

UNIVERSITEIT GENT

FACULTEIT POLITIEKE EN SOCIALE WETENSCHAPPEN

Criminalisering van migratie. Kwalitatief onderzoek naar het verband tussen het verbieden van hulp aan mensen zonder wettig verblijf en racisme in zes Europese steden.

Wetenschappelijke verhandeling

aantal woorden: 26.800

ANJA VAN DEN DURPEL

MASTERPROEF EU-STUDIES

PROMOTOR: PROF. DR. HENDRIK VOS

COMMISSARIS: DR. MARJOLEIN DEROUS

ACADEMIEJAAR 2014 – 2015

Abstract

De aanwezigheid van irreguliere migranten in Europa is een structureel feit (Castles, 2004; Amical, 2012). Muižnieks (2009) en Cincotta (2010) stellen dat migratie wordt gecriminaliseerd omdat hulp bieden aan mensen zonder wettig verblijf verboden is, wat aanleiding geeft tot xenofobie. De gevolgen van criminalisering voor het individu, dat geconfronteerd wordt met wetten en praktijken is nog weinig onderzocht (Parkin, 2013). Daarom werd via kwalitatief onderzoek bestudeerd of het verbieden van hulp aan mensen zonder wettig verblijf invloed heeft op racisme. A.d.h.v. wet- en beleidsteksten, rechtspraak en onderzoeksrapporten werden documentanalyses uitgevoerd. Semigestructureerde interviews, input en feedback van een stuur- en klankbordgroep resulteerden in casusanalyses.

Op basis van twee maatregelen die het helpen van irreguliere migranten expliciet verbieden (het pakket maatregelen inzake hulpverlening en de Werkgevers sanctie Richtlijn) en interviews met praktijkwerkers werd eerst nagegaan in welke landen en steden faciliteren van hulp verboden is. De domeinen werk, huisvesting, gezondheidszorg en educatie werden hierbij onder de loep genomen. Daarna werd ingezoomd op de afhankelijke variabele, racisme.

De omzetting van supranationale regels leidde tot aanzienlijke verschillen tussen de onderzochte landen, waardoor ze moeilijk onderling vergeleken kunnen worden. Op het stedelijk niveau konden inclusieve (Gent, Milaan, Barcelona) en exclusieve steden (Frankfurt, Rotterdam, Londen) onderscheiden worden. Op geen van de onderzochte beleidsniveau 's kon een duidelijke invloed van het verbieden van hulp aan mensen zonder wettig verblijf op racisme worden vastgesteld.

Inhoud

Bijlage 1: overzicht van figuren en tabellen.....vi

Bijlage 2: lijst van courant gebruikte afkortingen.....viii

I. Criminalisering van migratie

1. Migratie	1
2. Criminalisering	1
3. Relevantie thema.....	2
4. Structuur masterproef.....	4

II. Probleemstelling en onderzoeksopzet

1. Probleemstelling.....	5
2. Variabelen van het onderzoek.....	6
3. Deelvragen van het onderzoek.....	7
3.1 In welke landen is hulp bieden aan mensen zonder wettig verblijf verboden en sinds wanneer?	7
3.2 Hoe geven steden uitvoering aan verbieden van hulp aan mensen zonder wettig verblijf?	7
3.3 Heeft verbieden van hulp aan mensen zonder wettig verblijf invloed op racisme in Europa en in landen?.....	8
3.4 Heeft verbieden van hulp aan mensen zonder wettig verblijf invloed op racisme in steden?	8
4. Conceptueel kader.....	9
5. Onderzoeksmethodologie	10
5.1 Gekozen onderzoeksmethode	10
5.2 Gekozen casussen	12

III.1 Verbieden van hulp aan mensen zonder wettig verblijf: omzetting Europese regelgeving

1. Verantwoording keuze levensdomeinen.....	14
2. Tewerkstellen van mensen zonder wettig verblijf	16

2.1	Werkgevers sanctie Richtlijn	16
2.2	Omzetting van de Werkgevers sanctie Richtlijn	16
3.	Huisvesten van mensen zonder wettig verblijf	17
3.1	Het pakket maatregelen inzake hulpverlening	17
3.2	Het Europees Sociaal Handvest	17
3.3	Omzetting van het pakket maatregelen inzake hulpverlening	18
4.	Toegang tot gezondheidszorg voor mensen zonder wettig verblijf	20
4.1	Europese regelgeving i.v.m. toegang tot gezondheidszorg voor mensen zonder wettig verblijf	20
4.2	Omzetting van de Europese regelgeving i.v.m. toegang tot gezondheidszorg voor mensen zonder wettig verblijf	21
5.	Toegang tot educatie voor mensen zonder wettig verblijf	23
5.1	Europese regelgeving i.v.m. toegang tot educatie voor mensen zonder wettig verblijf	23
5.2	Omzetting van de Europese regelgeving i.v.m. toegang tot educatie voor mensen zonder wettig verblijf	24
6.	Discussie en conclusie	26

III.2 Verbieden van hulp aan mensen zonder wettig verblijf: wetgeving in de stedelijke praktijk

1.	Gent	28
1.1	Tewerkstellen van mensen zonder wettig verblijf	29
1.2	Huisvesten van mensen zonder wettig verblijf	29
1.3	Toegang tot gezondheidszorg voor mensen zonder wettig verblijf	30
1.4	Toegang tot educatie voor mensen zonder wettig verblijf	31
1.5	Invloed van de wetgeving	31
2.	Frankfurt	32
2.1	Tewerkstellen van mensen zonder wettig verblijf	32
2.2	Huisvesten van mensen zonder wettig verblijf	33
2.3	Toegang tot gezondheidszorg voor mensen zonder wettig verblijf	33
2.4	Toegang tot educatie voor mensen zonder wettig verblijf	34
2.5	Invloed van de wetgeving	34
3.	Milaan	35
3.1	Tewerkstellen van mensen zonder wettig verblijf	35
3.2	Huisvesten van mensen zonder wettig verblijf	36

3.3	Toegang tot gezondheidszorg voor mensen zonder wettig verblijf	36
3.4	Toegang tot educatie voor mensen zonder wettig verblijf.....	37
3.5	Invloed van de wetgeving	37
4.	Rotterdam.....	38
4.1	Tewerkstellen van mensen zonder wettig verblijf.....	38
4.2	Huisvesten van mensen zonder wettig verblijf.....	39
4.3	Toegang tot gezondheidszorg voor mensen zonder wettig verblijf	39
4.4	Toegang tot educatie voor mensen zonder wettig verblijf.....	40
4.5	Invloed van de wetgeving	40
5.	Barcelona.....	41
5.1	Tewerkstellen van mensen zonder wettig verblijf.....	41
5.2	Huisvesten van mensen zonder wettig verblijf.....	42
5.3	Toegang tot gezondheidszorg voor mensen zonder wettig verblijf	43
5.4	Toegang tot educatie voor mensen zonder wettig verblijf.....	43
5.5	Invloed van de wetgeving	44
6.	Londen	45
6.1	Tewerkstellen van mensen zonder wettig verblijf.....	45
6.2	Huisvesten van mensen zonder wettig verblijf.....	45
6.3	Toegang tot gezondheidszorg voor mensen zonder wettig verblijf	46
6.4	Toegang tot educatie voor mensen zonder wettig verblijf.....	46
6.5	Invloed van de wetgeving	47
7.	Discussie en conclusie	48

III.3 Invloed van regelgeving omtrent hulpverlening aan mensen zonder wettig verblijf op racisme

1.	Europese regelgeving inzake racisme.....	50
2.	Omzetting van de Europese regelgeving inzake racisme in nationaal recht.....	51
2.1	Omzetting van Richtlijnen 2000/43/EG en 2000/78/EG.....	51
2.2	Omzetting van Kaderbesluit 2008/913/JBZ	52
3.	Voorkomen van racisme binnen de EU in de periode 2000 – 2012	53
4.	Voorkomen van racisme in België, Duitsland, Italië, Nederland, Spanje en het VK in de periode 2000 – 2012	54
4.1	Voorkomen van racisme in België in de periode 2000 – 2012	55

4.2	Voorkomen van racisme in Duitsland in de periode 2000 – 2012	56
4.3	Voorkomen van racisme in Italië in de periode 2000 – 2012	56
4.4	Voorkomen van racisme in Nederland in de periode 2000 – 2012	57
4.5	Voorkomen van racisme in Spanje in de periode 2000 – 2012	57
4.6	Voorkomen van racisme in het VK in de periode 2000 – 2012.....	58
5.	Discussie en conclusie	59

III.4 Invloed van de lokale praktijk omtrent hulpverlening aan mensen zonder wettig verblijf op racisme

1.	Gent	60
1.1	Het Gentse beleid m.b.t. racisme	60
1.2	Het Gentse bestuur m.b.t. racisme	60
1.3	De Gentse politiek en racisme	61
1.4	De Gentse bevolking en racisme.....	61
1.5	Samenvatting	63
2.	Frankfurt.....	63
2.1	Het Frankfurtse beleid m.b.t. racisme	63
2.2	Het Frankfurtse bestuur m.b.t. racisme.....	63
2.3	De Frankfurtse politiek en racisme	64
2.4	De Frankfurtse bevolking en racisme.....	64
2.5	Samenvatting	65
3.	Milaan.....	65
3.1	Het Milanese beleid m.b.t. racisme	65
3.2	Het Milanese bestuur m.b.t. racisme.....	66
3.3	De Milanese politiek en racisme	66
3.4	De Milanese bevolking en racisme.....	66
3.5	Samenvatting	67
4.	Rotterdam.....	68
4.1	Het Rotterdamse beleid m.b.t. racisme	68
4.2	Het Rotterdamse bestuur m.b.t. racisme	68
4.3	De Rotterdamse politiek en racisme.....	68
4.4	De Rotterdamse bevolking en racisme	69
4.5	Samenvatting	70

5.	Barcelona	70
5.1	Het Barcelonese beleid m.b.t. racisme	70
5.2	Het Barcelonese bestuur m.b.t. racisme.....	71
5.3	De Barcelonese politiek en racisme	71
5.4	De Barcelonese bevolking en racisme.....	71
5.5	Samenvatting	72
6.	Londen	73
6.1	Het Londense beleid m.b.t. racisme	73
6.2	Het Londense bestuur m.b.t. racisme.....	73
6.3	De Londense politiek en racisme	73
6.4	De Londense bevolking en racisme	74
6.5	Samenvatting	75
7.	Discussie en conclusie	76

IV. Besluit

1.	In welke landen is hulp bieden aan mensen zonder wettig verblijf verboden en sinds wanneer? ..	79
2.	Hoe geven steden uitvoering aan verbieden van hulp aan mensen zonder wettig verblijf?.....	79
3.	Heeft verbieden van hulp aan mensen zonder wettig verblijf invloed op racisme in Europa en in landen?	80
4.	Heeft verbieden van hulp aan mensen zonder wettig verblijf invloed op racisme in steden?	80
5.	Normverspreiding.....	80
5.1	Invloed van lidstaten versus supranationale instellingen.....	81
5.2	Invloed van lidstaten versus steden.....	82
6.	Mogelijkheden voor verder onderzoek	83

V.	Geraadpleegde literatuur	85
----	--------------------------------	----

Bijlage 3:	vragenlijst.....	96
------------	------------------	----

Bijlage 1: overzicht van figuren en tabellen

Figuur 1	Onafhankelijke en afhankelijke variabelen van het onderzoek	p. 06
Figuur 2	Conceptueel kader onderzoeksopzet	p. 09
Figuur 3	Overzicht gebruikte methodologie	p. 11
Figuur 4	Sancties i.v.m. het verhuren van accommodatie aan mensen zonder wettig verblijf	p. 20
Figuur 5	Sancties i.v.m. humanitaire hulp aan mensen zonder wettig verblijf	p. 21
Figuur 6	Sancties i.v.m. het faciliteren van educatie aan mensen zonder wettig verblijf	p. 25
Figuur 7	Perceptie voorkomen racisme in EU	p. 54
Figuur 8	Perceptie voorkomen racisme in België	p. 55
Figuur 9	Perceptie voorkomen racisme in Duitsland	p. 56
Figuur 10	Perceptie voorkomen racisme in Italië	p. 56
Figuur 11	Perceptie voorkomen racisme in Nederland	p. 57
Figuur 12	Perceptie voorkomen racisme in Spanje	p. 57
Figuur 13	Perceptie voorkomen racisme in het VK	p. 58
Tabel 1	Overzicht sancties faciliteren van verblijf	p. 19
Tabel 2	Toegang tot dringende medische zorg in de zes onderzochte landen	p. 22
Tabel 3	Zorg waartoe irreguliere migranten toegang hebben	p. 23
Tabel 4	Recht op onderwijs voor mensen zonder wettig verblijf	p. 24
Tabel 5	Bovenlokale regelgeving t.o.v. de Gentse praktijk	p. 31
Tabel 6	Analyse van de Gentse praktijk m.b.t. restrictieve wetgeving op de vier P's	p. 32
Tabel 7	Bovenlokale regelgeving t.o.v. de Frankfurtse praktijk	p. 34
Tabel 8	Analyse van de Frankfurtse praktijk m.b.t. restrictieve wetgeving op de vier P's	p. 35
Tabel 9	Bovenlokale regelgeving t.o.v. de Milanese praktijk	p. 37
Tabel 10	Analyse van de Milanese praktijk m.b.t. restrictieve wetgeving op de vier P's	p. 38
Tabel 11	Bovenlokale regelgeving t.o.v. de Rotterdamse praktijk	p. 40
Tabel 12	Analyse van de Rotterdamse praktijk m.b.t. restrictieve wetgeving op de vier P's	p. 41
Tabel 13	Bovenlokale regelgeving t.o.v. de Barcelonese praktijk	p. 44
Tabel 14	Analyse van de Barcelonese praktijk m.b.t. restrictieve wetgeving	p. 44

	op de vier P's	
Tabel 15	Bovenlokale regelgeving t.o.v. de Londense praktijk	p. 47
Tabel 16	Analyse van de Londense praktijk m.b.t. restrictieve wetgeving op de vier P's	p. 47
Tabel 17	Overzicht inclusie en exclusieve steden m.b.t. restrictieve regelgeving	p. 48
Tabel 18	Kenmerken van inclusieve en exclusieve steden m.b.t. restrictieve regelgeving	p. 49
Tabel 19	Jaartal omzetting EU-regelgeving per land	p. 54
Tabel 20	Aantal meldingen van racisme in Gent (bron: Meldpunt Discriminatie)	p. 62
Tabel 21	Analyse van de Gentse praktijk m.b.t. racisme op de vier P's	p. 63
Tabel 22	Analyse van de Frankfurtse praktijk m.b.t. racisme op de vier P's	p. 65
Tabel 23	Analyse van de Milanese praktijk m.b.t. racisme op de vier P's	p. 67
Tabel 24	Aantal meldingen van racisme in Rotterdam (bron: RADAR)	p. 69
Tabel 25	Analyse van de Rotterdamse praktijk m.b.t. racisme op de vier P's	p. 70
Tabel 26	Aantal meldingen van racisme in Barcelona (bron: OND)	p. 72
Tabel 27	Analyse van de Barcelonese praktijk m.b.t. racisme op de vier P's	p. 72
Tabel 28	Analyse van de Londense praktijk m.b.t. racisme op de vier P's	p. 75
Tabel 29	Kenmerken van inclusieve en exclusieve steden m.b.t. antiracismebeleid	p. 77

Bijlage 2: lijst van courant gebruikte afkortingen

CEG	Commissie van de Europese Gemeenschappen
DG	Directoraat-Generaal
EC	Europese Commissie
ECCAR	European Coalition of Cities Against Racism
ECSR	Europees Comité voor Sociale Rechten
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EP	Europees Parlement
ESH	Europees Sociaal Handvest
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
FRA	European Union Agency for Fundamental Rights
Handvest	Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie
HvJ	Europees Hof van Justitie
ngo	Niet-gouvernementele organisatie
LO	Lager onderwijs
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Werk
Picum	Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants
RvE	Raad van Europa
SO	Secundair onderwijs
TAMM	Totaalaanpak van Migratie en Mobiliteit
tbc	tuberculose
TFM	Task Force Mediterranean
VEU	Verdrag van de Europese Unie
VK	Verenigd Koninkrijk
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

I. Criminalisering van migratie

1. Migratie

Migratie is van alle tijden, maar leidt door de toegenomen mobiliteit tot *superdiversiteit*: een mix van diverse etnisch-culturele achtergronden en verblijfstatuten (Vertovec, 2007). 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). Het betreft toeristen¹ en (tijdelijke) inwijkelingen. De regel is dat men een bepaald statuut moet hebben dat het verblijf op het territorium rechtvaardigt. Dit statuut wordt ingevuld op nationaal niveau en is afgeleid uit internationale regelgeving². Wie zich langer dan drie maanden op het grondgebied van een vreemd land bevindt en niet beschikt over een geldige (tijdelijke) verblijfsstatus, heeft een irregulier verblijf. De Raad van Europa (RvE, 2006b) zegt dat “*An irregular migrant is someone who entered or is in a country of EU without having legal residence documents*” (paragraaf 8). De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2013) vermoedt dat in Europa ongeveer vijf tot acht miljoen mensen zonder wettig verblijf leven.

2. Criminalisering

Michalowski (in Foblets et.al., 1996) beschrijft criminalisering als het proces waarbij gedrag en individuen getransformeerd worden in misdaad en misdadigers. Dit proces krijgt vorm door bepaalde daden strafbaar te stellen, maar verloopt eveneens via oordelen over wat ‘hoort’: de kracht van veroordelend taalgebruik speelt hierin een centrale rol.

Sigona & Hughes (2012) tonen aan dat de Europese eenmaking gepaard ging met zowel toename van grens- en immigratiecontroles als met het verscherpen van strafrechtelijke sancties³ t.a.v. migranten. Carrera & Merlino (2009; 2010) zien een intrinsieke verwevenheid tussen het verblijfstatuut van een migrant en de manier waarop deze wordt behandeld. Ze staven dat de meeste Europese maatregelen m.b.t. irreguliere migranten focussen op grensbewaking en –controle en op gedwongen terugkeer. Onderzoek van het Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (Picum, 2010) sluit hierbij aan en toont dat een onwettig verblijf leidt tot uitbuiting en uitsluiting.

¹ Mensen die verblijven in een land waarvan ze de nationaliteit niet bezitten gedurende een periode van maximum drie maanden (eenmalig verlengbaar).

² O.a. Schengenacquis, Vluchtelingenverdrag van Genève; Burgerschapsrichtlijn; Kwalificatierichtlijn.

³ Ze onderscheiden hierbij twee stromingen van strafwet: (a) strafbare handelingen tegen personen en (b) strafbare handelingen die niet tegen personen gericht zijn, maar tegen de samenleving als geheel (handelingen tegen de algemene goederen, zoals gedefinieerd door de staat).

Verschillende auteurs (Düvell, 2011; Palidda, 2011; Parkin, 2013) verwijzen naar de taalkundige dimensie van criminalisering van mensen zonder wettig verblijf en de consequenties hiervan op de publieke perceptie en beleidsvoering. Maneri (in Palidda, 2011) stelt dat woorden zoals ‘illegalen’ en ‘mensen zonder papieren’, containerbegrippen zijn die te weinig beschrijvende coherentie en correctheid bezitten. Connotaties en impliciete associaties i.v.m. deze woorden vormen het discours over immigratie. De RvE (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. Daarom besliste men te spreken over ‘irreguliere migranten’⁴. In de masterproef zullen de termen ‘mensen zonder wettig verblijf’ en ‘irreguliere migranten’ synoniem worden gebruikt.

3. Relevantie thema

Mensen zonder wettig verblijf ondergaan een proces van criminalisering, wat leidt tot sociale uitsluiting (Bigo, 2004; Bilocchi & LeVoy, 2007; Husband, 2009; Carrera & Merlino, 2010; Picum, 2010; Spencer, 2012; Parkin, 2013; Spencer, 2015). Hoewel het verband tussen criminaliseren van migratie en hulp bieden aan mensen zonder wettig verblijf vaak wordt aangenomen, is het weinig onderzocht (Mucchielli & Nevanen in Palidda, 2011).

Binnen het Directoraat-Generaal (DG) Migratie en Binnenlandse Zaken is sinds het aantreden van Commissaris Avramopoulos een team “Irregular Migration” actief. Hier heerst de dominante restrictieve visie van de beslissingen die door de Raad van ministers van Binnenlandse Zaken worden genomen (Collett, 2015). Twee maatregelen die hulp aan mensen zonder wettig verblijf expliciet verbieden (het pakket maatregelen inzake hulpverlening en de Werkgevers sanctie Richtlijn) worden in de masterproef besproken. Ook DG Employment, Social Affairs & Inclusion richt zich –alhoewel niet expliciet- op mensen zonder wettig verblijf. Via de agenda’s van sociale inclusie en armoedebestrijding worden irreguliere migranten gecapteerd onder de noemers ‘kwetsbare’ of ‘achtergestelde’ groepen. Binnen deze DG wordt tevens het covenant met Picum, wiens onderzoeksrapporten veelvuldig gebruikt werden voor deze masterproef, opgevolgd.

⁴ In 2006 benadrukte de Parlementaire Vergadering van de RvE met Resolutie 1509 en Aanbeveling 1755 het belang van woordkeuze en besliste de term ‘irregular migrant’ te gebruiken omdat deze niet dehumaniserend is en geen stigmatisering als ‘illegaal’ bevat.

In mijn dagelijkse werkomgeving⁵ sta ik o.a. in voor de organisatie van acties tegen racisme (vb. praktijktesten discriminatie op de arbeidsmarkt), de organisatie van het offerfeest (onder bevoegdheid van het Strategisch Veiligheidsplan), het managen van moslimextremisme,... In de sector van het lokale integratiebeleid worden migranten en criminaliteit regelmatig in één zin vermeld. Via internationale contacten met collega's hoor ik gelijkaardige verhalen. Ook in vakliteratuur worden migranten(groepen) vaak in verband gebracht met dader- en slachtofferschap van misdrijven. Voldoende redenen dus om uit te zoeken of de uitspraak van de Mensenrechten Commissaris, Nils Muižnieks (2009), wetenschappelijk onderbouwd kan worden:

"[T]here is the criminalisation of persons, whether citizens or foreigners who engage with foreigners. The message which is sent is that contact with foreigners can be risky as it may result in criminal charges. This is particularly true for transport companies (...) and employers (who may be better able to avoid employing foreigners at all). Other people, going about their daily life, also become targets of this criminalisation such as landlords, doctors, friends etc. Contact with foreigners increasingly becomes associated with criminal law. The result may include rising levels of discrimination against persons suspected of being foreigners (often on the basis of race, ethnic origin or religion), xenophobia and/or hate crime." (p. 7-8)

Dit citaat bevat twee aspecten i.v.m. de manier waarop maatregelen migranten van ingezetenen onderscheiden: d.m.v. strafrechtelijk taalgebruik en specifieke regels die enkel van toepassing zijn op migranten. Daarnaast beargumenteert Muižnieks ook de criminalisering van migratie op zich, op basis van de associatie tussen helpen van mensen zonder wettig verblijf en het stellen van een strafbaar feit. Hij ziet hierin een voedingsbodem voor discriminatie, xenofobie en haatmisdrijven. In de masterproef wordt deze stelling onderzocht. Dit thema is niet alleen relevant en actueel, ook de paradox van discriminatie op basis van verblijfsstatuut versus een normatief Europees antiracismebeleid intrigeert me. Hoe komen mensen ertoe om andere mensen minder rechten toe te kennen en/of als minderwaardig te beschouwen? Zijn we uiteindelijk niet allemaal mensen?

⁵ Sinds 2007 werk ik in de Integratiedienst van de Stad Gent als directeur. Vanuit deze positie ben ik o.a. betrokken in twee Europese netwerken: Eurocities (werkgroep Migration & Integration en Taskforce Roma) en European Coalition of Cities Against Racism (ECCAR).

4. Structuur masterproef

Na toelichting van de probleemstelling en het onderzoeksopzet volgen vier onderzoekdelen van het meervoudige casusonderzoek.

Het eerste onderzoekgedeelte focust op de Europese regelgeving omtrent irreguliere migranten en op de omzetting ervan in de zes onderzochte landen. De domeinen tewerkstelling, huisvesting, gezondheidszorg en educatie worden hierbij onder de loep genomen. Daarna wordt de uitvoering van deze regelgeving in de stedelijke praktijken van Gent, Frankfurt, Milaan, Rotterdam, Barcelona en Londen beschreven. De twee daaropvolgende luiken onderzoeken de invloed van regelgeving i.v.m. hulpverlening aan mensen zonder wettig verblijf op racisme. Deel drie analyseert zowel de Europese regelgeving en omzetting ervan als de perceptie van racisme op EU en nationaal niveau van België, Duitsland, Italië, Nederland, Spanje en het Verenigd Koninkrijk (VK). Deel vier ontleedt het lokale beleid, bestuur, politiek en perceptie van de bevolking t.a.v. racisme.

De laatste sectie omvat het besluit.

II. Probleemstelling en onderzoeksoptzet

1. Probleemstelling

De aanwezigheid van mensen zonder wettig verblijf in Europa is een structureel feit (Castles, 2004; Amical, 2012). Tjaden (2013) stelt dat irreguliere migratie blijft toenemen, ondanks de grensbewaking van staten en supranationale instellingen. Het EU-beleid concentreert zich op preventie van irreguliere migratie en op verwijderen van mensen in dergelijke situaties, het is m.a.w. restrictief (Carrera & Merlino, 2009). Zo betogen de Commissie van de Europese Gemeenschappen (CEG, 2006b) en de EC (2011b; 2015c) dat illegale binnenkomst, doorreis en verblijf van onderdanen van derde landen die geen nood hebben aan internationale bescherming, de geloofwaardigheid van het gemeenschappelijke integratiebeleid ondermijnen en belastingopbrengsten uit arbeid uithollen.

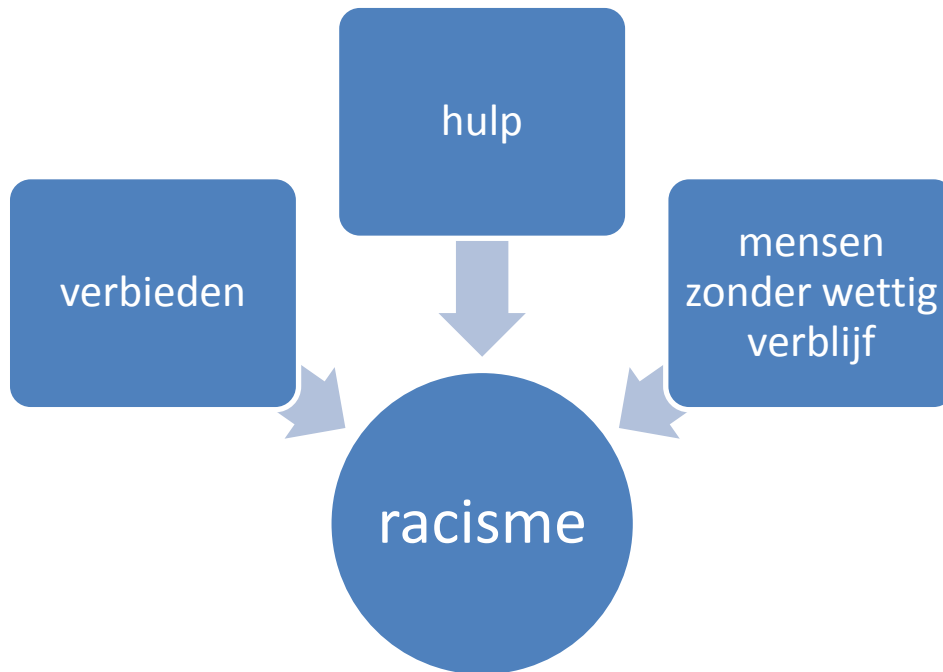
Zowel in de literatuur, onderzoek als Europese regelgeving worden mensen zonder wettig verblijf meestal in verband gebracht met dader- en slachtofferschap van misdrijven (Picum, 2010; Palidda, 2011; Sigona & Hughes, 2012; Flynn, 2013). Muižnieks (2009) en Cincotta (2010) stellen dat migratie wordt gecriminaliseerd omdat hulp bieden aan mensen zonder wettig verblijf verboden is. Volgens Cincotta (2010) brengt de juridische segregatie van migranten een algemeen klimaat van wantrouwen tot ontwikkeling. Beleid en wetgeving versterken op die wijze bestaande vooroordelen, wat leidt tot strengere wetten. Ze argumenteert dat de beleidsresponsen op irreguliere migratie raciale angsten herbevestigen. Daarnaast geeft ze –conform de stelling van Muižnieks (2009)- aan dat verbieden van hulp aan irreguliere migranten aanleiding geeft tot xenofobie.

Daarom wordt in deze masterproef onderzocht of het strafbaar stellen van hulpverlening aan mensen zonder wettig verblijf leidt tot de criminalisering van migratie. De centrale, geconcretiseerde onderzoeksvraag is: heeft verbieden van hulp aan mensen zonder wettig verblijf invloed op racisme?

2. Variabelen van het onderzoek

De centrale onderzoeksvraag omvat de afhankelijke variabele racisme en drie onafhankelijke variabelen: verbieden, hulp, mensen zonder wettig verblijf.

Figuur 1: onafhankelijke en afhankelijke variabelen van het onderzoek



Het woord 'verbieden' is begreepd op basis van restrictieve regelgeving. Concreet vormen het pakket maatregelen inzake hulpverlening (Facilitatierichtlijn 2002/90/EG en Kaderbesluit 2002/946/JBZ) en de Werkgevers sanctie Richtlijn 2009/52/EG het vertrekpunt.

De invulling van 'hulp' wordt uitgeklaard in het beschrijvend gedeelte van de studie, het betreft de omzetting van de Europese regelgeving op het niveau van de onderzochte landen.

Mensen zonder wettig verblijf zijn niet de doelgroep waarop de masterproef focust, wel de ingezetenen die geen hulp mogen bieden aan irreguliere migranten. Over wie het exact gaat, wordt onderzocht in het beschrijvend gedeelte van het onderzoek.

De term 'racisme' werd afgebakend a.d.h.v. het Kaderbesluit betreffende de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat 2008/913/JBZ; de Richtlijn betreffende rassengelijkheid 2000/43/EG; en de Richtlijn gelijke behandeling op het werk 2000/78/EG.

'Invloed' werd meetbaar gemaakt door datums waarop restrictieve regelgeving geïmplementeerd werd te koppelen aan beschikbare gegevens i.v.m. racisme. Op het Europese echelon en het niveau van de onderzochte landen was een combinatie mogelijk met cijfers over de perceptie van racisme.

Een aantal van de onderzochte steden registreren meldingen van racisme. Deze data werden aangevuld met informatie uit de interviews om invulling te geven aan ‘invloed’.

3. Deelvragen van het onderzoek

De centrale onderzoeksvraag “heeft verbieden van hulp aan mensen zonder wettig verblijf invloed op racisme?” werd uitgesplitst in vier deelvragen.

3.1 In welke landen is hulp bieden aan mensen zonder wettig verblijf verboden en sinds wanneer?

Vier domeinen werden onder de loep genomen: tewerkstellen en huisvesten van mensen zonder wettig verblijf, toegang tot gezondheidszorg en educatie voor irreguliere migranten. Bovenvermelde restrictieve regelgeving werd aangevuld met het Europees Sociaal Handvest (ESH), het Handvest van de Grondrechten van de EU (hierna het Handvest genoemd) en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). A.d.h.v. literatuuronderzoek werd de omzetting van de regelgeving door landen geëxploreerd. Drie medewerkers van de Europese Commissie (EC), DG Home⁶ waren bereid als klankbord feedback te bezorgen.

