

Cahier 2008-3

Illegaal verblijf in Nederland

Een literatuuronderzoek

M.H.C. Kromhout
H. Wubs
E.M.Th. Beenackers

Exemplaren van deze publicatie kunnen schriftelijk worden besteld bij

Bibliotheek WODC, kamer TN-3A03
Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

Fax: (070) 370 45 07

E-mail: l.h.bosma@minjus.nl

Cahiers worden in beperkte mate gratis verspreid zolang de voorraad strekt

Alle nadere informatie over WODC-publicaties is te vinden op Justweb en op www.wodc.nl

Inhoud

Samenvatting	1
1 Inleiding	7
1.1 Achtergrond	7
1.2 Beleidscontext	7
1.3 Onderzoeksvragen en -methode	9
1.4 Opzet van de rapportage	10
2 Aantallen en achtergrondkenmerken	13
2.1 Omvangsschattingen	13
2.2 Persoonskenmerken	14
2.2.1 Geslacht en leeftijd	14
2.2.2 Nationaliteit	15
2.2.3 Burgelijke staat/ gezinssituatie	16
2.3 Migratiepatronen	17
2.4 Verblijfsduur en toekomstperspectief	20
2.5 Conclusies	20
3 Huisvesting	23
3.1 Verblijfsplaatsen van illegalen	23
3.1.1 Regio's en wijken	23
3.1.2 Huisvestingssituaties	24
3.2 Verdringing	27
3.3 Conclusies	28
4 Arbeid	29
4.1 Omvang	29
4.2 Arbeid als migratiemotief en bestaansstrategie	31
4.3 Uitbuiting	32
4.3.1 Uitbuiting van illegaal verblijvenden algemeen	32
4.3.2 Uitbuiting van illegaal verblijvende minderjarigen	33
4.4 Arbeid door illegalen: schadelijk of noodzakelijk?	33
4.5 Conclusies	34
5 Prostitutie	35
5.1 Achtergronden	35
5.2 Slachtoffers van mensenhandel	36
5.3 Ontwikkelingen na de opheffing van het bordeelverbod	39
5.4 Vormen van uitbuiting	40
5.5 Voorzieningen	41
5.5.1 B9-regeling	41
5.5.2 Opvang	42
5.6 Conclusies	42

6	Gezondheid	43
6.1	Gebruikte literatuur	44
6.2	Achtergrondkenmerken van patiënten zonder papieren	44
6.3	Gezondheidsklachten	45
6.3.1	Typen aandoeningen	45
6.3.2	Seksuele en reproductieve gezondheid	47
6.3.3	Problematisch druggebruik onder illegalen	48
6.4	Hulpverlening	48
6.4.1	Hulpverlening en verstrekte therapie	48
6.4.2	Belemmeringen voor hulpverlening	49
6.5	Ontwikkelingen in de gezondheidszorg voor illegalen	50
6.6	Conclusies	51
7	Onderwijs en jeugdzorg	53
7.1	Onderwijs	53
7.2	Jeugdzorg	55
7.3	Conclusies	57
8	Criminaliteit en leefbaarheid	59
8.1	Illegale verdachten van criminaliteit	59
8.1.1	Omvang	59
8.1.2	Achtergrondkenmerken	62
8.2	Ex-asielzoekers en criminaliteit	63
8.3	Achtergronden van criminaliteit onder illegalen	64
8.4	Leefbaarheid	65
8.5	Conclusies	67
9	Samenvatting en conclusies	69
9.1	Beperkingen van dit onderzoek	69
9.2	Aantallen en achtergronden	70
9.3	Problemen van illegalen	70
9.3.1	Huisvesting	71
9.3.2	Arbeid	71
9.3.3	Prostitutie	72
9.3.4	Gezondheid	72
9.3.5	Onderwijs en jeugdzorg	73
9.4	Belasting van de samenleving	73
9.4.1	Criminaliteit	73
9.4.2	Overige belasting	74
	Summary	75
	Literatuur	81

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.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Dit rapport is geschreven naar aanleiding van de toezegging van Staatssecretaris van Justitie Albayrak aan de Tweede Kamer om een breed kwalitatief onderzoek naar illegaliteit te laten uitvoeren. Volgens haar brief aan de Tweede Kamer van juli 2007 zou hierin aandacht moeten worden besteed aan overlast voor de samenleving door illegaal verblijvenden aan de ene kant en maatschappelijk onaanvaardbare situaties, zoals uitbuiting van illegalen, aan de andere kant. Daarnaast werd bijzondere aandacht gevraagd voor illegale minderjarigen en (ex-) Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen (AMV's), illegalen met ernstige psychiatrische of medische problemen, slachtoffers van mensenhandel en criminele illegalen (TK 19 637, nr. 1167). Aangezien er al betrekkelijk veel literatuur over diverse aspecten van illegaliteit voorhanden is, heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie (WODC) een inventariserend literatuuronderzoek uitgevoerd. Dit onderzoek is begeleid door een klankbordgroep bestaande uit mw. dr. J.P. van der Leun (Universiteit Leiden), mw. drs. M.K. Bootsma (Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen, Ministerie van Justitie) en drs. M. Vrolijk (Directie Vreemdelingenbeleid, Ministerie van Justitie).

1.2 Beleidscontext

Het huidige overheidsbeleid gericht op de bestrijding van illegaliteit wordt voor een belangrijk deel beschreven in de zogenoemde Illegalennota van 23 april 2004 (TK 29 537, nr. 2). Hierin wordt illegaliteit als volgt gedefinieerd:

‘Onder illegaliteit wordt verstaan het verblijf in Nederland van vreemdelingen¹ die niet beschikken over een geldig verblijfsrecht en daarom de plicht hebben Nederland te verlaten.’ (p.4)

De Illegalennota maakt onderscheid tussen:

- a) illegalen die Nederland door middel van illegale grensoverschrijding binnenkomen, al dan niet met (ver)vals(t)e reis- en identiteitspapieren, en al dan niet via reisagenten en mensensmokkelaars;
- b) illegalen die Nederland op legale wijze binnenkomen, maar die illegaal in Nederland blijven nadat hun verblijfsrecht is geëindigd of nadat zij hun verblijfsrecht hebben verloren door bijvoorbeeld het plegen van een strafbaar feit;
- c) uitgeprocedeerde asielzoekers.

Om illegaal verblijf te bestrijden en te ontmoedigen zijn de afgelopen vijftien jaar diverse overheidsmaatregelen getroffen. Zo is in 1995 de identificatieplicht ingevoerd, is in 1998 de Koppelingswet in werking getreden en is de controle op

¹ Een vreemdeling is iemand die niet de Nederlandse nationaliteit bezit.

illegale tewerkstelling de laatste jaren sterk geïntensiveerd (zie bv. Arbeidsinspectie, 2007). De Koppelingswet, die op 1 juli 1998 van kracht werd, leidde tot wijzigingen in 25 andere wetten en sluit de illegaal verblijvende van 18 jaar of ouder uit van onder meer het beginnen met een opleiding, het ontvangen van sociale uitkeringen en het verkrijgen van een huisvestingsvergunning. Wel heeft de illegale vreemdeling in principe toegang tot medisch noodzakelijke zorg en wordt medische hulp verleend aan kinderen en rond zwangerschap en geboorte. Ook hebben illegaal verblijvende leerplichtigen recht op onderwijs (Etman en Korpel, 1999; TK 29 537, nr. 2).

Op grond van de Vreemdelingenwet 2000 hebben personen die onrechtmatig in Nederland verblijven de plicht om Nederland uit eigen beweging te verlaten. Volgens de meest recente schatting verbleven tussen 1 april 2005 en 1 april 2006 desondanks tussen ruim 74.000 en bijna 184.000 illegale vreemdelingen in Nederland (Van der Heijden e.a., 2006; zie verder hoofdstuk 2).

De aanwezigheid van illegale vreemdelingen in de Nederlandse samenleving leidt volgens de Illegalennota van 2004 tot 'ongecontroleerd en ongeregistreerd beslag (..) op de leefruimte en op economische mogelijkheden van anderen' (TK 29 537, nr. 2, p. 1-2) en tot diverse vormen van overlast en (overlevings)criminaliteit. Daarnaast worden illegalen volgens de Illegalennota vanwege hun kwetsbare sociaal-economische positie gemakkelijk het slachtoffer van uitbuiting door mensenhandelaren, malafide werkgevers en huisjesmelkers. In de Illegalennota en andere relevante Tweede Kamer stukken is deze problematiek verder uitgewerkt. In figuur 1 geven we een reconstructie van de illegalenproblematiek op basis van een analyse van de betreffende teksten. Deze zijn tussen april 2004 en april 2007 naar de Tweede Kamer gestuurd door de toenmalige minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie en/of de toenmalige bewindslieden van respectievelijk Justitie, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (TK 29 537, nrs. 16, 22, 27, 28, 29; TK 29 911 & 29 537, nr. 6; TK 19 637 & 25 726, nr. 1153; TK 17 050, nrs. 261 en 319; zie ook de Terugkeernota van 21 november 2003, TK 29 344, nr. 1).

Uit de reconstructie blijkt dat illegaal verblijf en de kwetsbare positie die dit met zich meebrengt volgens de toenmalige regering tot diverse risico's en problemen leidt: aan de ene kant loopt de illegaal verblijvende het risico slachtoffer te worden van uitbuiting², aan de andere kant wordt deze volgens de nota 'verleid' tot criminaliteit en fraude en is deze bereid zijn tot werken en wonen onder slechte omstandigheden. Malafide werkgevers en verhuurders profiteren van deze 'bereidheid', waardoor concurrentie ontstaat met legale arbeidskrachten en woningzoekenden en met bedrijven die zich wel aan de regels houden. De leefbaarheid van buurten wordt volgens de nota bovendien bedreigd door zowel de criminele activiteiten van illegalen (waaronder drugshandel), als overbewoning, geconcentreerd wonen, het niet onderhouden van panden door huisjesmelkers en dergelijke. Op de concurrentie met legale zwakkeren die in aanmerking komen voor sociale opvang gaan de bestudeerde Tweede Kamer stukken niet in.

² In de Illegalennota werd gesproken over 'mensenhandel', waarmee alleen gedwongen prostitutie werd bedoeld. Omdat het begrip mensenhandel tegenwoordig wordt gebruikt voor alle vormen van uitbuiting, ook buiten de prostitutie, gebruiken we in het schema de term gedwongen prostitutie in plaats van mensenhandel. Overige vormen van uitbuiting kunnen zich voordoen in het kader van illegale tewerkstelling.

In aansluiting op de gesignaleerde problematiek worden in het vervolg van de Illegalennota een aantal reeds genomen en voorgenomen maatregelen beschreven om illegaal verblijf van vreemdelingen in Nederland en het profiteren van illegalen tegen te gaan. Een deel van de aangekondigde maatregelen had tot doel om het aantal in Nederland verblijvende illegalen te verkleinen, door middel van maatregelen op het gebied van de grensbewaking en in het kader van het toelatings-, toezicht- en terugkeerbeleid (zie ook de Terugkeernota, TK 29 344, nr. 1). Een al langer bestaande mogelijkheid was die om criminele (al dan niet illegale) vreemdelingen ongewenst te verklaren, waardoor hun verblijf in Nederland strafbaar wordt. Andere maatregelen waren gericht op de bestrijding van problemen rond personen die reeds of nog illegaal in Nederland verbleven: mensenhandel, verhuur aan en bewoning door illegalen en illegale tewerkstelling.³ Daarbij werd de nadruk gelegd op het aanpakken van de zogenoemde profiteurs: mensenhandelaren, huisjesmelkers en malafide werkgevers en uitzendbureaus. Zij maken zich schuldig aan diverse overtredingen van wet- en regelgeving, inclusief verschillende vormen van fraude (zie bv. TK 29 537, nr. 29 en TK 17 050, nr. 319). Door deze prioriteitstelling hebben andere maatschappelijke sectoren waarin men met illegaliteit te maken kan krijgen, zoals het onderwijs, de gezondheidszorg en de maatschappelijke opvang, de laatste jaren minder aandacht gekregen. Wel is in 2006 en 2007 in de Tweede Kamer meerdere malen gesproken over de toegang van illegalen tot de gezondheidszorg, onder meer in verband met de Zorgverzekeringswet die op 1 januari 2006 in werking is getreden. Binnenkort wordt een wetsvoorstel aan de Tweede Kamer voorgelegd inzake de stroomlijning van de financiering van medisch noodzakelijke zorg verleend aan illegalen.

Door middel van diverse brieven is de Tweede Kamer de laatste jaren geïnformeerd over de voortgang van de maatregelen uit de Illegalennota. Het nieuwe kabinet denkt inmiddels na over een vervolgaanpak. De vraag is welke probleemgebieden met betrekking tot illegaliteit daarin prioriteit dienen te krijgen. Dit onderzoek kan mogelijk een bijdrage leveren aan de besluitvorming op dit punt.

1.3 Onderzoeksvragen en -methode

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. Omdat het huidige kabinet veel aandacht wil schenken aan de ervaringen van burgers, bedrijven, bestuurders en maatschappelijke organisaties in de samenleving, ligt de nadruk op de problematiek zoals die wordt ervaren in de gemeenten waar illegalen verblijven. Aan (de problemen rond) vertrek en terugkeer van illegale vreemdelingen vanuit Nederland wordt in deze literatuurstudie geen aandacht besteed (zie hiervoor o.a. Olde Monnikhof en De Vreede, 2004; Kromhout en Leijstra, 2006; Nederlands nationaal contactpunt voor het Europees Migratie Netwerk, 2006).

³ Overigens kan ook een legaal verblijvende vreemdeling illegaal tewerkgesteld zijn, indien de werkgever ten onrechte niet beschikt over een tewerkstellingsvergunning. Deze vorm van illegale tewerkstelling blijft in dit rapport buiten beschouwing.

De onderzoeksvragen luiden:

- 1 Wat is uit de literatuur bekend over de aantallen en achtergronden van illegaal verblijvenden in Nederland? Hierbij gaat het onder andere om:
 - persoonskenmerken (bv. geslacht, leeftijd, nationaliteit, gezinssituatie);
 - migratiemotief / dwang tot migratie;
 - de wijze waarop toegang tot Nederland is verkregen;
 - de wijze waarop men illegaal is geworden;
 - de verblijfplaats en de wijze waarop men zich in leven houdt;
 - het toekomstperspectief.
- 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?

In het kader van dit onderzoek hebben we literatuur bestudeerd die is verschenen vanaf 1998, het jaar van inwerkingtreding van de Koppelingswet. Gezien de snelle ontwikkelingen in de regelgeving ligt de nadruk op de meest recente literatuur. Er is naar publicaties gezocht in de bibliotheekbestanden van het Ministerie van Justitie (algemeen en van het WODC), het Ministerie van VROM, de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken en kenniscentrum Pharos. Voorts is gezocht in het elektronische literatuurbestand Picarta. Enkele publicaties zijn opgespoord via Google. Bij het schrijven van dit rapport is met name gebruik gemaakt van wetenschappelijke literatuur. Daarnaast zijn enkele 'grijze' publicaties gebruikt. Voor de beschrijving van de meest recente regelgeving is onder meer gebruik gemaakt van de websites van de ministeries van SZW, VWS en van de IND. Tevens wordt op diverse plaatsen verwezen naar Tweede Kamerstukken. De meest recente publicatie waarnaar wordt verwezen dateert van december 2007.

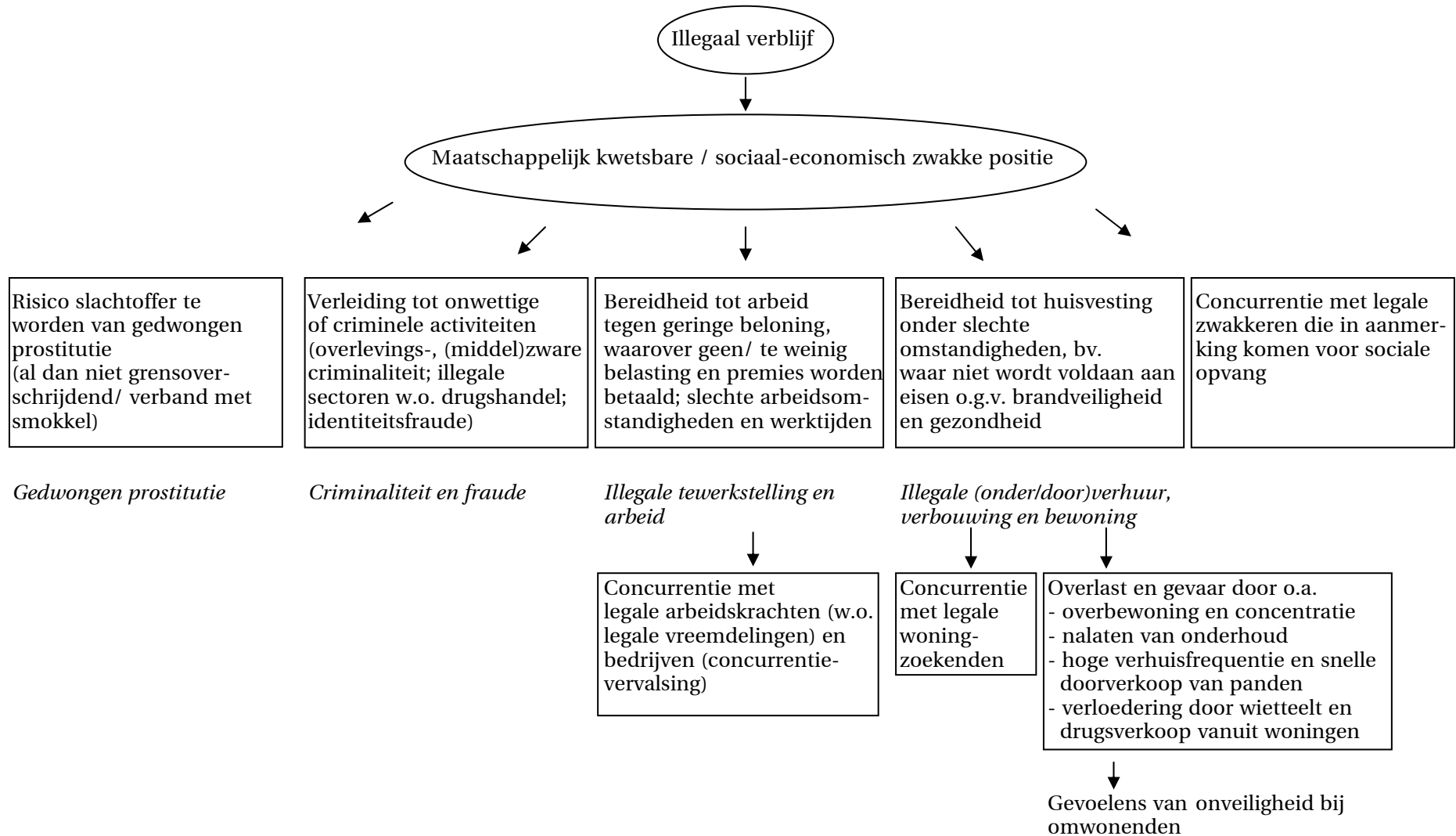
1.4 Opzet van de rapportage

In het vervolg van dit rapport bespreken we allereerst het aantal illegalen dat zich naar schatting in Nederland bevindt, en hetgeen uit de literatuur bekend is over hun achtergronden (hoofdstuk 2). Vervolgens bespreken we in hoofdstuk 3 de beschikbare onderzoeksresultaten inzake de huisvesting van illegaal verblijvenden. Hoofdstuk 4 gaat in op betaalde arbeid verricht door illegalen, waarbij ook aandacht wordt geschonken aan uitbuiting in werksituaties anders dan de prostitutie. In hoofdstuk 5 staat uitbuiting in de prostitutie centraal. Vervolgens wordt in hoofdstuk 6 ingegaan op de (on)gezondheid van illegalen en hun toegang tot de gezondheidszorg. Hoofdstuk 7 betreft onderwijs en jeugdzorg voor ongedocumenteerde minderjarigen. Hoofdstuk 8 gaat in op criminaliteit van illegalen en op het verband tussen hun aanwezigheid en de leefbaarheid van wijken. We besluiten het rapport met een samenvatting en conclusies (hoofdstuk 9).

In de aangekondigde hoofdstukken wordt, waar mogelijk, ook aandacht besteed aan de bijzondere groepen die in de toezeggingen aan de Tweede Kamer met betrekking tot het uit te voeren onderzoek naar illegaliteit zijn genoemd (zie hiervoor). Dit geldt niet voor de (ex-) Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen

(AMV's). Dit heeft de volgende redenen. Zolang hun asielprocedure loopt verblijven AMV's niet illegaal in Nederland. Als zij voor hun achttiende verjaardag uitgeprocedeerd raken verliezen zij hun verblijfsrecht wel. Zolang zij echter niet kunnen worden uitgezet naar hun land van herkomst, worden zij vanwege hun minderjarigheid opgevangen door het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) tot zij achttien jaar zijn. Hun leefsituatie is vergelijkbaar met die van AMV's die nog in procedure zijn (zie Kromhout & Leijstra, 2006). Er is dan ook geen reden om deze groep apart te bespreken. Een groep die wél in dit rapport zou passen zijn de illegaal verblijvende meerderjarige voormalige AMV's. Tot enkele jaren geleden werd aan deze groep via de voogdij-instelling Nidos nog leefgeld uitgekeerd. Sinds medio 2005 worden de leefgelden van deze ex-AMV's gefaseerd stopgezet, tot eind 2007 geen enkele ex-AMV nog leefgeld zou moeten ontvangen (Nidos, 2006). Böcker en De Heer (2006) constateren dat de meeste ex-AMV's van wie het leefgeld in het eerste jaar van de regeling is beëindigd met onbekende bestemming zijn vertrokken. Voor zover wij weten is naar hun leefomstandigheden nog geen wetenschappelijk onderzoek gedaan. Aanvullend veldonderzoek zal deze lacune moeten opvullen.

Figuur 1 Reconstructie illegalenproblematiek op basis van TK-stukken



2 Aantallen en achtergrondkenmerken

Alvorens in te gaan op de maatschappelijke terreinen waarop illegaal verblijf een probleem kan zijn, geven we in dit hoofdstuk informatie over de geschatte aantallen illegaal verblijvenden in Nederland. Voor zover de onderzoeksresultaten dit toelaten bespreken we tevens de achtergrondkenmerken van deze personen. Daartoe kijken we naar het beschikbare cijfermateriaal en naar achtergrondinformatie die naar voren komt uit kwalitatief onderzoek.

2.1 Omvangsschattingen

Het bepalen van het aantal personen dat illegaal in Nederland verblijft is problematisch, omdat alleen degenen die in contact komen met een opsporingsdienst, inspectie of bijvoorbeeld een ziekenhuis geregistreerd worden. Onderzoekers hebben daarom geprobeerd om, op grond van de aantallen 'bekende' illegalen, de totale omvang van de populatie illegale vreemdelingen in Nederland te schatten. Daarvoor maakt men gebruik van de registratie van de vreemdelingenpolitie. Hierin zijn die illegale vreemdelingen opgenomen die door de vreemdelingenpolitie zijn staandegehouden of door de basispolitie of andere diensten zoals de Arbeidsinspectie aan de vreemdelingenpolitie zijn overgedragen (Engbersen e.a., 2002; Boekhoorn e.a., 2004). Hierna gebruiken wij de term 'aangehouden' voor zowel de staandegehouden als de overgedragen personen. De meest recente schattingen zijn die van Van der Heijden e.a. (2006), Leerkes e.a. (2004) en Engbersen e.a. (2002). De betreffende onderzoeksgroep maakt steeds gebruik van de zogenoemde 'vangst-hervangstmethode', waarbij een schatting wordt gemaakt van de totale groep op basis van gegevens van degenen die geregistreerd worden. Om methodologische redenen maken zij steeds een aparte schatting van het aantal illegale Europeanen⁴ en het aantal illegale niet-Europeanen. In tabel 1 staan de schattingen van Van der Heijden e.a. (2006), met de marges waarbinnen het werkelijke aantal met 95 procent waarschijnlijkheid ligt (95%-betrouwbaarheidsinterval). Het totaal aantal personen dat tussen 1 april 2005 en 1 april 2006 zonder verblijfsrecht in Nederland heeft verbleven wordt geschat op bijna 129.000 (deze personen zijn niet noodzakelijkerwijs het hele jaar in Nederland geweest). Het betrouwbaarheidsinterval is echter dusdanig breed dat dit getal hooguit als een indicatie van de omvang van de populatie illegalen kan worden beschouwd.

⁴ Wij nemen aan dat Van der Heijden e.a. net als Engbersen e.a. (2002) hiertoe ook vreemdelingen rekenen met de nationaliteit van staten die in het verleden onderdeel uitmaakten van de Sovjet-Unie.

Tabel 1 Schatting illegalen in Nederland 1 april 2005 tot 1 april 2006

	Geschat aantal	95% betrouwbaarheidsinterval
Europees	40.791	12.000 tot 70.000
Niet Europees	88.116	62.320 tot 113.912
Totaal	128.907	74.320 tot 183.912

Bron: Van der Heijden e.a. (2006)

Eén van de factoren die van grote invloed is op de omvang van de populatie Europese illegalen in Nederland is de uitbreiding van de Europese Unie, waardoor vreemdelingen uit bepaalde landen inmiddels niet meer illegaal in Nederland zijn. EU-burgers hebben namelijk het recht om maximaal drie maanden in een andere lidstaat te verblijven, mits zij in het bezit zijn van een geldig(e) identiteitskaart of paspoort. Werknemers, zelfstandigen, studenten en personen die over voldoende middelen van bestaan en een ziektekostenverzekering beschikken mogen bovendien langer dan drie maanden in een andere lidstaat verblijven (zie de Rectificatie van Richtlijn 2004/38/EG, Pb L 229, artikel 6 en 7).⁵ Personen met de nationaliteit van een lidstaat van de EU, EER of van Zwitserland die langer dan drie maanden in Nederland (willen) verblijven moeten zich wel inschrijven bij de IND. Hiervoor is het nodig dat zij zijn ingeschreven in de Gemeentelijke Basisadministratie. Niet inschrijven heeft echter geen gevolgen voor het verblijfsrecht (Immigratie- en Naturalisatiedienst, 2007).

Per 1 mei 2004 zijn tien Midden- en Oost-Europese landen tot de EU toegetreden. Waarschijnlijk als gevolg hiervan ligt de schatting van de groep illegale Europeanen van Van der Heijden e.a. (2006) een stuk lager dan die van Leerkes e.a. (2004) en Engbersen e.a. (2002). Sinds de publicatie van de meest recente schatting zijn Bulgarije en Roemenië tot de EU toegetreden (per 1 januari 2007). Van der Heijden e.a. schatten dat tussen 1 april 2005 en 1 april 2006 22.185 illegale Bulgaren en Roemenen in Nederland hebben verbleven (betrouwbaarheidsintervallen worden niet gerapporteerd).

De omvang van de populatie niet-Europese illegalen in Nederland wordt waarschijnlijk beïnvloed door de zogenoemde 'Regeling afwikkeling nalatenschap oude Vreemdelingenwet', die sinds juni 2007 van kracht is. In het kader hiervan zullen naar schatting 25.000 tot 30.000 personen die onder de oude vreemdelingenwet een asielaanvraag hebben ingediend een verblijfsvergunning krijgen (TK 31 200 VI, nr. 14). Onder hen kunnen zich ook illegaal verblijvenden bevinden.

2.2 Persoonskenmerken

Wat is uit wetenschappelijk onderzoek bekend over de persoonskenmerken van illegaal in Nederland verblijvenden? Hieronder gaan we in op de beschikbare gegevens inzake geslacht, leeftijd, nationaliteit en burgerlijke staat / gezins-situatie.

2.2.1 Geslacht en leeftijd

Volgens Van der Heijden e.a. (2006) was 85 procent van de tussen 1 april 2005 en 1 april 2006 aangehouden niet-Europese illegalen man en 15 procent vrouw.

⁵ Zie de genoemde regeling voor de bepalingen ten aanzien van familieleden van EU-burgers die niet de nationaliteit van een EU-lidstaat bezitten en EU-burgers die niet langer werknemer of zelfstandige zijn.

Tachtig procent was jonger dan 40 jaar en 20 procent veertig jaar of ouder. Over de leeftijden van de Europese illegalen rapporteren de auteurs niet.

De bevinding dat de meerderheid van de illegalen man is en jonger is dan veertig jaar komt overeen met de bevindingen van Engbersen e.a. (2002) over de jaren 1997 tot 2000. In deze periode was vijftien procent van de aangehouden illegalen twintig jaar of jonger. Er zijn geen schattingen gepubliceerd van de leeftijdsverdeling in de hele groep illegalen (dus van degenen die wel zijn aangehouden plus degenen die niet zijn aangehouden). Zodoende is ook onduidelijk hoeveel minderjarigen zonder verblijfsrecht zich in Nederland bevinden. Bommeljé en Braat (2002) hebben wel een “voorzichtige schatting” gepresenteerd van het aantal illegale leerlingen in Nederland. De vele kanttekeningen die zij daarbij plaatsen maken deze schatting naar onze mening echter weinig betrouwbaar.

2.2.2 Nationaliteit

Houders van alle nationaliteiten behalve de Nederlandse kunnen in principe illegaal in Nederland verblijven. Dit geldt ook voor burgers van de Europese Unie, wanneer zij niet voldoen aan de voorwaarden die de Europese regelgeving aan hun verblijf stelt (zie hiervoor), of wanneer zij een gevaar vormen voor de openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid (Rectificatie van Richtlijn 2004/38/EG, Pb L 229, zie artikel 27). Hoeveel illegalen met welke nationaliteiten zich precies in Nederland bevinden is onduidelijk. Wel kunnen we enige aanwijzingen vinden in de eerder genoemde registraties van de vreemdelingenpolitie. Tabel 2 geeft de aantallen illegaal verblijvenden die tussen 1 april 2005 en 1 april 2006 zijn aangehouden en opgenomen in de registratie van de vreemdelingenpolitie⁶, zoals uitgesplitst naar nationaliteit(scategorie) (Van der Heijden e.a., 2006). In de derde kolom (percentage A) worden de percentages gegeven binnen de hoofdgroepen ‘Europeanen’ en ‘niet-Europeanen’. In de vierde kolom (percentage B) staan de percentages binnen de hele groep illegalen.⁷

⁶ Het totaal aantal tussen 1 april 2005 en 1 april 2006 aangehouden illegalen (8.489) dat wordt gerapporteerd door Van der Heijden e.a. (2006) is beduidend lager dan het aantal tussen 1 april 2003 en 1 april 2004 aangehouden illegalen (22.958) dat wordt genoemd door Boekhoorn e.a. (2004). De oorzaak van dit verschil is niet geheel duidelijk. Waarschijnlijk spelen registratieverschillen tussen het vroegere VAS en het huidige PSH-V en de toetreding van de eerdergenoemde landen tot de EU hierin mede een rol.

