

Met de schrik vrij?

Een exploratief onderzoek naar de afschrikwekkende werking van vreemdelingendetentie

Mieke Kox & Arjen Leerkes

Inleiding

In de afgelopen jaren hebben diverse instanties en wetenschappers kritiek geuit op de Nederlandse praktijk van vreemdelingendetentie (zie bijvoorbeeld Amnesty International, 2011, 2010; Van Kalmthout, 2011, 2007; Cornelisse, 2011; Ist, 2010). Die kritiek richt zich op diverse aspecten van vreemdelingendetentie, waaronder de detentieduur, de detentieomstandigheden en de rechterlijke toetsing van de inbewaringstelling. Dit heeft geleid tot een kleinschalige heroriëntatie van vreemdelingendetentie in 2010 (Kamerstukken II 2009/10, 19 637, nr. 1353) en enkele pilots met alternatieven voor vreemdelingendetentie zoals een meldplicht en vrijheidsbeperking in 2012 (Kamerstukken II 2011/12, 19 637, nr. 1483). De kritiek is sindsdien echter niet verstomd, getuige de kritische rapporten die sinds deze aanpassingen verschenen zijn. Zo stelde de Nationale ombudsman in de zomer van 2012 (2012: 37) nog dat 'vreemdelingen in vreemdelingenbewaring verblijven onder een niet passend regime waardoor de eerbiediging van grondrechten ernstig onder druk komt te staan. (...) Het huidige regime doet geen recht aan het karakter van een bestuursrechtelijke maatregel. Het enige doel van de bewaring is te voorkomen dat een vreemdeling zich onttrekt aan uitzetting. De maatregel is niet bedoeld als bestraffing. De uitvoering van de vreemdelingenbewaring is echter in een aantal opzichten soberder dan het regime voor strafrechtelijk gedetineerden.' (Zie ook CPT, 2012; Ist, 2012.)

De Nederlandse overheid beschouwt vreemdelingendetentie als een onmisbaar onderdeel van het terugkeerbeleid (Kamerstukken II 2010/11, 19 637, nr. 1396 en 1207). Het middel strekt ertoe de onttrekking van illegaal verblijvende vreemdelingen aan de uitzetting te voorkomen en dient te resulteren in het vertrek van de illegaal verblijvende vreemdeling uit Nederland.¹ Het is bedoeld als een laatste redmiddel, een zogenoemd *ultimum remedium*, dat gebruikt kan worden indien andere middelen om vertrek te realiseren niet effectief gebleken zijn.

Hoewel vreemdelingendetentie formeel geen straf is, lijken politici en beleidsmakers te veronderstellen dat er een zekere afschrikwekkende werking van uitgaat. Zo gaf de voormalige minister van Immigratie en Asiel aan dat vreemdelingendetentie dient te 'prikkelen tot vertrek' (Kamerstukken II 2010/11, 19 637,

1 Er zijn verschillende gronden voor vreemdelingendetentie (zie ook Baudoin, Van der Burgt & Van Kalmthout, 2008). In deze bijdrage ligt de focus op vreemdelingendetentie op grond van artikel 59 van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000), daar dit, in tegenstelling tot de overige gronden voor vreemdelingenbewaring, direct gericht is op uitzetting.

nr. 1396: 17, 22 en 28). Eerdere bewindslieden hebben een soortgelijke suggestie gewekt (zie Leerkes & Broeders, 2010, 2013; Kamerstukken I 2010/11, 19637, nr. 1331). Ook in de Tweede Kamerdebatten rondom de oprichting van de centra voor vreemdelingendetentie werd over vreemdelingendetentie gesproken als een middel om druk te zetten op vreemdelingen die weigeren te zeggen waar ze vandaan komen.² Veel migranten lijken vreemdelingendetentie inderdaad als een straf te ervaren (Kox, 2007; Leerkes, 2009; Staring & Aarts, 2010; Van Alphen, 2011). Om die reden is het, ook los van de intenties van politici en beleidsmakers, interessant om na te gaan of vreemdelingendetentie een afschrikwekkende werking heeft.

In het strafrecht is het gangbaar om 'algemene afschrikking' te onderscheiden van 'speciale afschrikking'. Dat onderscheid lijkt ook bij vreemdelingendetentie van belang (cf. Leerkes & Broeders, 2010, 2013). De idee van algemene afschrikking heeft dan betrekking op de veronderstelling dat een mogelijke vrijheidsontneming potentiële illegale vreemdelingen ervan weerhoudt om migratieregels te overtreden: dat kan bijvoorbeeld zijn dat uitgeprocedeerde asielzoekers Nederland zelf gaan verlaten om een verblijf in vreemdelingendetentie te voorkomen (zie ook Leerkes, Galloway & Kromhout, 2010, 2011). Bij speciale afschrikking gaat het om de mogelijkheid dat gedetineerde vreemdelingen meer gemotiveerd raken om Nederland te verlaten omdat ze verblijf in detentie als iets negatief ervaren.

Tot op heden is er weinig informatie over de eventuele invloed van het verblijf in vreemdelingendetentie op de terugkeer- en vertrekbaarheid van gedetineerde vreemdelingen. De vraag naar de speciale afschrikking van vreemdelingendetentie heeft centraal gestaan in een exploratieve studie uit 2011 waarin 81 gedetineerde migranten in vreemdelingendetentie werden geïnterviewd over de eventuele betekenis van vreemdelingendetentie voor hun terugkeer- en vertrekbaarheid (Kox, 2011). In deze bijdrage reflecteren we op de resultaten van deze studie.

In wat volgt wordt dieper ingegaan op vreemdelingendetentie in Nederland, waarna het zogenoemde afschrikingsconcept en de besluitvorming van migranten ten aanzien van terugkeer worden besproken. Vervolgens is aandacht voor de methoden, de onderzoeksgroep en de resultaten van de studie die aan deze bijdrage ten grondslag ligt. In de conclusie wordt ingegaan op de relevantie van de bevindingen voor de huidige discussie over vreemdelingendetentie, waarbij tevens aandacht is voor de legitimiteit van en mogelijke alternatieven voor vreemdelingendetentie.

Vreemdelingendetentie in Nederland

Volgens schattingen verbleven er in 2009 tussen de 60.667 en 133.624 illegale migranten in Nederland (Van der Heijden, Cruyff & Van Gils, 2011). Dit betreft de laatste jaren in toenemende mate uitgeprocedeerde asielzoekers, maar ook

2 Deze zienswijze is al terug te vinden in 1994 in toenmalige debatten over de oprichting van aparte centra voor vreemdelingendetentie. Zie *Trouw* van 19 oktober 1994, 'Kamer akkoord met detentie asielzoekers'.

andere typen migranten zijn vertegenwoordigd, zoals arbeidsmigranten, migranten die mede vanwege familierelaties met legale ingezetenen naar Nederland zijn gekomen, en min of meer gevestigde migranten die hun verblijfsvergunning hebben verloren vanwege bijvoorbeeld een veroordeling voor een strafbaar feit, het eindigen van het huwelijk of het eindigen van de arbeidsrelatie (De Boom, Leerkes & Engbersen 2011). Migranten, ook wel vreemdelingen genoemd in Nederlandse wet- en regelgeving, kunnen in Nederland op grond van artikel 59 van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw) in bewaring worden gesteld indien aan een aantal criteria wordt voldaan: (1) de inbewaringstelling moet in het belang zijn van de openbare orde of de nationale veiligheid; (2) er moet zicht zijn op uitzetting; en (3) de bewaring moet gerechtvaardigd zijn (Baudoin, Van der Burgt & Van Kalmthout, 2008). De detentie mag, behoudens in specifiek omschreven situaties, zes maanden duren en tot maximaal achttien maanden worden verlengd. De detentie dient te worden opgeheven als de migrant wordt uitgezet naar het land van herkomst of een derde land waar de toegang van de migrant is gegarandeerd, of indien niet meer aan de voorwaarden voor inbewaringstelling wordt voldaan. In dit laatste geval wordt de vreemdeling in Nederland vrijgelaten (in de vreemdelingenketen informeel ook wel 'klinkeren' genoemd).