3.2 Hoe geven steden uitvoering aan verbieden van hulp aan mensen zonder wettig verblijf?

De tweede deelvraag focust op de stedelijke context, omdat de uitvoering van regelgeving het meeste voelbaar en zichtbaar is waar het dagelijkse leven zich afspeelt, het lokale niveau (Varsanyi, 2009; Gebhardt, 2014; Bilgili & Agimi, 2015). In eerste instantie werd een semigestructureerde vragenlijst opgesteld t.a.v. praktijkwerkers. Als eerste aanspreekpunt kon ik leden van de Eurocities werkgroep Migration & Integration bevragen⁷. Via de methode van sneeuwbalsteekproef werd aan de geïnterviewden contactgegevens gevraagd van andere terreindeskundigen. Na 16 interviews ontwaarde ik geen nieuwe relevante informatie meer⁸. De beperking van deze techniek is echter dat de resultaten slechts representatief zijn voor de bevroegde personen (‘t Hart, et al., 2009).

⁶ Simona Ardovino, Agnieszka Sternik en Francesco Tricarico van de Unit C1, Irregular Migration and Return Policy binnen het Directoraat C, Migration and Protection.

⁷ Ramon Sanahuja Velez (Barcelona), Caterina Sarfatti (Milaan), Henry St Clair Miller (Londen), Ronald Derks (Rotterdam), Dagmar Breyther (Frankfurt).

⁸ Naast de vermelde ambtenaren (voetnoot 7) werden nog telkens 2 deskundigen uit Barcelona, Londen, Rotterdam, Frankfurt, Gent en 1 uit Milaan bevroegd. Omwille van de gevoeligheid van het thema, vroegen deze geïnterviewden hun naam niet te vermelden.

Informatie over gangbare praktijken werd daarom getrianguleerd met onderzoeksrapporten, beleidsteksten en feedback van een stuur- en klankbordgroep⁹.

3.3 Heeft verbieden van hulp aan mensen zonder wettig verblijf invloed op racisme in Europa en in landen?

De basis voor de derde deelvraag is bovenvermelde Europese regelgeving omtrent racisme. Via literatuuronderzoek werd de omzetting van de regelgeving in de onderzochte landen bestudeerd. Twee medewerkers van de EC, DG Migratie en Justitie¹⁰ fungeerden als klankbord. Aangezien lidstaten de regelgeving op eigengereide wijze verankerden in hun wetgeving, konden data m.b.t. het voorkomen van racisme niet vergeleken worden tussen landen. A.d.h.v. individuele en vergelijkende documentanalyses overheen de casussen konden de data wel gelinkt worden aan de centrale onderzoeksvraag. De analyse omvat de periode 2000-2012 omwille van twee redenen: de invoering van de restrictieve regelgeving situeert zich binnen dit tijdsbestek en slechts overheen deze tijdspanne zijn vergelijkbare cijfers voorhanden.

3.4 Heeft verbieden van hulp aan mensen zonder wettig verblijf invloed op racisme in steden?

De werkwijze van deze deelvraag verliep parallel aan deelvraag twee: semigestructureerde interviews met 16 praktijkwerkers (sneeuwballmethode), input via een stuurgroep en feedback van een klankbordgroep. Ook hier dient dus opgemerkt dat de resultaten slechts representatief zijn voor de bevroegde personen ('t Hart, et. al., 2009). Bovendien dook hier ook een methodologisch probleem op: niet alle steden beschikken over data inzake racisme, of hadden deze slechts overheen een beperkte periode. Daarom steunt dit onderzoekgedeelte eveneens op onderzoeksrapporten en beleidsdocumenten.

⁹ De stuurgroep kwam samen op 18/06/2014, 16-17/10/2014, 04/12/2014 en 22-24/04/2015. Als klankbord kon ik terecht bij Sarah Spencer (senior onderzoeker bij Compas, Oxford University), Michele LeVoy (directeur van Picum) en Dirk Gebhardt (Onderzoeker bij het Departement Politieke en Sociale wetenschappen van de Universiteit Pompeu Fabra).

¹⁰ Sina Van Den Bogaert en Christel Mercade Piqueras van de Unit C.1, Fundamental rights and rights of the child binnen Directoraat C, Fundamental Rights and Union Citizenship.

4. Conceptueel kader

Vanaf de aanvang van het onderzoek werd het studieveld beperkt tot restrictieve regelgeving omtrent de levensdomeinen tewerkstelling, huisvesting, gezondheidszorg en educatie omdat ze de belangrijkste hefboomen zijn voor migranten¹¹. Om de invloed van deze regelgeving op racisme te kunnen nagaan moest daarenboven rekening gehouden worden met het jaartal van implementatie.

Om de invloed van de regelgeving op racisme binnen stedelijke contexten te onderzoeken, werden vier parameters toegevoegd. Conform het onderzoek van Schimmelfennig & Sedelmeier (2002) verwijzen *Policy*, *Polity* en *Politics* respectievelijk naar uitgangspunten m.b.t. het gevoerde beleid, bestuursvorm en samenstelling van de politieke coalitie. Bestuursvorm kreeg gaandeweg verdere invulling d.m.v. 'inzet middelen ter ondersteuning van irreguliere migranten' en 'lokale autonomie en praktijk'. Omdat praktijkwerkers en (irreguliere) burgers onderwerp zijn van de onderzochte regelgeving werd *People* als vierde parameter aangevuld.

Figuur 2: conceptueel kader onderzoeksopzet



¹¹ Dit blijkt o.a. uit de elf Europese Principes van integratie (CEG, 2005).

5. Onderzoeksmethodologie

5.1 Gekozen onderzoeksmethode

De masterproef is een kwalitatieve studie omdat het verband tussen kwaliteiten (implementatie en uitvoering van wetgeving) van sociale eenheden (landen en steden) en processen (racisme) centraal staat. Bij kwalitatief onderzoek zijn zowel de gegevens als de analyses categorisch ('t Hart, et.al., 2009). A.d.h.v. wet- en beleidsteksten, rechtspraak en onderzoeksrapporten werden documentanalyses uitgevoerd. Semigestructureerde interviews, input en feedback van een stuur- en klankbordgroep resulteerden in casusanalyses. Vier redenen bepaalden de keuze voor kwalitatief onderzoek:

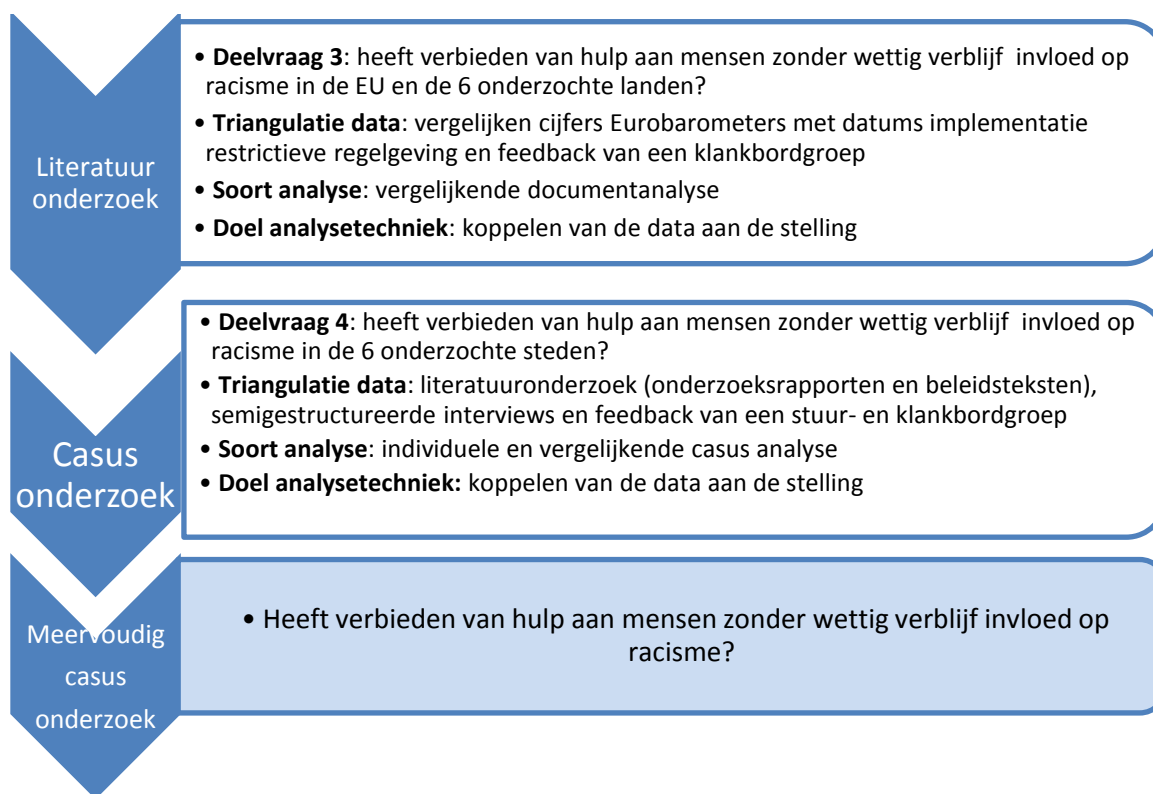
- het onderzoeksdoel is de onderzoeksvraag in concrete omstandigheden te bestuderen;
- het onderzoeksthema is complex waardoor afbakening en inperking nodig is;
- het onderzoeksthema ligt gevoelig (daarom zijn ook de namen van de geïnterviewden anoniem);
- het is belangrijk om de beleving en evolutie van racisme te achterhalen (op lokaal niveau zijn hiervan niet altijd cijfers beschikbaar).

Concreet betreft het onderzoek een meervoudige casusstudie op basis van documentanalyses en interviews. Hierdoor kon de onderzoeksvraag binnen stedelijke contexten bestudeerd worden a.d.h.v. verschillende gegevensbronnen. De bevinden m.b.t. een stad konden daardoor zowel vergeleken worden met andere steden als met het overeenkomstige land. Deze methode kwam tevens tegemoet aan de vereiste kwaliteitscriteria (Baxter & Jack, 2008):

- in functie van geloofwaardigheid, betrouwbaarheid en objectiviteit werden –waar mogelijk– primaire data gebruikt en verschillende data getrianguleerd. Tevens was m.b.t. elke deelvraag een klankbord- en/of stuurgroep actief. Ook de casussen werden zorgvuldig gekozen;
- een beschrijving van de studiecontext met de mogelijkheden en beperkingen ervan draagt bij aan de transferwaarde van de onderzoeksresultaten.

Figuur 3: overzicht gebruikte methodologie





5.2 Gekozen casussen

Vóór het kiezen van te onderzoeken steden werden ‘interessante en relevante’ landen m.b.t. de onderzoeksvraag geselecteerd. Een eerste onderscheid werd gemaakt tussen landen die recent toetraden tot de EU en zogenaamde ‘oude’ lidstaten. Eurocities (2013) rapporteert dat de inwijking van niet-Europeanen en intra-Europese migranten in de meeste West-Europese steden ongeveer gelijkmatig is verdeeld. In landen die pas vanaf 2004 tot de EU toetraden, stelt deze trend zich minder. Nieuwere lidstaten hebben bovendien niet meebeslist over de Europese antiracisme regelgeving en beschikken bijgevolg niet over data i.v.m. racisme overheen een langere periode. Ik beheers ook geen van de talen van deze landen, wat het literatuuronderzoek (vb. het begrijpen van wetteksten) enorm zou bemoeilijken. Het kunnen lezen en begrijpen van de taal was een tweede voorwaarde. Het derde criterium betrof het al dan niet hebben van een buitengrens en/of demarcatielijn met een niet EU-land¹². België en Nederland werden gekozen als landen zonder buitengrens. Duitsland heeft Zwitserland als derde land naast zich. Italië en Spanje zijn afgebakend door de Middellandse Zee, terwijl Zweden een noordelijke Europese limiet heeft en het VK een eiland is. Hoewel ik het Italiaans niet machtig ben, wou ik het land onderzoeken omdat de

¹² De EU heeft een noordgrens in de Estland, Letland, Litouwen, Finland en Zweden; een oostgrens in Polen, Slowakije, Hongarije en Roemenië; een zuidoostelijke grens in Bulgarije en Griekenland; een westelijke grens in Kroatië, Hongarije, Roemenië, Bulgarije en Griekenland; een zuidgrens in Portugal, Spanje en Italië. Daarnaast grenzen Frankrijk, Duitsland, Oostenrijk, Spanje en Italië ook aan niet-EU landen.

immigratiewetgeving vrij recent (2009) grondig veranderde. 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. Via deelname aan het onderzoek “City responses towards inclusion to migrants with irregular status” kende ik een aantal stedelijke aanspreekpunten. Ik besloot om Gent, München, Milaan, Rotterdam, Barcelona, Londen en Malmö te contacteren. Vanuit München werd ik doorverwezen naar Frankfurt. Door een gebrekkige respons van Malmö in combinatie met een strakke deadline voor de masterproef en een wellicht iets te ambitieus onderzoeksopzet, besloot ik geen andere Zweedse stad meer te raadplegen.

III.1 Verbieden van hulp aan mensen zonder wettig verblijf: omzetting Europese regelgeving

Dit onderzoekdeel focust op regelgeving die het faciliteren van irreguliere migranten verbiedt. Er wordt nagegaan in welke van de zes landen hulp aan mensen zonder wettig verblijf verboden is en sinds wanneer dit het geval is. De focus ligt m.a.w. op de onafhankelijke variabelen ‘verbieden’, ‘hulp’ en ‘irreguliere migranten’. Vier domeinen worden onder de loep genomen: tewerkstelling, huisvesting, gezondheidszorg en educatie.

Toen in 1999 de EU gedeelde bevoegdheid verwierf inzake migratie en integratie werd, conform (neo)functionalistische en (neo)federalistische benaderingen, volop gespeculeerd over nakende harmonisatie (Duke, 2004). Moravcsik (2005) stelt daarentegen dat nationale overheden bijna totale vrijheid behouden wegens de beperkte rol die naar de EC, het Europees Parlement (EP) en het Europees Hof van Justitie (HvJ) gedelegeerd wordt. In onderstaande wordt dan ook mee bekeken welke invloed België, Duitsland, Italië, Nederland, Spanje en het VK hebben op de Europese beslissingen.

1. Verantwoording keuze levensdomeinen

De voorbije 15 jaar heeft Europa heel wat regelgeving uitgewerkt i.v.m. migratie. Zo werd onder meer het asielacquis¹³ en de Totaal Aanpak van Migratie en Mobiliteit (TAMM)¹⁴ uitgewerkt. In een mededeling betreffende een gemeenschappelijk beleid inzake illegale immigratie (EC, 2001), kondigde de EC aan om het probleem van illegale immigratie¹⁵ omvattend aan te pakken. Daardoor ontstond ook een EU-acquis inzake irreguliere migratie. Het bevat o.a. Vervoerders sanctie Richtlijn 2001/51/EG¹⁶, Werkgevers sanctie Richtlijn 2009/52/EG, Terugkeerrichtlijn 2008/115/EG¹⁷,

¹³ Het asielacquis bestaat o.a. uit: Dublin Verordening 604/2013, Opvangrichtlijn 2013/33/EU en de Asielprocedure Richtlijn 2013/32/EU.

¹⁴ TAMM beoogt dialoog en samenwerking met niet-EU-landen op vier gebieden: betere organisatie van legale migratie en goed beheer van mobiliteit; voorkomen en bestrijden van illegale migratie en uitroeien van mensenhandel; optimaliseren van het effect van migratie op ontwikkeling; bevorderen van internationale bescherming en versterken van de externe dimensie van asiel (EC, 2011c).

¹⁵ De term illegale immigratie wordt gebruikt om een verscheidenheid van verschijnselen te beschrijven.

¹⁶ Deze Richtlijn voorziet geldboetes voor vervoersmaatschappijen die buitenlanders zonder vereiste toegangs- en verblijfsdocumenten naar het grondgebied van EU-landen vervoeren.

¹⁷ Definities van illegale binnenkomst en verblijf worden zelden gespecificeerd in nationale wetgevingen van lidstaten. Op EU-niveau biedt de Terugkeerrichtlijn 2008/115/EG een omschrijving van illegaal verblijf: de aanwezigheid op het

Verordeningen i.v.m. de buitengrenzen (o.a. Frontex Verordening 2007/2004/EG), regelgeving omtrent het uitwisselen van informatie en data (o.a. Richtlijn 2004/82/EG i.v.m. passagiersgegevens), Overnameovereenkomsten¹⁸, maatregelen ter bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel (o.a. Richtlijn 2004/81/EG) en visabeleid (o.a. Visa Code Verordening 810/2009/EG).

Deze uitgebreidheid aan regelgeving toont dat migratie overloopt in andere domeinen zoals ontwikkelingshulp, werkgelegenheidsbeleid, maritiem beleid, enz. Het thema migratie ontgroeit m.a.w. de portefeuille Binnenlandse Zaken en moet op een meer horizontale, coherente manier aangepakt worden (Bilgili & Agimi, 2015; Collett, 2015). Sinds het aantreden van de Commissie Juncker lijkt men hiervan ook werk te maken. Dit blijkt niet alleen uit de nieuwe benaming van het bevoegde DG (naar DG Migratie en Binnenlandse Zaken), maar ook uit het werkprogramma 2015 van de EC¹⁹ (EC, 2014e). Tevens valt op dat het acquis inzake irreguliere migratie een restrictief karakter heeft, het primaire doel m.b.t. irreguliere migranten is het bestrijden ervan (Huysmans, 2000; Meng-Hsuan, 2006; Merlino & Parkin, 2011).

Specifieke regelgeving m.b.t. illegale migratie die in onderstaande aan bod komt, heeft betrekking op maatregelen en sancties i.v.m. de levensdomeinen tewerkstelling (Werkgevers sanctie Richtlijn 2009/52/EG), huisvesting, gezondheidszorg en educatie (Facilitatierichtlijn 2002/90/EG en Kaderbesluit 2002/946/JBZ). Dat deze domeinen de belangrijkste hefboomen zijn voor migranten blijkt onder meer uit de elf Europese Principes van integratie²⁰.

territorium van een lidstaat, door een derdelander die niet (langer) voldoet aan de voorwaarden van binnenkomst, verblijf of vestiging in die lidstaat (Merlino & Parkin, 2011).

¹⁸ O.a. met Hong Kong (2004), Sri Lanka (2005), Albanië (2006), Rusland (2007), Oekraïne (2008), Moldavië (2008), Montenegro (2008), Servië (2008), Macedonië (2008), Pakistan (2010), Marokko (2012), Tunesië (2012), Armenië (2013), Turkije (2014), Azerbeidzjan (2014). Onderhandelingen zijn lopende met o.a. Algerije, China, Wit Rusland.

¹⁹ Zo zal tegen eind 2015 een arbeidsmobiliteit pakket uitgewerkt zijn. Dit pakket is gericht op het ondersteunen van de arbeidsmobiliteit en het aanpakken van misbruik via: betere coördinatie van de sociale beveiligingssystemen; de beoogde herziening van de detacheringsrichtlijn; en een verbeterde Europese dienst voor arbeidsbemiddeling (EURES). Ook zal een nieuwe Europese Agenda m.b.t. Migratie opgesteld worden (met focus op solidariteit en de strijd tegen illegale migratie en smokkel). Vanuit het Europese Nabuurschapsbeleid zal een evaluatie gemaakt worden met het oog op nieuwe beleidslijnen.

²⁰ Deze elf Principes werden goedgekeurd door de Raad van ministers voor Justitie en Binnenlandse Zaken op 19/11/2004. Naast het omschrijven van integratie als gemainstreamd tweerichtingsverkeer dat met respect voor de basiswaarden van de EU (inclusief het Handvest) moet uitgevoerd, gemonitord en geëvalueerd worden d.m.v. een interculturele dialoog, worden tewerkstelling en onderwijs (inclusief inburgering) gezien als dé sleutel tot integratie en participatie aan het maatschappelijke leven. Het zesde Principe focust op toegang tot instellingen, goederen en diensten (o.a. huisvesting en gezondheidszorg) (CEG, 2005).

2. Tewerkstellen van mensen zonder wettig verblijf

2.1 Werkgevers sanctie Richtlijn

De EU beschouwt het tolereren van illegale tewerkstelling als een pull factor voor derdelanders, die de geloofwaardigheid van legale migratiekanalen ondermijnt (CEG, 2006b; EC, 2015c). Met Richtlijn 2009/52/EG trachtte men hierop een antwoord te bieden: het verbiedt tewerkstellen van irreguliere migranten. De Werkgevers sanctie Richtlijn betreft een gedeelde bevoegdheid tussen de EU (Raad van ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken) en de lidstaten m.b.t. het beleidsdomeinen vrij verkeer van personen en vrijheid, veiligheid en recht. Ten aanzien van het EP gold de co-beslissingsprocedure via gekwalificeerde meerderheid. Het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's verstrekten beiden advies. De Richtlijn kwam tot stand op voorstel van de EC, werd in de eerste lezing met amendementen goedgekeurd door het EP en daarop aangenomen door de Raad van ministers. Door de opt-out clause²¹ is de Werkgevers sanctie Richtlijn niet van toepassing in Ierland, Denemarken en het VK.

2.2 Omzetting van de Werkgevers sanctie Richtlijn

Lidstaten dienden Richtlijn 2009/52/EG om te zetten in nationale wetgeving tegen 20/07/2011. Het verplichtte hen minimumnormen te installeren inzake controle van en sancties voor werkgevers die onbevoegde migranten tewerk stellen. A.d.h.v. informatie van de lidstaten diende de EC tegen medio 2014 een verslag in bij het EP en de Raad van ministers over de omzetting van Richtlijn 2009/52/EG. Op basis van deze evaluatie stelde de EC inbreukprocedures in tegen België, Luxemburg en Zweden. Nederland en Duitsland daarentegen moesten hun bestaande nationale wetgeving slecht beperkt aanpassen bij de omzetting van Richtlijn 2009/52/EG omdat ze reeds beschikten over een geavanceerd systeem om uitbuiting van migranten te controleren (EC, 2014j).

Twee redenen maken het onmogelijk om de omzetting van Richtlijn 2009/52/EG te vergelijken overheen landen. Ten eerste vullen lidstaten basistermen zoals "illegale tewerkstelling" en "uitbuiting van arbeidsmigranten" op zeer verschillende manieren in. Ten tweede lopen zowel de methodes als het bevoegdheidsniveau voor de opvolging van de Richtlijn sterk uiteen. In Nederland en Spanje wordt deze Richtlijn opgevolgd door het ministerie van Werk (verbreding van de arbeidsinspecties). In het VK is handhaving de verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie en Binnenlandse Zaken. In België, Duitsland en Italië gebeurt de opvolging door de regionale overheden.

²¹ Overeenkomstig artikels 1 en 2 van het aan het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en het aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap gehechte Protocol.

3. Huisvesten van mensen zonder wettig verblijf

3.1 Het pakket maatregelen inzake hulpverlening

Het pakket maatregelen inzake hulpverlening (Facilitatierichtlijn 2002/90/EG en Kaderbesluit 2002/946/JBZ) verbiedt hulp aan irreguliere migranten bij binnenkomst, doortocht en verblijf. De bevoegdheid m.b.t. het pakket maatregelen inzake hulpverlening is gedeeld tussen de EU (Raad van ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken) en de lidstaten binnen het beleidsdomein vrijheid, veiligheid en recht. T.a.v. het EP gold de raadplegingsprocedure. Het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's werden niet geraadpleegd en gaven geen advies. De Facilitatierichtlijn en bijbehorend Kaderbesluit²² werden geïnitieerd door Frankrijk en overgemaakt aan de EC. De Raadsbeslissing werd genomen op basis van unanimititeit. In 2005 kwam aan het licht dat de procedures van de verkeerde pijler gehanteerd werden²³. Op voorstel van de EC en met instemming van de Raad en het EP werd de regelgeving in overeenstemming gebracht met de bevoegdheidsverdeling tussen de eerste en de derde pijler. Hierdoor bleef de inhoud van de communautaire wetgeving ongewijzigd.

3.2 Het Europees Sociaal Handvest

Het ESH is een instrument met aanbevelingen van de RvE dat gecontroleerd wordt door het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR). Het omvat een aanzienlijk luik over recht op huisvesting. Zo stipuleert artikel 31²⁴ dat mensen zonder wettig verblijf recht hebben op adequate huisvesting. Het ESH werd in 1961 opgesteld (herzien in 1996) en ondertekend door de zes onderzochte landen²⁵. Op 10/12/2014 sprak het ECSR zich uit in zaak 90/2013²⁶ omtrent het Nederlandse opvangbeleid en oordeelde dat iedereen die kwetsbaar is –ook mensen zonder wettig verblijf- voorzien moet worden van basale levensvoorzieningen zoals onderdak, voedsel en kleding. Deze uitspraak werd in februari 2015 omgezet in een resolutie die alle landen die het ESH ratificeerden, bindt. Op die manier begrenst het ESH enigszins de restrictieve ruimte van de lidstaten bij het omzetten van het pakket maatregelen inzake hulpverlening.

²² Kaderbesluit 2002/946/JBZ is gebaseerd op artikel 29, artikel 31e en artikel 34, 2^b VEU.

²³ In zaak C-176/03 m.b.t. Kaderbesluit 2003/80/JBZ (milieubescherming via strafrecht) oordeelde het HvJ dat de bevoegdheidsverdeling tussen de eerste (artikel 175 VEU) en derde pijler (artikels 29 et seq) inzake strafzaken verkeerd werd gehanteerd. Dit arrest van het HvJ had ook invloed op het pakket maatregelen inzake hulpverlening.

²⁴ Met het oog op het waarborgen van het recht op huisvesting, verbinden de partijen zich ertoe maatregelen te nemen in functie van het: 1) bevorderen van de toegang tot adequate huisvesting; 2) voorkomen en verminderen van dakloosheid; 3) financieel toegankelijk maken van woningen voor mensen die niet beschikken over voldoende middelen (Picum, 2007).

²⁵ Het ESH werd ondertekend door België en Italië op 03/05/1996; door VK op 07/11/1997; door Spanje op 23/10/2000; door Nederland op 23/01/2004; door Duitsland op 29/06/2007 (na ratificatie door West-Duitsland op 27/01/1965).

²⁶ De klacht werd aangemeld door de Conferentie van Europese Kerken. De klager stelde dat de Nederlandse regering niet voldeed aan de verplichtingen om te voldoen aan de rechten inzake voedsel, kleding en onderdak t.a.v. mensen zonder wettig verblijf: artikel 13,4° (recht op sociale en medische bijstand - specifieke noodhulp voor niet-ingezetenen) en artikel 31, 2° (recht op huisvesting - vermindering van dakloosheid).

3.3 Omzetting van het pakket maatregelen inzake hulpverlening

In tegenstelling tot Denemarken, beslisten het VK en Ierland wel deel uit te maken van het pakket maatregelen inzake hulpverlening (respectievelijk op 29/05/2000 en 28/02/2002)²⁷. Enkel Italië slaagde er niet in Facilitatierichtlijn 2002/90/EG en Kaderbesluit 2002/946/JBZ om te zetten tegen 05/12/2004. Hoewel de EC eind maart 2006 heel wat informatie ontbrak²⁸, stelt het rapport over Kaderbesluit 2002/946/JBZ vast dat er grote verschillen zijn m.b.t. de sancties en gebruikte termen (CEG, 2006a). De omzetting door Italië gebeurde pas in 2009. Intussen hebben Duitsland, Nederland, Spanje en België²⁹ hun nationale wetgeving verstrengd en werd artikel 5 (uitlevering en vervolging) van Kaderbesluit 2002/946/JBZ grotendeels vervangen door Kaderbesluit 2002/584/JBZ betreffende het Europees aanhoudingsbevel. N.a.v. de opstart van de Task Force Mediterraan (TFM)³⁰ wordt een nieuwe evaluatie van het pakket maatregelen inzake hulpverlening verwacht in juni 2015.

3.3.1 Sancties i.v.m. het faciliteren van 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 Verblijfwetgeving (par. 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), artikel 12 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.

²⁷ Overeenkomstig artikel 5 van het Protocol tot opname van het Schengenacquis in het VWEU.

²⁸ Overeenkomstig artikel 9,2° van Kaderbesluit 2002/946/JBZ moesten lidstaten tegen 31/03/2006 de nodige informatie overmaken aan de EC: Cyprus, Griekenland, Luxemburg, Oostenrijk en Portugal bezorgden geen informatie; Italië, Spanje, Zweden, Malta en Estland bezorgden onvoldoende en/of onprecieze gegevens. Hierdoor was geen grondige beoordeling mogelijk (CEG, 2006a).

²⁹ Amendement van Duitsland (2009) en Nederland (2015) m.b.t. mensensmokkel; Spanje voegde een wettelijke voorziening toe (2012) die mensen straft voor het steunen van irreguliere migranten; het Belgische Koninklijk Besluit van 1981 werd verstrengd (16/02/2015 en 20/04/2015) door een administratieve bijdrage van 215 euro te innen voor bepaalde aanvragen tot machtiging of toelating tot verblijf.

³⁰ Tijdens de bijeenkomst van de Raad van ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken op 7-8 oktober 2013 (vlak na twee grote scheepsrampen voor de kust van Lampedusa), richtte de EU de TFM op. De TFM heeft als doel uitvoering te geven aan operationele acties op korte en middellange termijn om tragedieën op zee te voorkomen.

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 VK 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 6 maanden tot 14 jaar en/of een geldboete.

Niet alleen de sancties en daders, maar ook omschrijvingen van daden variëren sterk per land.

Tabel 1: overzicht sancties faciliteren van verblijf

	België	Duitsland	Italië	Nederland	Spanje	VK
Wetgevend kader	Asiel- en immigratiewet	Verblijfs-wet	Regeling openbare orde	Strafwet	Vreemdelingenwet	Immigratie-wet
Enkel strafbaar feit indien winstoogmerk?	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

3.3.2 Sancties i.v.m. het verhuren van woonst

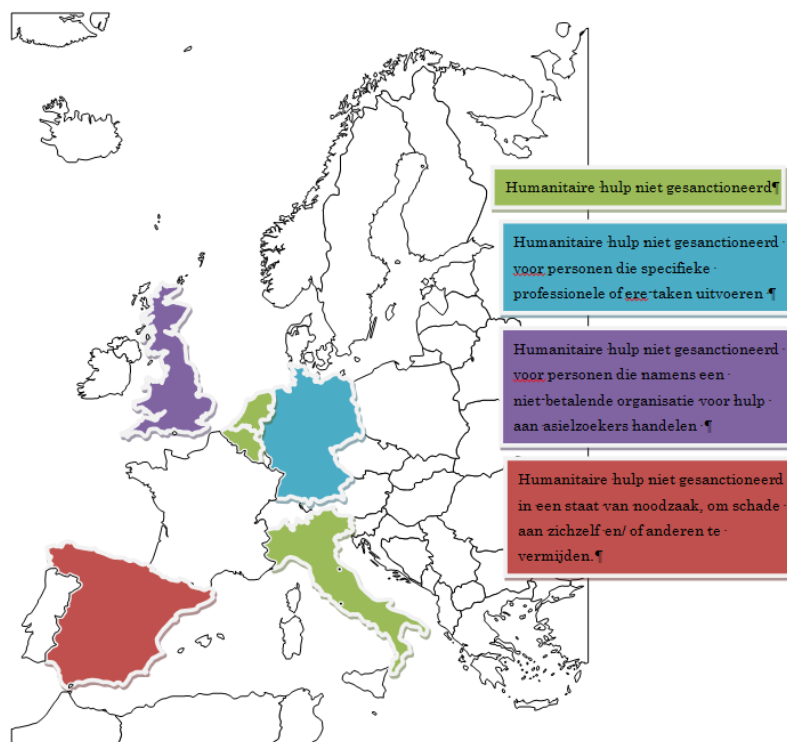
Sinds eind 2014 sanctioneert het VK expliciet het verhuren van accommodatie aan mensen zonder wettig verblijf. De wetgevingen in Duitsland en Nederland laten toe dat mensen die verhuren aan irreguliere migranten worden bestraft met een boete en/of gevangenisstraf. In Spanje kunnen verhuurders hiervoor enkel beboet worden. Italië straft verhuurders alleen indien deze een ongerechtvaardigd voordeel halen uit het verhuren aan irreguliere migranten. Op grond van humanitaire redenen sluit België het verhuren van woonst aan irreguliere migranten uit van bestraffing.

moet worden verleend. Het recht op gezondheidszorg is m.a.w. een fundamenteel recht. Dit recht is o.a. vastgelegd in het EVRM³² en het Handvest³³.

