



Lisa Berntsen, Tesseltje de Lange en Conny Rijken

Migranten zonder verblijfsvergunning

Rechten en sociaaleconomische
positie in Nederland

Amsterdam
University
Press

Migranten zonder verblijfsvergunning

Migranten zonder verblijfsvergunning

Rechten en sociaaleconomische positie in Nederland

*Lisa Berntsen,
Tesseltje de Lange en
Conny Rijken*

Amsterdam University Press

Dit onderzoek is uitgevoerd met financiering van Instituut GAK, als deelonderzoek van het onderzoeksprogramma *Toekomstige arbeidsmarkt. Bescherming van arbeidsmigranten in Nederland: toen, nu en in de toekomst*. Dit programma werd uitgevoerd in 2014-2018.

Ontwerp omslag: Coördesign, Leiden

Ontwerp binnenwerk: Crius Group, Hulshout

ISBN 978 94 6298 974 0

e-ISBN 978 90 4854 244 4 (pdf)

DOI 10.5117/ 9789462989740

NUR 740



Creative Commons License CC BY NC ND (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0>)

© All authors / Amsterdam University Press B.V., Amsterdam 2022

Some rights reserved. Without limiting the rights under copyright reserved above, any part of this book may be reproduced, stored in or introduced into a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means (electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise).

Inhoudsopgave

Figuren en tabellen	9
Afkortingen	11
1 Inleiding: de kwetsbare positie van migranten zonder verblijfsvergunning op de Nederlandse arbeidsmarkt	13
Inleiding	13
Het Nederlandse beleid ten aanzien van laaggeschoolde arbeidsmigratie: van open naar gesloten toegang	16
Regularisaties	19
Data en onderzoeksmethode	21
Terminologie en afbakening	23
Opbouw van het boek	26
De invloed van corona	26
2 De positie van migranten zonder verblijfsvergunning in Nederland	27
Inleiding	27
Schattingen van het aantal migranten zonder verblijfsvergunning in Nederland	27
Demografische kenmerken van migranten zonder verblijfsvergunning in Nederland	30
Arbeidsomstandigheden van migranten zonder verblijfsvergunning in Nederland	34
Demografische kenmerken van migranten zonder verblijfsvergunning in het enquêteonderzoek	38
Migratiegeschiedenis van migranten in dossier- en enquêteonderzoek	41
De invloed van corona	47
Conclusie	48
3 Onzichtbaar werk: arbeidsomstandigheden en ervaringen	49
Inleiding	49
Werkzaamheden in de illegaliteit	49
Type werkzaamheden	51
Nationaliteiten werkzame migranten zonder verblijfsvergunning	53
Verschillende mate van werk- en inkomenszekerheid	54
Stabiel werk met voldoende inkomen	59

Stabiel werk maar onvoldoende inkomen om rond te komen	61
Onstabiel werk en onvoldoende inkomen	63
De werkgever van de werknemer zonder verblijfsvergunning	65
Werkgevers en werkrelaties van migranten uit het dossieronderzoek	65
Werkgever in de huishoudelijke sfeer	67
Overige werkgevers van migranten uit het enquêteonderzoek	70
De invloed van corona	71
Conclusie	72
4 Handhaving verbod illegale tewerkstelling	75
Inleiding	75
Het verbod op illegale tewerkstelling	76
Werkgeverssancties in Nederland	76
Handhavingsbeleid Wav van de Inspectie SZW	81
Werkgeverssancties in Europa	85
Verschuiving handhavingsverantwoordelijkheden naar werkgevers	87
Arbeidsmarkttoezicht en vreemdelingtoezicht	88
Strafrechtelijke bestrijding van illegale tewerkstelling	91
De invloed van corona	92
Conclusie	92
5 De rechten van werknemers zonder verblijfsvergunning in theorie en praktijk	95
Inleiding	95
Generieke rechten als werknemer zonder verblijfsvergunning	95
Internationaal en Europees recht	95
Het recht van de Europese Unie	96
Nationaal arbeidsrecht	99
Specifieke rechten: hulp bij bewijs van een loonvordering	100
Rechtspositie huishoudelijke hulpen	102
Regeling dienstverlening aan huis	103
Arbeidsuitbuiting en mensenhandel	104
Kennis van rechten als werknemers	107
Bescherming van arbeidsrechten van migranten zonder verblijfsvergunning	108
Rol van de Inspectie SZW als beschermer	109
Rol van vakbonden als beschermer van (collectieve) arbeidsrechten	114

De invloed van corona	116
Conclusie	117
6 De rechten van mensen zonder verblijfsvergunning in theorie en in de praktijk	119
Inleiding	119
Het systeem van mensenrechtenverdragen	120
Naleving mensenrechten	122
Mensenrechtenverdragen en migranten zonder verblijfsvergunning	124
Europese jurisprudentie en aanbevelingen over mensenrechten van migranten zonder verblijfsvergunning in Nederland	127
Nationaal recht: de Grondwet en het vreemdelingenrecht	132
Het recht op onderdak: van bed-bad-brood naar landelijke vreemdelingenvoorzieningen (LVV's)	134
Woonsituatie migranten zonder verblijfsvergunning	138
Recht op gezondheid(szorg)	141
Gezondheidssituatie van migranten zonder verblijfsvergunning	143
Toegang tot zorg	144
Het recht op onderwijs, juridische bijstand en veilige aangifte	146
Recht op onderwijs	146
Het recht op juridische bijstand	149
Veilige aangifte	149
De invloed van corona	150
Conclusie	151
7 Sociale en steunnetwerken van migranten zonder verblijfsvergunning	153
Inleiding	153
Formele en informele steunnetwerken voor migranten zonder verblijfsvergunning	154
Belang van sociale netwerken in het leven in de illegaliteit	158
Steunpunten voor migranten zonder verblijfsvergunning in Amsterdam	160
Een blik op de sociale contacten en vrijetijdsbesteding van migranten zonder verblijfsvergunning	163
Sociale ontvangstnetwerk in Nederland	163
Sociale omgangnetwerk	164
Belemmeringen door het ontbreken van een verblijfsvergunning	167

De invloed van corona	170
Conclusies	170
8 Aanbevelingen voor een minder kwetsbare positie van migranten zonder verblijfsvergunning	173
Inleiding	173
De positie van migranten zonder verblijfsvergunning	173
Arbeidsuitbuiting	174
Aanbeveling 1: Toegang tot bestaande rechten verbeteren	176
... op het gebied van arbeidsrechten	176
... op het gebied van gezondheidszorg	178
Aanbeveling 2: Toegang tot ontwikkelingsmogelijkheden creëren	178
Aanbeveling 3: Creëer toegang tot een duurzaam verblijfsrecht	179
Verblijfsrechtelijke oplossingen	180
Géén verblijfsrecht? Zorg wel voor toegang tot arbeidsrechten en sociale voorzieningen:	181
Methodebijlage	183
Inleiding	183
Dossierstudie boeterapporten overtreding Wav bij Inspectie SZW	183
Expert- en diepte-interviews steunorganisaties	188
Enquêteonderzoek in Amsterdam	189
Aanvullende tabellen	197
Bibliografie	199

Figuren en tabellen

Figuren

Figuur 1	Schatting van het aantal niet-Europese migranten zonder verblijfsvergunning in Nederland	27
Figuur 2	Landen van herkomst migranten zonder verblijfsvergunning, in percentages van de totale populatieschattingen voor 2005, 2009, 2012 en 2017	31
Figuur 3	Leeftijd respondenten enquêteonderzoek (n = 123)	38
Figuur 4	Genderverdeling respondenten enquêteonderzoek (n = 123)	38
Figuur 5	Leeftijd respondenten enquêteonderzoek naar verblijfsduur in jaren in Nederland (n = 123)	38
Figuur 6	Overzicht werkenden en niet-werkenden respondenten naar continent (n = 123)	50
Figuur 7	Werkzekerheid migranten naar continent (n = 78)	55
Figuur 8	Werkzekerheid naar migratiemotivatie, in percentages (n = 123)	57
Figuur 9	Lengte verblijf naar werkzekerheid (n = 78)	59
Figuur 10	Indien werk via sociaal netwerk gevonden, nationaliteit van deze persoon naar werkzekerheid (n = 59)	59
Figuur 11	Werkzekerheid naar leeftijdscategorie, in percentages	60
Figuur 12	Heb je als migrant zonder verblijfsvergunning...?	108
Figuur 13	Lengte verblijf huidige woonplek naar werkzekerheid (n = 123)	140
Figuur 14	Gezondheid naar werksituatie (n = 122)	144
Figuur 15	Overzicht steunvraag werkgeversconflict	161
Figuur 16	Overzicht steunvraag huisvestingsprobleem naar de mate van werk- en inkomenszekerheid	161
Figuur 17	Politiecontact naar werk- en inkomenszekerheid	162
Figuur 18	Sociale netwerken van migranten met verschillende mate van werk- en inkomenszekerheid	165
Figuur 19	Openheid verblijfsstatus naar werk- en inkomenszekerheid	167
Figuur 20	Overzicht enquêterespondenten per interviewlocatie in de tijd	193
Figuur 21	Visualisatie enquêterespondenten in de tijd	194
Figuur 22	Visualisatie wervingskanalen respondenten (vierkant: man; rond: vrouw)	195

Tabellen

Tabel 1	Overzicht nationaliteiten respondenten enquêteonderzoek	39
Tabel 2	Migratieroutes migranten uit dossieronderzoek	41
Tabel 3	Migratieroutes migranten uit enquêteonderzoek	42
Tabel 4	Lengte verblijf in Nederland migranten uit enquêteonderzoek	44
Tabel 5	Type werkzaamheden naar werk- en inkomenszekerheid	52
Tabel 6	Nationaliteiten werkzame migranten in enquête- en dossieronderzoek	53
Tabel 7	Boetenormbedragen overtredingen Wet arbeid vreemdelingen	78
Tabel 8	Aantal illegaal tewerkgestelde migranten aangetroffen door de Inspectie SZW	83
Tabel 9	Woonlasten per maand	138
Tabel 10	Lengte verblijf huidige woonruimte	139
Tabel 11	Aantal keren verhuisd	139
Tabel 12	Woonomgeving	140
Tabel 13	Zorggebruik	145
Tabel 14	Ziekenhuisbezoek	145
Tabel 15	Kosten zorggebruik	146
Tabel 16	Overzicht ervaren belemmeringen dagelijks leven door verblijfsstatus	168
Tabel 17	Overzicht voornaamste belemmeringen migranten met stabiel werk en voldoende inkomen	169
Tabel 18	Overzicht voornaamste belemmeringen migranten met stabiel werk en onvoldoende inkomen	169
Tabel 19	Overzicht voornaamste belemmeringen migranten met onstabiel werk en onvoldoende inkomen	169
Tabel 20	Overzicht voornaamste belemmeringen migranten zonder werk	169
Tabel 21	Overzicht verblijfsstatus illegaal tewerkgestelden 2014	186
Tabel 22	Soort bedrijf waar vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf werden aangetroffen door ISZW	197
Tabel 23	Omvang bedrijf/werkplek waar vreemdelingen werden aangetroffen	198
Tabel 24	Hoeveel illegaal werkende vreemdelingen aangetroffen op werkplek	198

Afkortingen

ABRvS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
BBB-regeling	Bed-bad-broodregeling
BuPo-rechten	burgerrechten en politieke rechten
CEC	Conference of European Churches
CRvB	Centrale Raad van Beroep
CvM	Comité van Ministers
ECSR	Europees Comité voor Sociale Rechten
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
ESC-rechten	Economische, sociale en culturele rechten
ESH	Europees Sociaal Handvest
EU	Europese Unie
EVRM	Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
IVESCR	Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten
VBL	Vrijheidsbeperkende locatie
Vw	Vreemdelingenwet
Wav	Wet arbeid vreemdelingen
Wlz	Wet langdurige zorg
WML	Wet minimumloon en minimumvakantietoeslag
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
Zvw	Zorgverzekeringswet

1 Inleiding: de kwetsbare positie van migranten zonder verblijfsvergunning op de Nederlandse arbeidsmarkt

Inleiding

De positie van migranten zonder verblijfsvergunning op de Nederlandse arbeidsmarkt is kwetsbaar. De coronapandemie heeft de kwetsbaarheid van deze groep werkenden duidelijk blootgelegd: van de een op de andere dag kwamen huishoudelijke schoonmakers zonder verblijfsvergunning zonder werk te zitten, zonder doorbetaling van inkomen en veelal met een beperkt financieel vangnet om doorlopende huur- en levenskosten op te vangen.¹ Deze kwetsbare positie kan niet los gezien worden van de maatregelen die de Nederlandse overheid neemt om illegaal verblijf tegen te gaan, zoals een beperkte toegang tot sociale voorzieningen voor mensen zonder verblijfsvergunning en beperkte toegang tot de formele Nederlandse arbeidsmarkt.

Waar Nederland in de jaren zestig en zeventig arbeidsmigranten, met of zonder verblijfsvergunning, welkom heette, zijn de mogelijkheden om hier te komen voor werk sindsdien sterk ingeperkt.² De noodzaak en behoefte aan het werk dat migranten zonder verblijfsvergunning verrichten worden beleidsmatig niet erkend. Er worden doorgaans geen werkvergunningen voor afgegeven, terwijl er geen bewijs is voor verdringingseffecten op de arbeidsmarkt en het – veelal laaggeschoolde – werk dat migranten zonder verblijfsvergunning doen als complementair kan worden gezien.³ Bovendien treft de inperking niet alle migranten. Uitgezonderd van het restrictieve toelatingsbeleid zijn bijvoorbeeld Unieburgers: onderdanen uit andere EU-lidstaten kunnen niet worden uitgesloten van de formele Nederlandse arbeidsmarkt en kunnen maar in zeer beperkte mate worden uitgesloten van sociale voorzieningen. Verder voert Nederland een open toelatingsbeleid voor hoger opgeleide werknemers van buiten de Europese Unie, zogenaamde kennismigranten.

Hoewel de mogelijkheden voor laaggeschoolde werkmigratie van buiten de Europese Unie inmiddels beperkt zijn in Nederland, wordt verruiming van

1 "Zwarte" schoonmaker zit thuis zonder werk, en dus geld', *De Volkskrant*, 26 maart 2020.

2 Van Eijl 2012.

3 Leerkes 2009; Van Meeteren 2014; Van der Leun 2003; Broeders en Engbersen 2007.

legale toegangskanalen voor dit type arbeidsmigratie vanuit verschillende partijen onderzocht en bepleit.⁴ Immers: “Er zullen altijd in enige mate langdurig verblijvende personen zonder verblijfsrecht zijn, hoe goed wet en beleid op papier ook zijn ingericht, hoe goed de uitvoering ook werkt”, aldus de Onderzoekscommissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht in haar rapport uit juni 2019.⁵

Migranten zonder verblijfsvergunning kunnen niet op een legale manier deelnemen aan het arbeidsproces. De mogelijkheden voor werkzaamheden binnen de informele economie zijn in Nederland ingeperkt met name sinds de invoering van de Koppelingswet in 1998.⁶ Sindsdien is het ontbreken van een Nederlandse verblijfsstatus bepalend geworden voor de positie van migranten zonder verblijfsvergunning in Nederland. De kwalificaties en vaardigheden waarover iemand beschikt worden in feite irrelevant gemaakt, doordat een migrant zonder verblijfsstatus formeel geen mogelijkheden heeft om te werken in Nederland. Illegaliteit in Nederland vormt met andere woorden, veel meer dan in de Verenigde Staten, een *master status* die relevant menselijk kapitaal irrelevant maakt.⁷

Wanneer migranten zonder verblijfsvergunning desondanks in Nederland verblijven, weten we dat hun leefomstandigheden vaak precair zijn, doordat ze uitgesloten worden van sociale en medische voorzieningen en omdat ze kwetsbaar zijn voor uitbuiting.⁸ Ondanks deze beperkingen slagen migranten zonder verblijfsvergunning erin te (over)leven in Nederland, bijvoorbeeld door werkzaamheden te verrichten in de informele economie. Hoewel er veel politieke aandacht uitgaat naar het beperken van illegaal verblijf, met name als het gaat om mensen die na een mislukte (asiel) procedure niet naar het land van herkomst terugkeren, is er relatief weinig recent onderzoek naar de omstandigheden waaronder migranten zonder verblijfsvergunning werken en leven in Nederland. Het sociaal-juridisch onderzoek waarvan wij in dit boek verslag doen vult deze leemte en biedt inzicht in de positie van migranten zonder verblijfsvergunning in Nederland.

In populaire en wetenschappelijke publicaties worden vaak de schrijnende situaties en de kwetsbare positie besproken waar migranten zonder

4 ACVZ 2019; Europese Commissie 2020; De Lange en Groenendijk 2021; Ombudsman Metropool Amsterdam 2021 (aanbeveling p. 48).

5 Rapport Onderzoekscommissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht 2019.

6 Broeders en Engbersen 1999, 159.

7 Engbersen 1999.

8 Kox 2009; De Volder 2017.

verblijfsvergunning zich in bevinden ten opzichte van hun werkgevers.⁹ Onderhavig onderzoek erkent deze realiteit. Er zijn migranten zonder verblijfsvergunning die onder erbarmelijke omstandigheden leven en werken in Nederland en die weinig mogelijkheden zien om iets aan hun situatie te veranderen. Er is onderzoek dat de worstelingen van migranten bespreekt en de innovatieve manieren waarop zij zonder verblijfsvergunning leren te overleven in de illegaliteit.¹⁰ Uit onderzoek blijkt echter ook dat migranten zonder verblijfsvergunning er in slagen een redelijk goed leven op te bouwen. Dit boek geeft inzichten in de situatie van migranten zonder verblijfsvergunning die verschillende mate van werk- en inkomenszekerheid hebben in Nederland: van redelijk goed tot ronduit erbarmelijk.

Hoewel migranten zonder verblijfsvergunning niet in Nederland mogen verblijven, hebben zij als werknemers – in theorie althans – recht op bescherming als werknemers. Het recht op het Nederlands minimumloon, het recht op veilige en gezonde arbeidsomstandigheden, het recht op vakantie en pauzes tijdens de werkdag, het recht om jezelf te organiseren in een vakbond en het recht om juridische procedures te starten zijn van toepassing op alle werknemers in Nederland ongeacht hun verblijfsstatus. In de praktijk echter kunnen de meeste migranten zonder verblijfsvergunning hun rechten niet realiseren.¹¹ Een complexe realiteit speelt hierin een rol. Controle op migratie, inspanningen om terugkeer te bevorderen én handhavingsmaatregelen in de vorm van werkgeversboetes krijgen meer beleidsaandacht dan de *bescherming* van werkende migranten zonder verblijfsvergunning.

Dit boek levert een bijdrage aan het debat over de mogelijkheden om legale migratie voor lager geschoolde arbeid te vergroten, en wil op basis van primaire data en de analyse daarvan de bestaande impasse in het debat hierover doorbreken en de bescherming van werkende migranten zonder verblijfsvergunning versterken. Daarnaast willen we meer bewustzijn creëren voor de rechten van migranten zonder verblijfsrecht. Ook zonder verblijfsvergunning hebben mensen rechten en hebben overheden en werkgevers de plicht die rechten te respecteren. Wij sluiten af met een schets van oplossingsrichtingen, indachtig dat een verblijfsvergunning – via een regularisatie¹² bijvoorbeeld – vanuit het perspectief van de migranten waarschijnlijk de beste oplossing is, maar in het besef dat daarvoor mogelijk

9 Samers 2001; Anderson 2001; Triandafyllidou en Kosic 2006; Van Meeteren 2014.

10 Ombudsman Metropool Amsterdam 2021; Van Meeteren 2014.

11 Deze situatie is niet uniek voor Nederland, maar is tevens geconstateerd in andere Europese landen. Zie bijvoorbeeld de studies in het Verenigd Koninkrijk Bloch e.a. 2014;

12 Een regularisatie is het bij uitzondering toekennen van een verblijf aan iemand die geen rechtmatig verblijf heeft.

onvoldoende politiek draagvlak is.¹³ Alvorens in te gaan op de opzet van het boek en de gebruikte onderzoeksmethoden geven we in vogelvlucht een overzicht van de historische ontwikkelingen in de afgelopen eeuw ten aanzien van arbeidsmigratie, zodat we de huidige context waarin dit boek geschreven is beter kunnen begrijpen.

Het Nederlandse beleid ten aanzien van laaggeschoolde arbeidsmigratie: van open naar gesloten toegang

De normatieve selectiemechanismen die ten grondslag liggen aan migratiebeleid worden vaak als vaststaand gegeven aangenomen en niet ter discussie gesteld, terwijl op basis van dit normatieve kader migratie van specifieke groepen migranten als legitiem dan wel als illegaal wordt beschouwd.¹⁴ Deze paragraaf schetst de veranderlijke noties van legitimiteit in het Nederlandse migratiebeleid ten aanzien van derdelanders. Dit normatieve kader bepaalt niet alleen de toegankelijkheid en de positie van migranten op de arbeidsmarkt, maar werkt tevens door op andere dimensies in het leven van migranten, zoals we in de navolgende hoofdstukken zullen zien.

De belangrijkste migratiestromen naar Nederland veranderden regelmatig de afgelopen decennia. Tot de jaren vijftig van de vorige eeuw had Nederland vooral te maken met de instroom van postkoloniale migranten; in de jaren zestig en zeventig ging het vooral om de werving en spontane toeloop van gastarbeiders; aan het einde van de twintigste eeuw steeg de instroom van asielmigranten; en de 21^{ste} eeuw kenmerkt zich door de uitbreiding van arbeidsmobiliteit binnen de Europese Unie. Het Nederlandse beleid ten aanzien van migranten zonder verblijfsvergunning is door de jaren verschoven van open en relatief tolerant naar restrictief. Migrant zonder verblijfsvergunning werden tot de jaren zeventig verwelkomd als arbeiders; tot de jaren negentig werd hun verblijf getolereerd, daarna gemarginaliseerd door steeds verdere uitsluiting van publieke voorzieningen, en in de 21^{ste} eeuw zien we tekenen van criminalisering van migranten zonder

13 Hoe migranten aankijken tegen regularisatie hebben we niet empirisch onderzocht. De oplossingsrichtingen zoals gepresenteerd in hoofdstuk 8 sluiten ook aan bij mogelijke alternatieve vormen van gedogen. Ook in de wetenschappelijke literatuur wordt dit aangekaart: zie bijvoorbeeld Oudejans (2020) over hoe een gedoogde vorm van werk in de informele economie migranten ook kansen kan bieden.

14 Over de normatieve grondslagen van het selectieve arbeidsmigratiebeleid in Europese lidstaten, zie Paul 2015.

verblijfsvergunning.^{15,16} Daarnaast zien we aan het begin van deze eeuw op lokaal niveau een tolerantie ten aanzien van deze groep migranten.

In de eerste helft van de twintigste eeuw was overheidsregulering van migratiestromen vrijwel afwezig. Migranten konden zich min of meer vrij vestigen in Nederland om te werken, mits ze in hun eigen onderhoud konden voorzien en de openbare orde niet verstoorden. Beleidsmatig was er geen duidelijk onderscheid tussen legale en illegale migratie.¹⁷

Tot begin jaren zeventig bleef het Nederlandse beleid ten aanzien van arbeidsmigranten vrij liberaal. Het beleid werd sterk beïnvloed door economische overwegingen. Vanwege de krapte op de arbeidsmarkt waren werkgevers in deze periode vrij om buitenlandse arbeidsmigranten te werven.¹⁸ Wel werd arbeidsmigratie als een tijdelijk fenomeen beschouwd: zij werden gezien als ‘gastarbeiders’. Nederland had een coulante houding ten aanzien van ‘spontane’ migranten: als men werk vond, werd in de regel alsnog een werkvergunning verleend.¹⁹

Het daaropvolgende decennium staat in het teken van aanscherping van het migratiebeleid. Na de oliecrisis in 1973 liep de werkloosheid op. Een belangrijke stap in het terugdringen van de arbeidsmigratie vormde de in 1967 al ingevoerde nieuwe Vreemdelingenwet 1965. Deze reguleerde de verblijfsmogelijkheden van migranten.²⁰ De duur van een verblijfstitel voor arbeidsmigranten kon nu gekoppeld worden aan het arbeidscontract. De migranten die voorheen als ‘spontane’ migranten werden beschouwd, werden met de beleidsaanscherpingen tot illegaal verklaard.²¹ Het gevolg hiervan was een toename in het aantal arbeidsmigranten zonder vergunning. De migranten zonder verblijfsvergunning werkten vaak onder slechte arbeidsomstandigheden en voor lage lonen.²²

Om een einde te maken aan de toegenomen illegale tewerkstelling en om de positie van arbeidsmigranten te verbeteren werd de Wabw (Wet arbeid buitenlandse werknemers) in 1979 ingevoerd. Legale arbeidsmigratie werd met de Wabw aan strikte voorwaarden gebonden. Migrantten zonder

15 Engbersen 1999.

16 Staring en Van Swaaningen 2013.

17 Van Eijl 2012, 17.

18 De Lange 2007, 168-169.

19 De Lange 2007, 113.

20 De Lange 2007, 123-124.

21 Over de toename van aantallen migranten zonder verblijfsvergunning onder invloed van restrictiever wordend migratiebeleid, zie bijvoorbeeld Massey en Pren 2012.

22 Dit leidde begin jaren zeventig tot politiek en maatschappelijk debat over de noodzaak van een eenmalige regularisatie van migranten zonder verblijfsvergunning; zie Van Eijl 2012, 77-73.

verblijfsvergunning moesten Nederland verlaten en er kwamen hogere straffen voor werkgevers die buitenlandse arbeiders zonder vergunning lieten werken.

In de jaren tachtig werden als gevolg van de invoering van de Wabw nauwelijks tewerkstellingsvergunningen afgegeven voor laaggeschoolde migranten.²³ Hoewel de toelating van arbeidsmigranten werd beperkt, werden de werkmogelijkheden van andere groepen migranten tegelijkertijd verruimd. Zo werden vluchtelingen of gezinsherenigers, die op andere gronden dan arbeid waren toegelaten, vrijgesteld van de tewerkstellingsvergunningsplicht in de Wabw.²⁴

Ook de instroom van asielmigranten steeg in de jaren tachtig. Dit had zijn weerslag op het gevoerde migratiebeleid. Waar voor deze periode verblijfsvergunningen voornamelijk werden uitgegeven op basis van economische gronden, verschoof dit vanaf de jaren tachtig (tot op heden) naar humanitaire gronden.²⁵

In de jaren negentig begon het ontmoedigingsbeleid gericht op het beperken van de bestaansmogelijkheden voor migranten zonder verblijfstitel. Er werden "maatregelen genomen die het een nieuw binnenkomende migrant vrijwel onmogelijk maken om zich gedurende langere tijd in Nederland als illegaal te handhaven".²⁶ Tot 1991 konden migranten zonder verblijfsvergunning een sofinummer krijgen en daarmee 'wit' werken: ze betaalden belasting en premies, hadden recht op een werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkering en waren verzekerd via het ziekenfonds. Wat betreft rechten die voortvloeiden uit sociale zekerheid bestond er geen verschil op basis van verblijfsstatus. In juni 1991 werd de Bijstandswet gewijzigd en werden uitkeringen expliciet gekoppeld aan verblijfsrecht. Wanneer een verblijfsvergunning verliep of werd ingetrokken, werd tevens de uitkering stopgezet. Vanaf november 1991 werden sofinummers (nu: burgerservicenummers – BSN) alleen verstrekt aan migranten met een geldige verblijfstitel.

De Koppelingswet dateert van 1998. Hiermee werd de uitsluiting van de collectieve voorzieningen voltooid en nam het belang van registratiesystemen in migratiecontrole toe. Met de Koppelingswet werden 25 wetten gewijzigd en 47 nieuwe regels ingevoerd.²⁷ In 1995 werd de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) ingevoerd om illegale tewerkstelling verder te bestrijden. Deze wet is nog altijd van kracht.

23 De Lange 2007, 178.

24 De Lange 2007.

25 Van Eijl 2012.

26 *Kamerstukken II* 1994-1995, 22 981, nr. 6.

27 Minderhoud 1994.

Deze maatregelen ter ontmoediging van verblijf in de illegaliteit en met name de uitsluitende werking van de Koppelingswet hebben niet aantoonbaar tot een vermindering van illegaal verblijf geleid. Vermoedelijk heeft de uitsluitende werking de mogelijkheden tot illegaal werk voor migranten zonder verblijfsvergunning verder in de onzichtbaarheid geschoven en daarmee hun kwetsbaarheid vergroot.²⁸ Insluitende maatregelen, zoals de toetreding van landen als Polen tot de Europese Unie, hebben daarentegen wel duidelijk effect gehad op vermindering van illegaal verblijf. Na opheffing van de overgangsregelingen met Polen in 2007 waren Polen als burgers van de Europese Unie immers vrij zich in Nederland te vestigen. Het aantal Europese arbeidsmigranten in Nederland is sterk gestegen in de loop van de 21^{ste} eeuw.²⁹

Regularisaties

Nederland heeft sinds de aanscherpingen in het migratiebeleid in de jaren zeventig meerdere regularisaties uitgevoerd. Dit zijn verschillende soorten regularisaties geweest, bijvoorbeeld na een wetswijziging om met een 'schone lei' te kunnen beginnen, of vanwege iemands werkverleden, of vanwege de duur van een procedure (en verwijtbaar traag handelen van de overheid), al dan niet in combinatie met het soort procedure of land van herkomst. Ook zijn er regularisaties per geval, bijvoorbeeld op humanitaire gronden. Zo volgde op de overgang naar de Wabw in 1975 de Regularisatie verblijf buitenlandse werknemers, waarmee 15.000 migranten (van de 18.000 aanvragen) een permanente verblijfsvergunning kregen. Driekwart van de gehonoreerde aanvragen betrof Turkse of Marokkaanse migranten. Gedurende de jaren negentig was er sprake van een stille legalisering. Zo kregen de asielmigranten die voor juni 1993 een gedoogdenverklaring was aangeboden een verblijfsvergunning op humanitaire gronden, tenzij er sprake was van strafbare feiten. Deze werd na drie jaar omgezet in een definitieve verblijfsvergunning en stond daarmee bekend als het begin van het zogenaamde driejarenbeleid.³⁰ Dit beleid, dat tot 2003 bleef bestaan, hield in dat een vreemdeling die drie jaar in afwachting was van een beslissing op een aanvraag (willekeurig voor welk doel) aanspraak kon maken op een verblijfsvergunning. Dit beleid geldt anno 2021 alleen nog voor Turkse migranten op grond van verdragsrechtelijke verplichtingen.³¹

28 Van der Leun en Kloosterman 2006; Benseddik en Bijl 2004, Kox 2009.

29 Snel e.a., *Arbeidsmigranten uit Polen, Roemenië en Bulgarije in Den Haag: Sociale leefsituatie, arbeidspositie en toekomstperspectief*, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2010.

30 Vreemdelingencirculaire 1994, A4/6.17.

31 Besluit van 10 september 2003 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met het vervallen van het driejarenbeleid, *Stb.* 2003, 364.

Zogenoemde ‘witte illegalen’ – vreemdelingen die vóór de inwerkingtreding van de Koppelingswet in 1998 zonder verblijfsvergunning wit werkten, dat wil zeggen dat zij een sofinummer (nu: burgerservicenummer) hadden en dat voor hen premies en belastingen werden afgedragen – konden op deze manier een status krijgen. Na kritiek van de Raad van State op het informele karakter van deze stille legalisering³² werd deze vervangen door een circulaire met criteria voor het verstrekken van een verblijfsvergunning aan ‘langdurig illegalen’.³³ Deze was tot eind 1997 geldig – zes jaar nadat de laatste sofinummers aan migranten zonder verblijfsvergunning waren afgegeven. De regeling regulariseerde ongeveer 1.000 migranten.³⁴

Bij iedere regeling zijn er mensen die niet aan de gestelde criteria voldoen. Een bekend gezicht van de ‘witte-illegalenregeling’ was de Turkse kleermaker Gümüs en zijn gezin.³⁵ In de samenleving ontstond verzet tegen het gevoerde beleid en solidariteit met ‘witte illegalen’, bijvoorbeeld door het in januari 1999 opgerichte comité ‘Geen mens is illegaal’. In september 1999 werd gehoor gegeven aan de maatschappelijke onrust met de Tijdelijke regeling witte illegalen.³⁶ De regeling legaliseerde 3.000 migranten;³⁷ rond de 5.000 aanvragen werden afgewezen.³⁸ Werkgerelateerde regularisaties heeft Nederland sinds de witte-illegalenregeling niet meer gezien.

Na de eeuwwisseling vonden er nog wel andere regularisaties plaats. Deze werden gelegitimeerd door verwijtbaar handelen van de overheid waardoor mensen te lang in asielprocedures verbleven zonder duidelijkheid over hun toekomst. In 2006 was er het generaal pardon.³⁹ Migranten die voor 1 april 2001 (onder de oude Vreemdelingenwet) een asielaanvraag hadden ingediend en sindsdien ononderbroken in Nederland verbleven, kwamen in aanmerking voor de pardonregeling. Uiteindelijk kregen 28.304 migranten een verblijfsvergunning via de pardonregeling.⁴⁰ In februari 2013 kwam de Kinderpardonregeling, bedoeld voor kinderen van asielzoekers en alleenstaande minderjarigen die geen verblijfsvergunning hadden en langer dan 5 jaar in Nederland woonden. In mei 2013 werd dit omgezet in een definitieve

32 MinJus 1988-1996, inv.nr. 4457, verslag zitting afd. Bestuursrechtspraak RvS over langdurig illegalen 11-10-1994.

33 *Staatscourant* 1994, 261, *Staatscourant* 1995, 53; *Staatscourant* 1996, nr. 90. *Staatscourant* 1999, 188.

34 Van Eijl 2012

35 Over kleermaker Gümüs, zie bijvoorbeeld Alink 2006, 115-137.

36 *Staatscourant* 1999, nr. 188, TBV 1999/23.

37 Van Eijl 2012

38 Benseddik en Bijl 2004, 58.

39 Kamerstukken II 2006-2007, 31018, nr. 2.

40 Wijkhuijs e.a. 2011, 12.

Regeling langdurig verblijvende kinderen, die nog altijd van kracht is. Sinds de invoering ervan hadden eind 2016 110 migranten een verblijfsvergunning gekregen op basis van de Regeling langdurig verblijvende kinderen.⁴¹ Deze regeling werd in 2019 afgesloten met de Afsluitingsregeling langdurig verblijvende kinderen, waarmee 569 kinderen een verblijfsvergunning kregen.⁴² Met het in 2019 afschaffen van de discretionaire bevoegdheid van de minister om in individuele schrijnende gevallen een verblijfsvergunning te verlenen, werd ook geprobeerd een einde te maken aan ruimte voor individuele regularisaties.⁴³ Toch is daar in 'schrijnende gevallen' nog wel ruimte voor op voordracht van de hoofddirecteur van de Immigratie- en Naturalisatiedienst.⁴⁴

Data en onderzoeksmethode

Migranten zonder verblijfsvergunning zijn vanwege hun kwetsbare juridische status en verborgen leven een lastige groep om te betrekken in onderzoek. Migranten zonder verblijfsvergunning blijven vanwege hun verblijfsstatus over het algemeen onzichtbaar voor de meeste instanties. Hoewel sommigen wel voorkomen in bijvoorbeeld politiebestanden, leerlingbestanden van scholen of in medische registraties, betreft dit een beperkt deel van de migranten zonder verblijfsvergunning die in Nederland leven. Een representatieve steekproef trekken uit de populatie migranten zonder verblijfsvergunning in Nederland is dan ook niet mogelijk. Om een beter beeld te krijgen van de sociaaleconomische positie en rechten van migranten zonder verblijfsvergunning in Nederland hebben wij verschillende onderzoeksmethoden gebruikt. Het empirisch onderzoek is gebaseerd op een drietal deelstudies: 1) een dossierstudie van de boeterapporten aangaande illegale tewerkstelling bij de Inspectie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: Inspectie SZW); 2) expert- en diepte-interviews met sleutelfiguren van steunorganisaties en migrantengemeenschappen; en 3) een enquête-onderzoek onder ruim honderd migranten zonder verblijfsvergunning in Amsterdam. Op deze manier nemen we drie perspectieven op de positie van migranten zonder verblijfsvergunning mee: het perspectief op de migrant

41 Rapportage Vreemdelingenketen 2016, 18.

42 Cijfers van <https://ind.nl/over-ind/Paginas/Kinderpardon.aspx>

43 Besluit van 8 april 2019 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000, in verband met de aanpassing van enkele regels voor de beoordeling van verblijfsaanvragen, van kracht per 1 mei 2019, *Stb.* 2019, 143.

44 Ristra-Peeters 2021.

zonder verblijfsvergunning vanuit de handhaving en toezichthouder; het beeld van de migrant vanuit maatschappelijk perspectief van steunorganisaties én het perspectief van de migrant zelf. In de methodebijlage bespreken we deze onderzoeksmethoden in meer detail.

In de dossierstudie zijn de in 2014 afgesloten boeterapporten overtreding Wet arbeid vreemdelingen (Wav) bestudeerd. Het doel van deze deelstudie was inzicht te krijgen in de (werk)omstandigheden van migranten zonder verblijfsvergunning zoals de Inspectie SZW deze aantreft. Alle boeterapporten zijn systematisch doorgenomen met behulp van een checklist om inzicht te krijgen in de feitelijke (werk)omstandigheden waarin de persoon in kwestie aangetroffen werd door de Inspectie SZW. Volgens de stukken in de boetedossiers van 2014 waren 332 migranten aan het werk zonder rechtmatig verblijf in Nederland. De Inspectie SZW treft migranten van diverse nationaliteiten aan op met name 'reguliere' werkplekken. De Inspectie kan bij een redelijk vermoeden van een overtreding ook 'achter de voordeur' inspecteren, dus in een woning waar bijvoorbeeld huishoudelijk werk wordt verricht. Wat opvalt is dat in slechts een vijfde van de dossiers informatie stond over het verdiende uurloon of het aantal uren dat de desbetreffende vreemdeling aan het werk was. Daarmee gaf het dossieronderzoek beperkt zicht op de arbeidsmarktpositie van migranten zonder verblijfsvergunning.⁴⁵

Daarnaast zijn een twintigtal interviews gedaan met medewerkers van steunorganisaties en migrantenorganisaties die werken met migranten zonder verblijfsvergunning. Uit deze gesprekken bleek dat migranten met een asielverleden vaker in het vizier waren van deze organisaties. Migrant met een duidelijker werkmotief, zoals bijvoorbeeld Chinezen, waren beduidend minder in beeld bij deze organisaties. Deze interviews leverden een algemeen beeld op van de situatie van migranten zonder verblijfsvergunning in verschillende stedelijke contexten, maar boden beperkte informatie over de werkervaringen van migranten zonder verblijfsvergunning.

Mede op basis van deze interviews is vervolgens de keuze gemaakt om met behulp van een enquête een diverse groep migranten in kaart te brengen die in Nederland werkt zonder verblijfsvergunning. Medewerkers van maatschappelijke organisaties wezen op de bestaande Filipijnse, Indonesische, Ghanese en Chinese gemeenschappen, alsmede gemeenschappen uit Latijns-Amerika en het Midden-Oosten van migranten zonder verblijfsvergunning via welke contacten met migranten gelegd konden worden. Op basis van de gelegde contacten en medewerking van migranten uit verschillende gemeenschappen is gekozen om de enquête uit te voeren in de volgende talen: Nederlands,

45 Zie ook Berntsen en De Lange 2018.

Engels, Frans, Spaans, Portugees en Indonesisch. De taalselectie bepaalde de nationaliteiten die we konden interviewen in dit onderzoek. Uiteindelijk hebben 123 migranten zonder verblijfsvergunning in 2015 meegedaan aan een face-to-face-enquête die door studenten in een door de migrant geprefereerde taal (meestal de moedertaal) afgenomen werd. De enquêtes zijn op verschillende, voor de migrant vertrouwde locaties in Amsterdam afgenomen. Bijna twee derde van de migranten die wij spraken in Amsterdam werkte op het moment van het interview. Zoals we in het volgende hoofdstuk bespreken, is de situatie van migranten zonder verblijfsvergunning in Nederland door de jaren heen vanuit verschillende invalshoeken onderzocht. Een gecombineerd sociaal-juridisch perspectief op de positie van deze groep van veelal werkende migranten in Nederland ontbreekt. Dit onderzoek besteedt specifiek aandacht aan zowel de sociaaleconomische positie als de rechtspositie van de migrant zonder verblijfsvergunning in Nederland. Daarom is met behulp van enquêteonderzoek gekeken naar de werkervaringen van migranten, hun migratiegeschiedenis, hun sociale en steunnetwerken, alsmede naar hun kennis van bestaande rechten om meer zicht te krijgen op de mate waarin deze worden nageleefd en op welke manieren naleving verbeterd kan worden.

Op verschillende plaatsen in dit boek staan citaten of beschrijvingen van migranten zonder verblijfsvergunning in Nederland. Dit kunnen citaten zijn uit de enquêtes of uit de (pilot)interviews die gehouden zijn in voorbereiding op de enquête.⁴⁶

Terminologie en afbakening

Voordat we nader ingaan op de structuur van dit boek, lichten we toe waarom we ervoor kiezen om te spreken over migranten zonder verblijfsvergunning in plaats van over illegalen, illegale migranten, illegale vreemdelingen, uitgedeelde vreemdelingen, ongedocumenteerde migranten of een andere aanduiding. Hoewel de term 'illegalen' in de publieke discussie en het dagelijks gebruik nog veel voorkomt, wordt door sociaal wetenschappers de term ongedocumenteerden geprefereerd. De belangrijkste reden om af te stappen van het woord illegalen is het feit dat een persoon niet illegaal kan

46 Een aantal citaten komen uit een interviewonderzoek van een masterthesis die onder begeleiding van twee van de auteurs van dit boek is uitgevoerd: Kusumastuti, A. 'Coping with vulnerabilities: a study on the vulnerabilities and coping strategies of undocumented Indonesian migrants in the Netherlands', Master Thesis in Victimology and Criminal Justice 2016/2017, Tilburg University.

zijn, enkel diens juridische verblijfsstatus of werksituatie kan ‘illegaal’ zijn. In Engelstalige literatuur wordt ook wel de term *irregular migrants* gebruikt, maar hier bestaat geen geijkte Nederlandse vertaling van (irreguliere migranten wordt niet gebruikt in het Nederlands). In Nederland wordt vaak de term ongedocumenteerden gebruikt, waar de Franstaligen het woord *sans papiers* gebruiken. Hoewel ongedocumenteerden niet per se verwijst naar migranten die geen papieren hebben, de zogenaamde staatlozen, bedoelt men migranten die niet beschikken over verblijfspapieren voor Nederland en/of die niet geregistreerd staan in het Nederlandse bevolkingsregister (de Basisregistratie personen). Omdat deze termen weinig precies zijn, spreken we in dit boek van migranten zonder verblijfsvergunning.⁴⁷

In de Illegalennota uit 2004 wordt illegaliteit als volgt gedefinieerd: “Onder illegaliteit wordt verstaan het verblijf in Nederland van vreemdelingen [een vreemdeling is iemand die niet de Nederlandse nationaliteit bezit] die niet beschikken over een geldig verblijfsrecht en daarom de plicht hebben Nederland te verlaten” (p. 4). De Illegalennota maakt onderscheid tussen: a) migranten 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) migranten die Nederland op legale wijze binnenkomen, maar die zonder verblijfsvergunning in Nederland blijven nadat hun verblijfsrecht is geëindigd of nadat dat recht is ingetrokken; en c) migranten die kwalificeren als uitgeprocedeerde asielzoekers.⁴⁸

In deze nota, en dat is niet ongebruikelijk als het over migranten zonder verblijfsvergunning gaat, worden illegale aankomst, illegaal verblijf en ook illegaal werk geregeld door elkaar gebruikt. Die hangen met elkaar samen, maar dat hoeft niet altijd het geval te zijn. Zo kan iemand met legaal verblijf illegaal aan het werk zijn wanneer hij de voorwaarden verbonden aan zijn verblijfsstatus of visum schendt, wat bijvoorbeeld bij internationale studenten kan voorkomen.⁴⁹⁻⁵⁰ Sommige migranten hebben een periode van legaliteit gekend (bijvoorbeeld wanneer zij een tijdelijke asielstatus hebben gehad) en dit verblijfsrecht op een bepaald moment weer verloren, zoals ook blijkt uit het empirisch onderzoek voor dit boek. In de literatuur spreekt men ook wel over statustransities of statusmobiliteit.⁵¹ Met andere woorden: de samenstelling van de populatie migranten zonder verblijfsvergunning in

47 Ook Van Eijl (2012) gebruikt migranten zonder verblijfsvergunning.

48 *Illegalennota* 23 april 2004 (TK 29 537, nr. 2).

49 Ruhs en Anderson 2009.

50 De Lange 2015.

51 McKay e.a. 2011; Schuster 2005.

Nederland is veranderlijk. Er komen mensen bij, terwijl andere vertrekken of alsnog een verblijfsstatus krijgen. Sommigen verkrijgen (tijdelijk) rechtmatig verblijf, terwijl anderen een verblijfstatus zullen verliezen. De grens tussen 'illegaal' en 'legaal' verblijf is minder eenduidig dan vaak wordt verondersteld, al was het maar omdat migranten wel rechtmatig verblijf hebben tijdens procedures maar dat rechtmatig verblijf nog niet wil zeggen dat ze een verblijfsvergunning krijgen of dat ze mogen werken.⁵² Het onderzoek is dus een momentopname en schetst een enigszins statisch beeld van een complexe en dynamische werkelijkheid. Wij richten ons in dit boek dus op migranten zonder verblijfsvergunning in Nederland. Hoewel verblijf zonder vergunning niet strafbaar is in Nederland, staat er wel een sanctie op in de vorm van uitzetting. De dreiging van uitzetting hangt iedereen boven het hoofd die niet-rechtmatig in Nederland verblijft en heeft een belangrijke invloed op hun leven.⁵³

Daarnaast spreken we over migranten in plaats van immigranten of vreemdelingen. Veel van de migranten zonder verblijfsvergunning die wij spraken voor dit onderzoek wonen al geruime tijd in Nederland en hadden vaak niet de intentie de komende jaren te vertrekken. Zoals gezegd weten we uit onderzoek dat de migratiestatus van mensen veranderlijk kan zijn, en met het gebruik van de term migrant sluiten we aan bij deze realiteit. Bovendien geven we in dit sociaal-juridische onderzoek de voorkeur aan de term migrant in plaats van de juridische term vreemdeling.

Ook willen we benadrukken dat een migrant verschillende identiteiten heeft. Een migrant is meer dan een persoon zonder verblijfsvergunning. In dit boek ligt de nadruk op de ervaring, de positie en de rechten die gerelateerd zijn aan het al dan niet hebben van werk.

Tot slot wijzen wij op een ontwikkeling in de tijd. De meeste studies die in Nederland verricht zijn onder migranten zonder verblijfsvergunning hebben plaatsgevonden voor de uitbreidingen van de EU in 2004 en 2007 en voor de uitvoering van de Regeling afwikkeling nalatenschap oude Vreemdelingenwet. Veel van de migranten die toentertijd zijn geïnterviewd zijn door de uitbreiding van de EU en beleidswijzigingen niet langer illegaal in Nederland. Dat brengt ons weer terug bij de eerdere opmerking dat het onderzoek waarvan wij hier verslag doen een momentopname is.

52 Artikel 8 van de Vreemdelingenwet somt op wie rechtmatig verblijf hebben in Nederland. Asielzoekers mogen na zes maanden in procedure bijvoorbeeld al wel werken, mits de werkgever over een tewerkstellingsvergunning beschikt, zie De Lange en Özdemir 2020.

53 Over de invloed van deze 'uitzettingsdreiging' op het dagelijks leven in de illegaliteit in de Verenigde Staten, zie De Genova 2002.

Opbouw van het boek

Dit boek bestaat uit vier delen. Elk deel bespreekt een ander aandachtspunt met het oog op de bescherming van migranten zonder verblijfsvergunning en hun sociaaleconomische en juridische positie. In Deel 1 schetsen we de achtergrond en bespreken we de bestaande literatuur over de positie van migranten zonder verblijfsvergunning in Nederland (hoofdstuk 2). Deel 2 gaat over werken in de illegaliteit en is onderverdeeld in: de arbeidsomstandigheden en ervaringen van migranten zonder verblijfsvergunning met werk (hoofdstuk 3), de handhaving van het verbod op illegale tewerkstelling van migranten zonder verblijfsvergunning in Nederland (hoofdstuk 4) en de rechten en bescherming van werknemers zonder verblijfsvergunning op basis van nationaal recht (hoofdstuk 5). Deel 3 stelt het leven in de illegaliteit centraal. We brengen achtereenvolgens in kaart welke mensenrechtelijke bescherming migranten zonder verblijfsvergunning in theorie en in de praktijk hebben (hoofdstuk 6) en welke sociale en steunnetwerken migranten zonder verblijfsvergunning hebben (hoofdstuk 7). In Deel 4 sluiten we onze zoektocht naar verbetering van de bescherming van de positie van migranten zonder verblijfsvergunning af met beleidsaanbevelingen voor betere bescherming van migranten zonder verblijfsvergunning in Nederland (hoofdstuk 8).

De invloed van corona

In het voorjaar van 2020 werd de wereld, en dus ook Nederland, getroffen door het coronavirus waardoor het openbare en sociale leven tot stilstand werd gebracht. De gevolgen hiervan waren en zijn groot voor arbeidsmigranten in het algemeen en voor migranten zonder verblijfsvergunning in het bijzonder. Velen verloren hun werk in de informele sector, konden de huur niet meer betalen of werden blootgesteld aan een verhoogd risico het virus op te lopen door onveilige werkomstandigheden. In ieder hoofdstuk geven we aan wat de gevolgen zijn van de coronapandemie op de positie van migranten zonder verblijfsvergunning voor het desbetreffende onderwerp.⁵⁴

⁵⁴ Zie voor ons vervolgonderzoek naar de gevolgen van de COVID-19-pandemie voor migranten zonder verblijfsvergunning het project *Migranten in de Frontlinie 2020-2022*, <https://www.ru.nl/runomi/research/migrant-workers-frontline/>.

2 De positie van migranten zonder verblijfsvergunning in Nederland

Inleiding

De niet-terugkerende uitgeprocedeerde asielzoeker, de illegale medewerker van een Chinees restaurant, de Filipijnse ongedocumenteerde schoonmaakster: het zijn enkele van de stereotypen die vaak aangehaald worden als het gaat om migranten zonder verblijfsvergunning. Maar in hoeverre vertegenwoordigen zij inderdaad de groep migranten zonder verblijfsvergunning in Nederland? In dit hoofdstuk gaan we eerst in op bestaand onderzoek dat de omvang en positie van deze groep migranten in kaart heeft gebracht. Deze kennis spiegelen we vervolgens aan de empirische onderzoeksdata die we voor deze studie verzameld hebben.

Schattingen van het aantal migranten zonder verblijfsvergunning in Nederland

Zoals we in het vorige hoofdstuk bespraken, hebben twee insluitende beleidsontwikkelingen de samenstelling van de populatie migranten zonder verblijfsvergunning in Nederland beïnvloed. Allereerst geldt er door de uitbreiding van de Europese Unie geen tewerkstellingsplicht meer voor migranten uit bijvoorbeeld Polen (sinds 2007) en Bulgarije en Roemenië (sinds 2014) en zijn het verblijf en het werk in Nederland van migranten uit deze landen gelegaliseerd. Ook het generaal pardon uit 2006, waardoor ruim 28.000 migranten een verblijfsvergunning kregen, heeft de omvang van de groep migranten zonder verblijfsvergunning beïnvloed.

In Nederland worden geen cijfers bijgehouden die specifiek gaan over migranten zonder verblijfsvergunning. Simpelweg omdat deze groep zich buiten het zicht houdt van de autoriteiten, waardoor de omvang van de groep niet of lastig gemeten kan worden. Voor de invoering van de Koppelingswet stonden er wel gegevens over migranten zonder verblijfsvergunning in de bevolkingsregisters. Na de invoering van de Koppelingswet werd inschrijving in de gemeente gekoppeld aan een geldig verblijfsrecht. Migranten zonder verblijfsvergunning komen wel voor in politiebesteden, leerlingenbestanden van scholen of in medische registraties, maar dit vormt geen compleet overzicht

van deze populatie in Nederland.¹ Om de zoveel jaar worden schattingen gemaakt op basis van de geregistreerde vreemdelingenaanhoudingen door de politie. Het schatten van de populatie migranten zonder verblijfsvergunning is lastig omdat een steekproefkader ontbreekt. De schattingen worden gedaan met behulp van de vangst-hervangstmethode.² Hierbij worden verschillende steekproeven getrokken en wordt bepaald hoeveel migranten zonder verblijfsvergunning in meer dan één steekproef voorkomen. Op basis van een aantal vooronderstellingen wordt vervolgens een schatting gemaakt van de omvang van de totale populatie migranten zonder verblijfsvergunning waaruit de steekproef getrokken is.³ Het steekproefkader wordt in dit geval bepaald door de gegevens van aanhoudingen en staandhoudingen van de vreemdelingenpolitie.⁴ In Figuur 1 zijn de schattingscijfers van de aantallen niet-Europese migranten zonder rechtmatig verblijf weergegeven. We zien dat de geschatte omvang in 2009, 2012-2013 en 2017-2018 lager ligt dan in de voorgaande jaren. Dit heeft te maken met voornoemde insluitende beleidsmaatregelen.⁵

Deze bestaande schattingen geven bovendien een indicatie dat het merendeel van de migranten zonder verblijfsvergunning in Nederland man is – 82 procent in de laatste schatting van 2017-2018 (en 71 procent in de schatting van 2012-2013). Het is dan ook niet vreemd dat illegaliteit in Nederland vaak met mannen geassocieerd wordt.⁶ Het is echter niet duidelijk of er inderdaad minder vrouwen in de illegaliteit in Nederland verblijven of dat zij minder zichtbaar zijn. De schattingen zijn gebaseerd

1 Zie ook Ombudsman Metropool Amsterdam 2021.

2 Deze 'capture-recapture'-methode komt oorspronkelijk uit de biologie waar deze gebruikt wordt om populatiegroottes van dieren te schatten.

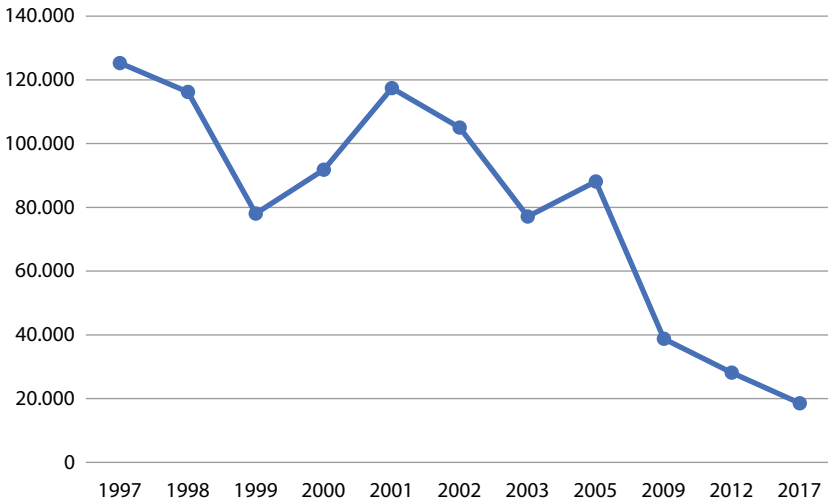
3 De methode is gebaseerd op het schatten van een Poisson-verdeling die aangeeft hoe groot de kans is dat een migrant nul, één, twee of meerdere keren in de politiedata aangetroffen wordt in een bepaalde periode (meestal wordt één jaar genomen). Er wordt een Poisson-parameter geschat die zoveel mogelijk overeenkomt met de werkelijk geobserveerde aanhoudingen. Met deze parameter kan vervolgens de kans op nul aanhoudingen worden bepaald, waarmee een schatting van het aantal niet aangehouden migranten zonder verblijfsvergunning wordt gemaakt. Zie Sikkel e.a. 2006 voor een bespreking van de voor- en nadelen van deze en andere schattingsmethoden.

4 Voor het jaar 2017-2018 is ook een schatting gemaakt op basis van een koppeling van de data van de vreemdelingenpolitie met IOM-data. Dit levert een schatting op van een hogere populatie migranten zonder verblijfsvergunning van 58.103 (met een 95% betrouwbaarheidsinterval op 47.524 tot 74.306). Zie Van der Heijden e.a. 2020.

5 Bovendien werden in de eerdere schattingen ten onrechte tevens Kmar-data gebruikt. De schattingen van 2012-13 en 2009 zijn hiervoor gecorrigeerd, maar de voorgaande schattingen niet; Van der Heijden e.a. 2015.

6 Vanuit historisch perspectief werden mannen vooral gezien als arbeidsmigranten, terwijl vrouwen als niet-arbeiders werden beschouwd, zie Van Eijl 2012. Daarnaast worden vrouwelijke migranten meer geassocieerd met slachtofferschap en kwetsbaarheid. Zie hierover Srikantiah 2007.

Figuur 1 Schatting van het aantal niet-Europese migranten zonder verblijfsvergunning in Nederland



Bron: Leerkes e.a. 2004; Van der Heijden e.a. 2006; 2015; 2020

op gegevens van de vreemdelingenpolitie aangaande staandhoudingen en aanhoudingen. Waarschijnlijk betreft dit slechts een beperkt deel van de totale populatie migranten zonder verblijfsvergunning, zeker wanneer we in acht nemen dat deze migranten zoveel mogelijk onder de radar van de autoriteiten proberen te blijven. Bovendien is bekend dat vrouwen over het algemeen ondervertegenwoordigd zijn in politiegegevens.^{7,8}

Daarnaast zijn er in Nederland een aantal schattingen gepubliceerd over het aantal illegaal tewerkgestelden. Deze groep is echter groter dan alleen migranten zonder verblijfsvergunning. Migranten met legaal verblijf kunnen ook illegaal tewerkgesteld zijn wanneer zij werkzaamheden verrichten die niet in overeenstemming zijn met de werkbeperkingen binnen hun verblijfsvergunning of wanneer de werkgever niet beschikt over een tewerkstellingsvergunning. Dit bespreken we verder in hoofdstuk 4. De omvangschattingen van illegale tewerkstellingen zijn op verschillende methoden gebaseerd. De omvang van illegale tewerkstelling werd voor 1999 op 128.000 migranten

7 Van Meeteren 2014, 24, 104.

8 De schattingsmethode (*Dual Systems Estimation* (DSE)) waarbij de politiedata gekoppeld worden met IOM-gegevens, schat in vergelijking met de Poisson-schattingen een groter aandeel vrouwen (35 procent) en een groter aandeel 'oudere' migranten (52 procent is ouder dan 40 jaar). Zie Van der Heijden e.a. 2020.

geschat. Deze schatting was gebaseerd op een werkgeversenquête in de landbouw-, bouw-, hotel-en-catering- en schoonmaaksector en interviews met sleutelinformanten, dossieronderzoek bij de Inspectie SZW en literatuuronderzoek. In dit onderzoek werd tevens een schatting gemaakt van het aandeel migranten zonder rechtmatig verblijf dat illegaal tewerkgesteld was: geschat werd dat dit 70 procent van de geschatte illegale tewerkstellingen betrof.⁹ Op basis van literatuuronderzoek en expertinterviews werd het aantal illegale tewerkstellingen in de uitzendbranche voor 2003 geschat op 80.000 (met een foutmarge (betrouwbaarheidsinterval) van 20.000).¹⁰ Voor de jaren 2004 en 2006 werd de omvang van illegale tewerkstelling geschat op basis van een werkgeversenquête met een 'randomized response'-methode.¹¹ Voor 2004 werd het aantal geschat op 77.875 en voor 2006 op 100.625.¹² Een andere studie kwam tot een omvangschatting van 75.500 illegale tewerkstellingen voor het jaar 2006 op basis van bestaande cijfers en rapporten in combinatie met expertinterviews.¹³ Deze schattingen lopen niet erg uiteen, maar worden vanwege de verschillende methoden die werden gebruikt als niet erg betrouwbaar gezien. Internationaal wordt er meer waarde toegekend aan schattingen op basis van politiedata.¹⁴ Hoewel, zoals eerder gezegd, bij dergelijke schattingen ook kanttekeningen geplaatst dienen te worden.

Hoewel deze schattingen een beeld schetsen van de groep migranten zonder verblijfsvergunning in Nederland is in feite onbekend in hoeverre dit een accurate weergave is van de werkelijke groep. Bovendien geven deze schattingen geen inzicht in de verschillende dimensies van illegaliteit op het gebied van werk, verblijf en migratiegeschiedenis. De volgende paragraaf geeft een overzicht van de verschillende onderzoeken die gedaan zijn naar de achtergrondkenmerken van migranten zonder verblijfsvergunning in Nederland.

Demografische kenmerken van migranten zonder verblijfsvergunning in Nederland

Verschillende studies bieden inzicht in de situatie van groepen migranten zonder verblijfsvergunning in Nederland. De migranten die geïnterviewd zijn

9 Visser en Van Zevenbergen 2001.

10 Zuidam en Grijpstra 2004.

11 Deze methode is ontwikkeld voor het in kaart brengen van sociaal onwenselijk of niet toegestaan gedrag, waarbij de anonimiteit van de respondenten gegarandeerd wordt.

12 Respectievelijk Mosselman en Van Rij 2005 en Groenewoud en Van Rij 2007.

13 Dijkema e.a. 2006.

14 Clandestino 2009.

in deze onderzoeken zijn voor het onderzoek benaderd via steunorganisaties, de politie, medische instellingen, via zelforganisaties van migranten en via hun sociale netwerken. Omdat migranten zonder verblijfsvergunning vaak een onzichtbaar bestaan leiden in de samenleving, is het moeilijk om hen te spreken zonder contactpersonen uit de gemeenschap zelf of tussenpersonen die in contact staan met de gemeenschap. De selectie van bepaalde groepen migranten zonder verblijfsvergunning en de wijze waarop contact wordt gelegd, zijn echter bepalend voor het beeld dat geschetst wordt van 'de migrant zonder verblijfsvergunning'. Dergelijk onderzoek biedt inzicht in de levens van de mensen die gesproken zijn, maar geeft geen representatief beeld van migranten zonder verblijfsvergunning in Nederland. Bovendien blijven migranten zonder verblijfsvergunning die niet of nauwelijks in contract komen met steunorganisaties zeer waarschijnlijk onderbelicht.¹⁵ Dit is een belangrijke reden om in ons onderzoek met behulp van gecontroleerde sneeuwbalmethode ook migranten in ons onderzoek te betrekken die minder in beeld zijn bij instanties en bestaande steunorganisaties.¹⁶

Hoewel de positie van migranten zonder verblijfsvergunning verschilt per land, per individu en per groep, blijkt uit internationale en Europese vergelijkende studies dat er tevens overeenkomsten zijn. Bepaalde problemen blijken universeel: zoals het vinden van betaalbare en adequate huisvesting of toegang krijgen tot medische zorg.¹⁷ Ook het werk dat deze migranten verrichten en de omstandigheden waaronder zij dat doen vertonen opvallende overeenkomsten: het is vaak laaggeschoold en laagbetaald werk in de informele sector, zoals huishoudelijk werk, werk in de horeca, bouw, landbouw of voedselproductie.¹⁸ De verschillen zitten meestal in de nationaliteiten en in het hebben van sociale (etnische) netwerken.¹⁹ Het bestaan en de continuering van migratie wordt bijvoorbeeld beïnvloed door koloniale banden uit het verleden en de aanwezigheid van gevestigde etnische gemeenschappen.

De studies in Nederland schetsen een beeld van een overwegend jonge en mannelijke groep migranten zonder verblijfsvergunning. Het aandeel mannen wordt in de schattingen op ongeveer driekwart bepaald. De voorlaatste drie schattingen laten wat betreft het aandeel mannen wel een kleine

15 Zie over de beperkingen van onderzoeksdata over migranten zonder verblijfsvergunning bijvoorbeeld Groenendijk en Böcker 1995.

16 Voor een uitgebreide beschrijving van de methode voor de dataverzameling, zie de methodebijlage.

17 PICUM 2017.

18 McKay e.a. 2012, 6.

19 Van Meeteren 2014, 24.

daling zien: Voor 2005 werd het aandeel mannen op 85 procent geschat, voor 2009 op 76 procent en voor 2012 op 71 procent.²⁰ Voor 2017 werd hun aandeel echter op 82 procent geschat.²¹ Ook binnen andere studies is de meerderheid van de gesproken migranten zonder verblijfsvergunning van het mannelijk geslacht.²² Binnen de internationale literatuur wordt bovendien vermoed dat het aandeel vrouwen onder deze migranten toegenomen is.²³ Huishoudelijk werk vormt een belangrijke sector waar de migranten werk vinden en dergelijk werk wordt vaker gedaan door vrouwen. In een studie uit 2013 naar huishoudelijk werkers zonder verblijfsvergunning in Amsterdam en Den Haag was de meerderheid van de respondenten van het vrouwelijk geslacht (62 procent).²⁴

Uit onderzoek komt daarnaast het beeld van relatief jonge migranten naar voren. Volgens de schattingen is in Nederland ongeveer 80 procent van de groep migranten zonder verblijfsvergunning jonger dan 40 jaar.²⁵ Ook in verschillende kwalitatieve studies is de meerderheid van de geïnterviewden 40 jaar of jonger.²⁶

Wat betreft de herkomstlanden van de groepen migranten zonder verblijfsvergunning in Nederland bestaat een gevarieerd beeld. De nationaliteiten die naar voren komen uit de schattingen zijn gevarieerd en wisselen door de jaren heen (zie Figuur 2). De enige groep die stabiel lijkt te zijn in de drie voorlaatste momentopnames is de groep Noord-Afrikanen. Al werd de omvang van deze groep in de laatste schatting voor 2017 groter geschat. De groep Amerikanen neemt in omvang toe volgens de schattingen van 2009, 2012 en 2017. De nationaliteiten die naar voren komen uit ander onderzoek hangen nauw samen met de gehanteerde selectiemethoden. Vaak worden migranten geworven voor deelname aan het onderzoek via

20 Van der Heijden e.a. 2015; Kromhout e.a. 2008.

21 Van der Heijden e.a. 2020.

22 In het *Ongekende stad*-project uit de jaren negentig was driekwart van de geïnterviewde migranten in Rotterdam van het mannelijke geslacht, Engbersen e.a. 1999; Van der Leun 2003. In een onderzoek in Utrecht onder migranten zonder verblijfsvergunning die een eerdere asielaanvraag hadden gedaan, werden bewust alleen mannen geïnterviewd, omdat de beperkte groep vrouwen het beeld van de studie mogelijk zou vertroebelen, zie Kox 2009, 43.

