**

De documentenanalyse wordt aangevuld door semigestructureerde interviews. Het voordeel van een documentenanalyse in combinatie met interviews is dat er dan gekeken kan worden naar hoe de theorie en praktijk op elkaar afgestemd zijn. Bovendien vormt het houden van interviews een goede methode om achter de beweegredenen van beleidvormers en besluitvormers te komen. Ook bevindt de meeste kennis over Rijksbeleid bij Rijksambtenaren. Een beperking van interviews is dat feitelijke informatie vaak niet haalbaar is, doordat het geheugen van mensen beperkt is (Bleijenbergh, 2013).

De interviews zijn afgenomen onder Rijksambtenaren van wie het dossier nationale veiligheid, of vreemdelingenbeleid raakt. Een deel van de ambtenaren met deze dossiers hebben in het takenpakket het dossier illegalenbeleid en/of (de)radicalisering zitten. De interviews vonden plaats in Den Haag in de kantoren van de ambtenaren in de periode juni-juli 2018. De

interviews zijn voorbereid en in grote lijnen gestructureerd. Er zijn een aantal algemeen geformuleerde vragen, maar afhankelijk van de functie en achtergrond van de geïnterviewden worden enkele andere vragen gesteld. Er kan van de vragenlijst worden afgeweken en worden doorgevraagd indien de informatie noodzakelijk of relevant kan zijn voor het onderzoek. De vragenlijst is opgenomen in bijlage 1. De personen zijn geanonimiseerd weergegeven en bij het verwijzen wordt naar de code verwezen die te vinden is in 8.4. De informatie die voltrokken is uit de interviews, wordt in de documentenanalyse verwerkt.

Eén van de ethische richtlijnen voor het uitvoeren van kwalitatief onderzoek is *informed consent* (Boeije, 2014). De betrokkenen moeten geïnformeerd worden over de inhoud van het onderzoek. Ze moeten nadrukkelijk toestemming geven voor hun deelname en akkoord gaan met dat het interview opgenomen wordt ten behoeve van het goed overnemen van citaten in dit onderzoek. De betrokkenen kunnen altijd weigeren om deel te nemen aan het onderzoek. Alle betrokkenen hebben aan de bovenstaande vereisten toestemming verleend. Na het afnemen van de interviews met de betrokkenen zijn deze volledig getranscribeerd. Bij het transcriberen is non-verbaal gedrag zoals gelaatsuitdrukkingen en houding opgenomen, omdat deze indrukken een rol kunnen spelen bij de interpretatie van de gegevens.

### **3.5 Betrouwbaarheid en validiteit**

Er moet een bepaalde mate van validiteit en betrouwbaarheid aanwezig zijn om het onderzoek sterk te onderbouwen (Matthews & Ross, 2010). Een mogelijk nadeel van semi-gestructureerde interviews kan zijn dat de formulering van de vragen van tevoren is vastgelegd. Dit kan ervoor zorgen dat het gesprek een bepaalde richting in wordt gestuurd, wat kan leiden tot bias in het onderzoek.

#### **3.5.1 Validiteit**

Een nadeel van een enkelvoudig *casestudy* is dat de externe validiteit aangetast wordt. Dit komt door het gebruik van *casestudies* en kleine steekproeven (Bryman, 2012, p. 390). De resultaten van deze enkelvoudige *casestudy* kunnen niet gegeneraliseerd worden tot andere *cases*. Niet alleen verschilt beleid zeer per onderwerp, ook heeft ieder wicked probleem een andere oplossing. Verschillende wicked problemen kunnen daardoor moeilijk met elkaar vergeleken worden (Van Twist, Kort & Van Der Steen, 2014). Echter, is generalisering niet een van de doelen van dit onderzoek. Dit onderzoek is idiosyncratisch en is gericht op de specifieke bijzonderheden en details, zoals het gebruik is bij enkelvoudige *casestudies* (Blijenbergh, 2013). Het dient representatief te zijn voor de theorie dat incidenten doorwerken in een wicked probleem.

### 3.5.2 Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid wordt bepaald door twee factoren; nauwkeurigheid en de consistentie waarmee de variabelen worden gemeten (Van Thiel, 2010). De resultaten van het onderzoek mogen niet worden vertekend door toevallige afwijking en moeten bij herhaling opnieuw optreden. Hoewel betrouwbaarheid geen garantie is voor validiteit, vormt het wel een voorwaarde. Het probleem met kwalitatief onderzoek is dat het niet mogelijk is om sociale omstandigheden 'in tijd te bevriezen' zodat het onderzoek in dezelfde omstandigheden herhaald kan worden (Bryman, 2012, p. 390). Een veelgehoorde kritiek is dan ook dat kwalitatief onderzoek een gebrek aan geldigheid en betrouwbaarheid heeft (Bryman, 2012).

Volgens Boeije (2014) daalt bij kwalitatief onderzoek de betrouwbaarheid, doordat de onderzoeker zelf het grootste meetinstrument is. Om dit te minimaliseren is er gebruik gemaakt van triangulatie. Triangulatie houdt in dat er bij het onderzoek meer dan één methode van dataverzameling wordt gebruikt (Bryman, 2012). Dit is gebruikelijk bij *casestudies*. Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van interviews en een documentenanalyse. Door meerdere methoden te gebruiken wordt de interne betrouwbaarheid vergroot.

De externe betrouwbaarheid wordt gewaarborgd doordat het consistente gebruik van de maatregelen. Er is een nauwkeurige verslaglegging van alle stappen in de onderzoeksprocedure. De kans op de aanwezigheid van toevallige fouten wordt gelimiteerd doordat de kans op variatie in de resultaten klein is.

## Hoofdstuk 4: het Illegalenbeleid en het Maatschappelijk Debat

In dit hoofdstuk wordt eerst een chronologisch overzicht geschetst van de wetten en maatregelen van de Nederlandse overheid vanaf 1990. Dit heeft als doel het weergeven van de beleidsontwikkelingen die op het gebied van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen hebben plaatsgevonden, voordat de terroristische aanslagen begonnen. Vervolgens wordt de paradoxaliteit van het beleid uiteengezet door middel van de technische dissensus. Het hoofdstuk wordt afgesloten door de verschillende normatieve opvattingen die bestaan in de samenleving te beschrijven. Dit wordt aangevuld door de lijnen in het maatschappelijk debat weer te geven.

### 4.1 Het Illegalenbeleid

Vanaf 1990 wordt onrechtmatig verblijf in toenemende mate als een sociaal probleem beschouwd. In de jaren zestig is er sprake van tolerantie wegens de behoefte voor laaggeschoolde arbeid en ook in de jaren tachtig wordt onrechtmatig verblijf gedoogd (Burgers & Engbersen, 1999). Pas in de jaren negentig wordt steeds restrictiever beleid ontwikkeld om onrechtmatig verblijf te bestrijden. In het regeerakkoord van 1989 wordt aangekondigd dat het kabinet zich door een commissie zal laten adviseren over het tegengaan van illegale immigratie (Kamerstukken II, 1989-1990, 21132, nr 8, p. 42). Commissie Binnenlands Vreemdelingentoezicht (CBV) speelt een grote rol in het vormgeven van een centraal beleid omtrent illegaal verblijf. De op 14 maart 1990 geïnstalleerde commissie heeft als taak “het uitbrengen van advies betreffende het tegengaan van het gebruik van collectieve voorzieningen door illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen en het activeren van het binnenlands vreemdelingentoezicht” (Kamerstukken I, 1995-1996, 23807, nr. 126i). Het eindrapport wordt een jaar later op 18 maart 1991 uitgebracht. CBV (1991) adviseert om het beleid te richten op het ontmoedigen van onrechtmatig verblijf en niet te focussen op het opsporen van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen. Op aanbeveling van de commissie worden een reeks van wetten en maatregelen ingevoerd om onrechtmatig verblijf te bestrijden. De aanbevelingen van de commissie komen neer op: wettelijke aanpassingen; effectieve bestrijding van illegale tewerkstelling; doelmatige gegevensverstrekking door de Vreemdelingendienst aan uitvoerende instanties; geen versterking van actieve opsporing van vreemdelingen (Gillis-Burleson, Van Der Vlies, Entzinger, Van Der Heijden & Tholen, 1998, p. 17). De wettelijke aanpassing betreft het invoeren van een beperkte identificatieplicht. Illegale tewerkstelling kan volgens de commissie ontmoedigd worden door de pakkans op illegale tewerkstelling te vergroten en de strafmaat te verhogen. Met het delen van gegevens wordt een koppeling gemaakt tussen de verblijfstatus van een vreemdeling en het gebruik van collectieve voorzieningen met uitzondering van

internationale verplichtingen en noodsituaties. Zo wordt op dat moment in de gemeentelijke geautomatiseerde basisadministratie (GBA) niet de verblijfsstatus van een vreemdeling opgenomen en dus kan iedereen zich, ongeacht verblijfsstatus, inschrijven bij een gemeente. Door toegang tot de gemeentelijke sociale diensten te koppelen aan verblijfsrecht, zal onrechtmatig verblijf niet zonder gevolgen zijn. Ook raadt de commissie aan om, een terugkeerbureau in te stellen om de aandacht toe te spitsen op het verwijderen van afgewezen asielzoekers en vreemdelingen die worden verdacht van strafbare feiten of openbare orde verstoringen. Actieve opsporing wordt afgeraden.

Na het verschijnen van het rapport van CBV vindt in 1991 een duidelijke beleidsomslag plaats (Engbersen, Staring, Van Der Leun, De Boom, Van Der Heijden & Cruijff, 2002). Om de aanbevelingen op te volgen wordt samenwerking tussen verschillende departementen en overheidsinstanties opgeschroefd. Allereerst wordt in 1991 het sofinummer (tegenwoordig burgerservicenummer) gekoppeld aan de verblijfsstatus van een vreemdeling, zodat personen zonder rechtmatig verblijf uitgesloten worden van het sociaal-fiscaal systeem. Doordat de toegang tot de legale arbeidsmarkt wordt ontnomen, wordt het voor deze vreemdelingen moeilijker om hun verblijf in Nederland zonder complicaties voort te zetten. Vanaf 1992 vindt een uitwisseling van gegevens plaats tussen de vreemdelingenpolitie en uitvoerende diensten. Met het verbeteren van de informatie-uitwisseling moet het minder gecompliceerd worden om onrechtmatig verblijvende vreemdelingen uit te sluiten van de samenleving.

Het vreemdelingenbeleid ten tijde van het rapport van CBV werd gevormd door de Vreemdelingenwet uit 1965. Om adequater in te spelen op de toenemende stroom van vreemdelingen gaat een herziene Vreemdelingenwet van kracht op 1 januari 1994 (Kamerstukken II, 1991-1992, 22735, nr. B). De aanbevelingen van CBV vormen hierbij een grote rol. De volgende wetwijzigingen in Vreemdelingenwet 1994 (Vw 1994) zijn het meest ingrijpend. De procedures rond de toelating en uitzetting van vreemdelingen wordt beperkt en verkort (Scheltema, 2006). De concentratie van de rechtsmacht komt te liggen bij de rechtbank 's-Gravenhage (Kamerstukken II, 1991-1992, 22735, nr. 2). Ook worden asielzoekers uitgesloten van hoger beroep mogelijkheden. Ongegronde en niet-ontvankelijke asielverzoeken moeten binnen 24 uur behandeld worden om de druk op asielopvang te ontlasten. De verzoeken worden aan de grens behandeld zodat afgewezen asielzoekers gelijk uit kunnen worden gezet. Met Vw 1994 wordt de Voorwaardelijke Vergunning tot Verblijf (VVtV) geïntroduceerd voor vreemdelingen die in Nederland zijn en een toelatingsaanvraag hebben ingediend (Kamerstukken II, 1997-1998, 19637, nr. 308). Verder zullen werkgevers en vervoerders van ongedocumenteerde vreemdelingen aansprakelijk gesteld worden (Kamerstukken II, 1991-1992, 22735, nr. 3).

Naast de invoering van Vw 1994 treden ook andere wetten in werking om onrechtmatig verblijf te ontmoedigen. In juni 1994 wordt de Wet op de identificatieplicht (Wid) ingevoerd, in november 1994 treedt de Wet Voorkoming Schijnhuwelijken (WVS) in werking en in september 1995 gaat de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) in. Met de komst van de Wid geldt een beperkte identificatieplicht. Men moet zich kunnen legitimeren bij een werkgever, bij financiële transacties (zoals het aanvragen van een uitkering of het openen van een bankrekening), bij zwartrijden in het openbaar vervoer of bij voetbalrellen (Trouw, 1994). Ook mogen politie en de Koninklijke Marechaussee (KMar) de identiteit, nationaliteit en verblijfsstatus van personen controleren mits er concrete aanwijzingen zijn dat de persoon niet in het bezit is van een rechtsgeldige verblijfsstatus.

Het invoeren van de WVS heeft als doel het voorkomen van huwelijken die worden gesloten waarvan het doel is om een van de partners een verblijfsrecht te verschaffen (Kamerstukken II, 1992-1993, 22488, nr. 9). De WVS stelt eisen aan Nederlandse burgers om in huwelijk te treden met een vreemdeling die geen verblijfsrecht heeft in Nederland.

Met de komst van de Wav moet een werkgever, voordat hij een vreemdeling in Nederland wil laten werken, in het bezit zijn van een tewerkstellingsvergunning (Kamerstukken II, 1993-1994, 23574, nr. 2). Een van de doelen van deze wet is het bestrijden van illegale tewerkstelling (Kamerstukken II, 1993-1994, 23574, nr. 3). Een paar jaar gaan voorbij, maar langzaam en zeker wordt het advies van de CBV wettelijk vastgelegd.

Met de Koppelingswet van juli 1998 (Kw 1998) wordt gepoogd om Nederland in toenemende mate onaantrekkelijker te maken voor onrechtmatig verblijvende vreemdelingen. Kw 1998 koppelt rechtmatig verblijf in Nederland aan de aanspraak van vreemdelingen op verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen ten laste van de collectieve middelen. Kw 1998 wordt geïntroduceerd met twee doeleinden (Kamerstukken II, 1994-1995, 24233, nr. 3). Allereerst wordt deze wet ingevoerd om te voorkomen dat vreemdelingen onrechtmatig verblijf kunnen voortzetten doordat zij aanspraak hebben op bepaalde (sociale) diensten. Tevens voorkomt de wet ook dat er een schijn van rechtmatig verblijf gewekt wordt. Zo kan er geen (schijn van) rechtspositie opgebouwd worden. Ondanks dat de grenzen poreus werden door de inwerkingtreding van de Verdragen van Schengen in maart 1995, maakt Kw 1998 het mogelijk dat er ook binnen de landsgrenzen bewaking plaats kan vinden. In 1994 wordt de GBA gekoppeld aan het vreemdelingenadministratie systeem (VAS). Dit is cruciaal voor de uitvoerbaarheid van Kw 1998 (Kamerstukken II, 1996-1997, 24233, nr. 49). Hierdoor kunnen overheidsinstanties zien of een vreemdeling aanspraak kan maken op bepaalde voorzieningen. De inwerkingtreding van Kw 1998 heeft geen invloed op de rechten die onrechtmatig verblijvende vreemdelingen in Nederland hebben wegens internationale verplichtingen.



Zodoende behouden onrechtmatig verblijvende vreemdelingen het recht op medisch noodzakelijke zorg in Nederland. De medische zorg is niet gelimiteerd tot levensbedreigende situaties, ook preventieve hulp is toegestaan zoals inenting en zwangerschapszorg. Tevens behouden minderjarigen het recht op onderwijs. Vreemdelingen jonger dan achttien jaar mogen een opleiding volgen en hoeven pas op achttienjarige leeftijd hun verblijfsrecht aan te tonen bij een onderwijsinstelling. Als de vreemdeling Nederland wordt uitgezet, mag de opleiding niet worden afgemaakt. Vreemdelingen hebben ook recht op gesubsidieerde bijstand. De verblijfsstatus van een vreemdeling beïnvloedt niet het recht op rechtsbijstand. Tot slot mogen vreemdelingen rijlessen volgen en examens afleggen. Echter krijgen zij zonder verblijfsvergunning geen rijbewijs, waardoor het volgen van rijlessen in tegenstelling tot het volgen van een opleiding minder voor de hand ligt.

In het Regeerakkoord van 1998 is het plan om het terugkeerbeleid te intensiveren opgenomen (Kamerstukken II, 1997-1998, 26024, nr. 10). Dit voornemen is uitgewerkt in de Notitie Terugkeerbeleid van juni 1999. De notitie houdt in dat asielzoekers bij afgewezen asielverzoek zelf verantwoordelijk zijn voor hun terugkeer. De vreemdeling krijgt 28 dagen de tijd om het zelfstandige vertrek naar land van herkomst voor te bereiden. Tijdens deze periode mag de afgewezen of uitgeprocedeerde asielzoeker wel in de opvang verblijven. Mocht zelfstandig terugkeer niet binnen de gegeven vier weken lukken, dan kan de vreemdeling Nederland worden uitgezet. De uitzetting is alleen van toepassing als zelfstandig vertrek niet mogelijk is wegens redenen die buiten zijn of haar schuld omliggen. In een dergelijk geval kan dan aanspraak gemaakt worden op opvang in Nederland. Een voorbeeld hiervan is het niet kunnen krijgen van een reisdocument, doordat een vreemdeling staatloos is of omdat het land van herkomst niet meewerkt.

Deze notitie is van kracht tot april 2001. Per 1 april 2001 gaat de nieuwe Vreemdelingenwet in, de zogeheten Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000). In datzelfde regeerakkoord van 1998 is de wijziging van de Vreemdelingenwet opgenomen (Kamerstukken II 1997-1998, 26024, nr. 9). Het verplichtstellen van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen om Nederland te verlaten krijgt hiermee een wettelijke vorm. Grofweg in Vw 2000 het onderdeel betreffende onrechtmatig verblijvende vreemdelingen onderverdeeld worden in twee componenten: uitsluiting en uitzetting. Met uitsluiting wordt bedoeld dat deze groep vreemdelingen geen recht heeft op verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen van een overheidsorgaan (art 10 lid 1 Vw 2000), dit is reeds vastgelegd in Kw 1998. Als een vreemdeling niet rechtmatig in Nederland verblijft, mag de vreemdeling geen gebruik maken van de collectieve overheidsvoorzieningen zoals uitkeringen, kinderbijslag en huursubsidie. Ook heeft de vreemdeling geen toegang tot de arbeidsmarkt en gezondheidszorg. Met uitzetten wordt

gedoeld op het oppakken, vastzetten en uitzetten van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen. Het bestuursrechtelijke instrumentarium biedt de mogelijkheid om vreemdelingen uit te zetten en in bewaring te stellen. Indien een vreemdeling die onrechtmatig verblijft niet zelf de verantwoordelijkheid neemt om Nederland te verlaten, loopt de persoon het risico om opgepakt en uitgezet te worden. Het nieuwe instrument dat hiervoor vastgelegd wordt is de zogenaamde 'meeromvattende beschikking' (Kamerstukken II, 1998-1999, 26732, nr. 3). Met dit instrument wordt het aantal procedures per vreemdeling beperkt, doordat de juridische beslissing om een asielverzoek af te wijzen wordt gekoppeld aan de beëindiging van opvangvoorzieningen en het verplicht zelfstandig verlaten van Nederland met eventueel uitzetting als gevolg. Tegelijkertijd worden nieuwe maatregelen vastgelegd en worden oude maatregelen gewijzigd opgenomen in Vw 2000. Zo is de bevoegdheid van ambtenaren verbreed in Vw 2000. In art. 53 is vastgelegd dat ambtenaren voortaan woningen mogen binnentreden als er na een objectieve meting een vermoeden bestaat dat de woning wordt bewoond door een vreemdeling zonder rechtsgeldige verblijfsstatus. Ook wordt het systeem van vergunningen vereenvoudigd, waardoor er meer duidelijkheid wordt gecreëerd omtrent de verblijfsstatus van een vreemdeling. Bovendien wordt het recht van gezinshereniging en gezinsvorming vastgelegd voor vreemdelingen met een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd. Een gewijzigde maatregel is het criterium voor het staande houden van vreemdelingen zoals opgenomen in de Wid. Vreemdelingen mochten staande gehouden worden wanneer er sprake was van "concrete aanwijzingen voor illegaal verblijf". Volgens een evaluatie van de WODC (2004, p. 30) leidde dit in de praktijk tot nauwelijks actief vreemdelingentoezicht op straat. In Vw 2000 artikel 50 wordt daarom het criterium gewijzigd tot "een redelijk vermoeden van illegaal verblijf". Met dit besluit wordt het vreemdelingentoezicht geïntensiveerd.

In november 2003 wordt de Terugkeernota gepresenteerd waarin maatregelen zijn opgenomen om de uitvoering van het terugkeerbeleid effectiever te maken. De Terugkeernota richt zich op de terugkeer van huidige en toekomstige vreemdelingen die geen verblijfsvergunning hebben of krijgen. Met terugkeer wordt bedoeld op vertrek naar land van herkomst of een ander veilig derde land. Het doel van de Terugkeernota is het terugdringen van het aantal onrechtmatig verblijvende vreemdelingen in Nederland. De terugkeer van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen is vrijwillig waar mogelijk, maar gedwongen waar nodig. De maatregelen die de grensbewaking moeten verbeteren hebben betrekking op het bevorderen van terugkeer van aan de grens geweigerde vreemdelingen; het bevorderen van documentatie van vreemdelingen; het voorkomen van de wedertoevang van eenmaal verwijderde vreemdelingen; en het effectiever en rechnermatiger inzetten van het Mobiel Toezicht Vreemdelingen (MTV). De asielprocedure moet bevorderd worden door het verbeteren van de documentatie van vreemdelingen; het

initiëren van een meldplicht voor vreemdelingen; het bevorderen van zelfstandig vertrek door middel van het creëren van realistischere verwachtingen; het vormen van nieuwe vormen van asielopvang namelijk een oriëntatie- en terugkeerlocatie. Ook wordt het onderscheid tussen regulier en onrechtmatig beter in beeld gebracht door het intensiveren van vreemdelingentoezicht en de toepassing van biometrie. Verder wordt gepoogd om de organisatie van het terugkeerproces effectiever te maken door het invoeren van landelijk gestandaardiseerde werkwijze en een centrale regie. De centrale regie krijgt per 1 januari 2004 een organisatorisch vorm in de Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen (SCV) (Kamerstukken II, 2003-2004, 29344, nr. 1). Alle overheidsinstellingen moeten dezelfde centrale boodschap uitdragen om het draagvlak en de acceptatie van het vreemdelingenbeleid te bevorderen. Tot slot moet het vertrek en terugkeer een integraal onderdeel van het Nederlands buitenlands beleid worden en wordt er gedacht aan mogelijkheden binnen het kader van ontwikkelingssamenwerking.

Vervolgens verscheen in april 2004 de Illegalennota. Deze bevat aanvullende maatregelen ter aanpak van onrechtmatig verblijf en personen die profiteren van vreemdelingen die onrechtmatig verblijven. De maatregelen hebben betrekking op het vreemdelingenbeleid, bewoning door en verhuur aan personen die illegaal in Nederland verblijven, illegale tewerkstelling en mensenhandel (Kamerstukken II, 2003-2004, 29537, nr. 2). Allereerst wordt door extra capaciteit beschikbaar te stellen het operationeel vreemdelingentoezicht versterkt, zodat het vreemdelingenbeleid effectiever uitgevoerd kan worden. Daarenboven wordt oneigenlijk gebruik van reguliere toelatingsprocedures aangepakt door de behandelingsperiode van aanvragen te verkorten. Om onrechtmatige bewoning en huisvesting te voorkomen moeten gemeenten efficiënter en effectiever handhaven op onrechtmatige bewoning. Hiervoor wordt in het huurrecht opgenomen dat verhuurders de verblijfsstatus van de huurders moeten vaststellen en de legaliteit ervan moeten registreren door bijvoorbeeld een kopie van een geldig legitimatiebewijs te vragen. Ook wordt onderzocht of het mogelijk is dat een huurcontract beëindigd kan worden wanneer de vreemdeling geen geldige verblijfsvergunning meer heeft. Gemeenten moeten vervolgens de resultaten van het handhaven rapporteren aan het kabinet. De meeste maatregelen die worden gepresenteerd zijn gerelateerd aan de preventie van illegale tewerkstelling. Wat betreft de handhaving daarvan wordt de samenwerking tussen de vreemdelingenpolitie en de Arbeidsinspectie geïntensiveerd, wordt onderzocht of het uitbreiden van bevoegdheden voor inspecteurs wenselijk is en wordt de bestuurlijke boete opgenomen in de Wav. Ook wordt gewerkt aan het verder ontwikkelen naar een landelijk netwerk aan interventieteams waarbij de interventieteams altijd beschikken over de benodigde bevoegdheden om te kunnen doorpakken en worden belemmeringen voor gegevensuitwisseling

weggenomen. De gevolgen voor werkgevers zijn de invoering van een verplichte 'eerstedagsmelding' van dienstverband en het strikter opletten van de UWV op naleving van het insturen van de Melding Sociale Verzekeringen (MSV) binnen de 30-dagen termijn. Eveneens worden uitzendbureaus aangepakt om fraude en illegaliteit in de branche te bestrijden. Dit wordt gedaan door een vestigingsnummer te introduceren, premierestitutie voor onrechtmatig tewerkgestelden af te schaffen, anoniemenheffing in te voeren, de mogelijkheid tot premierheffing te onderzoeken, identiteitsverificatie en informatiepunten te openen en door in te voeren dat aannemers, inleners en bestuurders van rechtspersonen aansprakelijk gesteld kunnen worden. Ten slotte, om mensenhandel te bestrijden krijgt de politie inzage in relevante systemen van de vreemdelingenketen, wordt geïnvesteerd in informatiegestuurde opsporing in de vorm van Politie Suite Opsporing (PSO), wordt aandacht gegeven aan het onderkennen van signalen van mensenhandel, en krijgen slachtoffers van mensenhandel de gelegenheid om daarvan aangifte te doen. Daarnaast wordt in de Illegalennota voor het eerst de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf genoemd. Desondanks wordt dit niet geïmplementeerd als maatregel. Ten grondslag ligt de beperkte capaciteit van het OM en de politie. Ook wordt genoemd dat als de vreemdeling in hechtenis genomen zou worden, zijn of haar onrechtmatige verblijf in Nederland hierdoor verlengd zou worden.

Zoals genoemd in de Illegalennota wordt de Wav in 2004 gewijzigd, zodat bestuurlijke boetes erin worden opgenomen. In 2005 wordt de identificatieplicht uitgebreid, zodat deze ook kan dienen voor toezicht op illegale tewerkstelling. Toezichthouders kunnen in het kader van handhaven van de openbare orde bij een concrete aanleiding burgers om hun identiteitsbewijs vragen.

In 2007 wordt met de komst van een nieuw kabinet een pardonregeling gerealiseerd voor uitgeprocedeerde asielzoekers die nog in Nederland verblijven en die onder de oude Vreemdelingenwet asiel hadden aangevraagd of zich bij de IND of Vreemdelingenpolitie hadden gemeld voor het indienen van een asielaanvraag (Kamerstukken II, 2006-2007, 31018, nr. 2b1). In mei 2007 wordt een akkoord bereikt met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) over de afwikkeling nalatenschap oude Vreemdelingenwet en op 15 juni 2017 treedt de pardonregeling in werking.

