

Lezing wake detentiecentrum Rotterdam¹

Richard Staring,

staring@law.eur.nl

Rotterdam, 7 september 2014

‘Ons immigratiebeleid is restrictief, rechtvaardig en gericht op integratie’, aldus een passage in het regeerakkoord *Bruggen slaan* (2012) van het huidige kabinet. Dit kabinet en de Tweede Kamer hebben sindsdien over de uitvoering van de zogenaamde ‘wortelingswet’ en de strafbaarstelling van illegaal verblijf van vreemdelingen gediscussieerd. Het wetsvoorstel is uiteindelijk niet aangenomen en dat is maar goed ook omdat de onbedoelde effecten van een strafbaarstelling naar mijn idee grote consequenties voor de ongedocumenteerden en voor de samenleving gehad zouden hebben.

Naast de beoogde strafbaarstelling van illegaal verblijf heeft de Nederlandse overheid het toezicht op illegale vreemdelingen ook op andere manieren geïntensiveerd. Zo is in december 2011 de Vreemdelingenwet 2000 gewijzigd met de invoering van een terugkeerbesluit. Deze wijziging impliceert dat een vreemdeling die door onrechtmatig verblijf Nederland onmiddellijk moet verlaten, een terugkeerbesluit krijgt met daarbij een Europees inreisverbod. Dit inreisverbod kent een maximale termijn van vijf jaar. Het verblijf in Nederland tegen een dergelijk inreisverbod is daarmee strafbaar en vreemdelingen die desondanks in het land blijven en opnieuw worden aangehouden kunnen een geldboete of maximaal zes maanden gevangenisstraf tegemoet zien.

De laatste minister van Immigratie, Integratie en Asiel heeft een heel scala aan maatregelen aangekondigd om illegale binnenkomst en illegaal verblijf verder te ontmoedigen, waaronder het weigeren van een verblijfsvergunning bij eerder geconstateerd illegaal verblijf en het verhogen van boetes voor bedrijven die illegale vreemdelingen tewerkstellen. De als eerste aangekondigde maatregel is in juli 2012 geïmplementeerd. Deze zogenaamde ‘visumwet’ maakt het mogelijk om een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) te weigeren op basis van eerder illegaal verblijf. Deze weigering om een mvv af te geven geldt voor een periode van vijf jaar na de laatste uitzetting of gecontroleerd vertrek uit Nederland. In het debat dat naar aanleiding van bovenstaande voorstellen en maatregelen is ontstaan, blijven de verantwoordelijke ministers er op wijzen dat de maatregelen niet mogen leiden tot een vertraging of belemmering van de terugkeer van desbetreffende vreemdeling. Tevens wijzen zij er op dat illegale vreemdelingen detentie en boetes kunnen

¹ Deze lezing is gebaseerd op Irreguliere migratie en illegaal; verblijf: beleid, conflicten en contradicties, door R. Staring & R. van Swaaningen, *Tijdschrift over Cultuur en Criminaliteit*, 2013, (3)1: 3-14.

voorkomen door binnen de gestelde termijnen gehoor te geven aan terugkeer naar het land van herkomst. Maar concreet betekent het wel dat de bewegingsruimte voor vreemdelingen die onrechtmatig in Nederland verblijven niet alleen verder ingeperkt wordt, maar ook dat er een verdere criminalisering van het verblijf plaatsvindt.

Illegalen: van verwelkomen, gedogen en marginaliseren naar criminaliseren

In het licht van het voorafgaande is het moeilijk voorstelbaar dat nog geen vijftig jaar geleden migranten zonder geldige verblijfsdocumenten werden verwelkomd in Nederland. In de jaren zestig, toen gastarbeiders uit verschillende Mediterrane landen werden geworven door bedrijven en door de overheid, kwamen er ook ongedocumenteerde migranten naar Nederland. Deze migranten werden destijds aangeduid als ‘spontanen’. Deze groep had geen enkel probleem om op basis van het werk dat ze op eigen gelegenheid vonden ook een verblijfsvergunning te bemachtigen. Sinds deze fase van verwelkoming van ‘spontane migranten’ in een periode van economische groei is er echter het een en ander veranderd in de houding van de Nederlandse samenleving en overheid ten aanzien van deze specifieke groep migranten. Het verwelkomen van deze groep heeft plaatsgemaakt voor het gedogen van migranten zonder rechtmatig verblijf. Die houding is vervolgens ingeruild voor het uitsluiten en marginaliseren van de illegale vreemdeling, waarbij het toezicht op illegaal verblijf sinds het begin van de jaren 1990 langzamerhand is geïntensiveerd. In deze derde fase van uitsluiting en marginalisering van onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen implementeerde de overheid allerlei wet- en regelgeving – waaronder de ‘Koppelingswet’ – die direct van invloed was op de positie van illegale vreemdelingen in de Nederlandse samenleving.

