

Alternatieve vreemdelingendetentie

Twee jaar nadat Amnesty International een kritisch rapport over de Nederlandse vreemdelingenbewaring publiceerde, heeft de organisatie zich in november 2010 daarover opnieuw kritisch uitgelaten.¹ Terecht vraagt zij aandacht voor humanitaire bezwaren tegen de Nederlandse praktijk van vreemdelingendetentie. Zijn er alternatieven?

Migranten die geen verblijfsvergunning (meer) hebben worden, als ze in beeld van de Nederlandse politie zijn gekomen, min of meer standaard in vreemdelingendetentie geplaatst, ook als zij geen misdrijven hebben gepleegd. Het is bekend dat de omstandigheden in vreemdelingendetentie overeenkomen met of in sommige opzichten slechter zijn dan de omstandigheden waarmee veroordeelde criminelen in Nederland te maken krijgen.² Jaarlijks gaat het om acht- tot tienduizend personen.³ Het zijn vooral mensen die illegaal in Nederland worden aangetroffen. Daarnaast gaat het om personen die aan de grens worden gedetineerd omdat zij om diverse redenen niet tot het Nederlands grondgebied zijn toegelaten. Vreemdelingendetentie vertegenwoordigt circa vijftien procent van de totale Nederlandse detentiecapaciteit.⁴

Vreemdelingendetentie is een bestuurlijke maatregel ter fine van uitzetting die moet voorkomen dat de migrant zich aan uitzetting onttrekt en die garandeert dat hij fysiek beschikbaar is terwijl het vertrek

uit Nederland wordt voorbereid. Hoewel Amnesty er terecht op wijst dat vreemdelingendetentie niet is bedoeld om migranten te straffen, kan de mensenrechtenorganisatie het verwijt worden gemaakt dat zij een wat eenzijdig beeld van gedetineerde vreemdelingen geeft. Vreemdelingen worden omschreven als 'mensen die naar Nederland zijn gekomen om bescherming te vragen, uitgeprocedeerde asielzoekers, mensen van wie een eerdere verblijfsvergunning of visum is verlopen en zij die zich nooit bij de autoriteiten hebben gemeld'.⁵ Dat de vreemdelingendetentie geen strafrechtelijk doel dient, impliceert echter niet dat alle personen in vreemdelingendetentie geen misdrijf hebben gepleegd. Een belangrijk deel komt wel degelijk vanwege misdrijven met de politie in aanraking.⁶ Het kan gaan om migranten die zijn veroordeeld voor ernstige misdrijven en soms om die reden hun verblijfsvergunning hebben verloren. Zij hebben vaak in een reguliere penitentiaire inrichting een gevangenisstraf uitgezeten, voordat zij met het oog op uitzetting in vreemdelingendetentie worden geplaatst. Verder komt het regelmatig voor dat illegale migranten bij de politie in beeld komen vanwege lichtere misdrijven, zoals winkeldiefstal. Zij worden meestal rechtstreeks in vreemdelingendetentie geplaatst, aangezien deze in Nederland zelden tot een (reguliere) gevangenisstraf leiden.

Gedifferentieerde populatie

Voor het langdurig detineren van personen is problematisch als zij geen duidelijk gevaar voor de openbare orde vormen. Het illegalenonderzoek dat al bijna twintig jaar in Nederland wordt verricht, laat zien dat de illegale bevolking in Nederland divers is.⁷ Hoewel criminaliteit onder illegale migranten zeker voorkomt, zijn de meeste illegalen dat niet in

1 Amnesty International, *The Netherlands: the Detention of Irregular Migrants and Asylum-seekers*, Amsterdam: Amnesty International, 2008; Amnesty International, *Vreemdelingendetentie: in strijd met mensenrechten*, Amsterdam: Amnesty International, 2010.

2 A. van Kalmthout, *Vreemdelingenbewaring*, in E.R. Muller & P.C. Vegter (red.) *Detentie. Gevangen in Nederland*, Alphen aan de Rijn: Kluwer, 2009, p. 307-323; A. Leerkes & D. Broeders, *A Question of Mixed Motives? Formal and Informal Functions of Administrative Immigration Detention*, *British Journal of Criminology* 50 (5), p. 830-850, 2010.

3 Inspectie voor de Sanctietoepassing, *De tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring*, Den Haag: IST, 2010.

