Schattingen onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen medio 2018-2019 tot medio 2022- 2023

Peter G.M. van der Heijden
Maarten J.L.F Cruyff
Godfried B.M. Engbersen
Peter Lugtig
Ger H.C. van Gils
Utrecht, maart 2026

© 2026; Universiteit Utrecht/ Faculteit Sociale Wetenschappen. Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anders-zins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de Universiteit Utrecht.

Inhoud

Samenvatting i
Summary i
1. Inleiding, probleemstelling, onderzoeksvragen 1
Achtergrond 1
Probleemstelling en onderzoeksvragen 2
Leeswijzer 2
2. Achtergronden en verwachtingen 4
Inleiding 4
Veranderingen in het vreemdelingenbeleid, in het bijzonder de omgang met onrechtmatig verblijf 4
Ontwikkelingen in vreemdelingentoezicht en vertrek 5
EU-uitbreiding en de gevolgen voor het aantal onrechtmatig verblijvende vreemdelingen 8
Internationale migratie: hoge migratiesaldi en meer diversiteit 8
Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt: veel tekortsectoren 9
Verwachtingen 12
3. *Schattingsmethoden* 14
Het principe van de vangst-hervangstmethode 14
Assumpties van het Poissonmodel 15
Het gehanteerde schattingsmodel 16
4. *Data* 19
Politiegegevens 19
Koppeling met BVV 20
Verandering categorisering variabele Herkomst 21
Categorisering variabele leeftijd 22
5. *Schattingen* 23
Omvangschattingen 2018-2023 23
Trendanalyse schattingen 24
Schattingen van samenstelling van populatie: niet-Europeanen 27
Schattingen van samenstelling van populatie: Europeanen 29
6. Discussie 32
Achtergrond en doel van het onderzoek 32
Ontwikkeling van de geschatte populatie 32
Veronderstellingen en (mogelijke) schending van de veronderstellingen 34
Gesloten populatie 35
Onafhankelijkheid 35
Verwachtingen versus de bevindingen 36
Een grote verscheidenheid in nationaliteiten 36
Onrechtmatig verblijvende arbeidskrachten en afgewezen asielzoekers 36
Geen groei van de omvang 36
Referenties 38
Bijlage 1: Parameterschattingen INEE 41
Bijlage 2: Dual systems estimation (DSE) na koppeling van PSHV en IOM 44
Bijlage 3: Aangehouden onrechtmatig verblijvende vreemdelingen naar aantal en nationaliteit 2018-2023 50

Bijlage 4. Identificatie en biometrie 55
Bijlage 5. De begeleidingscommissie.....57

Voorwoord

Met het onderhavige rapport wordt een nieuwe schatting toegevoegd aan een inmiddels lange reeks van schattingen van de populatie onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen. Het primaire doel van deze reeks is het volgen van de ontwikkeling van de omvang van de betreffende populatie. In een poging het inzicht in de schattingen te vergroten, is deze keer opnieuw een tweede schattingsmethode in het onderzoek opgenomen. De resultaten zijn echter niet dusdanig dat opname in de hoofdtekst van het rapport op zijn plaats is. De methode en resultaten worden daarom besproken in bijlage 2.

Om het onderzoek tot een goed einde te brengen hebben medewerkers van diverse organisaties hun medewerking verleend. Het gaat om medewerkers van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), de Nationale Politie en het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Verder danken we natuurlijk de leden van de begeleidingscommissie voor hun kritische en ook constructieve bijdragen aan het onderzoek en rapport. Bijlage 5 vermeldt de leden van de begeleidingscommissie.

De onderzoekers,

Utrecht, maart 2026

Samenvatting

Achtergrond en probleemstelling

Het ministerie van Asiel en Migratie heeft ten behoeve van het vreemdelingenbeleid behoefte aan een beeld van de ontwikkeling van het aantal onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen. Daartoe worden periodiek schattingen van deze populatie gemaakt. Eerder zijn schattingen gemaakt voor de periode 1997 – 2003, voor 2005/06, voor 2009, voor 2012/13 en voor het jaar van 1 juli 2017 tot en met 30 juni 2018. Inmiddels bestaat er nu opnieuw behoefte aan een actualisering van de cijfers. Hiertoe worden schattingen gemaakt van vijf achtereenvolgende jaren, steeds lopende van 1 juli tot en met 30 juni van het volgende jaar, vanaf juli 2018 tot en met juni 2023.

De schattingen worden gemaakt met een variant van de vangst-hervangst methoden, het zogenaamde afgeknotte Poissonmodel. De methode biedt een aantal belangrijke 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 zijn in de periode medio 2018-medio 2019 tot en met medio 2022-medio 2023 (vijf achtereenvolgende jaren) naar schatting de omvangen 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 volgen van de ontwikkeling van de omvang en samenstelling van de populatie vreemdelingen zonder verblijfsrecht. De gedachte is 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.

Achtergrond en verwachtingen

Vreemdelingenbeleid

De omvang en samenstelling van de populatie onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen worden beïnvloed door ontwikkelingen in het vreemdelingenbeleid, het vreemdelingentoezicht, de uitbreiding van de Europese Unie, internationale migratie en de arbeidsmarkt. Deze factoren versterken en beperken elkaar wederzijds.

Sinds de jaren zestig zijn drie fasen te onderscheiden in het overheidsbeleid ten aanzien van irreguliere migratie.

De eerste periode, van 1960–1969, kenmerkte zich door georganiseerde en spontane arbeidsmigratie en een laisser-faire beleid. In een tijd van snelle economische groei werden buitenlandse arbeidskrachten actief geworven, maar er kwamen ook arbeidsmigranten op eigen initiatief naar Nederland. Wie werk vond, kon doorgaans een verblijfsvergunning verkrijgen. Na invoering van de verplichte voorafgaande werk- en verblijfsvergunning in 1968 werd verblijf zonder vergunning voor het eerst als onrechtmatig beschouwd.

Van 1969–1991 volgde een periode van gedogen. Na de recessie van 1973 bleef een groot aantal migranten in Nederland, soms ook zonder verblijfsrecht. In de praktijk werd dit verblijf vaak gedoogd. De Belastingdienst verstrekte ook zonder verblijfsvergunning een sofinummer, waardoor men legaal kon werken.[1] Regelmatige controles ontbraken en in 1974 en 1980 vonden beperkte regularisaties plaats.

Vanaf 1991 is er sprake van een meer restrictief en afschrikkend beleid. Dit beleid richt zich op ontmoediging van illegaal verblijf. Belangrijke mijlpalen waren de koppeling van verblijfsstatus en sofinummer (1991), de Wet op de identificatieplicht (1994), de Koppelingswet (1998) en de Vreemdelingenwet 2000. Deze wetten beperkten de toegang tot arbeid, sociale voorzieningen en huisvesting voor personen zonder verblijfsrecht en versterkten toezicht en uitzetting.

EU-uitbreiding en gevolgen voor irreguliere migratie

De toetreding van Midden- en Oost-Europese landen tot de EU (in het bijzonder in 2004 en 2007) had grote gevolgen voor migratie naar Nederland. Burgers uit deze landen kregen vrij verkeer en toegang tot de arbeidsmarkt. Voor 2004 verbleef een aanzienlijk aantal Oost-Europeanen irregulier in Nederland (geschat op 65.000–107.000), maar na de EU-uitbreiding daalde dit aantal tot ongeveer 6.000 in 2017–2018. Irregulier verblijf van EU-burgers komt voornamelijk voor wanneer men langer dan drie maanden verblijft zonder (legaal) werk of voldoende middelen, vooral bij tijdelijk werkende arbeidsmigranten.

Vreemdelingentoezicht en vertrek in de periode 2018 - 2023

De verruiming van opsporings- en toezichtbevoegdheden sinds de jaren ’90 heeft de mogelijkheden voor handhaving vergroot. Het Covid-beleid veroorzaakte in de onderzoeksperiode echter een tijdelijke daling in het aantal controles en vertrekken. Het aantal controles door de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) daalde van 5.150 in 2019 tot 2.420 in 2020 en steeg daarna geleidelijk tot 3.460 in 2023, nog onder het pre-Covid-niveau. Ook het ketenbreed gerealiseerd vertrek – het totaal aantal vreemdelingen dat Nederland verlaat via de Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV), de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) of na aanhouding – vertoonde een vergelijkbare trend: een stijging tot 25.600 in 2019, een terugval tot circa 18.000 in 2020–2021 en een herstel tot 23.000 in 2023. Het aandeel aantoonbare vertrekken (gedwongen of onder toezicht) nam toe van 46% in 2019 tot 67% in 2023.
Het ligt voor de hand dat de beperkte vertrekcapaciteit tijdens de pandemie tijdelijk tot een grotere irreguliere populatie leidde en dat het herstel na 2021 heeft bijgedragen aan een afname.

Internationale migratie en diversiteit in herkomst

[1] Het sofinummer was de voorloper van het huidige Burger Service Nummer (BSN).

Nederland is in de afgelopen twee decennia in toenemende mate een migratiesamenleving geworden. Het aantal immigranten steeg van 154.000 in 2010 tot ongeveer 270.000 in 2019, daalde door de pandemie in 2020 maar bereikte in 2022 een piek van 403.000, voornamelijk door de komst van Oekraïense ontheemden. In 2023 bedroeg het aantal 336.000. Het migratiesaldo bleef sinds 2014 positief, met een hoogtepunt van 224.000 in 2022. De migrantenpopulatie is diverser dan ooit, met herkomst uit meer dan 220 landen. Naast de traditionele herkomstlanden zijn veel nieuwe landen vertegenwoordigd, vooral uit Azië, Afrika en Latijns-Amerika.

Arbeidsmarkt en tekortsectoren

Het aantal arbeidsmigranten nam tussen 2006 en 2021 toe van circa 200.000 tot ruim 800.000, waarvan twee derde uit Midden- en Oost-Europa. De arbeidsmigranten vullen vooral tekorten in de zorg, bouw, distributie en techniek op. Daarnaast zijn veel gedetacheerde werknemers actief, onder wie tienduizenden derdelanders uit voormalige Sovjetrepublieken. Wanneer zij na afloop van hun detachering in Nederland blijven, hebben zij vaak een irreguliere status. Ook bestaan er aanwijzingen voor irreguliere arbeid in de huishoudelijke sector, onder meer door Filipijnse en Braziliaanse migranten. De Arbeidsinspectie wijst daarnaast op misbruik van de Registratie Niet-Ingezetenen (RNI), waarmee personen zonder verblijfsvergunning een Burgerservicenummer (BSN) kunnen verkrijgen en werken onder de schijn van legaliteit.

Kort samengevat: structurele arbeidstekorten stimuleren arbeidsmigratie en toezichtstekorten in specifieke sectoren en administratief misbruik houden een reservoir van irreguliere arbeid in stand.

Verwachtingen

De Nederlandse migratiesituatie toont de zogenoemde liberale paradox: een combinatie van restrictief beleid met openheid voor humanitaire en economische migratie. Door vergrijzing en arbeidskrapte binnen de Europese Economische Ruimte (EER) neemt de werving van arbeidskrachten van buiten Europa toe. De populatie onrechtmatig verblijvende vreemdelingen bestaat hoofdzakelijk uit arbeidsmigranten uit nieuwe wervingslanden en afgewezen asielzoekers. De totale omvang blijft naar verwachting stabiel: de arbeidsvraag stimuleert instroom, terwijl restrictief beleid en legale migratieroutes die ontwikkeling afremmen. Europese cijfers bevestigen dat het aantal irreguliere vreemdelingen de afgelopen jaren niet wezenlijk is veranderd.

Methoden en data

Vangst-hervangstmethoden worden veel gebruikt voor het schatten van de omvang van ‘verborgen populaties. Dit zijn populaties waarvan personen niet gemakkelijk zijn te observeren en niet allemaal 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, sinds 2019 geleidelijk aan vervangen door HV, Handhaving). De schatting is gebaseerd op het aantal malen dat geregistreerden in het bestand in één jaar zijn aan- of staandegehouden.

Net als in de rapportage van 2020 is ook voor dit onderzoek een schatting met de zogeheten Dual Systems Estimation methode (DSE) op basis van PSHV en IOM uitgevoerd. De methode is deze keer

toegepast op vijf achtereenvolgende jaren. Nu schattingen met deze methoden voor meerdere jaren zijn gemaakt, wordt een grote en moeilijk te verklaren variabiliteit van de schattingen zichtbaar. De data en uitkomsten voor deze reeks geven daarom onvoldoende vertrouwen om deze methode in de rapportage te presenteren als betrouwbaar en bruikbaar. De DSE schattingen worden daarom alleen besproken in een bijlage (zie bijlage 2).

Poisson omvangschattingen

Tabel 0.1. Poisson Schattingen medio 2018 – medio 2023

Jaar	Geschatte populatie	95 % betrouwbaarheidsinterval
2018 - 2019	34.952	21.056– 48.848
2019 - 2020	24.124	18.511 – 29.737
2020 - 2021	24.283	19.202 – 29.364
2021 - 2022	20.197	15.923 – 24.471
2022 - 2023	20.065	16.955 – 23.175

We bespreken de omvangschatting voor het eerste jaar, 2018 – 2019, als voorbeeld om de werkwijze te laten zien. De schatting van de totale populatie onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen komt op 34.885. Het betrouwbaarheidsinterval geeft aan dat met een betrouwbaarheid van 95% het gemiddelde tussen de 21.288 en 48.482 ligt. Ten opzichte van de schatting voor het jaar medio 2017 – medio 2018 is er sprake van een stijging met ruim 12.000 personen (vgl. Tabel 0.2), maar de betrouwbaarheidsintervallen overlappen dusdanig dat dit verschil niet significant is. Ook voor de volgende jaren geldt dat, door de grote betrouwbaarheidsintervallen, die voor alle 5 jaren overlappen, en ook overlappen met 2017/2018, er niet met zekerheid een stijging of daling is vast te stellen.

Ontwikkeling van de schattingen

In deze paragraaf vergelijken we de nieuwe, opeenvolgende omvangschattingen voor de periode van 1 juli 2018 tot en met 30 juni 2023 met de schattingen van de voorgaande jaren.
Tabel 0.2 geeft de geobserveerde en geschatte aantallen voor de jaren 1997 tot en met 2023 weer.

Tabel 0.2. Aantallen geobserveerde en geschatte onrechtmatig verblijvende vreemdelingen in Nederland, 1997 – 2022/23

	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)
2005/06	5.795	2.694	128.907	(74.320, 183.912)
2.009	2.696	213	41.835	(20.654, 63.015)
2012/13	1.948	511	35.530	(22.881, 48.179)
2017/18	2.101	852	22.711	(18.370, 27.051)
2018/19	2.413	1.071	34.952	(21.056, 48.848)
2019/20	2.157	635	24.124	(18.511, 29.737)
2020/21	2.020	933	24.283	(19.202, 29.364)
2021/22	2.092	948	20.197	(15.923, 24.471)
2022/23	2.275	772	20.065	(16.955, 23.175)

In de tweede helft van de jaren ’90, de eerste periode waarvoor we schattingen hebben, daalt het aantal geschatte onrechtmatig verblijvende vreemdelingen van ruim 194.000 in 1997 tot 144.000 in 1999. Vanaf 2000 tot 2002 stijgen de geschatte aantallen weer: van bijna 163.000 in 2000 tot bijna 212.000 in 2002. De omvangschattingen van de populatie ná 2002 vertonen een duidelijke daling die in de jaren na 2003 en vooral na 2005 - 2006 nog versnelt.

Wanneer we de nieuwe reeks schattingen vanaf 2018 bekijken, lijkt de daling van de geschatte omvang van de populatie zich voort te zetten. Deze daling werd echter tijdelijk onderbroken in de jaren die grotendeels samenvallen met de Covidperiode. Het eerste jaar, 2018 - 2019, laat een toename zien van de schatting van het aantal vreemdelingen zonder rechtmatige verblijfsstatus. In het jaar daarop, 2019/2020, het eerste Covidjaar, daalt het aantal weer. In de daaropvolgende jaar (2020/21) neemt de schatting van het aantal weer lichtjes toe. In het laatste jaar (2022/23) blijft de schatting nagenoeg gelijk aan het voorgaande jaar (2021/22). Echter, door de grote betrouwbaarheidsintervallen, die voor alle vijf de jaren overlappen, en ook overlappen met 2017/2018, is er niet met zekerheid een stijging of daling voor de periode 2018 – 2023 vast te stellen.

Discussie

De belangrijkste bevinding van de inmiddels 25 jarige reeks is dat het aantal onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen vanaf 2003 een scherpe daling laat zien. Hoewel exacte causale verbanden niet zijn vast te stellen, zijn er ontwikkelingen aan te wijzen die aannemelijk maken dat het aantal onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen de afgelopen 10 à 15 jaar daadwerkelijk is afgenomen. Sinds het midden van de jaren negentig maakten beleidsmaatregelen onrechtmatig verblijf geleidelijk onaantrekkelijker. De Wet op de identificatieplicht (1994), de Koppelingswet (1998) en vooral de Vreemdelingenwet 2000 beperkten de mogelijkheden om zonder verblijfstitel te werken of aanspraak te maken op voorzieningen. De versterking van toezicht, opsporing en identificatie, inclusief de introductie van biometrie, verbeterde de handhaving en verminderde de kans op langdurig irregulier verblijf. In zoverre het gebruik van biometrie een betere identificatie van vreemdelingen mogelijk heeft gemaakt, zijn de schattingen voor eerdere jaren een overschatting en zijn de actuele schattingen accurater.

Daarnaast speelde de ontwikkeling van de asielinstroom een rol: rond 2000 leidde een hoge instroom en een laag toekenningspercentage tot groei van de irreguliere populatie, terwijl in 2015–2017 juist meer verblijfsvergunningen dan asielaanvragen werden verleend, waardoor een toename van onrechtmatig verblijf uitbleef. Het meest ingrijpende structurele effect komt echter van de EU-uitbreidingen van 2004 en 2007, waardoor honderdduizenden Midden- en Oost-Europeanen een legaal verblijfsrecht kregen.

Hoewel de puntschattingen op zichzelf enige onzekerheid kennen en mogelijk een lichte onderschatting zijn, zijn er geen aanwijzingen dat de kwaliteit of de mate waarin de aannames van het model worden geschonden in de loop van de tijd wezenlijk veranderden. Daarom kan worden geconcludeerd dat de waargenomen dalende trend reëel is, ook al zijn de exacte aantallen slechts benaderingen.

Summary

Background and problem statement

For the purposes of its immigration policy, the Ministry of Asylum and Migration needs an overview of the development of the number of foreign nationals residing unlawfully in the Netherlands. To this end, estimates of this population are made periodically. Estimates have previously been made for the period 1997–2003, for 2005/06, for 2009, for 2012/13 and for the year from 1 July 2017 to 30 June 2018. There is now a need to update the figures again. To this end, estimates are made for five consecutive years, each running from 1 July to 30 June of the following year, from July 2018 to June 2023.

The estimates are made using a variant of the capture-recapture methods, known as the truncated Poisson model. This method offers a number of important advantages, such as relatively low costs, an adequate theoretical-statistical basis, explicit assumptions and clarity about the consequences of violating those assumptions. The specific method used to create the 20+-year series, the truncated Poisson regression model, has been identified in an international comparison as a method that meets scientific quality requirements for estimating population size.

The problem statement for the new study is as follows:

What are the estimated sizes of the population of foreign nationals residing unlawfully in the Netherlands in the period from mid-2018 to mid-2019 up to and including mid-2022 to mid-2023 (five consecutive years)? What is the trend in the estimated size of the number of foreign nationals residing unlawfully in the Netherlands when the new estimate is compared with previous estimates? How reliable is the estimate?

The main purpose of the estimates is to monitor developments in the size and composition of the population of foreign nationals without a right of residence. The idea is that the extent to which the estimation methods make realistic assumptions about the data used cannot be determined with any certainty, but that we assume that any violation of the assumptions is comparable over the years. Although the point estimates do not have to be exactly correct, the identified trend can be considered valid.

Background and expectations

Immigration policy

The size and composition of the population of foreign nationals residing unlawfully in the Netherlands are influenced by developments in immigration policy, immigration control, the expansion of the European Union, international migration and the labour market. These factors reinforce and limit each other.

Since the 1960s, three phases can be distinguished in government policy on irregular migration.

The first period, from 1960 to 1969, was characterised by organised and spontaneous labour migration and a laissez-faire policy. In a period of rapid economic growth, foreign workers were actively

recruited, but labour migrants also came to the Netherlands on their own initiative. Those who found work could usually obtain a residence permit. After the introduction of compulsory prior work and residence permits in 1968, residence without a permit was considered unlawful for the first time.

A period of tolerance followed from 1969 to 1991. After the recession of 1973, a large number of migrants remained in the Netherlands, sometimes without the right of residence. In practice, this residence was often tolerated. The Tax and Customs Administration also issued a social security number without a residence permit, which allowed people to work legally.[2] There were no regular checks, and limited regularisations took place in 1974 and 1980.

Since 1991, there has been a more restrictive and deterrent policy. This policy focuses on discouraging unauthorizedresidence. Important milestones were the linking of residence status and social security number (1991), the Compulsory Identification Act (1994), the Linkage Act (1998) and the Aliens Act 2000. These laws restricted access to employment, social services and housing for persons without residence rights and strengthened supervision and deportation.

EU enlargement and its impact on irregular migration

The accession of Central and Eastern European countries to the EU (particularly in 2004 and 2007) had a major impact on migration to the Netherlands. Citizens from these countries were granted freedom of movement and access to the labour market. Before 2004, a considerable number of Eastern Europeans were residing in the Netherlands irregularly (estimated at 65,000–107,000), but after EU enlargement, this number fell to around 6,000 in 2017–2018. Irregular residence of EU citizens mainly occurs when people stay for more than three months without (legal) work or sufficient means, especially in the case of temporary migrant workers.

