

Bestendige oplossingen voor ongedocumenteerden: bestaande en experimentele oplossingen beschreven middels een nieuw theoretisch raamwerk van effectiviteit

Mike Holleman
549041

Abstract

Deze studie onderzoekt de complexe situatie van het verblijf van ongedocumenteerden in Nederland. Een groot aandeel ongedocumenteerden in Nederland kan of wilt niet vertrekken. Door wettelijke uitsluiting ontstaan problemen omtrent huisvesting, gezondheidszorg en de rechtspositie van deze groep. Om die reden wordt in deze studie beargumenteerd dat de huidige vorm om effectiviteit te meten inadequaaf is. Dit wordt middels terugkeerpercentages gedaan wat een reductionistisch beeld van de werkelijkheid geeft. Deze studie stelt daarom een alternatief model voor om effectiviteit te meten aan de hand van principes van de liberale staat, en vormen van inclusie en exclusie van ongedocumenteerden. Dit model wordt toegepast om bestaande en experimentele oplossingen voor ongedocumenteerden te vergelijken. Hieruit blijkt dat inclusieve benaderingen proberen problemen die uit exclusief beleid voortkomen te verminderen maar hierin beperkt worden door de nationale wetgeving.

Keywords: *ongedocumenteerden, effectiviteit, inclusie, exclusie, terugkeerpercentages*

Erasmus Universiteit Rotterdam

FSWS575: Master's thesis

Begeleider: Marieke van Houte

Aantal woorden: 10.070

Inleiding

Sinds de jaren negentig hanteren staten een actief terugkeerbeleid voor migranten zonder recht op verblijf (Gibley, 2008). Dit beleid is erop gericht om migranten zonder recht op verblijf te verplichten of stimuleren terug te keren naar het land van herkomst, of verder te migreren naar een ander land (Kos, Maussen & Doomernik, 2015). Migranten zonder recht op verblijf worden in overheidsdocumenten ‘irreguliere migranten’ of ‘ongedocumenteerden’ genoemd (Rijksoverheid, 2019). Als zij op deze wijze in een land verblijven, wordt dit ‘irregulier verblijf’ genoemd. Terugkeerpercentages zijn doorgaans het middel om de effectiviteit te meten als het gaat om beleid voor ongedocumenteerden. De mate waarin Europese staten terugkeer van ongedocumenteerden bewerkstelligen is in geheel Europa onder de 50% (EMN, 2017). Schattingen over Nederlandse terugkeerpercentages komen uit op 44% wanneer dit binnen specifieke migrantengroepen gepeild wordt (Leerkes & Van Houte, 2020). Dit betekent dat het merendeel van de ongedocumenteerden Nederland niet verlaat en dus irregulier verblijft. De omvang van deze groep ongedocumenteerden wordt geschat tussen de 23.000 en 58.000 (Van der Heijden, Cruyff, Engbersen & van Gils, 2020).

Deze groep ongedocumenteerden heeft een verhoogd risico op dakloosheid (Mack, Verbeek & Klaver, 2020) doordat de nationale wetgeving hen uitsluit van de arbeidsmarkt, huizenmarkt en sociale voorzieningen (Kos, Maussen & Doomernik, 2015). Deze exclusie wordt geregeld door de zogenaamde Koppelingswet en heeft als doel om irregulier verblijf tegen te gaan (Broeders & Engbersen, 2007). Tegelijkertijd zorgt de dakloosheid door deze exclusie voor problemen in de openbare orde (Mack et al., 2020), brengt dit kosten voor de overheid met zich mee en zijn de leefomstandigheden in strijd met mensenrechtenverdragen (Europees sociaal handvest, artikel 31, 1963). Om deze problemen tegen te gaan zijn opvangcentra ingericht om ongedocumenteerden een dak boven het hoofd te bieden (Spencer & Delvino, 2019). Samengevat is het nationaal beleid gericht op het uitsluiten van ongedocumenteerden om hen op die manier te motiveren om zo snel mogelijk uit Nederland te vertrekken. Echter gebeurt dit dus slechts in beperkte mate. Door dit beleid ontstaan bovendien nieuwe problemen van dakloosheid, die op dit moment (deels) opgelost worden door het bieden van voorzieningen aan ongedocumenteerden. Dit illustreert dat beleid voor ongedocumenteerden afwisselend insluitend of buitensluitend is en meer beleidsdoelstellingen dan terugkeer aan te pas komen. Dit punt wordt steeds vaker in wetenschappelijke literatuur genoemd. Zo stellen Boswell (2007), de Vaes, De Bruyn en Wets (2014) dat de effectiviteit van beleid voor ongedocumenteerden beter geëvalueerd kan worden aan de hand van meer beleidsdoelstellingen dan terugkeer van ongedocumenteerden.

Nederlandse opvangcentra voor ongedocumenteerden passen deze alternatieve visie toe. Zo bestaan sinds 2015 een opvangcentra voor ongedocumenteerden die voorziet onderdak, voeding en hygiëne. Deze opvangcentra heten ‘Bed Bad Brood voorzieningen’ (BBB). De aanleiding voor deze voorzieningen was een uitspraak van het Europees Hof over het handhaven van mensenrechten voor ongedocumenteerden (VNG, 2016). In eerste instantie financierde de staat deze opvangcentra maar stopte hiermee in 2016 (VNG, 2016). De staatssecretaris verdedigde het stoppen van de financiering door te stellen dat het onvoorwaardelijk bieden van onderdak terugkeer bemoeilijkte (NOS, 2016). Dit betekende nog niet het einde van de BBB omdat gemeenten de BBB bleven financieren. Dit werd gedaan uit veiligheidsmotieven zoals het tegengaan van dakloosheid (VNG, 2016) en humanitaire motieven (Gemeente Utrecht, 2017). Opvang van ongedocumenteerden kan dus – naast de focus op het bevorderen van terugkeerpercentages – ook door andere doelstellingen worden ingegeven. Sinds 2018 bestaat een pilot-opvang genaamd ‘de Landelijke Vreemdelingen Voorziening’ (LVV) waarin ongedocumenteerden 24 uur toegang tot opvang krijgen. Deze pilot is vormgegeven door de VNG, het ministerie van Justitie en Veiligheid en vijf gemeenten¹ waar de locaties gevestigd zijn (Ministerie van Justitie en Veiligheid, VNG, 2018). De doelstelling van de LVV is om “bestendige oplossingen te vinden voor migranten zonder recht op verblijf of rijksopvang. Door hen te begeleiden naar zelfstandige terugkeer, doormigratie of indien aan de orde, legalisering van verblijf, wordt de

¹ Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Eindhoven en Groningen

bijbehorende zorg- en of veiligheidsproblematiek aangepakt” (Ministerie van Justitie en Veiligheid & VNG, 2018, p. 1). Kortom, de LVV hanteert net als de BBB meerdere beleidsdoelstellingen: het bevorderen van terugkeer, legalisering van verblijf, veiligheid- en zorgproblemen. Desondanks zijn er ook verschillen tussen de LVV en de BBB. Ten eerste is de LVV opvang voorwaardelijk: enkel ongedocumenteerden die aangeven actief te willen werken aan hun toekomst in de vorm van terugkeer of legalisering worden toegelaten tot de opvang. Het tweede verschil is de invloed van rijkspartijen, zoals de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), op de opvang. Op één punt komen de LVV en BBB overeen, namelijk om de effectiviteit van de opvang te bepalen aan de hand van terugkeer- en legaliseringscijfers. Deze cijfers geven geen rooskleurig beeld van het aandeel ongedocumenteerden dat terugkeert of een legale status krijgt. Zo lag het gemiddelde van de bestendige uitstroom van alle LVV locaties in november 2020 op 18% (Hermens, Kahmann, Treeck, Out, de Gruijter, 2020). Verder verblijft 36% van de ongedocumenteerden uit de LVV met tijdelijke toestemming in Nederland door een hernieuwde asielaanvraag of door een medische situatie (Hermens et al., 2020). Dit houdt in dat minimaal 48% van de ongedocumenteerden niet teruggekeerd zijn en geen legalisering van hun status hebben gekregen.

Het is dus duidelijk dat enkel het meten van terugkeer en legaliseringcijfers onvoldoende inzicht geeft over de effectiviteit van beleid voor ongedocumenteerden, omdat meer doelen gesteld worden die daarmee niet gemeten worden. Dit onderzoek biedt een nieuw alternatief theoretisch raamwerk om effectiviteit van beleid voor ongedocumenteerden te meten. Dit theoretisch raamwerk wordt vervolgens toegepast op onder andere de Rotterdamse LVV. Door de cijfers van de tussenevaluatie is de verwachting dat ook binnen dit nieuwe theoretisch raamwerk de LVV in beperkte mate effectief is. De studie gaat daarom ook in op experimentele initiatieven. De onderzoeksvraag van deze studie luidt:

Hoe dragen bestaande en experimentele oplossingen voor ongedocumenteerden bij aan duurzame oplossingen voor ongedocumenteerden, volgens een inclusieve dan wel exclusieve benadering van effectiviteit?

In de analyse wordt ingegaan op drie deelvragen:

1: Op welke manier kan effectiviteit geoperationaliseerd worden als meerdere beleidsdoelstellingen voor ongedocumenteerden worden toegevoegd?

2: Hoe draagt de LVV bij aan het voorgestelde raamwerk van effectiviteit?

3: Hoe dragen experimentele oplossingen bij aan het voorgestelde raamwerk van effectiviteit?

Theoretisch kader

Het literatuuronderzoek van deze studie richt zich op theorieën over het vormgevingsproces van beleid voor ongedocumenteerden in welvaartstaten, en op de principes die daarvoor leidend zijn. Vervolgens worden deze principes gebruikt om een nieuw theoretisch raamwerk voor effectiviteit op te stellen.

De legitimiteit van migratiebeleid in liberale welvaartstaten

Liberale verzorgingsstaten hebben de noodzaak om legitiem te zijn, wat betekent dat inwoners een goede reden hebben om mee te werken aan de wetten van een staat (Boswell, 2007). De legitimiteit berust op het uitoefenen van macht op een manier die in lijn is met de principes waar liberale verzorgingsstaten op rusten (Boswell, 2007).

Boswell (2007) noemt vier principes waar de liberale staat op is gebaseerd en hoe deze zich vertalen voor migratiebeleid. Leerkes en Van Houte (2020) gebruiken deze vier principes om verschillende manieren van omgang met irreguliere migratie te typeren. Het eerste principe is dat een staat de inwoners *veiligheid* op het grondgebied biedt (Boswell, 2007). Irreguliere migratie kan verschillende veiligheidsproblemen met zich mee brengen voor zowel reguliere bewoners als ongedocumenteerden (Boswell, 2007). Deze problemen moeten staten tegengaan om legitiem over te komen (Koser, 2010). Dit gebeurt vaak in de vorm van strenge (interne) grenscontrole, registratie van migranten en het uitzetten van criminele migranten (Boswell, 2007). Bij irregulier verblijf uit dit zich op andere wijze. Het voorkomen van dakloosheid en criminaliteit (Leerkes & Van Houte, 2020) is vanuit het veiligheidsprincipe dan prioriteit van de liberale staat.

Economische welvaart is het tweede principe van de liberale welvaartstaat. De staat richt zich op het creëren van de juiste omstandigheden voor economische welvaart (Boswell, 2007). Bij migratiebeleid zorgt dit voor een verschil tussen migranten die geacht worden economische bijdrage te leveren en migranten die dit niet doen (Boswell, 2007). Dit uit zich in een verhoogde prioriteit om ongedocumenteerden uit te zetten indien zij weinig toevoegen aan de economie van een land. Daarnaast kan irreguliere migratie zorgen voor meer economische welvaart, maar op een oneerlijke manier. Door het gebrek aan recht op voorzieningen zijn ongedocumenteerden meer vatbaar voor arbeidsuitbuiting en kunnen zij onder het minimumloon werken. Dit kan voor oneerlijke concurrentie op de arbeidsmarkt zorgen (Koser, 2010).

Het principe *Sociale redistributie* gaat over het eerlijk verdelen van middelen onder de bevolking (Boswell, 2007). Dit gebeurt via sociale voorzieningen zoals gezondheidszorg, minimumloon en uitkeringen (Boswell, 2007). Migrant kunnen druk op deze voorzieningen uitvoeren. Zo kunnen ongedocumenteerden op secundaire arbeidsmarkten concurreren met het minimumloon (Boswell, 2007). Staten met omvangrijke sociale voorzieningen treden vaak strenger op tegen irregulier verblijf (Leerkes & Van Houte, 2020). Daarentegen kan sociale redistributie ook de andere kant op werken, waarbij NGO's pleiten voor toegang van ongedocumenteerden tot sociale voorzieningen. Deze mogelijke richting lijkt echter vaak beperkt door protectionistische visies op sociale voorzieningen (Boswell, 2007).

Het laatste principe is *een rechtstaat die functioneert volgens formele omstandigheden* (Boswell, 2007), *eigen grondwet en internationale verdragen* (Leerkes & Van Houte, 2020). Voor migratiebeleid betekent dit dat migranten zonder recht op verblijf daadwerkelijk het land verlaten, waarbij de vertrekmaatregelen gebonden zijn aan internationale overeenkomsten op, bijvoorbeeld, het gebied van mensenrechten (Leerkes & Van Houte, 2020).

De principes van de liberale staat in de lokale context

De principes van de liberale staat vertalen zich in de praktijk door naar het beleid omtrent ongedocumenteerden. Het nationale beleid van een staat zorgt niet per definitie voor uniforme beleidspraktijken. Dit komt doordat veel beleid voor ongedocumenteerden zich vertaalt naar het lokale niveau, waar gemeenten en NGO's het beleid mede vormgeven (Ataç Schütze & Reitter, 2020).