Migranten verblijven tijdens hun detentie in zogenoemde detentiecentra die speciaal voor de vrijheidsontneming van migranten zijn ingericht. Ten tijde van het onderzoek had Nederland drie detentiecentra waar vreemdelingen op grond van artikel 59 van de Vreemdelingenwet 2000 verbleven, namelijk te Rotterdam, Zaandam en Zeist. In deze detentiecentra is het regime van beperkte gemeenschap uit de Penitentiaire beginselenwet (Pbw) van toepassing. Dit regime houdt in dat gedetineerden op hun cel of in een gemeenschappelijke ruimte verblijven, tenzij er een programma wordt aangeboden. Dit betekent in de regel dat gedetineerden hun cellen kunnen verlaten van 8:00 tot 12:00 uur en van 13:00 tot 17:00 uur en dat zij hun maaltijden in hun cel gebruiken. Indien zij niet op cel verblijven, kunnen zij tijd doorbrengen in de zogenoemde recreatieruimte met onder meer een televisie, gezelschapsspellen, tafeltennis en kookfaciliteiten. Er wordt een programma van ten minste 18 uur per week aangeboden, bestaande uit luchten (1 uur per dag), sport (2 x 45 minuten per week), recreatieve activiteiten (6 uur per week), bibliotheekbezoek (1 uur per week), religieuze bijeenkomsten (1 uur per week) en bezoek (2 uur per week). Er worden geen resocialisatiemogelijkheden zoals werk, onderwijs of trainingen aangeboden: in ruil hiervoor wordt vier uur extra aan inhoudelijke activiteiten aangeboden die binnen het detentiecentrum verder ingevuld kunnen worden (Kamerstukken II 2009/10, 19 637, nr. 1353). De rechten die migranten tijdens het verblijf in vreemdelingendetentie hebben en de beperkingen waaraan zij tijdens het verblijf in het detentiecentrum onderworpen zijn, zijn nader uitgewerkt in de Pbw en lagere wet- en regelgeving. In 2010 verbleven er 8.460 migranten op grond van artikel 59 Vw 2000 in vreemdelingendetentie. Zij waren gemiddeld 74 dagen gedetineerd, variërend van minder dan een week tot achttien maanden. 27% had ten minste één keer eerder in vreemdelingendetentie gezeten (Kox, 2011: 28). In 2011 was de gemiddelde detentieduur iets opgelopen naar 76 dagen (DJI, 2011: 29).

Vreemdelingendetentie als afschrikking?

De idee van afschrikking komt uit het strafrecht en wordt beschouwd als (informeel) doel van het sanctierecht. De filosofen Cesare Beccaria (1764) en Jeremy Bentham (1789) kwamen tijdens de Verlichting met ideeën voor strafrechtshervorming. Zij beschouwden crimineel gedrag als een vrije keuze waarbij rekening wordt gehouden met de kosten en baten van de verschillende opties. Zij veronderstelden dat wetovertredend gedrag achterwege gelaten zou worden indien de kosten hoger zouden zijn dan de baten. De effectiviteit van de (dreiging van de) straf werd volgens hen bepaald door de zekerheid van straf, de snelheid van het opleggen van de straf en de hoogte van de straf. Het heeft aldus een preventieve werking.

Deze preventieve werking kan worden onderscheiden in generale en speciale preventie. Het eerste wil zeggen dat potentiële wetovertreders zich aan de wet houden, omdat ze bang zijn anders gestraft te worden: de mogelijke straf schrikt hen af. Speciale preventie houdt in dat een wetovertreder niet opnieuw een wet zal overtreden door de opgelegde straf. Deze speciale preventie omvat meerdere aspecten. Zo wordt ten eerste iemand tijdelijk uitgeschakeld gedurende een vrijheidsbenemende straf, waardoor zijn mogelijkheden tot het begaan van wetsovertredingen worden beperkt (incapacitatie). Ten tweede wordt de tenuitvoerlegging van de straf, met handhaving van het karakter van de vrijheidsstraf of de vrijheidsbenemende maatregelen, zo veel mogelijk dienstbaar gemaakt aan de voorbereiding op terugkeer van de betrokkene in de samenleving (artikel 2 Pbw). En ten derde dient de straf de betrokkene ervan te weerhouden om nogmaals een wetsovertreding te begaan: de straf dient dermate zwaar te zijn dat deze de betrokkene weerhoudt (afschrikt) van het begaan van een wetsovertreding na zijn vrijlating (Ten Voorde, 2008: 60; Easton & Piper, 2008; De Keijser, 2000). Dat laatste aspect, de speciale afschrikking, staat in deze bijdrage centraal.

Het is niet duidelijk in hoeverre detentie een (speciaal) afschrikwekkende werking heeft. Er is vrij veel onderzoek gedaan naar afschrikking, maar dat onderzoek is met name gericht op geldboetes en niet zozeer op detentie. Criminologisch onderzoek naar de effecten van bestraffing in de vorm van gevangenisstraf suggereert dat detentie niet of nauwelijks tot een lagere recidive leidt (Pratt, 2008; Gaes & Camp, 2010; Wermink et al., 2010; Listwan et al., 2013). Een van de verklaringen hiervoor is dat detentie diverse andere mechanismen triggert die het risico op recidive juist vergroten, zoals stigmatisering (Pager, 2003), differentiële associatie (cf. Wermink et al., 2010) en 'strain' (Listwan et al., 2013). Daarnaast wordt aangenomen dat factoren die criminaliteit bevorderen, zoals sociale ongelijkheid en een gebrek aan informele sociale controle, veelal sterker wegen dan de factoren die door het strafrecht kunnen worden beïnvloed (Anderson, Chiricos & Waldo, 1977; Pratt, 2008).

In tegenstelling tot boetes zijn de kosten van detentie niet primair financieel. Het gaat veeleer om sociale en psychologische kosten die kunnen ontstaan als gevolg van de deprivatie die met detentie gepaard gaat. Er kan daarom worden verondersteld dat een eventuele afschrikwekkende werking van detentie primair zal verlopen via diverse vormen van deprivatie. Zo impliceert detentie een vermindering

van vrijheid en autonomie, een verminderde toegang tot het (oorspronkelijke) sociale netwerk en (in veel gevallen) een lagere levensstandaard. Dergelijke vormen van deprivatie staan in de gevangenis sociologie bekend als de *pains of imprisonment* (Sykes, 1958; Listwan et al., 2013). Omdat de omstandigheden in de centra voor vreemdelingendetentie sterk lijken op reguliere gevangenschappen, valt te verwachten dat administratief gedetineerde vreemdelingen soortgelijke *pains* zullen ervaren. Wel moet daarbij worden aangetekend dat de detentie niet voor alle gedetineerde illegale vreemdelingen in alle opzichten een achteruitgang blijkt te betekenen: uit diepte-interviews die in het verleden in een detentiecentrum zijn gehouden, kwam naar voren dat sterk gemarginaliseerde vreemdelingen de centra in sommige opzichten (zoals medische zorg en huisvesting) prefereren boven de omstandigheden waarmee ze buiten detentie worden geconfronteerd (Leerkes, 2006, 2009).

Besluitvorming ten aanzien van terugkeer

Er is veel onderzoek verricht naar de besluitvormingsprocessen van migranten ten aanzien van terugkeer. Dit laat zien dat hierbinnen veel verschillende factoren op zowel micro- als macroniveau een rol spelen. Dit betreft bijvoorbeeld persoonlijke, sociale en gezondheidsaspecten, maar ook de politieke, de economische en/of de veiligheidssituatie in zowel het bestemmingsland als het herkomstland. Niet zelden lopen deze door elkaar heen. De verschillende motieven die een rol kunnen spelen in het besluitvormingsproces zijn gecategoriseerd in factoren die maken dat migranten het bestemmingsland willen verlaten, factoren die maken dat migranten terug wensen te gaan naar hun herkomstland, factoren die maken dat migranten al dan niet illegaal in het bestemmingsland wensen te blijven en factoren die migranten ervan weerhouden om terug te keren naar het herkomstland. Een combinatie van deze factoren maakt dat een migrant terug wil naar zijn herkomstland, wil blijven in het bestemmingsland of juist wil doormigreren naar een derde land. Deze factoren zijn echter tijd- en persoonsgebonden en liggen veelal buiten de invloedssfeer van de overheid (Black et al., 2004; Van Wijk, 2008; Leerkes et al., 2010).

In 2004 is een uitgebreide studie verschenen over de terugkeerbereidheid en -mogelijkheden van migranten in vreemdelingendetentie (Van Kalmthout et al., 2004). Daarbij is verkend hoe gedetineerde migranten tegen terugkeer aankeken en in hoeverre bepaalde pilots op het gebied van re-integratieondersteuning de terugkeerbereidheid van gedetineerden vergrootten. De meeste gedetineerden die werden bevraagd, bleken niet (op korte termijn) te willen terugkeren naar hun land van herkomst, wat volgens Van Kalmthout et al. een belangrijke belemmerende factor vormde om terugkeer te realiseren. Het verblijf in vreemdelingendetentie zou de positie van migranten in detentie ten opzichte van terugkeer nauwelijks veranderen: slechts een klein aantal migranten wilde terug naar het herkomstland. Dit verbaasde de onderzoekers niet, aangezien er, behoudens experimentele cursussen in de penitentiaire inrichting te Tilburg, weinig in de

Mieke Kox & Arjen Leerkes

detentiecentra werd gedaan om de terugkeerbereidheid van migranten te stimuleren (Van Kalmthout et al., 2004).

In deze studie van Van Kalmthout et al. is de afschrikwekkende werking niet expliciet onderzocht. Daarnaast zijn er sinds de publicatie van deze studie meerdere maatregelen getroffen en hebben meerdere ontwikkelingen plaatsgevonden om terugkeer vanuit vreemdelingendetentie te bevorderen en de medewerkingsbereidheid van migranten in detentie te stimuleren. Dit betreft onder meer de instelling van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) in 2007 om de terugkeer van migranten te realiseren, de start van het project Assisted Voluntary Return from Detention (AVRD) in 2007 om migranten zelfstandig met hulp van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) vanuit detentie te laten terugkeren, de inwerkingtreding van de zogenoemde Europese terugkeerrichtlijn eind 2010 met nadere bepalingen ten aanzien van de inbewaringstelling, de detentieduur en de detentieomstandigheden, en de zogenoemde heroriëntatie van het regime in vreemdelingendetentie (zie ook Kox, 2011: 39-40).