Verder wordt in oktober 2007 een wetsvoorstel ingediend waarbij de financieringsregelingen van medisch noodzakelijke zorg aan onrechtmatig verblijvende vreemdelingen wordt vervangen door één regeling. Het belangrijkste uitgangspunt is de tegemoetkoming in de kosten voor zorgaanbieders. Zorgaanbieders komen in aanmerking voor financiering uit collectieve middelen, wanneer na het verlenen van medisch noodzakelijke zorg aan onrechtmatig verblijvende vreemdelingen blijkt dat zij de rekening van de zorgaanbieder

niet kunnen betalen (Kamerstukken II, 2007-2008, 31249, nr. 3). Per slot van rekening is deze groep door de Kw uitgesloten van het afsluiten van sociale zorgverzekeringen. De wetswijziging wordt op 22 april 2008 aangenomen.

In maart 2009 wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over drie voorgenomen wetswijzigingen om de bevoegdheden van toezichthouders te verruimen. De verruiming is volgens de staatssecretaris en minister van Justitie nodig om effectiever en efficiënter de uitvoering van het vreemdelingentoezicht en het terugkeerbeleid na te streven (Kamerstukken II, 2008-2009, 19637, nr. 1260). In het wetsvoorstel worden de volgende bevoegdheden genoemd voor de politie en KMar. Indien een vreemdeling staande wordt gehouden in een woning dat rechtmatig is binnengetrepen, hebben de politie en KMar het recht om zonder toestemming van de vreemdeling, de woning te doorzoeken naar identiteitsdocumenten ten behoeve van het identiteitsonderzoek en voorbereiding van vertrek. Ook mag een woonruimte behorend bij de onderneming waar de onrechtmatig verblijvende vreemdeling werkend wordt aangetroffen, bij een redelijk vermoeden dat de vreemdeling die ruimte als woonruimte gebruikt, doorzocht worden naar identiteitsdocumenten, zonder de toestemming van de bewoner. Verder mogen onderzoekshandelingen verricht worden ter vaststelling van de identiteit van de vreemdeling (bijvoorbeeld het onderzoeken van gegevensdragers) wanneer de vreemdeling is overgebracht voor verhoor en is opgehouden voor onderzoek naar identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie.

In het regeerakkoord van 2010 wordt aangekondigd dat onrechtmatig verblijf strafbaar zal worden voor meerderjarige vreemdelingen (Rutte, Verhagen & Wilders, 2010, p. 24). Particulieren en particuliere organisaties die individuele hulp bieden aan onrechtmatig verblijvende vreemdelingen zijn niet strafbaar, tenzij zij zich schuldig maken aan mensenhandel of tewerkstelling van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen. De maatregel wordt aangekondigd in een brief aan de Tweede Kamer, waarin ook een andere maatregel is opgenomen, genaamd het afwijzen van een aanvraag voor een reguliere verblijfsvergunning bij constatering van eerder onrechtmatig verblijf in Nederland (Kamerstukken II 2010-2011, 19 637, nr. 1435). De bedoeling was dat de strafmaat vier maanden cel en een boete tot 3.900 euro zou zijn, echter wordt het wetsvoorstel in 2014 ingetrokken na lobby van leden van de PvdA.

Onrechtmatig verblijf wordt wel op een andere manier strafbaar. Op 31 december 2011 treedt de Europese terugkeerrichtlijn in werking in Nederland. Dit houdt in dat vreemdelingen zonder recht op verblijf in Nederland een terugkeerbesluit ontvangen waarin staat dat zij Nederland, evenals het hele Schengengebied, moeten verlaten binnen 28 dagen. Indien de vreemdeling zich hier niet aan houdt, wordt een inreisverbod opgelegd met als gevolg dat de

vreemdeling voor een periode van vijf jaar het Schengengebied niet mag betreden (Kamerstukken II 2010–2011, 19 637, nr. 1436). Een dag later op 1 januari 2012 treedt het Subsidiekader Vrijwillige Terugkeer in werking om zelfstandig terugkeer te bevorderen. Dit houdt in dat uitgeprocedeerde asielzoekers bij maatschappelijke organisaties of lokale overheden ondersteuning kunnen krijgen in zowel natura (bijvoorbeeld bijscholing) als financiële ondersteuning (“Besluit van 17 november 2011”, 2011).

Sinds 1 februari 2013 is de Regeling voor Langdurig Verblijvende Kinderen van kracht. In de volksmond staat het beter bekend als het Kinderpardon. Kinderen van afgewezen asielzoekers die voor het bereiken van de leeftijd 21 jaar een verblijfsvergunning aanvragen, krijgen een legale verblijfsstatus mits zij minstens vijf jaar in Nederland zijn verbleven voor het bereiken van de leeftijd van 18 jaar en zich niet langdurig aan het toezicht van de rijksoverheid hebben onttrokken (“Besluit van 30 januari 2013”, 2013). Hetzelfde geldt voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen die minstens vijf jaar voor het bereiken van de leeftijd van achttien jaar in Nederland land is verbleven.

Op 1 juli 2014 heeft het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR) van de Raad van Europa geoordeeld dat Nederland in strijd handelt met het Europees Sociaal Handvest door onrechtmatig verblijvende vreemdelingen geen onderdak, kleding en voedsel (“Bed, Bad en Brood”) te bieden. Het regeerakkoord van 2017 bevat een passage waarin is opgenomen dat vijf Landelijke Vreemdelingen Voorzieningen (LVV's) opgericht zullen worden om het bovenstaande aan te bieden (Rutte, Van Haersma Buma, Pechtold & Segers, 2017, p. 54). Op 29 november 2018 bereikt het Ministerie van Justitie en Veiligheid een akkoord met de VNG over de LVV's. De LVV's komen onder toezicht van de DT&V en in samenwerking met de gemeenten. De vijf deelnemende gemeenten zijn Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Groningen en Eindhoven. Bij medewerking aan terugkeer bieden de LVV's, naast de drie bekende B's ook een vierde 'B', genaamd begeleiding. Als vreemdelingen niet meewerken aan terugkeer naar land van herkomst wordt hen de opvang en ondersteuning ontzegd. 'Probleemgevallen' moeten naar het uitzetcentrum in Ter Apel, waar een vrijheidsbeperkend regime geldt. De overige opvanglocaties voor onrechtmatig verblijvende vreemdelingen krijgen geen rijkssubsidie en moeten op termijn worden gesloten. De proef met de gemeenten duurt drie jaar, gaat in 2019 van start en wordt gevolgd door een evaluatie. Als blijkt dat de opvang leidt tot meer terugkeer, zal gewerkt worden aan het verhogen van het aantal LVV locaties naar acht.

## 4.2 De Technische Dissensus

Beleidsontwikkeling vindt plaats om bepaalde doelen te realiseren. Uit paragraaf 4.1 blijkt dat het geleidelijke proces van beleidsontwikkeling gericht is op het ontmoedigen van onrechtmatig verblijf en steeds restrictiever is geworden. Dit komt overeen met de antwoorden van de geïnterviewden. Ook zij geven aan dat het beleid gericht is op ontmoediging en dat met de jaren steeds meer ontmoedigend beleid is ontwikkeld. Desondanks is er geen kennis over hoe onrechtmatig verblijf in Nederland tegengegaan kan worden. Volgens Helbling en Leblang (2019) leidt meer regelgeving dan ook niet tot een vermindering van onrechtmatig verblijf door vreemdelingen.

Uit gegevens van het WODC kan opgemaakt worden dat het aantal onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen versterkt afloopt sinds 2002. In 2018 is een onderzoek gestart naar een schatting van het aantal onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen. De schatting is tijdens het schrijven van dit onderzoek nog niet gepubliceerd. De meest recente ‘illegalenschatting’ is afkomstig uit 2015. Hieruit blijkt dat in 2012-2013 ongeveer 35.530 vreemdelingen onrechtmatig verbleven in Nederland (Van Der Heijden, Cruyff, Van Gils, 2015). Tussen 1997 en 2006 lag het aantal een fors stuk hoger, maar is er geen duidelijke toe- of afname (zie tabel 3). De teruglopende cijfers na 2006 zijn naast het restrictiever geworden beleid ook te wijten aan de opname van herkomstlanden in de Europese Unie. Hierdoor kregen onrechtmatige verblijvende vreemdelingen uit landen zoals Polen, Roemenië en Bulgarije een rechtmatige verblijfsstatus. Opgemerkt moet worden dat het aantal onrechtmatig verblijvende vreemdelingen van buiten de Europese Unie ongeveer gelijk blijft sinds 2003. Er kan dus niet aangetoond worden dat het ontmoedigende beleid een causaal verband heeft met lager wordende aantallen van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen. In beleidsdocumenten en in de interviews wordt door de Rijksoverheid en de geïnterviewde ambtenaren erkend dat onrechtmatig verblijf een gegeven is, doordat vreemdelingen Nederland op irreguliere wijze blijven inreizen en/of na initieel rechtmatig verblijf achterblijven. Door middel van beleid wordt gepoogd het vraagstuk meer beheersbaar te maken. Het is difficiël om het effect van het beleid te evalueren, omdat de groep die centraal staat zijn best doet om uit het zicht van de overheid instanties te blijven. Er is sprake van een onoplosbaar sociaal vraagstuk en de *wickedness* blijkt mede uit de technische dissensus.

Jaar	Illegalenschatting
1997	194.304
1998	181.198
1999	144.081
2000	162.788

2001	192.373
2002	211.990
2003	159.007
2005-2006	126.907
2009	41.835

Tabel 3: Schattingen aantal onrechtmatig verblijvende vreemdelingen in Nederland (Van Der Heijden, Cruyff, Van Gils, 2011; Van Der Heijden, Van Gils, Cruijff & Hessen, 2006)

In het JAZ interview wordt uitgesproken dat het beleid doet waarvoor het is ingericht, namelijk het ontmoedigen van onrechtmatig verblijf. Volgens de geïnterviewde kunnen er geen misstanden over de interpretatie van het beleid zijn door hoe het is vastgesteld. Zo is het vanzelfsprekend dat wanneer iemand niet in Nederland mag zijn, die persoon ook niet in Nederland mag werken of een huis mag huren. Volgens de geïnterviewde werd bij het ontwikkelen van het beleid uitgegaan van de gedachte dat het moeilijker maken van het opbouwen van een bestaan, Nederland minder aantrekkelijk zou maken voor onrechtmatig verblijf. Het doel is om te zorgen dat onrechtmatig verblijf ontmoedigd wordt door het opbouwen van een leven zo moeilijk mogelijk te maken. Of dit ook daadwerkelijk werkt is dus niet duidelijk, want het aantal onrechtmatig verblijvende vreemdelingen in Nederland is niet significant gedaald. Ook is het beleid ten aanzien van deze groep volgens Van Der Leun et al. (1998) maar deels uitvoerbaar en wordt het niet volledig uitgevoerd. In Vw 2000 staat dat vreemdelingen die onrechtmatig in Nederland verblijven, dienen terug te keren naar land van herkomst, maar er zijn geen instrumenten om de opvolging ervan te garanderen. Wanneer een vreemdeling besluit om onopgemerkt in Nederland te verblijven zijn er geen middelen om de vreemdeling te monitoren. De bewindspersoon geeft toe dat terugkeer naar land van herkomst, zoals Marokko en Algerije, complex is en een lange geschiedenis kent (Kamerstukken II, 2016-2017, 19637, nr. 2268). Het ontmoedigingsbeleid heeft zo zijn limieten en is in de praktijk dan ook vooral symbolisch van aard. Aan de ene kant krijgen onrechtmatig verblijvende vreemdelingen met het beleid de boodschap dat zij niet welkom zijn in Nederland en dat er geacht wordt dat zij vertrekken. Aan de andere kant worden delen van de bevolking gerustgesteld dat de overheid een aanpak heeft ten opzichte van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen.

In meerdere Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN) rapporten, waarvan de eerste keer in DTN 40 uit november 2015, benoemt de NCTV dat de kwetsbare positie van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen. Hun kwetsbaarheid kan hen aantrekkelijke maken voor ronselaars



van criminele of jihadistische netwerken (NCTV, 2015). Volgens de bewindspersoon werken de betrokken organisaties in de vreemdelingenketen continu aan verbetering van de samenwerking in de vreemdelingenketen als ook aan het verbeteren van de nationale veiligheidsketen (Kamerstukken II, 2016-2017, 19637, nr. 2273). Ondanks dat er achter de schermen gewerkt wordt aan dit vraagstuk is er geen specifieke kennis over het radicaliseringproces bij onrechtmatig verblijvende vreemdelingen en hun bereidheid om terroristische aanslagen te plegen. Dit komt mede doordat zowel onrechtmatig verblijf als radicalisering uit het zicht van de overheid gebeurt. De inspectie merkt op dat de verborgenheid ervan, de signalering zeer lastig maakt (Handelingen II, 2016-2017, 47, item 7). Volgens het DBD interview is er, wanneer iemand in beeld is, wel aandacht voor radicalisering. Medewerkers uit de vreemdelingenketen die in aanraking komen met onrechtmatig verblijvende vreemdelingen worden getraind op het herkennen van kwetsbaarheid, zodat zij de personen die vatbaar zijn voor radicalisering eruit kunnen pikken. De getrainde medewerker meldt het signaal zodat een psychiater kan praten met de kwetsbare vreemdeling. De psychiater probeert een toekomstperspectief bespreekbaar te maken als de vreemdeling geen zin ziet in het leven. Echter heeft de psychiater geen lijst van zinnen om radicalisering nietig te maken. Een 'oplossing' voor dit vraagstuk ligt daarom niet voor de hand. Er kunnen wel bepaalde maatregelen, waaronder de hierboven genoemde, ingezet worden, maar die pakken de symptomen aan. Het is niet duidelijk hoe het probleem bij de kern aangepakt kan worden. Maar DBD vindt het voeren van gesprekken in combinatie met LVV locaties een stap in de juiste richting.

Niet alle maatregelen kunnen worden gebruikt, omdat sommigen alleen gelden voor vreemdelingen met onrechtmatig of vice versa. In Nederland kunnen onrechtmatig verblijvende vreemdelingen vreemdelingrechterlijk toezicht opgelegd krijgen. Dit is niet toepasbaar op statushouders die een nationaal veiligheidsrisico vormen. Bij de toezichtvormen kan gedacht worden aan een meldplicht, gebiedsgebod, vreemdelingenbewaring en/of uitzetting. Een vreemdeling met meldplicht hoort zich te melden bij de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) van de politie. Voor asielzoekers geldt een wekelijkse meldplicht. Bij een gebiedsgebod mag een vreemdeling voor een bepaalde periode een bepaalde locatie niet verlaten. Indien een onrechtmatig verblijvende vreemdeling niet in vreemdelingenbewaring kan verblijven wegens gebrek aan zicht op uitzetting, wordt in overleg met de kleine keten (IND, DT&V en COA) en NCTV gekeken naar of het raadzaam is om de persoon op een COA locatie binnen de gemeente te laten verblijven. De plaatsing van vreemdelingrechterlijk toezicht doet zich altijd voor in combinatie met minstens één van de bovengenoemde toezichtvormen. Bovendien dient de reden dat het toezicht wordt opgelegd zijn oorsprong te hebben in het vreemdelingenrecht.

Aan de andere kant kan bij onrechtmatig verblijf geen gebruik gemaakt worden van EXIT. EXIT richt zich op geradicaliseerde personen bij wie de mogelijkheid bestaat tot re-integratie in de samenleving buiten het jihadistisch netwerk. Echter is re-integratie bij onrechtmatig verblijvende vreemdelingen niet aan de orde, omdat zij per definitie worden uitgesloten van de samenleving. Er is geen sprake van re-integratie wanneer legaal verblijf in de samenleving niet een gegeven is.

Ook is het gebruik van Familiesteunpunt Radicalisering uitgesloten voor onrechtmatig verblijvende vreemdelingen. Dit steunpunt is in oktober 2015 opgericht vanuit het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme van de Rijksoverheid en richt zich op families van radicaliserende en geradicaliseerde personen die rechtmatig verblijven. Het Steunpunt biedt kennis en instrumenten voor de omgang met geradicaliseerde familieleden.

Ook een uitreisverbod is niet toepasbaar, omdat dit alleen kan worden opgelegd aan Nederlandse burgers. Hiervoor dient het gegronde vermoeden te bestaan dat de persoon zal uitreizen met als doel zich aan te sluiten bij een organisatie die op lijst zijn geplaatst omdat zij een gevaar vormen voor de nationale veiligheid.

Tot slot wordt preventie in het kader van het tegengaan van radicalisering ook niet toegepast op onrechtmatig verblijvende vreemdelingen. Hieraan wordt geen aandacht besteed tijdens bijvoorbeeld vreemdelingbewaring. Als reden wordt gegeven dat onrechtmatig verblijvende vreemdelingen op deze manier weerbaarder worden.

Een grote groep onrechtmatig verblijvende vreemdelingen staat bij overheidsinstanties geregistreerd als 'Met Onbekende Bestemming vertrokken' (MOB). Dit zijn de onrechtmatig verblijvende vreemdelingen die zijn vertrokken, maar waarvan de overheid niet weet waarheen. Zij worden pas zichtbaar als zij in de radar van overheidsinstanties zitten. In algemene zin kan gesteld worden dat de problematiek die verbonden is aan onrechtmatig verblijf pas zichtbaar wordt voor de Rijksoverheid en gemeenten als de betreffende persoon moedwillig dan wel ongewild in beeld van de overheid komt. Dan wordt zijn of haar bestaan erkend en wordt de persoon geregistreerd. De bij de gemeente bekende vertrekplichtige vreemdelingen zijn onder andere in beeld via de maatschappelijke opvang, vrijwilligers en scholen die voor de onrechtmatig verblijvende vreemdelingen opkomen (T, 2012). De persoon wordt in dat geval de facto 'gedoogd', totdat vrijwillig of gedwongen vertrek mogelijk wordt of totdat de persoonlijke omstandigheden dermate veranderen dat rechtmatig verblijf een optie wordt.

Een andere manier waardoor sommigen in beeld komen is door de openbare orde te verstoren. Niet zelden zijn de personen die overlast veroorzaken vreemdelingen die moeilijk uitzetbaar zijn. Niet-uitzetbare vreemdelingen mogen niet legaal werken en hebben geen recht op bijstand. Volgens DCT zijn onrechtmatig verblijvende vreemdelingen gevoeliger voor het in

handen vallen van criminele netwerken of voor jihadistische ronselaars doordat zij geen recht hebben op bepaalde basale dingen zoals het legaal werken. Ook is het ingewikkelde volgens DCT dat onrechtmatig verblijvende vreemdelingen minder in het zicht staan van zorgautoriteiten en dus minder weerbaar voor criminele netwerken zijn. Wie geen 'zwart werk' kan vinden en niet door familie of vrienden wordt onderhouden kan door middel van het plegen van misdrijven een manier vinden om toch inkomsten te genereren. De meeste overtredingen die onrechtmatig verblijvende vreemdelingen begaan hebben te maken met diefstal, staathandel in verdovende middelen en overtredingen die te maken hebben met hun verblijfsstatus zoals het bezit van valse papieren (Van De Pol, 2008). Volgens JAZ bestaat bij illegalen openbare orde verstoringen uit overlevingscriminaliteit zoals diefstal. JAZ geeft ook aan dat het teken dat er openbare orde verstoringen zijn, betekent dat de Koppelingswet goed werkt. Als vreemdelingen gemakkelijk een bestaan in Nederland kunnen opbouwen, betekent het dat de Koppelingswet niet goed werkt. Als het beleid ervoor zorgt dat onrechtmatig verblijvende vreemdelingen zich niet welkom voelen, is dat het beste terugkeerbeleid, aldus JAZ.

Het beleid leidt dus tot enkele conflictueuze situaties. Een ander voorbeeld komt uit het AVIM interview. Volgens de geïnterviewde treffen medewerkers bij AVIM dezelfde onrechtmatig verblijvende vreemdeling wanneer zij reageren op een melding van openbare orde verstoring. Vreemdelingenbewaring is een ultimum remedium. Wanneer er geen reden is voor in bewaringstelling en het land van herkomst niet meewerkt aan de uitlevering, moet de vreemdeling op eigen gelegenheid vertrekken en dit leidt tot een vicieuze cirkel waarbij de AVIM weer reageert op een dergelijke melding en dezelfde vreemdeling opnieuw tegenkomt. Volgens de geïnterviewde zijn op dit punt de wettelijke kaders te abstract en zou specifiek beleid, bijvoorbeeld op nationaliteit, helpen bij het adequater kunnen reageren op de problematiek.

Eveneens is opvang van niet-uitzetbare vreemdelingen een lange wens van gemeenten. Zowel wegens overwegingen zoals openbare orde en veiligheid, maar ook humanitaire redenen. Echter is opvang tegenstrijdig met het principe van uitsluiten. De komst van LVV's is dan, ondanks de behoefte, contradictoer. In een intern document wordt geconstateerd dat sinds de invoering van de Koppelingswet het moeilijk is om toezicht te hebben op personen die illegaal in Nederland zijn (K, 2017). Ook wordt in hetzelfde document geconstateerd dat meerdere ketenpartners (er mag niet genoemd worden welke) denken dat het gebrek aan toezicht ongewenste effecten kunnen hebben op de openbare orde en/of de nationale veiligheid (K, 2017). Tegelijkertijd noemt DCT in het interview dat te veel monitoren geen vertrouwen schept en dat het juist ook druk kan leggen op de vreemdeling, wat vervolgens weer de persoon juist de radicalisering in kan jagen. DCT vertelt dat het handelen nou eenmaal zeer beperkt voor onrechtmatig verblijvende vreemdelingen die geradicaliseerd zijn of radicaliseren, maar dat 'iets' meer toezicht wel zou helpen. Maar reageren op deze groep gaat tegen het principe van

uitsluiten in, wat is vastgesteld in Kw 1998. Een handleiding over de-radicalisering is er niet, het beleid is moeilijk te evalueren doordat de groep vaak niet zichtbaar is. Tevens is het beleid soms contradictoir en bestaan geen concrete maatregelen om op deze groep te reageren (op vreemdelingenbewaring na). Tegelijkertijd bestaat de noodzaak en behoefte aan meer toezicht, maar de hoeveelheid toezicht is moeilijk om te bepalen, omdat het averechts kan uitpakken. Dan ontstaat nog de vraag volgens de geïnterviewden in hoeverre de handhaving haalbaar zou zijn. Wat wel een gegeven is, is dat onrechtmatig verblijf zal niet verdwijnen, omdat migratie niet zomaar zal stoppen.

### **4.3 De normatieve dissensus**

Naast de technische dissensus, bemoelilijkt de normatieve dissensus de aanpak van een vraagstuk. In het DBD interview wordt verteld dat het 'illegalenvraagstuk' meer is dan 'illegale' mensen met een vertrekplicht uit Nederland. Er wordt benadrukt dat onrechtmatig verblijf een kwestie van multi-problematiek is en dat het vraagstuk te kort wordt gedaan als de focus slechts op één dimensie ligt. De complexiteit en de multi-dimensionaliteit van het dossier wordt gezien als een gegeven door de vreemdelingenketen, daar is geen dissensus over. Volgens AVIM bemoelilijkt naast de multi-problematiek ook de spanning tussen het uitvoeren van humaan asielbeleid en het waarborgen van de nationale veiligheid voortgang in het beleidproces. De 'knelpunten' van het dossier worden besproken in reflectiesessies die georganiseerd werden door de NCTV en Directie Migratiebeleid (DMB). De reflectiesessies vonden plaats in de eerste helft van 2018 en gingen over onrechtmatig verblijvende vreemdelingen met een contraterorisme link. Een van de knelpunten bleek de normatieve dissensus te zijn in de uitvoering; verschillende individuele opvattingen leidden tot andere handelingen. De Nationale Politie (hierna: politie) constateerde dat binnen de organisatie de ene collega de gedragingen en uitlatingen van een vreemdeling duidt als 'dreiging', terwijl de andere collega het omschrijft als 'verward persoon'. Hierbij leidden de dimensies veiligheid en zorg tot andere acties. Er is geen eenduidig instrument om dreiging van signalen te duiden. Bij de bijeenkomsten werd meerdere keren de behoefte uitgesproken voor een landelijk implementeerbare dreigingsanalyse.

Niet alleen in de vreemdelingenketen, ook in de samenleving is er sprake van normatieve dissensus. De publieke opinie is een belangrijk onderdeel van de politieke stroom. De vluchtelingen crisis van 2015 heeft geleid tot een onveilig gevoel in de Nederlandse samenleving (Borst, 2015). Meer dan de helft van de Nederlanders vindt onrechtmatig verblijf door vreemdelingen een groot probleem, voor één op de vijf is het een van de grootste problemen in de samenleving (V, 2013). Als aan Nederlandse burgers wordt gevraagd wat zij associëren met onrechtmatig verblijf wordt 'asielzoeker' als een van de eerste concepten

genoemd. Wanneer verder gevraagd wordt naar persoonlijke opvattingen over het vraagstuk, komen de verschillende opvattingen naar voren. Er wordt gedeeld dat de aanwezigheid van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen leidt tot criminaliteit (62%), illegale arbeid (58%), uitbuiting (49%), mensenhandel (48%) en prostitutie (47%), maar ook tot culturele verrijking (45%), sociale bevoegenheid onder Nederlanders (27%) en een bijdrage aan de economie (27%) (G, 2012, p. 16-17). De opvattingen hangen samen met of de ondervraagde zelf een vreemdeling kent die onrechtmatig in Nederland verblijft. In dat geval verandert ook het gewenste overheidsbeleid. De meeste Nederlanders geven aan beperkte kennis te hebben over het vreemdelingenbeleid. Over het algemeen gaat de voorkeur eerst uit naar een preventieve aanpak, waarbij onrechtmatig verblijf voorkomen wordt. Als dit niet mogelijk is gaat de voorkeur uit naar uitzetten.

“Vooral als het gaat om het overheidsbeleid houden mensen met persoonlijke contacten er andere opvattingen op na. Zij vinden relatief vaak dat het beleid gericht moet zijn op legalisering en op het bestrijden van uitbuiting. Ze vinden dat er inhumane situaties zijn ontstaan. Mensen die geen persoonlijke contact vinden echter vaker dat het beleid gericht moet zijn op uitzetting” (G, 2012, p. 5).

Door experts op het gebied van onrechtmatig verblijf wordt indirect erkend dat verschillende opvattingen bijdragen aan de complexiteit van het vraagstuk. Volgens hen is het niet mogelijk voor belangengroepen om alle neuzen dezelfde kant op te krijgen en zodoende tot een overeenstemmende aanpak te komen. Door een panel van experts werd het volgende gezegd bij de vraag waarom het niet mogelijk is om tot een overeenstemmend aanpak van onrechtmatig verblijf te komen: “Vreemdelingenbeleid is emotie en dus zal er altijd onenigheid over bestaan. Er zijn te veel diverse belangen. Niet alleen tussen rijksoverheid en gemeenten maar ook bedrijven. Iedereen houdt elkaar in de tang” (U, 2012, p. 6). De rol van emotie in het vreemdelingenbeleid komt ook naar voren in een Kamerdebat. Zo zegt Groothuizen van de D66 het volgende:

“Ik ben nu zo'n anderhalf jaar woordvoerder op het thema "asiel/migratie". Ik heb in die tijd geleerd dat er weinig thema's zijn omgeven met zo veel emotie als dit onderwerp. Het algemeen overleg dat wij in september voerden, een paar dagen na de beslissing van de staatssecretaris dat de Armeense kinderen, Lili en Howick, toch mochten blijven, was daarvan een heel sterk voorbeeld” (Handelingen II, 2018-2019, 20, item 13).

