

Juli 2009

Beleidsamenvatting - NEDERLAND

OVERZICHT CLANDESTINO PROJECT

Doelstelling van het project

Het Clandestino onderzoeksproject is opgezet om beleidsmakers te ondersteunen bij het ontwikkelen en uitvoeren van geschikte maatregelen ten aanzien van ongedocumenteerde of irreguliere migratie. **De doelen van het project waren** (a) het bieden van een overzicht van data en schattingen van irreguliere migratie (*stock* en *flow*, ofwel aantal aanwezigen en in- en uitstroom) in geselecteerde EU landen, (b) het vergelijkend analyseren van de data, (c) het bespreken van de ethische en methodologische kanttekeningen die verbonden zijn aan de dataverzameling, het schatten en de toepassingen van de schattingen, (d) het voorstellen van een nieuwe methode om schattingen en data op dit terrein te evalueren en te classificeren.

Bestudeerde landen

Voor het project zijn **12 EU landen bestudeerd**: (Griekenland, Italië, Frankrijk en Spanje in Zuid Europa; Nederland, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Oostenrijk in West en Midden Europa; Polen, Hongarije, Slowakije en Tsjechië in Midden en Oost Europa) **drie transitmigratie-landen buiten de EU** (Turkije, Oekraïne en Marokko)

Methoden, data en periode

Landenrapporten. De afzonderlijke rapporten nemen alle relevante databronnen ten aanzien van irreguliere migratie in ogenschouw, gaan na wat de validiteit is van de verschillende schattingen en – waar mogelijk- bieden ze een nieuwe schatting voor het betreffende land. De landenrapporten beslaan de periode tussen 2000 en 2007. Deze kwantitatieve analyse is aangevuld met een kritische bespreking van beschikbare kwalitatieve studies en met interviews met sleutelinformanten. Dit om een beeld te krijgen van trajecten in en uit de irreguliere status in elk land. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat juist het feit dat het gaat om ongeregistreerde migratie het heel lastig maakt om met cijfers te komen. Het gaat dus altijd om schattingen en niet om harde data.

Classificatie van data & schattingen

De belangrijkste uitkomst van dit project is een **database**: (<http://irregular-migration.hwvi.net/>) die schattingen en data samenbrengt over irreguliere migratie in de Europese Unie en in de geselecteerde lidstaten. Het vernieuwende van de presentatie is gelegen in de consistente manier van structureren en in de classificatie van de kwaliteit van de schattingen die een indicatie geeft van de betrouwbaarheid. De kwantitatieve informatie is aangevuld met substantieel achtergrondmateriaal, zowel wat betreft zaken van algemeen belang als wat betreft de situatie in de afzonderlijke landen. Bovendien biedt de database geaggregeerde schattingen op het niveau van de EU voor de jaren 2002, 2005 en 2008.

Terminologie

De termen irregulier (zonder reguliere/legale status), ongedocumenteerd (zonder de geschikte papieren) en ongeautoriseerde migratie (zonder de legale toestemming voor binnenkomst, verblijf of werk) verwijzen naar verschillende facetten van het bredere fenomeen van irreguliere migratie. Deze termen zijn geaccepteerd en worden naast elkaar gebruikt door het Clandestino consortium. De term illegaal wordt alleen geschikt geacht door het consortium als er daarmee gerefereerd wordt aan een conditie (zoals bij illegaal werk of bij illegale binnenkomst) maar niet verwijzend naar een persoon (illegale migrant).

Definities

Binnen dit project worden **irreguliere of ongedocumenteerde migranten** gedefinieerd als personen die verblijven in een land zonder enige legale verblijfsstatus en van wie het verblijf - bij ontdekking – gevolgd kan worden door een verwijderingsbevel en/of uitzetting vanwege het gebrek aan een status. **Irreguliere grensoverschrijders** zijn personen die een internationale grens passeren zonder de benodigde geldige documenten . Dit kan eventueel onopgemerkt gebeuren over land, zee of via de toegangspoorten. Voor meer informatie zie <http://clandestino.eliamap.gr/category/irregular-migration-ethics-in-research/>

Mensenhandel & asiel

Mensenhandel wordt binnen het Clandestino project gezien als een afzonderlijk, hoewel vaak wel gerelateerd, verschijnsel en valt dan ook niet binnen het project. In sommige landenrapporten komt het onderwerp van asiel wel aan de orde, maar alleen voor zover het direct gerelateerd is aan irreguliere migratie.

