

Schattingen illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen

2009

Peter G.M. van der Heijden
Maarten Cruyff
Ger H.C. van Gils

Utrecht, 21 juni 2011

VOORWOORD	
SAMENVATTING	1
SUMMARY	2
1. INLEIDING	3
2. SCHATTINGSMODEL	5
3. DATA	11
4. RESULTATEN	15

Bijlage 1: In Europa gelegen landen die voorkomen in het analysebestand

Bijlage 2: Data

Bijlage 3: Enkele kenmerken van illegale vreemdelingen

Bijlage 4: Geïnterviewden

Bijlage 5: de begeleidingscommissie

Voorwoord

Aan de totstandkoming van dit korte rapport hebben verschillende medewerkers van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van de Politie, de Koninklijke Marechaussee, het ministerie van Veiligheid en Justitie en leden van de begeleidingscommissie een bijdrage geleverd. De onderzoekers zijn hen voor hun bijdragen erkentelijk.

In het kader van het project zijn van verschillende instanties in de vreemdelingenketen verschillende soorten bestanden verkregen en aan elkaar gekoppeld. Deze bestanden hebben elk een andere structuur. Ze zijn bestemd om vaak langdurige en ingewikkelde processen in vast te leggen en daarbij bestaat voor gebruikers vaak een grote vrijheid van invullen. Als gevolg daarvan was een uitgebreide en zeer tijdrovende schoningsoperatie nodig om te komen tot een bruikbare dataset. Dit heeft geleid tot een aanzienlijke vertraging van de oplevering van de resultaten van het project.

Samenvatting

In dit rapport wordt een schatting gepresenteerd van het aantal illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen in de periode januari 2009 – december 2009.

Voor de schatting is gebruikt gemaakt van gegevens over staandehoudingen en aanhoudingen van illegale vreemdelingen uit de registratiesystemen Politie Suite Handhaving Vreemdelingen (PSH-V) van de Politie en het Vreemdelingen Basis Systeem (VBS) van de Koninklijke Marechaussee. Bij de schattingen is een zo groot mogelijke vergelijkbaarheid nagestreefd met de methode waarmee de illegalenschattingen voor de periode 1997-2003 en 2005 zijn uitgevoerd.

Deze methode schat de populatie illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen op 97.145, met een 95% betrouwbaarheidsinterval lopend van 60.667 tot 133.624.

Er zijn aanwijzingen dat deze schatting geïnterpreteerd dient te worden als een overschatting omdat niet aan alle aannamen van de methode is voldaan. Omdat de schending van de aannamen redelijk constant lijkt (althans voor die jaren waarvoor dit is na te gaan), is de trend wel te interpreteren. Over de jaren 1997-2009, en vooral sinds 2002, is een sterke afname van het aantal geschatte illegale vreemdelingen waar te nemen. Deze afname is voor een groot deel te verklaren uit de uitbreiding van het aantal landen dat lid is van de EU.

Summary

This report presents an estimate of the number of illegal immigrants in the Netherlands during the period January 2009 – December 2009. The data used for estimation are obtained from the illegal immigration registers PSH-V en VBS of the police and the Royal Netherlands Marechaussee (Koninklijke Marechaussee), respectively. To ensure comparability with the population size estimates for the years 1997-2003 en 2005, the same estimation method was used as was used in the former estimation studies.

The population of illegal immigrants in the Netherlands in 2009 is estimated to be 97.145, with a 95% confidence interval of 60.667 to 133.624.

Due to potential violations of the model assumptions, the obtained result is likely to be an overestimate of the true population size. Since the population size estimates for the years 1997-2003 and 2005 were obtained under similar model violations as in 2009, it is possible to interpret a trend. A comparison shows that – especially since 2002 - the estimated number of illegal immigrants in the Netherlands steadily reduces. This reduction can in large part be explained by the extension of the number of countries that joined the European Union (EU).

1. INLEIDING

1.1. Aanleiding en achtergrond

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft ten behoeve van het vreemdelingenbeleid behoefte aan periodieke schattingen van het aantal illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen. De laatste schatting is in 2006 gemaakt voor het jaar 2005¹. Eerder zijn schattingen gemaakt voor de periode 1997 – 2003². Nu is er behoefte aan een actualisering van de cijfers door een schatting van het aantal illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen in 2009.

Het onderzoek dient een nieuwe reeks vergelijkbare schattingen voor eerdere jaren op te leveren en bovendien inzicht te geven in de mate van bruikbaarheid van de schattingen voor beleid, dat wil zeggen de mate van betrouwbaarheid, validiteit en robuustheid van de schattingen.

Sinds de laatste schatting heeft zich een aantal ontwikkelingen voorgedaan die een nieuwe schatting en aanvullend onderzoek naar de bruikbaarheid van schattingen rechtvaardigen. In de eerste plaats zijn de mogelijkheden voor legale migratie voor onderdanen uit Bulgarije en Roemenië met de uitbreiding van de EU in 2007 verruimd. Onderdanen uit die landen kunnen sindsdien in principe niet meer tot de groep illegalen worden gerekend, tenzij zij ongewenst worden verklaard naar aanleiding van bijvoorbeeld strafbare feiten. In de tweede plaats heeft zich de afgelopen jaren een aantal wijzigingen in het vreemdelingenbeleid voltrokken die mogelijk van belang zijn voor de omvang van de populatie illegalen. Zo werd in 2007 een generaal pardon voor asielzoekers uitgevaardigd. Verder is er sinds ongeveer 2005 sprake van een intensivering van het vreemdelingentoezicht door de vreemdelingenpolitie. Administratieve taken betreffende toelating van vreemdelingen zijn overgedragen aan de Immigratie- en Naturalisatie Dienst, waardoor de vreemdelingenpolitie zich meer kan concentreren op handhaving (vreemdelingentoezicht) en opsporing.

1.2. Probleemstelling en onderzoeksvragen

Gezien de informatiebehoefte is de volgende probleemstelling voor het onderzoek geformuleerd:

Op welke manier zijn bruikbare schattingen van (de ontwikkeling van) de omvang van de populatie illegale vreemdelingen in Nederland in de periode 1997 – 2009 te maken.

De onderzoeksvragen zijn:

¹ Van der Heijden, P.G.M., van Gils, G., Cruyff, M.J.L.F., & Hessen, D. (2006). *Een schatting van het aantal in Nederland verblijvende illegale vreemdelingen in 2005. In opdracht van het Ministerie van Justitie. Utrecht, Universiteit Utrecht, IOPS.*

² Leerkes, A. M. van San, G. Engbersen, M. Cruyff en P.G.M. van der Heijden (2004). *Wijken voor illegalen: Over ruimtelijke spreiding, huisvesting en leefbaarheid.* Sdu Uitgevers, 2004.

- 1) Wat is de geschatte omvang van de populatie van onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen in 2009 volgens methoden en definities die voor de gehele periode 1997 – 2009 kunnen worden toegepast?
- 2) Wat was naar schatting de omvang van de populatie van onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen in 1997 en in 2003 (bij gebruik van methoden en definities die voor de gehele periode 1997 – 2009 kunnen worden toegepast)?
- 3) Hoe bruikbaar zijn de schattingen?

