

Rovers, B. 2000. "De criminele illegaal; verslag van een studiemiddag." Nieuws voor Criminologen 11:11-13.

## **De criminele illegaal: verslag van een studiemiddag**

*Ben Rovers*

Op 16 juni 2000, aansluitend aan haar jaarvergadering, organiseerde de NVK een studiemiddag over criminele illegalen. Plaats van handeling het Pompe-instituut in Utrecht. De middag werd ingeleid door de heer Merkus, algemeen directeur van het huis van bewaring in Ter Apel (bestemd voor illegale vreemdelingen), en de heer Engbersen, hoogleraar sociologie te Rotterdam. Voorzitter was de heer van Kalmthout, hoofddocent straf- en vreemdelingenrecht aan de Katholieke Universiteit Brabant en voorzitter van de commissie van toezicht bij het justitieel complex Koning Willem II in Tilburg.

*Merkus* begon zijn inleiding met de vraag of er media in de zaal aanwezig waren. Een mooie illustratie van de politieke gevoeligheid van het onderwerp van deze middag. Om tot een helder begrip te komen, legde hij het verschil uit tussen illegale vreemdelingen en uitgeprocedeerde asielzoekers. De eerste groep bevolkt het huis van bewaring (HvB) in Ter Apel, de tweede groep is te vinden in het verwijdercentrum. *Merkus* zal vooral spreken over de eerste groep. Hij merkte terzijde op dat het verwijdercentrum in Ter Apel niet succesvol is gebleken en om die reden gesloten zal worden.

In het HvB in Ter Apel verblijven circa 380 illegale vreemdelingen. De bewaring heeft tot doel de vreemdelingendienst te ondersteunen bij het uitzetten van betrokkenen uit Nederland, conform artikel 26 van de Vreemdelingenwet. Dit lukt overigens maar zeer ten dele. De meerderheid van de gedetineerden is niet bereid om hieraan mee te werken. Volgens *Merkus* worden nu plannen ontwikkeld om die bereidheid te vergroten. De voorzieningen zijn beperkt (vanwege de HvB status), waardoor de gedetineerden veel tijd doorbrengen in hun cel. Omdat het om illegalen gaat, is er geen sprake van een resocialisatiedoelstelling, wat volgens *Merkus* ertoe leidt dat veel personeelsleden van de HvB moeite hebben om zin te geven aan hun werk.

In de vreemdelingenbewaring van het HvB Ter Apel worden per jaar circa 2000 mensen ingesloten van zeer uiteenlopende nationaliteiten (64 op dat moment). De gemiddelde leeftijd van de gedetineerden is 30 jaar. Circa de helft is afkomstig uit Amsterdam, driekwart uit de Randstad. Vier van de tien gedetineerden hebben criminele antecedenten. Bij de gedetineerden uit Amsterdam geldt dit voor vijf van de tien. Volgens *Merkus* gaat het hierbij vooral om overlevingscriminaliteit (allerhande

vermogensdelicten). Drugs spelen geen noemenswaardige rol. Merkus zegt geschrokken te zijn van het onderlinge geweld in het HvB. Het geweld jegens personeelsleden beperkt zich doorgaans tot verbaal geweld, waarbij vooral ook vrouwelijke personeelsleden het moeten ontgelden. Als belangrijkste oorzaken van dit geweld ziet Merkus de grote cultuurverschillen tussen sommige groepen en de lange doorlooptijden van de procedures.

Na zes maanden wordt de vreemdelingenbewaring automatisch opgeheven. Dit betekent dat mensen een treinkaartje krijgen waarmee ze kunnen reizen naar de plaats waar ze door de vreemdelingendienst zijn opgepakt. Daar aangekomen moeten ze maar zien wat ze doen. De gemiddelde verblijfsduur is op dit moment vier maanden, maar deze neemt toe. In de periode januari tot en met mei 2000 ging 47% van de HvB-populatie op de hiervoor genoemde wijze weer terug de maatschappij in. 37% van de populatie werd het land uitgezet. De onmogelijkheid om illegale vreemdelingen uit te zetten heeft soms te maken met het feit dat regeringen in de landen van herkomst niet bereid zijn deze personen toe te laten. Dit geldt bijvoorbeeld voor Suriname. Ook mensen die geen papieren bij zich hebben, zijn moeilijk uit te zetten. Merkus vindt ook dat Artikel 26 van de Vreemdelingenwet oneigenlijk wordt gebruikt om vooral overlastgevende illegalen achter de tralies te krijgen. Merkus ziet twee oplossingen om het uitzettingsbeleid effectiever te maken: 1) meer afstemming tussen de vele organisaties die actief zijn in dit veld, zoals de 25 vreemdelingendiensten, de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de Dienst Justitiële Inrichtingen van het ministerie van Justitie, de directie Vreemdelingenbeleid van datzelfde ministerie, etc. 2) onderzoeken onder welke voorwaarden mensen bereid zijn mee te werken aan hun uitzetting en ook onderzoeken hoe je de herkomstlanden kunt bewegen tot medewerking.

