



Wetenschappelijk Onderzoek- en
Documentatiecentrum
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Memorandum 2014-2

Het lot van het inreisverbod

Een onderzoek naar de uitvoeringspraktijk en gepercipieerde effecten
van de Terugkeerrichtlijn in Nederland

A. Leerkes
E. Boersema

Met medewerking van
M. Chotkowski

Memorandum

De reeks Memorandum omvat de rapporten van onderzoek dat door en in opdracht van het WODC is verricht.

Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud van de rapporten het standpunt van de Minister van Veiligheid en Justitie weergeeft.

Voorwoord

Eind 2011 is in Nederland de Europese Terugkeerrichtlijn geïmplementeerd. Hiertoe is de Vreemdelingenwet 2000 gewijzigd, waarmee het terugkeerbesluit en het inreisverbod zijn geïntroduceerd. Het inreisverbod houdt in dat een onrechtmatig verblijvende vreemdeling van buiten de Europese Unie voor een bepaalde termijn – variërend van 1 tot en met 20 jaar – niet in Nederland of een ander Europees land mag verblijven. In deze studie wordt de uitvoeringspraktijk ten aanzien van met name het inreisverbod onderzocht. Daarnaast wordt ingegaan op door relevante sleutelinformanten gepercipieerde effecten van het inreisverbod en de Terugkeerrichtlijn.

Het onderzoek laat zien dat er systematisch werk lijkt te worden gemaakt van het uitvoeren van terugkeerbesluiten. De uitvoerende instanties blijken echter enigszins terughoudend te zijn bij het opleggen van inreisverboden en – vooral – bij het bestraffen van overtredingen van een inreisverbod.

Ik wil mijn dank uitspreken aan de voorzitter en leden van de begeleidingscommissie, te weten Joanne van der Leun (Universiteit Leiden, Faculteit der Rechtsgeleerdheid), Peter Rodrigues (Universiteit Leiden, Faculteit der Rechtsgeleerdheid), Rian Ederveen (Landelijk Ongedocumenteerden Steunpunt) en Edwin Scherbeijn (Directie Migratiebeleid). Verder wil ik de deelnemers aan de gesprekken met focusgroepen hartelijk danken voor hun bijdrage aan dit onderzoek en voor de gastvrije ontvangst van de onderzoekers. Ook gaat een woord van dank uit naar de interne leescommissie bestaande uit Monika Smit, Carolien Klein Haarhuis, Corine van Ginkel en Teun Geurts. Tot slot een woord van dank aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst, de vreemdelingenpolitie, de Koninklijke Marechaussee, het Openbaar Ministerie en het Centraal Justitieel Incassobureau voor het ter beschikking stellen van benodigde onderzoeksgegevens.

Frans Leeuw
Directeur WODC

Inhoud

Voorwoord — 3

Afkortingen — 7

1 Inleiding — 9

- 1.1 Achtergrond — 9
 - 1.1.1 Europese Terugkeerrichtlijn en de implementatie in Nederland — 9
 - 1.1.2 Oude regelgeving — 12
 - 1.1.3 Discussie rondom implementatie Europese Terugkeerrichtlijn — 12
- 1.2 Vraagstelling — 13
- 1.3 Onderzoeksmethoden in kort bestek — 14
- 1.4 Leeswijzer — 14

2 Methodologische verantwoording — 15

- 2.1 Beschrijvende statistische analyses — 15
 - 2.1.1 Gegevensbronnen — 15
 - 2.1.2 Methoden — 16
- 2.2 Kwalitatief deel: focusgroepen — 17
- 2.3 Beperkingen van het onderzoek — 19

3 Beschrijvende statistische analyses — 21

- 3.1 Resultaten — 21
 - 3.1.1 Algemeen overzicht — 21
 - 3.1.2 Terugkeerbesluiten en inreisverboden — 24
 - 3.1.3 Staandhoudingen — 26
 - 3.1.4 Vervolging en bestraffing — 31
- 3.2 Samenvatting belangrijkste bevindingen uit de beschrijvende statistische analyses — 35

4 Kwalitatief deel: bevindingen focusgroepen — 37

- 4.1 Uitvoeringspraktijk — 37
 - 4.1.1 Selectieve handhaving — 37
 - 4.1.2 Doelmatigheid versus zorgvuldigheid — 40
- 4.2 Gepercipieerde effecten — 40
 - 4.2.1 Afschrikwekkende werking — 40
 - 4.2.2 'Ondergronds gaan' en stigmatisering — 42
- 4.3 Verandering in omgang met vreemdelingendetentie — 43