Een studie naar de afschrikwekkende werking van vreemdelingendetentie

De IOM zag tegenstrijdigheden in het vorenstaande: aan de ene kant zou de terugkeerbereidheid van migranten lastig middels overheidsbeleid te beïnvloeden zijn en zou deze weinig gestimuleerd worden tijdens het verblijf in vreemdelingendetentie, maar aan de andere kant werd vreemdelingendetentie als dermate punitief beschouwd, dat het af zou moeten schrikken om het illegaal verblijf in Nederland voort te zetten. De IOM wilde daarom weten of het verblijf in vreemdelingendetentie invloed heeft op de terugkeerbereidheid van migranten in detentie, en tevens of dit verblijf door hen als dusdanig afschrikwekkend wordt beschouwd dat zij Nederland willen verlaten. Zij heeft daarom de studie die aan deze bijdrage ten grondslag ligt, geïnitieerd (Kox, 2011). De eerste auteur is aangenomen om dit onderzoek uit te voeren, de tweede auteur was als lid van de begeleidingscommissie bij het onderzoek betrokken, ondersteunde bij het afnemen van de interviews en dacht mee bij de analyse.

Methoden

Gedurende het onderzoek zijn verschillende methoden gebruikt: literatuuronderzoek, semigestructureerde interviews en kleinschalig dossieronderzoek. Na het literatuuronderzoek naar vreemdelingendetentie en de besluitvorming van migranten ten aanzien van terugkeer, zijn er door meerdere interviewers semigestructureerde interviews afgenomen met 88 migranten die op grond van artikel 59 Vw in de detentiecentra Rotterdam, Zaandam en Zeist verbleven.³ Deze migranten zijn willekeurig geselecteerd aan de hand van de bevolkingslijsten van

3 Het gaat naast de auteurs om de volgende interviewers: Zia Gulam, Solomon Desta, Karel van Driel, Daniël Hardenbol, Sanja Heric, Anke Lenaers, Claver Ndikumana, Hafsa Warraich, Euphem Yamuremye and Pauline Yick. Dit zijn medewerkers van de IOM enerzijds en studenten van de Master Grootstedelijke vraagstukken van de opleiding Sociologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam anderzijds.

28 april 2011 met in totaal 1.068 migranten. De geselecteerden werden door medewerkers van de IOM die in de detentiecentra werkzaam zijn om zelfstandige terugkeer te faciliteren geïnformeerd over het onderzoek en gevraagd of ze hieraan wilden deelnemen.⁴ Bij instemming met het onderzoek is door deze IOM-medewerkers achtergrondinformatie over de familie van de vreemdeling, de detentie-ervaring en de voortgang in het uitzetproces van de respondent genoteerd.

Het bleek niet eenvoudig voldoende respondenten te vinden. Dit was vooraf verwacht en om deze reden was bij voorbaat een dubbele selectie gemaakt. De omvang van deze dubbele selectie bleek echter nog niet voldoende. In een later stadium zijn daarom nogmaals migranten willekeurig geselecteerd en benaderd voor medewerking aan het onderzoek. Dit bracht het totaal aantal geselecteerde migranten op 273: 88 migranten van deze selectie zijn daadwerkelijk geïnterviewd, 144 migranten konden of wilden niet aan het onderzoek deelnemen. Dit had meerdere oorzaken. Zo wilden niet alle benaderde migranten geïnterviewd worden wegens de emotionele belasting van een interview of het gebrek aan vertrouwen in het onderzoek of in mensen die zij niet kenden (51). Daarnaast waren sommigen migranten al uit detentie ontslagen voordat het interview kon plaatsvinden (48). Verder speelden taalproblemen hierbij een rol (30) en waren er logistieke belemmeringen doordat mensen tijdelijk niet in de inrichting aanwezig waren wegens onder meer afspraken in het ziekenhuis of bij de rechtbank (15). Tot slot zijn 41 van de geselecteerde migranten niet meer benaderd, aangezien de interviews nauwelijks meer nieuwe informatie opleverden: het verzadigingspunt was bereikt.

Het onderzoek heeft uiteindelijk 81 bruikbare interviews opgeleverd, gelijkelijk verspreid over de verschillende detentiecentra. Zeven interviews bleken niet bruikbaar voor het onderzoek: dit betrof enerzijds interviews die voortijdig afgebroken werden omdat het interview belemmerd werd door communicatieproblemen of omdat de respondent vanwege de emotionele belasting niet met het interview verder wilde gaan, anderzijds bleek bij een enkel interview dat veel vragen onbeantwoord waren gebleven, waardoor dit interview onvoldoende informatie bevatte om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden.

Tijdens de interviews zijn de respondenten bevraagd over hun situatie in het herkomstland en Nederland, het verblijf in detentie, hun houding ten aanzien van terugkeer en verblijf in Nederland en de eventuele invloed van het verblijf in detentie hierop. Ook werd de respondenten gevraagd hoe ze aankeken tegen de aanwezigheid van IOM in de centra en hoe zij hun toekomst zagen. De interviews zijn afgenomen in tien verschillende talen en vijf interviews zijn met behulp van de tolkentelefoon afgenomen. Doorgaans gebeurde dit door één interviewer, soms waren er twee interviewers. De interviews vonden plaats in mei, juni en juli 2011 in de spreekkamers van de detentiecentra. Deze duurden variërend van 45 minuten tot 3 uur.

4 Het gaat om de volgende medewerkers: Eric van den Boom, Claver Ndikumana, Ard Venhuizen en Euphrem Yamuremye.

De respondenten is voorafgaand aan het onderzoek anonimiteit toegezegd. Het is echter bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en de DT&V bekend welke migranten aan het onderzoek hebben meegewerkt, aangezien de respondenten in de detentiesetting en op afspraak geïnterviewd moesten worden. Om te voorkomen dat de gebruikte interviewcitataten tot specifieke migranten herleidbaar zijn, is ervoor gekozen om specifieke informatie niet in deze bijdrage op te nemen of om specifieke gegevens als herkomstland of geboortjaar uit het citaat te halen.

Tot slot heeft kleinschalig dossieronderzoek plaatsgevonden. In eerste instantie zijn de dossiers van de respondenten bij de IOM bekeken om te zien of zij in een IOM-terugkeerprocedure zaten (of hadden gezeten) en wat de stand van zaken met betrekking tot deze procedure was. Daarnaast zijn de dossiers van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) geraadpleegd om meer informatie van de respondenten te verkrijgen over hun verblijfsstatus, eerdere inbewaringstellingen en dergelijke. Deze informatie diende vooral ter aanvulling van de verhalen van de geïnterviewde migranten. Vervolgens is nog informatie van de DT&V verkregen: dit betrof informatie over de status van de respondenten op 22 augustus 2011, de procedures van de DT&V en de vertrekcijfers vanuit vreemdelingendetentie.

De onderzoeksgroep

Er zijn in totaal 73 mannen en 8 vrouwen geïnterviewd. Hun gemiddelde leeftijd was 34 jaar en varieerde van 18 tot 67 jaar. Zij kwamen uit 36 verschillende landen, vooral uit landen in Noord-Afrika, West-Afrika, Zuid/Zuidwest-Azië, het Midden-Oosten en Latijns-Amerika (voornamelijk Suriname). Bijna de helft van de respondenten heeft in het verleden één of meerdere keren asiel gevraagd, 20% heeft in het verleden een reguliere verblijfsvergunning gevraagd, en ruim een kwart van de respondenten heeft nooit een verblijfsvergunning aangevraagd. Een kleine groep van de geïnterviewden heeft in het verleden een verblijfsvergunning gehad die is verlopen of ingetrokken. Op het moment van onderzoek verbleven vrijwel alle respondenten illegaal in Nederland: vier respondenten waren nog in een procedure voor rechtmatig verblijf verwikkeld en één respondent had nog rechtmatig verblijf.

De duur van het legaal verblijf van de respondenten liep uiteen van een paar dagen tot 32 jaar met een gemiddelde van ongeveer 8 jaar. De duur van het illegaal verblijf van de respondenten liep uiteen van een dag tot 24 jaar met een gemiddelde van ongeveer 3,5 jaar. De respondenten waren om uiteenlopende redenen in aanraking gekomen met de politie en overgebracht naar een politiebureau alvorens zij naar een detentiecentrum zijn overgeplaatst: bij het merendeel ging het om een aanhouding wegens illegaal verblijf, bij anderen was er sprake van een verdenking van een strafbaar feit. Ten tijde van de interviews verbleven de respondenten variërend van een paar dagen tot 15 maanden in vreemdelingendetentie. Voor 56% was dit de eerste keer, 44% was al eens eerder administratief gedetineerd geweest. Het aantal inbewaringstellingen varieerde van twee tot en met acht keer. Alle migranten die meer dan vijf keer gedetineerd waren, waren zozeggd ongewenst verklaard. In totaal was 21% van de onder-

zoeksgroep ongewenst verklaard, terwijl er voor 6% van de onderzoeksgroep een verzoek tot ongewenstverklaring was ingediend.