In het volgende hoofdstuk bespreken we het basisprincipe van de vangst-hervangstmethode, en lichten vervolgens de toepassing van deze methode op het schatten van de omvang van de populatie illegale vreemdelingen toe.

2. SCHATTINGSMODEL

De vangst-hervangstmethode is een veelgebruikte methode voor het schatten van de omvang van 'verborgen populaties'. Dit zijn populaties waarvan de leden niet gemakkelijk zijn te observeren en niet zijn geregistreerd. Standaard schattingstechnieken die gebaseerd zijn op steekproeftrekking kunnen dan niet worden gebruikt, omdat een steekproefkader ontbreekt of zeer gebrekkig is. In dit hoofdstuk introduceren we het principe van de vangst-hervangstmethode. Daarna gaan we in op de toepassing van deze methode op de populatie illegale vreemdelingen.

2.1. Het principe van de vangst-hervangstmethode

In Leerkes et al (2004)³ en Sikkel, van der Heijden en van Gils (2006)⁴ is een inleiding te vinden op het maken van omvangschattingen. Wij vatten hier hun betoog samen.

Stel dat een register bestaat uit observaties van personen uit een populatie, zoals aanhoudingen door de politie van dronken chauffeurs of bezoeken van druggebruikers aan een afkickkliniek. Indien bepaalde personen niet in het register voorkomen terwijl zij wel tot de populatie behoren, dan geeft het register een incompleet beeld van de populatie. Het doel is te komen tot een schatting van het aantal personen dat niet in het register voorkomt, maar dat wel deel uit maakt van de beoogde populatie. In dit onderzoek wordt deze methode toegepast op een bestand waarin contacten van de Politie en de Koninklijke Marechaussee met illegalen worden geregistreerd.

Het afgeknotte Poissonmodel

De vangst-hervangstmethode schat het aantal personen uit de populatie dat *nooit* is geobserveerd op basis van het aantal personen uit de populatie dat *minimaal één keer* is geobserveerd. Het basismodel hiervoor is het *afgeknotte Poissonmodel*. Het model werkt als volgt. Door voor een bepaalde periode, bijvoorbeeld een periode van één jaar, te tellen hoeveel personen één keer, hoeveel twee keer, hoeveel drie keer, enzovoort zijn geobserveerd, wordt een bepaalde frequentieverdeling verkregen. Deze zou er bijvoorbeeld als volgt uit kunnen zien:

aantal observaties	0	1	2	3	4	5	6	...
aantal personen	?	2.226	115	17	2	0	1	

In dit voorbeeld zijn er 2.226 personen één keer geobserveerd, 115 personen twee keer geobserveerd, enzovoort. Deze verdeling is *afgeknot* omdat de frequentie voor nul observaties

³ Leerkes, A. M. van San, G. Engbersen, M. Cruyff en P.G.M. van der Heijden (2004). *Wijken voor illegalen: Over ruimtelijke spreiding, huisvesting en leefbaarheid*. Sdu Uitgevers, 2004.

⁴ Sikkel, D., van der Heijden, P.G.M., & van Gils, G. (2006). *Methoden voor omvangschattingen van verborgen populaties, met name illegalen*. (WODC rapport 243, Onderzoek en beleid). Meppel: Boom Juridische Uitgevers.

ontbreekt; dit zijn immers de illegalen die niet staande zijn gehouden en waarvan we het aantal niet weten.

We veronderstellen nu dat de geobserveerde frequenties een bepaalde theoretische kansverdeling volgen, namelijk de *Poissonverdeling*. Deze verdeling specificeert de kansen dat een individu uit een bepaalde populatie nul keer, een keer, twee keer, drie keer, enz. wordt geobserveerd. De vorm van deze verdeling wordt bepaald door de *Poissonparameter* λ ('*lambda*'). Deze parameter is te interpreteren als de 'zichtbaarheid' van de populatie; hoe groter de Poissonparameter, des te beter 'zichtbaar' de leden van de populatie zijn. Ter illustratie zijn hieronder twee Poissonverdelingen met Poissonparameters van respectievelijk 0.5 en 1.0 getoond.

aantal observaties	0	1	2	3	4	5	6	...
kans ($\lambda = 0.5$)	.607	.303	.076	.013	.002	.000	.000	
kans ($\lambda = 1.0$)	.368	.368	.184	.061	.015	.003	.001	

We zien hier dat, bij een Poissonparameter van 0.5, de kans om niet geobserveerd te worden .607 is, de kans om één keer geobserveerd te worden .303, de kans om twee keer geobserveerd te worden .076, enzovoort. Deze kansen tellen op tot 1. Dat betekent bijvoorbeeld, dat bij een Poissonparameter van 1 de kans om niet geobserveerd te worden .368 is, en de kans om wel geobserveerd te worden dus $1 - .368 = .632$. Deze kans van .632 wordt ook verkregen door de kansen op één, twee, drie enzovoort observaties op te tellen.

Indien de verdeling is afgeknot en de nul frequentie niet kan worden geobserveerd - zoals in onze registers het geval is - dan kan hiervoor worden gecorrigeerd. Voor dezelfde twee Poissonparameters zien de kansverdelingen er dan als volgt uit:

aantal observaties	0	1	2	3	4	5	6	...
kans ($\lambda = 0.5$)	-	0.771	0.193	0.033	0.005	0.000	0.000	
kans ($\lambda = 1.0$)	-	0.582	0.291	0.097	0.024	0.005	0.002	

We zien hier de kansen om een aantal keer geobserveerd te worden *gegeven dat men is geobserveerd*. Deze verdeling waarin de kans op nul observaties buiten beschouwing wordt gelaten, noemt men een *afgeknotte Poissonverdeling*. Voor beide verdelingen tellen de kansen weer op tot weer op tot 1.

Op basis van de geobserveerde frequentieverdeling van het aantal personen dat één keer, twee keer, etc. is geobserveerd kan met behulp van het *afgeknotte Poissonmodel* de Poissonparameter van de populatie worden geschat. Deze schatting wordt verkregen door de Poissonparameter te berekenen waarvoor de theoretische kansverdeling op één observatie, twee observaties, etc. zo goed mogelijk correspondeert met de geobserveerde frequentieverdeling.

Met behulp van de geschatte Poissonparameter kan vervolgens de kans op nul observaties worden berekend. Stel dat de geschatte Poissonparameter gelijk is aan 0.5, dan is de kans om niet geobserveerd te worden 0.607 (zie tabel). Dit betekent dat van elke 10 illegalen in de populatie we er grofweg 6 niet hebben gezien (en dus 4 wel hebben gezien). De totale populatieomvang wordt dan berekend door bij elke geobserveerde persoon $1 \frac{1}{2}$ (= 6/4) niet-geobserveerde personen op te tellen.

2.2. Assumpties

De hierboven beschreven methode met het afgeknotte Poissonmodel kent een aantal assumpties. We bespreken hier de drie belangrijkste.

