

ARTIKELEN

Crimmigratie en de morele economie van illegale vreemdelingen*

Richard Staring

Crimmigratie

In haar openbare les uit 2009 beschrijft Van der Leun het proces van ‘crimmigratie’, de samensmelting van strafrecht en migratiewetgeving, en gaat ze in op de vraag of dit proces zich ook in Nederland voordoet.¹ Ze behandelt dit aan de hand van drie elementen: de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel, de mogelijke strafbaarstelling illegaal verblijf, en de ongewenstverklaringen. Het aantal ongewenstverklaringen blijkt sinds 2000 fors te zijn toegenomen: van 750 personen naar 1750 personen in 2005 – en lijkt zich nu te stabiliseren rond 1500 personen. De strafrechtelijke aanpak van mensenhandel en mensensmokkel richt zich primair op de werkgevers, de mensensmokkelaars en de huisjesmelkers en niet zozeer op de vermeende slachtoffers. Ook was er in 2009 geen sprake van een kabinet dat illegaal verblijf op dat moment strafbaar wilde stellen. Integendeel, in het debat dat in die periode over strafbaarstelling van illegaal verblijf werd gevoerd, was de eindconclusie om hiervan verder af te zien vanuit de gedachte dat deze strafbaarstelling weinig zou toevoegen aan het palet van middelen dat de overheid al ter beschikking stond om illegaal verblijf te ontmoedigen en aan te pakken. Van der Leun concludeert dan ook dat als er al sprake is van samensmelting van het strafrecht en migratiewetgeving, het dan toch vooral om selectieve vormen gaat en stelt voorzichtig dat er ‘tekenen van crimmigratie zichtbaar zijn’. In deze bijdrage zal ik mij allereerst kort richten op het beantwoorden van de vraag of dit als gematigd getypeerde proces van crimmigratie inmiddels niet een stap verder is. In de tweede plaats zal ik de vraag beantwoorden wat de consequenties zijn van dit proces van crimmigratie voor het verblijf van illegale vreemdelingen in Nederland. Ik zal bij de beantwoording van deze laatste vraag vrijelijk putten uit Nederlands onderzoek dat sinds het midden van de jaren negentig van de vorige eeuw is verricht onder illegale vreemdelingen.

Wetswijzigingen rondom illegaal verblijf en terugkeer

Rondom het verblijf en de terugkeer van illegale vreemdelingen is de afgelopen jaren het een en ander veranderd dat wijst op een verdergaand proces van crim-

* Prof. dr. Richard Staring is hoogleraar Mobiliteit, Toezicht en Criminaliteit aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

1 J. van der Leun, *Crimmigratie*, Apeldoorn: Maklu 2010.

migratie. Concreet gaat het hier in de eerste plaats om verdergaande ontwikkelingen rondom de strafbaarstelling van illegaal verblijf, in de tweede plaats om een recente aanpassing van de Terugkeerrichtlijn en, tot slot, om de mogelijkheden op een legaal verblijf na een periode van illegaal verblijf.

Het demissionaire kabinet-Rutte heeft in het regeerakkoord van 30 september 2010 aangekondigd dat illegaal verblijf strafbaar wordt.² Vervolgens heeft de ministerraad in juli 2011 ingestemd met het voorstel van minister Leers van Immigratie, Integratie en Asiel om het verblijf van vreemdelingen die illegaal in Nederland verblijven, strafbaar te stellen.³ Het is stil geworden rondom dit wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000, en afgaande op de summier berichtgeving ligt het voorstel nog steeds bij de Raad van State. Als het wetsvoorstel definitief aangenomen zou worden, betekent dit dat als een meerderjarige, illegaal verblijvende vreemdeling wordt aangehouden, dit gestraft kan worden met een maximale geldboete van 3800 euro of een hechtenis van maximaal vier maanden. In de praktijk zal veelal met een boete worden volstaan, aldus de minister. Met de vorming van een nieuw kabinet is het vooralsnog onduidelijk of strafbaarstelling van illegaal verblijf doorgang zal vinden.⁴

Naast de beoogde strafbaarstelling van illegaal verblijf heeft de Nederlandse overheid op 15 december 2011 de Vreemdelingenwet 2000 gewijzigd met betrekking tot de invoering van een terugkeerbesluit in de context van de Europese Terugkeerrichtlijn. 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 in weerwil van een inreisverbod is daarmee strafbaar. Vreemdelingen die een dergelijk besluit hebben gehad maar toch blijven en opnieuw worden aangehouden, kunnen maximaal zes maanden in vreemdelingenbewing worden gehouden.⁵

Tot slot heeft minister Leers 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

2 Regeerakkoord VVD-CDA, *Vrijheid en verantwoordelijkheid*, d.d. 30 september 2012. Het minderheidskabinet-Rutte is op 23 april 2012 na een regeerperiode van anderhalf jaar gevallen. www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/09/30/regeerakkoord-vvd-cda.html.