Immigration control and departure in the period 2018–2023

The expansion of investigation and supervision powers since the 1990s has increased the possibilities for enforcement. However, Covid policy caused a temporary decline in the number of checks and departures during the research period. The number of checks carried out by the Aliens Police, Identification and Human Trafficking Department (AVIM) fell from 5,150 in 2019 to 2,420 in 2020 and then rose gradually to 3,460 in 2023, still below the pre-Covid level. The number of departures across the chain – the total number of foreign nationals leaving the Netherlands via the Repatriation and Departure Service (DTenV), the International Organisation for Migration (IOM) or after arrest – showed a similar trend: an increase to 25,600 in 2019, a decline to approximately 18,000 in 2020–2021 and a recovery to 23,000 in 2023. The proportion of demonstrable departures (forced or supervised) increased from 46% in 2019 to 67% in 2023.
It is obvious that the limited departure capacity during the pandemic temporarily led to a larger irregular population and that the recovery after 2021 contributed to a decrease.

International migration and diversity of origin

Over the past two decades, the Netherlands has increasingly become a migration society. The number of immigrants rose from 154,000 in 2010 to around 270,000 in 2019, fell due to the pandemic in 2020 but peaked at 403,000 in 2022, mainly due to the arrival of Ukrainian displaced persons. In

[2] The social security number was the predecessor of the current Citizen Service Number (BSN).

2023, the number stood at 336,000. Net migration has remained positive since 2014, peaking at 224,000 in 2022. The migrant population is more diverse than ever, with origins in more than 220 countries. In addition to the traditional countries of origin, many new countries are represented, especially from Asia, Africa and Latin America.

Labour market and shortage sectors

Between 2006 and 2021, the number of labour migrants increased from approximately 200,000 to more than 800,000, two-thirds of whom came from Central and Eastern Europe. Migrant workers mainly fill shortages in healthcare, construction, distribution and technology. In addition, there are many posted workers, including tens of thousands of third-country nationals from former Soviet republics. When they remain in the Netherlands after their secondment has ended, they often have an irregular status. There are also indications of irregular work in the domestic sector, including by Filipino and Brazilian migrants. The Labour Inspectorate also points to abuse of the Non-Residents Registration Scheme (RNI), which allows persons without a residence permit to obtain a Citizen Service Number (BSN) and work under the guise of legality.

In short, structural labour shortages encourage labour migration, while supervisory shortcomings in specific sectors and administrative abuse perpetuate a reservoir of irregular labour.

Expectations

The Dutch migration situation illustrates the so-called liberal paradox: a combination of restrictive policy and openness to humanitarian and economic migration. Due to ageing and labour shortages within the European Economic Area (EEA), the recruitment of workers from outside Europe is increasing. The population of unlawfully residing foreigners consists mainly of labour migrants from new recruitment countries and rejected asylum seekers. The total number is expected to remain stable: labour demand stimulates inflow, while restrictive policies and legal migration routes slow down this development. European figures confirm that the number of irregular foreign nationals has not changed significantly in recent years.

Methods and data

Capture-recapture methods are widely used to estimate the size of 'hidden populations'. These are populations whose members are not easily observable and are not all registered. Standard estimation techniques based on sampling cannot be used in such cases because there is no sampling frame or it is very inadequate. One of the methods, Poisson regression, has been used to produce the entire series of estimates since 1997. This method uses police files containing data on the apprehension and detention of foreign nationals without legal residence. Since 2005, this has been the Police Suite Enforcement Foreign Nationals (PSHV) file (gradually replaced by HV, Enforcement, since 2019). The estimate is based on the number of times that persons registered in the file were apprehended or detained in a single year.

As in the 2020 report, an estimate was also made for this study using the Dual Systems Estimation (DSE) method based on PSHV and IOM. This time, the method was applied to five consecutive years. Now that estimates have been made using these methods for several years, a large and difficult-to-explain variability in the estimates has become apparent. The data and results for this series

therefore do not provide sufficient confidence to present this method in the report as reliable and usable. The DSE estimates are therefore only discussed in an appendix (see Appendix 2).

Poisson size estimates

Table 0.1. Poisson estimates mid-2018 – mid-2023

Year	Estimated population	95% confidence interval
2018 - 2019	34.952	21.056– 48.848
2019 - 2020	24.124	18.511 – 29.737
2020 - 2021	24.283	19.202 – 29.364
2021 - 2022	20.197	15.923 – 24.471
2022 - 2023	20.065	16.955 – 23.175

We will discuss the size estimate for the first year, 2018–2019, as an example to illustrate the method. The estimate of the total population of foreign nationals residing unlawfully in the Netherlands is 34,885. The confidence interval indicates that, with a confidence level of 95%, the average lies between 21,288 and 48,482. Compared to the estimate for the period mid-2017 – mid-2018, there has been an increase of more than 12,000 persons (cf. Table 0.2), but the confidence intervals overlap to such an extent that this difference is not significant. For the following years, too, due to the large confidence intervals, which overlap for all five years and also overlap with 2017/2018, it is not possible to determine with certainty whether there has been an increase or a decrease.

Development of the estimates

In this section, we compare the new, successive size estimates for the period from 1 July 2018 to 30 June 2023 with the estimates for previous years.
Table 0.2 shows the observed and estimated numbers for the years 1997 to 2023.

Table 0.2. Numbers of observed and estimated unlawfully staying foreign nationals in the Netherlands, 1997 – 2022/23

	Observed		Estimated	
	IEE+INEE	Europe	IEE+INEE+Europe	95% confidence interval
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)
2005/06	5,795	2,694	128,907	(74,320, 183,912)
2,009	2,696	213	41,835	(20,654, 63,015)
2012/13	1,948	511	35,530	(22,881, 48,179)
2017/18	2,101	852	22,711	(18,370, 27,051)
2018/19	2.413	1.071	34.952	(21.056, 48.848)
2019/20	2.157	635	24.124	(18.511, 29.737)
2020/21	2.020	933	24.283	(19.202, 29.364)
2021/22	2.092	948	20.197	(15.923, 24.471)
2022/23	2.275	772	20.065	(16.955, 23.175)

In the second half of the 1990s, the first period for which we have estimates, the number of estimated unauthorized immigrants fell from over 194,000 in 1997 to 144,000 in 1999. From 2000 to 2002, the estimated numbers rose again: from almost 163,000 in 2000 to almost 212,000 in 2002. Population estimates after 2002 show a clear decline, which accelerated in the years after 2003 and especially after 2005-2006.

When we look at the new series of estimates from 2018 onwards, the decline in the estimated size of the population appears to be continuing. However, this decline was temporarily interrupted in the years that largely coincide with the Covid period. The first year, 2018–2019, shows an increase in the estimated number of foreign nationals without legal residence status. In the following year, 2019/2020, the first Covid year, the number falls again. In the following year (2020/21), the estimate of the number increases slightly again. In the last year (2022/23), the estimate remains virtually unchanged from the previous year (2021/22). However, due to the large confidence intervals, which overlap for all five years and also overlap with 2017/2018, it is not possible to determine with certainty whether there will be an increase or decrease for the period 2018–2023.

Discussion

The most important finding of the now 25-year series is that the number of foreign nationals residing unlawfully in the Netherlands has fallen sharply since 2003. Although exact causal links cannot be established, there are developments that make it plausible that the number of foreign nationals residing unlawfully in the Netherlands has actually decreased over the past 10 to 15 years. Since the mid-1990s, policy measures have gradually made unauthorizedresidence less attractive. The Compulsory Identification Act (1994), the Benefit Entitlement Restriction Act (1998) and, in particular, the Aliens Act 2000 limited the possibilities of working or claiming benefits without a residence permit. Strengthened surveillance, detection and identification, including the introduction of biometrics, improved enforcement reduced the odds of long-term irregular residence. Insofar as the use of biometrics has enabled better identification of foreign nationals, the estimates for previous years are an overestimate and the current estimates are more accurate.

In addition, the development of asylum inflows played a role: around 2000, high inflows and a low grant rate led to growth in the irregular population, while in 2015–2017, more residence permits than asylum applications were granted, which meant that there was no increase in unlawful residence. However, the most significant structural effect comes from the EU enlargements of 2004 and 2007, which gave hundreds of thousands of Central and Eastern Europeans the right to reside legally in the EU.

Although the point estimates are subject to some uncertainty and may be slightly underestimated, there are no indications that the quality or the extent to which the model's assumptions are violated changed significantly over time. It can therefore be concluded that the observed downward trend is real, even though the exact numbers are only approximations.

1. Inleiding, probleemstelling, onderzoeksvragen

Achtergrond

Het ministerie van Asiel en Migratie heeft ten behoeve van het vreemdelingenbeleid behoefte aan een beeld van de ontwikkeling van het aantal onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen. Daartoe worden periodiek schattingen van deze populatie gemaakt. De laatste schatting is in 2020 gemaakt voor de periode van 1 juli 2017 tot en met 30 juni 2018. Eerder zijn schattingen gemaakt voor de periode 1997 – 2003, voor 2005/06, voor 2009 en 2012/13. Opnieuw is er nu behoefte aan een actualisering van de cijfers. Hiertoe worden schattingen gemaakt van vijf achtereenvolgende jaren, steeds lopende van 1 juli tot en met 30 juni van het volgende jaar, vanaf juli 2018 tot en met juni 2023.

De eerdere schattingen zijn gemaakt met een variant van vangst-hervangst methoden, het zogenaamde afgeknotte Poissonmodel. Met behulp van het afgeknotte Poissonmodel is het mogelijk om het aantal personen uit de populatie dat niet is geobserveerd te schatten op basis van het aantal personen uit de populatie dat minimaal één keer is geobserveerd. De methode biedt een aantal belangrijke voordelen, zoals betrekkelijk lage kosten, een adequate theoretisch-statistische onderbouwing, expliciete assumpties en duidelijkheid over gevolgen van schending van die assumpties. De methode is dan ook in een internationale vergelijking aangemerkt als één van de twee gebruikte methoden in Europa om aantallen ongedocumenteerde vreemdelingen te schatten die tegemoetkomt aan wetenschappelijke kwaliteitseisen (Vogel en Kovacheva, 2008, p.10-11)[3].

Niettemin is er ook een aantal problemen bij het gebruik van de methoden voor het volgen van de ontwikkeling van de aantallen onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen. De schattingen hebben vaak betrekkelijk brede betrouwbaarheidsintervallen, wat afbreuk doet aan hun waarde als beleidsinformatie. Bovendien geeft de ontwikkeling van de geschatte aantallen een trendbreuk te zien, met name sinds het jaar 2009, die op basis van de kwantitatieve informatie alleen moeilijk is te duiden.

Naar aanleiding van de problemen met de schattingen heeft het WODC in 2015 een brede consultatie van deskundigen op het gebied van vreemdelingenbeleid, populatieschattingen en statistiek georganiseerd. Mede op basis van de discussies tijdens deze consultatie werd besloten om voor een nieuwe schatting meerdere methoden en databronnen naast elkaar te gebruiken en te proberen op deze manier een betere schatting te krijgen.

Vervolgens heeft het WODC een vooronderzoek laten uitvoeren naar methoden en databronnen waarmee, aanvullend op de bestaande praktijk, schattingen kunnen worden gemaakt van het aantal onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen (Snippe en Mennes 2018). De conclusie van het onderzoek was dat er mogelijkheden bestonden om schattingen te maken met de

[3] In een rapport van een recenter Europees project MIRREM (Rodriguez-Sanchez, A. & Tjaden, J. 2023) wordt de door ons gebruikte methode niet besproken. Er wordt een andere vangst-hervangst methode bekritiseerd, namelijk een versie van de methode waarin registers worden gekoppeld. Hier werken we met een enkel register, al wordt de methode waarin meerdere registers worden gekoppeld wel toegepast en beschreven in bijlage 2.

multipliermethode en met de vangst-hervangstmethode voor meerdere bestanden. De bestanden die voor deze schattingen in aanmerking kwamen, waren registraties van het CAK[4], de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) en van hulporganisaties voor vreemdelingen, voor zover die toestemming zouden geven voor het gebruik van hun data. Uiteindelijk bleek dat alleen met het bestand van de IOM een koppeling was te maken. In de rapportage van 2020 is een schatting met de zogeheten Dual Systems Estimation methode (DSE) gemaakt op basis van de Politie Suite Handhaving Vreemdelingen (PSHV) en IOM . Voor de totstandkoming van het voorliggende rapport is de methode toegepast op vijf achtereenvolgende jaren. Nu schattingen met deze methoden voor meerdere jaren zijn gemaakt, wordt een grote en moeilijk te verklaren variabiliteit van de schattingen zichtbaar. De uitkomsten gaven daarom onvoldoende vertrouwen om deze methode in de rapportage te presenteren als betrouwbaar en bruikbaar. De DSE schattingen worden daarom besproken in een bijlage (zie bijlage 2).

Probleemstelling en onderzoeksvragen

De probleemstelling voor het nieuwe onderzoek luidt als volgt:

Wat zijn in de periode medio 2018-medio 2019 tot en met medio 2022-medio 2023 (vijf achtereenvolgende jaren) naar schatting de omvangen 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?

De probleemstelling resulteert in de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe groot was naar schatting de jaarlijkse populatie van onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen in de periode 2018 – 2023?
2. Wat is de trendmatige ontwikkeling van deze schattingen, wanneer deze worden vergeleken met de eerder uitgevoerde schattingen.
3. Hoe kan deze trendmatige ontwikkeling worden geduid?
4. Wat kan er worden gezegd over de betrouwbaarheid van de schattingen en welke mogelijkheden zijn er om de schatting te verbeteren?

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 bespreken we achtergronden van ontwikkelingen ten aanzien van het aantal ongedocumenteerde vreemdelingen. We bespreken veranderingen in het vreemdelingenbeleid, in het bijzonder de omgang met irreguliere migratie; ontwikkelingen in het vreemdelingentoezicht en vertrek; EU-uitbreiding en gevolgen voor irreguliere migratie; Internationale migratie: hoge migratiesaldo en meer diversiteit; en ontwikkelingen op de arbeidsmarkt: veel tekortsectoren. Tenslotte spreken we verwachtingen uit ten aanzien van de schattingen die volgen in hoofdstuk 5.

[4] Oorspronkelijk een afkorting van Centraal Administratie Kantoor. Bij de overgang naar een publiekrechtelijke status is in 2015 deze naam geschrapt waardoor CAK een betekenisloos acroniem is geworden.

Hoofdstuk 3 geeft een beschrijving van de gebruikte schattingsmethoden. De beschrijving van de Poissonregressie komt overeen met beschrijvingen in eerdere rapporten. Om dit rapport echter als een zelfstandig geheel leesbaar te maken, herhalen we dit onderdeel alsnog in de tekst.

In hoofdstuk 4 gaan we in op de bestanden waarmee de schattingen zijn gemaakt: besproken wordt de Politie Suite Handhaving Vreemdelingen (PSHV), waarmee al sinds 2001 Poisson schattingen worden gemaakt en dat sinds 2019 gefaseerd wordt vervangen voor HV (Handhaving). Daarna komt de koppeling van de politiegegevens met gegevens uit de Basis Voorziening Vreemdelingen (BVV) aan de orde.

In hoofdstuk 5 behandelen we de schattingen. Eerst komen de Poisson schattingen voor medio 2018-medio 2019 tot en met medio 2022-medio 2023 aan de orde. Daarna bespreken we de ontwikkeling van de Poisson schattingen sinds 1997, inclusief de meest recente toevoeging voor de periode van 2018 tot en met 2023.

In hoofdstuk 6 sluiten we af met een discussie, waarin de vooronderstellingen van de Poissonregressie nogmaals worden besproken. In hoofdstuk 7, in de conclusie, komen we terug op de verwachtingen die we uitspraken in hoofdstuk 2.

2. Achtergronden en verwachtingen

Inleiding

De omvang en de samenstelling van de categorie onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen zijn nauw verbonden met ontwikkelingen in het vreemdelingenbeleid (in het bijzonder de bestrijding van komst, verblijf en tewerkstelling), het vreemdelingentoezicht, de uitbreiding van de EU, ontwikkelingen in internationale migratie, en tekorten op de arbeidsmarkt. En vanzelfsprekend beïnvloeden deze aspecten elkaar.

Veranderingen in het vreemdelingenbeleid, in het bijzonder de omgang met onrechtmatig verblijf

In de periode na de Tweede Wereldoorlog zijn drie fasen te onderscheiden in de manier waarop de Nederlandse overheid omgaat met de aanwezigheid van onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen (Burgers & Engbersen 2001; WRR 2020; Sireno & Leerkes 2024).

1960–1969: Actieve werving, spontane arbeidsmigratie en laissez faire

In de jaren zestig werden op grote schaal arbeidsmigranten geworven, aanvankelijk uit Zuid-Europa en later ook uit Turkije en Marokko. De snelgroeiende Nederlandse economie had een grote behoefte aan laaggeschoolde arbeidskrachten. Zowel de overheid als bedrijven wierven actief buitenlandse arbeiders, de zogenoemde 'gastarbeiders'. Tegelijkertijd kwamen veel migranten op eigen initiatief ('spontaan') naar Nederland. Wie eenmaal werk vond, kon doorgaans een verblijfsvergunning aanvragen en verkrijgen. Zo ontwikkelde zich een omvangrijke 'spontane' arbeidsmigratie.

Dit veranderde ingrijpend op 1 juni 1968 toen de Wet arbeid buitenlandse werknemers in werking trad. Vanaf die datum moesten arbeidsmigranten vooraf een werkvergunning aanvragen, gekoppeld aan een verblijfsvergunning. Wie zonder vergunning naar Nederland kwam, werd voortaan als een onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdeling beschouwd .

1969–1991: Gedogen

De arbeidsmigratie van laagopgeleiden uit Zuid-Europa, Turkije en Marokko kwam tot stilstand na de recessie van 1973, toen de vraag naar laaggeschoolde arbeid sterk afnam en West-Europese landen een restrictiever migratiebeleid invoerden. In Nederland eindigde de instroom van laagopgeleide arbeidsmigranten relatief laat, namelijk in 1975. Ondanks de afnemende vraag naar arbeid bleven veel migranten in Nederland, ook wanneer zij geen geldige verblijfsstatus hadden. Onrechtmatig verblijf van vreemdelingen werd in de praktijk vaak gedoogd. Zo ontstond de figuur van de 'witte illegaal': mensen zonder verblijfsrecht die toch toegang hadden tot de formele arbeidsmarkt, omdat de Belastingdienst ook zonder verblijfsvergunning een sofinummer verstrekte[5]. Hierdoor konden zij legaal werken en belasting betalen, ondanks hun onrechtmatig verblijf in Nederland. In 1974 en 1980 vonden enkele regularisaties plaats, waardoor zij een legale status verwierven, maar de handhaving van

[5] Het sofi-nummer is de voorloper van het huidige Burger Service Nummer (BSN)

regels bleef beperkt. Toezicht en sancties op illegale arbeid waren minimaal, waardoor irregulier werk in bepaalde sectoren stilzwijgend werd geaccepteerd.

1991–heden: Restrictief en afschrikkend beleid

Sinds het begin van de jaren negentig is het Nederlandse migratiebeleid in toenemende mate gericht op de bestrijding van illegale overkomst en verblijf. Diverse beleidsmaatregelen hebben deze koerswijziging vormgegeven.

- In 1991 werd de koppeling tussen verblijfsstatus en het verkrijgen van een sofinummer geïntroduceerd, waarmee de mogelijkheid om zonder verblijfsrecht legaal te werken op de reguliere arbeidsmarkt werd beëindigd. Met de invoering van de Wet op de identificatieplicht in 1994, die identificatie vanaf 14 jaar verplicht stelde, werden de mogelijkheden voor toezicht en handhaving verder uitgebreid.
- Een fundamentele aanscherping volgde in 1998 met de Koppelingswet, die toegang tot sociale voorzieningen, uitkeringen, huisvesting en reguliere zorg afhankelijk maakte van verblijfsrecht. Uitzonderingen golden uitsluitend voor spoedeisende medische zorg en voor onderwijs aan minderjarige kinderen.
- De Vreemdelingenwet 2000, van kracht sinds 2001, moderniseerde het toelatings- en verblijfsstelsel en versterkte de instrumenten voor toezicht en uitzetting, zoals ruimere mogelijkheden tot identiteitscontrole, identificatieplicht en snellere procedures voor uitzetting**.**

Naast deze structurele hervormingen zijn er ook enkele uitzonderingsmaatregelen getroffen. Het betrof onder meer het Generaal Pardon (2007) voor langdurig verblijvende asielzoekers, het Kinderpardon (2013, herzien in 2022) en de invoering van de Landelijke Vreemdelingenvoorzieningen (2019–2025) voor uitgeprocedeerde asielzoekers zonder perspectief op terugkeer.[6] In 2025 werd bovendien de Asielnoodmaatregelenwet voorgesteld, waarin onder andere de strafbaarstelling van illegaal verblijf is opgenomen. Deze wet valt buiten de tijdsperiode van dit rapport.

Samenvattend: Sinds de jaren zestig heeft het Nederlandse beleid ten aanzien van onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen drie fases doorgemaakt: aanvankelijk laissez-faire en faciliterend (1960–1969), vervolgens gedogen (1969–1991), en vanaf de jaren negentig een restrictieve koers met nadruk op ontmoediging van illegale overkomst en verblijf. Vanwege dit restrictieve beleid kan een daling van het aantal onrechtmatig verblijvende vreemdelingen worden verwacht.

Ontwikkelingen in vreemdelingentoezicht en vertrek

In het vorige rapport concludeerden we dat verruimde opsporingsbevoegdheden, intensiever toezicht en meer inzet op opsporing Nederland mogelijk minder aantrekkelijk hebben gemaakt voor vreemdelingen zonder verblijfsrecht (Van der Heijden et al., 2020: 26). Het was echter onduidelijk in hoeverre deze veranderingen in vreemdelingentoezicht daadwerkelijk en structureel effect hebben op de opsporings- en uitzettingspraktijk. Daar lijkt voor de periode 2019–2023 verandering in te zijn gekomen.

[6] Het merendeel van de langdurig verblijvende en uitgeprocedeerde asielzoekers zonder reëel perspectief op terugkeer beschikte niet langer over rechtmatig verblijf, aangezien hun aanvragen waren afgewezen en de beroepsmogelijkheden waren uitgeput.

