

Illegale vreemdeling in Nederland

Omvang, overkomst, verblijf en uitzetting

G. Engbersen, R. Staring, J. van der Leun, J. de Boom, P. van der Heijden, M. Cruiff
Rotterdam/Utrecht/Leiden, RISBO. Erasmus Universiteit Rotterdam, R.U. Leiden, Univ. van Utrecht

Bestelling: RISBO, tel. 010 4082124, fax 010 4529734, www.eur.nl/risbo
Kenmerk: **EWB 99.089**

Samenvatting

1.1 Doelstelling van het onderzoek

Het onderzoek *Illegale vreemdelingen in Nederland* kent een drieledige doelstelling. Ten eerste het maken van een berekende schatting van het totaal aantal illegale vreemdelingen in Nederland op jaarbasis.

Ten tweede het geven van een zo omvattend mogelijk *kwantitatief* beeld van de geregistreerde illegaliteit in Nederland, waarbij specifieke aandacht wordt besteed aan het vraagstuk van de relatie tussen illegaliteit en criminaliteit en aan de effectiviteit van het uitzettingsbeleid.

Ten derde het bieden van een *kwalitatieve* analyse van de overkomst- en verblijfsstrategieën van illegale vreemdelingen die afkomstig zijn uit acht herkomstlanden: China, Iran, Marokko, Somalië, Sri Lanka, Turkije, voormalige Joegoslavië en de voormalige Sovjet Unie.

De keuze voor deze acht landen is gebaseerd op de volgende drie overwegingen. Ten eerste dient aandacht te worden besteed aan illegale vreemdelingen die in het voetspoor van (*legale*) *gastarbeiders* naar Nederland zijn gekomen (met name Turken en Marokkanen). Ten tweede is het van belang om illegale vreemdelingen te bestuderen die in Nederland *asiel* hebben aangevraagd en na afwijzing zijn gebleven (met name Sri Lankanen, Somaliërs, Iranezen en deels illegale vreemdelingen uit voormalig Joegoslavië en de voormalige Sovjet Unie), en ten slotte, dient inzicht te worden verkregen in de positie van *illegale arbeidsmigranten* uit enerzijds China en anderzijds voormalig Joegoslavië en de voormalige Sovjet Unie. In de laatste twee gevallen gaat het deels ook om pendelmigranten die veelal op illegale wijze de grens oversteken.

1.2 Methodes van onderzoek

Het onderzoek is gebaseerd op een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden. In de eerste plaats is een analyse gemaakt van de gedocumenteerde illegaliteit. Daarvoor is gebruik gemaakt van politieregistraties van illegale vreemdelingen die in ons land zijn staandegehouden in de periode 1997-2000. Deze gegevens zijn aangeleverd door alle 25 politieregio's in Nederland. In periode 1997-2000 werden ruim 53.000 staandehoudingen verricht, die betrekking hadden op ruim 47.000 illegale vreemdelingen.

Daarnaast is intensief, kwalitatief onderzoek verricht onder 156 illegale vreemdelingen uit de acht herkomstlanden: China, Iran, Marokko, Somalië, Sri Lanka, Turkije, voormalige Joegoslavië en de voormalige Sovjet Unie.

Het kwantitatieve *onderzoek* richt zich op *alle* groepen illegale vreemdelingen. Dit kwantitatieve onderzoek vormt ook de basis van de schatting van het *aantal* illegale vreemdelingen in Nederland. Het kwalitatieve onderzoek geeft vooral uitsluitsel over de verschillende manieren waarop illegale vreemdelingen naar Nederland komen en een verblijf in de Nederlandse samenleving mogelijk proberen te maken.

1.3 Tien vragen en antwoorden

Het rapport *Illegale vreemdelingen in Nederland* probeert een antwoord te geven op tien vragen die steeds terugkeren in het maatschappelijke en politieke debat over het illegalenvraagstuk.