Homogeniteit van Poissonparameters.

In de eenvoudigste versie van het afgeknotte model wordt er uitgegaan van homogeniteit van de Poissonparameters. Dat wil zeggen dat alle leden van de populatie een identieke Poissonparameter hebben. In werkelijkheid zijn sommige personen echter vaak beter 'zichtbaar' dan andere personen. Zij hebben dan ook een grotere Poissonparameter dan die andere personen. Verschillende personen hebben verschillende Poissonparameters. De aanname van homogeniteit van Poissonparameters is in dat geval geschonden. Het afgeknotte Poissonmodel zoals we dat zojuist hebben besproken houdt geen rekening met de schending van de aanname van homogeniteit. Van der Heijden et al.(2003a, 2003b)⁵ hebben laten zien dat uitgaan van homogeniteit van Poissonparameters, terwijl er sprake is van heterogeniteit, leidt tot een onderschatting van de populatieomvang. Dat wil zeggen dat de populatieomvang groter is dan de schatting aangeeft.

Gesloten populatie.

De assumptie van een gesloten populatie stelt dat er gedurende de observatieperiode geen in- of uitstroom van individuen mag plaatsvinden. Indien dat wel het geval is, dan zijn bepaalde personen gedurende een zekere periode niet 'pakbaar'; zij behoren in die periode niet tot de populatie en hebben dan in feite geen Poissonparameter. Een schending van de assumptie van een gesloten populatie (er is wèl sprake van in- en/ of uitstroom) leidt tot overschatting van de populatieomvang.

Onafhankelijkheid van het al dan niet plaatsvinden van een staande- of aanhouding.

De aanname van een Poissonverdeling is alleen geldig indien de verandering van de Poissonparameter van een persoon door de tijd heen niet het gevolg is van het al dan niet plaatsvinden van een staande- of aanhouding. Twee voorbeelden van schending van deze aanname verhelderen wat hier wordt bedoeld. Indien een illegaal wordt staande- of aangehouden, en hierdoor een grotere kans heeft om nogmaals te worden staande- of aangehouden (bij-

⁵ Van der Heijden, P.G.M., Bustami, R., Cruyff, M.J.L.F., Engbersen, G., & van Houwelingen, H.C. (2003a). Point and interval estimation of the truncated Poisson regression model. *Statistical Modelling*, 3, 305-322.; Van der Heijden, P.G.M., Cruyff, M.J.L.F., & van Houwelingen, H.C. (2003b). Estimating the size of a criminal population from police registrations using the truncated Poisson regression model. *Statistica Neerlandica*, 57, 289-304.

voorbeeld, hij wordt herkend door dezelfde politieagent, of gaat zich risicovoller gedragen) dan is de aanname geschonden. Evenzo, indien een illegaal niet wordt staande- of aangehouden, hierdoor riskanter gedrag gaat vertonen en als gevolg daarvan staande- of aangehouden wordt, dan is deze aanname ook geschonden. We merken op dat de Poissonparameter van een persoon door de tijd heen wel mag veranderen, als deze verandering maar niet het gevolg is van het al dan niet plaatsvinden van een staande- of aanhouding.

2.3. Schendingen van de assumpties

Het is mogelijk dat de drie bovengenoemde assumpties in meer of mindere mate geschonden zijn voor de populatie illegale vreemdelingen. We bespreken hier de systematiek die bij het maken van de omvangschattingen is gevolgd om rekening te houden met mogelijke schendingen van de assumpties.

Schending van de homogeniteitassumptie; het afgeknotte Poisson regressiemodel

Over het algemeen geldt dat de leden van een populatie niet allemaal dezelfde Poissonparameter hebben. Een model dat hiermee rekening houdt is het *afgeknotte Poisson regressiemodel*. Dit model onderscheidt zich van het afgeknotte Poissonmodel door de opname van *covariaten*, welke het mogelijk maken om verschillende Poissonparameters te schatten voor personen met verschillende kenmerken (bijvoorbeeld afhankelijk van geslacht, leeftijd, woonplaats, etc., de zogenaamde ‘covariaten’), terwijl voor personen met dezelfde kenmerken een identieke Poissonparameter wordt geschat.

De heterogeniteit in de Poissonparameters die wordt verklaard door de covariaten noemt men *geobserveerde heterogeniteit*. Indien er nog heterogeniteit in de Poissonparameters resteert die niet wordt verklaard wordt door de covariaten – bijvoorbeeld vanwege het ontbreken van een relevante covariaat – dan spreekt men van *niet-geobserveerde heterogeniteit*. De aanwezigheid van niet-geobserveerde heterogeniteit kan worden afgeleid uit de geobserveerde data door middel van een statistische toets; in het geval er sprake is van niet geobserveerde heterogeniteit zal het afgeknotte Poisson regressiemodel een onderschatting van de populatieomvang geven.

De omvangschattingen zijn gemaakt met de covariaten geslacht, leeftijd, nationaliteit, reden van aanhouding en politieregio van staandehouding (vereenvoudigd tot de vier grote steden en de rest van Nederland). De relatie tussen de logaritme van de Poissonparameter (λ) en de covariaten is lineair, zodat:

$$\text{Log } \lambda(i) = b_0 + b_1 \text{ Geslacht}(i) + b_2 \text{ Leeftijd}(i) + b_3 \text{ Land}(i) + b_4 \text{ Reden}(i) + b_5 \text{ Regio}(i) \quad (1)$$

De parameters b_1 tot en met b_5 geven aan hoe de Poissonparameters voor de verschillende groepen verschillen, en worden geschat op basis van de geobserveerde data.

Open populatie; stapsgewijze schattingsprocedure

De assumptie van een gesloten populatie is geschonden indien de illegale vreemdeling niet gedurende de gehele observatieperiode in de populatie aanwezig is. Dit is bijvoorbeeld het geval als een illegale vreemdeling halverwege de observatieperiode Nederland binnenkomt of verlaat. Van twee groepen illegalen weten we dat de assumptie wordt geschonden, namelijk (1) van vreemdelingen die na een aan- of staandehouding effectief het land zijn uitgezet en (2) van personen uit Europa, die hier voor kortere perioden, bijvoorbeeld als seizoenskracht, aanwezig kunnen zijn⁶. Om rekening te houden met deze schendingen van de assumptie van een gesloten populatie is een stapsgewijze schattingsprocedure gevolgd, waarbij onderscheid is gemaakt tussen drie groepen:

- Niet effectief uitgezette illegalen (Illegals not effectively expelled, afgekort tot INEE). Dit zijn de personen die als illegale vreemdeling zijn staande- of aangehouden maar niet effectief het land zijn uitgezet. Voor deze groep is in principe voldaan aan de assumptie van een gesloten populatie en deze groep is daarom gebruikt om de parameters (b_0 t/m b_5 in formule (1)) van het model te schatten.
- Effectief uitgezette illegalen (Illegals effectively expelled, afgekort tot IEE). Van deze personen is aannemelijk dat zij effectief zijn uitgezet, en dus niet gedurende de gehele observatieperiode in de populatie aanwezig zijn geweest. Daarom is de omvang van deze groep geschat gebruikmakend van de parameterschattingen (b_0 t/m b_5) van de INEE-groep.
- Illegalen afkomstig uit Europa. De omvang van deze populatie is geschat door een gelijke verhouding geobserveerd/niet-geobserveerd aan te nemen als voor de groepen INEE en IEE tezamen.