5 Samenvatting en conclusie — 45

- 5.1 Achtergrond en methode — 45
- 5.2 Beantwoording onderzoeksvragen — 46
- 5.3 Algemene conclusie en (onderzoeks)aanbevelingen — 52

Summary and conclusion — 55

Literatuurlijst — 59

Bijlagen

- 1 Deelnemers aan focusgroepen — 61
- 2 Itemlijst focusgroepen medewerkers NGO's en advocaten — 63
- 3 Aantal opgelegde (vrijheids)straffen voor overtreding van artikel 197 in maanden na strafoplegging, naar jaar — 65

Afkortingen

BR&B	Bureau Regie en Bestuur
BVV	Basis Voorzieningen Vreemdelingen
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
DMB	Directie Migratiebeleid
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
INDIS	IND-Informatiesysteem (primaire systeem t/m eind 2011)
INDIGO	IND informatievoorziening GO (start gebruik vanaf eind 2011)
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
KMar	Koninklijke Marechaussee
NGO	Niet-gouvernementele organisatie
OM	Openbaar Ministerie
PSHV	Politiesuite Handhaving Vreemdelingen
SIS II	Schengeninformatie-systeem van de tweede generatie
VP	Vreemdelingenpolitie
Vw	Vreemdelingenwet

1 Inleiding

In 2008 hebben de Raad van de Europese Unie en het Europees Parlement een Terugkeerrichtlijn vastgesteld (nr. 2008/115/EG).¹ Deze richtlijn betreft gemeenschappelijke normen en procedures in EU-lidstaten over de terugkeer van onderdanen van derde landen – ook wel ‘derdelanders’ genoemd – die illegaal op het grondgebied verblijven. Ten behoeve van de implementatie van de richtlijn in Nederland op 31 december 2011 is de Vreemdelingenwet 2000 gewijzigd, waarmee het terugkeerbesluit en het inreisverbod zijn geïntroduceerd. De voormalige Minister voor Immigratie en Asiel heeft op 6 december 2011 aan de Eerste Kamer toegezegd om drie jaar na de inwerkingtreding van de wetwijziging de uitvoeringspraktijk en werking van de richtlijn in Nederland te onderzoeken.² De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie heeft op 14 februari 2013 toegezegd de evaluatie eerder te laten plaatsvinden en de rapportage zo spoedig mogelijk in 2014 te verzenden. De reden om de evaluatie eerder te houden was dat de resultaten meegenomen zouden kunnen worden bij de (toen nog geplande) beslissing over een eventuele strafbaarstelling van illegaal verblijf.

De onderhavige rapportage vormt de neerslag van de toegezegde evaluatie. Centraal staat ten eerste de vraag hoe relevante partijen in de Vreemdelingenketen (Immigratie- en Naturalisatiedienst, vreemdelingenpolitie, Koninklijke Marechaussee) en Strafrechtketen (Centraal Justitieel Incassobureau, Openbaar Ministerie en strafrechters) gebruikmaken van de mogelijkheid om terugkeerbesluiten uit te vaardigen, inreisverboden op te leggen en de eventuele overtreding van inreisverboden te bestraffen. Omdat deze processen vrij complex verlopen, wordt in box 1 een beschrijving gegeven van de belangrijkste taken van instanties in de Vreemdelingen- en Strafrechtketen. Ten tweede zal worden nagegaan wat volgens sleutelinformanten de effecten zijn van de Terugkeerrichtlijn en met name het inreisverbod.

In dit hoofdstuk worden de Europese Terugkeerrichtlijn en de implementatie daarvan in Nederland kort toegelicht, evenals de discussie die rondom de richtlijn heeft plaatsgevonden. Daarna wordt de centrale vraagstelling van dit onderzoek weergegeven en wordt een korte beschrijving van de onderzoeksmethoden gegeven. Tot slot volgt een leeswijzer voor de overige hoofdstukken van dit rapport.