Inmiddels kunnen we een vierde onderscheiden in de houding van de overheid ten opzichte van illegaal verblijf. In het licht van recente ontwikkelingen rondom de strafbaarstelling van illegaal verblijf en de intensivering van het toezicht op illegaal verblijf is de houding van de overheid ten opzichte van illegaal verblijf in het huidige tijdsgewricht te duiden in termen van *criminalisering*. Deze fase van criminalisering van illegaal verblijf valt samen met wat wel wordt aangeduid met de term *crimmigratie*: de vermenging van strafrecht en migratiewetgeving in de aanpak en bestrijding van illegale migratie en illegaal verblijf. Collega’s Van der Leun en Van der Woude stellen terecht dat crimmigratie niet louter als een juridisch proces gezien moet worden, maar juist ook als een politiek en maatschappelijk proces waarbinnen illegale vreemdelingen als criminelen worden neergezet en verantwoordelijk worden gehouden voor grote zaken als criminaliteit, onveiligheid en arbeidsmarktverdringing om maar enkele zaken te benoemen.

Irreguliere migratie en onrechtmatig verblijf

Deze periode waarin de Nederlandse overheid illegaal verblijf criminaliseert valt paradoxaal genoeg samen met een periode waarin de immigratiecijfers dalende trends laten zien en de omvang van het illegale verblijf al jaren afneemt. Na een aantal jaren van stijgende immigratie naar Nederland, is er in 2012 voor het eerst sinds 2006 sprake van een daling van het netto migratiesaldo van 30.000 naar 13.000 nieuwkomers in Nederland. Ook de instroom van asielzoekers is in vergelijking met het einde van de jaren negentig van de vorige eeuw aanzienlijk gedaald en ook recentelijk is het aantal asielzoekers in Nederland afgenomen.

Daarnaast neemt ook het zogenaamde illegalenprobleem in omvang af. Afgaande op de meest recente schatting is het aantal illegale vreemdelingen in Nederland sinds 2002 in absolute aantallen sterk verminderd. De eerste schatting over 1997 komt tot bijna 195.000 illegalen. In 2002 wordt het totale aantal illegale vreemdelingen in Nederland geschat op bijna 212.000 personen, maar daarna daalt het aantal gestaag tot ruim 97.000 onrechtmatig in ons land verblijvende personen in 2009. Dit betekent meer dan een halvering van het aantal illegaal verblijvende vreemdelingen in Nederland over de laatste tien jaar. Deze sterke afname van het aantal illegaal verblijvende vreemdelingen wordt vooral verklaard vanuit de toetreding van Roemenië en Bulgarije tot de Europese Unie en niet van vreemdelingen van buiten de Europese Unie. Het aantal illegale vreemdelingen van buiten Europa blijft sinds 2003 min of meer gelijk. Blijkbaar laten deze vreemdelingen van buiten de Europese Unie zich in weerwil van het restrictieve toelatingsbeleid en het ontmoedigende en uitsluitende illegalenbeleid niet afschrikken.

Nederlands illegalenbeleid en fricties met internationale verdragen en richtlijnen

In april 2012 publiceerde het Europees Migratienetwerk onder verantwoordelijkheid van het Informatie- en Analysecentrum van de Immigratie- en Naturalisatiedienst een rapport met als titel *Praktische maatregelen tegen illegale migratie in Nederland*. In dit rapport worden de in Nederland bestaande praktijken, mechanismen en maatregelen tegen illegale migratie beschreven. De auteur concludeert onder meer dat er geen overtuigend bewijs is voor de effectiviteit van beleidsmaatregelen die illegale migratie beogen tegen te gaan; eenvoudigweg omdat de meeste maatregelen nooit geëvalueerd zijn of 'niet onverdeeld succesvol bleken'. Weer anderen stellen dat er een hardnekkige stroom van kritiek is op het Nederlandse migratiebeleid door (internationale) toezichthoudende instanties van mensenrechtenverdragen, bijvoorbeeld rondom het op straat zetten van of uitzetten van uitgeprocedeerde minderjarige kinderen. Onderdelen van het vreemdelingenbeleid zijn vanuit allerlei politieke en maatschappelijke instanties bekritiseerd. De besloten opvang van Nigeriaanse en Indiase alleenstaande minderjarige vreemdelingen is kritisch geëvalueerd door het WODC. In 2012 is de vreemdelingenbewaring kritisch geëvalueerd door de

