



# IRREGULIERE MIGRATIE IN NEDERLAND CLANDESTINO



## Het tellen van de ontelbaren: data en trends in Europa

Onderzoeksresultaten

December 2008

### BELANGRIJKE PUNTEN

*Belangrijkste uitkomsten ten aanzien van illegale of irreguliere migratie*

- Veel voorkomende gebieden van herkomst: Turkije, Marokko, sub-Sahara Afrika, Suriname, China en Latijns Amerika.
- Meest voorkomende economische sectoren voor illegale arbeid (2006): land en tuinbouw, semi-overheidsinstellingen en bouw.
- Meeste aangetroffen illegale arbeiders per sector (2006): schoonmaak, metaalindustrie, en semi-overheid.
- Illegale arbeid binnen bedrijven: ongeveer 80 000 werknemers op jaarbasis.
- Illegaal verblijf: ongeveer 100 000 migranten op jaarbasis.

*Beoordeling van de schattingen in Nederland*

- De schattingsmethoden zijn verbeterd de afgelopen jaren
- De kwaliteit van de door onderzoekers gebruikte data is verbeterd door meer samenwerking tussen overheidsdiensten en voortgaande automatisering;
- De schattingen zijn van relatief goede kwaliteit, maar ze blijven afhankelijk van de tekortkomingen die de methoden en data met zich meebrengen en geven daardoor waarschijnlijk geen volledige afspiegeling van de populatie.

*Trajecten van illegaliteit*

- Trajecten die leiden tot illegaliteit zijn:
- Illegale overschrijding van een grens over land, over zee of via de lucht, bijvoorbeeld met hulp van een mensenhandelaar of mensensmokkelaar;
- Het laten verlopen van voorwaarden van een visum of het verliezen van het verblijfsrecht door het verrichten van illegale arbeid of door het begaan van een misdrijf;
- Nalaten om het land te verlaten na een asielverzoek als alle middelen zijn verstreken;
- Geboren worden als kind van een illegale ouder of illegale ouders;
- In het algemeen is de meeste illegale migratie arbeidsmigratie en in veel gevallen worden migranten na verloop van tijd illegaal nadat ze enige tijd legaal in het land zijn geweest (met behulp van een visum of middels een asielaanvraag)

*Belangrijke vormen van beleid*

- De uitbreiding van de identificatieplicht in 2005;
- Aanpassingen van de Wet Arbeid Vreemdelingen in 2004 met verhoogde boetes voor werkgevers die illegale arbeid inhuren;
- De Vreemdelingenwet 2000 met aanscherpingen van het asielbeleid
- De Koppelingswet in 1998 met een systematische controle op de rechten van migranten op publieke voorzieningen en een uitbreiding van de definitie van illegaal verblijf
- De terugkeernota uit 2003 en een uitbreiding van de detentiecapaciteit voor vreemdelingenbewaring
- De illegalennota uit 2004 en de uitbreiding van de capaciteit van de politie voor vreemdelingentoezicht;

*Beleidsimplicaties*

- De landelijke verkiezingen van 2002 worden veelal gezien als een waterscheiding in het denken over migratie en integratie, waarbij een sterke ontevredenheid bij een deel van de bevolking aan het licht is gebracht;
- In reactie hierop is het migratiebeleid op veel punten aangescherpt met een nadruk op afschrikking, uitsluiting en verwijdering van illegal migranten;
- Daar tegenover staat het 'generaal pardon' of de legalisering van 2007.;



CLANDESTINO

<http://www.eliamap.gr/en/category/migration/>

## **HET ONDERZOEK**

*Schattingen en ramingen van illegale migratie circuleren vrij en kritiekloos binnen Europa zonder dat duidelijk is waar ze vandaan komen en wie ze geproduceerd heeft. De bron van de schattingen kan onduidelijk zijn, de richting is echter helder: de uitkomsten worden geregeld gebruikt als middel om publieke onrust rondom migratie op te roepen en druk uit te oefenen voor het invoeren van bepaalde beleidsmaatregelen.*