De totale schatting van het aantal illegale vreemdelingen in Nederland is vervolgens verkregen door de hier bovengenoemde schattingen bij elkaar op te tellen.

Detentie

De assumptie van een gesloten populatie wordt ook geschonden doordat - illegale vreemdelingen na een staande- of aanhouding enige tijd in detentie verblijven en gedurende deze periode niet opnieuw aan - of staande kunnen worden gehouden voor illegaal verblijf. Indien de detentietijden een relatief groot deel van de observatieperiode beslaan kan het negeren ervan leiden tot een substantiële overschatting van de populatieomvang. Voor het verdisconteren van detentietijden is echter een uitbreiding van het afgeknotte Poissonmodel noodzakelijk, aangezien het model zoals geformuleerd in (1) hiertoe niet de mogelijkheid biedt.

Afhankelijkheid tussen staande- of aanhoudingen.

⁶ Ook burgers van EU-landen kunnen illegaal zijn als ze 'ongewenst' zijn verklaard. Voor een overzicht van Europese landen die in het analysebestand voorkomen, zie bijlage 1.

Afhankelijkheid tussen opeenvolgende staande- of aanhoudingen kan op verschillende manieren optreden. Aangezien we geen goed zicht hebben op die mogelijkheden en de mate waarin ze voorkomen, kunnen we er ook niet voor corrigeren.

3. DATA

De gegevens over aanhoudingen van illegale vreemdelingen zijn verkregen uit twee bronnen: in de eerste plaats uit PSH-V (PolitieSuite Handhaving Vreemdelingen), het landelijke registratiesysteem van de VreemdelingenPolitie (VP) en in de tweede plaats uit het VBS (Vreemdelingen Basis Systeem) van de Koninklijke Marechaussee (KMar)⁷.

3.1. Politie en PSH-V

PSH-V is het landelijke bedrijfsprocessensysteem dat de vreemdelingenpolitie gebruikt voor de uitoefening van haar taken in het kader van de Vreemdelingenwet 2000.

In hoofdlijnen bestaan deze taken uit:

- Het uitvoeren van identiteitsonderzoeken bij vreemdelingen die een asielaanvraag indienen;
- Het toezien op de naleving van de aan vreemdelingen opgelegde meldingsplichten;
- Het registreren van de aanmelding van vreemdelingen die hier voor een periode van maximaal 3 maanden (kort verblijf) willen verblijven;
- Het staandehouden/ophouden/overnemen van andere diensten en zonodig in vreemdelingenbewaring stellen van vreemdelingen die niet (meer) rechtmatig hier te lande verblijven;
- Het vaststellen van de identiteit en nationaliteit van deze niet (meer) rechtmatige vreemdelingen en hen ter verwijdering overdragen aan de DT&V;
- Het naar aanleiding van strafrechtelijke gedragingen doen van voorstellen tot intrekking van de verblijfsvergunning en tot ongewenstverklaring.

Het systeem bevat dus alle vreemdelingen die naar aanleiding van een van bovenstaande taken contact hebben (gehad) met de VP.

Er is een selectie van gegevens uit PSH-V opgevraagd betreffende staandehoudingen en overnames uit de periode 1 januari 2009 tot en met 31 december 2009. Hierbij is tevens informatie gevraagd over kenmerken als het geslacht, de leeftijd, het land van geboorte, de nationaliteit, verblijfstatus van betrokkene, als ook de reden voor staandehouding of aanhouding, de regio waar de vreemdeling is staande- of aangehouden etc.

3.2. KMar en VBS

De KMar voert in het kader van het handhaven van het vreemdelingenbeleid o.a. de volgende taken uit: grenstoezicht op internationale lucht en zeehavens en het binnenlands vreemdelingen toezicht: mobiel toezicht veiligheid (MTV).

De KMar is op de luchthavens en in de zeehavens belast met het grenstoezicht. Dit is de controle van personen die de buitengrens van het Schengengebied in Nederland overschrijden. In het havengebied van Rotterdam wordt deze taak uitgevoerd door de Zeehavenpolitie⁸.

⁷ Bijlage 2 bevat een overzicht van de geleverde aantallen zaken en de aantallen resterend na schoning.

⁸ Aan- en staandehoudingen van illegale vreemdelingen door de Zeehavenpolitie Rotterdam worden in PSH-V geregistreerd.

De KMar richt zich bij de controles o.a. op de voorwaarden van binnenkomst waaronder geldige reisdocumenten. Wanneer een reiziger niet voldoet aan de voorwaarden om het Schengengebied in te reizen, kan de KMar de toegang tot Nederland weigeren.

Daarnaast voert de KMar op de luchthavens ook controles uit op vreemdelingen die het Schengengebied verlaten. Van degenen waarbij een 'overschrijding vrije termijn' wordt vastgesteld, kan een registratie in VBS worden gemaakt.

Illegale vreemdelingen die op het terrein van de luchthavens delicten plegen en daar door de KMar worden aangehouden in het kader van de uitoefening van haar reguliere politietaken, worden geregistreerd als andere illegale vreemdelingen, in bewaring gesteld en in bepaalde gevallen overgedragen aan de DT&V (zie 3, beneden).

Het MTV richt zich op reizigers die vanuit een ander Schengenland Nederland in reizen; over de weg en in de trein vanuit België en Duitsland, maar ook per vliegtuig of op vaarwegen vanuit andere Schengenlanden. Deze controles vinden plaats in het gebied direct achter de grens en worden steekproefsgewijs uitgevoerd. Hoewel de grensbewaking tussen de Schengenlanden is vervallen, moet men zich binnen het Schengengebied wel kunnen legitimeren met een geldig reisdocument en een geldige verblijfstatus kunnen aantonen.

Er zijn verschillende mogelijkheden:

1. De persoon is gerechtigd in Nederland te verblijven en mag zijn reis voortzetten.
2. De persoon die niet over documenten beschikt die recht geven op inreis in Nederland en die aantoonbaar verblijfsrecht heeft in een ander Schengenland (België of Duitsland), wordt overgedragen aan de autoriteiten van het betreffende buurland. Hiervan wordt een registratie gemaakt in VBS.
3. De personen die aangeven in Nederland te verblijven, maar daartoe niet gerechtigd zijn, worden in bewaring gesteld door de KMar en overgedragen aan de DT&V. Ook hier van wordt registratie gemaakt in VBS.

Er is een bestand verkregen van de KMar van vreemdelingen die in 2009 in het kader van het MTV zijn staandegehouden en in bewaring zijn gesteld vanwege illegaal verblijf in Nederland.

