Het verbod op hulp aan mensen zonder wettig verblijf

Casusstudie van het Pakket maatregelen inzake hulpverlening in zes Europese landen en steden

Anja Van den Durpel

MEM 92 (1): 65–92

DOI: 10.5117/MEM2017.1.DURP

Abstract

The prohibition to assist irregular migrants: case study of the Facilitators' Package in six European countries and cities

This qualitative multiple case study examines if the Facilitators' Package, which prohibits assistance to irregular migrants, excludes irregular migrants from accessing housing, healthcare and education. First, the transposition of the Facilitators' Package was scrutinised in Belgium, Germany, Italy, the Netherlands, Spain and United Kingdom. These analyses show significant differences between the six countries studied; there is no harmony between their laws. Second, the implementation in local contexts was researched by means of four parameters: Policy, Polity, Politics and People. It is clear that cities are not norm takers: there are huge gaps between the national legislations and urban practices. At the local level, inclusive (Ghent, Milan, Barcelona) and exclusive cities (Frankfurt, Rotterdam, London) could be distinguished.

Keywords: irregular migrants, Facilitators' Package, inclusive and exclusive cities, national legislation

1 Inleiding

1.1 Irreguliere migratie in Europa

Na de Tweede Wereldoorlog rekruteerden vele landen, via bilaterale akkoorden, buitenlandse werknemers die de status van 'gastarbeider' kregen. Terzelfdertijd kwamen ook migranten die niet gerekruteerd werden naar

Europa. Deze onwettige migranten werden veelal aangeduid als ‘spontane arbeidsmigranten’ (Van Meeteren, 2014). Vanaf midden jaren 1980 werd migratie in Europa veel complexer. Naast arbeidsmigratie kwamen ook andere migratieredenen, zoals politieke en humanitaire redenen, gezinsvorming en -hereniging, enzovoort veel meer voor. Door de toegenomen mobiliteit ontstond *superdiversiteit*: een mix van diverse etnisch-culturele achtergronden en verblijfstatuten (Vertovec, 2007). Ook irreguliere migratie bleef bestaan. Het werd meer en meer beschouwd als een probleem, waarop de landen van de Europese Gemeenschap antwoordden met immigratiecontroles aan de buitengrenzen. In de jaren 2000 breidden de maatregelen van de Europese Unie zich uit naar uitsluiting van irreguliere migranten (Van Meeteren, 2014). Een typerend voorbeeld hiervan is het Pakket maatregelen inzake hulpverlening, dat het faciliteren van mensen zonder wettig verblijf verbiedt.

In dit artikel wordt nagegaan of en hoe irreguliere migranten door het Pakket maatregelen inzake hulpverlening worden uitgesloten. Omdat het Pakket een Richtlijn en Kaderbesluit omvat (Facilitatierichtlijn 2002/90/EG en Kaderbesluit 2002/946/JBZ) wordt eerst de omzetting ervan bestudeerd. Hoewel de Europese Commissie (CEG, 2005) aanneemt dat deze omzetting leidt tot harmonisatie van wetgeving binnen de Europese Unie, onderzoekt ze dit niet in de driejaarlijkse evaluatierapporten. Conform artikel 4(2) (Richtlijn 2002/90/EG) en artikel 9(2) (Kaderbesluit 2002/946/JBZ) gaat de Europese Commissie per land na of sancties doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn en of elke lidstaat beschikt over gerechtelijke handavingsprocedures. Of mensen die irreguliere migranten faciliteren op een gelijke manier gesanctioneerd worden overheen de lidstaten wordt niet onderzocht. Ook is het relevant om de uitvoering van het Pakket maatregelen inzake hulpverlening op het lokale niveau onder de loep te nemen. Met Checkel (1998) wordt algemeen aangenomen dat lokale overheden *norm takers* zijn, wat betekent dat wetten top-down verspreid worden. Deze stelling gaat ervan uit dat *structuur* – in dit geval de Europese Unie – allesbepalend is en dat *agents* – burgers, lokale politiek en beleid – geen invloed hebben op beslissingen die door de Europese Raad van Ministers genomen worden.

Hieronder worden eerst de term ‘mensen zonder wettig verblijf’ en het Pakket maatregelen inzake hulpverlening beschreven. In sectie twee wordt het onderzoeksopzet toegelicht. Het derde gedeelte zoomt in op de omzetting van het Pakket maatregelen inzake hulpverlening in België, Duitsland, Italië, Nederland, Spanje en het Verenigd Koninkrijk. Naast sancties voor het faciliteren van irreguliere migranten wordt toegang tot huisvesting,

gezondheidszorg en educatie onderzocht. In sectie vier wordt de lokale uitvoering van het Pakket maatregelen inzake hulpverlening bestudeerd in Gent, Frankfurt, Milaan, Rotterdam, Barcelona en Londen.

1.2 Mensen zonder wettig verblijf

De term ‘verblijf’ verwijst naar personen die op het grondgebied van een land vertoeven waarvan men niet de nationaliteit bezit (Swart in Foblets et al., 1996). De regel is dat men een bepaald verblijfsstatuut moet hebben dat het verblijf op het territorium rechtvaardigt. Definities omtrent irregulier verblijf worden zelden gespecificeerd in nationale wetgevingen van lidstaten. Op Europees niveau biedt de Terugkeerrichtlijn 2008/115/EG een omschrijving van irregulier verblijf: de aanwezigheid op het territorium van een lidstaat, door een niet-Unie burger, die niet (langer) voldoet aan de voorwaarden van binnenkomst, verblijf of vestiging in die lidstaat (Merlino & Parkin, 2011). Verder specificeren onder andere de Schengenakkoorden, Burgerschapsrichtlijn en Kwalificatierichtlijn dat wie zich langer dan drie maanden op het grondgebied van een vreemd land bevindt, moet beschikken over een geldige (tijdelijke) verblijfsstatus. Wie hierover niet beschikt, heeft een irregulier verblijf. Het betreft mensen die zonder wettelijke toestemming een land betreden waarvan ze niet de nationaliteit hebben, maar vaker gaat het om mensen die hun verblijfsrecht verloren tijdens het verblijf, zoals een verlopen visum, ongeldige arbeidskaart of afgewezen asielaanvraag. De Raad van Europa (2006b) zegt dat ‘*An irregular migrant is someone who entered or is in a country of [European Union] EU without having legal residence documents*’ (paragraaf 8)¹. De Organisatie voor Europese Samenwerking en Ontwikkeling (2013) vermoedt dat in Europa ongeveer vijf tot acht miljoen mensen zonder wettig verblijf leven. Volgens het synthesesrapport van het European Migration Network (2015) suggereren (proxy) indicatoren dat irreguliere migratie in vele lidstaten toeneemt.

1.3 Het Pakket maatregelen inzake hulpverlening

Het Pakket maatregelen inzake hulpverlening (Facilitatierichtlijn 2002/90/EG en Kaderbesluit 2002/946/JBZ) verbiedt het verlenen van hulp aan mensen zonder wettig verblijf bij binnenkomst, doorreis en verblijf. Artikel 1§1(b) van de Facilitatierichtlijn specificeert dat deze regelgeving van toepassing is op iedereen die, omwille van financieel voordeel, intentioneel hulp biedt aan irreguliere migranten. Het Pakket verplicht alle lidstaten om in dit kader effectieve, proportionele en voldoende afschrikkende sancties in te voeren. Deze sancties gelden ten aanzien van iedereen die hulp aan mensen zonder wettig verblijf uitlokt, of medeplichtig is, of poogt

dergelijke inbreuken te plegen (artikel 2). Artikel 1(2) vermeldt dat elk land kan beslissen geen sanctie op te leggen in geval van 'humanitaire bijstand'. Wat verstaan moet worden onder 'humanitaire bijstand' is echter niet gedefinieerd, wat ertoe leidt dat verschillende landen dit op een verschillende manier interpreteren.

Het Pakket maatregelen inzake hulpverlening bestaat naast de Europese regelgeving inzake mensenhandel en mensensmokkel (Richtlijn 2011/36/EU) en de Werkgevers Sanctierichtlijn 2009/52/EG. De Werkgevers Sanctierichtlijn verbiedt arbeidsparticipatie van irreguliere migranten en verplicht de lidstaten om minimumnormen te installeren inzake controle van en sancties voor werkgevers die onbevoegde migranten laten participeren op de arbeidsmarkt. De Richtlijn in verband met mensenhandel en mensensmokkel sanctioneert 'het met geweld werven, vervoeren, overbrengen, huisvesten of opnemen van personen ten behoeve van uitbuiting' (paragraaf 4 (1)). De term uitbuiting wordt hierbij gedefinieerd als 'seksuele uitbuiting of prostitutie; of gedwongen arbeid of dienstverlening (bedelarij, slavernij, uitbuiting van strafbare activiteiten of de verwijdering van organen daaronder begrepen)' (paragraaf 4 (2)). Het Pakket maatregelen inzake hulpverlening daarentegen voorziet de mogelijkheid om sancties te treffen in gevallen waar geen geweld wordt gebruikt en/of er geen sprake is van uitbuiting.

De bevoegdheid met betrekking tot het Pakket maatregelen inzake hulpverlening is gedeeld tussen de Europese Unie (Raad van ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken) en de lidstaten. Dit betekent dat de Europese Unie geen unieke bevoegdheid heeft met betrekking tot het Pakket, ook de lidstaten kunnen eigen maatregelen nemen (en/of delegeren naar lagere overheden) binnen de contouren van de Europese regelgeving. Dit kunnen ze doen via de omzetting van het Pakket maatregelen inzake hulpverlening in de eigen nationale wetgeving. Bij Richtlijnen en Kaderbesluiten wordt op Europees niveau enkel het beoogde resultaat vastgelegd, in dit geval sanctioneren van het faciliteren van irreguliere migratie. De manier waarop de lidstaten de doelen realiseren, wordt via nationale wetgeving bepaald. Richtlijnen en Kaderbesluiten worden als het ware 'vertaald' in de eigen nationale wetgeving (bijvoorbeeld een artikel toevoegen in de vreemdelingenwetgeving, de strafwet, enzovoort: zie tabel 1). In tegenstelling tot Denemarken, beslisten het Verenigd Koninkrijk en Ierland wel deel uit maken van het Pakket maatregelen inzake hulpverlening (respectievelijk op 29/05/2000 en 28/02/2002). Enkel Italië slaagde er niet in Facilitatierichtlijn 2002/90/EG en Kaderbesluit 2002/946/JBZ om te zetten tegen 05/12/2004; dit gebeurde pas in 2009.