In Kamerdebatten zijn de verschillende normatieve opvattingen duidelijk zichtbaar. De gewenste aanpak van bepaalde politieke partijen staan lijnrecht tegenover die van andere partijen. Bij het aandragen van ‘oplossingen’ wordt geen feitelijk bewijs geleverd. De voorgestelde maatregelen zijn gebaseerd op waarden van de desbetreffende partij. Waar alle partijen het wel over eens zijn en waar ieder lid zich over uitspreekt bij het krijgen van het woord, is dat onrechtmatig verblijf aangepakt moet worden en dat mensen die geen rechtmatig verblijf hebben uitgezet horen te worden. Dit is in overeenstemming met de opvattingen van de Nederlandse burgers. De problematiek rondom uitzetting wordt meermaals herhaald door Kamerleden van coalitie- en oppositiepartijen. Zij noemen het terugkeerbeleid regelmatig ‘de achilleshiel’ van het vreemdelingenbeleid. Volgens de bewindspersoon is het “terecht dat menig Kamerlid eraan heeft gerefereerd dat er in dit onderdeel van het asielbeleid, namelijk de terugkeer, een hapering zit, om het maar eens eufemistisch te zeggen” (Handelingen II, 2016-2017, 74, item 4). Het herhalen van het terugkeerbeleid, gevolgd door het standpunt van de partij en uitleg waarom het een complexe situatie is, komt niet zelden voor.

“Voor de mensen die geen recht hebben op verblijf in ons land geldt dat ze dan ook zo snel mogelijk moeten terugkeren naar het land van herkomst. Het liefst ziet de VVD dat ze daaraan zelf meewerken. Doen ze dat niet, dan is gedwongen vertrek helaas in bepaalde gevallen lastig. Hoe graag we dat ook zouden willen, Nederland kan uitgeprocedeerden niet in alle gevallen uitzetten. Landen als Algerije en Marokko weigeren hun onderdanen gedwongen terug te nemen” (Handelingen II, 2016-2017, 74, item 4).

De PVV is tijdens debatten veruit de meest actieve partij wanneer het gaat over uitgeprocedeerde asielzoekers. De partij legt frequent de link tussen onrechtmatig verblijf en nationale veiligheid. Dit wordt ook gedaan door Groep Bontes/Van Klaveren, een fractie die van 5 april 2014 tot 23 maart 2017 zitting had, maar dan in mindere mate. PVV’s opvattingen schetsen een verhoogd veiligheidsrisico door onrechtmatig verblijvende vreemdelingen. De vreemdelingen worden aangekaart als “illegalen” maar ook als “testosteronbommen” en “terroristen, oorlogsmisdadigers en bedriegers die een vrije toegang tot Nederland hebben” (Kamerstukken II, 2015-2016, 19637, nr. 2141; 2237). Een voorbeeld volgt van een passage waarin dit wordt aangekaart:

“De Staatssecretaris [Dijkhoff] maakt het terroristen en bedriegers wel heel erg makkelijk en zet met zijn laksheid willens en wetens de veiligheid van alle Nederlanders op het spel. Met de aanslagen in Parijs en de seksuele jihad, taharrush, in Keulen, andere

steden en kortgeleden nog in Berlijn op mijn netvlies, verzoek ik de Staatssecretaris dringend om nu eindelijk maatregelen te nemen” (Kamerstukken II, 2015-2016, 19637, nr. 2219).

De PVV verzoekt het kabinet regelmatig om bepaalde maatregelen te nemen of tot bepaalde oplossingen te komen. Hier is de partij niet de enige in. De voorstellen van het overgrote deel van de politieke partijen gaan ofwel over huidige maatregelen en eventuele uitbreiding daarvan, of over het verzamelen van meer informatie zodat er meer kennis vergaard kan worden. Zo stelt GroenLinks voor om door middel van discretionaire bevoegdheid vaker aan gewortelde kinderen een legitieme verblijfsstatus te geven. DENK is het hiermee eens maar dient moties in voor individuele gevallen die media aandacht krijgen. Verder stelt GroenLinks voor om het aanvragen van asiel op ambassades in bijzondere of schrijnende omstandigheden weer mogelijk te maken. De mogelijkheden daarvan werden beperkt in 2003. De SGP vraagt of de bewindspersoon alternatieven kan onderzoeken om het risico op onrechtmatig verblijf te beperken. D66 wil de schatting actualiseren om een beter beeld te krijgen van vreemdelingen illegitiem verblijven. De FvD is samen met de PVV van mening dat de verblijfsstatus van vreemdelingen vastgelegd dient te worden. Dit komt ter sprake in een Kamerdebat over het niet strafrechtelijk vervolgen criminele vreemdelingen. De discussie eindigt met een constatering van de complexiteit.

“De heer Hiddema (FvD): Ik kan alleen maar constateren dat er wordt gezegd dat het heel gecompliceerd is. Kennelijk is het zo gecompliceerd dat de minister hier geen begin van een uitleg over die complexe materie kan geven. Dat lijkt me voor een bewindsman niet echt een prettige situatie.

Minister Blok: Ik constateer dat ook de heer Hiddema geen oplossing heeft voor de situatie die ik schets.

De heer Hiddema (FvD): Ik ben geen minister!”

Bron: Handelingen II, 2016-2017, 101, item 27.

Wanneer de PVV maatregelen voorstelt, zijn deze vaak wettelijk niet haalbaar. Grenzen sluiten en het gehele asielsysteem ontmantelen behoren daartoe. Ook is de partij een grote voorstander van het detineren van vreemdelingen, maar ook dit is wettelijk niet uitvoerbaar, omdat het niet

is toegestaan wanneer er geen zicht is op uitzetting. Voor de maatregelen geldt dat er geen bewijs is dat het tot een oplossing leidt of dat het breed gesteund wordt door de samenleving.

“Ik blijf erbij: zolang gedwongen terugkeer niet mogelijk is, moet je mensen vasthouden. Vrijwillige terugkeer is namelijk altijd mogelijk. Als je mensen wel vasthoudt, is het kiezen of delen: vertrekken of vast blijven zitten. Reken er maar op dat mensen dan vrijwillig vertrekken! Dan hebben ze immers niet meer de mogelijkheid om hier op straat de boel op stelten te zetten” (Kamerstukken II, 2016–2017, 19 637, nr. 2287).

Volgens JAZ zal de problematiek niet opgelost worden door het uitbreiden van bepaalde maatregelen. Wel geeft JAZ in het interview aan dat mensen onderschatten hoe effectief vreemdelingenbewaring kan zijn ter bevordering van terugkeer van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen. Echter moet er dan wel sprake zijn van langdurige detentie. JAZ vertelt dat als men weet na acht maanden vrij te zullen komen, het minder erg is om in detentie te zitten, maar dat bij de vier jaar de twijfels beginnen te komen of het de vrijheidsberoving wel waard is. Tegelijkertijd geeft JAZ aan dat de straffen dan niet proportioneel zullen zijn aan de overtreding. Ook zal het, als het wordt ingevoerd, moreel verkeerd voelen. Eveneens is de lijn tussen langdurige detentie en uitzichtloosheid dun. “Je moet een beetje enerzijds streng zijn en zorgen dat je ze motiveert om weg te gaan, maar je moet niet overdrijven”. Als iemand zo lang vastzit dat hij denkt dat er geen toekomstperspectief meer is, creëer je zelf het gevaar.

Wanneer door de verantwoordelijke bewindspersoon wordt uitgelegd aan welke maatregelen gewerkt wordt, spreekt de PVV zich het sterkst tegen de desbetreffende maatregelen uit. “Ik blijf de Staatssecretaris oproepen om een streep te zetten door de illegalenopvang [LVV], maar we weten inmiddels dat we daar voor de verkiezingen geen uitsluitsel op mogen verwachten” (Kamerstukken II, 2014-2015, 19637, nr. 1986). Echter kunnen bepaalde beleidsvoordrachten juist ervoor zorgen dat hun eigen standpunt, het uitzetten van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen, effectiever wordt gerealiseerd. Andere partijen lichten dan vervolgens toe waarom zij het eens zijn met het kabinet of scharen zich achter het standpunt van de PVV. Zo legt de D66 hieronder uit waarom zij juist de ‘illegalenopvang’ steunen en schaart de CDA zich achter het uitbreiden van de gebruiksmogelijkheden van vreemdelingendetentie.

“Soms is het zo dat mensen bewust niet meewerken. Maar als je ze opvang en begeleiding biedt, lukt het soms wel om ze alsnog het land uit te krijgen. Het komt ook weleens voor dat er wordt vastgesteld dat identiteitspapieren die niet eerder boven



water kwamen later wel boven water komen en er alsnog een verblijfsvergunning kan worden afgegeven” (Kamerstukken II, 2014-2015, 19637, nr. 1986).

“Ik weet dat het niet eenvoudig is om illegale vreemdelingen die zich op zichzelf redelijk gedragen – die in ieder geval geen moorden plegen, laat ik het maar zo zeggen – vast te zetten. Tegelijkertijd weet ik dat het te maken heeft met internationale regels. Is dit nou ook niet zo’n onderwerp waarover de Staatssecretaris eens in overleg moet gaan met zijn collega’s in Europa?” (Kamerstukken II, 2016-2017, 19637, nr. 2287).

#### **4.4 Het maatschappelijk debat**

In sommige gevallen vormt de mediaberichtgeving een aanleiding voor een parlementaire handeling. Zoals eerder genoemd heeft DENK moties ingediend nadat uitgeprocedeerde asielzoekers contact opnamen met de media. Toen De Telegraaf berichtte dat een Syriër die bij al-Nusra zat werd opgepakt in Amsterdam, vormde dit een aanleiding voor een Kamerbrief. Maar ook in Kamerdebatten wordt ook gebruik gemaakt van mediaberichten. Vooral de PVV maakt hier gebruik van, in combinatie met dramatische framing, om hun standpunt over te brengen.

“Het kabinet laat de grenzen nog steeds voor iedereen wagenwijd openstaan. Tegelijkertijd krijgt de Staatssecretaris er geen illegaal meer uit. Het nieuwste dieptepunt van dit falende terugkeerbeleid lezen we vandaag in De Telegraaf: van alle Marokkanen kreeg de Staatssecretaris er vorig jaar slechts vijf weg. Vijf, of misschien drie of zeven, want dit sneue resultaat van vijf is afgerond op vijftallen. Je kunt het bijna niet verzinnen, want zo’n wanprestatie zie je natuurlijk zelden. Hoe heeft dit kunnen gebeuren? Waarom heeft de Staatssecretaris dit laten gebeuren?” (Kamerstukken II, 2015-2016, 19637, nr. 2181).

De meeste ervaringen van Nederlanders met onrechtmatig verblijvende vreemdelingen is vooral afkomstig uit mediaberichtgeving (G, 2012; H, 2012). In de tweede helft van 2014 kwam de uitspraak van de uitspraak van de Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR) van de Raad van Europa over het bieden van opvang aan onrechtmatig verblijvende vreemdelingen. Deze uitspraak kreeg veel media aandacht en in 2015 werd het debat met betrekking tot onrechtmatig verblijf dan ook vooral gedomineerd over het recht van uitgeprocedeerde asielzoekers op opvang door de staat. Wat ook media aandacht krijgt in 2015 zijn de maatregelen omtrent het aanpakken van terrorisme. Dit wordt besproken na de aanslagen in Parijs. De toegenomen media aandacht voor dit thema kan verklaard worden door de brief die is

ondertekend door de minister-president en na de aanslagen verscheen met de aankondiging van een aantal maatregelen. In 2015 en 2016 krijgen vooral andere migratie gerelateerde onderwerpen de aandacht. In die periode was er sprake van een toestroom van vluchtelingen. De onderwerpen waaraan vooral aandacht werd besteed is de opvang van vluchtelingen en de toename in asielaanvragen.

Eén van de maatregelen die werd aangekondigd in de brief van de minister-president is het verbeteren van het I&R proces. Dit krijgt vorm in december 2017. De mediaberichtgeving in 2017 gaat op het gebied van onrechtmatig verblijf over een Armeense familie die asiel had aangevraagd. De moeder, Armina, wordt gedwongen uitgezet, terwijl haar kinderen, Lili en Howick, ondergedoken zitten. Hiermee waait ook de discussie over het kinderpardon op en wordt er gedebatteerd over de daarmee gepaarde waarden. Deze discussies zijn te vinden in de samenleving, in politieke debatten, maar ook in de krantenberichten. Nederlandse burgers hebben moeite met het stapelen van procedures door uitgeprocedeerde asielzoekers doordat sommige asielzoekers dan al helemaal ingeburgerd zijn zoals Lili en Howick. De 'zielige' situaties worden de overheid aangerekend en als er sprake is van slepende procedures vindt men dat dit invloed moet hebben op de beoordeling (G, 2012, p. 26). De zaak over deze Armeense familie krijgt ook in 2018 media aandacht. Ditmaal omdat voormalig staatssecretaris van Justitie en Veiligheid in 2018 gebruik maakt van zijn discretionaire bevoegdheid om de Armeense kinderen een geldig verblijfsrecht te verlenen.

In het AVIM interview wordt aangegeven dat kritische incidenten onder een vergrootglas liggen in de politiek en media. Het is het achteraf makkelijker om in de media of politiek te kijken naar wat er gedaan had kunnen worden dan vooraf de handeling te voorkomen. Na een incident wordt door de media, samenleving en politiek 'geschreeuwd' tegen de vreemdelingenketen dat er iets gedaan moet worden. Een maatschappelijk probleem roept om een oplossing. Volgens AVIM zijn in veel gevallen de middelen allang voor handen, alleen worden die niet adequaat uitgevoerd. Zowel JAZ en AVIM geven aan dat het ook te maken heeft met capaciteitstekort bij de uitvoeringsinstantie. Er kan wel geroepen door de media, samenleving of politiek waarom een asielzoeker die een strafbaar feit heeft gepleegd niet in bewaring is gesteld, maar is het in werkelijkheid niet zo simpel. Zodoende valt een overlastgevende asielzoeker in een AZC onder het regime van de COA en kan de politie pas handelen als een aangifte is ingediend. AVIM gaf aan dat COA niet altijd een aangifte indient, maar hen wel hierop aanwijst. Als er dan ook nog eens een capaciteitstekort is, zal niet als eerste de aandacht naar COA gaan.

## Hoofdstuk 5: Doorwerking Terroristische Aanslagen in het beleid

Dit hoofdstuk bestaat uit twee onderdelen. Het hoofdstuk begint met het tonen van in hoeverre het bespreken van terroristische aanslagen door leden van de Tweede Kamer invloed heeft op het illegalenbeleid. Vervolgens wordt een tijdlijn geschetst van de maatregelen die zijn genomen en gerelateerd zijn aan het potentiële nationale veiligheidsrisico dat vreemdelingen zonder verblijfsstatus (kunnen) vormen.

### 5.1 Pushfactor beleidswijzigingen

De terroristische aanslagen die in de periode van de vluchtelingencrisis hebben plaatsgevonden, komen terug in betogen tijdens Kamerdebatten. De bespreking van de aanslagen in debatten toont dat de volksvertegenwoordigers dit een belangrijk incident vinden. Waar de ene partij aanslagen gebruikt als *focusing event* om het veiligheidsrisico van uitgeprocedeerde asielzoekers te benadrukken, gebruikt de andere partij de gebeurtenis om een humaan asielbeleid aan te dragen. De betogen en daarmee gepaarde moties leiden niet tot beleidsveranderingen, maar creëren naast aandacht voor de standpunten van de partijen, ook aandacht voor terroristische aanslagen en het veiligheidsrisico dat vreemdelingen zouden kunnen meebrengen. Tijdens de betogen van de Kamerleden wordt de terroristische aanslag in Berlijn genoemd die door een onrechtmatig verblijvende vreemdeling is gepleegd. Deze aanslag door een onrechtmatig verblijvende vreemdeling wordt uit de zes aanslagen het meest benoemd. Tijdens het debat van 1 februari 2017 gebruikt de Groep Bontes/Van Klaveren de aanslagen in Berlijn en Brussel om, door middel van het aanklaarten van de problemen met het huidige identificatieproces, hun eigen beleidsvoorstellen aan te dragen.

“Terroristen zoals de daders van de aanslagen in Berlijn en Brussel kunnen ongehinderd door ons land reizen. (...) Maak een einde aan het opengrenzenbeleid. Versterk de grensbewaking en vang asielzoekers enkel op in de eigen regio. Wij vragen het kabinet asielzoekers die toch binnengekomen zijn, meteen vast te zetten totdat de AIVD een screening heeft gedaan” (Handelingen II, 2016-2017, 47, item 7).

Aansluitend aan het betoog dient de Groep Bontes/Van Klaveren een motie in met het verzoek aan de regering om “asielzoekers na binnenkomst meteen vast te zetten totdat de AIVD en de politie een zorgvuldige screening hebben gemaakt” (Kamerstukken II, 2016-2017, 19 637, nr. 2283. Deze motie wordt verworpen. Stemmen van de Groep Bontes/Van Klaveren fractie en de PVV zijn niet voldoende om de indiening ervan te steunen. Eveneens dient de PVV een motie in die te maken heeft met het vastzetten van vreemdelingen. De partij verzoekt de regering om

“gelet op de veiligheid en de terreurdreiging asielzoekerscentra hermetisch af te sluiten” (Kamerstukken II, 2016-2017, 19 637, nr. 2279). Ook deze motie wordt verworpen, omdat alleen de aanwezige PVV leden de indiening ondersteunen.

De SP benoemt terroristische aanslagen tijdens betogen, maar dient geen motie in tijdens het Kamerdebat. De partij betoogt dat “de zorg die is ontstaan na de aanslagen in Parijs, Nice, Brussel en Berlijn begrijpelijk is”, maar kaart ook aan dat men niet uit het oog moet verliezen dat asielzoekers dezelfde zorgen delen als Nederlanders. Er wordt gezegd dat de asielzoekers zelf ook bang zijn voor de personen die aanslagen plegen en dat dit deel vaak vergeten wordt.

“(…) Dat is ook het asielverhaal. Het verhaal dat ons laat zien dat we de wereld en de mensheid niet simpelweg kunnen opdelen in een goed en een slecht deel. We moeten strijden tegen al deze vormen van onrecht. Dat is ook precies wat ik van het kabinet verwacht” (Handelingen II, 2016-2017, 47, item 7).

Bij het debat van 11 mei wordt naast Berlijn, ook de aanslag van 7 april in Stockholm regelmatig aangekaart. De aanslagen worden niet genoemd in de moties van de partijen die de aanslagen noemen. In het debat kaart de PVV de aanslagen het vaakst aan, waaronder in de volgende passage:

“Het is echt een veiligheidskwestie. De gebeurtenissen in Stockholm en Berlijn laten zien wat er gebeurt als je afgewezen asielzoekers gewoon laat lopen, waardoor ze uit het zicht kunnen verdwijnen. Hoe kan hij [staatssecretaris van Justitie en Veiligheid] dat onderschatten? Waarom stelt hij het belang van deze illegalen boven dat van de veiligheid van de Nederlandse samenleving” (Handelingen II, 2016-2017, 74, item 4).

De PVV dient tijdens het debat een motie in om alle illegale vreemdelingen uit te zetten of vast te zetten. De tweede motie die de partij indient betreft het wijzigen van de aanmerking ‘Met Onbekende Bestemming vertrokken’ in ‘Zijnde Spoorloos Verdwenen’. Zoals in 4.2 genoemd wordt, worden vertrekplichtige vreemdelingen geregistreerd als MOB als zij geen verblijfsrecht hebben in Nederland en het bij de overheid niet bekend is of de vreemdeling Nederland heeft verlaten. De eerste motie wordt ondersteund door Forum voor Democratie (FvD) en de PVV, maar wordt verworpen omdat de steun niet voldoende is. Datzelfde geldt voor de tweede motie waarbij de motie wordt ondersteund door PVV, FvD, 50PLUS en SGP. De FvD dient meerdere moties in. De eerste is bijna identiek aan die van de PVV waarbij de FvD de regering verzoekt om uitgeprocedeerde asielzoekers preventief in detentie te plaatsen. Deze motie wordt door de FvD en PVV ondersteund, maar strandt bij de stemming. De tweede motie van de FvD bevat een

verzoek aan de regering om op korte termijn alles binnen haar mogelijkheden te doen om landen tot opname te dwingen door middel van “het instellen van financiële en diplomatieke sancties, het stoppen van ontwikkelingshulp, het niet langer doorbetalen van kinderbijslag en het intrekken van landingsrechten (Kamerstukken II, 2016-2017, 19637, 2322). Deze motie wordt met 24 tegen 118 stemmen verworpen. Tevens roept de partij de regering op om illegaliteit strafbaar te maken en een actief opsporingsbeleid in te stellen. Deze motie wordt ondersteund door de VVD, de SGP, de PVV en FvD, maar ook deze behaalt onvoldoende stemmen. De FvD verzoekt in een vierde motie de regering om gemeenten die het landelijk uitzetbeleid frustreren [gemeenten die onderdak bieden aan vertrekplichtige vreemdelingen] te korten op hun algemene uitkering uit het Gemeentefonds en bij herhaalde overtreding deze korting te verhogen. De VVD, de PVV en FvD stemmen voor de motie, maar de overige fracties stemmen tegen waardoor ook deze motie strandt.

De moties die betrekking hebben tot onrechtmatige vreemdelingen stranden veelal bij de stemming. De moties die ondersteund worden bevatten geen verzoeken tot wijzigingen van het huidige beleid. Het zijn verzoeken aan de regering om het vaststaande beleid adequaat uit te voeren of om de Tweede Kamer te informeren over wensen van uitvoeringsorganisaties, zodat het beleid adequaat uitgevoerd kan worden. Zodoende leiden moties van Kamerleden niet direct tot beleidsveranderingen. De verzoeken die de Kamerleden indienen en waarvan sommigen ondersteund worden, creëren wel extra aandacht voor dit onderdeel van het vreemdelingenbeleid. De generatie van extra aandacht is vooral te danken aan focusing events in de vorm van terroristische aanslagen. Uit de betogen valt op dat de incidenten een aanleiding vormen voor het benoemen van de problematiek en soms voor het indienen van een motie.

Beleidsveranderingen op het gebied van onrechtmatig verblijf in relatie tot het veiligheidsrisico vinden plaats, maar worden gerealiseerd door beleidsmakers die achter de schermen werken of nadat een onderzoek naar de uitvoering heeft plaatsgevonden. Het WODC heeft jihadisme in de vreemdelingenketen onderzocht en kwam tot de conclusie dat in de uitvoering van de vreemdelingenketen geen grote knelpunten bestaan in de signalering van jihadisme, radicalisering en ronselpraktijken. Het WODC-rapport geeft aan dat het onderkennen van signalen over nationale veiligheid, jihadisme en ronselpraktijken tussen de vreemdelingenketen en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten is geborgd. Na het onderzoek van het WODC voerde de Inspectie Veiligheid en Justitie een onderzoek uit naar het I&R proces dat door de politie en de KMar wordt uitgevoerd. Hierin werd geconcludeerd dat de kwaliteitsborging van het I&R proces op orde is en zorgvuldig wordt uitgevoerd. Niettegenstaande de positieve uitkomsten, waren in beide rapporten aanbevelingen opgenomen met betrekking tot meer toezicht op de werking en

daarmee de verbetermogelijkheden van de processen. De partners uit de vreemdelingenketen zagen zelf toe op het overnemen en uitvoeren van de aanbevelingen. De grootste verandering die is doorgevoerd, is de oprichting van een landelijk regieoverleg radicalisering. Dit overleg vindt periodiek plaats onder voorzitterschap van de NCTV en heeft als deelnemers NCTV, AIVD, politie, KMar, IND (mede namens COA en DT&V) en OM. Het doel van het landelijke regieoverleg is om met de ketenpartners op basis van zachte signalen een multidisciplinair beeld te creëren van personen die mogelijk radicaliseren of geradicaliseerd zijn. Bij het overleg worden de signalen gebundeld en gezamenlijk geduid waarna de partners vanuit hun eigen organisatie kunnen handelen. Een ander beleidswijziging is het langer beschikbaar houden van asielzoekers voor een nader onderzoek door bijvoorbeeld een gebiedsgebod. De politie en KMar hadden aangegeven hieraan behoefte te hebben zodat er tijd gecreëerd kan worden voor de inzet van benodigde middelen en maatregelen.

Een ander beleidswijziging naar aanleiding van een onderzoek is het zogeheten trap-op-trap-af systeem, alhoewel deze maatregel geen betrekking heeft tot het veiligheidsrisico. In 2011 heeft Nederland in verband met de Europese terugkeerrichtlijn een inreisverbod voor vreemdelingen ingevoerd. De Europese terugkeerrichtlijn stelt minimumnormen en procedures voor de terugkeer van vreemdelingen zonder legale verblijfsstatus. Het inreisverbod heeft als doel het vergroten van terugkeer door vreemdelingen die niet legitiem in Nederland verblijven. Het WODC publiceerde een evaluatie van de terugkeerrichtlijn en stelde vast dat als vreemdelingen eenmaal een inreisverbod hebben gekregen, zij geen prikkels meer ervaren om te vertrekken. Het kabinet reageerde op de evaluatie door het inreisverbod aan te passen en het trap-op-trap-af systeem te implementeren. Dit systeem heeft als uitgangspunt dat een inreisverbod van lange duur wordt gegeven aan vreemdelingen die langdurig onrechtmatig in Nederland verblijven en tevens niet de verantwoordelijkheid nemen om actief te werken aan vertrek. Dit wordt 'trap-op' genoemd: hoe langer het onrechtmatige verblijf duurt, hoe langer de duur van het inreisverbod. De duur van het inreisverbod kan oplopen tot maximaal vijf jaar. Indien de onrechtmatig verblijvende vreemdeling wel zijn verantwoordelijkheid neemt en vertrekt, kan vermindering worden gebracht aan het opgelegde verbod. Dit is het 'trap-af' onderdeel. Er is pas sprake van 'trap-af' op het moment dat vaststaat dat de onrechtmatig verblijvende vreemdeling daadwerkelijk uit Nederland is vertrokken. De mindering die een vreemdeling kan krijgen is twee jaar. Gevolglijk, kan een inreisverbod van één jaar komen te vervallen. Het kabinet hoopt dat de beleidswijziging prikkels creëert om te vertrekken. Langdurig onrechtmatig verblijf wordt gestraft en vroegtijdig vertrek wordt beloond. Bij de invoering van de tweejarige mindering, werd ook een ander onderdeel aangepast. De duur van het inreisverbod voor vreemdelingen die veroordeeld zijn tot een vrijheidsstraf van minimaal zes maanden werd verhoogd van drie naar vijf jaar, zodat de strafmate wel nog hetzelfde blijft.