Voor de intensiteit van het binnenlands toezicht door de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) en de gerealiseerde vertrekken door de gehele vreemdelingenketen waren de Covid-jaren een onderbreking van een gestage ontwikkeling naar meer controles en vertrekken. Het totaal aantal controles door AVIM lag tot 2020 rond of boven de 4.000 jaarlijks, maar halveerde ruimschoots van 2019 op 2020: van 5.150 naar 2.420 (zie Tabel 2.1). Persoonsgerichte controles richten zich op bekende vreemdelingen, bijvoorbeeld om fraude of verblijfsproblemen op te sporen. Objectgerichte controles richten zich op locaties, zoals bedrijven, om verblijfsdocumenten te controleren en illegale verblijven te detecteren. In 2021 begon een langzaam herstel, maar het aantal uitgevoerde controles bleef in 2023 lager dan vóór de Covid-jaren.

Tabel 2.1. Controles Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM)

Jaar	Totaal	Persoon	Object
2015	5.650	3.180	2.470
2016	4.250	2.970	1.280
2017	3.970	2.710	1.260
2018	5.590	4.240	1.350
2019	5.150	3.970	1.180
2020	2.420	1.990	430
2021	2.980	2.480	500
2022	3.060	2.450	610
2023	3.460	2.800	660

Een soortgelijke ontwikkeling deed zich voor bij het aantal vertrekken van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf. Onderstaande tabel 2.2 geeft het ketenbreed vertrek van vreemdelingen weer.[7] Ketenbreed vertrek betreft het totaal aantal vreemdelingen dat is vertrokken, via Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV), via IOM of vreemdelingen die Nederland verlaten na een weigering aan de grens of nadat ze zijn aangetroffen door de vreemdelingenpolitie. Het ketenbreed vertrek omvat in beginsel *niet* het vertrek van reguliere vreemdelingen en van EU-burgers. Hun vertrek vindt plaats zonder tussenkomst van de migratieketen.

[7] Het ketenbreed vertrek is gebaseerd op de vertrekregistraties van de KMar, de politie en DTenV. Het gaat niet alleen om afgewezen asielzoekers, maar ook om andere vreemdelingen die onrechtmatig in Nederland verblijven, vreemdelingen van wie de verblijfsvergunning is ingetrokken of niet meer geldig is en vreemdelingen aan wie door de KMar de toegang tot Nederland is geweigerd en die zijn vertrokken naar het land van herkomst of een ander land waar de toegang is gewaarborgd

Tabel 2.2. Ketenbreed vertrek

Jaar	Totaal	Aantoonbaar (Gedwongen + Zelfstandig)		Zelfstandig zonder toezicht	
2015	16.590	9.050	55%	7.540	45%
2016	24.810	12.890	52%	11.930	48%
2017	21.840	8.820	40%	12.020	55%
2018	21.410	9.380	44%	12.030	56%
2019	25.600	11.670	46%	13.940	54%
2020	18.780	9.020	48%	9.770	52%
2021	18.480	9.820	53%	8.660	47%
2022	19.230	11.230	58%	7.990	42%
2023	23.140	15.590	67%	7.550	33%

Bronnen: Rapportages vreemdelingenketen/rapporten Staat van Migratie

Tabel 2.2 maakt een onderscheid tussen 'aantoonbaar vertrek' en 'zelfstandig vertrek zonder toezicht'. Een vreemdeling zonder recht op verblijf in Nederland kan gedwongen worden uitgezet. Deze vreemdelingen worden vanuit een detentiecentrum of penitentiaire inrichting naar het vliegtuig begeleid. In een beperkt aantal gevallen reizen escorts van de Koninklijke Marechaussee (KMar) mee. Wanneer een vreemdeling zonder rechtmatig verblijf het land uit eigen beweging verlaat, met ondersteuning van de IOM of de DTenV, spreekt men van 'zelfstandig vertrek onder toezicht'. Zelfstandig vertrek zonder toezicht betreft vreemdelingen die zijn onttrokken aan het zicht van de overheid. Het is dan niet duidelijk of de betrokkene Nederland daadwerkelijk heeft verlaten of in de illegaliteit is verdwenen.

In de jaren voorafgaande aan 2020 nam het aantal vertrekken toe, tot een (voorlopig) hoogtepunt in 2019 van 25.600. Van 2019 op 2020 nam het aantal vertrekken snel af tot net iets minder dan 19.000 (18.780). In 2021 stabiliseerden de vertrekken op dat aantal, om vanaf 2022 weer toe te nemen. In 2023 kwam het aantal vertrekken weer in de buurt van de pré-Covid aantallen. De groei van de aantallen geregistreerde vertrekken tot 2019 bestond echter voor een groeiend deel uit niet aantoonbare vertrekken (zelfstandig zonder toezicht). Het aandeel aantoonbaar vertrek nam in deze jaren af. Vanaf 2020 draait deze verhouding om. De aantallen aantoonbaar vertrek nemen in 2020 en 2021 minder snel af dan de aantallen niet aantoonbaar vertrek en nemen vanaf 2022 weer sneller toe.

Niettemin is ook het aantal aantoonbare vertrekken van 2019 op 2020 duidelijk afgenomen, van 11.670 naar 9.020. In 2022 ligt het aantal weer bijna op het niveau van 2019 en in 2023 overtreft het aantal aantoonbare vertrekken dit niveau en bereikt een hoogtepunt voor de gehele periode in de tabel. Deze ontwikkeling van (aantoonbare) vertrekken vertoont enige gelijkenis met de ontwikkeling van de schattingen in die jaren. Mogelijk dat de beperking van het aantal vertrekken in de Covid-jaren heeft bijgedragen aan een tijdelijke toename van de populatie en het herstel van met name het aantal aantoonbare vertrekken daarna populatie weer (verder) heeft verkleind.

Samenvattend: in het afgelopen decennium heeft de overheid meer bevoegdheden gekregen met betrekking tot aanhouding en opsporing. Kijken we naar de periode 2019-2023 dan zien we dat

vooral de laatste jaren het aantal personen dat aantoonbaar is uitgezet is toegenomen. Het is nog onduidelijk of dit een structurele trend is.

We merken op dat de aantallen personen die hier worden genoemd veel groter zijn dan in onze analyses naar voren komen. Een belangrijke reden hiervoor is dat bovenstaande gegevens zijn gebaseerd op de vertrekregistraties van de KMar, politie en DTenV. Het gaat niet alleen om afgewezen asielzoekers, maar ook om andere vreemdelingen die onrechtmatig in Nederland verblijven, vreemdelingen van wie de verblijfsvergunning is ingetrokken of niet meer geldig is en vreemdelingen aan wie door de KMar de toegang tot Nederland is geweigerd en die zijn vertrokken naar het land van herkomst of een ander land waar de toegang is gewaarborgd. Beide gegevensreeksen zijn daarom niet zonder meer met elkaar te vergelijken.

EU-uitbreiding en de gevolgen voor het aantal onrechtmatig verblijvende vreemdelingen

De EU-uitbreidingen van 2004 en 2007, met toetreding van onder meer Polen, Roemenië en Bulgarije, hadden grote gevolgen voor migratie naar Nederland. Burgers uit deze landen verkregen het recht op vrij verkeer en daarmee toegang tot verblijf en arbeid in andere lidstaten. Voor 2004 verbleef een aanzienlijk aantal Midden- en Oost-Europeanen onrechtmatig in Nederland. Eerdere schattingen over de periode 1997-2003 wezen uit dat het aantal onrechtmatig verblijvende West- en Oost-Europeanen varieerde van 65.000 tot 107.000 personen (Van der Heijden et al., 2020). Met EU-lidmaatschap van Midden-en Oost-Europeanen veranderde hun status: van 'illegaal' naar legaal ingezetene. Het aantal onrechtmatig verblijvende EU-burgers daalde hierdoor sterk tot ruim 6.000 in 2017–2018.

Maar nog steeds zijn er gevallen van onrechtmatig verblijf, bijvoorbeeld wanneer EU-burgers langer dan drie maanden in Nederland verblijven zonder werk, studie of voldoende middelen. In die situaties kan het verblijfsrecht vervallen. Deze situaties komen geregeld voor, vooral bij arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa, omdat velen van hen werkzaam zijn op de secundaire arbeidsmarkt met tijdelijke en onzekere contracten (Commissie Roemer 2020).

Samenvattend**:** de EU-uitbreiding leidde niet zozeer tot het verdwijnen van migranten uit Midden- en Oost-Europa, maar tot hun legalisering door verworven EU-burgerschap. Zij kunnen echter door hun vaak kwetsbare arbeidsmarktpositie hun verblijfsrecht verliezen. Niettemin heeft de EU-uitbreiding geleid tot een forse daling van het aantal onrechtmatig in Nederland verblijvende arbeidsmigranten uit Midden-en Oost-Europa.

Internationale migratie: hoge migratiesaldi en meer diversiteit

Nederland is een dynamische migratiesamenleving. Cijfers over reguliere migratie wijzen uit dat in 2010 ongeveer 154 duizend immigranten zich vestigden, en vanaf 2015 lag het aantal jaarlijks boven de 200 duizend, oplopend naar zo'n 270 duizend in 2019. Vervolgens daalde het aantal door de covidpandemie. In 2020 kwamen er nog 221 duizend immigranten, maar het herstel volgde snel: in 2021 waren dat er weer circa 253 duizend, en in 2022 piekte het aantal op maar liefst 403 duizend immigranten, vooral door de instroom van Oekraïense vluchtelingen. In 2023 viel het aantal terug tot ongeveer 336 duizend immigranten (cijfers van het CBS).

Veel migranten vertrekken na verloop van tijd weer, terwijl anderen zich vestigen. In de afgelopen tien jaar kende Nederland elk jaar een positief migratiesaldo. In 2014 bedroeg het saldo ruim 35 duizend personen, maar dit liep gestaag op tot ruim 108 duizend in 2019. In 2020 volgde een duidelijke dip naar circa 68 duizend, vooral door de covidpandemie. Daarna herstelde het migratiesaldo snel: in 2021 steeg het weer naar ruim 107 duizend en in 2022 bereikte het met bijna 224 duizend een historisch hoogtepunt, mede door de komst van Oekraïense vluchtelingen. In 2023 nam het saldo weer af, maar bleef met ruim 137 duizend nog altijd aanzienlijk hoger dan in de jaren vóór de pandemie.

Naast de toegenomen omvang is ook sprake van een grote mate van verscheidenheid. Ooit kwamen grote groepen migranten uit een klein aantal landen naar ons land, voornamelijk uit voormalig Nederlands-Indië, Marokko, Turkije, Suriname of de voormalige Nederlandse Antillen. Inmiddels is de situatie heel anders. De huidige groep inwoners met een migratieachtergrond is niet alleen groter, maar ook veel diverser geworden. Slechts een minderheid behoort nog tot deze 'klassieke' groepen, terwijl een meerderheid wortels heeft in een breed palet van andere landen. In 2017 waren de in Nederland woonachtige migranten afkomstig uit 223 verschillende herkomstlanden (WRR 2020).

Daarnaast zien we een toename van het aantal reguliere migranten dat tijdelijk in Nederland verblijft en een grote variëteit aan migratiemotieven (WRR 2020). In de afgelopen 15 jaar zagen we een gestage groei van studiemigratie, familiemigratie, en arbeidsmigratie (daar komen we zo op terug). Asielmigratie daarentegen kent grote fluctuaties (toename, afname), maar het gemiddelde aantal asielzoekers was over de afgelopen 15 jaar zo'n 30.000 personen (eerste aanvragers) (Ministerie van Justitie en Veiligheid 2024; Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050). Sinds de Russische invasie in februari 2022 verblijven ruim 115.000 Oekraïense ontheemden in Nederland onder de Richtlijn Tijdelijke Bescherming (RTB). Om die reden hoeven zij geen asielprocedure te doorlopen, hebben zij direct toegang tot de arbeidsmarkt en zijn zij niet inburgeringsplichtig (Dagevos & Rusinovic 2024).

Samenvattend: De cijfers over reguliere migratie wijzen uit dat Nederland is uitgegroeid tot een diverse migratiesamenleving, met migranten uit meer dan 220 herkomstlanden. Daaronder zijn veel asielmigranten en arbeidsmigranten. Deze vormen van migratie zijn voor ons onderzoek relevant omdat bij afwijzing van asiel of verlies van werk onrechtmatig verblijf kan ontstaan.

Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt: veel tekortsectoren

Tussen 2006 en 2021 is het aantal arbeidsmigranten in Nederland verviervoudigd: van ruim 200.000 in 2006 naar meer dan 800.000 in 2021. Circa twee derde van deze groep bestaat uit werknemers afkomstig uit Midden- en Oost-Europa. Het Sociaal-Economisch Onderzoek (SEO) schatte in 2022 dat het aantal arbeidsmigranten bij ongewijzigd beleid in 2030 zou kunnen uitgroeien tot boven de één miljoen, al gaat deze prognose gepaard met aanzienlijke onzekerheden. De groei van arbeidsmigratie hangt samen met structurele tekorten op de arbeidsmarkt. Het betreft met name lager- en middelbaar geschoold werk in sectoren zoals zorg, bouw, distributie en energie (UWV 2024; European Labour Authority 2025). Daarnaast bestaat er een toenemende vraag naar hoogopgeleiden in de zogenoemde STEM-sectoren (Science, Technology, Engineering en Mathematics).

In de SEO-analyse over het aantal reguliere arbeidsmigranten in Nederland zijn internationaal gedetacheerde werknemers buiten beschouwing gelaten. Deze zogenoemde *posted workers* werken in

Nederland, maar zijn formeel in dienst bij een onderneming in een andere EU-lidstaat. Voor hun arbeidsrechtelijke positie gelden de Nederlandse regels, terwijl hun sociale zekerheid wordt geregeld in het uitzendende land. Het gaat hierbij zowel om EU-onderdanen als om derdelanders (personen van buiten de Europese Economische Ruimte (EER).[8] Volgens de Adviesraad voor Migratie (2024) waren er bijna 90.000 gedetacheerde werknemers actief in Nederland. Wanneer de transportsector wordt meegeteld, loopt dit aantal op tot circa 358.000, waarvan 233.000 EU-onderdanen en 125.000 derdelanders.

De meeste derdelanders zijn afkomstig uit Oekraïne en Belarus, gevolgd door Rusland, Moldavië, Georgië, Kirgizië en Oezbekistan. Daarnaast zijn er kleinere groepen uit Bosnië en Herzegovina, Servië, Marokko en de Filipijnen (Heyma, Bussink & Vervliet, 2022). De forse omvang van 'posted workers' is niet alleen een indicatie van de grote vraag naar arbeidskrachten, maar ook van het feit dat het beschikbare arbeidspotentieel binnen de EER afneemt (zie WRR 2025).[9] Voor 'posted workers' geldt dat zij, indien zij na afloop van hun tewerkstelling in Nederland verblijven, vaak in een onrechtmatige positie terechtkomen. De Nederlandse Arbeidsinspectie heeft de afgelopen jaren diverse malen melding gemaakt van illegale arbeidsmigranten uit Oekraïne, Belarus, Georgië, Moldavië, Servië, en Oezbekistan die veelal via Polen en de Baltische staten naar Nederland zijn gekomen.[10] Voor arbeidskrachten uit bovengenoemde landen geldt dat zij visumvrij (voor 90 dagen) naar Nederland mogen reizen voor kort verblijf.

Voorts bestaan er aanwijzingen voor een omvangrijke vraag naar huishoudelijk personeel, waarin onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen werkzaam zijn. In een recente dissertatie worden aantallen genoemd van 8.000 tot 30.000 Filipijnse vrouwen, vooral actief in de Randstad (Siruno 2025; Galam & Siruno 2025). Bij nadere inspectie blijken deze aantallen van journalistieke bronnen te komen. Zo noemde *Nieuwsuur*, in een uitzending waaraan ook het Braziliaanse consulaat en de Arbeidsinspectie meewerkten, een aantal van circa 35.000 tot 40.000 Braziliaanse onrechtmatig verblijvende arbeidsmigranten in de regio Amsterdam.[11] Deze cijfers zijn echter niet onderbouwd. Wel wijst een wetenschappelijk onderzoek uit 2012 naar Brazilianen in Amsterdam erop dat meer dan 60 procent van de respondenten (n=213) geen reguliere verblijfsstatus bezat.[12] Het

[8] De Europese Economische Ruimte betreft een akkoord uit 1992 tussen de EU en de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA) om het vrije verkeer van goederen, diensten, kapitaal en personen te bevorderen tussen de deelnemende landen. De EER omvat alle EU-landen plus Noorwegen, IJsland en Liechtenstein. Personen met een andere nationaliteit dan die van één van de lidstaten van de EER of Zwitserland worden derdelanders genoemd.

[9] Het UWV (2024:2) schrijft dat Nederland eind 2023 na Duitsland en Tsjechië de meest krappe arbeidsmarkt kent van de Europese Unie.

[10] Zie onder andere: https://www.nlarbeidsinspectie.nl/actueel/nieuws/2025/08/20/illegale-arbeid-leidt-voor-westlandse-kwekerij-tot-fikse-boetes; https://www.nlarbeidsinspectie.nl/actueel/verhalen-uit-de-praktijk/2025/2025/fraude-met-buitenlandse-arbeidskrachten-ook-inleners-riskeren-boete

[10] https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2562914-tienduizenden-arbeidsmigranten-van-buiten-de-eu-zonder-papieren-in-nederland; https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2563013-hoe-belanden-zeker-40-000-brazilianen-illegaal-in-nederland.

[11] https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2563013-hoe-belanden-zeker-40-000-brazilianen-illegaal-in-nederland.
In eerder journalistiek artikel over Braziliaanse ongedocumenteerden in Amsterdam in *De Groene Amsterdammer*, 19 mei 2021 (nr. 20) wordt een aantal van 15.000 genoemd.
https://www.groene.nl/artikel/je-staat-er-niet-alleen-voor. Ook dit cijfer is niet onderbouwd.

[12] Dit onderzoek vond plaats in het kader van het "Theorizing the Evolution of Migration Systems in Europe" (THEMIS)-project (Bakewell et al. 2016). De THEMIS-studie voerde surveys uit in vier bestemmingslanden (Nederland, Noorwegen, Portugal en het Verenigd Koninkrijk) en drie herkomstlanden (Brazilië, Marokko en Oekraïne). In de bestemmingslanden betrof dit eerste- en tweedegeneratiemigranten uit de genoemde herkomstlanden. De steekproef werd samengesteld met behulp van *respondent driven sampling*, een methode die geschikt is om moeilijk toegankelijke populaties zonder beschikbaar steekproefkader te bereiken. Het cijfer dat we hier noemen is nog niet eerder gepubliceerd.

merendeel van hen verricht huishoudelijke en/of zorgtaken die in de privésfeer van een huishouden plaatsvinden. Voor Brazilianen geldt dat zij visumvrij (voor 90 dagen) naar Nederland mogen reizen voor kort verblijf (dit geldt ook voor heel veel andere Latijns-Amerikaanse landen). Als zij na verloop van hun toegestane kort verblijf in Nederland blijven, ontstaat onrechtmatig verblijf. Deze groep blijft vaak onder de radar van de (vreemdelingen)politie of Arbeidsinspectie. Aanhouding van deze categorie of controle van privé-huishoudens heeft al sinds decennia een geringe beleidsprioriteit.[13]

Zoals eerder vastgesteld, zijn de schattingen in journalistieke rapportages en publicaties over het aantal Brazilianen en Filipijnen in Nederland niet empirisch onderbouwd en aan de hoge kant. Volgens recente CBS-cijfers staan in Nederland ruim 49.000 Brazilianen geregistreerd, van wie bijna 14.000 in Nederland zijn geboren, en bijna 32.000 Filipijnen, van wie circa 11.000 in Nederland zijn geboren. Veel van hen verblijven tijdelijk in Nederland. Braziliaanse migrantennetwerken spelen een rol bij het verstrekken van informatie aan landgenoten voor een eerste baan en huisvesting (Van Meeteren & Pereira 2018), maar binnen deze gemeenschappen bestaat weinig draagvlak om nieuwkomers substantieel te ondersteunen. Roggeveen & Van Meeteren (2013: 1091) wijzen op het bestaan van diverse subgroepen die onderling weinig contact hebben en elkaar niet ondersteunen. Ook binnen eigen subgroep is de onderlinge hulp beperkt. Hoewel dit onderzoek meer dan tien jaar oud is, is de schaarste op de particuliere woningmarkt, vooral in de regio Amsterdam, waarvan onrechtmatig in Nederland verblijvende arbeidsmigranten afhankelijk zijn, alleen maar toegenomen. Ook dit gegeven maakt het aannemelijk dat de werkelijke aantallen lager liggen.

In een recent rapport signaleert de Arbeidsinspectie grootschalig misbruik van de Registratie Niet-Ingezetenen (RNI) door migranten zonder verblijfsvergunning (Nederlandse Arbeidsinspectie 2025). Via het RNI kunnen personen zonder adres in Nederland een Burgerservicenummer (BSN) krijgen, dat vervolgens als toegangssleutel tot werk fungeert. Daarmee ontstaat de schijn van legaliteit, ook voor mensen die geen recht hebben om hier te verblijven of te werken. Het rapport beschrijft diverse vormen van misbruik, onder meer via malafide tussenpersonen en uitzendbureaus, oneigenlijk gebruik van toeristenvisa, en valse Europese identiteitspapieren. Volgens de Arbeidsinspectie gaat het om duizenden migranten die op deze manier zonder verblijfsvergunning in Nederland aan het werk zijn.[14] De migranten die het betreft zijn, zoals hierboven al aangeduid, veel derdelanders uit voormalige Sovjetrepublieken en Latijns-Amerika. Zo heeft de Arbeidsinspectie onderzoek gedaan naar een verdachte die zich jarenlang en op grote schaal bezighield met het inschrijven van groepen Brazilianen zonder legale verblijfsstatus in de RNI. Uit het onderzoek blijkt dat er in een periode van zes jaar meer dan zes duizend inschrijvingen zijn geregistreerd die passen in een patroon van groepsgewijze inschrijvingen (Nederlandse Arbeidsinspectie 2025: 4-5). Deze Brazilianen zouden onder andere werkzaam zijn in de bouw, schoonmaak, bij DHL en in de keukens van Amsterdamse restaurants.[15] Het gaat hierbij om sectoren, anders dan bij particuliere huishoudens, waar wél beleidsmatige aandacht voor bestaat en waar de pakkans bovendien reëel is.