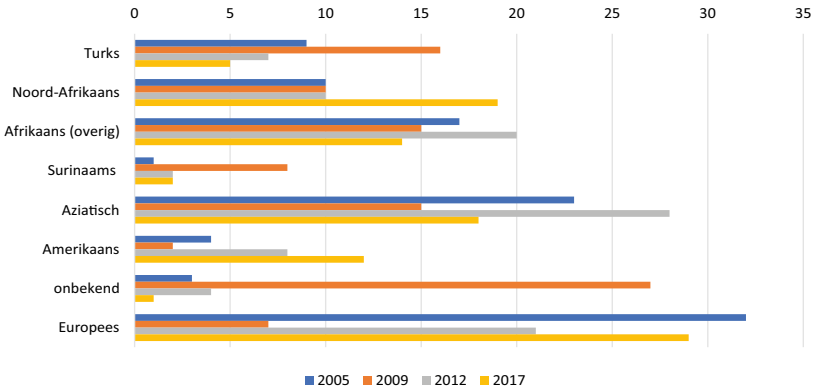
23 Zie bijvoorbeeld Jandl 2007.

24 Ghaesi e.a. 2013

25 Voor 2005 werd de groep jonger dan 40 jaar op 80 procent bepaald, voor 2009 was dit 84 procent en voor 2012 was dit 78 procent, Van der Heijden e.a. 2006; Van der Heijden e.a. 2015.

26 De meerderheid, 92 procent, van de geïnterviewde migranten zonder verblijfsvergunning in Rotterdam in de jaren negentig was 40 jaar of jonger, Van der Leun 2003, 42. Van de migranten zonder verblijfsvergunning die in Utrecht geïnterviewd werden, was driekwart jonger dan veertig jaar, Kox 2009, 44.

Figuur 2 Landen van herkomst migranten zonder verblijfsvergunning, in percentages van de totale populatieschattingen voor 2005, 2009, 2012 en 2017



Bron: Van der Heijden e.a. 2006; 2015; 2020

kerken, migrantenorganisaties en politiefunctionarissen. Bovendien wordt de selectie gemotiveerd door de insteek van het onderzoek. Zo wilden Burgers en collega's de relatie onderzoeken tussen gevestigde migrantengemeenschappen en migranten zonder verblijfsvergunning die relatief sterk vertegenwoordigd waren in de geregistreerde illegaliteitscijfers (de politieaanhoudingen). De grootste groepen migranten die zij interviewden kwamen overeen met de legaal aanwezige migrantengroepen in Nederland. Zo was 28 procent van de respondenten afkomstig uit Turkije, 28 procent uit Marokko en 14 procent uit Oost-Europa. Daarnaast kwam 10 procent uit Kaapverdië, wat verklaard werd door de aanwezigheid van een relatief grote groep Kaapverdiaanse migranten in Rotterdam.²⁷ In Utrecht werd een groep uitgeprocedeerde asielzoekers geïnterviewd naar aanleiding van het generaal pardon van 2006. In deze studie kwam 41 procent van de respondenten uit Afrika (exclusief Noord-Afrika), 27 procent uit Noord-Afrika en het Midden-Oosten en 23 procent uit overig Azië (inclusief Afghanistan).²⁸

Ook zijn er studies die een bepaalde groep of specifieke groepen migranten van een bepaalde nationaliteit onderzoeken en interviewen. Zo vergelijken Engbersen en collega's de Turkse gemeenschap in de Rotterdamse deelgemeente Delfshaven, de Marokkaanse gemeenschap in Utrecht-Noord

²⁷ Burgers e.a. 1999; Van der Leun 2003.

²⁸ Kox 2009.

en de Afrikaanse gemeenschap in de Amsterdamse Bijlmermeer.²⁹ Hiah en Staring onderzochten het gebruik van illegale arbeid in de Chinese horecasector, en spraken 12 migranten zonder verblijfsvergunning.³⁰ Van Walsum interviewde Ghanese en Filipijnse huishoudelijk werkers in Amsterdam.³¹ Ghaesi en collega's onderzochten de werkomstandigheden van Filipijnse en Indonesische huishoudelijk werkers in Amsterdam en Den Haag.³² Voor zover ons bekend zijn er geen studies verschenen over de situatie van Latijns-Amerikaanse migranten in Nederland.³³

Arbeidsomstandigheden van migranten zonder verblijfsvergunning in Nederland

Eerder onderzoek in de Verenigde Staten en Europa toont aan dat mannen zonder verblijfsvergunning vaker in de bouw, land- en tuinbouw of in een fabriek werken, en vrouwen vaker als huishoudelijk hulp of verzorger geld verdienen.³⁴ De werkzaamheden van migranten zonder verblijfsvergunning zijn door de EU-uitbreiding, de intensievere arbeidscontroles, de hogere boetes voor illegale tewerkstelling en het Nederlandse ontmoedigingsbeleid in algemene zin verschoven naar minder zichtbare beroepen, zoals werk in de huishoudelijke sfeer.³⁵ Gezien het feminiene karakter van huishoudelijk werk, is het voor mannen zonder verblijfsvergunning mogelijk moeilijker geworden om werk te vinden. De werkomstandigheden in de informele sector zijn vaak precair.³⁶ In de jaren negentig waren deze migranten voornamelijk werkzaam in de tuinbouw, schoonmaak, bouw en industrie, prostitutie en horeca.³⁷ Verschillende studies tonen aan dat de betrokkenheid bij criminaliteit onder migranten zonder verblijfsvergunning beperkt is.³⁸ Als er sprake

29 Engbersen e.a. 1999.

30 Hiah en Staring 2013.

31 Van Walsum 2011.

32 Ghaesi e.a. 2013.

33 Voor onderzoek naar Latijns-Amerikaanse migranten in Londen, zie McIlwain 2015.

34 Triandafillidou en Kosic 2006; Anderson 2001; Mahler 1995.

35 Van der Leun en Kloosterman 2006; Engbersen en Broeders 2009.

36 Ilse van Liempt (2007) constateert bijvoorbeeld dat de door haar onderzochte migranten die door een mensensmokkelaar naar Nederland waren gekomen, onder preciaire omstandigheden werkten als ze werk vonden. Deze kwetsbaarheid had overigens niet te maken met aanhoudende afhankelijkheid van of schulden bij de betrokken smokkelaar, maar met het feit dat het werk in de informele sector was en vaak via valse of andermans papieren plaatsvond.

37 Van der Leun 2003.

38 Leerkes 2007; Van der Leun 2003; Engbersen e.a. 1995.

is van criminaliteit is dit meestal in de vorm van overlevingscriminaliteit, in de drugshandel of bestaans- of verblijfscriminaliteit.³⁹

De kwetsbaarheid van migranten neemt toe naarmate ze onzichtbaarder zijn in een samenleving. Wanneer migranten slechts één werkgever hebben, zijn ze kwetsbaar wanneer ze dit werk verliezen, omdat het moeilijk kan zijn om nieuw werk te vinden waarmee ze in hun bestaan kunnen voorzien. Deze kwetsbaarheid neemt af wanneer migranten meerdere werkgevers hebben, wat hun afhankelijkheid van een werkgever verkleint. Wanneer een werkgever dan een migrant niet goed behandelt of ontslaat, verliest de migrant niet direct het hele inkomen. Hoe migranten het werk en de werkomstandigheden ervaren hangt nauw samen met hun aspiraties, zoals Van Meeteren betoogt.⁴⁰ Iemand die het werk in Nederland als tijdelijk beschouwt om bijvoorbeeld familie te steunen of iets op te bouwen in het thuisland, vergelijkt de omstandigheden met het thuisland en zal eerder genoegen nemen met een voor Nederlandse standaarden lager loon.⁴¹ Van Meeteren concludeert dat migranten zonder verblijfsvergunning die vooral geld willen verdienen (min of meer de klassieke arbeidsmigranten) minder problemen ervaren met de werkomstandigheden in de illegaliteit dan migranten met legaliserings- en verblijfsaspiraties (asielmigranten, volgmigranten). Deze laatste groepen gaven in haar onderzoek vaker aan dat werkgevers hen uitbuiten.⁴² Hiah en Staring beargumenteren dat illegale tewerkstelling van Chinezen als min of meer vanzelfsprekend wordt gezien, met name wanneer Chinese restauranteigenaren zelf ook begonnen zijn als illegale werknemer in Nederland: illegaal werk wordt gezien als opstap naar een regulier bestaan. De gevoeligheid voor uitbuiting door gecombineerde werk- en huisvestingsregelingen, die cultureel meer geaccepteerd zijn binnen de Chinese gemeenschap, worden bovendien anders ervaren door de illegale werknemers.⁴³

39 Leerkes 2007.

40 Van Meeteren 2014.

41 Dit wordt ook wel een *'dual frame of reference'* genoemd, Piore 1979; Waldinger en Lichter 2003.

42 Van Meeteren (2014) maakt een onderscheid tussen drie groepen migranten zonder verblijfsvergunning met verschillende aspiraties: de *investment*-migranten, de *settlement*-migranten en legaliseringsmigranten. Investmentmigranten zijn niet van plan om zich blijvend te vestigen of legaliseren. Settlementmigranten daarentegen willen een min of meer permanent leven opbouwen en daar is legalisering van de verblijfsstatus geen noodzakelijk onderdeel van. Als de kans zich voordoet zullen ze wel proberen te legaliseren, maar ze zijn daar niet dagelijks mee bezig. Dit in tegenstelling tot de laatste groep, de legaliseringsmigranten, voor wie het verwerven van een legale verblijfsstatus onlosmakelijk verbonden is met het leiden van een beter leven in Nederland.

43 Hiah en Staring 2013; 2016.

De arbeidsparticipatie in Europa van migranten zonder verblijfsvergunning ligt over het algemeen lager dan in de Verenigde Staten.⁴⁴ Een gedeelte van de migranten zonder verblijfsvergunning in Europa overleeft zonder werk. Een derde van de door Burgers en Engbersen en door Van der Leun geïnterviewde migranten zonder verblijfsvergunning had geen betaald werk.⁴⁵ De grote meerderheid, 80 procent, van de uitgeprocedeerde asielzoekers die Kox in Utrecht sprak was niet in staat om zelfstandig in het eigen levensonderhoud te voorzien.⁴⁶ Het kan zijn dat migranten niet werken omdat ze geen werk kunnen vinden zonder geldige verblijfstitel. Het kan ook zijn dat ze niet werken omdat ze hopen hun verblijf te legaliseren en dit proces niet willen compliceren of saboteren.⁴⁷ Werken zonder tewerkstellingsvergunning kan namelijk gevolgen hebben in een asielpcedure. Ook loopt een migrant het risico om ontdekt te worden wanneer hij illegaal werkt of om een notificatie te krijgen het land te verlaten; en de kans op uitzetting stijgt. Dit risico willen sommigen niet lopen.⁴⁸

Een groot gedeelte van de migranten die Kox sprak in Utrecht (n = 61), had weleens gewerkt tijdens de periode dat zij illegaal in Nederland verbleven. De helft van deze 61 migranten werkte in de horeca of in winkels, 34 procent deed klusjes bij mensen thuis, 25 procent werkte in de schoonmaakbranche, 18 procent in de bouw, 18 procent in folder/reclamedistributie, en 16 procent in land- en tuinbouw. Huishoudelijk werk komt als categorie niet voor in dit onderzoek, maar is mogelijk onderdeel van klusjes bij mensen thuis. Sommigen van de respondenten van Kox geven namelijk wel aan schoongemaakt te hebben. Een klein gedeelte van de migranten die werkte (12 procent) was in staat zelfstandig in het levensonderhoud te voorzien met het illegale werk dat ze deden.⁴⁹ Ook kan de angst om het leefgeld van particuliere steunorganisaties te verliezen een rol spelen bij het niet zoeken van alternatieve inkomstenbronnen.⁵⁰

Omdat migranten zonder verblijfsvergunning sinds de Koppelingswet geen mogelijkheid meer hebben regulier werk te vinden, zijn zij aangewezen op de informele arbeidsmarkt. Sociale netwerken zijn cruciaal om deze

44 Hagan 1994; Mahler 1995.

45 Burgers en Engbersen 1999; Van der Leun 2003.

46 Kox 2009.

47 Van Meeteren 2014.

48 Pas wanneer een migrant langer dan zes maanden in een asielpcedure zit, kan een werkgever een tewerkstellingsvergunning aanvragen. Hier wordt echter maar beperkt gebruik van gemaakt, zie De Lange e.a. 2016; De Lange en Özdemir 2020.

49 Kox 2009.

50 Staring en Aarts 2010.

informele arbeidsmarkt te ontsluiten. Vaak zijn het mensen van dezelfde nationaliteit die helpen bij het vinden van werk. Migranten die beschikken over een dergelijk netwerk zijn meestal beter af dan migranten die dit niet hebben.⁵¹ Aan de andere kant kunnen sociale netwerken van dezelfde nationaliteit ook een negatieve uitwerking hebben, bijvoorbeeld vanwege sociale controle en kwetsbaarheid voor uitbuiting.⁵² Soms wordt werk via sociale netwerken doorgegeven.⁵³ Het kan dat pas aangekomen migranten zonder verblijfsvergunning een tussenpersoon betalen voor werk, bijvoorbeeld voor een of meerdere schoonmaakadressen.⁵⁴ Sociale netwerken zijn echter niet alleen van belang voor het ontsluiten van de informele arbeidsmarkt. Van Walsum toont aan dat de werkgevers van Filipijnse migranten tevens steun boden om toegang tot zorg te krijgen, huisvesting te vinden en in een enkel geval in het mogelijk maken van familiehereniging (omdat een werkgever optrad als sponsor). De Ghanese migranten die Van Walsum ook sprak voor haar studie, kregen dergelijke steun daarentegen niet vanuit hun werkgevers, maar wel vanuit de etnische gemeenschap.⁵⁵ In hoofdstuk 7 gaan we nader in op het belang van sociale en steunnetwerken voor de positie van migranten zonder verblijfsvergunning.

De meeste studies naar migranten zonder verblijfsvergunning in Nederland zijn gedaan in stedelijke gebieden, met name in de vier grote steden (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Utrecht). Volgens onderzoek van Leerkes uit 2004 woont naar schatting veertig procent van deze migranten in de vier grote steden.⁵⁶ Er zijn echter geen recentere gegevens beschikbaar over het aandeel migranten in de grote steden ten opzichte van kleinere steden en dorpen. Wel wordt vermoed dat de meeste migranten zonder verblijfsvergunning in de grote steden wonen in verband met de aanwezigheid van migrantengroepen en de informele arbeidsmarkt. Een uitzondering is de studie naar illegale tewerkstelling in de glastuinbouw door Benseddik en Bijl. Zij maakten een inventarisering van de omstandigheden waaronder migranten voor (in 1990/1991) en na (in 2000/2001) de invoering van de Koppelingswet werkten in de glastuinbouw. Hiervoor spraken zij ongeveer 100 migranten, waarvan 78 illegaal in Nederland verbleven op het moment van het interview. Het waren voornamelijk Marokkanen (bijna 50 procent) en Turken (34 procent)

51 Burgers e.a. 1999.

52 Mahler 1995; Hiah en Staring 2013.

53 Dit zijn zogenaamde *network referrals*, zie bijvoorbeeld Waldinger en Lichter 2003.

54 Zie hierover bijvoorbeeld het onderzoek naar Poolse migranten in Brussel van Paspalanova 2006.

55 Van Walsum 2011.

56 Leerkes e.a. 2004

die zij interviewden. Uit dit onderzoek kwam naar voren dat het merendeel (ongeveer 70 procent) in de periode na de invoering van de Koppelingswet in dienst was van een uitzendbureau, terwijl de meerderheid voor de invoering direct in dienst was van de tuinder. Verder lijkt de kwetsbaarheid van de migranten te zijn toegenomen: meer migranten geven aan problemen te hebben met het niet of niet volledig uitbetalen door werkgevers, verschuiving van de werktijd naar 's nachts om controles van de Inspectie SZW te ontlopen en minder mogelijkheden om via formele of informele kanalen betere werkomstandigheden af te dwingen.⁵⁷ Bovendien blijkt uit onderzoek van de Kinderombudsman dat de Koppelingswet leidt tot armoede onder Nederlandse kinderen van ouders zonder verblijfsvergunning.⁵⁸

Een aantal onderzoeken geeft een indicatie van hoeveel migranten zonder verblijfsvergunning (kunnen) verdienen in Nederland. Van Walsum constateerde dat huishoudelijk werkers uit de Filipijnen meer onderhandelingsmacht hadden dan huishoudelijk werkers uit Ghana. Dit vertaalde zich onder andere in een loonverschil: alle 17 Filipijnse migranten die zij sprak verdienden meer dan 10 euro per uur, terwijl alle 15 Ghanese migranten minder dan 10 euro per uur verdienden. Veel van haar Filipijnse respondenten kregen bovendien doorbetaald wanneer de werkgevers op vakantie gingen.⁵⁹ Het gemiddelde uurloon van Filipijnse en Indonesische huishoudelijk werkers lag volgens onderzoek van Ghaesi en collega's op 9,39 euro. Er wordt in deze studie geen onderscheid gemaakt in het gemiddelde uurloon tussen beide nationaliteiten. Daarnaast werkte een huishoudelijk werker volgens Ghaesi e.a. gemiddeld 21 uur per week. De gemiddelde werkweek van inwonende huishoudelijke hulpen lag echter hoger, met 46 uur per week.⁶⁰ Uit de studies van Burgers en collega's uit de jaren negentig kwam naar voren dat het uurloon van migranten zonder verblijfsvergunning om en nabij het minimumloon van destijds lag.⁶¹

Demografische kenmerken van migranten zonder verblijfsvergunning in het enquêteonderzoek

In deze paragraaf presenteren we achtergrondkenmerken van de migranten zonder verblijfsvergunning die hebben meegedaan aan onze enquêtestudie.

57 Benseddik en Bijl 2004.

58 De Kinderombudsman 2017.

59 Van Walsum 2011.

60 Ghaesi 2013.

61 Burgers e.a. 1999.

In het volgende hoofdstuk gaan we dieper in op de arbeidspositie van de migranten en bespreken we ook de achtergrondkenmerken van de migranten die we aantreffen in het dossieronderzoek bij de Inspectie SZW.

In totaal deden 123 migranten zonder verblijfsvergunning mee aan ons enquêteonderzoek in 2015. Twee derde van de respondenten was man (zie Figuur 4). Dit percentage ligt lager dan het percentage (van 82 procent) dat in de laatste schattingen werd genoemd.⁶² De helft van de respondenten was tussen 35 en 49 jaar oud, 30 procent tussen 20 en 34 en 18 procent tussen 50 en 65 (zie Figuur 3). In ons onderzoek hebben we een relatief grote groep 'oudere' migranten zonder verblijfsvergunning getroffen als we dit vergelijken met eerdere studies die verricht zijn in Nederland, waar telkens de meerderheid van de migranten jonger was dan veertig jaar. Relatief veel van de migranten die we hebben gesproken verblijft al meerdere jaren in Nederland. Onder de respondenten zien we dat de migranten die minder dan drie jaar in Nederland verblijven vaak jonger zijn (tot 35 jaar oud). Van de migranten die drie jaar of langer in Nederland wonen, is het grootste gedeelte 35 jaar of ouder (zie Figuur 5). Dit suggereert mogelijk dat het begin van een leven zonder verblijfsvergunning in Nederland eerder op jonge dan op latere leeftijd begint.

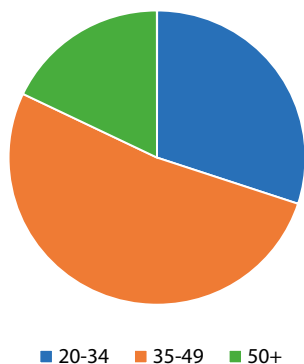
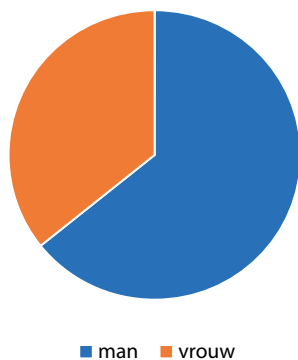
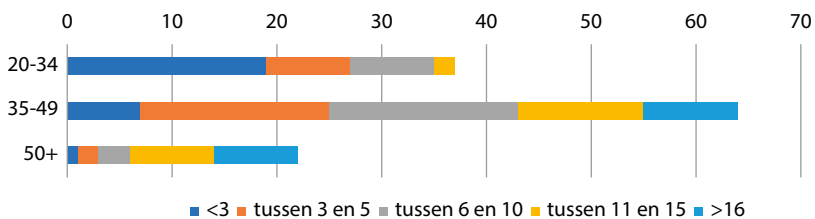
De grootste groep migranten in onze studie kwam uit Ghana (25 migranten, 20 procent van alle respondenten), gevolgd door Nigeria (12 procent), Bolivia (10 procent), Indonesië (9 procent) en Brazilië (7 procent). Zie Tabel 1 voor de overige nationaliteiten. De verdeling van de nationaliteiten in onze studie had vooral te maken met de taalselectie die we hanteerden in het onderzoek (zie methodebijlage), en zegt niets over de verdeling van nationaliteiten in de totale populatie migranten zonder verblijfsvergunning in Nederland.

Aangezien we een groot gedeelte van onze respondenten benaderd hebben via contactpersonen vanuit religieuze instanties, geeft het merendeel aan gelovig te zijn – 10 procent van onze respondenten is niet religieus; 20 procent is moslim en de overige 70 procent christen.

Bijna de helft (44 procent) van de respondenten spreekt geen of slechts enkele woorden Nederlands. Ruim een kwart (28 procent) geeft aan alleen enkele zinnen Nederlands te kunnen spreken. Eveneens ruim een kwart (27 procent) van de migranten geeft aan redelijk tot goed Nederlands te spreken. Bijna twee derde spreekt redelijk tot goed Engels. Een kwart geeft aan niet of slechts enkele woorden Engels te spreken.

Bijna zestig procent van de migranten in onze studie is alleenstaand en een kwart getrouwd. Ruim de helft (57 procent) heeft kinderen. De kinderen

62 Van der Heijden 2020.

Figuur 3 Leeftijd respondenten enquêteonderzoek (n = 123)**Figuur 4** Genderverdeling respondenten enquêteonderzoek (n = 123)**Figuur 5** Leeftijd respondenten enquêteonderzoek naar verblijfsduur in jaren in Nederland (n = 123)

Tabel 1 Overzicht nationaliteiten respondenten enquêteonderzoek

n = 123					
Ghana	25	Sierra Leone	3	Guatemala	1
Nigeria	15	Chili	2	Guinée	1
Bolivia	12	Ecuador	2	Irak	1
Indonesië	11	Eritrea	2	Marokko	1
Brazilië	9	Servië	2	Mexico	1
Colombia	5	Zuid-Afrika	2	Palestina	1
Libië	4	Venezuela	2	Panama	1
Algerije	3	Afghanistan	1	Somalië	1
Honduras	3	Armenië	1	Tanzania	1
Ivoorkust	3	Bosnië	1	Togo	1
Liberia	3	Egypte	1	Zimbabwe	1

van deze ouders wonen in 54 procent van de gevallen in het geboorteland van de geïnterviewde migrant, en in 29 procent van de gevallen in Nederland. In de overige gevallen woont een gedeelte van de kinderen in Nederland en een gedeelte in het geboorteland of wonen de kinderen in een derde land dat niet het geboorteland van de migrant is.

Het merendeel van de respondenten is naar school geweest. Tien procent geeft aan geen scholing genoten te hebben. In totaal heeft 15 procent een academische opleiding en 4 procent een hogere beroepsopleiding afgerond. Zeven procent heeft een middelbare beroepsopleiding gedaan. Ruim de helft (55 procent) heeft als hoogste opleiding middelbare school afgerond of tot 16 of 18 jaar op school gezeten. Een kleine groep (7 procent) heeft enkel basisonderwijs genoten.

Migratiegeschiedenis van migranten in dossier- en enquêteonderzoek

Uit de migratieliteratuur weten we dat de meeste migranten zonder verblijfsvergunning, in tegenstelling tot de publieke perceptie op basis van mediabeelden van illegale grensovergangen tussen Libië en Italië bijvoorbeeld, ooit wel een verblijfsrecht gehad heeft en legaal binnen is gereisd.⁶³ Migranten komen bijvoorbeeld met een legaal toeristenvisum naar Nederland en keren na afloop daarvan niet terug naar het thuisland, de zogenaamde overstayers.

63 De Haas 2008.

Hoewel in ongeveer de helft van de Wav-boetedossiers van de Inspectie SZW geen informatie staat over de migratieachtergrond van de migrant,⁶⁴ blijkt uit de analyse dat wanneer hier wel informatie over is opgenomen 71 migranten via een ander EU-land (met name Italië, Spanje en België) naar Nederland is gekomen. Dit betreft bijvoorbeeld mensen met een tijdelijke verblijfsvergunning in die landen die doormigreren naar Nederland, iets wat na drie maanden verblijf tijdens de visumvrije termijn illegaal verblijf oplevert, namelijk een vorm van 'overstaying'. Er zijn echter ook migranten met een permanente verblijfsvergunning in die landen (de zogenaamde langdurig ingezetenen vergunning op grond van de Europese Richtlijn 2003/109/EG) die gebruik kunnen maken van mobiliteitsrechten op grond van die richtlijn. Uit het dossieronderzoek bleek dat de manier waarop migranten van dit recht om door te migreren gebruikmaakten niet altijd in overeenstemming was met het Unierecht. Daardoor was alsnog sprake van illegale tewerkstelling.⁶⁵ Verder blijkt uit het dossieronderzoek dat een deel van de aangetroffen migranten ooit een asielaanvraag heeft gedaan (44 migranten) of via een werkgever naar Nederland is gekomen (25 migranten). De min of meer klassieke toerist-overstayer wordt nauwelijks aangetroffen door de Inspectie SZW (althans dat blijkt niet uit de genoteerde informatie). Het betreft slechts 8 migranten.

Daarnaast waren er 7 migranten aangetroffen waarbij de Inspectie SZW vermoedens had van mensensmokkel. Van degenen die met behulp van een werkgever naar Nederland waren gekomen, werkten 15 personen in de scheep- of binnenvaart zonder geldig verblijfsrecht (drie Filipijnen in de binnenvaart en 11 Russen in de scheepvaart). Vier vreemdelingen met Chinese nationaliteit die via een werkgever naar Nederland waren gekomen,

64 'Migratieroute' is in het dossieronderzoek breed geïnterpreteerd en omvat hier de fysieke of juridisch/administratieve route die een vreemdeling bewandeld heeft om Nederland binnen te komen. Informatie in de dossiers over de migratieroutes was beperkt: in bijna de helft van de gevallen stond hierover niets in het boeterapport. Als een vreemdeling een verblijfsvergunning uit een Europees land had en er verder geen informatie in het dossier stond over de binnenkomst, is dit gekwalificeerd als aankomst via een EU-land. Als opgenomen is dat een vreemdeling door een werkgever naar Nederland is gehaald, betekent dit niet dat diegene niet mogelijk via een ander EU-land Nederland binnen is gekomen. In de categorisering is gekozen om zo precies mogelijk te zijn, om inzicht te krijgen via welke weg een vreemdeling naar Nederland gekomen is.

65 Zie hierover uitgebreider: Della Torre en De Lange 2017; Boeles 2016. In het Nieuwe migratie- en asielpact, 23 september 2020, COM(2020) 609 stelt de Europese Commissie voor het recht om door te migreren met een langdurig ingezetenenvergunning, en daarmee in een andere lidstaat te werken, te verruimen zodat doormigratie van deze migranten en hun tewerkstelling minder snel als illegale tewerkstelling zal kwalificeren.

werkten in restaurants op verlopen tewerkstellingsvergunningen. Zie Tabel 2 voor een overzicht van de migratieroutes uit het dossieronderzoek.

Tabel 2 Migratieroutes migranten uit dossieronderzoek

Migratieroutes	n = 332
Onbekend	146
Fysieke routes	
via Italië	18
via Spanje	14
via België	16
via overig EU-land	23
totaal via EU-land	71
Administratieve routes	
Asiel	44
door werkgever	25
als student	11
als toerist	8
via mensensmokkel	7
als au pair	5
als familielid EU-burger	5
relatie met EU-burger	4
overig	6

Ons enquêteonderzoek bevestigt het beeld uit de literatuur. Het merendeel van de migranten die wij spraken in Amsterdam was Nederland legaal binnengekomen, terwijl een derde zonder geldige documenten de Nederlandse grens overgestoken is met behulp van een mensensmokkelaar, op de papieren van iemand anders of met vervalste documentatie (of een combinatie van deze). In Tabel 3 geven we een overzicht van de migratieroutes van de migranten die meededen aan ons enquêteonderzoek. Een gedeelte van deze migranten kwam uit niet-visumplichtige landen, zoals Brazilië.⁶⁶ Daarnaast zijn 26 migranten met een toeristenvisum voor Nederland en 17 migranten met een visum van een andere Europese lidstaat Nederland binnen gereisd, drie migranten hadden een (tijdelijk) verblijfsdocument uit een ander EU-land en zes migranten kwamen op een ander soort visum naar Nederland.

66 Zie 'Lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en lijst van derde landen waarvan de onderdanen van deze plicht zijn vrijgesteld' (versie 11 juni 2017), <https://www.nederlandenu.nl/reizen-en-wonen/documenten/publicaties/2017/01/01/lijt-visumplichtige-en-niet-visumplichtige-nationaliteiten-kort-verblijf-nl>

Vijf migranten hadden een visum voor België, vijf voor Frankrijk, drie voor Duitsland, twee voor Italië, één voor Oostenrijk, één voor Noorwegen, één voor Spanje en één gaf aan dat het een Benelux-visum was geweest. Ongeveer een derde van de migranten die wij spraken is zonder geldige documenten de Nederlandse grens overgestoken (illegale binnenkomst) – dit kan via een mensensmokkelaar, zonder papieren, op de papieren van iemand anders of op valse documenten zijn geweest (of een combinatie van deze). Drie migranten gaven aan dat iemand anders hun reis geregeld had en dat ze niet wisten via welke administratieve route zij waren binnengekomen. Drie andere migranten gaven aan niet te weten of ze legaal dan wel illegaal Nederland waren binnen gereisd.

Tabel 3 Migratieroutes migranten uit enquêteonderzoek

Migratieroutes	n = 119
Illegale binnenkomst (via mensensmokkelaar, zonder papieren, op de papieren van iemand anders of valse documenten)	34
Visumvrij	27
Nederlands toeristenvisum	26
Visum van EU-lidstaat	17
Iemand anders regelde dit	3
Met een (tijdelijk) verblijfsdocument van een ander EU-lidstaat	3
Overige visa	6
Weet het niet	3

Veel migranten krijgen hulp om naar Nederland te komen: 78 migranten die we in Amsterdam spraken, gaven dit aan. Meestal waren dit familieleden, vrienden of kennissen in het thuisland. Twintig migranten gaven aan dat het een tussenpersoon was, een ‘agency’ in het thuisland of een mensensmokkelaar. Twaalf migranten werden geholpen door familieleden, vrienden of kennissen in Nederland. Minder dan de helft van de migranten die geholpen zijn met hun reis naar Nederland geeft aan dat ze hiervoor betaald hebben (30 migranten zeggen betaald te hebben). De bedragen die genoemd worden variëren van 400 euro tot 10.000 dollar, tot een diamant uit Sierra Leone of gouden sieraden.

Hoewel migratiebeslissingen niet altijd gepland zijn en tevens spontaan genomen worden, hebben we migranten gevraagd wat hun belangrijkste reden was om naar Nederland te komen.⁶⁷ Ongeveer de helft van de mi-

67 Dit betekent niet dat migranten ook noodzakelijkerwijs een bewuste en weloverwogen keuze gemaakt hebben om in Nederland te wonen. Sommige migratiebeslissingen worden

granten die wij spraken in Amsterdam gaf aan dat ze vanwege economische overwegingen naar Nederland zijn gekomen ($n = 61$). Een kwart is vertrokken vanwege vluchtmotieven ($n = 29$), 13 migranten kwamen vanwege familieredenen, drie volgden hun partner of kwamen vanwege de liefde, drie kwamen hier vanwege vakantie en twee kwamen samen met hun ouders naar Nederland. Naast de motivatie voor Nederland hebben we ook gevraagd wat de reden was om naar Amsterdam te gaan. De aanwezigheid van vrienden of kennissen en familie was de belangrijkste reden om naar Amsterdam te komen. Dit gold voor bijna de helft van de migranten die wij spraken. De aanwezigheid van de etnische gemeenschap wordt door 12 migranten als belangrijkste reden genoemd. De aanwezigheid van steunorganisaties wordt door 13 migranten als belangrijkste reden genoemd.

Bovendien kwamen niet alle migranten die wij in Amsterdam spraken direct vanuit hun geboorteland naar Nederland. Een groep van 44 migranten heeft voordat zij naar Nederland kwam in een ander land dan hun geboorteland gewoond. 25 migranten (waaronder zeven Ghanezen, vier Colombianen, drie Nigerianen en twee Eritreeërs) geven aan eerder in een Europees land gewoond te hebben. Negen respondenten hebben eerder in Italië gewoond, vijf eerder in België, vier in Duitsland, vier in Spanje, twee in Zwitserland en twee in Noorwegen. Anderen hebben in Finland, Frankrijk, Griekenland, Denemarken, Engeland en Zweden gewoond. Zes migranten hebben in twee of drie Europese landen gewoond voordat ze naar Nederland kwamen. We hebben de migranten niet gevraagd waarom ze vanuit deze Europese landen door zijn gereisd naar Nederland.⁶⁸

De meeste migranten zonder verblijfsvergunning die wij gesproken hebben in Amsterdam wonen al geruime periode in de illegaliteit in Nederland (zie Tabel 4). Een tiende (12 procent) woonde minder dan een jaar in Nederland op het moment dat wij ze spraken. Bijna 80 procent woonde echter drie jaar of meer in Nederland toen wij ze zagen, voor 64 procent is dit vijf jaar of meer, en 35 procent van de migranten die wij spraken woont tien jaar of meer in Nederland. Een persoon woonde zelfs al 31 jaar in Nederland. Verder gaf het merendeel van de migranten (90 procent) aan de komende jaren in Nederland te willen blijven. Zes migranten wilden liever terug naar het thuisland, en twee naar een land waar Engels gesproken wordt.

bijvoorbeeld genomen op basis van geruchten of een idee van de mogelijkheden die een ander land kan bieden.

68 De verwachte mogelijkheden op werk kunnen een rol gespeeld hebben in doormigratie binnen Europa. Zo sprak Van Meeteren (2014, p. 120) bijvoorbeeld enkele migranten zonder verblijfsvergunning in België die eerder in Nederland hadden gewoond en naar België verhuisd waren omdat het naar verluidt makkelijker was om daar aan werk te komen zonder verblijfspapieren.

Tabel 4 Lengte verblijf in Nederland migranten uit enquêteonderzoek

Lengte verblijf in Nederland	n = 123
minder dan 1 jaar	15
1 jaar	7
2 jaar	5
3 jaar	10
4 jaar	7
5 jaar	11
tussen 6 en 10 jaar	29
tussen 11 en 15 jaar	22
16 jaar of meer	17

Regularisatieprogramma's en mechanismen voor legalisering zijn spaarzaam in Nederland de laatste decennia, zoals we in hoofdstuk 1 bespraken. Op dit moment zijn de enige opties voor migranten die zonder verblijfstitel in Nederland verblijven om hun verblijfsstatus te legaliseren het krijgen van een verblijfsvergunning op humanitaire gronden. Ondanks deze beperkte mogelijkheden gaf de helft van de migranten die we spraken in ons enquêteonderzoek aan dat ze ooit geprobeerd hebben een verblijfsvergunning te krijgen. In totaal gaven 50 migranten aan dit nooit geprobeerd te hebben: Negen van de elf migranten uit Indonesië heeft nooit getracht de verblijfsstatus te regulariseren, dit geldt ook voor 22 van de 37 migranten uit Midden- en Zuid-Amerika die we spraken en 17 van de 49 Afrikaanse migranten. De meest genoemde route om te regulariseren⁶⁹ was door asiel aan te vragen, 19 migranten gaven dit aan. Acht migranten hadden op medische gronden een aanvraag voor een verblijfsvergunning gedaan, zes hebben getracht een werkvergunning te krijgen, zes hebben geprobeerd via het kinderpardon een verblijfsrecht te krijgen, vijf hebben geprobeerd te regulariseren via een huwelijk en vijf geven aan dat ze een advocaat benaderd hebben in het verleden. Hoewel sommige migranten misschien ook als economische migrant hun verblijf zouden willen regulariseren, zijn de toch al zeer beperkte opties niet open voor migranten die al in Nederland verblijven. Toch zeggen twee Afrikaanse en vier Latijns-Amerikaanse migranten dat ze deze optie hebben bekeken of serieus hebben geprobeerd. Vijf migranten uit Latijns-Amerika hebben het kinderpardon geprobeerd, maar omdat

69 We moeten hier opmerken dat we per migrant één antwoord genoteerd hebben wanneer zij wel geprobeerd hebben een verblijfsvergunning te krijgen. Het is goed mogelijk dat sommige migranten meerdere pogingen ondernomen hebben om een verblijfsvergunning te krijgen en meerdere routes bewandeld hebben, maar dat is niet genoteerd.

zij nooit asiel hebben aangevraagd in Nederland, voldoen ze niet aan de voorwaarden tot regularisatie op grond van deze regeling.

De invloed van corona

Om verspreiding van het virus te beperken werd reizen over de grens ontraden en werd het luchtruim gesloten. Ook het openbaar vervoer werd in principe enkel opengesteld voor noodzakelijke reizen, en in de beginperiode van de coronapandemie enkel voor mensen met cruciale beroepen. Naast verlies van werk en inkomen, waarover meer in het volgende hoofdstuk, werd hiermee de bewegingsruimte van deze groep migranten, die vaak afhankelijk zijn van openbaar vervoer, flink ingeperkt. De beperkingen in het openbare leven en de informele werksfeer en de gevolgen daarvan voor de persoonlijke situatie van migranten zonder verblijfsvergunning, kan reden zijn geweest om terugkeer naar het thuisland te overwegen. De gegevens over vrijwillige terugkeer van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) lijken te suggereren dat dit voor een aantal Brazilianen zonder verblijfsvergunning in Nederland het geval is geweest. Volgens deze gegevens lag het aantal Brazilianen dat in 2020 vrijwillig terugkeerde met hulp van de IOM met 182 een stuk hoger dan de 104 migranten die in 2019 terugkeerden.⁷⁰

De Nederlandse overheid nam geen maatregelen om migranten zonder verblijfsvergunning bescherming te bieden. Italië daarentegen voerde in mei 2020 een regularisatieprogramma in voor migranten die in de agrarische sector werkten of huishoudelijk werk (inclusief zorg aan huis) verrichtten. Met de regularisatie wilde de Italiaanse overheid adequate bescherming van de individuele en collectieve gezondheid garanderen.⁷¹ Human Rights Watch merkt echter op dat de maatregel vooral ingegeven was door economische motieven om voldoende arbeid te garanderen voor essentiële sectoren, en niet zozeer om de rechten van deze werkenden te beschermen.⁷² In Portugal kwamen migranten met een al ingediende aanvraag tot

⁷⁰ IOM 2021.

⁷¹ Rijken 2021.

⁷² HRW 2020. Ook blijkt uit deze eerste evaluatie dat het bereik van de regularisatie beperkt was (ongeveer een derde van de geschatte populatie migranten zonder verblijfsvergunning diende een aanvraag in; 85 procent van de aanvragen kwam van huishoudelijk werkers, 15 procent van werknemers in de agrarische sector; migranten werkzaam in de bouw, horeca of logistiek konden geen aanvraag indienen). Het feit dat een werkgever een aanvraag (als sponsor) moet indienen – voor een bedrag van 500 euro – werkt volgens HRW bovendien misbruik in de hand en beperkt de mogelijkheden voor migranten om een aanvraag in te dienen. Rijken 2021.

regularisatie of vergunning voor verblijf versneld in aanmerking voor een tijdelijke verblijfsvergunning. Andere landen, zoals Griekenland, Ierland, Italië, Luxemburg, Polen, Slowakije en Finland, verlengden de looptijd van verblijfsvergunningen om te voorkomen dat mensen zonder verblijfstitel zouden komen te zitten.⁷³

Conclusie

In dit hoofdstuk beschreven we de stand van het huidige onderzoek in Nederland naar de positie en omvang van de groep migranten zonder verblijfsvergunning in Nederland. Bovendien bespraken we de achtergrondkenmerken van de migranten die wij in ons onderzoek aantroffen. In vergelijking met eerder onderzoek, hebben wij in ons onderzoek een meer divers aantal nationaliteiten meegenomen. Met name de situatie van migranten zonder verblijfsvergunning uit Midden- en Zuid-Amerika is onderbelicht in het bestaand onderzoek over migranten zonder verblijfsvergunning. Wat verder opvalt is dat de leeftijd van de migranten in ons enquêteonderzoek gemêleerd is, en dat we ook een substantiële groep migranten gesproken hebben die ouder is dan 40. De migratieachtergrond van de huidige populatie migranten zonder verblijfsvergunning in Nederland is niet eenduidig. De groep migranten die wij spraken in Amsterdam was divers, en het merendeel is Nederland op legale manier binnengekomen, wat in lijn is met internationaal onderzoek. En hoewel de mogelijkheden om te regulariseren in Nederland beperkt zijn, heeft toch de helft van de migranten die we spraken een poging ondernomen om een verblijfstitel te bemachtigen.

73 PICUM 2020.

3 Onzichtbaar werk: arbeidsomstandigheden en ervaringen

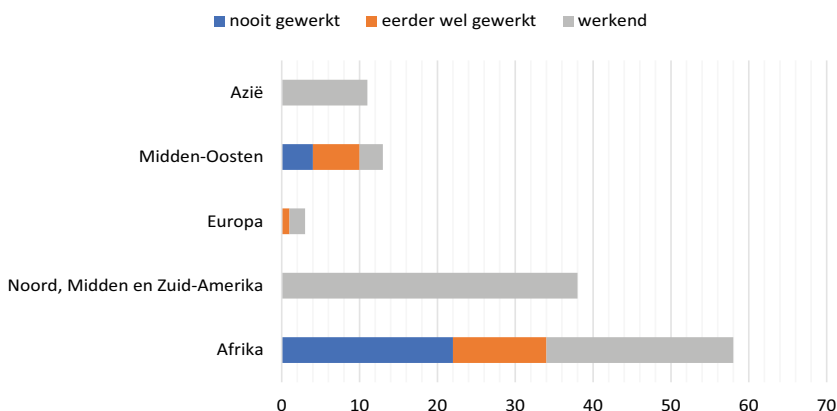
Inleiding

Dit hoofdstuk bespreekt de omstandigheden waaronder in Nederland gewerkt wordt door migranten zonder verblijfsvergunning. De werkgelegenheid voor deze migranten valt kort gezegd in twee categorieën uiteen: informeel werk binnen kleine bedrijven of particuliere huishoudens, of werken op vervalste of op andermans papieren. Het werk geschiedt doorgaans aan de onderkant van de arbeidsmarkt. De data van het dossieronderzoek weerspiegelen de werkzaamheden in kleine bedrijven (binnen de etnische economie), die van het enquêteonderzoek betreffen voornamelijk werkzaamheden binnen particuliere huishoudens. Dat iemand werk heeft in de informele economie in Nederland wil echter niet zeggen dat hij genoeg verdient om zichzelf en eventuele naasten financieel te onderhouden.

Werkzaamheden in de illegaliteit

De meerderheid van de migranten zonder verblijfsvergunning die we spraken voor dit onderzoek, werkte op het moment van het interview (63%). Een vijfde (21%) gaf aan nooit gewerkt te hebben in Nederland, en 15% gaf aan op het moment van het interview niet te werken maar in het verleden wel werk gehad te hebben. De 44 migranten die niet werkten op het moment van het interview kwamen uit Afrika (33 van de 44) en uit het Midden-Oosten (10). Driekwart van de migranten zonder werk is man (34 van de 44). 19 migranten gaven aan eerder wel gewerkt te hebben in Nederland. Zes van hen maakten schoon in een hotel, kantoor of restaurant, drie deden huishoudelijk werk, drie verrichtten kleine klusjes hier en daar, twee werkten als klusjesman en twee werkten in de vleesverwerking, één migrant werkte als host, één als chef-kok en een ander werkte eerder als krantenbezorger. De werkzaamheden in deze publiek toegankelijke werkplekken, bijvoorbeeld schoonmaakwerk in kantoren, fabriekswerk, werkzaamheden in de land- en tuinbouw, zijn door verscherpte controles en toegenomen boetes voor werkgevers waarschijnlijk minder toegankelijk geworden voor migranten

Figuur 6 Overzicht werkenden en niet-werkenden respondenten naar continent (n = 123)



zonder verblijfsvergunning.¹ Dit beeld wordt bevestigd door de migranten die wij spraken. Een Zuid-Afrikaanse migrant vertelde bijvoorbeeld: *“He said he did many odd jobs but it seemed they were mostly organised by the same employers who were very cautious not to give them too much work or let them get too familiar with them. They picked him and other undocumented people up to avoid the police noticing them travel to the workplace”*.

Op basis van ons onderzoek in Amsterdam zien we dat vrouwen vaker aan het werk waren (77% had werk) dan de mannen die wij spraken (56% had een baan). Een gedeelte van de mannen zonder werk (bijna de helft) gaf aan eerder wel werk te hebben gehad in Nederland.²

Alle migranten uit Zuidoost-Azië en uit Latijns-Amerika die wij interviewden hadden werk (zie Figuur 6). Hierbij dient opgemerkt te worden dat dit gezien de selectiemethode in ons onderzoek niet representatief is voor alle migranten zonder verblijfsvergunning afkomstig uit deze regio's. Het beeld dat echter naar voren komt vanuit onze selectieve interviewgroep, komt overeen met wat steunorganisaties en andere belangenbehartigers van migranten zonder verblijfsvergunning in Nederland aangeven. Bij hen bestaat het beeld dat migranten uit deze regio's makkelijker werk

1 Deze ontwikkeling wordt tevens gesignaleerd in andere studies: zie Van der Leun en Kloosterman 2006; Engbersen en Broeders 2009.

2 Bijna de helft van de 34 niet-werkende mannen gaf aan eerder wel gewerkt te hebben in Nederland. Van de tien vrouwen die wij spraken die niet werkten, waren er drie die eerder wel gewerkt hadden. In dit onderzoek hebben we de migranten niet gevraagd of zij op dat moment legaal verblijf hadden in Nederland, dus het zou kunnen zijn dat zij toentertijd legaal aan het werk waren.

vinden op de informele arbeidsmarkt dan bijvoorbeeld migranten uit het Midden-Oosten of Afrika.

In de bespreking van de werkomstandigheden en ervaringen van de migranten zonder verblijfsvergunning die we geïnterviewd hebben, gaat het in het navolgende enkel over de groep die aangaf op het moment van het interview werk te hebben (n = 78). De genderverhouding van de werkzame migranten was ongeveer gelijk (44 procent van de migranten met werk was vrouw).

Type werkzaamheden

Het merendeel van de geïnterviewde migranten werkte als huishoudelijk werk(st)er. De overige werkzaamheden vinden ook vaak in de privé sfeer plaats, zoals werkzaamheden als oppas, het verrichten van klusjes of tuinieren. Als we het hierna hebben over huishoudelijk werk, bedoelen we huishoudelijk schoonmaakwerk. Soms worden oppassen/babysitten of klusjes in de privé sfeer ook onder huishoudelijk werk geschaard. Wij hebben gekozen om hierin specifiek te zijn. Werkzaamheden die door één migrant in onze interviewpool gedaan werden, staan in de categorie overig (dit is bijvoorbeeld tuinman, kapper, masseur, verhuizer, muzikant, schilder, receptionist). Werk in de huishoudelijke sfeer wordt in de literatuur veelal geassocieerd met vrouwenwerk³, en de meeste migranten die wij spraken in Amsterdam beaamden dat huishoudelijk werk maatschappelijk gezien (in Nederland, maar vaak ook in het land van herkomst) als vrouwenwerk werd gezien. Desondanks spraken wij ook mannelijke migranten die werkzaam waren als huishoudelijke hulp.⁴ Veel migranten gaven aan dat er zonder verblijfsvergunning weinig werk te vinden was in Nederland, behalve werk in de privé huishoudens.

Uit het dossieronderzoek komt naar voren dat de Inspectie SZW in 2014 de meeste migranten zonder verblijfsvergunning (n = 332) aantrof in publiek toegankelijke werkplekken en voornamelijk in de horecasector (een derde van het totaal). De tweede categorie qua grootte zijn marktkramen, waar een kleine tien procent wordt aangetroffen, en zes procent werd aangetroffen in een kapsalon. Hierop volgt de sector schoonmaak met vijf procent.⁵ Bij nadere

3 Zie bijvoorbeeld Triandafyllidou en Kosic 2006; Anderson 2001; Hondagneu-Sotelo 2001; Parrenas 2001.

4 Ook Van Meeteren constateerde in haar onderzoek dat de meeste vrouwelijke migranten zonder verblijfsvergunning als huishoudelijk werkster geld verdienen, maar dat ook een groep mannelijke migranten zonder verblijfsvergunning als huishoudelijk werker actief was; 2014.

5 Voor een totaaloverzicht van de verschillende werkplekken waar migranten zonder verblijfsvergunning werden aangetroffen, zie bijlage met aanvullende tabellen.

Tabel 5 Type werkzaamheden naar werk- en inkomenszekerheid

	onstabiel werk	stabiel werk	n
huishoudelijk schoonmaakwerk	2	43	45
schoonmaak (restaurants, kantoren, hotels)	1	4	5
oppassen/babysitter	1	3	4
klusjes hier en daar	3	0	3
handel	2	1	3
(winkel/markt)verkoop	1	1	3
kok	1	1	2
klusjesman	2	0	2
kranten of folders bezorgen	1	2	2
overig	4	5	9
Totaal	18	57	78

bestudering van werkzaamheden verricht door aangetroffen migranten zonder verblijfsvergunning bleek dat een groot gedeelte schoonmaakte (22 procent) of eten bereidde (19 procent). Acht procent werkte als klusjesman, acht procent werkte achter een marktkraam, zeven procent verrichte alerhande werkzaamheden, zes procent was kapper, vijf procent werkte op een schip, vier procent werkte als masseur/masseuse en vier procent werkte in de verkoop (niet op een markt). Hoewel er weinig informatie in de boeterapporten stond over de werkomstandigheden, staat in de meerderheid van de dossiers (80 procent) informatie over hoelang de migrant werkzaam was op de desbetreffende werkplek. Soms ontkende de migrant daar te werken en gaf aan enkel te helpen, dan was het niet mogelijk om een indicatie te noteren van de arbeidsduur. 17 procent van de migranten (n = 55) gaf aan dat het hun eerste werkdag was. Een derde van de migranten gaf aan een week of minder aan het werk te zijn op de desbetreffende werkplek. In welke mate deze informatie uit de getuigenverklaringen in de boetedossiers overeenstemt met de daadwerkelijke arbeidsduur is op basis van dit onderzoek niet te zeggen.

De data van de dossierstudie geven een beeld van werkzaamheden in reguliere werkplekken, terwijl de data op basis van ons enquêteonderzoek een beeld schetsen van werkzaamheden in de huishoudelijke sfeer. Op basis van artikel 17 Wav kunnen inspecteurs van de Inspectie SZW ook ‘achter de voordeur’ onderzoek doen, dus een woning betreden. Daarvoor moet sprake zijn van een redelijk vermoeden van een overtreding, bijvoorbeeld na een melding. Voor het betreden van de woning moet de inspecteur een machtiging tot binnentreding van de officier van justitie krijgen. Ook bij vermoedens van mensensmokkel of mensenhandel kan de Inspectie SZW

in privéhuishoudens controleren.⁶ Daardoor hebben we in ons onderzoek in Amsterdam een andere groep migranten zonder verblijfsvergunning in beeld gebracht dan de groep die in beeld is bij de Inspectie SZW, zodat beide empirische onderzoeken elkaar goed aanvullen.

Nationaliteiten werkzame migranten zonder verblijfsvergunning

Qua nationaliteiten zien we een verschil tussen de migranten aangetroffen door de Inspectie SZW en de werkende migranten die wij spraken in Amsterdam (zie Tabel 6). In deze tabel zijn enkel de migranten uit het enquêteonderzoek weergegeven die aangaven te werken op het moment dat wij ze spraken.

Tabel 6 Nationaliteiten werkzame migranten in enquête- en dossieronderzoek

Nationaliteiten enquêteonderzoek	n = 78	Nationaliteiten dossieronderzoek	n = 332
Bolivia	12	China	62
Ghana	11	India	28
Indonesië	11	Turkije	27
Brazilië	9	Egypte	22
Colombia	5	Marokko	21
Nigeria	5	Ghana	17
Honduras	3	Indonesië	16
Chili	2	Filipijnen	14
Ecuador	2	Pakistan	13
Eritrea	2	Irak	12
Sierra Leone	2	Rusland	11
Venezuela	2	Brazilië	10
Algerije	1	Oekraïne	7
Bosnië-Herzegovina	1	Afghanistan	6
Egypte	1	Suriname	6
Guatemala	1	Ethiopië	5
Guinee	1	Guinee	5
Ivoorkust	1	Eritrea	4
Liberia	1	Algerije	3
Libië	1	Bosnië-Herzegovina	3
Mexico	1	Georgië	3
Panama	1	Iran	3
Servië	1	Nepal	3
Zuid-Afrika	1	Overig	31

6 Het werkplekonderzoek van de drie migranten die in het dossieronderzoek als huishoudelijk werk(st)ers werkten, werd ingesteld naar aanleiding van een vermoeden van mensensmokkel.

Sommige migrantennationaliteiten waren sterker vertegenwoordigd in bepaalde sectoren dan andere, bleek uit ons dossieronderzoek. Chinese migranten werden bijvoorbeeld vooral aangetroffen door de Inspectie SZW in restaurants (n = 41).⁷ Daarnaast hadden 12 van de 15 migranten die in schoonheids- en massagesalons werden aangetroffen de Chinese nationaliteit. Niet alle migranten die in restaurants werkten, hielden zich bezig met het bereiden van eten. Na de Chinezen was de grootste nationaliteitsgroep in restaurants afkomstig uit Egypte (n = 13), maar slechts twee van hen hielden zich bezig met het bereiden van eten. Meer dan de helft van de door de Inspectie SZW aangetroffen Ghanezen was werkzaam als schoonmaker (n = 10), vijf van de 10 Brazilianen en zes van de 16 Indonesische migranten werkten ook in de schoonmaak.

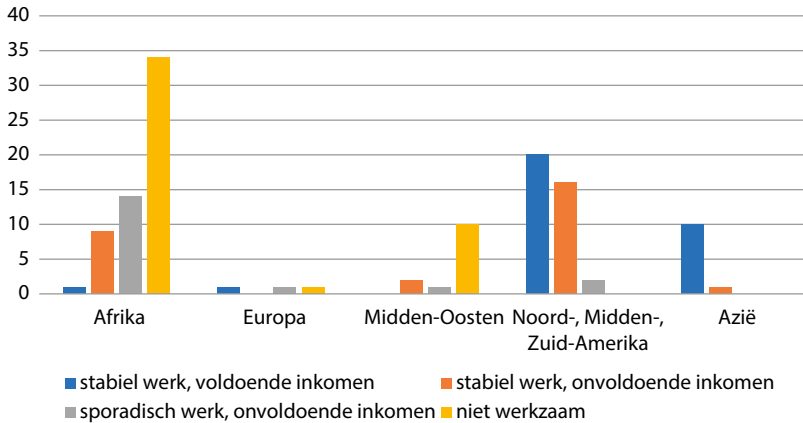
Verschillende mate van werk- en inkomenszekerheid

In de Wav-boeterapporten troffen we tijdens onze dossierstudie slechts beperkte informatie aan over de omstandigheden waaronder migranten zonder verblijfsvergunning werkzaam waren. Behalve een omschrijving van de werkzaamheden stond er slechts in een vijfde van de dossiers informatie over het verdiende uurloon of het aantal uren dat de desbetreffende migrant aan het werk was. Het opgetekende uurloon lag regelmatig onder het minimumloon.

De werkzekerheid van het werk dat de migranten verrichten binnen de informele economie verschilt. Waar eerder onderzoek aantoonde dat migranten zonder verblijfsvergunning vaak weinig werkzekerheid genieten,⁸ gaf driekwart van de werkende migranten die wij spraken aan dat hun werk redelijk stabiel was (in de zin dat het aantal werkuren iedere week redelijk voorspelbaar en stabiel was). Minder dan de helft van de werkende migranten gaf aan dat het inkomen dat zij verdienden voldoende was om zichzelf en eventuele gezins- en familieleden te onderhouden. Op basis van deze gegevens kunnen we drie groepen migranten onderscheiden met verschillende mate van werk- en inkomenszekerheid in Nederland: migranten met stabiel werk waarmee voldoende inkomen verdiend wordt (n = 32), migranten met stabiel werk maar onvoldoende inkomen (n = 28),

7 Dit hangt samen met het risicogerichte inspectiebeleid van de Inspectie SZW, waarover meer in hoofdstuk 4.

8 De migranten zonder verblijfsvergunning die aan het werk waren, hadden meestal geen stabiel, langdurig werk, maar schuiven 'in and out of employment', zie Van der Leun 2003.

Figuur 7 Werkzekerheid migranten naar continent (n = 123)

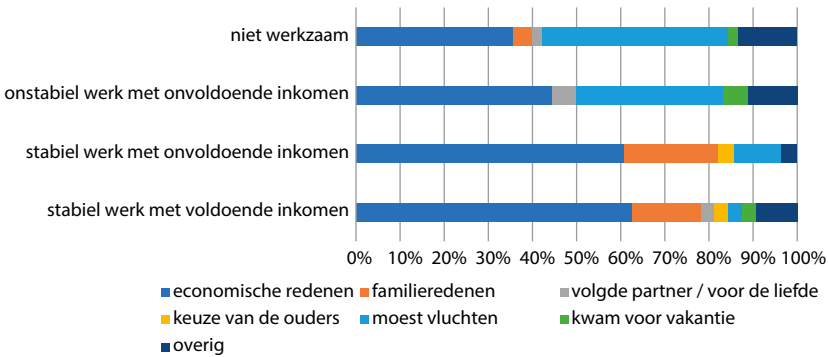
en migranten met werk dat niet stabiel is en dat onvoldoende inkomen genereert ($n = 18$). Wij troffen één migrant die geen stabiel werk had waar hij wel voldoende inkomen mee verdiende (door incidenteel als cateraar bij grotere evenementen te werken waarmee per evenement rond de 3.000 euro verdiend werd). Deze migrant had naast dit goedbetaalde incidentele werk tevens een schoonmaakbaantje van drie uur per week waarbij hij kantoren schoonmaakte. Deze migrant hebben we daarom bij de eerste groep met voldoende inkomen geschaard. De kwalificatie voldoende of onvoldoende inkomen is gebaseerd op de perceptie van de inkomsten van de desbetreffende migrant: het geeft weer of hij of zij de inkomsten als voldoende of onvoldoende ervaart om zichzelf en eventuele naasten te onderhouden in Nederland en/of in het thuisland. Het zegt dus niets over de hoogte van het bedrag dat verdiend wordt, waarover hieronder meer.

Als we de verdeling van deze groepen migranten met verschillende mate van werk- en inkomenszekerheid bekijken per herkomstcontinent (zie Figuur 7), valt het volgende op. De meerderheid van de werkende migranten uit Afrika verdient niet voldoende om zichzelf en anderen te onderhouden en bovendien heeft een groot deel van hen sporadisch werk. Ditzelfde geldt voor de drie migranten uit het Midden-Oosten met werk. De situatie voor migranten uit Latijns-Amerika en Azië is omgekeerd: zij hebben voornamelijk werk dat stabiel is en een grote groep verdient hiermee voldoende om zichzelf en eventuele naasten te onderhouden. Van de twee migranten uit Europa met werk die wij spraken, had één een stabiele baan met voldoende inkomen en de andere had onregelmatig werk met onvoldoende inkomen.

Er bestaat geen duidelijk verschil wat betreft opleidingsachtergrond tussen de verschillende groepen qua mate van werk- en inkomenszekerheid. Ook niet wanneer we de werkenden vergelijken met de groep die geen werk heeft. Het beheersen van de Nederlandse taal lijkt evenmin samen te hangen met mate van werk- en inkomenszekerheid. Ongeveer de helft van de migranten die wij spraken, spreekt niet of nauwelijks (enkele woorden) Nederlands, en dit percentage is min of meer gelijk voor de verschillende groepen werk- en inkomenszekerheid (en de niet-werkenden). Bij de beheersing van de Engelse taal zien we wel verschil. Zestig procent van de Latino's en 55 procent van de Indonesiërs die wij spraken spreekt niet of nauwelijks (enkele woorden) Engels, terwijl bijna iedereen uit Afrika die wij interviewden het Engels goed beheerste. Dit laatste geldt ook voor de migranten uit Europa en het Midden-Oosten die we spraken. De beheersing van de Engelse taal was echter een selectie criterium voor participatie in het onderzoek (Engels was een van de talen waarin de interviews werden afgenomen) en daardoor kunnen we geen verband met werk- en inkomenszekerheid leggen. Wel lijkt beheersing van het Nederlands of Engels dus geen voorwaarde te zijn voor het vinden van werk of het opbouwen van bestaanszekerheid.

De helft van de migranten geeft aan dat ze vanwege economische overwegingen naar Nederland is gekomen (zie Figuur 8). Als we werkzekerheid naar migratiemotivatie bekijken, valt op dat een gedeelte van de migranten zonder werk of met onregelmatig werk aangeeft het thuisland ontvlucht te zijn. Binnen de groep migranten met stabiel werk bevinden zich minder migranten met een vlucht motief. Daarentegen geeft geen van de migranten zonder werk of met onregelmatig werk aan dat zij vanwege familieredenen naar Nederland gekomen zijn, terwijl we deze migratiemotivatie wel zien bij migranten met stabiel werk. Als we kijken naar de motivatie om naar Amsterdam te gaan, valt op dat meer dan de helft van de migranten met stabiel werk aangeeft vanwege de aanwezigheid van familie, vrienden of kennissen naar Amsterdam gegaan te zijn. De aanwezigheid van de etnische gemeenschap in brede zin en die van steunorganisaties worden vaker genoemd als reden om naar Amsterdam te gaan door migranten zonder werk of met onregelmatig werk. Familienetwerken lijken bovendien een belangrijke ontsluiting van de informele arbeidsmarkt: 22 van de 24 migranten die aangeven dat familie de belangrijkste reden was om naar Amsterdam te komen, hadden stabiel werk op het moment van het interview.

Daarnaast lijkt de illegale versus legale binnenkomst route in Nederland van invloed te zijn op het vinden van werk in Nederland. Van de 34 migranten die illegaal Nederland zijn binnengekomen, heeft een meerderheid geen werk ($n = 21$), acht migranten hebben onregelmatig werk, drie hebben stabiel

Figuur 8 Werkzekerheid naar migratiemotivatie, in percentages (n = 123)

werk maar verdienen daar onvoldoende mee om zichzelf en eventuele naasten te onderhouden, en slechts één migrant heeft stabiel werk met voldoende inkomen. Het beeld onder migranten die uit niet-visumplichtige landen komen is tegenovergesteld: 24 van de 27 migranten heeft stabiel werk en voor 16 van hen is dit voldoende om zichzelf en eventuele naasten te onderhouden. Van de groep migranten die op een Nederlands toeristenvisum zijn binnengekomen heeft de helft geen werk.

Hoewel het in de lijn der verwachting ligt dat een migrant zonder verblijfsvergunning meer werkzekerheid en inkomen kan verwerven naarmate het verblijf in Nederland langer duurt, blijkt dit niet uit onze gegevens (zie Figuur 9). Van de migranten die minder dan drie jaar in Nederland verblijven is een grote groep in staat om stabiel werk met voldoende inkomen te vinden. Daarentegen hadden 8 van de 17 migranten die meer dan 15 jaar in Nederland verbleven geen werk. Ongeveer de helft van de migranten die wij spraken is langer dan vijf jaar in Nederland en dit percentage is min of meer gelijk verdeeld over de drie verschillende groepen migranten met verschillende mate van werk- en inkomenszekerheid.

Reno kwam acht jaar geleden als arbeidsmigrant uit Indonesië naar Nederland. Een tussenpersoon in Indonesië garandeerde dat er veel werk te vinden was en dat hij werk voor Reno zou regelen bij een Nederlandse fabriek. Huisvesting en de reis zouden ook verzorgd worden. Reno betaalde hiervoor ongeveer 5.000 euro. Bij aankomst in Nederland was er echter geen werk noch woonruimte of verblijfsdocumenten. Na enkele maanden op straat geleefd te hebben ontmoette Reno iemand bij de moskee. Deze man hielp hem aan werk en leerde Reno hoe schoon te maken. Na enkele jaren verdiende Reno genoeg om zijn

vrouw uit Indonesië over te laten komen. Zij kwam op een toeristenvisum naar Nederland en heeft inmiddels meer schoonmaakadressen dan Reno.

