

Samenvatting Schattingen onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen 2017 – 2018 (Peter G.M. van der Heijden e.a., oktober 2020)

Achtergronden en probleemstelling

Het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft ten behoeve van het vreemdelingenbeleid behoefte aan een beeld van de ontwikkeling van het aantal onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen. Sinds 2000 worden er daarom schattingen gemaakt van het aantal vreemdelingen in Nederland zonder verblijfsrecht. Met het beschikbaar komen van de nieuwe schatting is er een reeks van schattingen verkregen voor een 20-jarige periode van 1997 tot medio 2018. De schattingen worden gemaakt met een vangst-hervangst methode. Deze groep methoden biedt een aantal duidelijke voordelen, zoals betrekkelijk lage kosten, een adequate theoretisch-statistische onderbouwing, expliciete assumpties en duidelijkheid over gevolgen van schending van die assumpties. De specifieke methode waarmee de 20-jarige reeks is gemaakt, het afgeknotte Poisson regressiemodel, is in een internationale vergelijking aangemerkt als een methode die voor het schatten van een populatieomvang voldoet aan wetenschappelijke kwaliteitseisen.

De probleemstelling voor het nieuwe onderzoek luidt als volgt:

*Wat was in de periode medio 2017-medio 2018 naar schatting de omvang van de populatie van onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen? Wat is de trendmatige ontwikkeling van de geschatte omvang van het aantal vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf in Nederland, wanneer de nieuwe schatting met de vorige schattingen wordt vergeleken?
Welke zekerheid kan aan de schatting worden verbonden?*

Het belangrijkste doel van de schattingen is het kunnen volgen van de ontwikkeling van de omvang en samenstelling van de populatie vreemdelingen zonder verblijfsrecht. De gedachte was, en blijft, dat de mate waarin de schattingsmethoden realistische veronderstellingen maken over de gebruikte data niet goed is te bepalen, maar dat we er van uit gaan dat een eventuele schending van de veronderstellingen over de jaren heen vergelijkbaar is. Hoewel de puntschattingen niet exact hoeven te kloppen, is dan wel de gesignaleerde ontwikkeling als valide te beschouwen.

In dit onderzoek is aan de reeks schattingen een nieuwe schatting voor een nieuw jaar toegevoegd. Daarnaast zijn de twijfels en de discussie over de ontwikkeling van de schattingen sinds deze vanaf het jaar medio 2005 – medio 2006 een scherpe daling heeft ingezet, aanleiding geweest voor twee aanvullingen. In de eerste plaats is voor het nieuwe jaar ook een schatting met een tweede methode gemaakt. Het betreft een schatting met een variant van vangst-hervangstmethoden die gebruik maakt van meerdere bestanden. Het doel van het maken van een tweede schatting is het verkrijgen van meer inzicht in de validiteit en het verhogen van de kwaliteit van de schattingen.

Een tweede belangrijke toevoeging van dit onderzoek is een verkenning van achtergronden die de snelle daling van de schattingen sinds 2005 kunnen verklaren, of, bescheidener, plausibel kunnen maken.

Methoden en data

De vangst-hervangstmethode is een veelgebruikte methode, eigenlijk een groep van methoden, voor het schatten van de omvang van ‘verborgen populaties’. Dit zijn populaties waarvan de leden niet gemakkelijk zijn te observeren en niet (allen) zijn geregistreerd. Standaard schattingstechnieken die gebaseerd zijn op steekproeftrekking kunnen dan niet worden gebruikt, omdat een steekproefkader ontbreekt of zeer gebrekkig is. Met één van de methoden, de Poissonregressie, is de hele reeks schattingen vanaf 1997 gemaakt. Daarbij wordt gebruik gemaakt van politiebestanden met gegevens over aan- en staandehoudingen van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf. Sinds 2005 is dat het bestand Politie Suite Handhaving Vreemdelingen (PSHV). De schatting is gebaseerd op het aantal mensen dat geregistreerden in het bestand in een jaar zijn aan- of staandegehouden.

De tweede methode, die in dit onderzoek voor het eerst wordt gebruikt, is een vangst-hervangstmethode voor meer dan één bestand. Ook dit is inmiddels een bekende methode om de omvang van een verborgen menselijke populatie te schatten met behulp van twee onafhankelijke registratiesystemen (of ‘registers’) die een deel van de populatie registreren. Door de gegevens van individuen in twee (of meer) registers aan elkaar te koppelen, kan het aantal individuen worden geschat dat in geen van beide (of meerdere) registers is opgenomen. Drie bestanden waren beschikbaar, te weten PSHV, een bestand van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) en een bestand van het CAK. Dit laatste bleek helaas niet bruikbaar vanwege het ontbreken van voldoende identificerende variabelen om een koppeling te maken met andere bestanden. De schattingen zijn daarom gemaakt met twee bestanden, een zogenaamde Dual Systems Estimate (DSE).

Poisson Schattingen 2017 – 2018

De schatting van de totale populatie onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen voor het jaar lopend van 1 juli 2017 tot 1 juli 2018 is 22.711. Het betrouwbaarheidsinterval geeft aan dat de werkelijke omvang met 95% kans tussen de 18.370 en 27.051 ligt (tabel i).

Ten opzichte van de schatting voor het jaar medio 2012 – medio 2013 ((35.530), is er sprake van een substantiële daling, maar het verschil is niet significant.