[13] Zie: Van der Leun 2003; Leerkes, Varsanyi & Engbersen 2012.
[14] Zie ook: https://www.nrc.nl/nieuws/2025/09/09/arbeidsinspectie-duizenden-migranten-misbruiken-register-voor-illegaal-werk-wat-leidt-tot-misstanden-a4905574
[15] Zie daarvoor: ECLI:NL:RBROT:2025:1332 Rechtbank Rotterdam, 04-02-2025, 83/329898-23.

Samenvattend: Sinds 2006 is het aantal reguliere arbeidsmigranten in Nederland aanzienlijk toegenomen (vooral uit Midden- en Oost-Europa), aangevuld met substantiële aantallen gedetacheerde werknemers, waaronder ook derdelanders. Deze ontwikkeling weerspiegelt de structureel toegenomen vraag naar arbeidskrachten. Tegelijkertijd zijn er aanwijzingen voor de aanwezigheid van onrechtmatig verblijvende huishoudelijke werkers, die grotendeels aan institutioneel toezicht ontsnappen. Ook zijn er derdelanders die misbruik maken van de RNI om in Nederland te werken. Het is onduidelijk in hoeverre de aanhoudende vraag naar arbeid die niet kan worden ingevuld binnen de EER leidt tot meer onrechtmatig in Nederland verblijvende arbeidsmigranten. Er zijn immers ook meer legale mogelijkheden gekomen voor reguliere arbeidsmigratie van buiten de EER gekomen (onder andere via internationale detachering en de kennismigrantenregeling).

Verwachtingen

De bovenstaande analyse illustreert de zogenoemde *'liberale paradox'* (Hampshire 2013). Enerzijds hanteert de Nederlandse overheid een restrictieve houding tegenover bepaalde categorieën vreemdelingen, anderzijds toont zij openheid om humanitaire redenen (asielmigratie) en vanwege economische belangen (arbeidsmigratie).

Vooral de omvang van arbeidsmigratie springt in het oog. Er zijn aanwijzingen dat het aantal arbeidsmigranten van buiten de EU toeneemt, omdat het arbeidspotentieel binnen de EER afneemt door vergrijzing en omdat lonen naar elkaar toegroeien, waardoor de economische prikkel voor migratie kleiner wordt (Pinkus & Ruer 2025; WRR 2025). De grootste vraag concentreert zich op arbeidskrachten voor laaggeschoolde functies, hetgeen parallellen vertoont met de grootschalige werving van arbeidsmigranten in de jaren zestig van de vorige eeuw. Maar er is ook vraag naar hoger geschoold personeel[16] en middelbaar geschoold personeel. De herkomstlanden verschillen echter aanzienlijk: tegenwoordig komen deze arbeidskrachten niet uit Marokko of Turkije, maar uit een brede variëteit van landen, waaronder voormalige Sovjetrepublieken, en landen in Latijns-Amerika en Centraal-, Oost- en Zuid-Azië.

Tegenover de structurele vraag naar arbeidskrachten van buiten de EER staat een restrictief migratiebeleid dat beoogt onrechtmatig verblijf te voorkomen. Dit spanningsveld tussen arbeidsvraag en migratieregulering vormt, naast het vraagstuk van asielmigratie, een bepalende factor voor de omvang en samenstelling van de populatie onrechtmatig verblijvende vreemdelingen in Nederland. Dit geldt niet alleen voor Nederland maar ook voor veel andere Europese landen. Een recent Europees project '*Measuring Irregular Migration*' (MIrreM) schat dat er in twaalf Europese landen, waaronder Nederland, tussen de 2,6 en 3,2 miljoen onrechtmatig verblijvende vreemdelingen zijn (in de periode 2008-2023). In vergelijking met de eerdere Clandestino-schattingen (de periode 2000–2008) is er op Europees niveau geen duidelijke stijging of daling zichtbaar: de ondergrens ligt hoger, de bovengrens

[16] De kennismigrantenregeling faciliteert de snelle toelating van hoogopgeleide specialisten, maar blijkt tevens vatbaar voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Zo zijn er schijnconstructies gesignaleerd waarbij laaggeschoolde arbeid als hooggekwalificeerd wordt gepresenteerd. In dergelijke gevallen verliezen migranten na verloop van tijd hun arbeidsplaats en bevinden zij zich vervolgens in een situatie van onrechtmatig verblijf in Nederland.
https://www.nlarbeidsinspectie.nl/publicaties/jaarverslagen/2024/03/27/jaarverslag-2023

lager, waardoor de bandbreedte verfijnder maar nog steeds onzeker blijft (Kierans & Vargas-Silva 2024).

De landencijfers die in de MIrreM-studie worden gebruikt komen in meerderheid uit de periode 2016-2019, waaronder ook cijfers van onze vorige studie (Van der Heijden et al. 2020). Niettemin is het opvallend dat het aantal niet is toegenomen. Een verklaring daarvoor is enerzijds het toegenomen restrictieve beleid dat illegale overkomst en verblijf ontmoedigt en anderzijds de mogelijkheden om arbeidskrachten van buiten de EER te halen.

Op basis van deze analyse verwachten wij twee zaken die beleidsmatig relevant zijn:

- De groep onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen is divers en omvat niet alleen personen uit de klassieke herkomstlanden zoals Marokko, Turkije en Suriname (daarvan neemt de omvang af), maar ook uit een breed scala aan andere landen.

- De onrechtmatig in Nederland verblijvende populatie bestaat enerzijds uit arbeidsmigranten afkomstig uit relatief nieuwe wervingslanden buiten de EER en anderzijds uit personen uit landen met een geringe kans op asiel die na een afgewezen aanvraag in Nederland verblijven.

Het is moeilijk om een verwachting uit te spreken over de omvang van het aantal vreemdelingen dat onrechtmatig in Nederland verblijft. We constateren dat dit aantal onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen onderhevig is aan twee tegengestelde krachten: enerzijds de aanhoudende krapte op de arbeidsmarkt, en anderzijds het restrictieve beleid tegenover onrechtmatig verblijf, in samenhang met de toegenomen legale mogelijkheden voor het werven van arbeidskrachten buiten de EER. Het is op voorhand niet te voorspellen welke van de twee krachten de overhand heeft. Wel is het aannemelijk dat de maatregelen in het kader van de covidpandemie hebben geleid tot een tijdelijke afname van immigratie en van het aantal onrechtmatig verblijvende vreemdelingen.

3. *Schattingsmethoden*

In dit hoofdstuk bespreken we de methode waarmee de schattingen in dit rapport zijn gemaakt. Het gaat om een specifieke variant van de vangst-hervangst methode waarbij wordt gewerkt met data uit één register. 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 (allen) zijn geregistreerd. Standaard schattingstechnieken die gebaseerd zijn op steekproeftrekking kunnen dan niet worden gebruikt, omdat een steekproefkader ontbreekt of zeer gebrekkig is.

In de paragrafen 3.1 tot en met 3.3 bespreken we de vangst-hervangstmethode met één bestand. We benoemen de assumpties van de methode (3.2) en we gaan in op de toepassing van deze methode op de populatie onrechtmatig verblijvende vreemdelingen (3.3).

Het principe van de vangst-hervangstmethode

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. Als 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 uitmaakt van de te schatten populatie. In dit onderzoek wordt deze methode toegepast op één bestand waarin contacten van de politie en de KMar met (onrechtmatig verblijvende) vreemdelingen 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 ontbreekt; dit zijn immers de onrechtmatig verblijvende vreemdelingen 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 (λ =0.5)	.607	.303	.076	.013	.002	.000	.000	
kans (λ =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.

Als de verdeling is afgeknot en de nulfrequentie niet kan worden geobserveerd, zoals in ons register 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 (λ =0.5)	-	0.771	0.193	0.033	0.005	0.000	0.000	
kans (λ =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 vreemdelingen 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 ½ (= 6/4) niet-geobserveerde personen op te tellen.

Assumpties van het Poissonmodel

Hieronder bespreken de drie belangrijkste assumpties van het hierboven beschreven model.

Homogeniteit

Het model gaat ervan uit dat alle populatieleden dezelfde (homogene) Poissonparameter hebben. In werkelijkheid is dat zelden het geval; sommige personen zijn vaak 'zichtbaarder' dan anderen, en

hebben daarom een grotere Poissonparameter. Het hierboven beschreven model is in zo'n geval niet in staat om de geobserveerde frequenties goed te reproduceren, en geeft een onderschatting van de werkelijke populatieomvang (zie Van der Heijden et al. 2003a, 2003b). Dit probleem is (deels) op te lossen door covariaten in het model op te nemen (zoals geslacht en leeftijd), waardoor voor iedere categorie personen een afzonderlijke Poissonparameter kan worden geschat. Op deze manier wordt voor heterogeniteit die het gevolg is van deze variabelen gecorrigeerd. De vraag of de covariaten de heterogeniteit in de Poissonparameters voldoende verklaren kan worden beantwoord met de zogenaamde overdispersietest. Een significante uitkomst van de overdispersietoets geeft aan dat er nog meer heterogeniteit is dan de heterogeniteit die het gevolg is van de variabelen die in het model zijn opgenomen. Als dit het geval is en de informatie ontbreekt om alle relevante variabelen in het model op te nemen, dan valt de populatieschatting te laag uit (van der Heijden et al, 2003a).

Gesloten populatie

De methode veronderstelt een 'gesloten populatie', een populatie die gedurende de periode van observatie (of registratie) van, bijvoorbeeld een jaar, niet in omvang verandert. In een gesloten populatie vindt geen migratie van individuen plaats. Als dat wel het geval is, is dat een schending van het Poissonmodel. Als mensen korter aanwezig zijn dan de observatieperiode van een jaar, dan wordt het aantal "1"-en (eenmalige aanhoudingen) t.o.v. het aantal "2"-en (personen die in het jaar een tweede keer zijn aangehouden) groter. In dit geval wordt de schatting te hoog. Schendingen van de assumptie van een gesloten populatie leiden dus tot een overschatting van de populatieomvang.

Onafhankelijkheid van observaties

Volgens het model mag de Poissonparameter van een persoon niet veranderen als gevolg van het wel (of juist niet) geobserveerd worden. Schendingen van deze assumptie treden bijvoorbeeld op wanneer door een observatie de kans op een volgende observatie toeneemt (herkenning door dezelfde politieagent) of afneemt (vanwege bewuste gedragsverandering). Het toenemen van observatiekansen ten gevolge van eerdere observaties leidt tot een onderschatting van de populatieomvang en het afnemen van observatiekansen tot een overschatting. De Poissonparameter mag overigens wel door de tijd heen veranderen als die veranderingen niet het gevolg zijn van het al dan niet plaatsvinden van observatie.

Het gehanteerde schattingsmodel

Om zo goed mogelijk te anticiperen op mogelijke schendingen van de hierboven genoemde assumpties is een regressiemodel gespecificeerd, en is een stapsgewijze schattingsprocedure toegepast. Beide worden hieronder in meer detail besproken.

Regressiemodel

Om de verschillen in 'zichtbaarheid' van leden van de populatie, de verschillen in 'pakkansen', in een model te vangen, nemen we informatie over zogenaamde 'covariaten', kenmerken van de geregistreerde personen, mee in het model. Voor de schatting zijn de covariaten geslacht, leeftijd (volgens 2 indelingen, jonger dan 40 versus 40 of ouder en minderjarig, 18-60 en >=60), nationaliteit (7 groepen), reden van aanhouding (verdacht van illegaliteit versus andere reden) en regio van staandehouding (de vier grote steden en de rest van Nederland) opgenomen. In dit regressiemodel is de relatie tussen de logaritme van de Poissonparameter (λ) en de covariaten lineair:

$$\log \lambda = b_0 + b_1 Geslacht + b_2 Leeftijd + b_3 Nationaliteit + b_4 Regio + b_5 Reden \quad (1)$$

Het model zoals hier gepresenteerd is een vereenvoudiging van het werkelijke model, omdat voor de covariaten met meerdere categorieën (voor Nationaliteit en Regio) ook meerdere parameters worden geschat (zie bijlage 1). Dit model maakt het ook mogelijk om de omvang van een willekeurige subpopulatie te schatten (bijvoorbeeld mannen jonger dan 40 die zijn staande- en/of aangehouden in de regio Amsterdam).

In dit model kan maar één waarde voor de covariaat per persoon worden ingevoerd. De covariaten Regio en Reden per aan- of staandehouding kunnen in werkelijkheid echter meerdere waarden per persoon hebben (iemand kan bijvoorbeeld de 1ste keer in Amsterdam en de 2de keer in Den Haag zijn staandegehouden). In zulke gevallen is steeds de waarde op het moment van de 1ste aan- of staandehouding genomen.

Stapsgewijze schattingsprocedure

Onrechtmatig in het land verblijvende vreemdelingen zijn migranten en vormen daarom geen gesloten populatie. Om zo goed mogelijk aan de assumptie van een gesloten populatie te voldoen, is de schatting in drie stappen uitgevoerd. Voor het schatten van de parameters van het regressiemodel (formule 1) zijn alleen onrechtmatig verblijvende vreemdelingen gebruikt waarvoor we het aannemelijk achten dat de kans groot is dat zij (i) een vaste verblijfplaats in Nederland hebben en (ii) gedurende de gehele observatieperiode in Nederland aanwezig zijn geweest. Daarom is een onderscheid gemaakt tussen:

- EUR: uit in Europa gelegen landen afkomstige onrechtmatig verblijvende vreemdelingen
- IEE: effectief uitgezette onrechtmatig verblijvende vreemdelingen
- INEE: niet effectief uitgezette onrechtmatig verblijvende vreemdelingen

Voor de groep EUR geldt dat de kans op een vaste verblijfplaats in Nederland minder groot is dan bij de andere twee groepen. Vanwege de geografische nabijheid en de betrekkelijk lage kosten van migratie is de kans groter dat het om pendelaars of éénmalige bezoekers gaat. Voor de IEE geldt dat hun verblijf in Nederland wegens de uitzetting niet de gehele observatieperiode beslaat. Omdat de INEE de grootste kans hebben om gedurende de hele observatieperiode in Nederland aanwezig te zijn geweest, zijn de parameterschattingen van model (1) dus alleen op deze groep gebaseerd.

We gaan als volgt te werk:

Stap 1. De parameters van model (1) worden geschat op basis van de INEE, en op basis daarvan wordt een schatting gemaakt van het totaal aantal INEE. Dit betreft de niet effectief uitgezette vreemdelingen.

Stap 2. De parameterschattingen verkregen in stap 1 worden gebruikt om de totale populatie IEE te schatten. Deze populatie kan worden geïnterpreteerd als de effectief uitzetbare/ uitgezette vreemdelingen.

Stap 3. Voor de EUR is geen Poissonparameter geschat, omdat deze groep op de covariaten sterk kan afwijken van de INEE en IEE. De schatting voor deze groep is verkregen door de ratio niet-geobserveerd/geobserveerd voor de INEE plus IEE te berekenen, en deze ratio als ophoogfactor toe te passen op het aantal geobserveerde EUR. Deze populatieschatting kan worden geïnterpreteerd als het aantal EUR dat op een willekeurig moment in Nederland aanwezig is (de individuele leden in de groep kunnen door de tijd heen verschillen).

De schatting van de totale populatie onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen wordt verkregen door de schattingen uit deze drie stappen bij elkaar op te tellen.

Detentie

De assumptie van een gesloten populatie wordt ook geschonden doordat - onrechtmatig verblijvende vreemdelingen na een staande- of aanhouding enige tijd in detentie verblijven en gedurende deze periode niet opnieuw aan - of staande kunnen worden gehouden voor onrechtmatig verblijf. Als 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.

Een methode om rekening te houden met zaken als detentie, het zogenaamde 'Recurrent Events Model (REM)' is verder ontwikkeld en uitgeprobeerd, met goede resultaten. Het bleek echter eveneens dat geschikte data over detentie ontbreken (Cruyff, 2013).

4. *Data*

In dit hoofdstuk geven we informatie over de bestanden waarmee de schattingen van onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen zijn gemaakt: de bestanden van de Politie en het bestand BVV van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Politiegegevens

De gegevens over aanhoudingen van onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen zijn verkregen uit het landelijke bedrijfsprocessensysteem dat de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) gebruikt voor de uitoefening van haar taken in het kader van de Vreemdelingenwet 2000. Tot ongeveer medio 2019 werd gebruikt gemaakt van de Politie Suite Handhaving – Vreemdelingen. Sindsdien is een bestand 'HV' (Handhaving Vreemdelingen) in gebruik[17].

In hoofdlijnen bestaan de taken van AVIM uit:

- Het uitvoeren van identiteitsonderzoeken bij vreemdelingen die een asielaanvraag indienen;
- Het staandehouden, ophouden of overnemen van andere diensten en zo nodig in vreemdelingenbewaring stellen van vreemdelingen die niet rechtmatig in Nederland verblijven;
- Het vaststellen van de identiteit en nationaliteit van deze vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf;
- Hen ter verwijdering uit Nederland overdragen aan de Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV);
- Het naar aanleiding van strafrechtelijke gedragingen doen van voorstellen tot intrekking van de verblijfsvergunning en tot ongewenstverklaring.
- Het toezien op de naleving van de aan vreemdelingen opgelegde meldingsplichten;
- Het uitvoeren van identificatieonderzoeken en het registreren van vreemdelingen die een asielaanvraag indienen;

[17] De reeks schattingen van de omvang van de populatie onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen is gebaseerd op politiedata over aanhoudingen en staan51dehoudingen van personen uit deze populatie. Sinds 2014 werden deze gegevens ontleend aan PSH-V, de *Politiesuite Handhaving Vreemdelingen*. Het betreft registraties van aanhoudingen en staandehoudingen door alle onderdelen van de politie, waaronder de AVIM, de basisteams en de Koninklijke Marechaussee, ongeacht de rechtsgrond — zowel vreemdelingenrechtelijke als strafrechtelijke en overige wettelijke grondslagen.
Binnen de onderzoeksperiode waarop dit rapport betrekking heeft, hebben zich verschillende wijzigingen voorgedaan in de wijze van registratie. Als gevolg daarvan is niet volledig duidelijk of, en in hoeverre, de huidige gegevens nog volledig vergelijkbaar zijn met die uit eerdere onderzoeken. Zo kunnen gegevens over aanhoudingen van onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen op grond van de volgende wetten niet langer worden geleverd:

- Opiumwet
- Overige bijzondere wetten
- Tram- en Spoorwegwet
- Wet personenvervoer
- Wet wapens en munitie

Het is onduidelijk welke consequenties deze wijziging heeft voor de tellingen van het aantal als aangehouden of staandegehouden geregistreerde onrechtmatig verblijvende vreemdelingen. Reeksen vóór en na de registratiewijziging zijn mogelijk niet één-op-één vergelijkbaar. Trendanalyses kunnen hierdoor vertekend raken.
De registratiewijzigingen kunnen leiden tot onderregistratie, trendbreuken en selectieve vertekening, waardoor de vergelijkbaarheid van schattingen in de tijd en de betrouwbaarheid van populatieschattingen onder druk kunnen komen te staan.

Het systeem bevat dus alle vreemdelingen die naar aanleiding van een van bovenstaande taken contact hebben (gehad) met de AVIM. Ten behoeve van de schattingen is gebruik gemaakt van gegevens over de staandehouding of overname van de basispolitiezorg van vreemdelingen die niet rechtmatig in Nederland verblijven.

Er zijn gegevens uit PSH-V en HV opgevraagd betreffende staandehoudingen en overnames van de basispolitiezorg uit de periode 1 juli 2018 tot en met 30 juni 2023. Hierbij is tevens informatie gevraagd over persoonskenmerken 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[18].

In PSH-V en HV zijn van 1 juli 2018 tot en met 30 juni 2023 15.350 onrechtmatig in het land verblijvende vreemdelingen aan- en/of staandegehouden, d.w.z. vreemdelingen die op de datum van hun aanhouding of staandehouding geen rechtmatige verblijfstitel hadden en onrechtmatig in Nederland verbleven. Een aantal vreemdelingen is vaker dan één keer aan- of staandegehouden.

Tabel 4.1. Aantallen personen die zijn staande- en/of aangehouden

Jaar	Aantal personen
2018–2019	3.484
2019–2020	2.792
2020–2021	2.953
2021–2022	3.040
2022–2023	3.081
Totaal	15.350

Koppeling met BVV

De gegevens uit PSH-V zijn gekoppeld aan gegevens uit de Basis Voorziening Vreemdelingen (BVV) om na te gaan of de vreemdeling in kwestie is uitgezet of dat anderszins een vertrek uit Nederland is geregistreerd. Op basis van deze informatie is een overzicht gemaakt van de wijze van verwijdering of vertrek (in de periode 1 juli 2018 tot en met 30 juni 2023) van vreemdelingen uit Nederland. Het betreft vreemdelingen waarvoor, na aanhouding en (eventuele) detentie, een 'bericht verwijdering' is geregistreerd.[19] Het gemaakte onderscheid is van belang om rekening te houden met de mate van 'openheid' of 'geslotenheid' van de populatie. Het belang van deze kwestie en de wijze waarop er bij de schattingen mee rekening wordt gehouden wordt toegelicht in hoofdstuk 3, de paragraaf over de stapsgewijze schattingsmethode, en in hoofdstuk 5 over de resultaten van de schattingen.

De volgende indeling is aangehouden (zie ook Tabel 1):

[18] Net als in de rapporten over eerdere jaren spreken we van 'onrechtmatig verblijf' als de vreemdeling niet (meer) in het bezit is van een geldige verblijfsvergunning en bijgevolg geen toestemming heeft om in Nederland te verblijven. De betreffende vreemdeling dient Nederland op eigen initiatief te verlaten en kan worden staande gehouden en uitgezet worden. Conform deze juridische definitie hebben we onrechtmatig verblijvende vreemdelingen administratief (volgens PSHV en BVV) gedefinieerd als de vreemdelingen die 'geen rechtmatige verblijfstitel (meer)' hebben en 'verwijderbaar' zijn.