4 Dienst Justitiële Inrichtingen, *Annual Report 2007*, Den Haag: DJI, 2008.

5 Amnesty International, 2010, p. 8.

6 A. Leerkes, *Illegal Residence and Public Safety in the Netherlands*, Amsterdam: AUP, 2009.

7 Burgers, J. & G. Engbersen (eds.), *Illegale vreemdelingen in Rotterdam*, Amsterdam: Boom, 1999; G. Engbersen e.a., *Inbedding en uitsluiting van illegale vreemdelingen*, Amsterdam: Boom, 1999; A. Leerkes e.a., *Wijken voor illegalen. Over ruimtelijke spreiding, huisvesting en leefbaarheid*, Den Haag: Sdu, 2004; M. van Meeteren, *Life without papers. Irregular migrants in the low countries*, Rotterdam: EUR, 2010.



Detentieboot in Rotterdam

de betekenis die aan dat begrip doorgaans wordt gegeven. Zij werken in de informele economie (restaurants, de bouw, tuinbouw of als schoonmaker), worden financieel ondersteund door een legale allochtone familie of een partner of worden door gemeenten en maatschappelijke organisaties opgevangen.

In de praktijk wordt ruwweg dertig procent van de bekend geworden illegale migranten als verdachte van reguliere criminaliteit, met name diefstal of drugshandel, aangehouden. Nog eens tien procent wordt aangehouden vanwege valse papieren, een slachtofferloos delict dat nauw met een illegale verblijfsstatus is verbonden. Circa vijftig procent komt daarentegen alleen in aanraking met de politie vanwege illegale arbeid of illegaal verblijf (het werkelijke aandeel van deze groepen in de illegale bevolking is groter, omdat criminele illegalen een verhoogde pakkans hebben). De resterende tien procent komt in contact met de politie vanwege veelvoorkomende overtredingen, die in Nederland meestal niet als criminaliteit worden aangemerkt, zoals fietsen zonder licht, wildplassen of het negeren van een stoplicht.

Gedifferentieerd detentiebeleid

Er zijn onder gedetineerde vreemdelingen zowel groepen die een hoog risico voor de openbare orde opleveren, als groepen waarvoor dit niet of zeer beperkt het geval is. Zeker voor laatstgenoemde groepen zouden meer humane alternatieven voor vreemdelingendetentie moeten worden overwogen. Dit zou onder meer kunnen door het verbeteren en versoepelen van de detentieomstandigheden of door te werken met borgsommen.

Maar er zijn tegenwoordig ook technologische alternatieven voor fysieke detentie in gevangenissen. Zo is in Nederland bij thuisdetentie al ervaring opgedaan met de lokalisatie van mensen. Het gebruik van enkelbandjes is in binnen- en buitenland een probaat, humaan en kosteneffectief middel gebleken om te verzekeren dat iemand op een bepaalde plaats is.⁸ De huidige techniek laat het bovendien toe te

Er zijn zwaarwegende humanitaire redenen om terughoudend met vreemdelingendetentie te zijn

variëren in de omvang van het gebied waar iemand mag zijn en het aantal keren dat wordt gecheckt waar iemand is. Het principe van elektronisch toezicht zou dus, na aanpassing aan de vereisten van vreemdelingentoezicht (wellicht volstaan een of twee checks per etmaal), facultatief kunnen worden toegepast op groepen met een laag openbare orde risico (de migrant is niet aangehouden voor misdrijven met een bepaalde ernst) die bovendien kunnen aantonen dat ze toegang hebben tot alternatieve opvang (bij familie, een partner of bijvoorbeeld in de gemeentelijke of kerkelijke noodopvang). Dergelijke migranten krijgen dan de keuze tussen traditionele of elektronische detentie.

8 B. Post, L. Tielemans & C. Woldringh, *Geboeid door de enkelband. Evaluatie pilot elektronische detentie*, Den Haag: WODC, 2005.

Een dergelijk alternatief verdient een experiment dat wetenschappelijk onderzocht zou moeten worden. Daarbij zou empirisch kunnen worden vastgesteld hoe groot de feitelijke onttrekking aan elektronisch toezicht is en wat de effecten zijn op het uiteindelijk vertrek uit Nederland. Migranten die voor functionele alternatieven voor vreemdelingendetentie in aanmerking komen, zouden bijvoorbeeld op grond van toeval verdeeld kunnen worden over een experimentele groep (elektronisch toezicht) en een controlegroep (vreemdelingendetentie). Daarnaast zou nagegaan kunnen worden hoe migranten dit alternatief in de praktijk ervaren.

Humanitaire overwegingen

Er zijn zwaarwegende humanitaire redenen om terughoudend met vreemdelingendetentie te zijn. Zo is er internationaal veel onderzoek dat aantoonde dat detentie de fysieke en geestelijke gezondheid kan schaden. Er zijn ook financiële en andere pragmatische overwegingen om experimenten met alternatieven een serieuze kans te geven.