2 Conceptueel kader en onderzoeksmethodologie

2.1 Onderzoeksopzet

In dit artikel wordt onderzocht of en hoe irreguliere migranten door het Pakket maatregelen inzake hulpverlening worden uitgesloten. Een eerste deelvraag belicht de omzetting van het Pakket maatregelen inzake hulpverlening in België, Duitsland, Italië, Nederland, Spanje en het Verenigd Koninkrijk. Bij de omzetting van het Pakket maatregelen inzake hulpverlening wordt eerst gekeken naar de sancties die de zes landen in hun wetgeving verankerden. Daarna wordt ingezoomd op toegang tot huisvesting, gezondheidszorg en educatie voor mensen zonder wettig verblijf. Deze domeinen zijn volgens de elf Europese Principes van integratie immers de belangrijkste hefboomen voor migranten (CEG, 2005).

Het Pakket maatregelen inzake hulpverlening bevat een Richtlijn (2002/90/EG) en Kaderbesluit (2002/946/JBZ), wat betekent dat elke lidstaat deze moet omzetten in nationale wetgeving. De wijze waarop de Europese regelgeving is 'vertaald' in de nationale wetgeving, wordt dus overgelaten aan elke individuele lidstaat. De lidstaten beslisten samen dat het eindresultaat in elk land hetzelfde moet zijn, namelijk sanctioneren van het faciliteren van irreguliere migranten. De Europese Commissie controleert of elke lidstaat sancties voor het helpen van mensen zonder wettig verblijf heeft opgenomen in de nationale wetgeving. De controle door de Europese Commissie voorkomt zowel het collectieve actieprobleem (de Europese Commissie zorgt ervoor dat elke lidstaat de nodige actie onderneemt om de Europese regelgeving in de nationale wetgeving te verankeren) als *free riding* (de Europese Commissie waakt erover dat het resultaat in de nationale wetgeving hetzelfde is als in de Europese regelgeving). Het inschakelen van de Europese Commissie als waakhond over alle deelnemende lidstaten verhoogt de geloofwaardigheid van de lidstaten tegenover elkaar en tegenover tegenstanders (Orbie, 2009).

De onderzochte landen zijn zogenaamde 'oude' lidstaten. Immigratie is in de meeste van deze naties namelijk ongeveer gelijkmatig verdeeld en verliep historisch op een gelijkaardige wijze (Eurocities, 2016). Landen die pas vanaf 2004 tot de Europese Unie toetraden, hebben een veel kortere immigratiehistorie en het aantal migranten is over het algemeen lager (Düvell, 2011). Ten tweede werden zowel landen met als zonder een Schengen-buitengrens geselecteerd. Binnen de Schengenzone is er vrij verkeer van personen. Landen die aan een grens van de Schengenzone liggen krijgen meer aanvragen voor asiel of internationale beschermingen (FRA, 2014, EMN, 2015). De inschatting van het aantal irreguliere migranten in deze

‘grenslanden’ ligt over het algemeen hoger. België en Nederland werden gekozen als landen zonder buitengrens, al hun buurlanden zijn tevens lid van de Europese Unie. Duitsland en Italië hebben Zwitserland als derde land naast zich. Spanje grenst via de Spaanse enclaves Ceuta en Melilla aan Marokko. Het Verenigd Koninkrijk is geen lid van de Schengenzone en neemt dus niet deel aan de afspraken over grenscontroles en visa.

De tweede deelvraag spitst zich toe op de uitvoering van het Pakket maatregelen inzake hulpverlening in Gent, Frankfurt, Milaan, Rotterdam, Barcelona en Londen. Het is immers op het lokale niveau dat het dagelijkse leven van (irreguliere) burgers zich afspeelt (Europese Commissie, 2011; Gebhardt, 2014; Bilgili & Agimi, 2015). De criteria voor de selectie van steden waren respectievelijk: minstens een halve eeuw ervaring hebben met immigratie en beschikken over personen die nodige informatie voor het onderzoek kunnen aanleveren. Het inwonersaantal van de steden was van ondergeschikt belang, omdat dit geen verband houdt met de aanwezigheid van irreguliere migranten (Castles, 2004; Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, 2013; Picum, 2012).

2.2 De vier parameters van het onderzoek

Op het niveau van de stedelijke contexten werd aan de hand van vier parameters geanalyseerd of en hoe irregulier migranten worden uitgesloten. Conform het onderzoek van Schimmelfennig & Sedelmeier (2002)² verwijzen *policy*, *polity* en *politics* respectievelijk naar uitgangspunten met betrekking tot het gevoerde beleid, bestuursvorm en samenstelling van de politieke coalitie. Figuur 1 geeft een overzicht van de invulling van de parameters in dit onderzoek. De uitgangspunten van het beleid betreffen de beleidsintenties die vervat zijn in documenten van de steden. De *policy* van de geselecteerde steden is gebaseerd op beleidsteksten omtrent integratie, burgerschap, gelijke kansen en toegang tot mensenrechten. Aan de hand van interviews met praktijkwerkers werd *polity* gaandeweg verder verfijnd tot ‘inzet van middelen ter ondersteuning van irreguliere migranten’ en ‘lokale autonomie en praktijk’. Dit tweede aspect heeft betrekking op de formele bevoegdheden die steden van hun bovenlokale overheden toegewezen krijgen. Met betrekking tot de parameter *politics* werd in de eerste plaats gekeken naar de politieke samenstelling van de besturende overheid. Tevens werd onderzocht of en welke zaken omtrent irreguliere migratie op de politieke stedelijke agenda stonden. Hiertoe werden documentanalyses van de gemeenteraadsverslagen uitgevoerd. Omdat praktijkwerkers en (irreguliere) burgers onderwerp zijn van de onderzochte regelgeving werd *people* als vierde parameter aangevuld. Zoals figuur 1 weer-

geeft, werd in de interviews met praktijkwerkers nagegaan of en in welke mate irreguliere burgers geïnformeerd worden over hun rechten en plichten; of en in welke mate mensen zonder wettig verblijf toegang hebben tot huisvesting, gezondheidszorg en educatie; en wat de beeldvorming omtrent irreguliere migranten in de stad is.

Deze vier parameters werden toegevoegd omdat tijdens het onderzoek al snel bleek dat steden niet zomaar norm takers zijn, zoals Checkel (1998) aanneemt. Niet alleen *structuur* (in dit geval de Europese Unie) bepaalt het faciliteren van toegang tot huisvesting, gezondheidszorg en educatie, maar ook *agents* spelen een belangrijke rol. Daarom werden de parameters lokale politiek (*politics*) en burgers (*people*) toegevoegd. Het uitgangspunt van Checkel (1998) impliceert ook een unieke bevoegdheid van de Europese Unie: steden nemen enkel normen over, ze creëren er zelf geen (binnen de contouren van de Europese regelgeving). Daarom werden ook de parameters lokaal beleid (*policy*) en lokale bestuursvorm (*polity*) bestudeerd.

Figuur 1 Conceptueel kader onderzoeksopzet

2.3 Onderzoeksmethodologie

Het onderzoek is een kwalitatieve, meervoudige casusstudie waarin het verband tussen kwaliteiten (implementatie en uitvoering van wetgeving) van sociale eenheden (landen en steden) centraal staat ('t Hart et al., 2009). Aan de hand van wet- en beleidsteksten, rechtspraak en onderzoeksrapporten werden documentanalyses uitgevoerd. Semigestructureerde interviews, input en feedback van een stuur- en klankbordgroep resulteerden

in casusanalyses. Ten aanzien van praktijkwerkers werd een semigestructureerde vragenlijst opgesteld. Als eerste aanspreekpunt werden eind 2014 leden van de Eurocities werkgroep Migration & Integration bevestigd, omdat deze ambtenaren, elk in hun stad, ruimschoots ervaring hebben met het thema. Via de methode van sneeuwbalsteekproef gaven de geïnterviewden contactgegevens van andere praktijkwerkers (dit zijn veldwerkers van zowel niet-gouvernementele organisaties als ambtenaren die terreinwerk uitvoeren). Na zestien interviews, afgerond in het voorjaar 2015, werd geen nieuwe relevante informatie meer ontwaard³. De beperking van deze techniek is dat de resultaten slechts representatief zijn voor de bevestigde personen ('t Hart, et al., 2009). De verkregen praktijkinformatie werd getrianguleerd met onderzoeksrapporten, beleidsteksten en feedback van een stuur- en klankbordgroep. De stuurgroep bestond uit vijf personen, waarvan twee onderzoekers en drie vertegenwoordigers van organisaties die de belangen van mensen zonder wettig verblijf behartigen. Ze kwamen samen op 18/06/2014, 16-17/10/2014, 04/12/2014 en 22-24/04/2015. Aan de klankbordgroep namen ambtenaren van de Europese Commissie deel. Ze leverden feedback op de onderzoekvoortgang en tussentijdse resultaten. Hun inbreng beperkte zich tot het verifiëren van de interpretatie met betrekking tot de Europese regelgeving en handhaving van het Pakket maatregelen inzake hulpverlening en de omzetting ervan op het niveau van de onderzochte landen. Deze werkwijze komt tegemoet aan de vereiste kwaliteitscriteria (Baxter & Jack, 2008) met betrekking tot geloofwaardigheid, betrouwbaarheid en objectiviteit. In functie hiervan werden – waar mogelijk – primaire data gebruikt en verschillende data getrianguleerd.