1.1 Achtergrond

1.1.1 Europese Terugkeerrichtlijn en de implementatie in Nederland

Het doel van de Europese Terugkeerrichtlijn is een uniform, doeltreffend en humaan terugkeer- en verwijderingsbeleid binnen de EU te ontwikkelen. De richtlijn schrijft lidstaten onder meer voor een terugkeerbesluit uit te reiken aan derdelanders die illegaal op het grondgebied verblijven.³ In Nederland is de richtlijn geïmplementeerd

¹ Voor de tekst van de richtlijn, zie

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:NL:PDF>.

² *Handelingen I* 2011/12, nr.10, item 14, p. 78-98.

³ Er zijn diverse termen in omloop om vreemdelingen mee aan te duiden die op een bepaalde moment zonder legale verblijfstitel in Nederland verblijven. In deze rapportage noemen we hen ‘onrechtmatig verblijvende vreemdelingen’ (of korter: ‘onrechtmatig verblijvenden’).

door de Vreemdelingenwet 2000 te wijzigen. Op 31 december 2011 is de nieuwe wet in werking getreden (*Staatsblad*, 2011, nr. 663).

Met de wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 werden het terugkeerbesluit en het inreisverbod geïntroduceerd (*Staatsblad*, 2011, nr. 663). Het terugkeerbesluit houdt in dat een onrechtmatig verblijvende vreemdeling te kennen wordt gegeven dat hij/zij Nederland onmiddellijk ('nul-dagentermijn') of binnen vier weken ('28-dagentermijn') moet verlaten. Het inreisverbod houdt in dat een onrechtmatig verblijvende vreemdeling van buiten de Europese Unie voor een termijn van één tot en met twintig jaar niet in een Europees land⁴ mag verblijven. Daarnaast wordt de vreemdeling dan voor de duur van het inreisverbod geregistreerd in relevante Nederlandse en Europese signaleringssystemen (Schengen-informatie-systeem van de tweede generatie, SIS II), zodat bij de autoriteiten bekend is dat de toegang tot het Europese grondgebied geweigerd dient te worden. Er bestaan 'lichte' en 'zware' inreisverboden. Een licht inreisverbod kent een maximale geldigheid van vijf jaar. Dit verbod wordt in principe opgelegd aan bekend geworden (staande gehouden) onrechtmatig verblijvende vreemdelingen. Een zwaar inreisverbod kent een geldigheid van maximaal twintig jaar. Dit verbod wordt opgelegd aan migranten die hun verblijfsvergunning hebben verloren vanwege betrokkenheid bij criminaliteit of die een gevaar vormen voor de openbare orde of de nationale veiligheid (artikel 66a lid 7 Vw 2000). Het inreisverbod is onderdeel van het beleid dat terugkeer tracht te bewerkstelligen en is mede bedoeld om uitzetbare vreemdelingen aan te sporen tot zelfstandige terugkeer naar het land van herkomst.⁵

Een terugkeerbesluit met een termijn van nul dagen dient gepaard te gaan met een inreisverbod (artikel 66a Vw 2000). Wanneer een terugkeerbesluit met een 28-dagentermijn wordt gegeven, heeft de vreemdeling de mogelijkheid om een inreisverbod te voorkomen door Nederland tijds te verlaten. Wie aanvankelijk een terugkeerbesluit met 28-dagentermijn heeft gekregen en niet zelfstandig binnen de gestelde termijn is vertrokken, dient, wanneer hij of zij in Nederland wordt aangetroffen, alsnog een terugkeerbesluit met een nul-dagentermijn te krijgen in combinatie met een inreisverbod.

Een terugkeerbesluit met nul-dagentermijn leidt doorgaans tot een toezichtsmaatregel, bijvoorbeeld vreemdelingenbewaring. Op grond van jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie mag vreemdelingenbewaring worden ingezet wanneer er zicht is op uitzetting. De vreemdeling kan maximaal zes maanden in vreemdelingenbewaring worden gesteld (artikel 15 lid 5 richtlijn). Deze termijn kan met ten hoogste twaalf maanden worden verlengd (artikel 15 lid 6 richtlijn).

Om humanitaire of overige redenen mogen lidstaten in individuele zaken afzien van het opleggen van een inreisverbod (Vw 66a, lid 8). Conform artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) dient daarbij vooral het recht op gezinsleven in aanmerking te worden genomen (zie ook de Vreemdelingencirculaire 2013). De richtlijn biedt functionarissen dus een zekere discretionaire ruimte. Overige gronden om af te zien van een inreisverbod zijn overigens niet wettelijk gespecificeerd. Juist daarom is het interessant om te bekijken hoe er in de praktijk met deze discretionaire ruimte wordt omgegaan.