3 Kamerbrief, 10 oktober 2011, BZK, 5711151/11.

4 Met het verdwijnen van de post van minister voor Immigratie, Integratie en Asiel in het nieuwe kabinet van de VVD en PvdA is het denkbaar dat de strafbaarstelling van illegaal verblijf eveneens van de agenda verdwijnt (*de Volkskrant* 27 en 28 september 2012). Ook in de beantwoording van vragen door de vaste commissie van Binnenlandse Zaken op 23 oktober 2012 stelt de regering nog niet aan te kunnen geven wanneer het wetsvoorstel Strafbaarstelling illegaal verblijf zal worden ingediend bij de Kamer (*Kamerstukken II* 2012/13, 33 400-VII, nr. 190372).

5 In het *Staatsblad* is deze wet als volgt gedefinieerd: 'Wet van 15 december 2011 tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van de richtlijn nr. 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (*PbEU* L 348/98)' (*Stb.* 2011, 663).

het verhogen van boetes voor bedrijven die illegale vreemdelingen tewerkstellen.⁶ De als eerste aangekondigde maatregel is in juli 2012 geïmplementeerd.⁷ Deze zogenoemde ‘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 – afhankelijk van de specifieke omstandigheden – voor een periode van vijf jaar na de laatste uitzetting of gecontroleerd vertrek uit Nederland. Daarnaast zijn er verschillende specifiek omschreven groepen waarbij onrechtmatig verblijf niet geproblematiseerd wordt in de context van een mvv-aanvraag. Hieronder vallen in elk geval de vreemdelingen die onrechtmatig verbleven omdat het land van herkomst niet meewerkt aan de terugkeer van deze vreemdelingen en zij dus buiten hun schuld niet kunnen terugkeren. Een tweede belangrijke uitzonderingsgroep betreft die vreemdelingen van wie het onrechtmatige verblijf zich uitsluitend tijdens de minderjarigheid van deze vreemdelingen heeft voorgedaan.⁸

Vorenstaande beschrijvingen doen uiteraard geen recht aan de complexiteit van de wetgeving met alle bijzondere omstandigheden en uitzonderingen die hierin zijn verwerkt. In het debat dat naar aanleiding van het vorenstaande is ontstaan, blijft de minister van Immigratie, Integratie en Asiel erop wijzen dat de terugkeer van illegale vreemdelingen boven vreemdelingendetentie en boetes staat. Tevens wijst hij erop dat illegale vreemdelingen detentie en boetes kunnen 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 verblijven niet alleen verder ingeperkt wordt, maar ook dat er een verdere criminalisering van het verblijf plaatsvindt. Aanhouding bij illegaal verblijf is strafbaar en resulteert in een terugkeerbesluit en een inreisverbod, herhaalde aanhouding kan samengaan met detentie of een geldboete en bovendien kan eerder geconstateerd illegaal verblijf een reden zijn om vreemdelingen die vanuit het herkomstland een machtiging tot voorlopig verblijf willen aanvragen, deze vergunning voor een langere periode te weigeren.

Het beantwoorden van de vraag naar het proces van crimmigratie in Nederland oogt wellicht als een academische exercitie, maar is dat allerminst. Met de aanpassingen en aanscherpingen van de Vreemdelingenwet 2000 zijn er dan ook verschillende maatschappelijke en politieke protesten tegen dit beleid op gang gekomen. Het voert te ver om hier uitputtend op in te gaan, maar kritiek vanuit de Europese Commissie bij monde van Eurocommissaris Malmström op de voorstellen rondom strafbaarstelling van illegaal verblijf,⁹ kritiek van de Nationale

6 *Kamerstukken II* 2011/12, 19 637, nr. 1435.

7 In het *Staatsblad* is deze wet als volgt gedefinieerd: ‘Besluit van 29 juni 2012, houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000, het Besluit modern migratiebeleid, het Besluit politiegegevens en het Uitvoeringsbesluit Remigratiewet in verband met nationale visa en enkele andere onderwerpen (*Stb.* 2012, 308).

8 Voor andere mogelijke uitzonderingen, zoals slachtoffers van eengerelateerd geweld of slachtoffers van huiselijk geweld, op de regel om een mvv-aanvraag af te geven, zie art. 1.32 lid 9 e.v. *Vreemdelingenbesluit 2000* (*Stb.* 2012, 308).

9 Zie bijv. *Kamerstukken II* 2011/12, 19 637, nr. 1470 en ook www.nrc.nl/rechtenbestuur/2011-/03/31/euro-pese-commissie-niet-blij-met-leers-plan-illegaal-verblijf-strafbaar-te-stellen/.

ombudsman¹⁰ over de inzet van vreemdelingenbewaring, en initiatieven van politieke partijen¹¹ als de PvdA, GroenLinks en andere politieke partijen rondom een voorstel om illegaal verblijvende, voormalige alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) onder specifieke omstandigheden een verblijfsvergunning te geven, zijn enkele belangrijke voorbeelden van kritische tegengeluiden.

Het is de vraag in hoeverre het bestaande beleid en deze deels aangekondigde en deels geïmplementeerde maatregelen het beoogde effect – namelijk het tegengaan en ontmoedigen van illegale binnenkomst en illegaal verblijf – ook weten te realiseren. Zo op het eerste gezicht lijkt het beleid succesvol voor wat betreft een afname van het aantal illegaal verblijvende vreemdelingen en de terugkeer van vreemdelingen naar hun land van herkomst.