Dit blijkt ook uit een analyse van Van den Durpel (2017) waar lokale beleidsstukken en raadsvergaderingen zijn onderzocht. Uit deze analyse blijkt dat steden op twee verschillende manieren omgaan met ongedocumenteerden. Namelijk door ongedocumenteerden meer binnen of juist meer buiten te sluiten dan wat de nationale wetgeving voorschrijft. Steden zijn dus geen "*norm takers*" (Van den Durpel, 2017, p.71) van nationaal beleid. Op basis van deze bevinding maakt Van den Durpel (2017) onderscheid tussen inclusieve en exclusieve steden. De analyse richt zich op het recht op huisvesting, onderwijs en toegang tot gezondheidszorg.

Hieruit blijkt dat inclusieve steden financiën en personeel inzetten om ongedocumenteerden toegang te geven tot deze voorzieningen (Van den Durpel, 2017). De motieven voor het insluiten van ongedocumenteerden zijn gericht op het handhaven van mensenrechten en het verbeteren van de sociale cohesie (Van den Durpel, 2017). De insluiting tot gezondheidszorg bestaat uit het verbeteren van toegang tot gezondheidszorg door ongedocumenteerden en medici te informeren over het recht op gezondheidszorg van ongedocumenteerden. De toegang tot onderwijs wordt verleend door ongedocumenteerden en scholen toe te staan om meerderjarige ongedocumenteerden les te geven. De insluiting tot huisvesting is vooral zichtbaar in gevallen van dakloosheid: in inclusieve steden wordt de toegang tot daklozenopvang niet ontzegd.

Net als inclusieve steden zetten exclusieve steden eigen middelen in om invloed op de toegang van ongedocumenteerden tot voorzieningen uit te oefenen. Deze steden beperken de toegang tot voorzieningen om de openbare orde en nationale wetgeving streng te handhaven. Dit houdt in dat de toegang tot onderwijs beperkt wordt tot minderjarigen, en de toegang tot gezondheidszorg enkel geldt voor medisch noodzakelijke kwesties (Van den Durpel, 2017). Huisvesting voor ongedocumenteerden wordt tegengewerkt door verblijfplaatsen van ongedocumenteerden te ontruimen. Deze handhaving vindt plaats vanuit het motief om kosten te besparen op publieke voorzieningen (Van den Durpel, 2017).

Theoretisch raamwerk van effectiviteit

De eerste deelvraag gaat over hoe effectiviteit breder gemeten kan worden en is daarom onderdeel van het theoretisch kader. Om deze vraag te beantwoorden is gekeken naar literatuur over onderzoeksmethoden voor migratiebeleid. Deze literatuur stelt dat effectiviteit pas beschreven kan worden als ook veiligheidsgerelateerde, economische en humanitaire motieven meegenomen worden (Vaes et al., 2014). De humanitaire motieven bestaan uit juridische verplichtingen, zoals mensenrechten, en een eerlijke verdeling van publieke middelen achten (Vaes, et al., 2014). Daarnaast wordt genoemd dat deze motieven op zowel inclusieve als exclusieve (Van den Durpel, 2017) manier kunnen uitpakken (Vaes et al., 2014).

De bronnen uit dit theoretisch kader komen overeen met wat Vaes, De Bruyn en Wets (2014, p.32) “de hoofdmoot van de doelstellingen en argumentaties onderliggend aan hedendaags migratiebeleid” noemen. In deze studie is namelijk gekozen om de vier principes van de liberale staat (Boswell, 2007; Leerkes & Van Houte, 2020) te combineren met de tweedeling van inclusief en exclusief beleid (Van den Durpel, 2017). Het voordeel van dit model, is dat deze meer verdieping geeft dan het model van Vaes, De Bruyn en Wets (2014). Deze verdieping richt zich op de principes van liberale staat, en specifiek op het onderscheid tussen sociale redistributie en humanitaire motieven (Boswell, 2007). Daartegenover valt in het model van Vaes, De Bruyn en Wets (2014) de sociale redistributie samen met juridische motieven. In deze studie wordt aan de hand van de principes van de liberale staat onderscheid gemaakt tussen twee verschillende vormen van effectiviteit. Ondanks dat de principes van de liberale staat een uitgebreid beeld geven, mist er een belangrijk element. Dit is de mogelijkheid om ongedocumenteerden ofwel binnen, ofwel buiten te sluiten in beleid (Van den Durpel, 2017). Daarom is in deze studie gekozen om de principes van de liberale staat op een inclusieve en exclusieve manier te conceptualiseren. De tweedeling tussen inclusieve en exclusieve effectiviteit kan een ideaaltypisch beeld van de effectiviteit van beleid weergeven. Dit wordt in het nieuwe raamwerk genuanceerd, doordat de mogelijkheid bestaat om inclusie en exclusie op de principes van de liberale staat te beschrijven.

Tabel 1 geeft een overzicht van dit nieuwe raamwerk. In de volgende alinea's worden voorbeelden uitgewerkt, om te laten zien hoe dit raamwerk in de praktijk eruitziet. Opvallend is dat de traditionele kijk op effectief beleid, met de focus op terugkeerpercentages en legaliseringscijfers, slechts op twee van de acht plekken (inclusieve en exclusieve effectiviteit voor de rechtstaat) naar voren komt.

Tabel 1

Principe liberale staat	Inclusieve effectiviteit	Exclusieve effectiviteit
Veiligheid (Boswell, 2007; Leerkes & Van Houte, 2020)	<ul style="list-style-type: none"> • Dakloosheid tegengaan in voordeel migrant (Spencer & Delvino, 2019) • Dakloosheid tegengaan in voordeel openbare veiligheid (Spencer & Delvino, 2019; Leerkes & Van Houte, 2020) 	<ul style="list-style-type: none"> • Irreguliere bewoning tegengaan wegens criminaliteit (Van den Durpel, 2017) • Ongedocumenteerden vervolgen wegens identificatieplicht (Spencer & Delvino, 2019)
Economische welvaart (Boswell, 2007; Leerkes & Van Houte, 2020)	<ul style="list-style-type: none"> • Arbeid van ongedocumenteerden legaliseren (Spencer & Triandafyllidou, 2020) 	<ul style="list-style-type: none"> • Buitensluiten van arbeidsmarkt omwille van secundaire arbeidsmarkt (Leerkes & Van Houte, 2020) • Buitensluiten van arbeidsmarkt om de werkgelegenheid te beschermen (Spencer & Delvino, 2019)
Sociale redistributie (Boswell, 2007; Leerkes & Van Houte, 2020)	<ul style="list-style-type: none"> • Toegang tot medische zorg (Spencer & Delvino, 2019; Spencer & Triandafyllidou, 2020) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ontzeggen toegang woningsmarkt en sociale voorzieningen (Broeders & Engbersen, 2007)
Rechtstaat (Boswell, 2007; Leerkes & Van Houte, 2020)	<ul style="list-style-type: none"> • Voldoen aan mensenrechtenverdragen (EMN, 2017) • Verblijfsvergunning geven (ministerie van Justitie en Veiligheid & VNG, 2018) 	<ul style="list-style-type: none"> • Terugkeer van ongedocumenteerden op basis nationale wetgeving (Rijksoverheid, 2018)

Met betrekking tot veiligheid kan het bieden onderdak gezien worden als een vorm van inclusieve effectiviteit omdat ongedocumenteerden hier voordeel mee behalen (Spencer & Delvino, 2019). Het bieden van onderdak kan ook gemotiveerd zijn door veiligheidsoverwegingen door het tegengaan van dakloosheid in de stad (Spencer & Delvino, 2019; Leerkes & Van Houte, 2020). Daarentegen stelt Van den Durpel (2017) dat beleid gericht op publieke orde juist exclusief is. Echter stelt Van den Durpel ook dat exclusief beleid de nationale wetgeving boven het lokale plaatst. In Nederland is het bieden van onderdak aan ongedocumenteerden sinds 2016 niet meer nationaal beleid. Het bieden van onderdak aan ongedocumenteerden wordt om die reden in deze studie alsnog onder inclusieve effectiviteit van veiligheid geschaard. Een andere inclusieve vorm van het bereiken van veiligheid is de mogelijkheid om aangifte te doen als ongedocumenteerde zonder risico op uitzetting (Spencer & Delvino, 2019). Exclusieve veiligheid kan de vorm aannemen van het ontzeggen van onderdak op basis van verblijfstatus (van den Durpel 2017)

De literatuur wordt het begrip ‘*deservingness*’ gebruikt om aan te geven of een ongedocumenteerde toegang tot instituten en sociale zekerheid ‘verdient’ in de ogen van de overheid. Deze ‘verdienste’ kan op basis van humanitaire en economische gronden verkregen worden (Ataç, 2019). De economische grond voor *deservingness* kan een ongedocumenteerde verkrijgen door een bijdrage te leveren aan de landelijke of lokale economie (Spencer & Delvino, 2019). Een voorbeeld van deze inclusieve benadering tot economische welvaart is het Duldung-principe uit Duitsland. Hier kunnen ongedocumenteerden legaal werken als zij aan bepaalde voorwaarden voldoen en in uitzonderlijke gevallen alsnog een verblijfsvergunning krijgen (Spencer & Triandafyllidou, 2020). Naast deze benaderingen bestaan er exclusievere benaderingen, waar ongedocumenteerden van de

arbeidsmarkt worden buitengesloten zodat zij niet concurreren met reguliere inwoners (Spencer & Delvino, 2019).

De term sociale redistributie (Leerkes & Van Houte, 2020) verwijst naar een eerlijke verdeling van middelen via sociale voorzieningen zoals medische zorg. Spencer en Delvino (2019) beschrijven dat inclusieve beleidspraktijken ongedocumenteerden toegang geven tot medische zorg. Deze inclusieve benadering tot medische zorg laat ruimte over voor interpretatie, zo hebben ongedocumenteerden niet overal in Europa recht op dezelfde zorg (Spencer & Triandafyllidou, 2020) en weten veel ongedocumenteerden niet van het recht op gezondheidszorg af (Van den Durpel, 2017). Vaak zijn het NGO's die ongedocumenteerden helpen met het krijgen van gezondheidszorg (Spencer & Delvino, 2019). Tegenover deze benaderingen kunnen exclusiepraktijken geplaatst worden die ongedocumenteerden toegang tot sociale voorzieningen ontzeggen. Protectionistische visies (Boswell, 2007) en een wens van efficiënte sociale voorzieningen (Van den Durpel, 2017) liggen hieraan ten grondslag. De wettelijke uitsluiting door de Koppelingswet kan gezien worden als een protectionistische visie omdat deze de toegang tot sociale voorzieningen ontzegt (Broeders & Engbersen, 2007).

De rechtstaat functioneert op verschillende niveaus, van het Europese naar het lokale niveau kunnen wetsartikelen ander geïmplementeerd worden of tegenstrijdig zijn met andere wetsartikelen. Zo is er de Europese wet 'Het Pakket Maatregelen inzake hulpverlening' die "verbiedt het verlenen van hulp aan mensen zonder wettig verblijf bij binnenkomst, doorreis en verblijf" (Van den Durpel, 2017, p.67). Het verbieden van hulp op basis van wetsartikelen is een exclusieve effectiviteit van de rechtstaat. Een andere veelvoorkomende vorm van exclusieve effectiviteit is het bewerkstelligen van terugkeer van ongedocumenteerden. Zij moeten immers terugkeren op basis van een juridische beslissing over hun verblijfsaanvraag. Tegelijkertijd zijn er inclusieve rechtstatelijke voorbeelden zoals het Europees Sociaal Handvest die handvatten biedt voor hulpverlening van ongedocumenteerden (Europees Sociaal Handvest, artikel 11, 1963).

Opvallend aan de beschreven vormen van effectiviteit is dat deze met elkaar in strijd kunnen zijn. Zo is het onmogelijk om het recht op wonen (Raad van Europa, 2014) te handhaven als ongedocumenteerden geweigerd worden op de woningmarkt. Om van een bestendig beleid te spreken is het daarom van belang dat de verschillende vormen van effectiviteit niet met elkaar in strijd zijn.

Methoden

Het doel van dit onderzoek is om aan te tonen dat verschillende typen effectiviteit bestaan voor oplossingen voor ongedocumenteerden. De eerste deelvraag gaat over hoe effectiviteit breder dan terugkeerpercentages geoperationaliseerd kan worden. De hieruit voortkomende typen van effectiviteit zijn uitgewerkt in het theoretisch kader. Dit model wordt daarom getest bij drie casussen. Hierin worden ook de deelvragen over de effectiviteit van de LVV en experimentele oplossingen beantwoord.

Dataverzameling

De dataverzameling bestaat uit een beleidsanalyse en interviews met acht respondenten, verdeeld over drie fasen. De eerste fase is een oriënterende fase, waarbij beleidsstukken op nationaal en lokaal niveau zijn geanalyseerd. In deze fase zijn problemen geïdentificeerd en een verzameling van een aantal oplossingen die er bestaan om deze problemen tegen te gaan.

De tweede fase bestaat uit semistruktureerde interviews met personen die werken met drie van de gevonden oplossingen en beleidsmakers van de gemeenten die met de oplossingen werken. De interviews zijn gevoerd aan de hand van een aantal vaste vragen, gebaseerd op het theoretisch kader. De verkennende aard van dit onderzoek maakt het noodzakelijk om af te kunnen wijken van het theoretisch kader. Daarom zijn ook open vragen gesteld die gericht zijn op het operationaliseren van effectiviteit. De open vragen die standaard gesteld zijn staan in Appendix A onder het kopje ‘operationalisering effectiviteit’. Dit zijn vragen als “Wat zijn de doelstellingen van [oplossing]?”. De huidige operationalisering van effectiviteit staat dus nog niet volledig vast als omdat respondenten hier zelf invulling aan kunnen geven. Tijdens de interviews zijn uitspraken herhaald en samengevat om te kijken of de interviewer het juist begrepen heeft (Cresswell & Poth, 2018). Verder is triangulatie toegepast, door oplossingen die vanuit de verschillende interviews naar voren kwamen met elkaar tijdens het gesprek te vergelijken. Zo zijn elementen uit de Utrechtse aanpak van activering bevestigd bij de gemeente Rotterdam en andersom.