Nationale Ombudsman in het licht van de gebrekkige naleving van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Verschillende gemeenten, evenals de Raad van State, de Europese Commissie en het Europese Hof van Justitie hebben zich kritisch uitgelaten over de plannen om illegaal verblijf strafbaar te stellen, en recentelijk hebben gemeenten onder aanvoering van de Amsterdamse burgemeester Van der Laan aangegeven wel opvang voor ongedocumenteerden in hun stad te willen realiseren.

Naast de aanhoudende politieke discussies rondom illegaal verblijf is er ook sprake van nieuw beleid en wetgeving die op een meer indirecte manier voor specifieke groepen tot meer toezicht en een grotere pakkans leiden. Een voorbeeld hiervan zijn de ontwikkelingen rondom het gebruik van qat door Somalische migranten. Het Trimbos-instituut verrichtte in 2011 onderzoek naar de aard en omvang van qatgebruik onder Somaliërs in Nederland en concluderen in hun rapportage dat de achterstandspositie die veel Somaliërs innemen ten opzichte van andere migrantengroepen niet verklaard kan worden vanuit het qatgebruik. Wel constateren zij dat het qatgebruik een groot beroep doet op de beperkte financiële middelen die de meeste Somaliërs tot hun beschikking hebben. Daarnaast signaleren zij dat diverse gemeenten qatgebruik als een probleem ervaren door de overlast die samengaat met het gebruik van en de handel in qat. De toenmalige minister voor Immigratie, Integratie en Asiel stelde mede daarom dat het middel qat op lijst II van de Opiumwet moest worden geplaatst. Aangezien qat min of meer exclusief door migranten met een Somalische achtergrond gebruikt wordt, impliceert dit dat de politie in haar opsporingsonderzoeken naar leveranciers van deze plant een legitieme reden heeft om Somaliërs en onrechtmatig verblijvende Somaliërs aan te kunnen houden. Met deze strafbaarstelling van qat is de pakkans voor illegaal verblijvende Somaliërs toegenomen en daarmee lopen zij ook een verhoogd risico om aangehouden en uitgezet te worden.

Vooronderstellingen en effecten van beleid

In de criminologische literatuur over veiligheidsbeleid wordt, in navolging van Garland een onderscheid gemaakt tussen enerzijds beleid dat is gebaseerd op een aanpassingsstrategie waarmee de overheid op pragmatische wijze ongewenste zaken probeert te reguleren omdat men meent dat het probleem niet is uit te roeien en anderzijds beleid dat de onaangename feiten krampacht ontkent. Op het terrein van illegaal verblijf is weinig te bespeuren van beleid dat voortkomt uit een pragmatische aanpassing aan ongewenste situaties. Het illegalenbeleid gaat uit van vooronderstellingen die niet of slechts in beperkte mate worden gesteund door wetenschappelijk onderzoek. De overheid blijft vast houden aan het idee dat van een streng beleid een afschrikwekkende werking zou uitgaan, waardoor illegalen zouden worden ontmoedigd om naar Nederland te komen of in Nederland te blijven. De keuzes die vreemdelingen zouden maken,

worden door de overheid gereduceerd tot een individuele, rationele kosten-baten afweging, waarbij niet alleen de vraag naar arbeid in specifieke sectoren, maar ook bestaande bindingen op verschillende niveaus tussen landen al te gemakkelijk worden genegeerd.

Wellicht de beste ondersteuning voor de gedachte dat een buitensluitend en criminaliserend illegalenbeleid weinig effectief is, kan gevonden worden in de eerder gepresenteerde schattingen. Niet het uitsluitende illegalenbeleid maar het insluitende EU-beleid heeft er voor gezorgd dat het totale aantal illegale vreemdelingen in Nederland is gedaald. Bovendien is het aantal niet-westerse illegale vreemdelingen het laatste decennium gelijk gebleven. Dit wijst er op dat de ontmoedigende werking die van het illegalenbeleid zou moeten uitgaan, geen effect sorteert op de illegale vreemdelingen die in Nederland verblijven. In het licht van de migratiemotieven van vreemdelingen die vaak samenhangen met de omstandigheden in het land van herkomst, is het niet verwonderlijk dat illegale vreemdelingen zich weinig gelegen laten liggen aan dit beleid.