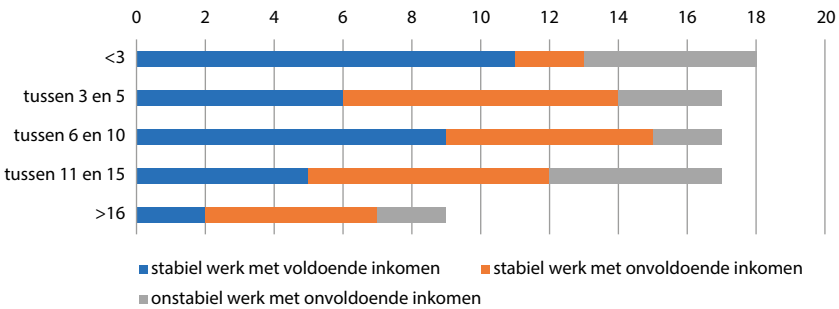
Amad uit Sierra Leone woont 13 jaar in Nederland. Na een asielaanvraag kreeg hij een tijdelijke verblijfsvergunning voor drie jaar. Hij deed toen een technische beroepsopleiding en vond gemakkelijk werk. Na 2008 kreeg hij geen verblijfsvergunning meer en mocht hij dus niet meer werken. Amad werkt nu niet en is afhankelijk van vrienden, kennissen en steunorganisaties. Sommige mensen bieden wel werk voor mensen zonder papieren, maar volgens Amad is het moeilijker geworden doordat ze angst hebben voor een boete als ze betrappt worden. Eerder lukte het Amad nog wel om zwart te werken en oogstte hij asperges, courgettes, appels en peren. Nu bieden boeren hem geen werk meer aan. Amad is weleens werkend aangetroffen door de Arbeidsinspectie. Volgens hem is hij hierdoor niet in aanmerking gekomen voor het generaal pardon.⁹

De sociale netwerken waarin de migranten zich voornamelijk bewegen verschillen. Migrant met de hoogste mate van werk- en inkomenszekerheid gaan voornamelijk om met mensen met dezelfde nationaliteit (en nauwelijks met Nederlanders). De sociale netwerken van migrant met minder werk- en inkomenszekerheid zijn in vergelijking met voornoemde groep diverser: men heeft vaker contact met andere nationaliteiten en ook met Nederlanders. Migrant met stabiel werk hebben hun werk bovendien vaker gevonden via hun sociale netwerk in vergelijking met de groep migrant met onregelmatig werk. Bovendien heeft degene die hen aan werk hielp vaker dezelfde nationaliteit als zichzelf.¹⁰ Dit geeft een indicatie van het belang van etnische netwerken in het toegang verkrijgen tot de informele arbeidsmarkt. In hoofdstuk 7 staan we hier in meer detail bij stil. Dit is een opmerkelijke bevinding omdat beleidsmakers ervan uitgaan dat integratie in de samenleving leidt tot betere participatie inclusief in de vorm van werk. Dat geldt dus niet voor migrant zonder verblijfsvergunning die inkomenszekerheid eerder vinden via het eigen etnische netwerk.

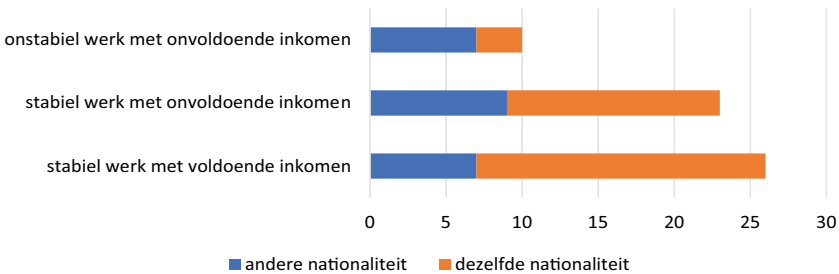
9 Een verblijfsvergunning kan inderdaad worden afgewezen wegens werken in strijd met de Wet arbeid vreemdelingen, op grond van artikel 16, eerste lid sub f Vreemdelingenwet. De Inspectie SZW controleert werkgevers op naleving van de Wet arbeid vreemdelingen en richt zich niet op werknemers (zoals Amad). Als het vermoeden van Amad klopt, moet de Inspectie SZW de IND gemeld hebben dat zij hem hebben aangetroffen.

10 Dit geeft een indicatie van het sociale netwerk dat de informele arbeidsmarkt ontsluit. Veel migrant hebben immers meerdere schoonmaakadressen, en kunnen meerdere personen gehad hebben die hen aan werk hebben geholpen. In de enquête is echter één antwoord genoteerd.

Figuur 9 Lengte verblijf naar werkzekerheid (n = 78)



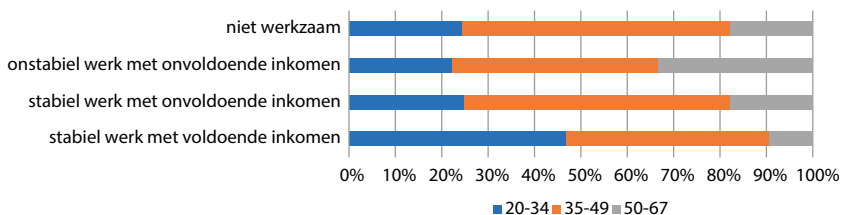
Figuur 10 Indien werk via sociaal netwerk gevonden, nationaliteit van deze persoon naar werkzekerheid (n = 59)



De Indonesische Akbar van 30 woont sinds 2009 in Nederland en vertelt over zijn werkervaringen. Na twee weken in Nederland kreeg hij zijn eerste baan bij een Indonesisch restaurant. Een vriend van hem werkte daar al en regelde het. Op dat moment was het restaurant druk bezig met de voorbereidingen van de 'Pasar Malam'-markt in Den Haag. Akbar maakte werkdagen van 's ochtends 7 uur tot middernacht. Na twee maanden was hij uitgeput. Akbar vertelt dat hij naast het werk geen leven had: hij woonde toen in Delft en moest elke dag op en neer naar Den Haag. Na twee maanden bij het restaurant werkte Akbar een tijdje in de bouw. Al gauw verruilde hij dit werk voor huishoudelijke schoonmaakwerk, omdat de werkomstandigheden beter zijn en het loon betrouwbaarder.

Stabiel werk met voldoende inkomen

De migranten met stabiel werk en voldoende inkomen die wij spraken deden voornamelijk huishoudelijk werk (ruim driekwart van deze groep). Ruim de helft van de migranten in deze groep is man (19 van de 32). Alle vrouwen werken als huishoudelijk werker (n = 11) of als babysitter (n = 2). 13 van de 19 mannen doen huishoudelijk werk, de anderen maken kantoren of

Figuur 11 Werkzekerheid naar leeftijdscategorie, in percentages

restaurants schoon of werken als masseur, schilder of als handelaar. Opvallend is dat bijna alle Indonesiërs (en dus Zuidoost-Aziaten) die we spraken stabiel werk met voldoende inkomen hebben, net als de helft van de Latino's die wij geïnterviewd hebben. Iets minder dan de helft van de migranten met stabiel werk dat voldoende inkomen binnenbrengt is jonger dan 35 jaar (zie Figuur 11). Het is niet zo dat dit vooral alleenstaande jongere migranten betreft die enkel zichzelf onderhouden met het geld dat ze verdienen. Vijf migranten met voldoende werk- en inkomenszekerheid onderhouden alleen zichzelf met het geld dat ze verdienen en drie van hen zijn jonger dan 35 jaar.

Veertien van de 32 migranten met een hoge mate van werkzekerheid hebben een gemiddeld huishoudinkomen van meer dan 2.000 euro per maand. Acht migranten komen rond met een gezinsinkomen van minder dan 1.000 euro per maand, en hiervan verdienen er drie minder dan 500 euro per maand. Toch is dit inkomen ook voor de drie laatstgenoemde migranten voldoende om zichzelf en eventuele familie en partner te onderhouden. Meer dan de helft van de migranten met werk- en inkomenszekerheid ($n = 20$) onderhoudt zichzelf, eventuele familie en/of partner in Nederland, en familie in het thuisland met het geld dat ze in Nederland verdienen. Vijf migranten onderhouden alleen zichzelf, de overige zeven onderhouden zichzelf en/of hun partner en/of familie in Nederland met het geld dat ze verdienen.

De helft van de migranten met werk- en inkomenszekerheid maakt een gemiddelde werkweek van 32 uur of meer; zes van hen maken gemiddeld een werkweek van meer dan 40 uur per week. Er zijn zes migranten die met 8-16 uur per week voldoende werk- en inkomenszekerheid hebben, één migrant bereikt dit door gemiddeld minder dan acht uur per week te werken. De grootste groep migranten met stabiel werk en voldoende inkomen ($n = 19$) verdient tussen 10 en 12 euro per uur. Vijf migranten verdienen tussen 12,50 en 15 euro per uur, één migrant verdient meer dan 15 euro per uur. Drie migranten verdienen tussen 5 en 9,50 euro per uur, één migrant verdient minder dan 5 euro per uur. Het uurloon van één migrant varieert, en twee migranten willen niet zeggen hoeveel ze per uur verdienen.

De meeste migranten met werk- en inkomenszekerheid hebben het werk gevonden via een kennis. Dit was bovendien meestal iemand met dezelfde nationaliteit als zichzelf. Twee Indonesische migranten vonden het werk echter via een Nederlander, en één migrant uit Honduras en één uit Bolivia vonden het werk via mensen uit andere Latijns-Amerikaanse landen. Het is mogelijk dat migranten die huishoudelijk werk doen via verschillende contacten aan hun adressen zijn gekomen. Dit is echter niet in detail uitgevraagd. Indien de kennis die hen aan het werk hielp dezelfde nationaliteit had, had deze vaker geen verblijfsvergunning dan wanneer deze kennis een andere nationaliteit had dan zichzelf. Een migrant uit Bolivia die bij drie privéadressen schoonmaakt, betaalde haar tussenpersoon 800 euro voor de bemiddeling.

De migranten met werk- en inkomenszekerheid geven allemaal aan dat ze tevreden dan wel redelijk tevreden zijn over de werkomstandigheden. De migranten die redelijk tevreden zijn met het werk dat ze doen, geven bijvoorbeeld aan dat het gezien hun situatie als migrant zonder verblijfsvergunning in Nederland acceptabel is. (*“Given his status, he believes his working situation is OK”; “He believes it is the best he can do for himself because he is undocumented”*). Anderen geven aan het redelijk te vinden omdat het zwaar, fysiek werk is of omdat het werk is dat ze normaliter (of als ze een keuze zouden hebben) niet zouden doen. Weer anderen geven aan het werk redelijk te vinden omdat het weinig bescherming en zekerheid biedt: (*“He gets money, but is always afraid of getting caught by the police”; “His work is good in general, but he doesn’t have medical protection and if something happens to him his employers cannot help him because he is undocumented”; “It’s not steady, if I’m sick I don’t get paid. There is no certainty”; “She does not have the same rights or benefits”; “What she earns is good for her maintenance, but when she is sick, the employers are not paying her and she does not have vacations either”*). Meer dan de helft van de migranten met werk- en inkomenszekerheid (n = 18) geeft aan tevreden te zijn over de werkomstandigheden, met name omdat ze er goed mee kunnen verdienen en omdat ze goed behandeld worden door de werkgever.

Stabiel werk maar onvoldoende inkomen om rond te komen

Een groep van 28 migranten had wel stabiel werk in Nederland, maar verdiende hiermee niet voldoende om zichzelf en/of eventuele gezins- en/of familieleden te onderhouden. Twee derde van de migranten met stabiel werk maar onvoldoende inkomenszekerheid verricht huishoudelijk werk. Van de 17 vrouwen in deze groep zijn er 15 huishoudelijk werkster, één werkt als kapster en de ander als babysitter. Van de 11 mannen in deze groep

werken er 4 als huishoudelijk werker, de overige migranten werken als kok, schoonmaker in een hotel, klusjesman, receptionist en verkoopmedewerker. Zeven migranten hebben een gemiddeld huishoudinkomen van meer dan 2.000 euro per maand en geven aan dat dit onvoldoende is om zichzelf en eventuele afhankelijken te onderhouden. In vergelijking met de groep migranten met stabiel werk en stabiel inkomen ondersteunt een kleiner gedeelte van de migranten met onvoldoende inkomen familie in het thuisland. In totaal geven 11 migranten aan dat ze zichzelf en eventuele familie en/of partner in Nederland, en familie in het thuisland onderhouden met hun werk in Nederland. Iets meer dan de helft ($n = 17$) geeft aan zichzelf en eventuele naasten in Nederland te onderhouden. Van de zeven migranten die een gemiddeld huishoudinkomen hebben van meer dan 2.000 euro onderhouden drie migranten daarmee familie in het thuisland en vier migranten zichzelf en een partner/familie in Nederland. Veertien migranten komen rond van een gemiddeld huishoudinkomen van minder dan 1.000 euro in de maand. Dit inkomen ligt voor negen van hen onder de 500 euro. Een Ghanese migrant heeft geen inkomen en woont bij een Nederlandse vrouw in huis die voorziet in de meeste van haar basisbehoeften. In vergelijking met de groep migranten die wel voldoende inkomen verdient in Nederland, werken de migranten met stabiel werk maar onvoldoende inkomenszekerheid gemiddeld minder uren per week. 8 van de 28 migranten maakt een gemiddelde werkweek van 32 uur of meer. Drie migranten werken gemiddeld minder dan acht uur per week, zeven werken tussen de 8 en 16 uur per week, vijf tussen de 16 en 24 uur en vijf tussen de 24 en 32 uur. De meeste migranten met stabiel werk maar onvoldoende inkomen verdienen tussen 10 en 12 euro per uur ($n = 16$). Vijf migranten verdienen tussen 12,50 en 15 euro per uur, vier tussen 5 en 9,50 euro, twee minder dan 5 euro per uur. Eén migrant verdient niets (maar is inwonend). Dus feitelijk verschilt het inkomen niet veel tussen degenen die stellen stabiel en voldoende inkomen te hebben met degenen die stellen stabiel maar onvoldoende inkomen te hebben, alleen ervaren migranten dat niet hetzelfde.

De meeste migranten geven aan dat het inkomen dat ze verdienen (te) krap is om redelijk te leven in Nederland en/of om hun familie in het thuisland te onderhouden. *"I just give them small amounts. You have to manage. My family says, 'Why are you not working? Why do you not have money?' But that is the situation"; "He calculates everything, so he knows what he has to spend. But it is not really sufficient"; "She saves money as much as she can, she buys the cheapest things, she walks if she can instead of using public transportation, etc."; "She tries to save and organize her expenses. If she cannot have enough money to send to her family, she tells them to wait. She prefers that to having*

debts". Sommigen krijgen hulp van familie of vrienden of lenen geld van anderen: *"He asks for money from Colombians living in the Netherlands"; "She usually asks people from Colombia for money. The problem is the interest they charge, so she had many debts at this point"*.

Twee van de 28 migranten met stabiel werk maar onvoldoende inkomen geven aan dat ze de werkomstandigheden slecht vinden: voor de een is het inkomen te weinig, de ander vindt de werktijden (na sluitingstijd) vervelend. Acht migranten zijn tevreden over de werkomstandigheden. Veel van hen waarderen het prettige contact met hun werkgever(s): *"The people whose houses she cleans treat her well. 'They are nice people', she says. One family even brought her a souvenir back from their holiday"*. De meeste migranten met onvoldoende inkomenszekerheid (n = 18) zijn echter redelijk tevreden over hun werkomstandigheden. Sommigen van hen geven aan dat niet alle werkgevers hen vriendelijk behandelen en dat ze weinig bescherming ervaren gezien hun status.

De meeste migranten met onvoldoende inkomen maar wel een stabiele baan (n = 23) hebben het werk gevonden via kennissen en in meer dan de helft van de gevallen was dit iemand met dezelfde nationaliteit als zichzelf. In vergelijking met de migranten die wel voldoende inkomen verdienen, vinden deze migranten iets vaker werk via iemand met een andere nationaliteit. Deze tussenpersoon (zowel met dezelfde als met een andere nationaliteit) heeft iets vaker in vergelijking met eerdergenoemde groep een Nederlandse verblijfsvergunning. Drie migranten (uit Algerije, Ghana en Colombia) gaven aan via een Nederlander het werk gevonden te hebben. Twee migranten betaalden hun tussenpersoon voor het werk. Een Boliviaanse die bij tien privéadressen schoonmaakt betaalde 500 euro aan degene die haar hielp het werk te vinden, en een Indonesische die bij negen privéadressen schoonmaakt betaalde 400 euro aan de Indonesiër die haar hielp het werk te vinden.

Onstabiel werk en onvoldoende inkomen

In totaal hebben 18 migranten die wij hebben geïnterviewd werk dat niet regelmatig is en waarmee ze bovendien onvoldoende inkomen verdienen om zichzelf en eventuele anderen te onderhouden. De werkzaamheden die deze migranten verrichten zijn diverser in vergelijking met de twee andere groepen migranten: babysitter, kok, schoonmaker, huishoudelijk werker, tuinman, klusjesman, verhuizer, bezorger, verkoper of handelaar. Het merendeel van de migranten zonder werk- en inkomenszekerheid is man (14 van de 18).

Het gemiddelde huishoudinkomen van deze migranten is laag: drie komen rond van tussen de 100 en 500 euro per maand, twee van minder dan 100 euro en zes hebben geen inkomen. Verder is het inkomen van vier migranten zonder werk- en inkomenszekerheid te flexibel om een inschatting te kunnen maken van hun gemiddelde inkomsten; drie migranten willen niet vertellen hoeveel ze verdienen. Negen migranten geven aan dat ze alleen zichzelf hoeven te onderhouden. Zeven migranten geven aan gemiddeld minder dan acht uur per week te werken, twee migranten werken gemiddeld tussen 16 en 24 uur per week. De overige migranten hebben erg onregelmatige werkuren of werken zo sporadisch dat ze geen inschatting konden geven van een gemiddelde werkweek. Drie migranten verdienen tussen 10 en 12 euro per uur, vier tussen 5 en 9,50, twee minder dan 5 euro, en drie werken onbetaald.

Het merendeel van de migranten zonder werk- en inkomenszekerheid geeft aan dat zij steun krijgen van vrienden, familie en/of hulporganisaties. *"It fluctuates. You have to do it, work a little bit here and a little bit there"; "Friends help out, mostly with stuff like food, clothing"; "He takes every job he can find. For example, he took a painting job a while back, even though he is not a painter. He gets clothes from churches"; "He depends on support from different organisations"*. De migranten die geen werk- of inkomenszekerheid krijgen hebben vaak sporadisch werk of kleine baantjes waar ze soms weinig of niets mee verdienen. Een van hen (een Nigeriaanse migrant die al 14 jaar in Nederland verblijft) geeft aan dat het eerder gemakkelijker was om betaald werk te vinden. Hij werkte eerder als schoonmaker op de identiteitsdocumenten van een ander, waarmee hij 500 tot 600 euro per maand verdiende. Een tussenpersoon regelde dit werk en de papieren voor hem. Volgens deze migrant is dit soort werk echter onvindbaar tegenwoordig door de strengere controles en de hoge werkgeversboetes. Op dit moment werkt hij af en toe als lader en lossen van vrachtwagens. Dit werk krijgt hij aangeboden via een steunorganisatie. Een andere migrant uit Guinee verricht klusjes hier en daar en helpt in de kerk bij vieringen. Anderen helpen vrienden bij hun werk of werken ergens onbetaald. Een migrant uit Ghana helpt bijvoorbeeld af en toe vrienden bij huishoudelijk schoonmaakwerk, maar krijgt daar niet voor betaald. Een migrant uit Sierra Leone werkt op vrijwillige basis in een keuken. Een migrant uit Eritrea helpt een vriend eens per week met tuinonderhoud waar hij dan 2,50 euro voor krijgt.

Tien migranten zonder werk- en inkomenszekerheid hebben het werk gevonden via een kennis, bij zes migranten was dit een kennis met een andere nationaliteit dan zichzelf (twee van de zes hadden geen verblijfsvergunning) en bij drie migranten betrof dit iemand met dezelfde nationaliteit

(twee van deze drie kennissen hadden geen verblijfsvergunning). Twee migranten gaven aan het werk via een Nederlander gevonden te hebben (een Colombiaan en een Ghanees).

De werkgever van de werknemer zonder verblijfsvergunning

In deze paragraaf bespreken we de werkgevers van de werkzame migranten zonder verblijfsvergunning uit ons onderzoek.

Werkgevers en werkrelaties van migranten uit het dossieronderzoek

De nationaliteit van de werkgevers van de migranten zonder verblijfsvergunning staat vermeld in het boetedossier Wav. In 40 procent van de gevallen hadden werkgevers enkel de Nederlandse nationaliteit. Een kwart van de werkgevers had een buitenlandse nationaliteit (waarvan de meeste (72%) een niet-Europese). Van de overige werkgevers had 17% een dubbele nationaliteit (waaronder de Nederlandse), en 17% had een Nederlandse nationaliteit en was geboren in een niet-Europees land. Sommige nationaliteiten werkten echter vaker voor een werkgever met dezelfde nationaliteit, wat mogelijk duidt op werkzaamheden binnen de etnische economie.

Turkse, Marokkaanse en Egyptische migranten aangetroffen door de Inspectie SZW waren bijvoorbeeld vaker werkzaam binnen de etnische economie. Een meerderheid van de aangetroffen Marokkaanse migranten zonder verblijfsvergunning (15 van de 21) werkte voor een werkgever met de Marokkaanse nationaliteit of een met zowel de Nederlandse als Marokkaanse nationaliteit. Ditzelfde geldt voor Turkse migranten (20 van de 29 werkten voor een Turkse werkgever of een met zowel de Nederlandse als Turkse nationaliteit) en migranten uit Egypte (14 van de 22 werkten voor een werkgever met de Egyptische nationaliteit, met zowel Nederlandse als Egyptische nationaliteit of werkgever met de Nederlandse nationaliteit en geboren in Egypte).

Chinese migranten werkten gedeeltelijk binnen de etnische economie: 13 van de 62 werkten voor een werkgever met de Chinese nationaliteit, en 13 voor een werkgever met de Nederlandse nationaliteit die geboren is in China. De helft van de Chinezen (n = 30) werkte voor een werkgever met de Nederlandse nationaliteit. Ook een meerderheid van de Indonesische migranten werkte voor een werkgever met de Nederlandse nationaliteit. Daarnaast werkten vier van de zestien voor een werkgever met de Nederlandse nationaliteit met geboorteplaats in Indonesië en drie werkten voor een werkgever met de Indonesische nationaliteit. Zes van de veertien aangetroffen Filipijnen

zonder verblijfsvergunning werkten in de scheepvaart voor een Filipijnse werkgever. Zeven Filipijnse migranten werkten voor Nederlandse werkgevers: zes werkten als au pair of oppas en één werkte in een hotel. Negen van de 28 migranten uit India werden door de Inspectie SZW aangetroffen bij een werkgever met de Nederlandse nationaliteit met geboorteplaats in India en zeven bij een werkgever met de Nederlandse nationaliteit en geboorteplaats in Suriname. Drie van de 12 Irakezen werkten voor een werkgever met de Nederlandse nationaliteit en geboorteplaats in Irak en drie voor een werkgever met de Iraakse nationaliteit.

In twintig gevallen was uit de informatie uit de boeterapporten op te maken dat er een familierelatie bestond tussen migrant en werkgever. Deze informatie kwam naar voren uit de getuigenverslagen, waarbij de migrant of de werkgever aangaf familie van elkaar te zijn. Vijf van de migranten die familie waren van de werkgever werkten in een afhaalrestaurant of snackbar.

Niet alle boeterapporten vermelden expliciet op welke manier de aangetroffen migrant uitbetaald werd door de werkgever. De meeste kregen echter contant uitbetaald voor hun werk. Soms zeggen migranten die door de Inspectie SZW aangetroffen worden dat ze niet aan het werk zijn, maar enkel te helpen (n = 22). Van deze 22 migranten hadden zes een asielaanvraag in Nederland gedaan. Twee migranten die aangaven enkel te helpen, deden dit binnen een moskee of een kerkgenootschap. In de dossiers van 55 migranten lazen we dat ze uitbetaald kregen in natura, bijvoorbeeld in de vorm van maaltijden of huisvesting. Van hen werkte een meerderheid in de horeca. Twee werkten voor een stichting.

De migranten zonder verblijfsvergunning die de Inspectie SZW aantroef werkten vooral in kleine bedrijven. Meer dan de helft werkte op plekken waar minder dan vijf werknemers werkzaam zijn en meer dan 80 procent werkt op een plek waar minder dan tien mensen werken.¹¹ In meer dan de helft van de gevallen was de aangetroffen migrant de enige werknemer zonder rechtmatig verblijf op de desbetreffende werkplek. In meer dan 80 procent van de gevallen trof de Inspectie SZW één of twee migranten zonder verblijfsvergunning aan op de desbetreffende werkplek.¹²

In 20 procent van de gevallen is op basis van de informatie uit het boete-dossier niet op te maken hoelang de betrokken migrant werkzaam was voor de werkgever. Het kan zijn dat de migrant ontkent aan het werk te zijn en zegt enkel te helpen. In dat geval is er geen informatie over de (vermeende) arbeidsduur bekend. Van de migranten die aangaven hoelang zij al voor de

11 Zie aanvullende tabellen in de bijlage.

12 Zie aanvullende tabellen in de bijlage.

werkgever werkten, gaf 17% (n = 55) aan slechts één dag werkzaam te zijn op de werkplek waar hij/zij aangetroffen werd. Een derde van de migranten die aangaven één dag aan het werk te zijn, had de Chinese nationaliteit (n = 16). Ook vijf Turkse en vijf Indiase migranten gaven aan slechts één dag aan het werk te zijn. Ruim 30% van de 332 door de Inspectie SZW aangetroffen migranten zonder verblijfsvergunning zei een week of korter te werken voor de werkgever waar ze aangetroffen werden.

Bijna een kwart van de 64 migranten die de Inspectie SZW aantrof terwijl ze eten aan het bereiden waren, zei één dag op de desbetreffende werkplek te werken. Ruim een derde van hen (38%) zei minder dan een week te werken (4 dagen of minder), en dit is maximaal twee weken voor 45% van de migranten die eten aan het bereiden waren. Van de 73 migranten die schoonmaakwerkzaamheden verrichtten, gaf 35% aan minder dan twee weken aan het werk te zijn. Van de twintig migranten die werkzaam waren als kapper, gaf in totaal 40% aan minder dan twee weken aan het werk te zijn. Van de 25 migranten die kluswerkzaamheden verrichtten, gaf 28% aan dat zij één dag aan het werk waren. In totaal zei 60% van hen minder dan twee weken op de desbetreffende werkplek aan het werk te zijn. Van 62% van de migranten die aangetroffen waren bij het verrichten van werkzaamheden bij een marktkraam is onbekend hoelang zij er al werkten (geen informatie in het dossier of de migrant zegt er niet te werken). Ruim een kwart (27%) van de migranten die werkten bij een marktkraam zegt er minder dan twee weken te werken. Van de twaalf masseuses gaf twee derde aan er minder dan twee weken te werken en de helft zei er één dag aan het werk te zijn. Gezien de grote hoeveelheid migranten die aangeven een zeer korte periode te werken bij de betrokken werkgever, is het de vraag hoe betrouwbaar de getuigenverklaringen in de boetedossiers van de Inspectie SZW zijn over de lengte van de werkrelatie tussen de migrant zonder verblijfsvergunning en de werkgever.

Uit het dossieronderzoek bij de Inspectie SZW blijkt dat de meeste migranten zonder verblijfsvergunning werken in kleine bedrijven en vaak binnen de etnische gemeenschap. Zoals we in de volgende paragrafen bespreken, waren de migranten die wij geïnterviewd hebben in Amsterdam in mindere mate werkzaam binnen de etnische economie en vaker werkzaam binnen privéhuishoudens.

Werkgever in de huishoudelijke sfeer

In deze paragraaf bespreken we de werkgever van degenen die huishoudelijk werk verrichten of hun geld verdienen met oppassen (babysitten). Dit betreft een groep van 49 migranten uit het enquêteonderzoek in Amsterdam. We

bespreken deze werkgevers apart omdat de werkzaamheden plaatsvinden in de private sfeer van een huishouden en op regelmatige basis. Veel andere migranten zonder verblijfsvergunning verrichten ook werkzaamheden binnen de huishoudelijke sfeer, maar doen dit op meer sporadische basis. Vandaar dat we deze werkgevers in de volgende paragraaf bespreken.

Het aantal adressen waar de migranten die wij interviewden schoonmaken of oppassen varieert. Een tiende werkt op meer dan zestien adressen. Bijna een derde heeft vijf of minder adressen, eenzelfde groep heeft zes tot negen verschillende adressen, en een vergelijkbaar grote groep heeft tien tot vijftien adressen. Naarmate migranten meer schoonmaakadressen hebben, neemt het verdiende inkomen uiteraard toe. Daarnaast neemt de werkzekerheid toe en de kwetsbaarheid en afhankelijkheid van één werkgever (of een beperkt aantal werkgevers) af.¹³ Bijna alle huishoudelijke hulpen die wij spraken werken in Amsterdam, een enkeling in een van de omliggende steden of dorpen. Sommige migranten maken schoon samen met iemand anders (11 migranten) en dit zijn altijd migranten die ook geen verblijfsvergunning hebben.

De meeste migranten werken niet als huishoudelijke hulp binnen de etnische gemeenschap, maar werken voor een werkgever met een andere nationaliteit dan zichzelf.¹⁴ Zes migranten geven aan voor een werkgever met dezelfde nationaliteit te werken. Dit zijn drie migranten uit Indonesië, één uit Bolivia, één uit Brazilië en één uit Ghana. Twee andere migranten geven aan dat zij bij een familielid werken: één migrant uit Indonesië en één uit Ecuador. De migrant uit Indonesië werkt als babysitter bij haar zuster. Zij was in de veronderstelling dat zij beter betaald zou worden voor haar werk. Nu krijgt ze soms 50 euro per week, maar niet elke week. De migrant uit Ecuador doet huishoudelijk werk, klusjes en tuinonderhoud en werkt voor zijn neef. Op drie migranten na geven alle huishoudelijk hulpen aan dat ze werken bij (onder andere) Nederlandse huishoudens. Enkele andere nationaliteiten die genoemd worden qua werkgever zijn Dominicanen, Israëliërs, Italianen, Engelsen, Amerikanen, Indonesiërs, Spanjaarden, Surinamers, Ecuadorianen en Mexicanen.

13 Migranten die in hun bestaansonderhoud afhankelijk zijn van één werkgever, zijn kwetsbaarder voor misbruik of verlies van (een groot gedeelte van) hun inkomen. Volgens Van Meeteren (2014, 111-112) hebben bepaalde groepen migranten zonder verblijfsvergunning met vestigings- en legaliseringsintenties een voorkeur voor werk in privéhuishoudens.

14 Migranten die als huishoudelijke hulp werken hebben vaak meerdere adressen waar ze schoonmaken, en dus meerdere werkgevers. Sommige migranten gaven dus verschillende nationaliteiten op bij de vraag welke nationaliteit de werkgever had, maar bij bijna 80 procent van de huishoudelijke hulpen had de werkgever een andere nationaliteit dan zichzelf.

Drie migranten geven aan dat de werkgever niet weet dat zij geen Nederlandse verblijfsvergunning hebben en acht migranten zeggen dat ze niet weten of hun werkgever hiervan op de hoogte is. De rest, ruim 80 procent van de huishoudelijke hulpen, geeft aan dat de werkgever op de hoogte is van hun verblijfsstatus. Twee migranten geven aan dat hun werkgever hiervan op de hoogte is, maar dat ze hier nooit over gesproken hebben. Negentien geven aan dat zij dit zelf aan hun werkgever verteld hebben en twintig migranten zeggen dat hun werkgever gevraagd heeft naar hun verblijfsstatus.

Het merendeel van de huishoudelijke hulpen ontvangt geen geld uit andere bronnen dan dit werk. Zeven migranten ontvangen wel aanvullend geld, meestal vanuit de vrienden- of familiekring. De meeste migranten ontvangen geen geld van hun werkgever ter vergoeding van reiskosten. Ongeveer een vijfde van de huishoudelijk hulpen, tien migranten, geeft aan dat hun werkgever reiskosten vergoedt.¹⁵ Geen van de migranten die huishoudelijk werk verrichten ontvangt geld van hun werkgever wanneer ze ziek zijn. Veel migranten hebben op een bepaald moment wel andere ondersteuning gekregen van hun werkgever (ongeveer een derde van de huishoudelijk hulpen geeft aan nooit met iets anders geholpen te zijn geweest. Zes migranten hebben ooit hulp gehad van hun werkgever bij het vinden van huisvesting en acht migranten kregen weleens eten van hun werkgever, 22 migranten hebben weleens kleding gekregen van de mensen bij wie ze schoonmaken. Sommigen hebben ook hulp gekregen in de vorm van een lening, of wat extra geld in moeilijke tijden, een cadeautje voor hun verjaardag of wat vakantiegeld. Sommige kregen ook extra schoonmaakadressen via hun werkgevers aangeboden.

De meeste migranten die huishoudelijk werk verrichten, hebben het werk gevonden via een kennis of vriend. Dit verloopt vaak via contacten binnen de eigen etnische gemeenschap: 31 van de 45 huishoudelijke schoonmaakhulpen die het werk gevonden hebben via hun sociale netwerk geven aan dat dit iemand was met dezelfde nationaliteit als zijzelf. Dus migranten zonder verblijfsvergunning vinden werk als huishoudelijke hulp wel via de etnische gemeenschap, maar zijn niet werkzaam binnen de etnische gemeenschap, maar bij Nederlanders of personen met een andere nationaliteit.¹⁶

15 Het kan zijn dat slechts één werkgever van de verschillende werkgevers van de betreffende migrant reiskosten vergoedt. We hebben deze vraag niet per werkgever (of schoonmaakadres) gesteld.

16 Migranten zonder verblijfsvergunning in het onderzoek van Van Meeteren (2014, 112) hadden een voorkeur voor werkgevers zonder migratieachtergrond, omdat de werkomstandigheden daar vaak beter waren en het loon hoger.

De Ghanese Esi vertelt dat ze haar schoonmaakadressen vindt via een Ghanese tussenpersoon. Ze betaalt deze persoon 200 euro per nieuw schoonmaakadres. De introductie op het schoonmaakadres vindt alsnog meestal via via plaats: Ze wordt bijvoorbeeld voorgesteld als zus of nicht en neemt vervolgens het adres over. Met het geld dat ze verdient ondersteunt ze haar familie in Ghana. Daarnaast spaart ze om een nieuw werkadres te kopen. Zelf heeft ze ook weleens een schoonmaakadres doorgegeven aan een mannelijke vriend omdat mannen veel meer moeite hebben bij het vinden van huishoudelijk werk. Voor Ghanese mannen is dit volgens Esi nog moeilijker dan voor bijvoorbeeld Filipijnse of Indonesische mannen. Zij voldoen niet aan het Nederlandse standaardbeeld van een huishoudster. Ze introduceerde deze vriend bij een van haar adressen als haar broer, zodat hij dit adres van haar kon overnemen

Overige werkgevers van migranten uit het enquêteonderzoek

De migranten die niet werkzaam zijn als huishoudelijke hulp of als babysitter ($n = 29$) zijn werkzaam als schoonmaker in publiek toegankelijke werkplekken (zoals restaurants), in de in- en verkoop, als klusjesman, bezorger, kok, muzikant, verhuizer, receptionist, kapper of tuinman. Ook deze migranten werken allemaal in of rond Amsterdam. De meesten werken op een werkplek waar weinig anderen werken. Elf migranten werken alleen. Eén migrant heeft een collega die een Nederlandse verblijfsstatus heeft, twee migranten werken op een plek met nog twee anderen die ook geen verblijfsvergunning hebben. Zes migranten werken op een wat grotere werkplek, waar tussen 5 en 10 mensen werken. De meeste collega's van vier van hen hebben geen verblijfsvergunning. Eén migrant die schoonmaakt in een hotel en één migrant die in de in- en verkoop werkt, geven aan dat daar tussen 10 en 50 mensen werkzaam zijn. Een van hen geeft aan dat dit voornamelijk migranten zonder verblijfsvergunning betreft.

Negentien migranten hebben geen andere inkomstenbronnen naast het werk. Negen geven aan wel geld te ontvangen: dit is geld van familie of vrienden of vanuit de kerk of een andere steunorganisatie. Drie migranten geven aan dat hun werkgever hun reiskosten vergoedt en 24 migranten geven aan dat ze hier geen vergoeding voor ontvangen. Eén persoon geeft aan dat de werkgever betaalt wanneer hij ziek is. Dit is een migrant uit Sierra Leone die kookt bij een steunorganisatie. Hij kookt ook bij enkele kerken, maar daar krijgt hij niet betaald als hij ziek is. Elf migranten geven aan dat hun werkgever hen nooit geholpen heeft met iets. Bij vier migranten heeft de werkgever geholpen bij het vinden van huisvesting en zeven migranten hebben weleens eten gekregen van hun werkgever.

Zeven migranten geven aan weleens kleding ontvangen te hebben van hun werkgever. Twee migranten geven aan dat ze weleens goederen mee kunnen nemen via de werkgever. Eén migrant zegt weleens hulp gekregen te hebben bij medische zorg.

Acht migranten geven aan dat hun werkgever niet op de hoogte is van de verblijfsstatus. Zes migranten geven aan dat hun werkgever naar hun verblijfsstatus gevraagd heeft, acht migranten hebben dit zelf aan hun werkgever verteld en drie migranten geven aan dat hun werkgever weet dat zij geen verblijfsvergunning hebben maar dat ze hier nooit over gesproken hebben.

De meeste migranten werken voor iemand met een andere nationaliteit dan zichzelf. Twee migranten werken voor iemand met dezelfde nationaliteit. Tien migranten weten niet welke nationaliteit hun werkgever heeft, of hebben niet echt een werkgever (bijvoorbeeld als ze in de in- en verkoop zitten). Tien migranten werken voor Nederlandse werkgevers. De overige nationaliteiten die genoemd worden als werkgever zijn: Braziliaans, Italiaans, Ghanees, Indonesisch, Liberia, Marokkaans, Nigeriaans, Sudanese en Turks. Zestien van de 29 migranten hebben het werk gevonden via hun sociale netwerk. Elf van deze zestien geven aan dat dit iemand was met een andere nationaliteit dan zichzelf en vijf migranten geven aan het werk via iemand met dezelfde nationaliteit als zichzelf te hebben gevonden (vier Ghanezen, één Chileen). Kortom, de nationaliteiten van de werkgevers van deze groep zijn diverser in vergelijking met de werkgevers van de migranten die als huishoudelijke hulp werken. Bovendien lijken de in deze paragraaf besproken migranten, in vergelijking met de huishoudelijk hulpen, vaker werk te vinden via sociale contacten met een andere nationaliteit dan zichzelf, of via andere kanalen. Acht migranten geven bijvoorbeeld aan dat ze geen hulp hebben gehad bij het vinden van werk. Zij kwamen het toevallig tegen of hebben rondgevraagd bij verschillende potentiële werkplekken of er werk was.

De invloed van corona

De coronapandemie legt de kwetsbaarheid van werkenden in de informele economie bloot.¹⁷ Tijdens de eerste coronagolf in het voorjaar van 2020 meldt ngo Fairwork een toename van vragen van migranten zonder verblijfsvergunning, met name van hen die als huishoudelijke hulp werken

17 De Zeeuw 2020.

of in de horeca. Zij geven aan dat zij hun werk en inkomen kwijt zijn en geen geld hebben voor huur en voedsel. Daardoor zijn ze bang de informeel gehuurde woonruimte kwijt te raken. Fairwork vermoedt dan ook dat door de pandemie veel migranten zonder verblijfsvergunning zonder werk zitten. Bij doorvragen blijkt dat deze groep vaak wordt onderbetaald, lange werkdagen maakt en in een afhankelijke positie van de werkgever verkeert. Door de verslechtering van hun situatie tijdens de pandemie is de verwachting dat hun afhankelijkheid toeneemt, evenals hun kwetsbaarheid voor uitbuiting.¹⁸

Minister Koolmees van Sociale Zaken en Werkgelegenheid riep Nederlanders in april 2020 op om hun huishoudelijke hulp door te betalen; hij hoopte “dat mensen de verantwoordelijkheid nemen om anderen te helpen deze lastige periode door te komen”.¹⁹ Vanuit verschillende migrantenorganisaties en de afdeling Migrant Domestic Workers van vakbond FNV werd bovendien een crowdfundingactie opgesteld om het plotselinge inkomstenverlies van migranten ten dele op te vangen.²⁰ Met het opgehaalde geld is een stichting opgericht voor Noodhulp. Het geld wordt ingezet om in noodzakelijke basisbehoeften te voorzien van migranten zonder verblijfsvergunning.

Conclusie

Het in dit hoofdstuk gepresenteerde beeld van de werkzaamheden van migranten zonder verblijfsvergunning is tweeledig: de dossierstudie toont werkzaamheden die migranten zonder verblijfsvergunning verrichten in publiek toegankelijke werkplekken, en met name de horeca. Andere sectoren die in het verleden (en in andere landen) genoemd worden als sectoren kwetsbaar voor illegale tewerkstelling, zoals de bouw of fabriekswerk, kwamen niet naar voren uit de dossierstudie, noch uit het enquêteonderzoek in Amsterdam. In Amsterdam spraken wij bovendien vooral migranten die werkzaam waren binnen privéhuishoudens.

Ook stellen we op basis van het enquêteonderzoek dat de werk- en inkomenszekerheid onder migranten zonder verblijfsvergunning verschilt.

18 FairWork 2020; ACVZ 2020.

19 *Algemeen Dagblad*, ‘Minister Koolmees: “Er gaan mensen hun baan verliezen, ik ben niet naïef”’, <https://www.ad.nl/ad-werkt/minister-koolmees-er-gaan-mensen-hun-baan-verliezen-ik-ben-niet-naief-ae1ab2c4/>, 4 april 2020.

20 Op 20 mei 2021 was 17.500 euro gedoneerd door 322 donateurs; zie https://www.gofundme.com/f/domesticworkerssupportaidnow?utm_source=customer&utm_medium=copy_link&utm_campaign=p_cp+share-sheet

We onderscheiden een drietal groepen: migranten met stabiel werk met voldoende inkomen, migranten met stabiel werk en onvoldoende inkomen, en migranten zonder stabiel werk met onvoldoende inkomen. In de volgende hoofdstukken tonen we dat een meer of minder kwetsbare positie binnen de informele arbeidsmarkt bredere gevolgen heeft voor het leven in de informaliteit in Nederland, bijvoorbeeld op het gebied van gezondheid of huisvesting.

4 Handhaving verbod illegale tewerkstelling

Inleiding

De migrant die niet legaal verblijft in Nederland is niet strafbaar wegens dat ‘illegale’ verblijf. Een migrant die ‘illegaal’ tewerkgesteld wordt, is daarom ook niet strafbaar. De werkgever daarentegen overtreedt wel de wet. Het gaat dan om overtreding van in ieder geval de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). Mogelijk overtreedt de werkgever ook belastingwetgeving en sociale-zekerheidswetgeving wanneer geen belastingen en premies worden afgedragen voor de tewerkgestelde migrant. Als er sprake is van een uitbuitingssituatie kan sprake zijn van het strafbare feit ‘mensenhandel’. In dit hoofdstuk richten we ons op de handhaving van het verbod op illegale tewerkstelling en de bescherming van de werknemer die niet legaal tewerkgesteld wordt; we bespreken relevante wetgeving en jurisprudentie en presenteren de overige resultaten van het dossieronderzoek bij de Inspectie SZW.¹ Deze handhaving wordt deels Unierechtelijk en deels nationaal-rechtelijk genormeerd. In het Europese recht, in het bijzonder in Richtlijn 2009/52/EG inzake werkgeverssancties bij illegale tewerkstelling, is ervoor gekozen de illegaal tewerkgestelde én illegaal verblijvende vreemdeling enige bescherming te bieden en vooral om de werkgever en de eventuele keten van opdrachtgevers aan te pakken. Het Europese recht volgt daarmee een al langer bestaande Nederlandse praktijk waarbij de handhaving van het verbod op illegale tewerkstelling zich richt op de werkgever. Naast deze vormen van bestuurlijke handhaving is er ook een mogelijkheid van strafrechtelijke handhaving, namelijk in art. 197b Wetboek van Strafrecht (Sr) en voor de situaties van uitbuiting via de bepaling mensenhandel art. 273f Sr.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd: we bespreken eerst de Europese en Nederlandse wetgeving ten aanzien van de handhaving van het verbod op illegale tewerkstelling, vervolgens gaan we in op het handhavingsbeleid van de Inspectie SZW aangaande illegale tewerkstelling op basis van de bevindingen uit onze dossierstudie. Ten slotte bespreken we in hoeverre het juridische kader, het beleidskader en de praktijk zoals wij die destijds waarnamen, bescherming bieden aan de arbeidsrechten van werknemers zonder verblijfsvergunning.

¹ Zie methodebijlage voor beschrijving van de uitvoering van het dossieronderzoek van de Wav-boeterapporten uit 2014 bij de Inspectie SZW.

Het verbod op illegale tewerkstelling

Werkgeverssancties zijn een centraal element van de Europese en Nederlandse wetgeving ten aanzien van de handhaving van het verbod op illegale tewerkstelling. In de Nederlandse context is de belangrijkste sanctie op dit moment de bestuurlijke boete. Het doel van boetes is drieledig: 1) arbeidsmarktregulatie om lokale bedrijven en werknemers te beschermen tegen oneerlijke concurrentie van goedkope arbeid en om de welvaartsstaat rendabel te houden door geen belastinginkomsten en premieafdracht te missen; 2) migratiecontrole om illegale migratie te beperken en illegaal verblijf te ontmoedigen; en 3) bescherming tegen een uitbuitingssituatie van migrantenwerknemers op basis van de Europese Richtlijn 2009/52/EG inzake sancties voor werkgevers.²

Werkgeverssancties in Nederland

Of een vreemdeling in Nederland mag werken is geregeld in de eerdergenoemde Wet arbeid vreemdelingen (hierna: Wav). Deze wet is op 1 september 1995 in werking getreden.³ Eén van de doelstellingen van de Wav is de restrictieve toelating van arbeidsmigranten om verdringing te voorkomen en de bestrijding van illegale tewerkstelling.

De centrale verbodsbepaling is artikel 2 en luidt: “Het is een werkgever verboden een vreemdeling in Nederland arbeid te laten verrichten zonder tewerkstellingsvergunning of zonder dat een vreemdeling in het bezit is van een gecombineerde vergunning voor werkzaamheden bij die werkgever.” Deze bepaling richt zich dus tot de ‘werkgever’. Sinds de inwerkingtreding hanteert de Wav een werkgeversbegrip dat veel ruimer is dan het arbeidsrechtelijke begrip werkgever,⁴ om misbruik te voorkomen. Een werkgever in de zin van de Wav is degene die in de uitoefening van een ambt, beroep of bedrijf een ander arbeid laat verrichten.⁵ Ieder bedrijf of persoon ‘ten dienste van wie’ direct of indirect werkzaamheden worden uitgevoerd kan worden aangemerkt als Wav-werkgever. In de jurisprudentie is verder uitgemaakt dat het hebben van een arbeidsovereenkomst, een gezagsverhouding of het betalen van loon voor het vaststellen van werkgeverschap in de zin van de Wav niet van belang is.

2 Berntsen en De Lange 2018; Bloch e.a. 2014; Krop 2014.

3 Wet vaststelling van de Wet arbeid vreemdelingen, *Stb.* 1994, 959.

4 ABRvS 11-07-2007, 200700303/1, r.o. 2.2.1. Zie ook: Scheers 2016; Krop 2018; Klap en De Lange 2008.

5 Artikel 1, onder b sub 1 Wet arbeid vreemdelingen.

‘Werkgever’ in de zin van art. 2 lid 1 Wav, is ook de natuurlijke persoon die een ander huishoudelijke of persoonlijke diensten laat verrichten.⁶ Natuurlijke personen die migranten zonder verblijfsvergunning laten schoonmaken, laten oppassen of de hond laten uitlaten, zijn dus werkgever in de zin van deze wet en zijn in overtreding als ze geen tewerkstellingsvergunning hebben of als de vreemdeling geen gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (gvva) heeft waarmee mag worden gewerkt.

De standaardoverweging van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling), de hoogste bestuursrechter in zaken betreffende de overtreding van de Wav, luidt:

“Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de artikelen 1 en 2 van de Wav (Kamerstukken II 1993/94, 23 574, nr. 3, blz. 13) volgt, dat diegene die een vreemdeling feitelijk arbeid laat verrichten vergunningplichtig werkgever is en daarmee te allen tijde verantwoordelijk voor en aanspreekbaar op het al dan niet aanwezig zijn van de benodigde tewerkstellingsvergunning. Of sprake is van een arbeidsovereenkomst of gezagsverhouding is daarbij niet relevant. Het feit dat in opdracht of ten dienste van een werkgever arbeid wordt verricht is voor het feitelijk werkgeverschap reeds voldoende (Kamerstukken II 1993/94, 23 574, nr. 5, blz. 2)”⁷

Dit betekent dat er – ook als er in natura of helemaal niet wordt betaald – sprake kan zijn van illegale tewerkstelling. Ook als een migrant uit eigen beweging een helpende hand biedt, is toch sprake van werkgeverschap en dus van een overtreding. De ‘werkgever’ hoeft ook niet in te stemmen met de tewerkstelling of er wetenschap van te hebben.⁸ Het begrip ‘arbeid te laten verrichten’ uit artikel 2 Wav impliceert dus geen actieve rol. “Het enkel mogelijk maken van het verrichten van arbeid en het niet verhinderen daarvan, wordt ook opgevat als het laten verrichten van arbeid”, aldus de Afdeling. De aard, omvang en duur van de werkzaamheden en of er loon is betaald of dat het enkel hulp betrof, doen ook niet ter zake.

Als de Inspectie SZW een overtreding van de Wav constateert en een boete oplegt, dan moet deze door de minister van SZW op te leggen bestuurlijke boete evenredig zijn.⁹ Ingevolge artikel 19 Wav kan de boete maximaal € 87.000 bedragen. Ook moet de minister van SZW beleidsregels opstellen over de

6 Artikel 1, onder b sub 2 Wet arbeid vreemdelingen.

7 Zie bijvoorbeeld ABRvS 24-05-2017, ECLI:NL:RVS:2017:1361.

8 ABRvS 11-07-2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA9298.

9 Artikel 5.46, tweede lid Algemene wet bestuursrecht.

daadwerkelijk te hanteren hoogte van de op te leggen boete. Tot 1 juli 2016 werden werkgevers van illegaal en legaal verblijvende vreemdelingen gelijk beboet. Bij illegale tewerkstelling van legaal verblijvende vreemdelingen kan gedacht worden aan een legaal verblijvende buitenlandse student die tewerk wordt gesteld zonder de vereiste tewerkstellingsvergunning. Met ingang van 1 juli 2016 is echter ingevoerd dat de boete met 50% wordt verhoogd indien de vreemdeling ten aanzien van wie de overtreding is geconstateerd, geen rechtmatig verblijf in Nederland heeft.¹⁰ Werkgevers van migranten zonder verblijfsvergunning worden dus zwaarder gestraft. Wel kunnen er omstandigheden zijn die aanleiding geven de bestuurlijke boete per overtreding met 25%, 50% of 75% te matigen afhankelijk van de aard en ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid en de evenredigheid.¹¹ Zo is een matiging van 50% mogelijk als het gaat om marginale, incidentele arbeid, dat wil zeggen dat de arbeid van geringe omvang en duur was, onbetaald was en eenmalig heeft plaatsgevonden. Het is dan wel aan de werkgever om dit aan te tonen. Er mogen “geen aanknopingspunten [zijn] dat [er] meer aan de hand is geweest”.¹²

Tabel 7 Boetenormbedragen overtredingen Wet arbeid vreemdelingen

Overtreder	Boetenormbedrag
Natuurlijk persoon die een huishoudelijke of persoonlijke dienst laat verrichten	€ 2.000
Natuurlijk persoon die handelt uit ambt, beroep of bedrijf	€ 4.000
Stichting of vereniging met algemeen nut beogende doelstelling, waarbij sprake is van arbeid in de niet-zakelijke sfeer	€ 4.000
Feitelijk leidinggevende die leiding heeft gegeven aan de verboden gedraging	€ 6.000
Overige rechtspersonen of daarmee gelijkgestelden	€ 8.000

Bron: *Staatscourant* 30 maart 2020, nr. 18106¹³

Het boetenormbedrag voor natuurlijke personen die een vreemdeling tewerkstellen, bijvoorbeeld als schoonmaker, is dus € 2.000, te verhogen met 50% wanneer de vreemdeling geen verblijfsvergunning heeft, dus € 3.000. Op basis van de informatie in de boetedossiers van het jaar 2014 die wij bestudeerd hebben was de verblijfsstatus van de desbetreffende migrant

10 Artikel 2 Beleidsregel boeteoplegging Wet arbeid vreemdelingen 2016.

11 Artikel 10 Beleidsregel boeteoplegging Wet arbeid vreemdelingen 2016.

12 Zie de Toelichting bij de Beleidsregel boeteoplegging Wet arbeid vreemdelingen 2016, *Staatscourant* 14 juli 2016, nr. 37043.

13 Besluit van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 20 maart 2020, nr. 2020-000013079, tot vaststelling van de Beleidsregel boeteoplegging Wet arbeid vreemdelingen 2020.

vaak niet te achterhalen. Bij 44 procent van de aangetroffen migranten werd vermeld dat de desbetreffende migrant geen rechtmatig verblijf in Nederland had. Een vergelijkbaar aantal, 39 procent had legaal verblijf op het moment van de werkplekcontrole. Dit zijn bijvoorbeeld migranten met een studentenvisum, die niet meer dan tien uur per week mogen werken. Een tiende van de migranten, 11 procent, bevond zich op het moment van de werkplekcontrole in een juridische procedure waarmee verblijfsrecht verworven kon worden en waar een schorsende werking van uitging, wat betekent dat de migrant gedurende de procedure niet uitgezet kan worden. Dit zijn bijvoorbeeld migranten die een asielaanvraag in behandeling hebben, of personen die een aanvraag tot toelating als zelfstandige hebben lopen. Bij zes procent van de aangetroffen migranten is het niet duidelijk op basis van de informatie in de boetedossiers of de vreemdeling wel of geen rechtmatig verblijf heeft in Nederland. Destijds zijn de boeterapporten wel onderzocht, maar niet hoe deze zijn behandeld in het verdere proces, of er bijvoorbeeld daadwerkelijk een boete is opgelegd, wat er is gebeurd met door werkgevers ingediende zienswijzen en of een boete gematigd is of niet.

De jurisprudentie van de Afdeling bevestigt het beeld dat naar voren komt uit het dossieronderzoek. De migranten zonder verblijfsvergunning die illegaal werkend zijn aangetroffen waren bijvoorbeeld een Marokkaanse man met vals Nederlands identiteitsbewijs werkzaam in een restaurant¹⁴, een Afghaanse man die in een marktkraam spullen aan het uitpakken en rangschikken was,¹⁵ twee Chinese vreemdelingen die geen geldige verblijfsvergunning meer hadden en sushi aan het bereiden waren¹⁶ of een Chinese vreemdeling die garnalen schoonmaakte bij een Chinees-Kantonees restaurant.¹⁷ Uitzonderlijk was een boetezaak waar de vermeende illegale tewerkstelling van een uitgeprocedeerde Ethiopische asielzoeker centraal stond. Hij was bezig met het 'vegen van onkruid en bladeren'. De 'werkgever' voerde aan dat de vreemdeling psychische problemen had – hij had last van 'stemmen in zijn hoofd' – en hiervoor in behandeling was. In het kader daarvan was afleiding goed voor hem. Daarom hielp hij mensen in het dorp vaak met simpele klusjes. Niet in geschil was dat deze uitgeprocedeerde, niet-rechtmatig verblijvende asielzoeker geen legaal arbeidsaanbod verdrong met zijn klusjes. De Afdeling concludeerde: "Het arbeidsmatig karakter is daarmee gezien dit samenstel van feiten en omstandigheden in dit geval zozeer op de achtergrond geraakt,

14 ABRvS 04-10-2017, ECLI:NL:RVS:2017:2649.

15 ABRvS 16-08-2017, ECLI:NL:RVS:2017:2174.

16 ABRvS 22-02-2017, ECLI:NL:RVS:2017:493.

17 ABRvS 08-02-2017, ECLI:NL:RVS:2017:334.

dat de Afdeling het opleggen van een boete van welk bedrag dan ook, mede bezien in het licht van de geringe ernst van het feit, de ideële motieven van [de eigenaar] en de omstandigheden waaronder de overtreding is begaan, in dit specifieke geval onevenredig acht”.¹⁸ Daarom acht de Afdeling het in dit geval passend en geboden dat geen boete wordt opgelegd. De ideële motieven van de ‘werkgever’ speelden hier mee bij het oordeel over de evenredigheid van de boete. De minister van SZW, die de boete oplegt, kan in de evenredigheidstoets rekening houden met ideële overwegingen van werkgevers voor de tewerkstelling van migranten zonder verblijfsvergunning, hoewel de Wav noch het boetebeleid deze grond expliciet noemt als matigingsgrond.

Als een migrant zonder tewerkstellingsvergunning of gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid geen toegang heeft tot de Nederlandse arbeidsmarkt, dan mag hij of zij ook geen vrijwilligerswerk doen; dat is een van de consequenties van het ruime Wav-werkgeversbegrip. Alleen asielzoekers kunnen eventueel wel vrijwilligerswerk doen mits daarvoor door het UWV een verklaring wordt afgegeven aan de organisatie die vrijwilligerswerk aanbiedt.¹⁹ Uit het dossieronderzoek blijkt dat de Inspectie SZW in 2014 bij de handhaving van de Wav 49 migranten heeft gecontroleerd die verklaarden ‘vrijwilligerswerk’ te doen of een vriendendienst te leveren, in ieder geval onbetaald werkten. Hiervan waren er acht met een W-document (ID-document van asielzoekers) waarvan zes nog in de asielprocedure. Zij werkten onder andere in een marktkraam (eten opscheppen), een kapperszaak (epileren), een toko (winkelhulp), een partycentrum (keukenmedewerker), bij een schoonmaakbedrijf (afwassers), fietsenwinkel (banden plakken) en steakhouse (pizzadozen vouwen). Dit lijken geen van alle organisaties voor vrijwilligerswerk. Ook het werk dat zij deden kwalificeert niet als vrijwilligerswerk.

In hoeverre deze migranten door de Inspectie SZW zijn geïnformeerd dat dit geen vrijwilligerswerk kon zijn maar in Nederland normaal betaalde arbeid is waarvoor zij – ook als ze niet mogen werken – als werknemer recht hebben op een marktconforme beloning, vertellen de beschikbare data niet. In twee van deze dossiers is onderzoek gedaan naar de naleving van de Wet minimumloon, maar is geen boeterapport opgesteld. Of, en zo ja, hoe de Inspectie SZW of het ministerie van SZW deze asielzoekers heeft beschermd tegen (verder) misbruik, wordt hieruit niet duidelijk. Ook in hoeverre er uiteindelijk een werkgeverssanctie is opgelegd aan de vermoede werkgever is niet opgenomen in het boeterapport.

18 ABRvS 15-02-2017, ECLI:NL:RVS:2017:430.

19 Zie De Lange 2018.

Zelfs als het wel om vrijwilligersorganisaties gaat kan sprake zijn van illegale tewerkstelling: een vreemdeling werkte zonder verblijfsvergunning in de winkel bij een moskee, een voorbeeld van een organisatie met een sociale functie. Het runnen van de winkel was een vrijwilligersactiviteit om bezoekers en ook buitenstaanders bij haar sociale netwerk te betrekken; toch was het illegale tewerkstelling. Dat was anders als er een vrijwilligersverklaring van het UWV was afgegeven en het werk door een asielzoeker was gedaan.²⁰

Handhavingsbeleid Wav van de Inspectie SZW

De Inspectie SZW voert risicogerichte onderzoeken bij werkgevers uit. De risicoanalyse is gebaseerd op informatie verzameld tijdens eerdere inspecties, informatie en kennis van andere overheidsinstanties, onderzoeksrapporten en de ervaring van arbeidsinspecteurs zelf. Sectoren met veel arbeidsintensief en laaggeschoold werk, en sectoren waar de vraag naar flexibele arbeidskrachten groot is, worden als risicosectoren gezien voor oneerlijk werk, inclusief illegale tewerkstelling. Dit waren in 2015-2018 bijvoorbeeld de bouw, detailhandel, horeca, uitzendbranche, land- en tuinbouw, metaal, schoonmaak (specifiek in fastfoodrestaurants en hotels) en transport en logistiek.²¹ Ook werd er destijds specifiek gehandhaafd om misbruik van de kennismigranten- en de studentenregeling en fraude met stagiairs en au pairs te bestrijden.²² Door de jaren heen verschuift de focus van het handhavingsbeleid, maar de kern blijft dat het gaat om “het aanpakken van werkgevers die vreemdelingen onrechtmatig Nederland in laten reizen en/of illegaal tewerkstellen, bestrijden van concurrentievervalsing en verdringing op de arbeidsmarkt.”²³ Illegale tewerkstelling is voor de Inspectie SZW een vorm van oneerlijk werk, net als onderbetaling. De bescherming van de migrant zonder verblijfsvergunning is niet de focus van de Inspectie SZW, het gaat om handhaving met betrekking tot de werkgever. De in 2018 gesignaleerde risicosectoren voor illegale tewerkstelling waar in de periode 2019-2022 de nadruk op zou liggen waren de bouw en infrastructuur, agrarisch en groen, zorg, schoonmaak, horeca en detailhandel, en transport en logistiek.²⁴ Tijdens de coronapandemie steeg de verkoop via internet en daarmee de druk op sectoren zoals distributiecentra

20 Zie voor meer voorbeelden Bakker e.a. 2018.

21 Inspectie SZW 2014.

22 Inspectie SZW 2015.

23 Inspectie SZW 2018.

24 Inspectie SZW 2020.

en maaltijd- en pakketbezorging. Daarom richt de Inspectie SZW zich ook op die sectoren om illegale arbeid en arbeidsuitbuiting tegen te gaan.²⁵

Dit risicogericht inspectiebeleid zien we weerspiegeld in de sectoren waarvoor Wav-boeterapporten werden opgesteld in 2014. De meeste Wav-overtredingen door tewerkstelling van migranten zonder verblijfsvergunning werden geconstateerd in restaurants, gevolgd door marktkramen, kapsalons en de schoonmaak.²⁶ In 2014 constateerde de Inspectie SZW bovendien overtredingen van werkgevers van 88 migranten die met een studentenvisum naar Nederland waren gekomen, en van werkgevers van 37 migranten met een kennismigrantenvisum. Met de tewerkstelling van deze migranten werden de voorwaarden van hun visum overtreden; studenten werkten meer dan tien uur per week; de migranten op een kennisvisum verdienden minder dan de inkomenseis. Dit soort data wordt de afgelopen jaren niet meer vermeld in de jaarverslagen van de Inspectie SZW. Anekdotisch verslag van de inspectieresultaten stond wel in het rapport *Staat van eerlijk werk* over 2017 en 2019. Uit het dossieronderzoek noch uit deze verslagen van handhavingsacties, die soms samen met de IND zijn uitgevoerd, bleek of blijkt wat die handhaving voor de betrokken migranten betekend heeft.

In vergelijking met andere EU-lidstaten wordt de informele economie in Nederland relatief klein geschat: 9 procent tegen een gemiddelde van 18 procent in de EU. Toch is het aantal in Nederland uitgeschreven boetes voor zowel legaal als niet-rechtmatig verblijvende migranten een van de hoogste van Europa: in 2014 werden 1.084 werkgeverssancties uitgeschreven en in 2015 waren dit er 981.²⁷ Gezien het geschatte aantal migranten zonder verblijfsvergunning in Nederland van 35.000 (zie hoofdstuk 2), lijkt de pakkans bij illegale tewerkstelling van migranten zonder verblijfsrecht door de Inspectie SZW niettemin gering.

25 Inspectie SZW 2020. Dat leverde op 2 september 2021 een boete van 288.000 euro op voor PostNL, <https://www.inspectieszw.nl/actueel/nieuws/2021/09/02/boetes-voor-illegale-tewerkstelling-in-pakketbezorging>

26 Voor het volledige overzicht van de werkplekken waar migranten zonder verblijfsvergunning werden aangetroffen, zie bijlage met aanvullende tabellen.

27 EMN 2017, par. 14. Deze werkgeverssancties betreffen illegale tewerkstelling van zowel rechtmatig als niet-rechtmatig verblijvende migranten en illegale tewerkstelling van EU-migrant die ten tijde van de overgangsmaatregelen na toetreding tot de EU werkvergunningplichtig waren. Er bestaan verschillen tussen de lidstaten in financiële, bestuurlijke en criminele werkgeverssancties met betrekking tot illegale tewerkstelling en de cijfers zijn daarom niet precies vergelijkbaar. Het aantal uitgeschreven boetes is ongeveer even hoog in België en alleen hoger in Frankrijk. Het aantal illegaal tewerkgestelde migranten zonder rechtmatig verblijf is zowel in Frankrijk (2311 in 2014) als in België (769) hoger dan de 332 migranten zonder verblijfsvergunning waarover wij in onze dossierstudie lazen.

Het aantal door de Inspectie SZW gedetecteerde illegaal tewerkgestelden nam in 2015 af (zie Tabel 8).²⁸ Dit hing samen met de toetreding van Polen, Roemenië en Bulgarije tot de Europese Unie en het aflopen van de overgangsmaatregelen en de bijbehorende werkvergunningplicht voor werkgevers van werknemers van deze landen zeven jaar later.²⁹ Het aandeel Bulgaarse en Roemeense werknemers onder de door de Inspectie SZW aangetroffen illegaal tewerkgestelden was 31 procent in 2010; 35 procent in 2011; 48 procent in 2012; 58 procent in 2013; en 37 procent in 2014. De jaarverslagen vanaf 2015 bevatten geen informatie over het aantal of de nationaliteit van de illegaal tewerkgestelde migranten zoals aangetroffen door de Inspectie, maar gezien de vrije toegang van Roemenië en Bulgarije tot de Nederlandse arbeidsmarkt sinds 2014, is het aandeel vanuit deze landen vermoedelijk klein tot nihil (afhankelijk van hoe snel zaken afgesloten werden). Hoewel het totaal aantal aangetroffen illegaal tewerkgestelde migranten in 2015 dus afnam, is het onbekend in hoeverre het aandeel migranten zonder verblijfsvergunning aangetroffen door de Inspectie SZW ook daalde. De Inspectie SZW maakt hierin geen onderscheid in haar rapportages. Dit werd ook niet stelselmatig genoteerd in de boeterapporten (in ieder geval niet tot 1 juli 2016).