4.2 Omzetting van de Europese regelgeving i.v.m. toegang tot gezondheidszorg voor mensen zonder wettig verblijf

De omzetting van het pakket maatregelen inzake hulpverlening leidde in geen van de onderzochte landen tot specifieke wetgeving i.v.m. het faciliteren van toegang tot gezondheidszorg voor irreguliere migranten. België, Duitsland, Italië, Nederland, Spanje en het VK 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 VK 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.

Figuur 5: sancties i.v.m. humanitaire hulp aan mensen zonder wettig verblijf



³² Artikel 3 van het EVRM zegt dat niemand mag worden onderworpen aan foltering of aan onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (PICUM, 2007).

³³ Na het in voege treden van het Handvest werd een strategie aangenomen voor de effectieve uitvoering ervan. Het Handvest is enkel van toepassing op nationale maatregelen die een omzetting of afgeleide zijn van de EU-wetgeving (art. 51). Hoewel het Handvest reeds in 2000 werd afgekondigd door het EP, de Europese Raad en de EC werd het pas met het VEU (artikel 6^o1) juridisch bindend (EC, 2014h).

Op basis van het ESH, het EVRM en het Handvest kennen alle lidstaten dringende medische zorg toe aan irreguliere migranten. Tabel 2 toont dat de organisatie van en toegang tot dringende medische zorg grondig verschilt in de zes onderzochte landen.

Tabel 2: toegang tot dringende medische zorg in de zes onderzochte landen

	België	Duitsland	Italië	Nederland	Spanje	VK
Jaartal eerste wetgeving	1964	1998	1998	1998	2003	1999
Bevoegdheidsniveau	Federaal	Regionaal en lokaal	Regionaal	Nationaal	Regionaal	Nationaal
Financieringsmechanisme	Gezondheid verzekering	Gezondheid verzekering	Overheid via taxen	Gezondheid verzekering	Overheid via taxen	Overheid via taxen
Gratis toegang tot spoeddienst ziekenhuis?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Toegang tot ambulante gezondheidszorg?	Ja	Enkel ngo *	Enkel ngo *	Ja	**	Enkel ngo *
Ambulante gezondheidszorg gratis?	Ja	Ja	Ja	Nee	**	Ja

* In al deze landen is de niet-gouvernementele organisatie (ngo) Rode Kruis actief. In het VK biedt ook Hatzola (vrijwilligersorganisatie voor dringende medische hulpverlening gericht naar Joodse gemeenschappen) hulp aan irreguliere migranten.

** Niet vastgelegd bij wet, vooral vrijwilligersorganisaties nemen een actieve rol op in het verstrekken van dringende medische zorg aan mensen zonder wettig verblijf. Deze zorg is gratis.

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.

Tabel 3: zorg waartoe irreguliere migranten toegang hebben

	Ongevallen en noodsituaties	Zwanger- en moederschap	Tuberculose (tbc) 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

5. Toegang tot educatie voor mensen zonder wettig verblijf

5.1 Europese regelgeving i.v.m. toegang tot educatie voor mensen zonder wettig verblijf

Het pakket maatregelen inzake hulpverlening verwijst niet expliciet naar toegang tot educatie voor mensen zonder wettig verblijf. M.b.t. tot dit domein zijn vooral het ESH (artikel 17(2)) en het EVRM (Protocol I, artikel 2³⁴) belangrijk. Het EVRM werd in 1950 ondertekend en is sinds 1998 bindend voor alle lidstaten van de RvE³⁵. Het toezicht op de naleving van het EVRM ligt bij de RvE, de rechtspraak wordt uitgeoefend door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM³⁶). Uitspraken van het EHRM zijn enkel bindend voor de betrokken partijen in een zaak (Cliquet & De Moor, 2013). Zo sprak het EHRM zich in 2011 uit³⁷ i.v.m. een langdurig ingezetene die zijn recht op verblijf had verloren en daardoor moest betalen voor deelname in het secundair onderwijs (SO). Het EHRM maakte een onderscheid tussen lager onderwijs (LO), SO en universitair onderwijs en stelde dat vergoedingen voor toegang tot onderwijs mogen toenemen naarmate het onderwijsniveau stijgt. Het EHRM oordeelde ook dat betalende toegang tot het LO beperkt moet blijven omdat deze opleiding verplicht is en maatschappelijke basisvaardigheden aanleert. De tarieven voor toegang tot onderwijs mogen echter niet verschillen naargelang het verblijfstatuut van de leerling.

³⁴ Niemand mag het recht op onderwijs worden ontzegd. Bij de uitoefening van alle functies die de Staat i.v.m. de opvoeding en het onderwijs op zich neemt, eerbiedigt de Staat het recht van ouders om zich van die opvoeding en van dat onderwijs te verzekeren, die overeenstemmen met hun eigen godsdienstige en filosofische overtuigingen (EHRM, 2002).

³⁵ Ratificatie van het EVRM is een noodzakelijke voorwaarde voor lidmaatschap aan de RvE en voor toetreding tot de EU.

³⁶ Ook burgers en organisaties kunnen bij het EHRM een procedure aanspannen, nadat ze alle voor handen zijnde nationale rechtsmiddelen hebben uitgeput.

³⁷ Zaak 5335/05 Ponomaryov versus Bulgarije.

5.2 Omzetting van de Europese regelgeving i.v.m. toegang tot educatie voor mensen zonder wettig verblijf

Het EVRM ging in voege op 18/05/1952. In België, Italië, Nederland en Spanje heeft het EVRM directe werking: de rechterlijke macht moet alle wetgeving en bestuur direct aan het EVRM toetsen. Duitsland en het VK kennen geen directe werking toe aan internationaal recht, waardoor het EVRM eerst moest worden omgezet in respectievelijk regionale en nationale wetgeving³⁸. Hoewel het recht op onderwijs door de zes onderzochte landen erkend wordt via het EVRM, verschillen onderwijssystemen, leeftijdsgrenzen van verplichte deelname aan onderwijs of leerplicht enz., hetgeen implicaties heeft op de toegang tot onderwijs voor irreguliere migranten.

Tabel 4: 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

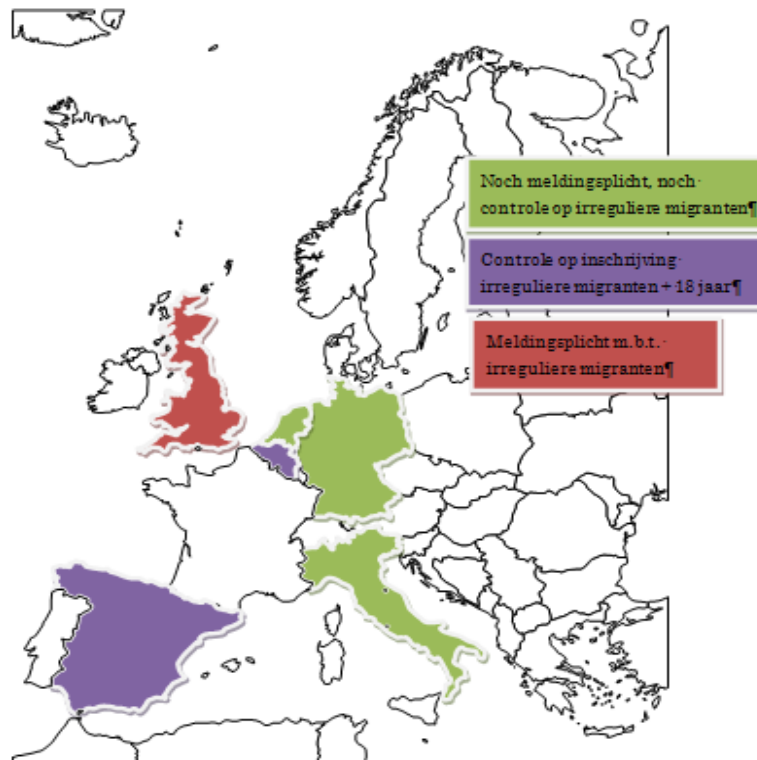
In het VK hebben scholen meldingsplicht m.b.t. irreguliere migranten. Het inschrijven van deze leerlingen valt daarmee onder toepassingsgebied van het pakket maatregelen inzake hulpverlening. In de praktijk heeft deze meldingsplicht vooral een afschrikkend effect (Picum, 2011). In België en Spanje controleert de regionale overheid via beschikbare databanken op de aanwezigheid van plus-achtien jarigen in het tertiair onderwijs. In geen van de zes landen werden reeds sancties opgelegd voor het toegang verlenen van mensen zonder wettig verblijf tot onderwijs (FRA, 2014a).

³⁸ In Duitsland gebeurde de omzetting van het EVRM via Bondswetten, het VK volbracht de omzetting via de Human Rights Act (2007).

³⁹ In Nederland betreft het de voorwaarde dat men moet ingeschreven zijn vóór de leeftijd van 18 jaar; Duitsland en Spanje stellen het indienen van medische gegevens (respectievelijk medisch dossier en vaccinatieschema) als voorwaarde voor deelname aan het verplicht onderwijs (FRA, 2011a).

⁴⁰ In België hebben kinderen tot de leeftijd 18 jaar ook toegang tot tertiair onderwijs. Het Spaanse Grondwettelijk Hof oordeelde in 2007 dat kinderen t.e.m. 18 jaar zonder wettig verblijf recht hebben op niet-verplicht onderwijs (Sotés-Elizalde, 2010).

Figuur 6: sancties i.v.m. het faciliteren van educatie aan mensen zonder wettig verblijf



6. Discussie en conclusie

Dit onderdeel ging na in welke van de zes landen het faciliteren van mensen zonder wettig verblijf verboden is en sinds wanneer. Concreet werden de maatregelen en sancties i.v.m. tewerkstelling (Werkgevers sanctie Richtlijn 2009/52/EG), huisvesting en toegang tot gezondheidszorg en educatie (Facilitatierichtlijn 2002/90/EG en Kaderbesluit 2002/946/JBZ) onder de loep genomen. Tevens werd ingezoomd op de evolutie van deze Europese beslissingen op nationale niveau.

Hoewel alle lidstaten de Werkgevers sanctie Richtlijn tegen 20/07/2011 omzetten en dus sancties voorzien, valt niet na te gaan of landen geen eigengereide koers varen. Doordat basistermen op uiteenlopende wijzen ingevuld zijn en methodes en bevoegdheidsniveau's voor de opvolging van Richtlijn 2009/52/EG sterk verschillen, is een vergelijking tussen landen onmogelijk. De delegatie van de beslissing omtrent werkgevers sancties naar de EC leidde tot het instellen van inbreukprocedures t.a.v. België, Luxemburg en Zweden. Hiermee verwerfde de EC de beperkte rol van controleur.

Alle lidstaten, behalve Italië, zetten het pakket maatregelen inzake hulpverlening tijdig om (tegen respectievelijk 29/05/2000 en 28/02/2002). De ruimte van de individuele lidstaten om daden en daders van en sancties voor het faciliteren van mensen zonder wettig verblijf in te vullen is heel groot. Zo kan elke lidstaat besluiten geen sanctie op te leggen, en kan de term sanctie zowel een administratieve overtreding als strafrechtelijk misdrijf inhouden. Het pakket maatregelen inzake hulpverlening bevat geen specificaties m.b.t. toegang tot gezondheidszorg en educatie voor irreguliere migranten. De delegatie van Facilitatierichtlijn 2002/90/EG en Kaderbesluit 2002/946/JBZ naar de EC verliep moeizaam (zo beschikte de EC niet over voldoende informatie om een grondige evaluatie op te stellen) en blijft tot op heden beperkt.

Op basis van het ESH, het EVRM en het Handvest kennen alle lidstaten het recht op dringende medische zorg toe. De zes onderzochte landen leggen daarenboven -in bepaalde situaties- geen sancties op voor het verstrekken van humanitaire hulp. Toch zijn er aanzienlijke verschillen tussen de onderzochte landen op vlak van het bevoegdheidsniveau, het financieringsmechanisme en de toegang tot dringende medische zorg.

M.b.t. toegang tot educatie zijn vooral het ESH en het EVRM belangrijk. Hoewel alle zes de onderzochte landen irreguliere migranten toegang verlenen tot bepaalde onderwijsniveau's, verschillen onderwijssystemen, leeftijdsgrenzen voor deelname aan onderwijs enz..

De aanname van de aanbevelingen van het ESH en het EVRM kregen volledig vorm door de landen van de RvE. Het Handvest werd afgekondigd door het EP, de Europese Raad en de EC, maar werd pas juridisch bindend in 2009. Deze instrumenten kunnen dus beschouwd worden als intergouvernementeel. Toch is er een aanzienlijke rol weggelegd voor de supranationale rechtbanken: via *juridische spill-overs* begrenzen het ECSR en het EHRM de restrictieve maatregelen t.a.v. van mensen zonder wettig verblijf en zorgen ze voor een *upgrading of the common interest* (Burley & Mattli in Orbie, 2009).

Bij het omzetten van Richtlijn 2009/52/EG en het pakket maatregelen inzake hulpverlening hielden de lidstaten de touwtjes sterk in handen, waardoor er (nog) geen evolutie is richting harmonie. Moravcsik's aanname (2008) dat de diversiteit tussen de lidstaten leidt tot de kleinste gemene deler, stemt hiermee overeen. Echter, toegang tot gezondheidszorg en educatie zijn fundamentele rechten die door de zes onderzochte landen worden gerespecteerd en zo enigszins leiden tot convergentie van de regelgeving.

Het op EU-niveau situeren van regelgeving i.v.m. mensen zonder wettig verblijf is volgens het liberaal intergouvernementalisme een rationele keuze: het verhoogt de geloofwaardigheid van de lidstaten tegenover elkaar en t.o.v. tegenstanders (Orbie, 2009). Moravcsik (2005) voegt hieraan toe dat rationele overdracht zowel het collectieve actieprobleem als freeriding voorkomt.

III.2 Verbieden van hulp aan mensen zonder wettig verblijf: wetgeving in de stedelijke praktijk

Op basis van interviews en beleidsdocumenten wordt in dit luik ingezoomd op de uitvoering van bovenlokale wetgeving i.v.m. het faciliteren van hulp aan mensen zonder wettig verblijf. Het accent ligt m.a.w. op de onafhankelijke variabelen ‘verbieden’, ‘hulp’ en ‘irreguliere migranten’. De focus is gericht op stedelijke contexten, omdat het dagelijkse leven van (irreguliere) burgers zich op dat niveau afspeelt (EC, 2011d; Tjaden, 2013; Gebhardt, 2014; Bilgili & Agimi, 2015). Concreet werden in Gent, Frankfurt, Milaan, Rotterdam, Barcelona en Londen de domeinen tewerkstelling, huisvesting, gezondheidszorg en educatie onder de loep genomen.

Checkel (1998) stelt dat landen norm-makers en stedelijke overheden norm-takers zijn. Daarom zal, conform het onderzoek van Schimmelfennig & Sedelmeier (2002)⁴¹, in onderstaande de impact van bovenlokale wetgeving op stedelijke overheden geanalyseerd worden op drie P' s: Policy, Polity en Politics. Ik voeg hieraan nog een vierde P toe, met name People, omdat praktijkwerkers en (irreguliere) burgers onderwerp zijn van de onderzochte regelgeving.

1. Gent

Het Gentse college van burgemeester en schepenen, onder leiding van Daniël Termont (sp.a.), bestaat uit een coalitie van sociaaldemocraten (sp.a.), liberalen (Open Vld) en groenen (Groen). Ze beschikken over een ruime meerderheid in de gemeenteraad⁴², waar de oppositie vertegenwoordigd wordt door de regionaal nationalistische partij N-VA, christendemocraten (CD&V) en het extreemrechtse Vlaams Belang. Eind 2014 telde Gent 250.284 inwoners, waarvan:

Aantal buitenlanders	Aantal buitenlandse origine	Geschat aantal irreguliere migranten
12,7% (6,8% EU; 5,9% non-EU)	22,8%	5.339 – 10.000

⁴¹ Dit onderzoek ging na onder welke voorwaarden kandidaat-lidstaten Europese regelgeving overnamen om zo de impact van de EU te bepalen op kandidaat-lidstaten.

⁴² De 51 zetels die op 28/10/2012 werden verdeeld, zijn als volgt samengesteld: kartel sp.a. – Groen, 26; Open Vld, 9; N-VA, 9; CD&V, 4; Vlaams Belang, 3.

1.1 Tewerkstellen van mensen zonder wettig verblijf

Mensen zonder wettig verblijf mogen niet tewerk gesteld worden. Praktijkwerkers weten dat vele irreguliere migranten werken in de informele economie. Ze werken vooral in de bouwsector, vlees- en visverwerkende industrie en horeca. Ook schijnzelfstandigheid komt veel voor, het wordt vooral gebruikt door EU-burgers in functie van een legaal verblijf. Schijnzelfstandigheid betekent dat mensen een contract hebben als vennoot, uitbetaald worden als aandeelhouder (meestal slechts enkele euro's per dag) en patronale bijdragen dienen te betalen. Vaak denken de 'zelfstandigen' dat ze een reglementair arbeidscontract op zak hebben en maken ze schulden bij het betalen van de verschuldigde belastingen. Om dergelijke situaties te voorkomen, tracht de lokale overheid sensibiliserend op te treden via het Ondersteuningspunt Ondernemen. Daarnaast geeft de Stad, via de dienst Burgerzaken⁴³, gegevens van dergelijke vennootschappen door aan het parket met het oog op het beschermen van slachtoffers en het laten veroordelen van de sociale fraudeurs.

1.2 Huisvesten van mensen zonder wettig verblijf

Gent heeft een aanzienlijk aandeel mensen zonder wettig verblijf die van de federale overheidsdienst Vreemdelingenzaken een bevelschrift kregen om het grondgebied te verlaten. Als deze afgewezen asielzoekers niet spontaan het grondgebied verlaten, moet de lokale politie instaan voor hun verwijdering. Burgemeester Termont weigert deze opdracht echter uit te voeren⁴⁴. Een tweede aandeel irreguliere migranten zijn EU-burgers die niet aan de wettelijke voorwaarden voldoen om een geldig verblijfstatuut te bekomen. Geen van deze irreguliere migranten kan terecht bij sociale verhuurkantoren, wel bij opvanginitiatieven voor dak- en thuislozen. Gezien het kleine aantal irreguliere derdelanders dat bij dergelijke initiatieven aanklopt, is er het vermoeden dat deze groep vaak onderdak vindt op de private huurmarkt of bij connecties⁴⁵.

Het tweesporen beleid omtrent intra-Europese migratie (Stad Gent, 2015a) stelt dat alle mensen recht hebben op huisvesting, maar dat het parket streng moet optreden tegen praktijken van huisjesmelkerij. De dienst Wonen heeft een vrij goed zicht op deze problematiek en laat regelmatig processen-verbaal opstellen. Het recht op wonen wordt ondersteund door twee kleinschalige

⁴³ De dienst Burgerzaken heeft hierop zicht omdat het hebben van een arbeidsovereenkomst of documenten als zelfstandige nodig zijn voor registratie in het Vreemdelingenregister (en dus voor legaal verblijf).

⁴⁴ Via de media ging de burgemeester hierover in debat met voormalig staatssecretaris De Block (o.a. in De Morgen van 12/12/2012 "Maggie De Block viseert liever gezinnen dan gangsters"; in het Nieuwsblad van 12/12/2012 "De Block reageert op kritiek Termont").

⁴⁵ De term connecties omvat zowel vrienden, gemeenschap, familie als malafide netwerken.

experimenten, gebaseerd op het principe van 'housing first'⁴⁶. Hierdoor kunnen jaarlijks zes gezinnen zonder wettig verblijf ondersteund worden in het uitbouwen van een legaal toekomstperspectief⁴⁷.

De dienst Burgerzaken houdt nauwlettend het register van leegstaande panden in het oog en weigert –in tegenspraak met de Belgische wetgeving- te domiciliëren op een adres van een gekraakt pand. In dit verband gebeuren regelmatig ook uithuiszettingen, indien mogelijk in overleg met de betrokken hulpverleners. Zo werden rond de bezetting van het Emaüs-klooster (2014), via een bezetting ter bede, duidelijke afspraken gemaakt tussen het beleid en de Beweging Recht op Wonen die de 54 irreguliere Bulgaren steunde.

In 2012 (vlak voor de lokale verkiezingen) dook plots een nederzetting van irreguliere Roemeense Roma op in de Gentse Meersen. Dit was een eenmalig fenomeen, waarop het beleid niet echt een antwoord had: het bezette terrein was privaat eigendom van De Lijn. Uiteindelijk werden de mensen buiten het beeld van de media 'herhuisvest' in leegstaande woonunits van de Stad.

1.3 Toegang tot gezondheidszorg voor mensen zonder wettig verblijf

Irreguliere migranten kunnen bij het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW) een medische kaart bekomen. Hiermee heeft men recht op dringende medische zorg. Sinds kort geeft het Gentse OCMW in bepaalde dossiers ook toestemming voor behandeling door een tandarts. Hoewel irreguliere migranten geen medische zorgverzekering kunnen afsluiten, hebben ze toegang tot particuliere artsen. Ze krijgen echter geen terugbetaling op de doktersconsultatie en behandeling. In Gent zijn daarom vele mensen zonder wettig verblijf ingeschreven in wijkgezondheidscentra, waar ook specialisten (vb. diëtist, kinesist, psycholoog) geraadpleegd kunnen worden. In dergelijke centra, die mede betoelaagd worden door de lokale overheid, worden de kosten van irreguliere migranten overgemaakt aan het OCMW. De Stad Gent hecht veel belang aan (preventieve) gezondheidszorg en informeert hierrond ook uitdrukkelijk (irreguliere) migranten. Enerzijds biedt het Infopunt Migratie van de Stad gratis administratief-juridische informatie, anderzijds zet de Gezondheidsraad⁴⁸ o.a. in op meertalige communicatie via folders en informatiemomenten. In principe hebben mensen zonder wettig verblijf ook toegang tot alle ziekenhuizen in Gent. In de praktijk worden de meesten behandeld in het openbare ziekenhuis Jan Palfijn.

⁴⁶ Dit principe gaat ervan uit dat eerst aan de basisvoorzieningen (eten, drinken, onderdak) voldaan moet zijn, alvorens men kan participeren aan het maatschappelijk leven (vb. werken, opleiding volgen, administratie in orde brengen, enz.).

⁴⁷ De Stad Gent en het OCMW hanteren hierbij een aantal selectiecriteria, zoals het kunnen aantonen van verankering in de stad en een reëel toekomstperspectief hebben (o.a. vaardigheden hebben in functie van tewerkstelling, gemotiveerd zijn om Nederlands te leren, kinderen die naar school gaan). De ondersteuning gebeurt door het project Buurtstewards (Integratiedienst Stad Gent) en het Centrum Algemeen Welzijnswerk.

⁴⁸ De Gezondheidsraad is een netwerk onder de vleugels van de Gezondheidsdienst en bestaat uit vertegenwoordigers van wijkgezondheidscentra, artsenverbonden, Gentse ziekenhuizen, Kind en Gezin, OCMW, stadsdiensten en ngo's die werken rond gezondheid.

1.4 Toegang tot educatie voor mensen zonder wettig verblijf

Tot de leeftijd van 18 jaar worden leerlingen zonder wettig verblijf ingeschreven in Gentse scholen. Het stadbestuur moedigt kleuterparticipatie en inburgering (leren van Nederlands) aan en verstrekt, in tegenspraak met de Vlaamse regelgeving, hiertoe toegang aan irreguliere migranten. In het tertiaire onderwijs kunnen mensen zonder wettig verblijf niet terecht.

1.5 Invloed van de wetgeving

Hoewel de federale en Vlaamse regelgeving i.v.m. werk, huisvesting, gezondheid en educatie voor mensen zonder wettig verblijf vaak minder streng is dan in de andere vijf onderzochte landen, valt op dat Gent in uitvoering van deze beleidsdomeinen meer rechten verleent aan irreguliere migranten.

Tabel 5: bovenlokale regelgeving t.o.v. de Gentse praktijk

	België	Gent
Tewerkstellen irreguliere migranten verboden?	Ja	Ja
Huisvesten irreguliere migranten		
Toegang tot private accommodatie verboden?	Ja	Gedoogbeleid
Toegang tot sociale woningen verboden?	Ja	Ja
Toegang tot daklozenopvang verboden?	Nee	Nee
Recht op toegang tot gezondheid voor irreguliere migranten		
ingeval ongevallen en noodsituatie?	Ja	Ja
Ingeval zwanger- en moederschap?	Ja	Ja
Ingeval tbc-behandeling?	Ja	Ja
Ingeval HIV-/ aids-behandeling?	Ja	Ja
Ingeval basiszorg?	Beperkt	Ja
Ingeval mentale zorg?	Nee	Ja
Recht op toegang tot educatie voor irreguliere migranten		
Toegang tot kleuteronderwijs?	Nee	Ja
Toegang tot LO?	Ja	Ja
Toegang tot SO?	Ja	Ja
Toegang tot tertiair onderwijs?	Nee	Inburgering

Een analyse van de stedelijke praktijk i.v.m. werk, huisvesting, gezondheid en educatie op de vier P's, leidt tot onderstaand overzicht:

Tabel 6: analyse van de Gentse praktijk m.b.t. restrictieve wetgeving op de vier P's

Policy	<ul style="list-style-type: none"> - Alle mensen hebben recht op huisvesting. - Parket moet optreden tegen huisjesmelkers.
Polity	<p>Inzet middelen ter ondersteuning van irreguliere migranten:</p> <ul style="list-style-type: none"> - eigen diensten: Burgerzaken, Wonen, Integratiedienst, Werk, Gezondheidsdienst; - middelen t.a.v. ngo's: Centrum Algemeen Welzijnswerk, wijkgezondheidscentra. <p>Lokale autonomie en praktijk:</p> <ul style="list-style-type: none"> - niet domiciliëren op adres van kraakpanden; - behandeling door tandarts soms mogelijk via medische kaart; - toegang tot kleuteronderwijs en inburgeringscursussen.
Politics	Coalitie van sociaaldemocraten, liberalen en groenen.
People	<ul style="list-style-type: none"> - Informatie via stadsdiensten: Infopunt Migratie, Gezondheidsraad, Ondersteuningspunt Ondernemen, Buurtstewards. - Geen verblijfsdocumenten nodig voor toegang tot daklozenopvang, wijkgezondheidscentra, educatie voor minderjarigen en inburgering. - Gratis daklozenopvang, gezondheidszorg en educatie.

2. Frankfurt

Het Frankfurtse stadsbestuur, onder leiding van Peter Feldmann (SPD), wordt voornamelijk vertegenwoordigd door christendemocraten (CDU), groenen (Die Grünen), sociaaldemocraten (SPD), socialisten (Die Linke), en liberalen (FDP)⁴⁹. Eind 2014 telde Frankfurt 701.350 inwoners, waarvan:

Aantal buitenlanders	Aantal buitenlandse origine	Geschat aantal irreguliere migranten
24,3% (15,5% EU; 8,8% non-EU)	21,8 %	20.000 – 40.000

2.1 Tewerkstellen van mensen zonder wettig verblijf

Mensen zonder wettig verblijf hebben geen toegang tot formele tewerkstelling. Werkgevers zijn verplicht om de verblijfsdocumenten van sollicitanten te controleren. De informele economie in Frankfurt situeert zich vooral in de bouwsector, nijverheidsindustrie en prostitutie. Praktijkwerkers geven aan dat irreguliere migranten vaak worden uitgebuit, maar dat geen ondersteuning wordt gegeven aan slachtoffers. De lokale overheid controleert, via de dienst Bouwtoezicht, uitgebreid op illegale tewerkstelling in de bouwsector. Het prostitutiemilieu wordt in de gaten gehouden door de lokale politie. Andere bedrijfssectoren worden veel minder gecontroleerd aangezien dit een bovenlokale bevoegdheid is. Op basis van de controles is duidelijk dat vele EU-burgers werken als

⁴⁹ 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.

zelfstandige in de bouw of als kamermeisje/dienster. Meestal is er eerder sprake van schijnzelfstandigheid dan van ondernemerschap (Kupiszewski & Mattila, 2008). Vennootschappen die sociale fraude plegen worden streng aangepakt, slachtoffers worden echter niet ondersteund, tenzij er sprake is van mensenhandel.

2.2 Huisvesten van mensen zonder wettig verblijf

Door de economisch meer gunstige situatie in Duitsland, heeft Frankfurt een aantrekkingskracht op mensen zonder wettig verblijf. Met een juridisch statuut van tolerantie (Duldung)⁵⁰ loopt men echter het constante risico uitgezet te worden (Vogel & Assner, 2010). Naast derdelanders heeft de stad ook heel wat EU-burgers zonder wettig verblijf op haar territorium. Irreguliere migranten kunnen niet terecht in sociale woningen en opvangcentra voor daklozen. Praktijkwerkers stellen dat mensen zonder legaal verblijf meestal onderdak vinden bij de gemeenschap, vrienden en familie. Praktijkwerkers schatten in dat de stad een omvangrijk netwerk van huisjesmelkerij heeft. Sinds 2014 controleert de Frankfurtse dienst Bouwtoezicht hieromtrent frequent, op aanwijzing van buurtbewoners. Regelmatig rapporteren kranten over dergelijke illegale praktijken⁵¹. Over kraken is weinig geweten, maar met kleine nederzettingen (vooral bewoond door irreguliere Roma) heeft de stad veel ervaring. Terreinen worden regelmatig ontruimd door de politie, zonder dat mensen gearresteerd worden. Het stadsbestuur verklaart dat deze mensen zonder wettig verblijf de stad verlaten, richting een andere bestemming of het herkomstland (Voigt, 2014). Veldwerkers klagen dergelijke leefomstandigheden niet aan: alhoewel er meestal geen nutsvoorzieningen aanwezig zijn, worden de bewoners niet uitgebuit en zorgen ze niet voor overlast.

2.3 Toegang tot gezondheidszorg voor mensen zonder wettig verblijf

Regels i.v.m. het recht op dringende medische zorg worden heel strikt toegepast. Zo blijft de zorg tijdens een zwangerschap beperkt tot situaties waarin complicaties optreden. Hoewel ze er niet voor gesanctioneerd worden, weigeren de meeste particuliere dokters alle hulp aan mensen zonder wettige verblijfstitel. Praktijkwerkers vermoeden dat negatieve stereotypering i.v.m. het niet betalen van de doktersconsultatie hiervoor de belangrijkste reden is. In 2009 zette de Frankfurtse overheid een beperkt dokterskabinet op, via de ngo Humanitarian Consultation Hours. Dit kabinet voorziet enkel in basiszorg en is gehuisvest naast het politiekantoor. Residentiële medische zorg is toegankelijk voor irreguliere migranten ingeval van ongevallen en noodsituaties. In ziekenhuizen geldt echter meldingsplicht, waardoor vb. de geboorte van een kind van een moeder met irregulier

⁵⁰ Dit statuut betekent dat een asielaanvraag is afgewezen.

⁵¹ Vb. in Die Frankfurter Allgemeine "Bettenlager im Wohnhaus" (05/06/2014); in Journal Frankfurt "Viele Touristenunterkünfte in Frankfurt sind illegal" (27/02/2014).

verblijf wordt doorgegeven aan de politie. Meestal treden de ordetroepen dan snel op, om moeder en kind onder te brengen in een gesloten centrum in afwachting van uitzetting.