3 Omzetting van de Europese regelgeving omtrent hulp aan mensen zonder wettig verblijf

3.1 Sancties voor hulp aan mensen zonder wettig verblijf

Artikel 77§1 van de Belgische asiel- en immigratiewetgeving stelt het faciliteren van irreguliere migranten strafbaar. In dit verband kunnen boetes van 1.700 tot 6.000 euro opgelegd worden plus een gevangenisstraf van acht dagen tot één jaar.

De Duitse Verblifswetgeving (paragraaf 96) omschrijft dat iedereen die een geldelijk voordeel tracht te halen of haalt uit het assisteren van mensen zonder wettig verblijf gestraft kan worden met een geldboete of een gevangenisstraf van maximaal vijf jaar.

Met wetsbesluit 94/2009 (Regeling van de openbare orde) maakt Italië het faciliteren van mensen zonder wettig verblijf strafbaar voor personen die een oneerlijk voordeel halen uit de illegale status van een buitenlander. Straffen kunnen oplopen tot boetes van maximum 15.494 euro plus een gevangenisstraf tot vier jaar.

Het helpen van irreguliere migranten is in Nederland vastgelegd in artikel 197A van de Strafwet. Wie om financiële redenen hulp biedt aan een persoon die (naar men vermoedt) illegaal in Nederland verblijft, zal gestraft worden met een boete tot 78.000 euro of een gevangenisstraf tot vier jaar.

Spanje stelt in artikel 54 van de Vreemdelingenwet dat individuen en organisaties die het verblijf van irreguliere migranten omwille van winst faciliteren, een geldelijke boete kunnen krijgen tussen 10.000 en 100.000 euro.

Sectie 25 van de Immigratiewet in het Verenigd Koninkrijk stelt dat een persoon een strafbaar feit pleegt indien men het verblijf van een irreguliere derdelander vergemakkelijkt. Hiervoor kan men veroordeeld worden tot een gevangenisstraf van zes maanden tot 14 jaar en/of een geldboete.

Tabel 1 Overzicht sancties faciliteren van verblijf

	België	Duitsland	Italië	Nederland	Spanje	VK
Wetgevend kader	Asiel- en immigratiewet	Verbleefswet	Regeling openbare orde	Strafwet	Vreemdelingenwet	Immigratiewet
Enkel strafbaar feit indien winsttoogmerk?	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee
Enkel boete mogelijk?	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee
Combinatie boete en celstraf mogelijk?	Ja	Nee	Ja	Nee	Nee	Ja
Min./ max. boete	€ 1.700/ 6.000	Onduidelijk	Max. 15.494 €	Max. 78.000 €	€ 10.000/ 100.000	Onduidelijk
Min./ max. celstraf	8 dagen/ 1 jaar	Max. 5 jaar	Max. 4 jaar	Max. 4 jaar	Niet van toepassing	6 maanden/ 14 jaar

Tabel 1 toont aan dat niet alleen sancties en daders, maar ook omschrijvingen van daden variëren per land. De omzetting van supranationale regels leidt tot aanzienlijke verschillen tussen de landen. Zo kan de term ‘sanctie’ zowel een administratieve overtreding als een strafrechtelijk misdrijf inhouden, variëren de voorziene boetes en celstraffen en kan elke lidstaat besluiten geen sanctie op te leggen (Duitsland, Nederland, Italië en Spanje bijvoorbeeld stellen het faciliteren van irreguliere migranten enkel strafbaar indien er een winsttoogmerk is).

De zes bestudeerde landen verzamelen data met betrekking tot de handhaving van het Pakket maatregelen inzake hulpverlening. Helaas bevatten deze data geen details over het faciliteren van verblijf, waardoor het onmogelijk is na te gaan hoeveel sancties al werden opgelegd voor deze overtreding. Volgens het Fundamentele Rechten Agentschap (2014) zijn niet-gouvernementele organisaties nog nooit veroordeeld voor het helpen van mensen zonder wettig verblijf. Er is slechts één zaak gekend waarbij het faciliteren van verblijf werd bestraft; het betreft uitspraak 14/810231-07 van de rechtbank in Alkmaar (Nederland). In deze zaak werd een koppel veroordeeld voor het faciliteren van onderdak en werk aan Oekraïners in een irreguliere verblijfsituatie. Het koppel droeg in hun verdediging aan dat ze noch de nationaliteit, noch de verblijfsstatus kenden van de mensen aan wie ze onderdak verleenden en die ze aan een baan hielpen. De rechtbank oordeelde echter dat het koppel financieel voordeel haalde uit het verhuren van accommodatie en achtte tevens dat het koppel in staat moest zijn om de irreguliere verblijfsstatus van de Oekraïners te kennen. Het koppel werd veroordeeld tot 74 dagen celstraf.

3.2 Toegang tot huisvesting voor mensen zonder wettig verblijf

Het pakket maatregelen inzake hulpverlening focust grotendeels op het verbieden van hulp aan irreguliere migranten bij verblijf. In tegenstelling hiermee bevat het Europees Sociaal Handvest een aanzienlijk luik over het recht op huisvesting. Dit Handvest staat onder controle van het Europees Comité voor Sociale Rechten (Raad van Europa) en werd geratificeerd door de zes onderzochte landen. Artikel 31 van het Europees Sociaal Handvest expliciteert dat irreguliere migranten recht hebben op adequate huisvesting. De Conferentie van Europese Kerken diende een klacht in tegen de Nederlandse overheid op basis van artikel 13.4° (recht op sociale en medische bijstand en specifieke noodhulp voor niet-ingezetenen) en artikel 31.2° (recht op huisvesting en vermindering van dakloosheid). Op 10/12/2014 oordeelde het Europees Comité voor Sociale Rechten in deze zaak (90/2013) dat elke kwetsbare persoon (met inbegrip van mensen zonder wettig verblijf) toegang moet hebben tot primaire levensbehoeften zoals onderdak, voedsel en kleding. In februari 2015 werd deze uitspraak omgezet in een resolutie die alle landen onder het Europees Sociaal Handvest bindt. Het Europees Sociaal Handvest beperkt op die manier de mate waarin mensen zonder wettig verblijf uitgesloten kunnen worden via het Pakket maatregelen inzake hulpverlening.

Sinds eind 2014 sanctioneert het Verenigd Koninkrijk expliciet het verhuren van woonruimte aan mensen zonder wettig verblijf. De wetgevingen

in Duitsland en Nederland laten toe dat mensen die verhuren aan irreguliere migranten worden bestraft met een boete en/of gevangenisstraf. In Spanje kunnen verhuurders hiervoor enkel beboet worden. Italië straft verhuurders alleen indien deze een ongerechtvaardigd voordeel halen uit het verhuren aan irreguliere migranten. In dit verband oordeelde het Italiaanse Strafhof van Cassatie in zaak 26457 dat ‘onrechtvaardig voordeel’ geïnterpreteerd moet worden als het bewust opleggen van belastende en buitensporige voorwaarden van de verhuurder aan de huurder (FRA, 2014). Op grond van humanitaire redenen sluit België het verhuren van woonruimte aan irreguliere migranten uit van bestraffing.

3.3 Toegang tot gezondheidszorg voor mensen zonder wettig verblijf

Artikel 1§2 van het Pakket maatregelen inzake hulpverlening stelt dat elke lidstaat kan besluiten geen sanctie op te leggen in geval van humanitaire hulp aan irreguliere migranten. Artikel 13 van het Europees Sociaal Handvest verwoordt de rechten van irreguliere migranten op dit vlak duidelijker: ook elkeen die over onvoldoende middelen beschikt heeft recht op adequate hulp en zorg. Het fundamentele recht op gezondheidszorg zit ook vervat in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (artikel 3) en in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie⁴. Als gevolg van deze supranationale regelgeving stellen België, Duitsland, Italië, Nederland, Spanje en het Verenigd Koninkrijk expliciet bepaalde vormen van humanitaire hulp aan irreguliere migranten vrij van vervolging. In geen van de onderzochte landen is specifieke wetgeving in verband met het faciliteren van toegang tot gezondheidszorg voor irreguliere migranten van kracht. België, Duitsland, Italië, Nederland, Spanje en het Verenigd Koninkrijk stellen bepaalde soorten van humanitaire hulp aan illegaal verblijvende migranten uitdrukkelijk vrij van vervolging. In België, Italië en Nederland betreft het alle vormen van humanitaire hulp, Duitsland sluit personen die specifieke professionele of ere-taken uitvoeren uit van vervolging en het Verenigd Koninkrijk straft geen personen die namens een niet-betalende organisatie voor hulp aan asielzoekers handelen. Spanje stelt dat humanitaire hulp aan mensen zonder wettig verblijf is toegestaan in een staat van noodzaak, om schade aan zichzelf en/of anderen te vermijden.

Op basis van het Europees Sociaal Handvest, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie kennen alle lidstaten dringende medische zorg toe aan irreguliere migranten. De organisatie van en toegang tot dringende medische zorg verschilt grondig in de zes onderzochte landen. Door meer in

detail te kijken naar de concrete zorg waartoe irreguliere migranten toegang hebben, worden ook inhoudelijke verschillen tussen de zes onderzochte landen duidelijk. Zo toont tabel 2 dat irreguliere migranten in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland enkel toegang hebben tot dringende medische hulp in geval van tuberculose, een ongeval en noodsituaties. In Spanje en Italië hebben mensen zonder wettig verblijf daarentegen ook toegang tot mentale zorg. In deze landen hebben mensen zonder wettig verblijf, net zoals in Nederland en België, ook toegang tot zwangerschaps- en moederschapszorg, HIV/aidsbehandeling en basiszorg (hoewel dit laatste beperkt is in België en bijvoorbeeld geen tandartsbezoek omvat).