[19] In 2022 heeft BVV een wijziging ondergaan. Tot 2022 is activiteitencode 25 gebruikt om aantoonbare uitzetting van een persoon vast te stellen. Na 2022 zijn daarvoor activiteitencodes 164, 165 en 166 gebruikt.

- Vreemdelingen waarvoor een zogenaamd ‘zelfstandig vertrek via de IOM of een ‘gedwongen vertrek’ (o.a. uitzetting, uitzetting vanuit strafrecht en vertrek onder toezicht van de KMar is geregistreerd, krijgen in de tabel de kwalificatie ‘aantoonbaar vertrek’. Deze groep wordt in de gebruikte schattingsprocedure beschouwd als zijnde ‘effectief uitgezet’ (Illegals Effectively Expelled, IEE), tenzij zij afkomstig zijn uit een Europees land.
- 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) uitgezette onrechtmatig verblijvende vreemdelingen (Illegals Not Effectively Expelled, INEE, een relatief ‘gesloten’ populatie, tenzij zij afkomstig zijn uit een Europees land),.
- 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 (tenzij zij afkomstig zijn uit een Europees land).
- Een derde categorie in de opbouw van de schatting naast IEE en INEE is Europa (EUR), voor de geregistreerde vreemdelingen uit een Europees land. Onrechtmatig verblijvende vreemdelingen uit Europese landen beschouwen we immers als lid van een zeer mobiele en ‘open’ populatie. Het gaat daarbij om landen behorend tot geografisch Europa. Van belang is immers de geografische en mogelijk, culturele, afstand en niet de juridische status.

In voorkomende gevallen wordt in de BVV een bericht verwijdering en een bijbehorend vertrek niet als laatste stap in de afhandeling van een zaak geregistreerd. In die gevallen wordt (ten onrechte) een opheffing van de inbewaringstelling ten behoeve van uitzetting als laatste geregistreerd. Om deze vertekening te ondervangen hebben we steeds wanneer er voor een geregistreerde vreemdeling een bericht verwijdering is aangetekend, dit bericht geselecteerd en beschouwd als een afsluiting van de zaak.

Verandering categorisering variabele Herkomst

In vergelijking met vorige rapporten zien we een afname in het geobserveerde aantal onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen met een Turkse en Surinaamse nationaliteit. Dit leidde tot numerieke problemen bij het doen van de schattingen, waardoor de schattingen voor deze nationaliteiten richting oneindig gaan.
Om deze reden hebben wij, anders dan in voorgaande onderzoeken, de herkomst categorisering moeten aanpassen van Azië, Noord-Afrika, Suriname, Afrika, Amerika en Turkije, naar Azië, Middellandse Zee-gebied, rest van Afrika en Amerika, waarbij we nu (1) Suriname hebben gevoegd bij Amerika en (2) Marokko, Turkije, Algerije, Egypte, Libië, Tunesië, Israël, Libanon, en Syrië en enkele andere niet-Europese landen die rondom de Middellandse Zee liggen hebben samengevoegd.

In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van alle herkomstlanden van (door de politie) geregistreerde vreemdelingen die onrechtmatig in Nederland verblijven, gerangschikt naar aantallen. De jaren 2018–2022 zijn daarbij samengenomen. De aantallen voor Suriname en Turkije zijn te klein om betrouwbare jaarlijkse schattingen te maken. De tabel laat een grote diversiteit aan herkomstlanden zien; onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen komen uit 150 herkomstlanden. Voor de meeste landen gaat het echter om relatief kleine aantallen. In paragraaf twee is verwezen naar journalistieke publicaties waarin hoge aantallen onrechtmatig verblijvende Filipijnen en Brazilianen worden genoemd. In de periode 2018–2023 zijn echter slechts 51 onrechtmatig verblijvende

Filipijnen aangehouden. Dit ondersteunt de veronderstelling dat zij veelal onder de radar blijven. Daarentegen werden in dezelfde periode 348 Brazilianen aangehouden. Zij staan op de negende plaats in de ranglijst van herkomstlanden van geregistreerde onrechtmatig verblijvende vreemdelingen (zie bijlage 3). Waarschijnlijk gaat het niet om Brazilianen die werkzaam zijn in particuliere huishoudens, maar - zoals de Nederlandse Arbeidsinspectie (2025) blootlegde - om Brazilianen die via tussenpersonen en intermediaire bureaus werken in de schoonmaakbranche, bouw, distributie en horeca.

Categorisering variabele leeftijd

In eerdere rapporten werd voor de variabele leeftijd steeds de categorisering 'Tot 40 jaar' en 'Ouder dan 40 jaar' gehanteerd. De opdrachtgever van het onderzoek heeft ons verzocht ook schattingen te leveren voor de categorisering 'tot 18', '18-60' en '60+'. Deze laatste categorisering leidt tot instabiele schattingen, omdat het geobserveerde aantal onrechtmatig in Nederland verblijvende min de leeftijd categorieën 'tot 18' en '60+' laag is. Dit is als volgt opgelost.

Het Poissonregressie model is geschat met de categorisering 'Tot 40 jaar' en 'Ouder dan 40 jaar'. Dit heeft als voordeel dat op dit punt het model identiek is aan het model gehanteerd in eerdere schattingen. In deze schatting krijgt ieder individu een schatting van zijn/haar Poissonparameter, op basis waarvan de bijschatting plaatsvindt (bijvoorbeeld, voor een specifiek individu kunnen er als schatting nog 7,3 identieke individuen in Nederland aanwezig zijn die niet zijn aangehouden). Voor deze personen en hun bijschatting is vervolgens een optelling gemaakt gebruikmakend van de categorisering 'tot 18', '18-60' en '60+'. Het doortrekken van de optellingen naar de IEE en Europese groepen vindt vervolgens op de standaard manier plaats. De optellingen zijn in extra tabellen gerapporteerd.

5. *Schattingen*

In dit hoofdstuk presenteren we de schattingen van de omvang van de populatie onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen in de periode van 1 juli 2018 tot en met 30 juni 2023. Eerst komen de schattingen voor de nieuwe jaren, van 2018-2019 tot en met 2022-2023 aan de orde. Vervolgens bespreken we de ontwikkeling van de serie schattingen van de populatie onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen sinds 1997. Als laatste splitsen we de jaarlijkse schattingen uit voor de variabelen geslacht, leeftijd, herkomst, regio van aanhouding/staandehouding en reden van aanhouding/staandehouding.

Omvangschattingen 2018-2023

De Poisson omvangschattingen voor de periode 2018 – 2023 zijn, net als in de eerdere onderzoeken sinds 2005, uitgevoerd volgens de stapsgewijze procedure zoals besproken in hoofdstuk 3.

Tabel 5.1 geeft de geobserveerde aantallen en omvangschattingen, inclusief betrouwbaarheidsinterval, voor de drie onderscheiden groepen IEE, INEE en EUR.

Tabel 5.1. Poisson omvangschattingen INEE, IEE, Europeanen

Tabel 5.1a. 2018-2019

Categorie	Geobserveerd	Geschatte populatie	95 % betrouwbaarheidsinterval
INEE	1.766	17.548	8.846 – 26.251
IEE	647	6.659	952 – 12.366
Europees	1.071	10.744	1.536 – 19.953
Totaal	3.484	34.952	21.056 – 48.848

Tabel 5.1b. 2019–2020

Categorie	Geobserveerd	Geschatte populatie	95 % betrouwbaarheidsinterval
INEE	1.619	13.568	9.631 – 17.505
IEE	538	5.069	2.354 – 7.784
Europees	635	5.487	2.548 – 8.425
Totaal	2.792	24.124	18.511 – 29.737

Tabel 5.1c. 2020–2021

Categorie	Geobser-veerd	Geschatte populatie	95 % betrouwbaarheidsinterval
INEE	1.627	13.451	10.111 – 16.791
IEE	393	3.160	1.702 – 4.618
Europees	933	7.672	4.132 – 11.213
Totaal	2.953	24.283	19.202 – 29.364

Tabel 5.1d. 2021–2022

Categorie	Geobser-veerd	Geschatte populatie	95 % betrouwbaarheidsinterval
INEE	1.725	11.271	8.892 – 13.650
IEE	367	2.627	1.260 – 3.995
Europees	948	6.298	3.021 – 9.575
Totaal	3.040	20.197	15.923 – 24.471

Tabel 5.1e. 2022–2023

Categorie	Geobser-veerd	Geschatte populatie	95 % betrouwbaarheidsinterval
INEE	1.740	11.421	9.171 – 13.671
IEE	535	3.395	2.229 – 4.562
Europees	806	5.249	3.446 – 7.052
Totaal	3.081	20.065	16.955 – 23.175

We bespreken de omvangschatting voor het eerste jaar, 2018 – 2019, als voorbeeld om de werkwijze te laten zien. De schatting voor het aantal IEE bedraagt 6.659. Voor de INEE en IEE tezamen is de verhouding geschat/geobserveerd bij benadering 10,03 (24,207/2.413). Op basis van deze verhouding is de populatie EUR op 10.744 geschat. De schatting van de totale populatie onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen komt hiermee op 34.952. Het betrouwbaarheidsinterval geeft aan dat de werkelijke omvang met 95% kans tussen de 21.056 en 48.848 ligt. Ten opzichte van de schatting voor het jaar medio 2017 – medio 2018 is er sprake van een stijging met ruim 12.000 personen (vgl. Tabel 5.2), maar de betrouwbaarheidsintervallen overlappen dusdanig dat dit verschil niet significant is.

De overige tabellen (5.1.b t/m 5.1.e) geven schattingen voor de resterende jaren weer en daarnaast de geobserveerde waarden die op vergelijkbare manier zijn gebruikt om de schattingen te maken.

Trendanalyse schattingen

In deze paragraaf vergelijken we de nieuwe, achtereenvolgende omvangschattingen voor de jaren van 1 juli 2018 tot en met 30 juni 2023 en tevens de schattingen van de voorgaande jaren. Tabel 5.2 geeft de geobserveerde en geschatte aantallen voor de jaren 1997-2003, 2005 - 2006, 2009, 2012 – 2013 en 2017 - 2018. De gegevens voor de jaren 1997-2003 zijn afkomstig uit Leerkes et al (2004), en

die van de overige jaren uit rapporten van Van der Heijden et al. Zie bijvoorbeeld Van der Heijden et al. (2015).

Tabel 5.2. Aantallen geobserveerde en geschatte onrechtmatig verblijvende vreemdelingen in Nederland, 1997 – 2022/23

	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)
2005/06	5.795	2.694	128.907	(74.320, 183.912)
2.009	2.696	213	41.835	(20.654, 63.015)
2012/13	1.948	511	35.530	(22.881, 48.179)
2017/18	2.101	852	22.711	(18.370, 27.051)
2018/19	2.413	1.071	34.952	(21.056, 48.848)
2019/20	2.157	635	24.124	(18.511, 29.737)
2020/21	2.020	933	24.283	(19.202, 29.364)
2021/22	2.092	948	20.197	(15.923, 24.471)
2022/23	2.278	806	20.065	(16.955, 23.175)

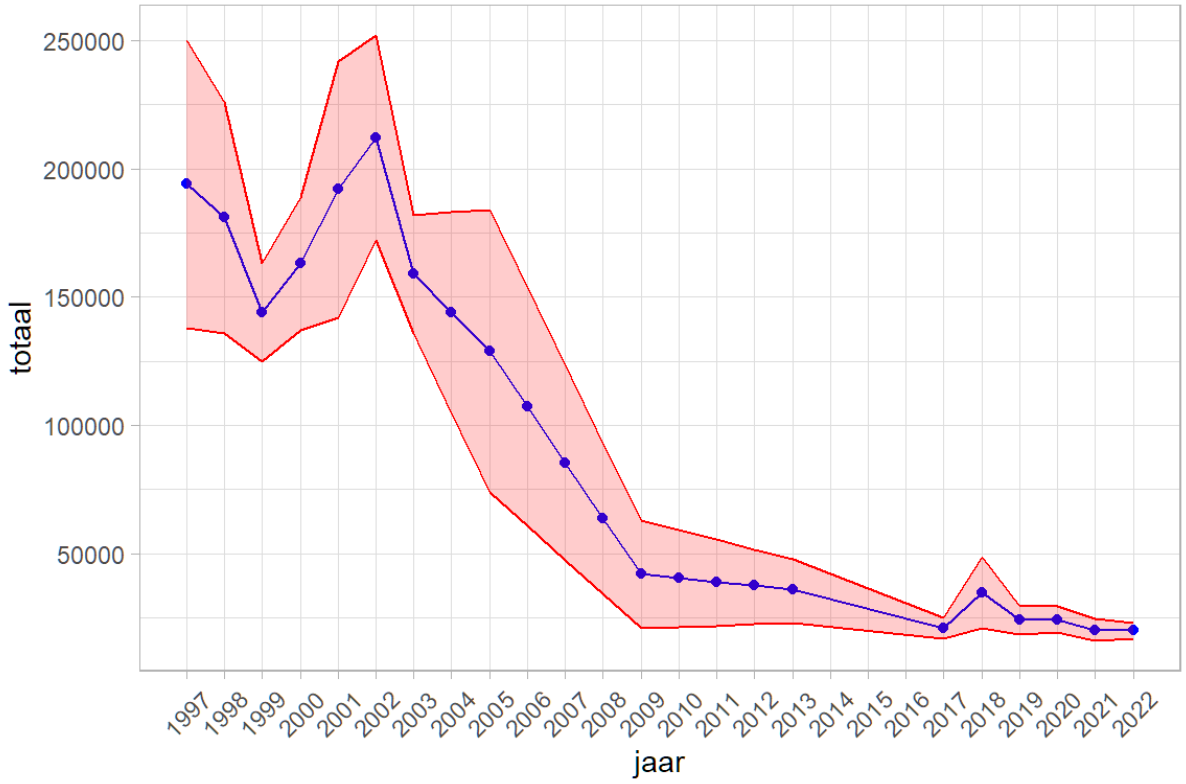
Zoals eerder geconstateerd laat de reeks gegevens een duidelijke ontwikkeling zien in het geobserveerde aantal onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen. Het geobserveerde aantal onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen neemt na 2002 duidelijk af. Ook de schattingen

van het totaal aantal onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen ná 2002 vertonen een daling die in de jaren na 2005/ 2006 versnelt.

Het eerste jaar van de nieuwe reeks, 2018/2019, laat ten opzichte van het voorafgaande jaar een toename zien van de schatting van het aantal vreemdelingen zonder rechtmatige verblijfsstatus. In het jaar daarop, 2019/2020, het eerste Covidjaar, daalt het aantal, zowel voor de groep IEE en INEE als de vreemdelingen uit Europa. In het daaropvolgende jaar, het tweede Covidjaar (2020/21) blijft het geschatte totale aantal vreemdelingen stabiel. In het laatste Covidjaar, 2021/22 daalt de schatting en het laatste jaar van de reeks (2022/23) blijft de schatting nagenoeg gelijk aan het voorgaande jaar. Door de grote betrouwbaarheidsintervallen, die voor alle 5 jaren overlappen, en ook overlappen met 2017/2018, is er niet met zekerheid een stijging of daling vast te stellen.

Om een beter inzicht in de ontwikkelingen te krijgen, zijn de getallen voor de totale populatie in een grafiek weergegeven.

Figuur 5.1. Populatieschattingen 1997 – 2023 (met betrouwbaarheidsintervallen)



Figuur 5.1 geeft de puntschattingen en de betrouwbaarheidsintervallen voor de gehele periode weer. De bolletjes in de grafiek geven de schattingen aan. De verbindende lijnen weerspiegelen geen reële waarden.

Schattingen van samenstelling van populatie: niet-Europeanen

In deze paragraaf bespreken we een aantal ontwikkelingen van kenmerken van de vreemdelingen die zijn geschat (zie tabel 5.3a – 5.3e). We maken een onderscheid tussen Niet-Europeanen en Europeanen.

Tabel 5.3a. Schattingen niet-Europese vreemdelingen zonder verblijfsrecht, 2018/19 – 2022/23, geslacht

Geslacht	2018–2019	2019–2020	2020–2021	2021–2022	2022–2023
M	18.874	16.332	13.091	10.719	12.537
	(78%)	(88%)	(79%)	(85%)	(85%)
V	5.334	2.305	3.520	3.179	2.279
	(22%)	(12%)	(21%)	(15%)	(15%)

Het aandeel mannen ligt in de populatie van niet-Europese vreemdelingen zonder verblijfsrecht alle jaren duidelijk hoger dan dat van vrouwen (tussen 78% en 88%). Het vrouwenpercentage schommelt tussen 12% en 22%, zonder structurele stijging of daling.

Tabel 5.3b. Schattingen niet-Europese vreemdelingen zonder verblijfsrecht, 2018/19 – 2022/23, 2 leeftijdsgroepen

Leeftijd	2018–2019	2019–2020	2020–2021	2021–2022	2022–2023
Tot 40 jaar	19.119	15.016	11.982	10.032	10.954
	(79%)	(81%)	(72%)	(74%)	(74%)
Ouder dan	5.088	3.621	4.629	3.867	3.862
40	(21%)	(19%)	(28%)	(26%)	(26%)

Het merendeel van de niet-Europese vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf is jonger dan 40 jaar, maar het aandeel van ouderen (> 40 jaar) neemt toe van ca. 21% in 2019–2020 naar 26–28% in latere jaren. De veroudering van de populatie lijkt zich geleidelijk aan voort te zetten. Een andere categorisering van de variabele Leeftijd (zie tabel 5.3c) laat zien dat het leeuwendeel van de populatie in de categorie van 18-60 jaar zit.

Tabel 5.3c. Schattingen niet-Europese vreemdelingen zonder verblijfsrecht, 2018/19 – 2022/23, 3 leeftijdsgroepen

Leeftijd	2018–2019	2019–2020	2020–2021	2021–2022	2022–2023
Tot 18	738	537	458	517	299
	(3%)	(3%)	(3%)	(4%)	(2%)
18 – 60	23.180	17.950	15.847	13.159	14.333
	(96%)	(96%)	(95%)	(95%)	(97%)
60+	290	150	307	224	183
	(1%)	(1%)	(2%)	(2%)	(1%)

Tabel 5.3d. Schattingen niet-Europese vreemdelingen zonder verblijfsrecht, 2018/19 – 2022/23, herkomst

Herkomst	2018–2019	2019–2020	2020–2021	2021–2022	2022–2023
Afrika	3.696	4.644	3.337	1.707	1.176
	(15%)	(25%)	(20%)	(12%)	(8%)
Amerika	3.791	3.324	3.756	3.267	3.105
	(15%)	(18%)	(23%)	(24%)	(21%)
Azië	6.791	2.676	2.287	3.464	3.825
	(27%)	(14%)	(14%)	(25%)	(26%)
MLZ	8.330	7.039	5.903	4.506	6.044
	(36%)	(38%)	(36%)	(32%)	(41%)
Onbekend	1.599	953	1.329	954	666
	(6%)	(5%)	(8%)	(7%)	(4%)

Het aandeel niet-Europese vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf afkomstig uit het Middellandse Zeegebied (MLZ) is steeds het grootst (32–41%)[20]. Het aandeel van personen uit (Noord- en Zuid-) Amerika stijgt in 2021–2022 (naar 24%), terwijl het aandeel van Aziaten daalt (naar 14% in 2020 – 2021), maar daarna weer herstelt tot 26% in de periode 2021 - 2023. Het aandeel van Afrikanen stijgt in het eerste deel van de periode (tot 2020 – 2021) en daalt daarna aanmerkelijk naar 8% in het laatste jaar[21]. Het aantal Noord-Afrikanen is dermate afgenomen dat er geen aparte categorie meer voor is gemaakt en de beide delen van Afrika die in eerdere jaren werden onderscheiden, nu zijn samengevoegd.

Tabel 5.3e. Schattingen niet-Europese vreemdelingen zonder verblijfsrecht, 2018/19 – 2022/23, regio

Regio	2018–2019	2019–2020	2020–2021	2021–2022	2022–2023
Amsterdam	5.845	3.662	3.614	2.798	2.555
	(24%)	(20%)	(22%)	(20%)	(17%)
Den Haag	2.321	2.341	1.873	1.464	1.933
	(10%)	(13%)	(11%)	(11%)	(13%)
Rotterdam	3.778	2.535	3.033	3.325	2.455
	(16%)	(14%)	(18%)	(24%)	(17%)
Midden	5.644	3.145	1.433	876	982
	(23%)	(17%)	(9%)	(6%)	(7%)
Overig	6.619	6.953	6.657	5.436	6.891
	(27%)	(37%)	(40%)	(39%)	(47%)

Het aantal niet-Europese vreemdelingen zonder rechtmatige verblijfstitel in de grootstedelijke regio's varieert van jaar tot jaar nogal. In de regio's Amsterdam en Midden is er sprake van een afname van het aandeel van in deze regio's onrechtmatig verblijvende vreemdelingen in de landelijke populatie. Het relatieve belang van het aantal vreemdelingen in overig Nederland neemt geleidelijk aan toe van 27% in 2018 – 2019 tot 47% in het laatste jaar van de periode (2022 – 2023).

[20] De groep 'MLZ' bestaat uit: Turkije, Marokko, Algerije, Egypte, Libië, Tunesië, Israël, Libanon, en Syrië.
[21] Afrika omvat alle overige Afrikaanse landen (die niet tot MLZ zijn gerekend.

Tabel 5.3f. Schattingen niet-Europese vreemdelingen zonder verblijfsrecht, 2018/19 – 2022/23, reden staande-/aanhouding

Reden	2018–2019	2019–2020	2020–2021	2021–2022	2022–2023
Misdrijven en overtredingen	17.645 (73%)	15.894 (85%)	13.975 (84%)	10.519 (74%)	11.999 (81%)
Vreemdelingenrecht	6.562 (27%)	2.743 (15%)	2.636 (16%)	3.379 (26%)	2.817 (19%)

Niet-Europese vreemdelingen zonder verblijfsrecht worden meestal staandegehouden of aangehouden vanwege een overtreding of misdrijf en tussen de 15 en 27% voor overtreding van de Vreemdelingenwet. Het aandeel van niet-Europese vreemdelingen staandegehouden in verband met het toezicht krachtens de Vreemdelingenwet lijkt over de periode licht af te nemen.