Vreemdelingendetentie resulteert in veel gevallen niet in aantoonbaar vertrek

Volgens een evaluatie van elektronische detentie zijn de aan- en afsluitkosten van en de controle op elektronische detentie beperkt tot veertig euro per dag, hetgeen veel lager is dan de gemiddelde kostprijs van ongeveer 183 euro per plaats per dag in vreemdelingendetentie. Als jaarlijks circa vijfduizend migranten voor elektronisch toezicht in aanmerking zouden kunnen en willen komen, kan Nederland gezien de huidige gemiddelde doorlooptijd naar schatting ongeveer 1250 detentieplaatsen opheffen, een jaarlijkse besparing van ruim 65 miljoen euro. Bovendien zijn er indirecte besparingen te realiseren voorzover zou blijken dat migranten onder een regime van elektronisch toezicht in sterkere mate zelf hun vertrek uit Nederland gaan regelen via de Internationale Organisatie voor

Migratie (IOM). Zelfstandig vertrek is aanmerkelijk goedkoper dan uitzetting, zeker als daarbij dwang nodig is (begeleidend personeel en het inhuren van speciale vliegtuigplaatsen).

De Nederlandse samenleving heeft tevens een breder belang bij terughoudendheid met detentie, zeker als alternatieven volstaan. Naast negatieve gezondheidseffecten, kan detentie tot 'criminele besmetting' leiden als gevolg van blootstelling aan delinquente medegedetineerden.⁹ Daarbij is van belang dat vreemdelingendetentie in veel gevallen – volgens sommige onderzoeken zelfs in de helft van de gevallen – niet resulteert in aantoonbaar vertrek. Veel gedetineerden belanden opnieuw als illegaal in de Nederlandse samenleving. Anderen slagen er alsnog in een verblijfsvergunning te verwerven.

Tot slot is niet gezegd dat elektronisch toezicht de kans verkleint dat een illegale migrant Nederland zal verlaten. Sterker nog, op theoretische gronden is het niet ondenkbaar dat een terughoudend gebruik van vreemdelingendetentie de effectiviteit van het vertrekbeleid juist vergroot. Het huidige beleid lijkt te veronderstellen dat deprivatie door detentie migranten kan pressen tot medewerking aan uitzetting. Dit is mogelijk, hoewel er geen onderzoek is dat dit beeld bevestigt. De vraag kan echter worden opgeworpen of vertrek, zeker in eerste instantie, niet ook of wellicht zelfs beter via andere mechanismen kan worden bewerkstelligd.

Er bestaat veel rechtssociologisch onderzoek dat laat zien dat regelnaleving niet primair van sancties afhankelijk is, maar veeleer van regelaanvaarding.¹⁰ Mensen houden zich aan regels en procedures als ze die terecht vinden. Er zijn aanwijzingen dat migranten de legitimiteit van vreemdelingendetentie betwisten, zeker als ze niet in aanraking zijn gekomen met de politie vanwege misdrijven ('ik word behandeld als een crimineel').¹¹ Het is niet uitgesloten dat migranten zich in vreemdelingendetentie zo veel mogelijk tegen uitzetting proberen te verzetten, terwijl zij onder elektronisch toezicht juist meewerken, omdat zij een dergelijk regime gemakkelijker aanvaarden. Bovendien veronderstelt terugkeer de medewerking van landen van herkomst. Het is goed mogelijk dat ambassades eerder zullen meewerken aan terugkeer wanneer er in mindere mate sprake is van stigmatisering doordat de migrant als crimineel wordt gepresenteerd (nu worden migranten vaak geboeid vervoerd). Uiteraard zijn dit vooralsnog slechts veronderstellingen.

9 H. Wermink e.a., *Recidive na werkstraffen en na gevangenisstraffen. Een gematchte vergelijking*, Tijdschrift voor Criminologie, 51(3): 211-226, 2009.

10 J. Griffith & H. Weyers (red.), *De sociale werking van recht: een kennismaking met de rechtssociologie en rechtsantropologie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, 2005.

11 A. Leerkes, *'Ik probeer alleen maar mijn leven te leven.' Uitgeprocedeerde asielzoekers en criminaliteit*, Amsterdam: Elsevier, 2006.