Naast de doorwerking van onderzoeken op beleidsveranderingen, heeft het kabinet ook aanpassingen doorgevoerd. Deze veranderingen zijn niet specifiek gericht op onrechtmatige vreemdelingen met een veiligheidsrisico, maar werken door in de bredere categorie van het veiligheids- en vreemdelingenbeleid. In september 2015 wordt door de regering aangekondigd dat de inzet van Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV) aan de grenzen wordt geïntensiveerd. Het kabinet is tot deze beslissing gekomen door de toenemende migratiestroom richting Nederland. MTV wordt uitgevoerd door de KMar. Het takenpakket van MTV bestaat uit het bestrijden van illegale immigratie, mensensmokkel en documentfraude, het tegengaan van mensonterende incidenten en het voorkomen van openbare orde en nationale veiligheid incidenten.

In meerdere parlementaire documenten wordt verwezen naar de aanslagen in Parijs die op 13 november 2015 plaatsvonden. De minister-president heeft, ten behoeve van het debat in de Kamer dat volgde op de aanslagen, middels een brief op 17 november 2015 een reeks van maatregelen aangekondigd. Om te beginnen wordt, naar aanleiding van Parijs, toezicht bij de grens, grote stations, luchthavens richting België en Frankrijk geïntensiveerd. Ook is er sprake van intensiever toezicht op kwetsbare openbare plekken zoals publieksevenementen. De reactietijd van eenheden rond bewaking en beveiliging en interventie eenheden is aangescherpt, zodat er sneller gereageerd kan worden op incidenten. Wat betreft het voorkomen van radicalisering, worden medewerkers van de vreemdelingenketen getraind om vroegtijdig signalen van radicalisering te herkennen en hierop effectief in te grijpen. De vreemdelingenketen staat onder regie van het Ministerie van Justitie en Veiligheid en bestaat onder andere uit de AVIM, KMar, IND, COA, DT&V en DJI. Tevens is een EXIT faciliteit opgericht wat dient als steunpunt voor familieleden van geradicaliseerde personen. Verder staat in de brief dat het proces van het verbeteren van de identificatie en registratieplicht (I&R) versneld wordt ingevoerd. De AVIM draagt zorg voor verbeterde aansluiting van processen, zodat signalering sneller verloopt en indicaties met betrekking tot nationale veiligheid sneller doorgezet worden. Dit laatste werd op 23 december 2017 definitief vastgesteld.

## **5.2 Beleidsmaatregelen onrechtmatig verblijf in relatie tot nationale veiligheid**

In het voorjaar van 2016 licht een lokale instantie het Ministerie van Justitie en Veiligheid in met informatie dat een bij hen bekende onrechtmatig verblijvende vreemdeling een nationaal veiligheidsrisico zou vormen. De individuele zaak wordt gemeld aan DGVZ (tegenwoordig DGM) met de toelichting dat de persoon in kwestie verwees naar de aanslagen in Parijs en dreigingen uitte in relatie tot die aanslagen (A, 2017). Naar aanleiding van de melding pakken een aantal beleidsmakers bij DMB het dossier op. De NCTV meldt ook bekend te zijn met een aantal individuele zaken waaronder de zaak die is gemeld aan DGM. De NCTV hield voordat de melding

werd gedaan onrechtmatig verblijvende vreemdelingen die een potentieel veiligheidsrisico (kunnen) vormen in de gaten via mediaberichtgeving. De beleidsmakers van DGM gaan samen met NCTV aan de slag met dit dossier. Zij vormen een team en zijn de *policy entrepreneurs* op dit onderwerp. DCT heeft in het interview aangegeven dat het gezamenlijk oppakken van het dossier in versnelling was gekomen na de aanslag in Berlijn op 19 december 2016.

“Ja de kerstmarkt inderdaad. Toen bleek eigenlijk dat wij met een doelgroep te maken hadden waar het zicht op heel lastig is, omdat zij of tussen landen of gewoon in het land zelf natuurlijk rondzwerven en toen dachten wij: “We moeten natuurlijk wel iets met deze groep gaan doen.” (...) Ja, zelf gedacht van: “Ook al is de groep niet zo heel erg groot, we willen wel graag nadenken over hoe wij beter zicht kunnen krijgen op deze groep.””

Zodoende waren beleidsmakers van DGM en NCTV bezig met het oppakken van het dossier, maar heeft de terroristische aanslag in Berlijn een zekere mate van urgentie gecreëerd. De aanslag in Berlijn kan gezien worden als het focusing event dat voor beweging in de problemenstroom zorgde. Na deze aanslag werd door DGM en NCTV een nota ontwikkeld op het gebied van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen die een potentieel veiligheidsrisico kunnen vormen voor Nederland. Twee redenen lagen hiervoor ten grondslag.

Allereerst het risico op ongunstige jurisprudentie. Uit jurisprudentie van het Europees Hof volgt dat de overheid niet inactief of onverschillig mag zijn indien een vreemdeling zich meldt met een verzoek om hulp (A1, 2017). Wanneer een vreemdeling naar een vrijheidsbeperkende locatie (VBL) kan is er kans op dit risico, maar een aantal vreemdelingen kunnen niet worden doorverwezen naar de VBL. Om in aanmerking te komen voor opvang in de VBL moet er zicht zijn op uitzetting. Niet iedere vreemdeling kan hier aanspraak op maken. Sommige vreemdelingen hebben geen recht op bescherming, doordat zij zich schuldig hebben gemaakt aan zeer ernstige misdrijven tegen de menselijkheid zoals terrorisme en marteling. Zij worden ook wel 1F-ers genoemd, omdat de reden voor het weigeren van verblijf is opgenomen in artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag. 1F-ers kunnen worden teruggestuurd als er geen sprake is van strijd met artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Artikel 3 gaat over het verbod op foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (EVRM, 1950). Wanneer na een onderzoek blijkt dat hiervan sprake is, geldt een verbod op uitzetting. Aldus kunnen sommige 1F-ers niet van opvang genieten, maar ook niet naar land van herkomst terugkeren. Hierdoor bestaat een risico op ongunstige jurisprudentie, omdat de Nederlandse overheid niet handelt wanneer een dergelijke zaak voordoet (A, 2016).



De tweede reden is het veiligheidsrisico. Ondanks dat de aanslagplegers van Parijs geen onrechtmatig verblijvende vreemdelingen waren, was er na Parijs wel sprake van een verhoogd veiligheidsrisico. In de zaak die in het voorjaar van 2016 werd gemeld bij DGM werd door een onrechtmatig verblijvende vreemdeling gerefereerd naar de aanslagen in Parijs. Deze zaak viel niet in de taakomschrijving van de organisaties in de vreemdelingenketen en bleef daarom bij DGM liggen. Dit gaf de betrokken beleidsmakers bij DGM en NCTV een aanleiding om te kijken naar wat er gedaan kan worden aan vreemdelingen die niet kunnen vertrekken, maar die tevens een risico voor de nationale veiligheid kunnen vormen.

De ongunstige jurisprudentie en het veiligheidsrisico vormen de basis voor de probleemdefinitie van de *policy entrepreneurs*. Het dossier wordt consistent In het tweede kwartaal van 2016 wordt door de betrokken beleidsmakers middels een nota advies geleverd aan de leidinggevenden van hun eigen directie. Hierbij wordt het vraagstuk geframed als “vreemdelingen zonder recht op onderdak die een potentieel gevaar vormen” (A, 2017). Er wordt gebruik gemaakt van de emotionele dimensie door de termen ‘onderdak’ en ‘gevaar’. De framing neigt daardoor naar dramatisch in plaats van technisch. De beleidsmakers hebben in de adviesnota de aanbeveling opgenomen om een werkwijze te creëren waarmee een gemeenschappelijk verantwoordelijkheidsgevoel kan ontstaan, zodat gezien kan worden wat wel en geen mogelijkheden zijn wanneer een dergelijke zaak zich voordoet. Ook bevelen de beleidsmakers aan om er zorg voor te dragen dat de bewindspersoon van de zaak op de hoogte raakt. De bewindspersoon die belast is met vreemdelingenzaken is de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. Nadat de adviesnota door beide leidinggevenden onderling is besproken bij een periodiek overleg wordt de staatssecretaris ingelicht.

Bij NCTV ging de voorkeur in eerste instantie uit naar een structurele oplossing voor onrechtmatig verblijvende vreemdelingen die een veiligheidsrisico (kunnen) vormen. De beleidsmakers van DGM stellen maatwerk voor, waarmee de NCTV akkoord is gegaan. Een meer structurele oplossing zou namelijk inhouden dat potentieel gevaarlijke onrechtmatig verblijvende vreemdelingen een structureel recht op onderdak zouden krijgen, terwijl anderen dat niet hebben. Verder geven de beleidsmakers aan dat de huidige bestaande overleggen niet zijn ingericht om zaken met betrekking tot onrechtmatig verblijf te bespreken. Desondanks worden de zaken betreffende onrechtmatig verblijvende vreemdelingen wel besproken in de casusoverleggen, maar zijn interventies niet mogelijk waardoor invloed alsnog zeer beperkt is. In interviews met de beleidsmakers geven zij aan dat het met name gaat over de groep onrechtmatig verblijvende vreemdelingen die niet aan een gemeente verbonden zijn of gebonden voelen. Het gaat over de groep vreemdelingen die als het ware ‘zweven’ tussen

gemeenten. De beleidsmakers hebben in 2014 en 2015 getracht een overleg voor personen met onrechtmatig verblijf te ontwikkelen, maar de oprichting van het overleg strandde doordat gesprekken tussen Rijk en gemeenten over bed-bad-brood regeling vast zaten (S, 2017). Bestaande casussen waar onrechtmatig verblijvende vreemdelingen kunnen worden besproken zijn het 'Lokaal Terugkeer Overleg' bestaande uit de kleine keten en de politie en gericht op terugkeer. Ook is het mogelijk om de groep te bespreken bij het 'Lokaal multidisciplinair casuoverleg radicalisering' en een casuoverleg over verwarde personen, maar deze overleggen zijn ingericht op personen met rechtmatig verblijf. De beleidsmakers geven aan dat de komst van een stelsel van LVV's biedt ruimte om de lokale aanpak van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen verder uit te bouwen. Kabinet Rutte III is in 2017 aangetreden en heeft in het regeerakkoord opgenomen dat uitgeprocedeerde asielzoekers, indien zij serieus meewerken aan hun terugkeer, een beperkte periode kunnen worden opgevangen in een van de LVV locaties. Gemeenten kunnen vertrekplichtigen vervolgens naar de LVV locaties verwijzen. Daarbij blijft individuele noodopvang voor enkele dagen op basis van de openbare orde mogelijk. De wisseling van politieke actoren zorgt voor beweging van de politieke stroom richting de problemenstroom. De beleidsmakers geven expliciet aan dat op deze aanpak ingehaakt kan worden. Volgens hen zou binnen deze aanpak, naast aandacht voor terugkeer en openbare orde, expliciete aandacht besteed worden aan het risico van radicalisering. Het voorstel is technisch haalbaar en benodigde hulpmiddelen ook. Bij specificering van het voorstel kan gedacht worden aan het trainen van medewerkers in de opvang om signalen van radicalisering te herkennen. Dergelijke trainingen bestaan reeds. De beleidsstroom beweegt richting de andere twee stromen. Het voorstel gaat niet tegen de dominante waarden in, waardoor de kans op aanvaardbaarheid wordt vergroot.

Het voorstel is haalbaar en er wordt een netwerkstructuur gevormd. Na het advies van de beleidsmakers is de werkgroep 'Onrechtmatig Verblijvende Vreemdelingen' opgestart om een handelingsperspectief te verkennen. De werkgroep bestaat uit DGM, politie en NCTV, maar de IND, COA en DT&V zijn ook bij het proces betrokken. De verkenning betreft twee onderdelen. De werkgroep is gevraagd om te bedenken op welke manier er zicht gekregen kan worden en/of gehouden kan worden op uitgeprocedeerde vreemdelingen die mogelijk een gevaar vormen voor de nationale veiligheid of kwetsbaar zijn voor radicalisering. Ook moet de werkgroep onderzoeken of er meer instrumenten nodig zijn om het veiligheidsrisico dat deze vreemdelingen kunnen vormen af te nemen. In overleg met de landelijke en lokale ketenpartners is het handelingsperspectief breder getrokken naar onrechtmatig verblijvende vreemdelingen. Hiervoor ligt ten grondslag dat gemeenten ook zorgen hebben over een groep vreemdelingen waar weinig over bekend is, omdat zij niet in de systemen van de overheid

voorkomen (K, 2017). De verkenning verschijnt in het vierde kwartaal van 2017, enkele dagen na een aanslag door een onrechtmatig verblijvende vreemdeling. De NCTV heeft twee verzoeken aan een overleg bestaande uit hoge ambtenaren die de uitvoering van de taken van de inlichtingendiensten coördineren. Hoe het overleg heet mag niet benoemd worden. De huidige leden van het overleg zijn niet publiekelijk bekend, maar uit openbare documenten is te achterhalen dat in 2008 het overleg bestond uit de Secretaris-generaal van het Ministerie van Algemene Zaken die tevens dient als coördinator de plaatsvervangende coördinator, de hoofden van de MIVD en de AIVD, de nationaal coördinator terrorismebestrijding (NCTb, tegenwoordig NCTV), Directeur Algemene Beleidszaken van het Ministerie van Defensie, Directeur-generaal Veiligheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directeur-generaal Politieke Zaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en Directeur-generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (Stichting Argus, 2008).

Het eerste verzoek betreft het kennis nemen van de mogelijkheden die zowel toezicht als opvang bieden aan onrechtmatig verblijvende vreemdelingen. Hiervoor zijn vier mogelijkheden ter nader onderzoek voorgesteld. Op de inhoud van de voorstellen kan niet worden ingegaan wegens gevoelige informatie. Wel reduceren de voorstellen de risicoperceptie. Het tweede verzoek gaat over het kennis nemen van het handelingsperspectief dat ingezet kan worden om onrechtmatig verblijvende vreemdelingen die een link tot contraterrore hebben te blijven monitoren. Het idee van de *policy entrepreneurs* wordt hiermee omgezet in actie. De actie is gericht op de groep onrechtmatig verblijvende vreemdelingen die in documenten als 'CT-onderkend' genoteerd staan. Bij het handelingsperspectief op CT-onderkenden wordt gebruik gemaakt van technische framing. Het handelingsperspectief betreft in totaal vier groepen onrechtmatig verblijvende vreemdelingen, maar wederom kan hier niet verder op ingegaan worden wegens gevoelige informatie.

Uit het handelingsperspectief van de werkgroep blijkt dat in vergelijking tot statushouders en Nederlanders de maatregelen beperkt zijn. Zo kunnen enkele maatregelen toegepast worden op onrechtmatig én rechtmatig verblijvende vreemdelingen. Indien er signalen van radicalisering zijn bij een onrechtmatig verblijvende vreemdeling, kan de casus worden besproken in een multidisciplinair casuoverleg. Ook kan het OM beslissen om iemand strafrechtelijk te vervolgen. In dat geval wordt de vreemdeling in detentie aangemerkt als 'VRISser'. VRIS staat voor Vreemdelingen In Strafrecht. De vreemdeling wordt wanneer mogelijk uitgezet tijdens of aansluitend aan detentie. Als dit niet lukt dan kan de vreemdeling in vreemdelingenbewaring worden gesteld. Voor mensen met rechtmatig verblijf is er reclasseringstoezicht, dit geldt niet voor onrechtmatige verblijvende vreemdelingen. Als de vreemdeling niet in bewaring kan blijven wordt, na overleg met de kleine keten en NCTV, gekeken naar of het raadzaam is om de

persoon op een (COA) locatie binnen een gemeente te laten verblijven. Dit gaat altijd gepaard met een maatregel die de vrijheid van beweging beperkt. Maatregelen die de vrijheid van beweging beperken zijn een gebiedsgebod, contactverbod, gebiedsverbod en meldplicht. De drie laatst genoemde maatregelen kunnen opgelegd worden mits op grond van de gedragingen een verband kan worden gebracht met (ondersteuning van) terroristische activiteiten. Verder kan een zwaar inreisverbod met een termijn van vijf tot twintig jaar opgelegd worden aan staatlozen en vreemdelingen met een andere nationaliteit dan die van één van de lidstaten van de Europese Unie, Noorwegen, IJsland, Liechtenstein of Zwitserland (ook wel 'derdelanders' genoemd). Aan derdelanders met een verblijfsrecht in een EU-land en EU-onderdanen kan een ongewenstverklaring worden opgelegd. Tot slot kunnen tegoeden worden bevroren door de vreemdeling op de nationale terrorismelijst te zetten. Bij deze maatregel dient een kanttekening te worden gezet bij de effectiviteit, omdat onrechtmatig verblijvende vreemdelingen al nauwelijks tegoeden hebben die geregistreerd staan. Het gaat er dan om dat iemand anders de onrechtmatig verblijvende vreemdeling niet van financiën mag voorzien. Hiervoor moeten dan wel aanknopingspunten zijn met de Nederlandse rechtsorde meer in het bijzonder indien aanwijzingen bestaan dat de betrokkene in of vanuit Nederland (een poging tot) terroristische activiteiten ontplooit of betrokken is bij het faciliteren daarvan (K, 2017).

Bij ondersteuning van het eerste deel van de verkenning, wordt binnen die context het tweede deel (het instrumentarium) meegenomen (L, 2017). Naast de verzoeken, adviseert de werkgroep de leden van het overleg om de brede (lokale) problematiek die samenhangt met onrechtmatig verblijf centraal te stellen en om gezamenlijk op te trekken met medeoverheden en lokale actoren. De brede lokale benadering wordt door de werkgroep verantwoord door te noemen dat binnen gemeenten vaak een goed beeld is van problematische onrechtmatig verblijvende vreemdelingen. Door op lokaal niveau zicht te houden wordt de kans groter geacht dat de vreemdeling die radicaliseert er net uitgehaald wordt. De werkgroep benadrukt dat het bijna onbegonnen werk is om op zoek te gaan naar die ene onrechtmatig verblijvende vreemdeling die een potentieel gevaar kan vormen (W, 2017). Gezien de beperkte capaciteit en de benodigde methoden om zicht te houden op alle onrechtmatig verblijvende vreemdelingen is dit de door de werkgroep geprefereerde aanpak. Alle partners van de werkgroep sluiten zich achter het voorstel. De *policy entrepreneurs* zijn geslaagd bij het bouwen van een team.

Bij het voorgestelde handelingsperspectief zal worden aangesloten op het traject over de versterking van de lokale samenwerking ten aanzien van terugkeer en de realisatie van Lokale Vreemdelingen Voorzieningen. Wederom wordt er niet tegen de status quo ingegaan. De werkgroep raadt aan om de uitwerking en de rapportage bij DGM neer te leggen. DGM geeft aan NCTV en de politie bij de uitwerking te betrekken. De leden van het overleg hebben in het laatste

kwartaal van 2017 het handelingsperspectief besproken en geaccordeerd. Zij hebben ingestemd met het voorstel van de werkgroep om de brede (lokale) problematiek die samenhangt met onrechtmatig verblijf centraal te stellen. Eveneens zijn zij akkoord gegaan met het oplossen van deze problematiek gezamenlijk op te trekken met medeoverheden en lokale actoren. Daarenboven ondersteunen zij het advies om de uitwerking en de rapportage te leggen bij het DGM en om aan te sluiten bij het hierboven genoemde traject.

Het vraagstuk heeft nu de agenda van het hoogste orgaan binnen dit beleidsproces bereikt. Het staat op de agenda van een onderraad. Het eerder genoemde overleg is het ambtelijk voorportaal van de onderraad. De onderraad is in het laatste kwartaal van 2017 geïnformeerd over de problematiek en de voorgenomen aanpak. Hoe de onderraad heet mag niet genoemd worden, maar uit openbare documenten valt te achterhalen dat de leden van de onderraad bestaan uit de directeur-generaal van de AIVD, de directeur van de MIVD en de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Defensie, Algemene Zaken, Buitenlandse Zaken en Justitie en Veiligheid (Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst [AIVD], z.d.). Bij de onderraad is het vraagstuk technisch geframed en wordt het vraagstuk “nationale veiligheid als onderdeel van de lokale aanpak van onrechtmatig verblijf” genoemd (S, 2017).

De aanpak bestaat uit vier onderdelen (S1, 2018). Om te beginnen wordt zoals eerder aangekondigd de realisatie van de lokale voorzieningen voor vertrekplichtige-/onrechtmatige vreemdelingen gemeld. Dit is een van de aandachtspunten van het nieuwe kabinet. Het realiseren van de LVV's zal het Rijk in samenwerking met gemeenten volbrengen in een periode van drie jaar (januari 2018 - februari 2021). Een onderdeel van de LVV's is de inrichting/versterking van multidisciplinaire casuoverleggen. Binnen de overleggen zal gezocht worden naar duurzame oplossingen voor de individuele onrechtmatig verblijvende vreemdelingen en zal oog zijn voor radicaliserende vreemdelingen en/of vreemdelingen die betrokken zijn bij terrorisme. Voor dit laatste wordt gekeken naar de samenstelling van de overlegtafels, de eventuele benodigde trainingen en informatievoorziening en/of de samenwerking met reeds bestaande multidisciplinaire casuoverleggen op het gebied van radicalisering en contraterrorisme.

In het eerste kwartaal van 2018 zullen NCTV en DGM samen met lokale partners onderzoeken welke extra stappen nodig en mogelijk zijn ten aanzien van informatie uitwisseling en opschaling; toegang tot zorg, onderdak of bewaring en de inzet veiligheidsdiensten bij onrechtmatig verblijvende vreemdelingen. Dit zal gedaan worden op basis van bekende (geanonimiseerde) casuïstiek en bij de verkenning zal rekening gehouden worden met maatwerk.

In de eerste twee kwartalen van 2018 wil DGM met een aantal EU-lidstaten verder van gedachten en informatie wisselen over de aanpak en maatregelen die in de praktijk nuttig blijken bij dit vraagstuk. Van een aantal Noord- en West Europese landen is namelijk bekend dat zij in het bijzonder aandacht hebben voor de risico's die onrechtmatig verblijvende vreemdelingen kunnen meebrengen. De medewerkers geven aan dat zij met zes van deze landen rondom de tafel willen zitten.

Als vierde onderdeel wordt genoemd dat het relevant kan zijn om meer grip te krijgen op de reisbewegingen van vreemdelingen op Europees niveau. Volgens de beleidsmakers zal de totstandkoming van het Europees in- en uitreisysteem (EES) ervoor zorgen dat er een veel scherper beeld ontstaat van wie zich (nog) zonder verblijfsstatus op Schengen-grondgebied bevinden. Het EES registreert de plaats van in- en uitreis op elektronische wijze. Dit komt ter vervanging van het afstempelen van het paspoort. Ook wordt de PNR-richtlijn genoemd (Passenger Name Record) en wordt hierover verteld dat het in de toekomst meer mogelijkheden zal bieden om reisbewegingen binnen Schengen te volgen. De PNR-richtlijn gaat over het gebruik van passagiersgegevens voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit. Hiervoor zullen passagiersgegevens van internationale hogesnelheidstreinen, internationale bussen en maritiem verkeer verwerkt worden.

De aanpak is geaccordeerd. Na de goedkeuring is het tijd voor de uitvoering. De betrokken beleidsmakers mogen de aanpak in 2018 uitvoeren. In de eerste helft van 2018 komt de werkgroep periodiek bijeen en overlegt regelmatig met partners ter realisatie van de LVV's en de bij deze opdracht behorende inrichting/ versterking van multidisciplinaire casusoverleggen. Toezicht en opvang kan vreemdelingen bewegen om terug te keren naar land van herkomst. Echter blijft het risico bestaan dat, indien toezicht niet langer mogelijk is, men met onbekende bestemming zal vertrekken. Drie jaar zal door de dossierhouders en partners onderzocht worden welke aanpak in de praktijk het beste werkt. Tegelijkertijd zal er op landelijk niveau gewerkt worden aan het optimaliseren van samenwerking binnen en tussen de LVV's door middel van onder andere doelgroep benadering, coördinatie en gegevensuitwisseling. In de tweede helft van 2018 komt de werkgroep niet meer bijeen. Hieraan ligt volgens het Ministerie van Justitie en Veiligheid ten grondslag dat waar nodig de relevante partijen elkaar opzoeken om met andere partners de knelpunten te bespreken. Wanneer relevant wordt om onrechtmatig verblijf in relatie tot nationale veiligheid te bespreken, wordt dit gedaan in de relevante werkgroepen ten aanzien van nationale veiligheid zaken of tussen individuele partners.

Aan het tweede onderdeel wordt invulling gegeven door meerdere keren bijeen te komen in verschillende vormen. Zo zijn er onder andere presentaties en reflectiesessies

georganiseerd betreffende onrechtmatig verblijvende vreemdelingen met een CT-link. Een van de presentaties die ik heb bijgewoond is in het eerste kwartaal van 2018 door de IND gegeven en heeft betrekking op de rol van de kleine keten in dit dossier. In de presentatie is de meldstructuur bij een risico voor de nationale veiligheid weergegeven middels een piramide. De onderste laag betreft signalen afkomstig van buiten die binnenkomen bij de onderdelen AVIM, Contra Terrorisme, Extremisme en Radicalisering (CTER) en Regionale Informatie Organisatie (RIO) van de politie, bij de KMar en signalen van burgers en/of gemeenten. Deze signalen worden doorgegeven aan de kleine keten waar de signalen onderkend worden. De kleine keten informeert de liaisons voor de kleine keten bij de AIVD/MIVD. De liaisons lichten vervolgens hun eigen diensten in, dit vormt de top van de piramide. Tijdens de presentatie beschrijft de IND welke inspanningen zij tussen 2014 en 2017 hebben uitgevoerd om de onderkenning van signalen te verbeteren. De inspanningen met betrekking tot detentie komen, beknopt weergegeven, neer op het verbeteren van het bewustzijn van medewerkers in de kleine keten, het verbeteren van de bestaande meldstructuur voor zaken gerelateerd aan nationale veiligheid, de inzet van specialisten en het verbeteren van de screening. De IND geeft aan informatie-uitwisseling en bewustzijn van medewerkers een proces is waar continue aan gewerkt moet worden.