Tabel 8 Aantal illegaal tewerkgestelde migranten aangetroffen door de Inspectie SZW

aantal illegaal tewerkgestelde migranten aangetroffen door de Inspectie SZW	
2015	863
2014	1.567
2013	2.343
2012	2.555
2011	2.891
2010	2.912
2009	2.506
2008	2.007

Bron: Inspectie SZW³⁰

28 In het jaarverslag 2015 wordt, net als in daaropvolgende jaarverslagen, het aantal illegaal tewerkgestelden echter niet genoemd, enkel het aantal opgelegde boetes.

29 De overgangsmaatregelen voor Polen werden in 2007 opgegeven, en voor Bulgaren en Roemenen per 1 januari 2014. In 1 juli 2018 golden er nog overgangsmaatregelen voor Kroaten.

30 Data uit jaarverslagen van de Inspectie SZW en voor 2015; EMN 2017. Hoeveel illegaal tewerkgestelde migranten jaarlijks worden aangetroffen wordt vanaf 2015 niet meer vermeld in de jaarverslagen van de Inspectie SZW.

In 2016 is het handhavingsbeleid van de Inspectie SZW veranderd naar een integrale handhavingsaanpak van alle vier arbeidswetten (de Wav, de Wet minimumloon en minimumvakantietoeslag (WML), de Arbeidstijdenwet (ATW), de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (WAADI)). Sindsdien maakt de Inspectie SZW de handhavingsacties op de wetgeving van Wav, WML en WAADI online openbaar.³¹ Bovendien is destijds de aandacht van het inspectiebeleid verschoven naar het bestrijden van onderbetaling. Dit leidde tot een kleiner aantal afgesloten zaken in 2016, maar wel tot een toename in het aantal WML-boeterapporten ten opzichte van de jaren daarvoor.³² Onderzoek van WML-overtredingen neemt over het algemeen meer tijd in beslag dan onderzoek van een Wav-overtreding.

In de meeste van de door ons onderzochte boetedossiers werd de aanleiding van het werkplekonderzoek niet genoemd (63 procent). Bij 17 procent is het boeterapport opgesteld naar aanleiding van een politieonderzoek (het boeterapport was dan meestal gebaseerd op het proces-verbaal). Bij negen migranten was de aanleiding een anonieme melding. Dit betrof drie Marokkaanse migranten (werkzaam in een bakkerij, kapsalon en een manege), twee Turkse migranten (in de bouw en bij een wasserette), een Afghaan (in een fastfoodrestaurant), een Chinees (in een Chinees restaurant), een Egyptische migrant (in een fastfoodrestaurant), een Indonesiër (schilder) en een Pakistaan (in een restaurant). Bij acht migranten vormde de aanleiding van het werkplekonderzoek de observatie door een arbeidsinspecteur van iemand met een buitenlands (niet-Europees) uiterlijk die aan het werk was. Dit betrof drie migranten uit India en één uit de Filipijnen die als bouwvakkers werkten, één migrant uit Burkina Faso die bij een marktkraam werkte, één migrant uit Ethiopië die schoonmaakwerk verrichtte, één Ghanese migrant die klussen deed in een kerk en één migrant uit Guinee die in een vleesverwerkende fabriek werkte. Werkplekcontroles op basis van de observatie van een werkend persoon met een buitenlands uiterlijk zijn niet in overeenstemming met het beleid en de instructies van de Inspectie, zo liet de Inspectie SZW ons al weten bij de eerste presentatie van onze resultaten in 2016. De Raad van State oordeelde in 2015 dat het verzamelde bewijs van een werkplekcontrole naar aanleiding van de observatie van een werkend persoon met een buitenlands uiterlijk niet rechtmatig was en in strijd was met het non-discriminatiebeginsel uit de Nederlandse grondwet.³³ Bij vijf migranten werd de werkplekinspectie ingesteld naar aanleiding van

31 <https://www.inspectieresultatenszw.nl/>, laatst door ons bezocht op 1 september 2021.

32 Inspectie SZW 2016, 8.

33 RvS 3 juni 2015; ECLI:NL:RVS:2015:1723.

vermoedens van mensensmokkel. Dit betrof vier Indonesische huishoudelijk werkers en een Braziliaanse migrant die voor een uitzendbureau in erotische dienstverlening werkte. We signaleren een voorkeur bij de Inspectie SZW voor bestuursrechtelijke afdoening via de Wav boven een strafrechtelijk traject met eventueel meer bescherming van de migranten.

Akbar uit Indonesië vertelt dat de meeste mensen bij wie hij thuis schoonmaakt vragen of hij een verblijfsvergunning heeft in Nederland. Als ze het vragen, vertelt hij het eerlijk. Als ze het niet vragen, dan zegt hij er ook niets over. Akbar heeft een aantal keer meegemaakt dat een potentiële werkgever hem niet aannam uit angst voor een werkgeversboete vanwege illegale tewerkstelling. Akbar is blij dat niet al zijn werkgevers er zo over denken, maar denken dat hij geen *echt werk* doet omdat hij hen *helpt* om hun huis schoon te maken.

Werkgeverssancties in Europa

De richtlijn inzake sancties voor werkgevers schrijft de lidstaten voor tewerkstelling van illegaal verblijvende migranten te verbieden en effectieve sancties te hebben tegen werkgevers die niet-rechtmatig verblijvende migranten tewerkstellen.³⁴ De EU-richtlijn bepaalt minimumnormen en geeft de lidstaten daarmee de vrijheid strengere voorwaarden te stellen aan de tewerkstelling van vreemdelingen. Derdelanders (niet-EU-migrant) met legaal verblijf in een lidstaat vallen buiten het bereik van de richtlijn, ongeacht of zij werkvergunningplichtig zijn.³⁵ De richtlijn staat lidstaten wel toe om in nationaal recht sancties te treffen voor illegale tewerkstelling van migranten met legaal verblijf.³⁶ Nederland heeft dat ook gedaan.

De werkgeversboetes verschuiven verantwoordelijkheid van de publieke naar de private sfeer door werkgevers verantwoordelijk te maken voor een vorm van migratiecontrole.³⁷ Lidstaten moeten werkgevers verplichten om de geldigheid van de verblijfs- en werkvergunning te controleren en om een kopie van deze documenten in de administratie te hebben gedurende de werkrelatie.³⁸ Werkgevers moeten volgens de richtlijn financieel beboet worden (strafrechtelijk of bestuursrechtelijk) en eventueel de kosten van terugkeer betalen wanneer sprake is van gedwongen terugkeer. De

34 Artikel 3 Sanctierichtlijn.

35 Preambule 5 Sanctierichtlijn.

36 Preambule 5 Sanctierichtlijn.

37 Berntsen en De Lange 2018; De Lange 2011; Nicholls 2015.

38 Artikel 4 Sanctierichtlijn.

hoogte van de boetes bepalen de lidstaten zelf en deze varieert dan ook.³⁹ Daarnaast kunnen lidstaten andere sancties opleggen, zoals uitsluiting van voorzieningen (zoals EU-subsidies) of publieke contracten of aanspraak op publieke voorzieningen. Een andere sanctie die genoemd wordt is de tijdelijke of permanente sluiting van het bedrijf dat de overtreding heeft begaan, of de tijdelijke of permanente intrekking van een bedrijfslicentie indien de ernst van de overtreding dit toelaat.⁴⁰ Wanneer de werkgever een onderaannemer is, in geval van uitzendwerk bijvoorbeeld, moeten lidstaten toezien dat de aannemer, van wie de werkgever een directe onderaannemer is, tevens of in plaats van de werkgever aansprakelijk wordt gehouden voor het betalen van de financiële boete en eventuele loonvordering van de arbeidsmigrant.⁴¹ Wanneer nationale wetgeving een ketenaansprakelijkheidsvoorziening heeft, kan de hele keten van aannemers aansprakelijk gesteld worden. Tot slot moeten de sancties van strafrechtelijke aard zijn wanneer de overtreding bewust gemaakt is, doorgaat of blijvend plaatsvindt; wanneer het een groot aantal niet-rechtmatig verblijvende migranten betreft; wanneer er qua werkomstandigheden sprake is van uitbuiting; wanneer de overtreding begaan is terwijl bekend is dat de betrokken migrant slachtoffer is van mensenhandel; of wanneer de overtreding een minderjarige migrant betreft.⁴² De richtlijn beoogt ook de migranten te beschermen. Als het illegale tewerkstelling betreft die gepaard gaat met arbeidsgerelateerde uitbuiting of waar minderjarigen bij betrokken zijn, dan moeten de lidstaten op grond van het individuele geval aan de migrant een verblijfsvergunning van beperkte duur kunnen afgeven vergelijkbaar met verblijfsrecht voor slachtoffers mensenhandel op grond van Richtlijn 2004/81.⁴³ De geldigheidsduur van die verblijfsvergunning kan afhankelijk worden gemaakt van de duur van procedures inzake nabetaling van loon.⁴⁴ De Europese Commissie concludeerde in haar evaluatie van de richtlijn inzake sancties voor werkgevers dat de bescherming die aan migranten moet worden geboden in onder andere Nederland nog niet voldoende is.⁴⁵

Hoewel werkgeverssancties de werkgevers beboeten voor illegale tewerkstelling, bevat de richtlijn ook voorzieningen om de rechten van werkende migranten, ongeacht hun onrechtmatige verblijfsstatus, te beschermen.

39 Sommarribas e.a. 2017.

40 Artikel 7, lid 1(a-d) Sanctierichtlijn.

41 Artikel 8 Sanctierichtlijn.

42 Artikel 9 Sanctierichtlijn.

43 Artikel 13, vierde lid Sanctierichtlijn.

44 Artikel 6, vijfde lid en artikel 13 vierde lid Sanctierichtlijn.

45 COM(2014) 286 Communication on the application of Directive 2009/52/EC.

Volgens de richtlijn moet een werkgever al het achterstallige loon, belasting en sociale zekerheid betalen.⁴⁶ Voor situaties van bewijsnood van de illegaal tewerkgestelde migrant moeten de lidstaten bepalen dat wordt uitgegaan van een dienstverband van minstens drie maanden, tenzij de werkgever of de werknemer het tegendeel kan bewijzen.⁴⁷ Het achterstallig loon (over in ieder geval die periode van drie maanden) betreft tevens het verschil tussen wat betaald werd en het formele minimumloon of het praktisch equivalent daarvan. De lidstaten moeten erop toezien dat een werknemer dit achterstallige loon ook daadwerkelijk kan terugvorderen.⁴⁸ De richtlijn bevat geen verplichting om een financiële sanctie op te leggen indien een werkgever minder dan het minimumloon betaalt of niet voldoet aan de belastingverplichtingen als werkgever, omdat dit verder reikt dan migratiecontrole. In het kader van de bestrijding van mensenhandel kondigde de Europese Commissie in 2021 aan de werking van de Werkgeverssanctierichtlijn te willen verbeteren. Ook overweegt de Commissie wetgeving inzake corporate governance opdat bedrijven hun verantwoordelijkheden beter kennen.⁴⁹

Verschuiving handhavingsverantwoordelijkheden naar werkgevers

Met de invoering van werkgeverssancties bij illegale tewerkstelling is een gedeelte van de handhavingsverantwoordelijkheden verschoven naar private partijen: naar de werkgever.⁵⁰ Van werkgevers wordt verwacht dat zij nagaan of een migrant al dan niet werkvergunningplichtig is. Migranten zonder legaal verblijf zullen geen verblijfsvergunning kunnen laten zien, behalve een mogelijk verlopen verblijfsdocument, een vervalste verblijfsvergunning of de verblijfsvergunning van iemand anders. Van werkgevers wordt verwacht dat zij bekijken of de werknemer ook daadwerkelijk lijkt op de persoon op het verblijfsdocument en of de handtekening leesbaar en vergelijkbaar is. Daarnaast moet een werkgever bepalen of het document echt is, niet verlopen is, dat er geen spelfouten in staan of informatie ontbreekt. Bovendien wordt voorgesteld een vergrootglas of UV lamp te gebruiken om documenten

46 Artikel 6 Sanctierichtlijn. Het Hof van Justitie EU legt in C-311/13 *Tümer*, [2014], helder uit wat de consequentie is als géén achterstallig loon zou hoeven te worden betaald: dat zou de illegaal tewerkgestelde werknemer goedkoper maken en dat is juist wat niet wenselijk is, Groenendijk en De Lange 2015.

47 Artikel 6, derde lid Sanctierichtlijn. Het Hof van Justitie EU legt in C-311/13 *Tümer*, Groenendijk en De Lange 2015.

48 Artikel 13 Sanctierichtlijn.

49 Europese Commissie 2021.

50 Zie ook De Lange 2011.

te controleren, zich in te lezen of een cursus te volgen in de kunst van documentcontrole. Wanneer een werkgever twijfelt over de echtheid van een document, wordt aangeraden melding te maken bij de politie. Het aantal zaken in 2014 waarbij er bij de betrokken arbeidsinspecteurs vermoedens van valse documenten of zogenaamde lookalike-documenten bestonden, is klein: in negen zaken waren er vermoedens van valse documenten en in tien van lookalike-documenten.

De (vermeende) onwetendheid onder werkgevers van het onrechtmatige verblijf van migranten is onderwerp van veel jurisprudentie. Werkgevers zijn evenwel verplicht dit te controleren. Een werkgever die stelt dat hij geen vermoeden dat een paspoort vals was, bijvoorbeeld in geval van een paspoort uit een ander EU-lidstaat, en in de veronderstelling was dat de migrant mocht werken, wordt beboet.⁵¹ Uit de dossiers die wij bestudeerd hebben, bleek dat 20 procent van de migranten zonder verblijfsvergunning een verlopen verblijfsvergunning van een andere EU-lidstaat bezat.⁵² Italië, België en Spanje waren de belangrijkste landen van eerste verblijf vanwaaruit betrokkenen naar Nederland doormigreerden. Wanneer een werkgever voorafgaand aan de tewerkstelling van een migrant “aantoonbaar het stappenplan gevolgd [heeft] inclusief de tips die in stappenplan gegeven worden” en er “aantoonbaar sprake is van integratie van een systeem ter controle van de identiteitsdocumenten van nieuwe medewerkers in het werkproces” van de werkgever, is er aanleiding tot matiging van de boete met 50 procent.⁵³ Deze administratieve kostenpost kunnen kleine bedrijven of private huishoudens zich in de regel niet altijd veroorloven zodat tewerkstelling in strijd met de Wav zeker niet helemaal uitgebannen wordt door werkgeverscontroles.

Arbeidsmarkttoezicht en vreemdelingtoezicht

Formeel bestaat er een scheiding tussen het arbeidsmarkttoezicht van de Inspectie SZW en het vreemdelingtoezicht van de (vreemdelingen)politie

51 ABRvS 04-10-2017, ECLI:NL:RVS:2017:2649. Hier had de werkgever niet gezien dat het Nederlandse paspoort vervalst was. Het paspoort vertoonde duidelijk een afwijkend lettertype. Tijdens de hoorzitting verklaarde de werkgever dat hij aan de hand van vergelijking met zijn eigen, originele paspoort de door de arbeidsinspecteurs bedoelde verschillen wel constateerde. Deze werkgever werd dus beboet omdat hij het paspoort van de vreemdeling niet op voldoende zorgvuldige wijze had gecontroleerd overeenkomstig het stappenplan voor de identificatie van werknemers.

52 In bijna de helft van de dossiers die wij bestudeerd hebben, stond geen informatie over de migratieroutes of eerdere verblijfsvergunningen van de aangetroffen migranten.

53 Artikel 11 Beleidsregels Wet arbeid vreemdelingen 2017 en de toelating daarbij.

tijdens een werkplekonderzoek. In de praktijk is dit onderscheid niet zo eenduidig: politieagenten zijn vaak, net als handhavers van gemeenten en bijvoorbeeld het UWV, onderdeel van het team dat de werkplekinspectie uitvoert.⁵⁴ De vaststelling van de identiteit van de migrant staat voorop bij dit toezicht en omdat dit in de door ons onderzochte periode lastig was, is in 2015 in het kader van de Wet aanpak schijnconstructies de verantwoordelijkheid hiervoor duidelijker bij de werkgever gelegd. Wanneer de identiteit van een migrant niet kan worden vastgesteld, vorderen de inspecteurs van de werkgever om binnen 48 uur de identiteit vast te stellen. Op het niet naleven van die vordering staat een boete voor de werkgever. De werkgever is voor de Inspectie degene die aan de wetgeving moet voldoen, niet de migrant. De identificatiecontrole geschiedt door de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel van de nationale politie (AVIM). Zij kunnen de migrant in detentie plaatsen wanneer deze geen rechtmatig verblijf heeft. Wanneer dit laatste het geval is, kan deze afdeling van de nationale politie de IND (de Immigratie- en Naturalisatiedienst) inschakelen voor uitzetting van de migrant.

Niet alle dossiers die wij bestudeerd hebben tijdens het dossieronderzoek vermelden of de politie betrokken was bij of na afloop van de werkplekinspectie. In 29 procent van de bestudeerde dossiers stond niets over betrokkenheid van de politie bij of na afloop van de werkplekinspectie. Dit percentage verschilt als we dit uitsplitsen naar de drie grote steden: bij 57 procent van de migranten aangetroffen in Rotterdam lezen we niets over de betrokkenheid van de politie; in Amsterdam en Den Haag is dit respectievelijk 31 en 22 procent. Soms zullen migranten na een werkplekcontrole niet zijn aangehouden. Dit gebeurt bijvoorbeeld wanneer een migrant weliswaar illegaal tewerkgesteld is, maar toch rechtmatig verblijf heeft in Nederland. Dit gebeurde, zo blijkt uit de dossiers, echter ook wanneer een migrant zonder verblijfsvergunning werkend wordt aangetroffen en de (vreemdelingen)politie op dat moment niet in staat is om de migrant op te halen. Soms renden migranten ook weg wanneer een werkplekcontrole plaatsvond. In de dossierstudie troffen we 19 meldingen aan van mogelijke migranten zonder verblijfsvergunning die wegreunden op het moment dat de arbeidsinspecteurs de werkplek betraden. Bovendien: wanneer een migrant zonder verblijfsvergunning in detentie wordt geplaatst, betekent dit niet noodzakelijkerwijs dat hij of zij ook wordt uitgezet.⁵⁵

54 PICUM 2015.

55 De algemene cijfers geven aan dat ongeveer 30 procent van de migranten in detentie in 2016 niet uitgezet werd. Dit percentage nam in 2016 voor het eerst af sinds 2012. In 2015 werd 40 procent

Daarnaast mag vreemdelingendetentie alleen plaatsvinden als er ook zicht is op uitzetting. Aangezien de detentiedossiers niet gekoppeld zijn aan de Wav-boeterapporten, is het onmogelijk aan te geven in hoeverre werkgeverssancties illegale migratie beperken. Desondanks bestaan er indicaties dat het ontmoedigende effect van de werkgeversboetes de werkmogelijkheden van migranten zonder verblijfsvergunning beperken.⁵⁶

Volgens de Raad van Europa, de speciaal rapporteur voor migrantenrechten bij de Verenigde Naties, het Grondrechtenbureau van de Europese Unie en lobbyorganisaties zoals PICUM (Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants) zou er een duidelijke scheiding moeten zijn tussen instanties die toegang verlenen tot arbeidsbescherming (via arbeidsinspecties of vakbonden) en tussen handhavers van migratiewetten (zoals de (vreemdelingen)politie).⁵⁷ Dit volgt ook uit aanbevelingen van de Internationale Arbeidsorganisatie (International Labour Organisation, ILO) en het al in 1951 door Nederland geratificeerde ILO-verdrag nr. 81 inzake arbeidsinspectie.⁵⁸ Het feit dat arbeidsinspecteurs blijkens de boeterapporten van 2014 een melding doen bij de (vreemdelingen)politie in geval van (het vermoeden van) een migrant zonder verblijfsvergunning, belemmert de toegang tot fundamentele en werknemersrechten van migranten zonder verblijfsvergunning.⁵⁹ Het onderscheid tussen de verantwoordelijkheden van een arbeidsinspecteur en van een politiefunctionaris tijdens een controle door meerdere toezichthouders op de werkplek zal onduidelijk zijn voor een migrant zonder verblijfsvergunning. Dit beperkt mogelijk de effectieve toegang tot een klachtenprocedure of loonvordering, wegens onbekendheid van de verschillende toezichthouders met de mogelijkheden of onzekerheid bij de migrant wie veilig te benaderen is. Nederland is in dit opzicht niet uniek. In andere EU-lidstaten, maar ook in Australië of de Verenigde Staten, richten overheden zich met name op het handhaven van migratiewetten en dit gaat vaak ten koste van het naleven van arbeidsrechten voor

van de migranten in detentie niet uitgezet; Min. V&J 2017, 40. De helft van de uitgeprocedeerde asielzoekers uit het onderzoek van Kox was weleens gecontroleerd door de (vreemdelingen) politie: bij een controle op de werkplek, op staat, aan huis, in het verkeer, in het openbaar vervoer of tijdens groepsgerichte acties. Een derde van hen gaf aan dat zij niet werden aangehouden na deze controle, vanwege niet-uitzetbaar zijn, gebrek aan celcapaciteit of coullance van de agenten; Kox 2009.

⁵⁶ Van der Leun en Kloosterman 2006; Kox 2009.

⁵⁷ Hermansson e.a. 2020.

⁵⁸ Labour Inspection Convention 1947 (No. 81). Zie ook ILO 2016, p. 153 par. 482; Cholewinski 2019.

⁵⁹ PICUM 2017, 2015; Crépeau en Hastie 2016; ECRI 2016; De Sancho Alonso 2007.

werknemers zonder verblijfsvergunning.⁶⁰ In de zogenaamde ‘sanctuary cities’ in de Verenigde Staten hebben lokale overheden een soort vrijplaatsen gecreëerd door zich zo min mogelijk bezig te houden met migratiecontrole.⁶¹ Bovendien hebben meerdere studies aangetoond dat het positieve effect van strengere overheidscontroles op arbeidsomstandigheden beperkt is. Integendeel: het drijft informele werkgelegenheid verder ondergronds, waar de werkomstandigheden vaak slechter zijn.⁶²

Strafrechtelijke bestrijding van illegale tewerkstelling

Een andere mogelijkheid voor de bestrijding van illegale tewerkstelling wordt geboden door het strafrecht. Artikel 197b Sr bepaalt dat “[h]ij die een ander, die zich wederrechtelijk toegang tot of verblijf in Nederland heeft verschafte krachtens overeenkomst of aanstelling arbeid doet verrichten, terwijl hij weet of ernstige redenen heeft om te vermoeden dat de toegang of dat verblijf wederrechtelijk is, wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de vijfde categorie”. Anders dan bij de bestuurlijke boete voor illegale tewerkstelling is deze bepaling primair gericht op de strafbaarstelling van tewerkstelling van degene die zonder verblijfsvergunning in Nederland is. Onder andere vanwege het verschil in de te beschermen rechtsgoederen in art. 2 Wav en art. 197b Sr, respectievelijk het tegengaan van verdringing van legaal arbeidsaanbod en het tegengaan van gedragingen die het beleid om illegaal verblijf in Nederland tegen te gaan frustreren, kan tegelijkertijd een boeteoplegging op grond van art. 2 Wav en strafvervolgning op grond van art. 197b Sr plaatsvinden, aldus de Hoge Raad in een arrest uit 2016.⁶³ De eis dat sprake moet zijn van een overeenkomst of aanstelling voor het verrichten van arbeid, leidt nog weleens tot een vrijspraak vanwege gebrek aan bewijs, maar deze bepaling kan ook als vangnet dienen als mensenhandel niet bewezen kan worden.⁶⁴ Wanneer er sprake is van uitbuiting kan bovendien vervolging plaatsvinden op grond van artikel 273f Sr. Op deze bepaling gaan we in het volgende hoofdstuk nader in.

60 Berg 2016.

61 Chauvin en Garcés-Mascareñas 2012; Bot 2020.

62 Bloch e.a. 2014; Van der Leun en Kloosterman 2006.

63 Hoge Raad 9 februari 2016, ECLI:NL:HR:2016:222, Zie ook Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV), Handreiking Integrale Aanpak Arbeidsuitbuiting, februari 2021.

64 Zie bijvoorbeeld Hof Arnhem-Leeuwarden 16 april 2021, ECLI:NL:GHARL:2021:3750; Rechtbank Amsterdam 19 juli 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:5138.

De invloed van corona

Vanwege het thuiswerkprotocol van Inspectie SZW tijdens de coronapandemie was het aantal werkplekbezoeken door de Inspectie SZW lager dan het aantal controles dat zij normaliter verricht. In de publicatie *Arbeidsmigranten* brengt de Inspectie de risico's in kaart die arbeidsmigranten lopen in relatie tot de coronapandemie, met name op het gebied van gezondheid en veiligheid. Ook is er in het rapport aandacht voor hun arbeidsmarktpositie. Hoewel de Inspectie erkent dat het ontbreken van een verblijfsvergunning de groep arbeidsmigranten zonder verblijfsrecht extra kwetsbaar maakt, richt de verkenning zich vooral op (Oost-)Europese arbeidsmigranten.⁶⁵ De door de Inspectie gesignaleerde werkdruk onder arbeidsmigranten die maakt dat zij zich soms niet ziek durven of mogen melden bij werkgevers, kan bijvoorbeeld ook spelen onder migranten zonder verblijfsvergunning. Uit het jaarverslag 2020 van de Inspectie SZW is weinig op te maken over de impact van corona op de werksituatie van migranten zonder verblijfsvergunning. Het verslag noemt een gezamenlijk optreden van de vreemdelingenpolitie (Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identiteit en Mensenhandel, AVIM), gemeenten en Inspectie SZW in RIEC-verband (Regionaal Informatie- en Expertise Centrum)⁶⁶ een bij massagesalon in Brabant waar werd geconstateerd dat er “sprake was van mensensmokkel, illegale tewerkstelling en nietnaleving van de RIVMnormen ten aanzien van COVID19”, waarop de desbetreffende gemeente de werkzaamheden van de salon stil heeft gelegd.⁶⁷ We lezen in het verslag niet wat er met de betrokken migranten gebeurd is. Wel vermeldt hetzelfde jaarverslag dat de Inspectie SZW meer zicht wil krijgen op de behandeling van migranten nadat zij uit een mensenhandel- of uitbuitingssituatie zijn gehaald.⁶⁸

Conclusie

Sinds de invoering van de bestuurlijke boete in de Wet arbeid vreemdelingen in 2005 is de bestrijding van illegale tewerkstelling geïntensiveerd. Die handhaving richt zich op werkgevers die migranten, zowel migranten met

65 Inspectie SZW 2021, *Rapport arbeidsmigranten*, 10.

66 Nederland kent Tien Regionale Informatie- en Expertise Centra (RIEC's) en het Landelijk Informatie- en Expertise Centrum (LIEC). Zij richten zich op de bestrijding van ondermijnende criminaliteit.

67 Inspectie SZW 2021, *Jaarverslag 2020*, 33.

68 Inspectie SZW 2021, *Jaarverslag 2020*, 91.

als zonder verblijfsvergunning, illegaal tewerkstellen. Migranten mét een verblijfsvergunning, zoals buitenlandse studenten of kennismigranten, kunnen immers ook illegaal tewerkgesteld zijn, en hun werkgevers kunnen daarvoor worden beboet. Het handhavingsbeleid van de Inspectie SZW is ook niet in het bijzonder gericht op de bescherming van werknemers zonder verblijfsvergunning, maar op het aanpakken van werkgevers die werknemers oneerlijk behandelen. Onder oneerlijke behandeling verstaat de Inspectie SZW niet alleen onder het minimumloon betalen of te lange dagen laten werken, maar ook illegaal tewerkstelling. Die benadering staat op gespannen voet met de Nederlandse verplichtingen op grond van ILO-verdrag nr. 81 over de arbeidsinspectie en de bescherming van tewerkstelling van illegaal verblijvende vreemdelingen die geboden moet worden op grond van de sanctierichtlijn. Daarover gaat het volgende hoofdstuk.

De afschrikkende werking van werkgeverssancties heeft mogelijk een negatieve uitwerking op de arbeidsomstandigheden van migranten zonder verblijfsvergunning, aangezien de werkgelegenheid verder de onzichtbaarheid in schuift met mogelijk slechtere arbeidsomstandigheden. Dat verklaart ook waarom sommige auteurs concluderen dat het de werknemers zijn, en niet de werkgevers, die opdraaien voor de kosten van de werkgeverssancties.⁶⁹ Punt van aandacht bij dit alles is dat de bescherming van de illegaal tewerkgestelde migrant, zowel de migrant zonder verblijfsvergunning als die met een verblijfsrecht, beperkt is.

69 Zie bijvoorbeeld Bacon 2008; of Bloch e.a. 2014, 148.

5 De rechten van werknemers zonder verblijfsvergunning in theorie en praktijk

Inleiding

In 1981 bepaalde de Hoge Raad dat migranten zonder verblijfsvergunning die werken civielrechtelijk gewoon werknemer zijn. In dit hoofdstuk bespreken we waar werkende migranten zonder verblijfsvergunning recht op hebben als werknemers in Nederland volgens nationaal recht. In het volgende hoofdstuk komen algemeen geldende mensenrechten (dus niet alleen voor werkenden) aan de orde. In de praktijk zijn er obstakels om deze juridisch vastgelegde rechten als migrant zonder verblijfsvergunning te effectueren. Dat blijkt ook uit de gesprekken die wij voerden met migranten zonder verblijfsvergunning en waar we hier verslag van doen.

Generieke rechten als werknemer zonder verblijfsvergunning

Generieke rechten van werknemers zonder verblijfsvergunning kunnen worden afgeleid uit bronnen van internationaal recht (Verenigde Naties, Internationale Arbeidsorganisatie), Europees recht (Raad van Europa) en het recht van de Europese Unie.

Internationaal en Europees recht

Het recht op arbeid is neergelegd in artikel 6 IVESCR (Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten) en artikel 1.4 ESH (Europees Sociaal Handvest). Deze rechten geven geen baangarantie en verplichten de overheid niet om ervoor te zorgen dat iedereen werk heeft. Wel moet de overheid zich op basis van deze rechten inspannen om een goed klimaat voor werkgelegenheid te scheppen en zorgen voor voldoende waarborgen dat werk in vrijheid en onder eerlijke arbeidsomstandigheden (loon, arbeidsuren, verlof, hygiëne, veiligheid) uitgeoefend kan worden. Hieronder valt ook een verbod op gedwongen arbeid. Ook dient de overheid ervoor te zorgen dat werknemers zich kunnen verenigen om op te komen voor hun rechten en dient zij te voorzien in een vorm

van stakingsrecht en ontslagbescherming. Naast het recht op arbeid in de mensenrechtenverdragen zijn de verdragen en uitgangspunten van de al genoemde Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) van belang voor de inrichting van het recht op arbeid en het tegengaan van misstanden op de werkplek. Doel van de ILO is het ontwikkelen van arbeidsstandaarden, beleid en programma's die bijdragen aan het creëren van fatsoenlijk werk ('decent work') voor iedereen. De ILO heeft talloze verdragen aangenomen en aanbevelingen gedaan, maar de volgende acht worden gezien als de belangrijkste: de verdragen betreffende vrijheid van vereniging (nr. 87), vrijheid van collectieve onderhandeling (nr. 98), gedwongen arbeid (nr. 29), afschaffing van gedwongen arbeid (nr. 105), minimumleeftijd (nr. 138), kinderarbeid (nr. 182), gelijke beloning (nr. 100) en discriminatie in arbeid en beroep (nr. 111). Op 1 augustus 2017 is het aanvullend protocol bij het verdrag betreffende gedwongen of verplichte arbeid voor Nederland in werking getreden. Dit protocol legt een duidelijk verband tussen gedwongen arbeid en mensenhandel en omvat daarnaast drie elementen, namelijk preventie, bescherming van slachtoffers en schadeloosstelling van slachtoffers. Het ziet erop toe dat zowel bestuursrechtelijke, strafrechtelijke en arbeidsrechtelijke middelen worden aangewend om gedwongen arbeid te voorkomen. Verder stelt het dat slachtoffers van gedwongen arbeid dezelfde bescherming dienen te krijgen als slachtoffers van mensenhandel. Blijkens de memorie van toelichting bij dit protocol is gedwongen arbeid in Nederland vervolgbaar onder artikel 273f lid 1 sub 4 Sr, het artikel dat mensenhandel strafbaar stelt. Van belang is voorts de bepaling uit artikel 2 sub c van het protocol dat relevante wetgeving (inclusief arbeidswetgeving) op gelijke wijze van toepassing verklaart op alle werkenden in alle sectoren van de economie. Zoals we hierna zullen zien is er voor huishoudelijke hulpen in Nederland een speciale regeling die minder waarborgen biedt. Het is de vraag of deze regeling in stand kan blijven met de juridisch bindende internationale bepaling uit artikel 2 sub c van het protocol.

Het recht van de Europese Unie

De Europese Unie onderschrijft de internationale verdragen die bepalingen bevatten die ook migranten zonder verblijfsvergunning beogen te beschermen. Het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU) en het Handvest van de grondrechten van de EU (hierna: EU-Handvest) verwijzen naar de internationale verdragen en het EU-Handvest bevat zelf ook artikelen die in sommige gevallen eveneens gelden voor migranten, ongeacht hun verblijfsstatus. De bepalingen in het EU-Handvest geven

aan op wie de desbetreffende bepaling van toepassing is: de Unieburger, eenieder of een meer specifieke groep.

De belangrijkste artikelen uit het Handvest van de grondrechten zijn:

- Menselijke waardigheid (artikel 1)
- Verbod van slavernij en dwangarbeid (artikel 5)
- Vrijheid van beroep en recht om te werken (artikel 15)
- Non-discriminatie (artikel 21)
- Recht op voorlichting en raadpleging van de werknemers binnen de onderneming (artikel 27)
- Recht op toegang tot arbeidsbemiddeling (artikel 29)
- Bescherming bij kennelijk onredelijk ontslag (artikel 30)
- Rechtvaardige en billijke arbeidsomstandigheden en -voorwaarden (artikel 31)
- Verbod van kinderarbeid en bescherming van jongeren op het werk (artikel 32)
- Sociale zekerheid en sociale bijstand (artikel 34)
- Consumentenbescherming (artikel 38)
- Recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht (artikel 47)

We weten van een aantal arbeidsrechtelijke Europese richtlijnen, waarin deze grondrechten deels geïmplementeerd zijn, dat deze ook van toepassing zijn op migranten zonder verblijfsvergunning. Dit betreft in eerste instantie de Richtlijn inzake de bescherming van werknemers bij insolventie van de werkgever (Richtlijn 2008/94/EG). Het begrip ‘werknemer’ – en of dat ook migranten zonder verblijfsvergunning kunnen zijn – wordt in deze richtlijn niet gedefinieerd. Voor de definitie van een werknemer wordt aangesloten bij het nationale recht. Het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU) heeft in de zaak *Tümer* bepaald dat de Nederlandse praktijk om op grond van de Koppelingswet een migrant zonder verblijfsvergunning géén werknemer te noemen als het gaat om een WW-uitkering na faillissement van de werkgever, terwijl de migrant volgens het Nederlandse arbeidsrecht wél als werknemer wordt aangemerkt, de effectieve werking van die richtlijn ondermijnt.¹

In de volgende richtlijnen, en deze opsomming is zeker niet uitputtend maar meer bedoeld als een signalering, zien we dat ze soms ook van toepassing zijn op migranten zonder verblijfsvergunning die werknemers zijn. De kaderrichtlijn veiligheid en de gezondheid van de werknemers

1 Hof van Justitie EU C-311/13. Zie ook Groenendijk en De Lange 2015.

op het werk is van toepassing op “iedere persoon die door een werkgever wordt tewerkgesteld, alsmede stagiairs en leerlingen, met uitzondering van huispersoneel”.² De kaderrichtlijn voor gelijke behandeling in arbeid en beroep beoogt “met betrekking tot arbeid en beroep een algemeen kader te creëren voor de bestrijding van discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid”.³ Deze richtlijn is niet van toepassing op verschillen in behandeling gebaseerd op nationaliteit, staat ongelijke voorwaarden voor toegang en verblijf van migranten toe, en staat ook toe dat er sprake is van ongelijke behandeling “die het gevolg is van de juridische status” van een migrant. Als een migrant zonder verblijfsvergunning door een werkgever gediscrimineerd wordt op basis van bijvoorbeeld godsdienst of seksuele geaardheid (en dus niet op basis van de juridische status) zou hij of zij, in het toch wat theoretische geval dat dit bewezen wordt, dus wel onder de werking van de richtlijn vallen. Verder noemen we nog de nieuwe Arbeidsvoorwaardenrichtlijn, die pas in 2022 in werking treedt. Die richtlijn implementeert het in artikel 31 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie neergelegde recht van *iedere werknemer* op onder meer gezonde, veilige en waardige arbeidsomstandigheden. Verder noemt de richtlijn beginsel nr. 7 van de Europese pijler van sociale rechten waarin staat dat werknemers bij hun indiensttreding schriftelijk geïnformeerd moeten worden over hun rechten en verplichtingen die voortvloeien uit de arbeidsrelatie. Wij gaan ervan uit dat dit ook geldt voor migranten zonder verblijfsvergunning. De richtlijn staat lidstaten overigens wel toe bepaald werk uit te sluiten, waaronder huishoudelijk werk.⁴

De recent herziene Ouderschapsverlofrichtlijn is ook een interessant voorbeeld.⁵ Deze richtlijn is van toepassing op “alle mannelijke en vrouwelijke werknemers met een arbeidsovereenkomst of een arbeidsbetrekking zoals bepaald door de in elke lidstaat geldende wetgeving”. Net als in de zaak *Tümer* betekent dit dus dat werkende migranten zonder verblijfsvergunning, die volgens Nederlands recht werknemers zijn, recht hebben op

2 Artikel 3 onder a Richtlijn betreffende de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk (89/391/EEG).

3 Richtlijn 2000/78/EG van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep.

4 Richtlijn (EU) 2019/1152 van 20 juni 2019 betreffende transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden in de Europese Unie, artikel 1, zevende lid.

5 Richtlijn (EU) 2019/1158 van 20 juni 2019 betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven voor ouders en mantelzorgers.

ouderschapsverlof en, misschien wel zo interessant, zorgverloftoeslagen. Het Europese recht verlangt dus van Nederland dat de uitsluiting van sociale voorzieningen van migranten zonder verblijfsvergunning opzijgezet wordt.

Nationaal arbeidsrecht

Het Nederlandse systeem van het arbeidsrecht brengt met zich mee dat indien er een arbeidsovereenkomst is (of aangenomen kan worden dat er een arbeidsovereenkomst is), het generieke arbeidsrecht van toepassing is. Een arbeidsovereenkomst hoeft niet schriftelijk te worden vastgelegd maar kan ook mondeling overeen worden gekomen. Indien er niets is overeengekomen dan wordt uitgegaan van de feitelijke situatie. Daarbij is van belang of er gedurende een bepaalde tijd werkzaamheden worden verricht onder leiding en aansturing van een persoon en deze werkzaamheden normaal tegen betaling worden verricht (zie ook art. 7:610 BW).

Artikel 14 van de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst bepaalt dat de werkgevers die gebonden zijn aan een cao verplicht zijn de bepalingen uit de cao na te komen jegens werknemers die niet gebonden zijn door de cao, indien een cao algemeen verbindend is verklaard. Wanneer in een bepaalde branche een cao is afgesloten en een bedrijf is aangesloten bij deze cao, dient deze ook jegens werknemers zonder verblijfsvergunning werkzaam in die branche nagekomen te worden. Is er geen cao afgesloten in de sector waarin een migrant zonder verblijfsvergunning werkt, dan gelden de algemene regels uit het arbeidsrecht. Dit betreft onder andere: recht op minimumloon, recht op vakantiegeld, recht op goede en veilige werkomstandigheden, recht op doorbetaling bij ziekte en 16 weken zwangerschapsverlof.

De rechten opgenomen in de verdragen waarbij Nederland partij is, gelden in beginsel voor eenieder die zich op het grondgebied of binnen de jurisdictie van Nederland bevindt, dus ook voor migranten zonder verblijfsvergunning. Het internationale recht fungeert als een vangnet waardoor migranten zonder verblijfsvergunning niet volledig rechteloos zijn indien zij toch werken. Dat staat los van het in de Wet arbeid vreemdelingen neergelegde verbod voor werkgevers om migranten zonder verblijfsrecht zonder werkvergunning tewerk te stellen.

De belangrijkste wetten van het arbeidsrecht zijn: Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML), arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) en de Arbeidstijdenwet (ATW). Hierin zijn regelingen rondom vakantiegeld, doorbetaling bij ziekte en 16 weken zwangerschapsverlof opgenomen. Deze bijzondere wetten regelen hun eigen toepasselijkheid. Iemands verblijfstatus is hierin niet van belang. De ATW is van toepassing op een migrant zonder

verblijfsvergunning als hij/zij arbeid verricht onder gezag van een ander. Dat geldt ook voor de Arbowet. De WML is van toepassing als er arbeid wordt verricht op grond van een arbeidsovereenkomst of overeenkomst van opdracht.

Ook indien de migrant zonder verblijfsvergunning zijn status heeft verzwegen of hieromtrent heeft gefraudeerd, ontslaat dit de werkgever niet direct van aansprakelijkheid. Op de werkgever rust op grond van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) een plicht te onderzoeken of de vreemdeling mag werken⁶ of dat de werkgever een tewerkstellingsvergunning moet aanvragen. Al in 1981 bepaalde de Hoge Raad dat de verantwoordelijkheid voor een tewerkstellingsvergunning bij de werkgever ligt. In deze zaak wist de werkgever of had deze moeten weten dat tewerkstelling zonder werkvergunning strafbaar was. De Hoge Raad bepaalde dat een arbeidsovereenkomst tussen een werkgever en een migrant zonder verblijfsvergunning (ook indien de werkgever niet wist dat de werknemer geen rechtmatig verblijf had) rechtsgeldig is.⁷ Ook het ontslagrecht is van toepassing op een migrant zonder verblijfsvergunning.⁸ Dit werd bevestigd in een arrest van het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden van september 2014.⁹

Specifieke rechten: hulp bij bewijs van een loonvordering

Artikel 23 Wav roept een fictieve arbeidsduur van zes maanden in het leven voor illegaal tewerkgestelde migranten. Dat wil zeggen dat zij geholpen worden in hun bewijspositie jegens de werkgever. Deze bepaling kwam in de Nederlandse wet op aandringen van de Sociaal-Economische Raad als beschermende maatregel voor het geval een migrant zonder verblijfsvergunning had gewerkt maar de omvang of duur van dat dienstverband niet goed zou kunnen bewijzen.¹⁰ Met de implementatie van de richtlijn inzake sancties voor werkgevers in 2009 werd een ketenaansprakelijkheid toegevoegd aan artikel 23 Wav.¹¹

6 Dit kan bijvoorbeeld blijken uit de tekst 'arbeid vrij toegestaan. TWV niet vereist' op de verblijfsvergunning.

7 HR 27 maart 1981, NJ 1981, 492.

8 Roest en Krens 1996.

9 ECLI:NL:GHARL:2014:6966, 9 september 2014.

10 Zie hierover uitgebreider De Lange 2011.

11 Richtlijn 2009/52/EG van 18 juni 2009 tot vaststelling van minimumnormen inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen.

Artikel 23 Wet arbeid vreemdelingen

1. De werkgever is verplicht de vreemdeling die arbeid heeft verricht zijn loon als bedoeld in artikel 2, onderdeel j, van de Richtlijn nr. 2009/52/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2009 tot vaststelling van minimumnormen inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen (PbEU 2009 L 168) te voldoen.
2. Indien een werkgever een vreemdeling arbeid doet verrichten in strijd met artikel 2, wordt de vreemdeling vermoed gedurende ten minste zes maanden werkzaam te zijn voor die werkgever tegen het loon, bedoeld in het eerste lid, en voor de duur van het verrichten van de arbeid die in de desbetreffende bedrijfstak gebruikelijk is.
3. De vreemdeling kan tevens elke naast hogere werkgever aansprakelijk stellen voor de nakoming van het eerste lid.
4. Een vordering uit hoofde van het derde lid is slechts mogelijk indien een vordering op de naast lagere werkgever niet is geslaagd.
5. De kantonrechter is bevoegd kennis te nemen van vorderingen op grond van het eerste tot en met derde lid.

Op grond van het rechtsvermoeden dat de migrant gedurende ten minste zes maanden werkzaam is geweest kan de migrant voor deze periode een loonvordering jegens zijn werkgever instellen als vaststaat dat arbeid is verricht. Het is aan de werkgever om aannemelijk te maken dat de desbetreffende vreemdeling korter dan de vermoede zes maanden heeft gewerkt en dat het verschuldigde loon reeds is uitbetaald.¹² Uit deze toelichting blijkt dat is gekozen voor een omkering van de bewijslast.

Uit de gepubliceerde rechtspraak over loonvorderingen blijkt dat het artikel zelden of nooit gebruikt wordt. Voor zover ons bekend heeft de rechtbank Amsterdam, bevestigd in hoger beroep, in 2014 voor het eerst een loonvordering van een vreemdeling op grond van artikel 23 Wav toegevoegd.¹³ De casus betrof een man die in een souvenirwinkel in Amsterdam werkte en sliep. Hij deed aangifte van mensenhandel en vorderde achterstallig loon. De rechtbank constateerde dat er, gezien de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak over het werkgeversbegrip van de Wav, sprake was van een werkgever in de zin van de Wav waardoor de loonvordering op artikel 23 gebaseerd kon worden: de werkgever werd vermoed de vreemdeling gedurende ten minste zes maanden tewerk te hebben gesteld tegen een

¹² *Kamerstukken II* 1993/94, 23 574, nr. 3, p. 22.

¹³ Rb Amsterdam Afdeling privaatrecht zaaknr. 1398938\CV EXPL 12-37560 van 13 mei 2014 (niet gepubliceerd).

beloning en een arbeidsduur die in de sector gebruikelijk zijn (artikel 23 Wav). Omdat de werkgever er niet in slaagde dit vermoeden te weerleggen kwamen de vreemdelingen zes maanden loon, vakantietoeslag en vakantiedagen toe. De migrant had ten tijde van de loonvorderingsprocedure rechtmatig verblijf. De loonvorderingsprocedure werd vijf jaar na dato behandeld door de rechtbank Amsterdam, wat aantoont dat juridische loonvordering door een werknemer zonder verblijfsvergunning een langdurig proces is. In de praktijk kan het artikel wel een rol spelen in onderhandelingen over een loonvordering, dat blijkt dan alleen niet uit de gepubliceerde rechtspraak.

Rechtspositie huishoudelijke hulpen

Voor huishoudelijke hulpen geldt een speciale regeling. Omdat veel van onze respondenten werkzaam zijn als huishoudelijke hulp wordt deze regeling hier nader besproken. Bij huishoudelijke hulpen is het niet altijd duidelijk of er sprake is van een werkgever-werknemerrelatie of dat er sprake is van arbeid als zelfstandige. Migranten zonder verblijfsvergunning in Nederland mogen in beginsel ook niet als zelfstandige werken; doen zij dit wel dan zijn de bepalingen uit het arbeidsrecht niet van toepassing, zoals die ook niet van toepassing zijn op de zelfstandige met verblijfsrecht. Die bepalingen zien namelijk op een werkgever-werknemerrelatie. In die zin zijn zij nog kwetsbaarder.

Een onbekend aantal huishoudelijk werkers werkt in de informaliteit.¹⁴ Het aantal migranten zonder verblijfsvergunning dat werkzaam is als huishoudelijke hulp wordt door de Nederlandse vakbond FNV geschat op 150.000 in 2012.¹⁵ Huishoudelijke hulpen (of 'domestic workers') verkeren om verschillende redenen in een speciale positie. Ten eerste vinden hun werkzaamheden plaats op privéterrein dat minder toegankelijk is voor inspecteurs. Ten tweede, en met het eerste punt samenhangend, maakt het feit dat de werkzaamheden in huis bij de werkgever plaatsvinden controle en toezicht door derden (collega's, omgeving) lastig. Ten derde woont de huishoudelijke hulp soms ook bij de werkgever in. Ten vierde bestaan er in verschillende landen, waaronder Nederland, speciale juridische regimes voor huishoudelijke hulpen die niet per se bevorderlijk zijn voor hun rechtspositie. Al deze praktijken maken dat huishoudelijke hulpen gemakkelijk in een kwetsbare positie belanden waarbij misbruik, bijvoorbeeld in de vorm van

¹⁴ De Volder 2017, 4; FNV 2012.

¹⁵ FNV 2012, 64.

intimidatie, onderbetaling of seksueel misbruik, op de loer ligt. Al jaren wordt huishoudelijk werk genoemd als risicosector voor praktijken van uitbuiting en mensenhandel.¹⁶ Voor de periode 2015-2019 meldt de Nationaal Rapporteur Mensenhandel dat gemiddeld 11% van de slachtoffers arbeidsuitbuiting werkzaam was in huishoudelijk werk.¹⁷ Misstanden worden vaak niet gemeld als de huishoudelijk werkers geen verblijfsvergunning hebben omdat zij bang zijn uitgezet te worden. Dat deze angst niet ongegrond is blijkt uit de zaak tegen Ghanese huishoudelijk werksters. Een onderzoek werd gestart vanwege vermeende praktijken van uitbuiting van huishoudelijk werksters. Toen bij aanhouding bleek dat deze werksters niet beschikten over geldige verblijfsdocumenten, werden twaalf van hen uitgezet naar het land van herkomst en werd er geen vervolg gegeven aan het onderzoek naar de vermeende misstanden. Vier werksters konden uitzetting voorkomen met een geslaagd beroep op discriminatie bij de aanhouding.¹⁸ Dit soort praktijken zal de meldingsbereidheid van misstanden onder migranten zonder verblijfsvergunning vermoedelijk niet bevorderen.

Regeling dienstverlening aan huis

De regeling dienstverlening aan huis is een speciale regeling voor huishoudelijk werkers en is van toepassing op een huishoudelijk werker die minder dan vier dagen per week werkt. Deze regeling is primair opgezet om het makkelijker te maken voor private personen om een huishoudelijke hulp aan te nemen. Deze private personen worden formeel niet aangemerkt als werkgever waardoor er minder verplichtingen op hen rusten. De huishoudelijke hulpen zijn niet verzekerd voor werknemersverzekeringen (geen uitkering bij ziekte, werkloosheid en arbeidsongeschiktheid), bouwen geen pensioen op en moeten zelf aangifte inkomstenbelasting doen. Binnen deze regeling is er sprake van een arbeidsovereenkomst (al dan niet schriftelijk) waarbij werknemers recht hebben op ten minste het minimumloon, 8% vakantietoeslag en doorbetaling gedurende vier weken vakantie, en zes weken bij ziekte. Er is geen sprake van ontslagbescherming, wel dient de opdrachtgever een overeengekomen opzegtermijn te respecteren bij beëindiging van het contract. Opdrachtgevers betalen geen loonbelasting

16 De Volder 2017; Van Walsum 2011.

17 Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel 2020, *Slachtoffermonitor 2015-2019*, p. 39

18 *De Volkskrant*. 'Twaalf illegale werksters land uitgezet', 16.12.2011, <https://www.volkskrant.nl/binnenland/twaalf-illegale-werksters-land-uitgezet-a3078913/>. Uitspraak 13-7-2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR2059.

en premies werknemersverzekeringen. Daarmee is deze constructie een tussenvorm van werk als zelfstandige en als werknemer. In beginsel vallen huishoudelijk werkers wel onder de Arbeidstijdenwet, Wet minimumloon, arbeidsomstandighedenwet en de relevante bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek. De regeling is niet breed bekend en wordt niet op grote schaal toegepast.¹⁹ Bovendien toont deze regeling aan dat Nederland huishoudelijk werk niet ziet als volwaardig werk en weigert het daarmee gelijk te stellen.

Wat betreft de bescherming en de rechtspositie van huishoudelijke hulpen loopt Nederland achter in vergelijking met andere landen, terwijl deze groep wel een belangrijke bijdrage levert aan het functioneren van onze economie, zoals ook blijkt uit ons empirisch onderzoek.²⁰ In vele ons omringende landen is gekozen voor een vorm van formalisering van huishoudelijk werk, bijvoorbeeld via dienstencheques (België, Frankrijk, Oostenrijk, Zwitserland en Griekenland), belastingaftrek (Scandinavische landen), legalisering/werkvergunningen (Spanje, Italië) of werkvergunningen (Verenigd Koninkrijk en Italië). In het Belgische systeem zijn huishoudelijke hulpen in dienst van een erkend bedrijf en daardoor ook verzekerd. Zij ontvangen vakantiegeld en doorbetaling bij ziekte en bouwen pensioen op. Het ILO-verdrag voor huishoudelijk werkers (nr. 189) regelt dat huishoudelijk werkers dezelfde positie hebben als werknemers. Nederland heeft dit verdrag niet geratificeerd en is niet van plan dat te doen, onder andere omdat het niet verenigbaar is met de regeling dienstverlening aan huis.²¹ De groep 'domestic workers' binnen de FNV maakt zich samen met de FNV hard voor ratificatie. De regeling dienstverlening aan huis staat ook op gespannen voet met de bepaling van gelijke behandeling in artikel 2 sub c van het protocol bij het verdrag inzake gedwongen en verplichte arbeid. Deze bepaling verplicht staten alles te doen wat mogelijk is voor de toepassing en uitvoering van wetten die gedwongen en verplichte arbeid voorkomen. Deze verplichting is van toepassing op iedereen die werkt, dus ook op huishoudelijk werkers. Desondanks heeft Nederland dit protocol wel geratificeerd en is het op 1 augustus 2017 in werking getreden.

Arbeidsuitbuiting en mensenhandel

Migranten zonder verblijfsrecht bevinden zich vaak in een positie die hen kwetsbaar maakt voor praktijken van misbruik en uitbuiting. We hebben

¹⁹ De Visser e.a. 2014.

²⁰ FNV 2012.

²¹ De Volder 2017, 12.

gezien dat het in de praktijk lastig is rechten te gelde te maken (bijvoorbeeld loonvorderingen) en migranten zonder verblijfsvergunning proberen contact met officiële instanties te vermijden. Daarom zullen zij zich niet snel bij politie of vakbonden melden in geval van wantoestanden in hun werksituatie.

Indien arbeidsrechten van werknemers worden geschonden en arbeidsomstandigheden gevaarlijk of slecht zijn, kan er een situatie van arbeidsuitbuiting of zelfs mensenhandel ontstaan. Onder arbeidsuitbuiting wordt in ieder geval verstaan: situaties van gedwongen of verplichte arbeid, slavernij of met slavernij vergelijkbare praktijken en dienstbaarheid.²² Bij mensenhandel gaat het om een handeling (bijvoorbeeld aanwerven, vervoeren, huisvesten), het aanwenden van een (dwang)middel (bijvoorbeeld dwang, geweld maar ook misbruik van een kwetsbare positie of vanuit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht) met het oogmerk van uitbuiting. De vraag wanneer er sprake is van uitbuiting is niet in abstracto te beantwoorden maar dient per geval te worden gezien. In het arrest 'Chinese horeca'²³ heeft de Hoge Raad bepaald dat de vraag of er sprake is van uitbuiting beantwoord moet worden aan de hand van de volgende criteria:

- aard en duur van de tewerkstelling;
- de beperking die de tewerkstelling voor de betrokkene meebrengt;
- het economisch voordeel dat daarmee wordt behaald door de werkgever.

In deze zaak waren Chinezen zonder verblijfsvergunning tewerkgesteld in een Chinees restaurant. Zij maakten lange werkdagen (11 tot 13 uur), hadden per maand ongeveer vijf vrije dagen, sliepen met meerderen op een kamer en hadden een inkomen tussen € 450 en € 800 per maand. Zowel de rechtbank als het hof vond dat er sprake was van een ongewenste arbeidssituatie maar niet van mensenhandel, omdat een actief handelen of werven van de restauranthouder ontbrak. De werknemers hadden immers zelf aangeklopt bij het restaurant om te werken en voor onderdak. De Hoge Raad oordeelde anders en bepaalde dat een actief handelen niet nodig is. De Hoge Raad stelde voorts dat door het illegaal verblijf de Chinezen in een zwakkere of kwetsbare positie verkeerden. Als een werkgever weet heeft van het illegaal verblijf, of dit had moeten weten en desondanks de migrant toch tewerk stelt, is sprake van misbruik van een kwetsbare positie of misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht. Daarmee is nog niet vastgesteld dat er ook sprake is van (een oogmerk van) uitbuiting, daarvoor dienen de hiervoor genoemde criteria beoordeeld te worden in het licht van

22 Artikel 273F lid 2 Wetboek van Strafrecht.

23 Hoge Raad, 27 oktober 2009, LJN BL7099

de feitelijke omstandigheden in het individuele geval. Bij de beoordeling van de individuele situatie zijn in ieder geval de volgende aspecten van belang. Tewerkgesteld:

- moeten gevaarlijk en ongezond werk doen;
- moeten lange werkdagen maken;
- krijgen niet of te weinig betaald of hun betaling wordt uitgesteld;
- kunnen niet beschikken over hun eigen paspoort;
- worden met valse beloften naar Nederland gehaald;
- worden mishandeld, gechanteerd, gedwongen of bedreigd;
- moeten een hoge schuld aan de werkgever afbetalen;
- kunnen niet beschikken over het geld op hun eigen bankrekening;
- worden zwart betaald, of niet verzekerd zijn tegen bijvoorbeeld ongevallen;
- wonen in een bedrijfspand of op het bedrijfsterrein, of zijn anderszins slecht gehuisvest;
- zijn niet op de hoogte van hun verblijfsadres;
- worden op andere manieren onder druk gezet.²⁴

Ondanks deze verheldering in de jurisprudentie is de vraag wanneer sprake is van arbeidsuitbuiting niet eenvoudig te beantwoorden en is constant onderhevig aan nieuwe inzichten, jurisprudentie en praktijk.²⁵ Zoals gezegd zal in het individuele geval aan de hand van de criteria uit het arrest 'Chinese horeca' bepaald dienen te worden hoe een situatie, bijvoorbeeld slechte werkomstandigheden van huishoudelijk werkers, gekwalificeerd moet worden.

Daarnaast is het de vraag wat de migrant zonder verblijfsvergunning heeft aan een veroordeling van de werkgever voor mensenhandel of mensensmokkel. In maart 2021 veroordeelde de Amsterdamse rechtbank een echtpaar voor mensensmokkel (uit winstbejag een vreemdeling van wie men vermoedt dat die geen verblijfsvergunning heeft behulpzaam zijn bij het verblijf in Nederland). Zij hadden ruim vier jaar een Chinese migrant als inwonend oppas voor hun twee kinderen laten zorgen.²⁶ Zij was dag en nacht als oppas aan het werk, sliep bij de kinderen, gaf nachtvoedingen aan de baby en in de ochtend zorgde zij voor het aankleden, voeden en (het oudste kind) naar school brengen. Verder maakte zij schoon en deed zij de was. Zij

²⁴ Zie <https://www.inspectieszw.nl/onderwerpen/hoe-herken-je-arbeidsuitbuiting> (geraadpleegd 27 september 2021).

²⁵ Lestrade 2018.

²⁶ Rechtbank Amsterdam, 18 maart 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:1159 ECLI:NL:RBAMS:2021:1160 (veroordeling mensensmokkel), ECLI:NL:RBAMS:2021:1161 (veroordeling betaling wederrechtelijk verkregen voordeel).

kreeg een salaris van € 900 en later € 1.300 per maand uitbetaald, zonder dat hier loonbelasting of sociale premies over werden afgedragen. Behalve een veroordeling voor mensensmokkel moeten de ouders de Nederlandse staat € 116.753 betalen voor het voordeel dat zij hebben gehad omdat ze geen formele kinderopvang hebben hoeven betalen. Aan de Chinese migrante moeten zij € 30.000 betalen aan achterstallig loon.²⁷

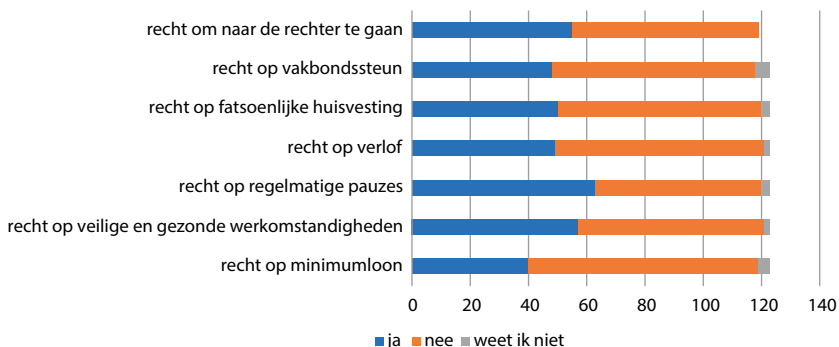
Kennis van rechten als werknemers

Zoals in dit hoofdstuk besproken, hebben migranten zonder verblijfsvergunning als zij aan het werk zijn rechten als werknemer, ongeacht hun verblijfsstatus. De belangrijkste bepalingen uit het arbeidsrecht zijn: minimumloon, arbeidsomstandighedenwet, vakantiegeld, regelingen rondom ziekte en zwangerschap en de mogelijkheid tot loonvordering. Voor huishoudelijke hulpen ligt de situatie ingewikkelder vanwege de speciale regeling voor dienstverlening aan huis en omdat het niet altijd duidelijk is of er sprake is van een werkgever-werknemerrelatie of van arbeid als zelfstandige. Migranten zonder verblijfsvergunning mogen in beginsel ook niet als zelfstandige werken. Zij zullen dat ook niet vaak doen omdat voor zelfstandigen inschrijving bij de Kamer van Koophandel is vereist en daarvoor heb je een burgerservicenummer (BSN) en een vaste woon- en verblijfplaats nodig.

We hebben de migranten die wij spraken in Amsterdam gevraagd in hoeverre zij denken dat zij als migranten zonder verblijfsvergunning recht hebben op het minimumloon, op veilige en gezonde werkomstandigheden, regelmatige pauzes, verlof, fatsoenlijke huisvesting, steun van een vakbond en recht om naar de rechter te gaan. Ongeveer de helft van de migranten geeft aan dat zij denken geen recht te hebben op dergelijke standaarden (zie Figuur 12). Minder dan de helft van de migranten die we spraken in Amsterdam gaf aan te denken recht te hebben op het Nederlandse minimumloon. Van de 26 migranten die nooit gewerkt hadden in Nederland dacht 80 procent geen recht te hebben op het minimumloon. We constateren dat er een klein verschil bestaat tussen migranten die aan het werk zijn en migranten zonder werk: migranten met werk denken iets vaker dat voornoemde rechten ook voor hen als migrant zonder verblijfsvergunning gelden.

Op de hoogte zijn van de rechten die een werknemer zonder verblijfsvergunning heeft in Nederland, betekent niet dat migranten deze rechten

27 Rechtbank Amsterdam, 18 maart 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:1159, overweging 11 (betaling aan slachtoffer).

Figuur 12 Heb je als migrant zonder verblijfsvergunning...?

in de praktijk ook te gelde kunnen maken. Zoals een medewerker van een steunorganisatie het verwoordde:

Op het moment dat jij een rechtszaak begint ben je echt je netwerk kwijt. Stel, je bent een Chinees en je werkgever betaalt je niet. Jij stapt vervolgens naar de rechter. Ten eerste is de bewijslast hartstikke moeilijk. Wie gaat bewijzen dat je daar echt gewerkt hebt? Wie wil dat getuigen? [...] Ten tweede: zodra binnen de Chinese gemeenschap bekend is dat jij je werkgever aanklaagt, kom je nergens meer aan de bak. Dan ben je je toekomst hier kwijt. [...] Mensen hebben formeel wel het recht, maar ja, je wilt overleven en je wordt er niet legaal door. (interview maart 2015)

Met andere woorden: het realiseren van werknemersrechten is in de praktijk erg lastig voor migranten zonder verblijfsvergunning.

Bescherming van arbeidsrechten van migranten zonder verblijfsvergunning

In hoofdstuk 4 hebben we het handhavingsaspect besproken voortvloeiend uit de sanctierichtlijn en de Wav en wat dat betekent voor de Wav-werkgever: die maakt zich eventueel schuldig aan illegale tewerkstelling. Volgens dezelfde Europese regelgeving moeten Europese lidstaten, en dus ook Nederland, de bescherming van de arbeidsrechten van werknemers zonder verblijfsvergunning regelen.²⁸ Deze beschermingstaak ligt in Nederland bij

28 Zie onder andere artikel 6 en artikel 13 lid 4 en overweging 27 Richtlijn 2009/52/EG.

de Inspectie SZW en ook bij de vakbonden. Hier bespreken we de uitwerking daarvan in de praktijk. In hoofdstuk 7 bespreken we de beschermingsrol van andere steunorganisaties.

Rol van de Inspectie SZW als beschermer

In de context van dit boek kunnen we kort zijn over de rol van de Inspectie SZW en de minister van SZW als het gaat om de bescherming van de arbeidsrechten van migranten zonder verblijfsvergunning. Hoewel er in theorie instrumenten zijn die gebruikt zouden kunnen worden om die bescherming te bieden, zoals bestuurlijke handhaving bij niet-naleving van de WML, ligt de focus van het gebruik van die instrumenten niet in het bieden van bescherming aan migranten zonder verblijfsvergunning, maar op het tegengaan van schijnconstructies en illegale arbeid. De samenwerking met de vreemdelingenpolitie bij controles betekent dat de Inspectie door migranten niet als 'beschermer' wordt gezien. In 2019 droeg het VN Mensenrechtencomité Nederland daarom op een effectieve klachtenprocedure in te stellen om migrerende werknemers, met inbegrip van migranten zonder verblijfsvergunning, en slachtoffers van mensenhandel "in staat te stellen klachten in te dienen zonder angst voor represailles of uitzetting".²⁹

De doelstelling van het wettelijk kader dat de handhavingsbevoegdheden van de Inspectie SZW uitbreidde (Wet aanpak schijnconstructies, WAS)³⁰ was onder meer om de rechtspositie van werkende migranten te verbeteren, ook in situaties van uitbuiting. De nadruk lag, en ligt, evenwel duidelijk op het tegengaan van constructies, ongewenste concurrentie en verdringing van nationaal arbeidsaanbod.³¹ In feite vergemakkelijken de in de Wet aanpak schijnconstructies gestelde eisen de handhaving door de Inspectie SZW: zo moet loonbetaling voortaan giraal, moet de loonstrook aan bepaalde voorwaarden voldoen en is er een uitgebreide ketenaansprakelijkheid van opdrachtgevers ingevoerd.³² Als niet giraal wordt betaald of geen administratie wordt bijgehouden is dat al voldoende voor de Inspectie om te bewijzen dat een en ander niet in orde is. De migrant zonder verblijfsvergunning heeft lang niet altijd een bankrekening en de

29 Concluding Observations on the fifth periodic report of the Netherlands, CCPR/C/NLD/6, 25 July 2019, par. 26-27.

30 Zie over deze wet ook Franssen 2015.

31 *Kamerstukken II* 2014/15, 34108, nr. 3.