1. Hoeveel illegale vreemdelingen telt Nederland?

In de periode 1997-2000 werden in de 25 politieregio's van Nederland ruim 53.000 staandehoudingen verricht, die betrekking hadden op ruim 47.000 illegale vreemdelingen. Op basis van deze gegevens is een schatting gemaakt van het aantal illegale vreemdelingen dat jaarlijks in Nederland verblijft. Deze

politiegegevens zijn echter niet altijd betrouwbaar. Daarnaast hebben ze betrekking op illegale vreemdelingen die zich door hun gedrag blootstellen aan het risico van staandehouding (bijvoorbeeld door illegaal te werken of door het plegen van delicten). Illegale vreemdelingen die een schaduwbestaan binnenshuis leiden, lopen amper het risico te worden staandegehouden, en kunnen in de schatting daarom niet verdisconteerd worden. Het werkelijke aantal illegale vreemdelingen dat in Nederland verblijft ligt dus hoger dan het aantal dat uit onze schatting naar voren komt. Nederland telt op jaarbasis tussen de 65.000 en 91.000 illegalen (exclusief uit Oost- en West-Europa afkomstige illegale vreemdelingen). Voor de groep Oost- en West- Europeanen is een ruwe raming gemaakt, die uitkomt op tussen de 47.000 en 72.000 op jaarbasis. De betrouwbaarheid van deze berekening is echter minder dan van die bij de andere groepen. Wanneer we daar toch vanuit gaan zou het totaal op tussen de 112.000 en 163.000 illegale vreemdelingen op jaarbasis uitkomen.

2. Wat zijn de achtergrond- en persoonskenmerken van illegale vreemdelingen?

De populatie van illegale vreemdelingen bestaat vooral uit mannen van tussen de 20 en 40 jaar. In vergelijking met eerdere studies blijkt het aandeel vrouwen onder de staandegehouden personen licht te zijn toegenomen, maar er is geen sterke stijging te constateren. Wat betreft landen van herkomst is het een zeer diverse groep. De staandegehouden illegale vreemdelingen komen maar liefst uit ruim 200 landen of gebieden van herkomst, verspreid over alle delen van de wereld. Deze sterke variatie in herkomst bevestigt recente inzichten over een toenemende heterogeniteit van migratiestromen, waaronder een toename van lange afstandsmigratie en een toename van Oost-West migratie. Het aandeel Oost-Europeanen en Afrikanen is toegenomen. In het algemeen komen de grootste groepen uit Oost-Europa, Afrika, West Europa en Azië. Het aandeel personen dat afkomstig is uit zogenaamde 'asiellanden' (landen waaruit in de betreffende jaren de meeste asielzoekers kwamen) maakt geen snelle ontwikkeling door, maar stijgt wel. Inmiddels beslaat het aandeel personen uit asiellanden meer dan een derde van het totaal aantal staandegehouden illegalen en het neemt het licht toe.

Het intensieve onderzoek onder 156 illegale vreemdelingen levert aanvullende inzichten op. De illegale verblijfsduur van de respondenten is relatief kort. Eenderde van de respondenten woont zelfs korter dan één jaar zonder geldige verblijfsdocumenten in Nederland. Uitgeprocedeerde asielzoekers verblijven over het algemeen korter illegaal in Nederland dan de migranten die zich om niet-politieke redenen in Nederland hebben gevestigd. Achttien procent van de geïnterviewde migranten verblijft langer dan vijf jaar illegaal in Nederland (de tijd die men in de asielprocedure heeft doorgebracht is niet meegerekend). Ruim eenderde heeft in Nederland asiel aangevraagd. Dit geldt vooral voor Somaliërs, Iraniërs en Sri Lankanen en in beperkte mate voor respondenten uit het voormalige Joegoslavië en de voormalige Sovjet Unie.

3. Waar verblijven en opereren illegale vreemdelingen in Nederland?

Ongeveer de helft van de illegale vreemdelingen wordt staandegehouden in de vier grote steden, en met name in Amsterdam en Rotterdam. Verder neemt het totaal aantal staandehoudingen van illegale vreemdelingen buiten de vier grote steden absoluut gezien licht af, maar neemt het relatief gezien iets toe.