Met de discussies rondom strafbaarstelling van illegaal verblijf en de invoering van de terugkeerrichtlijn komt vreemdelingendetentie ook nadrukkelijk in beeld. Verreweg het meeste wetenschappelijke onderzoek laat zien dat de dreiging van een gevangenisstraf de meeste mensen er niet van weerhoudt wetten te overtreden. Naarmate mensen minder te verliezen hebben wordt die vermeende afschrikwekkende werking allengs geringer. Detentie houdt mensen wel even van de straat en biedt onder bepaalde omstandigheden ook genoegdoening aan slachtoffers – indien die er zijn – maar dat is het wel zo'n beetje. Vreemdelingendetentie – zo laat het onderzoek zien – schrikt niet of nauwelijks af. Voor veruit de grootste groep gedetineerde illegale vreemdelingen gaat er geen afschrikwekkende werking van vreemdelingendetentie uit.

Dat politici voorbijgaan aan of selectief gebruik maken van relevante wetenschappelijke kennis op het terrein van migratie (en veiligheid) kunnen we hen aanrekenen. Het stemt treurig te moeten constateren dat goede argumenten het op zeer principiële punten momenteel afleggen tegen politieke koehandel. Alleen als politici niet meer in actieve dienst zijn lijken zij zich nog kritisch te durven uitspreken over de gestrengheid van ons vreemdelingenbeleid – wij denken hierbij bijvoorbeeld aan de oud-CDA premiers Lubbers en Van Agt. Maar we kunnen criminologen en academici zelf op dit punt ook wel een en ander verwijten. Er wordt teveel 'embedded criminology' bedreven: we gaan aan de hand van politie en justitie op onderzoek uit en verliezen niet direct voor het vigerende beleid relevante vragen uit het oog. Begin jaren 1970 stelden kritische criminologen al dat we teveel vanuit politieauto's naar buiten kijken en te weinig van buiten af in die politieauto's. Recentelijk heeft Bas van Stokkom opgemerkt dat criminologen 'zich al te vaak als schoothondje van het handhavingsbeleid [gedragen].' Er is in de Nederlandse criminologie geen traditie van actieonderzoek. Een uitzondering wil ik hier noemen is een onderzoek dat geïnitieerd is vanuit de Institute of Social Studies waarbij de toegang en belemmeringen tot de gezondheidszorg

voor ongedocumenteerden in kaart wordt gebracht door de ongedocumenteerden zelf die als onderzoeker getraind worden en betrokken zijn in het hele onderzoeksproces. Dat gaat niet vanzelf maar leidt ook tot onthutsende en verwarrende bevindingen over angsten van ongedocumenteerden voor de politie, maar ook over hun angsten om als proefkonijnen in de medische zorg te functioneren en genoeg te moeten nemen met tweederangs behandelingen en medicijnen.

Beleidsontwikkelingen, paradoxen en conflicten

Kenmerkend voor het huidige vreemdelingenbeleid is het paradoxale karakter ervan, waarbij rechten, wetgeving en beleid met elkaar in tegenspraak kunnen zijn en tot onmogelijke, onwenselijke en uitzichtloze situaties kunnen leiden. Beleid kan ogenschijnlijk tegenstrijdig zijn, wanneer verschillende belangen met elkaar wedijveren. Een concreet voorbeeld hiervan betreft de implicaties van het terugkeerbesluit. Op het moment dat een prostitué die al eens is aangehouden voor onrechtmatig verblijf in Nederland opnieuw wordt aangehouden, is zij strafbaar en kan zij veroordeeld worden tot een boete of een gevangenisstraf. Als dezelfde vrouw echter in een lopend opsporingsonderzoek naar mensenhandel in beeld komt, is er sprake van een slachtoffer, dat onder specifieke omstandigheden een beroep zou kunnen doen op de B9-regeling en voor een tijdelijk verblijf in aanmerking kan komen als ze tenminste bereid is als getuige mee te werken aan het opsporingsonderzoek. Concreet botst hier mogelijk de handhaving van een strafbaar feit met de belangen van een opsporingsonderzoek naar mensenhandel en met de belangen van een slachtoffer die er normaal gesproken bij gebaat is zo snel mogelijk uit de situatie van uitbuiting gehaald te worden. Volgens de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2012) gebeurt dit in de praktijk om uiteenlopende redenen echter niet. De persoon in kwestie is niet alleen vermeend slachtoffer van mensenhandel, maar is als onrechtmatig verblijvende vreemdeling ook dader en tevens getuige in een mogelijke strafzaak tegen mensenhandelaren. Het is evident dat deze aaneenschakeling van rollen van dader, slachtoffer en getuige in één persoon in de alledaagse praktijk van handelen tot botsingen zal leiden tussen deze rollen.