32 Artikel 18b WML.

betaling is dus meestal contant en zwart zodat ook een loonstrook niet in beeld komt.³³ Voor handhaving van de WML zou de migrant zonder verblijfsvergunning niet hoeven meewerken met de Inspectie SZW, maar als de Inspectie eventueel alsnog ontvangen loon (na bijvoorbeeld een last onder dwangsom³⁴) aan hen wil uitkeren moeten zij wel bekend zijn bij de Inspectie SZW. Uit ons dossieronderzoek bleek echter dat er weinig bekend was over de betrokken migranten.

Het is onze indruk dat migranten zonder verblijfsvergunning de Inspectie SZW niet als de bewaker van hun rechten ervaren en niet geneigd zijn iets te verklaren op basis waarvan de Inspectie – in het voordeel van de migrant – een inspectierapport van een overtreding van de WML kan optekenen. Een werkgever in de hotelbranche vroeg, zonder succes, de burgerlijke rechter in te grijpen in de manier waarop de Inspectie SZW onderzoek deed naar de eventuele overtreding van de Wav: de Inspectie zou bij een werkplekcontrole in 2013 de werknemers, laagopgeleid schoonmaakpersoneel, hebben bedreigd de politie erbij te halen en ze op het bureau te laten verhoren, waardoor de werknemers van slag raakten en bang waren hun baan kwijt te raken.³⁵ De intimidatie werd onvoldoende aannemelijk gemaakt, maar de Inspectie verklaarde wel dat het gebruikmaken van een politiebureau voor verhoren in het kader van de Wav staande praktijk was. Het was toen, en voor zover dit nog steeds voorkomt is, dus onwaarschijnlijk dat migranten zonder verblijfsvergunning in een dergelijke context de Inspectie als hun pleitbezorger zullen zien. De geschetste hoorpraktijk van de Inspectie lijkt mogelijk in strijd met het eerdergenoemde ILO-verdrag nr. 81 betreffende arbeidsinspectie, opgesteld in 1947.³⁶ Ingevolge artikel 3 van dit verdrag moet de Inspectie gericht zijn op de bescherming van de *werknemer*.³⁷ Een verhoor bij de politie wekt onzes inziens, en zo gaf ook de werkgever in kwestie toe, bij de werknemer geen vertrouwen in de Inspectie als beschermer van zijn of haar rechten. Verder geeft de weergave van de feiten in dit geschil niet de indruk dat er voor de buitenlandse werknemers een veilige omgeving is geschapen om eventueel aangifte te doen van arbeidsuitbuiting. Voor zover het niet-rechtmatig verblijvende migranten betreft verplicht Richtlijn 2009/52/EG tot het inrichten van een klachtenprocedure (zie artikel 13 van die richtlijn).

33 Over het recht op een bankrekening, zie De Lange 2020.

34 Artikel 18n WML.

35 Rechtbank Midden-Nl, 21 mei 2014 ECLI:NL:RBMNE:2014:2056.

36 Nederland heeft ILO-verdrag nr. 81 in 1951 geratificeerd (15 september 1951, *Trb.* 1951,140).

37 Zie over dit verdrag ook Popma 2011; zie verder ILO 2010.

Artikel 13

Faciliteren van klachten

1. De lidstaten zorgen ervoor dat er doeltreffende mechanismen bestaan aan de hand waarvan illegaal tewerkgestelde onderdanen van derde landen rechtstreeks of middels door de lidstaten aangewezen derden zoals vakverenigingen of andere verenigingen of een bevoegde instantie van de lidstaat, indien de nationale wetgeving hierin voorziet, een klacht tegen hun werkgever kunnen indienen.

In ons enquêteonderzoek in Amsterdam vertelden vier migranten ooit in aanraking te zijn gekomen met de Inspectie SZW. Een migrant uit Afghanistan vertelde te zijn weggerend omdat er anders “een boel geld betaald zou moeten worden”. Een Boliviaan vertelde dat hij in een hotel werkzaam was toen de Inspectie SZW langskwam. Op dat moment had hij echter legaal verblijf in Nederland op basis van een toeristenvisum voor drie maanden. Het leverde voor hem geen problemen op omdat de Inspectie niet ontdekte dat hij daar werkte, omdat hij zijn bedrijfskleding uitgedaan had op het moment van de werkplekcontrole. Een migrant uit Ghana werkte in een restaurant ten tijde van de werkplekcontrole. Hij overhandigde de ov-kaart van iemand anders om zich te identificeren bij de arbeidsinspecteur. De inspecteur gaf vervolgens aan dat hij zich de volgende dag moest identificeren met zijn eigen papieren. Daarop is de Ghanese migrant niet meer teruggegaan naar deze werkplek. Daarnaast spraken we een Indonesische migrant in Amsterdam, die vertelde dat ze naast haar werk als huishoudelijk werkster, in de keuken van een Indisch restaurant werkte. Ze was een keer werkzaam in een restaurant toen een werkplekcontrole plaatsvond. Ze verstopte zich en werd niet ontdekt. Hierop verplaatste de werkgever haar werkzaamheden naar zijn privéwoning: voortaan zou ze het eten daar bereiden en werd het daarna door iemand anders naar het restaurant gebracht. Zo zijn haar werkzaamheden verder in de onzichtbaarheid geschoven, waar ontdekking door de Inspectie SZW kleiner is. Werkgevers verschuiven de werkzaamheden van migranten zonder verblijfsvergunning ook naar een ander tijdstip om de kans op ontdekking te verkleinen. Een Chinese contactpersoon van Chinese migranten met en zonder verblijfsvergunning in Nederland vertelde ons dat veel van haar contacten dit meemaakten.³⁸

38 Ook in andere landen worden dergelijke verschuivingen gesignaleerd. Bloch e.a. 2014 vermeldt dat migranten zonder verblijfsvergunning in Engeland om ontdekking door de Arbeidsinspectie te voorkomen ook kiezen voor veilige werkplekken (zoals bouwplaatsen in plaats van restaurants, vanwege de mobiliteit van de werknemers) of veiligere werktijden (zoals 's nachts werken in plaats van overdag).

Uit de verhalen die migranten in Amsterdam met ons deelden spreekt de angst om ontdekt te worden door de Inspectie SZW. Dit beeld wordt bevestigd door ander onderzoek: migranten zonder verblijfsvergunning melden misstanden op het werk niet omdat deze kunnen leiden tot het opleggen van een bestuurlijke boete voor de werkgever en tot uitzetting uit Nederland van de migrant zelf.³⁹ Uit het dossieronderzoek bij de Inspectie SZW blijkt dat een wegrennende migrant of iemand die zich niet kan identificeren, in de Wav-boeterapporten uit 2014 wel genoemd wordt en aanleiding kan zijn voor het aannemen van een overtreding van artikel 15, sub 2 Wav, tewerkstelling van een werknemer met onbekende nationaliteit. Kortom, uit zowel de verhalen als het dossieronderzoek en ander onderzoek lijkt de rol van de Inspectie SZW als beschermer van arbeidsrechten van werknemers zonder verblijfsvergunning, ook wanneer het geen uitbuitingssituaties betreft, afwezig of beperkt te zijn.

In ongeveer 80 procent van de boeterapporten van 2014 betreffende illegale tewerkstelling van migranten zonder verblijfsvergunning stond geen informatie over het loon of het aantal uren dat de migrant tewerk was gesteld. Wanneer deze informatie wel was opgenomen, leek het loon regelmatig onder het Nederlandse minimumloon te liggen. In bijna 40 procent van de gevallen gaf het systeem van de Inspectie SZW aan dat de arbeidsinspecteurs gecontroleerd hebben op naleving van de Wav en tevens gecontroleerd hebben op naleving van de WML. In slechts drie gevallen was er naast een Wav-boeterapport ook een WML-boeterapport opgemaakt. Bij migranten die werkzaam waren als *au pair* of in een massage-/schoonheidssalon werd meestal niet gekeken naar WML-overtredingen (respectievelijk 85 en 70 procent).⁴⁰ Vreemdelingen die in massagesalons werkzaam zijn, werken vermoedelijk vaak als zelfstandige waarbij ze hun eigen tarieven stellen. Een *au pair* is in Nederland voor een uitwisseling en krijgt kost en inwoning en (mogelijk) zakgeld van het gastgezin, en valt dus buiten de WML. Dit wijst erop dat de Inspectie SZW, in 2014 althans, weinig aandacht had voor andere aspecten dan de overtreding Wav bij de controlebezoeken, terwijl ook toen al duidelijk was dat zowel *au pairs* als degenen die in massagesalons werken kwetsbaar zijn voor uitbuiting en onderbetaling.⁴¹

39 Zie bijvoorbeeld Kox 2009, 119; Benseddik en Bijl 2004.

40 Een WML-boeterapport was opgesteld voor migranten werkzaam in een snackbar/afhaalcentrum, in de land- en tuinbouw en in de schoonmaak. Dit betrof een migrant uit Bangladesh en twee vreemdelingen uit Turkije.

41 Zie bijvoorbeeld Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel, 5^{de} Rapportage 2007, pp. 105-106, 234-235; M. Bottenberg, M. Janssen, De positie van Chinese masseuses in de Chinese beautybranche in Nederland, Driebergen: KLPD 2012.

De Inspectie SZW is ook verantwoordelijk voor de strafrechtelijke opsporing van arbeidsuitbuiting. Een aparte directie Opsporing van de Inspectie, onder gezag van het Openbaar Ministerie, is verantwoordelijk voor het strafrechtelijk onderzoek naar mensenhandel of arbeidsuitbuiting.⁴² Een gecertificeerd verhoorder van directie Opsporing doet een intake met een mogelijk slachtoffer van mensenhandel en bij “de geringste aanwijzing van mensenhandel” kan de gecertificeerd verhoorder de politie vragen het slachtoffer bedenktijd aan te bieden. Bij toekenning van bedenktijd wordt de eventueel aanstaande uitzetting van het mogelijke slachtoffer opgeschort. Deze bedenktijd kan opgevolgd worden door een tijdelijk verblijfsrecht voor slachtoffers mensenhandel.⁴³ Maar als het Openbaar Ministerie ervoor kiest niet te vervolgen, of enkel te vervolgen voor het makkelijker te bewijzen delict mensensmokkel, volgt er géén tijdelijk verblijfsrecht. De migrant heeft dan ‘voor niets’ zijn nek uitgestoken door te klagen en vreest – terecht – alsnog uitzetting. De Inspectie heeft een aantal jaren geleden naast mensenhandel de term ernstige benadeling in het leven geroepen. Deze term is niet gedefinieerd, maar volgens de Inspectie gaat het bij ernstige benadeling om grove schendingen van arbeidswetten, bijvoorbeeld ernstige onderbetaling of slechte werksituaties. Slachtoffers van ernstige benadeling kunnen niet gebruikmaken van bedenktijd of van het verblijfsrecht voor slachtoffers mensenhandel, hoewel sommige van de indicaties voor ernstige benadeling ook indicaties voor mensenhandel opleveren. Een duidelijk onderscheid tussen ernstige benadeling en arbeidsuitbuiting is er niet.⁴⁴ Bovendien is het aantal zaken van arbeidsuitbuiting dat voor de rechter komt erg laag, namelijk gemiddeld zo’n vijftien dagvaardingen per jaar, die gemiddeld zeven veroordeelde daders opleveren.⁴⁵ Behalve het al genoemde advies van het VN Mensenrechtencomité aan Nederland uit 2019 om een effectieve klachtenprocedures in te stellen zodat ook migranten zonder verblijfsvergunning zonder angst voor uitzetting een klacht kunnen indienen,⁴⁶ wijzen we nog op de aanbeveling uit 2018 het VN-Comité tegen foltering, waarin staat dat zij ondanks goede ontwikkelingen zorgen

42 Artikel 273f Wetboek van Strafrecht.

43 Hoofdstuk B8/3 Vreemdelingencirculaire. In 2019 werd bijvoorbeeld met 78 personen een intakegesprek gevoerd. In 52 gevallen was sprake van de geringste aanwijzing van mensenhandel en is de bedenktijd met voorzieningen aangeboden. Uiteindelijk is in 43 van de 52 gevallen aangifte gedaan, Inspectie SZW *Jaarverslag* 2019, p. 33.

44 Zie ook Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel, *Arbidsuitbuiting*, 2021, pp. 7-8, 14-15.

45 Zie ook Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel, *Arbidsuitbuiting*, 2021, pp. 3-4.

46 Concluding Observations on the fifth periodic report of the Netherlands, CCPR/C/NLD/6, 25 July 2019, par. 26-27.

hebben over een gebrek aan bewustzijn van, en reactie op, signalen van mensenhandel en arbeidsuitbuiting bij Nederlandse ambtenaren en andere beroepsbeoefenaren.⁴⁷

Het door ons uitgevoerde dossieronderzoek betrof overtreding van Wav (bestuursrecht), waardoor in de boeterapporten die wij bestudeerd hebben geen rapportages te vinden zijn over arbeidsuitbuiting (strafrecht; of sinds 2016 over 'ernstige benadeling'). De inspecteurs van de Inspectie SZW krijgen sinds 2015 training in het herkennen van signalen van arbeidsuitbuiting.⁴⁸

In de boetedossiers Wav was bij 52 migranten zonder verblijfsrecht onbekend of en hoe zij betaald werden voor het werk dat zij (vermoedelijk) verrichten, 55 migranten gaven aan dat zij in natura betaald kregen (bijvoorbeeld in de vorm van maaltijden of huisvesting), 22 migranten zonder verblijfsvergunning gaven aan dat zij een vriendendienst verleenden (of vrijwillig aan het werk waren). Het merendeel van de migranten die aangaven in natura uitbetaald te worden, was werkzaam in een restaurant, snackbar/takeaway of eetcafé.

Xue uit China helpt regelmatig Chinese migranten zonder verblijfsvergunning in Nederland. Ze vertelt dat de meesten tegenwoordig geld verdienen als huishoudelijk werk(st)er of als oppas. Ook de in- en verkoop van melkpoeder is populair. Dit werk is relaxed en verdient meer, zeker in vergelijking met werk in restaurants of salons. Het werk in restaurants en salons is veel stressvoller omdat daar altijd angst heerst voor controles alhoewel sommige voorbereidende werkzaamheden uit de horeca verschuiven naar de nacht, omdat er dan geen controles plaatsvinden. Het is bovendien moeilijker geworden om werk te vinden in restaurants en salons.

Rol van vakbonden als beschermer van (collectieve) arbeidsrechten

Vakbonden in Nederland hebben een dubbele rol als handhaver van de collectieve arbeidsovereenkomsten (de cao's) en als beschermer van werknemers (inclusief werknemers zonder verblijfsvergunning in Nederland). Als handhaver zijn zij voorstander van een integrale handhavingsaanpak, waarbij samengewerkt wordt met de Inspectie SZW, de Belastingdienst, de

47 Concluding Observations on the seventh periodic report of the Netherlands, CAT/C/NLD/CO/R.7, 5 December 2018, par. 46-47.

48 Het lesmateriaal dat in de training gebruikt werd, kwam voort uit het project 'Development of Common Guidelines and Procedures on Identification of Victims of Human Trafficking' dat liep van 2011 tot medio 2013 en waaraan zes landen, waaronder Nederland, hebben deelgenomen.

Sociale Verzekeringsbank en het UWV om overtredingen van de (arbeids) wetten, schijnconstructies en ‘arbeidsuitbuiting’ (niet in strafrechtelijke zin) te bestrijden.⁴⁹ Om oneerlijke concurrentie te voorkomen bestrijden vakbonden illegale tewerkstelling. De vakbond heeft als beschermer van werknemers echter ook mogelijkheden om de belangen van migranten zonder verblijfsvergunning te behartigen. Belangrijk hiervoor is de wijziging in de FNV-statuten: waar voorheen stond dat de FNV de belangen van ‘leden’ behartigde, staat er nu dat zij de belangen van ‘werkenden’ behartigen. De FNV vertegenwoordigt migranten zonder verblijfsvergunning bijvoorbeeld binnen de campagne gericht op huishoudelijk werkers (‘domestic workers’). Deze campagne verenigt huishoudelijk werkers met en zonder verblijfsvergunning en voert actie om ILO-verdrag 189 over fatsoenlijk werk voor huishoudelijk werkers geratificeerd te krijgen door de Nederlandse overheid.⁵⁰ Door ratificatie zou huishoudelijk werk worden genormaliseerd (als regulier werk beschouwd en gereguleerd worden) en daarmee uit de minder of ongereguleerde, informele werksfeer worden gehaald. Zoals hiervoor besproken, bestaat er in Nederland de regeling dienstverlening aan huis, waarbij privéhuishoudens niet aangemerkt worden als werkgever, en huishoudelijk werk niet als volwaardig werk wordt beschouwd. De vakbonden zien normalisering van huishoudelijk werk als een eerste stap richting het legaliseren van hun werk (en verblijf) in Nederland.

Naast ratificatie van het ILO-verdrag en de politieke beïnvloedingsagenda werkt FNV Migrant Domestic Workers intern binnen de FNV om de sector huishoudelijk werk een geaccepteerde en stevige vakbondspoot te maken. De FNV biedt migranten zonder verblijfsvergunning flexibele lidmaatschapsvoorwaarden om lidmaatschap van deze groep mogelijk te maken en te bevorderen. Er zijn tussen de 100 en 300 migranten zonder verblijfsvergunning lid van de FNV. Dit aantal fluctueert omdat migranten soms (vrijwillig of gedwongen) terugkeren naar het land van herkomst. Verder wordt er gewerkt aan het aanbieden van Nederlandse taallessen. Daarnaast loopt er een initiatief op het gebied van toegankelijk maken van zorg, zoals tandheelkundige zorg of fysiotherapie, waar vanwege het zware, repeterende werk als schoonmaker behoefte aan is. De activiteiten van de FNV ten aanzien van migranten zonder verblijfsvergunning omvatten dus een breder domein dan enkel werkomstandigheden en arbeidsvoorwaarden.

49 <https://www.fnv.nl/over-fnv/nieuws/nieuwsarchief/2017/februari/inspectie-szw-moet-steviger-gereedschap-hebben-om-arbeidsuitbuiting-te-stoppen/>

50 ???

In ons enquêteonderzoek in Amsterdam hebben we zes migranten gesproken die vakbondslid waren. Een meerderheid gaf echter aan nooit overwogen te hebben vakbondslid te worden. Sommigen zeggen dat ze geen lid zijn geworden omdat ze geen werk of geen normaal (legaal) werk hebben. Anderen hebben geen tijd, of denken dat ze geen lid kunnen worden gezien hun verblijfsstatus. Een vijftal migranten geeft aan dat ze ooit vakbondslid zijn geweest. Ze geven niet allemaal duidelijk aan waarom ze geen lid meer zijn. Eén migrant werd lid omdat hem verblijfspapieren waren beloofd, en zegde zijn lidmaatschap op toen deze uitbleven.

De invloed van corona

De inperking van de bewegingsvrijheid en de afname van werkgelegenheid in de informele economie door de coronamaatregelen heeft de lobby voor de ratificatie van ILO-verdrag 189 een nieuwe impuls gegeven. Naast de eerdergenoemde crowdfundingactie, geïnitieerd door migrantenorganisaties en FNV Migrant Domestic Workers, werd de Stichting Noodhulp voor Migrant Domestic Workers opgericht. Deze stichting wordt bestuurd door leden van de FNV en vrijwilligers om migranten zonder verblijfsvergunning financieel bij te staan tijdens de coronapandemie. Ook heeft de FNV het Nederlandse kabinet in april 2020 opgeroepen maatregelen te treffen voor huishoudelijk werkers, met daarin bijzondere aandacht voor huishoudelijke hulpen zonder verblijfsvergunning.⁵¹ In de brief verwijst de FNV naar de oproep van minister Koolmees van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan Nederlanders om hun huishoudelijke hulp door te betalen en “de verantwoordelijkheid [te] nemen om anderen te helpen deze lastige periode door te komen”.⁵² In de brief vraagt de FNV “ook deze zeer kwetsbare groep mensen te helpen. Iedereen in Nederland verdient bescherming tegen een crisis als deze, dus ook mensen zonder verblijfstatus. We hebben in ons land een aparte regeling voor dienstverlening aan huis. Daarvoor is een contract niet verplicht. En je hoeft als werkgever ook geen belastingen en premies af te dragen.”⁵³

51 Zie voor een analyse van de *Domestic Workers* campagne vanuit de FNV, Eleveld en Van Hooren 2018.

FNV, 'Noodsituatie huishoudelijk werkers tijdens Corona-crisis', 24 april 2020.

52 *Algemeen Dagblad*, 'Minister Koolmees: "Er gaan mensen hun baan verliezen, ik ben niet naïef"', 4 april 2020.

53 FNV, 'Help onze huishoudelijk werkers! Iedereen in dit land verdient bescherming, ook zonder verblijfsstatus!', 25 april 2020, <https://www.fnv.nl/nieuwsbericht/algemeen-nieuws/2020/04/help-onze-huishoudelijk-werkers> (geraadpleegd 28 oktober 2020).

Het FNV schoonmakersparlement startte bovendien in september 2020 een petitie waarin het de Nederlandse regering oproept om huishoudelijk werkers zonder geldige verblijfspapieren dezelfde rechten te geven als andere werknemers.⁵⁴ Hoewel een FNV-bestuurder erkent dat ratificatie van het verdrag de acute problemen van de ‘migrant domestic workers’ niet oplost, ziet hij het vooral als een teken “van erkenning en respect van duizenden huishoudelijk werkers”.⁵⁵

Conclusie

Indien migranten zonder verblijfsvergunning werk verrichten, zijn in beginsel een aantal basiswerknemersrechten op hen van toepassing. Het betreft recht op minimumloon, rechten uit arbeidsomstandighedenwet, vakantiegeld, rechten rondom ziekte en zwangerschap. Het effectueren van deze rechten, bijvoorbeeld door een loonvordering indien het loon niet (volledig) wordt betaald, blijkt in de praktijk lastig te zijn. Wanneer deze rechten op grove wijze worden geschonden kan er een situatie van arbeidsuitbuiting (in de zin van 197b Sr of mensenhandel in strafrechtelijke zin) ontstaan waartegen de Inspectie SZW, politie en justitie op kunnen treden. De introductie van de term ernstige benadeling door de Inspectie bemoeilijkt het onderscheid tussen arbeidsuitbuiting (als doel van mensenhandel) en overige schendingen van arbeidsrechten. Daarnaast is het aantal succesvolle vervolgingen voor mensenhandel ten behoeve van arbeidsuitbuiting met gemiddeld zeven veroordeelden per jaar erg laag. Door hun verblijfsrechtelijke status en angst voor uitzetting zullen migranten zonder verblijfsvergunning misstanden niet snel melden bij politie, Inspectie of vakbonden. In 2019 droeg het VN Mensenrechtencomité Nederland daarom op een veilige klachtenprocedure op te zetten.

Veel migranten zonder verblijfsvergunning weten niet dat bepaalde arbeidsrechten ook voor hen gelden. Zelfs als migranten zonder verblijfsvergunning hiermee bekend zijn, zijn zij vaak niet in staat om deze rechten te gelde te maken. Hun werksituatie is meestal precair, waarbij een werkgever gemakkelijker de werkrelatie stopzet dan bijvoorbeeld de werkomstandigheden verbetert. Maar ook onder werkgevers bestaat mogelijk weinig kennis

54 FNV, ‘Schoonmakers en FNV starten petitie voor gelijke rechten huishoudelijk werkers’, 21 september 2020, <https://www.fnv.nl/nieuwsbericht/algemeen-nieuws/2020/09/schoonmakersparlement-start-petitie-voor-gelijke-r> (geraadpleegd 28 oktober 2020).

55 Ibid.

over de rechten van werknemers zonder verblijfsvergunning, met name onder werkgevers van huishoudelijke hulpen. De regeling dienstverlening aan huis maakt de situatie voor migranten zonder verblijfsvergunning er niet beter op. Deze regeling schuift de verantwoordelijkheid van werkgevers af op werknemers, en beperkt de rechten van werknemers, wat hen kwetsbaar maakt. Bovendien zijn de mogelijkheden tot controle in een privésituatie waar huishoudelijk werkers hun werk verrichten beperkt, en dus is controle op de regeling dienstverlening aan huis uitermate beperkt.

Het juridische kader voor bescherming van de arbeidsrechten van illegaal tewerkgestelde migranten zonder verblijfsvergunning is aanwezig in het generieke arbeidsrecht, aangevuld met de bijzondere bewijspositie in artikel 23 Wav. Er is echter (te) weinig beleidsmatige aandacht vanuit de overheid gericht op het indienen van klachten en vervolgens ondersteunen van migranten bij het afdwingen van die arbeidsrechten, zoals de Europese Werkgeversrichtlijn voorschrijft.

6 De rechten van mensen zonder verblijfsvergunning in theorie en in de praktijk

Inleiding

Tot nu toe hebben we vooral gekeken naar de migrant zonder verblijfsvergunning in de werksituatie. Een migrant heeft echter meerdere identiteiten als deelnemer aan het maatschappelijk leven in Nederland. Zij hebben als mens, als huurder, als werknemer, als familielid rechten die voortvloeien uit internationale en Europese mensenrechtenverdragen en -wetgeving.

In dit hoofdstuk wordt dit mensenrechtenkader geschetst om vervolgens op basis van ons empirisch onderzoek te kunnen beoordelen of deze mensenrechten in Nederland voldoende worden gewaarborgd. Het gaat in de praktijk vaak om rechten zoals het recht op huisvesting, passende levensstandaard, het recht op werk, op voedsel, op gezondheid, de zogenaamde economische, sociale en culturele rechten (ESC-rechten), en het verbod op marteling en op vernederende en onmenselijke behandeling. Op het internationale vlak zijn de ESC-rechten neergelegd in het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR) en op Europees niveau het Europees Sociaal Handvest (ESH). Daarnaast zijn het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (BuPo) en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) van belang. Specifiek relevant voor migranten die werken zijn het VN-Verdrag inzake de rechten van migrerende werknemers en hun familieleden¹ en verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO), en op Europees niveau het Europees Verdrag inzake de rechten en juridische status van buitenlandse werknemers (ECLSMW).² Alvorens te bespreken in welke mate deze verdragen rechten toekennen aan migranten zonder verblijfsvergunning wordt eerst in algemene bewoordingen het systeem van mensenrechten uitgelegd, hoe mensenrechten doorwerken op nationaal niveau en hoe de naleving van mensenrechten wordt gegarandeerd. Vervolgens bespreken we in hoeverre, gelet op de jurisprudentie en literatuur, migranten zonder verblijfsvergunning een beroep kunnen doen op mensenrechtenverdragen.

1 Aangenomen bij resolutie 45/158 van 18 december 1990, niet door Nederland geratificeerd.

2 Tractatenblad 1978, 70.

Het systeem van mensenrechtenverdragen

Mensenrechtenverdragen worden gesloten tussen staten en creëren verplichtingen voor staten om de mensenrechten in een verdrag waarbij de staat partij is te garanderen. Maar ten opzichte van wie? Om deze vraag te beantwoorden moeten we als eerste in de verdragstekst kijken. Vaak vinden we in de verdragstekst een bepaling over de jurisdictie, de werking van een verdrag: deze kan gelden voor onderdanen van de verdragsstaat, personen die zich bevinden op het grondgebied van de verdragsstaat of eenieder die zich binnen de rechtsmacht van een staat bevindt, zoals bijvoorbeeld in artikel 1 van het EVRM. Een individu dat onderdaan is van de staat die partij is bij een verdrag of degene die binnen de rechtsmacht van een verdragsstaat valt, is in beginsel de drager van de rechten, en de verplichtingen die staten zijn aangegaan gelden ten aanzien van die persoon. Maar in hoeverre gelden de verplichtingen die staten zijn aangegaan ook voor migranten zonder verblijfsvergunning? Zij zijn immers geen onderdaan, maar bevinden zich wel op het grondgebied van een verdragsstaat. Om deze vraag te beantwoorden moeten we kijken naar de specifieke verdragsbepalingen, het nationaal recht en de relevante jurisprudentie.

In artikel 2 lid 1 IVESCR staan de verplichtingen voor staten die volgen uit dit verdrag en die nader zijn uitgewerkt in algemeen commentaar 3 van het ESCR-Comité.³ Artikel 2, lid 1 luidt als volgt:

“Iedere Staat die partij is bij dit Verdrag verbindt zich maatregelen te nemen, zowel zelfstandig als binnen het kader van de internationale hulp en samenwerking, met name op economisch en technisch gebied, en met volledige gebruikmaking van de hem ter beschikking staande hulpbronnen, ten einde met alle passende middelen, inzonderheid de invoering van wettelijke maatregelen, steeds nader tot een algehele verwezenlijking van de in dit Verdrag erkende rechten te komen.”

Kort gezegd komt het erop neer dat een staat een verplichting heeft tot geleidelijke verwezenlijking van de ESC-rechten uit het verdrag en dat staten een blijvende verplichting hebben om dit zo snel en doeltreffend mogelijk te realiseren met alle mogelijke middelen (inclusief wetgevende maatregelen) en binnen de mogelijkheden van de staat. Concreet zou dat moeten betekenen dat Staten die partij zijn voor eenieder, dus ook voor migranten zonder

3 ESCR-Comité, General Comment No. 3 (1990): Nature of State Obligations, UN Doc. E/1991/23, 14 december 1990.

verblijfsvergunning, voor een steeds hogere levensstandaard moeten zorgen.⁴ Daarnaast wordt per mensenrecht de ‘core content’ bepaald, dat is het recht dat te allen tijde gegarandeerd moet worden. Verder is er de ‘minimum threshold’, een absoluut minimum dat moet worden gegarandeerd.⁵

Een volgende vraag betreft de doorwerking van mensenrechten in de nationale rechtsorde. Grofweg kan doorwerking van internationaal recht, en dus ook van internationale mensenrechten als onderdeel daarvan, op twee manieren geschieden: rechtstreeks (in een monistisch stelsel) en door middel van omzetting (in een dualistisch stelsel).⁶ Nederland kent een gematigd monistisch systeem neergelegd in de artikelen 93 en 94 van de Grondwet. Het is gematigd monistisch omdat er geen rechtstreeks beroep kan worden gedaan op bepalingen die niet voor eenieder bindend zijn en op bepalingen die niet bekend zijn gemaakt. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval bij internationaal gewoonterecht. Een nationale rechter beoordeelt of in een concreet geval een bepaling ook voldoende concreet, voor eenieder bindend en voor een individu rechten met zich meebrengt. Alleen als dat het geval is, hebben bepalingen uit mensenrechtenverdragen rechtstreekse werking en kan een individu er voor de rechter een beroep op doen. Daarbij is de inhoud van de verdragsbepaling bepalend. Als bepalingen nog nader moeten worden uitgelegd is directe werking meestal uitgesloten. Voor ESC-rechten geldt dat deze vaak nadere uitwerking behoeven en dus dat zij veelal directe werking ontberen.⁷ Met betrekking tot artikel 11 IVESCR (recht op een behoorlijke levensstandaard), artikel 12 IVESCR (recht op gezondheid) en het recht op onderwijs (artikelen 13 en 14) heeft de rechter in Nederland geoordeeld dat deze bepalingen “gelet op de formulering geen norm [zijn] die door de rechter rechtstreeks als toetsingsmaatstaf voor besluiten toepasbaar [zijn], aangezien deze bepalingen niet voldoende concreet zijn voor zodanige toepassing en derhalve nadere uitwerking in nationale wet- en regelgeving behoeven”.⁸ Het ESC-comité dat toeziet op de naleving van het verdrag heeft in juni 2017 haar zorgen geuit over het feit dat, ondanks dat eenieder verbindend internationaal verdrag vóór nationale

4 Artikel 11 Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten.

5 Saul e.a. 2014.

6 Nollkaemper 2018.

7 Zie echter General Comment No. 9, Substantive issues arising in the implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural rights, E/C.12/1998/24, 3 december 1998, waarin staat dat veel van de ESC-rechten opgenomen in het verdrag voldoende concreet zijn en zich lenen voor directe werking.

8 ABRvS 19 april 2007, LJN-nr. BA4289; HR 14 april 1989, NJ 1089, 469 (Harmonisatiewet-arrest) – geen rechtstreekse werking Artikel 13(1) en (2) sub (c) en (e) IVESCR.

wetgeving gaat, de Nederlandse overheid zich op het standpunt stelt dat de verdragsbepalingen van IVESCR niet rechtstreeks bindend zijn.⁹

Naleving mensenrechten

Het invoeren van de rechten voor de nationale rechter is een manier om naleving van mensenrechten af te dwingen. Een persoon, een groep personen dan wel een rechtspersoon stelt dan benadeeld te zijn door niet-naleving van mensenrechten door de staat. Er is op internationaal niveau geen gerecht waar mensenrechtenschendingen aanhangig kunnen worden gemaakt.¹⁰ Internationaal toezicht op de naleving van de internationale verdragen geschiedt middels comités waarvoor een grondslag in de betreffende verdragen is gecreëerd. Het individueel klachtrecht biedt een extra rechtsgang voor een individu om naleving af te dwingen. De meeste internationale verdragen die hiervoor zijn genoemd kennen een individueel klachtrecht in het verdrag zelf of in een aanvullend protocol (zie onderstaand kader). Nederland is partij bij deze verdragen en protocollen met uitzondering van het protocol bij het IVESCR. Het zogenoemde facultatief protocol met een individueel klachtrecht trad in 2013 in werking, maar niet voor Nederland. Nederland heeft dit protocol wel getekend maar tot op heden nog niet geratificeerd. Binnen de individuele klachtprocedures nemen de comités geen juridisch bindende besluiten, maar nemen ze zienswijzen aan die niet bindend zijn maar wel belangrijk en richtinggevend zijn voor de reikwijdte en inhoud van de verdragsbepalingen. Daarnaast kan het comité algemene commentaren aannemen die evenmin bindend zijn maar die wel belangrijk zijn bij de uitleg van de verdragsbepalingen. In onderstaand overzicht is te vinden wie bij welk verdrag een klacht in kan dienen bij schending van het desbetreffende verdrag als het land partij is bij het verdrag of het protocol heeft ondertekend.

Of een individueel klachtrecht ook openstaat voor migranten zonder verblijfsvergunning is afhankelijk van de personele jurisdictie zoals die is vastgelegd in een verdrag. Indien Nederland het facultatief protocol bij het IVESCR ratificeert geeft dat in beginsel migranten zonder verblijfsvergunning in Nederland ook een individueel klachtrecht (zie hierna).¹¹

9 United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights – Concluding observations on the sixth periodic report of the Netherlands, 23 juni 2017, par. 5, 6, 38 en 39.

10 Daartoe zijn eerder wel pogingen gedaan, zie bijvoorbeeld Nowak 2007.

11 *The Economic, Social and Cultural Rights of Migrants in an Irregular Situation*, UNHCHR 2014, pp. 20-21.

	Individueel slachtoffer	Belangenorganisaties of groepen slachtoffers	Belangenorganisaties, niet slachtoffers
BuPo	Ja	Nee	Nee
ESC	Ja	Ja	Ja*
CAT	Ja	Ja	Ja*
EVRM	Ja	Ja	Nee
ESH	Nee	Nee	Ja**
HvJ EU	Beperkt***	Beperkt***	Ja***

* als vertegenwoordiger van slachtoffers
** dit zijn bijvoorbeeld internationale of nationale vakbonden, ngo's, etc.
*** betreft alleen nietigheidsprocedure indien besluit tot hem gericht en persoon/
groep/rechtspersoon rechtstreeks en individueel is geraakt door besluit (art. 263
EU-Werkingsverdrag (VwEU))

Op Europees niveau hebben we sterke bindende instrumenten op het gebied van mensenrechten. Het Handvest van de grondrechten van de EU (het EU-Handvest) is bindend voor de EU-lidstaten en voor de instellingen van de EU voor zover zij Europees recht uitvoeren. Veel van de rechten worden ook gewaarborgd in het EVRM, maar het EU-Handvest bevat in tegenstelling tot het EVRM ook sociale rechten zoals het recht op een veilige werkplek. Sommige rechten uit het EU-Handvest gelden voor 'eenieder', andere voor EU-burgers en weer andere rechten gelden voor eenieder die legaal in de EU verblijft. Zo heeft eenieder recht op onderwijs (art. 14), vrijheid van beroep en recht te werken (art. 15). Indien bij de uitvoering van EU-recht de rechten uit het EU-Handvest worden geschonden, staat een rechtsgang naar het Europese Hof van Justitie (HvJ EU) open. Deze mogelijkheid is voor individuen zeer beperkt.¹²

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) ziet toe op de naleving van het EVRM door de staten die daar partij bij zijn. Uitspraken van het hof zijn bindend, in tegenstelling tot de niet-bindende zienswijzen van de mensenrechtencomités. Individuen, groepen en belangenorganisaties (ngo's) die slachtoffer zijn van schending van een van de rechten uit het EVRM door een van de verdragsstaten (art. 34 EVRM), kunnen gebruikmaken van het klachtrecht. Het Europees Sociaal Handvest (ESH) kent een eigen toezichthoudend mechanisme: het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR). Het ESH kent geen individueel klachtrecht, maar het Comité kan naar aanleiding van collectieve klachten (formeel niet-bindende) uitspraken doen over de naleving van het ESH. Het ECSR kan ook klachten van belangenverenigingen ontvangen op basis van het collectief klachtrecht. De

¹² Havinga en Hoevenaars 2014.

bevindingen van het comité zijn belangrijk voor de interpretatie en uitleg van de bepalingen in het ESH. De staten die partij zijn bij het ESH moeten jaarlijks rapporteren aan het ECSR over de naleving van het ESH. Omdat recente bevindingen van het ECSR belangrijk zijn voor de bepaling van de rechten van migranten zonder verblijfsvergunning in Nederland wordt hieronder eerst ingegaan op deze bevindingen.

Het ECLSMW geldt alleen voor migranten afkomstig uit een ander land dat het verdrag heeft geratificeerd en die rechtmatig zijn toegelaten voor werk. Dit verdrag kent arbeidsmigranten bijvoorbeeld een recht op gelijke behandeling met nationale onderdanen toe ten aanzien van de toegang tot en kosten van huisvesting.¹³

De Raad van Europa heeft met niet-bindende verklaringen beoogd de rechtspositie van migranten zonder verblijfsvergunning te verbeteren. Dit betreft de in 2006 aangenomen Resolutie inzake de Mensenrechten van irreguliere migranten.¹⁴ Hierin verklaarde de Raad van Europa dat algemene mensenrechten van toepassing zijn op alle mensen, onafhankelijk van hun nationaliteit of verblijfsstatus. Migranten zonder verblijfsvergunning bevinden zich vaak in een kwetsbare situatie, bescherming van hun mensenrechten is nodig, inclusief hun basale burgerlijke, politieke, economische en sociale rechten, aldus de Raad van Europa.¹⁵

Mensenrechtenverdragen en migranten zonder verblijfsvergunning

Mensenrechtenverdragen bepalen meestal in een apart artikel op wie het verdrag van toepassing is en gelden grotendeels ook voor migranten zonder verblijfsvergunning. Dit werd nog eens bevestigd op 19 september 2016 in een verklaring van de Algemene Vergadering van de VN in New York (Verklaring van New York).¹⁶ Daarin staat dat de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en andere belangrijke internationale mensenrechtenverdragen van toepassing zijn op alle vluchtelingen en migranten, *ongeacht hun status*.¹⁷ Dat neemt overigens niet weg dat dezelfde verdragen bepalingen kunnen bevatten die deze rechten beperken voor bepaalde groepen.

13 Artikel 13 Europees Verdrag inzake de rechtspositie van migrerende werknemers.

14 Raad van Europa, Parlementaire Assemblée, Resolutie 1509/2006, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17456>.

15 Par. 5 Resolutie 1509 (2006). Zie ook Ryan en Mantouvalou 2014, 190.

16 Verklaring van New York A/Res/71/1, par. 11-14, 22.

17 Zie hierover bijvoorbeeld Atak e.a. 2018.

Op de verklaring van New York volgde het *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* (VN-Migratiepact) van de VN in december 2018. Over het algemeen wordt aangenomen dat het Compact geen verdrag is. Wel houdt het pact een zekere (juridisch niet afdwingbare) verplichting in, aangezien het afspraken bevat tussen lidstaten – waaronder Nederland – tot het verbeteren van de rechtspositie van migranten, ook migranten zonder verblijfsvergunning, en het waarborgen van de mensenrechten voor alle migranten. Het Compact is gegrondvest op internationale verdragen, zoals het IVESCR, waarover hierna meer. Relevant voor ons onderzoek is bijvoorbeeld Doelstelling 7 waarin de lidstaten worden opgeroepen om kwetsbaarheden van migranten aan te pakken. Dat kan onder andere door te voorkomen dat migranten hun verblijfsvergunning kwijtraken door onoverzichtelijke procedures en door regularisatie op individuele basis mogelijk te maken. Doelstelling 15 beoogt de toegang tot basisdiensten voor migranten te waarborgen. Zo moeten de lidstaten ervoor zorgen dat de samenwerking tussen dienstverleners en immigratiediensten niet de kwetsbaarheid van migranten zonder verblijfsvergunning vergroot door hun veilige toegang tot basisvoorzieningen te onthouden of hun privacy niet te waarborgen op plaatsen waar basisdiensten worden verleend. Kortom, je moet als staat de kwetsbaarheid van migranten zonder verblijfsvergunning niet verergeren.

Als gezegd, het Global Compact is niet bindend, maar de doelstellingen zijn wel richtinggevend. Dat is bij verdragen anders, die kunnen hardere verplichtingen bevatten. Om te achterhalen of in een verdrag neergelegde rechten ook van toepassing zijn op migranten zonder verblijfsvergunning, is het belangrijk te kijken naar de werkingssfeer ofwel de personele jurisdictie van een verdrag. Artikel 2 van het IVESCR kent bijvoorbeeld een vage bepaling wat betreft de werkingssfeer.

“De Staten die partij zijn bij dit Verdrag verbinden zich te waarborgen dat de in dit Verdrag opgesomde rechten zullen worden uitgeoefend zonder discriminatie van welke aard ook, wat betreft ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom, geboorte of andere status.”¹⁸

Dit impliceert dat de status van de persoon niet relevant is voor de uitoefening van de in het verdrag neergelegde rechten. Hieruit kun je afleiden dat onthouding van rechten aan migranten zonder verblijfsvergunning vanwege gebrek aan verblijfsrecht niet is toegestaan. Het Comité voor ESC-rechten

¹⁸ Lid 2 van artikel 2 IVESCR.

heeft in een algemeen commentaar bepaald dat het IVESCR van toepassing is op eenieder in een staat ongeacht de juridische status van een persoon: vluchtelingen, asielzoekers, staatlozen, migrerende werknemers en slachtoffers van internationale mensenhandel.¹⁹ Migranten zonder verblijfsvergunning worden niet expliciet genoemd maar ook niet uitgesloten. In artikel 4 IVESCR is de mogelijkheid opgenomen om rechten uit het verdrag bij wet te beperken voor zover dit “niet in strijd is met de aard van deze rechten, en uitsluitend met het doel het algemeen welzijn in een democratische samenleving te bevorderen”.²⁰

De personele werking van het EVRM is bepaald in artikel 1 waarin staat dat verdragspartijen aan “een ieder die ressorteert onder haar rechtsmacht de rechten en vrijheden die zijn vastgesteld in de Eerste Titel van dit Verdrag” verzekeren. Dit impliceert een brede toepassing van het EVRM, dus ook op migranten met en zonder verblijfsrecht. Het Europees Sociaal Handvest uit 1961 daarentegen geldt niet voor migranten zonder verblijfsvergunning. Dit verdrag geldt alleen voor migranten met rechtmatig verblijf op het grondgebied van de lidstaten.

In de verdragen neergelegde rechten gelden grotendeels ook voor migranten zonder verblijfsvergunning die zich bevinden op het grondgebied van een verdragsstaat, zoals Nederland. Migranten zonder verblijfsvergunning kunnen rechten ontleen aan het IVESCR, bijvoorbeeld artikel 11: het recht op een adequate levensstandaard. Goudsmit merkt in dit verband op dat art. 11 een verplichting bevat om onderdak te bieden aan mensen die daar zelf niet in kunnen voorzien.²¹ Zoals gezegd geldt het IVESCR in beginsel ook voor migranten zonder verblijfsvergunning, immers voor eenieder die zich binnen het grondgebied van een partij bij het verdrag bevindt.²² Daarom pleiten wetenschappers om met een beroep op het mensenrechtenkader migranten zonder verblijfsvergunning (of zonder geldig verblijfsrecht) beter te beschermen en opvang te bieden.²³

Daarnaast wordt een aantal rechten zo belangrijk geacht dat die altijd en ten aanzien van eenieder gelden. Dit zijn de zogenoemde dwingende normen. Hieronder vallen bijvoorbeeld het recht op leven, verbod van slavernij, verbod op foltering en onmenselijke behandeling. De reikwijdte van deze rechten ten opzichte van migranten zonder geldig verblijfsrecht is niet volledig

19 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 20 (2009), par. 27, 30.

20 Art. 4 IVESCR.

21 Goudsmit 2014.

22 General Comment No. 20 par. 30, 2009 E/C12GC/20.

23 Bijvoorbeeld Betts 2010; Atak e.a. 2018.

uitgekristalliseerd. Dit geldt met name voor de vraag wanneer er sprake is van onmenselijke behandeling of mensenwaardig bestaan bijvoorbeeld in relatie tot de toegang tot onderdak, voedsel en kleding. Zoals we hierna zullen zien is de jurisprudentie hierover in beweging. Toch lijkt het dat de mensenrechten voor migranten zonder verblijfsvergunning in Nederland beperkt zijn tot een aantal basisrechten. Hoe kan dat? Wat is de basis voor de beperking van de mensenrechten voor migranten zonder verblijfsvergunning? Hierop geven we in de volgende paragraaf een antwoord.

Europese jurisprudentie en aanbevelingen over mensenrechten van migranten zonder verblijfsvergunning in Nederland

Jurisprudentie laat geen eenduidig beeld zien van de reikwijdte van de rechten van migranten zonder verblijfsvergunning. Wel kunnen we daaruit opmaken dat minderjarigen zonder geldig verblijfsrecht beter beschermd worden dan volwassenen zonder geldig verblijfsrecht. Zo werd door het ECSR geconcludeerd dat de rechten van migranten zonder verblijfsvergunning niet dusdanig beperkt mogen worden dat er geen toegang is tot onderdak, voedsel en kleding en dat een menswaardig bestaan gegarandeerd moet zijn. Op 3 november 2004 besliste het ECSR in de zaak FIDH t. Frankrijk dat, alhoewel het ESH in beginsel niet van toepassing is op migranten zonder verblijfsvergunning, het verdrag op doelmatige wijze moet worden geïnterpreteerd in overeenstemming met het beginsel van individuele menselijke waardigheid, en dat beperkingen op de rechten uit het ESH restrictief moeten worden uitgelegd. Het comité achtte wetgeving of praktijk waardoor aanspraak op medische hulp wordt onthouden aan minderjarige vreemdelingen op het grondgebied van een staat, zelfs als zij geen verblijfsrecht hebben, in strijd met het ESH.²⁴ In een zaak voor het ECSR van Defence for Children International (DCI) tegen Nederland verklaarde het comité ook het recht op huisvesting en op sociale, wettelijke en economische bescherming in respectievelijk art. 31 en art. 17 van het ESH van toepassing op kinderen zonder geldige verblijfstitel.²⁵ Tot een vergelijkbare conclusie kwam het comité in de zaak DCI tegen België met betrekking tot het recht op de bescherming van de gezondheid (art. 11 ESH) en sociale en geneeskundige bijstand (art. 13 ESH) van minderjarigen zonder verblijfsvergunning.²⁶

24 ECSR, FIDH t. Frankrijk, Complaint No. 13/2003, 3 november 2004.

25 ECSR, DCI t. Nederland, Complaint No. 47/2008, 20 oktober 2009, par. 47, 48, 66.

26 ECSR, DCI t. België, Complaint No. 69/2011, 23 oktober 2012, par. 102, 118, 122.

Tevens stelt het ECSR dat een teleologische interpretatiemethode moet worden gehanteerd omdat het ESH net als het EVRM een 'living instrument' is.²⁷ Er moet dus zoveel mogelijk worden tegemoetgekomen aan het doel en voorwerp van het verdrag (het ESH), wat een extensieve interpretatie met zich meebrengt. Daarnaast moet, aldus het ECSR, rekening worden gehouden met dwingende normen uit het internationale recht (*peremptory norms of jus cogens*).²⁸ Wel stelt het ECSR dat deze afwijking van artikel 1 van de bijlage (dat toepassing van ESH op migranten zonder verblijfsvergunning uitsluit) alleen is toegestaan in geval van dreiging van onaanvaardbare schending van fundamentele rechten zoals het recht op leven, geestelijke en lichamelijke integriteit, menselijke waardigheid of gezondheid.²⁹ Bij kinderen wordt een dergelijke dreiging sneller aangenomen omdat hen niet kan worden verweten dat ze zonder geldig verblijfsrecht op het grondgebied van de desbetreffende staat verblijven.³⁰ Zo oordeelde de Hoge Raad op 21 september 2012 onder verwijzing naar de uitspraak van 20 oktober 2009 van het ECSR dat onderdak moet worden toegekend aan kinderen en gezinnen met kinderen, ook als zij geen verblijfsvergunning hebben. Zij dienen te worden geplaatst in speciale voorzieningen voor kinderen of in vertreklocaties voor gezinnen.³¹

Deze conclusie werd ook getrokken door de hoge commissaris voor de mensenrechten van de Raad van Europa. Als onderdeel van de toezichthoudende taak van de Raad van Europa onderneemt deze zogenaamde 'country visits'. De hoge commissaris bezocht Nederland in mei 2014 en rapporteerde hierover in oktober 2014. In het rapport uit de hoge commissaris zijn zorgen over het gebrek aan opvang voor migranten zonder verblijfsvergunning en stelt:

"Another issue of serious concern to the Commissioner is the situation of legal limbo for many persons in an irregular situation, including children. An unidentified number of irregular immigrants end up in destitution on the streets or in camps as they do not manage to access existing emergency shelters. The Commissioner recalls that anyone, irrespective of whether their stay in a country is lawful, has the right to an adequate standard of living for himself and his family, including adequate food, clothing and shelter."³²

27 DCI t. België, par. 30.

28 DCI t. België, par. 33.

29 DCI t. België, par. 35.

30 DCI t. België, par. 37.

31 ECLI:NL:HR:2012:BW5328 Hoge Raad 21 september 2012.

32 CommDH(2014)18, Report by Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Strasbourg, 14 oktober 2014.

Daarnaast stelt hij dat Nederland terughoudender moet omgaan met detineren van uitgeprocedeerde asielzoekers in zijn algemeenheid en moet stoppen met het detineren van minderjarigen en gezinnen met minderjarige kinderen en migranten zonder verblijfsvergunning indien er geen zicht is op uitzetting.³³

In de zaak *Conference of European Churches (CEC) tegen Nederland* van 10 november 2014 heeft het ECSR de minimumnorm betreffende voedsel, kleding en onderdak bevestigd. In deze zaak waarbij de CEC een collectieve klacht indiende bij het ECSR betreffende het gebrek aan toegang tot noodopvang voor volwassenen zonder verblijfsvergunning, stelde zij dat dit gebrek aan toegang in strijd was met artikel 13, paragraaf 4 (recht op sociale en medische bijstand) en artikel 31, paragraaf 2 (voorkomen van dakloosheid) van het ESH. Het ECSR maakt voor de eerste keer gebruik van zijn bevoegdheid onder het collectieve klachtrecht om voorlopige voorzieningen te treffen hangende de bodemprocedure. Het betrof een verzoek tot het opschorten van de koppelingswet voor migranten zonder verblijfsvergunning voor wat betreft onderdak, voedsel en kleding. Het ECSR riep de Nederlandse regering op om maatregelen te nemen om te voorkomen dat serieuze en onherstelbare schade ontstaat aan de integriteit van een persoon die onmiddellijk gevaar loopt in armoede te vervallen, door een gecoördineerde benadering op nationaal en lokaal niveau die de toegang garandeert tot basale rechten, namelijk onderdak, kleding en voedsel.³⁴ Dus menselijke waardigheid is door het ECSR in het kader van migranten zonder verblijfsvergunning vertaald naar toegang tot onderdak, voedsel en kleding ('shelter, food and clothes'). En dit geldt niet alleen voor minderjarigen maar ook voor meerderjarigen.

Over het bereik (personele jurisdictie) van het ESH, dat volgens de bijlage is beperkt tot vreemdelingen met rechtmatig verblijf, stelt het ECSR dat in bepaalde gevallen en onder bepaalde omstandigheden de bepalingen van het ESH kunnen worden toegepast op migranten zonder verblijfsvergunning. Die toepassing is alleen gerechtvaardigd wanneer het uitsluiten van migranten zonder verblijfsvergunning van de door het ESH geboden bescherming ernstige nadelige gevolgen zou hebben voor hun grondrechten, en de migranten in kwestie bijgevolg in een onaanvaardbare situatie zou plaatsen wat betreft het genot van deze rechten, vergeleken

33 CommDH(2014)18, par. 101.

34 Voorlopige voorziening CEC-zaak 10 november 2014. *Conference of European Churches (CEC) v. the Netherlands*, Complaint No. 90/2013; *European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) v. the Netherlands*, Complaint No. 86/2012.

met de situatie van eigen onderdanen of vreemdelingen in een regelmatige situatie.³⁵

Over de toegang tot de voorzieningen stelt het comité dat de werkingssfeer van het ESH ruimer is en vereist dat de noodzakelijke sociale noodhulp ook wordt verleend aan migranten zonder verblijfsvergunning (“diegenen die niet of niet langer voldoen aan de criteria voor het recht op bijstand”) die op het grondgebied van de staten die partij verblijven, bijvoorbeeld als gevolg van hun uitzetting. Het ESH schrijft voor dat sociale noodbijstand onvoorwaardelijk wordt toegekend aan zowel onderdanen van de Staten die partij zijn bij het ESH als die geen partij zijn. Het Comité is ook van oordeel dat het verlenen van spoedhulp niet afhankelijk mag worden gesteld van de bereidheid van de betrokkenen om mee te werken aan de organisatie van hun eigen uitzetting.³⁶ Tot slot heeft het ECSR nog opgemerkt dat migranten zonder verblijfsvergunning “ontegenzeggelijk het risico lopen op ernstige en onherstelbare schade aan hun leven en menselijke waardigheid wanneer zij geen toegang hebben tot onderdak, voedsel en kleding”. Toegang tot voedsel, water en basisvoorzieningen die noodzakelijk zijn voor het levensonderhoud van ieder menselijk wezen, zoals een veilige slaapplek en kleding die voldoet aan de minimumvereisten om in de heersende weersomstandigheden te kunnen overleven.³⁷ Toegang tot onderdak, kleding en voedsel behoort dus tot de minimale voorzieningen die een staat dient te garanderen indien de onthouding ervan zou kunnen leiden tot ernstige en onherstelbare schade aan leven en menselijke waardigheid.

De niet-bindende besluiten van het ECSR worden naar het Comité van Ministers (CvM) gestuurd voor politieke follow-up. In de resolutie van 15 april 2015 over de CEC-zaak heeft het CvM expliciet verwezen naar het verweer dat Nederland voerde ten aanzien van de beperking van de personele werking van het ESH in artikel 1. Daarin is bepaald dat het ESH niet van toepassing is op migranten zonder verblijfsrecht. Het CvM heeft niet expliciet gevraagd om de uitspraak van het ECSR na te leven, maar alleen om het CvM op de hoogte te houden van relevante ontwikkelingen. Hiermee lijkt het CvM afstand te nemen van het ECSR en van onvoorwaardelijke toegang tot onderdak, eten en kleding voor migranten zonder verblijfsvergunning

35 DCI t. Belgium, par. 35; CEC t. Nederland, par. 71. In verband met klachten betreffende kinderen heeft het Comité geoordeeld dat dit het geval is als het gaat om hun gezondheid (FIDH t. Frankrijk, par. 32; DCI t. België, par. 102), medische bijstand (DCI t. België, par. 122), sociale, juridische en economische bescherming (DCI t. België, par. 39, 86) en onderdak (DCI t. Nederland, par. 47-48, 66; DCI t. België, par. 136).

36 CEC t. Nederland, par. 117.

37 CEC t. Nederland, par. 122.

In de zaak *Hunde t. Nederland* voor het EHRM, juli 2016, werd het hof voor de vraag gesteld of een dergelijke situatie ook een schending van artikel 2 en/of 3 EVRM oplevert,³⁸ met andere woorden of Nederland op basis van art. 2 of 3 EVRM verplicht is noodhulp en sociale bijstand te verlenen. Artikel 2 betreft het recht op leven, artikel 3 het verbod van marteling en inhumane en vernederende behandeling. Hunde verblijft illegaal in Nederland en verbleef bij aanvang van de nationale procedure in de 'vluchtgarage' in Amsterdam. Nadat zijn verzoek tot asiel was afgewezen en het niet mogelijk bleek hem terug te sturen naar Ethiopië, zijn land van herkomst, werd hij vrijgelaten uit vreemdelingendetentie en belandde hij uiteindelijk in de vluchtgarage. Hij stelde dat de omstandigheden waarin hij daar met ongeveer 150 andere personen verbleef inhumaan en vernederend waren en derhalve een schending van artikel 3 EVRM.

Het hof oordeelde dat schending van artikelen 13 en 31 ESC niet automatisch een schending van artikel 3 EVRM opleveren.³⁹ Ook stelde het hof dat het verbinden van de voorwaarde van medewerking aan uitzetting en vertrek aan verblijf in een vrijheidsbepenkende locatie (VBL) niet zonder meer onverenigbaar met artikel 3 is.⁴⁰ In het geval de verzoeker had opgemerkt dat hij buiten zijn schuld niet kon terugkeren naar zijn thuisland, had hij een beroep kunnen doen op de buitenschuldprocedure, aldus het hof.⁴¹ Hunde had geen beroep gedaan op deze procedure, noch er blijk van gegeven dat hij beroep had gedaan op verblijf op medische gronden. Daarnaast nam het hof in overweging dat Nederland recentelijk mogelijkheden had geschapen binnen de bed-bad-broodregeling (BBB-regeling) voor migranten zonder verblijfsvergunning.⁴² De BBB-regeling biedt migranten zonder verblijfsvergunning een slaapplek, sanitaire voorzieningen en een maaltijd. Het hof constateerde dat er geen schending was van artikel 3. Het is de vraag of het hof anders geoordeeld zou hebben indien deze regeling niet had bestaan.

De rapportages van het ESC-comité blijven relevante aanwijzingen geven voor Nederland. In 2017 bijvoorbeeld uit het Comité zijn zorgen over de behandeling van migranten zonder verblijfsvergunning door Nederland.⁴³ Deze zorgen betreffen het door de Koppelingswet uitsluiten van

38 EHRM, *Hunde t. Nederland*, 5 juli 2016, verzoeknr. 17931/16.

39 Par. 53.

40 Par. 56.

41 Par. 57.

42 Par. 59.

43 Concluding Observations on the sixth periodic report of the Netherlands, E/C.12/NLD/CO/6, 23 June 2017, par. 38.

vreemdelingen zonder verblijfsvergunning van voorzieningen zoals toegang tot huisvesting, onderwijs en uitkeringen, wat bijdraagt aan hun kwetsbare situatie. Deze zorgen had het comité ook al geuit in 2010. Voorts uit het comité zorgen over het niet garanderen van toegang tot basale voorzieningen zoals voedsel, water en onderdak, het stellen van de voorwaarde dat iemand de bereidheid moet tonen mee te werken aan terugkeer om toegang tot opvang door de overheid te krijgen, en het dreigen met het instellen van sancties tegen gemeenten die wél basale opvang aan migranten zonder verblijfsvergunning blijven bieden.

Kortom, er is misschien geen eenduidige lijn te ontdekken in de jurisprudentie, maar in de bevindingen en aanbevelingen van de mensenrechtencomités, ook die genoemd in het vorige hoofdstuk, worden wel regelmatig zorgen geuit over de Nederlandse behandeling van migranten zonder verblijfsvergunning en aanwijzingen gegeven hoe het beter moet. De uitspraak inzake CEC stemde aanvankelijk tot optimisme, maar dit optimisme werd getemperd doordat het Comité van Ministers hierin niet meeging en ook het EHRM in de zaak *Hunde* terughoudender was in het toekennen van rechten aan migranten zonder verblijfsvergunning. Zowel wetgeving als praktijk hinkt op twee gedachten. Aan de ene kant ruime toekenning van rechten aan eenieder die zich binnen het grondgebied of de jurisdictie van een verdragsstaat bevindt, en aan de andere kant een restrictie om van deze rechten te genieten voor diegenen die geen geldig verblijfsrecht hebben.

Nationaal recht: de Grondwet en het vreemdelingenrecht

Artikel 1 van de Grondwet gaat over gelijke behandeling en het discriminatieverbod. De tekst luidt als volgt:⁴⁴

“Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan.”

Dit algemeen discriminatieverbod geldt dus in beginsel voor iedereen die zich in Nederland bevindt, en is niet beperkt tot Nederlanders en migranten met geldig verblijfsrecht. Het non-discriminatiebeginsel geldt ‘slechts’ voor

44 S.C. van Bijsterveld, Commentaar op artikel 1 van de Grondwet, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet*, webeditie 2017 (www.Nederlandrechtsstaat.nl).

gelijke gevallen. De vraag dringt zich op of de situatie van Nederlanders en vreemdelingen met geldig verblijfsrecht en migranten zonder verblijfsvergunning in algemene termen aan te merken is als gelijke gevallen. Met andere woorden: hoe wordt bepaald of gevallen gelijk zijn? Daarop is geen eenduidig antwoord te geven, maar zeker is wel dat een Nederlander en een vreemdeling zonder geldig verblijfsrecht niet aangemerkt kunnen worden als gelijke gevallen. Zeker wanneer we dit lezen in het licht van artikel 2 lid 2 (Gw): “De wet regelt de toelating en de uitzetting van vreemdelingen”. Staten hebben de bevoegdheid te beslissen over wie wel en wie niet rechtmatig binnen hun grondgebied wordt toegelaten. Dit is een algemeen internationaal beginsel waarbij de soevereiniteit van staten om te bepalen wie een land binnenkomt en daar mag verblijven, onaangedaan blijft. Maar de meeste rechten opgenomen in de grondwet gelden voor eenieder die zich in Nederland bevindt – en dus ook voor migranten zonder verblijfsvergunning (bijvoorbeeld vrijheid van meningsuiting, onaantastbaarheid van het lichaam, eerbiediging van persoonlijke levenssfeer, godsdienstvrijheid), behoudens een aantal rechten die gelden voor Nederlanders (recht op bijstand, politieke vertegenwoordiging). Daarnaast bevatten internationale mensenrechten vaak bepalingen waarin wordt bepaald of en onder welke voorwaarden de rechten uit het desbetreffende verdrag beperkt mogen worden, bijvoorbeeld in artikel 4 IVESCR zoals hiervoor is besproken.

De wettelijke basis voor beperking van de rechten van migranten zonder verblijfsvergunning is te vinden in de Vreemdelingenwet (Vw). In artikel 8 Vw is uitvoering gegeven aan de bepaling omtrent de toelating van vreemdelingen en daarin wordt in algemene bewoordingen uitgelegd wie rechtmatig verblijf heeft in Nederland. Artikel 10 Vw geeft aan dat migranten zonder rechtmatig verblijf zijn uitgesloten van verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen, met een aantal uitzonderingen:

Artikel 10

1. De vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft, kan geen aanspraak maken op toekenning van verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen bij wege van een beschikking van een bestuursorgaan. De eerste volzin is van overeenkomstige toepassing op de bij de wet of algemene maatregel van bestuur aangewezen ontheffingen of vergunningen.
2. Van het eerste lid kan worden afgeweken indien de aanspraak betrekking heeft op het onderwijs, de verlening van medisch noodzakelijke zorg, de voorkoming van inbreuken op de volksgezondheid, of de rechtsbijstand aan de vreemdeling.
3. De toekenning van aanspraken geeft geen recht op rechtmatig verblijf.

Lid 2 geeft het kader aan waarbinnen bepaald wordt op welke verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen migranten zonder verblijfsvergunning recht hebben. Het betreft onderwijs, noodzakelijke medische zorg, voorkoming van inbreuken op de volksgezondheid en rechtsbijstand. Onderdak, opvang, voedsel, werk vallen hier dus niet onder. De werkingssfeer van de mensenrechtenverdragen op basis waarvan eenieder die binnen de rechtsmacht van een staat valt aanspraak kan maken op de rechten in de desbetreffende verdragen, wordt door deze bepaling drastisch ingeperkt. Hiermee lijkt een spanning te ontstaan tussen het internationale mensenrechtenkader en de toekenning van een zeer beperkt aantal rechten aan migranten zonder verblijfsvergunning in nationaal recht. Vraag is of deze beperking ook voldoet aan de eisen van art. 4 IVESCR voor zover het rechten uit dit verdrag betreft. Zoals we hiervoor zagen en ook verderop nog zullen zien, blijkt uit recente jurisprudentie en beslissingen van het ECSR dat dit een beleidsterrein in beweging is.⁴⁵

Een verdere beperking kan ontstaan wanneer het niet hebben van een geldig verblijfsrecht strafbaar zou zijn. Het wetsvoorstel strafbaarstelling illegaal verblijf van meerderjarige vreemdelingen, dat januari 2013 werd ingediend, leidde tot veel discussie en werd na kritiek en protest ingetrokken in mei 2014. Illegaal verblijf is in Nederland dus geen strafbaar feit. Wel is het mogelijk iemand die geen rechtmatig verblijf heeft in vreemdelingendetentie te plaatsen voor maximaal 6 maanden, eventueel te verlengen tot maximaal 18 maanden, maar alleen als er uitzicht is op terugkeer.⁴⁶ Het moge duidelijk zijn dat het criterium 'uitzicht op terugkeer' geen statisch begrip is en dat in elk individueel geval bepaald moet worden of daarvan sprake is.