*Engbersen* schetste enkele achtergronden van internationale migratie. Volgens hem zijn er diverse ontwikkelingen die maken dat er sprake is van toenemende complexiteit en informalisering. Het aantal landen waar mensen vandaan komen is toegenomen, de migratie is diverser geworden: enerzijds meer asielzoekers, maar anderzijds ook meer tijdelijke immigranten en meer illegale vreemdelingen die naar Nederland komen. Steeds meer mensen hebben een tijdelijke of onduidelijke verblijfsstatus of helemaal geen verblijfspapieren. De bestaansstrategieën van illegalen zijn ook heel divers geworden: zelfstandig ondernemerschap, informele arbeid, criminele activiteiten, of ondersteuning door familie. Het beleid van de Nederlandse overheid ten aanzien van illegalen heeft zich tussen 1960 en 2000 ontwikkeld van lankmoedig en ontvankelijk tot restrictief en uitsluitend. Vooral na 1991 zijn veel uitsluitende maatregelen genomen en is 'de illegaal' steeds meer geproblematiseerd. Voorbeelden hiervan zijn het niet langer toekennen van verblijfstitels op grond van sofi-nummers, maatregelen om schijnhuwelijken tegen te gaan,

discussies over het uitsluiten van illegalen van onderwijs en gezondheidszorg, etc. De achtergrond hiervan moet volgens Engbersen vooral worden gezocht in de toenemende instroom en in sentimenten dat werkloze Nederlanders op de arbeidsmarkt worden weggedrukt door al die nieuwe, goedkope arbeidskrachten.

Samen met zijn onderzoeksgroep heeft Engbersen studie gemaakt van de overlevingsstrategieën van illegalen. Ze interviewden 170 illegalen in Rotterdam, deden op verschillende locaties onderzoek naar de aard van de sociale netwerken, namen 7000 dossiers door van aanhoudingen van illegalen in de vier grote steden en voerden gesprekken met uitvoeringscoördinatoren van de vreemdelingendienst. Ze vonden vier verschillende overlevingsstrategieën: één groep is min of meer stabiel geïntegreerd in een sociaal netwerk. Een andere groep, vooral personen die na 1991 zijn binnengekomen, hebben een stationaire carrière die afhankelijk is van een netwerk waarin informele arbeid beschikbaar is. Weer een andere groep is dakloos en beschikt niet over een netwerk. De laatste groep heeft een actieve criminele carrière.

Engbersen noemde drie sferen die het verblijf van illegalen in Nederland faciliteren (dat wil zeggen: bevorderen of remmen): 1) arbeidsmarkten, 2) etnische gemeenschappen en 3) uitvoering en handhaving van het vreemdelingenbeleid. Ad 1) Het hebben van werk is een belangrijke factor om te kunnen overleven. Tweederde van de illegalen in het onderzoek bleek werk te hebben (waarvan de helft wit en de andere helft zwart). Ad 2) Het opgenomen zijn in een sociaal netwerk is een andere overlevingsstrategie. Zo worden illegale Turken aanzienlijk minder vaak aangehouden voor criminele activiteiten dan personen uit andere etnische groepen, omdat ze vaak binnen de Turkse gemeenschap terecht kunnen in de informele economie. Ad 3) Er bestaat een relatie tussen de reden van de aanhouding van illegalen en hun uitzetbaarheid: illegalen die worden aangehouden in verband met criminele feiten zijn vaak moeilijker uit te zetten. Hierna gaat Engbersen in op de uiteenlopende achtergronden, doelen en functies van het gedoogbeleid en toont verschillende niveaus van gedogen. Engbersen doet vier beleidsvoorstellen om de problemen op te lossen cq te beheersen en noemt tegelijkertijd de ongewenste bijeffecten van deze maatregelen. De eerste oplossing is om de grenzen te openen (nadeel: grote toestroom en het verdwijnen van de verzorgingsstaat), de tweede oplossing is verscherping van de handhaving (met als ongewenst effect het ondergronds gaan van de illegalen en een hoger niveau van criminaliteit), de derde oplossing is legalisering (nadeel: aanzuigende werking), de vierde en laatste oplossing is gedogen (met als nadelen dat er bij de betrokkenen een illusie van verworven rechten ontstaat en dat het meer in het algemeen leidt tot aantasting van de legitimiteit van het rechtssysteem). Engbersen pleit op de korte termijn voor een oplossing waarbij verschillende maatregelen worden gecombineerd: voor sommige groepen de grenzen openen, selectieve legalisering en intelligent gedogen.

De geplande *discussie* kwam niet echt op gang en nam al snel de vorm aan van een aanvullend vragenrondje, waaruit maar weer eens bleek hoe complex de vraagstukken zijn die betrekking hebben op illegale migratie en aanverwante verschijnselen. Onbekend is bijvoorbeeld welk deel van de populatie illegale vreemdelingen in het HvB in Ter Apel in een eerder stadium een asielaanvraag heeft gedaan, onbekend is ook hoe en waarom illegale migranten zich over de wereld bewegen zoals ze doen. De informatie hierover is nog zeer schetsmatig. Veel aandacht ging ook uit naar het uitzettingsbeleid en de moeilijkheden die zich hierbij voordoen. Ik vond het licht schokkend om te constateren dat ik na twee uren luisteren de woorden 'uitzetten' en 'verwijderen' niet meer direct in verband bracht met mensen van vlees en bloed. Om het allemaal een beetje draaglijk te houden treedt er blijkbaar een soort technocratisering in je denken op wanneer je langer dan een uur over dit soort onderwerpen praat.