Schattingen van samenstelling van populatie: Europeanen

Tabel 5.4a. Schattingen Europese vreemdelingen zonder verblijfsrecht, 2018/19 – 2022/23, geslacht

Geslacht	2018–2019	2019–2020	2020–2021	2021–2022	2022–2023
M	9.962 (93%)	4.813 (88%)	7.113 (93%)	5.800 (92%)	4.930 (94%)
V	783 (7%)	674 (12%)	559 (7%)	498 (8%)	319 (6%)

Het aandeel mannen ligt ook in het Europese deel van de populatie alle jaren duidelijk hoger dan dat van vrouwen (tussen 88% en 94%). Het vrouwenpercentage schommelt tussen 6% en 12%, zonder structurele stijging of daling.

Tabel 5.4b. Schattingen Europese vreemdelingen zonder verblijfsrecht, 2018/19 – 2022/23, in 2 leeftijdsgroepen

Leeftijd	2018–2019	2019–2020	2020–2021	2021–2022	2022–2023
Tot 40 jaar	9.139 (85%)	3.966 (72%)	6.011 (78%)	4.803 (76%)	3.732 (71%)
Ouder dan 40	1.605 (15%)	1.521 (28%)	1.661 (22%)	1.495 (24%)	1.517 (29%)

Het merendeel van de vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf is jonger dan 40 jaar, maar het aandeel van ouderen (> 40 jaar) neemt geleidelijk toe van ca. 15% in 2018–2019 naar 29% in het laatste jaar van de periode. De veroudering van de populatie lijkt zich geleidelijk aan voort te zetten.

Tabel 5.4c. Schattingen Europese vreemdelingen zonder verblijfsrecht, 2018/19 – 2022/23, 3 leeftijdsgroepen

Leeftijd	2018–2019	2019–2020	2020–2021	2021–2022	2022–2023
Tot 18	301	69	49	20	13
	(2,8%)	(1,3%)	(0,6%)	(0,3%)	(0,2%)
18 – 60	10.393	5.374	7.557	6.232	5.217
	(96,7%)	(97,9%)	(98,5%)	(98,9%)	(99,3%)
60+	50	43	66	47	20
	(0,5%)	(0,8%)	(0,9%)	(0,7%)	(0,4%)

Als we 3 leeftijdsklassen onderscheiden zien we dat de groep tussen de 18 en 60 jaar dominant is en licht toeneemt. De proportie minderjarigen neemt af.

Tabel 5.4d. Schattingen Europese vreemdelingen zonder verblijfsrecht, 2018/19 – 2022/23, herkomst

Herkomst	2018–2019	2019–2020	2020–2021	2021–2022	2022–2023
EU	1.605	1.642	1.858	1.714	2.032
	(15%)	(30%)	(24%)	(27%)	(39%)
Rest Europa	9.139	3.845	5.814	4.584	3.217
	(85%)	(70%)	(76%)	(73%)	(61%)

Het aandeel vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf afkomstig uit Europese landen buiten de EU is steeds het grootst , maar neemt af ten opzichte van het aantal ingezetenen uit de EU die onrechtmatig in Nederland verblijven (van 85% aan het begin van de periode tot 60% aan het einde.

Tabel 5.4e. Schattingen Europese vreemdelingen zonder verblijfsrecht, 2018/19 – 2022/23, regio

Regio	2018–2019	2019–2020	2020–2021	2021–2022	2022–2023
Amsterdam	1.455	1.287	1.332	963	782
	(14%)	(23%)	(17%)	(15%)	(15%)
Den Haag	1.003	510	641	711	879
	(9%)	(9%)	(8%)	(11%)	(17%)
Rotterdam	4.484	1.426	3.355	2.571	1.172
	(42%)	(26%)	(44%)	(41%)	(22%)
Midden	281	181	386	233	300
	(3%)	(3%)	(5%)	(4%)	(6%)
Overig	3.521	2.082	1.957	1.820	2.117
	(33%)	(38%)	(26%)	(29%)	(40%)

Voor de regio's Amsterdam, Rotterdam en Midden is het moeilijk een duidelijke ontwikkeling te onderkennen van hun aandeel in de landelijke populatie onrechtmatig verblijvende Europese vreemdelingen. In de regio Den Haag lijkt sprake van enige groei van het aandeel van de regio in de landelijke populatie. Ook het aantal vreemdelingen in overig Nederland als deel van de landelijke populatie

verschilt sterk van jaar tot jaar en neemt in het laatste jaar van de periode (2022 – 2023) toe tot 40%.

Tabel 5.4f. Schattingen Europese vreemdelingen zonder verblijfsrecht, 2018/19 – 2022/23, reden staande-/aanhouding

Reden	2018–2019	2019–2020	2020–2021	2021–2022	2022–2023
Misdrijven en overtredingen	9.811 (91%)	4.882 (89%)	6.801 (89%)	5.667 (90%)	4.598 (88%)
Vreemdelingenrecht	933 (9%)	605 (11%)	872 (11%)	631 (10%)	651 (12%)

Ook voor de Europese vreemdelingen zonder verblijfsrecht geldt dat het overgrote deel wordt staandegehouden of aangehouden vanwege een overtreding of misdrijf en tussen de 9 en 12% voor overtreding van de Vreemdelingenwet. Het aandeel van vreemdelingen staandegehouden in verband met het toezicht krachtens de Vreemdelingenwet lijkt over de periode licht toe te nemen.

6. Discussie

Achtergrond en doel van het onderzoek

Sinds 2000 worden er schattingen gemaakt van het aantal vreemdelingen in Nederland zonder verblijfsrecht. Er is een reeks van schattingen verkregen over ruim 25-jaar (periode van 1997 tot en met het jaar lopend van 1 juli 2022 tot en met 30 juni 2023). De schattingen worden gemaakt met een vangst-hervangst methode. Deze methode biedt een aantal duidelijke voordelen en is in een internationale vergelijking aangemerkt als een methode die voor het schatten van een populatieomvang voldoet aan wetenschappelijke kwaliteitseisen.

Het belangrijkste doel van de schattingen is het kunnen volgen van de ontwikkeling van de omvang en samenstelling van de populatie onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen. . 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.
Vanaf de schatting voor het jaar medio 2005 – medio 2006 geeft de reeks schattingen een scherpe daling te zien. Deze daling heeft met elke schatting opnieuw vragen en twijfels opgeroepen over de validiteit van de schattingen.

Dit onderzoek voegt een nieuwe schatting met het afgeknotte Poisson regressiemodel voor een aantal nieuwe jaren toe (te weten het jaar lopend van medio 2018 tot medio 2019, tot het jaar lopend van medio 2022 tot medio 2023). De twijfel en discussie over de validiteit van de schattingen vanwege de scherpe daling sinds 2005, is bij het vorige onderzoek, afgesloten in 2020, aanleiding geweest voor twee toevoegingen aan het onderzoek. In de eerste plaats, is voor hetzelfde nieuwe jaar ook een schatting met een andere methode gemaakt. Het betreft een schatting met een variant van vangst-hervangstmethoden die gebruik maakt van meerdere bestanden. In dit geval bleken 2 van de 3 beschikbare bestanden geschikt, te weten het sinds 2002 steeds gebruikte PSHV-bestand van de politie en een nieuw bestand van IOM. Het doel van het maken van een tweede schatting voor hetzelfde jaar met een andere methode is het verkrijgen van meer inzicht in de validiteit en het verhogen van de kwaliteit van de schattingen. Ook deze keer is een schatting gemaakt op basis van een combinatie van het PSHV en het IOM bestand met de methode DSE.

Een tweede belangrijke toevoeging van het onderzoek was een verkenning van achtergronden die de snelle daling van de schattingen sinds 2005 kunnen verklaren, dan wel plausibel kunnen maken. Ook deze keer is opnieuw aan deze achtergronden aandacht besteed.

Ontwikkeling van de geschatte populatie

We kunnen op basis van de genoemde verkenning van achtergronden geen sterke en exacte verbanden aantonen, maar we signaleren ontwikkelingen 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 werd het voor een vreemdeling zonder verblijfstitel allengs moeilijker om een zelfstandig bestaan op te bouwen. De toename van asielmigratie ten gevolge van politieke onrust in Midden- en Oost-Europa en delen van Azië en Afrika vanaf ongeveer dezelfde tijd, 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 onrechtmatig verblijvende vreemdelingen in de jaren rond de millenniumwisseling. Er tekende zich in die jaren een duidelijk verschil af tussen het (groeiende) aantal asielverzoeken en het (beperkte) aantal toegekende verblijfsvergunningen. Dat verschil kan geleid hebben tot een toename van het aantal vreemdelingen dat na een afgewezen asielverzoek zonder verblijfstitel in het land bleef. Na een afname en stabilisatie van beide aantallen, deed zich in de jaren 2014 – 2017 bijna de omgekeerde ontwikkeling voor. Relatief veel asielverzoeken werden toegekend en ongeveer tussen medio 2015 en medio 2017 werden meer verblijfsvergunningen verleend dan asielverzoeken gedaan. Dit verschil kan een reden zijn waarom de toename van asielverzoeken in deze jaren geen toename in het geschatte aantal vreemdelingen zonder verblijfsrecht te zien geeft.

De uitbreiding van de toezichts- en opsporingsbevoegdheden door de Vreemdelingenwet 2000 en de reorganisatie van de vreemdelingenpolitie lijken in de eerste helft van de jaren 2000 een kortstondig effect te hebben gehad op de aantallen onrechtmatig verblijvende vreemdelingen die werden staande- of aangehouden: het waren er duidelijk meer dan in eerdere jaren. Vanaf 2003 stabiliseerde het aantal aanhoudingen en ongeveer in 2004 zette een daling in. Het is mogelijk dat geïntensiveerd politietoezicht met de Vreemdelingenwet en het strafrecht in de hand in deze jaren het aantal onrechtmatig in het land verblijvende vreemdelingen heeft teruggebracht en daarnaast onrechtmatig verblijf onaantrekkelijker heeft gemaakt. Aldus kan het hebben bijgedragen aan een aanhoudende daling van het aantal onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen.

De veranderingen die met de nieuwe Vreemdelingenwet in gang werden gezet en vooral de invoering van de Wet biometrie vreemdelingenketen (Wbvk, 2014) hebben geleid tot meer aandacht voor persoonsidentificatie in het vreemdelingentoezicht. De deskundigheid en middelen voor identificatie werden sterk uitgebreid en er werd een prominente plaats gegeven aan biometrie. Een belangrijke ontwikkeling is dat identificatiegegevens inclusief biometrische gegevens eenvoudig toegankelijk werden gemaakt in de hele vreemdelingenketen, inclusief het basispolitiewerk op straat. 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 uit West- en Oost-Europa vóór deze uitbreidingen variëren van 65.000 tot 107.000, terwijl de schattingen van de laatste jaren op 5.000 à 6.000 uitkomen.

Al met al zien we redenen om te denken dat de beschreven ontwikkelingen in beleid, toezicht, asiel- en migratiestromen geleid hebben tot de substantiële afname van het aantal onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen die door de reeks van schattingen wordt aangegeven. Verder is het van belang eraan te herinneren dat vooral de richting en kracht van de trend van belang zijn. De

achtereenvolgende Poisson puntschattingen schatten de werkelijke populatieomvang mogelijk niet helemaal juist. Gezien de geconstateerde schending van de veronderstellingen van het model is eerder aan te nemen dat er sprake is van (enige) onderschatting, maar als we kunnen aannemen dat deze schendingen van de veronderstellingen van het model ook in eerdere metingen voorkwamen, dan kunnen we nog wel steeds de ontwikkeling van de schattingen vertrouwen. Met (eventuele) schendingen van de veronderstellingen van de Poisson regressie kunnen we voor een deel rekening houden (heterogeniteit van pakkansen, open populatie). We hebben verder geen aanwijzingen dat de mate waarin de veronderstellingen worden geschonden in de loop van de tijd substantieel veranderd is. Onze conclusie is, dat de puntschattingen er mogelijk naast zitten, maar wel op een vergelijkbare manier als bij eerdere schattingen. Dat betekent dat de hoogte van de schattingen de werkelijkheid mogelijk niet exact weergeeft, maar dat de geobserveerde (dalende) trend van de schattingen wel degelijk reëel is.

Veronderstellingen en (mogelijke) schending van de veronderstellingen

De schattingen zijn ook te beoordelen op de mate waarin aan de veronderstellingen van de gebruikte schattingsmethoden wordt voldaan en op wat een eventuele schending betekent voor de schattingen. Het gaat om drie belangrijke assumpties: de veronderstelling dat er geen niet-geobserveerde heterogeniteit is, de veronderstelling dat de populatie gesloten is en de veronderstelling dat opeenvolgende aanhoudingen onafhankelijk van elkaar plaats vinden.

Geen niet-geobserveerde heterogeniteit

In een homogene Poissonverdeling wordt ervan uitgegaan dat alle leden van een populatie dezelfde (homogene) Poissonparameter of 'pakkans' hebben. In werkelijkheid is dat zelden het geval. Vaak zijn sommige personen 'zichtbaarder' dan anderen. Dan hebben ze een grotere Poissonparameter dan personen die minder goed zichtbaar zijn. Er is dan sprake van heterogeniteit van de Poissonparameter. Dit is problematisch, omdat, indien deze heterogeniteit wordt genegeerd, de schatting die de Poissonverdeling oplevert een onderschatting is van de werkelijk populatieomvang. Om deze reden maken we in dit onderzoek gebruik van het zogenaamde Poisson *regressie*model. Met dit model kan dit probleem deels worden opgelost doordat er covariaten in het model kunnen worden opgenomen (zoals geslacht en leeftijd), waardoor voor iedere persoon een Poissonparameter kan worden geschat die een functie is van deze covariaten. We spreken hier van geobserveerde heterogeniteit, omdat het gaat om heterogeniteit van de Poissonparameter voor zover die het resultaat is van de variabelen die we in het onderzoek hebben geobserveerd.

Er kan nog meer heterogeniteit van de Poissonparameter zijn, en die duiden we aan met niet-geobserveerde heterogeniteit. Met een zogenaamde overdispersietest kan worden bepaald of de covariaten (de geobserveerde heterogeniteit) de totaal aanwezige heterogeniteit in de Poissonparameters voldoende weergeven. Een significant resultaat duidt erop dat er nog relevante covariaten ontbreken. In dat geval dient de populatieschatting dus geïnterpreteerd te worden als een *onderschatting* van de werkelijke populatiegrootte. Nu is er bij alle eerder uitgevoerde schattingen sprake van een significante overdispersietest. Zo ook bij de schatting voor 2017 – 2018. Dat betekent dat we de

Poisson schatting kunnen beschouwen als een onderschatting van de werkelijke omvang van de populatie onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen.

Voor de hele reeks van schattingen zijn steeds dezelfde kenmerken gebruikt om met de verschillen in pakkansen rekening te houden (geslacht, leeftijd, nationaliteit, regio, reden van staande- of aanhouding). Ook blijkt elke keer opnieuw dat er nog niet geobserveerde heterogeniteit is. We hebben geen aanwijzingen dat de aard en mate van heterogeniteit in de loop van jaren ingrijpend is veranderd.

Gesloten populatie

Het Poissonmodel veronderstelt voor iedere afzonderlijke schatting dat de populatie in de periode van de studie stabiel blijft. Personen die tijdelijk afwezig zijn uit de populatie zijn gedurende die periode niet 'pakbaar' en hebben daardoor ook geen Poissonparameter. Schendingen van de assumptie van een gesloten populatie leiden bij beide schattingsmethoden tot een overschatting van de populatieomvang. In het geval van de Poisson schattingen corrigeren we voor het open karakter van de populatie met een stapsgewijze procedure die rekening houdt met (eventuele veranderingen in) de mate van 'openheid' of 'geslotenheid' van delen van de geschatte populatie (INEE, IEE en EUR, zie hoofdstuk 3).

Onafhankelijkheid

Bij de Poisson schatting wordt aangenomen dat opeenvolgende aanhoudingen of observaties onafhankelijk zijn van elkaar. Het al dan niet aangehouden worden mag niet leiden tot een verandering in de kans om weer aangehouden te worden. Bijvoorbeeld, als iemand is aangehouden, dan mag dat er niet toe leiden dat iemand roekeloos wordt omdat hij heeft gemerkt dat de aanhouding niet tot uitzetting heeft geleid. Of, als iemand aangehouden is voor diefstal, dan mag dat niet leiden tot een verhoogde kans dat deze persoon weer wordt aangehouden, doordat de politie bij elk voorval 'the usual suspects' aanhoudt of in het vizier neemt.

We hebben geconstateerd dat er nu meer vreemdelingen op grond van overtredingen en delicten worden aangehouden dan op grond van de Vreemdelingenwet. Verder zijn er aanwijzingen dat de politie meer prioriteit legt op bestrijding van criminaliteit en overlast dan op handhaving van de Vreemdelingenwet. Deze ontwikkelingen kunnen het vermoeden oproepen dat de onafhankelijkheid van opeenvolgende aanhoudingen in het gedrang komt. Echter, in zoverre deze ontwikkelingen een verandering van de aard en samenstelling van de populatie weerspiegelen (meer vreemdelingen die delicten plegen en voor overlast zorgen of minder moeite doen om contacten met de politie te vermijden) is er géén sprake van schending van de veronderstelling. Ook de verlegging van prioriteiten door de politie hoeft geen schending te betekenen van deze veronderstelling. De Poisson schatting herstelt 'automatisch' de balans: als de politie de aandacht verlegt naar criminele en overlast veroorzakende vreemdelingen, wordt een groter deel van de vreemdelingen die op basis van het strafrecht en andere wetten dan de Vreemdelingenwet worden aangehouden, meerdere keren aangehouden. Anderzijds zal een groter deel van de vreemdelingen die op basis van de Vreemdelingenwet worden staandegehouden, maar één keer worden staandegehouden. Het resultaat is een kleinere bijschatting van het aantal vreemdelingen dat delicten pleegt of overlast veroorzaken en een hogere bijschatting van het aantal dat alleen op basis van de Vreemdelingenwet aangesproken kan worden.

In het geval de politie bij de bestrijding van overlast en criminaliteit van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen zich duidelijk meer is gaan richten op het aanpakken van de al bekende verdachten, dan heeft een eerdere aanhouding invloed op de kans van een volgende aanhouding (die wordt groter) en is er wél sprake van een schending van de veronderstelling die invloed heeft op de ontwikkeling van de reeks schattingen. Deze schending van de veronderstelling leidt tot een onderschatting van de populatieomvang.

Verwachtingen versus de bevindingen

Aan het einde van paragraaf 2 hebben we verwachtingen uitgesproken over de schattingen. Als we de verwachtingen confronteren met de data dan blijkt het volgende.

Een grote verscheidenheid in nationaliteiten

We zien inderdaad een zeer grote diversiteit aan herkomstlanden. De geregistreerde onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen komen uit maar liefst 150 landen. In vergelijking met vorige schattingen zien we vooral een afname bij onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen met een Turkse en Surinaamse nationaliteit. Om deze reden hebben wij ook, anders dan in voorgaande onderzoeken, de herkomst categorisering moeten aanpassen van Azië, Noord-Afrika, Suriname, Afrika, Amerika en Turkije, naar Azië, het Middellandse Zee-gebied, de rest van Afrika en Amerika, waarbij we nu (1) Suriname hebben samengevoegd met Amerika en (2) Marokko, Turkije en enkele andere niet-Europese landen die rondom de Middellandse Zee liggen hebben samengevoegd.

Onrechtmatig verblijvende arbeidskrachten en afgewezen asielzoekers

De meeste onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen zijn afkomstig uit Albanië, Algerije en Marokko (zie bijlage 3). Waarschijnlijk gaat het hierbij in belangrijke mate om afgewezen asielzoekers. Asielmigranten uit deze landen hebben een geringe kans op het krijgen van een asielstatus. Voor Albanië geldt daarnaast dat een deel mogelijk is aangehouden vanwege illegale tewerkstelling.

Wanneer we kijken naar de 26 herkomst landen waarvan in de periode 2018-2022 tussen de 100 en 500 personen zijn aangehouden (zie bijlage 3), zien we twee hoofdgroepen. Enerzijds gaat het om typische asielherkomstlanden, zoals Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Soedan en Syrië. Anderzijds betreft het (nieuwe) landen die in toenemende mate (onrechtmatig verblijvende) arbeidskrachten leveren, zoals Brazilië, Columbia, Georgië, Moldavië, Oezbekistan en Servië. Deze komen deels via onrechtmatige uitzendconstructies naar Nederland. Deze laatste categorie lijkt in omvang toe te nemen ten opzichte van eerdere schattingen. Dit duidt erop dat de aanhoudende vraag naar arbeid, in combinatie met tekorten op de arbeidsmarkt, bijdraagt aan de groei van onrechtmatige arbeidsmigratie. Opvallend is verder het relatief geringe aantal aangehouden personen met de Filipijnse nationaliteit (51 personen). Dit kan duiden op een geringe pakkans van deze groep gelet op de aard van het werk (in de particuliere dienstverlening) dat zij verrichten.

Geen groei van de omvang

De schattingen wijzen, binnen de besproken context, op een voorzichtige – maar niet-significante - afname van het aantal vreemdelingen dat onrechtmatig in Nederland verblijft in de periode 2018-2023. Tevens is de bandbreedte tussen de minimale en maximale schatting van dit aantal kleiner

geworden. Deze bevinding sluit aan bij de resultaten van de Europese studie van Kierans & Vargas-Silva (2024). Daarmee zet de eerder gesignaleerde daling van het aantal onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen zich voorzichtig door.

In paragraaf 2 is gewezen op twee tegengestelde ontwikkelingen: enerzijds de toenemende krapte op de arbeidsmarkt, die een impuls kan geven aan het aantal onrechtmatig verblijvende arbeidsmigranten, en anderzijds een verscherpt beleid ter bestrijding van illegaal verblijf, in samenhang met de aanwezigheid van legale migratiemogelijkheden voor reguliere arbeidsmigranten van buiten de EER. Vooralsnog lijkt het erop dat deze laatste twee factoren wat zwaarder wegen dan de eerstgenoemde.