Effecten van een restrictief beleid rondom illegale vreemdelingen

Schattingen van het aantal illegaal verblijvende vreemdelingen in Nederland laten sinds 2002 een daling zien.¹² De eerste schatting over 1997 komt tot 194.304 illegalen. In 2002 bedraagt de schatting van het totale aantal illegale vreemdelingen in Nederland 211.990 personen, waarna het geschatte aantal gestaag daalt tot 97.145 onrechtmatig verblijvende personen in 2009.¹³ Dit betekent meer dan een halvering van het geschatte aantal illegalen over de laatste tien jaar. De auteurs verklaren deze geschatte sterke afname van het aantal illegaal verblijvende vreemdelingen vooral uit de opname van Roemenië en Bulgarije in de Europese Unie, landen waar voorheen een aanzienlijk deel van de illegale vreemdelingen uit afkomstig was. Het aantal illegale vreemdelingen van buiten de Europese Unie loopt hier echter niet parallel mee. Afgaande op deze schattingen stijgt het aantal niet-Europese illegalen zelfs in eerste instantie licht, om vervolgens vanaf 2003 in omvang constant te blijven. Het is hierbij onduidelijk of het in de tijd om illegale vreemdelingen uit dezelfde niet-Europese landen gaat of dat achter dit patroon wisselende niet-Europese herkomstlanden schuilgaan. Deze schattingen maken echter wel duidelijk dat in weerwil van het restrictieve toelatingsbeleid en het illegalenbeleid dat gericht is op ontmoediging en uitsluiting, de illegale vreemdelingen van buiten de Europese Unie zich niet laten afschrikken en het afgelopen decennium in gelijke mate naar Nederland blijven komen.

10 Zie het rapport *Vreemdelingenbewaring: strafregime of maatregel om uit te zetten. Over respect voor mensenrechten bij vreemdelingenbewaring*, www.nationaleombudsman.nl, 7 augustus 2012.

11 Zie het voorstel van de PvdA en de ChristenUnie over de initiatiefwet Gewortelde asielkinderen en de motie Dibi-Gesthuizen om geen kinderen uit te zetten tot dit initiatief is behandeld (*Kamerstukken II* 2011/12, 19 637, nr. 1545).

12 G. Engbersen, R. Staring, J.P. van der Leun, J. de Boom, P. van der Heijden & M. Cruijff, *Illegale vreemdelingen in Nederland: omvang, overkomst, verblijf en uitzetting*, Rotterdam: RISBO 2002, p. 152; P. van der Heijden, M. Cruijff & G. van Gils, *Schattingen illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen 2009*, Den Haag: WODC 2011, p. 17-19.

13 Deze schattingen verwijzen naar de optelsom van het geschatte aantal Europese en niet-Europese illegale vreemdelingen.

Een omvangschatting zegt niets over de omstandigheden waaronder illegale vreemdelingen in Nederland verblijven. In het navolgende zal ik laten zien hoe onder invloed van het migratiebeleid en het toenemend belang van het strafrecht en bestuursrecht de positie van de illegale vreemdelingen verder is verslechterd en – zoals Engbersen heeft betoogd – er een nieuwe onderklasse in Nederland is ontstaan.¹⁴ Om de wording van deze nieuwe onderklasse inzichtelijk te maken is het allereerst van belang om te differentiëren binnen de groep illegale vreemdelingen. Eerder beschreef ik samen met anderen twee belangrijke patronen van overkomst en verblijf van illegale vreemdelingen.¹⁵ Een eerste patroon treffen we aan bij illegale vreemdelingen die redelijk tot goed in specifieke migrantengemeenschappen zijn ingebed. Zij komen soms zelfstandig en soms betalen ze smokkelaars, maar ze komen vooral met een toeristenvisum op uitnodiging van familieleden, die ook bereid zijn hen te ondersteunen of zelfs in huis op te nemen. Het gaat hierbij vooral om illegalen die deel uitmaken van gevestigde migrantengemeenschappen die hun herkomst vinden in landen als Turkije, Marokko en China. Zij hebben toegang tot een informele huisvestingsmarkt en informele arbeidsmarkt, zij het vaak binnen of via de eigen etnische groep. Ook beschikken deze illegale vreemdelingen over een redelijk omvangrijk netwerk met loyale contacten. Een tweede patroon treffen we aan bij illegale vreemdelingen die veelal met behulp van mensensmokkelaars naar Nederland zijn gekomen, asiel hebben aangevraagd maar zijn afgewezen, en vervolgens illegaal bleven. De contacten die deze mensen hebben met anderen in Nederland, zijn veelal beperkt en gerelateerd aan de asielpcedure. Het ontbreekt hen bij aankomst in Nederland vaak aan familieleden of vrienden, ze moeten een nieuw netwerk van relevante contacten opbouwen en ze doen dit in belangrijke mate tijdens de asielpcedure en tijdens hun illegale verblijf. Sommige illegale vreemdelingen slagen er beter in dan anderen om nieuwe relevante contacten op te doen en een nieuw netwerk op te bouwen dat hen ook toegang tot werk en huisvesting kan verschaffen.¹⁶

Het uiteenlopende onderzoek dat allemaal gebaseerd is op intensief onderzoek onder de illegale vreemdelingen, laat zien dat zij sinds het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw langzamerhand en onoverkomelijk zijn uitgesloten van deelname aan de formele economieën van arbeid en van de voorzieningen van de verzorgingsstaat. Ten gevolge van deze uitsluiting zijn illegale vreemdelingen in toenemende mate afhankelijk geworden van inkomsten uit zwart werk en de goedwillendheid van familieleden, vrienden en hulporganisaties.

