

# Samenvatting

## Achtergrond

In 2007 heeft de Staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer een breed kwalitatief onderzoek naar illegaliteit toegezegd. Op haar verzoek heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie (WODC) vervolgens een inventariserend literatuuronderzoek uitgevoerd, waarin de nadruk ligt op illegaal verblijf. De beleidscontext van dit onderzoek wordt gevormd door de Illegalennota van april 2004. De aanwezigheid van illegale vreemdelingen in de Nederlandse samenleving leidt volgens deze nota tot diverse vormen van overlast en criminaliteit. Daarnaast worden illegalen volgens de nota vanwege hun kwetsbare sociaal-economische positie gemakkelijk het slachtoffer van uitbuiting door mensenhandelaren, malafide werkgevers en huisjesmelkers. In dit literatuuronderzoek gaan we nader in op de problematiek zoals gesignaleerd in de Illegalennota, aangevuld met problemen die worden gesignaleerd in het onderwijs, de jeugdzorg, de gezondheidszorg en de maatschappelijke opvang.

## Onderzoeksvragen en methode

De onderzoeksvragen luiden:

- 1 Wat is uit de literatuur bekend over de aantallen en achtergronden van illegaal verblijvenden in Nederland?
- 2 Wat is uit de literatuur bekend over problemen die illegalen in Nederland hebben en de risico's die zij lopen?
- 3 Wat is uit de literatuur bekend over de belasting van de samenleving, waaronder criminaliteit, die de aanwezigheid van illegalen in Nederland oplevert?

Om deze vragen te beantwoorden is literatuur bestudeerd die is verschenen vanaf 1998. De nadruk ligt op de bevindingen uit de meest recente, wetenschappelijke literatuur. De gebruikte publicaties zijn aangetroffen in verschillende bibliotheekbestanden, het elektronische literatuurbestand Picarta of op internet. De meest recente publicatie waarnaar wordt verwezen dateert van december 2007.

## Bevindingen

### *Aantallen en achtergronden*

Volgens de meest recente omvangsschatting hebben tussen 1 april 2005 en 1 april 2006 tussen ruim 74.000 en bijna 184.000 personen zonder verblijfsrecht in Nederland verbleven. Waarschijnlijk is het aantal Europese illegalen in Nederland de laatste jaren gedaald, door de uitbreidingen van de Europese Unie in 2004 en 2007. Het is te verwachten dat door de zogenoemde 'Regeling afwikke-

ling nalatenschap oude Vreemdelingenwet', die sinds juni 2007 van kracht is, ook het aantal niet-Europese illegalen in Nederland zal dalen.

De beschikbare gegevens met betrekking tot achtergrondkenmerken wijzen erop dat de meeste illegalen van het mannelijk geslacht zijn en jonger dan 40 jaar. De laatste jaren is sprake van een groeiende vraag van illegale vrouwen naar gezondheidszorg. Verder bevinden zich ongedocumenteerde kinderen in Nederland. Ten aanzien van de gezinsvorm blijkt dat zich onder illegaal verblijvenden alleenstaanden bevinden, zowel meerderjarigen als minderjarigen, evenals stellen en gezinnen met kinderen. Sommige alleenstaanden hebben partners of gezinnen in het land van herkomst. Een deel van de door de vreemdelingenpolitie aangehouden illegalen is afkomstig uit een Europees land. Van de in 2005-2006 door de vreemdelingenpolitie aangehouden niet-Europese illegalen waren de meesten afkomstig uit Azië (inclusief het Midden-Oosten) en midden- en zuidelijk Afrika. In hoeverre deze verdeling ook geldt binnen de hele populatie illegaal verblijvenden is onduidelijk.