2.4 Toegang tot educatie voor mensen zonder wettig verblijf

Kinderen tussen 6-16 jaar zonder wettig verblijf vallen toch onder de schoolplicht. In de praktijk wordt hun deelname echter bemoeilijkt omdat bij inschrijving een medisch dossier moet worden ingediend. (Irreguliere) kinderen die hierover niet beschikken, worden niet toegelaten tot Frankfurtse scholen. Kleuter- en tertiair onderwijs is niet toegankelijk voor irreguliere migranten.

2.5 Invloed van de wetgeving

In Frankfurt wordt strenger opgetreden t.a.v. irreguliere migranten dan de bovenlokale regelgeving voorschrijft.

Tabel 7: bovenlokale regelgeving t.o.v. de Frankfurtse praktijk

	Duitsland	Frankfurt
Tewerkstellen irreguliere migranten verboden?	Ja	Controles
Huisvesten irreguliere migranten		
Toegang tot private accommodatie verboden?	Ja	Controles
Toegang tot sociale woningen verboden?	Ja	Ja
Toegang tot daklozenopvang verboden?	Ja	Ja
Recht op toegang tot gezondheid voor irreguliere migranten		
ingeval ongevallen en noodsituatie?	Ja	Ja
Ingeval zwanger- en moederschap?	Nee	Nee
Ingeval tbc-behandeling?	Ja	Ja
Ingeval HIV-/ aids-behandeling?	Nee	Nee
Ingeval basiszorg?	Nee	Beperkt
Ingeval mentale zorg?	Nee	Nee
Recht op toegang tot educatie voor irreguliere migranten		
Toegang tot kleuteronderwijs?	Nee	Nee
Toegang tot LO?	Ja	Beperkt
Toegang tot SO?	Ja	Beperkt
Toegang tot tertiair onderwijs?	Nee	Nee

Een analyse van de stedelijke praktijk i.v.m. werk, huisvesting, gezondheid en educatie op de vier P's, leidt tot onderstaand overzicht:

Tabel 8: analyse van de Frankfurtse praktijk m.b.t. restrictieve wetgeving op de vier P's

Policy	- Bovenlokale regels moeten strikt toegepast worden.
Polity	Inzet middelen ter ondersteuning van irreguliere migranten: - eigen diensten: Bouwtoezicht, lokale politie; - middelen t.a.v. ngo's: Humanitarian Consultation Hours (naast politiekantoor). Lokale autonomie en praktijk: - geen medisch dossier, betekent niet inschrijven van onderwijsplichtigen; - ontruimen nederzettingen, zonder arrestaties.
Politics	Coalitie van christendemocraten, groenen, sociaaldemocraten
People	- Geen ondersteuning aan slachtoffers van uitbuiting tewerkstelling, huisjesmelkerij. - Verblijfsdocumenten nodig voor daklozenopvang. - Gratis dringende medische zorg en TBC-behandeling. - Negatieve stereotypering door dokters, meldingsplicht ziekenhuizen.

3. Milaan

De Milanese burgemeesterspost wordt ingenomen door Giuliano Pisapia, een linkse onafhankelijke politicus. De Milanese coalitie bestaat uit sociaaldemocraten (PD), groenen (LEG) en een federatie van socialistisch gezinden (PRC en SEL)⁵². Tot de oppositie behoren de (centrum) rechtse partijen Lega Nord (LN), Popolo della Libertà (PdL) en de extreemrechtse partij Movimento cinque Stelle (M5S). Eind 2014 telde Milaan 1.353.882 inwoners, waarvan:

Aantal buitenlanders	Aantal buitenlandse origine	Geschat aantal irreguliere migranten
20% (7,1% EU; 12,9% non-EU)	13,9%	Jaarlijks + 20.000 – 40.000

3.1 Tewerkstellen van mensen zonder wettig verblijf

Mensen zonder wettig verblijf mogen niet tewerk gesteld worden. Seizoensarbeid, meestal in de landbouw, biedt mogelijkheid om een tijdelijke verblijfsvergunning te krijgen. Milanese praktijkwerkers weten dat vele irreguliere migranten actief zijn in de informele economie. Ze werken vooral in de bouwsector en textielindustrie. Ook schijnzelfstandigheid komt veel voor. Terwijl de hogere overheden de problemen van irreguliere tewerkstelling vooral lijken te negeren (di Martino et.al., 2013), zetten praktijkwerkers in op het informeren omtrent mogelijke tewerkstellings- en arbeidssituaties. Meestal gebeurt dit door ngo's, met steun van de Milanese overheid.

⁵² 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 zijn er opnieuw lokale verkiezingen.

Ondernemerschap wordt niet uitgebreid gepromoot en rond schijnzelfstandigheid wordt evenmin geresponsabiliseerd.

3.2 Huisvesten van mensen zonder wettig verblijf

Het Italiaanse openbare ministerie klasseert heel wat gerechtelijke dossiers tot ze verjaard zijn en m.b.t. vrij verkeer worden verblijfsdocumenten na drie maanden vaak gecontesteerd door de nationale overheid (di Martino et.al., 2013; Picum & CEPS, 2014). Hierdoor zwermen heel wat afgewezen asielzoekers en irreguliere EU-burgers uit naar steden als Milaan. Bij sociale verhuurkantoren kunnen mensen zonder wettig verblijf niet terecht. De huidige lokale bestuursploeg schafte de voorwaarde van geldige verblijfsdocumenten voor toegang tot daklozencentra af. De argumentering hierbij was dat sociale werkers op die manier een band konden creëren met irreguliere migranten, zodat reële toekomstperspectieven bespreekbaar werden. Door te wijzen op het menswaardige karakter van deze beslissing trachtte de lokale overheid de publieke opinie te beïnvloeden. Ook aan de politiek van het negeren van nederzettingen kwam een einde met de aanstelling van burgemeester Pisapia. Het ontruimen van kampen ging echter niet gepaard met herhuisvesting. Bij het huren op de private huizenmarkt wordt niet naar geldige verblijfsdocumenten gevraagd. Praktijkwerkers vermoeden dat er heel wat huisjesmelkers in Milaan actief zijn, maar hier wordt niet actief tegen opgetreden.

3.3 Toegang tot gezondheidszorg voor mensen zonder wettig verblijf

Praktijkwerkers vertelden dat de nieuwe Immigratiewet van 2009 in eerste instantie leidde tot een daling van het aantal patiënten zonder wettig verblijf. In antwoord hierop organiseerden ngo's en het stadsbestuur een informatiecampagne waarin werd aangegeven dat Milaan het niet eens was met de wet. Deze actie kreeg gehoor in andere steden en op 17/03/2009 vond een nationale manifestatie plaats onder de slogan "siamo medici e infermieri, non spie" (we zijn dokters en verplegers, geen spionnen). Mede door deze publieke mobilisatie werd het recht op dringende medische en basiszorg voor irreguliere migranten opnieuw gedecriminaliseerd (FRA, 2011b; Delvino & Spencer, 2014). Ambulante medische zorg voor mensen zonder wettig verblijf wordt vooral aangeboden door ngo's⁵³, vaak met steun van de lokale overheid. Irreguliere migranten kunnen er terecht voor alle vormen van fysieke en mentale gezondheidszorg. Het "Centro di salute e ascolto per le donne immigrate" is een samenwerking tussen de coöperatie Crinali, verschillende gezondheidsorganisaties en het lokale bestuur in het San Carlo Borromeo ziekenhuis. Het Centrum biedt medische en psychische

⁵³ De meest gekende ngo's die gezondheidszorg verstrekken zijn: NAGA en Opera San Francesco. Beiden zijn seculiere, linkse organisaties die maatschappelijke ondersteuning bieden aan kwetsbare burgers en tegelijkertijd ook politieke actie voeren voor burgerrechten en solidariteit (FRA, 2011b).

ondersteuning aan zwangere meisjes en vrouwen, los van het verblijfstatuut. Ook het Milanese San Paolo ziekenhuis heeft een gelijkaardige werking. In beide ziekenhuizen kunnen mensen zonder wettig verblijf ook terecht voor een ruime interpretatie van ongevallen en noodsituaties.

3.4 Toegang tot educatie voor mensen zonder wettig verblijf

Schoolplicht tussen 6-16 jaar is nationaal vastgelegd. De lokale overheid is exclusief bevoegd voor kleuteronderwijs. Milaan voert een beleid dat alle kinderen, ongeacht verblijfsstatus, toegang geeft tot de onderwijsinstellingen. Hierdoor kunnen alle min-zestienjarigen een schoolloopbaan starten tot deze is afgerond. Na de leeftijd van zestien kunnen irreguliere migranten echter niet meer inschrijven in Milanese onderwijsinstellingen.

3.5 Invloed van de wetgeving

De bovenlokale regelgeving wordt in Milaan frequent genegeerd. De Stad noemt zichzelf een institutionele activist die vaak meer op één politieke lijn staat met supranationale overheden dan met de nationale besluitvormers.

Tabel 9: bovenlokale regelgeving t.o.v. de Milanese praktijk

	Italië	Milaan
Tewerkstellen irreguliere migranten verboden?	Ja	Ja
Huisvesten irreguliere migranten		
Toegang tot private accommodatie verboden?	Ja	Gedoogbeleid
Toegang tot sociale woningen verboden?	Ja	Ja
Toegang tot daklozenopvang verboden?	Ja	Nee
Recht op toegang tot gezondheid voor irreguliere migranten		
ingeval ongevallen en noodsituatie?	Ja	Ja
Ingeval zwanger- en moederschap?	Ja	Ja
Ingeval tbc-behandeling?	Ja	Ja
Ingeval HIV-/ aids-behandeling?	Ja	Ja
Ingeval basiszorg?	Ja	Ja
Ingeval mentale zorg?	Ja	Ja
Recht op toegang tot educatie voor irreguliere migranten		
Toegang tot kleuteronderwijs?	Nee	Ja
Toegang tot LO?	Ja	Ja
Toegang tot SO?	Ja	Ja
Toegang tot tertiair onderwijs?	Nee	Nee

Een analyse van de stedelijke praktijk i.v.m. werk, huisvesting, gezondheid en educatie op de vier P's, leidt tot volgend overzicht:

Tabel 10: analyse van de Milanese praktijk m.b.t. restrictieve wetgeving op de vier P's

Policy	<ul style="list-style-type: none"> - Reële toekomstperspectieven kunnen bieden aan irreguliere migranten. - Recht op menswaardig wonen.
Polity	<p>Inzet middelen ter ondersteuning van irreguliere migranten:</p> <ul style="list-style-type: none"> - veel middelen t.a.v. ngo's: o.a. NAGA, Opera San Francesco. <p>Lokale autonomie en praktijk:</p> <ul style="list-style-type: none"> - protest tegen en negeren van Immigratiewetgeving; - toegang tot kleuteronderwijs.
Politics	Coalitie van sociaaldemocraten, groenen, socialisten.
People	<ul style="list-style-type: none"> - Informeren over arbeids- en verblijfsmogelijkheden. - Gratis toegang tot daklozenopvang, gezondheidszorg en onderwijs voor min-zestien. - Geen verblijfsdocumenten nodig voor toegang tot daklozenopvang, gezondheidszorg, educatie voor minderjarigen.

4. Rotterdam

Het Rotterdamse college van burgemeester en wethouders, onder leiding van Ahmed Aboutaleb (PvdA), bestaat sinds 2014 uit de rechtse partij Leefbaar Rotterdam, sociaalliberalen (D66) en christendemocraten (CDA). De gemeenteraad telt 45 leden, waarbij de oppositie vertegenwoordigd wordt door sociaaldemocraten (PvdA), socialisten (SP), liberalen (VVD), groenen (GroenLinks, de Islamitische NIDA Rotterdam en Partij voor de Dieren) en de christelijke partij CU/SGP⁵⁴. Eind 2014 telde Rotterdam 618.109 inwoners, waarvan:

Aantal buitenlanders	Aantal buitenlandse origine	Geschat aantal irreguliere migranten
28% (12,3% EU; 15,7% non-EU)	44,8%	20.000

4.1 Tewerkstellen van mensen zonder wettig verblijf

Mensen zonder wettig verblijf kunnen geen vrijwilligerswerk doen en niet tewerk gesteld worden, omdat ze niet beschikken over een sofi-nummer en werkvergunning. Niet-particuliere werkgevers zijn verplicht deze gegevens te controleren. Praktijkwerkers geven aan dat veel irreguliere migranten werken in de informele economie van het havengebied. Via de frequente controles van de landelijk arbeidsinspectie wordt regelmatig gesanctioneerd. Derdelanders zonder wettig verblijf worden dan naar de Vreemdelingenbewaring gebracht, in afwachting van verwijdering van het grondgebied (Snel et.al., 2011). Schijnzelfstandigheid is een situatie waarin vele EU-burgers terecht komen. In de Uitvoeringsagenda EU-arbeidsmigratie (Gemeente Rotterdam, 2013) zegt de lokale

⁵⁴ De 45 zetels zijn 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.

overheid een integrale aanpak te hanteren, die in de praktijk neerkomt op het sanctioneren van zowel vennootschap als vennoten. Beide partijen worden m.a.w. als sociale fraudeurs aanzien.

4.2 Huisvesten van mensen zonder wettig verblijf

Rotterdam heeft op het grondgebied zowel mensen die een Ongewenstverklaring kregen als EU-burgers zonder wettig verblijf. De lokale overheid zet zich actief in om mensen zonder toekomstperspectief (vooral gefocust op tewerkstelling) te laten terugkeren naar het herkomstland. M.b.t. EU-burgers werkt de gemeente hiervoor nauw samen met Barka⁵⁵. Irreguliere derdelanders worden door de politie opgespoord en naar de Vreemdelingenbewaring gebracht. Mensen zonder wettig verblijf hebben geen toegang tot sociale huisvesting. T.e.m. eind 2014 stelde men tevens dat irreguliere migranten geen aanspraak kunnen maken op opvang. Door een uitspraak van het ECSR vangt de gemeente sinds begin 2015 wel gezinnen met minderjarige kinderen op, mits deze gezinnen ooit een asielaanvraag indienden en meewerken aan vrijwillige terugkeer. In de feiten legt Rotterdam het arrest van het ECSR –dat iedereen recht geeft op bed, bad, brood– dus naast zich neer. Het verschaffen van onderdak aan deze subgroep gebeurt onder de noemer van publieke orde en veiligheid. Hoewel her en der gekraakt wordt, geven praktijkwerkers aan dat irreguliere migranten vooral onderdak vinden bij vrienden, familie of malafide netwerken. Mensen zonder wettig verblijf kunnen in beperkte mate terecht bij particuliere verhuurders, niet bij woningbouwverenigingen en niet indien een huisvestingsvergunning nodig is⁵⁶. Controles gebeuren vooral n.a.v. klachten m.b.t. over-bewoning (te veel mensen in een woning) en overlast. Op die manier realiseert de gemeente heel wat uithuiszettingen.

4.3 Toegang tot gezondheidszorg voor mensen zonder wettig verblijf

Mensen zonder wettig verblijf kunnen geen zorgverzekering afsluiten en krijgen daardoor enkel medisch noodzakelijke zorg. In Rotterdam wordt deze dringende zorg, zonder steun van het gemeentebestuur, gratis verstrekt door Pauluskerk Vluchtelingenwerk. Het beleid van de gemeente is erop gericht “waar mogelijk (...) de zelfredzaamheid van de burger te vergroten” (Gemeente Rotterdam, 2013, p.16). I.v.m. EU-burgers zonder zorgverzekering stelt de lokale overheid dat deze geen recht hebben medische zorg: “Terugkeer naar herkomstland creëert voor deze personen de enige mogelijkheid om aan hun problemen te werken en hun zelfredzaamheid te vergroten” (Gemeente Rotterdam, 2013, p. 16). Eenzelfde redenering wordt aangehouden voor irreguliere derdelanders. Alle dokters hebben zorgplicht en kunnen de kosten van onverzekerde patiënten die

⁵⁵ Barka is een Poolse organisatie die zich richt op huisvesting en re-integratie van daklozen en gemarginaliseerden.

⁵⁶ In dat geval moeten eigenaars een kopie van het huurcontract doorgeven aan de inspectiedienst.

de rekening niet kunnen betalen terugvorderen bij het Zorginstituut Nederland. Toch leert de Rotterdamse praktijk dat de meeste dokters alle hulp aan patiënten zonder wettig verblijf weigeren. Gebrek aan kennis bij zorgverleners en migranten wordt aangehaald als de voornaamste reden hiervoor (Picum, 2012d). Het Erasmus Medisch Centrum is het enige ziekenhuis in Rotterdam waar mensen zonder wettig verblijf in een spoedsituatie en voor HIV- en tbc-behandeling terecht kunnen.

4.4 Toegang tot educatie voor mensen zonder wettig verblijf

In Rotterdam kunnen enkel vijf tot achttien jarigen zonder wettig verblijf school lopen. Hiermee is de Rotterdamse praktijk strenger dan de Nederlandse wetgever voorziet. Openbare scholen moeten irreguliere kinderen inschrijven, bijzondere scholen (vb. christelijke of islamitische) kunnen leerlingen weigeren. Kleuter- en tertiair onderwijs zijn niet toegankelijk voor mensen zonder verblijfsvergunning.

4.5 Invloed van de wetgeving

Hoewel de wetgeving m.b.t. werk, huisvesting, gezondheid en educatie voor mensen zonder wettig verblijf gelijkaardig is aan de Belgische en Vlaamse regelgeving (uitgezonderd mogelijke sancties), verleent Rotterdam in uitvoering van deze beleidsdomeinen minder rechten aan irreguliere migranten en wordt meer ingezet op sanctioneren.

Tabel 11: bovenlokale regelgeving t.o.v. de Rotterdamse praktijk

	Nederland	Rotterdam
Tewerkstellen irreguliere migranten verboden?	Ja	Controles
Huisvesten irreguliere migranten		
Toegang tot private accommodatie verboden?	Ja	Controles
Toegang tot sociale woningen verboden?	Ja	Ja
Toegang tot daklozenopvang verboden?	Nee	Grotendeels
Recht op toegang tot gezondheid voor irreguliere migranten		
ingeval ongevallen en noodsituatie?	Ja	Ja
Ingeval zwanger- en moederschap?	Ja	Beperkt
Ingeval tbc-behandeling?	Ja	Ja
Ingeval HIV-/ aids-behandeling?	Ja	Ja
Ingeval basiszorg?	Ja	Beperkt
Ingeval mentale zorg?	Nee	Nee
Recht op toegang tot educatie voor irreguliere migranten		
Toegang tot kleuteronderwijs?	Nee	Nee
Toegang tot LO?	Ja	Ja
Toegang tot SO?	Ja	Ja
Toegang tot tertiair onderwijs?	Beperkt	Nee

Een analyse van de stedelijke praktijk i.v.m. werk, huisvesting, gezondheid en educatie op de vier P's, leidt tot onderstaand overzicht:

Tabel 12: analyse van de Rotterdamse praktijk m.b.t. restrictieve wetgeving op de vier P's

Policy	<ul style="list-style-type: none"> - Integraal beleid in functie van publieke orde en veiligheid. - Irreguliere migranten zonder toekomstperspectief (focus werk) moeten terugkeren. - Waar mogelijk zelfredzaamheid vergroten.
Polity	<p>Inzet middelen ter ondersteuning van irreguliere migranten:</p> <ul style="list-style-type: none"> - eigen diensten: politie - middelen t.a.v. ngo's: Barka <p>Lokale autonomie en praktijk:</p> <ul style="list-style-type: none"> - enkel 5-18 kunnen schoollopen; - enkel daklozenopvang ingeval van asielaanvraag en vrijwillige terugkeer; - controles n.a.v. klachten van over-bewoning en overlast.
Politics	Coalitie van centrum rechts, sociaalliberalen en christendemocraten
People	<ul style="list-style-type: none"> - Gratis toegang tot toegelaten gezondheidszorg via ngo Pauluskerk Vluchtelingenwerk. - Gebrek aan kennis regelgeving en praktijk bij zorgverleners en migranten. - Geen verblijfsdocumenten nodig voor onderwijs 5-18 jarigen.

5. Barcelona

Het Barcelonese stadsbestuur, onder leiding van Xavier Trias (CiU), wordt sinds 2012 vertegenwoordigd door de links regionaal-nationalistische partij CiU, sociaaldemocraten (PSC-PM), Spaans nationalisten (PP), groenen (ICV, EUiA en EPM) en een aantal kleine socialistische partijen onder de gezamenlijke noemer Unitat per Barcelona⁵⁷. Eind 2014 telde Barcelona 1.613.393 inwoners, waarvan:

Aantal buitenlanders	Aantal buitenlandse origine	Geschat aantal irreguliere migranten
16,7% (6,2% EU; 10,5% non-EU)	40,7%	100.000

5.1 Tewerkstellen van mensen zonder wettig verblijf

Mensen zonder wettig verblijf mogen niet tewerk gesteld worden. Praktijkwerkers weten dat vele irreguliere migranten actief zijn in de informele economie. Ze werken vooral in de bouwsector en industrie. Schijnzelfstandigheid komt weinig voor, want de stad helpt –vaak via subsidieovereenkomsten met ngo's- mensen om 'bazaarbedrijven'⁵⁸ op te richten. Op die manier

⁵⁷ De zetelverdeling in het stadhuis: CiU, 14 zetels; PSC-PM, 11 zetels; PP, 9 zetels; ICV, 2 zetels; EUiA, 2 zetels; EPM 1 zetel; Unitat per Barcelona, 2 zetels.

⁵⁸ Een 'bazaarbedrijf' is een minionderneming die allerlei (vaak afgedankte of tweedehands) goederen verhandelt, zoals kledij, geknutselde sierraden, enz.

ondersteunt de Barcelonese overheid het in regel stellen van mensen zonder wettig verblijf en kan vaak een geldig verblijfsstatuut bekomen worden. Ondernemerschap wordt actief gepromoot via SAIER, een one-stop-shop waar administratief-juridische ondersteuning wordt aangeboden. In 2014 onderzocht Barcelona de mate waarin immigranten als schuldige gezien worden voor de economische crisis. In vergelijking met 2007 bleek dit cijfer enorm gedaald. Volgens de lokale overheid komt dit o.a. door de positieve aanpak van irreguliere migranten en het voeren van een publiek debat over immigratie (Picum & CEPS, 2014).

5.2 Huisvesten van mensen zonder wettig verblijf

Spanje krijgt via de omheinde enclaves Ceuta en Melilla veel irreguliere migranten binnen. In toepassing van het Europese asielacquis krijgen de meeste van deze immigranten na 60 dagen een uitwijzingsbevel. De meesten keren echter niet terug, maar komen in Barcelona terecht. Op de sociale woonmarkt kunnen mensen zonder wettig verblijf niet terecht. Wat zich afspeelt op de private huisvestingsmarkt wordt niet opgevolgd door de lokale overheid. Men vermoedt dat misbruiken voorkomen, maar de meeste irreguliere migranten zouden onderdak zoeken bij vrienden of kennissen. Leegstaande gebouwen worden vaak gekraakt, hetgeen gedoogd wordt.

In de daklozenopvang wordt geen onderscheid gemaakt op basis van verblijf. De motivatie hiervoor is dat mensen recht hebben op opvang en er geen reden is om een parallel systeem op te zetten specifiek voor mensen zonder wettig verblijf.

De laatste jaren hebben Barcelonese ambtenaren en vrijwilligersorganisaties expertise en een beleid opgebouwd in het omgaan met nederzettingen. In 2013 ontstond, op een privédomein aan de rand van het toeristische stadscentrum (Calle Pugcerdá), een grote nederzetting van mensen zonder wettig verblijf. Dit gebeuren leidde tot heel wat commotie. Zowel de publieke opinie (aangedreven door vrijwilligers- en belangenorganisaties) als het stadsbestuur oordeelden dat mensen niet mochten leven in dergelijke mensenwaardige omstandigheden (Sanz & Carchedi, 2013). Tal van hulp- en protestacties werden op touw gezet (o.a. Manu Chao trad er op). Medio 2014 besloot de lokale overheid de onleefbare situatie aan te pakken: de bewoners werden in kleine groepjes herhuisvest en de gebouwen op het terrein werden gesloopt. Sindsdien reageert de Stad meer proactief op dergelijke realiteiten en onderscheiden veldwerkers reguliere (arme) immigranten, mensen zonder wettig verblijf en personen in een onduidelijke of precare verblijfssituatie. Vooral op het ondersteunen van laatstgenoemde categorie wordt ingezet: het betreft mensen die nog geen wettig verblijf hebben omdat de nodige administratieve stappen nog niet zijn doorlopen of afgerond.

5.3 Toegang tot gezondheidszorg voor mensen zonder wettig verblijf

Mensen zonder wettig verblijf krijgen toegang tot alle reguliere medische zorgvoorzieningen indien ze zijn ingeschreven in Padrón. Dit is een lokaal register van alle inwoners van de stad (een dergelijk systeem geldt voor gans Spanje). In Barcelona wordt Padrón heel progressief gebruikt, zo worden ook irreguliere migranten⁵⁹ en daklozen geregistreerd (zonder adres). Via Padrón verwerven mensen zonder wettig verblijf de rechten die met het systeem gepaard gaan, o.a.: toegang tot educatie en gezondheidszorg. In samenwerking met ca. 300 ngo's worden irreguliere migranten aangesproken over het nut en de mogelijkheden van Padrón (indien er een regularisatiecampagne van de nationale overheid is, geldt drie jaar registratie in Padrón tevens als bewijs van lokale verankering). De stad verspreidt informatiebrochures omtrent het medische zorgaanbod in verschillende talen. Voor sommige niet-dringende behandelingen en ingrepen moeten irreguliere migranten, net als wettige burgers, betalen. Het Barcelonese bestuur argumenteert dat het aanmoedigen van (irreguliere) migranten om gebruik te maken van de gezondheidszorg kostenbesparend is: besmettelijke ziektes zoals tbc en HIV worden sneller opgespoord en behandeld, waardoor verdere verspreiding voorkomen wordt; reguliere doktersconsultaties zijn veel goedkoper dan dringende medische zorg; zwangere vrouwen en kinderen hebben niet alleen het fundamentele recht op een goede behandeling, ook toekomstige ernstige (en dure) zorgen kunnen hierdoor vermeden worden.

5.4 Toegang tot educatie voor mensen zonder wettig verblijf

In tegenstelling tot de nationale voorschriften hebben alle irreguliere migranten in Barcelona die ingeschreven zijn in Padrón toegang tot educatie. Het betreft zowel toegang tot kleuteronderwijs, het verplichte onderwijs (LO en SO) als tertiaire educatie zoals een taal- of beroepsopleiding.

⁵⁹ 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).

5.5 Invloed van de wetgeving

Barcelona hanteert een politiek om mensen zonder wettig verblijf toe te laten in de reguliere administratieve werking, vaak in tegenspraak met de wettelijke voorschriften.

Tabel 13: bovenlokale regelgeving t.o.v. de Barcelonese praktijk

	Spanje	Barcelona
Tewerkstellen irreguliere migranten verboden?	Ja	Ja
Huisvesten irreguliere migranten		
Toegang tot private accommodatie verboden?	Ja	Gedooogbeleid
Toegang tot sociale woningen verboden?	Ja	Ja
Toegang tot daklozenopvang verboden?	Ja	Nee
Recht op toegang tot gezondheid voor irreguliere migranten		
ingeval ongevallen en noodsituatie?	Ja	Ja
Ingeval zwanger- en moederschap?	Ja	Ja
Ingeval tbc-behandeling?	Ja	Ja
Ingeval HIV-/ aids-behandeling?	Ja	Ja
Ingeval basiszorg?	Ja	Ja
Ingeval mentale zorg?	Ja	Ja
Recht op toegang tot educatie voor irreguliere migranten		
Toegang tot kleuteronderwijs?	Ja	Ja
Toegang tot LO?	Ja	Ja
Toegang tot SO?	Ja	Ja
Toegang tot tertiair onderwijs?	Beperkt	Ja

Een analyse van de stedelijke praktijk i.v.m. werk, huisvesting, gezondheid en educatie op de vier P's, leidt tot onderstaand overzicht:

Tabel 14: analyse van de Barcelonese praktijk m.b.t. restrictieve wetgeving op de vier P's

Policy	<ul style="list-style-type: none"> - Er is geen reden voor segregatie, dat kost meer. - Mensen hebben recht op menswaardig wonen.
Polity	Inzet middelen ter ondersteuning van irreguliere migranten: <ul style="list-style-type: none"> - eigen diensten: o.a. SAIER - middelen t.a.v. ca. 300 ngo's Lokale autonomie en praktijk: <ul style="list-style-type: none"> - irreguliere migranten helpen bazaarbedrijven op te zetten; - progressief gebruik van Padrón.
Politics	Coalitie van regionaal-nationalisten en sociaaldemocraten.
People	<ul style="list-style-type: none"> - Positieve aanpak van en publiek debat over irreguliere migranten. - Informeren over arbeids- en verblijfsmogelijkheden, gezondheids- en educatieaanbod. - Gratis toegang tot daklozenopvang, gezondheidszorg en onderwijs. - Geen verblijfsdocumenten nodig voor toegang tot daklozenopvang, gezondheidszorg, educatie.

6. Londen

Onder leiding van burgemeester Boris Johnson vertegenwoordigen 25 leden van het Londense Assemblee de belangen van de burgers. Deze vergadering is samengesteld uit 12 politici van de Labour partij, 9 van de conservatie partij en telkens 2 personen van de liberaal-democratische en groene partij⁶⁰. Eind 2014 telde Londen 8.416.500 inwoners, waarvan:

Aantal buitenlanders	Aantal buitenlandse origine	Geschat aantal irreguliere migranten
33,2% (9,6% EU; 23,6% non-EU)	36,7 %	Geen inschatting beschikbaar

6.1 Tewerkstellen van mensen zonder wettig verblijf

Mensen zonder wettig verblijf hebben op geen enkele manier toegang tot formele tewerkstelling en sociale voordelen. Daardoor zijn irreguliere migranten uitgesloten van elke vorm van inkomen en rest vaak geen ander alternatief dan werken in de informele economie of als zelfstandige. Werkgevers zijn verplicht de verblijfsdocumenten van sollicitanten te controleren en worden door de Londense bedrijfsinspectie gesanctioneerd bij vaststelling van irreguliere tewerkstelling. Toch werken volgens praktijkwerkers heel wat mensen zonder wettig verblijf in informele arbeidscircuits van horeca, toerisme en bouw. Ook schijnzelfstandigheid komt vaak voor. Het wordt voornamelijk gebruikt door EU-burgers in functie van een geldig verblijf. Wanneer ze hiervan een uitnodiging tot het betalen van verschuldigde belastingen ontvangen, loopt het vaak mis omdat men geen geld heeft om de verschuldigde som te vereffenen. Hoewel deze neerwaartse spiraal gekend is, investeert Londen niet in het verstrekken van informatie aan zelfstandige ondernemers omdat zowel immigratie als arbeid een centrale bevoegdheid is (Foreign & Commonwealth Office, 2014).

6.2 Huisvesten van mensen zonder wettig verblijf

In het kader van de strijd tegen terrorisme en criminaliteit keurde het parlement in 2006 de nationale identiteitskaart Wet goed. Burgers en mensenrechtenorganisaties verzetten zich heftig⁶¹, waardoor het systeem in 2010 weer werd afgeschaft⁶². In het VK en Londen heerst dus geen traditie van identiteitscontroles op straat. Dit speelt in het voordeel van irreguliere migranten, die daardoor vaak ook denken meer toekomstmogelijkheden te hebben in Londen (UK Border Agency, 2014). Echter, mensen zonder wettig verblijf kunnen noch in sociale huisvesting, noch in daklozenopvang

⁶⁰ Het betreft de samenstelling van de Assemblee vóór de verkiezingen van 07/05/2015.

⁶¹ Tegenargumenten waren o.a. dat: het veel kostte aan de staat en voor burgers; het systeem niet effectief was in het bestrijden van terrorisme en misdaden; de vrijheid en privacy van burgers werd geschonden; het uitreiken van verschillende types kaarten op basis van verblijfstitels discriminerend is.