Besluit

Het voornaamste bezwaar tegen het op grote schaal inzetten van humanere alternatieven voor vreemdelingendetentie is waarschijnlijk de aanzuigende werking die daarvan kan uitgaan. Het is moeilijk op voorhand te voorspellen of het aantal illegalen in Nederland toeneemt als bekend wordt dat er voor bepaalde groepen elektronisch toezicht wordt aangevend in plaats van vreemdelingendetentie. Er zijn echter drie redenen om te veronderstellen dat een dergelijke aanzuigende werking niet sterk zal zijn. Ten eerste kan de dreiging van detentie altijd achter de hand worden gehouden, bijvoorbeeld wanneer migranten zich niet aan de voorwaarden van elektronisch toezicht houden. Ten tweede is er in Nederland de afgelopen twintig jaar veel meer beleid gemaakt om illegaal verblijf te ontmoedigen. Zo kunnen illegalen sinds 1991 geen burgerservice-nummer meer krijgen waarmee ze op de formele arbeidsmarkt kunnen werken. Door de Koppelingswet uit 1998 is de toegang tot sociale voorzieningen sterk gereduceerd.¹² Nederland behoort in Europa zonder twijfel tot de landen met het strengste illegalenbeleid. Een meer terughoudend en gedifferentieerd detentiebeleid zal die positie vermoedelijk niet wezenlijk veranderen. Tot slot is het niet ondenkbaar dat eventuele positieve ervaringen met

alternatieven voor vreemdelingenbewaring ook in andere landen aanleiding zullen geven tot soortgelijke beleidswijzigingen.

Nederland behoort in Europa tot de landen met het strengste illegalenbeleid

Ook in het buitenland, waaronder de Verenigde Staten, hebben Amnesty International en andere organisaties de afgelopen jaren kritiek uitgeoefend op het *de facto* strafrechtelijke karakter van de huidige praktijk van vreemdelingenbewaring.¹³ In reactie daarop heeft de *Immigration and Customs Enforcement (ICE)*, de overheidsinstantie die in de Verenigde Staten voor de tenuitvoerlegging van vreemdelingendetentie verantwoordelijk is, laten weten van plan te zijn 'to detain non-criminal immigrants in a smaller number of less prison-like settings'.¹⁴ ■

12 J. van der Leun, *Looking for Loopholes. Processes of Incorporation of Illegal Immigrants in the Netherlands*, Amsterdam: AUP, 2003.

13 Amnesty International, *Jailed Without Justice. Immigration Detention in the USA*, New York: Amnesty International, 2009.

14 Washington Post, 7 augustus, 2009.

BOEKSIGNALEMENTEN

Maten voor gemeenten

B. Kuhry & J. Jonker, *Maten voor gemeenten 2009. Een analyse van de prestaties van de lokale overheid*, Den Haag: SCP, 2009, ISBN 978 90 377 0452 5

Hoe ligt de relatie tussen taken en middelen in een gemeente? Elk jaar (vanaf 2003) worden gemeenten op hun publieke dienstverlening doorgelicht. Daardoor ontstaat op landelijk aggregatieniveau inzicht in gemeentelijke prestaties en uitgaven. Dit rapport geeft een analyse van de periode tussen 2003 en 2007. Daaruit blijkt, dat gemeenten met hun uitgaven vertraagd reageren op de conjunctuurele terugslag in de marktsector die al in 2001 inzette, terwijl hun productie daalde. Daardoor bleven de prestaties van de gemeenten achter bij de reële stijging van de uitgaven en was de arbeidsproductiviteit geringer dan die in de marktsector,

terwijl de lonen zich wel ongeveer marktconform ontwikkelden. In 2008 en 2009 laten de gemeentebegrotingen een verdere toename van de uitgaven zien, die verband houdt met taakuitbreiding (huishoudelijke hulp en sociale werkvoorziening).

Geen generatiekloof

Andries van den Broek e.a., *Wisseling van de wacht: generaties in Nederland. Sociaal en cultureel rapport 2010*, SCP: Den Haag, 2010, ISBN 978 90 377 0505 8

Hebben babyboomers wel zo goed voor zichzelf gezorgd als wordt beweerd? Profiteren zij tegenwoordig het meest van allerlei voorzieningen? Het SCP zocht het antwoord in een vuistdik boek met een brede aanpak van het probleem: in hoeverre is er sprake van generaties die zich van elkaar onderscheiden, is er solidariteit tussen generaties in de

familie, tussen ouders en kinderen en in de samenleving? Er bestaan veel misverstanden, constateert het SCP. Tussen ouders en kinderen bestaat een sterkere band dan men zou verwachten, men kan ook nauwelijks spreken van een generatiekloof in de samenleving. Maar er tekent zich wel een onderscheid af tussen gepensioneerden en werkenden nu het pensioenstelsel onder druk staat. Kinderen van ouders met een eigen woning verwerven in de meeste gevallen eveneens een eigen woning, al behalen ze niet allemaal het gelijke onderwijsniveau als van hun ouders. Ze lijken in veel opzichten op hun ouders, die kinderen van tegenwoordig, maar als het om het eigen spaargeld gaat kiezen ouders liever voor zichzelf dan een erfenis voor hun kinderen na te laten. Dat is wederzijds: kinderen vinden dat de overheid maar te hulp moet schieten als hun ouders hulpbehoevend worden.