Tabel 2 Zorg waartoe irreguliere migranten toegang hebben

	Ongevallen en nood- situaties	Zwanger- en moeder- schap	Tuberculose- behandeling	HIV/AIDS	Basiszorg	Mentale zorg
België	X	X	X	X	(X)	
Duitsland	X		X			
Italië	X	X	X	X	X	X
Nederland	X	X	X	X	X	
Spanje	X	X	X	X	X	X
VK	X		X			

X = volledige toegang – (X) = toegang met een aantal uitzonderingen

3.4 Toegang tot educatie voor mensen zonder wettig verblijf

Met betrekking tot educatie zijn vooral het Europees Sociaal Handvest (artikel 17(2)) en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (Protocol I, artikel 2) belangrijk. Hoewel het recht op onderwijs voor alle burgers, ongeacht hun verblijfsstatus, door de zes onderzochte landen erkend wordt, verschillen onderwijssystemen, leeftijdsgrenzen van verplichte deelname aan onderwijs of leerplicht enzovoort, wat implicaties heeft voor de toegang tot onderwijs voor irreguliere migranten. In het Verenigd Koninkrijk hebben scholen meldingsplicht met betrekking tot irreguliere migranten. Het inschrijven van deze leerlingen valt daarmee onder toepassingsgebied van het Pakket maatregelen inzake hulpverlening. In de praktijk heeft deze meldingsplicht vooral een afschrikkend effect (Picum, 2011). In België en Spanje controleert de regionale overheid via beschikbare databanken op de aanwezigheid van irreguliere plus-achtien jarigen in het tertiair onderwijs⁵. Zoals uit tabel 3 blijkt, is toegang tot educatie soms gekoppeld aan voorwaarden. In Nederland moeten mensen zonder wettig verblijf ingeschreven zijn vóór de leeftijd van 18 jaar om

recht te hebben op tertiair onderwijs. Duitsland en Spanje stellen het indienen van medische gegevens (respectievelijk medisch dossier en vaccinatieschema) als voorwaarde voor deelname aan het verplicht onderwijs en aan kleuteronderwijs (FRA, 2011). Mensen zonder wettig verblijf beschikken vaak niet over deze documenten, waardoor ze dan feitelijk geen toegang hebben tot onderwijs. In een aantal gevallen is toegang tot educatie beperkt voor mensen zonder wettig verblijf. Zo hebben irreguliere kinderen in België en Spanje slechts tot aan de leeftijd achttien jaar toegang tot tertiair onderwijs. Vanaf de achttiende verjaardag wordt de toegang tot onderwijs ontzegt, hetgeen betekent dat irreguliere migranten hun tertiaire opleiding niet kunnen afwerken. In dit kader oordeelde het Spaanse Grondwettelijk Hof in 2007 dat kinderen zonder wettig verblijf tot en met de leeftijd van achttien jaar ook recht hebben op niet-verplicht onderwijs (Sotés-Elizalde, 2010).

Tabel 3 Recht op onderwijs voor mensen zonder wettig verblijf

	België	Duitsland	Italië	Nederland	Spanje	VK
Bevoegdheidsniveau	Regionaal	Regionaal	Nationaal	Nationaal	Regionaal en lokaal	Nationaal
Implementatie EVRM	1955	1957	1955	1954	1990	1954
Expliciet recht?	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja	Nee
Verplicht onderwijs	6-18 jaar	6-16 jaar	6-16 jaar	5-18 jaar	6-16 jaar	5-16 jaar
Recht op onderwijs +18 jaar?				(X)		
Toegang tot kleuteronderwijs?	X	(X)			(X)	
Toegang tot LO?	X	(X)	X	X	(X)	X
Toegang tot SO?	X	(X)	X	X	(X)	X
Toegang tot tertiair onderwijs?	B			(X)	B	

X = toegang – (X) = toegang met voorwaarden – B = beperkte toegang

4 Verbieden van hulp aan mensen zonder wettig verblijf: wetgeving in de stedelijke praktijk

Hieronder zijn eerst de bevolkingscijfers van Gent, Frankfurt, Milaan, Rotterdam, Barcelona en Londen opgenomen. Daarna worden de domeinen huisvesting, gezondheidszorg en educatie in deze steden onder de loep genomen. Tot slot volgt een analyse aan de hand van de vier parameters *policy*, *polity*, *politics* en *people*, omdat tijdens het onderzoek al snel bleek dat steden niet zomaar norm takers zijn zoals Checkel (1998) aanneemt.

4.1 De stedelijke contexten: bevolkingscijfers

Als belangrijkste criterium met betrekking tot te onderzoeken landen werd gekozen voor zogenaamde 'oude' lidstaten, omdat immigratie in deze landen ongeveer gelijkmatig verdeeld is en historisch op een gelijkaardige wijze verliep (Eurocities, 2016). Tabel 4 toont dat het aantal buitenlanders op 31 december 2014 zich situeerde tussen één op acht (Gent) en één op drie (Londen) inwoners. De populatie met een buitenlandse origine bezit de nationaliteit van het land waarin men woont, maar heeft minstens één ouder die geboren is in een ander land. Door naturalisatie is het percentage buitenlandse origine hoger dan het aantal buitenlanders. Deze data geven een beeld van het historisch verloop van de migratie. Tot slot blijkt uit tabel 4 ook dat de schattingen van het aantal irreguliere migranten ver uiteenlopen of niet geschat kunnen worden (Londen). Gent, Frankfurt en Rotterdam baseren zich hierbij op cijfers van het aantal medische kaarten dat aan irreguliere migranten wordt verstrekt in functie van dringende medische zorg, in combinatie met informatie van praktijkwerkers. Milaan en Barcelona baseren hun schattingen op informatie van praktijkwerkers en niet-gouvernementele organisaties.

Tabel 4 Bevolkingscijfers van de onderzochte steden eind 2014

Stad	Inwoners-aantal	% buitenlanders	% buiten-landse origine	Geschat aantal irreguliere migranten
Gent	250.284	12,7% (6,8% EU; 5,9% non-EU)	22,8%	5.339 – 10.000
Frankfurt	701.350	24,3% (15,5% EU; 8,8% non-EU)	21,8 %	20.000 – 40.000
Milaan	1.353.882	20% (7,1% EU; 12,9% non-EU)	13,9%	Jaarlijks + 20.000 – 40.000
Rotterdam	618.109	28% (12,3% EU; 15,7% non-EU)	44,8%	20.000
Barcelona	1.613.393	16,7% (6,2% EU; 10,5% non-EU)	40,7%	100.000
Londen	8.416.500	33,2% (9,6% EU; 23,6% non-EU)	36,7 %	Geen inschatting beschikbaar

4.2 Toegang tot huisvesting, gezondheidszorg en educatie voor mensen zonder wettig verblijf

In alle onderzochte steden vermoeden praktijkwerkers dat irreguliere migranten vaak onderdak vinden op de private huurmarkt of bij kennissen. In Gent, Milaan en Barcelona hebben irreguliere migranten toegang tot daklozenopvang. Irreguliere migranten 'wonen' ook in nederzettingen en kraakpanden (Gent, Milaan, Frankfurt, Rotterdam, Barcelona) of op publieke plaatsen (Londen). Terwijl Frankfurt, Rotterdam en Londen vooral inzetten op sanctioneren van wetsovertredingen, zoeken Gent, Milaan en Barcelona naar oplossingen voor mensonwaardige huisvesting.

Op papier hebben mensen zonder wettig verblijf in alle steden toegang tot dringende medische zorg. Praktijkwerkers in de Frankfurter, Rotterdamse en Londense praktijk geven echter aan dat slechts een klein aantal irreguliere migranten hiervan gebruik maakt. Gent, Milaan en Barcelona voorzien toegang tot een breder gezondheidsaanbod, zoals mentale gezondheidszorg, en veel irreguliere migranten maken volgens de praktijkwerkers gebruik van het aanbod.

Toegang tot educatie is voor minderjarigen een recht in de zes steden. Frankfurt, Rotterdam en Londen passen hun bovenlokale wetgeving echter strikter toe dan nodig. Zo vertelden Frankfurter praktijkwerkers dat bij inschrijving in de scholen een medisch dossier moet worden ingediend. (Irreguliere) kinderen die hierover niet beschikken, worden niet toegelaten. Gent en Barcelona daarentegen, interpreteren hun wetgevend kader ruim. Zo krijgen alle irreguliere migranten in Barcelona die ingeschreven zijn in Padrón⁶ (in tegenstelling tot de nationale voorschriften) toegang tot kleuteronderwijs, het verplichte lagere en secundaire onderwijs en tertiaire educatie (bijvoorbeeld taal- of beroepsopleiding). Ook in Gent kunnen kleuters zonder wettig verblijf in het reguliere aanbod terecht. Milaan ten slotte, negeert sommige wetten, onder andere door toegang tot kleuteronderwijs en tertiaire educatie toe te laten. Tabel 5 biedt een overzicht van de toegang tot huisvesting, gezondheidszorg en educatie voor mensen zonder wettig verblijf in de zes steden.