In de literatuur worden verschillende typen migranten onder de illegaal verblijvenden onderscheiden: arbeidsmigranten die zelfstandig naar Nederland zijn gekomen, arbeidsmigranten en volgmigranten die met hulp van reeds aanwezige familie naar Nederland zijn gekomen en asielmigranten die met hulp van een mensensmokkelaar naar Nederland zijn gekomen, soms ook met arbeidsdoelen. Daarnaast zijn er nog illegaal in Nederland verblijvenden die als slachtoffer van grensoverschrijdende mensenhandel of met behulp van een mensensmokkelaar de grens zijn gepasseerd, zonder daarbij gebruik te maken van de asielprocedure. Het is onduidelijk hoe groot het aandeel van de illegalen is dat ooit asielzoeker is geweest. Onderzoek laat zien dat de migratiemotieven van illegalen variëren en vaak bestaan uit een combinatie van verschillende motieven, bijvoorbeeld politieke, economische, sociale en individuele motieven. De toekomstplannen van illegaal verblijvenden variëren eveneens. Sommigen proberen zo lang mogelijk te blijven, terwijl anderen doormigreren of teruggaan naar het land van herkomst. Anderen zijn onzeker over hun toekomstige verblijfplaats.

### ***Huisvesting***

Naar schatting veertig procent van de illegalen verbleef in de jaren 1997 tot en met 2003 in een van de vier grootstedelijke politieregio's. Daarbinnen woonden zij vooral in sociaal-economisch gezien zwakke wijken waar relatief veel (legale) allochtonen woonden. Daarnaast werden ook in sommige rurale gebieden relatief veel illegalen door de vreemdelingenpolitie aangetroffen.

Voor zover bekend wonen illegalen veelal bij familie of kennissen, of in pensions en particulier verhuurde woningen. Sommige illegaal verblijvenden wonen in huizen van woningcorporaties, voornamelijk in onderhuur. Daarnaast bevinden zich ongedocumenteerden in de opvang voor daklozen en uitgeprocedeerde asielzoekers. Onderzoek van enkele jaren geleden suggereert dat illegalen die werk hebben vooral in de particuliere sector huren. Huisbazen waren vaak legaal verblijvende migranten, al dan niet afkomstig uit hetzelfde herkomstland. De omstandigheden waaronder illegalen volgens het beschikbare onderzoek in de particuliere sector woonden waren nogal eens slecht: de panden waar illegalen een kamer of bed huurden kampten met achterstallig onderhoud en een gebrek aan hygiëne, maar de bewoners namen hier noodgedwongen genoegen

mee. Over de prijzen die betaald moeten worden voor een huis, een (gedeelde) kamer of een bed zijn de beschikbare onderzoeksgegevens niet eenduidig.

### ***Arbeid***

Naar schatting waren in 2004 tussen 65.000 en 91.000 illegaal verblijvenden actief op de Nederlandse arbeidsmarkt. In 2006 trof de Arbeidsinspectie een kleine 5.500 illegaal tewerkgestelden aan, vooral in de horeca, bouw, land- en tuinbouw, detailhandel en uitzendbranche. Het is aannemelijk dat het percentage illegaal verblijvenden onder de aangetroffen illegaal tewerkgestelden in 2006 maximaal 54 % was. Uit onderzoek blijkt dat een deel van de uitzendondernemingen die zijn opgericht na de deregulering van de uitzendbranche illegaal verblijvenden bemiddelt, maar het aantal betrokken illegalen is onbekend. Naar eigen zeggen werken sommige werkgevers met illegalen, vanwege een tekort aan gemotiveerde legale arbeidskrachten en met het oog op kostenbeperking. De arbeidsvoorwaarden van illegale werknemers laten volgens onderzoek van enkele jaren geleden onder illegale arbeiders in de regio Den Haag nogal eens te wensen over: men werkte zonder arbeidscontract en had soms te maken met onderbetaling, perioden van werkloosheid en schulden. Van slavernij-achtige uitbuiting zou in Nederland slechts op beperkte schaal sprake zijn, het grootste risico daarop lopen illegaal verblijvenden die in meerdere opzichten van anderen afhankelijk zijn. Een inventarisatie van casussen heeft laten zien dat ook minderjarigen zich soms in (werk)situaties bevinden die aan uitbuiting doen denken.