Er worden twee reflectiesessies georganiseerd door de NCTV in samenwerking met DGM. De reflectiesessies worden georganiseerd met de gedachte dat lokaal de behoefte heeft aan landelijke regie en dat landelijk de behoefte heeft aan lokale kennis en kunde. Aan beide reflectiesessies heb ik mogen deelnemen. De landelijke en lokale partners komen bijeen en bespreken de toepassing van het instrumentarium dat in de praktijk wordt gebruikt en wie er primair over gaat. De medewerkers van de vreemdelingenketen zijn het erover eens dat het unieke aspect van dit dossier is dat, hoewel het risicoprofiel en potentiële dreiging vergelijkbaar is met rechtmatig verblijvende vreemdelingen, het handelingsperspectief bij onrechtmatig verblijvende vreemdelingen significant beperkter is. Zodoende mag het instrumentarium voor rechtmatig verblijvende vreemdelingen niet ingezet worden bij onrechtmatig verblijvende vreemdelingen. In een van de uitgedeelde documenten wordt genoemd dat, hoewel het repressieve instrumentarium (strafrecht) beschikbaar is, met name de meer zorg en preventie gerichte instrumentarium minder beschikbaar is (NCTV, 2018). Deze instrumenten zijn gericht op deelname/re-integratie en daar komt deze doelgroep niet voor in aanmerking. Hierop volgend is aan de aanwezige deelnemers gevraagd welk instrument zij in het bijzonder missen en waarom. Ook is gekeken naar of bepaalde resultaten niet op een andere wijze bereikt kunnen worden. Tijdens de eerste sessie is ook gekeken naar handelingsperspectieven bij de aanpak van andere kwetsbare groepen zoals prostitutie en mensenhandel en in hoeverre deze toegepast kunnen worden. Door de partners worden onrechtmatig verblijvende vreemdelingen gezien als

kwetsbare personen in de samenleving. Er wordt genoemd dat deze groep veelal het gevoel heeft in een uitzichtloze situatie te zitten en door hun wanhoop en/of woede vatbaarder kunnen zijn voor radicalisering en criminaliteit. De lokale partners hebben bij de eerste sessie aangegeven de behoefte te hebben aan het centraal organiseren van de regie op de aanpak, waarbij aandacht is voor informatieverzameling en informatie-uitwisseling en van duiding betreffende de groep. In het algemeen wordt gesproken over de behoefte voor verdere verkenning van opvangmogelijkheden, extra inzet op uitzetting en additionele maatregelen zoals het eenvoudiger opleggen van een paar huidige maatregelen. De wensen van de partners zijn verder uitgewerkt in de tweede reflectiesessie. Bij de tweede sessie worden handelingsperspectieven gekoppeld aan de wensen zijn en wordt genoteerd welke partner welke verkenning zal uitvoeren. Een van de onderdelen waarmee in de tweede helft van 2018 aan de slag is gegaan is het inventariseren van de uitbreiding van het aantal plekken voor onrechtmatig verblijvende vreemdelingen in het Centrum voor Transculturele Psychiatrie (CTP) Veldzicht. CTP Veldzicht is een zorginstelling van de rijksoverheid waar veelal vreemdelingen zonder een legale verblijfsstatus verblijven. Na de tweede reflectiesessie is ook gekeken naar welke partner in de vreemdelingenketen als informatieknooppunt kan fungeren waar onder andere gemeenten en politie kunnen informeren als een onrechtmatig verblijvende vreemdeling met een CT-link in een bepaalde stad bevindt. Gesprekken hierover met de relevante stakeholder gaan door. In december 2019 werd door de dossierhouders aangegeven dat de gesprekken nog steeds lopen. De in 2018 uitgesproken wens van gemeenten over een landelijke database is ook nog gaande. NCTV contact met de VNG over dit onderwerp. NCTV heeft in januari 2020 aangegeven dat de verkenning nog loopt, omdat een discussie over de groep gevoelig is en blijft. Bij de gevoeligheid geeft NCTV aan dat opvang/facilitering nadelen kan hebben zoals ten aanzien van terugkeer. Wel kan opvang ten goede komen om meer zicht te houden op de problematiek van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen met een CT-link opvang ten goede kunnen komen om meer zicht te houden.

De gedachtewisseling met lidstaten wordt in 2018 slechts gedeeltelijk gerealiseerd. Met twee lidstaten zijn ideeën en methoden uitgewisseld op het gebied van het intrekken van nationaliteit, het delen van signalen van migratie-, opsporings-, en veiligheidsdiensten, de aanpak van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen en de screening van social media. Wat volgens de dossierhouders bij de twee bezoeken vooral centraal stond, is informatieuitwisseling met de lidstaten. In het eerste kwartaal is een bezoek gebracht aan België en wordt een bezoek aan Duitsland gepland. In het tweede kwartaal heeft het bezoek aan Duitsland plaatsgevonden, maar wordt geen nieuw bezoek gepland. Een van de dossierhouders heeft in een interview uitgelegd dat tijdens het bezoek aan Duitsland is afgesproken dat de Nederlandse staatssecretaris van Justitie en Veiligheid een bezoek zou brengen aan zijn Duitse collega. Het



bezoek aan de Duitse bewindspersoon heeft niet plaatsgevonden. De Duitse autoriteiten stelden voor om een periodiek overleg te organiseren met Europese lidstaten die ook belang hebben bij het bespreken van dit vraagstuk. Dit zou door de Duitsers opgepakt worden, zodoende zouden de Nederlandse beleidsmakers niet meer langs de lidstaten hoeven gaan. Het periodieke overleg is wegens onbekende redenen niet meer opgepakt door de Duitsers. De dossierhouders in Nederland hebben de gedachtewisseling ook niet opnieuw opgepakt, waardoor het bezoek bij twee landen is gebleven.

Het EES is nog niet in werking getreden. Op 26 oktober 2018 is een verordening aangenomen door het Europees Parlement en de Europese raad die ziet op de invoering van het EES. Beleidsmakers bij het Ministerie werken er momenteel aan om het EES operationeel te maken. DGM heeft aangegeven te verwachten dat dit niet eind 2020 voltooid zal worden. Hoogstwaarschijnlijk zal het EES later operationeel worden. De PNR-richtlijn moest uiterlijk op 25 mei 2018 zijn geïmplementeerd in de nationale wetgeving en is op 6 juli 2019 in werking getreden.

### **5.3 Beleidsmaatregelen onrechtmatig verblijf**

Naast documenten die specifiek ingaan op het potentieel veiligheidsrisico, zijn er ook beleidsontwikkelingen die gerelateerd zijn tot onrechtmatig verblijf in het bredere kader. In 2018 financiert Nederland een aantal informatiecampagnes om potentiële irreguliere migranten in herkomstlanden (Ethiopië, Gambia, Guinee, Irak, Mali, Nigeria, Senegal, Libië en Tunesië) bewust te maken van de risico's van een irreguliere reis naar en onrechtmatig verblijf in de Europese Unie. De campagnes worden georganiseerd in samenwerking met de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), een intergouvernementele organisatie die ondersteuning biedt aan migranten bij onder andere hervestiging, gezinshereniging en vrijwillig terugkeer.

Op 1 maart 2017 treedt in het kader van het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme een wetswijziging in werking. De Rijkswet op het Nederlanderschap wordt gewijzigd betreffende het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid (Stb. 2017, 52). Op grond van de wetswijziging kan de bewindspersoon, in het belang van de nationale veiligheid, door het gebruik van zijn discretionaire bevoegdheid het Nederlanderschap intrekken van Nederlanders met een dubbele nationaliteit. Om hiervoor in aanmerking te komen moet de persoon ouder dan zestien jaar zijn, zich in het buitenland bevinden en uit zijn of haar gedragingen moet blijken dat de persoon aangesloten is (geweest) bij een organisatie die deel heeft genomen aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid. Als op de een of andere manier de persoon op wie dit wordt toegepast toch Nederland weet te bereiken is de persoon een CT-onderkende onrechtmatig verblijvende vreemdeling.

Verder wordt op 30 maart 2018 'de integrale migratieagenda' gepresenteerd. Door middel van zes pijlers noteert het kabinet de beleidsvoornemens om in te kunnen spelen op het migratievraagstuk. De zes pijlers richten zich op het voorkomen van irreguliere migratie, het versterken opvang en bescherming voor vluchtelingen en ontheemden in de regio, het vormgeven van een solidair en solide asielstelsel binnen de Europese Unie en Nederland, minder illegaliteit, meer terugkeer, het bevorderen legale migratieroutes en het stimuleren integratie en participatie.

Op 10 mei 2017 volgt de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie in de zaak Chavez-Vilchez Nederland. Door deze uitspraak geldt een nieuwe regeling in het Nederlandse vreemdelingenbeleid. Een ouder, afkomstig uit een land buiten de EU, kan een legale verblijfsstatus krijgen indien hij of zij een minderjarig kind met de Nederlandse nationaliteit heeft en verantwoordelijk is voor de zorg van het kind. De regeling is vernoemd naar Chavez-Vilchez, een Venezolaanse ouder die onrechtmatig in Nederland verbleef, maar na het winnen van de zaak legaal in Nederland mag verblijven.

In juni 2018 wordt het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring aangenomen door de Tweede Kamer. Met dit wetsvoorstel wordt vreemdelingenbewaring beschikbaar als laatste middel bij terugkeer. Indien een vreemdeling niet meewerkt aan vertrek, of als er een reëel risico bestaat dat de vreemdeling uit het zicht van de overheid zal verdwijnen, kan de vreemdeling in bewaring worden gezet voor zijn uitzetting.

## Hoofdstuk 6: Conclusies & Discussie

In dit hoofdstuk worden de deelvragen en de centrale vraag beantwoord. Er wordt gekeken naar de assumpties en in het laatste onderdeel vindt een reflectie op de onderzoeksresultaten plaats.

### 6.1 Conclusie deelvragen

De beleidsontwikkeling op het gebied van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen heeft grote sprongen gemaakt. De Vreemdelingenwet van 1965 heeft plaats gemaakt voor de Vreemdelingenwet van 2000 zoals herzien in 1994. In de Vreemdelingenwet van 2000 zijn alle regels aangaande vreemdelingen opgenomen. De regels hebben betrekking tot toezicht op en het uitzetten van vreemdelingen, toegang tot en verblijf in Nederland.

In de jaren zestig tot en met de jaren tachtig van de twintigste eeuw wordt onrechtmatig verblijf door vreemdelingen in Nederland niet vervolgd door de overheid, maar gedoogd. In de daarop volgende periode begint het beleid restrictiever te worden. De nieuwe houding jegens onrechtmatig verblijf wordt aangekondigd in het regeerakkoord van 1989 en krijgt vorm door het instellen van Commissie Binnenlands Vreemdelingentoezicht. De commissie heeft de taak om de Rijksoverheid te adviseren over hoe het beste voorkomen kan worden dat onrechtmatig verblijvende vreemdelingen gebruik maken van gemeenschappelijke voorzieningen. Ook krijgt de commissie de opdracht om advies te leveren over hoe het binnenlands vreemdelingentoezicht het beste geactiveerd kan worden. Het CBV recomandeert het ontmoedigen van onrechtmatig verblijf door tewerkstelling van deze groep te bestrijden en te zorgen voor doelmatige informatieverstrekking binnen de vreemdelingenketen. De commissie raadt actieve opsporing van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen af.

In veel beleidsdocumenten zijn maatregelen over het ontmoedigen van verblijf opgenomen. De kern van het ontmoedigingsbeleid bestaat uit het bemoeilijken van het opbouwen van een bestaan. Dit wordt gedaan door de onrechtmatig verblijvende vreemdelingen uit te sluiten en hun aanwezigheid te bestrijden door middel van uitzetten. Het bemoeilijken van het opbouwen van een bestaan vindt grotendeels vorm door de Koppelingswet. De Koppelingswet trad in 1998 in werking en verbindt het verblijfsrecht van vreemdelingen met het recht op overheidsvoorzieningen. Geen verblijfsrecht betekent geen toegang tot gemeenschappelijke voorzieningen. In datzelfde jaar wordt in het regeerakkoord de wens tot het verbeteren van het terugkeerbeleid benoemd. Dit krijgt vorm in 2003 door middel van de Terugkeernota. De nota heeft als doel het terugdringen van onrechtmatig verblijf door het bevorderen van terugkeer naar land van herkomst of een derde land. Terugkeer is vrijwillig, maar indien nodig gedwongen.

Het beleid geeft een duidelijk signaal over het standpunt van de overheid omtrent onrechtmatig verblijf. Verblijf zonder een rechtsgeldige verblijfsstatus wordt niet gedoogd en wordt zo veel mogelijk ontmoedigd. Indien het wel plaatsvindt, wordt terugkeer gestimuleerd. In de praktijk blijkt het handhaven van het beleid niet zo simpel te zijn en tevens is er geen bewijs dat de ingevoerde maatregelen ontmoedigend werken. Het is lastig om de grootte van de groep in te schatten, omdat niet alle onrechtmatig verblijvende vreemdelingen bekend zijn bij de overheid. Er wordt niet actief toezicht gehouden op de groep, ergo kan een vreemdeling ongedocumenteerd in Nederland verblijven mits hij of zij niet in aanmerking komt met de overheid. Schattingen over de grootte van de groep tonen geen duidelijke relatie tussen het vergroten van de hoeveelheid ontmoedigende maatregelen en het krimpen van de groep. Het is opvallend dat wanneer landen worden opgenomen in de Europese Unie de schatting van de populatie lager uitvalt. Dit kan te wijten zijn aan het feit dat de verblijfsstatus van vreemdelingen verandert in rechtmatig, doordat het land van herkomst lid is geworden van de EU.

In het geval van terugkeer krijgt een vreemdeling 28 dagen om te vertrekken. De vreemdeling kan vrijwillig terugkeren naar het land van herkomst, maar er kan niet uitgesloten worden dat de vreemdeling zich slechts onttrekt uit het zicht van de overheid. Vreemdelingen die geen recht hebben op een verblijfsvergunning en waarvan niet bekend is dat zij uit Nederland zijn vertrokken, krijgen bij de overheid de registratie 'Met Onbekende Bestemming' vertrokken. Deze vreemdelingen kunnen dus vertrokken zijn, maar kunnen ook gekozen hebben voor een leven in de illegaliteit. Wanneer er wordt overgegaan op gedwongen vertrek is Nederland afhankelijk van het land van herkomst. Sommige herkomstlanden nemen hun onderdanen niet terug. Indien de vreemdeling ook niet vrijwillig uit Nederland vertrekt, is het handelingsperspectief van de overheid beperkt. Eveneens is het overheidshandelen gelimiteerd wanneer een vreemdeling geen recht heeft op asiel wegens schuld aan misdrijven tegen de menselijkheid, en tevens in het land van herkomst het risico loopt op foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing. De persoon heeft dan geen recht op verblijf, maar mag volgens wetgeving ook niet teruggestuurd worden. Gemeenten kunnen dan tegen problemen aanlopen zoals verstoring van de openbare orde en veiligheid. Een zeer klein deel van de groep onrechtmatig verblijvende vreemdelingen vormt een risico voor de nationale veiligheid, exacte cijfers mogen niet genoemd worden. Het ingewikkelde van het toepasbare instrumentarium op deze groep is dat, ondanks dat er geen verschil is in veiligheidsrisico, er wel een verschil is in instrumenten die toegepast kunnen worden op onrechtmatig en rechtmatig verblijvende vreemdelingen.

Naast complicaties in het beleid, zijn er ook verschillende opvattingen over de aanpak van het vraagstuk. Ambtelijk wordt de multi-dimensionaliteit van het vraagstuk erkend. Uit de parlementaire documenten blijkt dat onder volksvertegenwoordigers zeer verschillende opvattingen zijn over de multi-dimensionaliteit en de complexiteit van het vraagstuk. Tweede Kamerleden zijn het erover eens dat mensen zonder rechtsgeldige verblijfsstatus niet horen te verblijven in Nederland. Echter is er onenigheid over de voorgestelde oplossingen die door individuele leden als beste worden geacht. Veelal is er slechts nadruk op één dimensie. De voorgestelde oplossingen komen ook niet door de Tweede Kamer, omdat er niet genoeg steun is voor het voorstel of omdat de bewindspersoon het afraadt. De verschillende normatieve opvattingen van de volksvertegenwoordigers komt overeen met die van de Nederlandse burgers. Ook burgers hebben verschillende opvattingen over onrechtmatig verblijf en de gewenste aanpak. De meeste burgers zijn niet bekend met de huidige aanpak en hebben slechts een beeld van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen door de media. Indien een persoon een onrechtmatig verblijvende vreemdeling persoonlijk kent, verandert het door de burger gewenste beleid. Volgens experts, waaronder academici en beleidsmakers, bemoeilijken de vele verschillende normatieve opvattingen voortgang in het beleidsproces.

Het verband tussen terroristische aanslagen en het beleid ten aanzien van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen komt naar voren door verhoogd ambtelijke aandacht na de eerste terroristische aanslag in Europa door een onrechtmatig verblijvende vreemdeling. Beleidsmakers bij het Ministerie hadden aandacht voor het vraagstuk voordat er terroristische aanslagen door onrechtmatig verblijvende vreemdelingen in andere landen plaatsvonden. Het vraagstuk kreeg aandacht, maar de informatie bij het ministerie van Justitie en Veiligheid was afkomstig uit de media. NCTV heeft gemeld dat aandacht voor kwam in de onderraad toen de aanslagen gebeurden, waardoor zij geïnformeerd moesten worden.

Het incident dat het beleidsproces in versnelling heeft gebracht is de aanslag in Berlijn van 19 december 2016. De aanslag werd gepleegd door een vreemdeling die onrechtmatig in Duitsland verbleef en zorgde niet alleen voor beleidsverandering in Duitsland, maar ook in Nederland. De aanslag creëerde een zekere mate van urgentie om het vraagstuk aan te pakken. Terwijl Nederlandse beleidsmakers werkten aan een aanpak vinden er andere aanslagen door onrechtmatig verblijvende vreemdelingen plaats in het buitenland. De beleidsmakers hebben deze aanslagen mondeling gebruikt om meer draagvlak te creëren. Naast de aanslag in Berlijn, wordt de aanslag in Hamburg van 29 juli 2017 meerdere keren genoemd in beleidsdocumenten. Deze aanslag en de gebeurtenissen rondom de aanslag mochten niet worden meegenomen in de reconstructie van het beleidsproces in hoofdstuk 5. De werkgroep 'Onrechtmatig Verblijvende Vreemdelingen' heeft de aanslagen door onrechtmatig verblijvenden gebruikt om de

problematiek van CT onderkende onrechtmatig verblijvende vreemdelingen meer onder de aandacht van de top van het ministerie van Justitie en Veiligheid te brengen.

## **6.2 Conclusie centrale vraag**

Er gingen drie assumpties vooraf aan dit onderzoek. De assumptie dat een kritisch incident leidt tot de opening van een beleidsraam of onderbreking van het evenwicht, wat beurtelings zorgt voor beleidsverandering, werd weergegeven in het conceptueel model.

Het conceptueel model klopt met het gereconstrueerde beleidsproces. De onderzoeksresultaten geven aan dat sinds 2016 structureel aan het wicked beleidsprobleem wordt gewerkt. Aanvankelijk komt dit door de aanslag in Berlijn. Dit 'kritische incident' leidt tot de opening van een beleidsraam. Het incident doorbreekt het evenwicht en na de aanslag wordt er structureel gewerkt aan een oplossing.

In het voorjaar van 2016, wordt een individuele zaak van een onrechtmatig verblijvende vreemdeling die een potentieel nationaal veiligheidsrisico kan vormen gemeld bij beleidsmakers van DGM en NCTV. Zij kwamen in 2016 meermaals bijeen om te overleggen over de beleidsmogelijkheden die betrekking hebben tot vreemdelingen zonder verblijfsstatus met een mogelijk nationaal veiligheidsrisico. De eerste aanslag door een onrechtmatig verblijvende vreemdeling was in Ansbach/Reutlingen in Duitsland op 24 juli 2016. De toenmalige dossierhouders geven aan dat het vraagstuk werd opgepakt voordat de eerste terroristische aanslag werd gepleegd door een onrechtmatig verblijvende vreemdeling, dit blijkt ook uit de gegevens. Interne documenten tonen dat met de aanslag in Berlijn een proces in werking is gezet dat eindigde bij een aanpak ondersteund door de verantwoordelijke topambtenaren. De maatregelen die werden aangekondigd naar aanleiding van de aanslag in Berlijn werden in 2018 geïmplementeerd. De tijdsduur voor de implementatie lijkt te wijten te zijn aan het feit dat het langs meerdere ambtenaren moest ter instemming. Allereerst werden de voorgestelde maatregelen in het eerste kwartaal van 2017 interdepartementaal opgesteld. Vervolgens ging via de leidinggevendenden van de beleidsmakers naar de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. In het vierde kwartaal van 2017 heeft het relevante 'overleg' de beleidsveranderingen goedgekeurd en heeft de staatssecretaris de relevante onderraad ingelicht. Afsluitend stemde de onderraad in met de aanpak in het eerste kwartaal van 2018. De beleidsmakers konden in het eerste kwartaal van 2018 aan de slag met de door hen opgestelde aanpak.

Het kritische incident dat leidde tot beweging in de stromen en het beleidsraam heeft geopend is de aanslag in Berlijn van 19 december 2016. Beweging in de beleidsstroom ontstond, doordat de *policy entrepreneurs* bij DGM en NCTV in 2017 met een haalbare aanpak kwamen die met

ondersteuning van het netwerk van vreemdelingenketenpartners is ingediend. De aanpak bestaat uit vier onderdelen die in het verlengde van het beleid zijn. Hiervoor zijn de benodigde middelen beschikbaar en tevens gaat de aanpak niet tegen de dominante waarden in. Een voorbeeld hiervan is dat binnen LVV's een verkenning zal plaatsvinden naar de inrichting van multidisciplinaire casuoverleggen waarbij oog zal zijn voor duurzame oplossingen voor onrechtmatig verblijvende vreemdelingen die een veiligheidsrisico (kunnen) vormen. De politieke stroom was in beweging doordat in 2017 een nieuw kabinet was aangetreden dat zich wilde inzetten voor het ontmoedigen van onrechtmatig verblijf door middel van het oprichten van LVV's. Deze actie is opgenomen in het regeerakkoord en de verkenning van de beleidsmakers sluit aan op het inhoudelijke aspect van LVV's. Tevens was de nationale stemming onrustig door de aanslagen. De aanslagen door onrechtmatig verblijvende vreemdelingen in buurlanden zorgden onder burgers voor aandacht naar het veiligheidsrisico dat vreemdelingen kunnen meebrengen. Ook de media besteedde aandacht aan de terroristische aanslagen, waardoor burgers er sneller mee geconfronteerd werden. Eerder werd vastgesteld dat de meeste Nederlanders slechts door mediaberichtgeving bekend zijn met onrechtmatig verblijvende vreemdelingen. Opgemerkt moet worden dat alle aanslagen door onrechtmatig verblijvende vreemdelingen in Europa zijn gepleegd tussen 2016 en 2017, maar dat de media vooral belangstelling toonde in de hoge toestroom van vluchtelingen (2016) en de uitgeprocedeerde Armeense familie (2017). Desondanks was er wel berichtgeving over terroristische aanslagen en personen zonder rechtmatig verblijf wel regelmatig. Wel werden deze twee onderwerpen alleen aan elkaar gekoppeld bij berichtgeving over de aanslag in Berlijn.

### **6.3 Discussie**

Wicked problemen zijn haast niet op te lossen. Bij de vraag of onrechtmatig verblijf een wicked probleem is, wordt dit volhartig erkend door enkele geïnterviewden. Wanneer er wordt gesproken over de complexiteit van het vraagstuk, wordt dit door alle geïnterviewden erkend. Ook zijn kritische incidenten niet altijd onvermijdelijk. Misschien moet er dan ook niet gefocust worden op het oplossen van het probleem, maar op het bereiken van de gewenste resultaten. Achter de schermen blijft het beleidsproces in beweging, ondanks dat dit publiekelijk niet zichtbaar is. Ook worden onwenselijke incidenten zo veel mogelijk voorkomen door de veiligheidsdiensten. GAM noemde dit vraagstuk wicked en gaf aan dat er veel druk is om actie te ondernemen na een *focusing event* zoals een terroristische aanslag. Zij vertelt dat de problematiek te gecompliceerd is om op te lossen vanwege het beperkte draagvlak en de politieke gevoeligheid van het dossier. Wel blijft een groep beleidsmakers werken aan het reduceren van de risico's die enkele onrechtmatig verblijvende vreemdelingen kunnen vormen.

De door hen ingediende voorstellen op het gebied van onrechtmatig verblijf met het oog op nationale veiligheid zijn geaccordeerd en omgezet in beleid.

In 2018 is gewerkt aan het verbeteren van toezicht, informatieverzameling en informatie-uitwisseling, maar de uitdagingen zijn nog niet verdwenen. Integendeel, de uitdagingen die in 2018 speelden, spelen nog steeds. DGM en NCTV hebben verteld dat inderdaad bepaalde onderdelen zijn uitgelopen, maar hebben aangegeven niet in te zullen gaan op de details. Verreweg de grootste uitdaging heeft betrekking tot informatievoorziening. Wat opviel bij het verzamelen van informatie voor dit onderzoek, is hoe versnipperd de informatievoorziening is. In het interview met AVIM is verteld dat de afdeling veel tijd spendeert aan het uitleggen waarom bepaalde informatie nodig is. De geïnterviewde gaf aan effectiever te kunnen werken, indien informatieverzameling en informatie uitwisseling minder gecompliceerd zou worden. Bij de reflectiesessies hebben lokale organisaties aangegeven de behoefte te hebben aan een landelijke database waar alle versnipperde informatie kan worden verzameld. Gemeenten hebben verteld zicht te hebben op onrechtmatig verblijvende vreemdelingen, totdat de vreemdeling de desbetreffende gemeente verlaat. Wanneer de persoon vertrekt naar een andere gemeente is er geen informatie beschikbaar over de vreemdeling bij de nieuwe gemeente. In zulke gevallen zou een landelijke database kunnen helpen. Het stroomlijnen van dit proces verloopt langzaam maar geleidelijk. Bij de uitvoering blijven partners blijven aanhinken tegen problemen. Om hen tegemoet te komen heeft de NCTV in het derde en vierde kwartaal van 2018 gezien of het mogelijk is om een organisatie bereid te vinden om te fungeren als informatieknooppunt. Gesprekken hierover zijn in januari 2020 nog steeds gaande.

Dat informatieverzameling- en uitwisseling een grote uitdaging is en blijft, is niet iets nieuws. Uit oudere interne documenten blijkt dat voor 2015-2018 partners uit de vreemdelingenketen tegen hetzelfde probleem aanliepen.

“Gebrekkige, onvolledige of versnipperde informatie over de respectieve vreemdeling leidt tot generalisaties en belemmert een op maatwerk gerichte aanpak. (...) Het is noodzakelijk om (...) een instrument te maken waarmee alle betrokken organisaties vergelijkbare informatie kunnen vergaren die met elkaar kan worden vergeleken” (H, 2012, p. 16).

Er is nog steeds behoefte aan de ontwikkeling van een dergelijk instrument ter procesverbetering. Als de ketenpartners onderling niet uitkomen over welke organisatie moet fungeren als informatieknooppunt, kan de verantwoordelijke bewindspersoon een organisatie



aanwijzen. Telkens zijn er binnen de vreemdelingenketen constatering over behoefte aan betere informatie uitwisseling, maar bij het voeren van onderlinge gesprekken gaat er ergens iets mis waardoor het tot nu toe nooit tot de vorming van een dergelijk instrument is gekomen. Het helpt als van bovenaf bepaald kan worden waar informatie kan worden verzameld, hoe de informatie wordt verzameld en tussen wie de informatie wordt uitgewisseld. Ook is het raadzaam om de rollen op het gebied van onrechtmatig verblijf te verduidelijken en eerlijk te verdelen. De informatiebehoefte moet tegemoetkomen aan de behoefte van beleidsmakers en uitvoerders. In het ideale scenario zouden de dossierhouders in de vreemdelingenketen de bij hen bekende informatie kunnen invoeren in de database en deze constant kunnen aanpassen. Zo kunnen enkele belemmeringen, zoals die van AVIM en gemeenten, weggenomen worden.

