

Het doel van de Nederlandse vreemdelingenbewaring

Minder dan 35% van in bewaring gestelde vreemdelingen wordt daadwerkelijk uitgezet. Frappant nu volgens de beleidsstukken het doel van deze vorm van detentie de uitzetting is. Is het denkbaar dat de vreemdelingenbewaring, die eufemistisch als 'sober' wordt gekenschetst, nog andere doelen dient dan louter het uitzetten van ongewenste vreemdelingen?

Martijn Stronks is student rechten en wijsbegeerte aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

Dat de omstandigheden in de vreemdelingenbewaring in Nederland te wensen over laten, is inmiddels algemeen bekend. Naar aanleiding van enkele artikelen in Vrij Nederland waarin misstanden op de detentieboot Stockholm werden aangekaart, zijn de omstandigheden door enkele instanties, gelieerd aan het Ministerie van Justitie, nader onder de loep genomen. Hieruit bleek dat de omstandigheden weliswaar voldoen aan de vereisten van de Penitentiaire beginselenwet, maar dat ze als 'sober' dienen te worden gekenschetst. Een soberheid van een dusdanige aard dat dit bij langdurige verblijfsduur problematisch zou worden. Ook het Hof Den Haag overwoog in een uitspraak die door de Vereniging Asieladvocaten was aangespannen onder meer:

*'De behuizing is krap, de gangen zijn smal en de plafonds zijn laag. De ramen in de verblijfsruimtes kunnen slechts tot op een kier worden geopend en bieden weinig lichtinval en uitzicht. Het sanitair is krap bemeten en is niet kierdicht van de verblijfsruimten gescheiden. Het terrein en de zich op de kade bevindende luchtkooien zijn omheind en overkapt met hekwerken en prikkeldraad. De recreatiezalen bieden weliswaar enige recreatieve voorzieningen als spelletjes, boeken en televisie, maar de zalen moeten door alle bewoners van de afdeling, niet zelden bestaand uit groepen van 36 personen, worden gedeeld. Weliswaar bieden de luchtkooien de mogelijkheid om sportactiviteiten als voetbal te beoefenen, maar de feitelijk daarvoor beschikbare ruimte is beperkt, waardoor slechts door maximaal tien spelers, en daarmee bij toerbeurt, aan een voetbalpartijtje kan worden deelgenomen. De hiermee gepaard gaande "wachttijd" gaat ten koste van de (tot vier uur per week beperkte) tijd die met sportactiviteiten buiten kan worden doorgebracht. Door het gemeenschappelijk verblijf op de (meerpersoons)kamers en in de recreatieruimte is de privacy voor de bewoners zeer beperkt tot afwezig. Met uitzondering van de isoleerruimte is er geen gelegenheid tot afzondering of alleen beleefde privacy.'*²

Van Kalmthout, hoogleraar aan de Universiteit van Tilburg, concludeert voorts dat het regime in de vreemdelingenbewaring gelijk is aan of zelfs een beperkter karakter heeft dan dat wat geldt voor strafrechtelijke gedetineerden. Vaak is de rechtspositie van de in vreemdelingenbewaring geplaatste zelfs slechter dan diegene die in strafrechtelijke bewaring is geplaatst. Opmerkelijk, zeker nu illegaal verblijf in Nederland niet te boek staat als strafbaar feit. Naar aanleiding van deze situatie rijst de vraag waarom deze vreemdelingen op een dergelijke wijze worden behandeld.

Het doel van vreemdelingenbewaring?

Als het belang van de openbare orde het vordert, kan een vreemdeling, met het oog op de uitzetting, in bewaring worden gesteld, zo leert artikel 59 lid 1 Vreemdelingenwet 2000 (VW 2000). Met de bewoordingen 'met het oog op uitzetting' is een belangrijk doel van deze vorm van bewaring tot uitdrukking gebracht. Zo benadrukte staatssecretaris Kalsbeek ten tijde van de invoering van de huidige vreemdelingenbewaring dat deze bestuursrechtelijke maatregel dient om te voorkomen dat uit te zetten vreemdelingen zich onttrekken aan hun uitzetting. In andere parlementaire stukken wordt ook wel gesproken over een maatregel die slechts kan worden opgelegd 'ter fine van uitzetting'. Het feit dat de bewaring kan worden opgeheven als de vreemdeling te kennen heeft gegeven dat hij het land wil verlaten (art. 59-3 VW 2000), is eveneens in overeenstemming met het idee dat de uitzetting een belangrijk doel van de vreemdelingenbewaring is.