Tabel 5 Toegang tot huisvesting, gezondheidszorg en educatie voor irreguliere migranten

	Inclusieve steden			Exclusieve steden		
	Gent	Milaan	Barcelona	Frankfurt	Rotterdam	Londen
Huisvesten irreguliere migranten						
Toegang tot private accommodatie verboden?	Gedoogd	Gedoogd	Gedoogd	Controle	Controle	Controle
Toegang tot sociale woningen verboden?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Toegang daklozenopvang verboden?	Nee	Nee	Nee	Ja	*	Ja
Recht op toegang tot gezondheid voor irreguliere migranten						
ingeval ongevallen en noodsituatie?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Beperkt
Ingeval zwanger- en moederschap?	Ja	Ja	Ja	Nee	Beperkt	Nee
Ingeval TBC-behandeling?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Beperkt
Ingeval HIV-/ aids-behandeling?	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja	Nee
Ingeval basiszorg?	Ja	Ja	Ja	Beperkt	Beperkt	Nee
Ingeval mentale zorg?	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee

	Inclusieve steden			Exclusieve steden		
Recht op toegang tot educatie voor irreguliere migranten						
Toegang tot kleuteronderwijs?	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee
Toegang tot LO?	Ja	Ja	Ja	Beperkt	Ja	Beperkt
Toegang tot SO?	Ja	Ja	Ja	Beperkt	Ja	Beperkt
Toegang tot tertiair onderwijs?	**	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee

* = grotendeels ** = vooral

Een vergelijking tussen tabel 5 en de tabellen 2 en 3 toont een aantal aanzienlijke verschillen tussen de respectievelijke nationale wetgeving en lokale praktijken. Naar analogie met Falkner (in Orbie, 2009) kunnen lokale culturen van naleving vastgesteld worden: de wereld van naleving van wetten (Frankfurt en Rotterdam); de wereld van lokale politiek (Gent, Barcelona en Milaan); en de wereld van de dode letter (Londen). De zes onderzochte steden hebben dus geen beleid conform de letters van de bovenlokale regels⁷. Zo hebben irreguliere migranten in Frankfurt beperkte toegang tot onderwijs en kunnen ze enkel gebruik maken van gezondheidszorg in noodsituaties en in geval van tuberculosebehandeling overeenkomstig de nationale wetgeving. Ook in Rotterdam hebben irreguliere migranten toegang tot dezelfde diensten als de nationale regels voorschrijven. Beide steden worden daarom omschreven als de wereld van naleven van wetten. In Gent, Barcelona en Milaan daarentegen zijn er heel wat verschillen tussen de stedelijke praktijken en de nationale voorschriften. Zo geven de drie steden toegang tot tertiair onderwijs, in tegenstelling tot de bovenlokale regelgeving. Deze drie steden behoren tot de wereld van de lokale politiek. In Londen hebben irreguliere migranten, althans op papier, toegang tot gezondheidszorg in geval van ongevallen en noodsituaties en kunnen ze terecht in het lager en secundair onderwijs, conform de nationale wetgeving. In de praktijk worden deze wetten echter niet gerespecteerd, doordat vaak voorwaarden gekoppeld worden aan het verlenen van toegang tot diensten. Zo moet men bijvoorbeeld medische gegevens indienen als voorwaarde om ingeschreven te worden in het verplichte onderwijs en hebben mensen zonder wettig verblijf enkel toegang tot spoedhulp en behandeling van tuberculose in een openbaar ziekenhuis via doorverwijzing van personen die namens een niet-betalende organisatie voor hulp aan asielzoekers handelen. De praktijk in Londen maakt dan ook deel uit van de wereld van de dode letter.

Ondanks Checkel's aanname (1998) dat landen norm makers en steden norm takers zijn, leveren de lokale praktijken een ander beeld op dan de analyses op nationaal niveau. Daarom wordt in onderstaande dieper inge-

gaan op hoe de Europese en nationale regelgeving zich verspreidt aan de hand van vier p's: *policy*, *polity*, *politics* en *people*.

4.3 *Policy* (lokaal beleid)

Het recht op menswaardig wonen is een speerpunt van het beleid in Gent, Milaan en Barcelona. In Gent wordt dit beleid gecombineerd met een tweede spoor van optreden tegen huisjesmelkerij. In Milaan en Barcelona wil men daarenboven expliciet toekomstperspectieven bieden aan irreguliere migranten. Ook in Rotterdam ligt de beleidsfocus op toekomstperspectief, vanuit de invalshoek arbeidsmogelijkheden. Dit accent wordt aangevuld met de beleidsopdracht om zelfredzaamheid van burgers te vergroten en om de publieke orde en veiligheid te handhaven. Dit laatste is ook een prioriteit van het Frankfurter beleid. Londen tenslotte vertrekt vanuit een heel andere beleidsoptiek met de slogan '*no child should be in need*'.

4.4 *Polity* (lokale bestuursvorm)

Alle steden besteden eigen middelen in functie van mensen zonder wettig verblijf. Frankfurt, Rotterdam en Londen schakelen vooral handhavingsdiensten (bouwtoezicht, politie, bedrijfsinspectie) in, terwijl Gent, Milaan en Barcelona sociale en integratiediensten inzetten, in combinatie met subsidies aan niet-gouvernementele organisaties. In Gent, Milaan en Barcelona worden daarnaast ook preventieve en repressieve acties ten aanzien van racisme ondernomen, in samenwerking met niet-gouvernementele organisaties. Frankfurt en Rotterdam subsidiëren eveneens middenveldorganisaties, respectievelijk voor het leveren van gezondheidszorg en vrijwillige terugkeer. Beide steden zetten in beperkte mate ook acties omtrent racisme op, Londen doet dit niet. Uit de analyses blijkt duidelijk de lokale autonomie, want de zes steden geven in de praktijk een eigen interpretatie aan de bovenlokale regelgeving. Vele regels worden in de praktijk strenger toegepast. Zo passen Rotterdam en Londen de regels omtrent toegang tot verplicht onderwijs zeer strikt toe. Frankfurt en Rotterdam hanteren de publieke orde en veiligheid respectievelijk door frequent illegale nederzettingen te ontruimen zonder een overtredingsdossier op te maken en door controles uit te voeren naar aanleiding van klachten voor over-bewoning en overlast. Gent, Milaan en Barcelona interpreteren de regelgeving ruim om inclusie van irreguliere migranten te bevorderen. Vaak betreft het verlenen van toegang tot niet-verplicht onderwijs (voorbeeld inschrijven in kleuteronderwijs), toegang tot algemene gezondheidszorg (voorbeeld tandartsbezoek via medische kaart in Gent) en arbeidsparticipatie (voor-

beeld helpen bij het opzetten van bazaarbedrijven en progressief gebruiken van Padrón in Barcelona).

4.5 *Politics* (lokale politieke coalitie)

De partijideologie van de beleidsverantwoordelijken in Rotterdam en Londen was eind 2014 rechts geïnspireerd. Zo bestond het Rotterdamse college van burgemeester en wethouders, onder leiding van Ahmed Aboutaleb (PvdA), uit de rechtse partij Leefbaar Rotterdam, sociaalliberalen (D66) en christendemocraten (CDA)⁸. De 25-koppige Londense Assemblée, met Boris Johnson als burgemeester van de conservatieve partij, was samengesteld uit twaalf politici van de Labour partij, negen van de conservatieve partij en telkens twee personen van de liberaal-democratische en groene partij. De bevoegdheden van de Assemblée zijn echter beperkt tot het controleren van het strategische beleid van de burgemeester. Het kan beslissingen van de burgemeester enkel amenderen indien hiervoor een twee derden meerderheid is. In Londen wordt het beleid met andere woorden bepaald door wie de burgemeesterssjerp draagt. Gent, Milaan en Barcelona werden eind 2014 bestuurd door links-ideologische beleidsmakers. Het Gentse college van burgemeester en schepenen, onder leiding van Daniël Termont (sp.a.), bestond uit een coalitie van sociaaldemocraten (sp.a.), liberalen (Open Vld) en groenen (Groen). Ze beschikten over een ruime meerderheid in de gemeenteraad, waar de oppositie vertegenwoordigd werd door de regionaal nationalistische partij N-VA, christendemocraten (CD&V) en het extreemrechtse Vlaams Belang. In Milaan werd de burgemeesterspost ingenomen door Giuliano Pisapia, een linkse onafhankelijke politicus. De Milanese coalitie bestond uit sociaaldemocraten (PD), groenen (LEG) en een federatie van socialistisch gezinden (PRC en SEL)⁹. Barcelona werd geleid door Xavier Trias van de links regionaal-nationalistische partij CiU. Daarnaast werd de coalitie gevormd door sociaaldemocraten (PSC-PM), Spaans nationalisten (PP), groenen (ICV, EUiA en EPM) en een aantal kleine socialistische partijen onder de gezamenlijke noemer Unitat per Barcelona. Frankfurt is op dit vlak de vreemde eend in de bijt, omdat het bestuur zowel bestond uit links-ideologische als uit rechts-ideologische partijen. Eind 2014 werd Frankfurt, onder Peter Feldmann (SPD), bestuurd door zowel christendemocraten (CDU), groenen (Die Grünen), sociaaldemocraten (SPD), socialisten (Die Linke), als liberalen (FDP)¹⁰.

Migratie staat niet vaak op de voorgrond van het politieke toneel in Barcelona, Gent en Londen. In Barcelona stond enkel de slogan *'no utilices la violencia para expresar tus ideas'* (je hebt geen geweld nodig om je ideeën te uiten) van een project tegen geweld (gelanceerd op 04/06/2014)

even ter discussie na de aanslag op Charlie Hebdo, maar de slogan werd uiteindelijk behouden. Sinds het aantreden van het huidige Gentse bestuur (2013) leidden twee dossiers tot ophef in de gemeenteraad: de afschaffing van het 'hoofddoekenverbod'¹¹ en de goedkeuring van het tien-punten-actieplan tegen racisme. In Londen werd in reactie op de gebeurtenissen bij Charlie Hebdo een extra Assemblee-vergadering bijeengeroepen (29/01/2015), waarop enkel het veiligheidsbudget van de Stad onderwerp van bespreking was.