⁴ Het gaat om landen die behoren tot de Europese Unie en de Europese Economische Ruimte en Zwitserland.

⁵ Zelfstandige terugkeer houdt in dat vreemdelingen terugkeren, al dan niet met hulp van een terugkeerinstantie, zonder dat sprake is van uitzetting.

Box 1 Organisaties binnen de Vreemdeling- en Strafrechtketen en hun taken bij het ten uitvoer brengen van de wetswijziging

Bij de tenuitvoerlegging van de Terugkeerrichtlijn hebben verschillende organisaties binnen de Vreemdelingenketen en de Strafrechtketen taken. Hieronder zijn deze beschreven.

Vreemdelingenketen

De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) is verantwoordelijk voor *toelating*, dat wil zeggen het beoordelen van aanvragen voor asiel of regulier verblijf. De Koninklijke Marechaussee (KMar) is aan de buitengrenzen verantwoordelijk voor de *toegang* tot Nederland. Personen zonder legale verblijfstitel worden aan de grens geweigerd. Bovendien beschikt de KMar over toegang tot het SIS II waarin vreemdelingen ter fine van weigering en toegang en verblijf gesignaleerd worden; in dit systeem zijn onder andere vreemdelingen met een inreisverbod voor de duur van dit verbod geregistreerd.

Het toezicht binnen Nederland vindt vervolgens plaats door de KMar en de Vreemdelingenpolitie (VP): tijdens controles worden onrechtmatig verblijvende vreemdelingen staande gehouden. Voor het *vertrek* van onrechtmatig verblijvenden zijn verschillende instanties betrokken zoals de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) en de KMar.

Strafrechtketen

Via het toezicht van de KMar en VP komen onrechtmatig verblijvende vreemdelingen in de Strafrechtketen terecht. Wanneer bij het toezicht een onrechtmatig verblijvende vreemdeling met een licht inreisverbod wordt aangetroffen bestaat de mogelijkheid een boete op te leggen. Deze strafbeschikkingen worden verstuurd door het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). Het Openbaar Ministerie (OM) behandelt de overtredingen op lichte inreisverboden waarvan de boetes niet betaald worden, waarvoor verzet wordt aangetekend of waarbij een ander strafbaar feit meespeelde. Het OM is tevens verantwoordelijk voor de vervolging van overtredingen van zware inreisverboden: wanneer een persoon is aangetroffen met een zwaar inreisverbod (al dan niet in combinatie met andere strafbare feiten) wordt de betreffende zaak direct naar het OM doorgestuurd. De strafrechter kan tot slot een uitspraak doen met betrekking tot bestraffing bij zaken die door het OM zijn gedagvaard.

Taken bij het uitvoeren van terugkeerbesluiten en opleggen van inreisverboden

Terugkeerbesluiten en lichte inreisverboden

Het terugkeerbesluit wordt uitgereikt aan migranten die geen recht meer hebben op verblijf of illegaal worden aangetroffen. Het besluit kan gepaard gaan met een licht of zwaar inreisverbod. Een licht inreisverbod kan opgelegd worden aan iedere vreemdeling die Nederland onmiddellijk moet verlaten of die niet binnen een eerder gestelde vertrektermijn is vertrokken. De IND is verantwoordelijk voor het behandelen van asielaanvragen en het beëindigen van (tijdelijke) verblijfsvergunningen. Het uitvoeren van terugkeerbesluiten en opleggen van lichte inreisverboden in het kader van immigratieprocedures gebeurt daarom door de IND. De VP en de KMar zijn verantwoordelijk voor de overige categorieën onrechtmatig verblijvende vreemdelingen, die met name bij het toezicht (op straat en aan de grens) worden aangetroffen.

Zware inreisverboden

Een zwaar inreisverbod kan worden opgelegd in geval van extra bezwaren van openbare orde, meestal in de vorm van crimineel gedrag. De IND is verantwoordelijk voor het opleggen van zware inreisverboden.