Met dit doel voor ogen rijst de vraag of de 'sobere' omstandigheden in de vreemdelingenbewaring een bijdrage leveren aan het hiervoor omschreven doel. Uit een brief van de Staatssecretaris van Justitie van 30 oktober 2001 blijkt dat hij de uitgangspunten van de vreemdelingenbewaring recht vindt doen aan de 'aard van de populatie'. Deze vreemdelingen zijn, aldus de staatssecretaris, door het vooruitzicht op gedwongen vertrek vaak weerspanning en onrustig, zodoende is het in het kader van de orde en veiligheid 'onvermijdelijk (...) soms vergaande beheersmaatregelen toe te passen'.

De staatssecretaris geeft dus als reden voor de 'sobere' bewaringsomstandigheden de wens om de orde en veiligheid te handhaven. Wie door de eufemistische uitdrukkingen heen kijkt, kan zich moeilijk voorstellen dat slechte omstandigheden ervoor zullen zorgen dat de vreemdeling rustiger wordt en beter mee werkt aan zijn uitzetting. De krappe en benauwde behuizing, het slechte sanitair, de beperkte recreatiemogelijkheden en het gebrek aan privacy lijken immers niet de meest voor de hand liggende middelen om het doel, de orde en veiligheid, te bereiken.

Het is evenwel voorstelbaar dat de 'sobere' omstandigheden op een niet geëxpliciteerde wijze een bijdrage leveren aan de uitzetting van de in bewaring gestelde vreemdeling. Beargumenteerd zou immers kunnen worden dat de omstandigheden dusdanig onaantrekkelijk zijn gemaakt dat dit de vreemdeling aanspoort om het land te verlaten. De minister laat dan ook niet na in zijn beoordeling en verantwoording van de omstandigheden in de bewaring, te benadrukken dat de vreemdeling zich hieraan te allen tijde kan onttrekken door mee te werken aan de uitzetting.

De cijfers weerspreken dit. Het percentage daadwerkelijke uitzettingen ligt op niet meer dan 35, in het overgrote merendeel van de gevallen blijkt het dus niet mogelijk om de vreemdeling uit te zetten, of hij nu meewerkt of niet. Dit bewoog Van Kalmthout ertoe zich af te vragen of de vreemdelingenbewaring zijn beste tijd niet heeft gehad.³ Met een dergelijk laag uitzettingspercentage en een steeds verder oplopende gemiddelde verblijfsduur zou je je inderdaad kunnen afvragen of de vreemdelingendetentie 'ter fine van uitzetting' zijn beoogde doel wel haalt. Van de personen die langer dan drie maanden in bewaring worden gehouden, wordt uiteindelijk zelfs maar 20% uitgezet en na zes maanden is de kans op uitzetting nihil. Dus naarmate je langer onderworpen bent aan het 'sobere' regime, is de kans op uitzetting, de reden van de bewaring, kleiner. Vaak heeft de vreemdelingenbewaring zelfs een contraproductief effect. Uit interviews met vreemdelingen die in bewaring hebben gezeten, blijkt dat zij zich genoodzaakt voelen langer in Nederland te blijven om de verloren tijd financieel in te halen. Veelal vervallen ze dan in criminele activiteiten, niet zelden met behulp van het in de inrichting opgedane netwerk.⁴

Zo lijkt het dus mogelijk om tot de voorzichtige conclusie te komen dat de vreemdelingenbewaring haar beoogde doel niet bereikt. Het merendeel van de vreemdelingen in bewaring wordt niet uitgezet en de 'sobere' omstandigheden van deze vorm van detentie lijken geen aantoonbaar verband te hebben met de uitzetting. Voorts blijkt er een groep vreemdelingen in bewaring gesteld te worden waarbij het bij voorbaat onduidelijk is of ze uitgezet zullen worden. Als het beoogde doel niet bereikt wordt, is de vraag wat dan wel het doel is van deze vorm van bewaring. Alvorens op deze vraag in te gaan, zal ik nog twee andere punten bespreken die deze vraag nog prangender maken.

Noodzaak tot bewaring?