Het recht op onderdak: van bed-bad-brood naar landelijke vreemdelingenvoorzieningen (LVV's)

In de afgelopen jaren zijn er enkele juridische, politieke en praktische ontwikkelingen geweest omtrent de opvang van migranten zonder verblijfsvergunning. Waar opvang van deze migranten vanaf de jaren tachtig

45 Ook is er een trend te zien die tegemoet lijkt te komen aan de realiteit van de aanwezigheid van migranten zonder verblijfsvergunning. Deze trend bestaat uit het toekennen van bijvoorbeeld stadsrechten aan migranten zonder verblijfsvergunning (zoals voorgesteld door Bill de Blasio, burgemeester van New York) of het toekennen van rechten aan individuen zonder onderscheid naar status zoals voorgesteld door Leoluc Orlando, burgemeester van Palermo. Mogelijkheden hiertoe worden nader onderzocht in het kader van dit project.

46 Artikel 59 lid 1(a) Vw, artikel 59 lid 5, en artikel 59 lid 6.

voornamelijk geboden werd door kerken en particulieren, en dus buiten de lokale en nationale overheid om, veranderde dit na de invoering van de Koppelingswet in 1998. Toen nam het aantal migranten zonder verblijfsvergunning dat een beroep deed op opvangvoorzieningen toe en sprongen gemeenten bij door hulpinstanties financieel te ondersteunen en in een aantal gevallen door zelf noodopvanglocaties te openen. Veel van deze opvanglocaties werden gesloten na het generaal pardon van 2007 toen de vraag naar opvang sterk afnam.⁴⁷ Na enkele jaren steeg de vraag naar opvang echter weer geleidelijk en in 2015 volgde het politieke compromis, de zogenaamde bed-bad-broodregeling, na een uitspraak van het ESCR.

Zoals we in de voorgaande paragraaf hebben besproken, kan onderdak gezien worden als een van de basale rechten waar migranten zonder verblijfsvergunning toegang toe moeten hebben. Wanneer een migrant zonder verblijfsvergunning niet in staat is zelf woonruimte te vinden in Nederland, kan er beroep gedaan worden op verschillende opvangvoorzieningen. Zo worden migranten zonder verblijfsvergunning opgevangen in reguliere instellingen voor daklozen,⁴⁸ bestaan er opvanglocaties (nacht of 24-uurs opvang) specifiek voor mensen zonder verblijfsvergunning en zijn er hulporganisaties die migranten zonder verblijfsvergunning leefgeld geven zodat ze binnen hun eigen netwerk opgevangen kunnen worden.⁴⁹ De capaciteit van deze vormen van opvang is echter niet overal voldoende.⁵⁰ Daarnaast kent Nederland vrijheidsbeperkende locaties (VBL's). Voorwaarde voor verblijf in een VBL is meewerken aan terugkeer. De bevindingen van het ECSR zoals hiervoor besproken en politieke discussie op nationaal niveau gaan over de vraag of de voorzieningen in een VBL of in een BBB-locatie voldoende zijn om aan de minimumvoorwaarden te voldoen om een menswaardig bestaan te garanderen voor migranten zonder verblijfsvergunning in Nederland.

Zowel de Afdeling bestuursrechtspraak als de Centrale Raad van Beroep heeft zich gebogen over de opvangvoorzieningen voor migranten zonder verblijfsvergunning. Hangende deze procedures werd een tijdelijke regeling ingevoerd waarbij de migranten opvang kregen zonder dat zij meewerkten aan hun uitzetting. Hierin trof de Centrale Raad een voorlopige voorziening ter uitvoering van het oordeel van het Europees Comité, inhoudende dat de

47 Zie voor een beknopte geschiedenis van de opvangvoorzieningen voor migranten zonder verblijfsvergunning: Koppes 2017: 8-10.

48 Deze instellingen vallen onder de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).

49 Zie voor een overzicht van de verschillende opvanglocaties voor migranten zonder verblijfsvergunning: Koppes 2017.

50 Vooral in de grote steden bestaan wachtlijsten, Koppes 2017, 20.

gemeente Amsterdam dakloze vreemdelingen nachtopvang, douche, ontbijt en een avondmaaltijd moet bieden. Hieruit is de bed-bad-broodregeling voortgekomen die op 22 april 2015 van kracht werd in vijf gemeenten en Ter Apel. Andere gemeenten mochten op straffe van financiële korting geen onvoorwaardelijke opvang meer bieden. Hiermee werd de regering weer verantwoordelijk voor de opvang en werd gemeentelijke opvang op basis van Wmo (tot die tijd de praktijk) niet langer toegestaan. De BBB-regeling is beperkt tot nachtopvang, ontbijt en een avondmaaltijd. Andere voorzieningen zoals gezondheidszorg vallen niet onder deze regeling.

Op 26 november 2015 komen de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS of de afdeling) en de Centrale Raad voor Beroep (CRvB).⁵¹ De ABRvS doet uitspraak over de vraag of de staatssecretaris de medewerking aan terugkeer als voorwaarde voor plaatsing in een vrijheidsbeperkende locatie (VBL) mag stellen. De ABRvS toetst uitsluitend aan art. 3 en art. 8 EVRM en verwerpt het beroep daarop. Verder oordeelt zij dat de relevante bepalingen van het ESH niet rechtstreeks van toepassing zijn en de beslissing van het ESCR Nederland juridisch niet bindt. De ABRvS oordeelt vervolgens dat de regering voorwaarden mag stellen aan de opvang voor uitgeprocedeerde asielzoekers en haalt daarmee een streep door de onvoorwaardelijke bed-bad-broodregeling die tijdelijk was ingesteld. De VBL werd in ere hersteld voor meewerkende uitgeprocedeerde asielzoekers. Met andere woorden: de regering mag medewerking als voorwaarde hanteren, tenzij zich omstandigheden voordoen die ervoor zorgen dat de migrant niet kan meewerken aan terugkeer. De rechter stelt dat: “het gevolg van de keuze van een meerderjarige vreemdeling om zich niet bereid te verklaren mee te werken aan vertrek, te weten dat de staatssecretaris hem de toegang tot de VBL weigert, in beginsel voor diens risico komt...”. ... “Dat neemt echter niet weg dat de staatssecretaris er uit een oogpunt van zorgvuldigheid rekening mee moet houden dat zich niettemin bijzondere omstandigheden kunnen voordoen waarin hij aan het bieden van onderdak niet bij voorbaat de voorwaarde mag verbinden dat die vreemdeling meewerkt aan zijn vertrek uit Nederland. Zodanige bijzondere omstandigheden doen zich voor, indien uit hetgeen die vreemdeling aan zijn verzoek ten grondslag heeft gelegd, blijkt dat hij vanwege zijn psychische gesteldheid, althans voorlopig, niet in staat kan worden geacht de gevolgen van zijn handelen en nalaten te overzien.”

51 De uitspraken werden gedaan op 26 november 2015; ABRvS:ECLI:NL:RVS:2015:3415; ECLI:NL:CRVB:2015 3803; CRvB: ECLI:NL:CRVB:2015:3834.

Dezelfde dag buigt ook de Centrale Raad van Beroep zich over de vraag of Amsterdam verplicht is onvoorwaardelijke toegang te verlenen tot opvang aan migranten zonder verblijfsvergunning op grond van de Wmo. Onder verwijzing naar de uitspraak van de ABRvS, stelt de Raad dat opvang op grond van de Wmo geweigerd mag worden indien de noodzaak om opvang te bieden ontbreekt, bijvoorbeeld omdat deze gebruik kan maken van de opvang in een VBL. Hij stelt dat opvang in een VBL of op grond van de bed-bad-broodregeling buiten het bestek van de Wmo valt en acht zich derhalve niet langer bevoegd kennis te nemen van geschillen over de uitvoering van opvang voor niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen.

Een nieuwe episode in deze sage is de uitspraak van het EHRM in de zaak *Hunde* zoals hiervoor besproken. Op 28 juli 2016 oordeelt het EHRM dat het voorzieningenstelsel voor migranten zonder verblijfsvergunning, inclusief de bed-bad-broodregeling, een adequaat systeem vormt om te voorkomen dat zij in een situatie van extreme armoede terechtkomen. Het hof oordeelt dat er geen schending van artikel 3 (marteling, mensonterende en vernederende behandeling) is, omdat er een bed-bad-broodregeling is die voorkomt dat migranten zonder verblijfsvergunning in extreme armoede terechtkomen. Gemeenten zagen hierin een aanmoediging om het BBB-beleid voort te zetten.

De staatssecretaris was echter van mening dat het bieden van opvang in een VBL met de verplichting medewerking aan terugkeer voldoende waarborg is voor uitgeprocedeerde asielzoekers en beoogde door middel van een bestuurlijk akkoord gemeenten te verbieden nog langer opvang te bieden aan deze categorie. Deze impasse werd in november 2018 doorbroken met een nieuw akkoord voor een proef van drie jaar voor landelijke vreemdelingenvoorzieningen in vijf gemeenten (Amsterdam, Rotterdam, Eindhoven, Groningen en Utrecht). De LLV's hebben de bed-bad-broodvoorzieningen vervangen en hebben als doel dat migranten zonder verblijfsvergunning werken aan een oplossing voor hun uitzichtloze situatie, inclusief vrijwillig vertrek. Binnen deze voorzieningen werken maatschappelijke organisaties, vreemdelingenpolitie, gemeenten, IND en DT&V samen om een oplossing te vinden.⁵²

Dat de woonsituatie van de migranten zonder verblijfsvergunning in Nederland niet beperkt is tot LLV's en maatschappelijke opvangorganisaties blijkt uit de woonsituatie van de migranten die wij hebben geïnterviewd.

52 Brief Staatssecretaris J&V aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 29 november 2018, kenmerk 2429392. Zie ook <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/11/29/akkoord-over-landelijke-vreemdelingenvoorzieningen-llv%E2%80%99s>

Woonsituatie migranten zonder verblijfsvergunning

Ongeveer een kwart van de migranten die wij spraken in Amsterdam heeft geen vaste woon- of verblijfplaats. In totaal geven vijftien migranten aan in een opvanglocatie te verblijven (bijvoorbeeld een BBB-voorziening). Drie migranten zeggen geen vaste verblijfplaats te hebben. Daarnaast spraken we vijf migranten die in een gekraakt pand woonden. De andere migranten die wij spraken hadden wel min of meer reguliere woonruimte. Bijna de helft van de migranten die wij spraken woont samen met vrienden of kennissen en een kwart met familie en/of partner, en soms een combinatie van deze beide. Zeven migranten geven aan alleen te wonen en slechts één migrant zegt samen met collega's te wonen. De meeste migranten delen faciliteiten zoals badkamer of keuken met anderen. Ongeveer de helft van alle migranten die wij spraken geeft aan dat dit minder dan vijf mensen zijn. Een kleine groep ($n = 20$) deelt geen voorzieningen. Dit zijn voornamelijk migranten die samenwonen met familie of partner. Ongeveer de helft van de migranten leeft samen met andere migranten zonder verblijfsvergunning, zoals familie of partner of in een opvang. Migrant die samenwonen met kennissen of vrienden delen hun woning vaker met mensen die wel een Nederlandse verblijfsvergunning hebben. Wanneer we kijken hoe dit is verdeeld onder de verschillende nationaliteiten die wij gesproken hebben, valt op dat vooral Ghanezen en Nigerianen vaker samenleven met migranten die wel een Nederlandse verblijfsvergunning hebben in vergelijking met de andere nationaliteiten.

Een kwart van de migranten die wij spraken woont samen met familie of vrienden en betaalt geen huur. De helft betaalt huur voor hun woonruimte. De bedragen variëren tussen 200 en 1.600 euro per maand (zie Tabel 9). De meesten betalen een bedrag onder de 500 euro.

Tabel 9 Woonlasten per maand

Woonlasten per maand	n = 51
minder dan 250 euro	14
tussen 251 en 500 euro	20
tussen 501 en 750 euro	5
tussen 750 en 1000 euro	6
meer dan 1000 euro	6

Van de migranten met woonruimte woont een kwart in een woning van iemand met dezelfde nationaliteit als zichzelf, een derde woont in een woning van een Nederlander en twee vijfde woont in de woning van iemand met een

niet-Nederlandse en andere nationaliteit dan zichzelf. Migranten uit Latijns-Amerika lijken vaker woonruimte te betrekken van Nederlanders of van migranten met een andere nationaliteit. Migranten uit Afrika daarentegen betrekken woonruimte zowel binnen de eigen nationale gemeenschap als van migranten met andere nationaliteiten en van Nederlanders.⁵³ Een mogelijke verklaring hiervoor is de grotere aanwezigheid van legale migrantengemeenschappen uit Afrikaanse landen in Nederland/Amsterdam in vergelijking met Latijns-Amerikaanse migrantengemeenschappen.

Tabel 10 Lengte verblijf huidige woonruimte

Lengte verblijf huidige woonruimte	n = 120
een aantal weken	14
een aantal maanden	38
tussen een halfjaar en een jaar	20
tussen een jaar en drie jaar	18
meer dan drie jaar	30

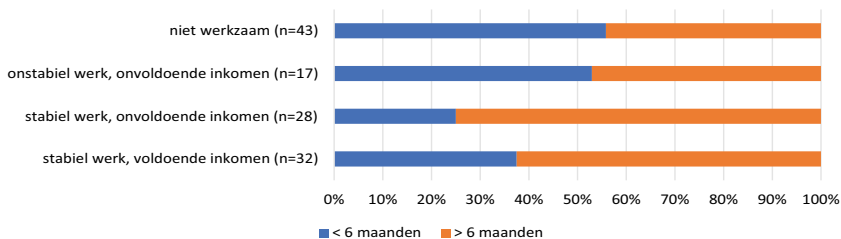
Tabel 11 Aantal keren verhuisd

Aantal keer verhuisd	n = 119
nooit/één keer	27
twee keer	14
tussen drie en vijf keer	30
tussen zes en tien keer	34
meer dan tien keer	14

De meeste migranten die wij spraken zijn meerdere keren verhuisd sinds ze in Nederland wonen. Dat kan zijn omdat de verhuurder de huur beëindigde of omdat de migrant bang was om te lang op één plek te blijven wonen. Sommige migranten die wij tijdens ons onderzoek spraken gaven aan nooit te lang op één plek te blijven wonen uit angst op ontdekking door de politie.⁵⁴

53 Van de 33 migranten uit Latijns-Amerika die de nationaliteit van hun verhuurder hebben aangegeven, geven 18 migranten aan de woning van iemand met een andere nationaliteit dan zichzelf te betrekken, 13 migranten huren van een Nederlander en twee migranten van iemand met dezelfde nationaliteit als zichzelf. Van de 25 migranten uit Afrika die de nationaliteit van hun verhuurder hebben aangegeven, huren elf migranten van iemand met dezelfde nationaliteit als zichzelf, vijf van een Nederlander, en negen van iemand met een andere nationaliteit dan zichzelf.

54 Ook migranten die Kox sprak in Utrecht gaven aan dat ze verhuisden als ze vreesden dat hun verblijfplaats bekend was bij de politie; Kox 2009, 115.

Figuur 13 Lengte verblijf huidige woonplek naar werkzekerheid (n = 123)

De lengte van het verblijf op de huidige woonplek varieert en hangt samen met de totale lengte van het verblijf in Nederland. De meeste migranten die meerdere jaren in Nederland wonen, hebben een woonplek waar ze al langere tijd verblijven. Toch troffen wij drie migranten die meer dan 16 jaar in Nederland wonen en toch slechts enkele weken woonachtig zijn op hun huidige woonplek, en twee migranten die daar sinds enkele maanden wonen. Stabiliteit van woonruimte lijkt ook samen te hangen met stabiliteit van werk in Nederland. We zien dat de migranten die niet werkzaam zijn of onregelmatig werk hebben, vaker minder dan zes maanden woonachtig zijn op hun huidige adres. Migrant die wel stabiel werk hebben, wonen vaker meer dan zes maanden op hun huidige adres.

De meeste migranten die wij spraken woonden in Amsterdam Zuidoost (waar ook een van onze interviewlocaties was gelegen), gevolgd door Amsterdam Nieuw-West (zie Tabel 12).

Tabel 12 Woonomgeving

welk stadsdeel woonachtig	n = 119
Zuidoost	59
Nieuw-West	23
West	7
Diemen	6
Centrum	4
Zuid	2
overig	5

Twee derde van de migranten die wij spraken, heeft de huidige woonruimte gevonden via vrienden of kennissen. Dit zijn vaak contacten uit de eigen nationale (etnische) gemeenschap. Opvallend is dat een derde van de Latijns-Amerikaanse migranten de woonruimte via een Nederlander gevonden heeft. Dit percentage ligt lager onder de andere nationaliteiten. Een tiende van de migranten vond huisvesting door de hulp van een kerk.

Twee derde van de migranten geeft aan tevreden zijn met hun huidige woonsituatie. Ongeveer de helft van de migranten die in een opvanglocatie wonen, is tevreden met de huidige woonsituatie. Vier van de vijf migranten die in een gekraakt pand wonen, zijn ook tevreden.⁵⁵ De meeste migranten zonder werk die wij spraken gaven toch aan tevreden te zijn met hun huidige woonsituatie. Alleen de groep migranten met onregelmatig werk en weinig inkomen om van rond te komen gaf vaker aan ontevreden te zijn met de huidige woonsituatie.

Recht op gezondheid(szorg)

Internationaal wordt het recht op de hoogst mogelijke niveau van lichamelijke en geestelijke gezondheidszorg gegarandeerd in artikel 12 van het IVESC. Toegang dient plaats te vinden zonder discriminatie. Deze garantie geldt voor eenieder die zich binnen de jurisdictie van de verdragsstaat bevindt, dat zijn in ieder geval degenen die op het grondgebied van de verdragsstaat verblijven, ongeacht de status. Het Europees Sociaal Handvest (ESH), met daarin in de artikelen 12 en 13 over het recht op gezondheid, is blijkens zijn protocol in beginsel van toepassing op degenen die legaal verblijven in een staat die partij is bij het ESH. Zoals we eerder in dit hoofdstuk hebben gezien heeft het Comité van Ministers bepaald dat het ESH ook van toepassing is op migranten zonder verblijfsvergunning wanneer de menselijke waardigheid in het geding is.⁵⁶

In nationale wetgeving is artikel 22 Grondwet van belang. Kort gezegd houden deze verplichtingen in dat zorg “voor allen die zich op het grondgebied van een staat bevinden beschikbaar, toegankelijk, acceptabel en van goede kwaliteit [moet] zijn”.⁵⁷ De toegankelijkheid bestaat volgens het VN-Comité voor Economische, Sociale en Culturele rechten uit de fysieke bereikbaarheid, betaalbaarheid, non-discriminatie en toegankelijkheid van informatie.⁵⁸ De vraag is of Nederland aan deze kernwaarden van het recht op gezondheid voldoet voor migranten zonder verblijfsvergunning.

55 De omstandigheden waaronder deze migranten wonen kunnen verschillend zijn dan in de zaak *Hunde t. Nederland* van juli 2016 waarin werd aangevoerd dat de omstandigheden in het gekraakte pand waarin de migrant zonder verblijfsvergunning uit Ethiopië verbleef inhumain en vernederend waren (zoals we eerder in dit hoofdstuk bespraken).

56 *CEC v. the Netherlands*.

57 Hendriks en Toebes 2016.

58 VN-Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten, General Comment No. 14, UN Doc. E/C.12/2000/4, August 11, 2000.

De koppelingswet zorgt ervoor dat mensen geen recht hebben op voorzieningen op basis van de Zorgverzekeringswet en de Wet langdurige zorg. Een migrant zonder verblijfsvergunning is niet van rechtswege verzekerd tegen kosten voor langdurige zorg. Vanwege jurisprudentie van met name het EHRM en de uitspraak CEC tegen Nederland uit 2014 is het uitsluiten van migranten zonder verblijfsvergunning van iedere vorm van zorg in strijd met het recht op gezondheid en kan toegang tot bepaalde voorzieningen niet worden ontnomen.⁵⁹

Voor medische kosten kan voor deze doelgroep op basis van bestaande regelingen een beroep worden gedaan op de Regeling financiering zorg onverzekerbare vreemdelingen, neergelegd in artikel 122a Zorgverzekeringswet (Zvw). Het CAK is verantwoordelijk voor het verstrekken van vergoedingen die zorgverleners zijn misgelopen in verband met hulpverlening aan onverzekerbare vreemdelingen. Daarbij geldt als uitgangspunt dat de zorgverlener eerst moet proberen de kosten te verhalen op de onverzekerde vreemdeling alvorens een beroep kan worden gedaan op deze regeling.

Zoals hiervoor uiteengezet heeft Nederland toegang tot gezondheidszorg voor migranten zonder verblijfsvergunning in art. 10 Vw beperkt tot 'medisch noodzakelijke zorg'. Dus Nederland is op grond van internationaal recht verplicht migranten zonder verblijfsvergunning toegang te geven tot 'medisch noodzakelijke zorg'. Deze verplichting staat ook in artikel 122a Zvw. Het begrip 'medisch noodzakelijke zorg' is verwarrend omdat mensen vaak denken dat het alleen zorg is in levensbedreigende situaties. Dat klopt niet. Migranten zonder verblijfsvergunning hebben recht op de zorg die is opgenomen in de basisverzekering en zorg op basis van de Wet langdurige zorg (Wlz). De commissie 'Medische zorg voor (dreigend) uitgeprocedeerde asielzoekers en illegale vreemdelingen' heeft nadere invulling gegeven aan het begrip medisch noodzakelijke zorg en adviseerde het te definiëren als "verantwoorde en passende medische zorg".⁶⁰ Ondanks deze nadere invulling blijft er nog discussie over bestaan: niet alle medisch noodzakelijke zorg zit in het basispakket, en niet alle zorg in het basispakket is per definitie medisch noodzakelijk.⁶¹ Onderzoek van Derckx laat desondanks zien dat de (toegang tot) zorgverlening voor migranten zonder verblijfsvergunning verbeterd kan worden.⁶²

59 FIDH t. Frankrijk, ECSR 7 november 2004, Gaygusuz t. Oostenrijk, EHRM 16 september 1996.

60 Commissie-Klazinga, Arts en vreemdeling. Rapport van de commissie medische zorg voor (dreigend) uitgeprocedeerde asielzoekers en illegale vreemdelingen. Utrecht 2007.

61 Derckx 2017, 132-133.

62 Derckx 2021.

Niet rechtmatig verblijvende kinderen hebben toegang tot preventieve jeugdgezondheidszorg en tot het vaccinatieprogramma. Direct toegankelijke zorg wordt voor 100% vergoed indien de zorg verband houdt met zwangerschap en bevalling, en voor 80% in overige gevallen. Niet direct toegankelijke zorg wordt alleen vergoed aan zorgverleners die een contract hebben gesloten met het CAK.⁶³ De migrant zonder verblijfsvergunning heeft een verplichte eigen bijdrage voor recepten van 5 euro per receptregel. Voor 80% van de migranten zonder verblijfsvergunning lijkt dat geen belemmering.⁶⁴ Ondanks meldingen dat in de praktijk de toegang tot zorg problematisch is voor migranten zonder verblijfsvergunning acht de overheid de toegang tot zorg voldoende gewaarborgd.⁶⁵ Derckx noemt de volgende knelpunten: mondzorg (ook acute noodhulp valt buiten de regeling), de 5-euromaatregel, geen vergoeding voor tolken, seksuele en reproductieve gezondheid van vrouwen, zorg voor kinderen zonder verblijfsvergunning, onbekendheid van hulpverleners met de regeling waardoor zij terughoudend zijn zorg te verlenen, recht op informatie, toegang tot geestelijke gezondheidszorg.⁶⁶

Gezondheidssituatie van migranten zonder verblijfsvergunning

Migranten zonder verblijfsvergunning kampen vaak met gezondheidsproblemen, zowel fysiek als psychisch.⁶⁷ Verschillende onderzoeken tonen aan dat langdurig verblijf in illegaliteit een negatieve impact heeft, met name op de mentale gezondheid van mensen. Ook zijn er aanwijzingen dat migranten zonder verblijfsvergunning het bezoek aan een arts uitstellen.⁶⁸ Sommige migranten vragen geen zorg omdat ze denken dat ze die niet kunnen krijgen gezien de verblijfsstatus, of omdat ze zich de kosten niet kunnen veroorloven.⁶⁹

Een kwart van de migranten die wij spraken in Amsterdam geeft aan niet gezond te zijn. De meerderheid geeft aan (redelijk) gezond te zijn. De lengte van het verblijf (in de illegaliteit) in Nederland hangt samen met de gezondheidstoestand van de migrant: migranten die langer in Nederland

63 Derckx 2017, 127.

64 9^e monitor Regeling financiering zorg onverzekerbare vreemdelingen 8 oktober 2015, p.15.

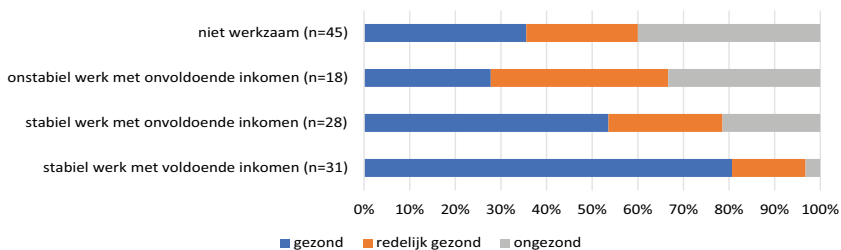
65 Derckx, 2017, 127-128. Voor een beschrijving van problemen in de toegankelijkheid van zorg zie: European Agency for Fundamental Rights, Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union, Comparative Report. November 2011. p. 71 e.v.

66 Derckx 2017.

67 Teunissen e.a. 2014 p. 571; Van Oort e.a. 2001.

68 Van Oort e.a. 2001; Kox 2009.

69 Kox 2009.

Figuur 14 Gezondheid naar werksituatie (n = 122)

wonen, geven minder vaak aan dat ze gezond zijn. Langdurig in onzekerheid leven kan zijn weerslag hebben op iemands gezondheidstoestand.⁷⁰ Zoals een Zuid-Afrikaanse migrant het verwoordde: *“It is degrading. It reduces you to nothing. It ravages you, chews you up. Your pride, your ego, you are an empty shell. So you are pushed to escapism, and abuse of substances.”* De gezondheidstoestand hangt tevens samen met de werksituatie van de migrant. Het merendeel van de migranten die aangeven dat ze gezond zijn, is aan het werk, terwijl een groot deel van hen die aangeven niet gezond te zijn niet werkt. In Figuur 14 zien we de gezondheidssituatie van migranten uitgesplitst naar hun werksituatie, waarbij het aandeel migranten dat aangeeft ongezond te zijn toeneemt naarmate de werksituatie onzekerder wordt.

Toegang tot zorg

Driekwart van de 90 migranten die aangaven weleens ziek te zijn geweest in Nederland heeft, wanneer ze ziek zijn, vooral last van fysieke klachten, 16 migranten kampen met zowel fysieke als mentale klachten en 7 migranten vooral met mentale problemen. 55 van deze 90 migranten werkten op het moment van het interview. Van deze 55 migranten gaf twee derde aan door te werken wanneer ze ziek zijn, de andere werken niet door.

Wanneer een migrant zonder verblijfsvergunning ziek wordt, heeft deze, zoals we in de vorige paragraaf bespraken, op basis van internationale verdragen recht op medisch noodzakelijke zorg. Migrant zonder verblijfsvergunning blijken in de praktijk niet altijd de zorg te krijgen die ze nodig hebben.⁷¹ Een groot gedeelte van de migranten die wij spraken in

⁷⁰ Zie Koppes 2017, p.27.

⁷¹ Zie hierover bijvoorbeeld De Nationale ombudsman, ‘Medische zorg vreemdelingen: Over toegang en continuïteit van medische zorg voor asielzoekers en uitgeprocedeerde asielzoekers’, 3 oktober 2013; of Koppes 2017, pp. 26-31.

Amsterdam heeft op enig moment een Nederlandse zorgverlener bezocht: een minderheid, 13 migranten (van de 90 die aangeven weleens ziek te zijn geweest), geeft aan nooit een zorgverlener in Nederland bezocht te hebben.⁷² Tabel 13 toont welke zorgverleners de 77 migranten bezocht hebben. Een migrant kon meerdere antwoorden geven.

Tabel 13 Zorggebruik

Welke zorgverlener heb je bezocht?	
ziekenhuis	50
huisarts	49
psycholoog	14
Rode Kruis	8
tandarts	6
Kruispost	5
Dokters van de Wereld	3
overig	13

Tabel 14 Ziekenhuisbezoek

Ziekenhuisbezoek? (n = 90)	ja	nee
stabiel werk en voldoende inkomen	6	14
stabiel werk en onvoldoende inkomen	13	7
onstabiel werk en onvoldoende inkomen	9	6
geen werk	22	13

Wat opvalt is dat 50 van de 77 migranten die weleens een zorgverlener hebben bezocht, naar een ziekenhuis geweest is. Migranten met een stabiele werk- en inkomenssituatie hebben verhoudingsgewijs minder vaak een ziekenhuis bezocht (ongeveer een derde), terwijl deze verhouding omgekeerd is bij de migranten met onvoldoende inkomen en migranten zonder werk. Ruim een derde van hen die naar een zorgverlener zijn geweest, geeft aan dat zij zelf voor de laatst gebruikte zorg hebben betaald.⁷³ Hoewel er een garantiefonds bestaat in Nederland dat de

72 We hebben niet naar de redenen hiervoor gevraagd. Een van de mogelijkheden is dat de ernst van de ziekte niet dusdanig was dat er hulp van een zorgverlener nodig was. Een andere mogelijkheid is dat de migrant onbekend is met de mogelijkheden om zorg te krijgen van Nederlandse zorgverleners.

73 In het onderzoek van Kox 2009, werd de zorg vaker door een hulporganisatie betaald (44%), 15% van de 52 respondenten betaalde de zorg zelf en 13% gaf aan dat de zorgverlener de zorg betaalde.

zorgkosten van niet-verzekerden vergoedt, wijst dit erop dat migranten zonder verblijfsvergunning toch opdraaien voor zorgkosten. Hier ligt ruimte voor voorlichting. In ons onderzoek is echter niet gevraagd welke gebruikte zorg dit betrof. Het kan zijn dat een migrant aangaf betaald te hebben voor zorg en daarmee de vijf euro bedoeld heeft om een medicijn op recept te krijgen.

Tabel 15 Kosten zorggebruik

Wie betaalde voor de zorg?	n = 74
ikzelf	28
hulporganisatie	15
zorgverlener	14
Vrienden/kennissen/familie	3
Onbekend/onduidelijk/overig	14

Het recht op onderwijs, juridische bijstand en veilige aangifte

Naast het recht op medische hulp en onderdak hebben migranten zonder verblijfsvergunning tevens recht op onderwijs, rechtsbijstand en op veilige aangifte. In deze paragraaf gaan we achtereenvolgens in op deze specifieke rechten.

Recht op onderwijs

De vrijheid van onderwijs is neergelegd in artikel 23 Grondwet. Dit recht bepaalt de verantwoordelijkheid van de regering voor onderwijs en ziet vooral op de vrijheid van onderwijs en de eerbiediging van godsdienst en levensovertuiging in het kader van onderwijs; dit is vooral een uitkomst van de scholenstrijd die in 1917 werd beslecht. Het recht op onderwijs is meer nadrukkelijk neergelegd in het IVESCR, namelijk in artikelen 13 en 14. Artikel 13 is een algemeen recht op onderwijs en artikel 14 betreft het kosteloos beschikbaar stellen van primair onderwijs. Het ESC-comité heeft deze verplichtingen geconcretiseerd in algemeen commentaar 11 en 13.⁷⁴

⁷⁴ ESC-Comité, General Comment No. 11 (1999): Plans of action for primary education (article 14), UN Doc. E/C.12/1999/4, 10 mei 1999; ESC-Comité, General Comment No. 13 (1999): The right to education (article 13), UN Doc. E/C.12/1999/10, 8 december 1999.

Het ESC-comité heeft bepaald dat het onderwijs beschikbaar, toegankelijk, aanvaardbaar en aanpasbaar moet zijn.⁷⁵ De minimale normen waaraan staten partij bij IVESCR moeten voldoen bestaan onder andere uit:⁷⁶

- gelijke toegang tot openbare onderwijsinstellingen zonder discriminatie;
- beschikbaarheid van kosteloos en verplicht basisonderwijs;
- kwaliteit van onderwijs waarborgen met inachtneming van de standaarden in artikel 13(1);
- vrije keuze van onderwijs zonder tussenkomst van de staat of derden;
- een nationaal plan van aanpak voor de voorziening van basis-, voortgezet en hoger onderwijs.

Zoals in de inleiding reeds aangegeven heeft de Hoge Raad ten aanzien van de artikelen over het recht op onderwijs bepaald dat deze geen rechtstreekse werking hebben.

Ook het ESH kent het recht op onderwijs, namelijk het recht op een vakopleiding (art. 10). Zoals in hoofdstuk 4 aangegeven bepaalde de ECSR in FIDH t. Frankrijk en DCI t. Nederland dat de uitsluiting van migranten zonder verblijfsvergunning in artikel 1 van de bijlage bij het ESH niet tot gevolg mag hebben dat aan niet legaal verblijvende vreemdelingen bescherming van fundamentele rechten wordt onthouden. Het ‘doel en voorwerp’ van het ESH en de ondeelbaarheid van bepaalde fundamentele rechten zouden zich hiertegen verzetten. Deze redenering is verder uitgewerkt in DCI t. België. Het recht op een doelmatige vakopleiding zoals verwoord in artikel 10 ESH valt daar niet onder.

Zoals eerder aangegeven geeft artikel 10 lid 2 Vw recht op onderwijs en in Nederland is dat beperkt tot kosteloos onderwijs voor minderjarigen, of voor meerderjarigen die als minderjarige onderwijs gestart zijn.⁷⁷ Uit artikel 8.1.1 van de Wet educatie en beroepsonderwijs volgt dat onderwijs openstaat voor minderjarigen en voor meerderjarige Nederlanders of vreemdelingen die als Nederlander worden behandeld, meerderjarige vreemdelingen met rechtmatig verblijf, de meerderjarige vreemdeling zonder rechtmatig verblijf die reeds een opleiding is gestart voordat hij achttien jaar was of toen hij rechtmatig verblijf had, deze opleiding nog niet heeft voltooid maar nog wel volgt. Op grond van artikel 7:32 Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek gelden voor inschrijving voor

75 General Comment No. 13, par. 6.

76 General Comment No. 13, par. 57.

77 Ombudsman Metropool Amsterdam 2020.

hoger en wetenschappelijk onderwijs dezelfde voorwaarden als hierboven omschreven en zoals neergelegd in art. 8.1.1 WEB.

Problemen ontstaan wanneer leerlingen stage willen of moeten gaan lopen, omdat in de Wet arbeid vreemdelingen stage wordt gezien als arbeid en migranten zonder verblijfsvergunning geen arbeid mogen verrichten. Dit leidde in 2012 tot een rechtszaak bij de rechtbank Den Haag.⁷⁸ Het betrof een 21-jarige migrant zonder verblijfsvergunning die zijn opleiding niet kon afronden omdat hij geen werkvergunning kon krijgen voor het lopen van stage. Op grond van artikel 2 van het eerste protocol bij het EVRM bepaalde de rechtbank: “De onmogelijkheid van het kunnen volgen van een stage treft aldus het recht op onderwijs in het hart. Van een effectief recht op onderwijs kan derhalve niet gesproken worden als de mogelijkheid het gevolgde onderwijs af te sluiten met een diploma ontbreekt”.⁷⁹ Voor meerderjarigen zonder verblijfsvergunning die hun opleiding voor hun achttiende zijn begonnen en die stage moeten lopen is in juli 2015 een uitzondering gecreëerd op het verbod om arbeid te verrichten zoals neergelegd in art. 2 lid 1 Wav.⁸⁰ Op 10 juli 2015 werd het Besluit Uitvoering Wav aangepast en deze uitzondering opgenomen. Deze geldt niet alleen voor leerlingen van Beroepsopleidende leerweg (zogenaamde BOL-opleidingen) en mbo-opleidingen maar ook “voor stages die verplicht zijn in het praktijkonderwijs, de leer-werktrajecten en de entreeopleiding op het vmbo en de uitstroomprofielen arbeidsmarkt en vervolgonderwijs van het voortgezet speciaal onderwijs”.⁸¹ De algemene voorwaarden blijven van kracht, namelijk dat de stage verplicht is dan wel essentieel voor het afronden van de opleiding of een essentieel onderdeel uitmaakt van de opleiding, de leerling voor zijn achttiende begonnen is aan de opleiding en de stage onbezoldigd is (reiskostenvergoeding uitgezonderd).⁸²

Meerderjarige migranten zonder verblijfsvergunning kunnen zich (wanneer zij niet binnen een van de bovengenoemde categorieën vallen) niet inschrijven voor onderwijs. Volgen zij onderwijs terwijl zij niet zijn ingeschreven dan kan de school beboet worden voor administratief verzuim, dat strafbaar is gesteld in art. 28 Leerplichtwet. Sanctieoplegging volgt tevens uit art. 11 j° art. 8.1.1 lid 1 Wet educatie en beroepsopleiding. Oplegging van de sanctie geschiedt aan de instelling, niet aan de migrant. Dit

78 LJN: BW4736.

79 Rechtbank Den Haag 2 mei 2012, (LJN: BW4736).

80 Artikel 1f Besluit uitvoering Wet Arbeid Vreemdelingen.

81 *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, jaargang 2015, nr. 301.

82 Idem.

is anders in het hoger en wetenschappelijk onderwijs. De migrant zonder verblijfsvergunning die hbo- of wetenschappelijk onderwijs volgt kan een schadevergoeding en geldboete opgelegd krijgen op grond van respectievelijk art. 15.2 en 15.3 Wet educatie en beroepsonderwijs, omdat hij zich niet inschrijft maar toch onderwijs volgt. Daarnaast is een niet ingeschreven leerling ook niet verzekerd, wat risico's met zich meebrengt, zeker voor praktijkonderwijs.

Het recht op juridische bijstand

Het recht op juridische bijstand is geregeld in de Wet op de Rechtsbijstand (WodR) die wordt uitgevoerd door de Raad voor Rechtsbijstand (RvR). Volgens artikel 12 WodR heeft in beginsel eenieder die over onvoldoende middelen beschikt, recht op rechtsbijstand door een bij de Raad ingeschreven advocaat. Of iemand over voldoende middelen beschikt wordt bepaald aan de hand van criteria opgenomen in artikel 34 WodR. Afhankelijk van het inkomen betaalt een migrant zonder verblijfsvergunning een eigen bijdrage. Migranten zonder verblijfsvergunning kunnen veelal geen officieel bewijs van inkomen overleggen. Een brief met uitleg van de financiële situatie kan dan voor de Raad als vervanging dienen. Een andere mogelijkheid is het inhuren van een eigen advocaat, maar dat is doorgaans te duur. Eenieder (inclusief migranten zonder verblijfsvergunning) kan zich wenden tot het Juridisch Loket voor gratis advies over arbeidsrecht, woonrecht, sociaal recht en familierecht. Het Juridisch Loket kan doorverwijzen naar een advocaat, in welk geval een migrant zonder verblijfsvergunning korting op de eigen bijdrage krijgt. Ook sociale raadslieden zijn er om advies te verlenen. Dit zijn sociaal juridische dienstverleners die in gemeenten kosteloos advies bieden aan met name mensen met beperkte zelfredzaamheid.

Veilige aangifte

Mede op basis van de Europese Slachtofferrichtlijn werd in 2016 het beleid van de veilige aangifte (ook wel 'free in, free out' genoemd) geïntroduceerd.⁸³ Artikel 1(1) van de slachtofferrichtlijn bepaalt: "De in deze richtlijn opgenomen rechten worden jegens slachtoffers op niet-discriminerende wijze toegepast, mede wat hun verblijfsstatus betreft". Veilige aangifte garandeert dat migranten zonder verblijfsvergunning die slachtoffer of getuige zijn van

83 Richtlijn 2012/29 artikel 1, TK 2015-2016, 34 236, nr. 8, pp. 4-6.

een misdrijf daar aangifte van kunnen doen of melding van kunnen maken bij de politie zonder het risico te lopen dat zij worden overgedragen aan de vreemdelingenpolitie. Dit beleid is niet breed bekend onder migranten zonder verblijfsvergunning, maar ook niet onder politieambtenaren.⁸⁴ Ondanks dit beleid blijft de angst om naar de politie te gaan en uitgezet te worden een grote drempel om misdrijven te melden.

De invloed van corona

De coronapandemie heeft de beperkte toegang tot zorg voor migranten zonder verblijfsvergunning verslechterd, blijkt uit een tweetal groepsdiscussies met veertien migranten zonder verblijfsvergunning in oktober 2020. Migranten ervaren met name problemen met toegang krijgen tot testen, vanwege taalbarrières, onwetendheid over testmogelijkheden waar zij gebruik van kunnen maken en de angst om zich te identificeren.⁸⁵ Daarnaast signaleren de onderzoekers dat migranten – met name de huishulpen – risico's lopen doordat werkgevers coronabesmettingen in het huishouden niet altijd melden aan de migrant, of de migrant vragen op korte termijn na een positieve test in het huishouden te komen werken.⁸⁶ Dat migranten zonder verblijfsvergunning in Nederland in aanmerking komen voor (gratis) testen en vaccinatie, moet volgens de onderzoekers duidelijker worden gecommuniceerd, en migrantenorganisaties en ondersteunende organisaties kunnen daar een belangrijke rol in spelen.⁸⁷ Vanaf eind mei 2021 vaccineert de GGD migranten zonder verblijfsvergunning op diverse locaties. Vooruitlopend op het landelijk beleid startte Dokters van de Wereld met het vaccineren van migranten zonder verblijfsvergunning, onder andere in Amsterdam.⁸⁸

Daarnaast zijn er migranten zonder verblijfsvergunning die door corona hun werk en inkomsten en daarmee hun onderdak zijn verloren, ofwel omdat ze het niet meer konden betalen of omdat ze bij een werkgever inwoonden.⁸⁹ Hoewel er verschillende financiële regelingen zijn om beroepsgroepen te ondersteunen die met inkomensverlies als gevolg van

84 Timmerman e.a. 2020.

85 Torensma e.a. 2021.

86 Torensma e.a. 2021, 4.

87 Torensma e.a. 2021, 6.

88 <https://www.at5.nl/artikelen/209056/geen-paspoort-maar-toch-een-prik-hoe-komen-ongedocumenteerden-aan-een-vaccinatie>

89 Torensma e.a. 2021, 4.

corona te maken hebben, zijn deze niet beschikbaar voor migranten zonder verblijfsvergunning.

Conclusie

In dit hoofdstuk is een schets gegeven van het mensenrechtenkader dat relevant is voor migranten zonder verblijfsvergunning in Nederland. Helaas is het geen eenduidig beeld maar moeten we een onderscheid maken in internationale verdragen, Europese verdragen en het nationaal recht. De rechten neergelegd in de internationale verdragen, en met name het BUPO, IVESCR en het EVRM, zijn in beginsel van toepassing op eenieder die zich binnen de jurisdictie van verdragsstaten bevindt, inclusief migranten zonder verblijfsvergunning. Het BUPO en IVESCR bepalen met zoveel woorden dat het verdrag van toepassing is zonder onderscheid naar de status van een persoon. Het ESH sluit de toepassing ervan op migranten zonder verblijfsvergunning nadrukkelijk uit in de bijlage bij het ESH. De ruimhartige personele jurisdictie van de internationale verdragen moet in samenhang worden gezien met de bevoegdheid van staten om te bepalen wie wettig op zijn grondgebied mag verblijven. Hier bestaat een spanningsveld omdat degene die deze regels overtreedt en dus niet wettig op het grondgebied van een staat verblijft, in beginsel wel aanspraak zou kunnen maken op de rechten in de verdragen. Deze rechten worden door het nationaal recht echter drastisch beperkt zonder dat daar een basis voor is in de internationale verdragen. Twee belangrijke beperkingen in het nationale recht zijn te vinden in artikel 1 Gw en artikel 10 Vw. Artikel 1 Gw betreft een indirecte beperking waarin staat dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld. Omdat de situatie van migranten zonder verblijfsvergunning niet gezien kan worden als een situatie gelijk aan die van een Nederlander of vreemdeling die gelijk is gesteld met een Nederlander, is ongelijke behandeling toegestaan. Artikel 10 Vw betreft een meer directe beperking van rechten voor migranten zonder verblijfsvergunning, omdat in die bepaling migranten zonder verblijfsvergunning worden uitgesloten van toekenning van verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen, met een aantal uitzonderingen. Samenvattend kunnen we stellen dat op basis van de Vreemdelingenwet migranten zonder verblijfsvergunning recht hebben op toegang tot onderwijs, medisch noodzakelijke zorg, maatregelen ter voorkoming van inbreuken op de volksgezondheid en juridische bijstand.

Op Europees niveau is bepaald dat het ESH, ondanks de uitsluiting van migranten zonder verblijfsvergunning in art. 1 van de bijlage bij het ESH,

toegang geeft tot onderdak, voedsel en kleding indien onthouding daarvan inbreuk op de menselijke waardigheid oplevert. Het EHRM heeft de rechten van migranten zonder verblijfsvergunning in zijn jurisprudentie gereduceerd tot minimaal onderdak, voeding en kleding, indien noodzakelijk om schending van artikel 3 EVRM te voorkomen. Indien deze dreigende schending niet aanwezig is, is er ook geen toegang tot deze minimale rechten. Ook op nationaal niveau heeft de vertaling van de Internationale regelgeving en jurisprudentie geleid tot een patstelling tussen gemeenten die migranten zonder verblijfsvergunning wilden opvangen en de regering die dat verbod en opvang alleen toeliet indien werd meegewerkt aan terugkeer. Uiteindelijk werd deze patstelling doorbroken met een akkoord voor een pilot voor vijf LVV's.

De vertaling van deze rechten op nationaal niveau hebben we onderzocht in het enquêteonderzoek. Verschillende resultaten tonen aan dat gezondheidszorg niet altijd toegankelijk is voor deze groep migranten en dat de kosten van zorg een mogelijke toegangsbarrière vormen en nog vaak betaald worden door de migranten zelf. Een opmerkelijk groot aantal migranten die wij spraken, gaf aan een Nederlands ziekenhuis bezocht te hebben. Dit geeft een mogelijke indicatie van de gebrekkige gezondheid van deze groep migranten. Maar het toont mogelijk ook dat de toegang tot (noodzakelijke) medische zorg in de vorm van behandeling in een ziekenhuis tevens toegankelijk is voor deze groep migranten. Dit geldt niet noodzakelijkerwijs voor toegang tot andere vormen van gezondheidszorg, zoals psychiatrische hulpverlening. Wat betreft de realisatie van het recht op onderdak: driekwart van de migranten die wij spraken had min of meer reguliere woonruimte (er bestaat geen mogelijkheid om regulier te huren zonder verblijfsvergunning). Een kwart van de migranten woonde in een opvanglocatie (zoals een BBB-voorziening), leefde op straat of sliep op verschillende en wisselende plekken.

Daarnaast lieten we zien dat de woonsituatie en gezondheidstoestand van migranten samenhangt met hun werksituatie: migranten met een stabiele baan (binnen de informele arbeidsmarkt) gaven vaker aan gezond dan wel redelijk gezond te zijn en vaker te beschikken over stabiele huisvesting in vergelijking met migranten zonder werk en migranten met onregelmatig werk.

7 Sociale en steunnetwerken van migranten zonder verblijfsvergunning

Inleiding

Wanneer iemand in Nederland leeft zonder een geldige verblijfsvergunning, is zijn of haar aanspraak op publieke voorzieningen en formele ondersteuning vaak beperkt, zoals we zagen in de voorgaande hoofdstukken. Om te kunnen overleven in de illegaliteit zijn formele en informele steunpunten van belang. Over het belang van sociale en steunnetwerken voor het dagelijks leven in de illegaliteit is veel geschreven.¹ In dit hoofdstuk bespreken we de sociale contacten van de migranten zonder verblijfsvergunning die wij spraken en de ondersteuningskanalen die zij aanboorden.

Hoewel veel onderzoek het belang van sociale netwerken aantoont, worden sociale netwerken met regelmaat slecht geconceptualiseerd.² Sociale netwerken van migranten worden bijvoorbeeld vaak gelijkgesteld met etnische netwerken. Ook wordt het onderscheid tussen co-etnisch en familiecontact soms niet gemaakt, wat het beeld vertekent. Daarnaast spelen selectiemechanismen een rol: migranten worden immers vaak geselecteerd voor onderzoek vanwege hun relatief grote omvang in een samenleving. Vervolgens blijkt dan dat ze veel contact hebben binnen dezelfde etnische gemeenschap. Migrantengroepen die kleiner zijn qua omvang hebben daarentegen mogelijk meer contact met andere nationaliteiten simpelweg omdat er relatief weinig migranten met dezelfde nationaliteit als zijzelf in hun directe omgeving aanwezig zijn.³ Bij migranten zonder verblijfsvergunning blijft het relatieve belang van sociale netwerken van verschillende nationaliteiten lastig te bepalen, omdat de totale omvang van migranten zonder verblijfsvergunning van een bepaalde nationaliteit onbekend is. In onze studie hebben we daarom ook niet gekeken naar verschillen tussen groepen met verschillende nationaliteiten, maar gekeken of er verschil bestaat in omgangnetwerken tussen migranten met verschillende mate van werk- en inkomenszekerheid.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. We beginnen met een korte literatuurbeschouwing van sociale en steunnetwerken van migranten

1 Zie onder andere Mahler 1995; Hagan 1994; Engbersen e.a. 1999.

2 Zie hierover Van Meeteren 2014; over de slechte conceptualisering van sociale netwerken in integratieonderzoek, zie Schinkel 2018.

3 Van Nieuwenhuyze 2009.

zonder verblijfsvergunning. Daarna besteden we aandacht aan de steun die migranten kunnen vinden bij steunorganisaties, religieuze instanties en werkgevers, maar ook van een misschien minder voor de hand liggende partij als de politie. Vervolgens bespreken we de sociale netwerken van familieleden, vrienden en kennissen van de migranten die wij onderzochten en de belemmeringen die zij ervaren in hun dagelijks leven in Nederland.

Formele en informele steunnetwerken voor migranten zonder verblijfsvergunning

Er bestaat een discrepantie tussen het restrictieve toelatingsbeleid en de tolerantie in de praktijk ten opzichte van eenmaal hier verblijvende migranten, ook als zij zich buiten de gebaande overheidskaders bewegen.⁴ Wanneer overheidsbeleid weinig steun geniet in de samenleving, nemen acties en burgerlijke ongehoorzaamheid in de regel toe.⁵ Dit verschijnsel zien we ook bij de discrepantie tussen het nationaal gevoerde overheidsbeleid en lokaal gemeentelijk beleid ten aanzien van steun aan migranten zonder verblijfsvergunning, wat leidde tot een patstelling over de BBB-regeling tussen de centrale en lokale overheid. Naast humanitaire redenen was voor gemeenten handhaving van openbare orde en veiligheid een van de moverende redenen om dag- en nachtopvang voor migranten zonder verblijfsvergunning op te zetten en/of financieel te ondersteunen. Hoewel de meeste Nederlandse gemeenten officieel geen hulp bieden aan migranten zonder verblijfsvergunning, bieden veel gemeenten wel financiële steun aan organisaties die deze groep mensen bijstaan binnen de gemeente. Veel van deze organisaties maken onderscheid tussen migranten met en zonder perspectief op legaal verblijf. Sommige organisaties steunen alleen migranten met een (mogelijk) perspectief op een toekomstige verblijfsvergunning dan wel terugkeer en/of migranten die zich in een schrijnende situatie bevinden. Andere organisaties steunen migranten ongeacht hun huidige of mogelijke toekomstige verblijfsstatus of plannen.⁶ Er zijn organisaties die structurele en langdurige ondersteuning bieden op het gebied van onderdak, eten, leefgeld en juridische, medische en sociale ondersteuning, veelal opgezet vanuit

4 Dit staat bekend als de *'gap hypothesis'*, zie Cornelius e.a. 2004.

5 Zoals bijvoorbeeld de protestacties na invoering van de beperkte 'witte-illegalenregeling', zie Van Eijl 2002; of recenter de maatschappelijke druk die begin 2019 tot een nieuw eenmalig kinderpardon leidde.

6 Van der Leun en Bouter 2015.

kerkelijke organisaties⁷ en protest- en krakersbewegingen; organisaties die enkel noodopvang bieden voor migranten met uitzicht op een verblijfsstatus of terugkeer of migranten in penibele situaties, veelal financieel gesteund door gemeenten; en organisaties die materiële en immateriële hulp bieden, in de regel open voor alle migranten en vaak op verschillende manieren gefinancierd.⁸

Migranten zonder verblijfsvergunning vinden veel steun bij organisaties die in beginsel opgezet zijn door religieuze instellingen.⁹ In Nederland is bijvoorbeeld een organisatie als het Wereldhuis ontstaan vanuit kerkelijk initiatief.¹⁰ Hier kunnen migranten terecht voor educatieve activiteiten (zoals computercursussen, taallessen), maar ook voor (een verwijzing naar) medisch en juridisch advies of een warme maaltijd. De religieuze bestaansgrond, en de morele steun die daarvan uitgaat, spreekt vertrouwen uit jegens migranten zonder verblijfsvergunning.¹¹ Daarnaast genieten deze organisaties een bepaalde mate van autonomie van de overheid en kunnen zelfstandig geld ophalen voor dergelijke activiteiten.¹²

Andere organisaties bieden steun op specifieke terreinen. Organisaties als Dokters van de Wereld en Kruispost maken medische zorg toegankelijk voor migranten zonder verblijfsvergunning. Een vakbond of een ngo als FairWork¹³ kan ondersteuning bieden aan werknemers zonder verblijfsvergunning, bijvoorbeeld door hen te informeren over hun rechten als werknemers of ondersteuning te bieden in geval van onderbetaling of uitbuiting. Daarnaast vinden sommige migranten zonder verblijfsvergunning ook steun binnen migrantenorganisaties. Soms zijn deze organisaties opgezet door migranten zonder verblijfsvergunning zelf. De *Indonesian Migrant Workers Union* (IMWU) is een voorbeeld van een migrantenorganisatie die zich inzet voor Indonesische migranten, zowel met als zonder verblijfsrecht in Nederland. Een ander initiatief, opgericht in de jaren negentig, is de Stichting OKIA

7 Džananović 2020.

8 Staring en Kox 2016, 75-76.

9 Dit zie je ook in andere landen: zie Sigona voor het Verenigd Koninkrijk, 2012; Fresnoza-Flot voor Filipijnse migranten zonder verblijfsvergunning in Frankrijk, 2010.

10 Zowel in Amsterdam als Den Haag is een wereldhuis dat migranten zonder verblijfsvergunning ondersteunt. Zie websites <http://wereldhuis.org/en/> (Amsterdam); <http://www.denhaagwereldhuis.nl/overons> (Den Haag).

11 Hoewel religieuze instellingen een ondersteunende en *empowerende* rol kunnen spelen in het leven van migranten zonder verblijfsvergunning, kan het ook een instrument van sociale controle zijn; zie bijvoorbeeld Fresnoza-Flot 2010.

12 Zie ook Sigona 2012.

13 De stichting FairWork ondersteunt en begeleidt slachtoffers van mensenhandel en arbeidsuitbuiting.

(Ondersteuningskomitee Illegale Arbeiders uit Den Haag). OKIA bood in eerste instantie ondersteuning aan KIA's (Kommittees van Illegale Arbeiders), zelforganisaties die door Koerdisch-Turkse en later ook Marokkaanse arbeiders opgericht werden in het Westland. Toen deze KIA's verdwenen is OKIA een steunnetwerk geworden dat steun vanuit gemeenten, zorginstellingen, de politie, etc. toegankelijker probeert te maken voor migranten zonder verblijfsvergunning.¹⁴ Ook vanuit particulier initiatief zijn er verschillende organisaties die migranten zonder verblijfsvergunning steunen, bijvoorbeeld door voedselpakketten te verschaffen. Een van de migranten die wij spraken, Amad (zie kader), vond veel steun via een dergelijk initiatief.

Amad uit Sierra Leone vertelt over zijn huidige onderkomen. Hij blijft nooit te lang op één plek slapen, want na een tijdje ontstaan er altijd problemen met huisgenoten of burens. Omdat hij afhankelijk is van degene die hem een slaapplek aanbiedt, kan hij daar niet te lang gebruik van maken. Nu slaapt hij bij iemand die hij vroeger geholpen heeft, toen zijn eigen situatie nog beter was (toen hij nog een verblijfsvergunning en werk had). Amad vertelt dat hij deze afhankelijkheid erg lastig vindt. Ook baalt hij dat hij niks heeft, niks verdient en dus niks kan bijdragen. Met het voedselpakket dat hij ontvangt van de steunorganisatie waar we hem spreken, is hij blij. Hij voelt zich trots dat hij iets kan inbrengen en dat geeft hem een prettig gevoel voor een paar dagen – tot het eten op is.

Sommige migranten zonder verblijfsvergunning vinden ook steun bij hun werkgever(s), zoals we in hoofdstuk 3 al kort bespraken. Dit kan zijn door meer werkverschaffing, bijvoorbeeld door verwijzingen naar kennissen als schoonmaker. Andere werkgevers bieden ook steun buiten de directe werksfeer, bijvoorbeeld door kleding te geven, een tijdelijke lening of huisvesting te verschaffen. Een jonge moeder zonder verblijfsvergunning in ons onderzoek vertelde bijvoorbeeld dat ze geregeld speelgoed kreeg van mensen waar ze schoonmaakte. Een andere migrant, de Ghanese Esi (zie kader), ontvangt weinig steun vanuit haar werkgevers, en verloor haar schoonmaakadres toen ze wegens ziekte eenmalig niet kon werken. Ze vertrouwt de meeste van de mensen bij wie ze schoonmaakt niet genoeg om open te vertellen over haar situatie. De mate waarin werkgevers steun bieden aan migranten zonder verblijfsvergunning verschilt sterk. De migranten in het onderzoek van Van Meeteren ontvingen bijvoorbeeld nauwelijks steun van hun werkgevers.¹⁵

14 Persoonlijke communicatie, 2015.

15 Een enkele migrant met vestigingsambities ontving kleding of meubels van zijn Nederlandse of Belgische werkgever, Van Meeteren 2014.

De Ghanese Esi vertelt dat slechts één van de vijf werkgevers waar ze schoonmaakt weet dat zij geen verblijfsvergunning heeft in Nederland. Uit angst vertelt ze dit niet aan de andere mensen bij wie ze schoonmaakt. Degene die op de hoogte is van haar verblijfsstatus is naar haar idee ook de enige die oprecht geïnteresseerd is in haar situatie. De anderen hebben haar vooral in dienst omdat ze een goedkope schoonmaakkracht is. Ze vertelt dat ze eerder een keer ontslagen werd nadat ze zich ziek had gemeld om naar het ziekenhuis te gaan. Na haar ziekmelding kreeg ze een sms van haar werkgever dat ze niet meer hoefde te komen.

Migranten zonder verblijfsvergunning die geen woonruimte kunnen vinden of betalen, kunnen in sommige gemeenten een beroep doen op een LVV-voorziening, zoals we in het vorige hoofdstuk bespraken. Er zijn meer organisaties die migranten zonder verblijfsvergunning ondersteunen die ooit een asielaanvraag hebben gedaan dan migranten die nooit een asielaanvraag hebben gedaan. Het landelijk kenniscentrum voor organisaties en mensen die steun bieden aan migranten zonder verblijfsvergunning (Stichting LOS)¹⁶ ontvangt bijvoorbeeld vooral vragen over uitgeprocedeerde asielzoekers en nauwelijks over migranten die nooit een asielaanvraag hebben gedaan.¹⁷

De manier waarop migranten naar Nederland zijn gekomen kan van invloed zijn op de steunkanalen waar migranten zonder verblijfsvergunning gebruik van maken. Migranten die een asielaanvraag doen, krijgen tijdens de behandeling van deze aanvraag huisvesting en andere ondersteuning aangeboden binnen asielzoekerscentra. Enkele onderzoeken tonen aan dat migranten zonder verblijfsvergunning met een asielachtergrond¹⁸ vaker langdurig afhankelijk blijven van steunorganisaties in hun dagelijks leven in de illegaliteit in Nederland.¹⁹ Zo tonen Staring en Aarts dat jonge migranten zonder verblijfsvergunning zonder asielachtergrond in vergelijking met jonge migranten met asielachtergrond minder steun ontvangen vanuit steunorganisaties en meer steun krijgen vanuit de etnische gemeenschap.²⁰ In ons onderzoek merkten we ook dat migranten die wij spraken in Amsterdam die enkel sporadisch werk konden vinden regelmatig financiële steun ontvangen van vrienden, familie of steunorganisaties. Ook zagen we dat migranten met een asielachtergrond minder vaak stabiel werk hadden en dat migranten met stabiel werk zich vaak gezond voelen en stabiele huisvesting hebben.

16 <http://www.stichtinglos.nl/content/stichting-los>

17 Persoonlijke communicatie, 2015.

18 Ofwel afgewezen/uitgeprocedeerde asielzoekers.

19 Staring en Kox 2015; Staring en Aarts 2010; Kox 2009.

20 Staring en Aarts 2010.

Daarnaast verschillen de netwerken die migranten zonder verblijfsvergunning aanboren voor steun naarmate migranten andere intenties (of aspiraties) hebben. Van Meeteren toont bijvoorbeeld dat migranten die hopen een verblijfstatus te krijgen vaker structureel financiële en materiële steun ontvangen van steunorganisaties of hulp vragen aan Belgen of Nederlanders²¹ dan migranten die dit niet ambiëren.²² Met name migranten wier verblijf in de illegaliteit ingegeven is door economische of vestigingsmotieven, ontvangen vrijwel geen steun vanuit steunorganisaties, concludeert van Meeteren. Deze migranten leunen meer op familie en vrienden of kennissen, met name binnen de etnische gemeenschap.²³ Dit wordt bevestigd in ons onderzoek.

Belang van sociale netwerken in het leven in de illegaliteit

Dat de aanwezigheid van familie en vrienden belangrijk kan zijn in het leven van migranten zonder verblijfsvergunning, blijkt uit onderzoek.²⁴ De juiste sociale contacten kunnen niet alleen toegang verlenen tot de informele arbeidsmarkt, maar kunnen ook helpen bij de overkomst naar Nederland. Sociale en steunnetwerken vormen bovendien een bron van informatie en kunnen emotionele en materiële ondersteuning bieden bij de toegang tot huisvesting, gezondheidszorg of (rechts)hulp.²⁵ Hoewel sociale en etnische netwerken een positieve invloed kunnen hebben op het verblijf en de eventuele integratie in het land van aankomst, zijn er ook negatieve effecten.²⁶ Zo is onderlinge solidariteit geen natuurlijk gegeven en kan er wantrouwen bestaan binnen groepen. Ook misleiding en uitbuiting kunnen binnen de etnische gemeenschap plaatsvinden.²⁷ Daarnaast kan de inbedding van migranten in bepaalde besloten etnische gemeenschappen op de langere termijn ook negatief uitpakken, doordat de mogelijkheden tot opwaartse sociale mobiliteit binnen een dergelijk netwerk beperkt zijn.²⁸

21 De landen waar Van Meeteren migranten zonder verblijfsvergunning sprak.

22 Naast migranten met legaliseringsaspiraties onderscheidt Van Meeteren migranten met vestigingsambities (ook al is dit in blijvende illegaliteit) en migranten die economische ambities nastreven om bijvoorbeeld het verdiende geld te investeren in familie of het bouwen van een huis in het thuisland.

23 Van Meeteren 2014, 125-138.

24 Sigona 2012; Bloch e.a. 2012.

25 Engbersen e.a. 1999; Böcker 1994.

26 Grzymala-Kazłowska 2005; Hagan 1998.

27 Zie de studie van Mahler (1995) onder migranten uit Centraal en Zuid-Amerika in Long Island; of Sigona (2012) voor migranten zonder verblijfsvergunning in het Verenigd Koninkrijk.

28 Granovetter 1978.

Verschillende studies concluderen dat sociale contacten waarmee verbinding tussen verschillende sociale/etnische groepen gelegd kan worden van belang zijn voor opwaartse sociale mobiliteit.²⁹ Sociale netwerken kunnen dus zowel positieve als negatieve invloed uitoefenen op het dagelijks leven in de illegaliteit van migranten.

Een belangrijke reden waarom migranten (zowel met als zonder verblijfsvergunning) zich vaak vooral binnen de eigen etnische gemeenschap bewegen is talenkennis. Zonder kennis van de Nederlandse of Engelse taal is het moeilijker om contacten te maken buiten de eigen taalgemeenschap en om werk te vinden buiten de etnische gemeenschap.³⁰ De afwezigheid van een verblijfsvergunning maakt het voor velen moeilijker om open te communiceren met mensen waarvan zij niet weten of ze hen kunnen vertrouwen.³¹ Ruim twee derde van de migranten die wij spraken in Amsterdam sprak niet of nauwelijks Nederlands, en hoewel veel van hen wel (redelijk) Engels spraken, kan dit een barrière vormen om sociale contacten met andere migranten en Nederlanders aan te gaan.