⁷ In de bijlagen bij het rapport van Van der Heijden e.a. zijn ook schattingen opgenomen van het totaal aantal (aangehouden en niet aangehouden) illegalen per nationaliteit(scategorie). Hierbij worden echter geen betrouwbaarheidsintervallen gegeven, terwijl de betrouwbaarheidsintervallen van de hoofdcategorieën Europeanen en niet-Europeanen zeer breed zijn. Omdat het berekenen van percentages op grond van deze schattingen gemakkelijk tot verkeerde conclusies kan leiden zien wij daar in dit rapport vanaf.

Tabel 2 Aangehouden illegalen naar nationaliteit 1 april 2005 tot 1 april 2006

Nationaliteit(scategorie)	Absoluut aantal	Percentage A	Percentage B
Europeanen			
Bulgaren	1013	38	12
Roemenen	446	17	5
Overig	1235	46	15
<i>Totaal</i>	<i>2694</i>	<i>100*</i>	<i>32</i>
Niet-Europeanen			
Turkije	799	14	9
Noord-Afrika	816	14	10
Rest Afrika	1450	25	17
Suriname	120	2	1
Azië	1980	34	23
Amerika	338	6	4
Onbekend	292	5	3
<i>Totaal</i>	<i>5795</i>	<i>100</i>	<i>68*</i>
TOTAAL	8489		100

* De som wijkt af als gevolg van afronding.

Bron: Van der Heijden e.a. (2006), bewerking WODC.

Uit tabel 2 blijkt dat ongeveer een derde van de aangehouden personen de nationaliteit bezat van een Europees land, terwijl tweederde niet uit Europa afkomstig was. Meer dan de helft van de aangehouden illegale Europeanen (inclusief voormalige Sovjet-burgers) bezat de Bulgaarse of Roemeense nationaliteit. Sinds 1 januari 2007 zijn Bulgaren en Roemenen EU-burgers geworden.⁸ De aangehouden niet-Europese illegalen waren voor een derde deel afkomstig uit Aziatische landen (inclusief het Midden Oosten)⁹, terwijl een kwart afkomstig was uit het midden en zuiden van Afrika. Noord Afrikanen en Turken maakten beide een zevende deel van de niet-Europeanen uit. De auteurs rapporteren niet over afzonderlijke landen binnen de samengestelde categorieën. In de onderzoeksperiode van Engbersen e.a. (2002) (1997 tot 2000) ging het bij de categorie Azië voor een belangrijk deel om Chinezen en bij de Noord-Afrikanen vooral om Marokkanen. In hoeverre de aangehouden illegalen voor wat betreft hun nationaliteit representatief zijn voor de hele populatie illegaal verblijvenden in Nederland is onduidelijk.

2.2.3 *Burgelijke staat/ gezinssituatie*

Schattingen van het aantal illegalen uitgesplitst naar burgerlijke staat en gezinssituatie zijn niet voorhanden. Uit kwalitatief onderzoek (Engbersen e.a., 2002) blijkt dat zich nogal wat variatie voordoet: onder de illegaal verblijvenden bevinden zich zowel alleenstaanden als personen met een partner, met of zonder kinderen. De eventuele partners en kinderen bevinden zich soms in Nederland en soms in het buitenland. Onder de alleenstaande illegalen bevinden zich ook voormalige Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen (ex-AMV's) (zie bv. De Onderzoekswinkel, 2006). Daarnaast zijn er alleenstaande minderjarigen die geen asiel- of andere verblijfsvergunning hebben aangevraagd (Braat, 2004).

⁸ Toch moesten zij ten tijde van het schrijven van dit rapport nog altijd een 'bewijs van rechtmatig verblijf' aanvragen. Tot 1 mei 2007 gold dit ook voor onderdanen van Polen, Tsjechië, Estland, Letland, Litouwen, Hongarije, Slovenië en Slowakije (brochure 'Inschrijving bij de IND voor EU-onderdanen', www.ind.nl).

⁹ Wij gaan ervan uit dat Van der Heijden e.a. (2006) de landenindeling uit Engbersen e.a. (2002) hebben gevolgd. Zij geven hierover in het rapport geen nadere informatie.

Leerkes e.a. (2004) interviewden enkele stellen van wie de ene partner legaal en de andere partner illegaal in Nederland verbleef. Een deel van de illegalen heeft (andere) legale familieleden in Nederland, bij wie ze soms ook inwonen (Engbersen e.a., 2002; zie bijvoorbeeld ook Staring, 2001). Onder hen zijn ook kinderen die voor hereniging met al dan niet legaal verblijvende ouders of familieleden naar Nederland zijn gekomen, maar geen verblijfsvergunning hebben aangevraagd of gekregen. Voorts zijn er vrouwen die voor een huwelijk naar Nederland komen, hun man binnen drie jaar verlaten en daarmee hun afhankelijke verblijfsvergunning verliezen. Indien hun kinderen ook een van de man afhankelijke verblijfsvergunning hadden verliezen zij deze eveneens (Braat, 2004).

2.3 Migratiepatronen

In de Illegalennota (TK 29 537, nr. 2) wordt onderscheid gemaakt tussen personen die Nederland op illegale wijze binnenkomen, personen die op legale wijze komen, maar illegaal in Nederland blijven na het einde of verlies van hun verblijfsrecht en uitgeprocedeerde asielzoekers. Deze laatste groep kan zowel op illegale als op legale wijze Nederland zijn binnengekomen. Vanaf het moment dat zij asiel hebben aangevraagd verblijven zij legaal in Nederland, tot het moment dat zij volledig zijn uitgeprocedeed en de 28-dagetermijn waarbinnen zij verplicht zijn Nederland te verlaten is verstreken (zie Kromhout e.a., 2006). Indien zij een nieuwe aanvraag voor een verblijfsvergunning indienen, krijgen ze opnieuw verblijfsrecht voor de duur van de procedure. Zodoende kan een persoon het ene moment illegaal in Nederland verblijven en het andere moment legaal. Dit geldt ook voor personen die buiten de asielprocedure blijven, maar na een periode in de illegaliteit toch een verblijfsvergunning weten te bemachtigen (zie bv. Staring, 2001).

Over de omvang van de hiervoor genoemde categorieën illegalen is weinig bekend. Van der Heijden e.a. (2006) rapporteren wel het aantal niet-Europese illegalen dat *minder dan een jaar vóór hun aanhouding* een lopende asielprocedure had. De gegevens staan in tabel 3.

Tabel 3 Niet-Europese illegalen recentelijk in asielprocedure

	Aangehouden	%
Recentelijk in asielprocedure	654	11
Recentelijk niet in asielprocedure	5.141	89
Totaal	5.795	100

Bron: Van der Heijden e.a. (2006), bewerking WODC

Op basis van de gegevens over de aangehouden personen schatten de auteurs dat tien procent van de niet-Europese illegalen minder dan een jaar voor hun aanhouding nog een lopende asielprocedure had. Hoe groot het aandeel illegalen is dat *ooit* asielzoeker is geweest is onduidelijk. Van der Heijden e.a. (2006) geven niet aan welke nationaliteiten het betreft, noch rapporteren zij over uitgeprocedeerde Oost-Europese illegalen, waartoe zij (naar wij aannemen, in navolging van Engbersen e.a., 2002) ook personen uit voormalig Joegoslavië en de voormalige Sovjet-Unie rekenen. Dit is wel gebeurd door Engbersen e.a.

(2002). Zij concludeerden dat in 1997 tot 2000 meer dan veertig procent van alle aangehouden illegalen afkomstig was uit landen waaruit doorgaans veel asielzoekers komen. De grootste groepen werden gevormd door illegalen uit voormalig Joegoslavië, de voormalige Sovjet-Unie, Turkije en China. Het is echter bekend dat lang niet alle illegalen uit Turkije asiel aanvragen. Als Turkije niet werd meegerekend daalde het aandeel illegalen uit asiellanden tot meer dan een derde. Of deze illegalen daadwerkelijk een asielaanvraag hadden ingediend was echter onbekend.

De bovengenoemde typen illegalen (personen die Nederland op illegale wijze binnenkomen, personen die op legale wijze komen, maar illegaal worden en in Nederland blijven en uitgeprocedeerde asielzoekers) vinden we ook terug in kwalitatief onderzoek. Deze typen blijken deels uit verschillende herkomstlanden afkomstig te zijn en te verschillen in de mate waarin zij hulp kunnen krijgen van reeds aanwezige migranten met dezelfde etnische achtergrond. In 2000-2001 interviewden Engbersen e.a. (2002) 156 illegaal verblijvenden uit Turkije, Marokko, China, voormalig Joegoslavië, de voormalige Sovjet-Unie, Iran, Sri Lanka en Somalië. Onder de geïnterviewden uit Turkije, Marokko en China bevonden zich vooral illegaal verblijvende arbeidsmigranten en volgmigranten (gezinsherenigers en gezinsvormers). Dit geldt ook voor de respondenten uit voormalig Joegoslavië en de voormalige Sovjet-Unie, maar onder hen bevond zich ook een groepje uitgeprocedeerde asielzoekers. De respondenten uit Iran, Sri Lanka en Somalië waren allemaal uitgeprocedeerde asielzoekers. De door Engbersen e.a. geïnterviewde arbeidsmigranten en volgmigranten waren vaak met hulp van reeds in Nederland aanwezige familieleden en vrienden naar Nederland gekomen. Deze stonden bijvoorbeeld garant bij de aanvraag van een toeristenvisum¹⁰. Anderen waren zonder documenten binnengekomen en/of zelfstandig, zonder uitnodiging, naar Nederland gereisd. De helft van de geïnterviewde Chinezen was met behulp van een mensensmokkelaar naar Nederland gekomen. De geïnterviewde ex-asielzoekers waren voor het overgrote deel met behulp van mensensmokkelaars naar Nederland gekomen en hadden vervolgens een asielaanvraag ingediend, die was afgewezen. Voor hun aankomst in Nederland hadden sommigen eerst in een ander Europees land gewoond en daar soms ook asiel aangevraagd. Alvorens naar Europa te vertrekken had een deel van de ex-asielzoekers een tijd lang in een buurland van het herkomstland gewoond (zie Van Liempt, 2007, voor de grote variatie in migratiegeschiedenis van migranten die gebruik hebben gemaakt van mensensmokkelaars). Staring e.a. (2005) combineerden de bevindingen van Engbersen e.a. (2002) met de resultaten van een studie onder 169 illegalen in Rotterdam¹¹, met name Turken, Marokkanen, Kaap-Verdianen en Surinamers en een aantal West-Afrikanen. Op grond van de gegevens met betrekking tot de in totaal 325 respondenten komen zij tot de indeling in migratiepatronen die wordt gepresenteerd in tabel 4 (Staring e.a., 2005, p. 34, tabel 1.1). Het gaat hier overigens om de grote lijnen in de onderzoeksresultaten, waarop ook uitzonderingen bestaan. Illegaal verblij-

¹⁰ Formeel wordt gesproken van een 'visum kort verblijf'. Deze kan worden afgegeven voor onder meer vakantie, zakenbezoek en familiebezoek en is maximaal drie maanden geldig. Indien de beoogde migrant niet over voldoende middelen van bestaan beschikt dient een familielid of andere relatie zich garant te stellen voor (de kosten van) het verblijf van de migrant in Nederland (brochure 'Visum voor kort verblijf in Nederland', www.ind.nl).

¹¹ Het onderzoeksproject 'De ongekende stad', waarvoor de data hoofdzakelijk werden verzameld in 1994-1995.

venden uit andere dan de hier genoemde landen, bijvoorbeeld uit Latijns-Amerika, ontbreken hier.

Tabel 4 Migratiepatronen van illegalen

	Regie in eigen handen	Irreguliere kettigmigratie	Gebruik van mensensmokkelaar
Herkomstlanden	Vml. Joegoslavië, vml. Sovjet-Unie, Noord-Afrika	Turkije, China, Marokko, Kaap-Verdische eilanden, Suriname	Iran, Somalië, Sri Lanka, China
Omvang*	12 %	53 %	35 %
Migratiebeweging	Arbeidsmigratie	Kettigmigratie, arbeidsmigratie	Arbeidsmigratie, Asielmigratie
Reisdocumenten	Persoonlijke documenten**	Toeristenvisum met garantstelling	Geen of vervalste documenten
Ondersteunende kracht	Zelfstandig	Transnationale familie	Mensensmokkelaar
Oriëntatie in Nederland	Nederlanders	Leden eigen etnische gemeenschappen	Leden eigen etnische gemeenschappen en i.h.b. charitatieve instanties

Bron: Staring e.a. (2005), bewerking WODC

* Bedoeld wordt het percentage van de 325 *respondenten*. De werkelijke omvang is onbekend.

** Volgens de tekst van het rapport beschikt men meestal niet over geldige reis- en verblijfsdocumenten.

In hun boek noemen Staring e.a. de laatste kolom 'Regie in handen mensensmokkelaar'. Van Liempt (2007) heeft echter laten zien dat er veel variatie bestaat in de mate waarin migranten die gebruik maken van een mensensmokkelaar de regie over diverse aspecten van hun reis (zoals de route en het bestemmingsland) uit handen (moeten) geven (zie ook Engbersen e.a., 2002). Dit blijkt ook uit de studie van twaalf opsporingsonderzoeken die Staring e.a. (2005) in het vervolg van hun rapport presenteren. Voor nadere informatie over de werkwijze van (verschillende typen) mensensmokkelaars verwijzen wij naar de genoemde publicaties.

Wat betreft de onderliggende migratiemotieven van illegaal verblijvenden in Nederland vinden we informatie bij onder meer Van Liempt (2007) en Staring (2001). Van Liempt (2007) interviewde 56 personen die met hulp van mensensmokkelaars naar Nederland waren gekomen, voornamelijk afkomstig uit Irak, Somalië, Ethiopië en Eritrea en voormalige Sovjet-staten. De meesten hadden asiel aangevraagd. Daarvan had een deel wel en een deel (nog) geen verblijfsvergunning gekregen. In de onderzoeksgroep kwamen veel verschillende (combinaties van) motieven om te migreren voor: zowel politieke en economische als culturele en sociale en zelfs ecologische. Het onderzoek van Staring (2001) richtte zich op Turken in Rotterdam, zowel legaal (32) als illegaal verblijvenden (52). Uit de interviews die in het kader van deze studie werden gehouden kwamen (combinaties van) economische motieven, factoren (bv. de wens tot gezinshereniging) en individuele motieven zoals de behoefte aan avontuur, studiemotieven, en de wens om de dienstplicht in Turkije te ontlopen als migratiemotieven naar voren. De uitkomsten van beide studies laten de complexiteit van migratiebeslissingen zien. Op de uitgebreide literatuur hierover gaan wij in de rapport verder niet in.

2.4 Verblifsduur en toekomstperspectief

Een illegaal verblijvende kan proberen illegaal in Nederland te blijven, proberen het verblijf in Nederland te legaliseren, terugkeren naar het land van herkomst of doormigreren naar een ander land. Bovendien wordt een deel van de illegalen opgepakt en uit Nederland 'verwijderd'. De verblifsduur in Nederland kan hierdoor sterk variëren. Veel illegale arbeids- en volgmigranten in het kwalitatieve deel van het onderzoek van Engbersen e.a. (2002), hoopten dat zij legaal in Nederland zouden kunnen blijven, door een huwelijk te sluiten. Dit is er sinds het betreffende onderzoek werd uitgevoerd echter niet eenvoudiger op geworden, door het vereiste dat men in het land van herkomst een Machtiging tot Voorlopig Verblijf aanvraagt, de in 2004 aangescherpte leeftijd- en inkomenseisen bij gezinsvorming en de verscherpte controle op schijnhuwelijken (Van Liempt, 2007). Sommige uitgeprocedeerde asielzoekers uit Engbersen e.a. (2002) wilden ook proberen in Nederland te blijven terwijl anderen dachten aan doormigreren (zie ook Van Liempt, 2007). Staring e.a. (2005) wijzen erop dat Nederland als transitland wordt gebruikt door mensensmokkelaars, die hun klanten tijdelijk onderbrengen in Nederlandse asielzoekerscentra.

Een onderzoek van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) had deels andere uitkomsten dan de studie van Engbersen e.a. (2002). In het kader van deze studie werden in 2002 interviews gehouden met 173 asielzoekers in procedure (50), uitgeprocedeerde asielzoekers (99) en illegalen die geen asiel hadden aangevraagd (24). Zij waren allen afkomstig uit voormalige deelrepublieken van de Sovjet-Unie (Armenië, Azerbeidzjan, Georgië, Rusland, Oekraïne, Wit-Rusland en een klein groepje 'overig/staatloos'). Van de illegalen die geen asiel hadden aangevraagd kwam driekwart uit Oekraïne. Gevraagd naar hun toekomstperspectief bleken de meeste van deze laatste illegalen een terugkeer naar hun herkomstland te overwegen, mede omdat zij hun achtergebleven families misten. Onder de uitgeprocedeerde asielzoekers waren mensen die in Nederland wilden blijven, mensen die wilden doormigreren, mensen die terugkeer als de beste optie beschouwden en mensen die onzeker waren over hun toekomstige verblijfplaats (vgl. Kromhout & Leijstra, 2006).

2.5 Conclusies

- 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 gedaald, door de uitbreidingen van de Europese Unie in 2004 en 2007;
- Door de zogenoemde 'Regeling afwikkeling nalatenschap oude Vreemdelingenwet' zal het aantal niet-Europese illegalen in Nederland naar verwachting dalen;
- De meerderheid van de aangehouden illegalen is man en jonger dan 40 jaar, er bevinden zich echter ook illegaal verblijvende vrouwen en kinderen in Nederland;
- Binnen de aangehouden niet-Europese illegalen werden in 2005-2006 de grootste groepen gevormd door personen uit Azië (inclusief het Midden

- Oosten) en uit het midden en zuiden van Afrika; in hoeverre dit ook geldt binnen de hele populatie illegaal verblijvenden is onduidelijk;
- Onder de illegalen bevinden zich alleenstaanden, stellen en gezinnen met kinderen. Sommige alleenstaanden hebben partners of gezinnen in andere landen of zijn minderjarig;
 - Het is onduidelijk hoe groot het aandeel van de illegalen is dat *ooit* asielzoeker is geweest;
 - Een belangrijk deel van de illegalen kan worden ingedeeld in een van drie typen migranten: zelfstandig gemigreerde arbeidsmigranten; arbeidsmigranten en volgmigranten die met hulp van reeds aanwezige familie naar Nederland komen; asielmigranten die met hulp van een mensensmokkelaar naar Nederland komen, soms ook met het doel om te werken;
 - De migratiemotieven van illegaal verblijvenden variëren en bestaan vaak uit een combinatie van verschillende typen motieven (zoals politieke, economische, sociale en individuele motieven);
 - Het toekomstperspectief onder illegaal verblijvenden varieert van blijven tot doormigreren of teruggaan, terwijl sommigen onzeker zijn over hun toekomstige verblijfplaats.

3 Huisvesting

In de Illegalennota van 2004 signaleerde de toenmalige regering dat illegaal verblijvenden makkelijk het slachtoffer kunnen worden van huisjesmelkers omdat zij een slechte sociaal-economische positie hebben. Malafide verhuurders profiteren daarvan, zodat er concurrentie ontstaat met bonafide verhuurders en met legale woningzoekenden. Daarnaast wordt de leefbaarheid van wijken volgens de nota bedreigd door overbewoning en door het niet onderhouden van panden door huisjesmelkers (zie ook hoofdstuk 1). Het huidige beleid is gericht op het bestrijden van het malafide verhuren, waarbij het profiteren van illegaal verblijvenden door verhuurders zo onaantrekkelijk mogelijk wordt gemaakt. Dit is onderdeel van de aanpak van onrechtmatige bewoning, waarbij ook het onderverhuren aan legaal verblijvende huurders bestreden wordt (zie ook de brief van de ministers voor Wonen, Wijken en Integratie en van Justitie van 24 april 2007, TK 30800 XI, nr. 96). In dit hoofdstuk bespreken we de plekken waar en de wijzen waarop illegaal verblijvenden gehuisvest zijn, alsmede op de problemen die daarmee gepaard kunnen gaan.

3.1 Verblijfsplaatsen van illegalen

3.1.1 *Regio's en wijken*

Uit het onderzoek van Van der Heijden e.a. (2006) dat in het vorige hoofdstuk is besproken, blijkt dat van de niet-Europese illegalen die tussen 1 april 2005 en 1 april 2006 zijn aangehouden, een derde is opgepakt in de politieregio's rond Amsterdam, Rotterdam, Den Haag of Utrecht. Tweederde is daarbuiten aangehouden. Als we ervan uitgaan dat de regio waar men is aangehouden ook de regio is waar men doorgaans verblijft, dan lijkt het erop dat de meeste illegalen niet in de vier grote steden woonachtig zijn. De auteurs wijzen er echter op dat er in Amsterdam opvallend weinig aanhoudingen zijn geregistreerd. Over de Europese illegalen rapporteren zij niet.

Leerkes e.a. (2004) hebben schattingen gemaakt van het totaal aantal illegalen per provincie, voor de periode 1997 tot en met september 2003, op grond van de geregistreerde aanhoudingen in het VAS.¹² Deze suggereren dat de meeste illegalen zich ophouden in de provincies Noord- en Zuid Holland, Noord-Brabant, Limburg, Gelderland en Utrecht. De auteurs schatten dat circa veertig procent van de illegalen zich in een van de vier grootstedelijke regio's bevindt. De grootste groepen bevinden zich naar schatting in de regio's Amsterdam-Amstelland en Rotterdam-Rijnmond. In Rotterdam, Den Haag en Amsterdam komen in de genoemde periode ook de grootste aantallen geregistreerde aanhoudingen van illegalen voor. Er zijn echter ook diverse kleinere gemeenten, soms ook in rurale gebieden die, afgezet tegen het inwonertal, een relatief groot

¹² De gegevens zijn niet geheel betrouwbaar, omdat niet altijd het woonadres van de illegaal geregistreerd wordt: soms wordt het niet geregistreerd, soms wordt als woonadres het adres van het politiebureau gegeven.

aantal aanhoudingen van illegalen kennen.¹³ Binnen de stedelijke gebieden vinden de meeste aanhoudingen plaats in wijken die sociaal-economisch gezien vaak relatief zwak zijn en waar nogal eens een groot percentage allochtonen (vaak landgenoten) woont. Uitgeproceedeerde asielzoekers bevinden zich volgens Leerkes e.a. (2004) niet op grote schaal in de regio's waar zich asielzoekerscentra bevinden. Zij concluderen dat de relatieve concentratie van aanhoudingen in sommige rurale gebieden vooral verklaard wordt door de lokale agrarische arbeidsmarkt, met name in de tuinbouw.

De wijken in de grote steden waar illegalen worden aangetroffen zijn om verschillende redenen aantrekkelijk voor illegalen. Zo is het van belang dat er in de omgeving mogelijkheden zijn om te werken, zoals in de kassen van het Westland in de omgeving van Den Haag, maar ook in de wijken zelf bij etnische ondernemers, bijvoorbeeld in winkels of in de horeca. Verder is voor illegaal verblijvenden goedkope huisvesting van belang, die toegankelijk is voor mensen die niet via officiële instanties aan woonruimte kunnen komen. Illegalen zijn sinds de invoering van de Koppelingswet formeel uitgesloten van het huren bij woningcorporaties. Voor die tijd vond weinig controle plaats op het al dan niet illegaal zijn van de huurders (Van der Leun, 2003), maar tegenwoordig moeten corporaties bij het sluiten van een huurcontract nagaan of een huurder legaal in Nederland verblijft. Hierdoor is rechtstreeks huren van een corporatiewoning door illegalen in principe niet meer mogelijk. Dit betekent dat zij voor woonruimte aangewezen zijn op personen die woningen van woningcorporaties onderverhuren, familie of vrienden, particuliere verhuurders of charitatieve instellingen. Hieronder gaan we nader op deze huisvestingssituaties in.

3.1.2 Huisvestingssituaties

Huizen van woningcorporaties

Ofschoon het huren van een huis van een woningcorporatie officieel niet meer mogelijk was, waren er volgens Burgers (1999) eind jaren negentig nog wel illegalen die (een deel van) een dergelijke woning huurden. Het ging hierbij om mensen die voorheen legaal in Nederland verbleven, hun verblijfsrecht hadden verloren, maar niet uit hun woning waren gezet. In het onderzoek van Leerkes e.a. (2004)¹⁴ werd melding gemaakt van illegaal en legaal verblijvende huisbazen die huizen van woningcorporaties onderverhuurden aan illegalen.

Familie of vrienden

Uit kwalitatief onderzoek blijkt dat veel illegalen inwonen bij familie of kennissen. In het eerder aangehaalde onderzoek van Engbersen e.a. (2002) betrof dit bijna de helft van de 156 respondenten (zie bv. ook Burgers, 1999; Staring, 2001). In het kwalitatieve deelonderzoek van Leerkes e.a. (2004) ging het om een kwart van de 65 respondenten in de Schilderswijk in Den Haag en de wijk Bospolder-Tussendijken in Rotterdam. Dit betreft Marokkanen, Turken, Bul-

¹³ De auteurs rapporteren aantallen aanhoudingen in plaats van aantallen personen. Daarbij moet bedacht worden dat een persoon meerdere malen kan worden aangehouden. Bovendien gaat het alleen om aanhoudingen waarbij een bruikbaar woonadres geregistreerd is (46,5 % van alle aanhoudingen in 1997 t/m september 2003).

¹⁴ Leerkes e.a. (2004) interviewden 20 professionals, 65 illegalen en 45 mensen die illegalen huisvestten (familie en vrienden evenals commerciële verhuurders) in de Schilderswijk in Den Haag en de wijk Bospolder-Tussendijken in Rotterdam.

garen, Somaliërs, Indiërs en Pakistanen. Vooral Marokkanen woonden in bij familie of vrienden, omdat zij meestal geen werk en dus geen inkomen hadden. Daarentegen vonden Turkse en Bulgaarse illegalen meestal vrij snel werk en bleven niet bij familie of kennissen wonen.

Uit de beide aangehaalde onderzoeken blijkt dat Somaliërs een andere positie innemen dan de overige onderscheiden groepen. Deze uitgeprocedeerde asielzoekers waren in het verleden tijdens de asielprocedure opgevangen in asielzoekerscentra of gemeentelijke woningen, en deden pas een beroep op familie of vrienden als ze waren uitgeprocedeed. Sommigen konden dan inwonen zonder huur te betalen, maar waren wel opvallend onzeker over de vraag hoe lang ze daar zouden kunnen en willen blijven.

Als ze werk vonden gingen ze meestal op zichzelf wonen, maar vergeleken met groepen als Turken en Chinezen konden Somaliërs in veel mindere mate via hun etnische gemeenschap aan werk komen (Engbersen e.a., 2002; Leerkes e.a., 2004).

Ten slotte zijn er illegaal verblijvenden die bij een legaal verblijvende partner woonden (zie Leerkes e.a., 2004).

Particuliere commerciële huisvesting

De respondenten in de bovengenoemde onderzoeken die niet bij familie of vrienden woonden, huurden meestal woonruimte in het commerciële circuit, van particulieren. Dat was met name het geval als zij werk hadden. Sommigen woonden in pensions, waar ze een kamer of een bed huurden. Nog weer anderen huurden een kamer of een hele woning van een legale dan wel illegale landgenoot die in de particuliere sector, of, zoals boven vermeld, van een woningcorporatie huurde. In het onderzoek van Engbersen e.a. (2002) huurde ongeveer een derde van de respondenten een kamer van een particuliere verhuurder, in het onderzoek van Leerkes e.a. (2004) waren 26 van de 65 respondenten in een kamer of pension gehuisvest, en 13 in overige huurwoningen.

De gedachte dat illegaal verblijvenden die werk hebben veelal in de particuliere sector wonen, wordt ondersteund door onderzoek onder 98 illegaal tewerkgestelde, waaronder 78 ongedocumenteerde, arbeiders in de glastuinbouw van het Westland. Ongeveer tweederde van de onderzochten huurde een kamer in een pension en sommigen huurden een woning samen met anderen. Weinigen respondenten verbleven bij familie, vrienden of kennissen. Degenen die een kamer huurden moesten deze vaak met anderen delen (Benseddik en Bijl, 2004).

Leerkes e.a. (2004) signaleerden dat sommige Somaliërs geen familie en vrienden hadden in Nederland en derhalve waren aangewezen op het commerciële circuit, waaronder het tegen betaling inwonen bij een landgenoot. Deze Somalische huisbazen waren vaak asielzoekers die inmiddels een status hadden gekregen. Turken en Bulgaren in dit onderzoek konden via hun netwerk goed aan werk komen en huurden vooral in de commerciële sector. In de Haagse Schilderswijk bestond volgens de geïnterviewde professionals een opvangcircuit voor Turken en Bulgaren dat in handen was van legale en illegale Turkse immigranten (Leerkes e.a., 2004). Meer in het algemeen zou daar een parallelle huisvestingsmarkt voor illegalen zijn ontstaan, die sterk verbonden is met de parallelle tewerkstellingsmarkt, en vooral wordt gecoördineerd vanuit koffiehuisen. Deze huisvestingsmarkt zou vooral in handen zijn van legale Turkse en Hindostaanse immigranten, en in mindere mate van Nederlandse huisjesmelkers. De parallelle verhuur breidde zich volgens het onderzoek uit naar huizen van

woningbouwcorporaties, waar dezelfde huurders en verhuurders opdoken en illegalen onderhuurden van legalen (zie hiervoor).

Of het mogelijk is om in het commerciële circuit aan goedkope woonruimte te komen is afhankelijk van de kenmerken van de lokale huizenmarkt. Uit onderzoek van Engbersen e.a. (2005) in de Amsterdamse wijk Overtoomse Veld en de Rotterdamse Tarwewijk bleek dat er in de Rotterdamse wijk veel particuliere huurwoningen waren en dat er veel leegstand was (een op de zes woningen), zodat huiseigenaren blij waren deze te kunnen verhuren. In de Amsterdamse wijk was minder sprake van particulier huizenbezit, bij een grotere vraag naar woonruimte, ook door mensen met hoge inkomens. Daarom werd woonruimte minder snel verhuurd aan illegalen. Aalbers (2003) heeft aanwijzingen gevonden dat banken in Rotterdam eind jaren negentig geen hypotheeken wilden verstrekken voor woningen in bepaalde wijken (het zogenoemde 'redlining': het rood omlijnen van een bepaald gebied op de kaart). Als gevolg hiervan werden volgens een sleutelinformant panden opgekocht door huisjesmelkers, die ze vervolgens verhuurden, onder andere aan illegalen.