Zoals gezegd kan een vreemdeling, als het belang van de openbare orde het vordert, in bewaring gesteld worden. Hiervoor is het noodzakelijk dat er een vermoeden is dat de vreemdeling zich aan de verwijdering zal onttrekken. Voorts moet dit vermoeden grond vinden in feiten en omstandigheden die de vreemdeling betreffen. In de parlementaire geschiedenis en de Vreemdelingencirculaire wordt een aantal gevallen genoemd waarin de openbare orde de bewaring zou kunnen vorderen. Men denkt dan onder meer aan het onttrekken aan het toezicht, het onvoldoende meewerken aan de vaststelling van identiteit en nationaliteit, het niet beschikken over voldoende middelen van bestaan en aan het hebben van criminele antecedenten. Verder stelt men in zijn algemeenheid dat de openbare orde de vreemdelingenbewaring vordert als het niet toepassen van de bewaring de uitzetting zou bemoeilijken.

Voor de gevallen waarin de vreemdeling zich onttrekt aan het toezicht of niet meewerkt aan de vaststelling van zijn identiteit, lijkt het dat een dergelijke houding inderdaad niet zal bijdragen aan een effectieve uitzetting. De identiteit van de vreemdeling biedt immers de mogelijkheid tot individualisering en maakt het uit te zetten subject zichtbaar. Nu het noodzakelijk is voor het toezicht en daarmee de controle van de overheid op de uitzetting dat de uit te zetten vreemdelingen te identificeren is, wordt het enkele feit dat de vreemdeling niet meewerkt aan identificatie als voldoende grond beschouwd om hem in bewaring te plaatsen. Het verband met de uitzetting lijkt hier dan ook aanwezig. In het geval dat de vreemdeling niet beschikt over voldoende middelen van bestaan ligt het verband met de uitzetting al een stuk minder voor de hand. Waar het de criminele antecedenten van een vreemdeling betreft, is echter volstrekt onduidelijk hoe dit zich verhoudt tot de uitzetting. Hoewel er in de literatuur wordt aangenomen dat een vreemdeling niet louter op grond van criminele antecedenten in bewaring kan worden geplaatst, leggen dergelijke antecedenten wel een behoorlijk gewicht in de schaal bij de afweging of de openbare orde de bewaring

vordert. Ofschoon in het begrip 'openbare orde' volgens Baudoin, Van der Burgt en Hendriksen het vermoeden van het zich onttrekken aan uitzetting besloten ligt, is het begrip niet strikt tot dat vermoeden beperkt. De verdenking van strafbare feiten kan mede redengevend zijn voor de toepassing van vreemdelingenbewaring.⁵ Uitzetting is dus niet in alle gevallen noodzakelijk verbonden met het bevel tot bewaring. Het is zodoende voorstelbaar dat er naast uitzetting nog een ander niet geëxpliciteerd doel is waartoe de vreemdelingenbewaring dient.

Uitzetting?

Ondanks eerdergenoemde percentages blijkt het buitengewoon lastig om een adequate inschatting te maken van het aantal vreemdelingen dat jaarlijks *daadwerkelijk* ons land wordt uitgezet. Teneinde enige orde aan te brengen in de uiteenlopende cijfers hieromtrent heeft de IND enkele algemene categorieën ingevoerd. Zo maakt men onderscheid tussen 'controle adres', 'opheffing vreemdelingenbewaring', 'uitzettingen' en 'vertrek onder toezicht'. Van het eerste geval is sprake als de vreemdelingendienst de vreemdeling, nadat deze is aangezegd het land te verlaten, niet op zijn of haar adres aantreft. Van het tweede geval is sprake als de vreemdeling uit bewaring door de Vreemdelingendienst of de rechter op straat wordt gezet. Onder de categorie 'uitzetting' vallen die vreemdelingen die daadwerkelijk onder begeleiding over de grens worden gezet en bij 'vertrek onder toezicht' worden de reisdocumenten van de vreemdeling ingenomen en pas teruggegeven als deze de grens is overgestoken. In al deze gevallen gaat men ervan uit dat de vreemdeling het land heeft verlaten.

Of dit ook daadwerkelijk het geval is, is zeer de vraag. In de eerste twee situaties is slechts bekend dat de vreemdeling niet meer te lokaliseren is, niet dat hij de grens is gepasseerd. Ook is het de vraag of een vreemdeling die door de Vreemdelingendienst over de grens wordt gezet effectief is uitgezet. Er bestaat immers niet langer toezicht op het doen en laten van de vreemdeling zodra hij over de grens is. Er kan moeilijk gecontroleerd worden of hij niet linea recta terugkeert naar Nederland. Alleen in het geval van 'vertrek onder toezicht' kan met een redelijke mate van zekerheid gezegd worden dat de vreemdeling ook daadwerkelijk effectief uitgezet is. De vreemdeling wordt in laatstgenoemd geval veelal per vliegtuig naar het land van herkomst gebracht. Als de afstand groot is, is het denkbaar dat de vreemdeling daarmee dan ook effectief is uitgezet. Het is evenwel goed mogelijk dat hij ook hier terugkeert naar Nederland.