De niet-grootstedelijke politieregio's die relatief hoog scoren (boven de vier procent van het totale aantal staandegehouden illegalen over de periode 1997-2000) zijn Kennemerland, Brabant Zuidoost, Limburg Noord en Limburg Zuid, hetgeen naar alle waarschijnlijkheid te maken heeft met mogelijkheden voor illegaal werk.

4. Waarvoor zijn illegale vreemdelingen staandegehouden door de politie?

Wanneer we alle staandehoudingen door de politie over de periode 1997-2000 samennemen (N=53.000) en kijken naar de redenen daarvan, dan blijkt dat ruim de helft van de illegale vreemdelingen die in aanraking komt met de politie, is staandegehouden voor zaken die niet als criminaliteit worden aangeduid, maar voor overtredingen van de vreemdelingenwetgeving of politieverordeningen. Ruim een derde van de illegale vreemdelingen is staandegehouden omdat zij verdacht worden van het plegen van delicten. Dit varieert van winkeldiefstal tot doodslag, maar betreft relatief vaak diefstalgerelateerde delicten en in mindere mate drugsgelateerde delicten. Hieruit kan worden opgemaakt dat het vooral gaat om zogenaamde 'overlevingsdelicten' die erop gericht zijn om inkomsten te verwerven om in het eigen onderhoud in de Nederlandse samenleving te voorzien.

5. In hoeverre worden illegale vreemdelingen effectief Nederland uitgezet?

Op basis van de beschikbare gegevens is geconstateerd dat iets meer illegale vreemdelingen effectief worden uitgezet dan 'heengezonden'. In de periode 1997-2000 is bijna 37% van de staandehoudingen gevolgd door een effectieve uitzetting tegen bijna 29% heenzendingen. Effectieve uitzetting impliceert

dat een persoon daadwerkelijk naar het land van herkomst wordt vervoerd. Het is nog steeds zo dat staandehoudingen voor illegaal verblijf of overtredingen wat vaker worden gevolgd door een effectieve uitzetting dan staandehoudingen voor misdrijven, maar dit patroon is minder sterk geworden dan in 1995.

Er zit een stijgende lijn in het aantal effectieve uitzettingen die niet alleen verklaard kan worden uit het oppakken van relatief makkelijk uitzetbare illegalen.

De uitzettingspraktijk is echter vooral problematisch in geval van moeilijke identificatie en slechte medewerking van de vreemdeling zelf en van hun land van herkomst. De uitzettingsproblemen zijn verder mede het gevolg van de gebrekkige samenwerking tussen de verschillende uitvoerende partners (politie, Vreemdelingendienst, Openbaar Ministerie, IND en Dienst Justitiële Inrichtingen).

6. Hoe zijn illegale vreemdelingen naar Nederland gekomen en wat is de rol van mensensmokkelaars?

Er bestaan grote verschillen tussen illegale vreemdelingen uit diverse herkomstlanden als het gaat om het gebruik van mensensmokkelaars. Zo maken illegale vreemdelingen uit de voormalige Sovjet Unie, het voormalige Joegoslavië, Turkije en Marokko niet of nauwelijks gebruik van smokkelaars. Illegale vreemdelingen uit de voormalige Sovjet Unie en het voormalig Joegoslavië kwamen vooral op eigen gelegenheid naar Nederland. Illegale vreemdelingen uit Turkije en Marokko komen relatief vaak met een toeristenvisum waarvoor familieleden of vrienden in Nederland zich garant stelden. Illegalen vreemdelingen uit Sri Lanka, Somalië en Iran zijn daarentegen zonder uitzondering met smokkelaars in Nederland terechtgekomen. Ook illegalen uit China zijn naar verhouding vaak met hulp van mensensmokkelaars in Nederland beland. Voor veel respondenten uit deze laatste landen met een achtergrond als asielzoeker bestaat er ook geen andere mogelijkheid om het land te verlaten. Zij zijn niet in staat om een paspoort of een ander reisdocument aan te vragen zonder enige verdenking bij de autoriteiten in het herkomstland op zich te laden. Zonder de valse documenten die smokkelaars aanleveren, of de reizen die de smokkelaars uit het herkomstland naar Europa organiseren is het voor deze groepen vaak onmogelijk om het herkomstland te verlaten.