Aan het onderzoek ben ik verplicht om enkele kanttekeningen te plaatsen. Allereerst dateren de verkregen interne documenten uit de eerste helft van 2018. Informatie voor de tweede helft van 2018 is verkregen door middel van bel- en e-mailcontact met de voormalige en huidige dossierhouders bij het ministerie van Justitie en Veiligheid. Verder had triangulatie beter toegepast kunnen worden als meer ketenpartners geïnterviewd zouden zijn. In dit onderzoek zijn de meest betrokken ambtenaren geïnterviewd in plaats van alle betrokken ambtenaren. Bovendien was ik genoodzaakt om, wegens de sensitiviteit van bepaalde documenten, een aantal onderdelen te censureren. Vanzelfsprekend kon er niet ingegaan worden op individuele zaken zoals gegevens over onrechtmatig verblijvende vreemdelingen met een CT-link. Exacte cijfers zoals het daadwerkelijke aantal onrechtmatig verblijvende vreemdelingen met CT-link zijn niet benoemd. Informatie over wie of welk gremium wat heeft geaccordeerd in het proces kon niet volledig genoemd worden. Informatie over handelingen rondom de aanslag in Hamburg van 29 juli 2017 moest wegens gevoelige informatie verwijderd worden uit de data-analyse. Hierdoor is een deel van de loop van het beleidsproces algemener omschreven, ondanks dat er meer informatie beschikbaar is. Dit onderzoek had verbeterd kunnen worden indien meer onderdelen van de beschikbare documenten gedeeld mochten worden.

Een vervolgonderzoek kan plaatsvinden in de vorm van een evaluatie naar informatieverzameling en informatie uitwisseling in de vreemdelingenketen op het gebied van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen. DGM en NCTV hebben in 2018 samen met lokale partners gekeken naar opschaling en het verbeteren van informatie uitwisseling. De gesprekken hierover zijn nog steeds gaande. Het is niet bekend in welke fase de gesprekken nu zitten en in hoeverre het proces verbeterd is. Aanvullend aan een dergelijke evaluatie kan worden gekeken naar informatie uitwisseling buiten de Nederlandse grenzen en hoe dit proces verbeterd kan worden. Van de gedachtewisseling met EU-lidstaten is bekend dat dit gedeeltelijk is uitgevoerd

in 2018. Tijdens de twee bezoeken is gesproken over het verbeteren van informatie uitwisseling op het gebied van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen. Dit is alleen besproken met de landen waarmee de dossierhouders goed contact onderhouden. Volgens de dossierhouders zijn er geen veranderingen doorgevoerd en bestaat het contact met deze landen nog altijd uit één op één e-mailcontact. Er zijn in 2018 geen veranderingen doorgevoerd op het gebied van informatie uitwisseling met landen waarmee de dossierhouders minder goede contacten hebben.

# Literatuurlijst en afkortingen

## 8.1 Literatuurlijst

- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken [ACVZ]. (2003). *Advies "Vreemdelingenbeleid en terrorismebestrijding" uitgebracht aan de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie*. Geraadpleegd van <https://acvz.org/wp-content/uploads/2015/07/Advies-ACVZ-NR4-2003.pdf>
- Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst [AIVD]. (z.d). Sturing op de taken van de AIVD: Wie bepaalt welke dreigingen wij onderzoeken? Geraadpleegd van [www.aivd.nl/onderwerpen/sturing-op-het-werk-van-de-aivd](http://www.aivd.nl/onderwerpen/sturing-op-het-werk-van-de-aivd)
- Apthorpe, R., & Gasper, D. (2014). Introduction: Discourse Analysis and Policy Discourse. In *Arguing Development Policy* (p. 7-21). Londen: Routledge.
- Atkinson, C.L. (2018). Focus Event and Public Policy. In: Farazmand A. (eds), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Cham: Springer.
- Bacchi, C. (2009). *Analysing policy: What's the problem represented to be?* Sydney: Pearson Education.
- Baumgartner, F.R., & Jones, B.D. (2010). *Agendas and instability in American politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bekkers, V. J. J. M. (2012). *Beleid in Beweging. Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector* (2e herziene druk). Den Haag: Boom Lenna Uitgevers.
- Béland, D., & Howlett, M. (2016). The role and impact of the multiple-streams approach in comparative policy analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 18(3), p. 221-227. DOI: 10.1080/13876988.2016.1174410
- Besluit van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken van 17 november 2011, nr. DCM/MO-188/11, tot vaststelling van beleidsregels alsmede een subsidieplafond voor subsidiëring op grond van de Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken 2006 (Beleidsregels en subsidieplafond Migratie en Ontwikkelingsprogramma 2012). (2011, 17 november). *Staatscourant*, 2011(22649), p. 1-9. Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2011-22649.html>
- Besluit van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 30 januari 2013, nummer WBV 2013/1, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000. (2013, 31 januari). *Staatscourant*, 2013(2573), p. 1-11. Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2013-2573.html>
- Birkland, T.A. (1997). *After disaster: Agenda setting, public policy, and focusing events*. Washington DC: Georgetown University Press.

- Birkland, T.A. (2001). *An introduction to the policy process*. Armonk-London: ME Sharpe.
- Birkland, T.A. (2004). "The World Changed Today": Agenda-Setting and Policy Change in the Wake of the September 11 Terrorist Attacks. *Review of Policy Research*, 21(2), p. 179-200. DOI:10.1111/j.1541-1338.2004.00068.x
- Birkland, T.A. (2006). *Lessons of disaster: policy change after catastrophic events*. Washington DC: Georgetown University.
- Bleijenbergh, I.L. (2013). *Kwalitatief onderzoek in organisaties*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Boeijs, H. (2014). *Analyseren in Kwalitatief Onderzoek*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Borst, T. (2015, 15 september). Meer dan een kwart van Nederlanders wil grenzen sluiten. *Elsevier Weekblad*. Geraadpleegd van [www.elsevierweekblad.nl/nederland/article/2015/09/meer-dan-een-kwart-van-nederlanders-wil-grenzen-sluiten-2686080W/](http://www.elsevierweekblad.nl/nederland/article/2015/09/meer-dan-een-kwart-van-nederlanders-wil-grenzen-sluiten-2686080W/)
- Boin, A., 't Hart, P., & McConnell, A. (2009). Crisis exploitation: political and policy impacts of framing contests. *J Eur Public Policy*, 16(1), p. 81-106.
- Breeman, G., Timmermans, A., & Van Dalfsen, F. (2011). Politiek van de aandacht voor het Nederlandse veiligheidsbeleid. Geraadpleegd van [https://www.wodc.nl/binaries/volledige-tekst\\_tcm28-71892.pdf](https://www.wodc.nl/binaries/volledige-tekst_tcm28-71892.pdf)
- Broeders, D., & Engbersen, G. (2007). The Fight Against Illegal Migration: Identification Policies and Immigrants' Counterstrategies. *American Behavioral Scientist*, 50(12), p. 1592-1609. DOI: 10.1177/0002764207302470
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods*. New York: Oxford University Press.
- Burge, J.E., & McCall, R. (2014). Diagnosing Wicked Problems. In: J. Gero & S. Hanna (eds), *Design Computing and Cognition '14* (p. 313-326). Cham: Springer.
- Burgers, J. & Engbersen, G. (1999). *De ongekende stad 1: Illegale vreemdelingen in Rotterdam*. Amsterdam: Boom.
- Cairney, P. (2011). Punctuated Equilibrium. In P. Cairney, *Understanding Public Policy: Theories and Issues* (p. 175-199). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Cairney, P., & Heikkilä, T. (2014). A Comparison of Theories of the Policy Process. In P. Sabatier & C. Weible (eds), *Theories of the Policy Process* (p. 363-390). Boulder: WestviewPress.
- Camillus, J.C. (2008). Strategy as a Wicked Problem. *Harvard business review*, 86(5), p. 1-10.
- Centraal Planbureau. (2016, maart). *Onzekere Wereld: Nederlands Economie Stabiel*. Geraadpleegd van <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/Centraal-Economisch-Plan-2016.pdf>

- Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Kiwa Management Consultants & Bureau Boekhoorn Sociaal-wetenschappelijk Onderzoek. (2004). *Evaluatie Vreemdelingenwet 2000. Terugkeerbeleid en Operationeel Vreemdelingentoezicht*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Commissie Zeevalking. (1991). *Eindrapport van de Commissie Binnenlands Vreemdelingentoezicht*. Den Haag: Ministerie van Justitie/Ministerie van VWS.
- Conklin, J. (2001). Wicked Problems and Social Complexity. *CogNexus Institute*, 11, p. 1-25.
- Conklin, J. (2005). *Dialogue mapping: Building shared understanding of wicked problems*. Hoboken: Wiley.
- Crow, D.A., Berggren, J., Lawhon, L.A., Koebele, E.A., Kroepsch, A., & Huda, J. (2017). Local media coverage of wildfire disasters: An analysis of problems and solutions in policy narratives. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 35(5), 849-871. DOI: 10.1177/0263774X16667302
- Crowley, K., & Head, B. (2017). The enduring challenge of 'wicked problems': revisiting Rittel and Webber. *Policy Sciences*. DOI: 50. 10.1007/s11077-017-9302-4.
- Davis, D.W., & Silver, B.D. (2004). Civil Liberties vs. Security: Public Opinion in the Context of the Terrorist Attacks on America. *American Journal of Political Science*, 48(1), p. 28-46. DOI: 10.1111/j.0092-5853.2004.00054.x
- De Boer, (2017, 28 november). Afrikaanse landen werken nog steeds niet mee aan terugkeer van hun onderdanen. *Trouw*. Geraadpleegd van <https://www.trouw.nl/nieuws/afrikaanse-landen-werken-nog-steeds-niet-mee-aan-terugkeer-van-hun-onderdanen~b99488ee/>
- De Graaf, B. (2010). *Theater van de angst. De strijd tegen terrorisme in Nederland, Duitsland, Italië en Amerika*. Amsterdam: Boom.
- De Graaff, B. (2015). Radicalisering als wicked problem. *Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing*, 13(4), p. 20-21.
- De Poot, C. J., Sonnenschein, A., Soudijn, M. R., Bijen, J. G., & Verkuyl, M. W. (2009). *Jihadistisch terrorisme in Nederland*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Dentoni, D., Bitzer, V., & Schouten, G. (2018). Harnessing Wicked Problems in Multi-Stakeholder Partnerships. *Journal of Business Ethics*, 150(2), p. 333-356. DOI: 10.1007/s10551-018-3858-6
- Engbersen, G. & Van Der Leun, J.P. (2001). The Social Construction of Illegality and Criminality. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 9(1), p. 51-70. DOI: 10.1023/A:1011259422222
- Engbersen, G., Staring, R., Van Der Leun, J. P., De Boom, J., Van Der Heijden, P., & Cruijff, M. (2002). *Illegale Vreemdelingen in Nederland. Omvang, Overeenkomst, Verblijf en Uitzetting*. Rotterdam: RISBO Contractresearch BV/ Erasmus Universiteit.

- Europees Parlement. (2017). *Implementation of the 2015 Council Decisions Establishing Provisional Measures in the Area of International Protection for the Benefit of Italy and Greece*. Geraadpleegd van [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583132/IPOL\\_STU%282017%29583132\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583132/IPOL_STU%282017%29583132_EN.pdf)
- Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens [EVRM]. (1950, 4 november). Geraadpleegd van [https://wetten.overheid.nl/BWBV0001000/2010-06-10#Verdrag\\_2\\_Verdragtekst](https://wetten.overheid.nl/BWBV0001000/2010-06-10#Verdrag_2_Verdragtekst)
- Europese Commissie. (2019, 26 juni). *Temporary Reintroduction of Border Control*. Geraadpleegd van [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en)
- Farrell, R., & Hooker, C. (2013). Design, science and wicked problems. *Design Studies*, 34, p. 681-705. DOI: 10.1016/j.destud.2013.05.001
- Geuijen, K., Moore, M., Cederquist, A., Ronning, R., & Van Twist, M. (2017). Creating Public Value in Global Wicked Problems. *Public Management Review* 19(5), p. 621-639. DOI: 10.1080/14719037.2016.1192163
- Gillis-Burleson, W., Van Der Vlies, I.C., Entzinger, H. B., Van Der Heijden, P. F., & Tholen, B. (1998, 1 april). *Adviesrapport Illegale Blijvers*. Geraadpleegd van <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/1998/04/01/illegale-blijvers>
- Grapperhaus, F. H. M. (2019, 26 februari). Aanbieding Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 49 [Kamerbrief]. Geraadpleegd van [www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2019/02/26/tk-aanbieding-dreigingsbeeld-terrorisme-nederland-49/tk-aanbieding-dreigingsbeeld-terrorisme-nederland-49.pdf](http://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2019/02/26/tk-aanbieding-dreigingsbeeld-terrorisme-nederland-49/tk-aanbieding-dreigingsbeeld-terrorisme-nederland-49.pdf)
- GroenLinks. (z.d.). *Vluchtelingen*. Geraadpleegd van <https://groenlinks.nl/standpunten/vluchtelingen>
- Head, B.W. (2008). Wicked problems in public policy. *Public policy*, 3(2), p. 101-118.
- Head, B.W. (2014). Evidence, Uncertainty, and Wicked Problems in Climate Change Decision Making in Australia. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 32(4), p. 663-679. DOI: 10.1068/c1240
- Head, B., & Alford, J. (2015). Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration & Society*, 47(6), p. 711-739. DOI: 10.1177/0095399713481601
- Helbling, M., & Leblang, D. (2019). Controlling Immigration? How Regulations Affect Migration Flows, *European Journal of Political Research*, 58(1), p. 248-269. DOI: 10.1111/1475-6765.12279

- Hisschemöller, M., & Hoppe, R. (1996). Coping with Intractable Controversies: The Case for Problem Structuring in Policy Design and Analysis. *Knowledge and Policy, The International Journal of Knowledge Transfer and Utilization*, 8(4), p. 40-60.
- Hoornbeek, A.J., & Peters, B.G. (2017). Understanding policy problems: A refinement of past work. *Policy and Society*, 36(3), p. 365-384. DOI: 10.1080/14494035.2017.1361631.
- Hoppe, R. (1989) *Beleidsproblemen geproblematiseerd*. Muiderberg: Couthinho.
- Hoppe, R., & Hisschemöller, M. (2018). Coping with Intractable Controversies: The Case for Problem Structuring in Policy Design and Analysis 1. In *Knowledge, power, and participation in environmental policy analysis* (p. 47-72). London: Routledge.
- Huddy, L., Feldman, S., Taber, C., & Lahav, G. (2005). Threat, Anxiety, and Support of Antiterrorism Policies. *American Journal of Political Science*, 49(3), p. 593-608. DOI: 10.2307/3647734
- Jabareen, Y. (2009). Building a Conceptual Framework: Philosophy, Definitions, and Procedure. *International Journal of Qualitative Methods*, 8(4), p. 49-62. DOI: 10.1177/160940690900800406
- Jansen, G., Tolsma, J., & De Graaf, N. D. (2008). Vrijheid versus veiligheid: Wie steunt vrijheidsbeperking omwille van veiligheid in Nederland? *Mens en maatschappij*, 83(1), p. 47-69. Geraadpleegd van <http://hdl.handle.net/11370/2a9b4681-80b1-4d5e-aeaa-a70cc55f5e8a>
- Kalders, P. (2000). Verleden en toekomst van het onderzoek naar 'beleid en tijd', *Beleidswetenschap*, 14(2), p. 152-174.
- Kamerstukken I, 23807, nr. 126i. (1995, 14 februari). Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-19941995-23807-126i.html>
- Kamerstukken II, 19637, nr. 308. (1997, 18 december). Geraadpleegd van <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vi3agvr7zm>
- Kamerstukken II, 19637, nr. 1260. (2009, 27 maart). Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-19637-1260.html>
- Kamerstukken II, 19637, nr. 1435. (2011, 12 juli). Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-19637-1435.html>
- Kamerstukken II, 19637, nr. 1436, (2011, 12 juli). Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-19637-1436.html>
- Kamerstukken II, 21132, nr. 8. (1989, 26 oktober). Geraadpleegd van [https://www.parlement.com/9291000/d/tk21132\\_8h.pdf](https://www.parlement.com/9291000/d/tk21132_8h.pdf)
- Kamerstukken II, 22488, nr. 9. (1993, 19 juli). Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/0000013598>

- Kamerstukken II, 22735, nr. B. (1992, 27 augustus). Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/0000026224>
- Kamerstukken II, 22735, nr. 2. (1992, 28 augustus). Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/0000026221>
- Kamerstukken II, 22735, nr. 3. (1992, 27 augustus). Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/0000026222>
- Kamerstukken II, 23574, nr. 2. (1994, 7 januari). Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/0000009054>
- Kamerstukken II, 23574, nr. 3. (z.d.). Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/0000009055>
- Kamerstukken II, 24233, nr. 3. (z.d.). Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-24233-3.html>
- Kamerstukken II, 24233, nr. 49. (1997, 10 juli). Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-24233-49.html>
- Kamerstukken II, 26024, nr. 9. (1998, 20 juli). Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26024-9.html>
- Kamerstukken II, 26024, nr. 10. (1998, 3 augustus). Geraadpleegd van [https://www.parlement.com/9291000/d/tk26024\\_10.pdf](https://www.parlement.com/9291000/d/tk26024_10.pdf)
- Kamerstukken II, 26732, nr. 3. (1999, 22 september). Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26732-3.html>
- Kamerstukken II, 29344, nr. 1. (2003 21 november). Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29344-1.html>
- Kamerstukken II, 29537, nr. 2. (2004, 4 mei). Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29537-2.html>
- Kamerstukken II, 31018, nr. 2b1. (2007, 25 mei). Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31018-2-b1>
- Kamerstukken II, 31249, nr. 3. (2007, 19 oktober). Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31249-3.html>
- Kingdon, J.W. (1995). *Agendas, Alternatives and Publics Policies*, 2nd edn. New York: Harper Collins.
- Kingdon, J.W. (2001). A Model of Agenda-setting, with Applications, *Law Review*, 2, p. 331–337.
- Klijn, E.H., & Koppenjan, J.F.M. (2014). Complexity in governance network theory. *Complexity, Governance & Networks*, 1(1), p. 61-70. DOI: 10.7564/14-CGN8
- Koppenjan, J.F.M., & Klijn, E.H. (2004). *Managing uncertainties in networks: a network approach to problem solving and decision making*. London: Routledge.



- Korsten, A.F.A. (2019). Omgaan met 'wicked problems'. *Beleidsonderzoek Online*. DOI: 10.5553/BO/221335502019000002001
- Laqueur, W. (1987). *The Age of Terrorism*. Toronto: Brown and Company.
- Leijendekker, M. (2016, 22 december). Anis Amri liet zich lastig uitzetten. *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd van [www.nrc.nl/nieuws/2016/12/22/anis-amri-liet-zich-lastig-uitzetten-5897873-a1538070](http://www.nrc.nl/nieuws/2016/12/22/anis-amri-liet-zich-lastig-uitzetten-5897873-a1538070)
- Lindblom, C.E. (1959). The science of muddling through. *Public Administration Review*, 19(2), p. 79-88. Geraadpleegd van <http://www.jstor.org/stable/973677>
- Matthews, B., & Ross, L. (2010). *Research methods*. Harlow: Pearson Education Limited.
- Mintrom, M., & Norman, P. (2009). Policy entrepreneurship and policy change. *Policy Studies Journal*, 37(4), p. 649-667. DOI: 10.1111/j.1541-0072.2009.00329.x
- Mintrom, M., & Vergari, S. (1996). Advocacy coalitions, policy entrepreneurs, and policy change. *Policy studies journal*, 24(3), p. 420-434. DOI: 10.1111/j.1541-0072.1996.tb01638.x
- NCTV. (z.d.). *Terrorismebestrijding*. Geraadpleegd van <https://www.nctv.nl/organisatie/ct/terrorismebestrijding/index.aspx>
- NCTV. (2015). *20151109 DEFINITIEF openbare samenvatting DTN – NCTv*. Geraadpleegd van <https://www.nctv.nl/binaries/nctv/documenten/publicaties/2015/11/09/samenvatting-dreigingsbeeld-terrorisme-nederland-40/Samenvatting+DTN+40.pdf>
- Newman, J., & Head, B.W. (2017). Wicked Tendencies in Policy Problems: Rethinking the Distinction between Social and Technical Problems. *Policy and Society*, 36(3), p. 414–29. DOI: 10.1080/14494035.2017.1361635
- Noordegraaf, M., Douglas, S., Geuijen, K., & Van Der Steen, M. (2016). Weaknesses of wickedness: A critical perspective on wickedness theory. *Policy & Society*, 38(2), p. 278-297. DOI: 10.1080/14494035.2019.1617970
- Obbema, F. (2005, 9 november). Noodtoestand afgekondigd in Frankrijk. *De Volkskrant*. Geraadpleegd van <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/noodtoestand-afgekondigd-in-frankrijk~bbcc7f44/>
- Peeperkorn, M. (2016, 7 juni). Europese Commissie straft land dat migranten niet terugneemt. *De Volkskrant*. Geraadpleegd van <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/europese-commissie-straft-land-dat-migranten-niet-terugneemt~b609eb6e/>
- Peters, B. G. (2017). What is so wicked about wicked problems? A conceptual analysis and a research program. *Policy and Society*, 36(3), p. 385–396. DOI: 10.1080/14494035.2017.1361633

- PvdA. (2012). *Nederland Sterker & Socialer: Verkiezingsprogramma Tweede Kamerverkiezingen 2012*. Geraadpleegd van <http://pubnpp.eldoc.ub.rug.nl/root/verkiezingsprogramma/TK/pvda2012/>
- Rittel, H.W., & Webber, M.M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy sciences*, 4(2), p. 155-169. Geraadpleegd van <https://www-jstor-org.eur.idm.oclc.org/stable/4531523>
- Rosenthal, U., Charles, M. T., & 't Hart, P. (1989) *Coping with Crises: The Management of Disasters, Riots and Terrorism*. Springfield: Charles C. Thomas.
- RTL Nieuws. (2015, 17 april). *Crisisoverleg bed, bad en brood: Wat weten we over illegalen in Nederland?* Geraadpleegd van <https://www.rtlnieuws.nl/node/1231896>
- Russell, A., Dwidar, M., & Jones, B. (2016). The Mass Media and the Policy Process. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Geraadpleegd van <https://oxfordrecom.eur.idm.oclc.org/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-240>.
- Rutte, M., & Samsom, D. (2012, 29 oktober). *Bruggen Slaan Regeerakkoord VVD – PVDA*. Geraadpleegd van [https://www.parlement.com/id/vj4de851u6uy/regeerakkoord\\_2012](https://www.parlement.com/id/vj4de851u6uy/regeerakkoord_2012)
- Rutte, M., Van Haersma Buma, S., Pechtold, A., & Segers, G. (2017, 10 oktober). *Vertrouwen in de toekomst Regeerakkoord 2017 – 2021 VVD, CDA, D66 en ChristenUnie*. Geraadpleegd van [https://www.parlement.com/id/vkidc5cgsvzz/regeerakkoord\\_2017](https://www.parlement.com/id/vkidc5cgsvzz/regeerakkoord_2017)
- Rutte, M., Verhagen, M., & Wilders, G. (2010, 30 september). *Gedoogakkoord VVD-PVV-CDA*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2010/09/30/gedoogakkoord-vvd-pvv-cda>
- Scheepers, P., Tobi H., & Boeije, H. (2016). *Onderzoeksmethoden*. Amsterdam: Boom Uitgevers.
- Scheltema, M. (2006). *Evaluatie Vreemdelingenwet 2000 - De asielprocedure (deel 1 en 2)*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers. Geraadpleegd van <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/voorbereiding-nulmeting-evaluatie-vreemdelingenwet-2000.aspx>
- Scheufele, D.A., & Tewksbury, D. (2006). Framing, agenda setting, and priming: The evolution of three media effects models. *Journal of communication*, 57(1), p. 9-20. DOI: 10.1111/j.0021-9916.2007.00326.x
- Schmid, A. (2004). Terrorism - the definitional problem. *Case Western Reserve Journal of International Law*, 36(2), p. 375-419. Geraadpleegd van <https://scholarlycommons.law.case.edu/jil/vol36/iss2/8>
- Secretaris van de coördinator van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. (2008, 10 maart). *Agenda CVIN-vergadering op vrijdag 14 maart 2008*. Geraadpleegd van <http://www.stichtingargus.nl/bvd/cvin/cvin-deel8-004.pdf>

- Smaal, M. (2012). *Politieke strijd om de prijs van automobilititeit. De geschiedenis van een langdurend discours: 1895-2010*. Delft: Eburon.
- Spijkerboer, T.P. (2013). 'Wij zijn hier'. Gelijke behandeling van niet uitzetbare vreemdelingen? *Nederlands Juristenblad*, (19), p. 1254-1262. Geraadpleegd van <https://research.vu.nl/en/publications/wij-zijn-hier-gelijke-behandeling-van-niet-uitzetbare-vreemdeling>
- Stronks, M. (2012, 5 december). De Paradox van de Zichtbare Illegaal. *De Groene Amsterdammer*. Geraadpleegd van <https://www.groene.nl/artikel/de-paradox-van-de-zichtbare-illegaal>
- Stronks, M. (2017, 10 februari). Alle partijen zijn 'boos' op illegale vreemdelingen. *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd van <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/02/10/alle-partijen-zijn-boos-op-illegale-vreemdelingen-a1545405>
- Teisman, G. R. (2000). Models for research into decision-making processes: on phases, streams and decision-making rounds. *Public administration*, 78(4), p. 937-956. DOI: 10.1111/1467-9299.
- Torfs, M. (2017, 1 november). Nieuwe antiterreurwet in Frankrijk na twee jaar noodtoestand: wat verandert er? *VRT Nws*. Geraadpleegd van <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2017/11/01/noodtoestand-in-frankrijk-is-opgeheven---heeft-weldegelijk-effec/>
- Trouw. (1994, 1 juni). *Kleur geen controle-criterium Toch vrees dat zwarte mensen vaker papieren moeten tonen Identificatieplicht zal in praktijk algemeen geldend blijken*. Geraadpleegd van <https://www.trouw.nl/nieuws/kleur-geen-controle-criterium-toch-vrees-dat-zwarte-mensen-vaker-papieren-moeten-tonen-identificatieplicht-zal-in-praktijk-algemeen-geldend-blijken~bcc4b457/>
- Turnbull, N., & Hoppe, R. (2018). Problematizing 'wickedness': a critique of the wicked problems concept, from philosophy to practice. *Policy and Society*, 38(2) p. 1-23. DOI:10.1080/14494035.2018.1488796
- Tweede Kamer. (2015, 15 oktober). *Vluchtelingencrisis centraal bij Europese top*. Geraadpleegd van [https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire\\_verslagen/kamer\\_in\\_het\\_kort/vluchtelingencrisis-centraal-bij-europese-top](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/kamer_in_het_kort/vluchtelingencrisis-centraal-bij-europese-top)
- Van Bokkum, M. (2016, 23 december). Merkel: uitgeprocedeerde asielzoekers sneller uitzetten. *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd van <https://www.nrc.nl/nieuws/2016/12/23/verdachte-aanslag-berlijn-doodgeschoten-in-milaan-a1538176>
- Van De Pol, W. (2008, 3 maart). De illegaal moet zich inhouden. *NEMO Kennislink*. Geraadpleegd van <https://www.nemokennislink.nl/publicaties/de-illegaal-moet-zich-inhouden/>