De omstandigheden waaronder illegalen in de particuliere sector gehuisvest zijn blijken nogal eens te wensen over te laten. Volgens de ondervraagde professionals in Leerkes e.a. (2004) is de staat van onderhoud van particulier verhuurde panden vaak heel slecht: ze zijn uitgewoond, de sanitaire voorzieningen zijn gebrekkig, er ligt vieze oude vloerbedekking en er staan stapelbedden met slechte matrassen. Ferwerda e.a. (2005) wijzen erop dat deze toestand risico's voor de volksgezondheid, en brandveiligheid met zich mee brengt. Het achterstallig onderhoud kan leiden tot verkrotting van straten of delen van wijken waar veel huizen in het bezit zijn van huisjesmelkers.

De meeste respondenten in de aangehaalde interviewstudies namen genoegen met hun woonsituatie of waren er gelaten onder. Het wonen in pensions met niet zelf uitgekozen anderen in een kleine ruimte en het delen van essentiële voorzieningen met anderen werd door sommigen als moeilijk ervaren. Sommigen hadden klachten over de staat van het huis en de voorzieningen: het was oud, koud en vochtig, er waren muizen, de toiletten en keukens waren onhygiënisch, er was geen warm water, of de huisbaas vond het niet goed als er teveel werd gekookt, gewassen en gedoucht (Bensdijk en Bijl, 2004; Leerkes e.a., 2004; zie ook Kloosterboer e.a., 2002).

Over de prijzen die illegalen betalen voor een huis, kamer of bed lopen de gegevens uiteen. Uit het onderzoek onder arbeiders in de glastuinbouw bleek dat er tussen de twee peilperiodes (1990-1991 respectievelijk 2001-2002) bijna een verdubbeling van de huurprijs, meestal voor een gedeelte kamer, had plaatsgevonden: in de eerste periode betaalden ze gemiddeld € 84,00 en in de tweede periode gemiddeld € 150,00 per maand. Uit onderzoek van Kloosterboer e.a. (2002) naar 124 Bulgaarse illegalen in Den Haag bleek dat zij gemiddeld € 139 per maand aan huur betaalden, voor een kamer die zij met anderen deelden. De geïnterviewde professionals in het onderzoek van Leerkes e.a. (2004) hadden geen zicht op de prijzen die gerekend werden voor huisvesting: voor zover zij prijzen noemden, waren deze zeer verschillend. Voor kamerverhuur noemden zij prijzen tussen € 250 en € 700 per maand. Voor het huren van een bed, vooral aan Bulgaren, werden prijzen van € 150 tot € 250 per maand genoemd. Bedden zouden per toerbeurt worden verhuurd aan mensen die in ploegendiensten

werken. Engbersen e.a. (2005) noemden gemiddelde prijzen per bed van € 50 tot € 100 per week in de wijk Charlois in Rotterdam.

Charitatieve instellingen

Een beperkt aantal illegalen is afhankelijk van charitatieve instellingen, bijvoorbeeld voor daklozen (Rusinovic e.a., 2002). Specifiek voor uitgeprocedeerde asielzoekers bestaat in diverse gemeenten noodopvang door kerken en maatschappelijke organisaties. Bij onderzoek naar de lokale effecten van het Project Terugkeer¹⁵ en het Project beëindiging leefgeld ex-ama's¹⁶ in Nijmegen (Böcker en de Heer, 2006) bleek dat bij daklozenorganisaties niet méér afgewezen asielzoekers bekend waren voor de start van deze projecten. Ook is na de start van Project Terugkeer het aantal personen dat hulp kreeg van de twee Nijmeegse organisaties die noodopvang voor uitgeprocedeerde asielzoekers verzorgden, niet gestegen. Wel was er sprake van een verschuiving van doelgroep: voor de start van Project Terugkeer deden veel mensen die nog onder de oude Vreemdelingenwet vielen, en van wie de voorzieningen waren beëindigd, een beroep op noodhulp. De laatste tijd betrof dit vooral uitgeprocedeerden onder de nieuwe Vreemdelingenwet die op straat terecht dreigden te komen.

Bij het project 'Perspectief voor ex-ama's', gericht op voormalige alleenstaande minderjarige asielzoekers, meldden zich in juni tot en met september 2006 slechts enkele ex-ama's, hoewel in 2005 het leefgeld van meer dan 50 jongeren beëindigd was. Sleutelinformanten vermoedden dat veel ex-ama's waren opgevangen binnen een eigen netwerk, maar waarschuwden dat zij na verloop van tijd wellicht alsnog op straat terecht komen.

3.2 Verdringing

Volgens Leerkes e.a (2004) was er ten tijde van hun onderzoek sprake van enige verdringing van legaal verblijvenden door illegaal verblijvenden op de huisvestingsmarkt in de onderzochte wijken. Op grond van de gesprekken met illegalen en hun huisbazen concludeerden zij dat de mate waarin dit plaatsvond verschilde per woonvorm. In het algemeen zou er bij inwoning bij familie of vrienden nauwelijks sprake zijn verdringing (cf. Burgers, 1999 en Engbersen e.a., 2002), behalve als mensen groter zouden gaan wonen om illegale familie en vrienden woonruimte te kunnen geven. Of dit laatste het geval is, is onduidelijk. Bij huisvesting in pensions waarin zowel legalen als illegalen kunnen wonen is mogelijk wel sprake van verdringing. Volgens Leerkes e.a. (2004) is het echter waarschijnlijker dat de panden waar nu illegalen wonen leeg zouden staan en/of gerenoveerd of afgebroken zouden moeten worden als er geen illegalen in zouden wonen. Huisvesting van illegalen in particuliere huurwoningen en woningen van corporaties lijkt het grootste risico op verdringing van legale woningzoekenden op te leveren, omdat dit de beschikbaarheid en de wachttijden voor het verkrijgen van een woning beïnvloedt. Volgens Ferwerda e.a. (2005) kunnen legale huurders door malafide verhuurders worden weggetreiterd

¹⁵ In het kader van het Project Terugkeer werden extra terugkeerfaciliteiten geboden aan uitgeprocedeerde asielzoekers die onder de oude vreemdelingenwet asiel hadden aangevraagd en geen verblijfsvergunning hadden gekregen in het kader van de zogenoemde Eenmalige Regeling.

¹⁶ Zie hoofdstuk 1.

of onder druk gezet worden om te vertrekken, om het pand daarna te kunnen verbouwen tot illegaal pension, met verhuur van kamers, bedden, of matrassen.

3.3 Conclusies

- Naar schatting veertig procent van de illegalen verbleef in de jaren 1997 tot en met 2003 in een van de vier grootstedelijke politieregio's, en daarbinnen vooral in sociaal-economisch gezien zwakke wijken waar relatief veel allochtonen woonden; ook in sommige rurale gebieden vonden relatief veel aanhoudingen van illegalen plaats;
- 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. Daarnaast bevinden zich ongedocumenteerden in de opvang voor daklozen en uitgeprocedeerde asielzoekers;
- Illegalen die werk hebben lijken vooral in de particuliere sector te huren;
- Huisbazen zijn vaak legaal verblijvende migranten, al dan niet uit hetzelfde herkomstland;
- De panden waar illegalen een kamer of bed huren kampen ook volgens vrij recent onderzoek met achterstallig onderhoud en een gebrek aan hygiëne; de bewoners nemen hier noodgedwongen genoegen mee; over de prijzen die illegalen betalen voor een huis, kamer of bed lopen de gegevens uiteen.
- Verdringing van legale woningzoekenden lijkt het meest voor te komen waar illegalen particuliere woningen huren of gehuisvest zijn in woningen van woningcorporaties.

4 Arbeid

Dit hoofdstuk betreft betaalde arbeid die wordt verricht door personen die onrechtmatig in Nederland verblijven. Dit betreft per definitie illegale arbeid. Ook Nederlanders en bepaalde legaal verblijvende vreemdelingen kunnen illegaal arbeid verrichten.¹⁷ Deze fenomenen blijven hier buiten beschouwing.

Aan arbeid door illegaal verblijvenden wordt in verschillende typen studies aandacht besteed. In een aantal onderzoeken waarbij illegalen geïnterviewd zijn komt 'werk' als een van de aspecten van hun leefsituatie aan bod. Daarnaast zijn enkele studies verricht waarin illegale tewerkstelling als zodanig centraal stond, maar waarin meestal geen onderscheid wordt gemaakt tussen legaal en illegaal verblijvende werknemers. De meest recente ontwikkelingen in het aantal aanhoudingen die hebben plaatsgevonden in het kader van controles op illegale tewerkstelling worden beschreven in het jaarverslag van de Arbeidsinspectie over het jaar 2006 (Arbeidsinspectie, 2007).

Wanneer illegaal verblijvende vreemdelingen illegaal tewerkgesteld zijn kan sprake zijn van uitbuiting. Dit aspect komt later in het hoofdstuk aan de orde.

4.1 Omvang

De omvang van het verschijnsel illegale arbeid verricht door illegaal verblijvenden wordt beïnvloed door de Europese en nationale ontwikkelingen met betrekking tot het vrij verkeer van werknemers. De uitbreidingen van de Europese Unie in de laatste jaren en de daarmee gepaard gaande instelling en recente opheffing van overgangsregelingen met betrekking tot werknemers uit nieuwe lidstaten maken dat een deel van de vroegere illegalen nu legaal in Nederland kan verblijven en werken. In principe mogen onderdanen van landen van de Europese Economische Ruimte (EER) (dit zijn de landen die lid zijn van de Europese Unie en Noorwegen, IJsland en Liechtenstein) in Nederland werken zonder tewerkstellingsvergunning. Bij de toetreding van tien Europese landen tot de EU op 1 mei 2004 zijn echter voor de Midden- en Oost Europese landen Polen, Estland, Letland, Litouwen, Slovenië, Slowakije, Tsjechië en Hongarije (de zogenaamde MOE-landen) overgangsregelingen gemaakt, waardoor voor werknemers (dus bij arbeid in loondienst) uit deze landen toch nog een tewerkstellingsvergunning nodig was.¹⁸ Sinds 1 mei 2007 is deze overgangsregeling beëindigd en hoeven werkgevers voor werknemers uit deze landen geen tewerkstellingsvergunning meer aan te vragen. Voor werknemers uit Bulgarije en Roemenië, landen die per 1 januari 2007 tot de EU zijn toegetreden, is voorlopig nog wel een tewerkstellingsvergunning nodig (<http://home.szw.nl/actueel>, persbericht 07/035 van 27 april 2007; <http://arbeidsinspectie.szw.nl>). Bij arbeid in Nederland door personen uit alle genoemde landen is echter geen sprake (meer) van illegale arbeid door illegaal verblijvenden. Wel kan het voorkomen

¹⁷ Dit kunnen vreemdelingen zijn die helemaal niet mogen werken, omdat zij bijvoorbeeld alleen een verblijfsvergunning hebben voor familiebezoek of studie, asielzoekers die slechts een bepaald aantal weken per jaar mogen werken of vreemdelingen voor wie ten onrechte geen tewerkstellingsvergunning is aangevraagd.

¹⁸ Voor werknemers uit Cyprus en Malta is geen overgangsregeling ingesteld.

dat deze werknemers, net als andere legale vreemdelingen en Nederlanders, naast of in plaats van 'wit' werk, 'zwart' werk doen.¹⁹

Ten aanzien van het aantal illegaal tewerkgestelden is het volgende bekend. De Arbeidsinspectie heeft in 2006 5.478 illegaal tewerkgestelden aangetroffen. De meesten²⁰ waren werkzaam in de sectoren horeca (specifieke aandacht is geschonken aan de Chinese en overige buitenlandse eetgelegenheden), bouw, land- en tuinbouw, detailhandel en uitzendbranche. Deze en enkele andere sectoren worden door de Arbeidsinspectie het meest intensief geïnspecteerd, omdat uit eerdere ervaringen en onderzoek gebleken is dat daar relatief veel illegale tewerkstelling voorkomt. Van de aangetroffen illegaal tewerkgestelden had 46 % de nationaliteit van een van de bovengenoemde MOE-landen (90 % was afkomstig uit Polen). Zij konden in 2006 legaal in Nederland verblijven. De overige 54 % was afkomstig uit andere landen, met name China, Turkije en Bulgarije (Arbeidsinspectie, 2007). Dit kunnen zowel legaal als illegaal verblijvenden geweest zijn. Er vanuit gaande dat alle aangetroffen MOE-landers rechtmatig verblijf hadden was het percentage illegaal verblijvenden onder de aangetroffen illegaal tewerkgestelden in 2006 maximaal 54 %. Uit de analyse van Visser en Van Zevenbergen (2000) van cijfers van de Arbeidsinspectie over de jaren 1995 tot en met 1999, blijkt dat ruim 70 procent van de destijds aangetroffen illegaal tewerkgestelden illegaal in Nederland verbleef. Ook toen werden de meeste illegaal tewerkgestelden aangetroffen in de sectoren horeca, bouw, en land- en tuinbouw. Door de toetreding van de MOE-landen tot de EU verblijft waarschijnlijk een deel van degenen die destijds illegaal in Nederland waren inmiddels legaal in Nederland.

Een bijzondere branche waarin nogal wat illegaal tewerkgestelden worden aangetroffen is de uitzendbranche. Sinds het afschaffen van de vergunningsplicht voor uitzendondernemingen in 1998 is het aantal uitzendbureaus sterk gegroeid, waarschijnlijk mede door de economische groei in de jaren 1998- 2001 (Zuidam en Grijpstra, 2004). Op basis van gesprekken met 55 deskundigen (van uitzendorganisaties, belangenorganisaties, overheden en controlerende instanties) concluderen Zuidam en Grijpstra (2004) dat veel van de nieuwe uitzendondernemingen zich niet (geheel) aan de regels houden. Steeds meer bedrijven maken volgens hen ook gebruik van (malafide) uitzendbureaus. Dit laatste blijkt ook uit een onderzoek naar illegale arbeid in de glastuinbouw in het Westland (Benseddik en Bijl, 2004). Zuidam en Grijpstra (2004) schatten dat in 2004 tussen de 65.000 en 91.000 illegaal verblijvenden actief waren op de Nederlandse arbeidsmarkt. Hoeveel van hen via uitzendbureaus bemiddeld werden kon op basis van de beschikbare registraties niet bepaald worden. Voor informatie over de kenmerken en werkwijzen van malafide uitzendondernemingen en niet als uitzendbureau geregistreerde uitleners verwijzen wij naar het betreffende rapport (Zuidam en Grijpstra, 2004). Bij lezing daarvan moet wel rekening worden gehouden met het feit dat het onderzoek is uitgevoerd vóór de toetreding van tien nieuwe landen tot de EU per 1 mei 2004.

¹⁹ Overigens kunnen ook werkgevers van vreemdelingen van buiten de EU vrijgesteld zijn van de plicht om een tewerkstellingsvergunning aan te vragen, namelijk wanneer zij gebruik kunnen maken van de Kennismigrantenregeling of de zogenoemde Notificatieregeling voor buitenlandse dienstverlenende bedrijven (zie Arbeidsinspectie, 2006).

²⁰ Voor zover uitgesplitst naar branche.

Hiervoor is gesteld dat de recente uitbreidingen van de Europese Unie en de ontwikkelingen in de nationale regelgeving van invloed zijn op de omvang van de illegale tewerkstelling in Nederland. Momenteel is nog onduidelijk hoe groot die invloed is. In een onderzoek uit 2004 (dataverzameling in 2003) naar illegale arbeid in de glastuinbouw in het Westland wordt gesignaleerd dat tuinders, loonbedrijven en uitzendbureaus steeds meer met legale (Duitse) Polen gaan werken en dat deze de Turkse en Marokkaanse illegalen ten dele lijken te gaan verdringen. Volgens een aantal van de 98 geïnterviewde werknemers (waarvan 78 illegaal verblijvend) worden deze Polen onderbetaald. Ook melden sommigen dat er steeds meer zeer slecht betaalde (illegaal verblijvende) Bulgaren in dienst worden genomen (Benseddik en Bijl, 2004). In haar jaarverslagen over 2005 en 2006 constateert de Arbeidsinspectie dat in de land- en tuinbouwsector een sterke toename heeft plaatsgevonden van aanvragen voor tewerkstellingsvergunningen voor werknemers uit met name de bovengenoemde MOE-landen. Deze ontwikkeling zou volgens de Arbeidsinspectie mede het gevolg kunnen zijn van de verhoogde pakkans als gevolg van de grote toename van het aantal controles bij werkgevers en van de sterk verhoogde boetes voor illegale tewerkstelling (Arbeidsinspectie 2006, 2007).²¹ Het is echter niet duidelijk of het hier gaat om uitbreiding van het totaal aantal werknemers, om een overgang van illegale naar legale arbeid door dezelfde (nu legaal verblijvende) MOE-werknemers of van verdringing door deze werknemers van eerder illegaal tewerkgestelde illegalen. In hun rapport over de naleving van de Wet Arbeid Vreemdelingen (WAV) wijzen Groenewoud en Van Rij (2007) op het risico dat de nu legale MOE-landers toch niet volgens het minimumloon en de geldende CAO's zullen worden betaald. Tevens verwachten zij dat illegaal verblijvenden van buiten de EU, die bereid zijn om voor lagere lonen en slechtere omstandigheden te werken, de nu legale MOE-landers zullen gaan vervangen. Volgens zeventig procent van de 7.293 geënquêteerde werkgevers in dit onderzoek was het kostenaspect namelijk het belangrijkste of op een na belangrijkste argument om de WAV niet na te leven.

4.2 Arbeid als migratiemotief en bestaansstrategie

Uit diverse kwalitatieve (deel)studies blijkt dat veel illegaal verblijvende personen naar Nederland zijn gekomen met het doel om te werken (zie bv. Engbersen e.a., 2002; Leerkes e.a., 2004; Staring e.a., 2005). Zo had tweederde van de 156 respondenten van Engbersen e.a. (2002) ten tijde van het interview zwart werk (wit werk kwam nauwelijks meer voor). De respondenten werkten of hadden gewerkt in de tuinbouw, schoonmaak, industrie en bouw, horeca, overige persoonlijke dienstverlening, (detail)handel, haven en transport, drugs en prostitutie (een enkeling). Velen hadden hun laatste baan gevonden via vrienden en kennissen. Zij hadden geen arbeidscontracten en zaten soms tot vaak een periode zonder werk. Van de vertegenwoordigde herkomstgroepen bleken met name de Turken en de Chinezen vaak te werken binnen hun eigen etnische gemeenschap. Turkstalige Iraniërs en Bulgaren werkten soms ook binnen de Turkse

²¹ In mei 2007 heeft de Europese Commissie een Europese richtlijn voorgesteld waardoor werkgevers die illegaal verblijvenden met de nationaliteit van een niet-EU-lidstaat (een zogenaemde 'derdelander') in dienst nemen in ernstige gevallen ook strafrechtelijk kunnen worden vervolgd (<http://www.minbuza.nl/ecer/nl/laatstenieuws.2007/05/illegale-immigratie.html>).

informele economie (zie ook Leerkes e.a., 2004). De respondenten zonder werk hadden ofwel andere inkomstenbronnen, zoals familie of vrienden, of geen inkomsten (Engbersen e.a., 2002). Ander onderzoek laat zien dat een deel van de illegaal verblijvende arbeidsmigranten familie heeft achtergelaten in het land van herkomst en hen een deel van het geld stuurt dat zij in Nederland hebben verdiend. Behalve migranten die voor langere tijd in Nederland (proberen te) blijven zijn er seizoensarbeiders, die voor een aantal maanden naar Nederland afreizen om daarna voor een aantal maanden terug te gaan naar hun herkomstland (IOM, 2003; Benseddik en Bijl, 2004; Leerkes e.a., 2004). De herkomstlanden van de illegalen die in de bovengenoemde studies voorkomen zijn in een aantal gevallen inmiddels toegetreten tot de Europese Unie, waardoor hun onderdanen hier inmiddels legaal kunnen verblijven en werken.

4.3 Uitbuiting

4.3.1 Uitbuiting van illegaal verblijvenden algemeen

Op 1 januari 2005 is het delict mensenhandel in het Wetboek van Strafrecht uitgebreid tot alle vormen van uitbuiting en de verwijdering van organen (Aanwijzing mensenhandel van het College van procureurs-generaal in de Staatscourant van 22 maart 2006, nr. 58). Op basis van de literatuur komen Van der Leun en Vervoorn (2004) tot de volgende werkdefinitie van 'slavernij-achtige uitbuiting': 'Uitbuiting van een ander door gedwongen of verplichte arbeid of diensten waarbij sprake is van een sterke inperking van de vrije keuze.' (p.17). Op basis van hun analyse van de literatuur inzake illegale arbeid concluderen zij dat in Nederland waarschijnlijk slechts in beperkte mate sprake is van arbeidssituaties die aan deze omschrijving voldoen. Wel wijzen zij op de risicovolle situaties waarin zich illegaal verblijvenden bevinden die in meerdere opzichten, bijvoorbeeld voor zowel werk als onderdak, van hun werkgevers of tussenpersonen afhankelijk zijn (zie voor voorbeelden hiervan bv. Leerkes e.a., 2004). Ook bij illegaal werk bij particulieren lijkt zelden sprake te zijn van situaties van uitbuiting zoals boven gedefinieerd.

Kort na de bovengenoemde wijziging van de omschrijving van het delict mensenhandel in het Wetboek van Strafrecht, heeft het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel een onderzoek uitgevoerd naar uitbuiting in arbeidsrelaties anders dan in de prostitutie. Van diverse organisaties en personen zijn 119 gevalsbeschrijvingen (die meerdere personen kunnen betreffen) verkregen, van bij hen bekende uitbuitingssituaties uit de jaren 2000 tot en met 2005. In 54 van deze gevallen was naar het oordeel van het BNRM sprake van uitbuiting volgens het nieuwe wetsartikel. De meeste van deze 54 uitbuitingssituaties betroffen werk in de horeca, de huishouding, de uitzendbranche en de land- en (glas)tuinbouw. Een deel van de getroffen personen verbleef illegaal in Nederland.

Een mogelijk aspect van uitbuiting is de onderbetaling van werknemers. De respondenten van een vragenlijst-onderzoek onder 124 Bulgaren in Den Haag (Kloosterboer e.a., 2002) werkten met name in de bouw en de tuinbouw. Bijna tachtig procent van de respondenten meldde minder te verdienen dan het netto minimumloon. Het aantal uur dat men per dag werkte varieerde van vier tot vijftien, met een gemiddelde van acht uur. In het jaar voorafgaand aan het

invullen van de vragenlijst had bijna de helft naar eigen zeggen wel eens geen salaris of minder salaris ontvangen dan vooraf was afgesproken. Aan het eerder genoemde onderzoek naar illegale arbeid in de glastuinbouw in het Westland (Benseddik en Bijl, 2004) hebben onder andere 98 illegaal tewerkgestelden deelgenomen (waaronder zes vrouwen). Van de 98 personen verbleven er 78 illegaal in Nederland. Het betrof vooral Marokkanen en Turken en enkele Egyptenaren, Bulgaren, Polen en Ghanezen. De meeste respondenten meenden dat zij door hun werkgever redelijk werden behandeld, 'als je maar hard werkt'. Velen meldden echter ook dat zij lager werden betaald of op ongunstiger tijden moesten werken dan hun legale collega's. Sommige respondenten hebben ervaring met niet, niet op tijd of te weinig betaald krijgen, met name door uitzendbureaus. De auteurs signaleren dat het in de eerste jaren van het nieuwe millennium steeds moeilijker voor illegalen is geworden om voor een langere periode werk te vinden, met als gevolg dat men bereid is lagere lonen te accepteren. Sommige respondenten kampten met schulden. Overigens kunnen illegaal verblijvenden in principe een klacht indienen bij de Arbeidsinspectie, maar ze lopen dan wel het risico te worden gemeld bij de vreemdelingenpolitie (Benseddik en Bijl, 2004).

4.3.2 *Uitbuiting van illegaal verblijvende minderjarigen*

In een onderzoek van Van der Borne en Kloosterboer (2005) is een bestand van casusbeschrijvingen van 230 minderjarige slachtoffers van mensenhandel (uitbuiting) samengesteld op basis van dossieronderzoek, registratiesystemen en interviews met vertegenwoordigers van instanties. Bij het bepalen of sprake was van uitbuiting is gelet op internationale verdragen en instrumenten. De vraag of het kind wel of geen toestemming heeft gegeven speelt hierbij géén rol. In het onderzoek zijn ook illegaal geadopteerde kinderen meegenomen. Zij zijn wel 'verhandeld' maar hoeven zich niet in een uitbuitingssituatie te bevinden. Een groot deel van de jongeren in het samengestelde bestand werd uitgebuit in de prostitutie (zie verder hoofdstuk 6). Een kwart van de minderjarigen in het bestand (61) werd op andere wijze uitgebuit, of in de prostitutie én op andere wijze. Uitbuiting op andere wijze betrof de eerder genoemde illegaal geadopteerden en minderjarigen die onder meer werkten in de huishouding, de drugs-handel, de voetballerij, de schoonmaak en de horeca. Een deel van de betreffende minderjarigen verbleef illegaal in Nederland.

4.4 *Arbeid door illegalen: schadelijk of noodzakelijk?*

De vraag of arbeid door illegalen schade toebrengt aan de Nederlandse samenleving of als noodzakelijk 'smeermiddel' van de Nederlandse economie moet worden beschouwd kan op verschillende manieren worden beantwoord. In diverse Tweede Kamerstukken en het onderzoek van Zuidam en Grijpstra (2004) komen de volgende negatieve gevolgen van illegale arbeid naar voren:

- inkomstenderving van het Rijk door het niet betalen van loonbelasting;
- inkomstenderving van sociale fondsen door het niet betalen van sociale premies;
- oneerlijke concurrentie met bonafide werkgevers;

- oneerlijke concurrentie met Nederlanders en legaal verblijvende en werkende vreemdelingen.

Daar staat tegenover dat illegaal verblijvende werknemers nogal eens werk doen waartoe legale werkzoekenden niet bereid blijken te zijn. Uit onderzoek blijkt dat werkgevers naar eigen zeggen illegalen tewerkstellen omdat zij kampen met een tekort aan gemotiveerde legale arbeidskrachten. Daarnaast speelt het kostenaspect een rol. Dit roept ten eerste de vraag op of er voldoende legaal verblijvende arbeidskrachten zijn die de illegaal verblijvende werknemers zouden kunnen en willen vervangen. De tweede vraag is of de werkgevers deze legalen ook in dienst zouden willen of kunnen nemen, als dit hen meer loonkosten zou opleveren (zie Benseddik en Bijl, 2004; Van der Leun en Kloosterman, 2006; Groenewoud en Van Rij, 2007).

4.5 Conclusies

- Bij arbeid in Nederland door personen uit de nieuwe EU-landen is geen sprake (meer) van illegale arbeid door illegaal verblijvenden; mogelijk worden deze voormalige illegalen vervangen door illegalen van buiten de EU;
- Naar schatting waren in 2004 tussen de 65.000 en 91.000 illegaal verblijvenden actief op de Nederlandse arbeidsmarkt.
- De Arbeidsinspectie heeft in 2006 een kleine 5.500 illegaal tewerkgestelden aangetroffen, 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;
- Een deel van de uitzendondernemingen die zijn opgericht na de deregulering van de uitzendbranche houdt zich niet (geheel) aan de regels, hoeveel illegaal verblijvenden zij bemiddelen is niet bekend;
- Werkgevers stellen naar eigen zeggen illegalen tewerk omdat zij kampen met een tekort aan gemotiveerde legale arbeidskrachten en met het oog op kostenbeperking;
- Illegaal verblijvenden die werken hadden blijken onderzoek van enkele jaren geleden te maken met het ontbreken van arbeidscontracten en soms met onderbetaling, perioden van werkloosheid en schulden;
- Slavernij-achtige uitbuiting lijkt zich in Nederland op beperkte schaal voor te doen; de meest risicovolle situaties zijn die waarin illegaal verblijvenden in meerdere opzichten van anderen afhankelijk zijn;
- Ook minderjarigen bevinden zich soms in situaties die aan uitbuiting doen denken;
- Tewerkstelling van illegaal verblijvenden leidt tot inkomstendering van de staat; in hoeverre dit ook leidt tot concurrentie met legale arbeidskrachten en bonafide bedrijven is onbekend.

5 Prostitutie

In de Illegalennota en vervolgnota's worden twee kanten van het verblijf van illegalen in Nederland geschetst: enerzijds de overlast die mogelijk door hen veroorzaakt wordt en anderzijds de risico's en problemen waaraan zij blootstaan. In dit hoofdstuk ligt de nadruk op de het laatstgenoemde. Hoewel prostitutie sinds de opheffing van het bordeelverbod in 2000 geen verboden sector meer is, is het voor personen zonder geldige verblijfsvergunning wel verboden om in de prostitutie te werken. Illegale prostituees zijn hierdoor kwetsbaar voor uitbuiting. Dit hoofdstuk gaat in op de situatie van deze prostituees. De informatie in dit hoofdstuk is afkomstig uit negen studies waarin prostitutie door illegalen aan de orde komt, verschenen vanaf 1998. Alle studies zijn gebaseerd op literatuuronderzoek en interviews met sleutelfiguren uit de opvang en hulpverlening. In vijf studies zijn ook gesprekken gevoerd met prostituees zelf. In drie studies is daarbij ook gesproken met exploitanten van seksbedrijven en prostituanten. Drie studies gebruikten naast kwalitatieve informatie ook registratiegegevens van de Stichting tegen Vrouwenhandel (STV), de politie, het Openbaar Ministerie (OM), de Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND), de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), de Dienst Justitiële Inrichtingen van het Ministerie van Justitie (DJI) en verschillende opvanghuizen. Het hoofdstuk richt zich zoals gezegd op de illegale prostituees. In hoeverre hun profiteurs (mensenhandelaren, pooiers, 'vriendjes') wel een geldige verblijfsvergunning hebben wordt in de gebruikte studies niet vermeld.

5.1 Achtergronden

Personen uit EU-landen mogen legaal in Nederland verblijven en ook in de prostitutie werken, mits hun inkomsten niet marginaal en bijkomstig zijn. Voor hen hoeft geen tewerkstellingsvergunning te worden aangevraagd. De eerste jaren na de toetreding van Estland, Letland, Litouwen, Slowakije, Hongarije, Tsjechië, Polen en Slovenië tot de EU op 1 mei 2004 mochten prostituees uit deze landen echter alleen als zelfstandige werken. Sinds 1 mei 2007 mogen ze ook in loondienst werken. Personen uit Bulgarije en Roemenië mogen sinds de toetreding van deze landen tot de EU op 1 januari 2007 ook als zelfstandige in Nederland werken, maar hebben in geval van loondienst nog wel een werkvergunning nodig. Ook personen van buiten de EU mogen in Nederland niet werken zonder geldige verblijfsvergunning die dat toestaat. Voor werk in de prostitutie wordt echter geen tewerkstellingsvergunning afgegeven (TK 28 684, nr. 119). Bij de invoering van de wet inzake de opheffing van het algemeen bordeelverbod in 2000 was de regering van mening dat met de aanwezigheid van buitenlandse prostituees geen wezenlijk Nederlands belang wordt gediend (TK 25 437, nr. 20; Goderie e.a., 2002).