Vreemdelingen die op de luchthavens of in het kader van MTV de toegang tot Nederland wordt geweigerd, zijn in de schattingen niet meegerekend. Ook de vreemdelingen waarvoor een 'overschrijding vrije termijn' is geconstateerd zijn niet meegerekend. Het betreft in de eerste plaats vaak kort verblijvende vreemdelingen. In de tweede plaats is het proces waarin zij worden geobserveerd niet te vergelijken met het proces waarin een in Nederland verblijvende illegale vreemdeling al of niet wordt 'gevangen'. Zij gaan vrijwillig naar één plek waar een grote kans op controle bestaat. Dit in tegenstelling tot illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen waarvan we veronderstellen dat ze controle en staande- of aanhouding proberen te vermijden.

3.3. Het databestand

Over de volgende aantallen geregistreerde vreemdelingen zijn gegevens verkregen. Het betreft vreemdelingen die op de datum van hun aanhouding of staandehouding geen rechtmatige verblijfstitel hadden, bovendien 'verwijderbaar' waren en dus illegaal in Nederland verbleven.

Illegale vreemdelingen 2009: PSHV en VBS

	n	%
PSHV	2.889	67
VBS	1.421	33
PSHV en VBS	20	-
Totaal	4.330	100

In PSH-V zijn 2.909 staandehoudingen en aanhoudingen van illegale vreemdelingen voor het jaar 2009 geregistreerd en in VBS 1.441; 20 vreemdelingen hebben een registratie in zowel PSH-V als VBS.

De gegevens uit PSH-V en VBS zijn gekoppeld aan gegevens uit de Basis Voorziening Vreemdelingen (BVV) om een eventuele voorgeschiedenis van de vreemdelingen als asielzoeker te bepalen en om na te gaan of de vreemdeling in kwestie is uitgezet of dat anderszins een vertrek is geregistreerd. Om de laatste vraag te beantwoorden is ook een koppeling gemaakt met gegevens uit het KMI-systeem (Ketenbrede Management Informatie).

Op basis van deze informatie uit BVV en KMI is het volgende overzicht gemaakt. Het betreft de laatst bekende stappen die (in 2009) in de zaken van de betreffende vreemdelingen zijn gezet na aanhouding en (eventuele) detentie.

- Voor vreemdelingen waarvoor een zogenaamd 'zelfstandig vertrek onder toezicht' (o.a. vertrek via IOM, al of niet vanuit vreemdelingenbewaring) of een 'gedwongen vertrek' (o.a. uitzetting, uitzetting vanuit strafrecht en vertrek onder toezicht MTV) is geregistreerd krijgen in de tabel de kwalificatie 'aantoonbaar vertrek'. Deze groep wordt in de gebruikte schattingsprocedure beschouwd als zijnde 'effectief uitgezet' (Illegal Effectively Expelled, IEE), tenzij zij afkomstig zijn uit een Europees land. Illegale vreemdelingen uit Europese landen beschouwen we immers als lid van een zeer mobiele en 'open' populatie.
- Aan vreemdelingen waarvoor een 'zelfstandig vertrek zonder toezicht' is geregistreerd (aanzegging Nederland te verlaten) is in de tabel de gelijknamige kwalificatie toegekend. Deze groep wordt bij de schattingen beschouwd als onderdeel van de niet (effectief) uit-

gezette illegale vreemdelingen (Illegals Not Effectively Expelled, INEE), een in principe relatief 'gesloten' populatie.

- Tot slot is er een groep waarvoor (nog) geen vertrek of aanzegging daartoe geregistreerd is, de groep 'onbekend'. Ook deze zijn bij de schattingen beschouwd als zijnde niet (effectief) uitgezet.

Zoals gesteld, worden de onderscheiden categorieën op verschillende manieren behandeld bij de schattingen. Die manieren en een nadere motivering voor de gemaakte indeling worden in het volgende hoofdstuk besproken.

Laatste resultaat 2009 voor illegale vreemdelingen geregistreerd in PSHV en VBS

	n	%
Zelfstandig vertrek zonder toezicht	1066	25
Aantoonbaar vertrek	1701	39
Onbekend	1563	36
Totaal	4330	100

4. RESULTATEN

In dit hoofdstuk presenteren we de schatting van de omvang en de samenstelling van de populatie illegale vreemdelingen in 2009, en vergelijken we die omvangschatting met de eerdere omvangschattingen voor de jaren 1997-2003 en 2005.

4.1. Omvangschatting 2009

De omvangschatting van 2009 is op identieke wijze uitgevoerd als de schattingen voor de jaren 1997-2003 en 2005 volgens de stapsgewijze procedure zoals besproken in paragraaf 2.3. Deze procedure houdt rekening met mogelijke schendingen van de assumptie van een gesloten populatie door een onderscheid te maken tussen niet-Europese illegalen die, volgens de tabel *'Laatste resultaat 2009 voor illegale vreemdelingen geregistreerd in PSHV en VBS'* in hoofdstuk 3 aantoonbaar Nederland hebben verlaten (IEE), illegalen die volgens dezelfde tabel niet aantoonbaar zijn uitgezet (INEE, in de tabel de categorieën 'zelfstandig vertrek zonder toezicht' en 'onbekend') en illegalen die afkomstig zijn uit een binnen Europa gelegen land (Europeanen). Door dezelfde schattingsprocedure aan te houden wordt het mogelijk om de omvangschatting van 2009 te vergelijken met die van de voorgaande jaren 1997-2003 en 2005.

In de eerste stap is met behulp van het afgeknotte Poisson regressiemodel een schatting gemaakt van de groep INEE. De omvang van de groep is vervolgens geschat met behulp van de parameterschattingen van b_0 t/m b_5 afkomstig uit de analyse van de groep INEE (zie vergelijking 1 in paragraaf 2.3). De verhouding van het totaal aantal geschatte IEE en INEE en het totaal aantal geobserveerde IEE en INEE is vervolgens gebruikt om de omvang van de populatie illegale Europeanen te bepalen.

Geobserveerde en geschatte frequenties voor de INEE in 2009

Aantal staandhoudingen	Geobserveerd	Geschat
0	-	49.100,3
1	2.285	2.277,8
2	76	87,7
3	5	3,4
4	3	0,1
Totaal	2.369	51.469,3

De bovenstaande tabel toont de frequentieverdeling van het aantal staande- en aanhoudingen voor de groep INEE. De tabel laat zien dat het afgeknotte Poisson regressiemodel een goede beschrijving geeft van de data: de geschatte frequenties liggen

dicht bij de geobserveerde frequenties. Zo schat het model dat er 2.278 illegale vreemdelingen een keer zijn aan- of staandegehouden, terwijl er in werkelijkheid 2.285 personen met een aan- of staandehouding zijn geobserveerd (een verschil van slechts 7 personen). De geringe verschillen tussen de geschatte en geobserveerde frequenties duiden erop dat er nauwelijks sprake is van niet-geobserveerde heterogeniteit (de daarvoor bestemde toets duidt hier ook op; deze is niet significant).