### ***Prostitutie***

Sommige ongedocumenteerde vrouwen die in de prostitutie werken zijn slachtoffers van grensoverschrijdende mensenhandel, anderen zijn in Nederland in de handen van mensenhandelaren terecht gekomen en een derde groep is op eigen initiatief naar Nederland gekomen met het doel in de seksindustrie te werken.

Er is weinig bekend over het aantal illegale prostituees in Nederland. Wel is bekend hoeveel slachtoffers van mensenhandel zijn gemeld bij de Stichting tegen Vrouwenhandel (STV) en hoeveel vrouwen aanspraak hebben gemaakt op de zogenoemde B9-regeling voor slachtoffers van mensenhandel. Deze aantallen vormen waarschijnlijk een sterke onderschatting. Van de in 2006 bij de STV geregistreerde slachtoffers verbleef 63% zonder verblijfsvergunning in Nederland.

Het beschikbare onderzoek suggereert dat prostituees zonder papieren vooral in de minder zichtbare prostitutie werken, bijvoorbeeld in de escort, in privéhuizen en via bemiddeling via internet, en in 'grijze branches' zoals sauna's en parenclubs. Onderzoekers hebben diverse vormen van uitbuiting van illegale prostituees gesignaleerd. De B9-regeling voor slachtoffers van mensenhandel is recentelijk uitgebreid. In recent onderzoek wordt een aantal knelpunten in de praktische uitvoering gesignaleerd.

## ***Gezondheid***

Voor illegaal verblijvenden is het zeer moeilijk om zich te verzekeren tegen ziektekosten. Medici hebben echter een zorgplicht voor iedereen, ongeacht of zij verzekerd zijn en/of een geldige verblijfsstatus hebben. Illegaal verblijvenden hebben dan ook recht op 'medisch noodzakelijke' zorg, ook als zij die niet kunnen betalen. In dit laatste geval kunnen eerstelijnszorgverleners (huisartsen, verloskundigen, apothekers, tandartsen) een beroep doen op het fonds van de Stichting Koppeling. Momenteel kan AWBZ-zorg hieruit niet gefinancierd worden. Ziekenhuizen kunnen de kosten voor zorg aan ongedocumenteerden vergoed krijgen van de zorgverzekeraars (tot een afgesproken maximum). Gesignaleerd wordt dat de toegang tot de zorg belemmerd wordt door onwetendheid over deze mogelijkheden bij zowel illegalen zelf als bij artsen, hulpverleners en baliemedewerkers. Een verschil in bereidwilligheid met betrekking tot het verlenen van hulp aan illegalen zorgt voor een ongelijke verdeling van illegale patiënten over zorgverleners en instellingen.

Het grootste deel van de illegale patiënten bij huisartsen en eerste hulp afdelingen van ziekenhuizen is man en tussen twintig en veertig jaar oud. Vergeleken met autochtone patiënten kwamen illegalen enkele jaren geleden vaker bij de gezondheidszorg met psychische klachten en onder andere huidklachten en infectieuze of parasitaire aandoeningen. Andere klachten kwamen bij illegale zorgvragers minder vaak voor dan bij autochtone zorgvragers. De klachten waarmee illegalen bij de huisarts kwamen waren ernstiger dan die van reguliere (autochtone en allochtone) patiënten.

De zorgvraag van illegale vrouwen is de laatste jaren gegroeid. De meeste problemen lijken zich voor te doen rond de psychische gezondheid. Ook rond seksuele gezondheid, zwangerschap en geboorte zijn meer dan bij autochtone vrouwen problemen aan het licht gekomen.

Een specifieke probleemgroep wordt gevormd door drugsverslaafde illegalen, van wie sommigen ook psychische problemen hebben. Voorzieningen voor drugsverslaafden zijn niet altijd toegankelijk voor hen.