In de derde fase zijn beleidsdocumenten geanalyseerd om aanvullende informatie te krijgen over de effectiviteit van de oplossingen.

Sampling

In totaal zijn zeven interviews gehouden met acht verschillende respondenten. Er is gezocht naar respondenten die werkzaam zijn voor organisaties die oplossingen bieden of ontwerpen voor ongedocumenteerden. Daarnaast zijn er beleidsmakers geïnterviewd die verantwoordelijkheid dragen voor ongedocumenteerden in de gemeenten van de onderzochte oplossingen. Deze respondenten zijn werkzaam bij vijf verschillende organisaties. Hiervan zijn drie werkzaam bij een NGO en twee bij een gemeente. Tabel 2 weergeeft dit overzicht. De respondenten zijn geselecteerd via *purposefull sampling*, een samplemethode waarbij gericht gezocht wordt naar representatieve respondenten (Cresswell & Poth, 2018). Niet alle benaderde organisaties wilden meewerken aan het onderzoek of gaven geen respons. Een overzicht van oplossingen die in dit onderzoek niet behandeld zijn is weergegeven in Appendix D. Een gedeelte van de respondenten (nummer 2, 3, 4, en 8) zijn via *snowball sampling* naar voren gekomen. Dat is een samplemethode waarmee geïnterviewde respondenten worden gevraagd om in contact te komen met andere relevante personen (Cresswell & Poth, 2018).

Tabel 2

Respondent	Organisatie	Omschrijving	Functie	Oplossing	Casus
1	ROS	Belangenbehartiging ongedocumenteerden, taallessen noodopvang, spreekuren, LVV, vrijwillige terugkeer	Medewerker LVV	LVV	1
2	Gemeente Rotterdam		Medewerker LVV	LVV	1
3			Medewerker LVV	LVV	1
4			Beleidsadviseur	LVV	1
5	ROS	*	Medewerker ROS	Erasmuspas poort	2
6	JWS	Stichting die werkt aan kennisverspreiding over mensenrechten aan medici	Lid RvB	E-learning	2
7	PAS	Overkoepelende organisatie van ngo's die een netwerk onderhoudt waarin ongedocumenteerden vrijwilligerswerk en leertrajecten kunnen doen	Coördinerend medewerker	Activering	3
8	Gemeente Utrecht		Beleidsadviseur	Activering	3

Analyse

De beleidsdocumenten zijn conform de onderzoeksmethode van Van den Durpel (2017) geanalyseerd op waargenomen problematiek en of beleidsmaatregelen ongedocumenteerden in- of uitsluiten van publieke voorzieningen. Appendix C geeft weer welke beleidsdocumenten geanalyseerd zijn en of deze als inclusief of exclusief zijn aangemerkt.

De interviews zijn twee dagen na afname getranscribeerd en gecodeerd in ATLAS.ti. Het codeerproces bestond uit de stappen open codering, axiale codering en selectieve codering. Het voordeel aan het volgen van een codeerproces is dat informatie uit interviews overzichtelijk en op thematiek ingedeeld kan worden (Cresswell & Poth, 2018). Tijdens de open codering zijn tekstfragmenten uit interviews geselecteerd, omdat deze fragmenten de relevante informatie voor het onderzoek bevatten (Cresswell & Poth, 2018). In dit onderzoek zijn de tekstfragmenten beschreven met trefwoorden in de codeersoftware ATLAS.ti. Na de open codering vond de axiale codering plaats. Dit houdt in dat de open codes zijn vergeleken op overeenkomsten en verschillen (Cresswell & Poth, 2018). Indien er overeenkomsten tussen de codes waren werden deze samengevoegd. Dit zijn meer algemene codes, ofwel, de axiale codes (Cresswell & Poth, 2018). Vervolgens is selectief gecodeerd. Daarvoor is een selectie van axiale codes gemaakt op basis van relevantie voor het onderzoek (Cresswell & Poth, 2018). De selectieve codes zijn geanalyseerd op basis van de verschillende vormen van effectiviteit. Deze analyse is weergegeven in Appendix E.

Ethische verantwoording

Om de privacy te waarborgen zijn de namen van respondenten geanonimiseerd. De toestemmingsformulieren zijn weergegeven in Appendix B. Met dit formulier gaven respondenten toestemming om de naam van hun organisatie te mogen gebruiken. Deze toestemming is van belang, omdat de experimentele oplossingen gedetailleerd worden beschreven. Hierdoor is het dus mogelijk om te achterhalen om welke organisatie het gaat.

Resultaten

In dit hoofdstuk worden drie casussen besproken om de hoofdvraag te beantwoorden. In iedere casus wordt een deelprobleem van ongedocumenteerden beschreven aan de hand van beleidsdocumenten, wetsartikelen en onderzoeken over problematiek van ongedocumenteerden. Vervolgens worden oplossingen beschreven die deze problematiek tegengaan. De hoofdvraag wordt behandeld door de effectiviteit van de oplossingen te toetsen aan het theoretisch raamwerk. In casus 1 worden problemen van dakloosheid en terugkeer besproken met als casus de Rotterdamse LVV. Deze casus wordt gebruikt om de deelvraag over de effectiviteit van de LVV te beantwoorden. Hierna wordt in casus 2 de toegang tot gezondheidszorg beschreven aan de hand van het Erasmuspaspoort van Rotterdams Ongedocumenteerden Standpunt (ROS) en een E-learning voor medici van de Johannes Wier Stichting (JWS). Als laatste wordt in casus 3 beschreven hoe problemen van openbare orde en een inactieve houding van ongedocumenteerden worden aangepakt in Utrecht. Hier werken Project Aan de Slag (PAS) en de gemeente Utrecht samen aan activeringstrajecten voor ongedocumenteerden. Deze casus wordt gebruikt om de deelvraag over de effectiviteit van experimentele oplossingen te beantwoorden.

Casus 1

Probleem: dakloosheid en terugkeer

De rijksoverheid noemt het tegengaan van illegaliteit en het bewerkstelligen van terugkeer van ongedocumenteerden de hoogste prioriteit². Deze prioriteit wordt sinds 1999 vormgegeven door de Koppelingswet. De Koppelingswet ontzegt ongedocumenteerden de toegang tot de arbeidsmarkt, woonmarkt, en sociale voorzieningen om zodoende een ongedocumenteerd bestaan te ontmoedigen (Broeders & Engbersen, 2007). Tegelijkertijd vindt terugkeer van ongedocumenteerden beperkt plaats (Mack, et al., 2020). Deze combinatie zorgt ervoor dat een verhoogd risico op dakloosheid en bijbehorende openbare orde problemen ontstaan. Dit wordt waargenomen door zowel de ministeries Justitie & Veiligheid (J&V), Volksgezondheid, Welzijn en Sport³ als door politieke partijen in de gemeente Rotterdam⁴.

Beleid

Om problemen van dakloosheid tegen te gaan en meer terugkeer te bewerkstelligen hebben J&V de LVV in vijf steden opgericht. Dit is een 24-uurs opvang waar NGO's, gemeenten en de rijkspartijen IND en DT&V samenwerken aan terugkeer of legalisering van ongedocumenteerden (Ministerie van Justitie en Veiligheid & VNG, 2018). Deze partijen hebben eens per maand een overleg waar bepaald wordt of en hoe er gewerkt wordt aan terugkeer of legalisering van individuele ongedocumenteerden. Dit overleg heet in Rotterdam het 'brio'. De inrichting van de LVV verschilt per gemeente en is vastgelegd in een bestuurlijk convenant. Alle LVV's komen overeen in de doelstelling van het vinden van bestendige oplossingen: "De beoogde bestendige oplossing zal veelal terugkeer naar het land van

² Rijksoverheid. Minder illegaliteit, meer terugkeer, 2020.

³ -Kamerbrief over opvang ongedocumenteerden, Blokhuis, 2020

-Beantwoording Kamervragen over de berichtgeving dat arbeidsmigranten niet allemaal een vaccin krijgen en de maatschappelijke opvang voor ongedocumenteerden wordt afgebouwd. Paulusma, Patternotte, de Jonge, 2021

-Verslag van een schriftelijk overleg: vreemdelingenbeleid. Tweede kamer der staten generaal. P.32. April 2020.

⁴ -SP, GroenLinks, D66, 'motie basisvoorzieningen voor ongedocumenteerden', november 2013, Rotterdam

-Wethouder Onderwijs, jeugd en zorg, 'brief aan de raad inzake tijdelijke uitbreiding nachtopvang en afdoening motie MO2014-1753 Niemand slaapt op straat', december 2014, Rotterdam

-Gemeenteraad Rotterdam. Motie 'Doorontwikkeling nachtopvang', januari 2016

- Gemeenteraad Rotterdam. Motie 'Geen afbouw tijdelijke uitbreiding nachtopvang'. januari 2016, Rotterdam

herkomst of legaliseren van verblijf betekenen.” (Ministerie van Justitie en Veiligheid & VNG, 2018). Een bestendige oplossing valt dus altijd binnen het huidige asielbeleid van legalisering of terugkeer.

De LVV is 24 uur per dag toegankelijk voor ongedocumenteerden als zij worden toegelaten en voorkomt daarmee dakloosheid en rondzwerven op straat. Daarnaast wordt een bijdrage aan de zorgproblematiek geleverd door een verpleegkundige in de LVV, die betaald wordt door de gemeente⁵. Deze verpleegkundige signaleert medische problemen, maar voert zelden medische ingrepen uit.

De opvang kan ook beëindigd worden als de deelnemers van het brio geen bestendige oplossing vinden binnen de termijn van zes maanden (Ministerie van Justitie en Veiligheid & VNG, 2018) of als een ongedocumenteerde zelf vertrekt uit de LVV. Dit betekent niet dat de doelen van de LVV hiermee vervallen, in het samenwerkingsdocument staat namelijk:

“Van belang is dat zoveel mogelijk moet worden voorkomen dat er sprake is van dakloosheid, overlast, en het beroep doen op gemeentelijke voorzieningen dit wordt bij het verlaten van de LVV door alle partners in overweging genomen. In een breder kader geldt dat in overeenstemming met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens humanitaire noodsituaties dienen te worden voorkomen” (Ministerie van Justitie en Veiligheid & VNG, 2018).

Ondanks dit voornemen wordt in de geanalyseerde beleidsdocumenten niet toegelicht wat gedaan kan worden om aan deze doelstellingen tegemoet te blijven komen.

Toelating tot de Rotterdamse LVV

Ondanks dat de LVV een nationale pilot is, zijn er verschillen tussen de deelnemende steden als het gaat om de toelatingsprocedure. De volgende alinea's beschrijven hoe de toelatingsprocedure van de Rotterdamse LVV invloed heeft op de effectiviteit. De bijdrage die de LVV aan veiligheid en zorgproblemen levert wordt logischerwijs bepaald door de proportie van het totaal aantal ongedocumenteerden in de stad die opvang krijgen in de LVV. Zij zijn immers gedurende een bepaalde tijd niet meer op straat en staan onder toezicht van de verpleger in de LVV. Een bijdrage op de lange termijn is afhankelijk van het aantal ongedocumenteerden dat terugkeert of een legale status krijgt, de *bestendige oplossing*. De opvang in Rotterdam draagt hier beperkt aan bij: 57 van de 112 bedden zijn bezet volgens de beleidsadviseur van de gemeente Rotterdam (2021). De respondenten werkzaam bij de gemeente geven aan dat zij de precieze reden van de onderbezetting niet weten. Daartegenover staat de verklaring van ROS. Deze organisatie wijt de onderbezetting aan het stellen van strikte eisen tijdens het toelatingsgesprek wat door de gemeente wordt gevoerd. Tijdens dit gesprek horen ongedocumenteerden dat ze mee moeten werken aan wat als een bestendige oplossing gezien wordt als hun dossier is bekeken. De ongedocumenteerden weten op dat moment nog niet of dit terugkeer of legalisering gaat zijn. Dit betekent dat ongedocumenteerden akkoord moeten gaan met mogelijke terugkeer om toegelaten te worden tot de opvang. ROS geeft aan dat dit er toe leidt dat een groot aantal ongedocumenteerden al in de toelatingsfase met onbekende bestemming (MOB) vertrekken. Bij een MOB-vertrek kan de LVV geen dakloosheid tegengaan of openbare orde problemen terugdringen. De oplossing is volgens deze NGO om de voorwaarde van mogelijke terugkeer pas na de toelating tot de LVV te bespreken en dit onder goede begeleiding te doen.

Naast het streng handhaven van de toelatingseisen bestaat er nog een verklaring voor de onderbezetting in de Rotterdamse LVV. Dit heeft te maken met dat ongedocumenteerden uit zogenaamde veilige landen niet worden toegelaten, tenzij zij door een andere organisatie worden aangemeld (Medewerker LVV, Gemeente Rotterdam, 2021). Er bestaat een lijst met veilige landen die door J&V is samengesteld. Een land is veilig als er geen sprake is van vervolging vanwege ras of geloof, foltering, of onmenselijke behandeling⁶. Op de site van de rijksoverheid staat dat

⁵Convenant LVV Rotterdam. Gemeente Rotterdam. 2018

⁶Rijksoverheid. Welke landen staan op lijst van veilige landen?. 2021

asielaanvragen vanuit veilige landen extra druk op het asielsysteem leggen. Hierom is het van belang deze aanvragen zo snel mogelijk te verwerken en bij afwijzing van een asielaanvraag de ongedocumenteerde zo snel mogelijk te laten vertrekken⁷. Opvallend is dat de nationale overheid terugkeer van deze groep prioriteit geeft, maar dat deze groep tegelijkertijd geen toegang krijgt tot de Rotterdamse LVV. Hierin lijkt de LVV geen bijdrage te kunnen leveren aan de terugkeercijfers van ‘veilige landers’. De reden dat veilige landers niet worden toegelaten is omdat zij doorgaans geen hulp nodig hebben bij terugkeer (Beleidsadviseur, Gemeente Rotterdam, 2021). Voor de groep ongedocumenteerden uit veilige landen kan de LVV dus alleen een bijdrage aan dakloosheid en zorgproblemen leveren als zij al in een terugkeertraject zitten.