Het 'dark number' voor het aantal INEE, dat wil zeggen het aantal dat niet in de bestanden van de Politie of de KMar is geregistreerd als zijnde staande- of aangehouden, bedraagt naar schatting 49.100 personen. De totale populatieomvang voor de groep INEE komt hiermee op 51.469 (= 2.369 + 49.100).

Vervolgens is ook voor de groep IEE en de Europeanen een omvangschatting gemaakt. De aantallen geobserveerde illegalen en de omvangschattingen zijn voor de verschillende groepen illegale vreemdelingen in de onderstaande tabel getoond. Het aantal geobserveerde INEE is ruim anderhalfmaal zo groot als het aantal IEE. Opvallend is het geringe aantal geobserveerde illegale vreemdelingen uit de Europese landen; dit aantal is beduidend lager dan in de voorgaande onderzoeken. We komen hier in de volgende paragraaf op terug.

Omvangschattingen INEE, IEE, Europeanen en totaal voor 2009

Groep	Geobserveerd	Geschatte populatie	95% betrouwbaarheidsinterval
INEE	2.369	51.469	(25.813, 77.125)
IEE	1.540	36.231	(12.834, 59.627)
EUROPEANEN	421	9.445	(3.740, 15.151)
Totaal	4.330	97.145	(60.667, 133.624)

De omvangschatting van de totale populatie illegale vreemdelingen dat niet afkomstig is uit een in Europa gelegen land bedraagt 87.700 (geobserveerd + geschat). De verhouding tussen de geschatte en de geobserveerde aantallen is bij benadering 22.4. Dit wil zeggen dat voor elke geobserveerde niet-Europese illegale vreemdeling er circa 21.4 niet-Europese illegale vreemdelingen zijn die we niet hebben geobserveerd. De populatie illegale vreemdelingen die wel uit een in Europa gelegen land afkomstig zijn, is geschat door het geobserveerde aantal van 421 met een factor 22.4 te vermenigvuldigen. De schatting van de totale populatie illegale vreemdelingen (geobserveerd + geschat) komt hiermee op iets meer dan 97.000.

De tabel geeft ook de 95% betrouwbaarheidsintervallen weer. Deze zijn een maat voor de betrouwbaarheid van deze schattingen. Voor de totale populatie ligt de werkelijke omvang met 95% waarschijnlijkheid tussen de 60.667 en de 133.624.

Bijlage 3 bevat een overzicht van enkele (geobserveerde en geschatte) kenmerken van illegale vreemdelingen zoals geslacht en leeftijd.

4.2. Trendanalyse

In deze paragraaf vergelijken we de omvangschatting voor 2009 met die van de voorgaande jaren. De onderstaande tabel geeft de geobserveerde en geschatte aantallen voor de jaren 1997-2003, 2005 en 2009. De gegevens uit deze tabel voor 1997-2003 zijn afkomstig uit Leerkes et al (2004)⁹, en die over 2005 uit van der Heijden et al. (2006)¹⁰.

Aantallen geobserveerde en geschatte illegale vreemdelingen in Nederland, 1997 – 2003, 2005 en 2009

	Geobserveerd		Geschat	
	IEE+INEE	Europa	IEE+INEE+Europa	95% betrouwbaarheidsinterval
1997	8.618	5.523	194.304	(142.113, 246.495)
1998	7.708	5.189	181.198	(136.943, 225.453)
1999	7.335	5.381	144.081	(125.657, 162.505)
2000	7.827	5.686	162.788	(134.911, 190.665)
2001	8.287	6.018	192.373	(144.788, 239.958)
2002	9.345	8.513	211.990	(172.965, 251.015)
2003	7.747	6.520	159.077	(136.499, 181.655)
2005	5.795	2.694	128.907	(74.320, 183.912)
2009	3.909	421	97.145	(60.667, 133.624)

De tabel laat een duidelijke ontwikkeling zien in het geobserveerde aantal illegale vreemdelingen. Zowel voor de Europese als de niet-Europese illegale vreemdelingen (IEE + INEE) neemt het geobserveerde aantal na 2002 duidelijk af. Een vergelijkbare trend is te zien voor de omvangschattingen van het totaal aantal illegale vreemdelingen. Om een beter inzicht in de trendontwikkelingen te krijgen, zijn de getallen voor beide groepen in grafieken weergegeven.

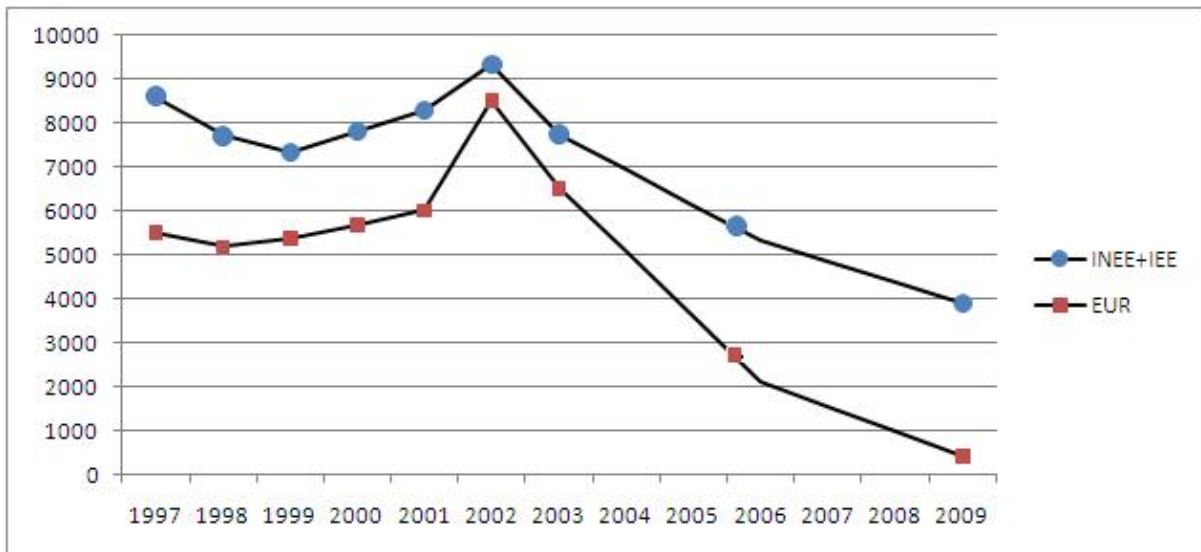
De onderstaande grafiek toont de trend voor de geobserveerde illegale vreemdelingen. De grafiek laat duidelijk zien, dat de trend voor de Europese en niet-Europese illegale vreemdelingen vergelijkbaar is. Het aantal geobserveerde illegalen daalt vanaf 1997 licht tot het vanaf 1999 weer licht toeneemt. In 2002 is het hoogtepunt bereikt, en vanaf dat jaartal neemt het aantal geobserveerde illegale vreemdelingen sterk af. Met name het aantal

⁹ Leerkes, A. M. van San, G. Engbersen, M. Cruyff en P.G.M. van der Heijden (2004). *Wijken voor illegalen: Over ruimtelijke spreiding, huisvesting en leefbaarheid*. Sdu Uitgevers, 2004.