*Deze studie onderzoekt op een kritische manier de databronnen en schattingen van illegale migratie, en in het bijzonder de validiteit en betrouwbaarheid van de gehanteerde methoden die tot de schattingen hebben geleid. Daarmee laat de studie zien hoe en waarom migranten illegaal of irregulier worden en hoe ze eventueel aan een legale status kunnen komen. Ook het beleid dat beoogt het probleem van illegale migratie aan te pakken wordt tegen het licht gehouden.*

## **Migratie- achtergrond**

Nederland kent een relatief hoog niveau van immigratie. Ruwweg komen per jaar 100.000 migranten legaal het land binnen. Gezinshereniging, gezinsvorming en asielmigratie vormen het leeuwendeel hiervan. Arbeidsmigratie is beperkter. Gezinshereniging en gezinsvorming zien we bij Mediterrane migranten waaronder Turken en Marokkanen, terwijl migranten uit landen als Vietnam, Nigeria, Ghana, Irak, Somalië en Ethiopië vaker binnenkomen als asielzoekers. De grootste groepen minderheden zijn Turken, Marokkanen, Surinamers, Polen, Chinezen en Indonesiërs. In het algemeen is de arbeidsmarktpositie en sociale positie van niet-westerse migranten zwakker dan die van de autochtone bevolking en die van westerse migranten. De kansen op verbetering van de arbeidsmarktpositie zijn minder en ze werken vaak in minder goede banen. De huidige arbeidsmigratie naar Nederland weerspiegelt de vraag naar arbeid, namelijk voor hogeropgeleiden die vaak uit meer ontwikkelde landen komen.

## **Omvang en demografie van de illegale migratie**

Jaarlijks verblijven naar schatting ongeveer 100.000 irreguliere migranten in Nederland. Het merendeel van hen is in dienst bij werkgevers in Nederland. Tussen 2000 en 2006 waren er gemiddeld op jaarbasis rond de 80.000 illegaal werkende migranten werkzaam op de Nederlandse arbeidsmarkt. Onderzoekers gaan ervan uit dat op een willekeurig moment ongeveer twee derde van alle illegaal verblijvenden werk heeft. Veldwerk laat zien dat er meer mannen dan vrouwen illegaal in het land verblijven (voor zover bekend 85% mannen tegenover 15% vrouwen). Het "prototype" van de illegale migrant is een relatief jonge man (80 % onder de 40 jaar) die illegaal werkt. Bij slachtoffers van mensenhandel worden daarentegen vooral vrouwen aangetroffen. Veel illegale migranten komen uit Marokko, Turkije, de voormalige Sovjet Unie en China. Tussen de 11% en 33% van de aanwezige illegale migranten heeft ooit in een asielprocedure gezeten. De verdeling over de economische sectoren waarin zij werkzaam zijn varieert van jaar tot jaar, aangezien illegale arbeid flexibel en mobiel is. De land- en tuinbouw worden vaak het eerste geassocieerd met illegale arbeid, maar ook de bouw, industrie, horeca en uitzendbureaus behoren tot de risicosectoren. Illegale migranten worden vaker indirect dan direct ingehuurd door werkgevers. Zij werken veelal op valse identiteiten of valse papieren en de tussenlaag van uitzendbureaus en intermediairs lijkt te zij toegenomen. Door de tijd heen lijkt illegale arbeid verder ondergronds te zijn gegaan. Ook vindt het meer plaats binnen migrantenkringen en in de sfeer van de persoonlijke dienstverlening.

Over geboorte en sterfte van illegale migranten is weinig bekend. Er zijn alleen gegevens uit 1999 toen het Ministerie van Volksgezondheid schatte dat in Nederland op jaarbasis tussen de 500 en 1.250 baby's worden geboren die geen verblijfsstatus hebben. In hetzelfde rapport werd het aantal sterfgevallen onder illegale migranten geraamd tussen de 35 en 85.

Als het gaat om grensoverschrijdingen, worden per jaar ongeveer 10.000 illegale migranten aangehouden aan de grens (zee en luchtgrenzen). De meeste aanhoudingen vinden plaats op Schiphol, veelal in verband met identiteitsfraude, bijvoorbeeld het gebruik van valse documenten of valse identiteiten.