Illegale prostituees kunnen op verschillende manieren Nederland zijn binnenkomen. In de eerste plaats worden meisjes en vrouwen via grensoverschrijdende mensenhandel Nederland binnengebracht, met uitbuiting in de prostitutie als doel. In de tweede plaats worden sommige vrouwen op eigen initiatief

naar Nederland gesmokkeld, om hier een inkomen te genereren met sekswerk. In de derde plaats kunnen uitgeprocedeerde asielzoekers die hun verblijf in Nederland illegaal voortzetten in de prostitutie terecht komen. In de onderzoeken komen her en der redenen naar voren die de vrouwen noemen om in de prostitutie te werken. Veelal wordt gewezen op armoede en uitzichtloosheid in het land van herkomst, misleiding door mensenhandelaren en de hoop om hier geld te verdienen voor zichzelf of familie.

Het is zeer moeilijk om zicht te krijgen op het aantal illegale prostituees dat in Nederland verblijft. Een aanknopingspunt biedt de registratie van de Stichting tegen Vrouwenhandel (STV), gepresenteerd in de Vijfde Rapportage Mensenhandel van het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel (BNRM) (Dettmeijer-Vermeulen e.a., 2007). Hierin worden (vrouwelijke en mannelijke) slachtoffers van mensenhandel geregistreerd.

Ook in de onlangs verschenen eerste trendrapportage 'Positie van slachtoffers van mensenhandel' (Van Vianen e.a., 2007) zijn cijfers van STV, gecombineerd met andere bronnen²², de basis voor schattingen van het aantal slachtoffers. Zoals gezegd zijn er echter ook vrouwen die op eigen initiatief naar Nederland komen om in de prostitutie te werken. Dit geldt bijvoorbeeld voor groepen Latijns-Amerikaanse prostituees, die om financiële redenen kiezen voor een bestaan als prostituee in Europa (Brants, 2003; Janssen, 2007). Zij zijn niet per definitie slachtoffer van mensenhandel (zie ook Staring, 2007). Over aantallen illegale vreemdelingen die min of meer vrijwillig in de Nederlandse prostitutie werken is geen informatie aangetroffen.

5.2 Slachtoffers van mensenhandel

Zoals gezegd registreert de STV het aantal bij hen bekende slachtoffers van mensenhandel (zie hoofdstuk 4 voor de definitie hiervan). Het betreft hier voornamelijk personen die tegen hun wil in de prostitutie werken. De slachtoffers worden bij de STV gemeld door de politie (meldingsplicht) en maatschappelijke en hulpverleningsorganisaties (vrijwillige melding).

Over de verblijfsstatus van de gemelde gevallen meldt het BNRM niets. Wel is in veel gevallen de nationaliteit bekend. Onder de door BNRM gerapporteerde nationaliteiten zijn er geen (behalve de Nederlandse) waarvoor geen verblijfsdocument zou hoeven worden aangevraagd. We kunnen aannemen dat de niet-Nederlandse slachtoffers ofwel illegaal in Nederland verblijven ofwel in de asielprocedure zitten. Dit komt overeen met de resultaten uit de eerste trendrapportage 'Positie van slachtoffers van mensenhandel' (Van Vianen e.a., 2007) ten aanzien van de in 2006 gesignaleerde slachtoffers. Deze onderzoekers konden van 10% van de slachtoffers vaststellen dat zij op het moment van signalering in de asielprocedure zaten, 63% verbleef zonder verblijfsvergunning in Nederland en de overige 27% verbleef legaal in Nederland (waarschijnlijk allen Nederlanders, HW). Zeker is dat de meeste slachtoffers in de prostitutie werkten.²³

²² Bestaande registratiesystemen van de politie, het Openbaar Ministerie (OM), de Immigratie- en Naturalisatie Dienst (IND), het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA), de Raad voor de Rechtsbijstand (RvRb) en de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM)

²³ Dit geldt in ieder geval voor de slachtoffers die zijn gemeld voor de uitbreiding van het delict mensenhandel tot overige vormen van uitbuiting per 1 januari 2005 (zie hoofdstuk 4), maar ook voor de meeste slachtoffers die sinds die datum zijn gemeld.

In 2001 tot en met 2006 zijn 2.290 (mogelijke) slachtoffers gemeld bij de STV. Over de geregistreerde gevallen is soms weinig achtergrondinformatie beschikbaar. Ook kunnen dubbeltellingen voorkomen. In tabel 5 is in de tweede kolom het jaarlijks aantal gemelde slachtoffers weergegeven. In de volgende kolommen wordt het aantal slachtoffers dat niet de Nederlandse nationaliteit heeft en het aantal minderjarigen van het totaal gepresenteerd.

Tabel 5 Geregistreerde slachtoffers van mensenhandel

Jaar	(mogelijke) slachtoffers	waarvan niet-NL	waarvan minderjarig
2001	284	273	27
2002	343	335	41
2003	257	246	20
2004	403	342	26
2005	424	326	24
2006	579	422	98
Totaal	2.290	1.513	236

Bron: STV bestanden en jaarverslagen t/m 2005 in Dettmeijer-Vermeulen e.a. (2007), 2006 in STV (2006), bewerking WODC.

Naast Nederland waren de belangrijkste herkomstlanden van de slachtoffers Nigeria, Bulgarije, andere Oost-Europese landen en Zuid-Amerika. Het grootste deel van de slachtoffers is steeds tussen de 18 en 30 jaar. De opvallende stijging van het aantal meldingen in 2006 heeft volgens de STV onder meer te maken met toegenomen activiteiten van de Koninklijke Marechaussee.

Een andere bron van informatie over slachtoffers van mensenhandel is de registratie van personen die een beroep doen op de zogenoemde B9-regeling. Op grond van deze regeling kunnen slachtoffers van mensenhandel, mits zij aangifte doen tegen hun handelaren, een tijdelijke verblijfsvergunning krijgen. In paragraaf 6.5.1 wordt nader op deze regeling ingegaan. De IND registreert jaarlijks de personen die een beroep doen op deze regeling en ook de afgegeven verblijfsvergunningen (zie tabel 6). Aanvraag van dergelijke verblijfsvergunningen en verlening daarvan aan een persoon vinden niet per definitie in hetzelfde kalenderjaar plaats. Onder de geregistreerde aanvragers bevindt zich (per abuis) ook een klein aantal kinderen, waarschijnlijk kinderen van de slachtoffers.

Tabel 6 Aanvragers en verleende B9-verblijfsvergunningen

Jaar	Aanvragers B9-regeling	Afgegeven verblijfsvergunningen
1998	52	41
1999	100	66
2000	77	55
2001	145	122
2002	160	127
2003/2004	Niet beschikbaar	Niet beschikbaar
2005	77	61
2006	180	150

Bron: IND registraties, in Korvinus e.a. (2004) en Dettmeijer-Vermeulen e.a. (2007), bewerking WODC.

Voor de mate waarin van de B9-regeling gebruik wordt gemaakt is de mate van aangiftebereidheid van belang. In 2003 signaleerde het BNRM op grond van interviews met politiefunctionarissen en hulpverleners een aangiftebereidheid onder slachtoffers van vijf tot tien procent (Korvinus e.a., 2004). Ook een om-

vangsschatting van Van Dijk (2002) gecombineerd met de B9-registraties kwam neer op ongeveer vijf procent van alle slachtoffers die aangifte zou doen. Het totale aantal slachtoffers van mensenhandel is waarschijnlijk dus vele malen groter dan uit de registraties blijkt.

Bij de bovengenoemde registraties van slachtoffers van mensenhandel gaat het vooral om vrouwelijke prostituees. Onder illegale prostituees bevinden zich echter ook mannen. De STV-registraties melden dertig mannelijke slachtoffers van mensenhandel in 2006 (5 %), waarvan vijf in verband met uitbuiting in de prostitutie, en 25 in verband met uitbuiting in andere sectoren (STV, 2006; Van Vianen e.a., 2007). Onder de aanvragers van een verblijfsvergunning in het kader van de B-9 regeling bevonden zich in 2005 twee mannen (Dettmeijer-Vermeulen e.a., 2007). In 2001 schatten Van Horn e.a. dat zich ten minste 1.500 minderjarige jongens in de Nederlandse prostitutie bevonden. Daarvan was 10 tot 30 procent van Marokkaanse en 8 tot 12 procent van Roemeense afkomst (Horn e.a., 2001; Dettmeijer-Vermeulen e.a., 2007). De Amsterdamse stichting AMOC, die zich onder meer bezig houdt met de opvang van jongens die werkzaam zijn in de prostitutie, noteerde in 2004 203 unieke bezoekers van het inloopcentrum, waarvan velen uit Oost-Europese landen en niet in het bezit van een verblijfsvergunning (AMOC/DHV jaarverslag 2004).

Zoals uit het voorgaande blijkt zijn er ook minderjarige slachtoffers van uitbuiting in de prostitutie. Uit tabel 6 blijkt dat van de in totaal 2.290 bij de STV geregistreerde (vermoedelijke) slachtoffers van uitbuiting in de periode 2001 tot en met 2006 236 minderjarig waren. De meest recente schatting van het totaal aantal minderjarige prostituees die we in de literatuur hebben aangetroffen dateert uit 1998 (Venicz en Vanwesenbeeck, 1998). Door extrapolatie van het aantal contacten dat 105 maatschappelijke en hulpverleningsorganisaties hadden (gehad) met uit de prostitutie afkomstige meisjes (315 geregistreerde contacten) kwamen de auteurs op ten minste 1.000-1.500 minderjarige meisjes die jaarlijks in contact kwamen met instellingen. Daarbij schatten ze nog ten minste 500 meisjes die niet in contact zouden komen met instellingen. Het ging in beide categorieën om meisjes die vermoedelijk of zeker werkzaam waren in de prostitutie, vermoedelijk of zeker minderjarig waren of waren begonnen met het werk als minderjarige. Een substantieel aandeel (39%) van de meisjes in de uitgangspopulatie (315 geregistreerde contacten) was minder dan vijf jaar in Nederland. Bijna de helft daarvan verbleef illegaal. Het betrof meisjes uit Oost-Europa, Nigeriaanse en andere Afrikaanse landen.

In de meer recente publicatie 'Inzicht in Uitbuiting' (Van der Borne en Kloosterboer, 2005) is een bestand van 230 minderjarige slachtoffers van mensenhandel samengesteld uit dossieronderzoek, registratiesystemen en interviews bij meer dan twintig instanties. Van de jongeren in dit bestand werkte 73% in de prostitutie, daarvan verbleef 13% illegaal in Nederland en was 6% alleenstaande minderjarige asielzoekster. Van een heel aantal was de verblijfsstatus onbekend.

In onderzoek naar niet-vergunde prostitutie in vier regio's in Nederland (Biesma e.a., 2006) zijn geen signalen over de aanwezigheid van grote aantallen minderjarige meisjes in de prostitutie aangetroffen. Wel komt het volgens Biesma e.a. voor dat meisjes vanaf hun achttiende verjaardag werkzaam zijn in de prostitutie. Daarbij moet opgemerkt worden dat de leeftijd van jonge prostituees door onderzoekers en hulpverleners moeilijk in te schatten is.

Alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV) vormen een risicogroep voor uitbuiting in de prostitutie. Kromhout en Leijstra (2006) geven cijfers van AMV's die met onbekende bestemming (MOB) zijn vertrokken. In de jaren 2000 tot en met 2005 waren dat er respectievelijk 561, 699, 817, 631, 499 en 322. Dat is steeds tussen de 79% en 91% van alle jongeren die uit de opvang vertrokken. Er zijn signalen dat in ieder geval sommigen van hen in de prostitutie zijn beland. In reactie hierop start het Ministerie van Justitie per 1 januari 2008 een pilot 'beschermde opvang AMV's'. Deze pilot duurt twee jaar en is bedoeld om in de vreemdelingenketen ervaring op te doen met het voorkomen van de verdwijning en mogelijke uitbuiting van alleenstaande asielzoekers in de leeftijd van 13 tot 18 jaar (informatie Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen, Ministerie van Justitie, zie ook TK 31 200 VI, nr. 14). Dettmeijer-Vermeulen e.a. (2007) stellen dat het beëindigen van het leefgeld van ex-AMV's (zie hoofdstuk 1) hen extra kwetsbaar maakt voor uitbuiting in de prostitutie.

5.3 Ontwikkelingen na de opheffing van het bordeelverbod

Volgens verschillende rapporten heeft sinds de opheffing van het bordeelverbod in 2000 een verschuiving plaatsgevonden van prostitutie-activiteiten, zowel in vorm als in locatie, naar meer mobiele en minder zichtbare circuits (Goderie e.a., 2002; Brants, 2003; Biesma e.a., 2006; Goderie en Boutelier, 2006). Hierbij moet worden opgemerkt dat het krijgen van een beeld van verborgen praktijken lastig is. Veel hangt af van signalen en inlichtingen van geïnterviewde personen, die niet altijd te verifiëren zijn.

Biesma e.a. (2006)²⁴ concluderen dat sinds de opheffing van het bordeelverbod op 1 oktober 2000 vrouwen van buiten de EU niet meer zoveel in de zichtbare prostitutie (raamprostitutie, clubs) verkeren als daarvoor. Wel troffen zij veel meer Oost-Europese vrouwen aan, die legaal konden werken als zelfstandige. Dit wil overigens niet zeggen dat zij niet kunnen worden uitgebuit (vgl. Van de Bunt, 2007). Mogelijk is een deel van de niet-Europese vrouwen naar andere Europese landen vertrokken (Biesma e.a., 2006).

Sommige informanten signaleren een verschuiving van activiteiten naar kleinere gemeenten, waar de handhaving minder strikt is (Biesma e.a., 2006). Ook wordt een hoge mobiliteit van illegale prostituees gesignaleerd. Regelmatig veranderen van stad, bordeel of huis vermindert het risico op ontdekking. Ook werken sommige prostituees een tijdje over de grens omdat in bijvoorbeeld Duitsland en België de controle minder streng is (Brants, 2003; Biesma e.a., 2006).

Goderie en Boutelier (2006) schatten het aantal werkzame prostituees in de vergunde en onvergunde prostitutie in Rotterdam.²⁵ In de vergunde sector telden zij 350 werkzame prostituees per dag. Het verloop in deze sector in ogenschouw nemend komen zij op een jaarcijfer van 2.200 prostituees. De onvergunde sector

²⁴ Conclusies op basis van gesprekken met instellingen, literatuuronderzoek, dieptestudies in vier regio's middels wederom gesprekken met instellingen, met exploitanten, prostituees, prostituanten en overige betrokkenen. Verder is gebruik gemaakt registratiegegevens van de politie, eigen observaties, informatie van websites en uit kranten.

²⁵ Schatting van de vergunde sector op basis van gegevens van het vergunningenbeheerbureau, advertenties op internet en in de krant, gesprekken met politie, prostituees en exploitanten, eigen observaties en een vergelijking met GGD-gegevens. Schatting van de onvergunde sector op basis van observaties, gesprekken met prostituees, eigenaren en medewerker van vergunde bedrijven, hulpverleners, politie en andere betrokkenen zoals kamerverhuurders en taxichauffeurs. Ook is gebruik gemaakt van gegevens van de politie, het OM, het Programmabureau Veiligheid, en gegevens uit advertenties en van internet.

schatten zij ten minste even groot, maar waarschijnlijk groter dan de vergunde sector; ze telden zo'n 450 werkzame prostituees per dag. De prostituees in beide sectoren kunnen zowel legaal als illegaal verblijvend zijn.

Behalve voor wat betreft de locatie worden ook verschuivingen opgemerkt in de wijze waarop wordt gewerkt. Illegale prostituees lijken vaker te werken in de escort, via bemiddeling via internet en op niet-officiële prostitutieplaatsen (animierbars, thuiswerk, party's). Ook ontstaat een grijs gebied waarin zij kunnen werken, bijvoorbeeld parenclubs (waar zij als gast aanwezig zijn), zonnestudio's, massagepraktijken, sauna's, seksshops en privé-huizen (Goderie e.a., 2002; Goderie en Boutellier, 2006). Daarnaast proberen illegale prostituees op informele manieren klanten te werven, bijvoorbeeld in kroegen, op straat en via collega's (Brants, 2003). Goderie en Boutellier (2006) signaleren een nieuwe vorm van tippelen. Jongens op straat verwijzen klanten door naar een prostituee die binnen blijft. Hierbij is vaak sprake van een combinatie van mensenhandel en drugshandel.

5.4 Vormen van uitbuiting

Het ontbreken van een verblijfsstatus maakt illegale prostituees extra kwetsbaar. Bij onvergunde bedrijven hebben Goderie en Boutellier (2006) veel signalen van uitbuiting opgevangen, zoals klanten die moeten betalen aan de 'chauffeur', een man die de telefoon opneemt, meisjes die geen Nederlands of Engels spreken, het verschijnen van een ander meisje dan 'uitgekozen' is, prijzen ver beneden het normale niveau, pooierconstructies, beveiligers in privé-huizen en vrouwen die duidelijk met tegenzin werken.

Goderie e.a. (2002) beschrijven de aangetroffen signalen van uitbuiting op een schaal van ernstige vormen tot lichtere vormen. De ernstigste vormen van onvrijwilligheid zijn opgemerkt in de escort en straatprostitutie. Het gaat dan vaak om vrijheidsberoving (iemand krijgt nooit vrij, alleen bij ziekte), het niet hebben van een eigen woning en slapen op de werkplekken en misleiding over het doel van de reis naar Nederland. Ook, maar minder vaak, zijn seksueel of ander lichamelijk geweld om vrouwen in de prostitutie te brengen of te houden en financiële uitbuiting gesignaleerd. In een opvangvoorziening voor jeugdige prostituees kregen hulpverleners de indruk dat Afrikaanse meisjes onder extreme angst leven en een vooropgezet verhaal vertellen. Bij enkele Afrikaanse, Roemeense en Russische vrouwen werd ook de familie in het herkomstland bedreigd, al dan niet door corrupte overheidsdienaren, wanneer het meisje zich dreigde te onttrekken aan haar handelaar. Met name minderjarigen, maar ook meerderjarige vrouwen werden constant in de gaten gehouden door pooiers en hun hulpjes (Goderie e.a., 2002; Venicz en Vanwesenbeeck, 1998).

Venicz en Vanwesenbeeck beschreven in 1998 verschillende patronen in de handelwijzen van mensenhandelaars uit verschillende landen:

- In toenmalige opvangcentra (OC's) werd men veelvuldig geconfronteerd met Chinese minderjarige asielzoekers, geronseld door leden van de zogenoemde Slangenkop (verzamelnaam voor een type misdaadorganisatie). Informanten in het onderzoek konden 21 Chinese slachtoffers achterhalen. De meisjes waren in doorreislanden als Rusland en Tsjechië al tewerkgesteld en in Nederland opnieuw. Sommigen werkten door tijdens hun verblijf

in het OC. Het leek erop dat de meisjes vooral werkten in gelegenheden waar uitsluitend Chinese mannen kwamen. De meisjes werden 24 uur per dag bewaakt, sommigen hadden sporen van brandplekken (sigaretten). Veel van de meisjes bleken zwanger te zijn als ze op straat werden gedumpt en uiteindelijk in de asielprocedure terechtkwamen.

- Nigeriaanse prostituees (over 26 meisjes waren gegevens bekend bij informanten) waren vaak al na een paar dagen na de asielaanvraag verdwenen uit het OC. Ze waren veelal onder valse voorwendselen geronseld door netwerken van pooiers en ‘madams’. Vaak werd voodoo ingezet om de meisjes te binden. Nigeriaanse verdwenen meisjes werden teruggevonden in de prostitutie in Nederland, België en Duitsland.
- Vrouwenhandel uit Oost-Europa (gegevens van 28 vrouwen) leek vaak met grof geweld gepaard te gaan, en gelieerd te zijn aan andere vormen van criminaliteit, met name drugshandel. Deze vrouwen en meisjes kwamen minder vaak in de asielprocedure terecht.

Uit de recentere gebruikte studies en het verslag van de STV komen signalen dat dergelijke handelswijzen nog steeds in zwang zijn (Goderie e.a., 2002; Goderie en Boutellier, 2006; STV 2007). Niet duidelijk is echter in welke mate, en evenmin of er nog gebruik gemaakt wordt van de asielprocedure. Zoals gezegd start het Ministerie van Justitie op 1 januari 2008 een proef met besloten opvang voor AMV's om verdwijningen uit de opvangcentra te voorkomen.

5.5 Voorzieningen

5.5.1 B9-regeling

Slachtoffers van mensenhandel die mogelijk bereid zijn aangifte te doen tegen hun handelaren komen in aanmerking voor de B9-regeling. Deze regeling geldt sinds het najaar van 2007 ook voor slachtoffers die geen aangifte willen doen, maar wel op andere wijze willen meewerken aan opsporing en vervolging, bijvoorbeeld door te getuigen of een verklaring af te leggen. De B9-regeling geeft slachtoffers maximaal drie maanden bedenktijd ten aanzien van deze medewerking. In die periode krijgen ze een uitkering via het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA). Na de bedenktijd kunnen ze een tijdelijke verblijfsvergunning krijgen, om in Nederland te verblijven voor zolang de strafzaak tegen de mensenhandelaar duurt. Sinds april 2005 mogen B9-vergunninghouders ook werken. Ook hebben ze recht op een ziektekostenverzekering en onderwijs. De uitvoering van dat laatste verschilt echter per gemeente.

Indien de strafzaak uitloopt op een veroordeling kan een vergunning voor voortgezet verblijf worden afgegeven. Dit geldt ook als slachtoffers op het moment van de uitspraak in een zaak al drie jaar of langer op basis van de B9-regeling in Nederland verblijven, ook al is geen sprake van een veroordeling van de verdachte(n) van mensenhandel. Wanneer er sprake is van risico's op repressailles of vervolging wegens prostitutie door de autoriteiten in het herkomstland of het ontbreken van mogelijkheden tot herintegratie in dat land, kan op aanvraag ook een vergunning voor voortgezet verblijf worden verstrekt. Ook kunnen schrijnende omstandigheden tot het verlenen van een dergelijke vergunning leiden (TK 19637, nr. 1174; TK 27 062 & 19 637, nr. 61).

Van Vianen e.a. (2007) noemen een aantal knelpunten in de uitvoering van de B9-regeling: de bedenktijd wordt niet eenduidig aangeboden en weinig gebruikt, de beslissing over een aanvraag overschrijdt vaak de termijn en het het zeer snel seponeren van een zaak, wat regelmatig voorkomt, sluit het slachtoffer uit van de B9-regeling. Het BNRM (Dettmeijer-Vermeulen e.a., 2007) heeft signaleerd dat ook slachtoffers die wel van de B9-regeling gebruik kunnen maken lang in onzekerheid kunnen blijven over hun uiteindelijke verblijfsrecht en depressief of gedemotiveerd kunnen raken. Te meer wanneer na een sepot of afloop van de strafzaak de terugkeerprocedure alsnog in gang wordt gezet.

5.5.2 Opvang

Slachtoffers van mensenhandel kunnen via bemiddeling van de STV een plek krijgen in een van de bij de STV aangesloten opvanginstellingen. Er zijn verschillende typen opvanginstellingen, de meeste met een afgebakende doelgroep. Bij de STV gemelde slachtoffers kunnen met wat moeite vaak wel binnen 24 uur geplaatst worden in een opvangcentrum. Voor mannelijke slachtoffers zijn echter nog weinig opvangmogelijkheden beschikbaar.

Het is niet uitzonderlijk dat vrouwen in de opvang toch weer verdwijnen en in handen vallen van hun handelaren. De nieuwste voorzieningen zijn zogenoemde 'safehouses'; tijdelijke onderduikadressen waar vrouwen geheim en onder beveiliging van de politie verblijven. Deze zijn niet geschikt voor vrouwen die veel hulp nodig hebben en een geïsoleerd bestaan niet aankunnen (Dettmeijer-Vermeulen e.a., 2007).

5.6 Conclusies

- Prostituees zonder geldige verblijfsvergunning kunnen op verschillende manieren in deze situatie terecht zijn gekomen: als slachtoffer van grensoverschrijdende mensenhandel, door illegale grensoverschrijding op eigen initiatief of als (uitgeprocedeerd) asielzoeker;
- Er is weinig bekend over het aantal illegaal verblijvende prostituees in Nederland. Wel zijn registraties beschikbaar van de Stichting tegen Vrouwenhandel en de IND (beroep op de B9-regeling). Deze registraties geven waarschijnlijk een sterke onderschatting van het totaal aantal slachtoffers. Van de in 2006 bij de STV geregistreerde slachtoffers verbleef 63% zonder verblijfsvergunning in Nederland.
- Het aantal bij de STV gemelde minderjarigen is over de laatste jaren redelijk stabiel, alleen in 2006 is een opvallend groot aantal minderjarigen gemeld;
- Prostituees zonder papieren werken vooral in de minder zichtbare prostitutie, zoals de escort en privé-huizen en via internet, en in 'grijze branches' zoals sauna's en parenclubs;
- Onder illegale prostituees komen diverse vormen van uitbuiting voor;
- De B9-regeling is recentelijk uitgebreid; recent onderzoek wijst op een aantal knelpunten in de praktische uitvoering.

6 Gezondheid

Sinds de invoering van de Koppelingswet in 1998 kunnen illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen geen aanspraak meer maken op het sociaal verzekeringsstelsel. Het is sindsdien voor illegalen praktisch onmogelijk geworden om zich te verzekeren tegen ziektekosten (TK 30 918, nr. 8; TK 19 637, nr. 452).²⁶ Tegelijkertijd hebben medici wel een zorgplicht voor iedereen, ongeacht of zij verzekerd zijn en/of een geldige verblijfsstatus hebben. Als een onverzekerde illegaal verblijvende de kosten van verleende medische zorg niet zelf kan betalen, zijn er voor de betaling hiervan twee regelingen voorhanden. Eerstelijnszorgverleners (huisartsen, verloskundigen, apothekers, tandartsen) kunnen een beroep doen op het fonds van de Stichting Koppeling. Deze stichting ontvangt van het ministerie van VWS jaarlijks een budget om zorgverleners tegemoet te komen. Ziekenhuizen kunnen zorg aan ongedocumenteerden afboeken via een post 'dubieuze debiteuren', een systeem dat ook al bestond voor de invoering van de Koppelingswet. De gemaakte kosten onder deze post worden vergoed door de zorgverzekeraars, mits deze kosten niet hoger zijn dan met deze laatste is afgesproken. Voor beide regelingen geldt dat zorgverleners eerst moeten proberen de gemaakte kosten voor zorg aan onverzekerden te verhalen op de cliënt. AWBZ-zorg²⁷ kan momenteel niet gefinancierd worden uit het koppelingsfonds (TK 29 689, nr. 126).

De bovengenoemde zorgplicht voor zorgaanbieders is gericht op het verlenen van 'medisch noodzakelijke zorg'. Het gaat niet alleen om levensbedreigende en spoedgevallen, maar de behandelend medicus bepaalt zelf of de hulpvraag als medisch noodzakelijk kan worden beschouwd. In de praktijk blijkt dat rondom dit begrip verwarring is ontstaan. In 2006 stelde de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ, 2006) in een notitie dat het begrip opheldering verdient. Eind 2007 verscheen het rapport van de zogenoemde Commissie Klazinga.²⁸ Deze commissie adviseert om 'medisch noodzakelijke zorg' te definiëren als 'verantwoorde en passende medische zorg', die wordt geboden 'door dezelfde richtlijnen, protocollen, standaarden en gedragsregels van de medische en wetenschappelijke beroepsorganisaties te gebruiken als bij reguliere zorg' (Commissie Medische zorg voor (dreigend) uitgeprocedeerde asielzoekers en illegale vreemdelingen, 2007, p.9).

Een tiental maatschappelijke en gezondheidsorganisaties in Nederland houdt zich actief bezig met het bevorderen van toegang tot gezondheidszorg aan onverzekerden. Vanaf 1 april 2004 werkt een aantal organisaties samen in het landelijk informatie- en adviespunt Lampion.

²⁶ Het is niet geheel onmogelijk voor illegalen verblijvenden om zich te verzekeren tegen ziektekosten, maar dan alleen in het particuliere verzekeringscircuit waaraan de overheid niet bijdraagt.

²⁷ AWBZ: Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten, volksverzekering voor zware geneeskundige risico's die niet door ziektekostenverzekeringen worden vergoed. Bijvoorbeeld langdurige zorg thuis, opname in een verpleeg- of revalidatiehuis, of gehandicapenzorg.

²⁸ In deze commissie hebben de medische beroepsorganisaties richtlijnen ontwikkeld voor professioneel medisch handelen ten opzichte van asielzoekers en illegale vreemdelingen.

6.1 Gebruikte literatuur

Het gebruik van gezondheidszorg door illegale vreemdelingen is een van de weinige domeinen waarin hun bestaan zichtbaar wordt en de illegaal verblijvende als patiënt geregistreerd kan worden. De gezondheid en het gebruik van gezondheidszorg van deze ongedocumenteerden zijn dan ook regelmatig onderzocht. Met betrekking tot het thema gezondheidszorg is voor dit rapport hoofdzakelijk gebruik gemaakt van tien studies, die verschenen zijn vanaf 1999. Drie van deze studies gaan specifiek in op de gezondheidssituatie van ongedocumenteerden en de toegang tot gezondheidszorg (Verkleij, 1999; Kulu-Glasgow e.a., 2000; Van Oort e.a., 2001; Van Hertem en Reijneveld, 2002). Een grote studie van het Nivel (Kulu-Glasgow e.a., 2000 en Van Oort e.a., 2001) is kwantitatief van opzet. Op basis van gegevens uit vragenlijsten die zijn ingevuld door artsen en afdelingen voor spoedeisende hulp (SEH), registraties van het aantal illegalen aan wie hulp is verleend en hun klachten en gegevens van reguliere zorgvragers (zowel autochtonen als allochtonen) als referentiegroep, geeft de studie een beeld van de gezondheidsklachten van ongedocumenteerde zorggebruikers. Onderzoeksbureau TNO deed in 2002 een literatuurstudie, aangevuld met informatie uit een expertmeeting over dit onderwerp (Van Hertem en Reijneveld, 2002). Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) (Verkleij, 1999) heeft door middel van literatuuronderzoek en het analyseren van onder meer huisartsenregistraties een beeld geschetst van de gezondheidstoestand van illegalen. Drie studies (IGZ, 2005; RIVM, 2006; GGD Utrecht, 2006) richten zich op de gezondheid van de bevolking van Nederland of een Nederlandse stad, waarbij ook enige aandacht wordt besteed aan de situatie van illegale vreemdelingen. Deze gedeelten van de betreffende rapporten zijn met name gebaseerd op literatuuronderzoek.