Illegale vreemdelingen zijn niet alleen in toenemende mate aangewezen op informele inkomsten uit arbeid en liefdadigheid, maar ook stijgt het aantal illegale vreemdelingen dat wordt aangehouden voor criminaliteit door de inperkingen van conventionele mogelijkheden om in het levensonderhoud te voorzien.¹⁷ Analyses van onder meer de aanhoudingscijfers van politie laten zien dat illegale

14 G. Engbersen, *Fatale remedies. Over de onbedoelde gevolgen van beleid en kennis*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2009.

15 Engbersen e.a. 2002.

16 Engbersen e.a. 2002, p. 118-122.

17 Engbersen e.a. 2002, p. 123-125.

vreemdelingen vooral worden aangehouden voor illegaal verblijf, illegale arbeid en overtredingen zoals zwartrijden en in mindere mate voor misdrijven die zijn opgenomen in het Wetboek van Strafrecht. Wel zijn er over de jaren heen verschuivingen waar te nemen. Een belangrijke conclusie is dat illegale vreemdelingen ongeacht het herkomstland in de periode 1997-2004 naar verhouding vaker als verdachte van criminaliteit worden aangehouden, in het bijzonder voor kleine delicten als diefstal of het in bezit hebben van valse papieren. Veel van deze criminaliteit is geduid als 'overlevingscriminaliteit', deviant gedrag dat samenhangt met het verwerven van goederen of inkomsten voor de eigen eerste levensbehoefte. Een tweede belangrijke bevinding is dat er verschillende criminaliteitspatronen bestaan tussen illegale vreemdelingen uit verschillende herkomstlanden. Voor een belangrijk deel hebben we deze verschillen verklaard vanuit de toegang tot zwart werk en de bereidheid van migrantengemeenschappen om illegale landgenoten te ondersteunen. Deze stijging van het aantal van criminaliteit verdachte illegale vreemdelingen hebben we verklaard uit het restrictievere en uitsluitende illegalenbeleid.¹⁸

In de tweede plaats de participatie van illegalen in de informele economie. De onderzoeksbevindingen laten zien dat het met de afsluiting van de formele economie over de jaren heen ook moeilijker is geworden voor illegalen om zwart werk te krijgen. Er wordt nog steeds volop zwart werk verricht; er is tenslotte in specifieke sectoren vraag naar informele, flexibele en gemotiveerde arbeid die de illegalen leveren. Ook hier speelt voor illegalen het sociale netwerk een belangrijke rol in de weg naar werk. Illegale vreemdelingen die deel uitmaken van etnische gemeenschappen met relatief veel zelfstandig ondernemerschap of contacten naar andere circuits van zwart werk, zijn hierbij in het voordeel. Maar het werk dat de illegaal verricht, is in vergelijking met de afgelopen jaren onzekerder geworden, gemarginaliseerd en vindt onder minder goede omstandigheden plaats, waarbij niet zelden malafide uitzendbureaus als intermediair fungeren.

De morele economie van jonge alleenstaande minderjarige vreemdelingen

Het sociale netwerk van de illegale vreemdeling en het achterliggende sociale kapitaal zijn van cruciaal belang om de invloed van het verdergaande proces van uitsluiting en criminalisering op de positie van illegale vreemdelingen te begrijpen. Deze sociale netwerken waarin de illegale vreemdelingen participeren, variëren onder andere in etnische homogeniteit. Zo beschreef ik eerder hoe de netwerken van de Turkse toeristen, zoals de illegale Turken onder elkaar worden

18 Een recente analyse naar de houdbaarheid van deze 'marginaliseringsthese' door alternatieve verklaringen (demografische veranderingen, veranderingen in wetgeving, grensoverschrijdende misdaad en de herdefiniëring van wetgeving, alsook de status van migranten) te waarderen, onderstreept nogmaals de relatie tussen beleid dat illegale vreemdelingen van de formele arbeidseconomie uitsluit en het groeiende aantal illegalen dat wordt aangehouden voor 'overlevingscriminaliteit' en druggerelateerde criminaliteit (A. Leerkes, G. Engbersen & J. van der Leun, 'Crime among irregular immigrants and the influence of internal border control', *Crime, Law and Social Change* 2012, p. 15-38).

aangeduid, vrijwel volledig Turks zijn, maar variëren in termen van achterliggend sociaal kapitaal.¹⁹ In een recent onderzoek onder voormalige alleenstaande minderjarige vreemdelingen die illegaal in Nederland zijn gebleven nadat hun tijdelijke verblijfsvergunning was verlopen, bleken de netwerken in etnisch opzicht juist heterogeen te zijn en bestonden deze netwerken vooral uit personen in een vergelijkbare marginale sociaaleconomische positie, aangevuld met Nederlandse hulpverleners van kerken of opvanginstanties. Binnen deze netwerken bestaat er weliswaar kennis over het Nederlandse illegalenbeleid, maar zijn er tevens specifieke sociale arrangementen met verwachtingen van wederkerigheid en ideeën over wat de betrokkenen in deze context wel en niet als rechtvaardig zien.²⁰