⁶² Dit gebeurde via de Identiteitsdocumenten Wet (c 40).

terecht. Het aantal leegstaande panden in Londen is zeer klein, waardoor kraken zo goed als onbestaande is. Er is eveneens geen plaats om nederzettingen op te bouwen. Sinds 01/12/2014 zijn verhuurders verplicht de identiteitsdocumenten van huurders te controleren⁶³. De overheid kondigde aan hierop streng te controleren en een eerste rapport van bestraffingen te publiceren in juni 2015 (GOV UK, 2014). Hiermee past het VK strengere regels toe dan de Europese afspraken voorzien. Praktijkwerkers in Londen verwachten dat met deze nieuwe wetgeving nog meer irreguliere migranten op straat zullen terecht komen of hun woning zullen maken van publieke plaatsen: zo 'wonen' al heel wat irreguliere migranten in overdekte parkeergarages en kleine parkjes die 's nachts niet afgesloten worden. Een algemeen vermoeden is dat aanspreekpunten van de gemeenschappen een goed zicht hebben op de huisvesting van mensen zonder wettig verblijf. Soms worden deze aanspreekpunten verhoord door de Londense politie.

6.3 Toegang tot gezondheidszorg voor mensen zonder wettig verblijf

Irreguliere migranten kunnen niet terecht in ziekenhuizen en bij particuliere dokters. In de Londense praktijk hebben mensen zonder wettig verblijf enkel toegang tot dringende medische zorg omdat sommige gezondheidsorganisaties niet naar identiteitsdocumenten van patiënten vragen. Dergelijke ngo's krijgen geen overheidssteun en vaak overheerst het gevoel van 'misdad' bij gebruikers en aanbodverstrekkers. Het aanbieden van medische zorg speelt zich af in een grijze zone, omdat het faciliteren van mensen zonder wettig verblijf verboden is (Picum, 2011). Enkel personen die namens een niet-betalende organisatie voor hulp aan asielzoekers handelen, worden niet gesanctioneerd en kunnen patiënten voor spoedhulp en behandeling van tuberculose laten opnemen in een openbaar ziekenhuis.

6.4 Toegang tot educatie voor mensen zonder wettig verblijf

Een slagzin in Londen is "no child should be in need" en daardoor worden irreguliere kinderen tussen 5-16 jaar niet ontzegd van onderwijs (Rienzo & Vargas-Silva, 2014). In de praktijk zijn er echter niet veel kinderen zonder wettig verblijf op de schoolbanken te vinden. Vermoedelijk hebben ouders schik om een kind te registreren in een school, omdat het onderwijzend personeel gebonden is aan meldingsplicht. Irreguliere migranten hebben geen toegang tot kleuter- en tertiair onderwijs en zijn net als plus-achttienjarigen niet terug te vinden in het Londense onderwijsaanbod.

⁶³ Deze regel maakt deel uit van de vernieuwde Immigratiewet die in mei 2014 door het parlement werd aangenomen.

6.5 Invloed van de wetgeving

De Londense overheid stelt dat ze geen eigen invulling kan geven aan het centrale beleid. Er wordt m.a.w. uitgevoerd wat nationaal is vastgelegd én betoelaagd, met een sterke focus op controle.

Praktijkwerkers spreken van een ‘wettelijk accident’: het lokale beleid lijkt in overeenstemming met (inter)nationale regelgeving, maar de praktijk staat daar ver van af.

Tabel 15: bovenlokale regelgeving t.o.v. de Londense praktijk

	VK	Londen
Tewerkstellen irreguliere migranten verboden?	Ja	Controles
Huisvesten irreguliere migranten		
Toegang tot private accommodatie verboden?	Ja	Controles
Toegang tot sociale woningen verboden?	Ja	Ja
Toegang tot daklozenopvang verboden?	Ja	Ja
Recht op toegang tot gezondheid voor irreguliere migranten		
ingeval ongevallen en noodsituatie?	Ja	Beperkt
Ingeval zwanger- en moederschap?	Nee	Nee
Ingeval tbc-behandeling?	Ja	Beperkt
Ingeval HIV-/ aids-behandeling?	Nee	Nee
Ingeval basiszorg?	Nee	Nee
Ingeval mentale zorg?	Nee	Nee
Recht op toegang tot educatie voor irreguliere migranten		
Toegang tot kleuteronderwijs?	Nee	Nee
Toegang tot LO?	Ja	Beperkt

Een analyse van de stedelijke praktijk i.v.m. werk, huisvesting, gezondheid en educatie op de vier P's, leidt tot onderstaand overzicht:

Tabel 16: analyse van de Londense praktijk m.b.t. restrictieve wetgeving op de vier P's

Policy	“No child should be in need”
Polity	Inzet middelen ter ondersteuning van irreguliere migranten: <ul style="list-style-type: none"> - eigen diensten: bedrijfsinspectie; - geen middelen t.a.v. ngo's die enkel dringende medische zorg mogen bieden. Lokale autonomie en praktijk: <ul style="list-style-type: none"> - uitvoerder van bovenlokaal beleid; - strikte toepassing meldingsplicht door scholen.
Politics	Grootste partijen in Assemblee: sociaaldemocraten en conservatieven
People	<ul style="list-style-type: none"> - Gebrek aan informatie. - Gevoel van misdaad en angst. - Enkel dringende medische zorg gratis. - Verblijfsdocumenten nodig voor toegang tot alle dienstverlening.

7. Discussie en conclusie

Dit onderzoekdeel focuste op de uitvoering van de regelgeving in Gent, Frankfurt, Milaan, Rotterdam, Barcelona en Londen. Het bestuderen van de domeinen werk, 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) 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)⁶⁴.

Ondanks de grote verschillen tussen landen, tekent zich op het stedelijke niveau een duidelijke trend 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 naar de burgers. De steden kunnen dan ook gecatalogeerd worden onder respectievelijk de noemer inclusieve en exclusieve steden.

Tabel 17: overzicht inclusie en exclusieve steden m.b.t. restrictieve regelgeving

	Inclusieve steden			Exclusieve steden		
	Gent	Milaan	Barcelona	Frankfurt	Rotterdam	Londen
Tewerkstellen irreguliere migranten verboden?	Ja	Ja	Ja	Controle	Controle	Controle
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
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

⁶⁴ 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.

De lokale impact van wetgeving werd geanalyseerd op de drie P's (Policies, Polity en Politics) van Schimmelfennig & Sedelmeier (2002). Hieraan werd een vierde P, People, toegevoegd omdat praktijkwerkers en (irreguliere) burgers onderwerp zijn van de onderzochte regelgeving. Parallel aan Hix & Noury (2007) kan geconcludeerd worden dat (centrum) linkse coalities een liberaal migratiebeleid voeren t.a.v. (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 onderzochte praktijken. Zo investeren inclusieve steden, ondanks de economische crisis, actief in het uitwerken en ondersteunen van een insluitend beleid t.a.v. mensen zonder wettig verblijf. Uitsluitende steden verkiezen controle op facilitatie van irreguliere migratie, terwijl sancties bovenlokaal vastgelegd en geïnd worden. Hieronder volgt een schematisch overzicht van de kenmerken van inclusieve en exclusieve steden op de vier P's.

Tabel 18: kenmerken van inclusieve en exclusieve steden m.b.t. restrictieve regelgeving

	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 m.b.t. 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 m.b.t. 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)

III.3 Invloed van regelgeving omtrent hulpverlening aan mensen zonder wettig verblijf op racisme

Dit derde onderzoekdeel focust op de afhankelijke variabele: racisme. Er wordt nagegaan of de onafhankelijke variabelen ‘verbieden’, ‘hulp’ en ‘mensen zonder wettig verblijf’ invloed hebben op racisme. Zowel het Europese als het nationale niveau van België, Duitsland, Italië, Nederland, Spanje en het VK worden hierbij onder de loep genomen.

In lijn met Manners (2002; 2006) merkt De Lucas (2003) op dat veel Europese wetgeving normatief is. Hij stelt dat niet alleen de inhoud waardenbepalend is, maar ook de verantwoording voor deze regels normatief wordt gekaderd. In onderstaande zal dan ook mee bekeken worden of en hoe regelgeving inzake racisme normatief is.

1. Europese regelgeving inzake racisme

Manners (2002) beschouwt antidiscriminatie als een *minor norm* binnen de brede normatieve basis van de EU. Verwijzingen naar deze waarde zijn onder meer terug te vinden in de Kopenhagencriteria, het Verdrag van de Europese Gemeenschappen⁶⁵ en het Verdrag van Lissabon⁶⁶.

Specifieke EU-regelgeving zit vervat in: de Richtlijn betreffende rassengelijkheid 2000/43/EG; de Richtlijn gelijke behandeling op het werk 2000/78/EG; en het Kaderbesluit betreffende de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat 2008/913/JBZ.

In 2004 publiceerde de EC tevens een groenboek COM(2004)379 omtrent non-discriminatie en gelijke kansen, waarop Mededeling “Gelijkheid en non-discriminatie in een uitgebreide Europese Unie” (EC, 2008a) verder bouwt.

De bestrijding van racisme situeert zich ook binnen de context van de grondrechten, met name het Handvest (2009)⁶⁷ en het EVRM.

Bepalingen i.v.m. racismebestrijding zijn nog steeds in volle ontwikkeling. Dat blijkt o.a. uit de legislatieve agenda 2015 (EC, 2014f)⁶⁸ en het werkprogramma 2015 van de EC⁶⁹ (EC, 2014e).

⁶⁵ Artikel 13 en titel XI.

⁶⁶ Het Verdrag van Lissabon stelt dat de EU ernaar moet streven een hoog niveau van veiligheid te waarborgen, d.m.v. maatregelen ter voorkoming en bestrijding van criminaliteit, racisme en vreemdelingenhaat (artikel 67 §3 VWEU). Tevens legde dit Verdrag een verplichting op aan de EU om toe te treden tot het EVRM.

⁶⁷ Artikel 21 van het Handvest verbiedt discriminatie op grond van ras en etnische afstamming (EC, 2014g).

2. Omzetting van de Europese regelgeving inzake racisme in nationaal recht

Met het Verdrag van Amsterdam (1999) werd de EU o.a. bevoegd inzake discriminatie op grond van ras of etnische afstamming⁷⁰. Richtlijnen 2000/43/EG (rassengelijkheid) en 2000/78/EG (bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat) en Kaderbesluit 2008/913/JBZ (bestrijding van alle vormen en uitingen van rassendiscriminatie) betreffen een gedeelde bevoegdheid tussen de EU (Raad van ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken) en de lidstaten m.b.t. het beleidsdomein vrijheid, veiligheid en recht. Ten aanzien van het EP gold de raadplegingsprocedure. In de drie procedures verstrekten ook het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's advies. De Richtlijnen kwamen tot stand op voorstel van de EC, het Kaderbesluit werd geïnitieerd door de Raad van ministers.

2.1 Omzetting van Richtlijnen 2000/43/EG en 2000/78/EG

De lidstaten dienden Richtlijnen 2000/43/EG en 2000/78/EG om te zetten in nationale wetgeving tegen respectievelijk 19/07/2003 en 02/12/2003. Artikel 25 VWEU bepaalt dat de lidstaten om de drie jaar aan de EC rapporteren over de uitvoering van beide Richtlijnen. Deze rapportages vormden de basis voor inbreukprocedures tegen 25 lidstaten⁷¹ tussen 2005 – 2007. Tegen eind 2013 hadden alle lidstaten de Europese regelgeving correct omgezet (EC, 2014c). Toch zijn er aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten. Hieronder worden de belangrijkste verschillen aangestipt.

2.1.1 Sancties en rechtsmiddelen

Geen van beide Richtlijnen focust op de harmonisatie van sancties en rechtsmiddelen. Er wordt enkel verwezen naar het nemen van doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties en naar het beschikken over gerechtelijke handavingsprocedures⁷². De EC (2014c) stelt verschillen tussen de sancties en rechtsmiddelen die lidstaten inzetten vast, maar benadrukt vooral dat nationale rechters vaak lijken te neigen naar een minimale toepassing van sancties (vb. lagere sancties opleggen, minder frequent sanctioneren, lagere vergoedingen eisen dan voorzien is in de wetgeving). Het HvJ trad tot nog toe vooral op inzake discriminatie op basis van leeftijd. De rechtspraak m.b.t.

⁶⁸ O.a. verordening 603/2013 betreffende de instelling van Eurodac (in voege vanaf 20/7/2015); Richtlijn 2013/33/EG inzake internationale beschermingsstandaarden voor de opvang van asielzoekers (in voege vanaf 21/7/2015),

⁶⁹ Hierin staat o.a. geprogrammeerd: wetgevende voorstellen om de EU-toetreding tot het EVRM te vervolledigen, een nieuwe Europese Agenda 2015 – 2020 m.b.t. Veiligheid, en een nieuwe Europese Agenda m.b.t. Migratie (met focus op solidariteit en de strijd tegen illegale migratie en smokkel).

⁷⁰ Artikel 19 van het VWEU.

⁷¹ Enkel t.a.v. Luxemburg en Bulgarije werd geen procedure opgestart. De meeste problemen hadden betrekking op: de definities van directe en indirecte discriminatie, intimidatie en slachtofferschap; de juridische status van belanghebbende organisaties; te ruime interpretatie van de afwijkingen die zijn toegestaan. De EC bracht zaak C-312/11 (tegen Italië) aan bij het HvJ, wat leidde tot de implementatie van gelijke rechten op arbeid voor personen met een handicap (EC, 2011a).

⁷² Artikel 15 in Richtlijn 2000/43/EG en artikel 17 in Richtlijn 2000/78/EG.

discriminatie op basis van afkomst en ras is minder ontwikkeld. Eén van de belangrijkste zaken in dit verband betreft de kantelpoortenfirma Feryn⁷³.

2.1.2 Dataverzameling

Noch Richtlijn 2000/43/EG noch Richtlijn 2000/78/EG verplichten de lidstaten om gegevens omtrent racisme te verzamelen. Het ontbreken van data bemoeilijkt het inschatten en aantonen van racisme (FRA, 2012; EC, 2014c). Hoewel de zes onderzochte landen wel cijfergegevens registreren, kunnen deze niet vergeleken worden omdat de omzetting van de Richtlijnen niet identiek is. Zo verschilt de invulling van de termen “raciaal” en “etnische afkomst” wegens het ontbreken van een Europese definitie en interpreteert elk land gelijke toegang tot goederen en diensten “beschikbaar voor het publiek” anders.

De EC merkt ook op dat wellicht slechts een klein deel van alle gevallen van racisme gemeld wordt, als gevolg van gebrekkige kennis over het recht op gelijke behandeling (EC, 2014). Uit een onderzoek van FRA (2010) blijkt dat 82% van de etnisch-culturele minderheden en immigranten die slachtoffer waren van discriminatie dit niet meldden⁷⁴.

2.2 Omzetting van Kaderbesluit 2008/913/JBZ

Kaderbesluit 2008/913/JBZ moest door de lidstaten omgezet worden in nationale wetgeving tegen 28/11/2010. Op basis van de nationale uitvoeringsmaatregelen die tegen eind 2013 meegedeeld waren aan de EC werd een evaluatieverslag opgesteld (EC, 2014b). Pas sinds 1/12/2014 konden inbreukprocedures opgestart worden⁷⁵, maar daarvan maakte de EC tot nog toe geen gebruik. Wel zijn daaraan voorafgaande bilaterale gesprekken aangeknoopt met 13 lidstaten, waaronder Spanje en Italië⁷⁶. Ter ondersteuning van de lidstaten heeft de EC een expertgroep, met vertegenwoordigers uit alle lidstaten, geïnstalleerd.

⁷³ Op basis van prejudiciële vragen van het Brusselse Arbeidshof, velde het HvJ op 10/07/2008 een arrest waarin het oordeelde dat publieke verklaringen waarmee een werkgever aangeeft geen werknemers van een bepaalde etnische afstamming aan te werven, directe discriminatie vormt. M.b.t. mogelijke sancties oordeelde het Hof dat -aangezien er geen direct slachtoffer was- het Arbeidshof discriminatie kan vaststellen en daaraan voldoende bekendheid geven en/of dat de werkgever de vastgestelde discriminerende praktijken moet beëindigen, eventueel op bevel van een dwangsom en/of een schadevergoeding kan toekennen aan de organisatie (in dit geval het Centrum voor Gelijke Kansen) die de procedure voerde.

⁷⁴ De meest voorkomende redenen waren: overtuiging dat er niets gebeurt met de melding; tekort aan kennis over hoe en aan wie te melden; negatieve ervaringen (FRA, 2010).

⁷⁵ Overeenkomstig artikel 10§1 van Protocol nr.36 bij de Verdragen heeft de EC vóór het einde van de overgangperiode (die op 1/12/2014 afliep) geen bevoegdheid om conform artikel 258 VWEU inbreukprocedures in te leiden m.b.t. Kaderbesluiten die vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon zijn aangenomen.

⁷⁶ De andere lidstaten zijn: Oostenrijk, Bulgarije, Tsjechië, Estland, Hongarije, Letland, Polen, Roemenië, Slowakije, Griekenland en Kroatië.

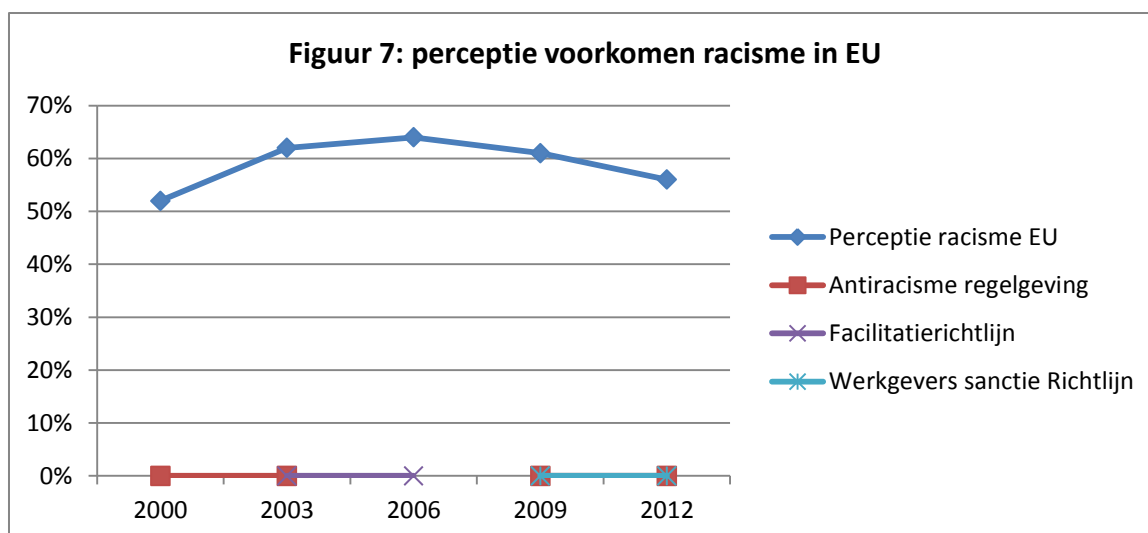
3. Voorkomen van racisme binnen de EU in de periode 2000 – 2012

Zowel Richtlijnen 2000/43/EG en 2000/78/EG als Kaderbesluit 2008/913/JBZ zijn van toepassing op iedereen die zich binnen de EU bevindt⁷⁷. Hoewel de besluiten niet expliciet verwijzen naar mensen zonder wettig verblijf, is de regelgeving dus ook op hen van toepassing. Ingeval van slachtofferschap kan ook deze groep hiervan melding maken. Onderstaande data i.v.m. het voorkomen van racisme zijn echter niet gebaseerd op aangiftes (dergelijke gegevens bestaan niet op EU-niveau), maar op representatieve onderzoeken die de perceptie van discriminatie op basis van afkomst en ras in Europa meten. Concreet werden cijfers uit de Eurobarometers 2000, 2003, 2006, 2009 en 2012 gebruikt.

In 2000 was de perceptie m.b.t. racisme in de EU het laagste (52%). In 2012 was deze gewaarwording iets hoger (56%), maar de periode ertussen laat een curvevormige evolutie optekenen. Hoewel in 2000 twee Europese richtlijnen werden ingevoerd m.b.t. antidiscriminatie –die tegen eind 2003 omgezet dienden te zijn in nationale wetgeving (rode vierkanten in figuur)- nam de gewaarwording van racisme in deze periode toe (62% in 2003 en 64% in 2006). Anderzijds spoort de invoering van het Kaderbesluit inzake bestrijding van rassendiscriminatie (rode vierkanten in figuur in de periode 2008 – 2010) samen dalende cijfers (61% in 2009 en 56% in 2012). De implementatie van antiracismewetgeving heeft dus geen eenduidige invloed op de perceptie van racisme in de EU.

Eind 2002 besliste de Raad van ministers over de invoering van het pakket maatregelen inzake hulpverlening die door de lidstaten omgezet moest zijn vóór 5/12/2004 (paarse lijn in figuur). De Werkgevers sanctie Richtlijn werd bekrachtigd op 18/6/2009 en omgezet tegen 20/7/2011 (blauwe lijn in figuur). Ook de implementatie van restrictieve wetgeving t.a.v. mensen zonder wettig verblijf heeft geen eenduidige invloed op de perceptie van racisme in de EU.

⁷⁷ De Richtlijnen vermelden daarenboven dat verschil in behandeling op grond van nationaliteit wel is toegestaan (artikel 3§2 Richtlijnen 2000/43/EC en 2000/78/EC).



4. Voorkomen van racisme in België, Duitsland, Italië, Nederland, Spanje en het VK in de periode 2000 – 2012

Een algemene vaststelling is dat er grote verschillen zijn tussen landen m.b.t. het voorkomen van racisme, de inhoud en de implementatiedatum van Europese regelgeving (Thalhammer et.al., 2001; EC, 2003; EC, 2007; FRA 2010; EC, 2012; FRA, 2013).

Tabel 19: jaartal omzetting EU-regelgeving per land

	België	Duitsland	Italië	Nederland	Spanje	VK	EU voorziene omzettingsdatum
Facilitatierichtlijn	2004	2004 ⁷⁸	2009	2004 ⁷⁹	2004 ⁸⁰	2004 ⁸¹	05/12/2004
Werkgevers sanctie Richtlijn	2011	2011	2011	2011	2011	2011	20/07/2011
Richtlijnen 2000/43/EG en 2000/78/EG⁸²	2007	2007	2013	2007	2007	2007	19/07/2003 02/12/2003
Kaderbesluit 2008/913/JBZ⁸³	2010	2010	2010	2010	2010	2010	28/11/2010

⁷⁸ Geamendeerd en verstrengd (m.b.t. mensensmokkel) in 2009.

⁷⁹ Geamendeerd en verstrengd (m.b.t. mensensmokkel) op 1/1/2015.

⁸⁰ Eind 2012 werd een addendum toegevoegd dat mensen straft voor het steunen van irreguliere migranten.

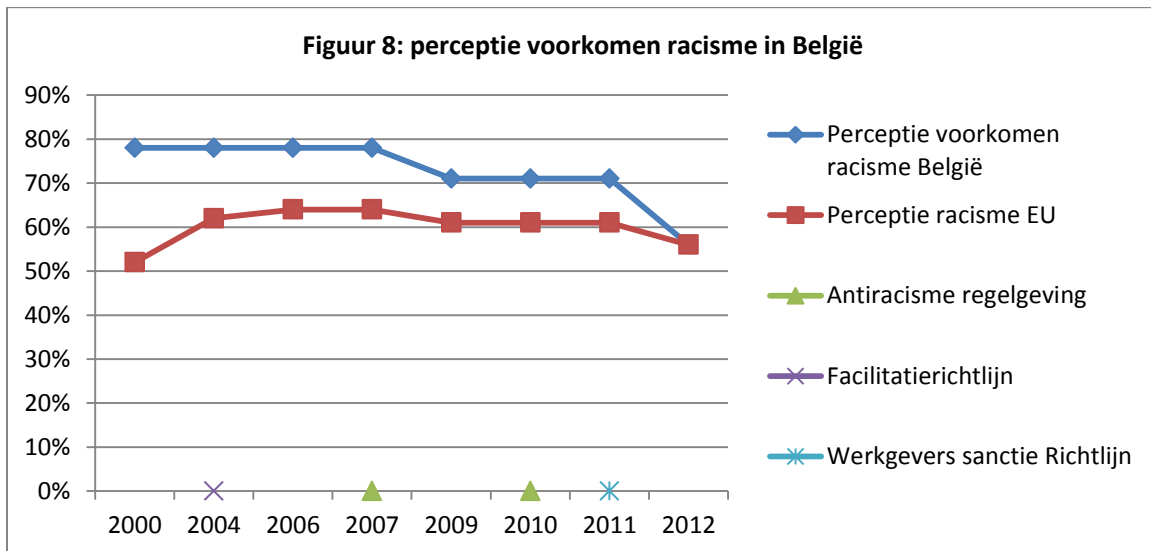
⁸¹ De immigratiewet van het VK dateert van 1971. Deze diende slechts beperkt aangepast te worden in functie van het pakket maatregelen inzake hulpverlening.

⁸² Op basis van inbreukprocedures moesten alle zes landen hun nationale wetgeving verder aanpassen, wat aangeeft dat geen van de onderzochte lidstaten de voorziene omzettingsdatum succesvol realiseerde.

⁸³ Wellicht zal de wetgeving in Italië en Spanje aangepast worden n.a.v. de lopende bilaterale dialoog met de EC. Wat betreft de andere landen is het nog te vroeg om uitspraken te doen over nodige aanpassingen.

A.d.h.v. de Eurobarometers 2000, 2006, 2009, 2012⁸⁴ wordt hieronder een visueel overzicht geschetst van de perceptie m.b.t. racisme in België, Duitsland, Italië, Nederland, Spanje en het VK overheen de periode 2000 – 2012. Daarbij wordt telkens de invoeringsdatum van de restrictieve wetgeving t.a.v. mensen zonder wettig verblijf (pakket maatregelen inzake hulpverlening en Werkgevers sanctie Richtlijn) en de wetgeving inzake antiracisme (omzetting van Richtlijnen 2000/43/EG en 2000/78/EG en kaderbesluit 2008/913/JBZ) aangestipt.

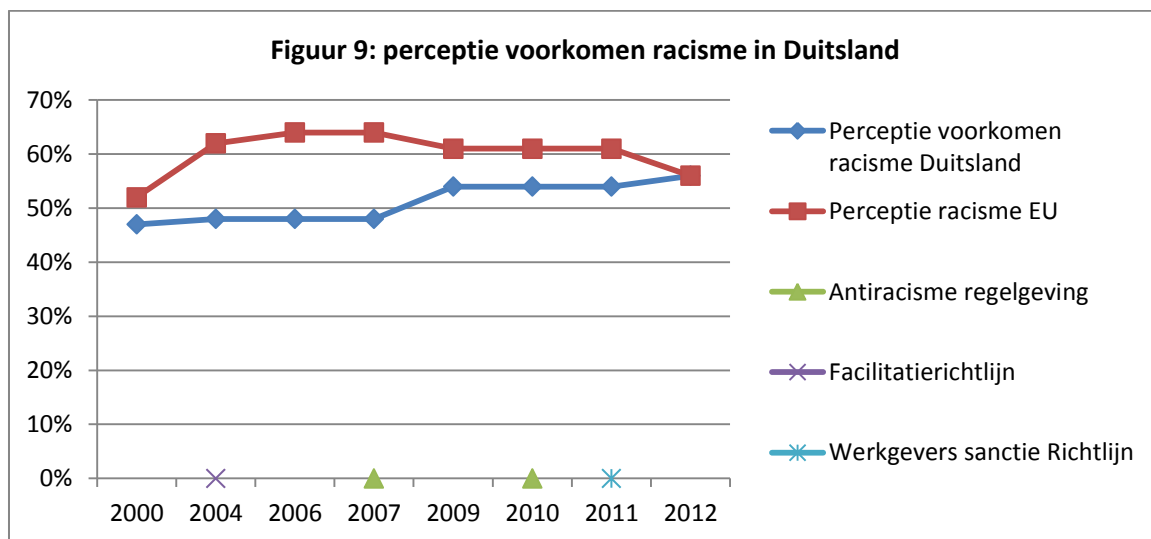
4.1 Voorkomen van racisme in België in de periode 2000 – 2012



De perceptie van racisme vertoont een dalende lijn: 78% in 2000 en 2006, 71% in 2009 en 56% in 2012. Dit betekent dat noch de uitvoering van de Facilitatierichtlijn (2004) noch van de Werkgevers sanctie Richtlijn (2011) een aantoonbare invloed hebben op het aanvoelen van racisme. Antiracismewetgeving kan impact hebben op de dalende cijfers, alhoewel dit eerder onwaarschijnlijk lijkt gezien de aanhoudende daling.

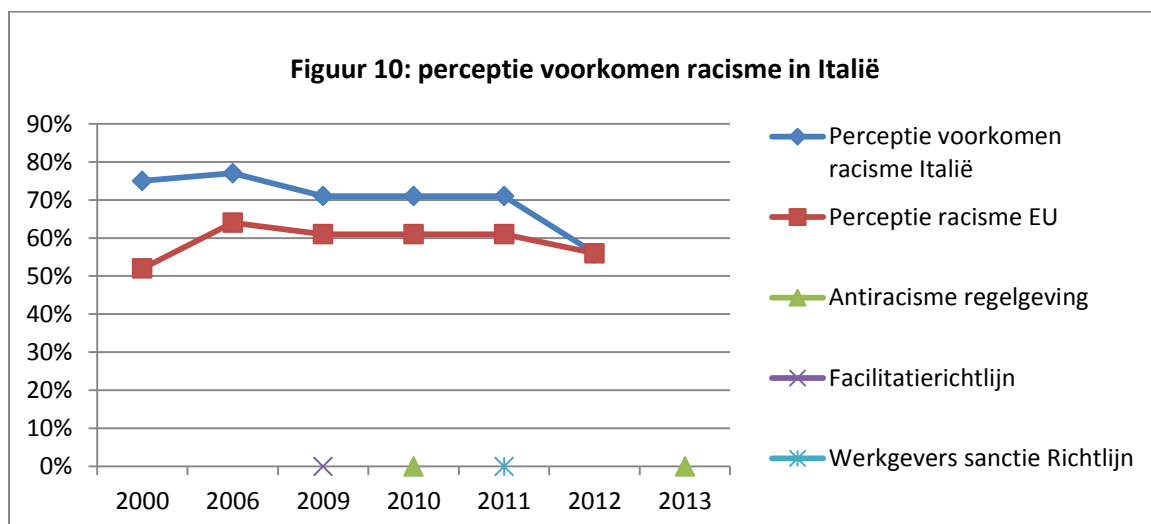
⁸⁴ Data over perceptie van het voorkomen van racisme in 2003 zijn niet beschikbaar via de Eurobarometers.