¹⁰ Van der Heijden, G. van Gils, M. Cruyff en D. Hessen. (2006). *Een schatting van het aantal in Nederland verblijvende illegale vreemdelingen in 2005*. IOPS-Utrecht, Universiteit Utrecht.

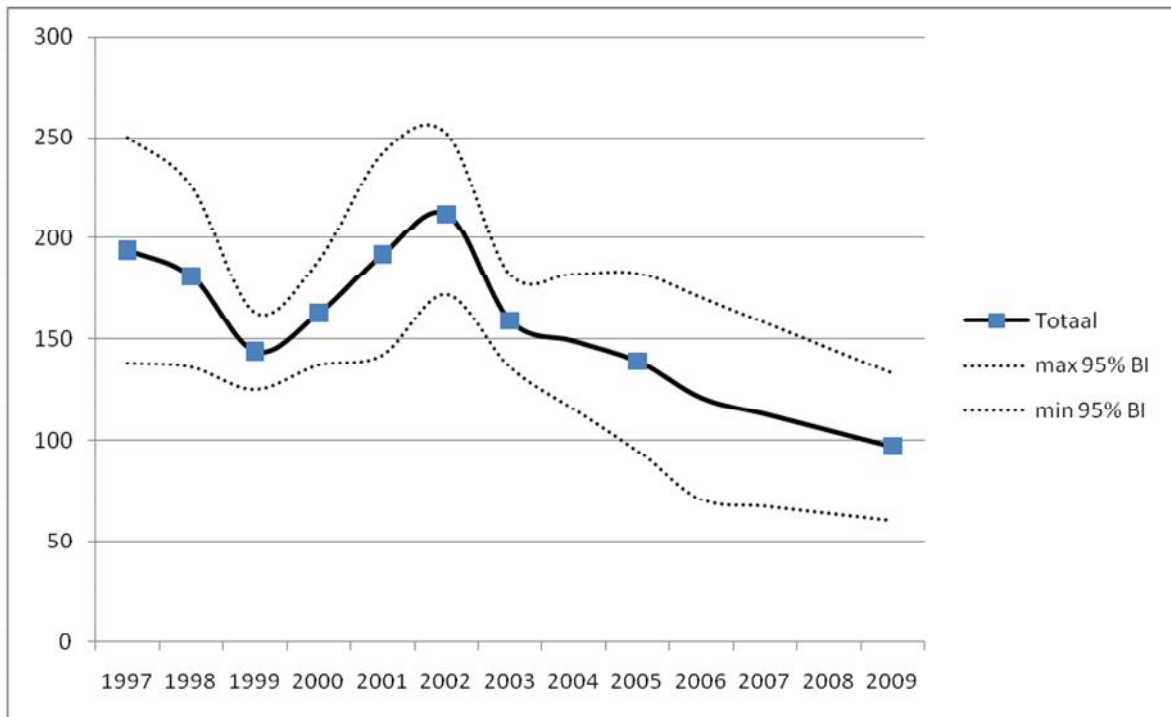
geobserveerde illegale Europeanen neemt af, hetgeen voor een groot deel te verklaren is uit de uitbreidingen van de Europese Unie in 2004 en 2007.

Geobserveerd aantal INEE+IEE en Europeanen

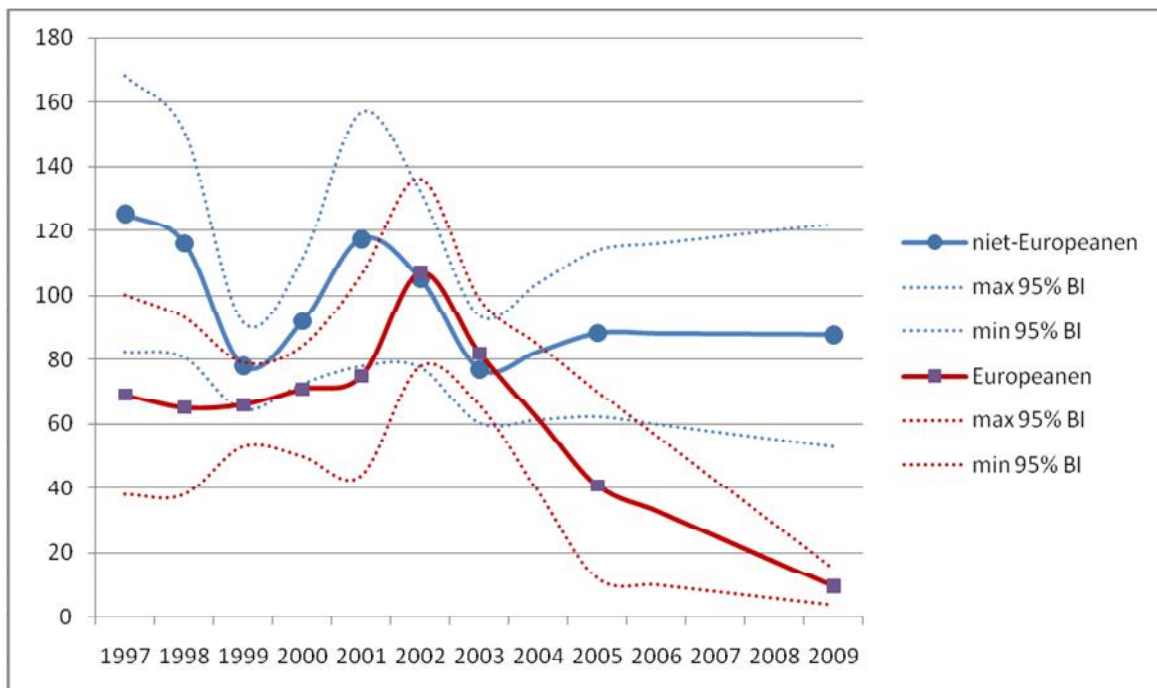


De volgende twee grafieken geven een overzicht van het geschatte aantal illegale vreemdelingen over de periode 1997-2009. De bovenste grafiek toont het verloop van de totale populatie illegale vreemdelingen (Europeanen en niet-Europeanen), en laat in grote lijnen hetzelfde patroon zien als voor het aantal geobserveerde illegale vreemdelingen; na een lichte daling neemt het aantal weer wat toe, maar na 2002 neemt het geschatte aantal illegale vreemdelingen sterk af. De onderste grafiek laat het verloop van populatieomvang voor de Europeanen en niet-Europeanen afzonderlijk zien. Daaruit wordt duidelijk, dat de daling voornamelijk toe te schrijven is aan de afname van het aantal Europese illegale vreemdelingen.

Geschatte omvang (x 1000) totale populatie illegale vreemdelingen (inclusief betrouwbaarheidsinterval)



Geschatte omvang (x 1000) populatie Europeanen en populatie niet-Europeanen (inclusief betrouwbaarheidsintervallen)



4.3. Bruikbaarheid van de schattingen

In dit hoofdstuk hebben we een schatting van het aantal illegale vreemdelingen over 2009 gepresenteerd, en hebben we deze schatting vergeleken met schattingen uit voorgaande jaren. De vraag die we ons hier stellen is hoe bruikbaar deze schattingen zijn. Bij beantwoording van deze vraag maken we een onderscheid tussen de vergelijkbaarheid en de validiteit van de schattingen.