Juridische check

Ondanks dat de cijfers een onderbezetting binnen de opvang laten zien, zijn er ook cijfers die een positief beeld geven over verblijfsvergunningen. De positieve cijfers komen uit de fase na het toelatingsgesprek: de juridische check. Op dat moment wordt door de NGO bepaald of er een nieuwe asielaanvraag wordt ingediend (positieve check) of dat gewerkt wordt aan terugkeer (negatieve check). ROS zegt over de positieve checks dat zij hier wel streng in zijn:

“We hebben op zich een goede score, 100% van onze (positieve) juridische checks hebben geresulteerd in een verblijfsvergunning maar dat kan ook betekenen dat we misschien wat te streng beoordelen. Maar over het algemeen, wij toetsen vrij strak aan hoe wij nu zien hoe de IND het vreemdelingenbeleid interpreteert.” (Medewerker LVV, ROS, 2021)

Uit deze quote blijkt dat de positieve juridische checks resulteren in een verblijfsvergunning voor ongedocumenteerden. Dit komt doordat ROS hier streng de criteria van de IND, die aanvragen voor verblijfsvergunningen beoordeeld, hanteert. De juridische checks lijken dus een verlengstuk van nationaal beleid.

In het andere scenario, de negatieve juridische check, wordt juist ingezet op een terugkeerprocedure. Op het moment dat ongedocumenteerden besluiten niet meer mee te werken aan terugkeer mogen zij niet meer in de opvang verblijven. Hiermee ontstaat het risico dat zij dakloos worden. Om dit te voorkomen zetten NGO's in op toekomstoriëntatie van de ongedocumenteerde. Tijdens de toekomstoriëntatie vinden gesprekken plaats waarin ongedocumenteerden met begeleiders nadenken over hoe terugkeer succesvol plaats kan vinden. De bestendige uitstroom van ongedocumenteerden met een negatieve juridische check vindt dus bijna altijd plaats in de vorm van terugkeer. In de volgende alinea wordt besproken in hoeverre de LVV bijdraagt aan bestendige oplossingen, indien dit gemeten wordt op de conventionele manier van terugkeer en legaliseringscijfers.

(On)bestendige oplossingen in de LVV?

Op 1 november 2020 waren 139 ongedocumenteerden de Rotterdamse LVV uitgestroomd. Deze cijfers geven stof tot nadenken. Slechts 4% kreeg een status in Nederland, 16% begon een hernieuwde asielaanvraag, en 1% mocht langer blijven wegens medische problemen⁸. Op deze manier blijft 21% van de ongedocumenteerden op een legale manier tijdelijk of permanent in Nederland. Dit betekent dat 80% van de uitgestroomde ongedocumenteerden Nederland dus moesten verlaten. Dit aantal lag echter een stuk lager: slechts 22% is naar het land van herkomst teruggekeerd. Dit resulteert in een 57% *onbestendige* situaties in de vorm van MOB, gedwongen beëindiging van de opvang en vertrek naar een andere opvang. Zowel de beleidsadviseur van de gemeente Rotterdam geven aan dat na de beëindiging van de opvang er geen vangnet is vanuit de LVV, tenzij iemand terugkomt met een terugkeerwens. Daartegenover geeft ROS aan dat zij bij beëindiging proberen in contact te blijven met de ongedocumenteerde om verder te werken aan vrijwillige terugkeer.

De combinatie van deze cijfers en het ontbreken van beleid voor ongedocumenteerden die

⁷ Rijksoverheid. Wat gebeurt er met asielaanvragen van mensen uit veilige landen. 2020

⁸ Tussenevaluatie pilot Landelijke Vreemdelingenvoorzieningen. 2021.

geen opvang (meer) hebben in de LVV leidt tot de conclusie dat de LVV een beperkte bijdrage kan leveren aan de eigen doelstellingen: terugkeer, legalisering en het voorkomen van dakloosheid en zorgproblematiek.

Utrechtse aanpak

Deze casus richt zich voornamelijk op de Rotterdamse LVV omdat de LVV locaties in andere steden sterk kunnen verschillen omdat gemeentes zelf convenanten afsluiten. Doordat de beleidsadviseur die voor de derde casus is gesproken ook verantwoordelijk is voor de LVV in Utrecht dient zich de mogelijkheid voor om twee LVV's te vergelijken.

De bovenstaande alinea's hebben beschreven dat de onderbezetting in de Rotterdamse LVV mogelijk verklaard kan worden vanwege het streng handhaven van toelatingscriteria voor ongedocumenteerden. Dit vermoeden wordt ondersteund, als gekeken wordt naar de Utrechtse LVV. Hier zijn er geen maximale termijnen voor opvang en worden 'veilige landers' wel toegelaten tot de opvang¹⁷. Door het ontbreken van maximale termijnen heeft de LVV volgens de beleidsadviseur van de gemeente Utrecht een constante bezetting van bijna alle bedden (beleidsadviseur, gemeente Utrecht, 2021). In Utrecht ligt, in tegenstelling tot Rotterdam, de focus op legalisering. Op het eerste oog lijkt de Utrechtse LVV een soortgelijk aandeel bestendige oplossingen te leveren: 4% keert terug, 13% krijgt een status en 2% migreert door naar een ander land: samen goed voor 19% bestendige oplossingen. De kans op een legale status voor ongedocumenteerden is dus circa drie keer hoger dan in de Rotterdamse LVV. De focus op legalisering blijkt ook uit het aandeel hernieuwde asielaanvragen: voor 58% van de ongedocumenteerden wordt een hernieuwde asielaanvraag gedaan. Hierdoor is het aandeel onbestendige oplossingen in ieder geval tijdelijk lager dan in Rotterdam. Deze asielaanvragen kunnen echter veel tijd in beslag nemen, wat vervolgens kan leiden tot nieuwe problemen. Gedurende deze tijd wordt ingezet op een experimentele manier van activering van ongedocumenteerden. Deze aanpak wordt verder besproken bij casus 3.

De LVV en de principes van de liberale staat

Binnen de LVV wordt in beperkte mate *bestendige oplossingen* gerealiseerd voor ongedocumenteerden die het traject afmaken. Er is sprake van een inclusieve benadering van veiligheid voor ongedocumenteerden die in de LVV zitten. Dit blijkt uit het tegengaan van dakloosheid, door hen rijksbekostigde opvang te bieden. De tweede vorm van effectiviteit, economische welvaart lijkt niet aan de orde te komen in de LVV. De uitsluiting van de arbeidsmarkt verandert niet en wordt vanuit de LVV niet extra gehandhaafd. Dit brengt ons bij de derde vorm van effectiviteit: de sociale redistributie. Deze wordt op een inclusieve manier vormgegeven door toegang tot gezondheidszorg te verlenen. Dit is een vorm van inclusieve effectiviteit van sociale redistributie, omdat een ongedocumenteerde toegang tot een publieke voorziening heeft. Tegelijkertijd verandert een verblijf in de Rotterdamse LVV niets aan de uitsluiting van andere publieke voorzieningen, zoals de arbeidsmarkt en de woonmarkt. Als laatste draagt de LVV bij aan zowel inclusieve als exclusieve effectiviteit van de rechtstaat. Enerzijds vindt inclusie plaats doordat doordat het recht op onderdak en veiligheid worden gewaarborgd en bestaat er de mogelijkheid van een hernieuwde asielaanvraag. Anderzijds vindt er ook een terugkeerprocedure plaats als een ongedocumenteerde een negatieve juridische check krijgt.

¹⁷ Samenwerkingsafspraken LVV Utrecht. Gemeente Utrecht. 2017

Al met al draagt de LVV op een hoop vlakken bij aan de effectiviteit van het nieuwe raamwerk. De LVV levert echter geen bijdrage aan bestendige oplossingen als een ongedocumenteerde de LVV niet doorloopt of niet afmaakt. Alle vormen van effectiviteit van de LVV zijn dus voorwaardelijk. Dit geldt alleen als voor de duur dat een ongedocumenteerde verblijft in een LVV of de ongedocumenteerde een legale status krijgt of terugkeert. Om dit te verduidelijken is de effectiviteit van de LVV voor twee scenarios weergegeven (tabel 3 en 4). Één scenario waarbij een bestendige oplossing wordt gevonden en één scenario waarbij de ongedocumenteerde geen toegang tot de LVV heeft of geen bestendige oplossing gevonden wordt.

Tabel 3: doorlopen LVV en vinden van bestendige oplossing

Principe liberale staat	Inclusieve effectiviteit	Exclusieve effectiviteit
Veiligheid	V	X
Economische welvaart	X	X
Sociale redistributie	V	V
Rechtstaat	V	V

Tabel 4: geen toegang tot LVV of geen bestendige oplossing gevonden

Principe liberale staat	Inclusieve effectiviteit	Exclusieve effectiviteit
Veiligheid	X	X
Economische welvaart	X	X
Sociale redistributie	X	X
Rechtstaat	X	X

De volgende twee casussen sluiten aan bij deze aanpak. Hoe kunnen er nog bijdragen geleverd worden aan zorgproblematiek (casus 2) en openbare orde en bestendige oplossingen (casus 3) als het merendeel van ongedocumenteerden met deze aanpak ongedocumenteerd blijft?

Casus 2

Beleid: Exclusie van de verzorgingsstaat en mensenrechten

De toegang tot gezondheidszorg is een internationaal mensenrecht. Op Europees niveau is dit geregeld in artikel 11 van het Europees Sociaal Handvest (1963). Daarnaast verplicht de Zorgverzekeringswet alle inwoners van Nederland tot het afsluiten van een basiszorgverzekering⁹ en leggen artsen een eed af waarin zij zweren iedereen medische hulp te verlenen die dit nodig heeft¹⁰. De Koppelingswet sluit de toegang tot sociale verzekeringen voor ongedocumenteerden echter af (art.10 VW).

Ongedocumenteerden hebben dus geen toegang tot de verzorgingsstaat wat een vorm van exclusie van sociale redistributie is. Tegelijkertijd is toegang tot gezondheidszorg een mensenrecht. De vraag is dus hoe ongedocumenteerden toegang tot gezondheidszorg kunnen krijgen als zij buitengesloten worden van de verzorgingsstaat. De Koppelingswet sluit ongedocumenteerden enkel uit van het basisverzekeringstelsel. Gelet op de eed van de artsen en het recht op gezondheidszorg hebben ongedocumenteerden dus wel toegang tot gezondheidszorg maar hebben zij geen financiële dekking van een zorgverzekering. Daarom bestaat de door het rijk gefinancierde ‘regeling onverzekerbare vreemdelingen’ van het Centraal Administratief Kantoor (CAK). Deze regeling vergoedt 80% van de reguliere zorgkosten en 100% van de zorgkosten bij zwangerschap. De zorgkosten worden alleen vergoed als er sprake is van “medisch noodzakelijke zorg”¹⁰. Bovendien kan alleen aanspraak gemaakt worden op de regeling als de ongedocumenteerde de kosten niet zelf kan betalen. De nationale wetgeving lijkt ongedocumenteerden dus in beperkte mate in te sluiten tot de verzorgingsstaat. Enerzijds worden ongedocumenteerde uitgesloten van de verzorgingsstaat doordat zij geen zorgverzekering mogen afsluiten. Anderzijds wordt medisch noodzakelijke zorg grotendeels door de overheid vergoed.

Probleem: toegang tot gezondheidszorg

Ondanks het recht op vergoeding van medische noodzakelijke zorg in de regeling onverzekerbare vreemdelingen ervaren ongedocumenteerden obstakels in de toegang tot de gezondheidszorg. Uit de interviews met ROS en JWS komt naar voren dat de toegang tot gezondheidszorg ook in Nederland obstakels kent. Zo zorgen taalbarrières, gebrekkige kennis van ongedocumenteerden over het gezondheidszorgsysteem en gebrekkige kennis van medici over zorg aan ongedocumenteerden voor barrières die de toegang tot medische zorg bemoeilijken. Over de gebrekkige kennis van medici zegt JWS het volgende:

“Die financieringsregeling weten veel zorgprofessionals niet van. De Koppelingswet heeft het dan over medisch noodzakelijke zorg. Maar veel professionals snappen dan niet wat medisch noodzakelijk is voor deze groep.” (lid RvB, JWS, 2021)

Er blijkt dus sprake van een kennisgebrek, wat aangejaagd wordt door de terminologie van de Koppelingswet: medisch noodzakelijke zorg is namelijk geen medische term. Daarnaast blijkt uit onderzoek van JWS dat in Nederlandse huisartsopleidingen zorg aan ongedocumenteerden nauwelijks aan bod komt in het curriculum¹¹. Er is dus sprake van een gebrek aan kennis onder zorgprofessionals en ongedocumenteerden. In deze casussen worden twee initiatieven onderzocht die aan dit kennisgebrek tegemoet komen.

⁹ Zorgverzekeringswet Artikel 2

¹⁰ KNMG. Gedragsregels voor artsen. 2013

¹⁰ Regeling onverzekerbare vreemdelingen. CAK. 2018

¹¹ Zorg aan ongedocumenteerden’ in de huisartsopleiding: Een inventarisatie. Johannes Wier Stichting. 2017

Oplossing: Erasmuspaspoort

Het Erasmuspaspoort (afbeelding 1) is door ROS ontwikkeld. Het wordt verstrekt aan ongedocumenteerden die toegang willen tot de gezondheidszorg. Tijdens het interview werd de medewerker van ROS gebeld door een ongedocumenteerde. Deze wilde graag een Erasmuspaspoort om geholpen te worden in het ziekenhuis. Om het paspoort te krijgen moest de ongedocumenteerde wel een paspoort of vorm van identificatie laten zien tijdens het spreekuur. De juridisch medewerker van ROS vraagt dit om zekerheid te hebben of iemand ongedocumenteerd is. Dit is belangrijk, omdat het Erasmuspaspoort voortbouwt op de regeling onverzekerbare vreemdelingen.