Eén gebruikte publicatie belicht de algehele leefsituatie van illegalen, waaronder ook hun gezondheidstoestand (Van der Leun, 2003). Van der Leun baseert zich in haar dissertatie op het onderzoeksproject 'De ongekende stad', een groot opgezet kwalitatief onderzoek onder illegale vreemdelingen in de omgeving van Rotterdam (zie Burgers en Engbersen, 1999; Engbersen e.a., 1999). Daarnaast gebruikt ze interviews met hulpverleners uit onder meer de gezondheidszorg. Drie overige studies betreffen problematisch druggebruik, waarbij aan het licht komt dat zich onder de gebruikers ook illegalen bevinden (Wildschut e.a., 2003; Hoogenboezem en Bransen, 2005; Molenaar, 2007). De studie van Molenaar is gebaseerd op een analyse van politiebesteden en interviews met gebruikers en hulpverleners. De beide andere studies gebruiken alleen interviews. Behalve uit de bovengenoemde onderzoeksrapporten is een deel van de informatie in dit hoofdstuk afkomstig uit een publicatie voor zorgverleners (Van den Muijsenbergh, 2004), waarin een literatuurstudie over gezondheid van ongedocumenteerden is opgenomen. Van den Muijsenbergh c.s. verichtten nog meer onderzoek, dat echter nog niet is gepubliceerd. Ook daaruit zijn bepaalde gegevens in dit rapport afkomstig.

6.2 Achtergrondkenmerken van patiënten zonder papieren

Uit verschillende onderzoeken blijkt de meerderheid van de illegale patiënten mannen te betreffen tussen de 20 en 40 jaar (Van der Leun e.a., 1998; Van Oort

e.a., 2001). De belangrijkste herkomstlanden van de patiënten zijn Turkije en Marokko. Bij SEH-afdelingen komt verder een kwart van de illegale patiënten uit het Verre en Midden-Oosten en nog een kwart uit overige landen. Bij huisartsen zijn veel ongedocumenteerde patiënten behalve uit Turkije en Marokko afkomstig uit Sub-Sahara Afrika en iets minder uit het Midden-Oosten, Azië en Oost-Europa. Dit beeld komt wat betreft leeftijd en geslacht overeen met dat van de illegalen die zijn opgenomen in de registratie van de vreemdelingenpolitie (zie hoofdstuk 2). Hoewel Aziaten (inclusief personen uit het Midden-Oosten) daarin naar voren komen als een van de grootste groepen, zijn ze in het gebruik van gezondheidszorg wat minder vertegenwoordigd.

De laatste jaren is sprake van een groeiende vraag van illegale vrouwen naar gezondheidszorg: in 2003 waren de bij het Koppelingsfonds gedeclareerde kosten voor verloskundige zorg driemaal zo hoog als in 1999. Ook komen bij Lampion de laatste jaren veel meer vragen over zwangerschap en informatievragen met betrekking tot vrouwelijke cliënten binnen (IGZ, 2005). Volgens de Inspectie voor de gezondheidszorg duidt de groeiende vraag van illegale vrouwen naar gezondheidszorg op een toenemend aantal vrouwen en kinderen onder de illegale inwoners van Nederland (IGZ, 2005, zie ook Van Muijsenbergh, 2004). Het is ook mogelijk dat er alleen sprake is van een toename van het gebruik van gezondheidszorg door ongedocumenteerde vrouwen.

6.3 Gezondheidsklachten

6.3.1 Typen aandoeningen

Bij 169 geïnterviewde illegalen in Rotterdam – die niet perse gebruik hadden gemaakt van gezondheidszorg – waren de belangrijkste klachten depressiviteit en stress (Burgers en Engbersen, 1999). Dit kwam bij meer dan een kwart van de respondenten voor. Opvallend is dat hoe langer zij in Nederland hadden verbleven, des te ernstiger de klachten waren. Illegalen die woonden bij familie, kennissen of vrienden rapporteerden de ernstigste klachten. Afhankelijkheid, angst en een onzekere toekomst bleken sterke stressoren te zijn. Van de geïnterviewde illegalen zei 42% in het afgelopen jaar vrij van gezondheidsklachten te zijn geweest. De onderzoekers relateren dit aan de klachtenrapportage van de autochtone bevolking: van hen zei 56% begin jaren negentig klachtenvrij te zijn geweest (RIVM, 1993 in Burgers en Ten Dam, 1999). Daarbij moet worden bedacht dat de gemiddelde leeftijd van de geïnterviewde illegalen veel lager lag dan die van de gemiddelde Nederlander, waardoor men ook minder klachten zou verwachten (Burgers en Ten Dam, 1999).

Schoevers en Van Muysenbergh deden onderzoek onder honderd illegale vrouwen.^{29 30} Van deze vrouwens geeft 65% aan een matige tot slechte gezondheid te ervaren. Vrouwen uit Afghanistan en Iran melden het vaakst een slechte gezondheid. Van de vrouwen uit Noord-Afrika en het Midden-Oosten kenschetst de helft van de respondenten hun gezondheid als middelmatig of slecht. Behalve herkomst maakt ook migratiemotief een verschil: mensen met een asielver-

²⁹ De hier gepresenteerde informatie betreft nog ongepubliceerde resultaten van onderzoek van de afdeling vrouwenstudies en medische wetenschappen van het Radboud University Medical Centre te Nijmegen. De informatie is verkregen van de onderzoekster mw. drs. M. Schoevers.

³⁰ De vrouwen werden voor het onderzoek gerekruteerd via huisartsen, kerken, ziekenhuizen en verloskundigen.

gunning geven in 23% van de gevallen aan een goede gezondheid te hebben. Bij vrouwen die als echtgenote naar Nederland zijn gekomen is dat 75%. Op het moment van onderzoek maakte 91% melding van een actuele gezondheidsklacht. Ten minste tweederde van de vrouwen heeft last van psychische klachten: nachtmerries (54%), angsten (78%), slapeloosheid (76%), prikkelbaarheid (71%) en apathie (66%).

In het kader van het Nivel-onderzoek, uitgevoerd in 2000-2001, werd het gebruik van gezondheidszorg door illegale patiënten geregistreerd door zestien huisartsen en tien SEH-afdelingen.³¹ De meest gestelde diagnoses door huisartsen bij illegale patiënten waren problemen van psychische aard, aandoeningen aan de huid en subcutis (onderhuids weefsel) en luchtwegen. Aan veel van de somatische klachten was een psychosociale component verbonden. In vergelijking met autochtone Nederlanders kwamen illegaal verblijvenden vaker bij de huisarts met psychische klachten, met klachten over de huid, spijsverteringsorganen en urinewegen, stofwisselingsproblemen en sociale problemen. Illegalen meldden relatief minder vaak klachten met betrekking tot het bewegingsapparaat en de luchtwegen (Van Oort e.a., 2001).

Op SEH-afdelingen kwamen de meeste illegale patiënten met een ziekte of aandoening terecht (65%) en een deel met (meestal licht) letsel of vergiftiging (35%). Reguliere patiënten kwamen vaker met letsel bij de SEH-afdelingen dan illegalen. Illegalen kwamen vaker dan reguliere patiënten met vergiftigingen, waaronder ook als gevolg van druggebruik (Van Oort, 2001).

Ook parasitaire en infectieuze ziektes kwamen bij illegale patiënten vaker voor. In 10% van deze gevallen ging het om overdraagbare aandoeningen (Van Oort, 2001). Dit is ook uit eerder onderzoek gebleken (Verkleij, 1999; Erkens en Pot, 1999). De incidentie van tuberculose was, in registraties van de Amsterdamse GG&GD over 1997, zevenmaal hoger bij illegalen dan bij autochtone Nederlanders (Erkens en Pot 1999).

Uit onderzoek naar huisartsbezoek blijkt dat de gezondheidsklachten van illegale patiënten in veel gevallen ernstiger zijn dan van reguliere patiënten. Vergeleken met reguliere patiënten uit dezelfde praktijk (vaak achterstandswijken) waren de klachten van illegalen in het Nivel-onderzoek driemaal zo vaak levensbedreigend en vergeleken met de reguliere patiënten uit heel Nederland zesmaal zo vaak (Van Oort, 2001). Er zijn ook aanwijzingen voor het uitstellen van het bezoek aan de arts (Van den Muijsenbergh, 2004). Het Nivel rapporteert hierover echter dat illegale inwoners minder vaak 'te vroeg' bij de huisarts kwamen dan reguliere patiënten (Van Oort, 2001). Over de ernst of eventuele gevolgen van het uitstelgedrag bestaat geen eenduidigheid. Duidelijk is wel dat illegalen gemiddeld veel minder contact met een huisarts hebben dan de gemiddelde inwoner (GGD Utrecht, 2006). Bij de SEH-afdelingen kwam het bezoek van de meeste illegalen 'op het juiste moment', acht procent had er beter wat eerder kunnen komen. Vaker dan reguliere patiënten (54%) kwamen illegale patiënten op eigen initiatief (74%) naar de spoedeisende hulp. Reguliere patiënten waren vaker door de huisarts verwezen (Van Oort, 2001).

³¹ In het onderzoek is gebruik gemaakt van gegevens van 1.241 patiëntencontacten, die gedeeltelijk dezelfde, terugkerende patiënten betroffen. Referentiegegevens van autochtone patiënten waren gebaseerd op meer dan 159.840 patiëntencontacten uit 19 praktijken en 12 SEH-afdelingen.

6.3.2 Seksuele en reproductieve gezondheid

HIV-besmetting en andere seksueel overdraagbare aandoeningen (SOA's) komen ook voor onder illegalen, maar hierover hebben we geen cijfers aangegeven. Veel ongedocumenteerden zijn afkomstig uit landen waar HIV-besmetting veel voorkomt, zoals landen in Afrika ten zuiden van de Sahara (Van den Muijsenbergh, 2004; zie De Boer e.a., 2006). Zo bezat een kwart van de HIV-geïnfecteerden die contact hadden met AFAPAC (een organisatie die zich bezighoudt met preventie, voor en door Sub-Sahara Afrikanen) enige jaren geleden geen papieren (SOA AIDS, 2004). De SOA-polikliniek in Amsterdam werd in 2000 door 8.500 illegale vrouwen bezocht. Het is aannemelijk dat het voorkomen van HIV en andere SOA's ook te maken heeft met het werk in de prostitutie dat een deel van de vrouwen doet.

Uit het onderzoek van Schoevers en Van den Muijsenbergh blijkt dat het gebruik van voorbehoedsmiddelen onder de geïnterviewde illegale vrouwen gering is, slechts 25% van de vrouwen doet dit (Van den Muijsenbergh, 2007, presentatie van ongepubliceerde onderzoeksresultaten). Ook wordt duidelijk dat 44% van deze vrouwen te maken heeft (gehad) met geweld en 30% met seksueel geweld. Van de vrouwen in het onderzoek heeft 52% een abortus ondergaan. Ook de Rutgers Nisso Groep schreef in 2002 dat zich onder de cliënten van abortusklinieken relatief veel illegale vrouwen bevinden. In 1998 schreven Mouthaan e.a. dat één op de tien abortuscliënten illegaal in Nederland verblijft.

Voorts doen zich bij illegale vrouwen meer dan bij andere vrouwen in Nederland problemen voor rond zwangerschap en geboorte (Kulu-Glasgow e.a., 2000)³². Van de vrouwen in het onderzoek van Schoevers en Van den Muijsenbergh had 34% een zwangerschap uitgedragen, bij de helft van hen was die ongepland. Angst voor ontdekking, weinig kennis van verloskundige zorg en opzien tegen hoge kosten zorgen ervoor dat zwangere vrouwen zich vaak pas laat in de zwangerschap melden bij een verloskundige en niet lang gebruik maken van deze zorg (Van Herten en Reijneveld, 2002).

De kinderen van illegale ouders bevinden zich vanaf de geboorte in een achtergestelde positie ten opzichte van andere kinderen. De kinderen kunnen niet worden ingeschreven in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). In 1999 schatte Verkleij dat jaarlijks in Nederland 500 tot 1.250 baby's geboren worden die niet worden aangegeven bij de burgerlijke stand (Verkleij, 1999). Ouders zijn wel verplicht een geboorteakte te laten opstellen. Daarmee kunnen de ouders later aantonen dat het kind daadwerkelijk van hen is. Ook komen de kinderen dan in aanmerking voor bijvoorbeeld een hielprik. Veel ouders durven volgens sleutelinformanten in het onderzoek van Morelli en Braat, (1999) geen aangifte te doen uit angst voor ontdekking. In sommige gevallen doen verloskundigen zelf de aangifte en geven als verblijfplaats van het kind dan hun eigen praktijkadres op. Illegale kinderen worden vaak niet ingeënt omdat ze niet opgeroepen worden door consultatiebureaus. Ook krijgen ze geen tandheelkundige zorg. Wanneer een kind ziek wordt weten ouders vaak niet dat hun kind recht heeft op gezondheidszorg, ook zonder geld. Soms komen kinderen (die bijvoorbeeld naar Nederland zijn gekomen in het kader van illegale gezinshereniging) met

³² Ondervraging van 110 verloskundigen.

het ziektekostenverzekeringaspasje van een familielid bij de huisarts of het ziekenhuis. Dit zorgt ervoor dat patiëntendossiers niet meer kloppen (Morelli en Braat, 1999). Op psychische klachten van kinderen wordt nader ingegaan in hoofdstuk 7 van dit rapport.

6.3.3 *Problematisch druggebruik onder illegalen*

In verschillende Nederlandse steden is onderzoek gedaan naar drugsverslaafde vreemdelingen in en rond het opvangcircuit voor verslaafden. In de Amsterdamse Bijlmer verkeerden in augustus 2007 naar schatting zo'n honderd verslaafde illegalen, dit is ongeveer 3% van het geschatte totaal aantal illegalen in de Bijlmer. Van deze verslaafde illegalen heeft 40% officieel de status van ongewenste vreemdeling, vaak door herhaalde (lichte) overtredingen (Molenaar, 2007). Wildschut e.a. (2003) schatten dat in Utrecht tien tot twintig procent van de verslaafden van buiten Nederland kwam. Van de 77 door hen geïnterviewde verslaafde vreemdelingen bleef van 39 personen de verblijfsstatus onduidelijk, van 20 was zeker dat zij illegaal waren. In Nijmegen bevonden zich enige jaren geleden naar schatting, gebaseerd op interviews met hulpverleners, minimaal tussen de 15 en 30 illegale verslaafden (Hoogenboezem en Bransen, 2005). Veel van hen waren alleenstaande mannen. De meesten waren als AMV (de vroegere ama's) of jonge twintiger naar Nederland gekomen. Veel van de illegalen waren in Nederland verslaafd geraakt, sommigen waren al verslaafd bij hun komst (Hoogenboezem en Bransen, 2005; Molenaar, 2007). Gesignaleerd werd dat dealers bewust jongere asielzoekers opzoeken om hen in aanraking te brengen met verdovende middelen (Hoogenboezem en Bransen, 2005). Oorzaken van het gebruik werden door de hulpverleners gezocht in traumatische ervaringen in het land van herkomst en uitzichtloosheid in de huidige situatie. Met name de dakloze, waaronder illegale, gebruikers hadden ook een slechte gezondheid en liepen veel risico op infectieziekten. Ook waren er onder gebruikers veel psychische problemen: posttraumatisch stressyndroom (PTSS), persoonlijkheidsstoornissen, schizofrenie, apathie, slaapproblemen en onrust (Hoogenboezem en Bransen, 2005).

6.4 Hulpverlening

6.4.1 *Hulpverlening en verstrekte therapie*

De inhoud van de verleende zorg aan illegale en reguliere patiënten (allochtoon en autochtoon) in het Nivel-onderzoek (Van Oort, 2001) verschilde in enige mate. Huisartsen schreven aan illegale patiënten minder vaak medicatie voor (46% vs. 65%). Illegale patiënten werden wel vaker doorverwezen (18% vs. 6%), het meest naar een medisch specialist. Ook werd vaker laboratoriumdiagnostiek aangevraagd. Ook bij SEH-afdelingen werd voor illegale patiënten vaak laboratoriumdiagnostiek aangevraagd (32%) of een röntgenfoto of echo gemaakt (31%). Van de illegale SEH-bezoekers werd 70% doorverwezen, meestal naar de polikliniek.

Voor illegale patiënten met psychische klachten is vaak geen psychologische hulp beschikbaar. GGZ-instellingen kunnen patiënten weigeren wanneer zij onverzekerd zijn. Voor hulpverleners die wel therapie aanbieden is het vaak

moeilijk werken, vanwege de instabiele situatie van de cliënt; de oorzaken van de klachten blijven aanwezig. Dit is soms ook de reden om niet tot behandeling over te gaan (Van Hertem en Reijneveld, 2002; Van den Muijsenbergh, 2004).

Veel voorzieningen voor drugsverslaafden in Utrecht (gebruiksruimten, nacht-opvang, hostels) zijn alleen toegankelijk voor legaal verblijvenden. Zowel bij de verslaafde vreemdelingen zelf als bij de hulpverleners heerst vaak het idee dat hulp zoeken, of bieden, zinloos is. Maatschappelijke hulpverleners, politie noch medische zorgverleners zien mogelijkheden voor duurzame hulp, wat resulteert in een ontmoedigende houding. Ook worden hulpvragers rondgestuurd tussen de verschillende instellingen. De verslaafden zelf hebben het idee dat ze niet meer te helpen zijn. Hierbij ontstaat een nieuw type zorgmijder; personen die het idee hebben dat de roes van drugs de enige oplossing is voor hun problemen (Wildschut e.a., 2003). In Nijmegen konden illegale verslaafden ten tijde van het eerder genoemde onderzoek wel gebruik maken van methadonverstrekking (Hoogenboezem en Bransen, 2005).

6.4.2 Belemmeringen voor hulpverlening

Belemmeringen bij illegalen

Een belangrijke drempel in de gezondheidszorg aan illegalen is dat veel van hen niet weten dat ze recht hebben op medisch noodzakelijke zorg, ook als ze die niet kunnen betalen. Daarnaast is er de angst voor ontdekking en de daaruit voortvloeiende weerstand tegen officiële instanties. Illegalen die werk hebben kunnen het zich vaak niet permitteren om zich ziek te melden en hulp te zoeken (Van Hertem en Reijneveld, 2002; Van den Muijsenbergh, 2004). Volgens Van der Leun (2003) is het een effect van de Koppelingswet dat illegalen banger zijn geworden, minder snel hulp zoeken en hun kinderen niet meer laten registreren.

Wanneer iemand wel onder behandeling is zijn er nog belemmeringen om de behandeling goed te laten verlopen. Bij veel illegalen ontbreekt het aan mantelzorg, (bed)rust en aan financiële middelen voor medicijnen. Ziekenhuizen gaan er vaak vanuit dat patiënten na ontslag een thuisomgeving hebben waar ze verder kunnen herstellen. Voor veel illegalen is dit niet aan de orde (Van den Muijsenbergh, 2004).

Naast specifieke problemen die samenhangen met het ontbreken van een verblijfsstatus spelen, net als bij sommige legale allochtone patiënten, ook taal- en cultuurproblemen in de gezondheidszorg aan illegalen een rol. Verder hebben illegalen vaak weinig kennis van het Nederlandse stelsel van gezondheidszorg. Het gebeurt dan ook wel dat zij bij de huisarts of eerste hulp komen met klachten die bijvoorbeeld door een tandarts behandeld moeten worden (Van Oort, 2001).

Belemmeringen bij zorgverleners

De Inspectie van de Gezondheidszorg signaleerde in 2005 dat het zorgstelsel voor illegalen steeds meer onder druk is komen te staan. Ze zoekt de oorzaak in de verharding van het vreemdelingenbeleid (met een toename van het aantal illegalen als gevolg) enerzijds en in de invoering van de Koppelingswet anderzijds (IGZ, 2005). Ook kennen zorgverleners volgens de Inspectie niet altijd de rechten van illegalen op medisch noodzakelijke zorg en de mogelijkheid voor

zorgverleners om hierbij een beroep te doen op het Koppelingsfonds. Er zijn signalen dat bij sommige ziekenhuizen illegale patiënten geweigerd worden. Dit zijn vaak geen academische maar algemene ziekenhuizen. Er lijkt weinig kennis over de zorgplicht en betalingsregelingen jegens illegale patiënten te zijn bij personeel van de recepties en spoedeisende hulpafdelingen (IGZ, 2005). Van der Leun (2003) stelt dat bij de invoering van de Koppelingswet de verantwoordelijkheden rondom de hulpverlening aan illegalen verschoven zijn van het Rijk naar de individuele zorgverlener. Of en hoe een dienst verleend wordt hangt af van de zorgverlener. Sommige instellingen hebben de indruk dat het niet de bedoeling is illegalen te helpen, of zien op tegen het papierwerk (Van der Leun, 2003; Van den Muijsenbergh, 2004). Inmiddels heeft een aantal regionale en provinciale GG&GD's en GGZ-organisaties met behulp van brochures de mogelijkheden voor hulp aan illegalen en de declaratie van kosten onder de aandacht van zorginstellingen gebracht.

Zoals gezegd kunnen de kosten voor AWBZ-zorg vooralsnog niet gedeclareerd worden. Daarom wordt opname in een verpleeg- of verzorgingshuis vaak geweigerd. Ook opnames in ziekenhuizen komen hierdoor in het gedrang, omdat het ziekenhuis bang is de patiënt langer te zullen moeten opnemen dan anders het geval zou zijn. De Inspectie voor de gezondheidszorg stelt voorts dat de nadruk in het vreemdelingenbeleid op uitzetting de bestrijding van tuberculose in het gedrang kan brengen, omdat patiënten hun behandeling niet afmaken. De IND en de vreemdelingenpolitie blijken weinig op de hoogte van regelingen voor gezondheidszorg voor illegalen (IGZ, 2005).

Overigens zijn illegale patiënten niet evenredig verdeeld over huisartsenpraktijken en ziekenhuizen. In de vier grote steden is de hulp aan illegalen geconcentreerd rond een klein aantal huisartsenpraktijken. Dit wordt mede veroorzaakt doordat sommige zorgverleners bekend staan als 'illegaal-vriendelijk' en andere vaak weigeren een illegale patiënt te helpen. Ook ziekenhuizen hebben in verschillende mate te maken met hulpvragen van illegale patiënten (Van Oort, 2001; Van Herten en Reijneveld 2002).

Eenmaal onder behandeling is het soms moeilijk om de illegale patiënten te monitoren en een stabiele behandeling te verzorgen, door de veranderlijke en afhankelijke leefsituatie van de illegale patiënt. Ook zorgverleners in de GGZ worden hierdoor gehinderd. Bovendien kunnen zij het gevoel hebben niets te kunnen doen, omdat de oorzaak van veel psychische problemen juist zit in de illegale status van de cliënt (Van den Muijsenbergh, 2004).

6.5 Ontwikkelingen in de gezondheidszorg voor illegalen

In 2006 maakte de minister van VWS bekend het Koppelingsfonds zodanig te willen uitbreiden dat elke vorm van medisch noodzakelijke zorg aan onverzekerden daaruit vergoed kan worden, onder het voorbehoud dat de onverzekerde zelf de kosten niet kan dragen (TK 29 689, nr. 126). Ook AWBZ-zorg zou dan uit het fonds kunnen worden vergoed. In 2006 bepaalde de rechter dat de staat de gedwongen opname van een onverzekerde cliënt in een psychiatrische kliniek moest vergoeden (Rechtbank 's Gravenhage, 2006). Onlangs vonniste de Amsterdamse rechtbank dat zorgverzekeraar Agis een illegaal in Nederland verblijvende Macedoniër 'gewoon' moest onderbrengen in een verpleeghuis (Rechtbank Amsterdam, 2007). In oktober 2007 is het wetsvoorstel aangaande de verandering in

de financiering van de zorg aan onverzekerden naar de Tweede Kamer gestuurd (TK 31 249, nr. 3).

In 2005 is de organisatie Dokters van de Wereld in een pilotproject begonnen met de ontwikkeling van een persoonsgebonden medisch dossier voor ongedocumenteerden. Van 158 illegale patiënten in Amsterdam is een medisch dossier opgesteld, dat zij bij iedere bezoek aan een medisch hulpverlener kunnen meenemen. De hulpverleners wordt gevraagd het dossier bij te houden. Het project, MEDOC genaamd, is in januari 2007 op landelijk niveau gestart. Dokters van de Wereld werkt hierbij samen met kenniscentrum Pharos. Het project bestaat uit het opstellen van medische dossiers en het voorlichten van illegalen en hulpverleners. Ook worden problemen die zich voordoen bij een zorgvraag door illegalen geregistreerd, zodat inzicht kan worden verkregen in belangrijke knelpunten (Dokters van de Wereld, 2007; PICUM, 2007).

6.6 Conclusies

- 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 Nederlanders 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 illegalen minder vaak voor;
- De klachten waarmee illegalen bij de huisarts kwamen waren ernstiger dan bij reguliere patiënten (autochtoon en allochtoon);
- De zorgvraag van illegale vrouwen en kinderen 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;
- Ook onder drugsverslaafden bevinden zich illegalen, van wie sommigen ook psychische problemen hebben. Voorzieningen voor drugsverslaafden zijn niet altijd toegankelijk voor illegalen;
- Er doen zich problemen voor in de toegang tot (geestelijke) gezondheidszorg voor illegalen. Er zijn signalen dat illegalen terughoudend zijn in het gebruikmaken van zorg. Daarnaast zijn er signalen dat illegalen geweigerd worden door sommige zorgverleners.
- De problemen in de toegang tot de (geestelijke) gezondheidszorg ontstaan deels door onwetendheid bij illegalen over hun recht op toegang tot medisch noodzakelijke zorg en door hun angst om ontdekt te worden. Ook artsen, hulpverleners en baliemedewerkers kennen niet altijd de rechten van illegalen en de mogelijkheden om zorgkosten vergoed te krijgen, of zien op tegen het bijkomende papier- en regelwerk;
- 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.

7 Onderwijs en jeugdzorg

Het onderwijs en de jeugdzorg zijn twee terreinen waarop illegaal verblijvende *minderjarigen* centraal staan.³³ Naar de situatie van kinderen zonder verblijfsrecht is nog weinig wetenschappelijk onderzoek verricht. Het door ons bestudeerde onderzoek is voornamelijk gepubliceerd door Defence for Children International (DCI), een organisatie die opkomt voor de rechten van kinderen. Het betreft kwalitatief onderzoek. In dit hoofdstuk bespreken we eerst de beschikbare resultaten op het gebied van onderwijs gevolgd door die op het terrein van de jeugdzorg.

7.1 Onderwijs

Alle minderjarigen hebben op grond van internationale verdragen recht op onderwijs en zijn in Nederland leerplichtig. Dit geldt zowel voor kinderen met verblijfsrecht als voor kinderen zonder verblijfsrecht. Illegaal verblijvende kinderen kunnen dan ook bij elke school worden ingeschreven. Een opleiding die voor het achttiende jaar is gestart mag ook worden afgemaakt (Fahrenfort e.a., 2001; Bommeljé en Braat, 2002; Zoontjes, 2003).

In principe tellen illegaal verblijvende kinderen die een school bezoeken mee voor de financiering die de school van de overheid krijgt. Net als legaal verblijvende leerlingen krijgen zij daartoe sinds enkele jaren een identificatienummer. Dit nummer mag volgens de Wet Onderwijsnummer echter niet worden doorgegeven aan instanties die de Vreemdelingenwet handhaven (Zoontjes, 2003; www.postbus51.nl dossier onderwijs en cultuur/kosten onderwijs).

In 2001-2002 deden Bommeljé en Braat onderzoek naar de onderwijssituatie van illegaal verblijvende kinderen en kinderen in asielprocedures die geen overheidsoptvang krijgen. Zij hielden (voornamelijk telefonische) interviews met 125 sleutelfiguren uit het hele land, waarvan 79 schoolleiders en andere schoolmedewerkers en 46 ambtenaren en hulpverleners. Er werd zowel informatie ingewonnen bij en over het basisonderwijs, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs (bij Regionale Opleidingscentra). In het voortgezet onderwijs werden relatief veel medewerkers gesproken van scholen met een Internationale Schakelklas.³⁴ De onderzoekers trokken onder meer de volgende conclusies (zie ook Van der Leun, 2003):

Met betrekking tot het basisonderwijs:

- over het algemeen kunnen illegaal verblijvende kinderen in het basisonderwijs worden ingeschreven, maar vaak zijn het bepaalde basisscholen in een gemeente die daartoe bereid zijn;

³³ Overigens kan het ook voorkomen dat meerderjarigen die geen verblijfsrecht meer hebben onderwijs volgen. De Koppelingswet vereist namelijk dat een meerderjarige bij *inschrijving* voor een opleiding kan aantonen dat hij of zij rechtmatig in Nederland verblijft. Zou de student later zijn of haar verblijfsrecht verliezen, dan mag deze de opleiding wel afmaken (Fahrenfort e.a., 2001).

³⁴ Eerste opvangklassen voor anderstaligen.

- op de scholen van de meeste respondenten tellen de illegale leerlingen mee voor de reguliere rijksoverheidsbekostiging, maar deze leerlingen worden niet altijd opgegeven voor de extra bekostiging van rijkswege voor achterstandsleerlingen, omdat daarvoor bepaalde documenten nodig zijn, die vaak ontbreken;
- indien de ouders van illegale leerlingen werken kunnen zij (een deel van) de schoolkosten betalen; schoolkosten die door de ouders niet kunnen worden voldaan worden door de scholen in de meeste gevallen geheel of gedeeltelijk kwijtgescholden.