In Milaan en Rotterdam gaan vele politieke debatten over migratie. In Milaan concentreren die zich vooral op vluchtelingen. Toen bijvoorbeeld een nieuw plan voor noodopvang van vluchtelingen werd aangenomen, klaagde de linkerzijde over het gebrek aan bovenlokale middelen om de mensenrechten te kunnen garanderen, terwijl Lega Nord de laksheid van het nationale beleid hekelde. Hoewel de politieke meningen van elkaar verschillen, lijkt er eensgezindheid over de oorzaak: de onverschilligheid van de nationale overheid. Sinds NIDA¹² Rotterdam deel uitmaakt van de gemeenteraad (2014) staat het thema migranten ook in deze stad prominent op de agenda. Het zorgt echter zelden voor politieke verdeeldheid. Zo formuleerde NIDA in maart 2015 een motie omtrent moslimhaat die raadsbreed werd aangenomen. Ook in Frankfurt staat migratie op het voortouw van de politieke agenda. Er is een duidelijke tweespalt tussen voor- en tegenstanders van migranten. Bovendien spelen de meeste politieke debatten zich buiten de vergaderzalen af. Zo werd de bijeenkomst 'Freiheit, Gleichheit, Geschwisterlichkeit' (Vrijheid, Gelijkheid, Broederschap) op 26/01/2015 gesteund door burgemeester Feldmann (SPD) en alle linkse partijen. Een tegenbetoging van Pegida (opgericht door de vrouw van CDU-gemeenteraadslid Mathias Mund) werd bijgewoond door Stefan Jagsch van de rechts-populistische Nationaal Democratische Partij (NPD).

4.6 *People* (lokale bevolking en praktijkwerkers)

In Gent, Milaan en Barcelona zijn burgers goed geïnformeerd over de lokale praktijk (vooral in verband met verblijfs- en arbeidsmogelijkheden). Zowel praktijkwerkers als burgers zijn er tevens goed op de hoogte van de wetgeving en de lokale uitvoering ervan. In deze steden heeft men tevens geen verblijfsdocumenten nodig om toegang te krijgen tot diensten als educatie, (medische) zorg en daklozenopvang. Bovendien is dergelijke dienstverlening in deze drie steden gratis. Dit is in schril contrast met Londen waar wettige verblijfsdocumenten nodig zijn om toegang te krijgen tot alle diensten en waar enkel dringende medische zorg gratis is. Ook blijken hulpverleners en (irreguliere) burgers in Londen, net zoals in Rot-

terdam en Frankfurt, een gebrekkige kennis te hebben van zowel de regelgeving als praktijk. Deze steden informeren (irreguliere) burgers ook niet actief over hun rechten en plichten. Terwijl Barcelona een publiek debat voert (waarbij een positieve aanpak wordt bepleit) geven mensen in Londen aan dat er een gevoel van misdaad en angst leeft en vertellen hulpverleners in Frankfurt dat mensen zonder wettig verblijf vaak negatief gestereotypeerd worden. Milaan lijkt de tegenhanger van Londen omdat ze openlijk protesteren tegen de ingevoerde Immigratiewetgeving, terwijl Londen vaak verwijst naar de bovenlokale beslissingsmacht en de lokale uitvoeringsplicht.

4.7 Analyse van de stedelijke praktijken

Zoals samengevat in tabel 6, tekent zich op het stedelijke niveau een duidelijke trend af. Enerzijds trachten Gent, Milaan en Barcelona via hun beleid maximale toegang tot diensten en voorzieningen te verlenen aan irreguliere migranten. Anderzijds sluiten Frankfurt, Rotterdam en Londen via hun beleid mensen zonder wettig verblijf uit van het aanbod voor burgers. Bovendien werken Gent, Milaan en Barcelona hard aan positieve beeldvorming ten aanzien van migranten. In deze drie inclusieve steden zijn (irreguliere) burgers en praktijkwerkers goed op de hoogte van de regelgeving en de lokale uitvoering ervan. Dit realiseren ze door ruim-schoots informatie te bieden en samen te werken met niet-gouvernementele organisaties. Frankfurt, Rotterdam en Londen investeren daarentegen nauwelijks in beeldvorming, migratie- en integratiebeleid. Tevens informeren ze (irreguliere) burgers niet en werken ze niet (Londen) of nauwelijks (Frankfurt, Rotterdam) samen met niet-gouvernementele organisaties. Deze exclusieve steden focussen op het handhaven van de regelgeving.

Tabel 6 toont eveneens dat, parallel aan de bevindingen van Hix & Noury (2007), (centrum-) linkse coalities een ruimhartig migratiebeleid voeren ten aanzien van (irreguliere) migranten, terwijl (centrum-) rechtse coalities een restrictief migratiebeleid nastreven. Hun bevindingen suggereren dat ideologische voorkeuren een grotere rol spelen dan economische belangen inzake migratiebeleid. Dit lijkt in overeenstemming met de in 2014-15 onderzochte praktijken. Zo investeren Gent, Milaan en Barcelona (ondanks de gevolgen van de economische crisis) actief in het uitwerken en ondersteunen van een insluitend beleid ten aanzien van mensen zonder wettig verblijf. Frankfurt, Rotterdam en Londen verkiezen controle op het faciliteren van irreguliere migratie, terwijl sancties bovenlokaal vastgelegd en geïnd worden.

Tabel 6 Kenmerken van inclusieve en exclusieve steden met betrekking tot de vier P's

	Inclusieve steden	Exclusieve steden
Policy	Argumenten die verwijzen naar inclusie, het verlenen van hulp aan irreguliere migranten: <ul style="list-style-type: none"> – Humanitaire en ethische overwegingen – In functie van het bereiken van de beleidsdoelen van de stad: sociale cohesie – Uit noodzaak voor een efficiënt management van de publieke voorzieningen 	Argumenten die verwijzen naar exclusie, het verbieden van hulp aan irreguliere migranten: <ul style="list-style-type: none"> – Verplichting om bovenlokale wetgeving na te leven – In functie van het bereiken van de beleidsdoelen stad: openbare orde – Uit noodzaak voor een efficiënt management van de publieke voorzieningen
Polity	Factoren met betrekking tot de inrichting van het bestuur die het verlenen van hulp aan irreguliere migranten bevorderen: <ul style="list-style-type: none"> – Investeren van eigen middelen (stadspersoneel en/ of subsidies aan organisaties) voor het verlenen van hulp aan irreguliere migranten – Bevoegdheden op lokaal niveau en mate van lokale autonomie – Mate van publieke politieke mobilisatie 	Factoren met betrekking tot de inrichting van het bestuur die het verbieden van hulp aan irreguliere migranten bevorderen: <ul style="list-style-type: none"> – Investeren van eigen middelen (stadspersoneel en/ of subsidies aan organisaties) voor het verbieden van hulp aan irreguliere migranten – Bevoegdheden op lokaal niveau en mate van lokale autonomie – Mate van publieke politieke mobilisatie
Politics	Politieke coalitie op het stedelijke niveau: (centrum) links	Politieke coalitie op het stedelijke niveau: (centrum) rechts
People	Factoren die ertoe leiden dat irreguliere migranten meer toegang hebben tot diensten/voorzieningen: <ul style="list-style-type: none"> – Toegang tot informatie – Niet moeten tonen van verblijfsdocumenten – Gratis hulpverlening – Open/ verdraagzame houding publieke opinie 	Factoren die ertoe leiden dat irreguliere migranten minder toegang hebben tot diensten/voorzieningen: <ul style="list-style-type: none"> – Gebrek aan informatie – Angst – Gebrek aan financiële middelen – Racistische/ onverdraagzame houding publieke opinie (vb. meldingsplicht)

5 Besluit

In dit artikel werd nagegaan of en hoe irreguliere migranten door het Pakket maatregelen inzake hulpverlening worden uitgesloten. Om deze vraag te beantwoorden werd eerst de omzetting van het Pakket in zes Europese landen onderzocht. Daarna werd de uitvoering in de lokale contexten van Gent, Frankfurt, Milaan, Rotterdam, Barcelona en Londen bestudeerd. Aan de hand van wet- en beleidsteksten, rechtspraak en onderzoeksrapporten

werden documentanalyses uitgevoerd. Semigestructureerde interviews, input en feedback van een stuur- en klankbordgroep resulteerden in casusanalyses.

5.1 Omzetting van het Pakket maatregelen inzake hulpverlening in België, Duitsland, Italië, Nederland, Spanje, Verenigd Koninkrijk

Deze deelvraag focuste op de maatregelen en sancties in verband met huisvesting, toegang tot gezondheidszorg en educatie. Alle lidstaten implementeerden het Pakket maatregelen inzake hulpverlening waardoor alle deelnemende lidstaten sancties voorzien ten aanzien van het faciliteren van hulp aan irreguliere migranten. Een collectief actieprobleem werd vermeden doordat de Europese Commissie erop toezag dat elke lidstaat de nodige actie ondernam om de Europese regelgeving in de nationale wetgeving te verankeren. Alle lidstaten, behalve Italië, slaagden erin het Pakket maatregelen inzake hulpverlening om te zetten tegen de voorziene omzettingsdatum van 05/12/2004. Onder druk van de Europese Commissie nam Italië in 2009 een wetsbesluit op in de nationale Regeling openbare orde die het faciliteren van irreguliere migranten verbiedt.