Jaar	Illegale arbeiders	Illegaal verblijvenden
1999	128 000	
2000		84 523 (71 578 to 97 467) 91 788 (72 629 to 110 948)
2001		80 000 (46 500 to 115 600) 117 373 (77 973 to 156 772)
2002		104 990 (77 721 to 132 262)
2003	80 000 (60 000 to 100 000)	77 077 (60 469 to 93 684)
2004	66 750 to 89 000	
2005		88 116 (62 320 to 113 912)
2006	86 250 to 115 000 80 000 (60 000 to 97 000)	

### De dynamiek van de illegaliteit: trajecten in en uit de illegaliteit

De aanwezige studies hebben laten zien dat de meeste illegale migranten op legale wijze Nederland zijn binnengekomen. Met andere woorden: de meeste voorkomende bron van illegaal verblijf in Nederland wat in de literatuur *overstaying* wordt genoemd. Dit gebeurt door ofwel het overschrijden van een visum ( of de vrije termijn van drie maanden voor migranten die niet visumplichtig zijn) ofwel door niet het land te verlaten nadat alle mogelijkheden van de asielprocedure zijn uitgeput. De laatste jaren is er een lichte stijging te zien van individuen die worden staandegehouden door de politie en die afkomstig zijn uit 'asiellanden'. Het gaat daarbij om meer dan een derde van het totale aantal staandegehouden illegale migranten. Omdat het aandeel toegewezen asielverzoeken laag is en uitgewezen asielzoekers lang niet altijd worden uitgezet, vormen afgewezen of uitgeprocedeerde asielzoekers een belangrijke bron van illegaliteit.

Het is voor derdelanders heel lastig uit een illegale status te komen. Er zijn geen officiële voorzieningen waarmee zij hun status kunnen legaliseren. Bovendien heeft Nederland een zeer beperkte historie op het gebied van regularisering waardoor legalisering slechts ene uitweg biedt voor een kleine en selectieve groep migranten. Na het generaal pardon uit 2007 worden de komende tijd geen grote ontwikkelingen op dit terrein verwacht. Als mogelijkheden blijven over het aanvragen van asiel of trouwen met een legale ingezetene. Asiel wordt echter slechts in zeer beperkte mate verleend. En ten aanzien van het huwelijk heeft Nederland door opeenvolgende wetswijzigingen het huwelijk tussen legaal ingezetenen en derdelanders bemoeilijkt. Zo vereist bijvoorbeeld de in maart 2006 ingevoerde *Wet inburgering in het buitenland* dat personen die met een Nederlandse burger willen trouwen bij voorbaat kennis opdoen in de taal en kennis over de samenleving, die getoetst wordt op het consulaat in het land van herkomst. Deze maatregel verkleint niet alleen duidelijk de mogelijkheden van legalisering door het huwelijk, maar gaat ook huwelijksmigratie vanuit derde landen naar Nederland tegen.

De aanwezigheid van illegale migranten in Nederland is een publiek geheim. Het is allang geen aanpassing meer aan een nieuwe situatie, maar het is steeds meer een structurele realiteit geworden. Nadat de nationale overheid jarenlang "spontane migranten" stilzwijgend had geaccepteerd, is een veelomvattend ontmoedigingsbeleid ingezet dat sinds de jaren negentig steeds verder wordt verfijnd. Toch heeft dit de structurele vraag naar goedkope en flexibele illegale arbeid niet weggenomen. In het publieke debat is illegaliteit wat naar de achtergrond geschoven. Een indicatie daarvoor is de afnemende aandacht in de kranten tussen 2002 en 2007. Schattingen die gemaakt worden om de omvang van de problematiek in kaart te brengen halen de media wel, maar trekken geen groot aandacht. Ook in beleidsoverwegingen spelen deze schattingen geen vooraanstaande rol. Nu en dan worden imposante getallen gebruikt om een bepaalde beleidslijn te legitimeren, maar over de hele linie genomen lijkt de invloed op het beleid beperkt. Onderwerpen die wel in de aandacht staan zijn incidenten en rapporten over criminaliteit door migranten, fraude, en mensensmokkel. Samenvattend is illegaliteit al langere tijd een belangrijke zorg voor de nationale overheid, hoewel dit nu wat minder in het publieke debat zichtbaar is, omdat daarin op dit moment integratie en multiculturalisme meer aandacht krijgen.