De onderzoeksgroep is op deze manier in kaart gebracht om deze, met het oog op het vaststellen van de representativiteit, met de gehele vreemdelingendetentiepopulatie in 2010 te vergelijken. De samenstelling van de onderzoeksgroep naar geslacht en leeftijd blijkt redelijk in overeenstemming te zijn met de populatie. Dat geldt niet voor de nationaliteit: migranten uit Somalië, Georgië, Algerije, Ghana en Eritrea zijn ondervertegenwoordigd in de onderzoeksgroep. De respondenten lijken bovendien wat vaker en langer gedetineerd te zijn dan gemiddeld in de totale vreemdelingendetentiepopulatie in 2010. En tot slot zijn er wat meer ongewenst verklaarde migranten in de onderzoeksgroep dan in de gehele vreemdelingendetentiepopulatie (DJI, 2011).

Deze verschillen kunnen van invloed zijn op de representativiteit van de onderzoeksgroep, maar het is niet direct te zeggen wat deze invloed zal zijn. Er bestaat een risico op een zekere overschatting van de afschrikwekkende werking van vreemdelingendetentie: respondenten kunnen er belang bij hebben gehad om de indruk te wekken dat ze aan de uitzetting meewerken. Om dit risico te beperken, is gekozen voor relatief open interviews, waarbij zo veel mogelijk is getracht om een sfeer van vertrouwelijkheid te creëren: voordat 'gevoelige' vragen over terugkeer werden gesteld, kregen respondenten de gelegenheid om in hun eigen woorden te vertellen waarom ze waren gemigreerd, hoe hun situatie in Nederland was geweest en hoe zij de detentie ervoeren. Ook is niet expliciet gevraagd naar de medewerking aan de uitzettingsprocedure, maar naar (eventuele veranderingen in) de houding ten aanzien van terugkeer en vertrek. Tegelijkertijd impliceert het gegeven dat de respondenten wat vaker en langer dan gemiddeld in vreemdelingendetentie hadden gezeten dat het afschrikwekkende effect van vreemdelingendetentie in deze studie mogelijksterwijs enigszins is onderschat. Wellicht dat migranten voor wie het verblijf in vreemdelingendetentie een afschrikwekkende werking had gemiddeld korter in vreemdelingendetentie verbleven (aangezien zij in sterkere mate meewerkten aan het uitzetproces), waardoor zij een verlaagde kans hadden om te worden geïnterviewd. Vanwege de genoemde beperkingen moet het onderzoek dan ook vooral als indicatief worden beschouwd.

Migratiemotieven

De geïnterviewde migranten kunnen op basis van hun migratiemotief en de ontwikkelingen die zij hebben doorgemaakt vanaf hun verblijf in het land van herkomst tot aan het verblijf in vreemdelingendetentie in drie categorieën worden ingedeeld. Deze categorieën worden in het vervolg uiteengezet, waarbij tevens wordt aangegeven hoe de detentieomstandigheden door de respondenten werden ervaren.

Veiligheidsoverwegingen

De eerste categorie bestaat uit migranten die vertelden het land van herkomst te hebben verlaten om veiligheidsredenen. Dit was de grootste groep. Zij waren over

Mieke Kox & Arjen Leerkes

het algemeen afkomstig uit landen die worden of werden geteisterd door oorlog of andere vormen van geweld. Ze gaven aan dat ze hun land verlieten omdat ze zich er niet veilig voelden. Zo ook een Afrikaanse man die als volgt vertelt:

‘Door de spanningen wilde ik weg uit (...). Het maakte me totaal niet uit waarheen ik ging. Het had ook een Arabisch land kunnen zijn, of welk land dan ook in Europa. Het is puur toeval dat ik in Nederland ben gekomen. Er was iemand met een vrachtschip die naar Nederland ging. Met een aantal koeien heb ik mijn overtocht kunnen betalen.’ (18)

Deze respondenten stelden dat hun leven in gevaar was. Een Aziatische man beschrijft dit als volgt:

‘Ik heb mijn land van herkomst verlaten vanwege politieke problemen. Er dreigde gevaar voor mijn leven vanwege mijn politieke activiteiten.’ (10)

Deze respondenten rapporteerden dat ze in andere opzichten doorgaans tevreden waren met hun leven in hun land van herkomst. Zo ook een Aziatische vrouw:

‘Ik wilde (...) helemaal niet verlaten, het is de situatie waar ik voor ben gevlucht. Waarom zou ik ook naar het buitenland gaan als mijn leven in (...) prima was. Ik had een goede baan, woonde goed. Ik heb helemaal geen reden om naar Nederland te gaan.’ (81)

Deze migranten vroegen meestal asiel in Nederland: sommige aanvragen resulteerden in een verblijfsvergunning, andere werden afgewezen. Uiteindelijk verbleven zij allen voor een kortere of een langere tijd illegaal in Nederland. Hier zijn hun levensomstandigheden gelijk gebleven of verslechterd in vergelijking met hun omstandigheden in hun landen van herkomst. Daarnaast hadden ze veelal geen stevige sociale netwerken om op terug te vallen. Echter, ze voelden zich veiliger, wat belangrijk was voor deze groep respondenten. Dit komt onder meer naar voren in het verhaal van een Afrikaanse man:

‘Ik was gelukkig. Ik hoefde niet te stelen en ik had eten. Dat is alles wat een asielzoeker wil. Gewoon een klein broodje krijgen is genoeg. [vraag naar verschil met Afrika] Je kunt Afrika niet met Europa vergelijken. Ik voel me hier beter als ik veilig ben en niets heb, dan dat ik in Afrika ben en een miljoen heb. Veiligheid is het belangrijkste want anders heb je niets aan geld.’ (6)

Het gevoel van veiligheid veranderde toen zij werden gearresteerd en in vreemdelingenbewaring kwamen: respondenten vertelden zich hier minder veilig te voelen.

Veel respondenten die aangaven hun land van herkomst uit veiligheidsoverwegingen te hebben verlaten, hekelden de sobere detentieomstandigheden. Dit maakte het moeilijk het verblijf in detentie te aanvaarden, zoals ook het verhaal van een Afrikaanse man laat zien:

‘De omstandigheden zijn zwaar. Het moeilijkste van alles is dat ik niks fout heb gedaan en toch wordt opgesloten als een crimineel. Ik merk dit ook aan de anderen hier. Je kan het van binnen niet begrijpen dat je maanden achterheen wordt opgesloten en behandeld als een misdadiger. Als ik echt iets had misdaan, zou ik deze situatie kunnen accepteren. Nu is dat echter onmogelijk. Er zijn jongens die helemaal gek worden hier. Ze komen naakt hun kamer uit of doen andere rare dingen. Ze draaien helemaal door. Gelukkig ben ik wel vrij sterk, maar vaak huil ik ook diep van binnen over de situatie.’ (18)

Economische overwegingen

De tweede categorie respondenten, tevens een substantiële groep, bestaat uit migranten die vanwege economische aspecten besloten hun herkomstland te verlaten. Deze respondenten kwamen merendeels uit landen waar voor hen weinig economische kansen waren. Zij waren doorgaans ontevreden over hun sociaal-economische leefomstandigheden en besloten, al dan niet tijdelijk, te emigreren. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het verhaal van een Noord-Afrikaanse man:

‘Ik ben in 1991 uit (...) weggegaan vanwege economische redenen. Er was geen werk en we hadden weinig geld. Ik kom uit een ambtenarenfamilie en ambtenaren in (...) krijgen ambtenaren niet goed betaald. Daarom hadden we alles tekort. Dat is nog steeds hetzelfde. De jongeren hebben nog steeds het beeld dat het in Europa veel beter is dan in (...). Ik had een buurman. Hij werd de Hollander genoemd. Die man was op jonge leeftijd naar Nederland vertrokken en weer teruggekomen. Hij vertelde altijd positieve verhalen over Nederland. Hij was erg enthousiast. (...) Daarom wilde ik het ook in Nederland proberen. Dat had ook met mijn familie te maken. Ik had meegemaakt dat we in slechte omstandigheden moesten leven. Dat wilde ik anders aanpakken en daarom ging ik naar Nederland. Ik dacht dat dat zou gaan lukken.’ (23)

Deze respondenten zijn naar Nederland gekomen in de hoop hier een betere levensstandaard te realiseren. Een deel bleek hierin te zijn geslaagd, een ander deel niet: hun levensomstandigheden bleven gelijk of verslechterden ten opzichte van de omstandigheden in hun land van herkomst. Zo laat het verhaal van een Aziatische man zien dat het leven in de illegaliteit in Nederland lastig kan zijn:

‘If I have money, I’ll rent a place. When I don’t have money I’ll either stay at friends’ places or at the train station.’ (30)

Uiteindelijk zijn zij allen aangehouden en overgebracht naar vreemdelingendetentie.