IRREGULIERE MIGRATIE IN NEDERLAND

Migratieachtergrond in Nederland

Nederland is gelegen in Noordwest Europa. Het land wordt begrensd door de Noordzee in het noorden en westen, Duitsland in het oosten en België in het zuiden. Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) bestond de Nederlandse bevolking in juli 2009 uit 16,523,116 inwoners. Hiervan waren in totaal 3,287,706 (bijna 20%, laatste telling juni 2009) ofwel in het buitenland geboren of wel geboren uit tenminste een in het buitenland geboren ouder. Meestal wordt dit aangeduid als met een etnische achtergrond. Van deze personen waren 1,661,505 zelf in het buitenland geboren, ongeveer 10% van de Nederlandse bevolking. In 2008 had Nederland voor het eerst in vijf jaar tijd een immigratieoverschot: een record aantal van 140,000 immigranten kwam in Nederland wonen. Volgens schattingen waren in 2005 88,116 irreguliere migranten in het land, een cijfer dat relatief constant is sinds het jaar 2000.

Databronnen voor schattingen van omvang en kenmerken van irreguliere migratie

Er bestaat geen officiële registratie van irreguliere migranten in Nederland en er is ook geen volkstelling waar cijfers aan ontleend kunnen worden. Wel is er een rijke traditie van wetenschappelijke schattingen van het aantal illegaal verblijvenden. Deze richten zich vooral op de aspecten illegaal verblijf en illegale arbeid. Schattingen van illegaal verblijf zijn vooral gebaseerd op data afkomstig van controlerende instanties zoals politie en arbeidsinspectie. Politiedata bevatten informatie over staandegehouden irreguliere migranten, terwijl controles op de arbeidsmarkt gegevens opleveren over overtredingen van de Wet Arbeid Vreemdelingen.

De schattingen van irregulier verblijf zijn berekend op basis van politiedata met behulp van de *capture-recapture (Poisson) methode*, ook wel vangst-hervangst methode genoemd. Een kanttekening daarbij is dat dergelijke schattingen altijd afhankelijk zijn van de kwaliteit van de officiële data. Dit soort data weerspiegelen altijd beleidskeuzes en -prioriteiten. Ze kennen daarom onvermijdelijk een zekere selectiviteit. Daarnaast is de *capture-recapture* methode gebaseerd op enkele assumpties die niet overeenkomen met de werkelijke situatie van irreguliere migranten. In aanvulling gebruiken onderzoekers dan ook veldwerk binnen etnische gemeenschappen, interviews met migranten en sleutelinformanten (bijvoorbeeld bij uitzendbureaus) om een beter inzicht te krijgen in de omvang en kenmerken van de categorie irreguliere migranten.

Sociale en demografische kenmerken van irreguliere migratie

Onderzoekers gaan ervan uit dat irreguliere migranten in Nederland afkomstig zijn uit meer dan 200 landen van herkomst. Traditioneel zijn de grote groepen Turken, Marokkanen en Surinamers. Daarbij gaat het om kettingmigranten die volgen in de voetsporen van hun meer gevestigde legaal verblijvende landgenoten. Totdat Polen, Bulgarije en Roemenie bij de Europese Unie hoorden (in 2004 en 2007) waren deze landen de belangrijkste landen waar illegale arbeid vandaan kwam. (Voor toetreding tot de EU hadden zij geen visum nodig om als toerist te komen, maar ze hadden geen toestemming om te werken.). Het ging vaak om circulaire migratie of seizoensmigratie, waarbij migranten heen en weer reisden tussen Nederland en het land van herkomst afhankelijk van de vraag naar arbeid.

Andere bronlanden zijn Sub-Sahara Afrikaanse landen, China en in mindere mate het verre Oosten en Middenoosten en landen uit de voormalige Sovjet Unie. Irreguliere immigranten komen steeds vaker vanuit een groot aantal verschillende landen waar Nederland geen speciale banden mee heeft. Dat geldt vooral voor afgewezen asielzoekers. In de laatste jaren kwamen de meeste asielzoekers uit Somalië gevolgd door Sierra Leone en Sri Lanka.