Het paspoort komt tegemoet aan de gebrekkige kennis van ongedocumenteerden door een lijst van vier apotheken en vier ziekenhuizen in de regio te tonen waar ongedocumenteerden terecht kunnen (afbeelding 2). Als een ongedocumenteerde bij een ziekenhuis geholpen wordt, kunnen nog steeds problemen optreden door taal. De CAK regeling is namelijk moeilijk uit te leggen aan een huisarts als iemand de taal niet goed beheerst (Juridisch medewerker, ROS, 2021). Het Erasmuspaspoort omzeilt het taalprobleem door de regeling op de volgende manier uit te leggen:

“En dan moesten ze (ongedocumenteerden) tegen de huisarts vertellen wie ze waren en dat die huisarts de rekening naar het CAK kon sturen en dat die dan de rekening betaald kreeg en dat er informatie op de website te vinden was. En om te voorkomen dat een vreemdeling dan niet verder komt, omdat die zich in spreektaal niet duidelijk kan maken hebben we dat kaartje ontwikkeld.” (Juridisch medewerker, ROS, 2021)

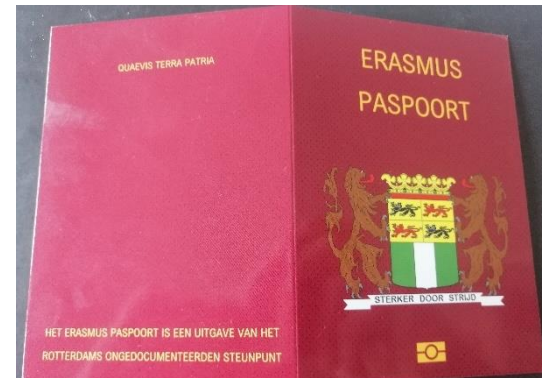
Naast het verschaffen van informatie aan ongedocumenteerden en het omzeilen van het taalprobleem geeft het Erasmuspaspoort dus ook informatie aan zorgverleners (afbeelding 2) door te verwijzen naar de CAK regeling en het declaratieformulier. Het Erasmuspaspoort wordt als een bewijs gezien dat de ongedocumenteerde niet kan betalen – een voorwaarde voor aanspraak op de CAK regeling – blijkt uit de eerste zin in het paspoort: Hij/zij heeft geen verblijfsvergunning, geen ziektekostenverzekering en geen (recht op) inkomen uit werk of uitkering”

ROS (2021) beschrijft dat het instrument ook aan populariteit wint onder zorgverleners:

“En in de tussentijd beginnen steeds meer mensen te eisen van mensen dat ze zo'n paspoortje laten zien. Het is een beetje de omgekeerde wereld [...] daarmee geven ze het veel (...) Maar het Erasmus stuurt mensen naar ons toe om eerst een paspoortje op te halen.” (Juridisch medewerker, ROS, 2021)

Rotterdamse ziekenhuizen stellen het Erasmuspaspoort dus als voorwaarde voor een behandeling, terwijl het paspoort geen formele status heeft. Opvallend hieraan is dat met de bekendheid van het paspoort bij het Erasmus ziekenhuis de CAK-regeling dit logischerwijs ook is. Het paspoort dient in dit ziekenhuis dus minder als kennisverspreider voor de CAK-regeling. ROS stelt dat het artsen ook veel tijd scheelt dat zij niet hoeven te bepalen of iemand ongedocumenteerd is.

ROS geeft aan dat het geen gegevens verzamelt over hoe vaak het paspoort wordt gebruikt. Wel is bekend dat het paspoort de afgelopen 4 maanden 700 Erasmuspaspoorten zijn uitgegeven.



Afbeelding 1: Erasmuspaspoort



Afbeelding 2: informatie voor ongedocumenteerde en zorgverlener

Onbedoelde effecten

Het ontwerp van het Erasmuspaspoort valt op door de duidelijke overeenkomsten met een Nederlands paspoort. ROS benadrukt dat het geen enkele wettelijke status heeft, maar dat er ten tijde van het ontwerp wel bewust gekozen is voor dit ontwerp. Dit ontwerp kan (onbedoeld) gunstige effecten voor de ongedocumenteerde hebben:

“mensen gebruiken het ook als een soort identiteitsbewijs dus we krijgen een paar keer per jaar een telefoontje van de wijkagent. Dan heeft die iemand staande gehouden en als die zich moet legitimeren dan laat die dat zien. (...) Meestal vragen ze of wij dan iemand kennen. (...) En als ik vertel dat iemand bij ons loopt omdat die persoon nog in procedure is dan laten ze hem vaak lopen. Anders wordt die in vreemdelingendetentie geplaatst” (Juridisch medewerker, ROS, 2021)

Het Erasmuspaspoort heeft dus soms gunstige effecten voor ongedocumenteerden op andere vlakken dan gezondheidszorg. Hiermee draagt het Erasmuspaspoort dus ook bij aan het voorkomen van uitzetting: een vorm van inclusieve rechtstatelijke effectiviteit.

Oplossing: E-learning

JWS richt zich middels E-learning op informatievoorziening aan medici. De E-learning is geaccrediteerd, wat inhoudt dat het als officiële nascholing voor medici is geregistreerd. De cursus behandelt eerst de uitgesloten positie van de ongedocumenteerde en specifieke problemen die deze groep ervaart omtrent gezondheid (afbeelding 3).

Medici worden praktische tips gegeven over hoe zij met ongedocumenteerden om dienen te gaan en worden onder meer ingelicht over de CAK-regeling. Deze combinatie van voorlichting is nodig blijkt uit het interview met JWS. Zo wordt aangegeven dat de CAK-regeling niet automatisch leidt tot een goede toegang tot huisartsenzorg, omdat huisartsen soms de ongedocumenteerden uitsluiten van hun patiëntenbestand. JWS ziet dat het vooral huisartsen zijn die met ongedocumenteerden in aanraking komen. Hier valt dan ook de meeste effectiviteit te behalen als de kennisverspreiding onder medici dat moet leiden tot een betere toegang tot gezondheidszorg. Tijdens het interview bij JWS wordt geschetst hoe huisartspraktijken ongedocumenteerden uitsluiten omdat ze geen basiszorgverzekering hebben:

“Je hebt veel artsen die werken als zelfstandige en dan vallen ze ergens in. [...] Dan zit er zo iemand (ongedocumenteerde) voor je neus en dan zegt de eigenaar nou nee hij staat hier niet ingeschreven en we gaan hem ook niet inschrijven omdat hij geen zorgverzekering heeft. Dan is het handig als er iemand zegt: nee hij heeft gewoon recht op zorg en er is een financieringsregeling en ik vind dat deze zorg medisch noodzakelijk is ik ga deze man behandelen.” (Lid Raad van Bestuur, JWS, 2021)

Deze quote laat zien dat het onttrekken van een zorgverzekering alsnog tot uitsluiting van ongedocumenteerden leidt. Het bestaan van de CAK-regeling draagt dus pas bij aan insluiting tot gezondheidszorg als de regeling bekend is onder medici. De E-learning draagt bij aan deze kennisverspreiding. Desalniettemin zijn kanttekeningen te plaatsen bij het effect van de E-learning op kennisverspreiding. Zo beperkt het bereik van de E-learning zich grotendeels tot medici die wel bereid zijn ongedocumenteerden te behandelen. Maar medici die bewust ongedocumenteerden niet behandelen worden hier dus niet mee bereikt (Lid Raad van Bestuur, JWS, 2021).

Een laatste interessant inzicht dat in het interview naar voren kwam is dat het bieden van dit soort oplossingen nodig zijn maar tegelijkertijd de huidige situatie in stand houden:

“Zolang de positie van deze groep niet verandert en ze worden gezien als tweederangsburger met minder rechten blijven ze hulpbehoevend. En blijven organisaties, bemiddelaars in zorg nodig. Die E-learning zou eigenlijk niet nodig moeten zijn. Maar structureel verandert er niks. Je bent hulp aan het verlenen maar je bent ook de status quo aan het behouden.” (Lid Raad van Bestuur, JWS, 2021)



Samenvatting

Mogelijke drempels en knelpunten van ongedocumenteerden bij het verkrijgen van zorg:

- Gezondheidszorg is geen prioriteit, voedsel en onderdak eerst.
- Zwerfend bestaan, geen continuïteit.
- Onbekendheid met het zorgstelsel in Nederland.
- Angst dat de zorgverlener contact zal opnemen met de politie.
- Onbekendheid met de geheimhoudingsplicht van artsen.
- Weerstand tegen elke vorm van registratie of het noemen van een adres.
- Angst voor hoge rekeningen of betalingsregelingen waar niet aan kan worden voldaan.
- Uitselgedrag door angst voor ontdekking, schaamte en onwetendheid.
- Afschrikwekkende werking van hoge rekeningen.
- Reisafstand en bijkomende reiskosten naar een zorginstelling.
- Afhankelijk van een sociaal netwerk of hulporganisaties voor contact met zorgverleners.
- Bij gebrek aan legitimatie en verzekeringsbewijs worden weggestuurd bij zorginstellingen.

Afbeelding 3

Toegang tot gezondheidszorg en de principes van de liberale staat

Een toegankelijke gezondheidszorg houdt in dat deze betaalbaar en bereikbaar is voor iedereen. Voor ongedocumenteerden maakt het huidige beleid gezondheidszorg betaalbaar middels de regeling onverzekerbare vreemdelingen. Deze regeling is in beperkte mate inclusief te noemen: het bouwt voort op de excluderende Koppelingswet, en verzacht slechts de gevolgen van de het buitensluiten van ongedocumenteerden. Ondanks deze regeling wordt de toegang tot gezondheidszorg beperkt door een gebrek aan kennis bij zowel medici als ongedocumenteerden. Het Erasmuspaspoort zorgt ervoor dat ongedocumenteerden makkelijker geholpen kan worden door (huis)artsen, door bruikbare en praktische informatieverstrekking aan ongedocumenteerden en medici te bieden. Hiermee levert het paspoort een bijdrage aan inclusieve effectiviteit van de rechtstaat in de vorm van mensenrechten en sociale redistributie. Daarnaast kan het dragen van het Erasmuspaspoort ook bijdragen aan het voorkomen van vreemdelingendetentie wat een inlieve effectiviteit van veiligheid is. De E-learning draagt bij aan een betere kennis van medici over zorg zorg aan ongedocumenteerden. Aangezien een gebrek aan kennis bij medici een barrière is voor toegang tot gezondheidszorg draagt de E-learning bij aan betere toegang. Hierdoor draagt ook de E-learning bij aan inclusieve effectiviteit van de rechtstaat en sociale redistributie. In tabel 5 en 6 worden de vormen van effectiviteit van het Erasmuspaspoort en de E-learning getoond.

Tabel 5: Erasmuspaspoort

Principe liberale staat	Inclusieve effectiviteit	Exclusive effectiviteit
Veiligheid	V	X
Economische welvaart	X	X
Sociale redistributie	V	X
Rechtstaat	V	V

Tabel 6: E-learning

Principe liberale staat	Inclusieve effectiviteit	Exclusive effectiviteit
Veiligheid	X	X
Economische welvaart	X	X
Sociale redistributie	V	X
Rechtstaat	V	X

Casus 3

Probleem: openbare orde en inactiviteit

Ongedocumenteerden in de LVV verkeren vaak in een inactieve houding omdat zij niet legaal mogen werken of toegang hebben tot onderwijs (art.10 VW). Tijdens hun verblijf valt de directe noodzaak tot illegaal werk weg, omdat zij gratis onderdak aangeboden krijgen. In de afwachting op terugkeer of legalisering kunnen zij niet werken aan hun toekomst in de vorm van werk of onderwijs. Hierdoor kunnen zij niet werken aan hun integratie in het geval van legalisering. Door de beperkte dagbesteding hebben veel ongedocumenteerden een inactieve en afwachterende houding. Deze houding maakt het moeilijker om aan zowel aan terugkeer als integratie te werken stelt de gemeente Utrecht¹³. Het ontbreken van een dagbesteding kan ook leiden tot problemen in de openbare orde. Zo kent de Utrecht een geschiedenis van ongedocumenteerde harddrugsverslaafden¹⁴. De huidige LVV structuur biedt handvaten om dakloosheid tegen te gaan blijkt uit de eerste casus. Mogelijkheden om actief aan de toekomst te werken middels onderwijs of werk worden echter beperkt door de Koppelingswet.

Beleid: activering van ongedocumenteerden

In Rotterdam zijn er vanuit de LVV leertrajecten aangeboden die de positie op de arbeidsmarkt in het land van herkomst of in Nederland moest verbeteren. In 2020 is dit project stopgezet toen er negatieve publiciteit ontstond na een rapportage van Nieuwsuur¹⁵. Ongedocumenteerden die in een terugkeertraject zaten gaven aan dat zij de nieuwe vaardigheden in Nederland wilden inzetten en niet in het land van herkomst.

In tegenstelling tot Rotterdam legt het gemeentelijke beleid van Utrecht de focus op activering. In 2018 is het initiatiefvoorstel “*Ontwikkelingsmogelijkheden voor ongedocumenteerden*” van GroenLinks en ChristenUnie aangenomen, waar dit nader is uitgewerkt. Het gemeentelijk beleid gaat hier dus tegen de nationale wetgeving in, omdat ongedocumenteerden in Utrecht niet worden uitgesloten van alle vormen van arbeid of onderwijs. In het initiatiefvoorstel staat:

“Uit onderzoek en praktijkervaring is gebleken dat ontwikkelingstrajecten goed zijn voor het psychisch welbevinden van mensen en bijdragen aan zowel snelle inburgering als terugkeer. Door actief bezig te zijn, blijven mensen weerbaarder en ervaren zij meer regie over hun leven. Vanuit die houding is het makkelijk om de stap te zetten naar terugkeer en gaat inburgering soepeler.” (GroenLinks, ChristenUnie, 2018)

Activering door NGO's

Project Aan de Slag (PAS) is de organisatie die vorm geeft aan het gemeentelijk beleid. PAS ontwikkelt de ‘toekomstvrije vaardigheden’ van ongedocumenteerden. Dit zijn vaardigheden die zowel in Nederland als in het land van herkomst inzetbaar zijn op de arbeidsmarkt¹⁶. De toekomstvrije vaardigheden worden aangeleerd tijdens het uitvoeren van vrijwilligerswerk en het volgen van (praktijk)leertrajecten bij MBO-scholen.