Hier ondervonden zij moeilijkheden met de detentieomstandigheden, zoals ook naar voren komt in het verhaal van een Europese man. Hij vertelde:

‘Het is verschrikkelijk. Eén middag in vrijheid is zoveel meer waard dan 100 dagen in de gevangenis. Ik kan hier niets doen. Ik zit gemiddeld 15 uur

Mieke Kox & Arjen Leerkes

per dag op mijn kamer niets te doen. Ik kijk wat tv en dat is het. Het is heel moeilijk als je vrijheid van je wordt afgenomen.’ (46)

Sociale overwegingen

De derde en kleinste categorie respondenten bestaat uit migranten die hun land van herkomst om sociale redenen hebben verlaten. Zij waren vaak, maar niet per definitie, afkomstig uit landen die bekend staan om hun migrantengemeenschappen in Nederland. Deze respondenten kwamen veelal (mede) naar Nederland in het voetspoor van een partner, familie en/of vrienden in Nederland. Zo ook een Surinaamse man:

‘Mijn hele familie woont in Nederland: mijn moeder, mijn zes broers en mijn vijf zussen. Mijn oudste zus is in 1969 als eerste naar Nederland gegaan. Ik was toen acht jaar oud. Zelf ben ik 2001 naar Nederland gekomen. De rest is in de tussentijd hier gekomen. Ik wilde niet alleen achterblijven toen mijn huwelijk op de klippen liep. Ik had liefdesverdriet en wilde niet alleen zijn. Want waarom zou ik alleen achter blijven?’ (3)

Doorgaans waren deze migranten tevreden met hun levensomstandigheden in hun land van herkomst, maar dit veranderde niet zelden in Nederland, waar hun levensomstandigheden uiteenliepen van een sterke verbetering tot een achteruitgang. Doorgaans hadden de betreffende respondenten in geval van nood echter een relatief sterk sociaal netwerk om op terug te vallen. Zo vertelt een man uit het Midden-Oosten bijvoorbeeld:

‘My friends helped me because I haven’t had a job since last year.’ (27)

Ook deze respondenten zijn uiteindelijk in vreemdelingendetentie geplaatst. De impact van de arrestatie en de inbewaringstelling varieerden, maar vrijwel al deze respondenten beoordeelden de detentieomstandigheden als zwaar. Zo ook een Noord-Afrikaanse man:

‘Voor mij is het een hel. Het is zonde van mijn tijd en de omstandigheden zijn verschrikkelijk. Het eten stinkt en je kunt om niets in OBS [afzonderingscel] terecht komen. Er is geen respect voor ons. Ook slaat het nergens op dat alle geloven bij elkaar worden gestopt. Ik wil niet met varkensvlees geconfronteerd worden in mijn keuken.’ (71)

Besluitvorming ten aanzien van terugkeer

Bovenstaande categorisering is niet alleen aangebracht om het leven van de geïnterviewde migranten in beeld te brengen, maar ook omdat het migratiemotief en het traject dat de gedetineerde vanaf het moment van migratie had doorlopen in verband bleken te staan met de terugkeerbereidheid en eventuele veranderingen hierin. De besluitvormingsprocessen van de geïnterviewde migranten ten aanzien

van terugkeer vertoonden grote gelijkenissen met de besluitvormingsprocessen van migranten buiten detentie, zoals deze in eerdergenoemd onderzoek naar voren zijn gekomen (Black et al., 2004; Van Wijk, 2008; Leerkes et al., 2010). Het verblijf in vreemdelingendetentie vormde echter een extra factor in het besluitvormingsproces. Deze factor was niet voor alle respondenten even zwaarwegend, waardoor de invloed van het verblijf in vreemdelingendetentie op de terugkeer- en vertrekbaarheid van de respondenten uiteenliep.

Geen terugkeerbereidheid

De helft van de geïnterviewde migranten was tijdens het verblijf in vreemdelingendetentie niet bereid terug te keren naar het herkomstland of een ander land waar toelating gegarandeerd werd. Dit gebrek aan terugkeerbereidheid werd veroorzaakt door verschillende factoren. Het betrof enerzijds factoren op macro-niveau, zoals het gebrek aan veiligheid of het gebrek aan economische mogelijkheden in het herkomstland, die deze respondenten ertoe hadden aangezet hun herkomstland te verlaten. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het verhaal van een vrouw uit het Midden-Oosten:

‘Ik heb er wel over nagedacht. Soms. Ik heb mijn kinderen daar en die mis ik heel erg. Ik hoor hun stemmen en zie hun gezichten voor me. Ik wil niets liever dan bij hen zijn. Aan de andere kant is terugkeer niet mogelijk. Ik kan niet terug naar huis vanwege de problemen met mijn man en er is geen andere plek waar ik veilig naar toe kan gaan. Bovendien ben ik christen geworden. Als christen is het niet veilig om naar een land te gaan van moslims. Daardoor is terugkeer geen optie ook al is het gemis van mijn kinderen enorm. Maar ik vrees te veel voor mijn veiligheid.’ (65)

Het is tevens terug te zien in het relaas van een Europese man:

‘Ik heb het goed in Nederland. Ik wil niet terug. In (...) kan ik niet werken en kan ik geen geld verdienen. Ik wil in Nederland blijven om te werken, en niet naar een ander land of mijn eigen land. Ik ken Nederland en ik heb hier mijn familie, mijn zusje en mijn vrienden. Ik wil hier werken.’ (4)

Anderzijds betrof het factoren op microniveau, zoals het niet hebben van een sociaal netwerk in het land van herkomst, het hebben van een partner en/of kinderen in Nederland of gezondheidsproblemen, die samenhangen met de ontwikkelingen tijdens het verblijf in Nederland. Deze afweging is onder meer terug te zien in het verhaal van een Surinaamse man:

‘Mijn vrouw en kind zijn hier. Ik wil mijn kind de keuze laten maken als ze oud genoeg is, zodat ze zelf kan beslissen waar te wonen en waar te zijn. Ik heb mijn stekkie hier want ik leef al heel lang hier. Ik weet dat Nederland niet het land van melk en honing is en dat het niet makkelijk is, maar ik word (...) en wil mijn leven hier niet zomaar opgeven. (...) Het hangt van mijn vrouw en mijn kind af. Zij mogen straks de keuze maken.’ (3)

Mieke Kox & Arjen Leerkes

Ook uit het verhaal van een man uit de Kaukasus komen factoren op microniveau naar voren:

‘Ik ben ziek. Eerst wil ik behandeld worden en genezen zijn. Pas dan maak ik een andere beslissing.’ (29)

Het merendeel van de respondenten die tijdens het verblijf in vreemdelingendetentie Nederland niet wilden verlaten, heeft de detentieomstandigheden als zwaar ervaren. In hun verhalen werd gewag gemaakt van verschillende vormen van deprivatie. Zo laat het verhaal van een Noord-Afrikaanse man zien dat hij zijn vrijheid en zijn autonomie mist en dat hij de vrijheidsontneming niet legitiem acht. Deze man vertelt als volgt:

‘Het is hier slecht. Ik krijg niet genoeg eten en moet daarom zelf boodschappen doen. Maar je krijgt maar 10,- per week, dus dat is niet genoeg. We zitten van vijf uur ’s avonds tot kwart over acht de volgende ochtend op cel. Dat is bijna 15 uur. Daar word ik gek van: ik heb niets gedaan, waarom zit ik hier? Ik ben geen Willem Holleeder. Ik vind het raar. Ik ben een mens, ik heb ook gevoel. En dan zit ik hier op mijn cel. Als je niet op cel bent, ben je veel op de afdeling. Daar zijn steeds dezelfde mensen. Sommigen hebben schijt aan iedereen. Zij houden bijvoorbeeld geen rekening met je als je in de keuken bezig bent. Ik wil geen ruzie. Ik bang dat ze me slaan als ik er wat van zeg. Ik ben ook gewoon een man. Ik mis mijn vrijheid en mijn telefoon.’ (2)

Ondanks deze zogenoemde *pains of imprisonment* was terugkeer geen optie voor deze respondenten: zij wilden de tijd in vreemdelingendetentie, ongeacht de zwaarte van de omstandigheden, uitzitten en na het ontslag uit detentie het verblijf in Nederland legaal dan wel illegaal continueren.