Met betrekking tot het voortgezet onderwijs:

- door sommige scholen worden illegale leerlingen geweigerd vanwege het ontbreken van documenten en/of onvoldoende financiële draagkracht van de ouders; soms worden illegale partiel leerplichtigen (leerlingen vanaf 16 jaar) niet meer toegelaten. Alleenstaande illegale minderjarigen die geen wettelijke vertegenwoordiger hebben kunnen zich niet inschrijven;
- veel van de onderzochte scholen zeggen illegale leerlingen niet te (zullen) registreren ten behoeve van de reguliere rijksoverheidsbekostiging, een deel van de scholen doet dit wel.³⁵ Deze laatste groep mist wel de extra financiering van rijkswege voor achterstandsleerlingen als de daarvoor benodigde documenten ontbreken. De onderzoekers wijten het gebrek aan registratie deels aan een gebrek aan kennis bij de respondenten met betrekking tot de officiële regelgeving rond illegale kinderen en onderwijs;
- ouders die werken kunnen (een deel van) de schoolkosten betalen; als dit niet lukt schelden sommige scholen de kosten (deels) kwijt of verwijzen de ouders door naar charitatieve instellingen. Inmiddels hoeven ouders van scholieren minder kosten te maken omdat het lesgeld in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs is afgeschaft (zie noot 3);
- bij illegale leerlingen is relatief veel sprake van schoolverzuim als gevolg van psychosociale klachten als hoofdpijn, buikpijn en slaapproblemen, die het gevolg zijn van de problematische situatie waarin zij zich bevinden. De mogelijkheden voor leerplichtambtenaren om op te treden in dergelijke gevallen zijn beperkt.

De conclusies voor het voortgezet onderwijs met betrekking tot de inschrijving en registratie van illegale leerlingen en met betrekking tot de schoolkosten gelden voor een belangrijk deel ook voor het middelbaar beroepsonderwijs. Een extra probleem in deze laatste onderwijsvorm is het niet kunnen krijgen van een tewerkstellingsvergunning die nodig is voor het lopen van stages. De meeste respondenten uit het middelbaar beroepsonderwijs in dit onderzoek hadden zelf echter nooit met illegale leerlingen te maken.

Veel van de geïnterviewden vermoedden dat niet alle illegaal verblijvende kinderen en jongeren ook daadwerkelijk een school bezoeken. Omdat zij niet zijn opgenomen in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) krijgen de ouders voor hen geen oproep tot onderwijsdeelname. Ouders weten volgens de sleutel-

³⁵ Een van de argumenten om niet te registreren, namelijk dat illegalen het verplichte lesgeld niet kunnen betalen, is sinds 1 augustus 2005 niet meer van toepassing. Met ingang van die datum is het lesgeld voor leerlingen in het voortgezet onderwijs en minderjarige leerlingen in onder meer de beroepsopleidende leerweg van het middelbaar beroepsonderwijs afgeschaft (www.ib-groep.nl).

informanten ook niet altijd dat hun kinderen naar school kunnen gaan. Voorts kunnen de vele verhuizingen en het zwerfgedrag van sommige gezinnen leiden tot schoolverzuim. Daarnaast wordt gesignaleerd dat er kinderen zijn die na de basisschool moeten gaan werken. In eerder onderzoek onder sleutelfiguren werd gesignaleerd dat sommige ouders bang waren dat schoolgaan van hun kinderen tot ontdekking door de autoriteiten zou leiden (zie Morelli en Braat, 1999).

Inmiddels is het lesgeld in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs afgeschaft. Ook zijn de regelingen met betrekking tot de overheidsfinanciering van scholen op basis van het aantal (achterstands)leerlingen per 1 augustus 2006 gewijzigd (www.minocw.nl). Deze ontwikkelingen hebben mogelijk effect gehad op de toegankelijkheid van het onderwijs voor illegale leerlingen.

7.2 Jeugdzorg

Behalve naar de onderwijspositie van illegale minderjarigen heeft Defence for Children International (DCI) onderzoek laten doen naar de leefsituatie van kinderen en jongeren die illegaal in Nederland verblijven of nog in de asielprocedures zitten maar geen overheidsopvang krijgen. In het eerste deel van het project 'Kinderen zonder Status' werden in 1998 27 sleutelfiguren geïnterviewd (Morelli en Braat, 1999). In het tweede deel (2001-begin 2003) werden 55 kinderen, 40 ouders/verzorgers (in persoon) en 80 contactpersonen (telefonisch) gesproken (Braat, 2004). Uit deze studies komt naar voren dat een deel van de minderjarige illegalen kampt met psychosociale problemen zoals hoofdpijn, buikpijn, slaapproblemen, bedplassen, gedragsproblemen en depressieve klachten. Op school hebben sommige kinderen last van geheugen- en concentratieproblemen. Een aantal kinderen is getraumatiseerd door oorlogservaringen. Verder hebben sommige kinderen ouders met psychische klachten, waardoor zij soms de ondersteuning van hun ouders moeten ontberen.

Het voorgaande is reden om aan te nemen dat een deel van de illegaal verblijvende gezinnen gebaat zou zijn bij professionale jeugdzorg. Wettelijk gezien hebben illegale minderjarigen ook toegang tot de jeugdzorg: Uit de Wet op de Jeugdzorg uit 2004 en het bijbehorende Uitvoeringsbesluit volgt dat niet rechtmatig verblijvende minderjarigen tot hun achttiende jaar aanspraak kunnen maken op diverse vormen van jeugdzorg, maar dat voor opname in een pleeggezin een nadere motivatie van de verwijzende instelling nodig is (zie Wet op de Jeugdzorg artikel 3 lid 1 en 9 en Uitvoeringsbesluit Wet op de Jeugdzorg de artikelen 7 en 8). Gerritse (2006a) wijst op aanvullende maatregelen van bestuur waaruit blijkt dat, vanwege de onzekere verblijfssituatie van deze kinderen, een eventueel besluit om hen naar specialistische hulp door te verwijzen (een zogenoemd 'indicatiebesluit') slechts voor maximaal een half jaar genomen wordt (in plaats van een jaar). Dit besluit kan wel worden verlengd (Gerritse, 2006b). Het recht op jeugdzorg vervalt bij het meerderjarig worden (terwijl de jeugdzorg bij rechtmatig verblijvende cliënten na het bereiken van de meerderjarig kan doorlopen, zie Wet op de Jeugdzorg artikel 1 onder a lid 2 en 3, MK). De ouders van minderjarige illegale cliënten hebben geen recht op jeugdzorg (Gerritse, 2006a).

Naar de praktijk van jeugdzorg voor illegale cliënten is, voor zover wij konden nagaan, nauwelijks onderzoek gedaan. Het enige onderzoek dat wij hebben aangetroffen is dat van Gerritse uit 2006, uitgevoerd voor DCI. Eind 2005 werden telefonische interviews gehouden met 24 medewerkers van de veertien (inmiddels vijftien, MK) hoofdlocaties van het Bureau Jeugdzorg. Dit is de instantie die fungeert als loket voor opvoedings- en ontwikkelingsproblemen en die hulpvragers zonodig doorverwijst naar andere jeugdzorginstellingen. Daarnaast voert Bureau Jeugdzorg de (gezins)voogdij ten aanzien van kinderen voor wie door de kinderrechtster een jeugdbeschermingsmaatregel is uitgesproken. Dit betreft de ondertoezichtstelling (OTS) en de ontheffing en ontzetting uit de ouderlijke macht. De Bureaus Jeugdzorg houden zich verder bezig met jeugd-reclassering en herbergen de Advies- en Meldpunten Kindermishandeling (www.bureaujeugdzorg.info). Deze laatste onderdelen zijn niet bij het onderzoek betrokken. Dit geldt ook voor de jeugdzorg die wordt verleend in justitiële jeugdinrichtingen (jeugdgevangenis). Behalve interviews met Bureau Jeugdzorg werden in het onderzoek tien interviews gehouden met sleutelinformanten van onder meer de Raad voor de Kinderbescherming en verschillende instellingen voor jeugdzorg. Op basis van de gesprekken met de sleutelinformanten concludeert Gerritse dat de meeste illegale cliënten kinderen zijn die in het kader van gezinshereniging naar Nederland zijn gekomen, kinderen die in Nederland zijn geboren en kinderen die in het verleden een afhankelijke verblijfsvergunning hadden. Onder de cliënten bevinden zich veel minder slachtoffers van mensenhandel en kinderen van uitgeprocedeerde asielzoekers.

Uit de inventarisatie van Gerritse (2006a) blijkt dat zich in de jeugdzorg diverse knelpunten voordoen. Zo blijkt dat niet alle (medewerkers van) verwijzende instanties en jeugdzorginstanties op de hoogte zijn van de wettelijke (on)mogelijkheden om hulp te verlenen. Volgens de respondenten zijn deze ook bij de illegaal verblijvende kinderen en hun ouders veelal onbekend. Potentiële cliënten zijn volgens hen ook terughoudend om naar de jeugdzorg te stappen, uit angst voor ontdekking. Daarnaast constateert Gerritse (2006a) dat hulpverleners weinig kennis hebben van de specifieke achtergronden en hulpbehoeften van illegale cliënten en dat er voor hen ten tijde van het onderzoek geen specifieke hulpverleningsmethodieken beschikbaar waren. Een knelpunt bij de hulpverlening is voorts dat de ouders geen recht hebben op jeugdzorg. Wanneer wel hulp wordt verleend vindt dit meestal plaats in het (gedwongen) kader van een jeugdbeschermingsmaatregel en zelden in het kader van vrijwillige hulpverlening. Door de vele verhuizingen van illegaal verblijvende gezinnen wordt het hulptraject soms voortijdig afgebroken. Overdracht naar een andere instelling is vaak onmogelijk vanwege de onduidelijkheid over de toekomstige verblijfplaats. Op het gebied van de financiering van hulp aan illegaal verblijvende jeugdigen doet zich volgens Gerritse (2006a) eveneens een aantal problemen voor. Zo zijn er instellingen die worden bekostigd vanuit de Algemene Wet Bijzondere Ziektenkosten (AWBZ) en alleen financiering krijgen voor cliënten die voor de AWBZ verzekerd zijn. Illegaal verblijvenden zijn hiervoor niet verzekerd. Ten tijde van het onderzoek betrof dit de Geestelijke Gezondheidszorg voor jeugdigen (jeugd-GGZ) en de zorg voor (licht) verstandelijk gehandicapten. Tot 2003 konden deze instellingen hun zogenoemde 'oninbare kosten' vergoed krijgen uit het Koppelingfonds, maar sinds 2003 kan dit niet meer (met uitzondering van psychofarmaca) (Gerritse, 2006a). Zoals in het vorige hoofdstuk is vermeld is de minister van VWS voornemens het Koppelingfonds weer uit te breiden tot kosten

voor AWBZ-zorg (TK 29 689, nr. 126). Verder zijn illegale cliënten met een jeugdbeschermingsmaatregel sinds de invoering van het nieuwe zorgstelsel op 1 januari 2006 niet meer verzekerd tegen ziektekosten (Gerritse, 2006a). Overige financiële knelpunten uit het onderzoek van Gerritse (2006a) zijn:

- ouders van illegale cliënten kunnen de eigen bijdrage voor opname van hun kind in een residentiële instelling (dag en nacht hulp) soms niet opbrengen;
- voor een pleeggezin vervalt het recht op huurtoeslag als zij een illegaal verblijvend kind opnemen;
- het budget dat Bureau Jeugdzorg ontvangt voor voogdijpupillen is volgens de respondenten vaak ontoereikend.

7.3 Conclusies

- Naar de situatie van kinderen zonder verblijfsrecht is nog weinig wetenschappelijk onderzoek verricht;
- Illegaal verblijvende kinderen hebben recht op onderwijs en jeugdzorg (in enigszins ingeperkte vorm); veel van de betrokken scholen en instellingen zijn echter onvoldoende op de hoogte van de betreffende regelgeving;
- Zowel in het onderwijs als in de jeugdzorg doen zich financieringsproblemen voor;
- Bij illegale leerlingen is relatief veel sprake van schoolverzuim als gevolg van onder meer psychosociale problemen en verhuizingen;
- Sommige illegaal verblijvende kinderen kampen met eigen psycho-sociale problemen en/of met psychische problemen van hun ouders;
- Mogelijk gaan sommige minderjarigen niet naar school of hulpverleningsinstanties uit angst voor ontdekking;
- In de jeugdzorg ontbreekt het aan op illegaal verblijvenden toegespitste hulpverleningsmethodieken.

8 Criminaliteit en leefbaarheid

Volgens de Illegalennota uit 2004 leidt de aanwezigheid van illegale vreemdelingen tot diverse vormen van overlast en (overlevings) criminaliteit (TK 29 537, nr. 2). Illegalen kunnen volgens de toenmalige regering wegens hun marginale positie overgaan tot criminaliteit en fraude en de leefbaarheid van buurten kan worden bedreigd door zowel de criminele activiteiten van illegalen (waaronder drugshandel) als bijvoorbeeld overbewoning en het niet onderhouden van panden door huisjesmelkers (zie hoofdstuk 1). In dit hoofdstuk bespreken we de beschikbare onderzoeksliteratuur met betrekking tot criminaliteit onder illegaal verblijvenden. Deze betreft kwantitatieve studies op basis van registraties bij de politie en kwalitatieve interviewstudies. Het gaat hier hoofdzakelijk om illegalen als verdachten van criminaliteit. Over illegalen als slachtoffers van criminaliteit, anders dan van strafbare vormen van uitbuiting (zie de hoofdstukken 4 en 5), hebben wij geen gegevens aangetroffen. Waarschijnlijk is de oorzaak hiervan dat de aangiftebereidheid onder deze groep laag is, vanwege de angst voor ontdekking (vgl. Leerkes, 2007). Aan het eind van het hoofdstuk zal ingegaan worden op de vraag in hoeverre de aanwezigheid van illegalen de leefbaarheid van een buurt negatief beïnvloedt.

8.1 Illegale verdachten van criminaliteit

8.1.1 *Omvang*

De kwantitatieve gegevens omtrent criminaliteit onder illegaal verblijvenden in verschillende onderzoeksrapporten zijn verkregen uit het Vreemdelingenadministratiesysteem (VAS) van de vreemdelingenpolitie, inmiddels vervangen door de Politie-Suite Handhaving-Vreemdelingen (PSH-V). De reden hiervoor is dat het CBS in de gewone criminaliteitsregistraties geen gegevens omtrent illegaliteit vastlegt en in het Herkenningsdienstsysteem van de politie (HKS) niet vermeld wordt of iemand illegaal in Nederland verblijft. Bij de vreemdelingenpolitie worden alle illegalen geregistreerd die in Nederland zijn aangehouden. Dit zijn deels mensen die in het kader van vreemdelingrechtelijke controles zijn staandegehouden door de vreemdelingenpolitie³⁶, namelijk bij toezicht en controle op illegaal verblijf, al dan niet samengaand met controle op illegale arbeid, bijvoorbeeld bij opsporingsacties in de kassen. Daarnaast zijn er mensen die door de 'gewone' politie zijn aangehouden wegens een delict, of aangehouden zijn bij verkeerscontroles of controles in het openbaar vervoer. Als er een verdenking van illegaal verblijf is worden ze overgedragen aan de vreemdelingenpolitie en eveneens in het VAS, nu de PSH-V, geregistreerd. Hierna gebruiken wij de term 'aangehouden' voor zowel de staandegehouden als de overgedragen personen. Het registratiesysteem van de vreemdelingenpolitie geeft enig inzicht in de betrokkenheid van illegaal verblijvenden bij criminaliteit. Daarbij moet bedacht worden dat het bij de registratie in dit systeem nog slechts gaat om een verdenking van een strafbaar feit (Engbersen e.a., 2002). Bij het aanhouden is sprake

³⁶ Formeel gebeurt dit op grond van artikel 50 van de Vreemdelingenwet 2000.

van selectiviteit van de politie (zie hierover bijvoorbeeld Engbersen e.a., 1995). Zo zijn er landelijke afspraken gemaakt over de prioriteiten bij de uitvoering van het binnenlands operationeel vreemdelingentoezicht. Deze prioriteitstelling geldt al sinds 1994 (Boekhoorn e.a., 2004). In dat kader gaat de meeste aandacht uit naar criminele vreemdelingen, al dan niet illegaal, gevolgd door vreemdelingen die de openbare orde verstoren of op een andere manier overlast veroorzaken. Als laatste prioriteit gelden illegale vreemdelingen die bij onderzoeken of controles op grond van andere wetgeving dan de Vreemdelingenwet in aanraking komen met de politie³⁷ (TK, 2006-2007, aanhangsel van de Handelingen, 294).³⁸

De meest recente analyses van politiecijfers waarin delicttypen zijn uitgesplitst betreffen de jaren 1997 tot en met (september) 2003 (Leerkes e.a., 2004) en de periode april 1998 tot april 2004 (Boekhoorn e.a., 2004). Hieronder presenteren wij de gegevens uit het rapport van Leerkes e.a. (2004), omdat daarin een nadere uitsplitsing wordt gegeven van de categorie misdrijven.

Leerkes e.a. (2004) hebben de eerdere analyse van Engbersen e.a. (2002) over de jaren 1997 tot en met 2000 gedeeltelijk aangevuld. In beide studies worden de delicten waarvan een deel van de aangehouden illegalen wordt verdacht ingedeeld in vijf typen:

- overtredingen, zoals zwartrijden in het openbaar vervoer, rijden onder invloed, verstoring van de openbare orde;
- kleine delicten, zoals winkeldiefstal, diefstal uit woningen of auto's, vandalisme, bezit van valse papieren;
- ernstige delicten, zoals diefstal met geweld, bedreiging;
- drugsdelicten, van klein tot groot: bezit van kleine hoeveelheden (hieronder vallen ook drugstoeristen) tot handel in harddrugs;
- overige delicten.

In tabel 7 worden de aanhoudingen van illegalen in de jaren 1997 tot en met 2002 en de eerste negen maanden van 2003 uitgesplitst naar reden van aanhouding. Zoals gezegd gaat het hierbij steeds om *verdenkingen*.

Tabel 7 Aanhoudingen van illegalen naar reden van aanhouding (percentages)

Verdenking van:	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (sept.)
Illegaal verblijf	58,2	54,8	54,1	48,5	45,9	45,0	46,3
Overtredingen	9,6	10,2	9,7	10,8	7,8	8,0	8,2
Kleine delicten	18,2	19,8	21,7	27,1	31,4	29,8	28,4
Ernstige delicten	3,4	4,4	4,1	4,4	5,1	6,7	7,5
Drugsdelicten	9,3	9,9	9,2	8,4	8,9	9,7	8,8
Overige delicten	1,3	1,0	1,2	0,9	0,9	0,8	0,9
Totaal aantal aanhoudingen	15.034	13.730	13.282	14.164	14.943	19.295	15.313

Bron: Leerkes e.a., 2004, bewerking WODC.

³⁷ Prioriteit drie is de uitzetting en het vertrek onder toezicht van vreemdelingen aan wie (voortgezet) verblijf niet is toegestaan; prioriteit vier is de aanpak van individuen en groepen die voordeel hebben bij illegaliteit van vreemdelingen, zoals werkgevers van illegale vreemdelingen, mensen die illegale vreemdelingen huisvesten en organisaties die zich bezighouden met mensensmokkel en/of -handel.

³⁸ Sinds 2001 wordt ook het VRIS-project (Vreemdelingen in de strafrechtsketen) uitgevoerd. Dat project is gericht op het terugdringen van overlast door legale en illegale vreemdelingen die stelselmatig strafbare feiten plegen (veelplegers) (Boekhoorn e.a., 2004).

Uit de tabel blijkt dat in alle jaren meer dan de helft van de aanhoudingen van illegalen niet plaats vindt wegens verdenking van wat men normaal gesproken onder criminaliteit verstaat (kleine delicten, ernstige delicten, drugsdelicten) (Engbersen e.a., 2002), maar wegens een verdenking van illegaal verblijf of een overtreding. Het percentage aanhoudingen wegens illegaliteit is in de onderzochte periode gedaald van 58 % in 1997 tot 45 % in 2002. Boekhoorn e.a. (2004) rapporteerden over de periode 1 april 2003 tot 1 april 2004 een percentage aanhoudingen wegens illegaal verblijf van 42 %.

Het percentage aanhoudingen wegens verdenking van het plegen van kleine delicten is in de loop van de tijd toegenomen: in 1997 betrof dit 18% van het totaal aantal aanhoudingen (dit totaal is dus inclusief de aanhoudingen wegens illegaal verblijf), in 2002 ging het om bijna 30% (zie tabel 7). In absolute aantallen zijn de aanhoudingen wegens verdenking van kleine delicten ook toegenomen: ging het in 1997 om 2.730 aanhoudingen, in 2002 was dit aantal opgelopen tot 5.747. Als de kleine delicten uitgesplitst worden naar soort delict, dan zien we dat er in de loop der jaren steeds meer aanhoudingen van illegalen plaatsvonden wegens verdenking van diefstal³⁹ en van het hebben van valse papieren.⁴⁰

Ook het aandeel ernstige delicten in het totaal aantal aanhoudingen is in de loop van de onderzochte jaren toegenomen, van ruim drie procent in 1997 tot een kleine zeven procent in 2002. In absolute zin gaat het om een toename van 514 aanhoudingen in 1997 tot 1.301 in 2002. Binnen deze categorie delicten is het aantal aanhoudingen wegens diefstal met geweld toegenomen: in 1997 werden 110 aanhoudingen verricht wegens verdenking van diefstal met geweld en in 2002 265 (Leerkes e.a., 2004).

Een andere ontwikkeling is dat er in de loop der jaren meer vreemdelingen aangehouden zijn die al ongewenst verklaard waren⁴¹: in 1997 waren het er 45, in 2002 295 (Leerkes e.a., 2004).

Volgens Engbersen e.a. (2002) gaat de beschreven toename in het aantal aanhoudingen van illegalen wegens verdenking van strafbare feiten niet (volledig) samen met een toename van de geregistreerde criminaliteit bij de bevolking in het algemeen, of bij niet-westerse immigranten in het bijzonder. In de periode 1997 tot en met 2000 steeg het totaal aantal bij het CBS geregistreerde misdrijven eveneens, maar de toename bleek bij illegale migranten (bijvoorbeeld wat betreft vermogensdelicten) sterker dan de toename in het algemeen.

Als mogelijke verklaring voor het groeiende aantal aanhoudingen van illegalen vanaf 2000 wegens verdenking van strafbare feiten, wijzen Boekhoorn e.a. (2004) erop dat politie en justitie alerter zijn geworden op het illegaal verblijf van verdachten. Volgens onder meer Engbersen e.a. (2002) en Leerkes e.a. (2004) is er sinds enige jaren sprake van een reële toename van het aantal kleine delicten gepleegd door illegaal verblijvenden, als gevolg van hun verslechterde maatschappelijke positie. Wij komen hier in paragraaf 8.3 op terug.

³⁹ In 1997 vonden 1.416 aanhoudingen plaats wegens verdenking van eenvoudige diefstal en diefstal met braak, in 2002 waren dat er 2.594.

⁴⁰ In 1997 werden 518 aanhoudingen van illegale vreemdelingen verricht in verband met valse papieren; in 2000 liep dit op tot 1.359 en in de jaren 2001 en 2002 tot meer dan 2.000.

⁴¹ Aan een ongewenstverklaring ligt meestal veelvuldige criminaliteit ten grondslag. Het in Nederland verblijven terwijl men tot ongewenst vreemdeling is verklaard, is een strafbaar feit.

8.1.2 *Achtergrondkenmerken*

Over de leeftijd en het geslacht van de illegalen die zijn aangehouden wegens verdenking van het plegen van strafbare feiten hebben we geen gegevens aangetroffen. Wel zijn de aanhoudingsgegevens in het onderzoek van Engbersen e.a. (2002) over de jaren 1997 tot en met 2000 uitgesplitst naar nationaliteit. De onderzoekers geven eerst een indeling naar groepen landen (Turkije, Noord-Afrika, Overig Afrika, Suriname, West-Europa, Oost-Europa, Azië, Amerika/Oceanië), en splitsen daarna de herkomstlanden uit van de in het kwalitatieve onderzoek geïnterviewde illegalen (Turkije, voormalig Joegoslavië, voormalige Sovjet Unie, Marokko, Somalië, China, Sri Lanka, Iran, overig).

In de vier onderzochte jaren was het percentage van de aangehouden personen dat was aangehouden wegens verdenking van *kleine delicten* over het algemeen het grootst bij de West-Europeanen, Oost-Europeanen, Afrikanen en Noord-Afrikanen. Van de aangehouden Turkse en Surinaamse illegalen kwam een (veel) kleiner deel wegens verdenking van kleine delicten in aanraking met de politie. Uit de nadere uitsplitsing, waarbij in plaats van over percentages aangehouden personen over percentages aanhoudingen wordt gerapporteerd, wordt duidelijk dat aanhoudingen van illegale vreemdelingen uit alle onderscheiden herkomstlanden, behalve in verband met illegaal verblijf, in 1997 tot en met 2000 vooral plaatsvonden wegens verdenking van het plegen van kleine delicten (zie ook de publicaties van Leerkes in 2004 en 2007 inzake 12 tot en met 24-jarige legale en illegale verdachten aangehouden in de jaren 1998 tot en met 2001).

Uit onderzoek van Van San e.a. (2002), die een nadere analyse op de gegevens van Engbersen e.a. verrichtten, bleek dat in de jaren 1997 tot en met 2000 459 aanhoudingen verricht waren wegens verdenking van het plegen van een vermogensdelict, en 238 wegens een verdenking van inbraak. Met name het aantal en aandeel aanhoudingen van illegale verdachten van inbraak afkomstig uit voormalig Joegoslavië, was gedurende de onderzochte jaren veel hoger dan bij alle andere groepen. Het aandeel wegens verdenking van strafbare feiten aangehouden illegale vreemdelingen uit voormalig Joegoslavië was in de loop der jaren ook gestegen: in 1997 vond 33,6% van alle aanhoudingen van illegale ex-Joegoslavische vreemdelingen plaats wegens de verdenking van een overtreding of delict, in 2000 gold dat voor 46,6%.

Het percentage van de aanhoudingen wegens verdenking van het plegen van *ernstige delicten* was in de jaren 1997 tot en met 2000 relatief groot bij personen uit Noord-Afrikaanse en West-Europese landen. In 2000 gold dit ook voor Surinamers en in 1999 ook voor Turken. Uit de nadere uitsplitsing naar herkomstlanden bleek dat het percentage staandehoudingen wegens ernstige delicten onder Marokkanen, Turken en personen uit voormalig Joegoslavië in de jaren 1997 tot en met 2000 groter was dan bij de andere onderscheiden groepen (Engbersen e.a., 2002).

Wat betreft *drugsdelicten* bleek dat vooral aangehouden Surinamers en West-Europeanen hiervan werden verdacht in de jaren 1997 tot en met 2000. Dit betrof een groter percentage dan werd aangetroffen onder aangehouden Noord-Afrikanen (Engbersen e.a., 2002; zie ook Leerkes, 2004, 2007). Uit onderzoek in Rotterdam was eerder gebleken dat vooral Marokkaanse illegalen actief waren als drugsrunner (Engbersen e.a., 1995; Van der Leun, 1999).

8.2 Ex-asielzoekers en criminaliteit

Een speciale groep illegalen wordt gevormd door uitgeprocedeerde, afgewezen asielzoekers. Als zij uitgeproceerd zijn, moeten zij Nederland verlaten. Doen zij dat niet, dan verblijven zij illegaal in Nederland. Wellicht ten overvloede zij vermeld dat asielzoekers die in procedure zijn, evenals asielzoekers die een verblijfsvergunning hebben gekregen, legaal in Nederland verblijven (De Boom e.a., 2006).

In het onderzoek van De Boom e.a. (2006) is op basis van geregistreerde gegevens bij politie en justitie getracht te bepalen in welke mate mensen met een asielachtergrond betrokken zijn bij criminaliteit. Er bestaat geen bestand waarin deze gegevens zijn geregistreerd (in het VAS werd namelijk alleen geregistreerd dat het om een illegaal in Nederland verblijvend persoon ging, niet of het om een uitgeprocedeerde asielzoeker ging). Daarom is een koppeling gemaakt van twee bestanden: een met mensen die in Nederland asiel hebben aangevraagd (een selectie uit verschillende systemen, namelijk INDIS, CRV en BVV)⁴² en een bestand waarin alle personen staan geregistreerd die in de jaren 1996-2004 verdacht werden van betrokkenheid bij een misdrijf (HKS)⁴³. Gebleken is dat de verblijfsstatus samenhangt met het verdacht zijn van criminaliteit. Illegaal geworden asielmigranten werden gemiddeld genomen vaker verdacht dan asielmigranten met een verblijfsvergunning of personen die nog in procedure waren (zie ook Leerkes, 2006, 2007): in 2004 werd ruim 3% van de bijna 74.000 asielzoekers die een verblijfsvergunning gekregen hadden verdacht van een misdrijf (2.516). Voor de 34.000 asielzoekers die nog in procedure waren lag dat op ruim 5% (1.854). Voor de uitgeprocedeerden kwamen De Boom e.a. tot een percentage van 10%. Dit percentage is berekend op basis van het aantal geregistreerde aanhoudingen van uitgeprocedeerde asielzoekers en een schatting van het aantal nog in Nederland verblijvende uitgeprocedeerde asielzoekers: geschat werd dat van degenen die in de periode 1995 tot en met 2004 asiel hadden aangevraagd (235.424), en inmiddels afgewezen waren (126.473), er in 2004 nog 24.000 in Nederland verbleven. Dat is 19% van het totaal aantal afgewezen asielzoekers (zie De Boom e.a., 2006, p. 43-44). In 2004 waren 2.374 illegaal verblijvende asielmigranten geregistreerd als verdachte van een misdrijf, dit is derhalve 10% van het geschatte aantal nog in Nederland verblijvenden.⁴⁴

Uitgeprocedeerde asielzoekers werden naar verhouding vaker dan personen die nog in procedure waren en degenen die een verblijfsvergunning gekregen hadden verdacht van eenvoudige diefstallen. Zij werden meer dan zes keer zo vaak verdacht van valsheid in geschrifte (voornamelijk bezit van valse papieren) als voormalige asielzoekers met een verblijfsvergunning. (Asielzoekers die nog in procedure zaten werden twee keer zo vaak verdacht van valsheid in geschrifte als asielmigranten met een verblijfsvergunning.) Net als in de gewone bevolking, kwamen ook bij alle onderscheiden groepen asielmigranten mannen, jong-volwassenen en alleenstaanden relatief vaak met de politie in aanraking wegens verdenking van het plegen van delicten (De Boom e.a., 2006).

⁴² INDIS: IND-Informatiesysteem, CRV: Centraal Register Vreemdelingen, BVV: Basisvoorziening Vreemdelingen. Het CRV is inmiddels vervangen door het BVV.

⁴³ In het HKS worden geen overtredingen geregistreerd.

⁴⁴ Het percentage uitgeprocedeerde asielzoekers dat verdacht wordt van criminaliteit is ook berekend voor het geval 0%, 25%, 50%, 75% of 90% van hen uit Nederland betrokken zou zijn. Dat leverde percentages verdachten op tussen 1,9% (als 0% vertrokken zou zijn), en bijna 19% (als 90% Nederland zou hebben verlaten) (De Boom e.a., 2006).