Daarbij moet worden benadrukt dat er in kwalitatief onderzoek empirische aanwijzingen lijken te worden gevonden dat bepaalde categorieën vreemdelingen die onrechtmatig in Nederland verblijven een relatief geringe kans lopen om te worden staande gehouden. Dit zou vooral gelden voor Braziliaanse en Filipijnse arbeidsmigranten, die veelal werkzaam zijn in de huishoudelijke sfeer van particuliere huishoudens. De hoge schattingen die voor deze groepen worden genoemd lijken niet aannemelijk gezien het begrensde draagvlak binnen deze gemeenschappen voor duurzame onderlinge bijstand en de krapte op de Nederlandse private woningmarkt.

Verder moet worden aangetekend dat de geringe pakkans voor arbeidsmigranten die in de huishoudelijke dienstverlening werken niet nieuw is, maar al vanaf het einde van de jaren negentig van de vorige eeuw een gevolg is van gangbare beleidsprioriteiten. Maar anders dan bij Filipijnen zien we dat bepaalde categorieën Brazilianen wel worden aangehouden voor onrechtmatig verblijf. Zij staan dan ook op de negende plaats in de ranglijst van herkomstlanden van geregistreerde onrechtmatig verblijvende vreemdelingen (zie bijlage 3). Het gaat hierbij om personen die werkzaam zijn in economische sectoren zoals de bouw, horeca en distributie, waarin wel degelijk wordt gecontroleerd.

Tenslotte zijn er aanwijzingen van misbruik van de Registratie Niet-Ingezetenen (RNI) door migranten zonder verblijfsvergunning. Daarmee ontstaat de schijn van legaliteit, ook voor mensen die geen recht hebben om hier te verblijven of te werken.

Referenties

Adviesraad voor Migratie. (2024). *Geen derderangsburgers: De risico's voor gedetacheerde arbeidsmigranten en de Nederlandse samenleving*. Den Haag. https://www.adviesraadmigratie.nl/documenten/2024/03/13/adviesrapport-geen-derderangsburgers.-de-risicos-voor-gedetacheerde-arbeidsmigranten-en-de-nederlandse-samenleving

Bakewell, O., Engbersen, G., Fonseca, M. L., & Horst, C. (2016). *Beyond networks: Feedback in international migration*. Palgrave MacMillan. https://doi.org/10.1057/9781137539212

Bestuurlijk signaal Registratie Niet-Ingezetenen, Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel, april 2024, https://www.emm-online.nl/publicaties/publicaties/2024/07/09/bestuurlijk-signaal-registratie-niet-ingezetenen

Boekhoorn, P., T. Speller (2006). *Een nadere verkenning van het operationeel vreemdelingentoezicht*. Nijmegen, BBSO.

Burgers, J., & Engbersen, G. (Red.). (2001). *De ongekende stad 1: Illegale vreemdelingen in Rotterdam*. Amsterdam: Boom.

Bureau Boekhoorn Sociaal-wetenschappelijk Onderzoek (2004). *Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000. Evaluatie Vreemdelingenwet 2000, Terugkeerbeleid en Operationeel Vreemdelingentoezicht.* WODC, Kiwa.

Bureau Boekhoorn Sociaal-wetenschappelijk Onderzoek (2009). *Vreemdelingentoezicht in ontwikkeling, Operationeel Vreemdelingentoezicht door de politie bij gewijzigde omstandigheden*.

Boekhoorn, P.F.M., T.E.A.M. Speller, F. Kruijssen, *Operationeel toezicht vreemdelingen, Evaluatie van de bevoegdheden in de Vreemdelingenwet 2000 voor het vreemdelingentoezicht door de politie*, *Bureau Boekhoorn Sociaal-wetenschappelijk Onderzoek, Nijmegen, z.j., pp. 153 e.v.*

Commissie Roemer (2020). *Geen tweederangsburgers: Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan*. Den Haag: Rijksoverheid. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/10/30/tweede-advies-aanjaagteam-bescherming-arbeidsmigranten

Cruyff, M. (2013) *Simulatie Recurrent Events Model*. Universiteit Utrecht, afdeling Methoden en Statistiek.

Dagevos, J. & Rusinovic, K. (2024) Hoge arbeidsparticipatie Oekraïense vluchtelingen maar vaak onder niveau, ESB, 109(4830) https://esb.nu/hoge-arbeidsparticipatie-oekraiense-vluchtelingen-maar-vaak-onder-niveau/

European Labour Authority, Fischer-Barnicol, M., Lechtenfeld, R., Prasad, N., Șuta, C.-M., et al. (2025). *Report on labour shortages and surpluses – 2024*. Publications Office of the European Union. https://data.europa.eu/doi/10.2883/7472379

Galam, R., & Siruno, L. (2025). Concession, cooperation and contestation: Filipino undocumented migrant domestic workers in the UK and the Netherlands navigating the COVID-19 pandemic. *Asian and Pacific Migration Journal, 34*(2), 244–266. https://doi.org/10.1177/01171968251348252

Hampshire, J. (2013). *The politics of immigration: Contradictions of the liberal state*. Polity Press.

Heyma, A., Bussink, H., & Vervliet, T. (2022). *Posted workers to the Netherlands: Facts and figures*. SEO. https://www.seo.nl/publicaties/posted-workers-to-the-netherlands/

Kierans, D., & Vargas-Silva, C. (2024). The Irregular Migrant Population of Europe. In MIrreM Working Paper No. 11 (Version 1). Krems: University for Continuing Education Krems (Danube University Krems). https://doi.org/10.5281/zenodo.13857073

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

Leerkes, A., M. Varsanyi, & G. Engbersen (2012). Local Limits to Migration Control: Practices of Selective Migration Policing in a Restrictive National Policy Context. *Police Quarterly*, *15*(4), 446-475. https://doi.org/10.1177/1098611112453719

Nederlandse Arbeidsinspectie (2025, 12 september). *Signaal misbruik RNI-BSN*. Nederlandse Arbeidsinspectie. https://www.nlarbeidsinspectie.nl/binaries/nlarbeidsinspectie/documenten/publicaties/2025/09/12/signaal-misbruik-rni-bsn/signaal-misbruik-rni-bsn-20250915.pd

Pinkus, D., & Ruer, N. (2025). *The demographic divide: Inequalities in ageing across the European Union* (Policy Brief 13/2025). Bruegel. https://www.bruegel.org/policy-brief/demographic-divide-inequalities-ageing-across-european-union

Rodriguez-Sanchez, A. & Tjaden, J. (2023). Estimating irregular migration – a review of traditional and innovative data and methods. MIrreM Working Paper No.4. Krems: University for Continuing Education Krems (Danube University Krems). DOI: 10.5281/zenodo.8380854

Roggeveen, S., & M. van Meeteren (2013). Beyond community: An analysis of social capital and the social networks of Brazilian migrants in Amsterdam. *Current Sociology*, *61*(7), 1078-1096. https://doi.org/10.1177/0011392113495862

SEO Economisch Onderzoek. (2022). *Arbeidsmigratie in 2030: Vier mogelijke scenario's*. SEO. https://www.seo.nl/publicaties/arbeidsmigratie-in-2030/ https://www.seo.nl/publicaties/arbeidsmigratie-in-2030/

Snippe, J. & R. Mennes (2018). *Vooronderzoek data en methoden illegalenschatting*. WODC, ministerie van Justitie en Veiligheid, Den Haag.

Siruno, L., & Leerkes, A. (2024). *Netherlands country brief on irregular migration policy context* (MIrreM Report). University for Continuing Education Krems. https://doi.org/10.5281/zenodo.12623190

Siruno, L. (2025). *Agents of human development? The strategies of (irregular) Filipino migrant domestic workers in the Netherlands and the United Kingdom* (Doctoral dissertation). Maastricht University.

UWV (2024). *Arbeidsmigratie en krapte*. UWV. https://www.uwv.nl/nl/arbeidsmarktinformatie/trends-ontwikkelingen/arbeidsmigratie-krapte-verlichten-verergeren

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.

Van der Heijden, P. G. M., Cruyff, M. J. L. F., & Van Gils, G. H. C. (2011). *Schattingen illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen 2009* (WODC Cahier 2011-6). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Van der Heijden, P.G.M., M.J.L.F. Cruyff en G.H.C. van Gils (2015). *Schattingen illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen, 2012-2013.* In opdracht van het Ministerie van Justitie. Utrecht, Universiteit Utrecht, IOPS

Van der Heijden, P. G. M., Cruyff, M. J. L. F., Engbersen, G. B. M., & Van Gils, G. H. C. (2020). *Schattingen onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen 2017–2018* (WODC Cahier 2020-15). Den Haag: Boom Criminologie.

Van der Leun, J. (2003). *Looking for loopholes: Processes of incorporation of illegal immigrants in the Netherlands*. Amsterdam University Press.

Van Meeteren, M., Pereira, S. (2018). Beyond the 'Migrant Network'? Exploring Assistance Received in the Migration of Brazilians to Portugal and the Netherlands. *Journal of International Migration & Integration 19*, 925–944. https://doi.org/10.1007/s12134-018-0578-9

Vogel, D., & V. Kovacheva (2008). *Classification report: Quality assessment of estimates on stocks of irregular migrants*, Hamburg Institute of International Economics. Database on Irregular Migration., Working Paper No. 1/2008

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2020). *Samenleven in verscheidenheid: Beleid voor de migratiesamenleving* (WRR-rapport nr. 103). WRR. https://www.wrr.nl/documenten/2020/12/14/samenleven-in-verscheidenheid

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2025). *Met de demografie mee: Nederlandse handel en arbeidsmigratie in een krimpende wereld*. WRR. https://www.wrr.nl/documenten/2020/12/14/samenleven-in-verscheidenheid

Bijlage 1: Parameterschattingen INEE

Tabel 1.1. 2018–2019

Variabele	b	se	z-val	p-val
(Intercept)	-1.870	0.277	-6.745	0.000
sexv	-0.630	0.396	-1.593	0.111
lft40+	-0.003	0.195	-0.017	0.986
natAmerika	0.086	0.346	0.250	0.802
natAzie	-0.262	0.344	-0.764	0.445
natMLZ	0.305	0.273	1.116	0.264
natonbekend	0.362	0.341	1.064	0.287
regioDen Haag	-0.041	0.303	-0.137	0.891
regioRdam	0.102	0.224	0.455	0.649
regioMidden	-1.775	1.008	-1.760	0.078
regioOverig	-0.020	0.207	-0.095	0.924
reden1	-0.992	0.456	-2.173	0.030

Tabel 1.2. 2019 – 2020

Variabele	b	se	z-val	p-val
(Intercept)	-2.216	0.326	-6.801	0.000
sexv	-0.160	0.343	-0.466	0.641
lft40+	0.146	0.198	0.738	0.460
natAmerika	0.166	0.414	0.401	0.688
natAzie	0.676	0.352	1.918	0.055
natMLZ	0.661	0.326	2.026	0.043
natonbekend	0.816	0.393	2.078	0.038
regioDen Haag	-0.601	0.353	-1.700	0.089
regioRdam	0.049	0.227	0.217	0.829
regioMidden	-1.473	0.722	-2.040	0.041
regioOverig	-0.321	0.227	-1.410	0.158
reden1	-0.040	0.289	-0.139	0.890

Tabel 1.3. 2020 – 2021

Variabele	b	se	z-val	p-val
(Intercept)	-1.860	0.286	-6.502	0.000
sexv	-0.653	0.402	-1.625	0.104
lft40+	-0.224	0.215	-1.040	0.299
natAmerika	-0.099	0.410	-0.242	0.809
natAzie	0.638	0.311	2.055	0.040
natMLZ	0.338	0.288	1.174	0.240
natonbekend	0.146	0.406	0.360	0.719
regioDen Haag	-0.307	0.343	-0.897	0.370
regioRdam	-0.114	0.239	-0.479	0.632
regioMidden	-0.637	0.522	-1.220	0.222
regioOverig	-0.252	0.225	-1.117	0.264
reden1	-0.417	0.392	-1.062	0.288

Tabel 1.4. 2021 – 2022

Variabele	b	se	z-val	p-val
(Intercept)	-1.563	0.269	-5.815	0.000
sexv	-0.638	0.398	-1.603	0.109
lft40+	-0.177	0.204	-0.868	0.385
natAmerika	-0.239	0.358	-0.667	0.504
natAzie	0.007	0.298	0.025	0.980
natMLZ	0.276	0.255	1.082	0.279
natonbekend	-0.092	0.391	-0.234	0.815
regioDen Haag	-0.112	0.293	-0.382	0.702
regioRdam	0.019	0.216	0.087	0.930
regioMidden	0.050	0.314	0.160	0.873
regioOverig	-0.166	0.206	-0.807	0.420
reden1	-0.461	0.280	-1.650	0.099

Tabel 1.5. 2022–2023

Variabele	b	se	z-val	p-val
(Intercept)	-1.369	0.267	-5.137	0.000
sexv	-0.016	0.332	-0.047	0.962
lft40+	-0.110	0.189	-0.585	0.558
natAmerika	-0.450	0.356	-1.263	0.206
natAzie	-0.442	0.330	-1.339	0.180
natMLZ	0.159	0.258	0.617	0.537
natonbekend	0.128	0.356	0.359	0.719
regioDen Haag	-0.202	0.258	-0.783	0.434
regioRdam	0.010	0.210	0.048	0.962
regioMidden	-0.379	0.357	-1.060	0.289
regioOverig	-0.389	0.194	-1.998	0.046
reden1	-0.539	0.347	-1.552	0.121

In bovenstaande tabellen staan de parameterschattingen van het Poissonmodel voor de achtereenvolgende jaren. Binnen elke covariaat is de parameter van de referentiecategorie op nul gezet, en de parameters van de overige categorieën geven het verschil aan met de referentiecategorie. Een positieve parameterschatting betekent dan dat de Poissonparameter van die categorie groter is dan die van de referentiecategorie, en dat dus ook de pakkans van die categorie groter is dan die van de referentiecategorie, en vice versa. Uit elk van bovenstaande tabellen is bijvoorbeeld af te lezen dat vrouwen een kleinere Poissonparameter hebben dan mannen, en dat vrouwen dus een kleinere pakkans hebben. Dat betekent ook dat er per geobserveerde vrouw meer vrouwen zullen worden bijgeschat dan per geobserveerde man.

Bijlage 2: Dual systems estimation (DSE) na koppeling van PSHV en IOM

In het rapport over de schatting van 2017-2018 (REF) werden twee schattingen gepresenteerd: een schatting op basis van PSHV alleen, uitgevoerd Poisson-regressie, en een schatting op basis van de koppeling van PSHV en IOM, uitgevoerd met DSE. De laatste schatting was een experiment.

Onderdeel van dit experiment was het zoeken naar meerdere bestanden die gekoppeld zouden kunnen worden aan het politiebestand PSHV. In principe kwam een aantal databronnen in aanmerking voor de toepassing van de vangst-hervangst methode met meerdere bestanden. Het betrof (naast het politie-bestand) het bestand met onverzekerbare vreemdelingen van het CAK, een bestand van de Inspectie SZW met illegaal tewerkgestelde vreemdelingen en bestanden van een aantal hulporganisaties voor illegale vreemdelingen en (ex-)asielzoekers. Het is bekend dat beter voor eventuele schending van de veronderstelling van onafhankelijkheid van registratie in verschillende bestanden kan worden gecorrigeerd, naarmate er meer bestanden gebruikt kunnen worden. Tijdens de voorbereidingen van de schattingen zag het er enige tijd naar uit dat drie bestanden gebruikt konden worden (PSHV, IOM en CAK). Bij gebruik van drie bestanden kan een correctie op schending van de veronderstelling van onafhankelijkheid worden verricht. Helaas bleek het CAK bestand te weinig identificerende informatie te bevatten om aan de andere twee bestanden te worden gekoppeld. Daarom is, als proef, voor het betreffende jaar, medio 2017 – medio 2018, een schatting gemaakt met de twee resterende bestanden, PSHV en IOM. Nu schattingen met deze methoden voor meerdere jaren zijn gemaakt, wordt de grote en moeilijk te verklaren variabiliteit van de schattingen zichtbaar.

In dit rapport beoordelen we de DSE schattingen als schattingen waarbij de validiteit een te grote onzekerheid bevat. Vandaar dat ze niet voorkomen in het hoofdrapport maar slechts in deze bijlage.

Uitleg DSE

Vangst-hervangstschattingen met meer dan één bestand zijn 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 registers aan elkaar te koppelen, kan het aantal individuen worden geschat dat in geen van beide registers is opgenomen. Bijvoorbeeld, met twee registers A en B geeft koppeling een telling van individuen in A maar niet in B, een telling van individuen in B maar niet in A, en een telling van individuen in zowel A als B. De tellingen vormen een kruistabel (zie voorbeeld), aangeduid met A x B, waarbij de variabele met het label A staat voor 'opname in register A', waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de categorieën 'ja' en 'nee', en hetzelfde geldt voor variabele B ten aanzien van register B. De statistische opgave is om de waarde in de cel 'nee, nee' te schatten, d.w.z. het aantal personen dat in geen van beide registers voorkomt (de onbekende, want niet geobserveerde, frequentie n_{00} in voorbeeldtabel). Een schatting van de totale populatiegrootte wordt dan verkregen door de geschatte telling van personen gemist in beide bestanden op te tellen bij de tellingen van de personen die in ten minste één van de registers worden aangetroffen (dus op te tellen bij $n_{11}+n_{10}+n_{01}$).

		Bestand *B*		
		1	0	
Bestand *A*	1	n_{11}	n_{10}	
	0	n_{01}	n_{00}	

Een fictief voorbeeld kan de methode verder verduidelijken. Stel we willen het aantal vissen in een vijver schatten. We vangen een aantal vissen (zeg 100), markeren ze en gooien ze vervolgens terug in de vijver. Enige tijd later nemen we een nieuwe vangst van zeg, 80, vissen uit dezelfde vijver en we tellen hoeveel van de tweede vangst al gemerkt als zijnde al gevangen in de eerste vangst. Als de overlap tussen de twee vangsten nul is, of zeer klein, suggereert dit dat de het niet geobserveerde, gemiste deel van populatie van vissen in de vijver veel groter is dan het totaal aantal vissen dat in de twee vangsten is waargenomen. Als de overlap aanzienlijk is, bijvoorbeeld 50, suggereert dit dat het gemiste deel van de populatie betrekkelijk klein is. Hoe groter de overlap, hoe kleiner de vispopulatie. Als van de 80 vissen in de tweede vangst, er 20 al zijn gemerkt, betekent dit dat de gemerkte vissen in de vijver een kans van één op vier hebben gehad om te worden gevangen. Ervan uitgaande dat de niet-gemerkte vissen een vergelijkbare kans hebben om te worden gevangen, kan het totale aantal vissen in de vijver worden geschat op 400, waarvan 240 niet-gemerkte. De twee afzonderlijke steekproeven uit dezelfde vijver ('populatie') kunnen we beschouwen als twee afzonderlijke bestanden of registers en de gemerkte vissen in de tweede steekproef als de overlap tussen de twee bestanden.

De vangst-hervangstmethode met meer dan één bestand is met succes toegepast om de omvang van verborgen menselijke populaties te schatten. Met behulp van een dergelijke capture-recapture analyse zijn bijvoorbeeld schattingen van het aantal daklozen in Nederland gemaakt.

Veronderstellingen van de methode

Om optimale schattingen te maken met vangst-hervangst methoden met twee (of meer) registraties moet aan een aantal aannames of eisen worden voldaan. In de praktijk blijkt het doorgaans niet mogelijk om aan alle aannames en eisen te voldoen. Wanneer de aannames worden geschonden heeft dit consequenties voor de schatting van de omvang. Hieronder behandelen we kort de belangrijkste aannames, plus de gevolgen die schending van de assumpties (kunnen) hebben.

Onafhankelijkheid registraties

De voorwaarde waaraan bij lijsten van personen het moeilijkste is te voldoen, is waarschijnlijk de voorwaarde dat de kans op inclusie in het ene register statistisch onafhankelijk is van de kans op inclusie in het andere register. In het geval van persoonsregistraties wordt meestal niet voldaan aan deze aanname van onafhankelijkheid. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat de betreffende organisaties in voorkomende gevallen naar elkaar door verwijzen of gegevens uitwisselen. In dat geval is er sprake van positieve afhankelijkheid. Aangezien een dergelijke positieve afhankelijkheid de overlap tussen de twee lijsten vergroot, wordt het aantal niet-geregistreerden in de populatie onderschat. Ook een negatieve afhankelijkheid is mogelijk. In dat geval vermindert opname in het ene register de kans op registratie in het andere register, wat leidt tot een overschatting. Dit kan gebeuren als de instantie

die het ene register beheert, het minder nodig vindt een persoon te registeren indien de persoon al is geregistreerd door de instantie die het andere register beheert.
Een veelbelovende aanpak om de voorwaarde van onafhankelijkheid te versoepelen is het opnemen van een derde register, of meerdere extra registers, en het analyseren van de drieweg-, of meerwegs-kruistabellen. Als er in het onderzoek gebruik gemaakt kan worden van drie of meer bestanden, kan de aanname van onafhankelijkheid van registraties worden versoepeld. Bij gebruik van drie bestanden mogen wel paarsgewijze interacties voorkomen, zolang er maar geen drieweg-interactie tussen de registraties is. Bij 4 bestanden zijn drievoudige interacties acceptabel, maar viervoudige niet, etc.

Homogene kansen op registratie

Een andere belangrijke veronderstelling betreft homogeniteit van insluitkansen: de kans om voor te komen in een register moet voor iedereen gelijk zijn. Over het algemeen is dit geen realistische aanname. Daarom is het van belang covariaten in het model op te nemen. Het gaat om variabelen die samenhang vertonen met registratie in bestand I en/of bestand II, zoals leeftijd en geslacht. Door bijvoorbeeld een interactie-effect tussen registratie in bestand I en geslacht in het model op te nemen, wordt het mogelijk dat voor vrouwen een andere kans op registratie in bestand I wordt geschat dan voor mannen. Dit wordt ook wel aangeduid met de term geobserveerde heterogeniteit. Met covariaten kunnen meerdere interactie-effecten in het model worden opgenomen; het doel van de analyse is dan het meest spaarzame model (een model met zo min mogelijk interactie-effecten) te vinden dat goed bij de geobserveerde data past.