## ***Onderwijs en jeugdzorg***

Kinderen zonder papieren hebben recht op onderwijs en vormen van jeugdzorg. Zowel illegalen zelf als hulpverleners en onderwijsinstellingen waren daar volgens onderzoek van enkele jaren geleden vaak niet van op de hoogte. Onderzoek in deze periode heeft ook laten zien dat sommige illegaal verblijvende kinderen kampten met eigen psycho-sociale problemen en/of met psychische problemen van hun ouders. Bij illegale leerlingen was relatief veel sprake van schoolverzuim als gevolg van onder meer psychosociale problemen en verhuizingen. Waarschijnlijk ging een deel van de illegaal verblijvende kinderen helemaal niet naar school. Zowel in de onderwijssector als de jeugdzorg was sprake van problemen rond de financiering van dienstverlening aan illegale kinderen. Daarnaast was in de jeugdzorg recentelijk nog geen specifieke methode voor hulpverlening aan kinderen in deze situatie voorhanden.

## ***Criminaliteit***

In de periode 1997 tot en met september 2003, werden illegalen die waren staandegehouden door of overgedragen aan de vreemdelingenpolitie meestal verdacht van illegaal verblijf of (in veel mindere mate) van overtredingen. In dezelfde periode is zowel het aantal als het percentage aanhoudingen van illegalen wegens verdenking van het plegen van kleine delicten toegenomen. Het ging hier vooral om diefstal en het bezit van valse papieren. Uitgeprocedeerde asielzoekers leken in 2004 vaker verdacht te worden van diefstal en het bezit van valse papieren dan asielmigranten die nog in procedure waren of personen die een asielvergunning hadden gekregen. De criminaliteit onder ongedocumenteerden lijkt derhalve beperkt, maar ook gegroeid in de onderzochte jaren.

Voor zover criminaliteit zich voordoet onder illegaal verblijvenden in Nederland wijst onderzoek op verschillende achtergronden hiervan: er is sprake van 'verblijfscriminaliteit' (waaronder identiteitsfraude), 'bestaanscriminaliteit' (waaronder diefstal en drugshandel), criminaliteit die is gerelateerd aan drugsverslaving, criminaliteit door illegalen die in eigen land reeds delicten pleegden ('importcriminaliteit') en criminaliteit die voortkomt uit contacten met criminele netwerken in Nederland.

## ***Overige belasting van de samenleving***

Uit het beschikbare onderzoek is geen directe relatie gebleken tussen het wonen in een buurt met relatief veel illegalen en gevoelens van onveiligheid. De gevoelens van onveiligheid die werden aangetroffen konden voor een groot gedeelte verklaard worden uit sociaal-economische buurtkenmerken. In buurten waar sprake was van een concentratie van illegalen, bestond bij vermogensdelicten een iets hogere kans op slachtofferschap van buurtbewoners. Ook is gebleken dat overbewoonde pensions waar kamers en bedden aan illegalen worden verhuurd en drugspannen waar illegalen actief zijn plaatselijk voor overlast zorgen.

De mate waarin illegaal verblijvende huurders legale woningzoekenden verdringen is in onderzoek niet vastgesteld. Het beschikbare onderzoek suggereert dat verdringing van legale woningzoekenden het meest voorkomt waar illegalen particuliere woningen huren of gehuisvest zijn in woningen van woningcorporaties. Tegelijkertijd wordt echter de vraag opgeworpen of legaal verblijvenden bereid zouden zijn in dezelfde omstandigheden te wonen als illegaal verblijvenden.

Tewerkstelling van illegaal verblijvenden leidt tot inkomstenderving van de staat, omdat geen premies en belastingen worden afgedragen. In hoeverre dit ook leidt tot concurrentie met legale arbeidskrachten en met bedrijven die zich wel aan de regels houden is, voor zover wij hebben kunnen nagaan, tot nu toe niet vastgesteld. Niet duidelijk is wat er zou gebeuren als malafide werkgevers geen illegaal verblijvende arbeidskrachten meer zouden kunnen aantrekken. Dit is mede afhankelijk van de bereidheid van legaal verblijvenden om het werk van illegalen over te nemen, en te werken onder dezelfde, vaak slechte, arbeidsvoorwaarden.