## **Belangrijkste beleidsaanbe- velingen op basis van het rapport**

Nederlandse onderzoekers hebben relatief veel onderzoek verricht aangaande de kwalitatieve en kwantitatieve aspecten van illegaliteit in de nationale context. Veel van de studies zijn geheel of gedeeltelijk verricht in opdracht van partijen die bij de totstandkoming van het beleid betrokken zijn, namelijk overheden en sociale partners. Toch worden veel van de uitkomsten van dit onderzoek niet ingezet bij de tot standkoming van een effectief beleid om het vraagstuk van illegaliteit op realistische wijze aan te pakken.

Tot op zekere hoogte lijkt het erop dat illegale migranten reageren op de controles en reguleringen en dat zij zich nog minder opvallend zijn gaan gedragen, waardoor zij nog beter aan controles ontkomen. Bovendien laten de schattingen zien dat er geen dramatische veranderingen lijken te zijn opgetreden in de omvang van het illegale verblijf in Nederland, de situatie lijkt tamelijk stabiel en niet sterk beïnvloed door nationaal beleid. De enige daling die we zien heeft te maken met de uitbreidingen van de Europese Unie met de Oost Europese landen, waardoor een deel van de migranten nu op legale wijze in Nederland kan verblijven en/of werken.

De belangrijkste discrepanties tussen onderzoeksuitkomsten en beleidsmaatregelen geven tevens aanknopingspunten voor het beleid:

Ten eerste, hoewel duidelijk uit de aanwezige studies blijkt dat de meeste illegalen werkzaam zijn en hoewel de sectoren waarbinnen zij tewerkgesteld zijn min of meer bekend zijn, is de afschrikkende werking van het beleid op dit punt nog onvoldoende. De effecten van de verhoogde boetes voor werkgevers en voor de toenemende aandacht voor degenen die profiteren van illegale arbeid dienen daarbij wel te worden afgewacht en meegewogen.

Ten tweede, hoewel de politie en terugkeerinstanties meer mogelijkheden hebben voor het aanhouden en uitzetten van illegalen, is het uitzettingenbeleid nog steeds verre van sluitend. Het aandeel effectieve verwijderingen is niet gestegen en wellicht over de jaren heen zelfs gedaald. Zelfs met meer aanhoudingen en toenemende detentie zijn er niet relatief meer mensen die ook echt het land verlaten. Nog steeds worden illegale migranten weer de straat op gestuurd omdat zij niet uitgezet kunnen worden.

Ten derde heeft de overheid een omvangrijk pakket restrictieve maatregelen ingevoerd ten aanzien van migranten uit derdelanden buiten de EU, maar is er momenteel geen beleid in ontwikkeling om het probleem op te lossen van de groep van naar schatting 100.000 illegalen die naar verwachting niet zullen worden gelegaliseerd en die ook niet erg geneigd zijn het land te verlaten. Er is veel informatie beschikbaar die mede de basis kan vormen voor een migratiebeleid voor de toekomst, maar deze informatie zal dan ook moeten ingezet om de voor en nadelen van verschillende manieren van aanpak met elkaar in balans te brengen, hetgeen politieke keuzes vereist.

### **Contact en informatie**

Het complete rapport over Nederland, door Joanne van der Leun en Maria Ilies, is beschikbaar op: <http://www.eliamep.gr/en/category/migration/>.

De onderzoekssamenvattingen en rapporten van de andere 14 landen in het CLANDESTINO project zijn beschikbaar op: <http://www.eliamep.gr/en/category/migration/>

Contactinformatie voor vragen over het rapport:

Joanne van der Leun

Maria Ilies

Universiteit Leiden, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Departement Strafrecht en Criminologie

Steenshuur 25

2311 ES Leiden

Nederland



**CLANDESTINO**

Email: [j.p.vanderleun@law.leidenuniv.nl](mailto:j.p.vanderleun@law.leidenuniv.nl)