- Van Den Berg, H. (2016). Discoursanalyse. *KWALON*, 9(2), p. 29-39. Geraadpleegd van [https://www.tijdschriftkwalon.nl/inhoud/tijdschrift\\_artikel/KW-09-2-6/](https://www.tijdschriftkwalon.nl/inhoud/tijdschrift_artikel/KW-09-2-6/)  
Discoursanalyse
- Van Der Heijden, P.G.M., Cruyff, M., & Van Gils, G.H.C. (2011). *Schatting illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen in 2009*. Geraadpleegd van <https://repository.tudelft.nl/view/wodc/uuid:140d9548-b72d-44c2-b8b6-8ea3eed0c148>
- Van Der Heijden, P.G.M., Cruyff, M., & Van Gils, G.H.C. (2015). *Schattingen illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen 2012 - 2013*. Geraadpleegd van [https://www.wodc.nl/binaries/2402-volledige-tekst\\_tcm28-73349.pdf](https://www.wodc.nl/binaries/2402-volledige-tekst_tcm28-73349.pdf)
- Van Der Heijden, P.G.M., Van Gils, G.H.C., Cruyff, M., & Hessen, D. (2006). *Een schatting van het aantal in Nederland verblijvende illegale vreemdelingen in 2005*. Utrecht: IOPS-Utrecht.
- Van Der Steur, G.A. (2015, 29 juni). *Beleidsimplicaties Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 39*. Geraadpleegd van <https://www.nctv.nl/onderwerpen/dtn/documenten/kamerstukken/2015/06/29/beleidsimplicaties-dreigingsbeeld-terrorisme-nederland-39>
- Van Eijl, C. (2012). *Tussenland: Illegaal in Nederland, 1945-2000*. Hilversum: Uitgeverij Verloren.
- Van Es, M.A. (2018). Muslims Denouncing Violent Extremism, *Journal of Muslims in Europe*, 7(2), 146-166. DOI: 10.1163/22117954-12341374
- Van Thiel, S. (2010). *Bestuurskundig onderzoek een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.
- Van Twist, M.J.W., Kort, M.B., & Van Der Steen, M. (2015). Assessing and Appraising the Effects of Policy for Wicked Issues: Including Unforeseen Achievements in the Evaluation of the District Policy for Deprived Areas in The Netherlands. *International Journal of Public Administration*, 38(8), p. 596-605. DOI: 10.1080/01900692.2014.952821
- Veldhuyzen, J. (2018, 13 mei). *Geen Mens is Illegaal*. Geraadpleegd van <http://www.republiekallochtonie.nl/blog/opinie/geen-mens-is-illegaal>
- Verenigde Naties. (z.d.). *Methodology: Standard country or area codes for statistical use (M49)*. Geraadpleegd van <https://unstats.un.org/unsd/methodology/m49/>
- Verenigde Naties. (1948). *Universele Verklaring van de Rechten van de Mens*. Geraadpleegd van <http://www.un.org.eur.idm.oclc.org/en/universal-declaration-human-rights/>
- Verenigde Naties. (1951). *Verdrag betreffende de Status van Vluchtelingen*. Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBV0001002/1956-08-01>
- Vermaas, P. (2017, 31 oktober). Noodtoestand in Frankrijk officieel voorbij. *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd van <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/10/31/noodtoestand-in-frankrijk-officieel-voorbij-13776631-a1579400>
- Vreemdelingenwet (2000, 23 november). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0011823/2019-02-27>

VVD. (z.d.). *Illegaliteit Keihard Bestrijden: Illegaliteit*. Geraadpleegd van <https://www.vvd.nl/standpunten/illegaliteit/>

VVD. (2012). *Niet Doorschrijven Maar Aanpakken*. Geraadpleegd van <https://www.parlement.com/9291000/d/vvd2012.pdf>

## 8.2 Bronnenlijst documentenanalyse

Gerangschikt op datum

1. Verslag. (2012, 11 juli). Document U.
2. Verslag. (2012, 19 september). Document T.
3. Beleidsconcept. (2012, 30 oktober). Document H.
4. Rapport. (2012, 26 november). Document G.
5. Beleidsvisie. (2013, januari). Document V.
6. Beleidsimplementatie. (2015). Document F.
7. Kamerstukken II, 2014-2015, 19637, nr. 1941. (2015, 13 januari).
8. Kamerstukken II, 2014-2015, 19637, nr. 1945. (2015, 16 januari).
9. Kamerstukken II, 2014-2015, 19637, nr. 1944. (2015, 20 januari).
10. Beleidsnota. (2015, 17 februari). Document N.
11. Kamerstukken II, 2014-2015, 19637, nr. 1951. (2015, 25 februari).
12. Kamerstukken II, 2014-2015, 19637, nr. 1952. (2015, 3 maart).
13. Kamerstukken II, 2014-2015, 19637, nr. 1953. (2015, 4 maart).
14. Kamerstukken II, 2014-2015, 19637, nr. 1954. (2015, 6 maart).
15. Kamerstukken II, 2014-2015, 19637, nr. 1956. (2015, 19 maart).
16. Handelingen II, 2014-2015, 68, item 26. (2015, 26 maart).
17. Beleidsnota. (2015, 1 april). Document O.
18. Kamerstukken II, 2014-2015, 19637, nr. 1971. (2015, 8 april).
19. Kamerstukken II, 2014-2015, 19637, nr. 1973. (2015, 8 april).
20. Kamerstukken II, 2014-2015, 19637, nr. 1975. (2015, 8 april).
21. Kamerstukken II, 2014-2015, 19637, nr. 1976. (2015, 8 april).
22. Kamerstukken II, 2014-2015, 19637, nr. 1977. (2015, 8 april).
23. Kamerstukken II, 2014-2015, 19637, nr. 1978. (2015, 8 april).
24. Kamerstukken II, 2014-2015, 19637, nr. 1979. (2015, 8 april).
25. Kamerstukken II, 2014-2015, 19637, nr. 1981. (2015, 8 april).
26. Handelingen II, 2014-2015, 73, item 7. (2015, 8 april).
27. Handelingen II, 2014-2015, 73, item 8. (2015, 8 april).
28. Kamerstukken II, 2014-2015, 19637, nr. 1986. (2015, 9 april).
29. Kamerstukken II, 2014-2015, 493916 (2015, 14 april). [Bijlage].
30. Handelingen II, 2014-2015, 75, item 14. (2015, 14 april).
31. Kamerstukken II, 2014-2015, 19637, nr. 1988. (2015, 15 april).
32. Kamerstukken II, 2014-2015, 19637, nr. 1993. (2015, 21 april).
33. Kamerstukken II, 2014-2015, 19637, nr. 1994. (2015, 22 april).
34. Handelingen II, 2014-2015, 83, item 6. (2015, 30 april).

35. Kamerstukken II, 2014-2015, 19637, nr. 1995. (2015, 30 april).
36. Kamerstukken II, 2014-2015, 19637, nr. 1996. (2015, 30 april).
37. Kamerstukken II, 2014-2015, 19637, nr. 1997. (2015, 30 april).
38. Kamerstukken II, 2014-2015, 19637, nr. 1998. (2015, 30 april).
39. Kamerstukken II, 2014-2015, 19637, nr. 1999. (2015, 30 april).
40. Kamerstukken II, 2014-2015, 19637, nr. 2000. (2015, 30 april).
41. Kamerstukken II, 2014-2015, 19637, nr. 2001. (2015, 30 april).
42. Kamerstukken II, 2014-2015, 19637, nr. 2002. (2015, 30 april).
43. Kamerstukken II, 2014-2015, 19637, nr. 2003. (2015, 30 april).
44. Kamerstukken II, 2014-2015, 19637, nr. 2004. (2015, 30 april).
45. Kamerstukken II, 2014-2015, 19637, nr. 2005. (2015, 30 april).
46. Kamerstukken II, 2014-2015, 19637, nr. 2006. (2015, 30 april).
47. Handelingen II, 2014-2015, 83, item 30. (2015, 30 april).
48. Kamerstukken II, 2014-2015, 512479. (2015, 19 mei). [Bijlage].
49. Kamerstukken II, 2014-2015, 19637, nr. 2009. (2015, 27 mei).
50. Kamerstukken II, 2014-2015, 523382. (2015, 5 juni). [Bijlage].
51. Kamerstukken II, 2014-2015, 19637, nr. 2010. (2015, 5 juni).
52. Kamerstukken II, 2014-2015, 19637, nr. 2011. (2015, 5 juni).
53. Kamerstukken II, 2014-2015, 19637, nr. 2012. (2015, 18 juni).
54. Kamerstukken II, 2014-2015, 532573. (2015, 19 juni). [Bijlage].
55. Kamerstukken II, 2014-2015, 19637, nr. 2013. (2015, 19 juni).
56. Kamerstukken II, 2014-2015, 19637, nr. 2018. (2015, 2 juli).
57. Kamerstukken II, 2014-2015, 19637, nr. 2019. (2015, 2 juli).
58. Handelingen II, 2014-2015, 104, item 5. (2015, 2 juli).
59. Handelingen II, 2014-2015, 104, item 58. (2015, 2 juli).
60. Kamerstukken II, 2014-2015, 542162. (2015, 3 juli). [Bijlage].
61. Kamerstukken II, 2014-2015, 19637, nr. 2025. (2015, 29 juli).
62. Kamerstukken II, 2014-2015, 19637, nr. 2027. (2015, 17 augustus).
63. Handelingen II, 2014-2015, 111, item 7. (2015, 10 september).
64. Kamerstukken II, 2014-2015, 19637, nr. 2038. (2015, 10 september).
65. Handelingen II, 2014-2015, 111, item 10. (2015, 10 september).
66. Kamerstukken II, 2015-2016, 19637, nr. 2051. (2015, 24 september).
67. Kamerstukken II, 2015-2016, 588916. (2015, 28 september). [Bijlage].
68. Kamerstukken II, 2015-2016, 19637, nr. 2063. (2015, 6 oktober).
69. Kamerstukken II, 2015-2016, 19637, nr. 2065. (2015, 6 oktober).
70. Kamerstukken II, 2015-2016, 19637, nr. 2057. (2015, 7 oktober).

71. Kamerstukken II, 2015-2016, 11, item 10. (2015, 7 oktober).
72. Kamerstukken II, 2015-2016, 595861. (2015, 8 oktober). [Bijlage].
73. Kamerstukken II, 2015-2016, 19637, nr. 2075. (2015, 29 oktober).
74. Kamerstukken II, 2015-2016, 619091. (2015, 16 november). [Bijlage].
75. Kamerstukken II, 2015-2016, 19637, nr. 2077. (2015, 16 november).
76. Kamerstukken II, 2015-2016, 29754, nr. 327. (2015, 17 november).
77. Kamerstukken II, 2015-2016, 19637, nr. 2078. (2015, 25 november).
78. Kamerstukken II, 2015-2016, 19637, nr. 2080. (2015, 26 november).
79. Kamerstukken II, 2015-2016, 19637, nr. 2082. (2015, 27 november).
80. Kamerstukken II, 2015-2016, 19637, nr. 2106. (2015, 9 december).
81. Kamerstukken II, 2015-2016, 19637 en 29754, nr. 2111. (2015, 9 december).
82. Kamerstukken II, 2015-2016. (2015, 11 december). [Agenda].
83. Handelingen II, 2015-2016, 35, item 3. (2015, 11 december).
84. Kamerstukken II, 2015-2016, 19637, nr. 2112. (2015, 23 december).
85. Aanbeveling. (2016). Document D.
86. Kamerstukken II, 2015-2016, 19637, nr. 2114. (2016, 4 januari).
87. Handelingen II, 2015-2016, 54, item 12. (2016, 11 februari).
88. Kamerstukken II, 2015-2016, 19637, nr. 2145. (2016, 15 februari).
89. Kamerstukken II, 2015-2016, 19637, nr. 2141. (2016, 16 februari).
90. Handelingen II, 2015-2016, 55, item 33. (2016, 16 februari).
91. Kamerstukken II, 2015-2016. (2016, 24 februari). [Agenda].
92. Kamerstukken II, 2015-2016, 19637, nr. 2152. (2016, 29 februari).
93. Handelingen II, 2015-2016, 58, item 9. (2016, 1 maart).
94. Kamerstukken II, 2015-2016, 19637, nr. 2160. (2016, 3 maart).
95. Kamerstukken II, 2015-2016, 19637, nr. 2167. (2016, 3 maart).
96. Kamerstukken II, 2015-2016, 19637, nr. 2168. (2016, 10 maart).
97. Kamerstukken II, 2015-2016, 19637, nr. 2171. (2016, 21 maart).
98. Kamerstukken II, 2015-2016, 19637 en 29344, nr. 129. (2016, 22 maart).
99. Kamerstukken II, 2015-2016, 19637, nr. 2177. (2016, 24 maart).
100. Kamerstukken II, 2015-2016, 19637, nr. 2178. (2016, 30 maart).
101. Handelingen II, 2015-2016, 60, item 15. (2016, 1 april).
102. Handelingen II, 2015-2016, 60, item 9. (2016, 1 april).
103. Beleidsmemo. (2017, 6 april). Document A.
104. Document A1. (2017, 6 april). [Aanvullende versie].
105. Kamerstukken II, 2015-2016, 19637, nr. 2180. (2016, 11 april).
106. Kamerstukken II, 2015-2016, 19637, nr. 2181. (2016, 13 april).



107. Kamerstukken II, 2015-2016, 19637, nr. 2185. (2016, 13 mei).
108. Beleidsreactie. (2016, 18 mei). Document C.
109. Kamerstukken II, 2015-2016, 19637, nr. 2187. (2016, 18 mei).
110. Kamerstukken II, 2015-2016, 19637, nr. 2188. (2016, 25 mei).
111. Kamerstukken II, 2015-2016, 19637, nr. 2189. (2016, 25 mei).
112. Kamerstukken II, 2015-2016, 19637, nr. 2190. (2016, 25 mei).
113. Kamerstukken II, 2015-2016, 19637, nr. 2195. (2016, 16 juni).
114. Kamerstukken II, 2015-2016, 19637, nr. 2201. (2016, 21 juni).
115. Kamerstukken II, 2015-2016, 19637, nr. 2204. (2016, 21 juni).
116. Handelingen II, 2015-2016, 98, item 31. (2016, 21 juni).
117. Kamerstukken II, 2015-2016, 19637, nr. 2212. (2016, 28 juni).
118. Kamerstukken II, 2015-2016, 19637, nr. 2213. (2016, 28 juni).
119. Kamerstukken II, 2015-2016, 19637, nr. 2218. (2016, 8 juli).
120. Kamerstukken II, 2015-2016, 19637, nr. 2219. (2016, 20 juli).
121. Kamerstukken II, 2015-2016, 19637, nr. 2221. (2016, 29 augustus).
122. Kamerstukken II, 2016-2017, 19637, nr. 2234. (2016, 28 september).
123. Kamerstukken II, 2016-2017, 19637, nr. 2237. (2016, 29 september).
124. Kamerstukken II, 2016-2017, 19637, nr. 2242. (2016, 26 oktober).
125. Handelingen II, 2016-2017, 5, item 3. (2016, 27 oktober).
126. Beleidsmemo. (2016, 8 november). Document B.
127. Kamerstukken II, 2016-2017, 19637, nr. 2256. (2016, 16 november).
128. Kamerstukken II, 2016-2017, 19637, nr. 2257. (2016, 17 november).
129. Kamerstukken II, 2016-2017, 19637, nr. 2259. (2016, 21 november).
130. Kamerstukken II, 2016-2017, 19637, nr. 2262. (2016, 29 november).
131. Kamerstukken II, 2016-2017, 19637, nr. 2264. (2016, 29 november).
132. Kamerstukken II, 2016-2017, 19637, nr. 2265. (2016, 29 november).
133. Kamerstukken II, 2016-2017, 792242. (2016, 8 december). [Bijlage].
134. Kamerstukken II, 2016-2017, 19637, nr. 2267. (2016, 12 december).
135. Kamerstukken II, 2016-2017, 19637, nr. 2268. (2016, 13 december).
136. Kamerstukken II, 2016-2017, 794239. (2016, 21 december). [Bijlage].
137. Kamerstukken II, 2016-2017, 19637, nr. 2272. (2016, 21 december).
138. Rapport. (2017). Document J.
139. Document J1. (2017). [Bijlage].
140. Document J2. (2017). [Bijlage].
141. Kamerstukken II, 2016-2017, 19637, nr. 2273. (2017, 31 januari).
142. Kamerstukken II, 2016-2017, 19637, nr. 2276. (2017, 31 januari).

143. Kamerstukken II, 2016-2017, 19637, nr. 2277. (2017, 31 januari).
144. Handelingen II, 2016-2017, 47, item 7. (2017, 1 februari).
145. Kamerstukken II, 2016-2017, 19637, nr. 2279. (2017, 1 februari).
146. Kamerstukken II, 2016-2017, 19637, nr. 2280. (2017, 1 februari).
147. Kamerstukken II, 2016-2017, 19637, nr. 2281. (2017, 1 februari).
148. Kamerstukken II, 2016-2017, 19637, nr. 2282. (2017, 1 februari).
149. Kamerstukken II, 2016-2017, 19637, nr. 2283. (2017, 1 februari).
150. Kamerstukken II, 2016-2017, 19637, nr. 2284. (2017, 1 februari).
151. Kamerstukken II, 2016-2017, 19637, nr. 2285. (2017, 1 februari).
152. Kamerstukken II, 2016-2017, 19637, nr. 2286. (2017, 1 februari).
153. Kamerstukken II, 2016-2017, 798185. (2017, 2 februari). [Bijlage].
154. Kamerstukken II, 2016-2017, 798188. (2017, 2 februari). [Bijlage].
155. Kamerstukken II, 2016-2017. (2017, 3 februari). [Agenda].
156. Kamerstukken II, 2016-2017, 19637, nr. 2287. (2017, 3 februari).
157. Kamerstukken II, 2016-2017, 19637, nr. 2288. (2017, 7 februari).
158. Handelingen II, 2016-2017, 49, item 16. (2017, 7 februari).
159. Kamerstukken II, 2016-2017, 19637 en 33042, nr. 28. (2017, 13 april).
160. Kamerstukken II, 2016-2017, 19637, nr. 2315. (2017, 26 april).
161. Handelingen II, 2016-2017, 74, item 4. (2017, 11 mei).
162. Kamerstukken II, 2016-2017, 19637, nr. 2318. (2017, 11 mei).
163. Kamerstukken II, 2016-2017, 19637, nr. 2319. (2017, 11 mei).
164. Kamerstukken II, 2016-2017, 19637, nr. 2320. (2017, 11 mei).
165. Kamerstukken II, 2016-2017, 19637, nr. 2321. (2017, 11 mei).
166. Kamerstukken II, 2016-2017, 19637, nr. 2322. (2017, 11 mei).
167. Kamerstukken II, 2016-2017, 19637, nr. 2323. (2017, 11 mei).
168. Kamerstukken II, 2016-2017, 19637, nr. 2324. (2017, 11 mei).
169. Kamerstukken II, 2016-2017, 19637, nr. 2325. (2017, 11 mei).
170. Kamerstukken II, 2016-2017, 19637, nr. 2326. (2017, 11 mei).
171. Kamerstukken II, 2016-2017. (2017, 12 mei). [Agenda].
172. Kamerstukken II, 2016-2017, 19637, nr. 2327. (2017, 16 mei).
173. Handelingen II, 2016-2017, 75, item 16. (2017, 16 mei).
174. Kamerstukken II, 2016-2017, 19637, nr. 2333. (2017, 20 juni).
175. Kamerstukken II, 2016-2017, 811314. (2017, 23 juni). [Bijlage].
176. Kamerstukken II, 2016-2017, 815738. (2017, 18 augustus). [Bijlage].
177. Kamerstukken II, 2016-2017, 19637, nr. 2341. (2017, 21 augustus).
178. Handelingen II, 2016-2017, 101, item 27. (2017, 12 september).

179. Kamerstukken II, 2016-2017, 19637, nr. 2345. (2017, 12 september).
180. Beleidsnota. (2017, 5 oktober). Document K.
181. Beleidsnota. (2017, 23 november). Document L.
182. Beleidsnota. (2017, 4 december). Document S.
183. Handelingen II, 2016-2017, 38, item 10. (2017, 21 december).
184. Kamerstukken II, 2017-2018, 19637, nr. 2365. (2018, 18 januari).
185. Document S1. (2018, 23 januari). [formulier].
186. Kamerstukken II, 2017-2018, 19637, nr. 2366. (2018, 29 januari).
187. Document I. (2018, 8 februari). [E-mail].
188. Kamerstukken II, 2017-2018, 833105. (2018, 20 februari). [Bijlage].
189. Kamerstukken II, 2017-2018, 19637, nr. 2372. (2018, 20 maart).
190. Kamerstukken II, 2017-2018, 19637, nr. 2375. (2018, 29 maart).
191. Kamerstukken II, 2017-2018, 19637, nr. 2380. (2018, 3 april).
192. Handelingen II, 2017-2018, 68, item 32. (2018, 3 april).
193. Kamerstukken II, 2017-2018, 19637, nr. 2381. (2018, 9 april).
194. Kamerstukken II, 2017-2018, 19637, nr. 2382. (2018, 18 april).
195. Kamerstukken II, 2017-2018, 19637, nr. 2383. (2018, 25 april).
196. Kamerstukken II, 2017-2018, 19637, nr. 2391. (2018, 8 juni).
197. Kamerstukken II, 2017-2018, 19637 en 29344, nr. 134. (2018, 8 juni).
198. Kamerstukken II, 2017-2018, 19637, nr. 2390. (2018, 11 juni).
199. Kamerstukken II, 2017-2018, 19637, nr. 2394. (2018, 11 juni).
200. Kamerstukken II, 2017-2018, 845006. (2018, 12 juni). [Bijlage].
201. Kamerstukken II, 2017-2018, 19637 en 29754, nr. 2397. (2018, 12 juni).
202. Kamerstukken II, 2017-2018, 19637, nr. 2395. (2018, 14 juni).
203. Kamerstukken II, 2017-2018, 19637, nr. 2400. (2018, 22 juni).
204. Kamerstukken II, 2017-2018, 846785. (2018, 26 juni). [Bijlage].
205. Kamerstukken II, 2017-2018, 846786. (2018, 26 juni). [Bijlage].
206. Kamerstukken II, 2017-2018, 847786. (2018, 2 juli). [Bijlage].
207. Kamerstukken II, 2018-2019, 19637, nr. 2422. (2018, 5 oktober).
208. Kamerstukken II, 2018-2019, 19637, nr. 2429. (2018, 30 oktober).
209. Kamerstukken II, 2018-2019, 19637, nr. 2438. (2018, 7 november).
210. Kamerstukken II, 2018-2019, 19637, nr. 2433. (2018, 7 november).
211. Handelingen II, 2018-2019, 20, item 13. (2018, 7 november).
212. Kamerstukken II, 2018-2019, 19637, nr. 2442. (2018, 14 november).
213. Kamerstukken II, 2018-2019, 19637, nr. 2445. (2018, 28 november).
214. Kamerstukken II, 2018-2019, 19637, nr. 2451. (2018, 13 december).

215. Handelingen II, 2018-2019, 36, item 15. (2018, 13 december).
216. Kamerstukken II, 2018-2019, 19637, nr. 2456. (2018, 13 december).
217. Handelingen II, 2018-2019, 36, item 13. (2018, 13 december).
218. Aanbeveling. (z.d.). Document M.
219. Aanbeveling. (z.d.) Document Q.
220. Beleidsconcept. (z.d.). Document R.
221. Beleidsnota. (z.d.). Document P.
222. Beleidsnota. (z.d.). Document W.
223. Document E. (z.d.). [Bijlage].
224. NCTV. (2018, 20 maart). *Huidig instrumentarium in de praktijk*. [zonder digitale kopie; uitgedeeld gekregen bij een bijeenkomst].
225. *Stb.* 2017, 52

### 8.3 Bronnenlijst media analyse

1. Abels, R. (2016, 12 december). De man die zijn partij betrouwbaar maakte. Trouw.
2. Aharouay, L. (2017, 31 januari). Inreisverbod versterkt mijn veiligheidsgevoel juist niet. NRC Handelsblad.
3. Akkerman, S. (2017, 11 oktober). Land van ooit. Trouw.
4. Akkerman, S. (2018, 19 oktober). Kerkasiel. Trouw.
5. Algemeen Dagblad. (2015, 16 september). Leden van de Staten-Generaal.
6. Bakker, A., & Jonker, J. (2016, 1 februari). Uitgeprocedeerde blijft; 'Er wordt alleen gekeken of laatste verblijfadres is verlaten'. De Telegraaf.
7. Bakker, M. (2015, 1 oktober). Veiligheid, een trots VVD-bastion op instorten. De Volkskrant.
8. Besselink, N. (2015, 21 januari). Asielbeleid beweegt zich richting een kritiek punt. Trouw.
9. Besselink, N. (2015, 22 april). Waterdicht zal ook dit asielbeleid niet zijn. Trouw.
10. Besselink, N. (2018, 7 april). Belofte humanere detentie asielzoeker nooit ingelost. Trouw.
11. Besselink, N. (2018, 7 april). Een cruciale wet die er nooit kwam. Trouw.
12. Besselink, N. (2016, 10 mei). PvdA en GroenLinks: Meer oog voor kind in asielprocedure. Trouw.
13. Besselink, N. (2017, 23 juni). Gert-Jan Segers weigert het kleine broertje te zijn. Trouw.
14. Blankevoort, E., & Stek, L. (2018, 27 februari). Het geluid van een drillboor. Trouw.
15. Blankevoort, E., & Stek, L. (2018, 2 maart). Gas, gif en kogels tegen de vogels. Trouw.