Als er bij een schatting met twee bestanden voor beide bestanden niet geobserveerde heterogeniteit bestaat van de kans om in het bestand te komen, waarbij de samenhang bij beide bestanden hetzelfde werkt, d.w.z. van dezelfde variabelen afhankelijk is, bijvoorbeeld voor het ene bestand is geslacht van belang en voor het andere bestand leeftijd en leeftijd en geslacht zijn gerelateerd, dan is de schatting onder de aanname van onafhankelijkheid te laag.

Anders dan voor de Poisson regressie is er voor de DSE geen test beschikbaar om te toetsen voor (resterende, net beschreven heterogeniteit)

Bestand IOM

IOM (international Organization for Migration) is een internationale organisatie gelieerd aan de Verenigde Naties. Sinds 1991 voert IOM programma's uit in Nederland. IOM ondersteunt onder meer migranten die vrijwillig terugkeren naar het land van herkomst of doormigreren naar een derde land waar permanent verblijf is gewaarborgd (hervestiging). De ondersteuning kan bestaan uit voorlichting en advies, het verzorgen van reisdocumenten, bekostiging en het realiseren van de terugreis en steun bij herintegratie in het land van herkomst.

IOM ondersteunt migranten vreemdelingen met verschillende achtergronden: uitgeprocedeerde asielzoekers, migranten waarvan de verblijfstitel is verlopen of migranten die zonder verblijfstitel en zonder contact met de autoriteiten het land zijn binnengekomen. De volgende categorieën worden dienovereenkomstig onderscheiden: 'asylum seeker', gecombineerd met de status 'current' of 'expired'; 'immigrant' gecombineerd met de status 'current' or 'expired' en 'irregular migrant'
.

IOM informeert actief contact met migranten die mogelijk een wens tot terugkeer hebben, via verschillende kanalen. Wanneer een migrant meer informatie wil of verder wil spreken, kan er een afspraak gemaakt worden op een van de spreekuren in het land. IOM heeft ongeveer 250 spreekuurlocaties, bijvoorbeeld bij COA-locaties en verschillende maatschappelijke organisaties en er zijn 25 ambulante counselors.

De ondersteuning van vrijwillige terugkeer is niet beschikbaar voor burgers uit EU-lidstaten of staten uit de Europese economische ruimte (EER)[22], de Europese 'ministaten of landen uit de top-35 voor de hoogte van inkomens. Ingezetenen van EU-landen komen alleen voor repatriëring via IOM in aanmerking indien ze zich in een zeer kwetsbare situatie bevinden zoals bijvoorbeeld (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel of alleenstaande minderjarigen.

Van de eerste, informele contacten met migranten die nadenken over terugkeer, waarbij uitleg over IOM en de mogelijkheden voor ondersteuning worden gegeven, worden geen persoonsgegevens gedeeld. Pas wanneer een persoon een besluit heeft genomen om te terug te keren, dient deze een formeel verzoek in voor assistentie door IOM. Bij dit formele verzoek geeft de persoon IOM toestemming om bepaalde gegevens te delen ten behoeve van het realiseren van terugkeer. IOM checkt bij de IND of er bezwaar is tegen vertrek uit Nederland op basis van het V-nummer. Wanneer er geen V-nummer is, zal de IND deze aanmaken.

Als een aanvraag is ingediend en de persoon voldoet aan de voorwaarden, kan het nog steeds zijn dat vertrek niet mogelijk is, (bijvoorbeeld vanwege het ontbreken van geldige reisdocumenten en de mogelijkheid deze alsnog aan te vragen), of betrokkene ziet alsnog af van vertrek. Een deel van de aanvragers verdwijnt daarmee uit beeld. Daarvan is niet duidelijk of ze op een andere manier het land hebben verlaten of dat ze nog steeds ('ongedocumenteerd' in de IOM terminologie) in Nederland verblijven.

Van de vertrokken personen zijn o.m. de volgende gegevens bekend:
- Namen
- Geslacht
- Geboortedatum
- Vreemdelingennummer
- Status: 'asylum seeker', gecombineerd met de status 'current' of 'expired'; 'immigrant' gecombineerd met de status 'current' or 'expired' en 'irregular migrant'
- Nationaliteit

Resultaten

De basale werking van DSE is als volgt. Zie onderstaande tabel voor 2018-2019, waarin gekoppelde gegevens te vinden zijn voor PSHV en IOM. "1" staat voor "aanwezig in" en "0" voor "niet aanwezig in". De cel "(0, 0)" is leeg omdat de waarde daarin per definitie niet geobserveerd is. Deze waarde

[22] European Economic Area (EEA)

moet worden geschat. De schatting kan dan worden opgeteld bij de waarden 2.911, 1.688 en 413, en dit levert de schatting van de omvang van de populatie.

18/19	PSHV	
IOM	0	1
0		2.911
1	1.688	413

Indien er geen achtergrondvariabelen zouden zijn om in de schatting van de cel (0,0) mee te nemen, dan zou, onder aanname van statistische onafhankelijkheid van inclusie in PSHV en inclusie in IOM, de schatting zijn: 2.911 * 1.688 / 413 = 11.897,7. Merk op dat de omvang van overlap van de bestanden, hier 413, van groot belang is. Als de overlap x maal zo groot (klein) wordt, dan wordt de schatting x maal zo klein (groot).

De proportie van de overlap in het totaal aantal geobserveerde personen is 413 / (2.911 + 1.688 + 413) = 0.090. Onder de aanname van statistische onafhankelijkheid is de inclusiekans voor IOM en PSHV te schatten als, respectievelijk, 413 / (2.911 + 413) = .124 en 413 / (1.688 + 413) = .197. Deze proporties fluctueren echter in hoge mate over de vijf jaren waarvoor wij schattingen willen maken: zie hieronder de tabellen.

19/20	PSHV	
IOM	0	1
0		2.445
1	1.455	157

20/21	PSHV	
IOM	0	1
0		2.421
1	992	306

21/22	PSHV	
IOM	0	1
0		2.552
1	904	230

22/23	PSHV	
IOM	0	1
0		2.655
1	1.257	114

De proportie van de overlap, en de inclusiekansen zijn:

Jaar	overlap	Inclusie IOM	Inclusie PSHV	Pop. schatting
18/19	0,090	0,197	0,124	32.670
19/20	0,040	0,097	0,060	41.191
20/21	0,090	0,236	0,112	25.358
21/22	0,066	0,203	0,083	20.639
22/23	0,029	0,083	0,041	58.252

Zoals te zien is, fluctueert de overlap van 0,029 tot 0,090 zonder een eenvoudig interpreteerbare trend. Hetzelfde geldt voor de inclusiekansen. Dit alles wordt gereflecteerd door de

populatieschattingen, die gemodelleerd zijn gebruikmakend van de variabelen geslacht, leeftijd, nationaliteit, reden aanhouding en jaar.

Al met al achten wij de validiteit van deze schattingen niet zodanig dat opname in het rapport gerechtvaardigd is. Er kan iets aan de hand zijn met de aanname van statistische onafhankelijkheid, waardoor de overlap in sommige jaren te groot of te klein is. Een schending van statistische onafhankelijkheid kan het gevolg zijn van het handelen van (medewerkers van) de politie, en/of het IOM. Hierbij zou de Covidpandemie een rol kunnen spelen. Maar dit alles is door ons niet vast te stellen.

Bijlage 3: Aangehouden onrechtmatig verblijvende vreemdelingen naar aantal en nationaliteit 2018-2023

Nationaliteit	**2018-2023**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**
1. Marokkaanse	2027	485	437	414	430	619
2. Albanese	1640	572	189	438	363	129
3. Algerijnse	1250	288	271	233	242	347
4. Onbekend	757	220	163	165	143	140
5. Georgië	506	108	60	64	104	193
6. Poolse	480	65	95	123	148	196
7. Afghaanse	447	99	94	99	127	38
8. Turkse	437	87	88	80	116	97
9. Braziliaanse	348	78	58	81	81	91
10. Oekraïne	314	93	81	78	56	14
11. Colombiaanse	313	55	72	56	71	82
12. Chinese	290	58	48	64	74	62
13. Nigeria	288	60	69	65	68	40
14. Tunesische	254	60	52	45	53	73
15. Oezbekistan	239	12	24	28	83	106
16. Eritrese	227	73	55	70	19	14
17. Iraakse	211	72	78	24	31	20
18. Surinaamse	208	62	52	45	46	42
19. Egyptische	173	52	41	40	32	27
20. Libische	168	63	40	30	33	22
21. Ghanese	158	41	39	47	33	18
22. Moldavië	136	13	28	29	30	45
23. Soedanese	124	40	39	37	8	6
24. Syrische	123	40	21	30	19	22
25. Indonesische	122	19	16	30	25	39
26. Gambiaanse	121	18	42	19	30	22
27. India	120	34	21	21	19	38
28. Roemeense	117	18	21	25	25	38
29. Iraanse	110	37	34	21	18	8
30. Servië	109	32	17	26	27	14
31. Venezolaanse	93	16	19	26	24	21
32. Belarus	91	20	19	13	24	20
33. Rusland	79	25	19	12	20	9
34. Mongolische	76	15	11	19	15	27

35. Pakistaanse	75	18	17	15	14	14
36. Chileense	71	18	17	10	12	14
37. Guinese	69	19	20	14	10	13
38. Brits burger	70	5	1	15	25	28
39. Somalische	62	9	12	16	12	18
40. Amerikaans burger	63	15	13	13	16	14
41. Vietnamese	61	21	11	16	9	7
42. Dominicaanse Republiek	61	19	14	12	15	10
43. Filipijnse	51	11	12	10	14	6
44. Bosnië-Herzegovina, burger	49	13	10	10	10	10
45. Bangladesh	45	3	4	4	21	13
46. Litouwse	41	6	12	9	12	14
47. Senegalese	40	7	11	5	9	10
48. Ethiopische	39	14	13	9	3	3
49. Peruaanse	39	10	8	2	7	13
50. Letse	36	8	7	14	8	7
51. Spaanse	31	11	9	5	9	3
52. Armenië	30	7	5	5	6	7
53. Nederlandse	29	18	6	3	1	1
54. Ivoriaanse	29	15	6	4	5	2
55. Cubaanse	29	11	9	4	5	3
56. Sierraleoonse	29	6	6	7	8	3
57. Thaise	28	2	3	5	4	14
58. Duitsland Bondsrepubliek	28	2	7	7	8	11
59. Kosovo	27	7	5	2	11	3
60. Bulgaarse	27	5	4	7	8	5
61. Hongaarse	24	5	6	5	7	14
62. Azerbeidzjan	23	5	3	2	2	11
63. Jamaicaanse	22	9	4	5	4	4
64. Kameroense	21	3	5	5	6	5
65. Tsjadische	20	4	5	9	3	0
66. Liberiaanse	20	7	7	3	4	2
67. Italiaanse	19	4	4	8	4	2
68. Montenegro	18	8	2	2	6	3
69. Israëlische	18	6	5	2	1	4
70. Portugese	18	2	5	3	6	6
71. Mexicaanse	17	7	4	1	3	2

72. Libanese	17	2	5	2	4	4
73. Niger	16	2	3	5	2	5
74. Burkinese	15	4	5	3	3	1
75. Franse	14	2	2	1	8	4
76. Malinese	14	5	2	4	2	3
77. Srilankaanse	13	5	5	1	2	2
78. Australische	13	5	2	2	2	2
79. Congolese	13	2	3	0	5	3
80. Ecuadoraanse	12	6	0	0	2	4
81. Tsjechische	12	4	2	1	3	3
82. Ugandese	12	4	3	0	4	1
83. Canadese	11	6	3	1	3	3
84. Nepalese	11	2	0	6	0	3
85. Staatloos	11	5	1	2	2	1
86. Angolese	11	1	3	2	2	5
87. Argentijnse	11	4	1	2	2	4
88. Belgische	11	3	5	4	2	2
89. Jemenitische	10	5	2	1	1	1
90. Kazachstan	10	0	3	2	5	0
91. Tadzjiekse	9	4	1	0	2	2
92. Jordaanse	9	1	3	4	1	1
93. Mauritanië	8	2	2	3	0	1
94. Keniaanse	8	1	2	1	3	1
95. Togolese	8	2	1	2	2	2
96. Zaïrese	7	4	3	1	2	0
97. Guinee-Bissause	7	1	1	1	1	3
98. Boliviaanse	7	0	2	2	2	1
99. Estland	6	1	3	2	1	1
100. Zuid-Afrikaanse	6	1	0	3	1	2
101. Kaapverdische	6	2	2	1	2	3
102. Salvadoraanse	6	1	3	1	1	4
103. Saoedi-Arabische	5	3	0	0	2	0
104. Costaricaanse	5	0	1	2	2	1
105. Kyrgyzstan	5	0	0	2	3	1
106. Kroatië	5	1	1	1	1	2
107. Nicaraguaanse	4	0	0	0	1	3
108. Burundische	4	2	0	1	1	1

109. Paraguayaanse	4	2	0	1	1	1
110. Ierse	4	0	0	2	2	0
111. Griekse	4	1	0	2	0	2
112. Slowaakse	4	0	1	1	1	1
113. Equatoriaal-Guinese	3	0	0	0	0	3
114. Koeweitse	3	2	0	0	0	1
115. Japanse	3	2	1	0	0	0
116. Djiboutiaanse	3	1	2	1	0	0
117. Zweedse	3	0	0	2	2	0
118. Guyaanse	3	1	0	2	1	2
119. Zimbabwaanse	3	0	0	1	1	1
120. Hondurese	3	0	1	0	1	1
121. Tanzaniaase	2	2	0	0	0	0
122. Uruguayaanse	2	2	0	0	0	0
123. Rwandese	2	0	1	1	0	0
124. Gabonese	2	1	0	1	0	0
125. Myanmarese	2	0	1	1	0	0
126. Namibische	2	0	0	0	1	2
127. Nieuw-Zeelandse	2	1	1	0	0	0
128. Mozambiquaanse	2	0	1	0	0	1
129. Maleisische	2	0	1	0	0	1
130. Bahamaanse	2	0	0	1	0	1
131. Oostenrijkse	2	0	0	0	1	1
132. Panamese	1	1	0	0	1	0
133. Mauritius	1	1	0	0	0	0
134. Qatarese	1	1	0	0	0	0
135. Saint Vincent en de Grenadines	1	1	0	0	0	0
136. Taiwanese	1	1	0	0	0	0
137. Zambiaanse	1	0	0	1	0	0
138. Guatemalteekse	1	0	0	1	0	0
139. Trinidad en Tobago	1	0	0	1	0	0
140. Slovenië	1	1	0	0	0	0
141. Singaporaanse	1	0	1	0	0	0
142. Saint Luciaanse	1	0	1	0	0	0
143. Finse	1	0	0	1	0	0
144. Cambodjaanse	1	0	0	1	0	0
145. Noorse	1	0	0	1	0	0

146. Zuid-Koreaanse	1	0	0	0	1	0
147. Beninse	1	0	0	0	0	1
148. Bahreinse	1	0	0	0	0	1
149. Sao Tomé en Principe	1	0	0	0	0	1
150. Noord-Koreaanse	1	0	0	0	0	1
151. Turkmeense	1	0	0	0	0	1

Bijlage 4. Identificatie en biometrie

Sinds 2014 is in de vreemdelingenketen sterk ingezet op het verbeteren van identificatie en biometrie. De invoering van de Wet biometrie vreemdelingenketen (Wbvk, 2014) en de Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV) voor de complete vreemdelingenketen heeft geleid tot een belangrijke verbetering van de identificatie van geregistreerde vreemdelingen. Voor de invoering van de wet in 2014 waren gegevens over vreemdelingen versnipperd opgeslagen, zonder centrale koppeling; daardoor waren dubbele registraties aanzienlijk vaker een probleem. Biometrie wordt gezien als de meest betrouwbare manier van identiteitsvaststelling, betrouwbaarder dan documenten of verklaringen. Het gebruik van biometrie in de vreemdelingenketen heeft in de eerste plaats tot doel om toezicht en handhaving op het vreemdelingenverkeer betrouwbaarder en efficiënter te maken en identiteitsfraude te voorkomen. Het voorkomen van dubbele registratie van dezelfde persoon is verder van bijzonder belang voor schattingen met de vangst-hervangstmethode. Een correcte schatting is afhankelijk van het correct herkennen van personen bij herhaald contact.

Met de invoering van de Wet biometrie vreemdelingenketen per 1 maart 2014 werd het mogelijk om systematisch vingerafdrukken en gezichtsopnamen van vreemdelingen af te nemen en centraal op te slaan in de BVV. Daarmee werd elk persoon gekoppeld aan één uniek vreemdelingennummer. Politie, KMar, IND en Buitenlandse Zaken gebruiken de BVV structureel bij ieder nieuw contact.

Een van de aanleidingen voor invoering van de wet was een rapportage waarin circa 49.000 mogelijke dubbele registraties van vreemdelingen werden geconstateerd. Deze zijn in de loop van jaren gecorrigeerd. In de eerste jaren na de invoering van de wet zijn grote stappen gezet, juridisch, organisatorisch en technologisch, waardoor de kwaliteit van identificatie snel toenam en de kans op dubbele registraties aanzienlijk is verkleind.

Dubbele registraties van één en dezelfde vreemdeling kunnen om verschillende redenen worden aangemaakt. De betrokken vreemdeling kan bewust een valse identiteit opgeven. Daarnaast komen administratieve fouten voor, bijvoorbeeld verkeerd ingevoerde persoonsgegevens, typefouten, het aanmaken van een verkeerd v-nummer of het opgegeven van een nieuwe naam, bijvoorbeeld in het geval van een huwelijk. Een factor was ook dat bij Buitenlandse Zaken of IND bij inburgeringsexamens of visumaanvragen nieuwe vreemdelingennummers werden aangemaakt zonder koppeling met biometrie. Dat kon leiden tot dubbele registraties.

Biometrie helpt om dubbele registraties van dezelfde persoon te voorkomen doordat bij ieder nieuw contact biometrische gegevens worden vergeleken met de BVV; ook al zijn naam of geboortedatum verkeerd ingevoerd, de biometrische match koppelt de persoon aan het bestaande vreemdelingennummer en dossier. Administratieve fouten worden daardoor sneller zichtbaar en een dubbele registratie kan direct gecorrigeerd worden. Wanneer toch meerdere registraties ontstaan, worden deze via signalen in de BVV of via gericht onderzoek van het Handhavingsinformatieknooppunt (HIK) opgespoord. Er vinden doorlopend samenvoegingen van V-nummers plaats, vaak projectmatig uitgevoerd door de JID/Matchingautoriteit. Het risico op dubbelen is door deze ontwikkelingen sinds 2014 aanzienlijk verkleind.

Sinds 2014 is het aantal biometrische registraties sterk toegenomen. Jaarlijks worden circa 750.000 gezichtsopnamen en tienduizenden vingerafdruksets opgeslagen in de BVV. In 2023 betrof dit 62.000 nieuwe registraties en 104.000 toevoegingen aan bestaande dossiers. Het slagingspercentage bij verificaties is hoog: meer dan 95% bij politie, KMar, IND en DJI, en net boven de 90% bij Buitenlandse Zaken. Sinds 2014 is het aantal biometrische registraties sterk toegenomen. Jaarlijks worden circa 750.000 gezichtsopnamen en tienduizenden vingerafdruksets opgeslagen in de BVV.

Sinds 2021 worden jaarlijkse rapportages over onregelmatigheden opgesteld. In 2022 werden 290 gevallen van mogelijke identiteitsfraude en 379 administratieve onregelmatigheden gerapporteerd. Deze cijfers zijn gebaseerd op signalen uit de BVV en van het Handhavingsinformatieknooppunt. Ze laten zien dat fraude en dubbelen nog steeds voorkomen, zij het in veel mindere mate dan vóór 2014. Een nulmeting van vóór 2014 en consistente tijdreeksen ontbreken echter, waardoor het moeilijk blijft om de geboekte kwaliteitswinst volledig kwantitatief aan te tonen. Er bestaat geen beeld van de lange termijn ontwikkeling van het aantal dubbele registraties en de correcties daarop. Verdere kwaliteitsverbetering voor de komende jaren moet vooral worden gerealiseerd door middel van het verder uitrollen van biometrie op straat door gebruik van een smartphone app, het opsporen en oplossen van foutenbronnen aan de voorkant van het proces om dubbelen te voorkomen, en het benutten van Europese systemen voor betere identificatie van derdelanders.

Samenvattend kan gesteld worden dat sinds de invoering van de Wbvk de kwaliteit van identificatie in de vreemdelingenketen sterk is verbeterd. Dubbele registraties zijn aanzienlijk in aantal verminderd en identiteitsvaststelling is betrouwbaarder geworden. Deze ontwikkelingen leveren tevens een belangrijke bijdrage aan de betrouwbaarheid van de politiedata waarmee vangst-hervangstschattingen worden gemaakt. Het blijft echter moeilijk die ontwikkeling exact in kaart te brengen en te kwantificeren.

Bijlage 5. De begeleidingscommissie

De heer prof. em. dr. B.F.M. Bakker Vrije Universiteit - Faculteit der Sociale Wetenschappen – Afdeling Sociologie (voorzitter)

Mevrouw L. Carpier, Internationale Organisatie voor Migratie

Mevrouw L.M.I. van Dordrecht, Ministerie van Asiel en Migratie, Directie Migratie Beleid, per 1 juli 2025 vervangen door mw. R. Immel

De heer dr. R. van Hest MD, MSc, PhD, tuberculose-arts/epidemioloog n.p.

De heer dr. H.C.J. van der Veen, WODC

De heer J.A. Wiersma, Nationale Politie, per 1 mei vervangen door De heer P. Verheij