De mate van steun die migranten zonder verblijfsvergunning ontvangen kan verschillen per persoon en tussen verschillende groepen. Wanneer bepaalde etnische gemeenschappen, met of zonder verblijfsvergunning, al langere tijd aanwezig zijn, zullen er meer formele en informele steunpunten bestaan.³² De manier waarop ondersteuning geboden wordt kan bovendien verschillen tussen gemeenschappen. Zo concludeerden Engbersen en collega's dat er binnen de Turkse gemeenschap in Rotterdam een sterke gemeenschapszin bestond die langdurige ondersteuning bood aan migranten zonder verblijfsvergunning, terwijl vergelijkbare ondersteuning beperkter en meer incidenteel van aard was binnen de Marokkaanse en Afrikaanse gemeenschap.³³ De Afrikaanse gemeenschap in Amsterdam deed bijvoorbeeld vaak een beroep op onpersoonlijke, commerciële relaties. Dit laatste uitte zich bijvoorbeeld in het bestaan van een professionele industrie voor valse documenten.³⁴ Hoewel wij in ons onderzoek veel verschillende

29 Dit is het zogenaamde overbruggende ('*bridging*') sociaal kapitaal, Granovetter 1978. Zie ook Hagan 1998; Van Meeteren 2014.

30 Ahmad 2008; Bloch e.a. 2014.

31 Sigona 2012.

32 Sigona 2012.

33 Wanneer in deze studie gesproken wordt van de Afrikaanse gemeenschap, worden migranten van verschillende Afrikaanse nationaliteiten bedoeld. Dit is geen vergelijking van gelijke categorieën met voornoemde Marokkaanse en Turkse gemeenschappen, zie hierover ook de opmerkingen van Van Meeteren 2014.

34 Engbersen e.a. 1999

nationaliteiten gesproken hebben, waren deze respectieve groepen niet van zodanige omvang dat we onderlinge vergelijkingen hebben kunnen maken tussen nationaliteiten. Wel zagen we verschillen in de sociale netwerken tussen migranten met verschillende mate van werk- en inkomenszekerheid.

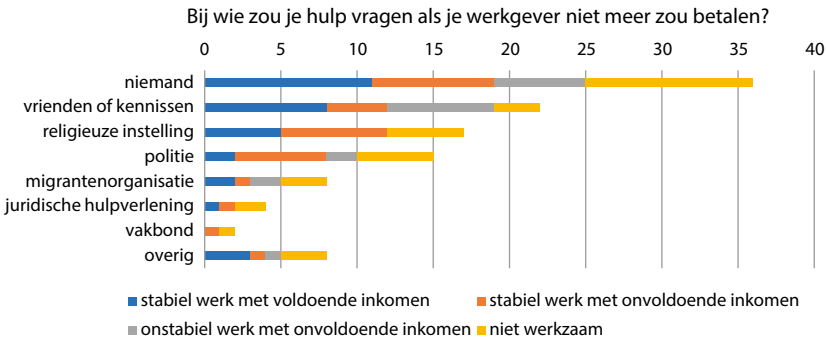
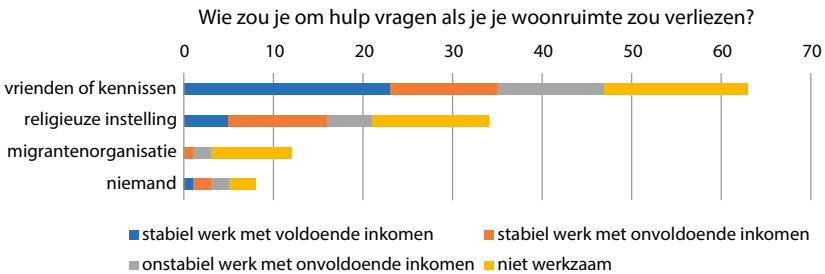
Steunpunten voor migranten zonder verblijfsvergunning in Amsterdam

Er zijn, zoals gezegd, verschillende organisaties die steun bieden aan migranten zonder verblijfsvergunning. Het is echter niet vanzelfsprekend dat zij daar gebruik van maken. Onderzoek toont bijvoorbeeld dat migranten zonder verblijfsvergunning zich niet durven te beklagen bij overheidsinstanties uit angst voor repercussies. Wanneer zij geconfronteerd worden met onrechtmatigheden op de werkvloer of problemen ondervinden met hun huisbaas, zoeken de meesten geen steun bij publieke instanties.³⁵ Vandaar dat wij in ons onderzoek gevraagd hebben bij wie migranten hulp zoeken wanneer ze geconfronteerd zouden worden met een probleem bij een werkgever of hun woonruimte zouden verliezen. Dit waren hypothetische vragen.

In het hypothetische geval dat een werkgever niet zou betalen, gaven 36 migranten aan dat ze niemand om hulp zouden vragen, 22 zouden vrienden of kennissen inschakelen, 17 zouden hulp vragen bij een religieuze organisatie, 15 bij de politie, 8 bij een migrantenorganisatie, 4 bij juridische hulpverlening en 2 bij een vakbond. De vakbond wordt door slechts twee migranten genoemd als mogelijke steunverlener bij niet-uitbetaling. De meesten zeiden echter dat er niemand was om hulp te vragen.

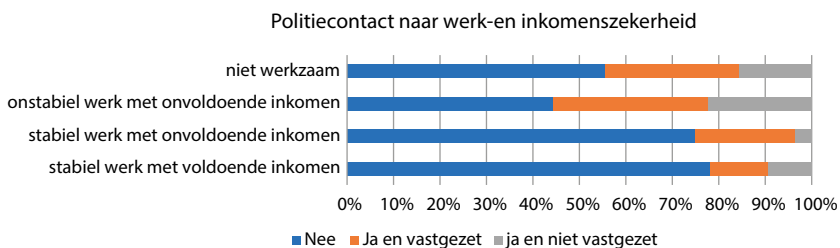
De genoemde steunpunten verschillen wanneer het een hypothetisch probleem met werk of huisvesting betreft. In het geval van verlies van woonruimte zoeken migranten voornamelijk hulp bij hun directe sociale contacten of bij een religieuze instelling (zie Figuur 16). Hulp zoeken bij vrienden of kennissen ($n = 63$) werd het meest genoemd, gevolgd door steun zoeken bij een religieuze instelling ($n = 34$), migrantenorganisatie ($n = 12$) en bij niemand ($n = 8$). Ook steun zoeken bij overige steunorganisaties of familie worden door enkele migranten genoemd. Als we deze hulpvraag uitsplitsen naar migranten met verschillende mate van werk- en inkomenszekerheid, valt op dat migranten met stabiel werk en voldoende inkomen voornamelijk hulp zoeken binnen hun sociale netwerk ($n = 23$) en vijf van hen geven aan dat ze steun zouden zoeken bij een religieuze instelling. Deze voorkeur wat

35 Bensedik en Bijl 2004; Kox 2009.

Figuur 15 Overzicht steunvraag werkgeversconflict**Figuur 16** Overzicht steunvraag huisvestingsprobleem naar de mate van werk- en inkomenszekerheid

betreft steunnetwerk zien we minder duidelijk bij migranten met minder werk- en inkomenszekerheid. Wanneer migranten weinig opties zien als een werkgever weigert uit te betalen, zoeken zij mogelijk op andere manieren remedie. Akbar, zie kader, vertelt hoe hij zich genoodzaakt zag materialen te stelen om zichzelf van inkomen te voorzien.

De Indonesische Akbar (30 jaar) vertelt dat hij in 2010 in de bouw werkte. Zijn Surinaamse werkgever weigerde echter zijn salaris uit te betalen, nadat Akbar drie maanden bijna elke dag gewerkt had. Uit woede en frustratie stal Akbar enkele bouwmaterialen en kleine machines die hij vervolgens verkocht. Hij vertelt dat hij geen andere optie zag: hij had het geld nodig om te overleven in Nederland. Hoewel hij 300 euro kreeg voor de bouwmaterialen kwam het niet in de buurt van het beloofde salaris. De werkgever had beloofd Akbar 40 euro per dag te betalen. Volgens Akbar behandelde zijn werkgever hem zo omdat hij wist dat hij geen verblijfspapieren had. Inmiddels werkt Akbar voornamelijk als huishoudelijk werker en in de zomer ook als schilder en tuinman.

Figuur 17 Politiecontact naar werk- en inkomenszekerheid

De politie is naast handhaver ook een instantie die steun kan bieden aan migranten zonder verblijfsvergunning. Migranten zijn zowel in gevallen van overtreding als voor hulp in aanraking gekomen met de politie. De meeste migranten die wij spraken in Amsterdam ($n = 79$) zijn echter nooit in contact geweest met de politie in Nederland. We spraken 44 migranten die weleens in aanraking gekomen waren met de politie. Een gedeelte van hen ($n = 15$) is toentertijd niet vastgezet. Sommige deelden kort hun ervaringen met de politie. Het overgrote deel vertelt dat zij op enig moment gearresteerd is. Slechts drie migranten geven aan dat ze voor hulp naar de politie toe zijn gegaan: één migrant stapte naar de politie nadat hij een doodsbedreiging ontving; een ander belde de politie nadat hij een overval zag plaatsvinden en de overvaller wist te pakken; een derde sprak met de politie nadat hij niet uitbetaald werd en uit zijn woning werd gezet, maar de politie hielp hem hier niet bij. Twee migranten vertellen over hun aanvaring met de politie nadat die hen aantrof op de werkplek. Beiden geven aan nooit in contact te zijn geweest met de Inspectie SZW. Dit toont het in hoofdstuk 4 gesignaleerde problematische onderscheid vanuit het perspectief van de migrant tussen verschillende handhavingsinstanties die betrokken zijn bij werkplekcontroles.

Driekwart van de migranten met stabiel werk (en voldoende of onvoldoende inkomen) is nooit in contact geweest met de politie. De migranten zonder werk en met onregelmatig werk dat onvoldoende inkomen genereert, kwamen iets vaker in aanraking met de politie: ongeveer de helft van hen is weleens in contact gekomen met de politie. Als we politiecontact bekijken tussen migranten jonger en ouder dan veertig jaar, valt op dat een groter gedeelte van de migranten onder de veertig nooit in contact is geweest met de politie in vergelijking met migranten ouder dan veertig jaar. Uit schattingen kwam echter naar voren dat de meeste migranten die in contact kwamen met de politie onder de veertig jaar waren (zie hoofdstuk 2).

Een blik op de sociale contacten en vrijetijdsbesteding van migranten zonder verblijfsvergunning

De sociale contacten die migranten zonder verblijfsvergunning aangaan in hun directe omgeving verschillen, zoals we in het begin van dit hoofdstuk bespraken. Vandaar dat we geïnteresseerd zijn in de sociale contacten van onze respondenten en hun hebben gevraagd hoe zij hun dag, naast het werk, meestal doorbrengen en welke belemmeringen zij ervaren in hun dagelijks leven.

Sociale ontvangstnetwerk in Nederland

De helft van de migranten die wij spraken in Amsterdam ($n = 67$) kende geen mensen in Nederland voordat ze naar Nederland kwamen. Wanneer men wel mensen kende in Nederland, waren dit meestal ($n = 49$) mensen met dezelfde nationaliteit als zichzelf; vijf migranten kenden mensen met een niet-Nederlandse en andere nationaliteit dan zichzelf en één persoon kende Nederlanders. Als we deze gegevens combineren met hun werk- en inkomenspositie, lijkt de aanwezigheid van een etnisch 'ontvangstnetwerk' in het land van aankomst belangrijk te zijn om toegang tot de informele arbeidsmarkt te krijgen in Nederland.

Als we de ontvangstnetwerken van migranten met meer en mindere mate van werk- en inkomenszekerheid vergelijken, komt het belang van etnische netwerken duidelijk naar voren. Een meerderheid van de migranten met stabiel werk en voldoende inkomen (21 van 31) geeft aan dat ze iemand met dezelfde nationaliteit kenden voordat ze naar Nederland kwamen. Bij een gedeelte van hen speelt het familienetwerk een belangrijke rol.³⁶ Ongeveer de helft van de migranten met stabiel werk en voldoende inkomen die iemand met dezelfde nationaliteit kende voordat ze naar Nederland kwamen (11 van de 21), gaf aan dat de aanwezigheid van familie de belangrijkste reden was om zich in Amsterdam te vestigen. Bij degenen met stabiel werk maar onvoldoende inkomen loopt het aandeel migranten dat iemand met dezelfde nationaliteit kende voordat ze naar Nederland kwamen terug naar ongeveer de helft van de groep (13 van de 28). Ook hier speelt het familienetwerk een rol: zes van deze dertien migranten gaven aan dat de aanwezigheid van familie in Amsterdam de reden was om zich

36 Hoewel we niet doorgevraagd hebben of deze bekenden met dezelfde nationaliteit ook familie van de respondent waren, gaven respondenten bij de vraag wat de belangrijkste reden was om zich in Amsterdam te vestigen soms aan dat dit vanwege de aanwezigheid van familie was.

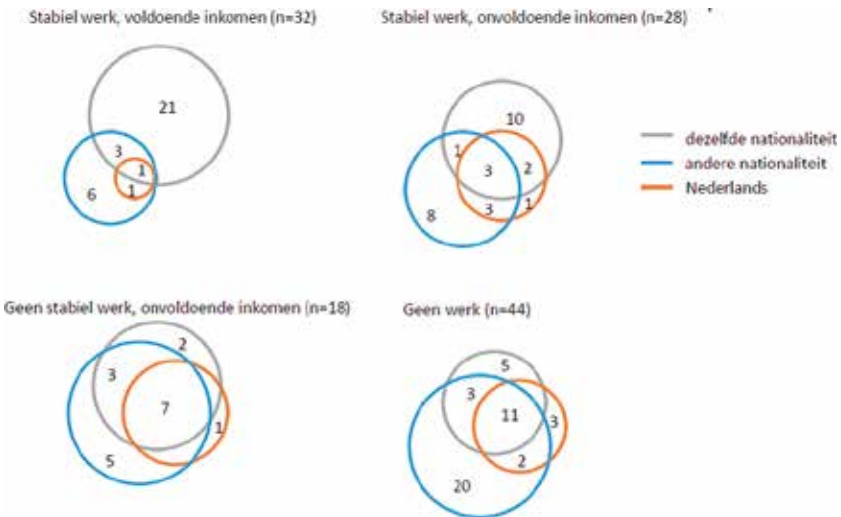
daar te vestigen. De migranten zonder werk of met onregelmatig werk geven minder vaak aan dat ze iemand kenden voordat ze naar Nederland kwamen. Ook speelt een familienetwerk hier niet of nauwelijks een rol. Zeven van de achttien migranten met onregelmatig werk en onvoldoende inkomen kenden mensen met dezelfde nationaliteit voordat ze naar Nederland kwamen. Twee van deze zeven migranten geven aan dat ze vanwege familie naar Amsterdam zijn gekomen. Het aandeel migranten dat iemand met dezelfde nationaliteit kende voordat ze naar Nederland kwamen is het laagst onder de migranten zonder werk (8 van de 45) en geen van deze migranten noemt de aanwezigheid van familie als reden om naar Amsterdam te gaan. Deze gegevens duiden op het belang van de aanwezigheid van een 'ontvangstnetwerk' in het land van aankomst om toegang te krijgen tot de informele arbeidsmarkt. Migrant met een etnisch en in het bijzonder een familienetwerk lijken beter in staat een bepaalde mate van bestaanszekerheid op te bouwen in de illegaliteit in Nederland. In hoofdstuk 3 zagen we bovendien dat migranten met de hoogste mate van werk- en inkomenszekerheid vaker werk via iemand met dezelfde nationaliteit hebben gevonden dan migranten met minder werk- en inkomenszekerheid: 13 van de 21 migranten die iemand met dezelfde nationaliteit kenden voordat ze naar Nederland kwamen, vonden het werk via iemand met dezelfde nationaliteit als zichzelf; dit geldt ook voor 8 van de 13 migranten met stabiel werk en onvoldoende inkomen die van tevoren iemand met dezelfde nationaliteit kenden; en voor 2 van de 7 migranten met onregelmatig werk en onvoldoende inkomen. Hieruit kunnen we concluderen dat een frequenter contact met Nederlanders of buiten de eigen gemeenschap bij de respondenten niet leidde tot een verhoging van de kansen op stabiel werk en toereikend inkomen.

Naast deze min of meer 'functionele' functie van sociale netwerken om toegang te krijgen tot de informele arbeidsmarkt, bieden sociale netwerken ook ondersteuning op andere vlakken.

Sociale omgangsnetwerk

Uit onderzoek blijkt dat migranten zonder verblijfsvergunning verschillende sociale omgangsnetwerken hebben. Zo concludeerde Van Meeteren dat migranten zonder verblijfsvergunning die in België en Nederland verbleven om geld te verdienen vooral omgingen met andere tijdelijke migranten, terwijl migranten die hoopten zich langdurig te kunnen vestigen hun vrije tijd vooral doorbrachten binnen de etnische gemeenschap. Het netwerk van migranten die een verblijfsstatus wilden verkrijgen was daarentegen

Figuur 18 Sociale netwerken van migranten met verschillende mate van werk- en inkomenszekerheid



heel divers.³⁷ Om inzicht te krijgen in de dagelijkse sociale netwerken van migranten zonder verblijfsvergunning in Amsterdam, hebben we gevraagd met wie zij voornamelijk omgingen in hun vrije tijd.³⁸ We constateren dat migranten met een hoge mate van werk- en inkomenszekerheid vooral met mensen uit de eigen etnische gemeenschap omgaan, terwijl de dagelijkse contacten van migranten met minder werk- en inkomenszekerheid gevarieerder zijn: zij gaan vaker om met migranten met een andere nationaliteit dan zichzelf of met mensen met de Nederlandse nationaliteit of een combinatie van deze. Dit is weergegeven in Figuur 18.

De dagelijkse contacten van migranten met stabiel werk en voldoende inkomen liggen voornamelijk binnen de etnische gemeenschap: 25 van de 32 migranten gaan in de vrije tijd om met migranten met dezelfde nationaliteit als zichzelf en 21 van deze 25 bewegen zich uitsluitend binnen de eigen etnische gemeenschap. Onder migranten met stabiel werk maar onvoldoende inkomen is deze exclusieve omgang met de etnische gemeenschap minder. Ongeveer evenveel van hen gaan om met migranten met dezelfde nationaliteit als met migranten met een niet-Nederlandse en andere nationaliteit

³⁷ Van Meeteren 2014, 159.

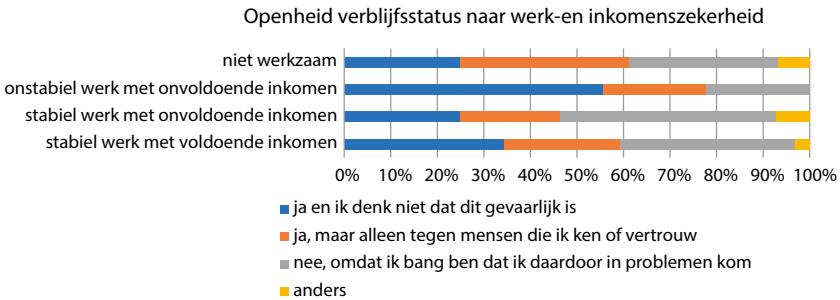
³⁸ Wij hebben gevraagd of de migranten aan konden geven of ze in hun vrije tijd voornamelijk omgingen met: 1) migranten met dezelfde nationaliteit als zichzelf; 2) migranten met een niet-Nederlandse en andere nationaliteit dan zichzelf; of 3) met Nederlanders.

dan zichzelf. In vergelijking met de migranten die wel voldoende inkomen verdienen zit er ook vaker overlap tussen verschillende netwerken: 6 van de 16 migranten die met migranten met dezelfde nationaliteit omgaan, gaan ook met andere nationaliteiten en/of Nederlanders om. De 18 migranten met onregelmatig werk en onvoldoende inkomen hebben een divers netwerk en hun netwerken vertonen veel overlap: 15 van de 18 migranten gaan om met migranten met een andere nationaliteit als zichzelf, 7 van hen gaan daarnaast ook om met migranten met dezelfde nationaliteit als zichzelf en met Nederlanders. Een groot gedeelte van de migranten zonder werk, 36 van de 45, gaat om met migranten met een niet-Nederlandse en andere nationaliteit dan zichzelf: 20 migranten gaan alleen om met migranten met een andere en niet-Nederlandse nationaliteit; 11 gaan in hun vrije tijd om met mensen uit de eigen etnische gemeenschap, met mensen met andere nationaliteiten en met Nederlanders.

Naast nationaliteit hebben we ook gevraagd of de mensen met wie men voornamelijk omgaat in de vrije tijd een Nederlandse verblijfsvergunning hebben. We zagen weinig verschillen tussen migranten met verschillende mate van werk- en inkomenszekerheid.³⁹

Hoewel de migranten die wij interviewden in Amsterdam tegenover ons open waren over het feit dat ze geen verblijfsdocumenten hadden, vertellen ze dat niet zomaar aan iedereen. Ongeveer een derde van de mensen die wij spraken (n = 39) gaf aan dat ze het geen enkel probleem vonden of angst ervaarden om anderen te vertellen over hun verblijfsstatus. Een vergelijkbaar deel (n = 34) vertelt dit echter alleen aan mensen die ze goed kennen of vertrouwen. Daar staat tegenover dat 43 migranten aangaven niet over hun verblijfsstatus te spreken uit angst hiermee in problemen te komen. Een drietal migranten schaamde zich over hun verblijfsstatus en deelde dit

39 Dertien van de 32 migranten met stabiel werk en voldoende inkomen geven aan vooral om te gaan met mensen zonder een Nederlandse verblijfsstatus, en dit zijn meestal (n=10) migranten met dezelfde nationaliteit als zichzelf. Zestien migranten gaan in de vrije tijd om met zowel migranten met als zonder verblijfsstatus, en twee migranten geven aan dat ze vooral met migranten omgaan die een verblijfsvergunning hebben. Meer dan de helft van de migranten met stabiel werk en onvoldoende inkomen (n=16) gaat in de vrije tijd om met mensen met en zonder verblijfsdocumenten, zes migranten gaan voornamelijk met migranten zonder verblijfsvergunning om en vier gaan vooral om met migranten met een verblijfsstatus. De meeste migranten met onregelmatig werk en onvoldoende inkomen, 11 van de 18, spenderen hun vrije tijd voornamelijk met migranten met en zonder verblijfsvergunning, vijf vooral met andere migranten zonder verblijfsstatus, en twee met migranten met een verblijfsstatus. Van de migranten zonder werk gaan 19 migranten met zowel migranten met als zonder verblijfsvergunning om, 12 vooral met migranten zonder verblijfsvergunning en 10 vooral mensen met een Nederlandse verblijfsstatus.

Figuur 19 Openheid verblijfsstatus naar werk- en inkomenszekerheid

daarom in de regel niet. We constateren dat migranten met onregelmatig werk in vergelijking met die zonder werk of met stabiel werk opener zijn over hun verblijfstatus: de helft van hen geeft aan dit niet gevaarlijk te vinden.

Belemmeringen door het ontbreken van een verblijfsvergunning

Onderzoek toont dat migranten zonder verblijfsvergunning na verloop van tijd 'leren om illegaal te zijn'.⁴⁰ Men raakt gewend aan de beperkingen die de afwezigheid van een verblijfsstatus oplegt. We hebben migranten in Amsterdam gevraagd welke belemmeringen zij in hun dagelijks leven in Nederland ondervonden. Sommigen, zestien migranten in totaal, ervoeren geen belemmeringen: zij waren in staat het leven te leiden dat ze wilden en hoefden daar geen dingen voor te laten. Vijf van hen hadden stabiel werk en voldoende inkomen, vijf hadden stabiel werk en onvoldoende inkomen, vier hadden onregelmatig werk en twee waren migranten zonder werk. De meeste migranten echter ondervonden verschillende belemmeringen in hun bestaan (zie Tabel 16).⁴¹ Wat vaak genoemd werd als belemmering was niet kunnen studeren, reizen of werken. Daarnaast gaven velen aan dat ze bewust behoedzaam gedrag vertoonden in de openbare ruimte. Voorbeelden hiervan zijn het vermijden van bepaalde gelegenheden, het voorkomen betrokken te raken bij conflicten/problemen, bepaalde activiteiten bewust niet ondernemen, niet door rood licht gaan of zonder kaartje in het openbaar vervoer reizen. Door behoedzaam te opereren in de publieke ruimte voorkomen migranten dat politie of andere controlerende instanties aanleiding zien hen aan te houden en naar hun

40 In het Engels 'learning to be illegal'; zie bijvoorbeeld Sigona 2012; De Genova 2002.

41 Dit was een open geformuleerde vraag, waardoor migranten meerdere belemmeringen konden aangeven. De meesten noemden er echter minder dan drie.

verblijfsdocumenten te vragen.⁴² Daarnaast gaven enkele migranten aan dat ze op advies van hun advocaat of steunorganisatie een (verlopen) verblijfsdocument, of bewijs van in behandeling zijnde juridische procedure (met schorsende werking) bij zich droegen voor het geval ze staande gehouden zouden worden.⁴³

Tabel 16 Overzicht ervaren belemmeringen dagelijks leven door verblijfsstatus

Wat doe je niet of kun je niet in Nederland omdat je geen verblijfsvergunning hebt? (open vraag, achteraf gecategoriseerd)	
studeren	21
reizen	20
werken	19
problemen voorkomen of bepaalde gelegenheden bezoeken	20
beter werk vinden	9
naar het ziekenhuis gaan	9
zonder kaartje in het ov reizen, door rood licht gaan	7
fatsoenlijke huisvesting huren	7
vrij bewegen op straat zonder angst	6
bankrekening openen	5
autorijden	5
dingen ondernemen (in algemene zin)	5
de wet overtreden	5
naar een sportschool gaan	3
trouwen	2
goed voor je kinderen zorgen	2
gezondheidszorg	2
naar bepaalde activiteiten gaan	2
aangifte doen bij de politie	2
jezelf ontwikkelen	2

Als we de ervaren belemmeringen uitsplitsen naar de mate van werk- en inkomenszekerheid zien we enkele verschillen, zie onderstaande tabellen. Migrant met stabiel werk en voldoende inkomen ervaren reizen, studeren en beter werk vinden als de belangrijkste belemmeringen. Migrant met stabiel werk en onvoldoende inkomen noemen niet kunnen studeren of reizen en problemen of politiecontact voorkomen als belangrijkste belemmeringen. De migrant met onregelmatig werk noemen openbare gelegenheden vermijden en reizen. Het zal niet verbazen dat migranten

42 Engbersen e.a. 1999; Kox 2009.

43 Dit kwam ook naar voren in het onderzoek van Kox 2009, 117.

zonder werk niet kunnen werken als belangrijkste belemmering noemen. Daarnaast noemen zij niet kunnen studeren, niet naar het ziekenhuis kunnen gaan en het vermijden van openbare gelegenheden of activiteiten.

Tabel 17 Overzicht voornaamste belemmeringen migranten met stabiel werk en voldoende inkomen

stabiel werk en voldoende inkomen	
Reizen	10
Studeren	7
beter werk vinden	6
fatsoenlijke huisvesting huren	3
autorijden	3

Tabel 18 Overzicht voornaamste belemmeringen migranten met stabiel werk en onvoldoende inkomen

stabiel werk en onvoldoende inkomen	
Studeren	5
problemen/politiecontact voorkomen	4
reizen	4
beter werk vinden	3
zonder kaartje in het ov reizen	2

Tabel 19 Overzicht voornaamste belemmeringen migranten met onstabiel werk en onvoldoende inkomen

onstabiel werk en onvoldoende inkomen	
vermijden openbare gelegenheden	4
reizen	3

Tabel 20 Overzicht voornaamste belemmeringen migranten zonder werk

geen werk	
werken	18
studeren	8
naar ziekenhuis	5
vermijden openbare gelegenheden	5
dingen doen (in algemene zin)	5

De invloed van corona

Het stilleggen van het publieke leven tijdens de coronapandemie heeft een grote impact op ieders bewegingsvrijheid, en in het bijzonder op dat van migranten zonder verblijfsvergunning. De sluiting van openbare bibliotheken bijvoorbeeld perkt niet alleen de ontmoetingsplekken in, maar ook toegang tot openbaar draadloos internet. Veel migranten zonder verblijfsvergunning kunnen bovendien minder makkelijk dingen kopen sinds corona, doordat veel winkels geen contant geld meer aannemen. Zonder bankrekening kunnen zij immers geen pinbetalingen doen of aan tikkies voldoen. Toch hebben migranten zonder rechtmatig verblijf die niet uitgewezen kunnen worden op grond van de Richtlijn betaalrekeningen wel recht op het openen van een bankrekening.⁴⁴ Daarnaast voelen migranten zonder verblijfsvergunning gezien de aard van hun werkzaamheden zich mogelijk genoodzaakt om zich niet aan thuiswerkregels te houden, aan een eventuele avondklok of aan beperkt gebruik van openbaar vervoer (waar zij vaak van afhankelijk zijn om van en naar werkadressen te reizen). Torensma en collega's pleiten er dan ook voor een coulanceregeling om aan migranten zonder verblijfsvergunning opgelegde coronaboetes niet te innen, vergelijkbaar met de afspraak in de gemeente Amsterdam om boetes aan op straat slapende daklozen niet te innen.⁴⁵

Conclusies

De bevindingen uit ons onderzoek in Amsterdam bevestigen het beeld uit de literatuur over het belang van etnische en sociale contacten in de directe omgeving. Niet alleen is een (etnisch) sociaal netwerk belangrijk om de vrije tijd prettig door te brengen, het vormt tevens een belangrijke toegangspoort tot de (beter betaalde en stabielere) informele arbeidsmarkt. We zagen dat het netwerk van migranten zonder werk of met onregelmatig werk diverser is en vaker buiten de etnische kring ligt in vergelijking met migranten met een stabielere arbeidspositie. Dit zou erop kunnen wijzen dat deze groep migranten meer afhankelijk is van steunorganisaties, wat ook in ander onderzoek naar voren komt. Overigens lijkt het al dan niet contact hebben met Nederlanders of migranten met verblijfsvergunning niet van invloed te zijn op het hebben van stabiel werk en voldoende inkomen.

44 De Lange 2020.

45 Torensma e.a. 2021, 7.

Daarnaast concluderen we dat een gedeelte van de migranten zonder verblijfsvergunning niemand heeft die steun kan verlenen indien zij geconfronteerd zouden worden met een niet-betalende werkgever of met verlies van woonruimte. Vrienden, kennissen of een religieuze instelling worden bovendien vaker als mogelijk steunpunt genoemd dan formele instanties als politie, een vakbond of een juridische steunorganisatie. Dit maakt migranten zonder verblijfsvergunning kwetsbaar. In het licht van de wettelijke voorzieningen omtrent de rechten van werknemers, ongeacht hun verblijfsstatus, zouden organisaties als een vakbond of FairWork zich explicieter kunnen profileren op dit terrein. Een voorbeeld zou genomen kunnen worden aan de politie in Amsterdam. Deze organiseert met regelmaat, vaak bij religieuze instellingen (waar migranten zonder verblijfsvergunning vertrouwd zijn), bijeenkomsten om de dialoog aan te gaan met migranten zonder verblijfsvergunning. Tijdens deze bijeenkomsten vertelt de politie dat zij er ook zijn om hen te beschermen, ongeacht hun verblijfstatus, en dat zij anoniem aangifte kunnen doen.⁴⁶ Tijdens de dialogen is er tevens ruimte om vragen te stellen en ervaringen uit te wisselen. Onderzoek van de Hogeschool Utrecht in samenwerking met Stichting Los concludeert dat dit bij migranten zonder verblijfsvergunning vertrouwen kweekt in de politie.⁴⁷

Tot slot geven veel migranten zonder verblijfsvergunning aan dat zij graag willen studeren om invulling te geven aan hun vrije tijd. Door voor deze groep mogelijkheden te creëren om te studeren of om de Engelse of Nederlandse taal te leren, krijgen zij de mogelijkheid zich verder te ontwikkelen en te ontplooien. Deze vaardigheden en kennis komen hun positie in de illegaliteit in Nederland ten goede, maar zijn ook van belang ingeval de migrant teruggaat naar het land van herkomst. Steunorganisaties zouden het ontwikkelen van dergelijke activiteiten meer aandacht kunnen geven.

46 M. Bolwijn, 'Ongedocumenteerden kunnen aangifte doen zonder te worden uitgezet, al weten ze dat vaak niet', *De Volkskrant*, 31 juli 2020.

47 Bouts e.a. 2016.

8 **Aanbevelingen voor een minder kwetsbare positie van migranten zonder verblijfsvergunning**

Inleiding

Na een kort overzicht van de bevindingen over de positie van migranten zonder verblijfsvergunning in Nederland die in dit boek zijn besproken, geven we in dit hoofdstuk een aantal aanbevelingen om de kwetsbaarheid van deze groep migranten te verminderen.

De positie van migranten zonder verblijfsvergunning

Een belangrijke conclusie op basis van het empirisch onderzoek is dat een groot deel van de migranten zonder verblijfsvergunning in staat is zichzelf te onderhouden met een leven in de illegaliteit, gebruikmakend van de informele arbeidsmarkt, van steunorganisaties en van het eigen etnische netwerk. Dit onderzoek toont nogmaals het bestaan aan van een schaduw economie en breder een schaduwmaatschappij in Nederland, en met name in Amsterdam, los van de formele economie en maatschappij.

We hebben gezien dat migranten zonder verblijfsvergunning een scala aan rechten hebben, zowel op de werkvloer als daarbuiten (onder andere op basis van het IVESCR), maar dat deze rechten op nationaal niveau worden beperkt. Op Europees niveau is dit beperkte nationale arsenaal uitgebreid met toegang tot onderdak, voedsel en kleding voor zover onthouding daarvan een onmenselijke en vernederende situatie oplevert. De minimale bescherming die hieruit volgt probeert de Nederlandse centrale overheid verder te beperken door er voorwaarden aan te verbinden, zoals het meewerken aan uitzetting. Het Unierecht, dat werknemers rechten toekent, kent ook rechten toe aan werkende migranten zonder verblijfsvergunning. In de Nederlandse praktijk is het lastig die rechten te verwezenlijken door de uitsluiting van een burgerservicenummer, een consequentie van de Koppelingswet.

Het gebrek aan mogelijkheden om uit de illegaliteit te komen, werkt kwetsbaarheid van deze groep migranten in de hand. Ten eerste zijn migranten zonder verblijfsvergunning die om wat voor reden ook niet terugkeren naar het land van herkomst en die willen werken om in hun bestaan te voorzien,

aangewezen op werkzaamheden binnen de informele arbeidsmarkt in Nederland. Zoals we in dit boek zagen, liggen de mogelijkheden voor werk voornamelijk binnen privéhuishoudens. In privéhuishoudens vindt zeer beperkt controle plaats door bijvoorbeeld de Inspectie SZW. Ten tweede: de grote groep migranten die wij interviewden in Amsterdam die langere tijd in Nederland in de illegaliteit verblijft en voor een deel in staat blijkt zich jarenlang staande te houden met werk in de illegaliteit, toont aan dat er een structurele vraag is naar hun werkaanbod en dat zij daarin voorzien. Op die wijze faciliteren zij ook de arbeidsmarktparticipatie van anderen. Ten derde kunnen langdurige onzekerheid en de hoop op een mogelijk reguliere verblijfsstatus in de toekomst nadelige effecten hebben op de desbetreffende migranten, met name op hun gezondheid. Bovendien blijven migranten dan vaak langdurig afhankelijk van verschillende hulporganisaties of ondersteunende sociale netwerken, wat zelfredzaamheid ontmoedigt. Ten vierde is de toegang tot voorzieningen zoals een zorgverzekering, een bankrekening of uitkeringen en toeslagen sinds de invoering van de Koppelingswet zeer beperkt. Hoewel zij recht op medisch noodzakelijke zorg hebben, draagt de Koppelingswet ertoe bij dat zij daar in de praktijk niet altijd gebruik van kunnen maken. Het uitgangspunt van de Koppelingswet ontkent in feite het bestaan van migranten zonder verblijfsvergunning en negeert bovendien de werkelijkheid, waaronder de structurele vraag naar hun werkaanbod, zoals we die gezien hebben in ons empirisch onderzoek.

Arbeidsuitbuiting

In ons empirisch onderzoek in Amsterdam kwamen we geen structurele indicatoren tegen van uitbuiting. De (beperkte) informatie in de boeterapporten Wav uit 2014 die we bestudeerden bij de Inspectie SZW signaleerde in onze ogen wel mogelijke uitbuitingssituaties. Het feit dat de directie Opsporing van SZW jaarlijks ongeveer 100 signalen van arbeidsuitbuiting ontvangt, toont aan dat dergelijke praktijken daar mogelijk meer op de radar staan.¹ Maar welke dossiers gesignaleerd worden als mogelijk geval van arbeidsuitbuiting, is niet gekoppeld aan de Wav-boeterapporten, waardoor wij geen zicht hebben op wanneer iets als mogelijk geval van arbeidsuitbuiting wordt aangeduid. Bij een vermoeden van arbeidsuitbuiting geeft een arbeidsinspecteur dit door aan de directie Opsporing van SZW. Bovendien kan niet-rechtmatig verblijf op zichzelf ook als signaal van mensenhandel of arbeidsuitbuiting worden gezien, aangezien niet-rechtmatig verblijf zorgt

1 De Inspectie SZW bevestigt ons dat dit ook anno 2021 nog zo is.

voor een sterkere afhankelijkheid en verzwakte onderhandelingspositie van de migrant ten opzichte van de werkgever. De integrale controle van de Inspectie SZW is een goede stap vooruit omdat daardoor indicaties van misstanden op verschillende vlakken (onder andere overtreding ATW, WML, arbowetgeving) aan elkaar worden gekoppeld, waardoor een completer beeld ontstaat. Dat dit ook een effect heeft op de signalering van mogelijke arbeidsuitbuiting ligt voor de hand, maar hebben wij niet onderzocht.

Het feit dat wij in het empirisch enquêteonderzoek geen structurele indicatoren van arbeidsuitbuiting zijn tegengekomen, wil niet zeggen dat dit fenomeen niet plaatsvindt onder migranten zonder verblijfsvergunning in Nederland. De literatuur en andere studies geven daar wel degelijk aanwijzingen voor.² Verschillende experts die voor deze studie zijn geïnterviewd gaven dit ook aan. Situaties van arbeidsuitbuiting vinden vaak in de onzichtbaarheid plaats, waarbij betrokken migranten zonder verblijfsvergunning minder in contact staan met anderen of met steunorganisaties en sterk afhankelijk zijn van de werkgever. Daarnaast doen slachtoffers niet snel hun verhaal in geval van arbeidsuitbuiting en dit geldt nog meer voor migranten zonder verblijfsvergunning. Een enquêteonderzoek is niet het meest aangewezen instrument om deze verhalen naar boven te halen. Dat was ook niet het primaire doel van dit onderzoek. Om meer zicht te krijgen op dergelijke situaties is dan ook andersoortig onderzoek nodig. Hoewel deze studie bijdraagt aan inzichten in de positie van migranten zonder verblijfsvergunning, zal een deel van hun bestaan altijd onduidelijk blijven gezien hun verblijfsstatus.

Hierna volgen onze aanbevelingen. Deze aanbevelingen, grotendeels gericht aan de rijksoverheid, volgen uit ons empirisch en juridisch onderzoek. Verder hebben wij kennisgenomen van de in 2021 verschenen aanbevelingen van de Ombudsman Metropool Amsterdam, die wij in grote lijnen onderschrijven. Ook is ons uit jurisprudentie en uit contacten met handhavende instanties bekend dat er nu meer aandacht is dan in 2015, toen wij empirisch onderzoek deden, voor de vervolging van werkgevers van migranten (zowel zonder verblijfsvergunning als van EU-burgers in een kwetsbare positie), voor de positie van arbeidsmigranten³ maar ook voor mensensmokkel. Net als in het VN-Migratiepact (*Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*)

2 Zie onder andere Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel, *Arbidsuitbuiting* 2021, p. 12.

3 Zie bijvoorbeeld het onderzoek van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, *Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan* 2020.

is de achterliggende gedachte van deze aanbevelingen een van bezorgdheid over het welzijn en de veiligheid van migranten zonder verblijfsvergunning die leven in de schaduw van de samenleving. De bezorgdheid gaat over het respecteren van hun mensenrechten. Op basis van ons onderzoek concluderen wij dat de migrant niet de primaire zorg is van de Nederlandse handhavers: er is aandacht voor werkgevers – illegale tewerkstelling wordt gezien als een vorm van oneerlijk werk – maar minder aandacht voor de migrant en de rechten van de migrant als werkend persoon in Nederland. Terwijl een mensenrechtenperspectief vraagt om zorg voor de migrant die alleen door illegale tewerkstelling in de dagelijkse levensbehoeften kan voorzien.

Nederland is een welvarende rechtsstaat. Ons onderzoek laat zien dat Nederland juridisch gehouden is migranten zonder verblijfsvergunning soms meer te bieden dan nu gebeurt: de Koppelingswet staat dit in de weg. Nederland – althans op rijksniveau – negeert deze juridische verantwoordelijkheden, zet in op handhaving en minder op bescherming en het zoeken naar structurele oplossingen voor het naleven van de rechten van mensen aan wier arbeid structureel behoefte is. Het gaat hier om mensen in een kwetsbare positie, bang om aangifte te doen als hun situatie te schrijnend wordt omdat niet uitgesloten is dat daarop uitzetting volgt.⁴ Of in de woorden van het Global Compact: je moet als staat de kwetsbaarheid van migranten zonder verblijfsvergunning niet veroorzaken of verergeren. Wij kunnen ons niet aan de indruk onttrekken dat de Nederlandse aanpak wél een rol van betekenis speelt bij het verergeren, of in ieder geval in stand laten, van hun kwetsbaarheid. Op gemeenteniveau, zo blijkt uit het rapport van de Amsterdamse ombudsman, is hier wel oog voor en bestaat de wens om mensen te beschermen, eventueel door toekenning van legaal verblijf.

Om de kwetsbaarheid van deze groep migranten te verminderen, stellen we aanbevelingen voor op een drietal niveaus: van verbeterde toegang tot bestaande rechten, naar toegang creëren tot ontwikkelingsmogelijkheden, tot toegang geven tot verblijfsrecht.

Aanbeveling 1: Toegang tot bestaande rechten verbeteren

... op het gebied van arbeidsrechten

- 1 Creëer bewustwording onder alle betrokken actoren dat arbeidsrechten ook gelden voor migranten zonder verblijfsvergunning indien zij werk

4 Dit is wat De Lange elders 'regulatory neglect' heeft genoemd, De Lange 2021.

verrichten, ongeacht of dit legaal of illegaal werk is. Een organisatie zoals Fairwork speelt al een belangrijke rol in de bewustwording van mensenhandel en arbeidsuitbuiting; kennis over de arbeidsrechten van migranten zonder verblijfsvergunning, ook zonder uitbuiting, moet actiever uitgedragen worden.⁵

- 2 Ratificeer ILO-verdrag 189 en normaliseer daarmee huishoudelijk werk; daarmee wordt in eerste instantie de rechtspositie van huishoudelijk werkers mét een Nederlands paspoort of verblijfsrecht versterkt. Toch zijn het vooral migranten zonder verblijfsvergunning die samen met de FNV lobbyen voor deze ratificatie, omdat zij hopen dat zij ooit zo'n genormaliseerd beroep legaal kunnen uitoefenen.
- 3 Bied ondersteuning aan migranten zonder verblijfsvergunning bij het claimen van hun arbeidsrechten, onder andere door de Inspectie SZW, bijvoorbeeld met een integrale handhavingsaanpak van arbeidswetten met meer zicht op de werkomstandigheden van de door de Inspectie aangetroffen werknemers zonder verblijfsvergunning. Dit vraagt om een andere focus van de Inspectie SZW. Het is van belang dat in boeterapporten helder en concreet wordt gerapporteerd over de arbeidsomstandigheden, het loon, het aantal uren dat wordt gewerkt, de situatie ter plekke, etc., en dat het rapport met de migrant wordt gedeeld zodat het kan dienen als bewijs bij eventuele loonvorderingen. Maak het bovendien mogelijk dat bevoegde instanties zoals vakbonden procedures voor loonvordering in kunnen stellen. Met andere woorden: implementeer artikel 2 onder b Richtlijn 2009/52/EG (sanctierichtlijn voor werkgevers).
- 4 Maak een duidelijk onderscheid tussen de taken van de Inspectie SZW en de politie, en zorg ervoor dat migranten zonder verblijfsvergunning zich vrij voelen om informatie te verstrekken over hun arbeidssituatie zonder te vrezen dat ze aangemeld worden bij de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel en worden uitgezet. Met andere woorden: implementeer de aanbeveling van het VN Mensenrechtencomité uit 2019 met het oog op de mensenrechten van de migrant, niet (louter) met het oog op handhaving.
- 5 Overweeg de instelling van een gedoogconstructie zoals de Amerikaanse 'sanctuary cities' waar ambtenaren op lokaal niveau geen uitvoering

5 Aandacht voor en kennis over de migrant als slachtoffer, als iemand met rechten die geclaimd kunnen worden, moet er ook zijn bij juridische adviesberoepen. De fragmentering van juridische specialismen maakt dat een vreemdelingenrechtadvocaat eventuele arbeidsrechten wellicht over het hoofd ziet.

geven aan federaal immigratiebeleid. Dit houdt praktisch in dat gemeentebtenaren geen informatie over de verblijfsstatus van inwonenden doorgeven aan de federale autoriteiten. San Francisco hanteert dit beleid sinds 1989. Hierdoor hebben migranten zonder verblijfsvergunning in principe toegang tot alle diensten van de gemeente zonder angst dat zij aangegeven worden door dezelfde dienstverleners. Met andere woorden: geef ruimte aan gemeenten voor de implementatie van aanbevelingen van de Ombudsman Metropool Amsterdam die hier ook om vragen.

... op het gebied van gezondheidszorg

- 6 Creëer meer bewustzijn onder alle betrokken actoren dat migranten zonder verblijfsvergunning recht hebben op medisch noodzakelijke zorg. Bijvoorbeeld door lokale campagnes ter verspreiding van informatie over toegang tot gezondheidszorg voor migranten zonder verblijfsvergunning.⁶ De coronapandemie heeft laten zien dat dit niet alleen goed zal zijn voor hen, maar goed is voor alle inwoners van Nederland.
- 7 Uit onderzoek van Derckx blijkt dat de term ‘medisch noodzakelijke zorg’ leidt tot onduidelijkheid. Die onduidelijkheid belemmert de toegang tot zorg van migranten zonder verblijfsvergunning. Met andere woorden: vermijd vaag taalgebruik als het om de rechten van migranten zonder verblijfsvergunning gaat, verhelder wat wordt verstaan onder medisch noodzakelijk zorg en bevorder de toegang tot zorg.

Aanbeveling 2: Toegang tot ontwikkelingsmogelijkheden creëren

- 8 Creëer inclusieve activiteiten waar geïnteresseerden ongeacht hun verblijfsstatus toegang toe hebben, om ontwikkelingsmogelijkheden te bieden en mensen te activeren. Met dergelijke inclusieve activiteiten wordt verbinding gecreëerd onder de lokale bevolking en kunnen migranten werken aan een toekomst – in Nederland maar mogelijk ook in het land van herkomst.
- 9 Creëer brede maatschappelijke bewustwording dat het bieden van hulp aan migranten zonder verblijfsvergunning in Nederland niet strafbaar is tenzij er een winstoogmerk is.⁷ Hoewel maatschappelijke organisaties op lokaal niveau dergelijke initiatieven ontwikkelen, bijvoorbeeld door

6 PICUM 2017.

7 Artikel 197a lid 2 Wetboek van Strafrecht.

- het opstarten van fietsreparatiewerkplaatsen, vrezende deze organisaties tegelijkertijd overheidssancties en lopen zij verzekeringsrisico's.
- 10 Ontwikkel ruimte voor experimenten met stadsrechten. Voor inspiratie kan gekeken worden naar initiatieven op lokaal niveau in andere landen. Verschillende steden hebben vanuit pragmatisme een vorm van 'stadsburgerschap' of 'stadsrechten' in het leven geroepen om praktische problemen op lokaal niveau aan te pakken. Grote Amerikaanse steden als New York, San Francisco, Los Angeles en Washington DC kennen sinds geruime tijd gemeentelijke identiteitskaarten. De 'IDNYC Card' in New York biedt kaarthouders⁸ niet alleen toegang tot publieke diensten, maar ook tot private diensten. Zo kunnen migranten met deze gemeentelijke pas bijvoorbeeld een bankrekening openen. Met deze pas kunnen migranten zonder verblijfsvergunning zich tevens identificeren bij contact met de politie of zorgverleners.⁹ In Barcelona kunnen migranten zonder verblijfsvergunning zich inschrijven in de gemeentelijke administratie ('Padrón Municipal'), zelfs zonder vaste verblijfsplaats (dus zonder opgave van woonadres) en krijgen daarmee toegang tot gemeentelijke faciliteiten.¹⁰ Madrid heeft een stads-ID ('DNI Municipal') waarmee migranten zonder verblijfsvergunning toegang hebben tot gezondheidszorg, scholing, openbaar vervoer, gemeentelijke sport- en cultuurcentra en het lokale arbeidsbureau.¹¹
 - 11 Geef toegang tot onderwijs voor volwassen migranten zonder verblijfsvergunning in Nederland en geef daarmee gehoor aan de aanbeveling van de ombudsman voor Amsterdam.¹²

Aanbeveling 3: Creëer toegang tot een duurzaam verblijfsrecht

Zoals we in de inleiding aangeven is een verblijfsrecht de meest duurzame oplossing, maar door het restrictieve toegangsbeleid zijn de mogelijkheden daartoe beperkt. De reeds aanwezige migranten zonder verblijfsvergunning zitten daardoor in een impasse. Bovendien belemmert de Koppelingswet hun toegang tot voorzieningen. Wij zien een tweetal oplossingsrichtingen: ofwel de verblijfsmogelijkheden verruimen of uitzonderingen in de Koppelingswet

8 De pas is niet alleen voor migranten zonder verblijfsvergunning, maar voor alle New Yorkers, zodat de pas niet gebruikt kan worden om migranten zonder verblijfsvergunning op te sporen.

9 De Graauw 2014; Delvino 2017.

10 Delvino 2017, 32.

11 PICUM 2017, 29; Delvino 2017, 33.

12 Ombudsman Metropool Amsterdam 2020.

creëren. Dat laatste moet trouwens al om aan de Europese sociaalrechtelijke verplichtingen te voldoen. Hieronder doen wij daartoe een aantal suggesties.

Verblijfsrechtelijke oplossingen

- 12 Breid het aantal legale migratiekanalen uit, ook voor praktisch geschoold werk.¹³ De Westelijke Balkanregeling in Duitsland kan als voorbeeld dienen. De verruimde arbeidsmigratieregeling voor de Westelijke Balkanlanden liep oorspronkelijk van 2016 tot 2020 en is verlengd tot eind 2023. De regeling biedt onderdanen uit deze landen, zoals Albanië en Kosovo, de mogelijkheid om in Duitsland te werken. De regeling kent geen beperking tot bepaalde beroepen, maar de aanvraag moet wel in het land van herkomst worden ingediend. Verder is een voorwaarde dat de aanvrager geen asiel heeft gevraagd in Duitsland in de afgelopen 24 maanden. Ook geldt er een jaarlijks quotum van 25.000 vergunningen.¹⁴
- 13 Regulariseer migranten die al geruime tijd in Nederland leven zonder verblijfsvergunning, zoals in het verleden ook gebeurde. Daarbij is het belangrijk dat gemeenten of migranten zelf een regularisatieaanvraag kunnen indienen.¹⁵ Wanneer dit via werkgevers gebeurt, laat dit mogelijkheden open voor potentiële uitbuitingssituaties, zoals de ervaring in Italië met de regularisatie tijdens de coronapandemie leert.¹⁶
- 14 Creëer legale migratiekanalen voor arbeid in loondienst of arbeid als zelfstandige voor bepaalde beroepsgroepen of bepaald soort werk, zoals huishoudelijk werk en zorg. Wij geven hier als voorbeeld de Zwitserse regeling 'Operatie Papyrus'.¹⁷ Deze regularisatieregeling was niet gebaseerd op de discretionaire bevoegdheid van een bewindspersoon maar leek meer op de Nederlandse witte-illegalenregeling. Voorwaarden voor regularisatie waren financiële zelfstandigheid, kennis van de Franse taal (niveau A2), geen strafblad en een onafgebroken verblijfsduur van 10 jaar of van 5 jaar voor gezinnen met schoolgaande kinderen. Al dan niet kunnen terugkeren naar het land van herkomst was géén voorwaarde voor regularisatie. De regeling liep van begin 2017 tot eind 2018. Zo'n 3.500 migranten zonder verblijfsvergunning hebben een

13 ACVZ 2019.

14 Par. 26(2) van de Duitse Beschäftigungsverordnung.

15 Zie ook aanbeveling Ombudsman Metropool Amsterdam 2020.

16 HRW 2020.

17 Della Torre 2018.

status gekregen, waaronder veel gezinnen. De regeling was behalve een geslaagde regularisatie ook een opschoning van een deel van de informele arbeidsmarkt, met name die van huishoudelijk werk.¹⁸

- 15 Schrap de facultatieve arbeidsmarkttoets (artikel 21, tweede lid richtlijn langdurig ingezetenen) uit de Nederlandse implementatie van deze richtlijn zodat migranten met een status als langdurig ingezetenen in een andere EU-lidstaat niet langer in het eerste verblijfsjaar gedwongen worden als schijnzelfstandige of illegaal tewerkgesteld te werken. Dit wordt ook voorgesteld door de Europese Commissie in het Nieuwe migratie- en asielpact van 23 september 2020.¹⁹
- 16 Een verblijfsvergunning op grond van de B8-procedure wordt nu enkel afgegeven aan slachtoffers van mensenhandel als daarvoor vervolgd wordt. Geef slachtoffers van 197b Sr en van uitbuitingachtige werkomstandigheden ook een verblijfsrecht en daarmee bescherming om te getuigen of om hun arbeidsrechten of rechten als slachtoffer te claimen.

Géén verblijfsrecht? Zorg wel voor toegang tot arbeidsrechten en sociale voorzieningen:

- 17 Overweeg afschaffing van de Koppelingswet in verband met de negatieve consequenties voor migranten zonder verblijfsvergunning én de belemmerende doorwerking van het Unierecht voor werknemers.
- 18 Maak uitzonderingen in de Koppelingswet voor bepaalde basisrechten of voor bepaalde groepen. Maak het in ieder geval mogelijk dat migranten zonder verblijfsvergunning een BSN kunnen krijgen. Daarmee kan bijvoorbeeld een bankrekening geopend worden en kan vervolgens giraal loon ontvangen worden.
- 19 Nogmaals: ontwikkel ruimte voor experimenten met stadsrechten. Maak lokale alternatieven voor een BSN beschikbaar voor migranten zonder verblijfsvergunning. Dit kan bijvoorbeeld een stadspaspoort zijn.

18 Zie ook <https://picum.org/geneva-operation-papyrus-regularised-thousands-of-undocumented-workers/>

19 COM(2020) 609 final; zie ook De Lange en Groenendijk 2021.

Methodebijlage

Inleiding

Migranten zonder verblijfsvergunning zijn vanwege hun kwetsbare juridische status en verborgen leven een lastige groep om te betrekken in onderzoek. Deze migranten blijven vanwege hun verblijfsstatus over het algemeen onzichtbaar voor de meeste instanties. Hoewel sommigen wel voorkomen in bijvoorbeeld politiebesteden, leerlingenbestanden van scholen of in medische registraties, betreft dit een beperkt deel van de migranten die zonder verblijfsvergunning in Nederland leven. Een representatieve steekproef trekken van de populatie migranten zonder verblijfsvergunning in Nederland is dan ook niet mogelijk.

Om een beter beeld te krijgen van de sociaaleconomische positie en rechten van migranten zonder verblijfsvergunning in Nederland hebben wij verschillende onderzoeksmethoden gebruikt. We hebben data verzameld via: 1) dossierstudie van de boeterapporten aangaande illegale tewerkstelling bij de Inspectie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid; 2) expert- en diepte-interviews met sleutelfiguren van steunorganisaties en migrantengemeenschappen; en 3) enquêteonderzoek onder migranten zonder verblijfsvergunning in Amsterdam. In deze bijlage bespreken we onze methoden van onderzoek en de keuzes die we daarin gemaakt hebben.

Dossierstudie boeterapporten overtreding Wav bij Inspectie SZW

De Inspectie SZW heeft informatie over migranten zonder verblijfsvergunning die zij aantreft tijdens werkplekonderzoeken. Over het beeld dat zij heeft van de situatie van migranten zonder verblijfsvergunning is echter weinig bekend. Vandaar dat wij een dossierstudie opgezet hebben om te onderzoeken welke migranten zonder verblijfsvergunning de Inspectie SZW aantreft en vooral onder welke omstandigheden deze migranten tewerkgesteld zijn.

In de dossierstudie hebben we de boeterapporten overtreding Wet arbeid vreemdelingen (Wav) uit het jaar 2014 bestudeerd. Deze boeterapporten worden opgesteld naar aanleiding van een door een arbeidsinspecteur geconstateerde overtreding Wav. Een boeterapport wordt opgemaakt wanneer de Inspectie SZW van oordeel is dat een werkgever de Wav heeft overtreden. Dit wil kortweg zeggen dat een werkgever een migrant van

buiten de EER zonder (de juiste) tewerkstellingsvergunning werk laat verrichten en daarmee een migrant illegaal tewerkstelt. De boeterapporten zijn niet de boetebeschikkingen, die worden door de afdeling Boete, Dwangsom en Inning (BDI) van de Inspectie SZW opgesteld. De meerderheid van de boeterapporten wordt opgevolgd door een boeteoplegging.¹

De boeterapporten worden opgesteld per werkgever van de aangetroffen migrant(en). In sommige gevallen, bij inleenconstructies bijvoorbeeld, zijn er meerdere werkgevers in de keten aansprakelijk en zitten er meerdere boeterapporten in één dossier. Het boeterapport Wav bevat informatie waarmee de arbeidsinspecteur onderbouwt waarom er sprake is van illegale tewerkstelling. In het merendeel van de boeterapporten staat weinig informatie over de feitelijke werkomstandigheden van de aangetroffen migrant, zoals gegevens over de omvang van een gemiddelde arbeidsweek of het verdiende uurloon. Om inzicht te krijgen in de (werk)omstandigheden van migranten zonder verblijfsvergunning zoals de Inspectie SZW deze aantreft, is in het dossieronderzoek getracht zoveel mogelijk informatie te verzamelen over de aangetroffen migrant.

Het dossieronderzoek is uitgevoerd in de periode juni tot en met november 2015. Alle dossiers die in 2014 zijn afgesloten door de Inspectie SZW zijn doorgenomen aan de hand van een opgestelde checklist om zicht te krijgen op de feitelijke (werk)omstandigheden waaronder de Inspectie SZW migranten zonder verblijfsvergunning aantreft. In 2014 kregen Bulgaren en Roemenen vrije toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt en waren zij niet langer vergunningplichtig voor tewerkstelling. Buiten deze verandering kende 2014 geen wettelijke veranderingen op het gebied van arbeidsmarkttoegang voor Europese en niet-Europese migranten.

In 2014 zijn 1.179 boeterapporten Wav afgerond in 803 dossiers (zoals gezegd kan een dossier meerdere boeterapporten bevatten als er meerdere werkgevers zijn). De Inspectie SZW trof in totaal 972 illegaal tewerkgestelde migranten aan.² In het dossieronderzoek kwamen wij tot een totaal van 756 illegaal tewerkgestelde migranten van buiten de EU. Het aantal migranten in het dossieronderzoek is lager omdat wij alleen migranten meegenomen hebben in het onderzoek die voorkwamen in dossiers waarin een werkgever

1 In 2016 werd in negen procent van de boeterapporten Wet arbeid vreemdelingen besloten om niet over te gaan tot boeteoplegging wegens onvoldoende bewijs of het ontbreken van verwijtbaarheid; Inspectie SZW, *Jaarverslag 2016*, 61.

2 Inspectie SZW, *Jaarverslag 2014*, 51. Het kan zijn dat hier ook mensen met Bulgaarse of Roemeense nationaliteit zijn meegeteld, aangezien de Inspectie rapporteert over afgesloten zaken. In dit cijfer zijn zaken opgenomen die in 2013 zijn gestart maar in 2014 zijn afgesloten, en in 2013 vielen Roemenen en Bulgaren nog onder de WAV.

mogelijk het verbod op illegale tewerkstelling overtrad doordat een migrant werkzaam was zonder (juiste) tewerkstellingsvergunning.³ Andere overtredingen, zoals een werkgever die de tewerkstelling van een migrant nalaat te notificeren⁴, zijn niet opgenomen in deze studie. Ook renden 19 personen weg bij de werkplekcontrole, waardoor de inspecteurs geen informatie konden optekenen over de nationaliteit of verblijfsstatus van de desbetreffende migranten.⁵ Deze groep is in dit onderzoek ook buiten beschouwing gelaten, omdat er geen nadere informatie beschikbaar is in de boeterapporten over hen dan wel over hun (werk)situatie. Ten slotte werden sommige migranten tijdens meerdere werkplekcontroles aangetroffen. Deze dubbeltellingen hebben wij er voor zover mogelijk uitgefilterd.

Alle dossiers zijn doorgenomen met behulp van een checklist om inzicht te krijgen in de feitelijke (werk)omstandigheden waarin de persoon in kwestie aangetroffen werd door de Inspectie SZW. De in de checklist opgenomen items staan in onderstaand kader. Bovendien werden opvallende informatie die niet in de checklist opgenomen was en gegevens over loon en werkomstandigheden (indien aanwezig in het boeterapport) genoteerd als overige informatie. Hoewel het aantal mannen en vrouwen dat werkzaam was op de werkplek waar de migrant werd aangetroffen een item was in de checklist, alsmede de nationaliteit van de mogelijke collega's, was de informatie hierover vaak afwezig, waardoor deze items niet zijn meegenomen in de uiteindelijke analyse.

Checklist items dossierstudie

- nationaliteit aangetroffen migrant;
- geslacht aangetroffen migrant;
- plaats/regio waar migrant aan het werk was;
- sector/soortbedrijf waar migrant aan het werk was;
- de soort werkzaamheden dat de migrant verrichtte;
- het aantal illegaal werkenden aangetroffen op de werkplek van desbetreffende migrant;
- de lengte van de arbeidsrelatie (uitgaande van hetgeen migrant hierover zegt, tenzij iemand anders (werkgever of getuige) aangeeft dat de migrant daar al langer/korter werkt);

3 Artikel 2 Wet arbeid vreemdelingen.

4 Artikel 2a Wet arbeid vreemdelingen.

5 Artikel 5:20 Algemene wet bestuursrecht verplicht de werkgever aan een toezichthouder binnen de door hem gestelde redelijke termijn alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden. Inmiddels is een specifiek op de Wav gerichte meewerkplicht opgenomen in artikel 15a Wav.

- de omvang van de werkplek qua personeel;
- de manier waarop een migrant naar Nederland gekomen is;
- de verblijfsvergunning die een migrant heeft (of heeft gehad);
- de huidige verblijfstatus;
- de manier van uitbetaling;
- de nationaliteit van de werkgever;
- of er een familierelatie bestaat tussen werkgever en de migrant;
- of de politie betrokken was in het onderzoek of gebeld is, of de migrant is overgedragen aan de politie;
- of er ook een WML-check gedaan is en, zo ja, of er een boeterapport WML opgemaakt is;
- welke aanleiding er was voor de Inspectie SZW om een werkplekonderzoek uit te voeren.

Alle boeterapporten zijn systematisch doorlopen aan de hand van deze checklist. Bij het noteren van de gegevens is waar mogelijk uitgegaan van hetgeen de migrant zegt over de werkomstandigheden bij de desbetreffende werkgever. Wanneer er geen gespreksverslag met de aangetroffen migrant in het dossier zat, is uitgegaan van de informatie hierover uit bijvoorbeeld de werkgeversverklaring of een getuigenverklaring. Enkel wanneer de werkgevers- of getuigenverklaring vermeldde dat de migrant langer in dienst was bij de betrokken werkgever dan de termijn die de migrant zelf noemde, is de langste arbeidsduur genoteerd. De privacy van de personen die voorkomen in de dossiers is gewaarborgd door de gegevens anoniem te verwerken: persoonlijke gegevens van de migranten zijn niet genoteerd en er zijn geen directe quotes uit de boeterapporten overgenomen voor het onderzoek. Bovendien hebben de onderzoekers en studenten die meewerkten aan dit onderzoek een geheimhoudingsverklaring van de Inspectie SZW ondertekend.

Tabel 21 Overzicht verblijfsstatus illegaal tewerkgestelden 2014

verblijfsstatus aangetroffen migranten	n = 756
niet-rechtmatig verblijvend	332
legaal	292
in procedure	86
onbekend	46

Een van de moeilijkheden in het dossieronderzoek was het bepalen van de verblijfsstatus van de door de Inspectie SZW aangetroffen migrant, omdat dit niet altijd genoteerd wordt noch op te maken is uit de bescheiden in het

boeterapport. Bij controles op het naleven van de Wav kijkt de Inspectie SZW of een werkgever een migrant van buiten de EER mag laten werken op grond van de Wav, bijvoorbeeld dat de werkgever beschikt over een geldige tewerkstellingsvergunning. De Wav kan niet alleen worden overtreden door tewerkstelling van migranten zonder rechtmatig verblijf, maar ook wanneer werkgevers migranten mét rechtmatig verblijf in Nederland tewerkstellen die niet, of niet onder de aangetroffen omstandigheden, mogen werken. Dit kunnen bijvoorbeeld studenten van buiten de Europese Unie zijn die op basis van een verblijfsvergunning voor studie maximaal 10 uur per week mogen werken.⁶ Indien deze limiet overschreden wordt, is er sprake van illegale tewerkstelling van een migrant met rechtmatig verblijf. Soms is een aanvraag tot een verblijfsvergunning van de aangetroffen migrant in behandeling en mag de migrant de beslissing hierop afwachten in Nederland, maar niet werken tijdens deze procedure. Een migrant kan dan op basis van een lopende procedure (tijdelijk) niet uitgezet worden; de verblijfsstatus van migranten in deze situatie is in dit onderzoek gekwalificeerd als 'in procedure'. Dit betreft bijvoorbeeld migranten waarvan de asielaanvraag minder dan 26 weken in behandeling is of migranten die een verblijfsvergunning hebben aangevraagd als zelfstandige. De gegevens van migranten mét rechtmatig verblijf of migranten die in een procedure zitten om een verblijfsrecht te verkrijgen zijn wel genoteerd in het onderzoek, maar niet meegenomen in de analyse voor dit boek omdat deze studie zich richt op migranten zonder verblijfsvergunning, dat wil zeggen migranten zonder rechtmatig verblijf.