Belangrijkste nationaliteiten van irreguliere migranten gebaseerd op type migratie

| Kettingmigratie | Europeanen | Overige migratie | Nieuwe bronlanden s |
|-----------------|------------|------------------|---------------------|
| Turkije | Polen | China | Somalië |
| Marokko | Bulgarije | Midden Oosten | Irak |
| Suriname | Roemenie | Verre Oosten | Afghanistan |
| | | Voorm. USSR | |

Bronlanden of bronregio's van door de politie staandegehouden irreguliere immigranten, 2005-2006

| Bulgarije | Roemenie | Turkije | Noord Afrika | Afrika (rest) | Suriname | Azië | Amerika |
|-----------|----------|---------|--------------|---------------|----------|-------|---------|
| 1,013 | 446 | 799 | 816 | 1,450 | 120 | 1,980 | 338 |

Hoewel de verhouding mannen-vrouwen ('sex ratio') aanzienlijk verschilt per etnische groep, lijken er duidelijk meer mannen dan vrouwen irregulier in Nederland te verblijven. Vrouwen maken ongeveer een kwart uit van alle irreguliere migranten. Dit ligt bij Oost Europeanen en migranten uit de voormalige Sovjet Republiek hoger. Met betrekking tot leeftijd laten politiegegevens uit 2005 en 2006 zien dat ongeveer 80 procent van de door de politie standgehouden irreguliere migranten onder de 40 jaar oud is.

Nederland heeft geen externe EU/Schengengrens waar irreguliere migranten kunnen binnenkomen. De enige externe EU/Schengengrenzen zijn de luchthavens en de Noordzee. De Noordzee fungeert niet als toegangspoort. Irreguliere immigranten die al in het Schengengebied zijn, komen doorgaans Nederland binnen via de landsgrenzen ('groene grenzen') met België en Duitsland zonder opgemerkt te worden door de autoriteiten. Afgezien daarvan komen irreguliere migranten uit niet-Schengen vaak aan op Schiphol waarbij ze valse documenten of een valse identiteit gebruiken.

Aantallen irreguliere migranten uit derde landen, aangehouden bij de grens

| Jaar | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|--------------|--------|--------|--------|-------|
| Aanhoudingen | 10,883 | 10,803 | 11,634 | 8,900 |

Voornaamste trajecten in en uit de illegaliteit

- De meeste illegale migranten komen het land binnen op legale wijze met een toeristenvisum of ander visum en overschrijden de termijn daarvan. Of ze slagen er niet in de termijn te verlengen, maar ze blijven in het land.
- Een andere factor die bijdraagt aan een verandering in verblijfsstatus is als iemand ongewenst verklaard wordt. Daarbij gaat het echter om relatief beperkte aantallen. Tussen 1997 en 2003, ging het in totaal om 5,500 derdelanders die ongewenst zijn verklaard en 928 die hun verblijfsdocument ingetrokken zagen worden of anderszins geweigerd. Dit kan gebeuren om redenen van openbare orde.
- Niet vertrekken nadat de mogelijkheden van de asielprocedure zijn uitgeput is eveneens een bron van het verliezen van een reguliere status. Afgewezen asielzoekers dienen Nederland te verlaten, zij worden zelf verantwoordelijk gehouden voor hun vertrek naar het land van herkomst. Wanneer zij niet vrijwillig het land verlaten kunnen zij uit hun huis of uit het centrum waar ze verblijven worden gehaald. Dit gebeurt in de praktijk niet zo vaak. Ongeveer 50% van degenen waarvan bekend is dat ze het land zouden moeten verlaten wordt uiteindelijk effectief uitgezet.
- Omdat in Nederland het *jus sanguinis* principe van burgerschap geldt zijn kinderen van irreguliere ouders zelf ook illegaal.
- Regularisaties of legaliseringen zijn niet gebruikelijk in Nederland, al hebben in het verleden wel enkele plaatsgevonden. In de huidige situatie vormen ze geen realistische route naar een legale status. Tussen 1975 en 2000 hebben in totaal ongeveer 20,000 irreguliere migranten van dergelijke programma's gebruik kunnen maken. De criteria waren daarbij strikt. De meest uitgebreide regeling, in 2007, kreeg veel publieke aandacht. Het ging daarbij om een pardonregeling voor 26,000 voormalige asielzoekers die voor de Vreemdelingenwet 2000 asiel hadden aangevraagd en die geen status hadden gekregen maar ook het land niet hadden verlaten. In 2004 kondigde de Minister van Immigratie hun onmiddellijke uitzetting aan maar door wijzigingen in het overheidsbeleid kregen ze uiteindelijk in 2007 een verblijfsstatus. In dit specifieke geval speelden de publieke opinie en de druk vanuit belangengroeperingen een rol bij het tot stand komen van de regeling.
- Gezinsvorming met een persoon met de Nederlandse nationaliteit is in theorie ook een mogelijkheid om uit de irreguliere situatie te komen, maar de mogelijkheden zijn beperkt. Sinds 2006 is het wettelijk vereist dat personen die met een Nederlandse burger willen trouwen bij voorbaat in het eigen land kennis opdoen van de taal en over de samenleving, die getoetst wordt op het consulaat in het land van herkomst.