In de onderzoeksgroep hebben 66 respondenten (43%) voor hun komst naar Nederland op enigerlei wijze mensensmokkelaars ingeschakeld. Als we een onderscheid maken tussen asielzoeker en niet-asielzoekers is er sprake van een duidelijke tweedeling. Acht van de tien uitgeprocedeerde asielzoekers heeft voor zijn komst naar Nederland mensensmokkelaars ingeschakeld, terwijl het bij de overige illegale vreemdelingen hooguit één op de tien betreft.

Smokkelroutes zijn verschillend van aard. Er bestaat een groot verschil tussen 'lange' smokkelroutes over land en 'korte' routes per vliegtuig. Deze verschillen vloeien in belangrijke mate voort uit de professionaliteit van mensensmokkelaars (bijvoorbeeld de mate waarin zij 'goede contacten' onderhouden met ambassades en beschikken over 'goede' documenten).

De ondersteuning van de smokkelaars beperkt zich niet altijd tot de reis. Uit de gesprekken met respondenten komt ook duidelijk naar voren dat smokkelaars hen vaak ook een 'vluchtverhaal' of 'asielverhaal' leren. Daarnaast hebben zij grote invloed op de uiteindelijke plaats van bestemming. Zij bepalen uiteindelijk het land van verblijf voor hun 'klanten'

7. In welke mate en op wat voor wijze hebben illegale vreemdelingen toegang tot de (informele) arbeids- en huisvestingsmarkt?

De twee belangrijkste strategieën van illegale vreemdelingen om hier in Nederland te verblijven zijn het verkrijgen van toegang tot de arbeidsmarkt (inkomen) en het verwerven van onderdak.

Arbeid

Tweederde van de geïnterviewde illegalen heeft inkomsten uit arbeid. Chinese en de Turkse illegalen zijn het actiefst op de (informele) arbeidsmarkt. Zij werken vrijwel allemaal en beschikken over een zelfstandig inkomen. Hiertegenover staan de respondenten uit Marokko, het voormalige Joegoslavië, Iran en in het bijzonder Somalië die vaak geen baan hadden. Het ontbreekt ongeveer eenderde van de respondenten aan werk en directe inkomsten uit arbeid.

Opvallend is het geringe aantal illegale vreemdelingen dat nog formeel wit werkt. Hieruit kan worden afgeleid dat de overheid via verschillende wetgevingen er goed in lijkt te zijn geslaagd om de formele arbeidsmarkt voor illegale vreemdelingen af te sluiten. Een neveneffect van deze formele afsluiting van de arbeidsmarkt lijkt een stijging van het aantal koppelbazen te zijn die illegale vreemdelingen informeel emplooi bieden bij deels dezelfde werkgevers waar illegalen in een eerdere fase rechtstreeks en formeel in dienst waren.

In de sectoren waarin illegale vreemdelingen in het verleden vaker over een formele 'witte' baan beschikten - tuinbouw, bouw, schoonmaak - werken nog steeds illegale vreemdelingen, maar hun

aandeel lijkt af te nemen. Sectoren waar zwarte arbeid moeilijk te controleren valt - horeca en persoonlijke dienstverlening - zijn in toenemende mate belangrijk geworden. Bijna de helft van de respondenten is werkzaam in de persoonlijke dienstverlening en de horeca. De toename in de persoonlijke dienstverlening valt al langer in andere landen van Europa en Noord-Amerika waar te nemen.

Bijna de helft van de werkende respondenten heeft een baan, die zijzelf als 'min of meer vast' omschrijven. Geen van de werkende respondenten werkt echter met arbeidscontracten. De overige helft geeft te kennen dat men over een tijdelijke baan beschikt.

Juist op het terrein van arbeid blijkt de betekenis van ondersteunende netwerken en relevante contacten. Daaraan ontbreekt het bij bepaalde groepen. Veruit de belangrijkste weg naar het verwerven van werk door illegalen loopt via vrienden en kennissen en in mindere mate via familieleden.