Nationale overheden mogen een eigen invulling geven aan zaken die niet in de richtlijn zijn geregeld. Zo heeft Nederland het overtreden van een inreisverbod strafbaar gesteld. Wie in Nederland een (licht) inreisverbod heeft gekregen van maximaal vijf jaar en binnen die termijn in Nederland wordt aangetroffen, kan worden gestraft met een boete van ten hoogste € 3.900 of ten hoogste zes maanden vervangende hechtenis.⁶ Wie een zwaar inreisverbod heeft gekregen, kan een gevangenisstraf krijgen van ten hoogste zes maanden of een geldboete van ten hoogste € 7.800.⁷ Hoewel de regering de keuze om overtreding van het inreisverbod strafbaar te stellen toentertijd niet uitgebreid heeft beargumenteerd, werd er wel expliciet van uitgegaan dat de strafbaarstelling via 'leedtoevoeging' tot meer vertrek zou leiden.⁸

1.1.2 Oude regelgeving

Ook voor 2012 kon voortgezet of herhaald verblijf van zowel derdelanders als EU-burgers door de Nederlandse overheid strafbaar worden gesteld. Dat was toen uitsluitend mogelijk door dergelijke personen ongewenst te verklaren. Voorwaarde was dat een vreemdeling in Nederland was veroordeeld voor bepaalde misdrijven, een gevaar vormde voor de openbare orde en veiligheid, en/of herhaaldelijk in Nederland was aangetroffen zonder rechtmatig verblijf. Voortgezet of herhaald verblijf in Nederland is dan op grond van artikel 197 Wetboek van Strafrecht strafbaar als misdrijf met een gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of een geldboete van de derde categorie.⁹ Als gevolg van de Terugkeerrichtlijn kwam voor derdelanders, voor nieuwe gevallen, het inreisverbod in de plaats van de oude ongewenstverklaring.¹⁰ Voorgezet of herhaald verblijf met een inreisverbod is strafbaar op grond van hetzelfde artikel van het Wetboek van Strafrecht dat verblijf als ongewenst vreemdeling strafbaar stelt. EU-burgers kunnen onder bepaalde (strengere) voorwaarden nog steeds ongewenst worden verklaard, maar kunnen geen inreisverbod krijgen. Overigens kunnen derdelanders die een bedreiging worden geacht voor de openbare orde en niet onder de werkingssfeer van de Terugkeerrichtlijn vallen nog steeds ongewenst worden verklaard. Dit betreft derdelanders die het grondgebied van de EU hebben verlaten en om die reden geen inreisverbod opgelegd kunnen krijgen óf derdelanders die legaal verblijf hebben in een andere EU-lidstaat. Een belangrijk verschil met de oude regelgeving is dat herhaald illegaal verblijf niet langer een voorwaarde is voor het strafbaar stellen van voortgezet verblijf. Personen kunnen nu bijvoorbeeld ook al een inreisverbod krijgen wanneer ze voor de eerste keer worden staande gehouden vanwege onrechtmatig verblijf.

1.1.3 Discussie rondom implementatie Europese Terugkeerrichtlijn

De Terugkeerrichtlijn heeft een dwingend karakter en de implementatie ervan was dan ook een verplichting. In de parlementaire discussies over het inreisverbod blijkt echter dat er tussen de verschillende Nederlandse politieke partijen verschillen van

⁶ Artikel 108 van Vreemdelingenwet 2000.

⁷ Artikel 197 van het Wetboek van Strafrecht.

⁸ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 420, F, p.2.

⁹ Een geldboete van de derde categorie komt neer op maximaal € 7.800.

¹⁰ Wel is een deel van de oude ongewenstverklaringen na verloop van tijd omgezet in een inreisverbod.

inzicht bestonden over met name de strafbaarstelling van overtreding van het inreisverbod. De discussies spitsten zich voornamelijk toe op de volgende punten. De vraag of het *nodig* is om overtreding van het inreisverbod strafbaar te stellen. De strafbaarstelling van overtreding van het inreisverbod zou een eigen keuze zijn van de Nederlandse regering en geen verplichting die voortvloeit uit de Terugkeerrichtlijn. De regering stelde zich echter – in navolging van de afdeling Advisering van de Raad van State – op het standpunt dat strafbaarstelling nodig was om de effectiviteit van de maatregel te garanderen. Daarnaast betoogde de regering dat de Europese Commissie een dergelijk ‘nuttig effect’ ook van de lidstaten verwacht. De vraag of het wenselijk is om overtreding van het inreisverbod strafbaar te stellen. Dit in verband met de volgende punten:

- De zorg dat het inreisverbod het recht op een familieleven onvoldoende zou eerbiedigen, bijvoorbeeld omdat de betrokken persoon familie heeft in Nederland die hij/zij niet meer kan bezoeken.
- De zorg dat bestraffing van een eventuele overtreding van het inreisverbod het verblijf in Nederland onnodig verlengt omdat de gestrafte vreemdeling eerst in Nederland een straf dient uit te zitten alvorens hij/zij kan worden uitgezet.
- De zorg dat de angst voor bestraffing ertoe zal leiden dat (bijna) uitzetbare vreemdelingen minder goed bereikbaar worden voor relevante instanties. Daarbij kan het gaan om instanties die de betreffende vreemdelingen kunnen helpen bij zelfstandige terugkeer (Internationale Organisatie voor Migratie, Vluchtelingenwerk, et cetera), maar ook om instanties die een meer humanitair en/of algemeen maatschappelijk belang dienen. In het verleden is er in Nederland bijvoorbeeld nadrukkelijk voor gekozen om onrechtmatig verblijvende vreemdelingen toegang te blijven garanderen tot medisch noodzakelijke zorg. Dit is gedaan vanuit humanitaire overwegingen en in het belang van de openbare gezondheid (ter voorkoming van de verspreiding van besmettelijke ziekten).
- De zorg dat onrechtmatig verblijvende vreemdelingen door de strafbaarstelling als criminelen worden bestempeld terwijl het gedrag principieel niet crimineel zou zijn. Het gedrag zou derhalve met administratieve en niet met strafrechtelijke instrumenten moeten worden aangepakt.

1.2 Vraagstelling

In overleg met de Directie Migratiebeleid (DMB) van het ministerie van Veiligheid en Justitie is er bij dit onderzoek voor gekozen om aan te sluiten bij de hierboven geschetste thema's in de parlementaire discussie rondom de implementatie van de Terugkeerrichtlijn. We hebben geen juridisch onderzoek uitgevoerd naar bijvoorbeeld de ontwikkeling van de jurisprudentie op het gebied van het inreisverbod. Ook is er vanuit DMB aangegeven dat er behoefte bestond aan een cijfermatig overzicht over de aantallen terugkeerbesluiten en inreisverboden en de mate waarin en de wijze waarop overtredingen van het inreisverbod worden vervolgd en bestraft. De volgende vragen stonden in het onderzoek centraal.

- 1 Hoe vaak zijn het terugkeerbesluit en het inreisverbod – zo mogelijk uitgesplitst naar het zware en het lichte type – in 2012 en 2013 uitgevaardigd en hoe verhoudt dit zich tot het aantal staandehoudingen van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen?
- 2 Hoe vaak zijn overtreders van het inreisverbod – zo mogelijk uitgesplitst naar type – in 2012 en 2013 vervolgd en bestraft en hoe verhoudt dit zich tot het aantal vastgestelde overtredingen van het inreisverbod?
- 3 Zijn er kwantitatieve aanwijzingen dat het inreisverbod een afschrikwekkend effect heeft?

- 4 Wat vinden relevante beslissers (IND, VP, KMar, OM) van de werking van het inreisverbod?
- 5 Wat waren de overwegingen van relevante beslissers (IND, VP, KMar) om al dan niet een inreisverbod op te leggen in situaties waarin het recht op het gezinsleven geen beletsel vormt om een inreisverbod op te leggen?
- 6 Wat waren de overwegingen van relevante beslissers (OM) om bij overtreding van het inreisverbod al dan niet vervolging in te stellen?
- 7 Waarom is het inreisverbod volgens relevante sleutelinformanten (werkzaam binnen de Vreemdelingenketen, Strafrechtketen, NGO's en advocatuur) al dan niet een effectief middel om zelfstandige terugkeer te bevorderen? Bij welke vreemdelingen (bijvoorbeeld voormalige asielzoekers, familiemigranten, arbeidsmigranten) lijkt het wel uit te werken zoals bedoeld, en bij welke vreemdelingen niet of in mindere mate?
- 8 Heeft het inreisverbod volgens de sleutelinformanten (werkzaam binnen de Vreemdelingenketen, Strafrechtketen, NGO's en advocatuur) tot overige onbedoelde uitkomsten geleid (waaronder onvoldoende eerbiediging van het familieleven, onnodig uitstel van vertrek, het verder ondergronds gaan van uitzetbare vreemdelingen, stigmatisering van onrechtmatig verblijvenden als 'crimineel')? Bij welke vreemdelingen lijken zich dergelijke onbedoelde uitkomsten vooral voor te doen? Waarom?
- 9 Welke overige implementatieaspecten en gepercipieerde effecten van de Terugkeerrichtlijn zijn volgens de sleutelinformanten (werkzaam bij de Vreemdelingenketen, Strafrechtketen, NGO's en advocatuur) van belang?