Een lastig te kwalificeren categorie wat betreft rechtmatigheid van verblijf waren migranten van buiten de Europese Unie met een tijdelijk of langdurig verblijfsrecht in een ander EU-land. Wanneer zij langer dan drie maanden onafgebroken in een ander EU-land verblijven, vervalt hun Schengenverblijfsrecht dat zij hebben op basis van hun verblijfsrecht in een EU-land. Enkel wanneer in het boeterapport duidelijk vermeld stond dat de migrant langer dan drie maanden in Nederland verbleef (in de regel wanneer de migrant dit zelf aangaf), is de verblijfsstatus van desbetreffende migrant op niet-rechtmatig verblijvend gezet. Wanneer de migrant zegt minder dan drie maanden in Nederland te verblijven en dus rechtmatig verblijft in Nederland, is zijn verblijfsstatus als legaal gekwalificeerd. Indien er geen informatie over de verblijfsduur van de migrant in Nederland in het dossier stond, is deze op onbekend gezet.

De boeterapporten Wav zijn gebaseerd op de feiten en omstandigheden die een inspecteur van de Inspectie SZW heeft geconstateerd, bijvoorbeeld

6 Over de tewerkstelling van studenten, zie De Lange 2015.

over de soort werkzaamheden die de aangetroffen migrant verrichtte. Aangetroffen migranten geven echter geregeld aan niet te werken bij de desbetreffende werkgever en daar slechts op bezoek te zijn of even te helpen. Indien dit laatste het geval was, is in het dossieronderzoek genoteerd dat de verloning onbekend is of dat de desbetreffende migrant aan het helpen was. De categorisering van de werkzaamheden van de desbetreffende migrant is in dat geval gebaseerd op de omschrijving van wat de arbeidsinspecteur aantrof tijdens het werkplekonderzoek.

In dit onderzoek is getracht zoveel mogelijk informatie over de aangetroffen migrant uit het dossier te halen. De boeterapporten worden door de Inspectie SZW echter opgesteld om de overtreding van de werkgever te onderbouwen. Bij een overtreding Wav gaat het om een tewerkstellingsvergunning die niet aanwezig is of die niet in overeenstemming is met de aangetroffen omstandigheden, waarvoor een boete opgelegd wordt. Voor de constatering van een Wav-overtreding spelen de feitelijke arbeidsomstandigheden van de migrant in kwestie in de praktijk geen rol, enkel het feit dat de werkgever voor deze migrant geen geldige tewerkstellingsvergunning heeft. In de meeste dossiers (60 procent) gaf het systeem van de Inspectie SZW aan dat er niet gecontroleerd is op naleving van de Wet minimumloon en minimumvakantietoeslag (WML). Ook bij de zaken waar hier wel op gecontroleerd is resulteerde dit in zeer beperkte gevallen tot een boeterapport WML.

Expert- en diepte-interviews steunorganisaties

Om een beter beeld te krijgen van de sociaaleconomische positie en de rechten van migranten zonder verblijfsvergunning in Nederland, hebben wij naast het dossieronderzoek empirisch onderzoek verricht door middel van interviews met medewerkers van steunorganisaties en migrantenorganisaties en met migranten zelf middels een enquêteonderzoek.

Ondanks dat de positie van migranten zonder verblijfsvergunning kwetsbaar kan zijn en hun toegang tot publieke voorzieningen begrensd is, zijn er meerdere organisaties die regelmatig in contact staan met deze groep migranten. In dit onderzoek hebben wij ruim twintig interviews gedaan met medewerkers van verschillende van deze steunorganisaties en migrantenorganisaties en kerken. Hun inzichten zijn, naast het literatuuronderzoek, belangrijk geweest in de opzet van het enquêteonderzoek.

De steunorganisaties gaven aan dat werkgelegenheid voor migranten zonder verblijfsvergunning voornamelijk in de huishoudelijke sfeer ligt: de meeste verrichten huishoudelijk schoonmaakwerk. Daarnaast verrichten

sommige migranten klusjes of werken binnen de etnische gemeenschap en voor kleine bedrijfjes. Hoewel huishoudelijk werk een stabiele bron van inkomsten kan zijn, hebben velen geen vast werk. Hierdoor hebben migranten zonder verblijfsvergunning geen directe collega's op het werk waar steun gezocht kan worden. Ook kan er onderlinge concurrentie bestaan voor sporadische klussen of specifieke vormen van dagarbeid.

Hoewel verschillende organisaties steun bieden aan migranten zonder verblijfsvergunning, zien deze organisaties voornamelijk migranten die ooit een asielaanvraag hebben gedaan (uitgeprocedeerde asielzoekers). Migranten zonder verblijfsvergunning die nooit een asielaanvraag gedaan hebben zijn beduidend minder in beeld bij deze organisaties. Volgens de steunorganisaties zijn migranten zonder verblijfsvergunning zonder asielachtergrond beter bekend bij migrantenorganisaties en migrantenkerken. Vandaar dat wij in ons onderzoek via deze laatste kanalen contact gelegd hebben met migranten zonder verblijfsvergunning.

We hebben met meerdere sleutelfiguren binnen verschillende etnische gemeenschappen gesproken. Dit waren leden van een migrantenorganisatie of migranten die geregeld bepaalde kerken bezochten. We spraken hen over de positie van migranten zonder verblijfsvergunning uit de eigen etnische gemeenschap en bekeken hoe hecht de sociale contacten onderling waren. Hechte onderlinge sociale contacten zijn immers belangrijk om een goede gecontroleerde sneeuwbalwerving uit te voeren (zie volgende paragraaf). Op basis van deze gesprekken zijn keuzes gemaakt voor de respondenten voor het enquêteonderzoek.

De meeste interviews met de medewerkers van steun en migrantenorganisaties werden opgenomen en verwerkt in notities. Ditzelfde geldt voor de interviews met migranten uit verschillende etnische gemeenschappen. De gekaderde korte fragmenten die door het boek heen te vinden zijn komen voornamelijk uit deze gesprekken.

Enquêteonderzoek in Amsterdam

Voor deze studie hebben we enquêteonderzoek verricht onder 123 migranten zonder verblijfsstatus in Nederland om inzicht te krijgen in hun positie. Voor uitvoering van het veldwerk is ethische goedkeuring op de onderzoeks-aanpak verkregen van de Ethische Toetsingscommissie van Tilburg University. We hebben gekozen voor de enquêtemethode omdat hiermee een grotere groep migranten bereikt kan worden dan via diepte-interviews. Gesloten vragen bieden een betere controleerbaarheid van de interviewdata doordat

zowel de interviewvragen als het noteren van de antwoorden min of meer gestandaardiseerd zijn. Met een enquête wordt bovendien de variatie in de manier waarop vragen gesteld worden geminimaliseerd. Een beperking van enquêteonderzoek is echter dat er weinig ruimte bestaat om door te vragen op bepaalde onderwerpen, omdat de vragen en antwoordcategorieën voor een groot deel van tevoren bepaald zijn. De bevindingen van het enquêteonderzoek geven dan ook voldoende aanleiding tot nader onderzoek.

Onze enquête omvatte vragen op het gebied van demografie, werk, kennis van rechten, migratietraject, woonsituatie, gezondheid, sociale contacten, steun van instanties en organisaties. De enquête werd vastgesteld na enkele testinterviews met migranten zonder verblijfsvergunning met verschillende nationaliteiten. De enquêtes zijn vertaald naar de talen waarin de interviews werden afgenomen: Engels, Spaans, Portugees, Frans en Indonesisch. In totaal werkten acht studenten mee aan het afnemen van de interviews in de periode september tot en met december 2015.

In de meeste studies wordt contact gemaakt met migranten zonder verblijfsvergunning via steunorganisaties of sleutelfiguren binnen de etnische gemeenschap. In dit onderzoek hebben we ook getracht migranten te spreken die buiten het zicht van steunorganisaties blijven door respondenten te werven via de sociale netwerken van de migranten zelf. Dit hebben we gedaan met behulp van de gecontroleerde sneeuwbalmethode.⁷ De werving startte met een klein aantal migranten zonder verblijfsvergunning met verschillende nationaliteiten. Nadat zij geïnterviewd waren, werven zij andere migranten zonder verblijfsvergunning uit hun sociale omgeving; die werden op hun beurt geïnterviewd en gevraagd anderen te werven, enzovoort.⁸ Door deze opvolgende wervingsgolven vonden we onze respondenten. Het voordeel van deze methode is dat migranten zonder verblijfsvergunning door vrienden of kennissen die ze kennen en vertrouwen geworven worden voor het onderzoek. Omdat zij bovendien meegedaan hebben aan het onderzoek kunnen ze daarover vertellen en als het ware instaan voor de betrouwbaarheid van het

7 Deze opzet is gemodelleerd naar de gecontroleerde sneeuwbalmethode van de respondent-gedreven steekproef (*'respondent-driven sampling'* (RDS), in eerste instantie ontwikkeld door Douglas Heckathorn. Deze methode is succesvol toegepast bij onderzoek naar verschillende groepen migranten waarvoor een gangbaar steekproefkader ontbreekt (voor een overzicht hiervan zie Tyldum en Johnston 2014). Deze methode is tevens gebruikt in verschillende grote steden in Amerika om inzicht te krijgen in de werkomstandigheden van laagbetaalde werknemers (inclusief migranten zonder verblijfsvergunning), zie Bernhardt e.a. 2008, Milkman e.a. 2010; alsook om inzicht te krijgen in het aantal mensenhandelslachtoffers, zie Zhang e.a. 2014.

8 Iedere migrant ontving een VVV-bon van 15 euro voor een interview. Voor iedere migrant die via een verwijzing van hem of haar door ons geïnterviewd werd, kreeg hij of zij een VVV-bon van 10 euro.

onderzoek en de onderzoekers. Hiermee kon de gangbare vertrouwensbarrière overwonnen worden en kon toegang verkregen worden tot deze groep migranten via de migranten zelf. Door de selectie van respondenten zoveel mogelijk over te laten aan de migranten hebben we ook migranten gesproken die niet direct op de radar staan van steunorganisaties.

We hebben het enquêteonderzoek uitgezet in Amsterdam omdat wij hier de grootste verscheidenheid aan contacten met organisaties hadden met wier hulp we de eerste contacten met migranten zonder verblijfsvergunning konden leggen en waar we de uiteindelijke interviews konden afnemen. Amsterdam is (samen met Utrecht) in vergelijking met bijvoorbeeld Den Haag relatief tolerant ten opzichte van de aanwezigheid van migranten zonder verblijfsvergunning. De anonieme aangifte bijvoorbeeld is een initiatief dat vanuit de Amsterdamse politie is opgestart en later landelijk beleid is geworden.

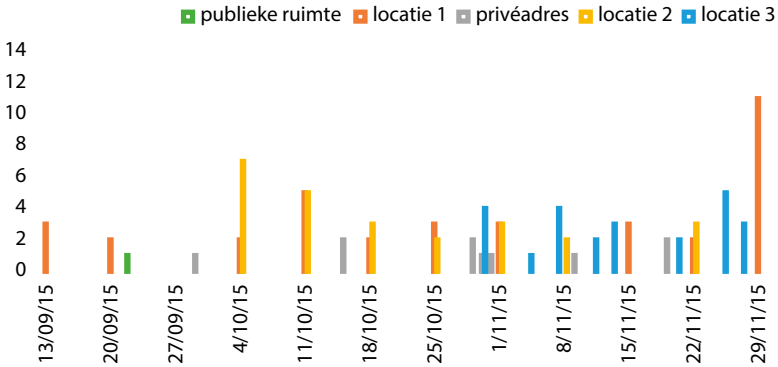
In het onderzoek hebben we niet alle migrantengroepen die in Amsterdam wonen kunnen spreken. Qua taal moesten we vooraf een keuze maken welke groepen migranten we graag wilden spreken. Naast Engels hebben we gekozen om studenten te werven met Spaans of Portugees als moedertaal, en wel om drie redenen: er is weinig onderzoek verricht onder migranten zonder verblijfsvergunning uit Brazilië en Latijns-Amerika in Nederland; verschillende steunorganisaties gaven aan dat een substantiële groep migranten zonder verblijfsvergunning in Amsterdam leefde en werkte en dat met name migranten uit Latijns-Amerika onderling sterke sociale netwerken hebben;⁹ bovendien hadden we goede contacten met enkele migranten uit de Latijns-Amerikaanse gemeenschap. Daarnaast hebben we tijdens de veldwerkperiode gekozen om Indonesische migranten te interviewen, vanwege de goede contacten met enkele sleutelfiguren binnen de Indonesische gemeenschap. Hoewel we geprobeerd hebben de selectie van de interviewrespondenten zoveel mogelijk aan de migranten zelf over te laten, hebben we met onze taalkeuzes een selectie gemaakt welke groepen migranten zonder verblijfsvergunning we in het onderzoek betrokken.

Bij dit type onderzoek naar migranten zonder verblijfsvergunning is het onmogelijk onderzoek te doen zonder de hulp van tussenpersonen uit de desbetreffende gemeenschap. Dergelijke tussenpersonen fungeerden als 'poortwachters' in ons onderzoek. Zonder de hulp van bepaalde sleutelfiguren was het onmogelijk geweest om migranten binnen bepaalde

9 Roggeveen en Van Meeteren (2013) concludeerden dat de sociale netwerken van Braziliaanse migranten in Amsterdam, met name tussen Brazilianen met en zonder verblijfsstatus, weinig geïntegreerd zijn en dat er onderling veel wantrouwen bestaat.

gemeenschappen te interviewen. Aan de andere kant ontmoetten we ook sleutelfiguren binnen andere gemeenschappen die de poort tot onderzoek (letterlijk) dichtielden. De redenen hiervoor waren niet altijd duidelijk. Enkele kerkelijke gemeenschappen en een migrantenorganisatie wilden niet meewerken omdat er volgens hen al genoeg onderzoek verricht was naar de positie van migranten zonder verblijfsvergunning in Nederland. Tijdens de veldwerkperiode merkten we verder dat een bepaalde groep migranten weinig gemotiveerd was om mee te doen aan het onderzoek omdat zij naar eigen zeggen “niet wilden dat er iets zou veranderen”. Met andere woorden: zij waren relatief tevreden met hun leven in de illegaliteit in Nederland en waren bang dat meer informatie over hun positie in hun nadeel zou werken. Ten slotte sloeg de meewerkende houding van een andere groep migranten om nadat geruchten de ronde deden dat de onderzoekers samen zouden werken met de overheid. Dit zijn enkele van de praktische barrières die een rol hebben gespeeld bij de uitvoering van het onderzoek naar migranten zonder verblijfsvergunning. Een ander aspect dat de participatiebereidheid beïnvloed kan hebben, is de mogelijk afhankelijke relatie waarin sommige migranten zonder verblijfsvergunning zich bevinden ten aanzien van andere migranten in hun sociale omgeving of steunorganisaties. Eerder onderzoek toont bijvoorbeeld aan dat migranten zonder verblijfsvergunning terughoudend kunnen zijn in het toegeven dat zij geld verdienen naast het leefgeld (de financiële ondersteuning) dat ze ontvangen van een steunorganisatie.

In ons onderzoek hebben we contact gelegd met migranten zonder verblijfsvergunning via migranten die we kenden via verschillende organisaties in Amsterdam, met name via religieuze instellingen en maatschappelijke steunorganisaties. Daarnaast maakten we van de gastvrijheid van een aantal van deze organisaties gebruik tijdens onze veldwerkperiode om migranten zonder verblijfsvergunning ook daar te interviewen: op locaties waar ze zich op hun gemak voelden. Tijdens het veldonderzoek waren we op verschillende dagen in de week aanwezig op deze locaties. We zijn het veldonderzoek gestart op twee locaties. Na een maand moesten we concluderen dat een van de locaties ongeschikt was, omdat we hier slechts één respondent hadden geworven, die we wegens beperkte openingstijden van de locatie in een café hebben geïnterviewd (deze locatie is daarom als interviewlocatie niet zichtbaar in de figuur). Na het wegvallen van deze locatie hebben we een alternatieve locatie toegevoegd (locatie 2), waar we na een periode ook geen nieuwe mogelijke interviewkandidaten meer troffen. Halverwege de veldwerkperiode hebben we nog een derde interviewlocatie toegevoegd (locatie 3), waar we op een gegeven moment vrij veel migranten kregen die mee wilden doen aan het onderzoek tot het

Figuur 20 Overzicht enquêterespondenten per interviewlocatie in de tijd

einde van de veldwerkperiode. Sommige migranten probeerden vanwege de financiële prikkel op verschillende interviewlocaties mee te doen aan het onderzoek, en werden herkend door de student-interviewers die op verschillende locaties interviews afnamen.¹⁰ Figuur 20 toont het aantal interviews dat we per locatie gedurende de veldwerkperiode gedaan hebben.

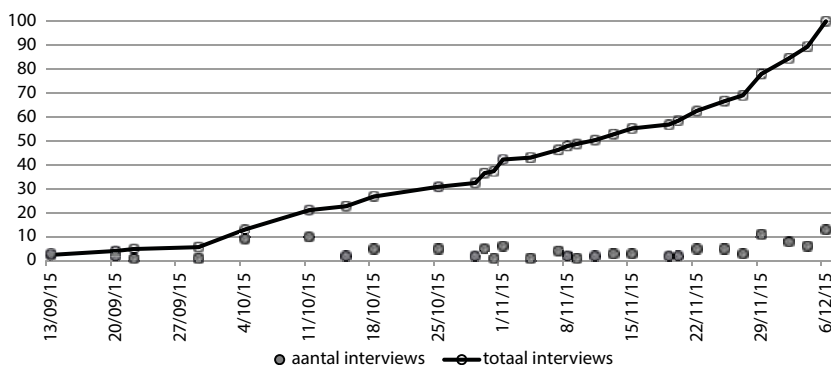
Naast de aanpassing van de interviewlocaties hebben we tijdens de uitvoering van het onderzoek ook besloten om zelf meerdere migranten te benaderen om mee te doen aan het onderzoek. In Figuur 21 is te zien hoe het aantal interviews over de periode van het veldonderzoek zich ontwikkelde. Hierin is duidelijk verbeeld dat we in de beginperiode van het onderzoek relatief weinig migranten interviewden. Omdat migranten twee weken de tijd hadden om door te verwijzen, konden we het onderzoek alleen voortzetten door meer migranten zelf te benaderen. Hierdoor ging de 'sneeuwbal' uiteindelijk toch rollen.

Doordat we veel verschillende nationaliteiten in ons onderzoek hebben betrokken, hadden we minder tijd om nadere contacten te maken binnen de afzonderlijke gemeenschappen.¹¹

Gedurende het veldonderzoek hebben we in totaal 23 migranten zelf benaderd (via persoonlijke contacten of contacten van steunorganisaties), de overige respondenten zijn door migranten die meededen aan het onderzoek geworven. Van deze 23 migranten verwezen 14 migranten geen kennissen

¹⁰ De gegevens uit deze interviews werden niet meegenomen in de onderzoeksanalyse.

¹¹ Onderzoeken die RDS-steekproefmethoden gebruiken werven meestal respondenten van dezelfde nationaliteit. Een uitzondering is het onderzoek naar laagbetaald werk in de Verenigde Staten waarbij werknemers geworven werden met uiteenlopende nationaliteiten, zowel met als zonder verblijfsstatus; zie Bernhardt e.a. 2008, Milkman e.a. 2010.

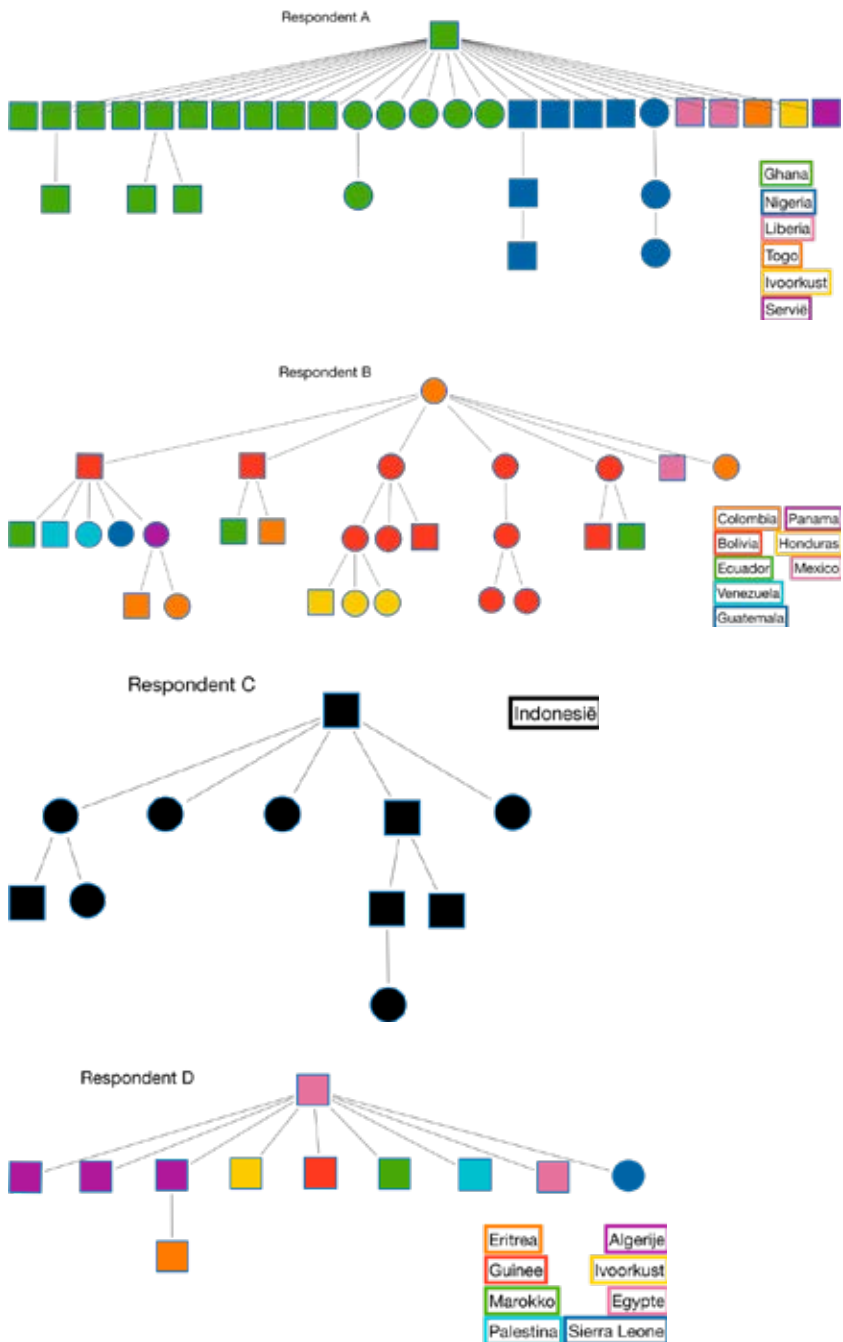
Figuur 21 Visualisatie enquêterespondenten in de tijd

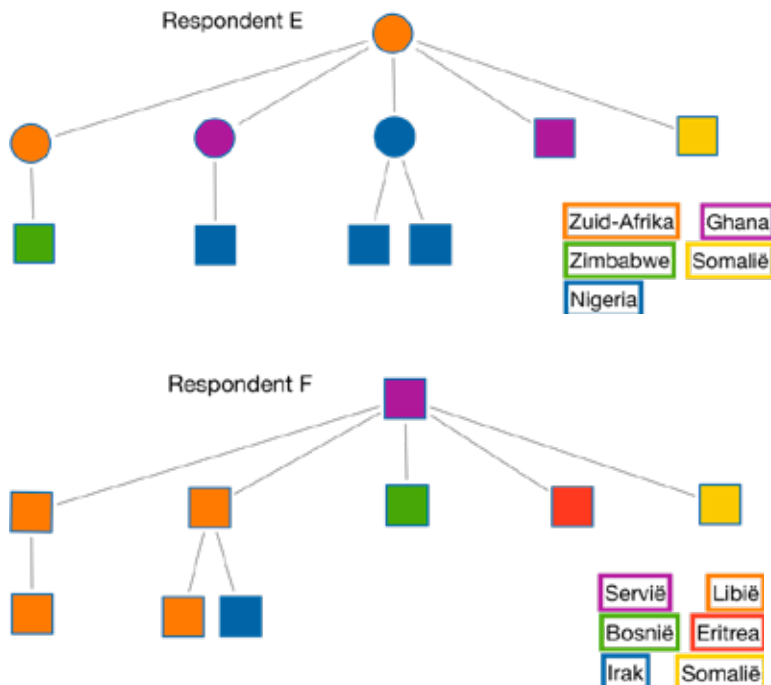
door, 9 migranten daarentegen brachten wel kennissen in contact met ons. Vanuit het initiële contact met respondent A wierven we uiteindelijk 33 respondenten, vanuit respondent B kwamen uiteindelijk 27 migranten naar ons onderzoek, vanuit respondent C en D beiden 10 anderen, respondent E en F beiden 9 anderen, vanuit respondent G en H beiden 3 anderen en respondent I wierf 2 andere respondenten voor ons onderzoek. Dit betekent niet dat deze initiële respondenten al die andere migranten naar ons doorverwezen, dit zijn ook mensen die via hun contacten met ons in contact kwamen en meededen aan het onderzoek. Tijdens het onderzoek hielden wij anoniem bij via welk initieel contact iemand was binnengekomen.¹² Het lukte ons om tot maximaal vier personen vanaf het initiële contact mensen te vinden die anderen motiveerden om mee te doen aan ons onderzoek.¹³ Waar ons initiële contact uit Indonesië enkel andere Indonesiërs wierf, net als een initieel contact uit Brazilië, brachten anderen ons tevens in contact met migranten van andere nationaliteiten. Respondent A introduceerde ons bij migranten vanuit de Afrikaanse gemeenschap, vooral uit Ghana en Nigeria (respondent A kwam zelf uit Ghana) en respondent B (uit Colombia) zorgde voor respondenten uit de Latijns-Amerikaanse gemeenschap. Hieronder in Figuur 22 zijn de wervingsgolven gevisualiseerd van de zes migranten die de meeste respondenten wierven.

12 Iedere respondent kreeg een individueel nummer waarmee we bijhielden via wie iemand naar ons verwezen was.

13 Voor een goede RDS-steekproef is het belangrijk om zoveel mogelijk te 'sneeuwballen' binnen de netwerken van de onderzoeksdoelgroep en tot ten minste tot 10 'waves' te komen. De representativiteit neemt toe met het aantal rondes dat bereikt wordt. Ook is het beter om met zo min mogelijk initiële contacten te starten om de steekproefselectie zo min mogelijk te beïnvloeden; zie Tyldum en Johnston 2013.

Figuur 22 Visualisatie wervingskanalen respondenten (vierkant: man; rond: vrouw)





We hebben aan iedere migrant die via een verwijzing van een eerder geïnterviewde migrant meedeed aan het onderzoek gevraagd wat de relatie was met degene die hem/haar had doorverwezen. Het grootste gedeelte van de migranten is verwezen door een vriend of kennis, slechts vier procent door familie, twee procent door een collega, en niemand door zijn of haar partner. Van degenen die niet door familie zijn doorverwezen, kent 30 procent hun werver minder dan een jaar, 30 procent kent diegene tussen één en vijf jaar en 26 procent kent diegene vijf jaar of meer. De meesten zijn dus doorverwezen door mensen die ze redelijk lange tijd kennen. Dit wijst erop dat de vertrouwensband tussen de rekruterende migranten en de gerekruteerde migranten zeer waarschijnlijk aanwezig was.

Aanvullende tabellen

Tabel 22 Soort bedrijf waar vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf werden aangetroffen door ISZW

Soort bedrijf	
Chinees(-Indisch) restaurant	27
restaurant, Italiaans/pizzeria	6
restaurant/eetcafé, overig	46
afhaal/snackbar	16
toko	3
café	10
restaurant/(eet)café, totaal	107
marktkraam	29
kapsalon	20
schoonmaak	18
scheepvaart	11
massage- en/of schoonheidssalon	14
supermarkt	12
bouw	11
groothandel	10
bakkerij	9
garage	8
land- en tuinbouw	7
au pair/oppas	7
hotel	6
uitzendbureau	5
slagerij	5
huishoudelijk werk	4
wasserette/stomerij	4
binnenvaart	4
scheepsbouw	3
schilder	3
ziekenhuis	3
carwash	2
fietsenwinkel	2
kledingzaak	2
moskee	2
slachterij	2
stichting	2
telefoonwinkel	2
thuiszorginstelling	2
transport	1

Soort bedrijf	
erotisch bemiddelingsbureau	1
fabriek	1
kerkgenootschap	1
klusjesman	1
krantenbezorging	1
manage	1
naaiatelier	1
pakketdienst	1
postbezorging	1
praktijk Chinese geneeskunde	1
technisch bedrijf	1
varkenshouderij	1
winkel	1
Totaal	332

Tabel 23 Omvang bedrijf/werkplek waar vreemdelingen werden aangetroffen

minder dan vijf werknemers	180
tussen 5 en 10	96
tussen 10 en 50	39
tussen 10 en 50	2
tussen 50 en 100	1
meer dan 500	3
onbekend	7

Tabel 24 Hoeveel illegaal werkende vreemdelingen aangetroffen op werkplek

1	207
2	67
3	25
4	12
>5	21
Totaal	332

Bibliografie

- Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten. Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan, 2020.
- ACVZ blog: 'Kwetsbaar en onzichtbaar: Migranten zonder geldige verblijfstitel', *Adviescommissie voor vreemdelingenzaken.nl*, 13 mei 2020. <https://www.adviescommissievoorvreemdelingenzaken.nl/actueel/nieuws/2020/05/12/blog-migratie-in-tijden-van-corona-4>
- ACVZ. Legale kanalen voor arbeidsmigranten: De Internationale, Europese en Nationale Context, Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken 2019.
- Ahmad, Ali Nobil. 'The labour market consequences of human smuggling: "illegal" employment in London's migrant economy', *Journal of Ethnic and Migration Studies* 2008/34, pp. 853-874.
- Alink, Fleur Barbara. Crisis als kans? Over de relatie tussen crises en hervormingen in het vreemdelingenbeleid van Nederland en Duitsland, Amsterdam: Amsterdam University Press 2006.
- Anderson, Bridget. *Doing the Dirty Work? The Global Politics of Domestic Labour*, Londen: Zed Books 2001.
- Anderson, Ruben. *Illegality, Inc.: Clandestine Migration and the Business of Bordering Europe*, Oakland: University of California Press 2014.
- Atak, Idil, Delphine Nakache, Elspeth Guild & François Crépeau. 'Migrants in Vulnerable Situations' and the Global Compact for Safe Orderly and Regular Migration', *Legal Studies Research Paper* no. 273/2018, Londen: Queen Mary University of London 2018.
- Bacon, David. *Illegal people: How globalization creates migration and criminalizes immigrants*, Boston: Beacon Press 2008.
- Bakker, Linda, René Bekkers, Jan Reitsma e.a. *Vrijwilligerswerk: stimulans voor tijdige participatie en integratie? Monitor- en evaluatieonderzoek vrijwilligerswerk door asielzoekers en statushouders die in de opvang verblijven*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2018, pp. 1-97.
- Benseddik, Ahmed & Marijke Bijl. *Onzichtbaar Achter Glas: Onderzoek naar de bijdrage van illegalen in de glastuinbouw van het Westland*, Den Haag: Stek/Okia 2004.
- Berg, Laurie. *Migrant rights at work: Law's precariousness at the intersection of immigration and labour*, New York: Routledge 2015.
- Bernhardt, Annette, Ruth Milkman, Nik Theodore e.a. *Broken Laws, Unprotected Workers: Violations of Employment and Labor Laws in America's Cities*, Chicago, New York, and Los Angeles: Center for Urban Economic Development, University of Illinois at Chicago, National Employment Law Project, and UCLA Institute for Research on Labor and Employment, 2009.
- Bernini, Paola & Godfried Engbersen. 'Koppeling en uitsluiting: over ongewenste en onbedoelde effecten van de Koppelingswet', *Nederlands Juristenblad* 1999/2, pp. 65-71.
- Berntsen, Lisa & Tesseltje de Lange, 'Employer Sanctions Instrument of Labour Market Regulation, Migration Control, and Worker Protection?', in: Conny Rijken & Tesseltje de Lange (red.), *Towards a Decent Labour Market for Low Waged Migrant Workers*. Amsterdam University Press 2018, pp. 207-230.
- Betts, Aleksander. 'Towards A "Soft Law" Framework for the Protection of Vulnerable Irregular Migrants', *International Journal of Refugee Law* 2010/22-2, pp. 209-236.
- Bloch, Alice, Nando Sigona & Roger Zetter. *Sans Papiers: The social and economic lives of undocumented migrants*, Londen: Pluto Press 2014.

- Bloch, Alice, Leena Kumarappan & Sonia McKay. 'Employer sanctions: The impact of workplace raids and fines on undocumented migrants and ethnic enclave', *Critical Social Policy* 2014/35-1, pp. 132-151.
- Bloch, Alice, & Sonia McKay. 'Employment, Social Networks and Undocumented Migrants: The Employer Perspective', *Sociology* 2015/49-1, pp. 38-55.
- Böcker, Anita. *Turkse migranten en sociale zekerheid: Van onderlinge zorg naar overheidszorg?*, Amsterdam: Amsterdam University Press 1994.
- Boeles, Pieter, 'Vraag & Antwoord: Wat heb je aan de status langdurig ingezetene in een andere lidstaat als je in Nederland economisch actief wilt zijn?' *Asiel- & Migrantenrecht* 2016/1, pp. 45-49.
- Bonjour, Saskia. *Grens en Gezin: Beleidsvorming inzake gezinsmigratie in Nederland, 1955-2005*, Amsterdam: Uitgeverij Aksant 2009.
- Bot, Michiel, 'Een stadspaspoort voor iedereen, ongeacht verblijfsstatus?', *Nederlands Juristenblad* 2020/6, pp. 389-396.
- Bottenberg, Marieke & Janssen, Marie-Louise, *De positie van Chinese masseuses in de Chinese beautybranche in Nederland*, Driebergen: KLPD 2012.
- Bouts, Rafaël, Ties Coenen & Robbert van Dijk. *Een goede zaak: Onderzoek naar veilige aangifte voor ongedocumenteerden* (praktijkonderzoek in samenwerking met Stichting Los), Utrecht: Hogeschool Utrecht 2016.
- Broeders, Dennis & Godfried Engbersen. 'The fight against illegal migration: Identification policies and immigrants' counterstrategies', *American Behavioral Scientist* 2007/50-12, pp. 1892-1609.
- Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel (BNRM), *Slachtoffermonitor 2015-2019*, 2020, p. 39.
- Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel (BNRM), *5^{de} Rapportage*, 2007.
- Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel (BNRM), *Arbeidsuitbuiting*, 2021.
- Burgers, Jack & Godfried Engbersen (red.), *De ongekende stad I: Illegale vreemdelingen in Rotterdam*, Amsterdam: Boom, 1999.
- Carling, Jorgen. 'Unauthorized migration from Africa to Spain', *International Migration* 2007/45-4, pp. 1-37.
- Carrera, Sergio & Elspeth Guild. 'An EU Framework on Sanctions Against Employers of Irregular Immigrants: Some Reflections on the Scope, Features & Added Value', *CEPS Policy Brief* 2007, 140.
- Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV), *Handreiking Integrale Aanpak Arbeidsuitbuiting*, 2021.
- Chauvin, Sébastien & Blanca Garcés-Mascareñas. 'Beyond informal citizenship: The new moral economy of migrant illegality', *International Political Sociology* 2012/6, pp. 241-259.
- Chauvin, Sébastien, Blanca Garcés-Mascareñas & Albert Kraler. 'Working for Legality: Employment and Migrant Regularization in Europe', *International Migration* 2013/51-6, pp. 118-131.
- Cholewinski, Ryszard. 'The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration', in: Paul Minderhoud, Sandra Mantu & Karin Zwaam (red.), *Caught In Between Borders: Citizens, Migrants and Humans*, Tilburg: Wolf Legal Publishers 2019, pp. 315-326.
- Clandestino. *Size and development of irregular migration to the EU: Counting the uncountable: Data and trends across Europe*. Clandestino research project. Comparative Policy Brief 2009.
- Cornelius, Wayne, Phillip Martin & James Hollifield (red.), *Controlling Immigration: A Global Perspective*, 2^{de} ed., Stanford: Stanford University Press 2004.
- Crépeau, François & Bethany Hastie. 'The case for 'firewall' protections for irregular migrants: Safeguarding fundamental rights', *European Journal of Migration and Law* 2015/17-2-3, pp. 157-183.

- De Kinderombudsman. Nederlandse kinderen ontkoppeld. Als de verblijfsstatus van je ouders je levensstandaard bepaalt, Den Haag: KOM014/2017.
- Della Torre, Lucia. 'Botum-up approaches to the regularisation of undocumented migrants', in: Conny Rijken & Tesseltje de Lange (red.), *Towards a Decent Labour Market*, pp. 231-246.
- Della Torre, Lucia & Tesseltje de Lange, 'The "importance of staying put": third country nationals' limited intra-EU mobility rights', *Journal of Ethnic and Migration Studies* 2018/44-9, pp. 1409-1424.
- Delvino, Nicola. European cities and migrants with irregular status: Municipal initiatives for the inclusion of irregular migrants in the provision of services. Report for the 'City initiative on migrants with irregular status in Europe' (C-Mise). Oxford: COMPAS, University of Oxford 2017.
- Derckx, Veelke. 'Medische zorg aan irreguliere migranten: een status quo'. *Tijdschrift voor Gezondheidsrecht* 2017/41-2, pp. 121-134.
- Derckx, Veelke. The right to health care for illegally residing foreign nationals in the Netherlands, 2021 (proefschrift UU).
- Dijkema, Jasper, Peter Bolhuis & Mirjam Engelen. *Grenzen verleggen. Een onderzoek naar grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling in 2006*. Onderzoek in opdracht van Algemene Bond Uitzendondernemingen, Zoetermeer: Research voor Beleid 2006.
- Düvell, Frank (red.), *Illegal Immigration in Europe: Beyond Control?*, New York: Palgrave Macmillan 2006.
- Dzananovic, Dario. The Plight of the Unauthorized Stayer. Faith-Bases Organizations and Local Governments Challenge the State's Legal Monopoly over Migration (oratie Radboud Universiteit), Nijmegen: Radboud Universiteit 2020.
- Eijl, Corrie van. *Tussenland: Illegaal in Nederland, 1945-2000*, Hilversum: Uitgeverij Verloren 2012.
- Eleveld, Anja & Franca van Hooren. 'The governmentalization of the trade union and the potential of union-based resistance. The case of undocumented migrant domestic workers in the Netherlands making rights claims', *Social & Legal Studies* 2018/27-5, pp. 596-615.
- Engbersen, Godfried. 'De illegale vreemdeling', in: Jack Burgers & Godfried Engbersen (red.), *De ongekende stad 1: Illegale vreemdelingen in Rotterdam*, Amsterdam: Boom 1999, pp. 11-29.
- Engbersen, Godfried, Joanne van der Leun & Paula Willems. *Over de verwevenheid van illegaliteit en criminaliteit*, Utrecht: Onderzoeksschool Arbeid, Welzijn, Sociaal-economisch, Bestuur Research Papers, Utrecht 1995.
- Engbersen, Godfried, Joanne van der Leun, Richard Staring e.a. *De ongekende stad 2: Inbedding en uitsluiting van illegale vreemdelingen*, Amsterdam: Boom 1999.
- Engbersen, Godfried & Dennis Broeders. 'The State versus the Alien: Immigration Control and Strategies of Irregular Immigrants', *West European Politics* 2009/32-5, pp. 867-885.
- Europese Commissie, *Mededeling over de EU-strategie voor de bestrijding van mensenhandel 2021-2025*, 14 april 2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0171&from=nl>
- Europese Commissie, *Nieuwe migratie- en asielpact*, 23 september 2020, COM(2020) 609.
- Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI). *Safeguarding irregularly present migrants from discrimination*. Brussel: ECRI Algemene beleidsaanbeveling 2016/16.
- European Migration Network (2017). *Illegal employment of third-country nationals in the European Union – Synthesis Report*. Brussels: European Migration Network.
- FairWork, 'Impact van corona op ongedocumenteerden in Nederland', Fairwork.nu, 6 mei 2020. <https://www.fairwork.nu/2020/05/06/impact-van-corona-op-ongedocumenteerden-in-nederland/>
- Fine, Janice, Worker Centers: Organizing Communities at the Edge of the Dream. Ithaca, NY: ILR Press 2006.

- FNV. Schimmenspel: Hoe Nederland hopeloos achterloopt als het gaat om de rechten van huishoudelijk werkers. Utrecht: FNV 2012.
- Franssen, Edith. 'De Wet Aanpak Schijnconstructies: wijzigingen met betrekking tot de loonbetaling', *ArbeidsRecht* 2015/53.
- Freedland, Mark & Cathryn Costello. 'Migrant work and the division of labour law', in: Cathryn Costello, & Mark Freedland (red.), *Migrants at Work: immigration and vulnerability in labour law*, Oxford: Oxford University Press 2014, pp. 1-28.
- Fresnoza-Flot, Asuncion. 'The Catholic Church in the Lives of Irregular Migrant Filipinas in France: Identity Formation, Empowerment and Social Control', *The Asia Pacific Journal of Anthropology* 2010/11:3-4, pp. 345-361.
- Genova, Nicholas de. 'Migrant 'illegality' and deportability in everyday life', *Annual Review of Anthropology* 2002/31-1, pp. 419-447.
- Genova, Nicholas de. Working the boundaries: Race, space and 'illegality' in Mexican Chicago. Durham, Londen: Duke University Press 2005.
- Ghaesi, Masood, Peter Nijkamp & Piet Rietveld. *Unknown diversity: A study on undocumented migrant workers in the Dutch household sector*. Research memorandum 2013-7. Amsterdam: Vrije Universiteit 2013.
- Gordon, Jennifer. 'We Make the Road by Walking: Immigrant Workers, the Workplace Project, and the Struggle for Social Change', *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review* 1995/30-2, pp. 407-450.
- Goudsmit, Stans. 'Hebben uitgeprocedeerde asielzoekers recht op opvang?' *NJB blog*, 7 november 2014. <https://njb.nl/blogs/hebben-uitgeprocedeerde-asielzoekers-recht-op-opvang/>
- Graauw, Els de. 'Municipal ID cards for undocumented immigrants: Local bureaucratic membership in a federal system', *Politics & Society* 2014/42-3, pp. 309-330.
- Granovetter, Mark. 'The strength of weak ties', *American Journal of Sociology* 1973/78-6, pp. 1360-1380.
- Groenendaal, A.J.M. van. Dilemma's van regelgeving; de regularisatie van illegale buitenlandse werknemers 1975-1983: een case studie naar het functioneren van regels als instrument van overheidsbeleid. Alphen a/d Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink 1986.
- Groenendijk, Kees & Anita Böcker. 'Het schatten van de onschatbaren. Aantallen illegalen, beeld van een categorie of van de schatter', *Migrantenstudies* 1995/11-2, pp. 117-128.
- Groenendijk, Kees & Tesseltje de Lange. 'Hof van Justitie EU C-311/13 *Tümer*', *Jurisprudentie Vreemdelingenrecht* 2015/2.
- Groenewoud, Maikel & Coen van Rij. *Naleving van de Wet Arbeid Vreemdelingen in 2006. Onderzoek over werkgevers*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek 2007.
- Grzymala-Kazłowska, Aleksandra. 'From ethnic cooperation to in-group competition: Undocumented Polish workers in Brussels', *Journal of Ethnic and Migration Studies* 2005/31-4, pp. 675-697.
- Haas, Hein de. 'The Myth of Invasion: the inconvenient realities of African migration to Europe', *Third World Quarterly* 2008/29-7, pp. 1305-1322.
- Hagan, Jacqueline Maria. *Deciding to be Legal: A Maya Community in Houston*, Philadelphia: Temple University Press 1994.
- Hagan, Jacqueline Maria. 'Social networks, gender, and immigrant incorporation: Resources and constraints', *American Sociological Review* 1998/63-1, pp. 55-67.
- Havinga, T. & J. Hoevenaars. 'Het Hof van Justitie van de EU en de rechtsbescherming van burgers', *Nijmegen Sociology of Law Working Papers Series* 2014/4.

- Heijden, Peter van der, Ger van Gils, Maarten Cruyff e.a. *Een schatting van het aantal in Nederland verblijvende illegale vreemdelingen in 2005*, Rapport in opdracht van het Ministerie van Justitie. Utrecht: Universiteit Utrecht 2006.
- Heijden, Peter van der, Maarten Cruyff & Ger van Gils. *Schattingen illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen 2009*, Rapport voor Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum Ministerie van Veiligheid en Justitie. Utrecht: Universiteit Utrecht 2011.
- Heijden, Peter van der, Maarten Cruyff & Ger van Gils. *Schattingen illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen 2012-2013*. Rapport voor Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum Ministerie van Veiligheid en Justitie. Utrecht: Universiteit Utrecht 2015.
- Heijden, Peter van der, Maarten Cruyff & Ger van Gils, *Schattingen onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen 2017-2018*, Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum 2020.
- Hendriks, Aart & Brigit Toebes, 'Recht op toegankelijke zorg ook voor vreemdelingen', *Nederlands Juristenblad* nr. 19 2016/949.
- Hermansson, Linus, Anna Lundberg, Sabine Gruber e.a. 'Firewalls: A Necessary Tool to Enable Social Rights for Undocumented Migrants in Social Work', *International Social Work* 2020, pp. 1-15.
- Hiah, Jing & Richard Staring. "Maar Hollanders zouden zeggen dat het uitbuiting is ...": Chinese restauranthouders en illegale Chinezen over werken bij "de Chinees". *Tijdschrift voor Criminologie* 2013/55-1, pp. 44-58.
- Hiah, Jing & Richard Staring. "But the Dutch would call it exploitation". Crimmigration and the moral economy of the Chinese catering industry in the Netherlands', *Crime, Law & Social Change* 2016/66-1, pp. 83-100.
- Hondagneu-Sotelo, Pierrette. *Domestica: Immigrant Workers Cleaning and Caring in the Shadows of Affluence*, Berkeley: University of California Press 2001.
- Hoogteijling, E.M.J. *Raming van het aantal niet in de GBA geregistreerden*, Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek 2002.
- HRW, 'Italy: Flawed Migrant Regularization Program. Opportunity to Learn Lessons for Future', *Human Rights Watch* 18 December 2020, beschikbaar via: <https://www.hrw.org/news/2020/12/18/italy-flawed-migrant-regularization-program>
- Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid. *Meerjarenplan 2015-2018*, Den Haag: Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2014.
- Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid. *Jaarplan 2015*, Den Haag: Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2016.
- Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid. *Jaarverslag 2016*, Den Haag: Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2017.
- Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid. *Jaarverslag 2017*, Den Haag: Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2018.
- Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid. *Jaarplan 2021*, Den Haag: Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2020.
- Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid. *Jaarverslag 2020*, Den Haag: Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2021.
- Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid. *Rapport arbeidsmigranten*, Den Haag: Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2021.
- Internationale Arbeidsorganisatie, *Labour inspection in Europe: undeclared work, migration, trafficking* (LAB/ADMIN Working Document No. 7) 2010.

- Internationale Arbeidsorganisatie. *Promoting Fair Migration, General Survey concerning the migrant worker instruments*, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (CEACR), Report III (Part 1B), International Labour Conference, 105th Session, Geneva: International Labour Office 2016
- Internationale Organisatie voor Migratie. *Maandelijks cijfers vrijwillig vertrek IOM*, overzicht 9 april 2021, beschikbaar via: <https://iom-nederland.nl/cijfers/maandelijks-cijfers-vrijwillig-terugkeer-2008-heden>
- Jandl, Michael. 'Irregular migration, human smuggling, and the Eastern enlargement of the European Union', *International Migration Review* 2007/41-2, pp. 75-101.
- Joppke, Christian. 'Why liberal states accept unwanted immigration', *World Politics* 1998/50, pp. 266-293.
- Klap, Arnout & Tesseltje de Lange. 'Marktordening via het werkgeversbegrip van de Wet arbeid vreemdelingen', *Sociaal Maandblad Arbeid* 2008/63-10, pp. 390-396.
- Koene, Niels & Aysegül Avci. 'Nieuwe boeteregels Wet arbeid vreemdelingen (Wav)', *Arbeidsrecht* 2017/9, pp. 9-13.
- Koppes, Sabine. *Valse hoop of bittere noodzaak: Opvang van mensen zonder verblijfsrecht*. Rapport in opdracht van Amnesty International en Stichting Los. Amsterdam: Amnesty International/ Rotterdam: Stichting Los 2017.
- Kox, Mieke. *Het leven gaat door. Een onderzoek naar de effecten van het illegalenbeleid op het leven van uitgeprocedeerde asielzoekers in Utrecht*, Utrecht: Stichting Los 2009.
- Kromhout, Mariska, H. Wubs & E.M.T. Beenackers. *Illegaal verblijf in Nederland: een literatuuronderzoek*, Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum, Ministerie van Justitie 2008.
- Krop, Pieter Jurjen. *De handhaving van het verbod op illegale tewerkstelling. De verhouding tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving in de Werkgeverssanctierichtlijn, Nederland en Duitsland*. Hoofddorp: Boom Juridische Uitgevers 2014.
- Krop, Pieter Jurjen. 'Keten aansprakelijkheid bij bestuurlijke boetes voor illegale tewerkstelling', *Tijdschrift voor Bouwrecht* 2018/3, pp. 29-33
- Kusumastuti, Arista. *Coping with vulnerabilities: A study on vulnerabilities and coping strategies of undocumented Indonesian migrants in the Netherlands* (master thesis), Tilburg: Tilburg University 2017.
- Lange, Tesseltje de. *Staat, markt en migrant: De regulering van arbeidsmigratie naar Nederland 1945-2006*. Hoofddorp: Boom Juridische Uitgevers 2007.
- Lange, Tesseltje de. 'The privatization of control over labour migration in the Netherlands: in whose interest?' *European Journal of Migration and Law* 2011/13-2, pp. 185-200.
- Lange, Tesseltje de. 'De verborgen schat van artikel 23 WAV', *Journaal Vreemdelingenrecht* 2011/1-4, pp. 20-29,
- Lange, Tesseltje de, Elles Besselsen, Soumaya Rahouti e.a. *Van azc naar een baan: De Nederlandse regelgeving over en praktijk van arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam 2017.
- Lange, Tesseltje de. 'Vrijwilligerswerk door vreemdelingen: klem tussen botsende beleidsvelden', in: Jaco Dagevos, Arend Odé, Pascal Beckers e.a. (red.), *Nieuwe wegen voor Vluchtelingen in Nederland*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2018, pp. 213-228 .
- Lange, de Tesseltje 'Het recht op een bankrekening voor vreemdelingen in Nederland', *Asiel- & Migrantenrecht* 2020-6/7, pp. 296-301.

- Lange, Tesseltje de & Ezgi Özdemir. *Asielzoekers & daadwerkelijke toegang tot werk in Nederland* (intern rapport), Nijmegen: Centrum voor Migratierecht 2020.
- Lange, Tesseltje de & Kees Groenendijk. 'The EU's legal migration acquis: Patching up the patchwork', *European Policy Centre* 2021, pp. 1-26.
- Lange, Tesseltje de. *Welcoming Talent. European Migration Law Has a Part to Play*. (oratie Radboud Universiteit), Nijmegen: Radboud Universiteit 2021.
- Lee, Everett S. 'A theory of migration', *Demography* 1966/3-1, pp. 47-57.
- Leerkes, Arjen. 'I am just trying to live my life; statusdilemma's en criminaliteit bij illegale migranten met een asielachtergrond', *Migrantenstudies* 2007/23-3, pp. 180-206.
- Leerkes, Arjen. *Illegal Residence and Public Safety in the Netherlands*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2009.
- Leerkes, Arjen. Marion van San, Godfried Engbersen e.a. *Wijken voor illegalen. Over ruimtelijke spreiding, huisvesting en leefbaarheid*, Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer, Den Haag: Sdu Uitgevers 2004.
- Lestrade, Sjarai. De strafbaarstelling van arbeidsuitbuiting in Nederland. Een toetsing op basis van internationale mensenrechten, internationale en Europese anti-mensenhandelregelgeving en de grondslagen van het strafrecht (Staat en Recht nr. 39) (dissertatie, Radboud Universiteit Nijmegen), Deventer: Wolters Kluwer 2018.
- Leun, Joanne van der. Looking for Loopholes: Processes of Incorporation of Illegal Immigrants in the Netherlands, Amsterdam: Amsterdam University Press 2003.
- Leun, Joanne van der. 'Excluding illegal migrants in The Netherlands: Between national policies and local implementation', *West European Politics* 2006/29-2, pp. 310-326.
- Leun, Joanne van der & Robert Kloosterman. 'Going Underground: Immigration Policy Changes and Shifts in Modes of Provision of Undocumented Immigrants in the Netherlands', *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 2006/97-1, pp. 59-68.
- Leun, Joanne van der & Maria Iliès. *Undocumented Migration: Counting the Uncountable. Data and Trends across Europe*, Clandestino Project, Country Report The Netherlands 2008.
- Leun, Joanne van der & Harmen Bouter. 'Gimme Shelter: Inclusion and Exclusion of Irregular Immigrants in Dutch Civil Society', *Journal of Immigrant & Refugee Studies* 2015/13-2, pp. 135-155.
- Liempt, Ilse van. *Navigating Borders: Inside Perspectives on the Process of Human Smuggling into the Netherlands*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2007.
- Mahler, Sarah J. *American Dreaming: Immigrant Life on the Margins*. Princeton: Princeton University Press 1995.
- Massey, Douglas S. & Karen A. Pren. 'Unintended Consequences of US Immigration Policy: Explaining the Post-1965 Surge from Latin America', *Population and development review* 2012/38-1, pp. 1-29.
- McIlwaine, Cathy. 'Legal Latins: Creating Webs and Practices of Immigration Status among Latin American Migrants in London', *Journal of Ethnic and Migration Studies* 2015/43-3, pp. 493-511.
- McKay, Sonia, Eugenia Markova & Anna Paraskevopoulou. *Undocumented Workers' Transitions: Legal Status, Migration, and Work in Europe*. Londen: Routledge 2012.
- Meeteren, Masja van. *Irregular migrants in Belgium and the Netherlands: Aspirations and incorporation*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2014.
- Milkman, Ruth, Ana Luz González, Victor Narro e.a. *Wage theft and workplace violations in Los Angeles: the failure of employment and labor law for low-wage workers*. Los Angeles: Institute for Research on Labor and Employment University of California 2010.
- Minderhoud, Paul. 'De koppeling van voorzieningen aan het verblijfsrecht van vreemdelingen'. *Migrantenrecht* 1994/9, pp. 179-186.

- Ministerie van Veiligheid en Justitie. *Rapportage Vreemdelingenketen – periode januari-december 2016*, Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie 2017.
- Mosselman, Marco & Coen van Rij. *Naleving van de Wet arbeid vreemdelingen Een eerste onderzoek onder werkgevers*, Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek 2005.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel, Slachtoffermonitor Mensenhandel 2015-2019.
- Nicholls, Walter J. 'Policing Immigrants as Politicizing Immigration: The Paradox of Border Enforcement', *ACME: An International E-Journal for Critical Geographies* 2015/14-2, pp. 512-521.
- Nollkaemper, André, *Kern van het Internationaal Publiekrecht*, Boom Uitgevers 2018.
- Nowak, Manfred. 'The Need for a World Court of Human Rights', *Human Rights Law Review* 2007/7-1, pp. 251-259.
- Oers, Ricky van & Paul Minderhoud. 'The Dutch position in the 'battle for brains'. An overview of Dutch policy and legislation on highly skilled labour migration'. *Nijmegen Migration Law Working Papers Series* 2012/01. Nijmegen: Radboud Universiteit 2012.
- Olfers, Sjoerd Klaas. 'Arbeidsmigrant of vluchteling? Achtergronden van de Spaanse migratie naar Nederland, 1960-1980', Working paper 5, Amsterdam: Centrum voor de Geschiedenis van Migranten 2004.
- Ombudsman Metropool Amsterdam, Onzichtbaar: Onderzoek naar de leefwereld van ongedocumenteerden in Amsterdam en Nederland, Ombudsman Metropool Amsterdam 2021.
- Oort, M. van, Kulu-Glasgow, I. & de Bakker, D. *Gezondheidsklachten van illegalen: Een landelijk onderzoek onder huisartsen en spoedeisende hulp afdelingen*, Utrecht: Nivel 2010.
- Oudejans, Nanda, 'The Right not to Have Rights: A New Perspective on Irregular Immigration', *Political Theory* 2019/47(4), pp. 447-474.
- Papademetriou, Demetrios & Philip Martin. *The unsettled relationship: labor migration and economic development*. Westport, CT: Greenwood Press 1991.
- Parrenas, Rhacel Salazar. *Servants of Globalization. Women, Migration and Domestic Work*, Stanford: Stanford University Press 2001.
- Paspalanova, Mila, 'Identifying and Assessing the Development of Populations of Undocumented Migrants: The Case of Undocumented Poles and Bulgarians in Brussels'. FEEM Working Paper No. 65.2006, Fondazione Eni Enrico Mattei.
- Paul, Regine. *Political economy of border drawing. Arranging Legality in European Labor Migration Policies*, Berghahn Books 2015.
- PICUM. *Employers' sanctions: impacts on undocumented migrant workers' rights in four EU countries*. position paper, Brussel: Platform for International Cooperation Undocumented Migrants 2015.
- PICUM. *Werknemers zonder wettig verblijf: Richtlijnen voor het indienen van een effectieve klacht inzake uitbuiting of misbruik in het kader van tewerkstelling*, Brussel: PICUM 2017.
- PICUM. *City of rights: Ensuring health care for undocumented residents*, Brussels: PICUM 2017.
- PICUM. *Regularising undocumented people in response to the COVID-19 pandemic*, Brussel: PICUM 2020.
- Piore, Michael. *Birds of passage: Migrant labor and industrial societies*, Cambridge: Cambridge University Press 1979.
- Pluymen, Manon. *Niet toelaten betekent uitsluiten: Een rechtssociologisch onderzoek naar de rechtvaardiging en praktijk van uitsluiting van vreemdelingen van voorzieningen*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2008.
- Popma, Jan. 'Inkrimping Arbeidsinspectie in strijd met ILO Verdrag 81', *Academie voor Arbeidsrecht, ARBAC* 2011.

- Ravenstein, Ernest George. 'The laws of migration', *Journal of the Royal Statistical Society* 1889, pp. 241-301.
- Rijken, Conny, 'Balancing public health and economic interests whilst creating new opportunities for labor migrants', in: E. Aarts, H. Fleuren, M. Sitskoorn, & T. Wilthagen (red.), *The new common: How the COVID-19 pandemic is transforming society* (pp. 197-202)., Springer 2021.
- Ristra-Peeters, Marjon. 'Een ongelukkige deal. Afschaffing discretionaire bevoegdheid staatssecretaris', *Asiel&Migrantenrecht* 2021, nr. 4, pp. 221-228.
- Roest, M.P.P. & E. Krens. 'Ontslag van illegale werknemers: de balans na ruim twintig jaar rechtspraak', *ArbeidsRecht* 1996/31.
- Roggeveen, Suzanne & Masja van Meeteren. 'Beyond community: An analysis of social capital and the social networks of Brazilian migrants in Amsterdam', *Current Sociology* 2013/6-7, pp. 1078-1096.
- Roosblad, Judith. *Vakbonden en immigranten in Nederland (1960-1997)*, Amsterdam: Uitgeverij Aksant 2002.
- Ruhs, Martin & Bridget Anderson. 'Semi-compliance and illegality in migrant labour markets: An analysis of migrants, employers and the state in the UK', *Population, Space and Place* 2009/16-3, pp. 195-211.
- Ryan, Louise & Rosemary Sales. 'Family Migration: The Role of Children and Education in Family Decision-making Strategies of Polish Migrants in London', *International Migration* 2013/51-2, pp. 90-103.
- Ryan, B. & V. Mantouvalou. 'The Labour and Social Rights of Migrants in International Law', in: *Human Rights and Immigration*, R. Rubio-Marin (red.), Oxford: OUP 2014, p. 190.
- Samers, Michael. "'Here to work": Undocumented Immigration in the United States and Europe', *The SAIS Review of International Affairs* 2001/21-1, pp. 131-145.
- Sancho Alonso, Irina de. 'Access to labour rights for undocumented workers', CEPS Policy brief. CEPS Centre for European Policy Studies 2007/140, pp. 10-14.
- Saul, Ben, David Kinley & Jacqueline Mowbray. *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Oxford: OUP 2014.
- Scheers, Erik. 'Ruim werkgeversbegrip vreemdelingen begrensd', *Tijdschrift Arbeidsrechtpraktijk* 2016/4, pp. 20-26.
- Schuster, Lisa. 'The Continuing Mobility of Migrants in Italy: Shifting between Places and Statuses', *Journal of Ethnic and Migration Studies* 2005/31-4, pp. 757-774.
- Sigona, Nando. "'I have too much baggage": the impacts of legal status on the social worlds of irregular migrants', *Social Anthropology* 2012/20-1, pp. 50-65.
- Sikkel, Dirk, Peter van der Heijden & Ger van Gils. *Methoden voor omvangschattingen van verborgen populaties, met name illegalen*, WODC rapport, Meppel: Boom Juridische Uitgevers 2006.
- Snel, Erik, Sanne van de Pol, Jack Burgers e.a. 'Arbeidsmigranten uit Polen, Roemenië en Bulgarije in Den Haag: Sociale leefsituatie, arbeidspositie en toekomstperspectief', Erasmus Universiteit Rotterdam 2010.
- Srikantiah, Jayashri. 'Perfect Victims and Real Survivors: The Iconic Victim in Domestic Human Trafficking Law', *Boston University Law Review* 2007/87, pp. 157-211.
- Staring, Richard & José Aarts. *Jong en illegaal in Nederland. Een beschrijvende studie naar de komst en het verblijf van onrechtmatig verblijvende (voormalige) alleenstaande minderjarige vreemdelingen en hun visie op de toekomst*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010.

- Staring, Richard & René van Swaaningen. 'Irreguliere migratie en illegaal verblijf: beleid, conflicten en contradicties', *Tijdschrift over Cultuur & Criminaliteit* 2013/3-1, pp. 3-14.
- Staring, Richard & Marieke Kox. 'Safe havens voor onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen: Veiligheid en toezicht op irreguliere migratie via hulpverleningsorganisaties', *Tijdschrift over Cultuur & Criminaliteit* 2016/6-3, pp. 71-90.
- Taselaar, Arjen. 'Arbeidsmigratiebeleid in Nederland en Europa', *Internationale Spectator* 2006/60-7/8, pp. 347-350.
- Teunissen, Erik, Laura van den Bosch, Eric van Bavel e.a. 'Mental health problems in undocumented and documented migrants: a survey study.' *Family practice* 2014/31-5, pp. 571-577.
- Timmerman, Ruben, Arjen Leerkes, Richard Staring e.a. "'Free In, Free Out": Exploring Dutch Firewall Protections for Irregular Migrant Victims of Crime', *European Journal of Migration and Law* 2020/22-3, pp. 427-455.
- Torensma, Marieke, Natalia Skowronek, Tesseltje de Lange e.a., 'De positie van ongedocumenteerde arbeidsmigranten in de covid-19 crisis: lessen uit onderzoek voor beleid en praktijk', *Pharos* 2021, pp. 1-8.
- Triandafyllidou, Anna & Ankica Kosic. 'Polish and Albanian workers in Italy: Between legality and undocumented status', in: Franck Düvell (red.), *Illegal Immigration in Europe: Beyond Control?*, New York: Palgrave Macmillan 2006, pp. 106-137.
- Tyldum, Guri & Lisa Johnston. *Applying Respondent Driven Sampling to Migrant Populations: Lessons from the Field*, Londen: Palgrave Macmillan 2014.
- Visser, J., & R. van Zevenbergen. *Illegale tewerkstelling verkend*. Eindrapport, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2001.
- Visser, Suzanne de, Floor Volker, Ruud Hoevenagel, Auke Witkamp & Mirjam Engelen. *De markt voor dienstverlening aan huis: Onderzoek naar vraag- en aanbodzijde*, Zoetermeer: Panteia 2014.
- Volder, Eefje de, 'Trafficking in the Domestic-Work Sector in the Netherlands: A Hidden Phenomenon', *Journal of Immigrant & Refugee Studies* 2017/15-2, pp. 140-154.
- Walaardt, Tycho. 'New refugees? Manly war resisters prevent an asylum crisis in the Netherlands', in: Marlou Schrover & Deidre Moloney (red.), *Gender, Migration and Categorization: Making distinctions between migrants in Western countries, 1945-2010*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2013, pp. 75-104.
- Waldinger, Roger & Michael I. Lichter. *How the Other Half Works: Immigration and the Social Organization of Labor*, Berkeley: University of California Press 2003.
- Walsum, Sarah van. 'Regulating Migrant Domestic Work in the Netherlands: Opportunities and Pitfalls', *Canadian Journal of Women and the Law* 2011/23, pp. 141-165.
- Wijkhuijs, L., A. Galloway, M. Kromhout e.a. Pardon? Evaluatie van de Regeling afwikkeling nalatenschap oude Vreemdelingenwet. WUDOC 2011.
- Zeeuw, Huib de. 'Geen inkomsten en rechten: het onzichtbare leed in de schaduw economie', *Wordt Vervolgd* 2020, Amnesty International.
- Zhang, Sheldon X., Michael W. Spiller, Brian K. Finch & Yang Qin. 'Estimating labor trafficking among unauthorized migrant workers in San Diego', *The Annals of the American Academy* 2014/653, pp. 65-86.
- Zuidam, Marco & Douwe H. Grijpstra. 'Over de Grens; Een onderzoek naar illegale activiteiten op het gebied van uitzendarbeid', Leiden: Research voor Beleid 2004.