Tabel i. Poisson omvangschattingen INEE, IEE, Europeanen en totaal voor juli 2017 – juli 2018

Groep	Geobserveerd	Geschatte populatie	95% betrouwbaarheidsinterval
INEE	1.603	12.451	(9.501, 15.400)
IEE	498	3.707	(2.139, 5.276)
EUROPEANEN	852	6.553	(3.781, 9.324)
Totaal	2.953	22.711	(18.370, 27.051)

Ontwikkeling van de schattingen

De omvangschattingen van het totaal aantal onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen na 2002 vertonen een daling die na 2003 en vooral na 2009 versnelt. We signaleren een aantal ontwikkelingen in beleid, toezicht, asiel- en migratiestromen die het aannemelijk maken dat het aantal

onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen de afgelopen 10 à 15 jaar inderdaad aanzienlijk is afgenomen.

- Al vanaf ongeveer het midden van de jaren '90 werd onrechtmatig verblijf van vreemdelingen in Nederland door diverse maatregelen gaandeweg onaantrekkelijk(er) gemaakt. Voor die tijd was het voor een onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdeling nog betrekkelijk eenvoudig om regulier te werken en de bijbehorende voordelen te genieten. Door diverse maatregelen, zoals de Wet op de Identificatieplicht 1994 en de Koppelingswet uit 1998 die tot doel heeft vreemdelingen zonder rechtmatige verblijfstitel uit te sluiten van publieke voorzieningen, werd het voor een vreemdeling zonder verblijfstitel allengs moeilijker om een zelfstandig bestaan op te bouwen.
- De groei van de asielstromen ten gevolge van oorlogsgeweld in Midden- en Oost-Europa en delen van Azië en Afrika eveneens vanaf ongeveer midden jaren '90, maakte een eventueel effect van deze maatregelen mogelijk ongedaan en moeilijker zichtbaar. De instroom van asielzoekers kan, met enige vertraging, hebben gezorgd voor de toename van de populatie vreemdelingen zonder verblijfsrecht in de jaren rond de millenniumwisseling. Er tekende zich toen een duidelijk verschil af tussen het (groeiende) aantal asielverzoeken en het (beperkte) aantal toegekende verblijfsvergunningen. Na een afname en stabilisatie van beide aantallen werden in de jaren 2014 – 2017 juist relatief veel asielverzoeken toegekend. Dit kan een reden zijn waarom de toename van asielverzoeken in deze jaren geen toename in het geschatte aantal vreemdelingen zonder verblijfsrecht te zien geeft.
- Er zijn aanwijzingen dat de uitbreiding van de toezichts- en opsporingsbevoegdheden door de Vreemdelingenwet 2000 en de reorganisatie van de vreemdelingenpolitie in de eerste jaren van het nieuwe millennium het aantal onrechtmatig in het land verblijvende vreemdelingen heeft terug gebracht en daarnaast onrechtmatig verblijf onaantrekkelijker heeft gemaakt en aldus heeft bijgedragen aan een aanhoudende daling van het aantal onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen.
- De veranderingen die met de nieuwe Vreemdelingenwet in gang werden gezet hebben ook geleid tot meer aandacht voor persoonsidentificatie in het vreemdelingentoezicht. In zoverre deze ontwikkelingen een betere identificatie van vreemdelingen mogelijk hebben gemaakt, zijn de schattingen voor eerdere jaren een overschatting en zijn de actuele schattingen accurater.
- Het meest duidelijk effect op de omvang van de populatie gaat uit van de uitbreidingen van de EU in 2004 en 2007. De schattingen van het aantal onrechtmatig in Nederland verblijvende Europeanen vóór deze uitbreidingen variëren van 65.000 tot 107.000, terwijl de schattingen van de laatste jaren op ongeveer 5.000 à 6.000 uitkomen.

DSE

Tabel ii laat zien dat de schatting met DSE aanmerkelijk hoger uitvalt dan de Poisson schatting. Het geschatte aantal onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen voor het jaar medio 2017 – medio 2018 bedraagt ruim 58.000. Het betrouwbaarheidsinterval laat zien dat het werkelijke aantal volgens DSE met 95% waarschijnlijkheid ligt tussen de 47.500 en ruim 74.000.

Tabel ii: DSE aantallen observaties en omvangschattingen 2017/2018

		IOM		
		1	0	tot
PSHV	1	70	2.831	2.901
	0	1.332	53.870	55.202
	tot	1.402	56.701	58.103

Poisson en DSE vergeleken

De populaties geschat met de Poissonmethode en met DSE verschillen aanzienlijk in omvang en in samenstelling wat betreft geslacht, leeftijd en nationaliteit. De schattingen met beide methoden overlappen elkaar voor een deel, maar lijken voor een deel ook andere segmenten van de populatie beter te schatten. Op grond van schending van de assumpties van de methoden en van de mate waarin deze schendingen al of niet kunnen worden ondervangen, concluderen we dat de Poisson methode eerder een onderschatting oplevert van de ware populatieomvang en de DSE eerder een óverschatting. De conclusie is daarom, dat de ware omvang van de populatie onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen in het jaar medio 2017 – medio 2018 waarschijnlijk tussen de ca. (bijna) 23.000 en ca. 58.000 ligt.