Om *free riding* te voorkomen, waakte de Europese Commissie erover dat het resultaat in de nationale wetgeving hetzelfde is als in het Pakket. Echter, bij Richtlijnen en Kaderbesluiten wordt op Europees niveau enkel het beoogde resultaat vastgelegd, in dit geval sanctioneren van het faciliteren van irreguliere migranten. De Europese Commissie controleerde per land dus enkel of sancties doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn en of elke lidstaat beschikt over gerechtelijke handhavingsprocedures. Uit dit onderzoek blijkt dat de omzetting van de supranationale regels leidde tot aanzienlijke verschillen tussen de onderzochte landen. Zo kan de term 'sanctie' zowel een administratieve overtreding als strafrechtelijk misdrijf inhouden, wordt de term 'humanitaire hulp' in de zes landen anders ingevuld en hebben irreguliere migranten in de zes landen verschillende toegang tot huisvesting, gezondheidszorg en educatie. Op basis van het Europees Sociaal Handvest, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en het Handvest kennen alle lidstaten het recht op dringende medische zorg en toegang tot bepaalde onderwijsniveaus toe. De zes onderzochte landen leggen (in bepaalde situaties) geen sancties op voor het verstrekken van humanitaire hulp. Dit leidt enigszins tot convergentie tussen de onderzochte lidstaten. Toch houden de lidstaten de touwtjes stevig in handen, waardoor er (nog) geen evolutie is richting harmonie.

5.2 Uitvoering van het Pakket maatregelen inzake hulpverlening in Gent, Frankfurt, Milaan, Rotterdam, Barcelona, Londen

Het bestuderen van de domeinen huisvesting, gezondheid en educatie in lokale praktijken leverde een ander beeld op dan de analyses op nationaal niveau. Naar analogie met Falkner (in Orbie, 2009) konden lokale culturen van naleving vastgesteld worden: de wereld van naleving van wetten (Frankfurt en Rotterdam); de wereld van lokale politiek (Gent, Barcelona en Milaan); en de wereld van de dode letter (Londen). Omdat tijdens het onderzoek al snel bleek dat steden niet zomaar norm takers zijn, zoals Checkel (1998) aanneemt, werd aan de hand van vier parameters nagegaan of en hoe mensen zonder wettig verblijf worden uitgesloten. Niet alleen *structuur* (in dit geval de Europese Unie) bepaalt het faciliteren van toegang tot huisvesting, gezondheidszorg en educatie, maar ook *agents* spelen een belangrijke rol. Daarom werden de parameters lokale politiek (*politics*) en burgers (*people*) toegevoegd. Het uitgangspunt van Checkel (1998) impliceert ook een unieke bevoegdheid van de Europese Unie: steden nemen enkel normen over, ze creëren er zelf geen (binnen de contouren van de Europese regelgeving). Daarom werden ook de parameters lokaal beleid (*policy*) en lokale bestuursvorm (*polity*) bestudeerd.

5.3 Worden irreguliere migranten door het Pakket maatregelen inzake hulpverlening uitgesloten?

Op het lokale niveau tekende zich een duidelijk verschil af. Enerzijds trachten Gent, Milaan en Barcelona maximale toegang tot diensten en voorzieningen te verlenen aan irreguliere migranten. Anderzijds sluiten Frankfurt, Rotterdam en Londen mensen zonder wettig verblijf uit van het aanbod. De steden werden dan ook verdeeld in respectievelijk inclusieve en exclusieve steden. Het Pakket maatregelen inzake hulpverlening wordt in Gent, Milaan en Barcelona ruim geïnterpreteerd; zo wordt toegang tot private accommodatie gedoogd en hebben irreguliere migranten toegang tot daklozenopvang en alle gezondheidszorg. Daartegenover staan Frankfurt, Rotterdam en Londen waar het Pakket streng wordt toegepast en gecontroleerd; er is in deze drie steden bijvoorbeeld controle voorzien op toegang tot private woonruimte en er is beperkte toegang tot gezondheidszorg en educatie voor mensen zonder wettig verblijf.

Gent, Milaan en Barcelona investeren in een insluitend beleid en bestuur, onder leiding van links-ideologische beleidsverantwoordelijken. Ze investeren bijvoorbeeld eigen middelen (stadspersoneel en/of subsidies aan organisaties) voor het verlenen van hulp aan irreguliere migranten en ze mobiliseren de publieke opinie met argumenten voor inclusie van irre-

guliere migranten. Frankfurt, Rotterdam en Londen hebben daarentegen een uitsluitend beleid en bestuur. Hoewel ook deze steden eigen middelen inzetten, zijn deze voor controlerende instanties en politie in functie van het handhaven van het verbod op hulp aan irreguliere migranten. Ook geven deze steden weinig informatie aan (irreguliere) burgers en promoten ze angst en een onverdraagzame houding (bijvoorbeeld via het uitvaardigen van meldingsplicht).

Uit- en insluiten van mensen zonder wettig verblijf worden echter gedreven door meerdere factoren. Niet alle denkbare factoren werden onderzocht. Zo werd niet ingegaan op de invloed van fysieke aanwezigheid van migranten en de rol van externe factoren zoals media en economische situatie. Om te weten of deze bevindingen veralgemeend kunnen worden, is het aangewezen dat verder onderzoek meerdere steden binnen één land onder de loep neemt.

Noten

1. In 2006 benadrukte de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa met Resolutie 1509 en Aanbeveling 1755 het belang van woordkeuze en besliste de term 'irregular migrant' te gebruiken omdat deze niet de-humaniserend is en geen stigmatisering als 'illegaal' bevat. De Raad van Europa (2006a) stelt in dit verband dat spreken over 'illegale migranten' manifest onjuist is, want niet elke persoon zonder wettig verblijf heeft Europese of nationale regelgeving overtreden.
2. Dit onderzoek ging na onder welke voorwaarden kandidaat-lidstaten Europese regelgeving overnamen om zo de impact van de Europese Unie te bepalen op kandidaat-lidstaten.
3. Naast de zes ambtenaren van de werkgroep Migration & Integration werden nog telkens 2 deskundigen uit Barcelona, Londen, Rotterdam, Frankfurt, Gent en één uit Milaan bevraagd. Omwille van de gevoeligheid van het thema, vroegen de geïnterviewden hun naam niet te vermelden.
4. Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (Handvest) heeft betrekking op alle rechten die van toepassing zijn binnen de Europese Unie en homologeert zowel het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens als het Europees Sociaal Handvest. De bestaansreden van dit Handvest ligt in het onvermogen van het Europese Hof van Justitie om toe te treden tot het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens. Het Handvest werd juridisch bindend in 2009 door het Verdrag van de Europese Unie (artikel 6⁹¹) via het Hof van Justitie (EC, 2014). In tegenstelling tot het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens is het Handvest alleen van toepassing op nationale maatregelen die een omzetting of afgeleide zijn van de Europese wetgeving (artikel 51). Noch burgers, noch organisaties kunnen zich rechtstreeks beroepen op het Handvest in een geschil tussen individuen.
5. Tertiair onderwijs omvat alle vormen van hoger onderwijs zoals beroeps- en volwasseneneducatie, hoger beroepsonderwijs, wetenschappelijk onderwijs, onderwijs van de Open Universiteit.

6. Padrón is een lokaal register van alle inwoners van de stad (een dergelijk systeem geldt voor gans Spanje). Irreguliere migranten kunnen zich registreren in Padrón wanneer ze via de nationale politie het document 'verklaring op eer van persoon' hebben verkregen. Een dergelijk document wordt in Barcelona afgeleverd aan iedereen die erom verzoekt. Het is vergelijkbaar met het Belgische document 'bijlage 19' (aankomstverklaring).
7. De wereld van naleving van wetten betekent dat wetten naar de letter worden geïmplementeerd; in de wereld van lokale politiek domineert de lokale politieke realiteit de bovenlokale regelgeving; de wereld van de dode letter betekent dat op papier alle wetgeving gerespecteerd wordt, in tegenspraak met de praktijk.
8. De Rotterdamse gemeenteraad telt 45 leden, waarbij de oppositie eind 2014 vertegenwoordigd werd door sociaaldemocraten (PvdA), socialisten (SP), liberalen (VVD), groenen (GroenLinks, de Islamitische NIDA Rotterdam en Partij voor de Dieren) en de christelijke partij CU/SGP. De 45 zetels waren als volgt verdeeld: Leefbaar Rotterdam, 14; PvdA, 8; D66, 6; SP, 5; VVD en CDA elk 3; GroenLinks en NIDA Rotterdam elk 2; CU/SGP en Partij voor de Dieren elk 1.
9. Tot de Milanese oppositie behoorden de (centrum) rechtse partijen Lega Nord (LN), Popolo della Libertà (PdL) en de extreemrechtse partij Movimento cinque Stelle (M5S). In 2009 won het kartel PD – LEG 26 zetels (+ 1 zetel voor de onafhankelijke Pisapia); PRC en SEL haalden respectievelijk 2 en 3 zetels; LN heeft 4 zetels; PdL telt 11 zetels en M5S bezet 1 zetel. In mei 2015 waren er lokale verkiezingen.
10. De 93 zetels die op 01/11/2011 verdeeld werden, zijn als volgt samengesteld: CDU 28, Die Grünen 24, SPD 19, Die Linke 7, FDP 4, Freie Wähler 4, Römer 3, Piraten 1, ÖkoLinX-ARL 1, NPd 1, REP 1.
11. Deze volksterm verwijst naar het 'Reglement inzake het verbod op het dragen van uiterlijke kentekenen van religieuze, levensbeschouwelijke, filosofische, ideologische of politieke aard'.
12. NIDA Rotterdam is een emancipatorische politieke partij, geïnspireerd door de Islam. De partij werd opgericht in 2013. Sinds NIDA Rotterdam deel uitmaakt van de gemeenteraad (september 2014) staat racisme prominent op de oppositieagenda. Zo werd in oktober 2014 een gemeenteraadsdebat aangegaan waarbij NIDA (gesteund door sociaaldemocraten, socialisten en groenen) klaagde over de discriminatie van Marokkaanse Rotterdammers omdat het coalitiebeleid inzake bijstandsfraude zich uitsluitend op deze groep richt. De verhitte discussies leverden niets op, waarop NIDA naar de strafrechtbank trok en het pleidooi won: het Rotterdamse beleid was onwettig en discriminerend.