Om het handelen van illegale vreemdelingen inzichtelijk te maken wil ik hier het concept van de 'morele economie' van de antropoloog James Scott introduceren.²¹ Scott stelt zich de vraag hoe boeren in Zuidoost-Azië omgaan met de voortdurende dreiging van natuurrampen en hongersnood. Hij beantwoordt deze vraag door te verwijzen naar een bestaansethiek die zich over de tijd heeft ontwikkeld, waarbij slechte beslissingen tot een mislukte oogst en daarmee tot hongersnood en dood zouden kunnen leiden. Het economische handelen van deze kleine boeren onderling en in relatie tot de 'herenboeren' stond in het teken van risicomijdend gedrag en normen van wederkerigheid, zoals het delen van land en arbeid. Dit delen gebeurde niet vanuit een geromantiseerd gelijkheidsideaal, maar omdat het de enige manier was om te kunnen overleven. Scott definieert de morele economie als een sociaal arrangement waarin risicomijdend gedrag, normen van wederkerigheid en ideeën over rechtvaardigheid, waaronder het recht op een bestaansminimum, centraal staan. Deze globale inzichten uit de morele-economiebenadering kunnen duidelijk maken hoe illegale vreemdelingen omgaan met en betekenis geven aan hun handelen in Nederland.

Laat ik het voorbeeld nemen van de jonge uitgeprocedeerde asielzoekers die vaak als alleenstaande minderjarige naar Nederland zijn gekomen. Hun netwerk bestaat veelal uit andere jongeren, deels ook illegaal en deels net legaal geworden, in een vergelijkbare positie in combinatie met enkele medewerkers van kerken en opvanginstanties. Opvallend aan deze specifieke groep asielzoekers is hun niet aflatende oriëntatie op een legaal verblijf in Nederland. Zij hebben hun dagelijkse leven ingericht op dit legale verblijf in de (nabije) toekomst. Het risicomijdende gedrag bestaat er vooral uit om aanhouding te voorkomen, want deze jongeren willen uiteindelijk een legaal bestaan in Nederland opbouwen. Dit doen ze onder meer door zich verre te houden van criminaliteit en door minimaal te werken, want beide activiteiten brengen extra risico's op aanhouding met zich mee en dat betekent het einde van hun droom. Ze werken dan ook vaak maar net genoeg om in combinatie met de ondersteuning van vrienden en hulporganisaties het hoofd boven water te houden. Ze slapen afwisselend bij vrienden en als ze geluk hebben, vinden ze een kamer via een hulporganisatie, gratis of in ruil voor klusjes. Ze

19 R. Staring, *Reizen onder regie: Het migratieproces van illegale Turken in Nederland*, Amsterdam: Het Spinhuis 2001.

20 R. Staring & J. Aarts, *Jong en illegaal in Nederland*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010.

21 J. Scott, *The Moral Economy of the Peasant*, Harvard: Harvard University Press 1976.

delen maaltijden en sigaretten en in ruil voor kleding of zakgeld helpen ze een hulporganisatie.

Deze voormalige alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) zijn ervan overtuigd dat ze recht hebben op een bestaan in Nederland. Hun leven heeft zich hier al die jaren afgespeeld, hier hebben ze hun opleiding genoten, hier spreken ze de taal en hier zijn hun contacten. De omstandigheden waaronder ze wonen en werken zijn niet goed, dat realiseren ze zich ook en ze worstelen met stress en kunnen allerlei psychische klachten ondervinden. Hun legale lotgenoten zouden de lage betalingen, de onregelmatige werktijden en het geringe aantal uren niet accepteren, net zomin als dat ze akkoord zouden gaan met een bank als bed, zwerfend van vriend naar vriend, afhankelijk van waar er plek is. Maar vanuit het perspectief van deze uitgeprocedeerde jonge migrant zonder verblijfsvergunning is het geaccepteerd leed vanuit de achterliggende norm dat men het recht heeft om hier te zijn. Tegelijkertijd kent iedereen de grenzen van deze negatieve vorm van wederkerigheid. Twee euro per uur met een maaltijd kan, maar minder is over de grens van wat deze jongeren in hun situatie als acceptabel ervaren. Af en toe op de kinderen passen in ruil voor huisvesting is goed, maar fulltime is niet aan de orde. Jongeren vertelden ons dat als de uitbuiting over de grens van het acceptabele heen ging, ze het werk uit handen lieten vallen, er de brui aan gaven of roddelden over hun werkgever of huisjesbaas. Daadwerkelijk aangifte doen van uitbuiting bij de politie gebeurt slechts zelden en alleen dan als in de perceptie van de betrokkenen de normen van wat acceptabel is op een serieuze en fundamentele manier worden overschreden. Een voorbeeld om dit te verduidelijken:

De 24-jarige Afghaan Sher verloor in 2003 zijn tijdelijke amv-vergunning en besloot illegaal in Nederland te blijven en op zoek te gaan naar zwart werk. Nadat hij in verschillende horecagelegenheden had gewerkt, kreeg hij in 2006 problemen met de uitbater van een restaurant. Deze man beloofde Sher en de andere illegaal verblijvende werknemers meer geld dan ze in werkelijkheid ontvingen. Vaak gaf hij de negen jongens geen geld, maar restanten van het eten. Sommigen mopperden, maar waren afhankelijk van het kleine beetje dat ze kregen, dus de man wist dat hij ze met gemak kon uitbuiten. 'Het was te erg, die man was een soort van maffia... Sommige jongens sliepen zelfs in de keuken.' De jongens waren allemaal van Zuid-Aziatische afkomst: Indiaas, Pakistaans, Bengalees en Sri Lankaans. Sher werkte zelf twaalf uur per dag in de bediening en in de keuken. Hij zou daarvoor 500 euro per maand krijgen. Na twee maanden had Sher nog geen loon ontvangen. Na een woordenwisseling om het geld zei de werkgever: 'Je krijgt vijfhonderd euro en niet meer! Als je ruzie blijft zoeken laat ik je wat aandoen.' Dit was de druppel voor Sher en hij vertelde de werkgever dat hij niet meer voor hem wilde werken en op zoek zou gaan naar een andere baan. Hij heeft dezelfde dag twee agenten op straat aangesproken en verteld wat hem was overkomen. Ze hebben hem meegenomen naar het politiebureau, waar hij uitgebreid verhaal heeft gedaan van de situatie waarin hij samen met de andere jongens werkte. De agenten beloofden naar de zaak te kijken en Sher liep opgelucht naar huis. Sher is erg blij dat hij naar de politie is gestapt. Vooraf wist hij niet helemaal zeker of zijn

eigen verblijf ook gevaar liep, maar omdat hij zo boos was, was hij niet bang om aangifte te doen.

De normen van wederkerigheid die deel uitmaken van een dergelijke morele economie kunnen, zoals uit de vorenstaande casus blijkt, negatief zijn, zonder enige vorm van balans of zelfs van uitgestelde wederkerigheid waarbij ondersteuning pas op een (veel) later moment wordt beantwoord met een tegendienst.²² De meeste jongeren die in vergelijkbare situaties terechtkomen, stoppen net als Sher met hun werk en gaan op zoek naar een nieuwe baan of vallen (tijdelijk) terug op hun sociale netwerk.

De illegaal verblijvende jongeren zien politie niet als de beschermer van hun recht.²³ Deze jongeren doen dan ook niet snel aangifte bij de politie. Met een aangifte riskeren zij aanhouding en daarmee hun uitzetting. Slechts onder uitzonderlijke omstandigheden – zoals in het voorbeeld van Sher – waarbij de informele normen van rechtvaardigheid exorbitant worden overschreden, zijn we in dit onderzoek op illegale vreemdelingen gestuit die wel aangifte van uitbuiting bij de politie hebben gedaan.²⁴ Het stille verzet van deze illegale jongeren tegen hun kwetsbare positie ligt veel meer besloten in subtiel protest zoals hiervoor beschreven. Weer anderen verbergen hun illegale status voor mensen die zij niet vertrouwen. Door zich niet als illegaal kenbaar te maken beschermen deze voormalige amv's zich tegen een minderwaardige behandeling door landgenoten en werkgevers. Dergelijk gedrag opgevat in de context van 'weapons of the weak' is bovenal risicomijdend gedrag waarmee deze jongeren hun bestaan in Nederland kunnen continueren en hun langetermijndoelen openhouden.²⁵

Mensenhandel

De Nederlandse overheid situeert mensenhandel sinds 2005 eveneens in arbeidssectoren buiten de seksindustrie en heeft daarnaast de afgelopen jaren een institutionele structuur opgezet waaruit blijkt hoe serieus zij de bestrijding van mensenhandel neemt. In de *Trafficking in Persons*-jaarrapportages van de Verenigde Staten van Amerika is Nederland al jarenlang ingedeeld in de eerste groep van landen die de aanpak van mensenhandel op orde hebben.²⁶ Slachtoffers kunnen bij aangifte tegen hun uitbuiters een beroep op de zogenoemde B9-regeling doen, die hun in elk geval tijdens de duur van het proces een tijdelijke verblijfsstatus geeft. De overheid boekt ook successen en de namen van deze veelal geruchtmakende zaken zijn bekend: de Sneep-zaak, de Kroepoek-zaak, Koolvis en de Dap-

22 Deze differentiaties en de bijbehorende definities van verschillende vormen van reciprociteit zijn afkomstig van M. Sahlins, *Stone Age Economics*, New York, Aldine de Gruyter 1972.

23 Zie en vergelijk met D. Black, 'Crime as Social Control', *American Sociological Review* 1983, 1, p. 34-45.

24 Staring & Aarts 2010.

25 J. Scott, *Weapons of the weak*, Harvard: Harvard University Press.

26 United States of America, Department of State, *Trafficking in Persons Report June 2011*, US Department of State Publications, p. 272-274.

per-zaak. Langzamerhand komen ook de eerste veroordelingen van mensenhandelzaken buiten de seksindustrie. Uit deze zaken blijkt dat de Nederlandse norm voor uitbuiting maatgevend is voor de veroordeling. Ook zonder een getuigenis van het slachtoffer dat verklaart uitgebuit te zijn, kan een veroordeling volgen.²⁷ De cijfers over het aantal geregistreerde slachtoffers van mensenhandel weerspiegelen deze ontwikkelingen en aandacht voor mensenhandel. Over de afgelopen tien jaar is het jaarlijks aantal geregistreerde slachtoffers bijna verdrievoudigd: van ruim 300 in 2000 naar ruim 900 mogelijke slachtoffers in 2009. Ook het aantal mannelijke slachtoffers van mensenhandel is volgens Comensha, de organisatie belast met de registratie en opvang van slachtoffers mensenhandel, toegenomen.