4.2 Voorkomen van racisme in Duitsland in de periode 2000 – 2012



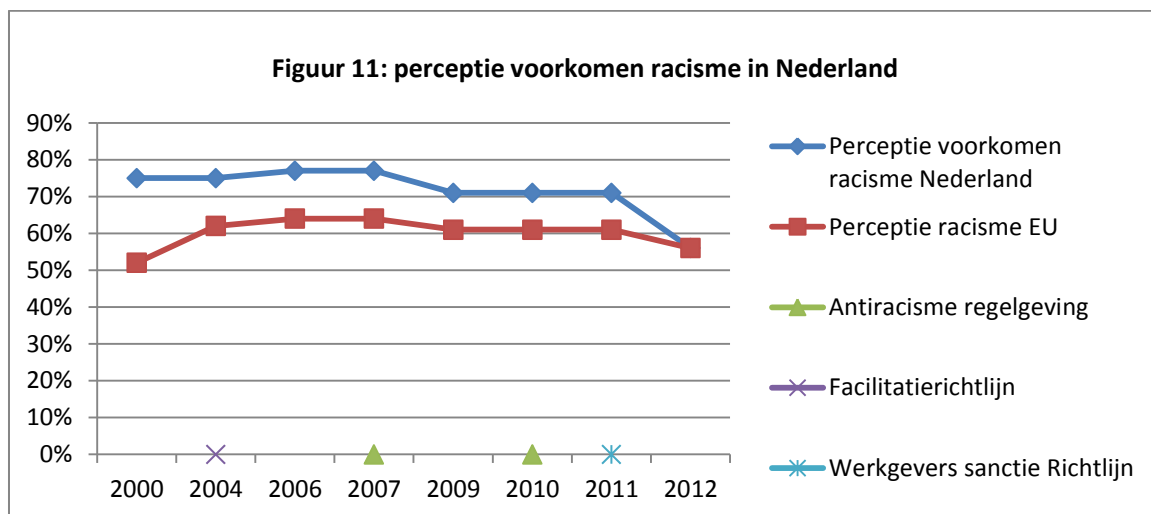
De perceptie van racisme vertoont een stijgende lijn: 47% in 2000, 48% in 2006, 54% in 2009 en 56% in 2012. Dit betekent dat zowel de uitvoering van de Facilitatierichtlijn (2004, verstrengd in 2009) als van de Werkgevers sanctie Richtlijn (2011) invloed kunnen hebben op de restrictieve regelgeving t.a.v. irreguliere migranten, in tegenstelling tot de antiracismewetgeving.

4.3 Voorkomen van racisme in Italië in de periode 2000 – 2012



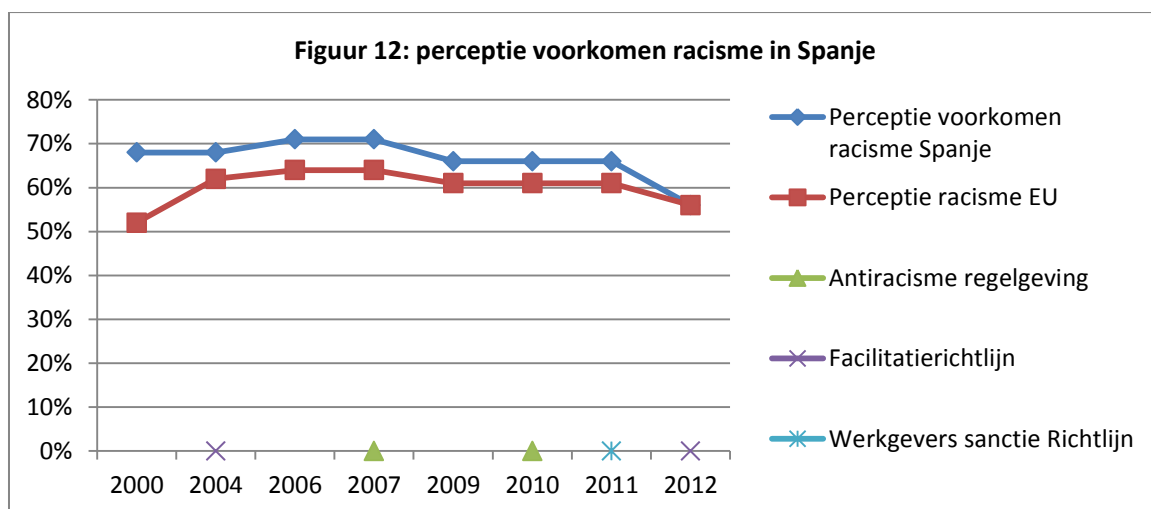
De perceptie van racisme vertoont na een tijdelijke stijging van 75% in 2000 naar 77% in 2006 een dalende lijn: 71% in 2009 en 56% in 2012. Dit betekent dat de uitvoering van de Facilitatierichtlijn (2009) en van de Werkgevers sanctie Richtlijn (2011) geen aantoonbare invloed hebben op de gewaarwording van racisme in Italië. Antiracismewetgeving kan impact hebben op de dalende cijfers, maar dit lijkt eerder onwaarschijnlijk gezien de aanhoudende daling.

4.4 Voorkomen van racisme in Nederland in de periode 2000 – 2012



De perceptie van racisme vertoont na een tijdelijke stijging van 81% in 2000 naar 83% in 2006 een lichte daling: 80% in 2009 en een opmerkelijke 56% in 2012. De uitvoering van de Facilitatierichtlijn (2004, verstrengd in 2015) kan dus eventueel de toegenomen gewaarwording van racisme in 2006 verklaren. De implementatie van de Werkgevers sanctie Richtlijn (2011) vertoont daarentegen geen invloed op de perceptie van racisme in Nederland. Antiracismewetgeving kan impact hebben op de dalende cijfers.

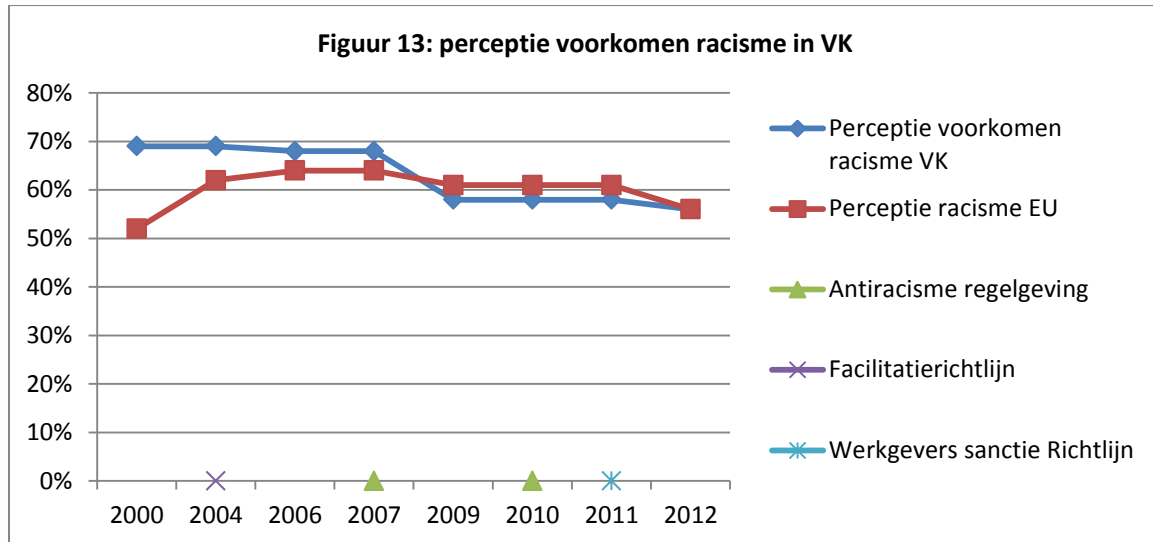
4.5 Voorkomen van racisme in Spanje in de periode 2000 – 2012



Het aanvoelen van racisme vertoont na een tijdelijke stijging van 68% in 2000 naar 71% in 2006 een dalende lijn: 66% in 2009 en 56% in 2012. Dit betekent dat de uitvoering van de Facilitatierichtlijn (2004, verstrengd in 2012) eventueel verklarend kan zijn voor de toegenomen perceptie van racisme in 2006. De implementatie van de Werkgevers sanctie Richtlijn (2011) vertoont daarentegen geen

invloed op de perceptie van het voorkomen van racisme in Spanje. Antiracismewetgeving kan impact hebben op de dalende cijfers.

4.6 Voorkomen van racisme in het VK in de periode 2000 – 2012



De gewaarwording van racisme vertoont een dalende lijn: 69% in 2000, 68% in 2006, 58% in 2009 en 56% in 2012. De uitvoering van de Facilitatierichtlijn (2004) en van de Werkgevers sanctie Richtlijn (2011) hebben geen aantoonbare invloed op de perceptie van racisme in het VK. Antiracismewetgeving kan impact hebben op de dalende cijfers, alhoewel dit eerder onwaarschijnlijk lijkt gezien de aanhoudende daling.

5. Discussie en conclusie

Er bestaat al heel wat Europese regelgeving omtrent racismebestrijding en het thema is nog steeds in volle ontwikkeling. In dit deel werd ingegaan op Richtlijnen 2000/43/EG (rassengelijkheid) en 2000/78/EG (bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat) en Kaderbesluit 2008/913/JBZ (bestrijding van alle vormen en uitingen van rassendiscriminatie).

Door de gedeelde bevoegdheid tussen de Raad van ministers en de lidstaten en door de beperkte bevoegdheid van het EP, de EC en het HvJ, hebben de lidstaten een aanzienlijke marge bij het omzetten van deze Europese beslissingen. Moravcsik (2005) stelt in dit kader dat lidstaten minder normatief handelen. Uit de inbreukprocedures m.b.t. de omzetting van Richtlijnen 2000/43/EG en 2000/78/EG blijkt ook dat 25 lidstaten de Europese regels niet correct verankerden in hun nationale wetgeving. Bovendien verschillen de interpretaties over termen en sancties van land tot land, waardoor gegevens niet vergeleken kunnen worden tussen landen. Opvallend is ook de vaststelling van de EC (2014c) dat nationale rechters vaak lijken te neigen naar een minimale toepassing van sancties. De uitvoering blijkt m.a.w. minder normatief dan de formele wetten. I.v.m. Kaderbesluit 2008/913/JBZ startte de EC 13 normatieve dialogen en een expertgroep op ter ondersteuning van de lidstaten (EC, 2014b). De rol van normatieve argumenten wordt hierdoor duidelijk geïllustreerd: de EC tracht binnen de eigen bevoegdheden freeriding te voorkomen en maakt gebruik van wat Pollak *agent slippage* noemt (in Orbie, 2009).

Data m.b.t. aanvoelen van racisme lopen sterk uiteen in de onderzochte landen. De neo-functionalistische aanname dat exogene plotse schokken -zoals de gebeurtenissen op 9/11 en bij Charlie Hebdo- leiden tot meer convergentie tussen de lidstaten (Tatum, 2012) lijkt niet op te gaan in relatie tot de perceptie van racisme.

Zowel de Europese en nationale regelgeving inzake racismebestrijding als de restrictieve wetten t.a.v. mensen zonder wettig verblijf vertonen een onduidelijke samenhang met de gewaarwording van racisme. De Facilitatierichtlijn kan een impact gehad hebben op het toegenomen aanvoelen van racisme in Spanje, Nederland en Duitsland. In laatstgenoemde land kan ook de implementatie van de Werkgevers sanctie Richtlijn invloed gehad hebben. In geen van de onderzochte landen is er een duidelijk verband tussen de invoering van antiracismewetgeving en het gewaarworden van racisme. Als de EU een normatieve macht is (Manners, 2006) m.b.t. migratie- en integratiebeleid, geeft ze de indruk een normatieve schildpad te zijn. Hoewel de besproken regels een normatieve inhoud hebben en normatief beargumenteerd worden, is de gedragsbeïnvloedende waarde van de wetten onduidelijk of lijkt ze onbestaande.

III.4 Invloed van de lokale praktijk omtrent hulpverlening aan mensen zonder wettig verblijf op racisme

In dit laatste onderzoekdeel wordt opnieuw ingezoomd op de afhankelijke variabele: racisme. Er wordt nagegaan of de onafhankelijke variabelen ‘verbieden’, ‘hulp’ en ‘mensen zonder wettig verblijf’ invloed hebben op racisme in de lokale praktijken. Hiervoor werden interviews, data van lokale meldpunten, beleids- en onderzoeksrapporten gebruikt. Of restrictieve regelgeving t.a.v. mensen zonder wettig verblijf invloed heeft op het normatieve handelen van individuen wordt onderzocht a.d.h.v. vier P’s: Policy, Polity, Politics en People.

1. Gent

1.1 Het Gentse beleid m.b.t. racisme

De beleidsnota Gedeeld Gents burgerschap (Stad Gent, 2014b, p. 38) is duidelijk: “Voor racisme en discriminatie is er geen plaats in onze stad.” De Stad is sinds 2007 lid van ECCAR en verkozen tot diens Stuurgroep. Binnen dit kader werd op 26/04/2015 een nieuw tien-punten-actieplan tegen racisme ingediend bij Unesco. Het uitgangspunt is dat alle vormen van discriminatie aangepakt moeten worden en dat soms specifieke antiracismeacties nodig zijn. Speerpunten zijn de strijd tegen discriminatie in het uitgaansleven en racisme op de arbeids- en woonmarkt (Stad Gent, 2015b).

1.2 Het Gentse bestuur m.b.t. racisme

In Gent is sinds 2006 een lokale afdeling van het Interfederaal Gelijkekansen Centrum, het Meldpunt Discriminatie, actief. Het is ingebed in de dienst Diversiteit en Gelijke Kansen. Burgers kunnen eveneens racisme melden bij de Ombudsvrouw van de Stad. Het tien-punten-actieplan tegen racisme wordt geregistreerd door de Integratiedienst. Samen met het departement Cultuur organiseren ze jaarlijks (21/03) de Internationale Dag Tegen Racisme. Hierbij zijn ook tal van ngo’s, zoals De Gentse Lente, betrokken. Tenslotte installeerde Gent een diversiteitssubsidie, waardoor antiracismeacties van organisaties ondersteuning kunnen krijgen.

1.3 De Gentse politiek en racisme

Schepen van Welzijn, Gelijke Kansen, Gezondheid en Sport, Resul Tapmaz (sp.a.), is verantwoordelijk voor zaken omtrent racisme. Het beleid wordt transversaal uitgevoerd op verschillende beleidsdomeinen. Sinds het aantreden van het huidige bestuur (2013) werden in de gemeenteraad twee ophefmakende dossiers omtrent racisme besproken. Het eerste onderwerp bekommerde zich over het zogenaamde 'hoofddoekenverbod'⁸⁵ dat in 2009 werd ingevoerd onder de toenmalige paarse coalitie. Een burgerinitiatief –gesteund door 10.000 handtekeningen- bracht het voorstel tot opheffing van het reglement ter stemming op de gemeenteraad van 28/05/2013. De oppositie, uitgezonderd vier christendemocratische gemeenteraadsleden, stemde tegen. De voltallige coalitie stemde voor. Deze stemming veroorzaakte heel wat controverse, met name aan het adres van de liberalen, die de invoering van het verbod in 2009 nog steunden.

Het tweede hete hangijzer betrof het nieuwe tien-punten-actieplan tegen racisme. Toen N-VA zich hevig verzette tegen goedkeuring ervan (24/04/2015) werd de gemeenteraadszitting geschorst. Na lang gebakkelei en wegstemming van de amendementen vanwege de oppositie werd het plan de dag erna goedgekeurd: christendemocraten onthielden zich, regionaal nationalist en extreem-rechtsen stemden tegen. Het thema zinderde de hele avond na in de gemeenteraadsdebatten, zelfs m.b.t. een motie over het Vlaamse regeringsvoorstel inzake statiegeld.

1.4 De Gentse bevolking en racisme

1.4.1 Voorkomen van racisme

De cijfers van het Meldpunt Discriminatie tonen dat sinds 2010 ca. 1/8.000 Gentenaars jaarlijks melding maakt van racisme. Praktijkwerkers vertelden dat deze cijfers veel minder zeggen over het voorkomen van racisme dan over de bekendheid van het meldpunt. Men haalt wel een indicatie uit het feit dat ongeveer de helft van de meldingen verwijst naar ras als discriminatiegrond. Het aanvoelen is dat het voorkomen van racisme licht afneemt omdat de Stad sinds 2007 sterk inzet op racismebestrijding. Hierdoor komen meer gevallen van racisme aan de oppervlakte, waardoor passende beleidsmaatregelen getroffen worden. Preventieve en curatieve acties omtrent racisme zijn krachtiger dan restrictieve regelgeving, temeer omdat verbieden van hulp aan mensen zonder wettig verblijf niet naar de letter wordt uitgevoerd.

⁸⁵ Deze volksterm verwijst naar het "Reglement inzake het verbod op het dragen van uiterlijke kentekenen van religieuze, levensbeschouwelijke, filosofische, ideologische of politieke aard".

Tabel 20: aantal meldingen van racisme in Gent (bron: Meldpunt Discriminatie)

Jaartal	Aantal meldingen Gent
2007	35
2008	2
2009	10
2010	50
2011	45
2012	68
2013	60
2014	26

1.4.2 Kennis van de regelgeving omtrent hulp aan mensen zonder wettig verblijf

Uit de interviews blijkt dat praktijkwerkers en (irreguliere) Gentenaars goed op de hoogte zijn van de wetgeving en de Gentse interpretatie ervan. Ze verwezen naar het Infopunt Migratie van de Stad dat hieromtrent administratief-juridische informatie verstrekt aan burgers en intermediairs. Een wekkerende opmerking was dat mensen met dezelfde noden, maar met een verschillend statuut, verschillende rechten hebben. Deze ongelijkheid zou aanmoedigen dat bijvoorbeeld onvermogen EU-burgers met medische noden zich aanmelden als irreguliere migranten.

1.4.3 Publieke perceptie

Door de focus op Mensenrechten en sociale cohesie wordt doorgaans niet gediscrimineerd op basis van verblijfsstatuut. Dienstverleners en aanbodverstrekkers zien irreguliere migranten niet als een groep die dient uitgesloten te worden. De publieke opinie ligt niet wakker van irreguliere migranten, de aanwezigheid van Roma in de stad is veel vaker onderwerp van gesprekken en media-aandacht. Praktijkwerkers menen dat de meeste burgers de ‘open en solidaire stad’ –hetgeen de burgemeester intensief promoot- een warm hart toedragen.

1.5 Samenvatting

De Gentse uitvoering van de regelgeving omtrent racisme kan als volgt worden samengevat:

Tabel 21: analyse van de Gentse praktijk m.b.t. racisme op de vier P's

Policy	<ul style="list-style-type: none">- Alle vormen van racisme en discriminatie moeten aangepakt worden.- Focus op Mensenrechten en sociale cohesie.
Polity	Inzet middelen ter ondersteuning antiracismebeleid: <ul style="list-style-type: none">- Meldpunt Discriminatie (sinds 2007) en verschillende stadsdiensten;- samenwerking met en subsidies aan ngo's.
Politics	<ul style="list-style-type: none">- Beleidsverantwoordelijke= sociaaldemocratische schepen.- Beleidsvoering= transversaal.- Weinig politieke controverse in de gemeenteraad.
People	<ul style="list-style-type: none">- Voorkomen van racisme daalt licht sinds 2007 omdat de stad sterk inzet op racismebestrijding.- Praktijkwerkers en (irreguliere) burgers zijn goed op de hoogte van de wetgeving en de Gentse interpretatie ervan.- (Irreguliere) migranten worden niet uitgesloten.- De publieke opinie ligt niet wakker van irreguliere migranten.- Overheersende visie dat Gent een open en solidaire stad is.

2. Frankfurt

2.1 Het Frankfurtse beleid m.b.t. racisme

De stad voert geen expliciet beleid omtrent racisme. Op 30/09/2010 werd een Integratie- en diversiteitsconcept de bindende strategie voor het Frankfurtse bestuur. De nieuwe bestuursploeg behield het concept, maar verschoof de focus van emancipatie, sociale cohesie en participatie naar gelijke kansen, gelijke behandeling en participatie (Stad Frankfurt, 2011). Hierin worden ieders rechten en plichten en het tegengaan van extremisme benadrukt. De lokale overheid moet de (waarden van de) grondwet en het juridische systeem beschermen, alle burgers dienen tolerant en respectvol te zijn tegenover anderen (Stad Frankfurt, 2015).

2.2 Het Frankfurtse bestuur m.b.t. racisme

De dienst Multiculturele Zaken is sinds 1993 het antidiscriminatiebureau in de stad. Conform de Duitse Gelijkekansenwet⁸⁶ wordt enkel gefocust op tewerkstelling en burgerrechten. Racisme is geen expliciet thema, in tegenstelling tot geloofsovertuiging. De dienst organiseert multiculturele projecten en antidiscriminatie campagnes in samenwerking met het etnisch-culturele middenveld.

⁸⁶ Dit is de omzetting van Richtlijn 2000/43/EG omtrent rassengelijkheid.

2.3 De Frankfurtse politiek en racisme

Nargess Eskandari-Grünberg (Die Grünen) is als schepen van integratie bevoegd voor het thema racisme. Toen ze in 2011 het Integratie- en diversiteitsconcept voorstelde, werd heel wat kritiek geleverd door Freien Wähler, de enige partij die tegen het concept stemde. De meeste politieke debatten omtrent racisme worden echter buiten de vergaderzalen gevoerd. 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 NPD-lid Stefan Jagsch. Religie treedt sinds 2014 veel meer op de politieke voorgrond dan etnisch-culturele afkomst. Annette Ludwig van die Linke startte bijvoorbeeld een Facebook-groep tegen Pegida en krijgt hiervoor openlijk goedkeuring van groenen en sociaaldemocraten. De rechtse partijen Römer, Freien Wähler en NPD onderschrijven dan weer de doelen van Pegida⁸⁷.

2.4 De Frankfurtse bevolking en racisme

2.4.1 Voorkomen van racisme

Het Antidiscriminatiebureau heeft geen cijfers m.b.t. racisme. Of en hoe racisme evolueert konden praktijkwerkers niet inschatten. Ze verwezen vooral naar mediaberichten, zoals het geval van meneer Wevelsiep. Deze Duitser van Ethiopische afkomst beschuldigde in 2012 de politie omdat ze hem hadden aangevallen tijdens een identiteitscontrole op straat. In 2014 werd de betrokken politieofficier veroordeeld tot een boete voor mishandeling. Uit de stadsmonitor 2014 blijkt dat 21% van de bevolking de relatie tussen vreemdelingen en Duitsers als het grootste probleem in Frankfurt beschouwen. In 1997/1998 werd hetzelfde cijfer opgemeten. Deze score daalde tot 13% in 2004/2005 en steeg daarna opnieuw (Stad Frankfurt, 2015). Of deze data correleren met het voorkomen van racisme is echter niet zeker.

2.4.2 Kennis van de regelgeving omtrent hulp aan mensen zonder wettig verblijf

De geïnterviewden stellen dat (irreguliere) burgers slecht op de hoogte zijn van de wetgeving rond verbieden van hulp aan mensen zonder verblijf. Irreguliere migranten worden door de lokale overheid niet actief geïnformeerd. Praktijkwerkers kennen de wetgeving wel en zijn er zich van bewust dat de lokale interpretatie een vrij strikte toepassing is van de nationale wetgeving, die eveneens een vrij beperkende invulling is van de Europese regelgeving.

⁸⁷ Pegida (Patriottische Europeanen tegen de islamisering van het Avondland) is een protestbeweging tegen islam en ‘islamisering van Duitsland en Europa’ en vóór de Duitse identiteit en joods-christelijke cultuur.

2.4.3 Publieke perceptie

De publieke opinie is gepolariseerd. Aan de ene kant groeperen anti-immigranten opvattingen zich rond Pegida en de racistische Facebook-groep “Frankfurt wehrt sich” (Frankfurt verdedigt zich). Aan het andere uiteinde organiseren ngo’s acties voor verdraagzaamheid en solidariteit met vreemdelingen. Het thema leeft en mobiliseert vele inwoners van de stad. Zo worden sinds januari 2015 bijna wekelijks betogingen en activiteiten vóór en tegen immigranten gehouden (o.a. Pegida-demonstraties, nazi-marsen, solidariteitsacties, herdenkingen van gesneuvelde (boot)vluchtelingen, enz.) die telkens beantwoord worden met tegenbetogingen van het andere kamp.

2.5 Samenvatting

De Frankfurtse uitvoering van de regelgeving omtrent racisme kan als volgt worden samengevat:

Tabel 22: analyse van de Frankfurtse praktijk m.b.t. racisme op de vier P’s

Policy	<ul style="list-style-type: none">- Geen antiracisme en/of antidiscriminatiebeleid.- Integratie- en Diversiteitsconcept (focust op gelijke kansen, gelijke behandeling en participatie).- De lokale overheid moet de (waarden van de) grondwet en het juridische systeem beschermen.- Alle burgers dienen tolerant en respectvol te zijn tegenover anderen.
Polity	Inzet middelen ter ondersteuning antiracismebeleid: <ul style="list-style-type: none">- antidiscriminatiebureau binnen de dienst Multiculturele Zaken (sinds 1993);- beperkte samenwerking met ngo’s, geen subsidiëring.
Politics	<ul style="list-style-type: none">- Beleidsverantwoordelijke= schepen uit Die Grünen partij.- Beleidsvoering= coronaal (binnen 1 beleidsdomein).- Grote politieke controverse onder gemeenteraadsleden.
People	<ul style="list-style-type: none">- Geen inschatting van de evolutie van het voorkomen van racisme.- Praktijkwerkers zijn goed op de hoogte van de wetgeving en de Frankfurtse interpretatie ervan. (Irreguliere) burgers zijn niet geïnformeerd.- (Irreguliere) migranten worden uitgesloten.- De publieke opinie is gemobiliseerd vóór en tegen (irreguliere) migranten en islam.- Frankfurt is gepolariseerd.

3. Milaan

3.1 Het Milanese beleid m.b.t. racisme

Milaan was t.e.m. 2012 lid van de ECCAR-stuurgroep, maar trok zich terug wegens onenigheid met toenmalig voorzitter Makengo. Dit nam niet weg dat de uitvoering van het tien-punten-actieplan tegen racisme tot op vandaag gecontinueerd wordt. Milaan voert een twee-sporen beleid van consequent optreden en proactieve campagnes. Tijdens de lancering van de campagne “Milano sono anch’ io” (Wij zijn Milaan) op 19/03/2015 kondigde Majorino aan een nieuw beleidsplan tegen

racisme, met Mensenrechten als hoofdthema, te zullen opstellen tegen eind 2015. Voorwaarde is evenwel dat hij wordt herkozen.

3.2 Het Milanese bestuur m.b.t. racisme

UNAR-Equinet, het nationale agentschap tegen raciale discriminatie, heeft een antennewerking in Milaan. Het bureau promoot gelijke behandeling en treedt op tegen raciale en etnische discriminatie. Ze organiseren samen met het stadsbestuur en ngo's jaarlijks rond 21/03 ook de week tegen racisme. N.a.v. de vele incidenten in het professionele voetbal focuste de campagne 2015 op het domein sport. Daarnaast staat het Huis van de Rechten, een ngo met lokale overheidsfinanciering, samen met stadsdepartementen (o.a. Sociale Zaken, Sport, Cultuur) en middenveldorganisaties in voor sensibiliseringsacties tegen racisme.

3.3 De Milanese politiek en racisme

Schepen voor Sociaal beleid en Gezondheid, Majorino (PD) voert het transversale antiracismebeleid aan. Vele politieke debatten concentreren zich op vluchtelingen. Toen in oktober 2013 een plan voor noodopvang van vluchtelingen werd aangenomen, klaagde de linkerzijde over het gebrek aan bovenlokale middelen om de Mensenrechten te kunnen garanderen, terwijl Lega North de laksheid van het nationale beleid hekelde. Ook het tien-punten-actieplan tegen racisme bracht de breuklijn tussen (centrum) linkse en (centrum) rechtse partijen in beeld. Hoewel het plan in 2012 meerderheid tegen oppositie werd goedgekeurd, was er eensgezindheid over de oorzaak: de onverschilligheid van de nationale overheid. In februari 2015 veroorzaakte de goedgekeurde bouwaanvraag van een moskee een akkefietje tussen Lega North en beleidsverantwoordelijke De Cesaris (PD) omdat eerstgenoemde hierover een vergunning voor een protestmars aanvroeg bij De Cesaris' administratie.

3.4 De Milanese bevolking en racisme

3.4.1 Voorkomen van racisme

De Stad beschikt niet over cijfers i.v.m. racisme. Praktijkwerkers schatten in dat racisme de voorbije 15 jaar licht daalde. Er werd verwezen naar beïnvloedende factoren zoals management van bootvluchtelingen en de economische crisis. In vergelijking met andere Italiaanse steden zou Milaan minder racistisch zijn omdat consequent wordt gereageerd op gevallen van racisme en proactief campagnes worden gevoerd (UNAR, 2015).

3.4.2 Kennis van de regelgeving omtrent hulp aan mensen zonder wettig verblijf

Zowel praktijkwerkers als de (irreguliere) bevolking zijn goed op de hoogte van de nationale wetgeving en de lokale toepassing ervan. Opvallend is dat niemand het eens lijkt te zijn met de bovenlokale regelgeving waardoor deze gemakkelijk genegeerd wordt. In Milaan zorgen de vele ngo's, gesteund door het stadsbestuur, voor een breed normatief draagvlak m.b.t. het omgaan met (irreguliere) migranten en antiracisme. Zo werd de invulling van het begrip 'clandestini' (onwettige) een 'empty signifier', een betekenisloze term i.p.v. het populistische "tornare al proprio paese" (keer terug naar je eigen land).

3.4.3 Publieke perceptie

Irreguliere migranten worden doorgaans gezien als toekomstige burgers (ca. elke vijf jaar is er een regularisatiecampagne). Sociale cohesie, Mensenrechten en bescherming van kinderen zijn de belangrijkste argumenten tegen discriminatie op basis van verblijfsstatuut. In de publieke opinie overheerst een gevoel van solidariteit i.p.v. onderscheid. Praktijkwerkers vertelden dat Milanese media meer focussen op de oorlog in Syrië dan op binnenlandse immigranten. Media berichten genuanceerd en correct. Als er kritiek wordt gegeven is deze gericht op het nationale beleid, niet op de aanwezigheid van (irreguliere) migranten.

3.5 Samenvatting

De Milanese uitvoering van de regelgeving omtrent racisme kan als volgt worden samengevat:

Tabel 23: analyse van de Milanese praktijk m.b.t. racisme op de vier P's

Policy	<ul style="list-style-type: none">- Focus op Mensenrechten, sociale cohesie en bescherming van kinderen.- Twee-sporen beleid van consequent optreden en proactieve campagnes.
Polity	<p>Inzet middelen ter ondersteuning antiracismebeleid:</p> <ul style="list-style-type: none">- UNAR-Equinet, het nationale agentschap tegen raciale discriminatie, is actief in Milaan;- vele stadsdiensten zijn betrokken in acties en activiteiten tegen racisme;- samenwerking met en subsidies aan vele ngo's.
Politics	<ul style="list-style-type: none">- Beleidsverantwoordelijke= sociaaldemocratische schepen.- Beleidsvoering= transversaal.- Weinig politieke controverse in de gemeenteraad.
People	<ul style="list-style-type: none">- Voorkomen van racisme daalt licht sinds 2000, maar wordt beïnvloed door vele bovenlokale factoren.- Praktijkwerkers en (irreguliere) burgers zijn goed op de hoogte van de wetgeving en de Milanese interpretatie ervan (vóór- en tegenstanders leggen de schuld bij de nationale overheid).- (Irreguliere) migranten worden niet uitgesloten.- De publieke opinie ziet irreguliere migranten als toekomstige burgers.- Overheersende visie van solidariteit.

4. Rotterdam

4.1 Het Rotterdamse beleid m.b.t. racisme

Rotterdam trad in 2009 toe tot ECCAR. Hoewel ze sinds 2013 deelnemen aan de Stuurgroep werd het tien-punten-actieplan nooit geëvalueerd of geactualiseerd. Het Rotterdamse coalitieakkoord bevat geen verwijzingen naar racisme, maar kondigt wel een integratienota aan met als speerpunten: uitbouwen van het meldpunt radicalisering, aanpakken van malafide uitzendbureaus en huisjesmelkers, nemen van maatregelen om de instroom van kansarmen in te perken en aanpakken van discriminatie (Gemeente Rotterdam, 2014c). De integratienota is nog niet geschreven.