16. Blokker, B. (2017, 1 november). Hoe de gemeente Amsterdam haar ogen en oren in de stad verloor. NRC Handelsblad.
17. Boersema, W. (2018, 4 september). Maakt staatssecretaris Harbers alsnog een uitzondering voor Lili en Howick? Trouw.
18. Boersema, W. (2018, 31 oktober). Wat doet Harbers met al die andere gevallen? Trouw.
19. Boersema, W. (2018, 3 november). Kinderpardon staat weer op de agenda. Trouw.
20. Boersema, W. (2018, 8 november). Harbers: Geen nieuw kinderpardon. Trouw.
21. Boersema, W. (2018, 10 december). Verder met het pact van Marrakesh. Trouw.
22. Boersema, W. (2018, 12 december). Honderd kilo handtekeningen voor een ruimer kinderpardon. Trouw.
23. Bolwijn, M. (2015, 14 april). Een vluchteling op zolder. De Volkskrant.
24. Bolwijn, M. (2015, 14 april). Er kan altijd wel iemand bij. De Volkskrant.
25. Boon, F. (2018, 6 november). Lobby drukt coalitie verder in de hoek; Kinderpardon Den Haag kan niet ontkennen dat het broeit. NRC Handelsblad.
26. Bosgraaf, M. (2018, 9 juni). Thimpnu. De Volkskrant.
27. Bruckner, P. (2015, 26 maart). NRC Handelsblad. Het zich uitbreidende Europa is een ballon die op knappen staat.
28. Claus, S. (2018, 15 november). Politie wil vingerafdruk vreemdeling. Trouw.
29. De Boer, M. (2015, 8 augustus). Een activist die zelf op onderzoek uitgaat. Trouw.
30. De Boer, M. (2015, 31 augustus). Een nieuw politiek jaar, een nieuwe worsteling. Trouw.
31. De Boer, M. (2017, 14 augustus). Voor ruimer pardon is het wachten op regeerakkoord. Trouw.
32. De Boer, M., & Brandsma, J. (2017, 25 november). Gert-Jan Segers wil dat het kabinet er ook is voor de ongewone Nederlander. Trouw.
33. De Bruijn, H. (2018, 6 oktober). Afspraak. Trouw.
34. De Jong, C. (2017, 12 april). Neem maatregelen tegen inmenging door Erdogan. De Volkskrant.
35. De Koning, P. (2017, 13 juli). Bij migratie trekken D66 en CU samen op. NRC Handelsblad.
36. De Koning, P. (2017, 28 oktober). Eén lange ontgroening voor de kleine ChristenUnie. NRC Handelsblad.
37. De Koning, P. (2018, 9 november). Kinderen maken de politicus mens én onmens. NRC Handelsblad.
38. De Telegraaf. (2015, 28 februari). Spel is uit voor beul Baran; Vrouwenhandelaar dreigt alsnog in Turkse cel te verdwijnen.
39. De Telegraaf. (2015, 5 maart). Kinderpardon niet ruimer uitgelegd.
40. De Telegraaf. (2015, 17 april). PvdA wil terug naar start; Analyse Naweeën van illegalenpardon.

41. De Telegraaf. (2015, 1 september). Nieuwe 'Mauro-hypes' een kwestie van tijd.
42. De Telegraaf. (2016, 1 februari). PvdA wil terug naar start; Analyse Naweeën van illegalenpardon.
43. De Telegraaf. (2016, 22 november). Bed, bad, brood en bedrog.
44. De Telegraaf. (2016, 31 december). De kater van Keulen.
45. De Telegraaf. (2017, 14 april). Kritiek op pardon voor schrijnende gevallen.
46. De Telegraaf. (2017, 19 mei). Poging met CU taaie wedstrijd.
47. De Telegraaf. (2017, 6 juni). Britten ijzig kalm na nieuwe aanslag.
48. De Telegraaf. (2017, 16 augustus). Asielregels niet te streng.
49. De Telegraaf. (2017, 29 augustus). Fouten na brand in detentiecentrum).
50. De Telegraaf. (2017, 14 september). Jihadisten.
51. De Telegraaf. (2018, 12 mei). Kinderen speelbal asielclubs.
52. De Telegraaf. (2018, 24 augustus). Waar ligt grens kinderpardon?
53. De Telegraaf. (2018, 11 september). Van rechtsstaat naar dorpsplein.
54. De Visser, J. (2018, 29 december). We zijn geen gele-hesjesdragers, toch protesteren we: tegen onrecht. Trouw.
55. De Volkskrant. (2015, 16 september). Leden van de Staten-Generaal,.
56. De Volkskrant. (2016, 13 januari). Terroristische aanslag treft Duitsers in hart van Istanbul.
57. De Volkskrant. (2016, 2 augustus). Opmerking over bom zet autoriteiten op scherp.
58. De Volkskrant. (2017, 12 oktober). Het nieuw kabinet laat het breed hangen.
59. De Winter, L. (2015, 19 november). Oorlog win je niet met kogelwerende vesten. De Telegraaf.
60. De Winter, M. (2017, 7 januari). Een kabbelend 2017. NRC Handelsblad.
61. De Zeeuw, H. (2018, 2 augustus). Juist nu worden kinderen uitgezet omdat er geen verzet uit scholen komt. NRC Handelsblad.
62. Dohmen, A. (2017, 9 augustus). Hoera, we zijn divers! Maar wat nu? NRC Handelsblad.
63. Du Pré, R. (2015, 31 augustus). Dat onvermijdelijke gevoel van onrecht. De Volkskrant.
64. Eijvoogel, J. (2016, 25 juli). Duitsland op de proef gesteld). NRC Handelsblad.
65. Eijvoogel, J. (2018, 20 juni). Sluiten de Europese rijen zich nu Trump Merkel aanvalt? NRC Handelsblad.
66. Eppink, D. J. (2018, 29 augustus). Wie is de baas op BuZa? De Volkskrant.
67. Fountain, A. (2017, 17 oktober). Handtekening CU hoort niet onder inhumane regeerakkoord.
68. Frishman, J. (2015, 2 mei). Moeten wij Joden weg uit Europa? Trouw.

69. Garschagen, M. (2017, 23 maart). We beseffen dat vlakbij mensen zijn gedood. NRC Handelsblad.
70. Geuijen, K. (2017, 3 oktober). Doorbraak in asielbeleid door steden. Trouw.
71. Geuze, S. (2015, 12 september). Die jongen weet ongelooflijk veel. De Volkskrant.
72. Goslinga, H. (2017, 22 april). De kracht ligt niet meer in het isolement. Trouw.
73. Goslinga, H. (2018, 3 november). Kerkasiel strijdt met de rechtsstaat. Trouw.
74. Gratama, A. (2018, 13 november). Politici en rechters zijn ook mensen. De Volkskrant.
75. Groen, J. (2017, 27 februari). Hoe zinvol is structureel overleg met migrantenorganisaties? De Volkskrant.
76. Groenendijk, P. (2016, 20 februari). Varkenskoppen van nu veel erger dan die aanslag op mijn huis. Algemeen Dagblad.
77. Gualthérie Van Weezel, T. (2016, 14 maart). Raadsels rond moord op Nederlandse econoom (83) in VS. De Volkskrant.
78. Haegens, K. (2016, 22 december). De index die de onvrede wél toont. De volkskrant.
79. Heerschop, T. (2018, 27 april). Utrecht vraagt om humaner kinderpardon. De Telegraaf.
80. Hellinga, R. (2018, 24 augustus). Hongerregime in asielcentra Hongarije. Trouw.
81. Hendrickx, F. (2017, 1 november). Aanval over de flanken. De Volkskrant.
82. Hendrickx, F., & Meijer, R. (2017, 6 oktober). Rutte III beperkt toegang migranten tot uitkering. De Volkskrant.
83. Hendrickx, F., & Herderscheê, G. (2017, 14 oktober). Vechten om elke komma. De Volkskrant.
84. Hendrickx, F., & Meijer, R. (2018, 7 november). Harbers: er komt geen nieuw kinderpardon. De Volkskrant.
85. Hiskemuller, C. (2015, 22 januari). Volgende stap: Europese rechters die uitzetting verbieden. De Telegraaf.
86. Holtland, J. J. (2015, 30 oktober). De bodycuff zit - klik - nu vast. De Volkskrant.
87. Huisman, C. (2015, 27 november). Muziek in Dijkhoffs oren is koude douche voor uitgeprocedeerden. De Volkskrant.
88. Jansen, P. (2015, 15 januari). Zwijgen. De Telegraaf.
89. Jansen, P. (2015, 19 maart). Rutte wacht jongleeracht; analyse. De Telegraaf.
90. Jenkins, S. (2016, 16 juli). Zelfs als hij een gek was, heeft hij erover nagedacht. De Volkskrant.
91. Jonker, J. (2018, 28 december). 'Lastpakken niet van ons'. De Telegraaf.
92. Jonker, J. (2018, 28 december). 'Vrij te doen wat ze willen'. De Telegraaf.
93. Jonker, J. (2017, 13 april). Herkansing bij Dijkhoff. De Telegraaf.
94. Kas, A. (2015, 11 maart). Altijd al een lastig departement. NRC Handelsblad.

95. Kas, A. (2015, 20 juni). Transparante burgers. NRC Handelsblad.
96. Kas, A. (2016, 8 juni). Ze zitten klem in de opvang, ze zijn ziek en papierloos. NRC Handelsblad.
97. Kamerman, S. (2015, 1 september). Lang gewacht, weggestuurd, en dan mag je toch blijven. NRC Handelsblad.
98. Kamerman, S. (2016, 22 oktober). Een kinderpardon vind ik heel onrechtvaardig. NRC Handelsblad.
99. Kamerman, S. (2017, 16 augustus). Soms kan een kindertaan de harde regels breken. NRC Handelsblad.
100. Karskens, A. (2016, 8 januari). In mei breekt hier de revolutie uit. NRC Handelsblad.
101. Kennedy, J. (2017, 14 oktober). Net als de VS wil ook Nederland muren bouwen tegen asielzoekers. Trouw.
102. Kenning, D. (2016, 22 juni). Bestrijd de symbiose tussen jihadist en IS. De Volkskrant.
103. Keulemans, M. (2018, 16 juni). Spinoza's beste. De Volkskrant.
104. Keultjes, H. (2018, 17 augustus). Blok benadrukt: hij heeft écht spijt van 'lompe' uitspraken. Algemeen Dagblad.
105. Kolman, K. (2017, 12 augustus). Howick (12) en Lily (11) uitgezet ondanks debat Kinderpardon. Trouw.
106. Korteweg, A. (2018, 26 november). De ChristenUnie is eerst en vooral trots. De Volkskrant.
107. Kuiper, M., & Versteegh, K. (2015, 9 oktober). Veel lege huizen, toch geen plek; Asielopvang Meeste gemeenten lopen achter met het bieden van woningen. NRC Handelsblad.
108. Kraak, H. (2018, 9 november). Top en Flop. De Volkskrant.
109. Lieveisse Adriaanse, M. (2017, 14 september). Vier Syriëgangers verliezen versneld Nederlanderschap. NRC Handelsblad.
110. Lieveisse Adriaanse, M. (2018, 11 september). De Tweede Kamer hield zich wel héél lang stil over Lili en Howick. NRC Handelsblad.
111. Meuus, T. (2018, 29 september). Waarom Rutte III interne spanningen niet meer binnenskamers kan houden; Haagse invloeden. NRC Handelsblad.
112. Meijer, R. (2016, 22 november). VVD trekt aan het kortste eind bij bed-bad-brood. De Volkskrant.
113. Meiresonne, F. (2015, 25 maart). Twee mooie klussen voor Justitieduo. Trouw.
114. Metro. (2015, 20 april). Wat je moet weten over de bed-bad-brood-ruzie.



115. Netjes, R., & De Ruiter J. J. (2017, 21 november). Westen werkt mee aan etnisch zuiveren. Trouw.
116. Niemantsverdriet, T. (2017, 5 augustus). Jij gaat gewoon weer terug de politiek in, toch? NRC Handelsblad.
117. Niemantverdriet, T. (2017, 7 september). Het 76ste Kamerlid: wie kan de coalitie doen wankelen? NRC Handelsblad.
118. Noordervliet, N. (2015, 25 april). Europa de duivel, Europa de heilige. Trouw.
119. NRC Handelsblad. (2016, 3 augustus). Gevoelens.
120. NRC Handelsblad. (2016, 16 november). Streepje-Nederlander of een inwoner met migratieachtergrond.
121. NRC Handelsblad. (2017, 15 augustus). Uitzetting Armeense zet ook druk op kabinetsformatie.
122. NRC Handelsblad. (2017, 29 augustus). Het profiel van de terrorist bestaat niet.
123. Peereboom Voller, M. (2018, 10 september). Pardon. De Telegraaf.
124. Peters, S. (2017, 13 april). Onwaarschijnlijk dat minister Kaya terecht is uitgezet. De Volkskrant.
125. Righton, N. (2015, 1 september). Zijn zulke kwesties te voorkomen? De Volkskrant.
126. Righton, N. (2017, 15 augustus). Uitzetting van Armeense is dynamiet voor formatie. De Volkskrant.
127. Rovers, E. (2017, 7 januari). De opstandige mens is helemaal niet gebaat bij Twitter en Facebook. NRC Handelsblad.
128. Runderkamp, M., & Hendriksen, S. (2018, 10 november). Tv-persoonlijkheden bemoeien zich met de Haagse politiek: het talkshowpardon. De Volkskrant.
129. Rusman, F. (2018, 6 november). Media-aandacht van BN'ers, werkt dat? NRC Handelsblad.
130. Rutten, R. (2018, 22 oktober). Veilig zo lang ze in de kerk blijven. NRC Handelsblad.
131. Salm, H. (2016, 24 mei). Negatief advies Burundi geldt niet voor asielzoeker. Trouw.
132. Salm, H. (2017, 17 mei). De grote angst van het gezin Rahimi. Trouw.
133. Schmidt, C. (2018, 13 juni). Miljarden extra naar migratiebeleid. Trouw.
134. Smeets, H. (2015, 7 november). Inmenging Syrië niet gratis voor Rus. NRC Handelsblad.
135. Smit, P. H. (2015, 19 december). Merkels privéleven speelt een rol. De Volkskrant.

136. Somers, M. (2016, 5 november). 11 Boze blanken eisen respect van de elite. NRC Handelsblad.
137. Sommer, M. (2017, 2 september). Asielrecht en barmhartigheid. De Volkskrant.
138. Springer, D. (2015, 17 april). Stop die schijnheilige genade rond illegalen. De Telegraaf.
139. Singeling, L. (2016, 3 februari). Dit is schadelijk voor kinderen. De Volkskrant.
140. Sitalsing, S. (2015, 24 april). Framing. De Volkskrant.
141. Sitalsing, S. (2018, 1 oktober). Vreemdeling. De Volkskrant.
142. Slingerland, M. (2018, 3 november). Kerkasiel tegen uitzetting, kan dat wel? Trouw.
143. Stoffelen, A. (2017, 28 januari). Inburgering is verworpen tot een afschrikmiddel. De Volkskrant.
144. Stoffelen, A. (2017, 13 juli). Strafolaad leidt maar zelden tot uitzetting. De Volkskrant.
145. Stokmans, D., & Beekman, M. (2015, 18 maart). Wat na de campagne overblijft. NRC Handelsblad.
146. Tempelman, O. (2017, 18 februari). Slimme PVV-stemmers. De Volkskrant.
147. Tinkebell. (2015, 1 september). Kinderen als crimineel van hun bed gelicht, in onze rechtsstaat. Trouw.
148. Trouw. (2016, 30 juni). Oppositie helpt asielzoeker niet.
149. Trouw. (2017, 18 september). We zijn te lang onverschillig geweest.
150. Trouw. (2017, 11 oktober). Nieuwe coalitie oogt doortastend.
151. Valk, G. (2017, 31 januari). Trumps strategie gedijt bij chaos en verwarring. NRC Handelsblad.
152. Valkenet, P. (2018, 12 juni). Italië claimt overwinning op de EU. Trouw.
153. Van Beeten, M. (2015, 10 februari). Carnaval vieren met een kogelvrij vest aan. Algemeen Dagblad.
154. Van Dam, D. (2017, 25 januari). Burgemeesters bakkeleien over nepasiel. De Telegraaf.
155. Van De Water, M. (2016, 5 juli). Wie naar de Spelen in Rio de Janeiro komt, is niet veilig. De Volkskrant.
156. Van Der Velden, L. (2016, 20 juni). Burgers voor betere asielopvang. De Volkskrant.
157. Van Dijk, M. (2015, 3 april). Ekklesia Amsterdam keert terug in Rode Hoed. Trouw.
158. Van Gelder, H. (2017, 1 november). Familie pakt macht Bristol. De Telegraaf.

159. Van Houten, M. (2017, 13 oktober). Twee christelijke partijen in het kabinet, maakt dat wat uit? Trouw.
160. Van Houten, M. (2017, 2 december). Protestanten kritisch over vluchtelingenbeleid Nederland. Trouw.
161. Van Houten, M. (2018, 28 september). Kerk ontfermt zich over Armeens gezin. Trouw.
162. Van Steenberghe, E. (2017, 16 mei). Migratiediscussie is met de ChristenUnie niet eenvoudiger. NRC Handelsblad.
163. Van Teefelen, K. (2017, 14 september). Gemeenten laks aanpak radicalisering. Trouw.
164. Van Teefelen, K., & Keulen, E. (2018, 11 september). Rechtvaardig zal dit nooit voelen. Trouw.
165. Versteegh, K. (2017, 8 juli). Ik stuur deze brief voor als ik de reis niet overleef. NRC Handelsblad.
166. Versteegh, K., & Van Der Wiel, C. (2017, 14 oktober). Hoelang kan die mooie harmonie duren? NRC Handelsblad.

#### 8.4 Geïnterviewden geanonimiseerd

Organisatie	Specialisatie	Verwijscode
Ministerie J&V	Directeur van een bestuursdepartement	DBD
Directie Migratiebeleid	Asiel, Opvang en Terugkeer	AOT
Directie Migratiebeleid	Toezicht, Regulier en Nationaliteit	TRN
Directie Migratiebeleid	Juridische en Algemene Zaken	JAZ
NCTV	Contraterrorisme	DCT
Politie	Vreemdelingenwet	AVIM
Gemeente Amsterdam	Ongedocumenteerden	GAM

## 8.5 Afkortingenlijst

ACVZ	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
AVIM	Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
CBV	Commissie Binnenlands Vreemdelingentoezicht
CDP	Centraal Planbureau
CT	Contraterrorisme
CTER	Contra Terrorisme, Extremisme en Radicalisering
DGM	Directoraat-Generaal Migratie
DMB	Directie Migratiebeleid
DGVZ	Directoraat-Generaal Vreemdelingenzaken
DTN	Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
EES	Europees in- en uitreisysteem
ESCR	Europees Comité voor Sociale Rechten
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
Kmar	Koninklijke Marechaussee
Kw 1994	Koppelingswet van 1994
Kw 1998	Koppelingswet van 1998
LOS	Landelijk Ongedocumenteerden Steunpunt
LVV	Landelijke Vreemdelingen Voorziening
MIVD	Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
MOB	Met Onbekende Bestemming
MSV	Melding Sociale Verzekeringen
MTV	Mobiel Toezicht Vreemdelingen
NCTb	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
OM	Openbaar Ministerie

Politie	Nationale politie
PNR	Passenger Name Record
PSO	Politie Suite Opsporing
RIO	Regionale Informatie Organisatie
VAS	Vreemdelingenadministratie Systeem
VBL	Vrijheidsbeperkende Locatie
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VRIS	Vreemdelingen in Strafrecht
VVtV	Voorwaardelijke Vergunning tot Verblijf
Vw 2000	Vreemdelingenwet van 2000
Vw 1994	Vreemdelingenwet van 1994
Wav	Wet Arbeid Vreemdelingen
Wid	Wet op de Identificatieplicht
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
WVS	Wet Voorkoming Schijnhuwelijken

# Bijlagen

## Bijlage 1

### *Richtlijnen vragenlijst*

---

<b>Categorie</b>	<b>Vraag</b>
Introductie	Wie bent u?
	Wat is uw functie?
	Kunt u toelichten wat uw functie en verantwoordelijkheden inhouden?
	Hoe lang bekleedt u al deze functie?
Beleid	Is de rol van ongedocumenteerden veranderd in het beleid?
	Hebben er nieuwe werkprocessen plaatsgevonden omtrent het beleid?
	Wat is uw visie op de huidige uitvoering van beleid?
	Als u iets zou mogen veranderen aan het beleid, wat zou dat dan zijn?
Terroristische Aanslagen	Hoe ziet uw werk eruit na een terroristische aanslag?
	Vinden er nieuwe werkprocessen plaats na een terroristische aanslag?
	Bent u bewust van organisatorische veranderingen na een aanslag door een onrechtmatig verblijvende vreemdeling?
Agendavorming	Hoe regelmatig vinden er bijeenkomsten/vergaderingen plaats ten behoeve van het beleid?
	Hoe komt beleidsverandering bij uw organisatie tot stand?
	Zijn er plannen om het beleid ten aanzien van ongedocumenteerden te veranderen?
	Is uw organisatie momenteel bezig met het realiseren van beleidsverandering op het gebied van ongedocumenteerden?

---

## Bijlage 2

*Terroristische aanslagen in Europa in de periode 2015-2018*

Nummering	Landen	Datum	Locatie	Afkomst dader(s)	Verblijfstatus
1	België	22/03/2016	Brussel	Onbekend, gelieerd aan IS	-
2		15/06/2016	Brussel	Onbekend, gelieerd aan IS	-
3		05/10/2016	Brussel	Onbekend, gelieerd aan IS	-
4		20/06/2017	Brussel	Marokkaans-Belgisch	Belgische staatsburger
5		25/08/2017	Brussel	Somalisch-Belgisch	Belgische staatsburger genaturaliseerd in 2015
6		28- 29/05/2018	Marche-en- Famenne en Liège	Belgisch	Belgische staatsburger
7	Denemarken	14- 15/02/2015	Kopenhagen	Palestijns-Deens	Deense staatsburger, zoon van statushouders
8	Duitsland	26/02/2016	Hannover	Marokkaans-Duits	Duitse staatsburger
9		04/2016	Essen	Onbekend, salafistische motieven	-
10		18/07/2016	Würzburg	Afghaans	Alleenstaande Minderjarige Vreemdeling (asielstatus)
11		22/07/2016	Munchen	Iraans-Duits	Duitse staatsburger
12		24/07/2016	Ansbach en Reutlingen	Syrisch	<b>Uitgeprocedeerde asielzoeker</b>
13		19/12/2016	Berlijn	Tunesisch	<b>Uitgeprocedeerde asielzoeker</b>
14		29/07/2017	Hamburg	Palestijns	<b>Uitgeprocedeerde asielzoeker</b>
15		17/02/2018	Heilbronn	Russisch-Duits-	Duitse staatsburger
16		26/03/2018	Berlijn	Onbekend, anarchistische groepering	-
17		08/08/2018	Berlijn	Onbekend, anarchistische groepering	-
18		02/03/2018	Alpen	Onbekend	-
19	Finland	18/08/2017	Turku	Marokkaans	<b>Uitgeprocedeerde asielzoeker</b>

20	Frankrijk	07/01/2015	Parijs	Algerijns-Frans Algerijns-Frans	Franse staatsburger Franse staatsburger
21		26/06/2015	Saint-Quentin-Fallavier	Marokkaans- en Algerijns-Frans	Franse staatsburger
22		21/08/2015	Arras	Marokkaans	Onbekend, woonachtig in Spanje
23		13/11/2015	Parijs	Portugees- en Algerijns-Frans Algerijns-Frans Marokkaans- en Algerijns-Frans Algerijns-Frans Marokkaans-Belgisch Marokkaans-Belgisch Onbekend, vals Syrisch paspoort Algerijns-Frans Algerijns-Frans Marokkaans-Belgisch Onbekend Marokkaans-Belgisch Frans-Algerijns	Franse staatsburger Franse staatsburger Franse staatsburger Franse staatsburger Belgische staatsburger Belgische staatsburger - Franse staatsburger Franse staatsburger Belgisch staatsburger - Belgisch staatsburger Franse staatsburger
24		01/01/2016	Valence	Tunesisch-Frans	Franse staatsburger
25		11/01/2016	Marseille	Koerdisch-Turks	-
26		13/06/2016	Magnanville	Onbekend	-
27		14/07/2016	Nice	Onbekend, gelieerd aan IS	-
28		04/09/2016	Osny	Onbekend, lone wolf	-
29		17/10/2016	Nice	Onbekend, lone wolf	-
30		03/02/2017	Parijs	Egyptisch	Toeristenvisum
31		16/03/2017	Parijs	Grieks	-
32		18/03/2017	Garges-lès-Gonesse	Tunesisch-Frans	Franse staatsburgers
33		20/04/2017	Parijs	Noord Afrikaans-Frans	-
34		06/06/2017	Parijs	Algerijns	Studentenvisum



35		19/06/2017	Parijs	Tunesisch-Frans	Franse staatsburger
36		26/07/2017	Saint-Etienne-du-Rouvray	Algerijns-Frans	Franse staatsburger
37		09/08/2017	Levallois-Perret	Algerijns	Franse verblijfsvergunning, daarvoor onrechtmatig verblijvende vreemdeling
38		15/09/2017	Parijs	Onbekend	-
39		01/10/2017	Marseille	Tunesisch	<b>Onrechtmatig Verblijvende Vreemdeling</b>
40		11/01/2018	Vendin-le-Vieil	Pools-Duits	-
41		23/03/2018	Carcassonne en Trèbes	Marokkaans-Frans	Franse staatsburger
42		12/05/2018	Parijs	Frans-Tsjetsjeens-Frans	Franse staatsburger
43	Griekenland	05/03/2018	Athene en Thessaloniki	Onbekend, anarchistische groepering	-
44		24/03/2018	Athene	Onbekend, anarchistische groepering	-
45		22/08/2018	Piraeus	Onbekend, anarchistische groepering	-
46		15/10/2017	Athene	Onbekend, anarchistische groepering	-
47	Ierland	04/03/2016	Belfast	Onbekend, gelieerd aan New IRA	-
48		22/02/2017	Derry	Onbekend, gelieerd aan New IRA	-
49		22/12/2017	Derry	Onbekend	-
50	Italië	03/02/2018	Macerata	Italiaans	Italiaanse staatsburger
51	Nederland	20/11/2016	Amsterdam	Onbekend, salafistische motieven	
52		05/05/2018	Den Haag	Palestijns	

53		31/08/2018	Amsterdam	Afghaans	Duitse verblijfsvergunning, in 2017 afgewezen asielverzoek in Duitsland
54		18/03/2019	Utrecht	Turks-Nederlands	Nederlandse staatsburger
55	Spanje	16- 21/08/2017	Barcelona	Marokkaans-Spaans	Spaanse staatsburger
56	Verenigd Koninkrijk	18/02/2016	Manchester	Onbekend, dader heeft Islamitische naam	Woonachtig in Engeland
				Onbekend, dader heeft Islamitische naam	Woonachtig in Engeland
57		16/06/2016	Birstall	Schots	-
58		21/10/2016	Londen	Onbekend	-
59		22/03/2017	Londen	Nigeriaans-Brits	Britse staatsburger
60		22/05/2017	Manchester	Libanees-Brits	Britse staatsburger, zoon van voormalige asielzoekers
61		03/06/2017	Londen	Pakistaans-Brits Marokkaans	Britse staatsburger Afgewezen asielverzoek in 2009, EU verblijfskaart wegens huwelijk in Ierland
				Marokkaans-Italiaans	-
62		19/06/2017	Londen	Onbekend, lone wolf	-
63		25/08/2017	Londen	Bangladeshi-Brits	Britse staatsburger
64		15/09/2017	Londen	Irakees	Als vluchteling in 2015 in VK aangekomen, asielaanvraag onafgerond
65		31/12/2018	Manchester	Somalisch-Brits	Britse staatsburger, geëmigreerd vanuit Nederland
66	Zweden	07/04/2017	Stockholm	Oezbeeks	<b>Uitgeprocedeerde asielzoeker</b>