Centrale
punten voor
beleidsmakers

- Irreguliere migranten kunnen asiel aanvragen. Ongeveer de helft van alle aanvragen in Nederland wordt afgewezen.
- **Schaf de beperkingen op arbeid voor werknemers uit Bulgarije en Roemenie af.** Er werken al veel Bulgaren en Roemenen in Nederland, wat aangeeft dat de banen er zijn en dat de vraag naar deze arbeid aanwezig is. De huidige situatie werkt verdere irreguliere migratie vanuit nieuwe lidstaten in de hand.
- **Creëer een vereenvoudigd immigratiekanaal voor laag opgeleide migranten.** Hoog opgeleide migranten worden verwelkomd in Nederland en de immigratieregels zijn voor hen versoepeld. Hoewel Nederland een diensteneconomie is, zijn sectoren als de land en tuinbouw waar laag gekwalificeerde arbeid nog altijd veel voorkomt ook van belang voor Nederland. Een legaal kanaal om in die vraag te voorzien lijkt voor de hand liggend,
- **Open een debat over realistische mogelijkheden om uit een illegale status te komen.** Dit zou op zijn minst belangrijk zijn voor migranten die reeds jaren in Nederland hebben kunnen werken.
- **Besteed aandacht aan de samenhang tussen immigratie en integratie.** Hoewel het controleren van immigratie en het bevorderen van integratie– in het bijzondere de vraagstukken rondom cultuur en religie- twee afzonderlijke beleidsdomeinen betreffen, is het Nederlandse antwoord op integratieproblematiek vooral gezocht in het aanscherpen van immigratiecontrole. Wet- en regelgeving op het gebied van immigratie om werk- en familieredenen is op allerlei fronten aangescherpt. Dit werkt mede illegaliteit in de hand en maakt het leven van illegalen moeilijker. Het draagt onbedoeld ook bij aan wetsovertredingen en criminaliteit.

Het CLANDESTINO onderzoeksproject is tot stand gekomen met subsidie van de Europese Commissie, DG Onderzoek, Zesde Kaderprogramma, *Scientific Support to Policies*.

Alle rapporten en beleidssamenvattingen van het project en de database zijn beschikbaar via de web site <http://clandestino.eliamep.gr>

Voor nadere informatie over de Nederlandse casus kunt u contact opnemen met de auteurs, Joanne van der Leun & Maria Ilies, Leiden University, Faculty of Law, dept. of Criminal Law and Criminology, email: j.p.vanderleun@law.leidenuniv.nl .

Voor algemene informatie over het project kunt u contact opnemen met Prof. Anna Triandafyllidou, Projectcoördinator in Athene, anna@eliamep.gr



CLANDESTINO

Zie voor het programma *Social Sciences and Humanities Research Programme* van de Europese Commissie: http://ec.europa.eu/research/social-sciences/index_en.html