Er is ook een andere kant aan dit succesvolle verhaal. Het lukt de Nederlandse overheid maar niet goed om mensenhandel effectief aan te pakken. Lang niet alle mensenhandelzaken die de rechter halen, leiden uiteindelijk tot een veroordeling of tot een veroordeling voor mensenhandel. Slachtoffers trekken hun aangiftes weer in, verdwijnen of worden weer aangetroffen bij hun pooier of werkgever. De vergunde sector blijkt toch allerlei vormen van vrouwenhandel te verbergen en dan is er ook nog het grote probleem dat delen van de prostitutiesector zich met het toenemend toezicht en de regulering steeds meer backstage verplaatsen.²⁸ Er is en er ontstaat een ondergronds circuit van niet-gereguleerde prostitutie bij particulieren thuis of in hotels, waarbij contacten via het internet en 06-nummers gelegd worden. In toenemende mate zetten pooiers het internet zelf in als een middel om vrouwen te rekruteren, te adverteren en voor een webcam uit te buiten.²⁹ Ook het aantal veroordelingen voor mensenhandel buiten de seksindustrie is nog zeer gering.³⁰ Ondanks de toenemende controle en het toenemend toezicht op mensenhandel krijgt de overheid dus slecht grip op de problematiek.

Twee perspectieven die verder van elkaar komen te staan

In deze bijdrage stonden twee vragen centraal: in hoeverre is er sprake van een verdergaand proces van crimmigratie en wat betekent dit proces voor het alledaagse leven van illegale vreemdelingen in Nederland. Zonder een systematische en uitputtende analyse van het illegalenbeleid te hebben verricht, is geconstateerd dat de bewegingsruimte voor illegale vreemdelingen recentelijk verder is ingeperkt. Aanhouding bij illegaal verblijf is strafbaar en komt nu met een terug-

- 27 S. Lestrade & W. ten Kate, 'De strafbaarstelling van "overige uitbuiting" binnen mensenhandel', *NJCM-Bulletin*, 2009, 8, p. 852-870.
- 28 D. Zaitch & R. Staring, 'The Flesh is weak and the Spirit even Weaker. Clients and Trafficked Women in the Netherlands', in: A. Di Nicola e.a. (Eds.), *Prostitution and Human Trafficking. Focus on Clients*, New York: Springer 2009, p. 67-121.
- 29 R. Staring, 'Human trafficking in the Netherlands: trends and recent developments', *International Review of Law, Computers & Technology*, 2012, 1, p. 59-72.
- 30 J. van der Leun & A. van Schijndel, 'Uitbuiting uit zicht? Getuigenverklaringen van gesmokkelde migranten nader bekeken aan de hand van indicatoren voor mensenhandel', *Tijdschrift voor Veiligheid* 2012, 3, p. 20-37.

keerbesluit en een inreisverbod, en herhaalde aanhouding kan samengaan met detentie of een geldboete. Eerder geconstateerd illegaal verblijf kan bovendien een reden zijn om vreemdelingen die vanuit het herkomstland een machtiging tot voorlopig verblijf willen aanvragen, deze vergunning voor een langere periode te weigeren. Het aantal illegale vreemdelingen in Nederland is het afgelopen decennium weliswaar meer dan gehalveerd, maar deze daling lijkt de consequentie van de opname van een aantal landen in de Europese Unie. Het geschatte aantal illegale vreemdelingen van buiten Europa blijft het laatste decennium op een constant niveau. De afname van het aantal illegale vreemdelingen is dan ook eerder het resultaat van beleid dat insluit dan van beleid dat uitsluit.

Het wetenschappelijke onderzoek maakt ook duidelijk dat het huidige beleid tot kwetsbaardere verhoudingen binnen de leefwerelden van illegale vreemdelingen heeft geleid. Het toenemende interne toezicht op illegale vreemdelingen in Nederland tijdens de afgelopen twee decennia heeft ertoe geleid dat zij zijn uitgesloten van de formele economie van wit werk en dat voor hen de toegang tot voorzieningen van de verzorgingsstaat zijn afgesloten. Illegale vreemdelingen zijn aangewezen op ondersteuning vanuit hun persoonlijke netwerk en caritas of van inkomsten uit zwart werk of criminaliteit. Recent onderzoek door een aantal Rotterdamse sociologen laat zien dat deze illegale vreemdelingen in toenemende mate moeten concurreren met Bulgaarse en Roemeense arbeiders voor informeel werk. Deze Oost-Europese arbeiders verrichten ongeschoold werk in de land- en tuinbouw, in de bouw, in fabrieken, in de horeca of meer in de particuliere dienstverlening als klusjesman, verhuizer, schoonmaker of babysitter.³¹ Er is met andere woorden een duidelijke vraag naar flexibele, gemotiveerde en goedkope arbeidskrachten, waarbij illegale vreemdelingen concurreren met Oost-Europese arbeidskrachten. Tegelijkertijd heeft de Nederlandse overheid in 2005 de verhoudingen in deze informele arbeidsmarkten buiten de seksindustrie geassocieerd in termen van 'moderne slavernij' met de bijbehorende exploitatie, daders en slachtoffers.