Een medewerker van PAS geeft aan dat ze zich vooral richten op ongedocumenteerden uit de LVV. Uit de eerste casus bleek dat de Rotterdamse LVV een onderbezetting kende; in Utrecht is dit niet het geval. Hierdoor is het aantal ongedocumenteerden dat aanspraak kan maken op activering ongeveer gelijk met de LVV capaciteit van Utrecht.

De meeste ongedocumenteerden die bij PAS geactiveerd worden hebben een afgewezen asielaanvraag (Medewerker PAS, PAS, 2021). Op de vraag waarom er dan ingezet wordt op vaardigheden voor de Nederlandse arbeidsmarkt geeft de beleidsmedewerker aan dat in Utrecht veel ongedocumenteerden op termijn legaliseren. Vanuit dit gegeven is de activering belangrijk, omdat

¹³ Ontwikkelingsmogelijkheden voor ongedocumenteerden. Gemeenteraad Utrecht. 2018

¹⁴ Asielzoekers, vluchtelingen en illegalen in de Utrechtse harddrugscene. Wildschut, Lempens, van der Most, Knibbe. 2003

¹⁵ NOS. Justitie subsidieert twijfelachtige terugkeerprojecten asielzoekers. 2020

¹⁶ <http://iedereen-aandeslag.nl/achtergrond/>

ongedocumenteerden hiermee een sterkere arbeidsmarktpositie hebben wanneer zij een legale status krijgen. Daartegenover staat dat PAS een breder perspectief hanteert voor wie er in aanmerking komt voor activering. Zo stelt een medewerker van PAS in het interview:

“De doelstellingen van dit jaar zitten heel erg op activering en dat ze zich kunnen blijven ontwikkelen voor een duurzaam perspectief. En dat is dan een verblijfsvergunning of door migreren, terugkeren of de illegaliteit in” (Medewerker PAS, PAS. 2021)

Dit strookt niet met de doelstellingen van de gemeente Utrecht. Vanuit dit perspectief is overleven in illegaliteit nooit een optie en brengt dit altijd problemen met zich mee. De activering draagt niet bij aan het zelfredzaam maken van ongedocumenteerden in de illegaliteit. Activering is een onderdeel van de begeleiding, die een ongedocumenteerd leven kan voorkomen. Terugkeren de illegaliteit in moet dus vooral gezien worden als een tijdelijk verschijnsel waarin NGO's via begeleiding weer werken aan legalisering of terugkeer (Beleidsadviseur, Gemeente Utrecht, 2021).

Economische bijdrage

Naast dat activering bijdraagt aan snellere inburgering en terugkeer stelt de medewerker van PAS dat het project ook een economische bijdrage op korte termijn oplevert. Ongedocumenteerden kunnen in vrijwilligerswerk namelijk een bijdrage leveren aan de Nederlandse economie. Ze kunnen dit doen bij verschillende werkgevers in de gemeente Utrecht. PAS benadrukt dat deze bijdrages een stuk groter zouden kunnen zijn, als ongedocumenteerden niet langer worden geweerd van de arbeidsmarkt door de Koppelingswet.

Meer bestendige oplossingen?

De effectiviteit van de Utrechtse aanpak van vrije termijnen en activering laten zien dat vooral wordt bijdragen aan hoge legaliseringcijfers. Zo vond in de periode 2001 - 2017 voorafgaand aan de LVV 91% van de ongedocumenteerden een bestendige oplossing¹⁹, 59% kreeg een verblijfstatus, 19% keerde terug naar het land van herkomst en 13% kreeg opnieuw onderdak in een asielzoekerscentrum⁷. De cijfers van de Utrechtse LVV in casus 1 laten tevens zien dat voor een groot gedeelte van de ongedocumenteerden een hernieuwde asielaanvraag wordt gedaan. In die tijd kan worden ingezet op activering ten behoeve van een betere arbeidsmarktpositie en het voorkomen van rondzwervingen op straat van ongedocumenteerden.

¹⁹ Effectieve Alternatives to the Detention of Migrants. Gemeente Utrecht, C-MISE. 2019

Activering en de principes van de liberale staat

Het niet hanteren van termijnen voor LVV-opvang geeft veel ruimte aan NGO's om een herhaalde asielaanvraag te doen. Tegelijkertijd verlengt dit de situatie van een ongedocumenteerd bestaan met bijbehorende problematiek. De activering van PAS kan een bijdrage leveren aan het verbeteren van de openbare orde omdat ongedocumenteerden tijdens de aanvraag een dagbesteding hebben. Dit is een inclusieve vorm van effectiviteit van veiligheid. Daarnaast vindt er ook een bijdrage aan de economische welvaart plaats: ongedocumenteerden leveren via vrijwilligerswerk een bijdrage aan de economie en kunnen in geval van legalisering daardoor sneller de arbeidsmarkt op stromen. De dagbesteding vindt plaats in de vorm van onder andere onderwijs waarmee het recht op onderwijs gewaarborgd kan worden. Dit wijst op inclusieve effectiviteit van de rechtstaat omdat het recht op onderwijs een mensenrecht is. Daarnaast is door het werken aan toekomstvrije vaardigheden het tegelijkertijd mogelijk om aan terugkeer te werken. De terugkeercijfers zijn daarentegen niet hoger dan bij andere LVV's. Daardoor is het verband tussen het ontwikkelen van toekomstvrije vaardigheden en toename van terugkeer lastig vast te stellen. Tabel 7 geeft een overzicht van hoe activering bijdraagt aan de verschillende vormen van effectiviteit.

Tabel 7: effectiviteit van activering

Principe liberale staat	Inclusieve effectiviteit	Exclusieve effectiviteit
Veiligheid	V	X
Economische welvaart	V	X
Sociale redistributie	X	X
Rechtstaat	V	V

Conclusie

In deze thesis is geanalyseerd wat de effectiviteit van verschillende oplossingen voor ongedocumenteerden zijn. De analyse geeft middels drie casussen inzicht in de hoofdvraag: hoe dragen bestaande en experimentele oplossingen voor ongedocumenteerden bij aan duurzame oplossingen voor ongedocumenteerden, volgens een inclusieve dan wel exclusieve benadering van effectiviteit?

Bij de eerste deelvraag werd onderzocht of effectiviteit van ongedocumenteerdenbeleid beter kan worden gemeten dan slechts kijken naar terugkeerpercentages. Daarvoor is een nieuw theoretisch raamwerk opgesteld. Dit raamwerk combineert de vier principes van de liberale staat, veiligheid, economische welvaart, sociale redistributie en de rechtstaat, met de mogelijkheid van insluiting en uitsluiting van ongedocumenteerden. Het raamwerk geeft een meer volledig beeld van effectiviteit van oplossingen voor ongedocumenteerden dan de conventionele manier. Dit raamwerk is grotendeels bruikbaar gebleken bij het beschrijven van de onderzochte oplossingen. Zo zijn de antwoorden op de open vragen over effectiviteit allemaal te herleiden naar de principes van de liberale staat. De verdieping van inclusie en exclusie was ook bruikbaar om benadering van oplossingen tot de vier principes van de liberale staat te beschrijven. Een interessant inzicht dat uit de onderzochte casussen naar voren kwam, is dat er verschillen bestaan in de mate van inclusie en exclusie tussen verschillende groepen ongedocumenteerden.

Bij de tweede deelvraag werd aan de hand van het theoretisch raamwerk onderzocht in hoeverre de LVV bijdraagt aan bestendige oplossingen voor ongedocumenteerden. Uit de beleidsanalyse komt naar voren dat de LVV aan zowel inclusieve als exclusieve effectiviteit bijdraagt, door zowel terugkeer als legalisering te bewerkstelligen. Er zijn wel plaatselijke verschillen in de terugkeer- en legaliseringscijfers. Zo heeft de Rotterdamse LVV hogere terugkeerpercentages dan de Utrechtse LVV. Daartegenover zorgt de Utrechtse LVV uiteindelijk voor hogere legaliseringscijfers. Verder blijkt uit de analyse dat de Rotterdamse LVV een bijdrage kan leveren aan inclusieve effectiviteit van veiligheid en sociale redistributie. Een kanttekening hierbij is dat deze bijdrage alleen bestaat voor een periode van maximaal zes maanden mits de ongedocumenteerde wordt toegelaten tot de opvang. Deze kanttekening vindt zijn oorsprong in restrictief beleid naar ongedocumenteerden uit landen die door het rijk als veilige landen zijn bestempeld. Zij worden niet toegelaten tot de LVV. Logischerwijs is de bijdrage van de Rotterdamse LVV aan duurzame oplossingen dus beperkt tot ongedocumenteerden die uit een onveilig land komen en binnen zes maanden teruggekeerd zijn of een Nederlandse status hebben verkregen.

De laatste deelvraag gaat over de effectiviteit van experimentele oplossingen die zijn ontstaan naar aanleiding van het bestaande nationale beleid. Hiervoor is gekeken op welke manier drie inclusieve oplossingen bijdragen aan het nieuwe theoretische raamwerk. Het Erasmuspaspoort en de E-learning voor medici (casus 2) richten zich op het verbeteren van de toegang tot de gezondheidszorg. Het huidige beleid van gezondheidszorg voor ongedocumenteerden draagt bij aan zowel inclusieve als exclusieve effectiviteit van sociale redistributie. Enerzijds sluit het beleid ongedocumenteerden uit van het verzekeringsstelsel. Anderzijds stelt de overheid financiële middelen beschikbaar om betalingsproblemen voor medische noodzakelijke zorg te voorkomen. Deze dualiteit in beleid zorgt ervoor dat ongedocumenteerden vooralsnog moeite hebben om toegang te krijgen tot gezondheidszorg. Dit ontstaat door kennis- en taalproblemen bij zowel ongedocumenteerden als medici. Het Erasmuspaspoort en de E-learning zorgen ervoor dat de toegang tot gezondheidszorg wordt verbeterd, door middel van kennisverspreiding aan ongedocumenteerden en medici. Hiermee zijn de oplossingen erop gericht om ongedocumenteerden volledige toegang te geven tot gezondheidszorg, oftewel om inclusieve effectiviteit van sociale redistributie te behalen. Tegelijkertijd handhaven deze oplossingen de status quo omdat deze voortbouwen op een regeling die ongedocumenteerden buitensluit van de verzorgingsstaat en medici motieven geeft om ongedocumenteerden te weigeren.

De laatste casus behandelt de experimentele oplossing van activering van

ongedocumenteerden in de gemeente Utrecht. De experimentele activering bestaat uit het uitvoeren van vrijwilligerswerk en het volgen van praktijkleertrajecten. De activering draagt op verschillende vlakken bij aan inclusieve effectiviteit. De openbare orde wordt middels tijdsbesteding van ongedocumenteerden aan vrijwilligerswerk en opleidingen verbeterd. Dit is dus een inclusieve effectiviteit van veiligheid. Tegelijkertijd leveren ongedocumenteerden een bijdrage aan de lokale economie doordat zij vrijwilligerswerk bij werkgevers doen. Het feit dat zij hier niet betaald worden stroomt voort uit de Koppelingswet die betaalde arbeid voor ongedocumenteerden verbiedt. De activering in Utrecht is voornamelijk gericht op ongedocumenteerden in de LVV. Gezien Utrecht meer inzet op legalisering dan terugkeer van ongedocumenteerden is de activering ook gericht op een betere arbeidsmarktpositie als zij wel een legale status bemachtigen. Activering draagt dus bij aan inclusieve economische effectiviteit.

In de beantwoording van de tweede en derde deelvraag komt herhaaldelijk een element van het theoretisch raamwerk naar voren. Ondanks dat het raamwerk bruikbaar blijkt is ook een beperking naar voren gekomen. Dit betreft het typeren van dat een oplossing als ‘inclusief’ of ‘exclusief’. In het geval van de Rotterdamse LVV en de CAK regeling lijken beide vormen geen juiste weergave te geven van de effectiviteit. Zo is het Rotterdamse beleid voor de LVV slechts voor een beperkte groep ongedocumenteerden effectief. Ook het Nederlands gezondheidsbeleid voor ongedocumenteerden kent naast elkaar bestaande processen van insluiting en uitsluiting. Daarom loont het om in vervolgonderzoek een derde optie te onderzoeken: een hybride vorm van inclusie en exclusie. Belangrijk is dan om net als in de LVV casus te beschrijven voor welke groepen een oplossing effectief is, en welke groepen minder of niet.

Dit onderzoek heeft door verschillende bestaande en experimentele oplossingen te toetsen aan een nieuw raamwerk verschillende inzichten opgeleverd. De geanalyseerde oplossingen en beleidsaanpakken laten zien dat de zoektocht naar duurzame oplossingen keer op keer eindigt in slechts een deels effectieve aanpak. Op deze manier ontstaat een vicieuze cirkel: oplossingen om terugkeer te bewerkstelligen zijn niet duurzaam waardoor problemen ontstaan die de oorsprong kennen in de exclusie van ongedocumenteerden. Inclusieve oplossingen trachten vervolgens de grootste pijnpunten aan te pakken die uit de exclusie van ongedocumenteerden voortkomen maar zijn zelf tegelijkertijd gebonden aan de kaders die wet voorschrijft.