Geen terugkeerbereidheid, wel vertrekbaarheid

De tweede grootste groep respondenten wilde niet terugkeren naar het herkomstland tijdens het verblijf in detentie, maar zij wilden Nederland wel verlaten. De helft van deze groep wilde Nederland verlaten vanwege het verblijf in vreemdelingendetentie: dit werd als dermate zwaar en illegitiem ervaren en dit bemoeilijkte het illegaal verblijf in Nederland op zodanige wijze dat zij weg wilden uit Nederland. Dit komt bijvoorbeeld naar voren in het verhaal van een Afrikaanse man:

‘Door mijn verblijf in detentie weet ik dat ik niet in Nederland wil blijven. Hier is het veel te lastig om illegaal te leven. Ik wil niet voor een derde keer worden opgepakt. Ik wil ook nooit meer terug naar (...). Ik wil mijn vrouw niet alleen laten. Ik heb voor haar gekozen en je weet hoe Arabische mannen zijn. Ze nemen hun verplichtingen naar hun vrouw en het huwelijk zeer serieus. Het belangrijkste voor mij is dat ik bij haar ben. Zij wil niet naar mijn land door de cultuur. Ze is bepaalde vrijheden gewend, dus voor haar is dat geen optie.’ (17)

Ook het verhaal van een Noord-Afrikaanse man laat het gebrek aan autonomie tijdens en legitimiteit van de vrijheidsontneming zien:

‘Het is verschrikkelijk. Eén middag in vrijheid is zoveel meer waard dan 100 dagen in de gevangenis. Ik kan hier niets doen. Ik zit gemiddeld 15 uur per dag op mijn kamer niets te doen. Ik kijk wat tv en dat is het. Het is heel moeilijk als je vrijheid van je wordt afgenomen. (...) Het is abnormaal dat sommigen 10 maanden worden vastgehouden voor het feit dat ze geen pasje hebben. Ik kan leven met een paar dagen gevangenis of een boete, maar 10 maanden staat toch niet in verhouding! (...) Als ik vrij kom ga ik linea recta naar Duitsland, naar mijn vrouw.’ (46)

Deze respondenten wilden echter niet terug naar het herkomstland, omdat zij daar vreesden voor hun veiligheid of geen mogelijkheden zagen om een leven op te bouwen, redenen waarom zij het herkomstland verlaten hadden. Zij gaven er daarom de voorkeur aan om (illegaal) door te migreren naar een derde land en na opheffing van de vreemdelingendetentie het land alsnog te verlaten. Een Aziatische man vertelt:

‘Mijn problemen in (...) zijn nog niet opgelost. Daarom wil ik niet terug. Of ik weg wil uit Nederland? Ja, Ik wil weg uit Nederland. Ik wil naar Denemarken. Op dit moment wil ik niet terug naar (...). De overheid heeft nog een dossier over mij en ik ben bang voor represailles.’ (34)

De andere helft van de respondenten die Nederland wilden verlaten, was voor het verblijf in vreemdelingendetentie al voornemens om (illegaal) naar een derde land te migreren. Dit komt bijvoorbeeld naar voren in het verhaal van een Aziatische man:

‘Nadat mijn asielverzoek afgewezen was door de IND en de rechtbank, kreeg ik 28 dagen de tijd om Nederland te verlaten. Ik besloot weg te gaan uit Nederland en naar Duitsland te gaan. Op weg naar Duitsland, bij de grens tussen Nederland en Duitsland, werd ik gearresteerd omdat ik geen papieren had. (...) Het verblijf in detentie heeft mijn plannen om Nederland te verlaten niet veranderd. Voordat ik gearresteerd was, had ik al besloten het land te verlaten. En ik zal Nederland verlaten zodra de Nederlandse autoriteiten me vrijlaten uit het detentiecentrum, maar ik ga niet terug naar mijn land vanwege de redenen die ik eerder al noemde.’ (52)

Het verblijf in detentie, dat ook door deze respondenten als zwaar werd ervaren, heeft hier geen rol in gespeeld, aangezien deze keuze al voor de inbewaringstelling was gemaakt. Het maakte echter wel dat de plannen uitgesteld moesten worden, aangezien deze niet vanuit het detentiecentrum te realiseren waren.

Mieke Kox & Arjen Leerkes

Twijfels

Een minderheid van de geïnterviewde migranten twijfelde over hun toekomst: zij wisten niet of ze (illegaal) in Nederland wilden blijven of dat ze Nederland wilden verlaten om naar het herkomstland of een derde land te gaan. Deze twijfel was veelal ontstaan door het verblijf in detentie, al dan niet in combinatie met andere factoren. Een jonge vrouw vertelt hierover:

‘Ik heb eerder weleens gedacht aan terugkeer, maar dat was maar een kort ogenblik. (...) Hier denk ik er anders over na. Ik word ook tot nadenken aanzet. DT&V vraagt me constant om terug te keren. Ik weet dat het ook hun werk is, maar ik weet het zelf ook niet wat ik wil doen. Op dit moment denk ik wel na over de toekomst, ik wil ooit trouwen en kinderen krijgen. Als ik in Nederland blijf zonder papieren kan dat niet. Daarom denk ik ook na over terugkeer. Op dit moment ben ik erg in de war over wat ik nu precies wil. Ik weet dat de Nederlandse overheid me niet levenslang gevangen kan houden. Ik ben nu (...) en moet toch eens nadenken over wat ik echt wil. Ik weet ook niet wat ik moet doen als ik vrijgelaten word. Het kan natuurlijk ook niet zo zijn dat ik een paar dagen vrijgelaten word en dan weer opgepakt word. Zo kan mijn leven er toch niet uitzien?’ (80)

Ook het verhaal van een Aziatische man laat dit zien:

‘Ik heb pas over terugkeer nagedacht toen ik de eerste keer in detentie kwam. Maar ik wist niet wat ik moest doen: ik heb daar niets en daarom wilde ik niet terug. (...) Ik ben bang dat dit door blijft gaan hier. Ik wil niet in die carrousel komen. Dan gaat je leven aan je voorbij zonder dat je iets kunt doen en dat je iets kunt opbouwen. Daar heb ik geen zin in. Dat is verspilde tijd en ik ben al (...).’ (5)

De omstandigheden in de detentiecentra werden veelal als zwaar ervaren en er was zeker sprake van deprivatie van onder meer faciliteiten en inkomsten, maar de vrijheidsontneming werd relatief vaak als legitiem ervaren: de respondenten hadden ondanks de als zwaar ervaren omstandigheden relatief veel begrip voor hun inbewaringstelling. Zo ook een Noord-Afrikaanse man:

‘Het is hier heel slecht. Dat heeft met de lucht te maken. Er zijn ramen die niet open kunnen waardoor we het hier niet kunnen luchten. De ventilatie werkt niet waardoor er geen frisse lucht in kan. De vieze lucht, van zweet en eten, kan hierdoor niet weg. Die blijft hangen waardoor het hier niet fris is. En het eten. Dat is niet lekker maar je moet het wel eten. Je hebt geen andere keus want bestellen is te duur. Je krijgt 10,- euro per week en dus moet je kiezen voor roken, bellen of eten. (...) Ik vind dat ze mensen moeten vasthouden totdat ze uitgezet worden. En als dat niet lukt, moet er een andere oplossing gegeven worden. Dan moeten mensen zelf terug kunnen reizen of hier blijven.’ (23)

Het (herhaalde) verblijf in vreemdelingendetentie veroorzaakte twijfels over de toekomst: het maakte deze respondenten duidelijk dat ze weinig mogelijkheden hadden om een leven in Nederland op te bouwen, maar deze mogelijkheden waren in het herkomstland ook beperkt. Het was voor hen kiezen tussen twee, of misschien zelfs drie, kwaden.

Tot slot waren er respondenten binnen deze groep die voorafgaand aan het verblijf in vreemdelingendetentie al twijfelden over hun toekomst, en die tijdens het verblijf in het detentiecentrum nog steeds met twijfel vervuld waren. Deze respondenten vertelden niet te weten of zij in Nederland wilden blijven, of zij door wilden migreren naar een derde land of dat zij wilden terugkeren naar het herkomstland. Dit dilemma is terug te zien in het verhaal van een Aziatische man:

'I do miss home, but I cannot go home without money. (...) I haven't decided anything yet.' (15)

Dit betrof migranten die vanwege economische motieven hun herkomstland verlaten hadden en die nu niet wisten wat te doen. Het verblijf in detentie had hen (nog) niet tot een beslissing kunnen forceren.

Terugkeerbereidheid

Een minderheid van de respondenten gaf aan te willen terugkeren naar het herkomstland. De terugkeerbereidheid werd bij het merendeel van deze respondenten bewerkstelligd door het verblijf in vreemdelingendetentie. Zo ook bij een geïnterviewde vrouw:

'Ik ben uitgeput. Ik heb geen energie meer over. (...) Niet langer in detentie willen blijven is voor mij de belangrijkste reden om terug te willen keren. Ik zie wel wat er gebeurt in mijn herkomstland. Als het niet blijkt te werken, ga ik wel op zoek naar een Nederlandse man.' (76)

De detentieomstandigheden werden door deze respondenten als zwaar ervaren en slechts beperkt legitiem geacht. Het leidde ertoe dat zij meer mogelijkheden zagen om een leven in het herkomstland op te bouwen dan in Nederland, wat maakte dat zij wilden terugkeren. Een Surinaamse man formuleerde dit als volgt:

'Kijk, als ze je eenmaal pakken, dan is het gebeurd. Ik heb het geprobeerd in Nederland en het is niet gelukt.' (42)

Dit speelde alleen bij die respondenten die het herkomstland als veilig beschouwden, die voldoende mogelijkheden zagen in het herkomstland en die eventuele familie mee konden nemen naar dit land. Het verblijf in detentie heeft eraan bijgedragen dat zij terug wilden naar het herkomstland: ze hielden het hier niet meer vol. Voor de overige respondenten was terugkeer alsnog geen optie.