Daarom zou men zich kunnen afvragen hoe effectief de algehele uitzettingspraktijk eigenlijk is. Zeker als men het aantal 'uitgezette vreemdelingen' afzet tegen de geschatte 'populatie van illegale vreemdelingen'. Uit een in opdracht van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie uitgevoerd onderzoek blijkt immers dat in de periode april 2005 - april 2006 naar schatting tussen de 75 000 en 185 000 vreemdelingen illegaal in Nederland hebben verbleven. In de periode tussen 1997 en 2003 schatte de minister dat aantal tussen de 125 000 en 225 000. Volgens een onderzoek van het CBS lag het aantal 'illegalen' in 2001 echter tussen de 46 500 en 115 600. Hoewel het moeilijk is om op basis van deze 'naakte' en uiteenlopende cijfers heldere conclusies te trekken, is het wel mogelijk om te constateren dat het aantal vreemdelingen waarvan met redelijke zekerheid kan worden vastgesteld dat ze jaarlijks ons land verlaten, schril afsteekt tegen de meest voorzichtige schatting van het aantal illegalen dat zich in ons land bevindt. Zelfs als we ervan uit zouden gaan dat het aantal vreemdelingen dat ons land daadwerkelijk verlaat, overeenkomt met de categorieën 'uitzetting' en 'vertrek onder toezicht' blijkt dit nog altijd een kleine groep. In 2006 zijn dit ongeveer 19 000 personen (tegen ongeveer 55 000 aanvragen en 21 500 personen waarvan niet met zekerheid gezegd kan worden dat ze daadwerkelijk vertrokken zijn).

Disciplineren van de illegaal

In het voorgaande hebben we geconcludeerd dat de cijfers uitwijzen dat het merendeel van de in bewaring gestelde vreemdelingen niet wordt uitgezet en dat er geen aanwijsbaar verband lijkt te bestaan tussen de 'sobere' detentieomstandigheden en de uitzetting. Voorts wordt de inbewaringstelling niet louter door de uitzetting gevorderd en is het maar de vraag of uitzetting in zijn algemeenheid wel een significante bijdrage levert aan de afname van het aantal illegalen in Nederland. Daarom lijkt het legitiem om stil te staan bij de vraag of de uitzetting wel het belangrijkste doel van de vreemdelingenbewaring is. Het is hiervoor een stuk interessanter om de praktijk van de bewaring als uitgangspunt te nemen voor de beantwoording van deze vraag. Door naar de praktijk te kijken en niet simpel te luisteren naar de officiële uitleg krijgt men een beter inzicht in hoe de praktijk functioneert. Een dergelijke benadering kan een geheel ander licht werpen op de situatie van de Nederlandse vreemdelingenbewaring.

Nu de praktijk in zo'n flagrante tegenspraak is met het officieel geformuleerde doel rechtvaardigt dat de vraag of er niet een onderliggend doel te bespeuren is. De vergelijkbare situatie in de Verenigde Staten kan ons hier op het spoor zetten. Zo laat Nicholas di Genova in een helder, duidelijk door Foucault geïnspireerd betoog over de uitzettingspraktijken in de Verenigde Staten zien dat het in de VS nooit de intentie is geweest om alle illegale arbeidsmigranten uit te zetten, integendeel.⁶ Di Genova verdeelt de

groep illegale migranten aan de hand van de notie van 'uitzetbaarheid'. Het belang van dit onderscheid is dat deze 'uitzetbaarheid' slechts voor sommigen leidt tot daadwerkelijke uitzetting, maar voor het merendeel betekent dat ze mag blijven in de onzekerheid van de illegaliteit. Deze groep illegalen wordt zo in de maatschappij opgenomen onder de druk van verplichte, voortdurende kwetsbaarheid. De detentie is voor deze groep mensen een straf behorende bij hun uitzetbare illegale status, aldus Di Genova. Detentie heeft tevens een stigmatiserend effect hetgeen de illegaal in een nog kwetsbaardere positie plaatst. Di Genova's onderzoek biedt een interessant perspectief op de Nederlandse situatie, een analyse van vreemdelingenbeleid waarin een illegaal gecreëerd en gedisciplineerd wordt door hem tot uitzetbaar te verklaren, zonder dat dit leidt tot uitzetting. Zo gaat er een disciplinerende werking uit van de vreemdelingenbewaring en het uitzettingsbeleid. De creatie van de uitzetbare illegaal, voor wie de uitzetting of in ieder geval de 'sobere' bewaring in het verschiet ligt, zal immers alles op alles zetten om uit de handen van het overheidsapparaat te blijven. Iedere misstap kan leiden tot de 'onvermijdelijke' uitzetting.