Discussie

De sample van experimentele oplossingen bestaat uitsluitend uit oplossingen met een inclusieve benadering naar ongedocumenteerden. Hierdoor lijkt de sample minder representatief, omdat exclusieve experimentele oplossingen niet zijn meegenomen. De oorzaak hiervan ligt meer in de aard van dat wat experimenteel is. Experimenteel is iets als het zich onderscheidt van de dominante richting. Deze richting is in het Nederlandse beleid overwegend exclusief. Daar waar het beleid inclusief gepresenteerd wordt, is vaak sprake van een selectieve inclusie van ongedocumenteerden. Dit werd niet alleen tijdens de analyse, maar ook tijdens de sampling duidelijk. De oplossingen die afwijken van het gevoerde beleid zijn in de regel gericht op het insluiten van ongedocumenteerden.

Een tweede beperking heeft te maken met een ethisch vraagstuk, namelijk de richtlijn van het niet schaden van respondenten. Tijdens interviews zijn signalen opgevangen van andere oplossingen die ongedocumenteerden op een illegale wijze tewerkstellen of huisvesten. Hier is niet doorgevraagd naar namen van de oplossingen of waar dit gebeurt. In de huidige onderzoeksopzet zou mogelijk te herleiden zijn om welke personen of initiatieven het zou gaan. Hiermee zouden de respondenten en ongedocumenteerden nadelige consequenties kunnen ervaren. Een volledig anonieme onderzoeksopzet is bij het onderzoeken van praktijken die strafbaar zijn meer geschikt.

Literatuurlijst

- Ataç, I., Schütze, T., & Reitter, V. (2020). Local responses in restrictive national policy contexts: welfare provisions for non-removed rejected asylum seekers in Amsterdam, Stockholm and Vienna. *Ethnic and racial studies*, 43(16), 115-134.
- Blokhuis, S. (2020). Kamerbrief over opvang ongedocumenteerden. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/10/15/kamerbrief-over-opvang-ongedocumenteerden>
- Boswell, Christina. "Theorizing migration policy: Is there a third way?." *International migration review* 41(1) 2007: 75-100.
- Broeders, D., & Engbersen, G. (2007). The fight against illegal migration: Identification policies and immigrants' counterstrategies. *American Behavioral Scientist*, 50(12), 1592-1609.
- Centraal Administratief Kantoor. (2020). Regeling onverzekerbare vreemdelingen. Geraadpleegd van <https://www.hetcak.nl/zakelijk/regelingen/onverzekerbare-vreemdelingen>
- Creswell, J.W. & Poth, C.N. (2018). *Qualitative inquiry & research design: Choosing among five approaches*. London: Sage.
- Durpel, A. Van den (2017). Het verbod op hulp aan mensen zonder wettig verblijf. *Mens en maatschappij*, 92(1), 65-92.
- European Migration Network. (2017). The Effectiveness of Return in EU Member States: Challenges and Good Practices Linked to EU Rules and Standards – Synthesis Report. Edited by European Migration Network. Brussels
- Europese Commissie. (2019). *Statistieken over migratie naar Europa* [Dataset]. Geraadpleegd van https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-of-life/statistics-migration-europe_nl
- Gemeente Rotterdam. (2018). Bestuurlijk convenant LVV. Rotterdam
- Gemeente Utrecht. (2018). Samenwerkingsafspraken LVV. Utrecht
- Gibney, M. (2008). Asylum and the Expansion of Deportation in the United Kingdom. *Government and Opposition*, 43(2). 146–167.
- Hacker, K., Anies, M., Folb, B. L., & Zallman, L. (2015). Barriers to health care for undocumented immigrants: A literature review. *Risk management and healthcare policy*, (8), 175-185
- Heijden, G.M. Van der., Cruyff, J.L.F., Engbersen, B.M. & Gils, H.C. Van (2020). *Schattingen onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen 2017 – 2018*. Geraadpleegd op <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2020/12/16/bijlageschattingen-onrechtmatig-in-nederland-verblijvende-vreemdelingen-2017-2018/TK+Bijlage+Schattingen+onrechtmatig+in+Nederland+verblijvende+vreemdelingen+2017-2018.pdf>
- Hermens, N., Kahman, M., Treeck, J. V., Out, M., & Gruijter, M. D. (2020). *Tussenevaluatie pilot Landelijke Vreemdelingenvoorzieningen*. Verwey Jonker Instituut. Utrecht

- Jonge, H. de. (2021, 31 mei). Beantwoording kamervragen over (..) de maatschappelijke opvang voor ongedocumenteerden wordt afgebouwd. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/05/31/beantwoording-kamervragen-over-de-berichtgeving-dat-arbeidsmigranten-niet-allemaal-een-vaccin-krijgen-en-de-maatschappelijke-opvang-voor-ongedocumenteerden-wordt-afgebouwd>
- KNMG. (2013). Gedragsregels voor artsen. Geraadpleegd van <https://www.knmg.nl/advies-richtlijnen/dossiers/gedragsregels-van-artsen.html>
- Kos, S., Maussen, M., & Doornik, J. (2016). Policies of exclusion and practices of inclusion: How municipal governments negotiate asylum policies in the Netherlands. *Territory, Politics, Governance*, 4(3), 354-374.
- Koser, K. (2010). Dimensions and dynamics of irregular migration. *Population, Space and Place*, 16(3), 181-193.
- Leerkes, A., & Houte, M. van. (2020). Beyond the deportation regime: Differential state interests and capacities in dealing with (non-) deportability in Europe. *Citizenship Studies*, 24(3), 319-338.
- Mack, A., Verbeek, E., & Klaver, J. (2020). *Plan-en procesevaluatie Landelijke Vreemdelingenvoorzieningen*. Regioplan. Amsterdam
- Ministerie van Justitie en Veiligheid & VNG. (2018, 29 november). *Samenwerkingsafspraken Landelijke Vreemdelingen Voorziening (LVV)*.
- NOS. (2015, 16 april). *Wat is het probleem met de bed-bad-en-broodregeling?* Geraadpleegd van <https://nos.nl/artikel/2030624-wat-is-het-probleem-met-de-bed-bad-en-broodregeling.html>
- Rijksoverheid. (2018). Lijst van veilige landen. Geraadpleegd op <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/vraag-en-antwoord/lijs-t-van-veilige-landen-van-herkomst>
- Rijksoverheid. (2020). Minder illegaliteit meer terugkeer. Geraadpleegd op <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/migratie/minder-illegaliteit-meer-terugkeer>
- Rijksoverheid. (2020). Wat gebeurt er met asielvragen van mensen uit veilige landen?. Geraadpleegd op <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/vraag-en-antwoord/wat-gebeurt-er-met-asielaanvragen-van-mensen-uit-veilige-landen>
- Spencer, S. & Delvino, N. (2019). Municipal activism on irregular migrants: The framing of inclusive approaches at the local level. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 17(1), 27-43.
- Spencer, S. & Triandafyllidou, A. (2020). *Migrants with Irregular Status in Europe: Evolving Conceptual and Policy Challenges*. Springer. New York City
- Vaes, S., Wets, J. De Bruyn, T. (2014). *Methodiek voor een Multidimensionale Analyse van het Migratiebeleid*. Onderzoeksinstituut voor arbeid en samenleving. Leuven
- VNG. (2016). *Factsheet bed-bad-brood-voorziening*. Geraadpleegd op <https://vng.nl/sites/default/files/publicaties/2016/20150326-factsheet-bed-bad-brood.pdf>
- VNG & Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2018). *Samenwerkingsafspraken Landelijke Vreemdelingen Voorzieningen*. Geraadpleegd van <https://vng.nl/brieven/samenwerkingsafspraken-landelijke-vreemdelingen-voorzieningen>

Vreemdelingenwet. (2020). Geraadpleegd van
<https://wetten.overheid.nl/BWBR0011823/2021-02-20>

Wijzigingswet Vreemdelingenwet en enige andere wetten (koppeling aanspraak van vreemdelingen [...] het rechtmatig verblijf van de vreemdeling in Nederland) - BWBR0009511. (1998, 1 augustus). Geraadpleegd op <https://wetten.overheid.nl/BWBR0009511/1998-08-01>

Wildschut, Lempens, van der Most, Knibbe. (2003). Asielzoekers, vluchtelingen en illegalen in de Utrechtse harddrugscene.

Winter, H., Bex-Reimert, V., Geertsema, B. & Krol, E. (2018). Onderdak en opvang door Rijk en gemeenten van vertrekplichtige vreemdelingen en de invloed daarvan op terugkeer. *Pro Facto*.

Apendix A

Open vragen oplossingen

-) Wat is uw functie/taak?
-) Wat zijn de doelstellingen van uw organisatie als het gaat over ongedocumenteerden?
-) Wat is het doel van *naam oplossing/project*?
-) Waarom is dit belangrijk?
-) Welke effecten worden bijgehouden? Wat zijn de resultaten?
-) Hoeveel van het totaal is volgens jullie gelukt?
-) Zijn er mogelijkheden om *naam oplossing/project* uit te breiden? Waarom?

Open vragen beleidsmakers

- 1) Wat is uw functie/taak?
- 2) Wat zijn de doelstellingen van uw afdeling/beleidsdomein als het gaat om irreguliere migratie? (tegengaan, tolereren, faciliteren)
- 3) Op welke manier bent u betrokken?
- 4) Waarom is uw afdeling/beleidsdomein bezig met *naam oplossing/project*?
- 5) Hoe zou u de wisselwerking tussen *naam oplossing/project* en afdeling/beleidsdomein beschrijven? (ondersteunend, samenwerking, conflict)

Topics casus 1

- *Toelating LVV
- *Juridische check
- *Veilige landen
- *Termijn van opvang
- *Financiën: wie financiert opvang
- *Activering: praktijkonderwijs
- *Toekomstoriëntatie
- *Mogelijkheid illegaliteit
- *MOB
- *Terugkeer
- *Legalisering
- *Medische problemen
- *Mogelijkheid tot werk
- *Dakloosheid
- *Noodopvang
- *Visie bestendige oplossing

Topics Casus 2

- *CAK Regeling
- *Uitsluiting door medici verhouden tot artsen eed
- *Taalproblemen
- *Bereik van interventie
- *Recht op medische zorg
- *Wettelijke status interventie
- *Koppelingswet
- *Visie bestendige oplossing

Topics casus 3

- *Onderwijs
- *Vrijwilligerswerk
- *Betaald werk

*Koppelingswet

*Bereik activering

*Effect activering

*Visie bestendige oplossing

Appendix B

Informatieblad onderzoek

In het kader van de scriptie van Mike Holleman voor de masteropleiding Sociologie vindt een onderzoek plaats. Hiermee worden inzichten verworven over verschillende oplossingen voor migranten zonder wettig recht op verblijf.

- Verloop** U neemt deel aan een onderzoek waarbij informatie wordt verzameld door u te interviewen en waarbij geluidsopnames worden gemaakt. Daarnaast wordt een deel van het interview getranscribeerd.
- Het geanonimiseerde transcript en gepseudonimiseerde quotes worden opgenomen in de opdracht. Bevindingen uit dit onderzoek zijn openbaar.
- Vertrouwelijkheid** Uw persoonlijke privacy wordt gewaarborgd. Naast Mike Holleman zijn de geluidsopnamen enkel toegankelijk voor de scriptiebegeleider en modulehouder (M. Van Houte en J.A. Holland). In het onderzoek wordt u aangeduid met een verzonden naam (pseudoniem). De naam van de organisatie waar u activiteiten voor verricht wordt mogelijk wel vermeld in dit onderzoek.
- Vrijwilligheid** U hoeft geen vragen te beantwoorden die u niet wilt beantwoorden. Uw deelname is vrijwillig en u kunt stoppen zonder opgave van reden.
- Dataopslag** In het onderzoek zullen anonieme gegevens of pseudoniemen worden gebruikt. De onderzoeksgegevens blijven voor onbepaalde tijd bewaard. De audiogegevens van dit interview worden opgenomen op een mobiele telefoon. Dit audiobestand wordt na afname direct verplaatst naar een beveiligde opslag van de interviewer. De audiobestanden worden tot tekst verwerkt en binnen 1 maand na dit interview verwijderd.
- Indienen van een vraag of klacht** Indien u specifieke vragen heeft over hoe er met uw persoonsgegevens wordt omgegaan, kunt u deze stellen aan de Privacy Officer van de Erasmus Universiteit Rotterdam via fg@eur.nl. Inhoudelijke vragen over het onderzoek kunt u stellen aan Dr. Marieke van Houte via vanhoute@essb.eur.nl

Door dit toestemmingsformulier te ondertekenen erken ik het volgende:

JA **NEE**

- | | | | |
|---|--|--------------------------|--------------------------|
| 1 | Ik ben voldoende geïnformeerd over het onderzoek. Ik heb het informatieblad gelezen en heb daarna de mogelijkheid gehad vragen te kunnen stellen. Deze vragen zijn voldoende beantwoord en ik heb voldoende tijd gehad om over mijn deelname te beslissen. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2 | Ik neem vrijwillig deel aan dit onderzoek. Het is mij duidelijk dat ik deelname aan het onderzoek op elk moment, zonder opgaaf van reden, kan beëindigen. Ik hoef een vraag niet te beantwoorden als ik dat niet wil. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Voor deelname aan het onderzoek is het bovendien nodig dat u voor verschillende onderdelen specifiek toestemming geeft.