8.3 Achtergronden van criminaliteit onder illegalen

Uit de hiervoor gepresenteerde cijfers hebben verschillende onderzoekers de laatste jaren geconcludeerd dat er sprake is geweest van een reële stijging van het aantal kleine delicten gepleegd door illegalen, met name diefstal en het bezit van valse papieren (o.a. Engbersen e.a., 2002; Leerkes e.a., 2004; Leerkes, 2007). In het verleden is deze vorm van criminaliteit door sommige onderzoekers aangeduid als ‘overlevingscriminaliteit’, delicten die samenhangen met het verwerven van inkomsten voor eerste levensbehoeften (o.a. Engbersen e.a., 2002). Engbersen en Van der Leun signaleerden al in 1995 dat het verscherpen van het beleid ten aanzien van illegalen hen steeds meer naar de randen van de maatschappij kan drijven, omdat zij geen toegang meer hebben tot formele instituties (de officiële arbeidsmarkt, onderwijs, huisvesting), of geen toegang hebben tot informele instituties (netwerken van familie en vrienden, de informele economie van landgenoten). Dit laatste verschilt per herkomstgroep. Zo kunnen illegale Turken een beroep doen op legaal in Nederland gevestigde Turken, die inmiddels een eigen etnische (informele) infrastructuur kennen, waarin voor werk en huisvesting gezorgd kan worden (zie ook Staring, 2001). Uitgeprocedeerde asielzoekers kunnen in veel minder mate terugvallen op een eigen etnische gemeenschap met etnisch ondernemerschap. Als illegalen geen werk kunnen vinden en niet door familie of vrienden worden onderhouden, is het plegen van delicten een manier om toch inkomsten te hebben (Engbersen e.a., 2002; Leerkes e.a., 2004; Leerkes, 2007).

De gedachte dat een groot deel van de criminaliteit onder illegalen te kenschetsen is als overlevingscriminaliteit komt ook in andere kwalitatieve interview-(deel)studies naar voren. Tegelijkertijd blijkt sprake te zijn van criminaliteit door illegalen die in eigen land reeds delicten pleegden (‘importcriminaliteit’) en van illegalen die in Nederland in criminele circuits, al dan niet van landgenoten, terecht komen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit onderzoek van Van San e.a. (2002) naar criminaliteit van vreemdelingen, waaronder illegalen, afkomstig uit voormalige Joegoslavische staten. De onderzochte groep van 40 gedetineerden bestond voor de helft uit dienstweigeraars tussen de 18 en 22 jaar oud, die gevlucht waren omdat zij zich vanwege de toenmalige oorlog in Joegoslavië aan de dienstplicht wilden onttrekken. Zij vroegen asiel aan in Nederland. Sommige respondenten hadden ten tijde van de interviews een verblijfsvergunning gekregen, anderen waren nog in procedure of waren al uitgeprocedeed en dus illegaal in Nederland.⁴⁵ Naar eigen zeggen was het voor deze respondenten bijna onvermijdelijk om delicten te gaan plegen nadat zij in Nederland waren aangekomen, omdat zij lange tijd in asielzoekerscentra verbleven, weinig geld hadden en niet mochten werken. Bovendien kwamen ze in een rijke consumptiematschappij terecht, en wilden daaraan meedoen. Aanvankelijk pleegden de respondenten naar eigen zeggen vooral kleine delicten, met name diefstal. Voor negen van hen bleef het bij deze relatief lichte delicten; twaalf van de 21 pleegden echter ook zwaardere delicten, omdat zij in Nederland contact legden met criminele netwerken van landgenoten of Nederlanders.

⁴⁵ De geïnterviewden, zowel verdachten als veroordeelden, zaten ten tijde van het onderzoek in Nederlandse gevangenissen en Huizen van Bewaring en waren tussen 18 en 30 jaar oud. In totaal verbleven 15 van de 40 ondervraagden illegaal in Nederland.

Naast de bovengenoemde groep waren er mensen die zich illegaal in Nederland vestigden, zonder gebruik te maken van een toelatingsprocedure. Het gaat om acht personen, waarvan er zes al delicten hadden gepleegd in het toenmalige Joegoslavië. In Nederland pleegde de helft van hen alleen relatief lichte delicten, de anderen pleegden ook zwaardere delicten. De rest van de respondenten verbleef legaal in Nederland en blijft hier buiten beschouwing.

Leerkes (2006) interviewde 26 uitgeprocedeerde asielzoekers die verbleven in de Penitentiare Inrichting Tilburg, en waarvan de meesten veroordeeld waren voor (identiteits)fraude, diefstal en handel in verdovende middelen. Hij concludeert dat hun crimineel gedrag voor een groot deel kan worden verklaard uit gebrek-kige middelen van bestaan en verblijf, en dat er nauwelijks sprake lijkt van 'importcriminaliteit' onder asielmigranten (vgl. De Boom e.a., 2006). Ook in de studie van Van Kalmthout e.a. (2004) gaf een deel van de 61 geïnterviewde illegalen in vreemdelingenbewaring aan dat zij zich genoodzaakt voelden om diefstallen te plegen of in drugs te handelen, om in Nederland te kunnen overleven.

Op grond van de bovengenoemde studie introduceert Leerkes (2006, 2007) de termen 'verblijfscriminaliteit', 'bestaanscriminaliteit' en 'verslavingsgerelateerde criminaliteit'. Bij *verblijfscriminaliteit* gaat het om delicten die gepleegd worden om in Nederland of een ander land te kunnen verblijven: zij worden gepleegd bij de landsgrenzen (in of uitreizen met een vals reisdocument, reizen met het document van een ander (geleend, gestolen, gekocht)) of binnen de landsgrenzen: zich niet kunnen legitimeren of het tonen van een vals identiteitsdocument, weerspannig gedrag bij de aanhouding of inschrijving in het bevolkingsregister op naam van een ander. Bij *bestaanscriminaliteit* gaat het om delicten om inkomsten mogelijk te maken teneinde in Nederland te kunnen leven en te kunnen voldoen aan sociale en gezinsverplichtingen, bijvoorbeeld werken met valse papieren, of de papieren van iemand anders, diefstal (vaak winkeldiefstal, fietsendiefstal), drugshandel (meestal straathandel, fungeren als drugsrunner) en heling of verkoop van gestolen goederen (meestal kleding, gsm's of fietsen). Bij *verslavingsgerelateerde criminaliteit* gaat het om criminaliteit die voortkomt uit de noodzaak om de middelen waaraan men verslaafd is te betalen.

Dat verslaving een oorzaak kan zijn van criminaliteit onder illegalen blijkt ook uit kleinschalige (voornamelijk interview-) studies in Utrecht (Wildschut e.a., 2003), Apeldoorn en Nijmegen (Hoogenboezem en Bransen, 2005) en de Bijlmer in Amsterdam (Molenaar, 2007). Aan harddrugs verslaafde asielzoekers, vluchtelingen en illegalen kwamen daar in contact met de politie wegens onder meer (winkel)diefstal en inbraak en het op straat verblijven en daar alcohol en drugs gebruiken. Sommigen assisteerden hun drugsdealers. Veel van de geïnterviewden werden regelmatig gedetineerd en/of waren tot ongewenst vreemdeling verklaard, maar konden niet worden uitgezet. Zoals vermeld in hoofdstuk 7 waren sommige van de illegale respondenten in deze onderzoeken al voor hun komst naar Nederland met het gebruik van harddrugs begonnen.

8.4 Leefbaarheid

Een van de veronderstellingen uit de eerder genoemde Illegalennota is dat de aanwezigheid van illegalen de leefbaarheid van de woonomgeving van legale

inwoners aantast. Uit het onderzoek 'Wijken voor illegalen' (Leerkes e.a., 2004) bleek dat illegalen die in de grote steden wonen vooral in bepaalde wijken wonen, omdat daar koppelbazen, uitzendbureaus en huisjesmelkers zijn. In zo'n wijk komt een illegaal verblijvende op eenvoudige wijze aan huisvesting (goedkoop en informeel) en werk (in land- en tuinbouw, commerciële dienstverlening en binnen de eigen etnische economie). Vaak bemiddelen gevestigde, legale immigranten bij het vinden van huisvesting, werk en het verkrijgen van toegang tot de gezondheidszorg, en zorgen zij voor papieren (zie ook hoofdstuk 3). In het genoemde onderzoek is onderzocht of de leefbaarheid van wijken beïnvloed wordt door de aanwezigheid van illegalen. Er is zowel kwantitatieve informatie als kwalitatieve informatie verzameld. Leefbaarheid is daarbij vooral gedefinieerd als subjectieve en objectieve onveiligheid, al wordt ook naar andere aspecten gekeken. De subjectieve onveiligheid is de door bewoners beleefde onveiligheid, bij de objectieve onveiligheid gaat het om de mate waarin bewoners van de wijk daar het risico lopen slachtoffer te worden van criminaliteit. De kwantitatieve analyses zijn uitgevoerd op grond van gegevens over Den Haag, Rotterdam, Amsterdam en Utrecht. De gegevens zijn verkregen uit de politie-monitor 2001⁴⁶, en gekoppeld aan gegevens van het CBS-bestand 'Kerncijfers wijken en buurten 2001', en aan gegevens uit het VAS. Op grond van deze gegevens hebben de auteurs geconcludeerd dat er geen oorzakelijk verband lijkt te bestaan tussen het wonen in een buurt met relatief veel illegalen en gevoelens van onveiligheid. Weliswaar waren er in de onderzochte buurten meer gevoelens van onveiligheid, maar deze konden voor een groot gedeelte verklaard worden uit buurtkenmerken van sociaal-economische aard.⁴⁷ Hierbij moet aangetekend worden dat in de Politie-monitor niet specifiek gevraagd wordt naar de aanwezigheid van illegalen in de buurt als mogelijke reden voor onveiligheidsgevoelens. Bedacht moet ook worden dat de geïnterviewden vaak niet (met zekerheid) wisten of een bepaalde buurtgenoot legaal dan wel illegaal in Nederland verbleef. Ook wisten zij vaak niet wie de dader was van een tegen hen gepleegd delict, laat staan of deze persoon al dan niet illegaal in Nederland woonde (Leerkes e.a., 2004).

Hoewel de subjectieve onveiligheid niet samenhangt met de aanwezigheid van illegalen, leek deze wel samen te hangen met de concentratie van illegalen die door de politie waren aangehouden op grond van verdenking van een misdrijf. Bij een grotere concentratie was sprake van meer onveiligheidsgevoelens. Mogelijk is volgens Leerkes e.a. (2004) niet de legaliteit of illegaliteit van de verdachten van belang, maar het delinquent zijn: misschien wonen er in zo'n wijk ook veel legaal verblijvende delinquenten. Zoals eerder vermeld zijn er op grond van ander onderzoek aanwijzingen dat criminaliteit onder illegalen voor een deel verweven is met criminaliteit onder legale vreemdelingen in Nederland. De aanwezigheid van illegalen in een wijk vergrootte volgens het genoemde onderzoek wel enigszins de kans op slachtofferschap van vermogensdelicten (objectieve veiligheid) (Leerkes e.a., 2004; Leerkes & Bernasco, 2007). De gegevens wezen er volgens Leerkes e.a. (2004) echter niet op dat illegalen verantwoordelijk zouden zijn voor een groot aantal van de delicten die buurtbewoners ondervonden.

⁴⁶ Dit zijn enquêtes onder de bevolking met betrekking tot onveiligheid en de kwaliteit van de woonomgeving, waarin onder meer de vraag wordt gesteld van welke delicten mensen het afgelopen jaar slachtoffer zijn geworden.

⁴⁷ Overigens is het in het algemeen zo dat een verhoogd gevoel van onveiligheid maar in beperkte mate verband houdt met een verhoogd risico op slachtofferschap (Leerkes e.a., 2004).

Het kwalitatieve deel van het onderzoek vond plaats in twee wijken, namelijk Bospolder-Tussendijken in Rotterdam en de Schilderswijk in Den Haag (Leerkes e.a., 2004). Naast gesprekken met sleutelfiguren als wijkagenten, agenten van de vreemdelingenpolitie, en gemeentefunctionarissen, zijn 65 illegalen, 45 woonruimteaanbieders en 51 buurtbewoners geïnterviewd. In Bospolder-Tussendijken werden vooral Marokkaanse en Somalische illegalen geïnterviewd, in de Schilderswijk vooral Turkse en Bulgaarse illegalen.

Uit de gesprekken met buurtbewoners bleek dat eenderde zich onveilig voelde in de eigen wijk. Onveiligheidsgevoelens werden veroorzaakt door hangjongeren, groepen allochtonen en activiteiten in verband met drugs, door zelf slachtoffer te zijn, maar ook door verhalen over het slachtofferschap van anderen.

Volgens de professionals konden onveiligheidsgevoelens ook veroorzaakt worden door af en aan rijdende busjes, die 's ochtends vroeg mensen kwamen ophalen om hen naar hun werk in de kassen te brengen, door mensen die in de auto sliepen of in een portiek en urineflessen achterlieten op de stoep, door koppelbazen die werknemers ronselden, of door rondhangende mensen.

Autochtone buurtbewoners zouden zich soms onveilig voelen doordat er veel allochtonen in de buurt woonden, met de etnische infrastructuur daaromheen (winkels, moskeëen). In Bospolder—Tussendijken werden gevoelens van onveiligheid veroorzaakt door de aanwezigheid van drugspannen, waarbij in het verleden openlijk sprake was geweest van criminaliteit door illegalen. De drugspannen waren inmiddels gesloten, maar de onveiligheidsgevoelens waren nog niet verdwenen (Leerkes e.a., 2004; zie ook Engbersen e.a., 2005).

Bij diverse van de bovengenoemde klachten was onduidelijk in hoeverre dit te maken had met het feit dat het (deels) om illegalen ging. Uit de gesprekken kwam niet naar voren dat illegalen veel overlast zouden veroorzaken. De auteurs verklaarden dit uit het feit dat buurtbewoners wel wisten dat er illegalen woonden in hun wijk (zij zagen bijvoorbeeld dat er invallen gedaan werden in bepaalde huizen door de politie), maar meestal niet wie illegaal was en wie niet. Leerkes en Bernasco (2007) voeren verder ter verklaring aan dat het aantal illegalen zelfs in deze wijken beperkt was. Verder bleken veel buurtbewoners een onverschillige of ambivalente houding te hebben ten opzichte van illegalen, terwijl sommigen economisch profiteerden van hun aanwezigheid of sociale relaties met hen hadden. Wel constateerden de onderzoekers enige overlast als gevolg van overbewoning in pensions waar kamers en bedden aan illegalen werden verhuurd. Dit kon gepaard gaan met geluidsoverlast, de aanwezigheid van rommel, het verkeerd aanbieden van vuilnis en veel geloop van en naar de pensions. De onderzoekers concludeerden dan ook dat overlast, voor zover daarvan sprake was, voornamelijk werd veroorzaakt door illegalen die voor korte periodes een kamer of bed huurden. Illegalen die vast werk hadden en een etage onderhuurden of bij familie inwoonden, leken voor weinig overlast in hun woonomgeving te zorgen (Leerkes e.a., 2004).

8.5 Conclusies

- Uit de registraties van de vreemdelingenpolitie over de periode 1997 tot en met september 2003 blijkt dat de staandegehouden of overgedragen illegalen meestal werden verdacht van illegaal verblijf of (in veel mindere mate) van overtredingen;

- Tussen 1997 en september 2003 zijn het aantal en het percentage aanhoudingen van illegalen wegens verdenking van het plegen van kleine delicten toegenomen; dit betrof vooral 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;
- Criminaliteit onder illegaal verblijvenden in Nederland heeft verschillende achtergronden. 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;
- Onderzoek heeft geen oorzakelijk verband aangetoond tussen het wonen in een buurt met relatief veel illegalen en gevoelens van onveiligheid: gevoelens van onveiligheid konden voor een groot gedeelte verklaard worden uit sociaal-economische buurtkenmerken; waar sprake was van een concentratie van illegalen, bestond bij vermogensdelicten een iets hogere kans op slachtofferschap van buurtbewoners;
- Overbewoonde pensions waar kamers en bedden aan illegalen worden verhuurd en drugspannen waar illegalen actief zijn zorgen plaatselijk voor overlast.

9 Samenvatting en conclusies

In dit slothoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvragen die in het begin van dit rapport zijn gesteld. Deze 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?

Alvorens deze vragen te beantwoorden wijzen we op enkele beperkingen van dit onderzoek.

9.1 Beperkingen van dit onderzoek

In dit rapport hebben wij getracht een beeld te geven van hetgeen bekend is over de positie van illegaal verblijvenden op een aantal cruciale maatschappelijke terreinen. Wij hebben ons daarbij hoofdzakelijk gebaseerd op wetenschappelijke onderzoeksliteratuur. Deze literatuur kent een aantal beperkingen. Ten eerste worden niet alle problemen die zich in de praktijk voordoen wetenschappelijk onderzocht. Dit kan betekenen dat bepaalde problemen waar professionals in hun contacten met illegaal verblijvenden tegenaan lopen in dit rapport geen of weinig aandacht krijgen. Ook bepaalde problemen die illegaal verblijvenden zelf ervaren maar niet naar buiten brengen, blijven mogelijk onderbelicht.

Een tweede beperking is dat de dataverzameling van een aantal belangrijke studies naar illegalen heeft plaatsgevonden vóór de uitbreidingen van de Europese Unie in 2004 en 2007 en de uitvoering van de zogenoemde 'Regeling afwikkeling nalatenschap oude Vreemdelingenwet'. Het is aannemelijk dat de omvang en samenstelling van de populatie illegalen in Nederland op dit moment deels anders is dan bij de publicatie van deze rapporten.

Ten derde is niet alle literatuur die wij hebben bestudeerd exclusief gericht op illegaal verblijvenden, maar bijvoorbeeld op illegale tewerkstelling van zowel rechtmatig als onrechtmatig verblijvenden. Hierdoor is niet altijd duidelijk in hoeverre bepaalde problemen onder illegalen voorkomen.

Ten slotte moet worden opgemerkt dat niet op alle beschreven thema's even recente onderzoeksresultaten beschikbaar zijn. Met name op het gebied van huisvesting, onderwijs en criminaliteit zijn de beschikbare gegevens minimaal drie jaar oud.

9.2 Aantallen en achtergronden

Het aantal illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen is niet met zekerheid vast te stellen. Wel zijn de afgelopen jaren diverse schattingen gepubliceerd. 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 afwikkeling nalatenschap oude Vreemdelingenwet', die sinds juni 2007 van kracht is, ook het aantal niet-Europese illegalen in Nederland zal dalen.

Informatie over de achtergrondkenmerken van illegalen komt naar voren uit registraties van onder meer de vreemdelingenpolitie, artsen en hulpverleners en uit kwalitatief onderzoek. De beschikbare gegevens 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.

9.3 Problemen van illegalen

Om de vraag naar problemen en risico's van illegaal verblijvenden te beantwoorden is literatuur bestudeerd met betrekking tot de maatschappelijke ter-

reinen huisvesting, arbeid, prostitutie, gezondheid en onderwijs en jeugdzorg. Op al deze terreinen lopen illegalen tegen problemen aan.

9.3.1 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.

9.3.2 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 illegalen dat hierbij is betrokken 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 slavernijachtige 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.

9.3.3 Prostitutie

Ongedocumenteerde vrouwen die in de prostitutie werken kunnen verschillende achtergronden hebben. Sommigen zijn slachtoffers van grensoverschrijdende mensenhandel, anderen zijn in Nederland in de handen van mensenhandelaars 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 en hoeveel vrouwen aanspraak hebben gemaakt op de zogenoemde B9-regeling voor slachtoffers van mensenhandel. De aantallen in deze registraties vormen waarschijnlijk een sterke onderschatting van het totaal aantal slachtoffers van mensenhandel. 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 privé-huizen 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.

9.3.4 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 infectueuze 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.

9.3.5 *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 methodiek voor hulpverlening aan kinderen in deze situatie voorhanden.

9.4 *Belasting van de samenleving*

In de Illegalennota van 2004 werd een aantal mogelijke vormen van belasting van de Nederlandse samenleving door de aanwezigheid van illegalen benoemd. Het ging daarbij vooral om criminaliteit en fraude, concurrentie met legale woningzoekenden, en concurrentie met legale arbeidskrachten en met bedrijven die zich wel aan de regels houden. Daarnaast werd de overlast genoemd die het gevolg kan zijn van overbewoning en van de verwaarlozing van panden waarin illegalen gehuisvest zijn. Hieronder bespreken we eerst de conclusies met betrekking tot criminaliteit en vervolgens de overige vormen van belasting.

9.4.1 *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.

9.4.2 Overige belasting

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 onderzoek waaraan zojuist is gerefereerd 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. Als zij hiertoe niet bereid zijn zou dit tot een verbetering van deze arbeidsvoorwaarden kunnen leiden, maar ook tot het verplaatsen van werk naar landen met lagere lonen, of tot het faillissement van bedrijven.

Summary

Unlawful residence in the Netherlands: a review of the literature

Background

In 2007, the State Secretary of Justice promised the Lower House of Parliament a broad, qualitative study on irregular migrants in the Netherlands. At her request, the Research and Documentation Centre [*Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum* (WODC)] of the Ministry of Justice subsequently carried out a comprehensive review of the relevant literature, the emphasis of which was placed upon unlawful residence. The policy document on irregular migrants [*Illegale nota*] of April 2004 formed the policy context for this study. According to this document, the presence of irregular migrants in Dutch society leads to various types of nuisance and crime. The document also stated that irregular migrants easily become victims of exploitation by human traffickers, fraudulent employers and rack-renters. In this review of the available literature, we will focus in greater detail on the problems as indicated in the policy document, as well as to the problems currently being observed in education, youth care, health care and social welfare.

Research questions and method

The research questions are as follows:

- 1 What is known from literature about the numbers and backgrounds of illegal residents in the Netherlands?
- 2 What is known from literature about problems that irregular migrants in the Netherlands have and the risks that they run?
- 3 What is known from literature about the (negative) impact that irregular migrants in the Netherlands have on society, including crime?

In order to answer these questions, a study was carried out into the literature that has been published since 1998. The emphasis lies on the findings from the most recent academic literature. The publications used were found in various library catalogues, the electronic library catalogue Picarta or on the Internet; the most recent publication that has been referred to dates from December 2007.

Findings

Numbers and backgrounds

According to the most recent estimation, between 1 April 2005 and 1 April 2006, between well over 74,000 and almost 184,000 persons without residency rights

lived in the Netherlands. The number of irregular migrants from Europe has probably decreased over recent years, due to the enlargement of the European Union in 2004 and 2007. It is expected that the number of non-European irregular migrants in the Netherlands will also decrease as a result of a regularisation scheme which has been in force since June 2007.

The available data relating to background characteristics indicate that most irregular migrants are male and aged under 40. In recent years, there has been a growing demand for health care from illegal women. There are also undocumented children in the Netherlands. With regard to family composition studies indicate that among the illegal residents there are single people – both adults and minors – as well as couples and families with children. Some of the single people have partners or families in their countries of origin. A number of the irregular migrants who have been detained by the Aliens Police are from other European countries. Of the non-European irregular migrants detained by the Aliens Police between 2005 and 2006, most came from Asia (including the Middle East) and Central and Southern Africa. It is unclear to what extent this distribution also applies within the population of illegal residents as a whole. The literature distinguishes between various types of irregular migrants: migrant workers who have come to the Netherlands independently, migrant workers and chain migrants who have come to the Netherlands with the help of family members already in the Netherlands and migrants seeking asylum who have come to the Netherlands with the help of a human trafficker, sometimes also for work purposes. Others have crossed the border as a victim of cross-border human trafficking or with the help of a human smuggler, without making use of the asylum procedure. It is unclear what proportion of the irregular migrants has *ever* been an asylum seeker. Studies show that irregular migrants migrate for various reasons, often in combination, such as political, economic, social and individual reasons. The future plans of illegal residents also vary. Some try to stay for as long as possible, whilst others migrate elsewhere or return to their country of origin. Others are unsure about where they will live in the future.

Accommodation

It is estimated that forty percent of the irregular migrants in the Netherlands lived in one of the four metropolitan police regions between 1997 and 2003. Within these regions, they mainly lived in districts that were regarded as being socio-economically poor, and that were characterised by a relatively large number of legal migrant residents. In some rural areas, a relatively large number of irregular migrants were discovered by the Aliens Police, as well.

As far as is known, irregular migrants mostly live with family members or acquaintances, or in hostels or private rented accommodation. Some illegal residents live in houses owned by housing corporations, mainly subletting. Undocumented individuals can also be found in accommodation for the homeless and shelter for asylum seekers who have exhausted all legal remedies. A study conducted several years ago suggested that most of the irregular migrants who worked rented accommodation in the private sector. Landlords were often legally residing migrants, either from the same country of origin or not. According to the available literature, irregular migrants who rented in the private sector lived in rather poor circumstances: the properties in which they rented a room or a bed were often subject to overdue maintenance and a lack of hygiene,

but the residents accepted them, out of sheer necessity. The available research outcomes with regard to the prices paid for a house, a shared room or a bed are not unambiguous.

Work

It is estimated that in 2004, between 65,000 and 91,000 irregular migrants were working on the Dutch labour market. In 2006, the Labour Inspectorate [*Arbeidsinspectie*] found close to 5,500 illegal employees, mainly in the hotel and catering industry, the construction industry, the agricultural and horticultural industries, the retail trade and the temporary employment sector. It is likely that the percentage of illegal residents among the illegal employees found was a maximum of 54% in 2006. Studies show that some of the temporary employment agencies that were established after the deregulation of the temporary employment sector also place illegal residents in employment, but the number of irregular migrants involved is unknown.

Some employers have said that they work with irregular migrants because there is a shortage of motivated legal workers and they are trying to reduce costs. According to studies from several years ago among illegal workers in the region of The Hague, working conditions of illegal employees leave a lot to be desired: they were working without employment contracts and were sometimes underpaid and suffered from periods of unemployment and debts. In the Netherlands, there are allegedly only a limited number of cases of slavery-type exploitation; the illegal residents who are most at risk from this are those who are dependent upon others in several respects. A investigation of cases showed that minors also sometimes find themselves in work situations that are reminiscent of exploitation.

Prostitution

Some undocumented women who work in the prostitution industry are victims of cross-border human trafficking, others fell victim to human traffickers after arrival in the Netherlands and a third group came to the Netherlands on their own initiative, with the aim of working in the sex industry.

Little is known about the number of illegal prostitutes in the Netherlands. It is, however, known how many victims of human trafficking have been reported to the Foundation Against Trafficking of Women [*Stichting tegen Vrouwenhandel* (STV)] and how many women have taken advantage of the so-called B9 regulation for victims of human trafficking. These numbers probably constitute a major underestimation. Of the victims registered with the STV in 2006, 63% lived in the Netherlands without a residence permit.

The available literature suggests that prostitutes without papers mainly work in the less visible forms of prostitution, such as in the escort industry, in private houses and via Internet mediation, and in 'grey sectors', such as saunas and swingers' clubs. Researchers have indicated various forms of exploitation of illegal prostitutes. The B9 regulation for victims of human trafficking was recently broadened. A recent study indicated a number of bottlenecks in the practical implementation.

Health

It is very difficult for illegal residents to insure themselves against medical expenses. However, doctors have a duty of care towards everyone irrespective of whether they are insured and/or have valid residency status. Illegal residents therefore have the right to 'essential' medical care, even if they are unable to pay for it. In the latter case, primary health care providers (GPs, midwives, pharmacists, dentists) can appeal to the fund of the *Stichting Koppeling*. Care provided under the Exceptional Medical Expenses Act (AWBZ) cannot currently be financed from this fund. Hospitals can be reimbursed for costs of health care provided to undocumented individuals from health care insurers (up to an agreed maximum). Attention is being drawn to the fact that access to care is sometimes hindered by ignorance about these opportunities among the irregular migrants themselves, as well as health care providers and receptionists. A difference in willingness with regard to granting aid to irregular migrants causes an unequal distribution of illegal patients among health care providers and institutions.

The majority of illegal patients of GPs and accident and emergency departments in hospitals are male and aged between twenty and forty. A few years ago, irregular migrants required health care for mental problems and among others skin complaints, infectious or parasitic complaints, more often than native Dutch patients. Irregular migrants requested care for other complaints less often than people of native Dutch heritage. The complaints that the irregular migrants brought to the GP were more serious than those of regular (native Dutch and foreign) patients.

The demand for care among illegal women has increased over recent years. Most problems in this group appear to involve mental health. Problems involving sexual health, pregnancy and childbirth have also come to light more often than in the case of native Dutch women.

A specific problem group consists of irregular migrants who are addicted to drugs, some of whom also have mental problems. Provisions for drug addicts are not always accessible to them.

Education and youth care

Children without papers have the right to education and specific forms of child and youth care. According to studies from a few years ago, both irregular migrants themselves and youth care and educational institutions were often not aware of this. Studies carried out during this period also showed that some children who were living illegally in the Netherlands struggled with their own psycho-social problems and/or with their parents' mental problems. Among undocumented pupils, being absent from school occurred relatively often, resulting from psycho-social and other problems and moving house. It is probable that some of the children who were living illegally in the Netherlands did not go to school at all. There were problems in both the education sector and the youth care sector surrounding the financing of services for undocumented children. In addition, there has recently been no specific method available for child and youth care provision to children in this situation.

Crime

During the period from 1997 to September 2003, irregular migrants who were apprehended by the Aliens Police or arrested and handed over to the Aliens Police, were mostly suspected of unlawful residence or (to a much lesser extent) of summary offences. During the same period, both the number and the percentage of irregular migrants arrested on suspicion of committing minor offences increased. This mainly involved theft and the possession of false papers. In 2004, it seemed as though asylum seekers who had exhausted all legal remedies were more frequently suspected of theft and being in the possession of false papers, than asylum migrants who were still involved in the asylum procedure or individuals who had already obtained an asylum permit. Crime among undocumented individuals therefore appeared limited, but it had also increased during the years studied.

In so far as crime occurs among illegal residents in the Netherlands, studies indicate various backgrounds to this: 'residence crime' has been mentioned (including identity fraud), 'subsistence crime' (including theft and drug trading), crime that is related to drug addiction, crime committed by irregular migrants who have already committed offences in their own countries ('import crime') and crime that arises from contacts with criminal networks in the Netherlands.

Other burdens on society

From the studies available, no direct connection has emerged between living in a neighbourhood with a relatively large number of irregular migrants and feelings of insecurity. The feelings of insecurity that were encountered could largely be explained by the socio-economic characteristics of the neighbourhood. In neighbourhoods where there was a concentration of irregular migrants, there was a somewhat higher chance of victimisation of local residents as far as offences against property were concerned. It also emerged that overcrowded hostels where rooms and beds are rented out to irregular migrants and drugs premises where irregular migrants operate also cause nuisance locally.