Alleen al het feit dat het onmogelijk is om een redelijk nauwkeurige schatting te maken van het aantal illegalen in Nederland, suggereert dat ze hier aardig in slagen. Uit een studie van Van der Leun blijkt dat illegalen, hoewel juridisch buitengesloten, echter toch een weg vinden om via de mazen van het systeem te kunnen incorporeren in de samenleving. Hierbij wordt de vraag naar goedkope en flexibele arbeid beschouwd als de belangrijkste factor. Hoewel ze buitengewoon kwetsbaar zijn en erg veel barrières moeten overwinnen om aan een tijdelijk, slecht betaald baantje te komen, blijkt dat het merendeel van de door Van der Leun onderzochte groep illegalen uiteindelijk een manier vindt om de obstakels te slechten. Illegalen blijken complexe overlevingsstrategieën te gebruiken om zichzelf zo onopvallend mogelijk op stellen, maar tegelijkertijd toch werk te kunnen vinden.⁷ De angst voor ontdekking beïnvloedt hun gedrag echter in hoge mate, ze zijn genooddaakt om zich te conformeren aan de meest eenvoudige regels. Zo wordt met de creatie van de uitzetbare illegaal en de daaraan verbonden strikte regelgeving en dreiging van uitzetting of bewaring in 'sobere' omstandigheden, de groep illegalen in Nederland wel degelijk gedisciplineerd. De illegaal heeft immers een bittere noodzaak om zich aan de regels te houden. Hij voelt ieder moment dat als hij een overtreding begaat, de macht kan ingrijpen. Deze constante pressie stelt in staat om het aantal mensen dat de macht uitoefent te verminderen terwijl het aantal waarover ze wordt uitgeoefend groeit.

Niet alleen de illegaal wordt echter gedisciplineerd, ook de niet-illegaal, de Nederlander wordt beïnvloed door de gecreëerde tweedeling. De Nederlander leert door de invoering van het stigma 'illegaal' dat het hier een groep 'slechte' mensen betreft, die om oneigenlijke, egoïstische redenen ons land in grote getale wil binnendringen. De gedachte dat het hier om onwettigen, vreemden of gedetineerden gaat die op onheuse wijze proberen misbruik te maken van het systeem, voorkomt dat we stil staan bij de verantwoordelijkheid die we hebben ten opzichte van deze mensen van buiten de landsgrenzen.

M.C. Stronks¹

NOTEN

- [\[Terug\]](#)
Martijn Stronks is student rechten en wijsbegeerte aan de Vrije Universiteit Amsterdam.
- [\[Terug\]](#)
Hof Den Haag 26 april 2007, LJN BA3925, r.o. 1.
- [\[Terug\]](#)
A.M. van Kalmthout, 'Het regiem van de vreemdelingenbewaring. De balans na 25 jaar', Justitiële Verkenningen 2007-4, p. 89-102.
- [\[Terug\]](#)
A.M. van Kalmthout, Ook de illegaal heeft een verhaal. 61 gesprekken met illegale vreemdelingen in vreemdelingenbewaring, Nijmegen: Wolf legal Publishers 2006, p. XXI.
- [\[Terug\]](#)
T. Heijmans (red.), Vrijheidsontneming van vreemdelingen, Den Haag: BJu 2002.
- [\[Terug\]](#)
N. Di Genova, 'Migrant "Illegality" and Deportability in Everyday Life', Annual Review of Anthropology (31), 2002, p. 419-447.
- [\[Terug\]](#)
J. van der Leun, Looking for loopholes, Amsterdam: Amsterdam University Press 2003.

links [Hof Den Haag 26 april 2007, LJN BA3925](#)
[Het regiem van de vreemdelingenbewaring. De balans na 25 jaar](#), Justitiële Verkenningen 2007-4, p. 89-102