4.2 Het Rotterdamse bestuur m.b.t. racisme

Op vraag van het gemeentebestuur doet de stichting RADAR sinds 2001 dienst als meldpunt discriminatie. Verder is het departement Participatie bevoegd voor het thema, maar deze afdeling ontwikkelt geen acties omtrent racisme of discriminatie. Er wordt van uit gegaan dat migranten verantwoordelijk zijn voor hun integratie in de samenleving en hiervoor over de nodige kennis en vaardigheden beschikken (Gemeente Rotterdam, 2014c). Opmerkelijk is dat EU-arbeidsmigratie vanuit het departement Veiligheid wordt opgevolgd. In het coalitieakkoord worden deze inwoners benoemd als “een risicogroep waarop de Rotterdamwet dient toegepast te worden” (Gemeente Rotterdam, 2014c, p. 9). Deze wet beperkt tijdelijk de instroom van kansarmen in Rotterdamse wijken. Volgens praktijkwerkers werken politiediensten racisme in de hand; ze zouden zomaar vreemdelingen controleren op een geldige verblijfsvergunning, hoewel dit niet mag indien er geen vermoeden van overtreding of misdrijf bestaat.

4.3 De Rotterdamse politiek en racisme

Wethouder van stedelijke ontwikkeling en integratie, Schneider (Leefbaar Rotterdam) is verantwoordelijk voor antiracisme. 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. In maart 2015 formuleerde NIDA ook een motie omtrent moslimhaat. Deze motie werd Raads-breed aangenomen, waardoor moslimhaat formeel erkend werd en de monitoring ervan werd toevertrouwd aan RADAR.

4.4 De Rotterdamse bevolking en racisme

4.4.1 Voorkomen van racisme

Volgens praktijkwerkers is racisme subtiel en weinig zichtbaar, maar in hoge mate aanwezig. Cijfers van RADAR tonen dat jaarlijks gemiddeld ca. 1/1.500 Rotterdammers melding maken van racisme. Praktijkwerkers vertelden dat deze data vooral het rapporteringsgedrag en de bekendheid van het meldpunt weerspiegelen. Zo werd de werking van RADAR uitgebreid gepromoot in 2001 en 2009. In beide jaren flakkerden tevens discoursen van onveiligheid en uitsluiting op, na respectievelijk de aanslagen in Amerika en een incident (12/03/2009) waarbij ten onrechte zeven Marokkaanse Nederlanders gearresteerd werden op verdenking een terroristische aanslag te willen plegen (op IKEA).

Tabel 24: aantal meldingen van racisme in Rotterdam (bron: RADAR)

Jaartal	Aantal meldingen Rotterdam
2001	624
2002	532
2003	425
2004	445
2005	455
2006	449
2007	420
2008	379
2009	535
2010	526
2011	416
2012	486
2013	512
2014	472

4.4.2 Kennis van de regelgeving omtrent hulp aan mensen zonder wettig verblijf

Praktijkwerkers zijn goed op de hoogte van de wetgeving en vertelden dat de Rotterdamse uitvoering een strikte toepassing is van de nationale regels, die op hun beurt een beperkende invulling zijn van de Europese regelgeving. Er wordt niet geïnvesteerd in het informeren van (irreguliere) inwoners, men rekent op de zelfredzaamheid van burgers (Gemeente Rotterdam, 2014c).

4.4.3 Publieke perceptie

Volgens praktijkwerkers berichten media uitgebreid over terrorisme, betaalbaarheid van de welvaartstaat komt in mindere mate aan bod. Vertegenwoordigers van NIDA Rotterdam bespelen intensief de publieke opinie omtrent het thema migranten. Het gevoerde beleid wordt zo (soms via de rechtbank) fel bediscussieerd. Toch vinden de meeste Rotterdammers dat er voor irreguliere migranten geen plaats is in de stad. Via mobilisatie van het publiek verwachten praktijkwerkers dat

het nationale beleid beïnvloedt zal worden. De regeringscrisis⁸⁸ omtrent het arrest van het ECSR (dat iedereen recht geeft op bed, bad, brood) lijkt hiervan alvast een voorbeeld.

4.5 Samenvatting

De Rotterdamse uitvoering van de regelgeving omtrent racisme kan als volgt worden samengevat:

Tabel 25: analyse van de Rotterdamse praktijk m.b.t. racisme op de vier P's

Policy	<ul style="list-style-type: none"> - Geen antiracisme- en/of antidiscriminatiebeleid. - Integratienota (in opmaak) zal focussen op: uitbouwen van het meldpunt radicalisering, aanpakken van malafide uitzendbureaus en huisjesmelkers, nemen van maatregelen uit om de instroom van kansarmen in te perken en aanpakken van discriminatie. - Migranten zijn zelf verantwoordelijk voor hun integratie en moeten hiervoor zelf over de nodige kennis en vaardigheden beschikken.
Polity	<p>Inzet middelen ter ondersteuning antiracismebeleid:</p> <ul style="list-style-type: none"> - de stichting Radar is het meldpunt discriminatie; - het Departement Participatie ontwikkelt geen acties tegen racisme, EU-arbeidsmigranten vallen onder opvolging van het departement Veiligheid. - beperkte samenwerking met ngo's, geen subsidiëring.
Politics	<ul style="list-style-type: none"> - Beleidsverantwoordelijke= rechtse partij Leefbaar Rotterdam - Beleidsvoering= coronaal - Politieke controverse in de gemeenteraad vanuit oppositiepartij NIDA.
People	<ul style="list-style-type: none"> - Er is veel racisme, geen inschatting van de evolutie. - Praktijkwerkersburgers zijn goed op de hoogte van de wetgeving en de Rotterdamse interpretatie ervan. - (Irreguliere) Rotterdammers worden niet geïnformeerd, men rekent op de zelfredzaamheid van burgers. - (Irreguliere) migranten worden uitgesloten. - In de publieke opinie wordt gemobiliseerd door de partij NIDA. - Overheersende visie dat er voor irreguliere migranten geen plaats is in de stad.

5. Barcelona

5.1 Het Barcelonese beleid m.b.t. racisme

Verschillende beleidsdocumenten stellen dat Mensenrechten openbaar erfgoed zijn: een universele en tijdloze set burgerlijke waarden die de fundamenteën van de menselijke waardigheid en ontwikkeling waarborgen (Ajuntament de Barcelona, 2014a; 2014b). Barcelona gebruikt m.a.w. het mensenrechtendiscours als kader voor het lokale samenleven in diversiteit. T.e.m. 2012 nam de Stad actief deel aan de ECCAR-stuurgroep. Om dezelfde reden als Milaan verlieten ze het netwerk. Speerpunt van het antiracismebeleid is de antigeruchtenstrategie: het snel reageren en ingrijpen op

⁸⁸ Regeringspartijen VVD en PvdA verschilden grondig van mening omtrent de uitvoering van dit arrest. Ze bereikten op 22/04/2015 een akkoord, waarbij opvang voor uitgeprocedeerde asielzoekers wordt gecentraliseerd in zes steden (waaronder Rotterdam).

elk gerucht dat racisme kan veroorzaken. Daarnaast is ook discriminatie op de woonmarkt een hoofdthema (Ajuntament de Barcelona, 2013).

5.2 Het Barcelonese bestuur m.b.t. racisme

Sinds 1998 heeft Barcelona een non-discriminatiebureau (OND) dat georganiseerd wordt door Staddiensten. Opzet is het ondersteunen en begeleiden van inwoners in het effectueren van de Mensenrechten. Hiertoe worden informatie- en sensibilisatiecampagnes, vormingen en juridisch advies georganiseerd. De acties worden transversaal uitgevoerd in samenwerking met vele ngo's.

5.3 De Barcelonese politiek en racisme

Barcelona heeft drie beleidsverantwoordelijken m.b.t. het thema racisme: Brignardelli (PSC-PM) bevoegd voor integratie; Vila-Vals (CiU) bevoegd voor mensenrechten; en Hernandez (CiU) bevoegd voor participatie en verenigingsleven. Migranten en racisme zijn nauwelijks discussiepunten binnen de Barcelonese bestuur. 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) stond na de aanslag op Charlie Hebdo even ter discussie, maar werd uiteindelijk behouden. Het voltallige bestuur nam trouwens deel aan de mars op 11/01/2015 om solidariteit te betuigen met de slachtoffers en de democratische waarden. Tijdens de gemeenteraadszitting van 30/01/2015 plaatste de nationalistische partij (PP) vragen bij het budget en de noodzaak om tolken in te zetten voor een verwelkomingsessie voor migranten (op 26/02/2015). Na een repliek dat Barcelona pionier is op vlak van sociale rechten, gelijke kansen en non-discriminatie werd het agendapunt zonder meer goedgekeurd.

5.4 De Barcelonese bevolking en racisme

5.4.1 Voorkomen van racisme

Cijfers van OND tonen dat sinds 2007 ca. 1/7.000 Barcelonezen jaarlijks melding maakt van racisme. Praktijkwerkers vertelden dat deze cijfers minder zeggen over het voorkomen van racisme dan over de bekendheid van het bureau dat in 2007 uitgebreid gepromoot werd. Sindsdien blijken ongeveer de helft van de meldingen te gaan over ras als discriminatiegrond. Praktijkwerkers vertelden dat het voorkomen van racisme stabiel blijft, ondanks de economische crisis (19% werkloosheid) en dankzij de vele beleidsacties.

Tabel 26: aantal meldingen van racisme in Barcelona (bron: OND)

Jaartal	Aantal meldingen Barcelona
2006	169
2007	238
2008	334
2009	343
2010	311
2011	253
2012	229

5.4.2 Kennis van de regelgeving omtrent hulp aan mensen zonder wettig verblijf

Praktijkwerkers zijn goed op de hoogte van de wetgeving en de lokale invulling ervan. Ook (irreguliere) burgers worden actief geïnformeerd, o.a. via SAIER. Omdat niemand uitgesloten mag worden van de Mensenrechten, heeft iedereen die geregistreerd is in Padrón toegang tot alle diensten en hulpverlening.

5.4.3 Publieke perceptie

In Barcelona wordt ervan uitgegaan dat 'iedereen mens' is en dus recht heeft op een menswaardig bestaan. Praktijkwerkers vermoeden dat Barcelona minder racistisch is dan vele andere Europese steden. De slagzin van de burgemeester is dat de 'illegalen' van vandaag de reguliere migranten van morgen of overmorgen zijn die de economie draaiende zullen houden. Hoewel er zeker racisme voorkomt in de stad, zou de publieke opinie het eens zijn met deze uitspraak.

5.5 Samenvatting

De Barcelonese uitvoering van de regelgeving omtrent racisme kan als volgt worden samengevat:

Tabel 27: analyse van de Barcelonese praktijk m.b.t. racisme op de vier P's

Policy	<ul style="list-style-type: none"> - Geruchten moeten snel en efficiënt de kop ingedrukt worden. - Focus op Mensenrechten en sociale cohesie.
Polity	<p>Inzet middelen ter ondersteuning antiracismebeleid:</p> <ul style="list-style-type: none"> - OND als meldpunt tegen discriminatie en verschillende stadsdiensten; - samenwerking met en subsidies aan ngo's.
Politics	<ul style="list-style-type: none"> - 3 beleidsverantwoordelijken= 2 links regionaal-nationalisten, 1 sociaaldemocratische schepen. - Beleidsvoering= transversaal. - Weinig politieke controverse in de gemeenteraad.
People	<ul style="list-style-type: none"> - Voorkomen van racisme is stabiel sinds 2007 omdat de stad sterk inzet op racismebestrijding. - Praktijkwerkers en (irreguliere) burgers zijn goed op de hoogte van de wetgeving en de Barcelonese interpretatie ervan. - (Irreguliere) migranten worden niet uitgesloten. - De publieke opinie gaat ervan uit dat 'iedereen mens' is. - Overheersende visie dat irreguliere migranten in de toekomst de arbeidskrachten in de stad zullen zijn.

6. Londen

6.1 Het Londense beleid m.b.t. racisme

Londen was t.e.m. 2007 lid van ECCAR en trok zich terug uit het netwerk nadat Johnson (Conservatieven) de burgemeesterssjerp had afgesnoept van Livingstone (Labour). Eind 2009 werd een Diversiteit- en Gelijkheidsstrategie 2009–2013 gelanceerd, bedoeld om discriminatie en ongelijkheid te bestrijden en de diversiteit van de gemeenschappen in Londen positief te benutten (City of London, 2009). Het woord racisme komt echter geen enkele keer voor in de Strategie, die na 2013 evenmin werd geactualiseerd. Londen heeft m.a.w. geen antiracismebeleid en monitort enkel gegevens i.v.m. religie.

6.2 Het Londense bestuur m.b.t. racisme

Alles wat te maken heeft met migranten (en dus ook racisme) wordt opgevolgd door het Directoraat Diversiteit van de Hoofdstedelijke politie, vanuit de invalshoek veiligheid. Burgers kunnen er o.a. haatmisdrijven rapporteren. Ngo's die werken met migranten binden de strijd tegen racisme niet openlijk aan, volgens praktijkwerkers uit schrik voor represailles. Een zeldzaam burgerinitiatief –zoals een antifascistische protestmars tegen de English Defence League (Engelse taalpuristen)- brengt maximum een honderd sympathisanten op de been en wordt door de politie op een ruime afstand van het publiek gehouden.

6.3 De Londense politiek en racisme

Het thema racisme is een onderdeel van het veiligheidsbeleid en valt onder de bevoegdheid van de burgemeester (Conservatieve partij). In de Assemblee zetelt slechts één politicus, Tom Copley⁸⁹ (Labour), die zich openlijk bekommert om dit thema. N.a.v. meldingen van vermeend racistisch gedrag vanwege de politie beloofde Johnson's uitvoeringschef op de Assemblee van 03/04/2012 een onderzoek in te stellen naar de feiten. Op de bijeenkomst van 26/06/2012 bleek echter dat het onderzoek nog niet gestart was. Jenny Jones (labour) spoorde aan tot de spoedige opstart van een doorlichting, waarbij ook etnische profilering onder de loep zou worden genomen. Het onderwerp kwam daarna niet meer op de Assemblee-agenda. Racisme, bij uitbreiding migranten, is zelden een lokaal politiek punt. Zo 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.

⁸⁹ Voor hij verkozen werd, werkte Copley voor Searchlight Educational Trust, een antifascistische liefdadigheidsinstelling die racisme en haat bestrijdt.

6.4 De Londense bevolking en racisme

6.4.1 Voorkomen van racisme

In Londen worden geen cijfers bijgehouden i.v.m. racisme. De Hoofdstedelijke politie houdt wel statistieken bij van gemelde racistisch-religieuze haatmisdrijven. In maart 2015 betrof het 12.278 gevallen (1/685 inwoners), een stijging van 25,7% t.o.v. het voorgaande jaar. Praktijkwerkers vertelden dat racisme en islamofobie sinds de aanslagen in Londen (2005) fel toenamen, vooral door de beeldvorming in de media. Zo toonden lokale media na de aanval op het Islamitische Centrum Muswell Hill (06/06/2013) begrip voor het 'incident' en werden de daders nooit gevat. Uit een undercoverreportage van de Britse televisieomroep (2013) blijkt dat meer dan 50% van de Londense verhuurkantoren woonst weigert aan migranten.

6.4.2 Kennis van de regelgeving omtrent hulp aan mensen zonder wettig verblijf

Praktijkwerkers geven aan dat ze zelf goed op de hoogte zijn van de wetgeving, die in Londen 'gewoon' wordt uitgevoerd. (Irreguliere) burgers zijn daarentegen vooral op de hoogte van de hulp die verboden is en de sancties die daaraan verbonden zijn. Dat de invulling van Europese regelgeving in het VK strenger is en dat de Londense uitvoering ervan een versmalde interpretatie is, verbaasde de praktijkwerkers. Met de Europese regels en het EVRM zijn ze niet vertrouwd.

6.4.3 Publieke perceptie

In de publieke opinie heerst over het algemeen een vijandige houding t.o.v. migranten, vooral i.v.m. EU-arbeidsmobiliteit. Het thema irreguliere migratie wordt zelden besproken in het publieke debat. Ook praktijkwerkers kunnen dit onderwerp maar moeilijk aansnijden, noch t.a.v. collega's en oversten, noch naar de migranten(groepen) waarmee ze werken.

6.5 Samenvatting

De Londense uitvoering van de regelgeving omtrent racisme kan als volgt worden samengevat:

Tabel 28: analyse van de Londense praktijk m.b.t. racisme op de vier P's

Policy	<ul style="list-style-type: none">- Geen antiracisme en/of antidiscriminatiebeleid.- Enkel invalshoek veiligheidsbeleid.
Polity	Inzet middelen ter ondersteuning antiracismebeleid: <ul style="list-style-type: none">- Directoraat Diversiteit van de Hoofdstedelijke politie;- weinig ngo's nemen het thema racisme op, er is geen lokale ondersteuning.
Politics	<ul style="list-style-type: none">- Beleidsverantwoordelijke= burgemeester van de Conservatieve partij.- Beleidsvoering= coronaal.- Weinig politieke controverse in de Assemblee.
People	<ul style="list-style-type: none">- Racisme en islamofobie nemen toe sinds de aanslagen in 2005, mede onder invloed van de beeldvorming in de media.- Praktijkwerkers zijn op de hoogte van de wetgeving, minder van de Londense interpretatie ervan. De Europese spelregels zijn zo goed als niet gekend.- (Irreguliere) migranten worden uitgesloten en niet geïnformeerd over rechten.- De publieke opinie is vijandig tegenover migranten (vooral EU-arbeidsmigrant(en)).- Irreguliere migranten is een onbespreekbaar thema.

7. Discussie en conclusie

Dit laatste onderzoekdeel bestudeerde of restrictieve regelgeving t.a.v. mensen zonder wettig verblijf invloed heeft op racisme a.d.h.v. vier P's: Policy, Polity, Politics en People.

De restrictieve regelgeving t.a.v. mensen zonder wettig verblijf wordt in Gent, Milaan en Barcelona ruim geïnterpreteerd. Bovendien investeren deze steden sterk in een antiracisme- en/of antidiscriminatiebeleid. Daartegenover staan Frankfurt, Rotterdam en Londen waar de regelgeving t.a.v. irreguliere migranten streng wordt toegepast en gecontroleerd. Deze steden voeren evenmin een specifiek antiracisme- en/of antidiscriminatiebeleid. Integendeel situeren Rotterdam en Londen dit beleidsdomein onder het bredere veiligheidsbeleid.

In alle steden kunnen (irreguliere) burgers melding maken van racisme (Gent, Milaan, Rotterdam, Barcelona), discriminatie (Frankfurt) of haatmisdrijven (Londen). In Gent, Milaan en Barcelona worden daarnaast nog vele preventieve en repressieve acties t.a.v. racisme ondernomen, in samenwerking met ngo's. In Londen worden geen acties omtrent racisme opgezet, Frankfurt en Rotterdam doen dat in beperkte mate.

Gent, Milaan en Barcelona voeren hun antiracisme- en/of antidiscriminatiebeleid transversaal uit, onder leiding van links-ideologische beleidsverantwoordelijken. In Frankfurt, Rotterdam en Londen is de beleidsuitvoering daarentegen coronaal. De partij-ideologie van de beleidsverantwoordelijken in Rotterdam en Londen is rechts geïnspireerd. Frankfurt is op dit vlak, met een groene schepen, de vreemde eend in de bijt. Misschien kan het gevoerde beleid –conform Diez' proces van *othering* eerder verklaard worden door de grote politieke controverse en publieke verdeeldheid omtrent migranten. In geen van de andere onderzochte steden, behalve Rotterdam veroorzaakt het thema politieke controverse. In Rotterdam is er één oppositiepartij die onderwerpen omtrent migranten op de beleidsagenda krijgt, terwijl er in Frankfurt een links-rechts tweespalt is. Het Rotterdamse oppositiebeleid kan als een bottom-up proces beschouwd worden. Volgens Checkel (1999; 2000) worden normen echter niet geïnternaliseerd via politieke druk (vb. *naming, shaming*).

Op basis van bovenstaande kunnen de steden andermaal verdeeld worden in inclusie en exclusieve steden. Gent, Milaan en Barcelona behoren opnieuw tot de eerste categorie, terwijl Frankfurt, Rotterdam en Londen alweer in de tweede groep zitten.

Tabel 29: kenmerken van inclusieve en exclusieve steden m.b.t. antiracismebeleid

	Inclusieve steden	Exclusieve steden
Policy	Argumenten die verwijzen naar inclusie m.b.t. antiracisme en/of antidiscriminatiebeleid: <ul style="list-style-type: none"> - racisme en discriminatie moeten aangepakt worden (preventie en repressie); - focus op Mensenrechten en sociale cohesie. 	Argumenten die verwijzen naar exclusie m.b.t. antiracisme en/of antidiscriminatiebeleid: <ul style="list-style-type: none"> - geen duidelijk antiracisme/ antidiscriminatiebeleid; - focus op invalshoek veiligheid.
Polity	Factoren m.b.t. de inrichting van het bestuur die de aanpak van racisme/discriminatie bevorderen: <ul style="list-style-type: none"> - beschikken over een meldpunt; - acties door verschillende stadsdiensten; - samenwerking met en subsidies aan ngo's. 	Factoren m.b.t. de inrichting van het bestuur die de aanpak van racisme/ discriminatie belemmeren: <ul style="list-style-type: none"> - beschikken over een meldpunt; - geen/ beperkte acties door stadsdiensten; - geen/ beperkte samenwerking met ngo's.
Politics	<ul style="list-style-type: none"> - Beleidsverantwoordelijken: (centrum) links. - Beleidsvoering: transversaal. - Weinig politieke controverse in gemeenteraad. 	<ul style="list-style-type: none"> - Beleidsverantwoordelijken: (centrum) rechts. - Beleidsvoering: coronaal - Weinig politieke controverse of grote controverse vanuit oppositie.
People	Factoren die het voorkomen van racisme positief beïnvloeden: <ul style="list-style-type: none"> - sterke inzet op racismebestrijding; - goede kennis van de regelgeving door praktijkwerkers en (irreguliere) burgers; - niet uitsluiten van (irreguliere) migranten; - overheersende positieve publieke perceptie m.b.t. migranten; - overheersende open visie m.b.t. migranten. 	Factoren die het voorkomen racisme negatief beïnvloeden: <ul style="list-style-type: none"> - geen/ beperkte inzet op racismebestrijding; - geen/ beperkte kennis van regelgeving door praktijkwerkers en (irreguliere) burgers; - uitsluiten van (irreguliere) migranten; - overheersende negatieve publieke perceptie m.b.t. migranten; - overheersende negatieve of gesloten visie m.b.t. migranten.

Hoewel Hill (1993) stelt dat instellingen slechts interveniërende variabelen zijn die hooguit beperkingen opleggen aan het gedrag van actoren, blijkt het tegendeel. Op basis van het onderzoek kan echter geen invloed van verbieden van hulp aan mensen zonder wettig verblijf op racisme vastgesteld worden. De interviews en beschikbare data tonen daarentegen aan dat een *logic of appropriateness* speelt: het gevoerde beleid beïnvloedt het gedrag van de (irreguliere) burgers. Met Niemann (in Orbie, 2009) kunnen we dan ook spreken van *sociale spill-over*.

Enkel Gent, Rotterdam en Barcelona monitoren meldingen van racisme op het lokale niveau. Alle geïnterviewden vermeldden dat deze cijfers het voorkomen van racisme niet weerspiegelen. Dit sluit aan bij de bevindingen van de Eurobarometer (EC, 2009; 2012) waaruit blijkt dat in Europa slechts 16% van de etnisch-culturele minderheden geneigd zijn slachtofferschap van discriminatie te melden.

Praktijkwerkers en burgers zijn goed op de hoogte van de wetgeving en de lokale uitvoering ervan in Gent, Milaan en Barcelona. In Frankfurt en Rotterdam kennen praktijkwerkers de wetgeving en weet men dat de lokale interpretatie een vrij strikte toepassing is van de nationale wetgeving die ook een

beperkende invulling is van de Europese regelgeving. Beide steden informeren irreguliere migranten niet. In Londen worden (irreguliere) burgers evenmin ingelicht. Hoewel Londense praktijkwerkers zeggen de regelgeving goed te beheersen, blijkt dit niet helemaal te kloppen: Europese Richtlijnen en het EVRM zijn minder gekend. Omdat burgers in Europa hun rechten onvoldoende kennen (EC, 2014c), publiceerde de EC begin 2014 richtsnoeren voor slachtoffers van discriminatie.

Beleid, bestuur en lokale politiek spelen -net als ngo's en media- een aanzienlijke rol in het vorm en richting geven aan de publieke opinie i.v.m. migranten (Freeman in Castles, 2004). Deze top-down verspreiding van normen verloopt via sociaal leren⁹⁰ (Checkel, 1998; Manners, 2002). Hoewel racisme voorkomt, heerst in Gent, Milaan en Barcelona een klimaat van verdraagzaamheid t.a.v. (irreguliere) migranten en leidt het gevoerde beleid tot stabiliteit (Barcelona) of afname (Gent en Milaan) van racisme. In Frankfurt en Rotterdam konden praktijkwerkers de evolutie van het voorkomen van racisme niet inschatten, in Londen vermoedt men een stijging. In laatstgenoemde drie steden staat een aanzienlijk deel van de bevolking negatief tegenover migranten.

⁹⁰ Checkel (1998) omschrijft sociaal leren als een proces waarbij actoren – door interactie met een bredere institutionele context– nieuwe belangen en voorkeuren verwerven, in de afwezigheid van duidelijke materiële prikkels.

IV. Besluit

Muižnieks (2009) en Cincotta (2010) stellen dat migratie wordt gecriminaliseerd omdat hulp bieden aan mensen zonder wettig verblijf verboden is. Beiden nemen bovendien aan dat verbieden van hulp aan wie onwettig op het grondgebied verblijft aanleiding geeft tot xenofobie. Via kwalitatief onderzoek werd deze stelling bestudeerd. A.d.h.v. wet- en beleidsteksten, rechtspraak en onderzoeksrapporten werden documentanalyses uitgevoerd. Semigestructureerde interviews, input en feedback van een stuur- en klankbordgroep resulteerden in casusanalyses. De centrale, geconcretiseerde onderzoeksvraag was: heeft verbieden van hulp aan mensen zonder wettig verblijf invloed op racisme? Deze werd opgedeeld in vier deelvragen.

1. In welke landen is hulp bieden aan mensen zonder wettig verblijf verboden en sinds wanneer?

Deze deelvraag focuste op de maatregelen en sancties i.v.m. tewerkstelling (Werkgevers sanctie Richtlijn 2009/52/EG), huisvesting en toegang tot gezondheidszorg en educatie (pakket maatregelen inzake hulpverlening: Facilitatierichtlijn 2002/90/EG en Kaderbesluit 2002/946/JBZ). Alle lidstaten zetten de Werkgevers sanctie Richtlijn om tegen 20/07/2011 en voorzien sancties. Alle lidstaten, behalve Italië, implementeerden tijdig het pakket maatregelen inzake hulpverlening (tegen respectievelijk 29/05/2000 en 28/02/2002) waardoor ook sancties voorzien zijn t.a.v. het faciliteren van hulp aan irreguliere migranten. Op basis van het ESH, het EVRM en het Handvest kennen alle lidstaten het recht op dringende medische zorg en toegang tot bepaalde onderwijsniveau 's toe. De zes onderzochte landen leggen -in bepaalde situaties- geen sancties op voor het verstrekken van humanitaire hulp. Opmerkelijk is dat de omzetting van supranationale regels leidde tot aanzienlijke verschillen tussen de onderzochte landen. Daardoor kan deze eerste deelvraag niet simpelweg beantwoord worden met een opsomming van landen.

2. Hoe geven steden uitvoering aan verbieden van hulp aan mensen zonder wettig verblijf?

De stedelijke invulling van bovenlokale regelgeving werd onderzocht a.d.h.v. vier P's (Policy, Polity, Politics, People). Op het lokale niveau tekende zich een duidelijke trend 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.

3. Heeft verbieden van hulp aan mensen zonder wettig verblijf invloed op racisme in Europa en in landen?

Deze deelvraag werd beantwoord a.d.h.v. de Richtlijnen betreffende rassengelijkheid 2000/43/EG en gelijke behandeling op het werk 2000/78/EG en het Kaderbesluit betreffende de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat 2008/913/JBZ. Zowel de Europese en nationale regelgeving inzake racismebestrijding als de restrictieve wetten ten aanzien van mensen zonder wettig verblijf vertonen een onduidelijke samenhang met de gewaarwording van racisme. De Facilitatierichtlijn kan een impact gehad hebben op het toegenomen aanvoelen van racisme in Spanje, Nederland en Duitsland. In laatstgenoemde land kan ook de implementatie van de Werkgevers sanctie Richtlijn invloed hebben gehad.

4. Heeft verbieden van hulp aan mensen zonder wettig verblijf invloed op racisme in steden?

Deze laatste deelvraag werd onderzocht a.d.h.v. de vier P's. Opnieuw tekende zich een duidelijk onderscheid af tussen inclusieve (Gent, Milaan, Barcelona) en exclusieve (Frankfurt, Rotterdam, Londen) steden. Op het lokale niveau werd geen invloed van verbieden van hulp aan mensen zonder wettig verblijf op racisme vastgesteld. De interviews en beschikbare data tonen daarentegen dat een *logic of appropriateness* speelt: het gevoerde beleid beïnvloedt het gedrag van de (irreguliere) burgers. Met Niemann (in Orbie, 2009) kunnen we dan ook spreken van *sociale spill-over*.

5. Normverspreiding

Er is geen duidelijke invloed van verbieden van hulp aan mensen zonder wettig verblijf op racisme. Hoewel de besproken regelgeving een normatieve inhoud hebben en normatief beargumenteerd worden, is de gedragsbeïnvloedende waarde van de wetten onduidelijk of lijkt ze onbestaande. Dat werd onderzocht door in te zoomen op enerzijds de invloed van lidstaten versus supranationale instellingen en anderzijds de invloed van lidstaten versus steden.

5.1 Invloed van lidstaten versus supranationale instellingen

De interpretatieruimte voor individuele lidstaten is heel groot m.b.t. de omzetting van de Werkgevers sanctie Richtlijn, het pakket maatregelen inzake hulpverlening en toegang tot gezondheidszorg en educatie. Zo kan elke lidstaat besluiten geen sanctie op te leggen en kan de term sanctie zowel een administratieve overtreding als strafrechtelijk misdrijf inhouden. Eveneens zijn er grote verschillen tussen de onderzochte landen i.v.m. antiracismewetgeving. Lidstaten houden de touwtjes dus sterk in handen, waardoor er (nog) geen evolutie is richting harmonie. Moravcsik's aanname (2008) dat de diversiteit tussen de lidstaten leidt tot de kleinste gemene deler, stemt hiermee overeen. Hoewel het ESH en het EVRM intergouvernementele instrumenten zijn van de RvE, wordt toegang tot gezondheidszorg en educatie door de zes onderzochte landen wel gerespecteerd. Dit leidt enigszins tot convergentie tussen de lidstaten.

Rationele bevoegdheidsoverdracht naar supranationale instellingen voorkomt zowel het collectieve actieprobleem als freeriding, waardoor lidstaten minder normatief handelen (Moravcsik, 2005). De EC verwierf de rol van controleur i.v.m. de onderzochte restrictieve en antiracisme regelgeving. Deze beperkte bevoegdheid leidde tot het instellen van inbreukprocedures. Tevens stelt de EC evaluatierapporten op. Hieruit blijkt dat nationale rechters vaak neigen naar een minimale toepassing van sancties (EC, 2014c). De uitvoering is m.a.w. minder normatief dan de formele wetten. I.v.m. Kaderbesluit 2008/913/JBZ startte de EC ook normatieve dialogen en een expertgroep op ter ondersteuning van de lidstaten (EC, 2014b). De rol van normatieve argumenten wordt hierdoor duidelijk geïllustreerd: de EC tracht binnen de eigen bevoegdheden freeriding te voorkomen en maakt gebruik van wat Pollak *agent slippage* noemt (in Orbie, 2009). Een grotere rol is weggelegd voor de supranationale rechtbanken: via *juridische spill-overs* begrenzen het ECSR en het EHRM de restrictieve maatregelen t.a.v. van mensen zonder wettig verblijf en zorgen ze voor een *upgrading of the common interest* (Burley & Mattli in Orbie, 2009).