Enkele respondenten wilden voor het verblijf in detentie al terugkeren naar het land van herkomst en wilden dit tijdens het verblijf in detentie nog steeds. Terugkeer was volgens hen echter niet mogelijk wegens het ontbreken van de beno-

Mieke Kox & Arjen Leerkes

digde documenten. Een Aziatische man die voor de tweede keer in vreemdelingendetentie verbleef, lichtte dit als volgt toe:

‘Mijn terugkeerbereidheid is nog hetzelfde. Ik spreek geen Nederlands. Als ik de dokter zie, begrijpt hij niet wat ik zeg en ik begrijp niet wat hij zegt. Dat heeft geen zin. Het zal in mijn herkomstland beter zijn voor mij. (...) Ik kan niet terug. Hoe zou ik een identiteitskaart kunnen krijgen? Ik heb geen papieren. Ik heb geprobeerd deze te krijgen, maar dat is mislukt. Ik wil terug. Het is zo’n groot nadeel voor mij dat ik geen Nederlands spreek. Ik kan niet in Nederland blijven. Daarbij heb ik gehoord dat mijn land veel meer ontwikkeld is nu. Als ik een reisdocument zou kunnen krijgen, zou ik al lang terug geweest zijn in mijn herkomstland.’ (30)

Deze groep bestond uit respondenten die vanwege economische of sociale motieven het land van herkomst hadden verlaten en die terugkeer naar dit land verkozen boven illegaal verblijf in Nederland, aangezien dit hun te weinig mogelijkheden bood. De uitzetting vanuit detentie en zelfstandige terugkeer was echter (nog) niet geslaagd, waardoor zij nog steeds in Nederland verbleven.

Vreemdelingendetentie: een speciale afschrikking?

Het vorenstaande laat zien dat vreemdelingendetentie door de meeste respondenten als tamelijk zwaar en stressvol ervaren werd. Dit is in lijn met de bevindingen van de academici en organisaties die stellen dat vreemdelingendetentie, ondanks het administratieve karakter ervan, veelal als een straf ervaren wordt. Tegelijkertijd hebben we gezien dat slechts een beperkt deel van de respondenten aangaf dat hun motivatie om Nederland te verlaten door de detentie toenam: het verblijf in vreemdelingendetentie speelde weliswaar een rol in de besluitvormingsprocessen ten aanzien van terugkeer, maar het leek doorgaans minder zwaar te wegen dan andere factoren zoals de omstandigheden in het land van herkomst en de levensmogelijkheden en persoonlijke verantwoordelijkheden in Nederland. De invloed van detentie op de terugkeer- en vertrekbaarheid lijkt met name gering bij migranten die hun land van herkomst om veiligheidsredenen hebben verlaten, die hun levensmogelijkheden in het land van herkomst nog minder aantrekkelijk vinden dan in Nederland, die kinderen en/of een partner in Nederland hebben en/of die kampen met gezondheidsproblemen. Het merendeel van de respondenten gaf aan illegaal verblijf in Nederland of illegale migratie naar een ander land te verkiezen boven terugkeer naar het herkomstland. Dit laatste duidt op een verplaatsingseffect. Dit alles leidt tot de conclusie dat een groot deel van de gedetineerde migranten het verblijf in detentie in meer of mindere mate als punitief ervaart, maar dat zelfs het *ultimum remedium* vreemdelingendetentie voor de geïnterviewde migranten slechts een geringe speciale afschrikking lijkt te zijn om terug te keren naar het herkomstland.

Vreemdelingendetentie wordt nu gezien als *ultimum remedium* om het vertrek van vreemdelingen uit Nederland te realiseren. In Nederland, en ook in andere wes-

terse landen, is er echter een duidelijke tendens tot criminalisering van illegaal verblijf. Dat wil zeggen dat de overheid in toenemende mate gebruik maakt van het strafrecht om migratie te beheersen. Zo verklaart Nederland tegenwoordig een aanmerkelijk groter aantal migranten ongewenst dan tien tot vijftien jaar geleden (Leerkes, 2009; Laagland et al., 2009). Artikel 197 van het Wetboek van Strafrecht maakt het bovendien mogelijk om ongewenstverklaarden die in Nederland worden aangetroffen tijdens de duur waarvoor de verklaring geldt (maximaal tien jaar) te bestraffen met een boete of een gevangenisstraf van zes maanden. Daarnaast maakt de eerdergenoemde Europese terugkeerrichtlijn het mogelijk om migranten te bestraffen die een zogenoemd inreisverbod overtreden. Verder is het kabinet-Rutte II voornemens om illegaal verblijf strafbaar te stellen, waardoor er in eerste instantie een boete zal worden opgelegd: die boete zal echter veelal zodanig hoog zijn (de voorgestelde maximale hoogte is € 3.900) dat migranten deze niet kunnen of willen betalen en er vervangende hechtenis zal kunnen worden opgelegd (Kamerstukken II 2012/13, 33 512, nr. 3). En tot slot krijgen illegaal verblijvende migranten relatief vaak een vrijheidsontnemende sanctie opgelegd bij de verdenking van of de veroordeling voor een strafbaar feit, waarbij zij slechts in beperkte mate de mogelijkheid krijgen zich voor te bereiden op hun terugkeer naar de samenleving (Boone & Kox, 2012). Waar vreemdelingendetentie voorheen werd gezien als laatste redmiddel om terugkeer van illegaal verblijvende migranten te realiseren, lijkt het strafrecht nu verworpen tot een *ultimum remedium* om illegaal verblijf te beëindigen. Gezien de beperkte afschrikwekkende werking van het verblijf in vreemdelingendetentie mag hier echter niet al te veel van worden verwacht nu de voornaamste verandering is dat de potentiële totale detentieduur toeneemt, aangezien migranten voor of na vreemdelingendetentie eventueel ook nog strafrechtelijk kunnen worden vastgezet.

De kosten van vreemdelingendetentie zijn hoog. Dit betreft enerzijds de materiële kosten die met de vrijheidsontneming van vreemdelingen gepaard gaan (Kox, 2011: 33) en anderzijds de humanitaire kosten. Het merendeel van de respondenten is door het verblijf in vreemdelingendetentie niet wezenlijk anders gaan denken over terugkeer naar het land van herkomst, maar het verblijf in het detentiecentrum heeft volgens deze migranten wel een impact gehad op hun gezondheid. Hoewel er voor de Nederlandse situatie niet specifiek onderzoek naar is gedaan, is dit in lijn met de bevindingen van studies in andere landen, waaruit naar voren komt dat vreemdelingendetentie een risico inhoudt op (geestelijke) gezondheidsklachten (Steel et al., 2006; Coffey et al., 2010; Newman, Dudley & Steel, 2008). Dit stemt overeen met de aanwijzingen over de effecten van het verblijf in vreemdelingendetentie op het welzijn van de gedetineerde vreemdelingen die in Nederlandse studies naar voren gekomen zijn (Amnesty International, 2010, 2011; Jesuit Refugee Service-Europe, 2010; Justitia et Pax, 2010).

Mede in dit licht doet zich de vraag voor of alternatieven voor vreemdelingendetentie niet op grotere schaal ingezet dienen te worden. Hiertoe bestaan verschillende mogelijkheden. Dit kan, zoals de laatste jaren al is gebeurd, door terugkeer met behulp van de IOM aantrekkelijker te maken: de aanwezigheid van de IOM in de detentiecentra past in deze lijn (zie ook Mommers & Velthuis, 2010). De tweede mogelijkheid is om de legitimiteit van gedwongen terugkeer in de ogen

van direct betrokkenen te vergroten, nu in de interviews naar voren komt dat veel respondenten de huidige praktijk van vreemdelingendetentie onrechtvaardig vinden en als illegitiem beschouwen. Blijkbaar kampt ook de Nederlandse vreemdelingendetentie met een 'legitimitiestekort' (cf. Bosworth, 2012). De rechtssociologie leert echter dat regel naleving voor een belangrijk deel afhangt van de mate waarin degenen die geacht worden zich aan de regels te houden de betreffende regels legitiem vinden (Griffith & Weyers, 2005; Tyler 2006). Dit pleit voor een terughoudender gebruik van vreemdelingendetentie en het strafrecht en voor een frequenter gebruik van alternatieven voor vreemdelingendetentie om het vertrek uit Nederland te realiseren. Te meer nu het verblijf in vreemdelingendetentie in circa de helft van de gevallen niet tot vertrek uit Nederland leidt (Kox 2011: 79-80).