Een tweede voorbeeld van een spanningsveld ligt in de controverse tussen het aanhoudingsbeleid van illegale vreemdelingen en de uitzetquota van illegale vreemdelingen, zoals die zijn vastgesteld door de minister van Veiligheid en Justitie. De vreemdelingenpolitie dient de hoogste prioriteit te geven aan het aanhouden van criminele en overlastgevende illegale vreemdelingen, gevolgd door hen die profiteren van illegale vreemdelingen, uitgeprocedeerde asielzoekers en tot slot de 'reguliere illegale vreemdeling'. Deze volgorde in prioriteiten van aanhouding kan echter botsen met de noodzaak van politiekorpsen om jaarlijks 10.000 illegale vreemdelingen uit te zetten. Criminele en overlastgevende illegale vreemdelingen zijn bij uitstek lastig uit te zetten omdat zij veelal weigeren hun identiteit prijs te geven en daardoor ook niet uitzetbaar zijn. Dit brengt met

zich mee dat politiekorpsen soms niet voldoen aan de uitzetquota, maar zich soms ook meer richten op die illegale vreemdelingen die weliswaar lager op de prioriteitenlijst staan, maar die wel relatief gemakkelijk uitzetbaar zijn. Deze druk om illegale vreemdelingen uit te zetten resulteert dan soms ook in onrechtmatige aanhoudingen waarbij de politie door de rechterlijke macht op de vingers wordt getikt.

Vreemdelingenbeleid en perspectieven op menselijke waardigheid

We begonnen deze inleiding met het motto uit het regeerakkoord *Bruggen slaan*: ‘Ons immigratiebeleid is restrictief, rechtvaardig en gericht op integratie’. De migranten die hier vandaag centraal staan, zullen uitsluitend het restrictieve karakter van het beleid onderstrepen. De laatste twee typeringingen zullen zij waarschijnlijk niet herkennen. De beleidsmaatregelen rond illegaliteit worden door de betrokkenen juist als onrechtvaardig, onredelijk en onbegrijpelijk gedefinieerd. Irreguliere migratie en illegaal verblijf worden door de betrokkenen niet als misdaden gezien, maar als logische consequenties van hun komst in een restrictieve beleidscontext. Waar de overheid mensensmokkel en mensenhandel als vormen van georganiseerde misdaad definieert, spreken de migranten over de (betaalde) ondersteuning bij hun komst over vriendendiensten en reisagenten. De overheid benoemt mensenhandel als moderne slavernij en migranten spreken over specifieke economische arbeidsverhoudingen met geaccepteerde en begrensde uitbuiting. Deze kloof in betekenisgeving zorgt voor een weinig succesvol beleid ten aanzien van het verblijf en de terugkeer van illegale vreemdelingen. De criminoloog Sherman (1993) wees al op het feit dat de effectiviteit van straffen mede bepaald wordt door de mate waarin de daders de straffen als redelijk ervaren. Daders die de sanctie als stigmatiserend en onrechtvaardig ervaren zullen in de visie van Sherman hun gedrag continueren. Sherman voegt hieraan toe dat een weerspannige reactie vooral volgt wanneer iemand zich als persoon *of* als lid van een gestigmatiseerde groep respectloos behandeld voelt. Ongeacht de vraag of het nu wetstechnisch om een straf gaat of om een administratieve maatregel, het gevoel zowel persoonlijk te zijn aangetast in de menselijke waardigheid of als groep discriminerend te zijn behandeld speelt een belangrijke rol in de literatuur over illegale vreemdelingen in het algemeen en in het bijzonder waar het de vreemdelingenbewaring betreft. Als het gaat over vreemdelingendetentie benadrukken Kox en Leerkes de aantasting van de menselijke waardigheid. Zij laten overtuigend zien hoe het draagvlak voor vreemdelingendetentie onder de gedetineerde illegale vreemdelingen uiterst beperkt is. Zij ervaren detentie als buitenproportioneel en – in de woorden van een van de door hen geciteerde migranten – zien zichzelf niet als een ‘Willem Holleeder’. Dat wil zeggen: zij zien zichzelf niet als een crimineel, maar worden zo wel behandeld. Als regelnaleving inderdaad samenhangt met de ervaren legitimiteit van deze regels dan pleit dit tegen vreemdelingenbewaring.