De formele wereld van wit werk lijkt voor de meeste illegale vreemdelingen te zijn afgesloten. Dit betekent dat illegale vreemdelingen in toenemende mate afhankelijk zijn geworden van de informele economie en daarin actieve 'poortwachters' die toegang bieden tot het zwarte werk.

Huisvesting

Bijna de helft van de respondenten woont bij familie of vrienden in huis en een derde van de respondenten huurt een kamer van een particuliere verhuurder of huurt een kamer in onderhuur van een derde. De overige respondenten hebben een kamer of bed via de particuliere opvang. Bijna drievierde van de respondenten huurt een ruimte van een landgenoot of woont bij een landgenoot in. Respondenten uit het voormalig Joegoslavië, de voormalige Sovjet Unie en Iran beantwoorden het minst aan dit algemene beeld. Naast landgenoten zijn autochtone Nederlanders de belangrijkste verhuurders van woonruimte; zij verstrekken aan bijna twintig procent van de respondenten woonruimte.

Iets meer dan de helft van de respondenten weet onderdak te vinden via familie en vrienden. In vergelijking met het vinden van werk spelen familieleden en vrienden bij het zoeken naar woonruimte een nog belangrijkere rol.

8. Welke rol spelen ondersteunende netwerken in de opvang van illegale vreemdelingen?

Drie patronen van overkomst en verblijf kunnen worden onderscheiden. Deze patronen zijn nauw verbonden met de wijzen van overkomst en de aanwezigheid van ondersteunende netwerken en kenmerken van de etnische gemeenschappen. Een eerste patroon treffen we aan bij illegale vreemdelingen die veelal met behulp van mensensmokkelaars naar Nederland zijn gekomen, asiel hebben aangevraagd en uiteindelijk zijn afgewezen om vervolgens illegaal te blijven. De contacten die deze mensen hebben met anderen in Nederland zijn veelal beperkt en gerelateerd aan de asielprocedure. In het algemeen ontbreekt het hen bij aankomst in Nederland aan familieleden of vrienden. Zij zijn genoodzaakt om een nieuw netwerk van relevante contacten te creëren en doen dit in belangrijke mate tijdens de asielprocedure en eventueel later tijdens hun verblijf bij of contacten met particuliere opvanginstanties. Sommige illegale vreemdelingen slagen er beter in dan anderen om nieuwe relevante contacten op te doen en een nieuw netwerk op te bouwen dat hen ook toegang tot werk en huisvesting kan verschaffen.

Een tweede patroon treffen we aan bij illegale vreemdelingen die redelijk tot goed in specifieke migrantengemeenschappen zijn ingebed. Zij komen vaak op uitnodiging, soms zelfstandig en soms met mensensmokkelaars naar Nederland. In vergelijking met illegale vreemdelingen uit het eerste patroon beschikken zij beduidend vaker over vrienden en familieleden in Nederland, die ook bereid zijn hen tot op zekere hoogte te ondersteunen of zelfs in huis op te nemen. Het gaat hierbij om illegalen uit Turkije, Marokko, China en in iets mindere mate respondenten uit het voormalige Joegoslavië. Zij hebben in belangrijke mate toegang tot de (informele) arbeidsmarkt, zij het vaak altijd binnen de eigen etnische groep. Ook beschikken ze allemaal over een redelijk omvangrijk netwerk met loyale contacten.

Een derde patroon treffen we aan bij migranten uit vml. Joegoslavië en de voormalige Sovjet Unie. Zij zijn in staat om relatief gemakkelijk en vaak op eigen gelegenheid (met auto of trein) naar Nederland te reizen. Redenen van legaal werk en liefdesrelaties met Nederlanders liggen ten grondslag aan de migratie. Het gaat in ons onderzoek om relatief hoog opgeleide migranten die veel contacten onderhouden met Nederlanders. Zij werken deels voor Nederlandse mensen en komen via Nederlanders aan een baan. Voor deze groep die relatief goed Nederlands spreekt, lijkt de eigen etnische gemeenschap van ondergeschikt belang. Zij participeren vooral in de 'Nederlandse wereld' en wensen zich vaak ook in Nederland te vestigen, in het bijzonder via het huwelijk. De door ons geïnterviewde migranten uit de voormalige Sovjet Unie en het vml. Joegoslavië voldoen dus niet aan

de verwachting dat het hier zou gaan om pendelmigranten.