Literatuur

- Alphen, B. van (2011), *Tevredenheid en ontevredenheid achter de tralies. Een onderzoek naar het verschil in detentiesatisfactie tussen de strafrechtelijke detentie en vreemdelingenbewaring*. Rotterdam: Masterscriptie Sociologie, Erasmus Universiteit.
- Amnesty International (2010), *Vreemdelingendetentie: in strijd met mensenrechten*. Amsterdam: Amnesty International.
- Amnesty International (2011), *Vreemdelingendetentie in Nederland: het kan en moet anders*. Amsterdam: Amnesty International.
- Anderson, L., Th. Chiricos & G. Waldo (1977), Formal and Informal Sanctions: A Comparison of Deterrent Effects. *Social Problems*, 25(1), 103-114.
- Baudoin, P., A. van der Burgt & A.M. van Kalmthout (2008), *Vrijheidsontneming van vreemdelingen*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Beccaria, C. (1764), On crimes and punishments. In: E. McLaughlin, J. Muncie & G. Hughes (eds), *Criminological Perspectives: Essential readings (second edition)*. Londen: SAGE Publications Ltd.
- Bentham, J. (1789), An introduction to the principles of morals and Legislation. In: J.H. Burns (Ed.), *The collected Works of Jeremy Bentham*. London: University of London/The Athlone Press.
- Black, R., K. Koser, K. Munk, G. Atfield, L. D'Onofria & R. Tiemoko (2004), *Understanding voluntary return*. Sussex Centre for Migration Research: Home Office Online Report 50/04.
- Boom, J. de, G. Engbersen & A. Leerkes (2011), Illegale migranten. In: R. Jennissen (red.), *De Nederlandse migratiekaart. Achtergronden en ontwikkelingen van verschillende internationale migratietypen*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 307-330.
- Boone, M.M. & M.H. Kox (2012), What works for irregular migrants in the Netherlands?. *European Journal of Probation*, 4(3), 54-68.
- Bosworth, M. (2012), Subjectivity and identity in detention: Punishment and society in a global age. *Theoretical Criminology*, 16(2), 123-140.
- Coffey, G.J., I. Kaplan, R.C. Sampson & M. Montagna Tucci (2010), The meaning and mental health consequences of long-term immigration detention for people seeking asylum. *Social Science & Medicine*, 70, 2070-2079.
- Cornelisse, G. (2011), Handboeien en isoleercellen: over de gebrekkige implementatie van mensenrechten in isoleercellen. *Ars Aequi*, mei, 339-344.

- De Nationale ombudsman (2012), *Vreemdelingenbewaring: strafregime of maatregel om uit te zetten*. Den Haag: De Nationale ombudsman.
- Dienst Justitiële Inrichtingen (2011), *Vreemdelingenbewaring in getal 2006-2010*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Easton, S. & C. Piper (2008), *Sentencing and Punishment: The Quest for Justice (second edition)*. New York: Oxford University Press Inc.
- Europees Comité voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing (2012), *Report to the government of the Netherlands on the visit to the Netherlands carried out by the European Committee for the Prevention of Torture en Inhuman or Degrading Treatment or Punishment from 10 to 21 October 2011*. Straatsburg: Raad van Europa.
- Gaes, G. & S. Camp (2009), Unintended consequences: Experimental evidence for the criminogenic effect of prison security level placement on post-release recidivism. *Journal of Experimental Criminology*, 5, 139-162.
- Gibbs, J.P. (1975), *Crime, punishment and deterrence*. New York: Elsevier Scientific Publishing Co.
- Griffith, J. & H. Weyers (red.) (2005), *De sociale werking van recht: een kennismaking met de rechtssociologie en rechtsantropologie*. Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- Heijden, P.G.M. van der, M. Cruyff & G.H.C. van Gils (2011), *Schattingen illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen 2009*. Utrecht: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.
- Inspectie voor Sanctietoepassing (2010a), *De tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring: drie detentie centra doorgelicht*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Inspectie voor Sanctietoepassing (2010b), *Detentiecentrum Noord Holland, locatie Zaandam: Inspectierapport doorlichting*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Inspectie voor Sanctietoepassing (2010c), *Detentiecentrum Zeist: Inspectierapport doorlichting*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Inspectie voor Sanctietoepassing (2012), *Inspectiejaarbericht 2011*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Jesuit Refugee Service-Europe (2010), *Becoming vulnerable in detention, Civil Society Report on the Detention of Vulnerable Asylum Seekers en Irregular Migrants in the European Union*. Brussels: JRS-Europe.
- Justitia et Pax (2010), *Humaniteit in vreemdelingenbewaring: ervaringen van het r.k. justitie-pastoraat*. Den Haag: Justitia et Pax Nederland.
- Kalmthout, A.M. van (2007). Het regiem van de vreemdelingenbewaring: de balans na 25 jaar. *Justitiële Verkenningen*, 33(4), 89-102.
- Kalmthout, A.M. van (2011), Illegalen in detentie: minimale rechten of minimale beperkingen. In: A.M. van Kalmthout, T. Kooijmans & J. Moors (red.), *Mensbeeld, beeldvorming en mensenrechten*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Kalmthout, A.M. van, A.M.W.J. Graft, L.M.A. Hansen & M. Hadrouk (2004), *Terugkeermogelijkheden van vreemdelingen in vreemdelingenbewaring (deel 1-3)*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Keijser, J.W. de (2000), *Punishment and Purpose: from moral theory to punishment in action*. Proefschrift Universiteit Leiden.
- Kox, M. (2007), De menswaardigheid van de vrijheidsontneming van vreemdelingen in Nederland. *Proces*, 5, 186-193.
- Kox, M. (2011), *Leaving detention ... A study on the influence of immigration detention on migrants' decision-making processes regarding return*. Den Haag: International Organisatie voor Migratie.

Mieke Kox & Arjen Leerkes

- Laagland, D., J. van der Leun, A. van der Meij & A. Leerkes (2009), Het strafrecht als vicieus sluitstuk van het beleid ten aanzien van criminele vreemdelingen. Het sluimerende probleem van de niet-uitzetbare ongewenst verklaarde vreemdeling. *Delikt en Delinkwent*, 39, 697-724.
- Leerkes, A. (2006), *Ik probeer alleen maar mijn leven te leven. Uitgeproceedeerde asielzoekers en criminaliteit*. Den Haag: Elsevier.
- Leerkes, A. (2009), *Illegal Residence and Public Safety in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Leerkes, A. & D. Broeders (2010), A case of mixed motives: Formal en informal functions of administrative immigration detention. *British Journal of Criminology*, 50, 830-850.
- Leerkes, A., M. Galloway & M. Kromhout (2010), *Kiezen tussen twee kwaden: Determinanten van blijf- en terugkeerintenties onder (bijna) uitgeproceedeerde asielmigranten*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum.
- Leerkes, A., M. Galloway & M. Kromhout (2011), Terug of niet? Determinanten van terugkeerintenties en -attitudes onder (bijna) uitgeproceedeerde asielmigranten. *Mens & Maatschappij*, 86(2), 122-156.
- Leerkes, A., J. van der Leun & G. Engbersen (2012), Crime among irregular immigrants and the influence of crimmigration processes. In: M. Guia, J. van der Leun and M. van der Woude (Eds.), *Social Control and Justice: Crimmigration in the Age of Fear*. Den Haag: Eleven International Publishers, 267-288.
- Listwan, S., C. Sullivan, R. Agnew, F. Cullen & M. Colvin (2013), The Pains of Imprisonment Revisited: The Impact of Strain on Inmate Recidivism. *Justice Quarterly*, 30 (1), 144-168.
- Mommers, C. & E. Velthuis (E. van Zadel ed.) (2010), *Leaving the Netherlands: twenty years of voluntary return policy in the Netherlands (1989-2009)*. The Hague: IOM.
- Newman, L.K., M. Dudley & Z. Steel (2008), Asylum, detention en mental health in Australia. *Refugee Survey Quarterly*, 27(3), 110-127.
- Pager, D. (2003), The Mark of a Criminal Record. *American Journal of Sociology* 108, 937-975.
- Pratt, J. (2008), Scandinavian Exceptionalism in an Era of Penal Excess. Part I: The Nature and Roots of Scandinavian Exceptionalism. *British Journal of Criminology*, 48: 119-137.
- Staring, R. & J. Aarts (2010), *Jong en illegaal in Nederland. Een beschrijvende studie naar de komst en het verblijf van onrechtmatig verblijvende (voormalige) alleenstaande minderjarige vreemdelingen en hun visie op de toekomst*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Steel, Z., D. Silove, R. Brooks, S. Momartin, B. Alzuhairi & I. Susljik (2006), Impact of immigration detention en temporary protection on the mental health of refugees. *British Journal of Psychiatry*, 188, 58-64.
- Sykes, G. (1958), *The Society of Captives. A Study of a Maximum Security Prison*. Princeton: Princeton University Press.
- Ten Voorde, J.M. (2008), Strafrechtstheoretische bespiegelingen over afschrikking en generale preventie. *Justitiële Verkenningen*, 34(2), 57-69.
- Tyler, T. (2006), *Why people obey the law*. Princeton: Princeton University Press.
- Wermink, H., A. Blokland, P. Nieuwbeerta, D. Nagin & N. Tollenaar (2010), Comparing the effects of community service and short-term imprisonment on recidivism: a matched samples approach. *Journal of Experimental Criminology*, 6, 325-349.
- Wijk, J. van (2008), *Reaching out to the unknown. Native counselling en the decision-making process of irregular migrants en rejected asylum seekers on voluntary return*. Den Haag: Internationale Organisatie voor Migratie.