- | | | | |
|---|---|--------------------------|--------------------------|
| 3 | Ik geef toestemming om de gegevens die tijdens dit onderzoek over mij worden verzameld te verwerken zoals is uitgelegd in het bijgevoegde informatieblad. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 4 | Ik geef toestemming om tijdens het gesprek geluidsopnames te maken en mijn antwoorden uit te werken in een geanonimiseerd transcript. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 5 | Ik geef toestemming om mijn antwoorden te gebruiken voor gepseudonimiseerde quotes in de verslaglegging van het onderzoek. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Naam deelnemer:

Naam interviewer: Mike Holleman

Handtekening:

Handtekening:



Datum:

Datum:

Appendix C

Fase 1			
Casus	Titel	Inclusief/exclusief	Bevindingen
1	Vreemdelingenwet art.10 lid	Exclusief	Geen recht op sociale voorzieningen
1	Kamerbrief over opvang ongedocumenteerden (Blokhuys, 2020)	Inclusief	Ongedocumenteerden vaker dakloos door sluiting BBB: opvang bieden
1	Beantwoording Kamervragen over (..) de maatschappelijke opvang voor ongedocumenteerden wordt afgebouwd (De Jonge, 2021)	Inclusief	Ongedocumenteerden hebben extra kwetsbare positie sinds covid-crisis: tegengaan door meer noodopvang
1	Verslag van een schriftelijk overleg: vreemdelingenbeleid. Tweede kamer der staten generaal	Inclusief/exclusief	Ongedocumenteerden zorgen in toenemende mate voor problemen in de openbare orde: meer handhaving en opvang nodig
1	Convenant LVV Rotterdam	Exclusief	Geen Veilige landers toelaten tenzij er een terugkeerwens is
1	Tussenevaluatie pilot Landelijke Vreemdelingenvoorzieningen 2021		Alle percentages van de uitstroom van de vijf LVV steden.
2	Vreemdelingen wet artikel 10 lid	Exclusief	-Ongedocumenteerden uitgesloten van het afsluiten van een basiszorgverzekering. -Medisch noodzakelijke zorg wordt niet toegelicht
2	Regeling onverzekerbare vreemdelingen (CAK, 2017)	Inclusief	-vergoeding van zorg aan ongedocumenteerden
2	Wet model jaarverslaggeving CAK bestuurlijke verantwoording burgerregelingen 2019		-Maximaal 5% van de financiële stromen mag naar de regeling onverzekerbare vreemdelingen gaan.
2	Jaarverslag CAK (CAK, 2020)		-c.a. 1% van de financiële stromen gaat naar ongedocumenteerden
3	Ontwikkelingsmogelijkheden voor ongedocumenteerden. Gemeenteraad Utrecht	Polity/ Politics	-Gemeente Utrecht stelt middelen beschikbaar om ongedocumenteerden vrijwilligerswerk, taallessen en scholing te laten volgen
3	http://iedereenaandeslag.nl/achtergrond/	Polity	-PAS is een overkoepelende organisatie. -Stuurt ook lobby's op nationaal niveau aan.
Fase 3			
Casus	Titel	Inclusief/exclusief	Bevindingen

1	Motie 'Basisvoorzieningen voor ongedocumenteerden' (GL, SP, PvdA. 2013)	Inclusief	Gemeente Rotterdam acht het belangrijk om ongedocumenteerden opvang te bieden om dakloosheid tegen te gaan en de openbare orde te bewaken.
1	Brief aan de raad inzake tijdelijke uitbreiding nachtopvang en afdoening motie 'Niemand slaapt op straat' (Gemeenteraad, 2014)	Inclusief	Gemeente Rotterdam wilde geen onderscheid maken tussen daklozen op basis van status
1	Motie 'Doorontwikkeling nachtopvang' (Gemeenteraad Rotterdam, 2016)	Inclusief	Gemeente Rotterdam nam voordelen van het bieden van nachtopvang waar en wilde deze doorontwikkelen
1	Wat gebeurt er met asielaanvragen van mensen uit veilige landen (Rijksoverheid, 2020)	Exclusief	Veilige landers moeten van de Rijksoverheid zo snel mogelijk terugkeren omdat zij onnodig druk leggen op het asielsysteem.
1	Lijst van veilige landen van herkomst (Rijksoverheid, 2018)		Lijst met veilige landen bevat ook landen waar veel ongedocumenteerden vandaan komen.
2	Gedragsregels voor artsen. (KNMG, 2013)	Inclusief	De medische zorgverleners zijn verplicht iedereen te behandelen die dit nodig heeft
2	Zorg aan ongedocumenteerden' in de huisartsopleiding: Een inventarisatie. (Johannes Wier Stichting, 2017)	Inclusief/exclusief	Slechts 2 van de 8 huisartsopleidingen heeft zorg aan ongedocumenteerden benoemd. Dit gebeurde zeer gering en was geen onderdeel van het curriculum.
2	Erasmuspaspoort (Rotterdams Ongedocumenteerden Standpunt, 2021)	Inclusief	Fysiek Erasmuspaspoort meegekregen tijdens een interview bij ROS op locatie. Paspoort wordt gezien als bewijs van onmacht te betalen.
3	Asielzoekers, vluchtelingen en illegalen in de Utrechtse harddrugscene. (Wildschut, Lempens, van der Most, Knibbe, 2003)		18% van de harddrugverslaafden in Utrecht waren in 2003 ongedocumenteerden. Dit terwijl er naar schatting zo'n 3000 ongedocumenteerden in Utrecht verbleven.
3	Justitie subsidieert twijfelachtige terugkeerprojecten asielzoekers (NOS, 2020)		Documentaire waarin ROS aangeeft dat activering een moeilijk te meten effect heeft. Ongedocumenteerden geven aan in NL te blijven.
3	Samenwerkingsafsprak en LVV (Gemeenteraad Utrecht, 2018)	Inclusief	Geen termijnen gehanteerd in Utrechtse LVV. Geen weigering op basis van status land.

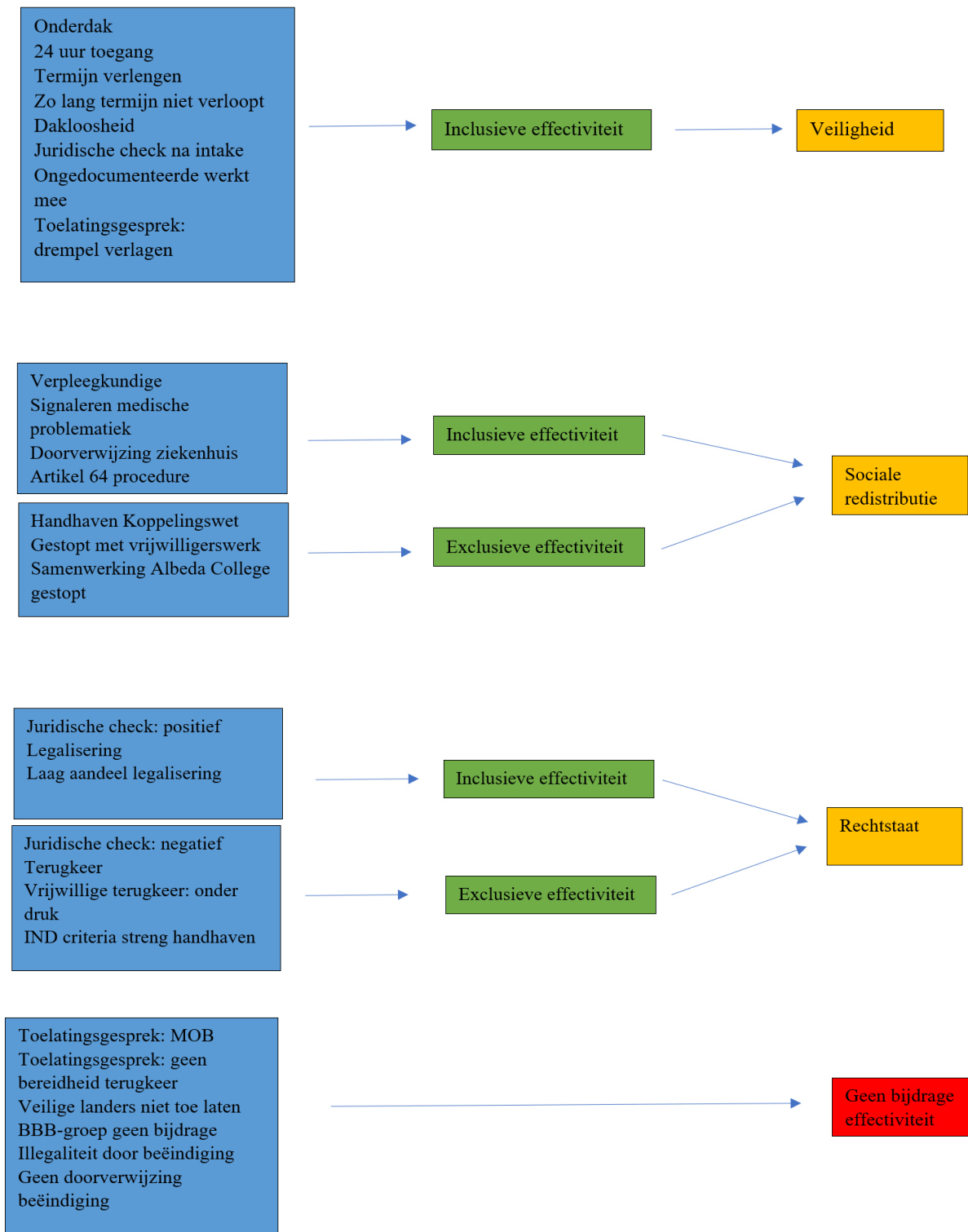
3	Effectieve Alternatives to the Detention of Migrants. Gemeente Utrecht, C-MISE. 2019		Legaliseringscijfers in de periode voorafgaand de lvv-pilot
---	--	--	---

Appendix D

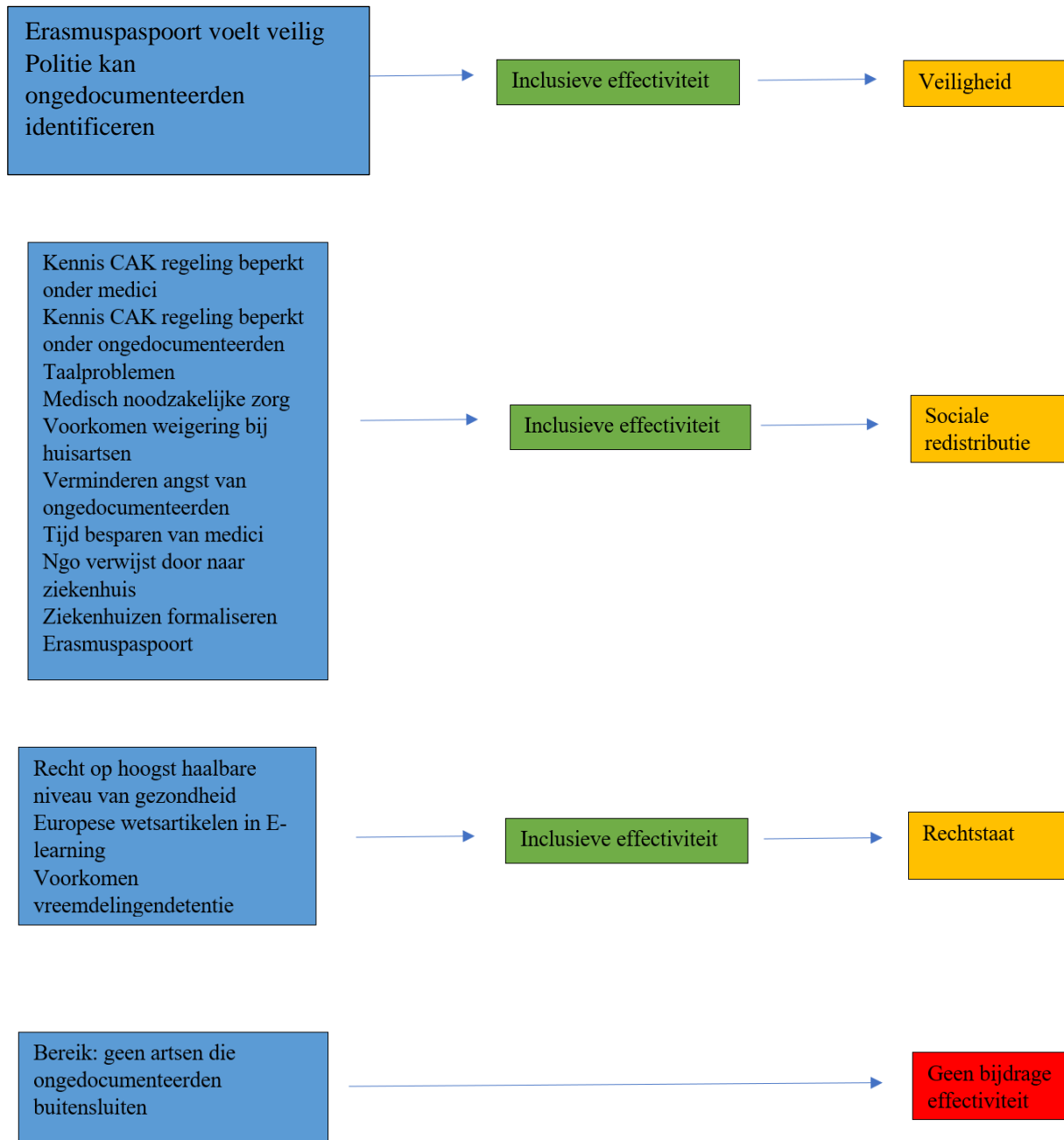
Organisatie	Oplossing	Welke effectiviteit
Raad van Kerken	Duldung principe in NL toepassen.	Inclusieve effectiviteit van economische welvaart omdat ongedocumenteerden betaald aan het werk worden geplaatst.
Denk Amsterdam, GroenLinks Amsterdam	Initiatiefvoorstel gemeenteraad: Stadspaspoort	Inclusieve effectiviteit op alle vier de principes van de liberale staat. Ongedocumenteerde wordt volledig ingesloten door toegang tot huisvesting, arbeidsmarkt en onderwijs.
Dokters van de Wereld	Zorgbus	Inclusieve effectiviteit van mensenrechten en sociale redistributie. Dokters van de wereld rijdt langs opvangcentra met een bus met medici om ongedocumenteerden directe zorg te verlenen.
Nida Den Haag, GroenLinks Den Haag.	Gemeentelijke bevoegdheid gebruiken om staatlozen te registreren als zodoende en daarmee kans te geven op Nederlandse identiteit.	Inclusieve effectiviteit van rechtstaat.

Appendix E

Casus 1



Casus 2



Casus 3