9. In hoeverre zijn nieuwe groepen illegalen meer op criminaliteit aangewezen dan groepen illegalen die kunnen terugvallen op meer omvangrijke, gevestigde etnische gemeenschappen?

Nieuwere groepen illegalen - bijvoorbeeld uit Iran, Somalië en Sri Lanka en in mindere mate uit de vml. Sovjet Unie en het vml. Joegoslavië - zijn meer op criminaliteit aangewezen dan illegale vreemdelingen uit Turkije. Bij Noord-Afrikanen (Marokkanen en Algerijnen) zien we (conform eerder onderzoek) opnieuw een oververtegenwoordiging in de staandehoudingsstatistieken, zij het dat dit nu minder wordt veroorzaakt door activiteiten in de drugsfeer.

De verklaring voor de differentiële betrokkenheid van groepen bij criminaliteit kan deels worden gevonden in de uitkomsten van het intensieve onderzoek. Daarin is vastgesteld dat illegale vreemdelingen uit herkomstlanden die volgens de politiestatistieken relatief frequent betrokken zijn bij criminaliteit, in een erg kwetsbare positie verkeren. Zij nemen op de (informele) huisvestings- en arbeidsmarkt een zeer onzekere en marginale positie in. Daarnaast hebben illegalen uit deze landen geen legale gemeenschap achter zich staan met een substantieel potentieel tot ondersteuning en legalisering via het huwelijk. Waar illegale vreemdelingen uit de gevestigde gemeenschappen zich op langere termijn via een huwelijk met een landgenoot weten te legaliseren, lijkt deze optie voor bijvoorbeeld Somaliërs en Sri Lankanen veel moeilijker te realiseren. Zij lijken daardoor vatbaarder voor vormen van overlevingscriminaliteit.

10. In hoeverre is sprake van een toename van 'overlevingscriminaliteit' onder illegale vreemdelingen?

Wanneer we de politiestatistieken over de periode 1997-2000 bezien, dan valt op dat de categorie lichtere delicten (vooral vermogensdelicten en delicten zonder nadere aanduiding) in omvang toeneemt, en wel van 18,5% naar 28,2%. In diezelfde periode is het totale aantal staandehoudingen in dezelfde periode is afgenomen (van ruim 14.000 naar 13.000), hetgeen gezien kan worden als een aanwijzing voor de stelling dat 'overlevingscriminaliteit' onder illegale vreemdelingen toeneemt. Aangezien het totale aantal staandehoudingen is afgenomen, kan deze bevinding niet worden verklaard uit een toenemende inspanning van de politie, hetgeen een tweede verklaring zou zijn. Een derde verklaring zou kunnen zijn dat de politie door de toegenomen maatschappelijke gevoeligheid voor criminaliteit en door verbeterde automatiseringsmogelijkheden eerder een delict weet te registreren dan voorheen. Dit zou dan echter niet alleen moeten gelden voor illegale vreemdelingen, maar ook voor legale inwonenden.

Wanneer we naar CBS data aangaande misdrijven in Nederland kijken, dan zien we inderdaad dat in de periode 1997-2000 het aantal geregistreerde misdrijven gepleegd door legale inwonenden (reguliere criminaliteitscijfers) over de hele linie toeneemt. Daar tegenover staat echter dat bij illegale vreemdelingen de stijging van vermogensdelicten, overige delicten Wetboek van Strafrecht en openbare-orde delicten veel sterker is dan bij (legale) inwonenden. Dit is voor ons een belangrijke empirische aanwijzing dat onder invloed van het aangescherpte vreemdelingenbeleid vormen van overlevingscriminaliteit (in het bijzonder vermogensdelicten) onder illegale vreemdelingen toenemen. De toename van overlevingscriminaliteit kan worden beschouwd als een ongewenst en onbedoeld effect van het huidige restrictieve vreemdelingenbeleid.