Als de EU een normatieve macht is (Manners, 2006) m.b.t. migratie- en integratiebeleid, geeft ze de indruk een normatieve schildpad te zijn. Williamson (2000) verklaart deze 'traagheid' op basis van het specifieke beleidsniveau: hoe hoger dit niveau, hoe langer het duurt voor aanpassingen zich manifesteren. Williamson situeert de Raad van ministers op het niveau waarbij beleidsaanpassingen enkele jaren in beslag nemen⁹¹. M.b.t. antiracismewetgeving (die Williamson op het derde niveau plaatst) zou output slechts zichtbaar zijn na een tiental jaar.

⁹¹ Op het laagste niveau ziet Williamson (2000) individuele contracten, een trapje hoger staan niet-bindende aanbevelingen en beslissingen onder gedeelde bevoegdheid, het derde niveau bevat de formele bindende regels (vb. wetten), het vierde niveau betreft ingebedde instellingen (cultuur en normen).

5.2 Invloed van lidstaten versus steden

Ondanks Checkel's aannname (1998) dat landen norm-makers en steden norm-takers zijn, leverden de lokale praktijken 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). De zes onderzochte steden hebben m.a.w. geen beleid conform de letters van de bovenlokale regels.

De restrictieve regelgeving t.a.v. mensen zonder wettig verblijf wordt in Gent, Milaan en Barcelona ruim geïnterpreteerd. Daartegenover staan Frankfurt, Rotterdam en Londen waar de regelgeving t.a.v. irreguliere migranten streng wordt toegepast en gecontroleerd. Gent, Milaan en Barcelona investeren ook sterk in een antiracisme- en/of antidiscriminatiebeleid en voeren dit transversaal uit, onder leiding van links-ideologische beleidsverantwoordelijken. Frankfurt, Rotterdam en Londen hebben geen specifiek antiracisme- en/of antidiscriminatiebeleid, de beleidsuitvoering is coronaal. De partij-ideologie van de beleidsverantwoordelijken in Rotterdam en Londen is rechts geïnspireerd. Parallel aan de bevindingen van Hix & Noury (2007) voeren (centrum) linkse coalities een liberaal en (centrum) rechtse coalities een restrictief migratiebeleid t.a.v. (irreguliere) migranten. Frankfurt is op dit vlak, met een groene schepen, de vreemde eend in de bijt. Misschien kan het gevoerde beleid – conform Diez' proces van *othering*- verklaard worden door de grote politieke controverse en publieke verdeeldheid omtrent migranten. In geen van de andere onderzochte steden, behalve Rotterdam veroorzaakt het thema politieke controverse. In Rotterdam is er één oppositiepartij die onderwerpen omtrent migranten op de beleidsagenda krijgt, terwijl er in Frankfurt een links-rechts tweespalt is. Het Rotterdamse oppositiebeleid is een bottom-up proces, waardoor normen niet geïnternaliseerd worden (Checkel 1999; 2000).

Sociaal constructivisten (Checkel; 2000; Manners, 2002; Diez, 2004) wijzen op het belang van normverspreiding. Manners (2002) expliciteert dat normen zowel aanvaard als verworpen kunnen worden. Zes factoren spelen hierbij een rol: openlijke verspreiding, besmetting, overdracht, informele verspreiding, culturele filters en procedurele verspreiding. Openlijke verspreiding, d.w.z. verspreiding van normen door de fysieke aanwezigheid van migranten, werd in de masterproef niet onderzocht. Milaan en Barcelona treden via hun antigeruchtenstrategie actief op tegen besmetting en overdracht van negatieve discourses t.a.v. migranten. Net als Gent werken ze bovendien hard aan positieve beeldvorming t.a.v. migranten (informele verspreiding). 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 ruimschoots informatie te bieden en samen te werken met ngo's,

waardoor culturele filters worden weggenomen. Frankfurt, Rotterdam en Londen investeren daarentegen nauwelijks in racismebestrijding, waardoor ze besmetting, overdracht en informele verspreiding van discoursen niet beïnvloeden. Tevens informeren ze (irreguliere) burgers niet en werken ze niet (Londen) of nauwelijks (Frankfurt, Rotterdam) samen met ngo's. Hierdoor blijven culturele filters bestaan. Hoewel praktijkwerkers vertelden de wetgeving en stedelijke uitvoering ervan te kennen, blijkt dit in Londen niet helemaal te kloppen: Europese Richtlijnen en het EVRM zijn minder gekend. Deze exclusieve steden focussen op het handhaven van de regelgeving (procedurele verspreiding). Controles i.v.m. irreguliere migranten hebben een afschrikkend effect en zorgen voor angst bij mensen zonder wettig verblijf. Uit onderzoek van Spencer & Price (2014) blijkt echter dat sancties onderbenut worden. Beleid dat gericht is op sanctioneren en uitsluiten heeft dus eerder een symbolische i.p.v. een effectieve waarde. Alle onderzochte steden verspreiden procedurele regels die het gedrag van inwoners beïnvloeden. De kloof tussen bovenlokale regelgeving en de stedelijke praktijken is vaak groot. In geen enkele onderzochte stad kon invloed van het verbieden van hulp aan mensen zonder wettig verblijf op racisme vastgesteld worden. De stuurgroep van het onderzoek besloot dan ook als volgt: "irregularity just shows that the system doesn't work".

6. Mogelijkheden voor verder onderzoek

Er is nog maar weinig onderzoek verricht naar de gevolgen van criminalisering voor het individu, dat geconfronteerd wordt met wetten en praktijken (Parkin, 2013). Deze masterproef vertrok vanuit bovenlokale regelgeving om de lokale uitvoering ervan te bestuderen in zes steden a.d.h.v. vier P's. De Vervoerders sanctie Richtlijn (2001/51/EG) -die het vervoeren van irreguliere migranten verbiedt- werd niet behandeld. Een analyse hiervan zou de masterproef kunnen vervolledigen.

Het besluit van deze studie is dat niet wetten, maar de stedelijke context racisme beïnvloedt. Om te weten of deze bevinding veralgemeend kan worden, is het aangewezen dat enerzijds meerdere steden binnen één land en steden van de nieuwe lidstaten worden onderzocht. Anderzijds zijn representatieve steekproefbevragingen nodig voor een geldige conclusie.

Criminalisering van migratie wordt gedreven door meerdere factoren. Niet alle denkbare of voor de hand liggende 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. Misschien werpt het bestuderen van meerdere factoren een ander licht op de conclusie. Helaas was er geen tijd en schrijfruimte om factoren zoals het belang van politiek, verder uit te diepen. De suggestie dat politieke controverse en publieke verdeeldheid doorwegen op de beleidsagenda verdient verder onderzoek.

Tenslotte dient opgemerkt dat de analyses vanuit een structurationistische ontologie werden gelinkt aan bestaande theoretisch-wetenschappelijke inzichten. In antwoord op de centrale onderzoeksvraag werd de werkelijkheid m.a.w. beschouwd als een permanente en wederzijdse beïnvloeding van actoren en structuren (Orbie, 2009). Vanuit een (neo)realistisch of rationalistisch perspectief zouden kosten-batenanalyses centraal staan en instellingen slechts in de marge behandeld worden. Reflectivistische, (neo)marxistische en (neo)gramsciaanse benaderingen zouden veeleer focussen op macht(sverhoudingen) vanuit de aanname dat mechanismen van normverspreiding op macht berusten (Galtung, in Manners, 2002).

V. Geraadpleegde literatuur

Ajuntament de Barcelona (2013). *Barcelona Report on Implementing the 10-points-plan-of-action of the European Coalition of Cities Against Racism*. Ajuntament de Barcelona.

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 i.v.m. populatie, geraadpleegd op 18/04/2015:

<http://opendata.bcn.cat/opendata/en/catalog/POBLACIO>

Amical (25/09/2012). *Striving towards a comprehensive local anti-racism strategy within the context of a National and European Migration Policy*. Eigen noties.

Arbeidshof te Brussel (2009). *Arrest Buitengewone Openbare terechtzitting van 28 augustus 2009*. Eerste Kamer van het Arbeidshof te Brussel.

http://jure.juridat.just.fgov.be/pdfapp/download_blob?idpdf=N-20090828-1

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.

Bicocchi, L. & LeVoy, M. (2007). *Undocumented Migrants Have Rights! An Overview of the International Human Rights Framework*. Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants.

Bigo, D. (2004). Criminalisation of ‘Migrants’: The side effects of the will to control the frontiers and the sovereign illusion. Bogusz, B., Cholewinski, R., Cygan A. & Szyszczak E. (eds). *Irregular migration and human rights: Theoretical, European and international perspectives*. Leiden, Martinus Nijhoff Publishers.

Bilgili, Ö. & Agimi, I. (2015). *Supporting Immigrant Integration in Europe. What Role for Origin Countries’ Subnational Authorities?* Migration Policy Institute.

Brevoord, N. (2014). *Viele Touristenunterkünfte in Frankfurt sind illegal*. http://www.journal-frankfurt.de/journal_news/Wohnen-in-Frankfurt-58/Airbnb-9flats-und-Co-Viele-Touristenunterkuenfte-in-Frankfurt-sind-illegal-21066.html

Bundesministerium des Innern (2007). *Illegal aufhältige Migranten in Deutschland. Datenlage, Rechtslage, Handlungsoptionen*. Deutsche Bundesministerium des Innern.

Carrera, S. & Merlino, M. (2009). *Undocumented immigrants and rights in the EU. Addressing the gap between social science research and Policy-making in the Stockholm Programme?*. Centre for European Policy Studies.

Carrera, S. & Merlino, M. (2010). *Assessing EU Policy on Irregular Immigration under the Stockholm Programme*. Centre for European Policy Studies.

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.

Checkel, J.T. (1999). Social construction and integration. *Journal of European Public Policy*, vol. 6, nr. 4, p. 545-560.

Checkel, J.T. (2000). Building new identities? *Debating Fundamental Rights in European Institutions*. ARENA Centre for European Studies, University of Oslo.

Cincotta, C. (2010). *Criminalizing Immigrants: Unlawful and Harmful to the Public*.

<https://www.aclu.org/blog/immigrants-rights/criminalizing-immigrants-unlawful-and-harmful-public>

City of Londen (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>

Cliquet, A. & De Moor, N. (2013). *Leidraad Internationaal Publiekrecht*. Academia Press.

Collett, E. (2015). The development of EU policy on immigration and asylum. Rethinking coordination and leadership. *Policy Brief Series*, nr. 8. Migration Policy Institute Europe.

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 (2004). *COM(2004)379 definitief. Groenboek Gelijkheid en non-discriminatie in een uitgebreide Europese Unie*. 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 (2006a). *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.

Commissie van de Europese Gemeenschappen (2006b). *COM(2006) 402 final. Communication from the Commission on Policy priorities in the fight against illegal immigration of third-country nationals*. Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen.

Commissie van de Europese Gemeenschappen (2014). *COM(2014)27 definitief. Implementatie kaderbesluit 2008/913/JBZ van de Raad betreffende de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat door middel van het strafrecht*.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2014:0027:FIN:NL:PDF>

Compas, Oxford University (2014). *City Responses to Irregular Migrants: 16-17 October 2014. Summary report*. Niet gepubliceerd.

Council of Europe (2006a). *Recommendation 1775. Human rights of irregular migrants*.
<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta06/EREC1755.htm>

Council of Europe (2006b). *Resolution 1509. Human rights of irregular migrants*.
<http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta06/eres1509.htm>

Council of the European Union (2012). *EU strategic framework and action plan on human rights and democracy, adopted in June 2012*.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/131181.pdf

De Lucas, J. (2003). *Globalizaciòn e identidades. Claves políticas y jurídicas*. Icaria, Antrazyt.

Delvino, N. & Spencer, S. (2014). *Irregular Migrants in Italy: Law and Policy on Entitlements to Services*. Compas, University of Oxford.

Diez, T. (2004). Europe 's others and the return of geopolitics. *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 17, nr. 2, p. 319-335.

Duke, S. (2014). The EU's Existential Crisis: Far from Academic. *Eipascope 2014*, p. 17-22. European Institute of Public Administration EIPA-Antenna Luxembourg.

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 (2013), *Eurocities Integrating Cities report – Evidence of local policies towards migrant integration*. Eurocities.

European Commission (2000a). *Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin.*

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=CELEX:32008F0913>

European Commission (2000b). *Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation.*

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0078:en:HTML>

European Commission (2000c). *Eurobarometer 53. Public opinion in the European Union.* European Commission Brussels.

European Commission (2001). *COM(2001) 672 final. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a common policy on illegal immigration.* European Commission Brussels.

European Commission (2003). *Eurobarometer 57.0. Discrimination in Europe.* European Commission Brussels.

European Commission (2005). *COM(2005) 583 final. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the implications of the Court's judgment of 13 September 2005 (Case C 176/03 Commission v Council).* European Commission Brussels.

European Commission (2007). *Special Eurobarometer. Discrimination in the European Union Summary.* European Commission Brussels.

European Commission (2008a). *COM(2008) 420 final. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Non-discrimination and equal opportunities: A renewed commitment.* Commission of the European Communities.

European Commission (2008b). *Framework Decision on combating racism and xenophobia - penalising public incitement to violence or hatred on the basis of race and colour.*

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:328:0055:0058:en:PDF>

European Commission (2009). *Special Eurobarometer 317. Discrimination in the EU in 2009.* European Commission Brussels.

European Commission (2011a). *IP/10/408. Employment Equality: European Commission refers Italy to the EU's Court of Justice.* European Commission.

European Commission (2011b). *COM(2011) 681 final. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A renewed EU strategy 2011 – 2014 for corporate social responsibility.* <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0681:FIN:EN:PDF>

European Commission (2011c). *IP/11/1369. Stronger cooperation and mobility at the centre of the renewed EU migration strategy.* http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1369_en.htm

European Commission (2011d). *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 (2012). *Special Eurobarometer 393. Discrimination in the EU in 2012.* European Commission Brussels.

Europese Commissie (2014a). *IP/14/27. Gelijke behandeling: in alle 28 EU-lidstaten nu regels van kracht voor de aanpak van discriminatie.* Europese Commissie Brussel.

Europese Commissie (2014b). *COM(2014)27. Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de uitvoering van Kaderbesluit 2008/913/JBZ van de Raad betreffende de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat door middel van het strafrecht.*

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2014:0027:FIN:NL:PDF>

European Commission (2014c). *COM(2014)2. Joint Report on the application of Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin ('Racial Equality Directive') and of Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation ('Employment Equality Directive').* European Commission Brussels.

European Commission (2014d). *SWD(2014)5. Annexes to the Joint Report on the application of the Racial Equality Directive (2000/43/EC) and the Employment Equality Directive (2000/78/EC).* European Commission Brussels.

European Commission (2014e). *COM (2014)910 final Annex 1. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Commission Work Programme 2015. A New Start.* European Commission Brussels.

European Commission (2014f). *COM (2014)910 final Annex 4. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Commission Work Programme 2015. A New Start.* European Commission Brussels.

European Commission (2014g). *2013 Report on the application of the EU Charter of Fundamental Rights.* Luxembourg: Publications Office of the European Union.

European Commission (2014h). *COM(2014)158 final. A new EU framework to strengthen the rule of law.* http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com_2014_158_en.pdf

European Commission (2014i). *European Anti-Discrimination Law Review. The European Network of Legal Experts in the Non-Discrimination Field.* European Commission Brussels.

European Commission (2014j). *COM (2014) 286. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2009/52/EC of 18 June 2009*

providing for minimum standards on sanctions and measures against employers of illegally staying third country nationals. European Commission Brussels.

European Commission (2015a). *Flash report: Seventh meeting of the Expert Group on Framework Decision 2008/913/JHA on combating racism and xenophobia by means of criminal law, 13 February 2015.* Intern document.

European Commission (2015b). *Annex to the invitation from the Commission to the seventh meeting of the Expert Group on the Framework Decision 2008/913/JHA on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia. Request for information on existing best practices to ensure the application of Article 4 and Article 8 of the Framework Decision.* Intern document.

European Commission (2015c). *Towards a Comprehensive European Migration Policy: 20 years of EU Action.* European Commission Brussels.

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.

FRA (2010). *EU-MIDIS technical report. European Union Minorities and Discrimination Survey.* European Union Agency for Fundamental Rights Vienna.

FRA (2011a). *Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union.* European Union Agency for Fundamental Rights Vienna.

FRA (2011b). *Migrants in an irregular situation: access to healthcare in 10 European Union Member States.* European Union Agency for Fundamental Rights Vienna.

FRA (2012). *Making hate crime visible in the EU: acknowledging victims' Rights.* European Union Agency for Fundamental Rights Vienna.

FRA (2014a). *Criminalisation of migrants in an irregular situation and of persons engaging with them.* European Union Agency for Fundamental Rights Vienna.

FRA (2014b). *Annual report 2013. Fundamental rights: challenges and achievements in 2013.* European Union Agency for Fundamental Rights Vienna.

Europees Hof voor de Rechten van de Mens (2002). *Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden zoals gewijzigd door Protocollen Nrs. 11 en 14 met de aanvullende Protocollen Nrs. 1, 4, 6, 7, 12 en 13.* Europees Hof voor de Rechten van de Mens, Straatsburg.

Europees Hof voor de Rechten van de Mens (2015). *Factsheet – Children's rights.*
http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Childrens_ENG.pdf

Europees Parlement, Europese Raad & Europese Commissie (2007). *2007/C 303/01. Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.* Publicatieblad van de Europese Unie.

Foblets, M-C., Hubeau, B. & Talhaoui, F. (1996). *Migratie- en migrantenrecht: recente ontwikkelingen*. Brugge: die keure.

Foreign & Commonwealth Office (2014). *Human Rights and Democracy Report 2013*.
<https://www.gov.uk/government/publications/human-rights-and-democracy-report-2013/human-rights-and-democracy-report-2013>

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 ECSR op 10 november 2014*. Intern document.

Gemeente Rotterdam (2014c). *Volle kracht vooruit. Coalitieakkoord 2014 – 2018*. Gemeente Rotterdam.

Gemeente Rotterdam. Data i.v.m. 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_Landlords_Aug_14.pdf

Hart, 't, H., Boeije, H. & Hox, J. (2009). *Onderzoeksmethoden*. Den Haag: Boom-Lemma.

Hill, C. (1993). The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role. *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, nr. 3, p. 305-328.

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.

Husband, C. (2009). *Brownpaper. Promoting social cohesion in the context of state policies on security: a contradiction*. niet gepubliceerd.

Huysmans, J. (2000). The European Union and the Securitization of Migration. *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, nr. 5, p. 751-777.

Kruispunt Migratie-Integratie (2014) *Nieuwsbrieven vreemdelingenrecht*.
<http://www.kruispuntmi.be/thema/vreemdelingenrecht-internationaal-privaatrecht>

Kupiszewski, M & Mattila, H. (2008). *Addressing the Irregular Employment of Immigrants in the European Union: between Sanctions and Rights*. International Organisation for Migration.

- Manners, I. (2002). Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, nr. 2, p. 235-258.
- Manners, I. (2006). The European Union as a Normative Power: A Response to Thomas Diez. *Millennium-Journal of International Studies*, nr. 35, p. 167-180.
- Manners, I. (2008). The normative ethics of the European Union. *International Affairs*, vol. 84, nr. 1, p. 45-60.
- Martino, di, A., Biondi Dal Monte, F., Boiano, I. & Raffaelli, R. (2013). *The criminalization of irregular immigration: law and practice in Italy*. Pisa, University Press.
- Meng-Hsuan, C. (2006). *Working paper no. 37*. University of Oxford, Centre on Migration Policy and Society.
- Merlino, M. & Parkin, J. (2011). *Irregular Migration in Europe: EU policies and the Fundamental Rights Gap*. Centre for European Policy Studies (CEPS).
- Moravcsik, A. (2005). The European Constitutional Compromise and the neofunctionalist legacy. *Journal of European Public Policy*, vol. 12, nr. 2, p. 349-386.
- Moravcsik, A. (2008). The European Constitutional Settlement. *The World Economy*, vol. 31, nr. 1, p. 158-183.
- Office for National Statistics. Data i.v.m. populatie in Londen, geraadpleegd op 19/04/2015: <http://www.nomisweb.co.uk/query/construct/summary.asp?mode=construct&version=0&dataset=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.
- Palidda, S. (2011). *Racial criminalization of migrants in 21st century*. Farnham, Ashgate.
- Parkin, J. (2013). *The Criminalisation of Migration in Europe. A State-of-the-Art of the Academic Literature and Research*. Centre for European Policy Studies.
- Picum (2007). *Undocumented Migrants Have Rights! An Overview of the International Human Rights Framework*. Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants Brussels.
- Picum (2010). *PICUM's Main Concerns about the Fundamental Rights of Undocumented Migrants in Europe*. <http://picum.org/picum.org/uploads/publication/Double%20Violence%20Against%20Undocumented%20Women%20-%20Protecting%20Rights%20and%20Ensuring%20Justice.pdf>

Picum (2011). *Building Strategies to Improve the Protection of Children an an Irregular Migration Situation in Europe. Country Brief United Kingdom*. Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants Brussels.

Picum (2012a). *Guaranteed access to services for undocumented migrants in Europe*. Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants Brussels.

Picum (2012b). *Building Strategies to Improve the Protection of Children an an Irregular Migration Situation in Europe. Country Brief Belgium*. Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants Brussels.

Picum (2012c). *Building Strategies to Improve the Protection of Children an an Irregular Migration Situation in Europe. Country Brief Italy*. Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants Brussels.

Picum (2012d). *Building Strategies to Improve the Protection of Children an an Irregular Migration Situation in Europe. Country Brief the Netherlands*. Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants Brussels.

Picum (2012e). *Building Strategies to Improve the Protection of Children an an Irregular Migration Situation in Europe. Country Brief Spain*. Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants Brussels.

Picum & Centre for European Policy Studies (2014). *Workshop PICUM/ CEPS: criminaliseren van migranten. Gevolgen en tegenmaatregelen, Brussel, 17 maart 2014*. Eigen notities.

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>

Rienzo, C. & Vargas-Silva, C. (2014). *Migrants in the UK: an overview*. The Migration Observatory at the University of Oxford.

Sanz, R.M. & Carchedi, R. (2013). *Desalojada la nave de la calle Puigcerdà en el Poblenou*.

<http://www.elperiodico.com/es/noticias/barcelona/desalojo-nave-inmigrantes-calle-puigcerda-poblenou-2527209>

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.

Sigona, N. & Hughes, V. (2012). *No way out, no way in. Irregular migrant children and families in the UK*. Compas, University of Oxford.

Snel, E., Burgers, J., Engbersen, G., Ilies, M., Van der Meij, R. & Rusinovic, K. (2011). *Arbeidsmigranten uit Bulgarije, Polen en Roemenië in Rotterdam. Sociale leefsituatie, arbeidspositie en toekomstperspectief*. Erasmus Universiteit Rotterdam.

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.

Spencer, S. (2012). *Irregular migrants' access to services and documentation in European cities*. Compas, University of Oxford.

Spencer, S. (2013). *City responses to migrants with irregular status: Summary of some emerging findings from a study on city, regional and national practices across the EU*. Verslag van de Eurocities Werkgroep Migratie & Integratie Riga, niet gepubliceerd.

Spencer, S. & Price, J. (2014). City-level Responses to Migrant Families with Restricted Access to Welfare Benefits. A European Pilot Study. Compas, University of Oxford.

Spencer, S. (2015) Equality for whom?. in Vertovec, S. (Ed) *Routledge International Handbook of Diversity Studies*, Routledge pp 216-222.

Stad Frankfurt, Amt für multikulturelle Angelegenheiten (2006). *Lebenslagen "illegal": Menschen ohne Aufenthaltsstatus in Frankfurt am Main*. Verlag Loeper.

Stad Frankfurt (2011). *Frankfurter Wahlanalysen. Stadverordnetenwahl am 27 März 2011 in Frankfurt am Main: eine erste analyse*. Stad Frankfurt, Bürgeramt, Statistik und Wahlen.

Stad Frankfurt. Data i.v.m. populatie, geraadpleegd op 11/04/2015:
http://www.frankfurt.de/sixcms/detail.php?id=437171&ffmparf_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 (2013). *Gent als migratiestad anno 2012: een analyse op basis van het rijksregister*. Intern document.

Stad Gent (2014a). *Meldpunt discriminatie: overzicht contacten met het meldpunt*. Intern document.

Stad Gent (2014b). *Gedeeld Gents burgerschap 2014 – 2019. Welzijn, Gelijke kansen, Gezondheid en Sport*. Stad Gent.

Stad Gent (2015a). *Een Gentse visie op Intra-Europese migratie (IEM)*. Nog niet gepubliceerd.

Stad Gent (2015b). *10-punten-actieplan Stad Gent 2015-2019*. Stad Gent.

Stad Gent. Data i.v.m. populatie, geraadpleegd op 09/04/2015:
<http://gent.buurtmonitor.be/quickstep/QsBasic.aspx>

Stad Milaan. Data i.v.m. populatie, geraadpleegd op 10/04/2015:
<http://www.comune.milano.it/portale/wps/portal/CDMHome>

Tatum, D. (2012). The Paradox of Path Dependence: The Problem of Teleology in International Theory, *e-International Relations*: <http://www.e-ir.info/2012/07/16/the-paradox-of-path-dependence-the-problem-of-teleology-in-international-theory/>

Thalhammer, E., Zucha, V., Enzenhofer, E., Salfinger, B. & Ogris, G. (2001). *Attitudes towards minority groups in the European Union. A special analysis of the Eurobarometer 2000 survey on behalf of the European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia*. SORA, Vienna, Austria.

Tjaden, J.D. (2013). *The story behind the numbers. Why immigrants become citizens in Europe*. Migration Policy Group.

Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (2015). *Integrazione e non-discriminazione: panorama normativo e ruolo dell' UNAR*. UNAR, Ufficio di Milano.

United Kingdom Border Agency (2014). *Migrant Journey: Fourth report*. UK Border Agency.

Vertovec, S. (2007). Super-diversity and its implications, *Ethnic and Racial Studies.*, vol. 30, nr. 6, p. 1024-1054.

Voigts, H. (2014). *Bettenlager im Wohnhaus*. <http://www.fr-online.de/frankfurt/wohnen-bettenlager-im-wohnhaus,1472798,27360850.html>

Vogel, D. & Assner, M. (2010). *Kinder ohne Aufenthaltsstatus. Illegal im Land, legal in der Schule*. Studie für den Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR), Hamburg, Institute for International Economics.

Williamson, O.E. (2000). The New Institutional Economics: Tacking Stock, Looking Ahead. *Journal of Economic Literature*, nr. 38, p. 595-619.

World Health Organization (2008). *Emergency Medical Services Systems in the European Union. Report of an assessment project co-ordinated by the World Health Organization*. WHO Regional Office for Europe, Copenhagen.

Bijlage 3: vragenlijst

1. Q & A

- 1.1 Is facilitating entry for irregular migrants punishable? If so, how? For whom is it an offence? Are there exceptions?
- 1.2 Is facilitating stay for irregular migrants punishable? If so, how? For whom is it an offence? Are there exceptions?
- 1.3 Is facilitating accommodation for irregular migrants punishable? If so, how? For whom is it an offence? Are there exceptions?
- 1.4 Is providing humanitarian assistance to irregular migrants punishable? If so, how? For whom is it an offence? Are there exceptions?
- 1.5 Is facilitating employment for irregular migrants punishable? If so, how? For whom is it an offence? Are there exceptions?
- 1.6 Is transporting irregular migrants punishable? If so, how? For whom is it an offence? Are there exceptions?

2. Statements concerning the receiving society

- 2.1 All citizens know that facilitating entry for irregular migrants is (not) punishable. Explain your answer.
1= totally disagree – 2= partly agree – 3= agree – 4= largely agree – 5= totally agree
- 2.2 All citizens know that facilitating stay for irregular migrants is (not) punishable. Explain your answer.
1= totally disagree – 2= partly agree – 3= agree – 4= largely agree – 5= totally agree
- 2.3 All citizens know that facilitating accommodation for irregular migrants is (not) punishable. Explain your answer.
1= totally disagree – 2= partly agree – 3= agree – 4= largely agree – 5= totally agree
- 2.4 All citizens know that providing humanitarian assistance to irregular migrants is (not) punishable. Explain your answer.
1= totally disagree – 2= partly agree – 3= agree – 4= largely agree – 5= totally agree
- 2.5 All citizens know that facilitating employment for irregular migrants is (not) punishable. Explain your answer.
1= totally disagree – 2= partly agree – 3= agree – 4= largely agree – 5= totally agree
- 2.6 All citizens know that transporting irregular migrants is (not) punishable. Explain your answer.
1= totally disagree – 2= partly agree – 3= agree – 4= largely agree – 5= totally agree

3. Prevalence of discrimination towards irregular migrants

Article 1 of the Council Framework decision 2008/913/JHA on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law determines 4 offences concerning racism and xenophobia:

- a) *“publicly inciting to violence or hatred directed against a group of persons or a member of such a group defined by reference to race, colour, religion, descent or national or ethnic origin;*
- b) *the commission of an act referred to in point (a) by public dissemination or distribution of tracts, pictures or other material;*
- c) *publicly condoning, denying or grossly trivialising crimes of genocide, crimes against humanity and war crimes as defined in Articles 6, 7 and 8 of the Statute of the International Criminal Court, directed against a group of persons or a member of such a group defined by reference to race, colour, religion, descent or national or ethnic origin when the conduct is carried out in a manner likely to incite to violence or hatred against such a group or a member of such a group;*
- d) *publicly condoning, denying or grossly trivialising the crimes defined in Article 6 of the Charter of the International Military Tribunal appended to the London Agreement of 8 August 1945, directed against a group of persons or a member of such a group defined by reference to race, colour, religion, descent or national or ethnic origin when the conduct is carried out in a manner likely to incite to violence or hatred against such a group or a member of such a group.” (EC, 2008, art. 1)*

3.1 Is there xenophobia against irregular migrants? If so, how/ in which domains? Is this related to the legislation? In what respect/ to which extent?

3.2 Was there xenophobia against irregular migrants before the current legislation was applied? When was that? Was this related to the legislation?

3.3 Is there now more xenophobia (against irregular migrants)? If so, how/ in which domains? What is the reason?

3.4 Do you wish to add something to this questions (about xenophobia against irregular migrants)?

3.5 Are there resources available to support your answers? If so, which ones?

3.6 Are there other people that I can contact on this theme? If so, contact details?

3.7 How many irregular migrants live in your city? On which are these figures/ data based?

4. Statements on irregular migrants

4.1 All irregular migrants know that facilitating entry for irregular migrants is (not) punishable? Explain your answer.

1= totally disagree – 2= partly agree – 3= agree– 4= largely agree – 5= totally agree

4.2 All irregular migrants know that facilitating stay for irregular migrants is (not) punishable? Explain your answer.

1= totally disagree – 2= partly agree – 3= agree– 4= largely agree – 5= totally agree

4.3 All irregular migrants know that facilitating accommodation for irregular migrants is (not) punishable? Explain your answer.

1= totally disagree – 2= partly agree – 3= agree– 4= largely agree – 5= totally agree

4.4 All irregular migrants know that providing humanitarian assistance to irregular migrants is (not) punishable? Explain your answer.

1= totally disagree – 2= partly agree – 3= agree– 4= largely agree – 5= totally agree

4.5 All irregular migrants know that facilitating employment for irregular migrants is (not) punishable? Explain your answer.

1= totally disagree – 2= partly agree – 3= agree– 4= largely agree – 5= totally agree

4.6 All irregular migrants know that transporting irregular migrants is (not) punishable? Explain your answer.

1= totally disagree – 2= partly agree – 3= agree– 4= largely agree – 5= totally agree