Literatuur

- Ajuntament de Barcelona (2014a). *Mayoral Forum on Mobility, Migration and Development. Key ideas*. Àrea de Qualitat de Vida, Igualtat i Esports, niet gepubliceerd.
- Ajuntament de Barcelona (2014b). *Barcelona Provides the "Critical Space" for City Leadership to Strategize Migration Policy*. Ajuntament de Barcelona.
- Ajuntament de Barcelona, data in verband met populatie, geraadpleegd op 18/04/2015: <http://opendata.bcn.cat/opendata/en/catalog/POBLACIO>
- Baxter, P. & Jack, S. (2008). Qualitative Case Study Methodology: Study Design and Implementation for Novice Researchers. *The Qualitative Report*, vol. 13, nr. 4, p. 544-559.

- Bilgili, Ö. & Agimi, I. (2015). *Supporting Immigrant Integration in Europe. What Role for Origin Countries' Subnational Authorities?* Migration Policy Institute.
- Bundesministerium des Innern (2007). *Illegal aufhältige Migranten in Deutschland. Datenlage, Rechtslage, Handlungsoptionen*. Deutsche Bundesministerium des Innern.
- Castles, S. (2004). The Factors that Make and Unmake Migration Policies. *International Migration Review*, vol. 38, nr. 3, p. 852-884.
- Checkel, J.T. (1998). *Norms, Institutions and national Identity in Contemporary Europe*. ARENA Centre for European Studies, University of Oslo.
- City of London (2009). *Achieving Equality, Improving Confidence. Diversity and Equality Strategy 2009-2013*. London Metropolitan Area.
- City of London, geraadpleegd op 15/04/2015: <http://www.london.gov.uk/mayor-assembly/london-assembly>
- Commissie van de Europese Gemeenschappen (2000). 2000/C 253/01. *Council Initiative of the French Republic with a view to the adoption of a Council Directive defining the facilitation of unauthorised entry, movement and residence*. Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen.
- Commissie van de Europese Gemeenschappen (2002a). 2002/946/JBZ. *Kaderbesluit van de Raad van 28 november 2002 tot versterking van het strafrechtelijk kader voor de bestrijding van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf*. Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen.
- Commissie van de Europese Gemeenschappen (2002b). *Richtlijn 2002/90/EG van de Raad van 28 november 2002 tot omschrijving van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf*. Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen.
- Commissie van de Europese Gemeenschappen (2005). COM(2005) 389 definitief. *Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Een gemeenschappelijke agenda voor integratie. Kader voor de integratie van onderdanen van derde landen in de Europese Unie*. Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen.
- Commissie van de Europese Gemeenschappen (2006). COM(2006) 770 definitief. *Verslag van de Commissie op grond van artikel 9 van het Kaderbesluit van de Raad van 28 november 2002 tot versterking van het strafrechtelijk kader voor de bestrijding van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf*. Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen.
- Council of Europe (2006a). *Recommendation 1775. Human rights of irregular migrants*. <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/tao6/EC1755.htm>
- Council of Europe (2006b). *Resolution 1509. Human rights of irregular migrants*. <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/tao6/eres1509.htm>
- Düvell, F. (2011). Paths into Irregularity: The Legal and Political Construction of Irregular Migration. *European Journal of Migration and Law*, vol. 13, p. 275-295.
- Eurocities (2016). *Eurocities Integrating Cities Charter 2 report – Cities and Migrants II. Implementing the Eurocities Integrating Cities Charter*. Eurocities. <http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/ICC%20report%202015.pdf>
- European Commission (2011). COM(2011) 455 final. *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. European agenda for the integration of third-country nationals*. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/news/intro/docs/110720/1_en_act_part1_v10.pdf
- European Commission (2014). *2013 Report on the application of the EU Charter of Fundamental Rights*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Committee of Social Rights (2014). *Confidential. Conference of European Churches (CEC)*

- v. the Netherlands, Complaint No. 90/2013. Report to the Committee of Ministers. European Committee of Social Rights, Strasbourg.
- European Migration Network (2015). *Dissemination of Information on Voluntary Return: how to reach irregular migrants not in contact with the authorities*. http://www.emnbelgium.be/sites/default/files/publications/info_on_return_inform_final_20102015.pdf
- Europees Hof voor de Rechten van de Mens (2002). *Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden zoals gewijzigd door Protocolen Nrs. 11 en 14 met de aanvullende Protocolen Nrs. 1, 4, 6, 7, 12 en 13*. Europees Hof voor de Rechten van de Mens, Straatsburg.
- FRA (2011). *Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union*. European Union Agency for Fundamental Rights Vienna.
- FRA (2014). *Criminalisation of migrants in an irregular situation and of persons engaging with them*. European Union Agency for Fundamental Rights Vienna.
- Foblets, M.-C., Hubeau, B. & Talhaoui, F. (1996). *Migratie- en migrantenrecht: recente ontwikkelingen*. Brugge: die keure.
- Gebhardt, D. (2014). *Building Inclusive Cities.Challenges in the Multilevel Governance of Immigrant Integration in Europe*. Migration Policy Institute.
- Gemeente Rotterdam (2013). *De Uitvoeringsagenda 2013-2014 EU arbeidsmigratie*. Gemeente Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam (2014a). *Memo. Risico 's voor maatschappelijke omvang*. Intern document.
- Gemeente Rotterdam (2014b). *Discussion paper. Rechten van ongedocumenteerden in Nederland naar aanleiding van de uitspraak van het Europees Comité voor Sociale Rechten op 10 november 2014*. Intern document.
- Gemeente Rotterdam (2014c). *Volle kracht vooruit. Coalitieakkoord 2014-2018*. Gemeente Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam. Data in verband met populatie, geraadpleegd op 17/04/2015: <http://www.rotterdamincijfers.nl/jive/report/?id=bevolking&openinputs=true>
- Government of the United Kingdom (2014). *Immigration Act. The Immigration Bill received Royal Assent on 14 May. In doing so it became the Immigration Act 2014. Factsheet: Tackling illegal immigration in privately rented accommodation (clauses 22-28)*. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/341876/Factsheet_Landlord-s_Aug_14.pdf
- Hart, 't, H., Boeije, H. & Hox, J. (2009). *Onderzoeksmethoden*. Den Haag: Boom-Lemma.
- Hix, S. & Noury, A. (2007). Politics, Not Economic Interests: Determinants of Migration Policies in the European Union. *International Migration review*, vol. 41, nr. 1, p. 182-205.
- Merlino, M. & Parkin, J. (2011). *Irregular Migration in Europe: EU policies and the Fundamental Rights Gap*. Centre for European Policy Studies (CEPS).
- Office for National Statistics. Data in verband met populatie in Londen, geraadpleegd op 19/04/2015: <http://www.nomisweb.co.uk/query/construct/summary.asp?mode=construct&version=odataset=17>
- Orbie, J. (2009). *Theorie van de Europese integratie. Ideeën, belangen en instellingen*. Acco: Leuven/ Den Haag.
- Organization for Economic Cooperation and Development (2013). *Trends in immigration and Economic consequences*. OECD.
- Picum (2011). *Building Strategies to Improve the Protection of Children in an Irregular Migration Situation in Europe. Country Brief United Kingdom*. Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants Brussels.
- Picum (2012). *Guaranteed access to services for undocumented migrants in Europe*. Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants Brussels.

- Rechtspraak Nederland, De officiële site van de rechtbanken, gerechtshoven, CRvB, CBb, Hoge Raad en Raad voor de rechtspraak. *Zaak BX5419*. <http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2012:BX5419>
- Schimmelfennig, F. & Sedelmeier, U. (2002). Theorizing EU enlargement: research focus, hypotheses, and the state of research. *Journal of European Public Policy*, vol. 9, nr.4, p. 500-528.
- Sotés-Elizalde, M. A. (2010). Human rights and immigration – The right to education of foreigners in Spain. *Procedia Social and Behavioral Science*, vol. 2, p. 2808-2812.
- Stad Frankfurt, Amt für multikulturelle Angelegenheiten (2006). *Lebenslagen "illegal": Menschen ohne Aufenthaltsstatus in Frankfurt am Main*. Verlag Loeper.
- Stad Frankfurt. Data in verband met populatie, geraadpleegd op 11/04/2015: [http://www.frankfurt.de/sixcms/detail.php?id=437171&_ffmpar\[_id_inhalt\]=258871](http://www.frankfurt.de/sixcms/detail.php?id=437171&_ffmpar[_id_inhalt]=258871)
- Stad Frankfurt, Der Magistrat-Bürgeramt, Statistik und Wahlen (2015). *Statistisches Jahrbuch Frankfurt am Main 2014*. Stad Frankfurt, Bürgeramt, Statistik und Wahlen.
- Stad Gent (2014). *Gedeeld Gents burgerschap 2014-2019. Welzijn, Gelijke kansen, Gezondheid en Sport*. Stad Gent.
- Stad Gent (2015). *Een Gentse visie op Intra-Europese migratie (IEM)*. Stad Gent.
- Stad Gent. Data in verband met populatie, geraadpleegd op 09/04/2015: <http://gent.buurtmonitor.be/quickstep/QsBasic.aspx>
- Stad Milaan. Data in verband met populatie, geraadpleegd op 10/04/2015: <http://www.comune.milano.it/portale/wps/portal/CDMHome>
- Van Meeteren, M. (2014). *Irregular migrants in Belgium and the Netherlands. Aspirations and Incorporation*. Amsterdam University Press.
- Vertovec, S. (2007). Super-diversity and its implications, *Ethnic and Racial Studies*, vol. 30, nr. 6, p. 1024-1054.

Over de auteur

Van 2007 tot 2015 was **Anja Van den Durpel** diensthoofd van de Integratiedienst, Stad Gent (België). Momenteel is ze verbonden aan de Universiteit Gent als doctoraatstudent en aan de Stad Gent als medewerker Europees beleid en onderzoek omtrent sociale inclusie en welzijn.

E-mail: anja.vandendurpel@telenet.be