Naast het perspectief van de overheid, die met beleid en wetwijzigingen illegaal verblijf verder criminaliseert en probeert te ontmoedigen, staat het perspectief van de illegale vreemdelingen. Zij zien zichzelf niet als louter passieve slachtoffers van uitbuiting door mensenhandelaren, maar veeleer als *active agents* die in de context van hun verblijf en aspiraties soms (tijdelijk) genoeg nemen met ondermaatse betalingen, slechte arbeidsomstandigheden of afwijkende huisvesting. Deze illegale vreemdelingen maken deel uit van sociale netwerken waarbinnen sociale arrangementen met normen van wederkerigheid en ideeën over recht en onrecht bestaan. Werkgevers en verhuurders die in deze sociale netwerken participeren, problematiseren noch criminaliseren illegaal verblijf. Waar sommige werkgevers onder druk van de boetes afzien van tewerkstelling van illegale vreemdelingen, blijven andere bereid hen in dienst te nemen. De illegale vreemdelingen accepteren de negatieve reciproque verhoudingen waarmee ze geconfronteerd worden. Slechts onder uitzonderlijke omstandigheden, waarbij illegale

31 G. Engbersen, M. Ilies, A. Leerkes, E. Snel & R. van der Meij, *Arbeidsmigratie in vieren. Bulgaren en Roemenen vergeleken met Polen*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

vreemdelingen constateren dat werkgevers of verhuurders de informele normen van rechtvaardigheid binnen hun morele economie exorbitant overschrijden, zullen de 'illegalen' aangifte bij de politie doen. Zolang illegale vreemdelingen de wederkerigheidsrelaties enigszins als in balans met het nu of met het oog op de toekomst ervaren, zullen zij echter niet snel hun werkgever of verhuurder bij de politie aangeven. In de optiek van de vreemdeling riskeren ze met dergelijk risicovol gedrag aanhouding en mogelijk zelfs uitzetting. Het stille protest van illegalen ligt veel meer besloten in het kwaadspreken over werkgevers en verhuurders en in het traineren of beëindigen van hun werkzaamheden.

Het perspectief van de overheid op illegaal verblijf, arbeid verricht door illegale vreemdelingen en mogelijke excessieve omstandigheden in en buiten de seksindustrie wijkt af van de betekenis die de betrokken illegale vreemdelingen hieraan geven. In antwoord op vragen door de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken naar de mogelijke effecten van de strafbaarstelling van illegaal verblijf stelt de regering: 'De strafbaarstelling van illegaal verblijf zal een afschrikkende werking hebben. Daarom zal de strafbaarstelling van illegaal verblijf naar verwachting niet leiden tot meer overlast.'³² Dit antwoord oogt in het licht van de eerder gepresenteerde omvangschattingen van het aantal illegale vreemdelingen in Nederland enigszins naïef. De geschatte daling van het aantal illegale vreemdelingen wordt overtuigender verklaard door de insluiting van een aantal landen in de Europese Unie dan door de afschrikkende werking van dit beleid. Met andere woorden, de suggestie van causaliteit waarbij een strenger en harder beleid ten aanzien van de komst en het verblijf van illegale vreemdelingen tot een afname van het aantal illegale vreemdelingen zou leiden, moet worden verworpen.

De strafbaarstelling van illegaal verblijf verwordt daarmee niet tot symbolisch beleid, maar zal wel degelijk doordringen tot en effect hebben op de sociale arrangementen waar illegale vreemdelingen deel van uit maken. Het pakket aan (voorgenomen) maatregelen (waaronder de strafbaarstelling van het illegale verblijf, het terugkeerbesluit, het Europese inreisverbod en het opwerpen van nieuwe barrières voor een legaal bestaan na eerder geconstateerd illegaal verblijf) zal de bewegingsruimte voor illegale vreemdelingen verder inperken en sturen. Een formele aanhouding, met alle bijbehorende implicaties van een terugkeerbesluit en inreisverbod op straffe van detentie of een boete, brengt met zich mee dat illegale vreemdelingen meer te verliezen hebben en – meer nog dan nu het geval is – alles op alles zullen zetten om uit zicht van de overheid te blijven. Dit impliceert niet alleen een verregaande afhankelijkheid van informele ondersteuningsarrangementen binnen de sociale netwerken. Dit impliceert tevens een verdere impuls om inkomsten uit informele arbeid te genereren op een arbeidsmarkt waar weliswaar vraag is naar dergelijke flexibele arbeid, maar waar ook sprake is van toenemend toezicht en concurrentie van andere groepen. Deze spanning kan zich onder illegale vreemdelingen mede vertalen in meer 'overlevingscriminaliteit' en paradoxaal genoeg ook in een grotere kwetsbaarheid voor uitbuiting.

32 *Kamerstukken II 2012/13, 33 400-VII, nr. 190372.*