The extent to which illegal resident tenants displace legal house-hunters has not yet been determined. The available literature suggests that the displacing of legal house-hunters occurs most in situations where irregular migrants rent private accommodation or live in homes owned by housing corporations. At the same time, however, the question has been raised whether legal residents would be prepared to live in the same conditions as illegal residents.

The employment of irregular migrants causes the state to lose income, because illegal residents do not pay premiums and taxes. As far as we can tell, the extent to which this also leads to competition with legal workers and with companies that do comply with regulations has not, so far, been established. It is not clear what would happen if fraudulent employees were no longer able to recruit irregular migrant workers. This partly depends upon the willingness of legal residents to take on the work of irregular migrants, and to work under the same, often poor, working conditions.

Literatuur

AMOC/DHV

Jaarverslag 2004

Amsterdam, Stichting Amsterdams Oecumenisch Centrum / Deutsche Hilfsverein, 2005

Aalbers, M.

Redlining in Nederland; oorzaken en gevolgen van uitsluiting op de hypotheekmarkt

Amsterdam, Aksant, 2003

Arbeidsinspectie

Jaarverslag arbeidsinspectie 2006

Z. pl, Arbeidsinspectie, 2007

Benseddik, A. en M.Bijl

Onzichtbaar achter glas; onderzoek naar de bijdrage van illegalen in de glastuinbouw van het westland

Den Haag, Stek en Okia, 2004

Biesma, S., R. van der Stoep, H. Naayer, B. Bieleman

Verboden bordelen; evaluatie opheffing bordeelverbod: niet-legale prostitutie

Groningen-Rotterdam, Intraval, 2006

Böcker, A. en C. de Heer

Lokale effecten van het terugkeerbeleid voor afgewezen asielzoekers; een onderzoek naar de effecten van Project Terugkeer en Project beëindiging leefgeld ex-ama's in Nijmegen

Nijmegen, Radboud Universiteit Nijmegen, 2006

Boekhoorn, P.F.M., T.E.A.M. Speller, F. Kruijssen

Operationeel toezicht vreemdelingen; evaluatie van de bevoegdheden in de Vreemdelingenwet 2000 voor het vreemdelingentoezicht door de politie
In: Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Kiwa Management Consultants & Bureau Boekhoorn Sociaal-wetenschappelijk Onderzoek, *Evaluatie Vreemdelingenwet 2000. Terugkeerbeleid en Operationeel Vreemdelingentoezicht*

Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2004, pp. 97-236

Boer, I.M. de, E.L.M. op de Coul, F.D.H. Koedijk, M.G. van Veen, A.I. van Sighem, M.J.W. van de Laar

HIV and Sexually Transmitted Infections in the Netherlands in 2005

Bilthoven, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, 2006

Bommeljé, S. en K.C. Braat

Tussen recht en kwaliteit; een oriënterende studie naar 'illegale' kinderen in het Nederlandse onderwijs

Amsterdam, Defence for Children International Nederland in samenwerking met Cordaid, 2002

Boom, J. de, G. Engbersen, A. Leerkes

Asielmigratie en criminaliteit

Den Haag, Elsevier overheid, 2006

- Borne, A. van den en K. Kloosterboer**
Inzicht in uitbuiting; handel in minderjarigen in Nederland nader onderzocht
 Amsterdam, ECPAT Nederland, 2005
- Braat, K. C.**
Ik ben er wel, maar ze zien me niet; ervaringen van 'illegale' kinderen in Nederland
 Amsterdam, Defence for children international Nederland, 2004
- Brants, S.**
 Overleven in de marge; illegale Latijns-Amerikaanse prostituees in Nederland
Proces, jrg. 82, nr. 6, 2003, pp. 279-284
- Bunt, H.G. van de**
 In het hart van de vergunde sector
Justitiële verkenningen, jrg. 33, nr. 7, 2007, pp. 78-81
- Burgers, J.**
 De huisvesting van illegalen. In: Burgers, J en G. Engbersen (red). *De ongekende stad I; illegale vreemdelingen in Rotterdam*
 Amsterdam, Boom, 1999, p. 88-117
- Burgers, J. en J. ten Dam**
 Gezondheid en zorg. In: Burgers, J. en G. Engbersen (red). *De ongekende stad I; illegale vreemdelingen in Rotterdam*
 Amsterdam, Boom, 1999, pp. 161-187
- Burgers, J. en G. Engbersen (red)**
De ongekende stad I; illegale vreemdelingen in Rotterdam
 Amsterdam, Boom, 1999
- Commissie Medische zorg voor (dreigend) uitgeprocedeerde asielzoekers en illegale vreemdelingen**
Arts en vreemdeling. Rapport van de commissie Medische zorg voor (dreigend) uitgeprocedeerde asielzoekers en illegale vreemdelingen
 Utrecht, Pharos, 2007
- Dettmeijer-Vermeulen, C.E, M. Boot-Matthijssen, E.M.H. van Dijk, H. de Jonge van Ellemeet, D.A.C. Koster, M. Smit**
Mensenhandel: aanvullende kwantitatieve gegevens; vijfde rapportage van de Nationaal rapporteur mensenhandel
 Den Haag, Nationaal rapporteur mensenhandel, 2007
- Dokters van de wereld**
Nederland – Medoc. Projectbeschrijving
 Website Dokters van de Wereld <http://www.doktersvandewereld.org/cms/publish/content/showpage.asp?pageid=186>, geraadpleegd op 3 december 2007
- Dijk, E.M.H. van**
Mensenhandel in Nederland 1997-2000
 Zoetermeer, Koninklijke Landelijke Politie Diensten/Dienst Nationale Recherche Informatie, 2002
- Engbersen, G. en J. van der Leun**
 Illegaliteit en criminaliteit
Tijdschrift voor criminologie, jrg. 37, nr. 3, 1995, pp. 238-256
- Engbersen, G., E. Snel, A. Weltevrede**
Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam; één verhaal over twee wijken
 Amsterdam, Amsterdam University press, 2005

- Engbersen, G., R. Staring, J. van der Leun, J. de Boom, P. van der Heijden, M. Cruijff**
Illegale vreemdelingen in Nederland; omvang, overkomst, verblijf en uitzetting
 Rotterdam, RISBO, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2002
- Erkens, C. en E. Pot**
Onverzekerden in Amsterdam V; verslag van het monitoringproject onverzekerden 1997
 Amsterdam, Gemeentelijke Geneeskundige en Gezondheidsdienst, 1999
- Etman, O. en J.Korpel**
Een jaar 'Koppelingswet' in de praktijk; tussenrapportage over de implementatie en het eerste uitvoeringsjaar
 Den Haag, WODC, Ministerie van Justitie, 1999
- Fahrenfort, M., J. Geerlof, W. Gelderloos e.a.**
Evaluatie van de Koppelingswet; een onderzoek naar de effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit van de Koppelingswet
 Den Haag, B&A groep Beleidsonderzoek & -Advies, 2001
- Ferwerda, H., R. Staring, E. de Vries Robbé, J. van de Bunt**
Malafide activiteiten in de vastgoedsector
 Arnhem/Rotterdam, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Erasmus Universiteit, 2005
- GGD Utrecht**
Volksgezondheidsmonitor Utrecht. Themarapport: Zorg voor sociaal kwetsbaren
 Utrecht, Gemeentelijke Geneeskundige en Gezondheidsdienst, 2006
- Gerritse, L.**
Jeugdzorg voor illegale kinderen
 Amsterdam, Defence for children international Nederland, 2006a
- Gerritse, L.**
 Jeugdzorg voor kinderen zonder verblijfsstatus
Tijdschrift voor de rechten van het kind, jrg. 16, nr. 4, 2006b, pp. K8-K9
- Goderie, M. en H. Boutellier**
Prostitutie in Rotterdam
 Utrecht, Verwey-Jonker Instituut, 2006
- Goderie, M., F. Spierings, S. ter Woerds**
Illegaliteit, onvrijwilligheid en minderjarigheid in de prostitutie een jaar na de opheffing van het bordeelverbod
 Utrecht/Den Haag, Verweij-Jonker-instituut/WODC, Ministerie van Justitie, 2002
- Groenewoud, M. en C. van Rij**
Naleving van de Wet arbeid vreemdelingen in 2006; onderzoek onder werkgevers; eindrapport
 Amsterdam, Regioplan, 2007
- Heijden, P.G.M. van der, G. van Gils, M. Cruijff en D. Hessen**
Een schatting van het aantal in Nederland verblijvende illegale vreemdelingen in 2005
 Utrecht, IOPS (Interuniversitaire Onderzoekschool voor Psychometrie en Sociometrie), Universiteit Utrecht, 2006

Herten, L.M. van en S.A. Reijneveld

Gezondheidszorg voor illegalen en asielzoekers: resultaten van een literatuurstudie en een invitational conference

Leiden, TNO Preventie en Gezondheid, 2002

Hoogenboezem, G. en E. Bransen

Problematisch harddruggebruik door illegalen, asielzoekers en vluchtelingen; een verkenning met behulp van 'Rapid assessment and response'

Utrecht, Trimbos-instituut, 2005

Horn, J.E. van, R.A.R. Bullens, T.A.H. Doreleijers, M. Jäger

Aard en omvang seksueel misbruik en prostitutie allochtone minderjarige jongens. Een verkennend onderzoek

Amsterdam, FORA/VU, 2001

Immigratie- en Naturalisatiedienst

Inschrijving bij de IND voor EU-onderdanen

Den Haag, Immigratie- en Naturalisatiedienst, 2007

Inspectie voor de Gezondheidszorg

Staat van de gezondheidszorg 2005. Openbare gezondheidszorg: hoe houden we het volk gezond?

Den Haag, Inspectie voor de Gezondheidszorg, 2005

Inspectie voor de Gezondheidszorg

Interne nota van de Inspectie voor de Gezondheidszorg, aan de minister van VWS, 27 juni 2006

http://www.igz.nl/274616/nota_igz_zorg_voor_onverzek1.pdf, geraadpleegd 27 november 2007

Janssen, M.

Reizende sekswerkers; Latijns-Amerikaanse vrouwen in de Europese prostitutie

Apeldoorn, Het Spinhuis, 2007

Kalmthout, A., A.M.W.J. Graft, L.M.A. Hansen, M. Hadrouk

Terugkeermogelijkheden van vreemdelingen in vreemdelingenbewaring; een onderzoek naar verhinderende, bemoeilijkende of vergemakkelijkende factoren van terugkeer van vreemdelingen in vreemdelingenbewaring. Deel 3: Het vergeten gelaat van de vreemdeling.

Nijmegen, Wolf legal publishers, 2005

Kloosterboer, D., A. Potmis, K. Wedad, M. Terlemis

We willen gewoon werken en belasting betalen: een onderzoek onder Bulgaarse illegalen in Den Haag

Den Haag, Vakbond illegale arbeiders, 2002

Korvinus, A.G., E.M.H. van Dijk, D.A.C. Koster, M.Smit

Mensenhandel; derde rapportage van de Nationaal rapporteur

Den Haag, Nationaal Bureau mensenhandel, 2004

Kromhout, M.H.C. en Y.H. Leijstra

Terugkeer en MOB bij Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen

Den Haag, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum (WODC), 2006

Kromhout, M.H.C., L.D. Kok, K. Munk, E.M.Th. Beenackers

Invoering en uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 met betrekking tot asiel: een procesevaluatie. In: Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Significant, Evaluatie Vreemdelingenwet 2000. De asielprocedure. Deel 1.

Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2006, pp. 65-248

- Kulu-Glasgow I., D. de Bakker, M. Weide, S. Arts**
Illegalen aan de 'poort' van de gezondheidszorg: toegankelijkheid en knelpunten in de zorg van huisartsen, verloskundigen en spoedeisende hulpafdelingen
 Utrecht, Nivel (Nederlands Instituut voor onderzoek van de gezondheidszorg), 2000
- Leerkes, A.**
 Embedded crimes? On the overlapping patterns of delinquency among legal and illegal migrants in the Netherlands
Netherlands journal of social sciences, jrg. 40, nr. 1, 2004, pp. 3-23
- Leerkes, A.**
'Ik probeer alleen maar mijn leven te leven'; uitgeprocedeerde asielzoekers en criminaliteit
 Apeldoorn/Rotterdam/Amsterdam, Politie en wetenschap/RISBO, Erasmus Universiteit/Amsterdamse school voor sociaal wetenschappelijk onderzoek, Universiteit van Amsterdam, 2006
- Leerkes, A.**
Illegaal verblijf en veiligheid in Nederland
 Academisch proefschrift Universiteit van Amsterdam, 2007
- Leerkes, A., W. Bernasco**
 Against state rules against street rules? Illegal immigrants and public safety in urban neighbourhoods. In: Leerkes, A. *Illegaal verblijf en veiligheid in Nederland*
 Academisch proefschrift Universiteit van Amsterdam, 2007, pp. 68-97
- Leerkes, A., M. van San, G. Engbersen, M. Cruijff, P. van der Heijden**
Wijken voor illegalen; over ruimtelijke spreiding, huisvesting en leefbaarheid.
 Den Haag, SDU, 2004
- Leun, J. van der**
Illegaliteit en criminaliteit. In: Burgers, J en G. Engbersen (red). De ongekende stad 1; illegale vreemdelingen in Rotterdam
 Amsterdam, Boom, 1999, pp. 188-218
- Leun, J. van der**
Looking for loopholes. Processes of incorporation of illegal immigrants in the Netherlands
 Amsterdam, Amsterdam University Press, 2003
- Leun, J. van der, G. Engbersen en P. van der Heijden**
Illegaliteit en criminaliteit: schattingen, aanhoudingen en uitzettingen
 Rotterdam, Erasmus Universiteit, 1998
- Leun, J. van der en R. Kloosterman**
 Going underground: immigration policy changes and shifts in modes of provision of undocumented immigrants in the Netherlands
Tijdschrift voor economische en sociale geografie, jrg. 97, 2006, pp. 59-68
- Leun, J.P. van der en L. Vervoorn**
Slavernij-achtige uitbuiting in Nederland; een inventariserende literatuurstudie in het kader van de uitbreiding van de strafbaarstelling van mensenhandel
 Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2004

Liempt, I. van

Navigating borders; inside perspectives on the process of human smuggling into the Netherlands

Amsterdam University press, IMISCOE dissertations, 2007

Molenaar, T.

Verslaafde vreemdelingen. De rol van harddruggebruik bij criminaliteit door illegale vreemdelingen in de Bijlmer

Afstudeerscriptie Universiteit Leiden, 2007

Morelli, C. en K. Braat

Kinderen zonder status; een oriënterende studie naar de leefsituatie van 'illegale kinderen' in Nederland

Amsterdam, Defence for children International, afdeling Nederland, 1999

Muijsenbergh, M. van den

Ziek en geen papieren. Gezondheidszorg voor mensen zonder geldige verblijfspapieren

Utrecht, Pharos, 2004

Muijsenbergh, M. van den

Als een gazelle tussen de leeuwen: gezondheid en toegang tot gezondheidszorg van mensen zonder papieren

Presentatie van voorlopige onderzoeksresultaten op de Conferentie Asielbeleid en Gezondheid, 23 oktober 2006 te Amsterdam

Nederlands nationaal contactpunt voor het Europees Migratie Netwerk

Research study III: terugkeer

Rijswijk, IND/INDIAC, Nationaal Contact Punt voor het Europees Migratie Netwerk, 2006

Nidos

Jaarverslag 2005

Utrecht, Nidos, 2006

Olde Monnikhof, M. en J. de Vreede

Terugkeerbeleid voor afgewezen asielzoekers; evaluatie van het terugkeerbeleid '99 en het terugkeerbeleid onder de Vreemdelingenwet 2000. In: Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Kiwa Management Consultants & Bureau Boekhoorn Sociaal-wetenschappelijk Onderzoek, *Evaluatie Vreemdelingenwet 2000. Terugkeerbeleid en Operationeel Vreemdelingentoezicht* Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2004, pp. 35-95

Oort, M. van, I. Kulu Glasgow, M. Weide, D. de Bakker

Gezondheidsklachten van illegalen; een landelijk onderzoek naar huisartsen en Spoedeisende hulpafdelingen

Utrecht, Nivel, 2001

PICUM

Acces to health care for undocumented migrants in Europe

Brussel, Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM), 2007

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu

Zorgbalans. De prestaties van de Nederlandse gezondheidszorg in 2004

Bilthoven, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, 2006

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu

Volksgezondheid Toekomst Verkenning: De gezondheidstoestand van de Nederlandse bevolking in de periode 1950-2010

Den Haag, Sdu Uitgeverij, 1993

Rusinovic, K., J. van der Leun, T. Chessa, A. Weltevrede, G. Engbersen, J. Vos

Nieuwe vangnetten in de samenleving: over problemen en dilemma's in de opvang van kwetsbare groepen

Rotterdam, RISBO, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2002

San, M. van, E. Snel, R. Boers

Woninginbrekers en zware jongens; daders uit voormalig Joegolavië in beeld

Rotterdam/Apeldoorn, Risbo/Politie en wetenschap, 2002

Staring, R.

Reizen onder regie; het migratieproces van illegale Turken in Nederland

Amsterdam, Het Spinhuis, 2001

Staring, R.

Handelaars in vrouwen; achtergronden en werkwijze

Justitiële verkenningen, jrg. 33, nr. 7, 2007, pp. 50-63

Staring, R., G. Engbersen, H. Moerland, N. de Lange, D. Verburg, E. Vermeulen,

A. Weltevrede

De sociale organisatie van mensensmokkel

Zeist, Kerckebosch, 2005

Stichting Tegen Vrouwenhandel

Jaarverslag 2006

Utrecht, Stichting Tegen Vrouwenhandel, 2006

Stouwe, R. en A. Annegarn

Verloskundige zorg aan onverzekerbare zwangere vrouwen

Tijdschrift voor verloskundigen, januari 2007, pp. 38-41

Venicz, L. en I. Vanwesenbeeck, I.

Aard en omvang van (gedwongen) prostitutie onder minderjarige (allochtone) meisjes

Utrecht, Nederlands Instituut voor Sociaal Sexuologisch Onderzoek (NISSO), 1998

Verkleij, H.

Monitoring van de gezondheidstoestand van illegalen

Den Haag, Dienst Informatie en Analyse/Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, 1999

Vianen, R. van, G. Maaskant, M. Wijers, S. ter Woerds

Positie van slachtoffers van mensenhandel. 1e Trendrapportage.

Utrecht, Adviesbureau van Montfoort en Verwey-Jonker Instituut, 2007

Visser, J.Ph. en R.G. van Zevenbergen

Illegale tewerkstelling verkend; eindrapport

Den Haag, Ministerie van Sociale Zaken en werkgelegenheid, 2001

Wildschut, J., A. Lempens, D. van der Most en R. Knibbe

Asielzoekers, vluchtelingen en illegalen in de Utrechtse harddrugscene. Een onderzoek naar de omvang, kenmerken en positie van niet-westerse harddruggebruikers die afkomstig zijn uit andere dan de Nederlandse immigratielanden

Rotterdam, Instituut voor Onderzoek naar Leefwijzen & Verslaving, 2003

Zoontjes, P.J.J.

*Het beweeglijke recht op onderwijs: op zoek naar ankerpunten in een
permanente ontwikkeling*

Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2003

Zuidam, M. en D.H Grijpstra

*Over de grens: een onderzoek naar illegale activiteiten op het gebied van
uitzendarbeid: eindrapport*

Leiden, Research voor beleid, 2004

Rapporten in de reeks Onderzoek en beleid

Om zo veel mogelijk belanghebbenden te informeren over de onderzoeksresultaten van het WODC zijn alle WODC-publicaties in digitale vorm kosteloos beschikbaar op de website van het WODC (www.wodc.nl). Een complete lijst van WODC-publicaties en uitgebreide samenvattingen van alle sinds 1997 verschenen rapporten zijn daar ook te vinden. Oudere rapporten (vanaf 1999) zullen met terugwerkende kracht op de website beschikbaar komen.

In gedrukte vorm wordt een beperkte oplage van de rapporten in de reeks Onderzoek en beleid (O&B) en de WODC-cahiers gratis verspreid. Er is een vaste verzendlijst van ondermeer universitaire en gerechtsbibliotheken, alsmede politieke partijen en media. Functionarissen en instellingen binnen het ministerie van Justitie kunnen op aanvraag afzonderlijke rapporten zonder kosten toegestuurd krijgen. Overige belangstellenden kunnen de rapporten uit de O&B-reeks tegen betaling bestellen bij Boom Distributiecentrum te Meppel, tel.: 0522-237555, fax: 0522-253864, e-mail: bdc@bdc.boom.nl. Abonnementen zijn niet mogelijk.

Hieronder volgen de titelbeschrijvingen van de O&B-rapporten na 2003.

B.S.J. Wartna, N. Tollenaar

Bekenden van Justitie; een verkennend onderzoek naar de 'veelplegers' in de populatie van vervolgte daders
2004, O&B 216

D.E.G. Moolenaar, P.P.J. Groen, A.G. Mein, B.S.J. Wartna, M. Blom

Wegenverkeerswet 1994; evaluatie van de wijzigingen 1998
2004, O&B 217

W. Faber, A.A.A. van Nunen

Uit onverdachte bron; evaluatie van de keten ongebruikelijke transacties
2004, O&B 218

B.C.J. van Velthoven, M.J. ter Voert, m.m.v. M. van Gammeren-Zoetewij

Geschilbeslechtingdelta 2003; over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers
2004, O&B 219

Ed. Leuw, Rob V. Bijl, Annelies Daalder

Pedoseksuele delinquentie; een onderzoek naar prevalentie, toedracht en strafrechtelijke interventies
2004, O&B 220

E.C. Leertouwer, G.L.A.M. Huijbregts

Sanctiecapaciteit 2008
2004, O&B 221

A. Beijer, R.J. Bokhorst, M. Boone, C.H. Brants, J.M.W. Lindeman

De Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden – eindexamen
2004, O&B 222

J.A. Moors, M.Y.W. von Bergh, J.W.M.W. van Poppel, A.M. van Kalmthout

Kiezen voor delen? Evaluatie van de eerste fase van de invoering van meerpersoonsgebruik
2004, O&B 223

J.J.A. Adriaanse, N.J.H. Huls, J.G. Kuijl, P. Vos

Infomele reorganisatie in het perspectief van surseance van betaling, WSNP en faillissement
2004, O&B 224

P.O. de Jong, M. Herwijer

Alle regels tellen
2004, O&B 225

C.H. de Kogel, C. Verwers, V.E. den Hartogh

'Blijvend delictgevaarlijk' - empirische schattingen en conceptuele verheldering
2005, O&B 226

B.S.J. Wartna, N. Tollenaar, M. Blom

Recidive 1997 – een cijfermatig overzicht van de strafrechtelijke recidive van volwassen en jeugdige daders
2005, O&B 227

- B.S.J. Wartna, N. Tollenaar, A.A.M. Essers**
Door na de gevangenis – een cijfermatig overzicht van de strafrechtelijke recidive onder ex-gedetineerden
2005, O&B 228
- B.S.J. Wartna, S. el Harbachi, A.M. van der Laan**
Jong vast – een cijfermatig overzicht van de strafrechtelijke recidive van ex-pupillen van justitiële jeugdinrichtingen
2005, O&B 229
- B.S.J. Wartna, S. el Harbachi, L.M. van der Knaap**
Buiten behandeling – een cijfermatig overzicht van de strafrechtelijke recidive van ex-terbeschikkinggestelden
2005, O&B 230
- K.D. Lünemann, M.Y. Bruinsma**
Geweld binnen en buiten – aard, omvang en daders van huiselijk en publiek geweld in Nederland
2005, O&B 231
- J.G. van Erp, M.D. van Ewijk**
Werklast bestuurlijke boete – determinanten van de werkbelasting in de bestuursrechtspleging
2005, O&B 232
- J.L.W. Broeksteeg, E.M.J. Hardy, S. Klosse, M.G.W.M. Peeters, L.F.M. Verhey**
Zicht op wetgevingskwaliteit – onderzoek naar de adviezen van de Raad van State inzake wetgevingskwaliteit
2005, O&B 233
- E. Gritter, G. Knigge, N.J.M. Kwakman**
De WED op de helling – een onderzoek naar de wenselijkheid de Wet op de Economische Delicten te herzien
2005, O&B 234
- G.B. Rovers, E. de Vries Robbé**
Interne criminaliteit in de logistieke sector
2005, O&B 235
- C.H. de Kogel, V.E. den Hartogh**
Contraire beëindiging van de TBS-maatregel – aantal, aard en verband met recidive
2005, O&B 236
- A.Th.J. Eggen, W. van der Heide (eindred.)**
Criminaliteit en rechtshandhaving 2004 – ontwikkelingen en samenhangen
2005, O&B 237
- D.E. de Bruin, C.J.M. Meijerman, F.R.J. Leenders, R.V. Braam**
Verslingerd aan meer dan een spel – een onderzoek naar de aard en omvang van kansspelproblematiek in Nederland
2006, O&B 238
- L.M. van der Knaap, L.T.J. Nijssen, S. Bogaerts**
Geweld verslagen? – een studie naar de preventie van geweld in het publieke en semi-publieke domein
2006, O&B 239
- L.M. van der Knaap, L.T.J. Nijssen, S. Bogaerts**
Violence defied? A review of prevention of violence in public and semi-public domain
2006, O&B 239a
- C.H. de Kogel, M.H. Nagtegaal (rapportage België: E. Neven, G. Vervaeke)**
Gewelds- en zedendelinquenten met een psychische stoornis – Wetgeving en praktijk in Engeland, Duitsland, Canada, Zweden en België
2006, O&B 240
- Marcelo Fernando Aebi, Kauko Aromaa, Bruno Aubusson de Cavarlay, Gordon Barclay, Beata Gruszczyńska, Hanns von Hofer, Vasilika Hysi, Jörg - Martin Jehle, Martin Killias, Paul Smit, Cynthia Tavares**
European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics 2006 – Third edition
2006, O&B 241
- M.M.G. Faure, C.A.R. Moerland**
Griffierechten – Een vergelijkende beschrijving van griffierechten- en vergelijkbare stelsels in een aantal landen van de Europese Unie
2006, O&B 242
- D. Sikkel, P.G.M. van der Heijden, G. van Gils**
Methoden voor het omvangschatten van verborgen populaties, met name illegalen
2006, O&B 243
- H.B. Ferwerda, I.M.G.G. van Leiden, N.A.M. Arts, A.R. Hauber**
Halt: Het Alternatief? De effecten van Halt beschreven
2006, O&B 244

- A.M. van der Laan, M. Blom, met medewerking van: C. Verwers, A.A.M. Essers**
Jeugdgedelinquentie: risico's en bescherming; bevindingen uit de WODC Monitor Zelfgerapporteerde Jeugdcriminaliteit 2005
2006, O&B 245
- C.J. de Poot, E.W. Kruisbergen**
Kringen rond de dader; grootschalig DNA-onderzoek als instrument in de opsporing
2006, O&B 246
- Voert, M. ter, Ewijk, M.D. van**
Trendrapportage gerechtsdeurwaarders 2006; toegankelijkheid, continuïteit en kwaliteit van de ambtelijke dienstverlening
2006, O&B 247
- Stokkom, B.A.M. van, Sackers, H.J.B., Wils, J.-P.**
Godslastering, discriminerende uitingen wegens godsdienst en haatuitingen; een inventariserende studie
2006, O&B 248
- Daalder, A.**
Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod
2007, O&B 249
- Jennissen, R.P.W. (red.), Oudhof, J. (red.)**
Ontwikkelingen in de maatschappelijke participatie van allochtonen; een theoretische verdieping en een thematische verbreding van de Integratiekaart 2006
2007, O&B 250
- Mheen, D. van de (red.), Gruter, P. (red.), Kruize, P., Rovers, B., Stoele, M**
Helingpraktijken onder de loep; impressies van helingcircuits in Nederland
2007, O&B 251
- Bunt, H.G. van de, Kleemans, E.R., Poot, C.J. de (medew.), Bokhorst, R.J. (medew.), Huikeshoven, M. (medew.), Kouwenberg, R.F. (medew.), Nassou, M. van (medew.), Staring, R. (medew.)**
Georganiseerde criminaliteit in Nederland; derde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit
2007, O&B 252
- Struiksma, N., Ridder, J. de, Winter, H.B.**
De effectiviteit van bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving van milieuwetgeving
2007, O&B 253
- Eshuis, R.J.J.**
Het recht in betere tijden; over de werking van interventies ter versnelling van civiele procedures
2007, O&B 254
- Heide, W. van der (eindred.), A.Th.J. Eggen (eindred.)**
Criminaliteit en rechtshandhaving 2006; ontwikkelingen en samenhangen
2007, O&B 255
- Tollenaar, N., Meijer, R.F., Huijbrechts, G.L.A.M., Blom, M., Harbachi, S. el**
Monitor veelplegers; jeugdige en zeer actieve volwassen veelplegers in kaart gebracht
2007, O&B 256
- Dijk, Jan van, John van Kesteren, Paul Smit**
Criminal Victimization in International Perspective; Key findings from the 2004-2005 ICVS and EU ICS
2007, O&B 257
- Spapens, A.C.M., Bunt, H.G. van de, Rastovac, L., Miralles Suero, C. (medew.)**
De wereld achter de wietteelt
2007, O&B 258
- Koeter, M.W.J., M. Bakker**
Effectevaluatie van de Strafrechtelijke Opvang Verslaafden (SOV)
2007, O&B 259
- Kunst, M.J.J., S. Schweizer, S. Bogaerts, L.M. van der Knaap**
Onderlinge agressie en geweld, posttraumatische stress en arbeidsverzuim in penitentiaire inrichtingen
2008, O&B 260
- Voert, M. ter, S.L. Peters**
Trendrapportage advocatuur 2006; toegankelijkheid, continuïteit en kwaliteit van de dienstverlening
2008, O&B 261
- Boom, A. ten, K.F. Kuijpers, m.m.v. M.H. Moene**
Behoeften van slachtoffers van delicten; een systematische literatuurstudie naar behoeften zoals door slachtoffers zelf geuit
2008, O&B 262

Kogel, C.H. de, M.H. Nagtegaal

Toezichtprogramma's voor delinquenten en forensisch psychiatrische patiënten; effectiviteit en veronderstelde werkzame mechanismen

2008, O&B 263

Hulst, R.C. van der, R.J.M. Neve

High-tech crime, soorten criminaliteit en hun daders; een literatuurinventarisatie

2008, O&B 264

Laclé, Z.D., M.J. ter Voert,

Trendrapportage notariaat 2006; toegankelijkheid, continuïteit en kwaliteit van de dienstverlening

2008, O&B 265

Guieaux, M., A.H. Uiters, H. Wubs, E.M.Th. Beenackers

Uitgenodigde vluchtelingen; beleid en de maatschappelijke positie in nationaal en internationaal perspectief

2008, O&B 266