Met de validiteit van de schattingen bedoelen we de mate waarin de omvangsschatting van de populatie illegale vreemdelingen overeenkomt met de werkelijke populatieomvang. Over het algemeen geldt dat de validiteit van de schattingen toeneemt naarmate er beter aan de assumpties van het gehanteerde schattingsmodel (het afgeknotte Poissonmodel) is voldaan. Wat dat betreft weten we dat aan de assumptie van de gesloten populatie niet geheel is voldaan en wel om twee redenen; (1) gedurende de observatieperiode worden illegale vreemdelingen aantoonbaar uitgezet en (2) indien de illegale vreemdeling niet aantoonbaar wordt uitgezet, dan zal deze in de regel enige tijd in detentie verblijven, en om die reden niet meer in de populatie aanwezig zijn. Met de eerste schending is tot op zekere hoogte rekening gehouden door een onderscheid te maken tussen INEE, IEE en Europeanen, maar met de tweede is tot op heden geen rekening gehouden. Dit vereist een aanpassing van het gebruikte afgeknotte Poissonmodel.

Het gevolg hiervan is dat het afgeknotte Poissonmodel een overschatting van de populatieomvang geeft. Nieuwe statistische inzichten maken het mogelijk om in de toekomst wel met deze schendingen van de assumpties rekening te houden. Er is een eerste aanzet tot de ontwikkeling van een model gegeven dat hiermee rekening houdt, maar dit model is nog onvoldoende onderzocht om het te gebruiken voor het maken van voldoende betrouwbare schattingen.

De vergelijkbaarheid van de schattingen over de jaren is geoptimaliseerd door voor de schatting van 2009 dezelfde methode en procedure te hanteren als voor de voorgaande jaren. Een mogelijk bedreiging van de vergelijkbaarheid van de schattingen is een verandering in de detentietijden over de jaren heen. De gegevens die hierover beschikbaar zijn voor de jaren 2005-2009 geven geen aanleiding te veronderstellen dat er zich op dit gebied ingrijpende wijzigingen hebben voorgedaan. Daaruit concluderen we dat de schattingen een valide beeld geven van veranderingen in de omvang van de populatie illegale vreemdelingen over de jaren.

BIJLAGEN

Bijlage 1: In Europa gelegen landen die voorkomen in het analysebestand

Albanië
Armenië
Azerbajdsjan
Belarus
België
Bondsrepubliek Duitsland
Bosnië-Herzegovina
Bulgarije
Denemarken
Estland
Finland
Frankrijk
Georgië
Griekenland
Groot-Britannië
Hongarije
Ierland
IJsland
Italië
Joegoslavië
Kazachstan
Kosovo
Kroatië
Letland
Litouwen
Macedonië
Moldavië
Montenegro
Noorwegen
Oekraïne
Oostenrijk
Polen
Portugal
Roemenië
Rusland (Russische federatie)
Servië en Montenegro

Slowakije
Spanje
Tsjechië
Zweden
Zwitserland

Bijlage 2: Data

De volgende aantallen zaken zijn uit PSH-V en VBS geleverd en vervolgens geschoond.

Geleverde en resterende aantallen zaken PSH-V

Aantal zaken	
3097	geleverd: processen Staandehouding en Overname Basispolitiezorg en 'verwijderbaar'
5	minus: onterechte dubbele registratie
11	minus: geregistreerd als 'overschrijding vrije termijn' en 'overgave na controle aan landgrenzen'
3081	resteren in databestand

Geleverde en resterende aantallen zaken PSH-V

Aantal zaken	
1473	geleverd
15	minus: onterecht dubbel
17	minus: doublure met PSH-V
1441	resteren in databestand

Illegale vreemdelingen 2009: aantal registraties (PSHV en VBS samen)

	n	%
1	4159	96,1
2	158	3,6
3	8	,2
4	4	,1
7	1	,0
Totaal aantal personen	4330	100,0
Totaal aantal zaken	4552	

Bijlage 3: Enkele kenmerken van illegale vreemdelingen

De onderstaande tabel geeft een overzicht van samenstelling van de populatie naar een aantal kenmerken. De tabel laat - per categorie van de covariaten - zien hoeveel personen zijn geobserveerd, hoeveel geschat en welk percentage het geschatte aantal met een bepaald kenmerk uitmaakt van de totale populatie.

Aantallen observaties en geschat per categorie van de covariaten

Covariaat	kenmerk	geobserveerd	omvangschatting	%
Leeftijd	tot 40 jaar	3.664	87.150	90
	(waarvan AMV	26	750)	
	ouder dan 40 jaar	666	9.996	10
				100
Geslacht	man	3.774	63.651	66
	vrouw	556	33.495	34
				100
Nationaliteit	Turks	157	2.475	3
	Noord-Afrikaans	379	11.206	12
	Afrikaans (overig)	1.028	22.810	23
	Surinaams	73	3.982	4
	Aziatisch	1.017	25.141	26
	Amerikaans	108	2.082	2
	onbekend	1.568	29.452	30
				100
Politieregio	Amsterdam	383	3.552	4
	Haaglanden	286	3.042	3
	Rotterdam	284	7.552	8
	Utrecht	192	12.621	13
	overig	3.185	70.379	72
				100
Asielprocedure	In periode 2005-2009	2.903	66.347	65
	In jaar (365 dagen) voorafgaand staandhouding	1.236	29.696	29

Bijlage 4: Geïnterviewden

In het kader van het onderzoek zijn gesprekken gevoerd met de volgende functionarissen:

Hans de Bijl (voorziening tot samenwerking Politie Nederland (vtsPN))

Erik van der Veen (voorziening tot samenwerking Politie Nederland (vtsPN))

Jan van der Kolk (Politie Kennemerland)

Sammy Mustamu (Politie Amsterdam-Amstelland)

Marcel van Tooren (Politie Amsterdam-Amstelland)

Ted Elbertse (Politie Utrecht)

Pieter Zwart (Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)

Angelique Bleijie (Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)

Tom Raasveldt (Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)

Gilian Kanning (Ministerie van Defensie)

Klaas Dijkema (Ministerie van Defensie)

Bijlage 5: de begeleidingscommissie

De begeleidingscommissie van het onderzoek bestond uit:

Prof. Dr. Hans van Houwelingen (emeritus hoogleraar Medische Statistiek en Bio-informatica, Leids Universitair Medisch Centrum, voorzitter)

Dr. Henk van der Veen (WODC)

Hans de Bijl (voorziening tot samenwerking Politie Nederland, vtsPN),

Drs. Emine Kaya (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)

Dr. Rob van Hest (GGD Rotterdam)

Dr. Arjan Leerkes (Erasmus Universiteit Rotterdam/ WODC)