1.3 Onderzoeksmethoden in kort bestek

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen is gebruikgemaakt van zowel kwantitatieve als kwalitatieve bronnen en onderzoeksmethoden. De kwantitatieve gegevens zijn merendeels verzameld door Bureau Regie en Bestuur (BR&B) van het ministerie van Veiligheid en Justitie en zijn vervolgens ter analyse beschikbaar gesteld aan het WODC. Daarnaast heeft het WODC gegevens opgevraagd over staande gehouden onrechtmatig verblijvende vreemdelingen. Vanwege de beperkte looptijd van het onderzoek – het onderzoek is uitgevoerd in de periode oktober 2013 tot en met april 2014 – was het niet mogelijk om uitgebreid kwalitatief veldwerk te verrichten. Er is uiteindelijk voor gekozen om twee focusgroepen te organiseren met professionals uit de verschillende organisaties in de vreemdelingen- en Strafrechtketen en twee focusgroepen met vertegenwoordigers van NGO's en de advocatuur.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de onderzoeksmethoden nader toegelicht en verantwoord. In hoofdstuk 3 worden vervolgens de kwantitatieve bevindingen gepresenteerd en in hoofdstuk 4 worden de kwalitatieve bevindingen besproken. In het afsluitende hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvragen en volgt een korte conclusie.

2 Methodologische verantwoording

In dit hoofdstuk wordt beschreven welke gegevens zijn verzameld en op welke manier deze zijn gebruikt. Het onderzoek bestaat uit een kwantitatief en een kwalitatief deel en ook in dit hoofdstuk is deze tweedeling gebruikt. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een paragraaf over de methodologische beperkingen van dit onderzoek.

2.1 Beschrijvende statistische analyses

2.1.1 Gegevensbronnen

Met uitzondering van de gegevens over staandehoudingen zijn de kwantitatieve gegevens verzameld door Bureau Regie en Bestuur. Deze verzamelde gegevens bestrijken de jaren 2012 en 2013 en zijn verkregen van verschillende organisaties uit de Vreemdelingenketen. De herkomst van de gebruikte gegevens wordt hieronder per deelonderwerp beschreven.

Uitgevaardigde terugkeerbesluiten en opgelegde inreisverboden

Gegevens over terugkeerbesluiten en inreisverboden komen uit de Basis Voorzieningen Vreemdelingen (BVV). In dat datasysteem wordt onder andere bijgehouden welke personen een inreisverbod en/of een terugkeerbesluit hebben gekregen. De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) heeft daarnaast uit zijn eigen datasysteem INDIGO aanvullende gegevens beschikbaar gesteld over door de IND opgelegde inreisverboden. Die gegevens zijn vervolgens toegevoegd aan het BVV-bestand. Personen komen soms meerdere keren in het bestand voor. Het gaat daarbij niet om dubbelstellingen: personen kunnen in bepaalde gevallen meerdere terugkeerbesluiten en inreisverboden hebben gekregen.

Overtreding van inreisverboden

Uit het systeem Politiesuite Handhaving Vreemdelingen (PSHV) zijn door het WODC gegevens opgevraagd over vreemdelingen die in de periode januari 2012 tot en met november 2013 zijn staande gehouden door de vreemdelingenpolitie (VP). Dezelfde gegevens zijn voor een ander WODC-onderzoek opgevraagd, namelijk ten behoeve van een schatting van het aantal onrechtmatig verblijvende vreemdelingen. Omdat de gegevens voor dat andere WODC-onderzoek al in december 2013 moesten worden opgevraagd (dit met het oog op de looptijd van het betreffende project), zijn er geen gegevens opgevraagd over december 2013. De vreemdelingenpolitie wilde de belasting namelijk beperken en er is daarom voor gekozen om niet twee keer gegevens op te vragen. Van elke staande gehouden vreemdeling zijn het Vreemdelingennummer, de nationaliteit¹¹ en enkele overige persoonsgegevens bekend. Deze gegevens uit PSHV zijn aangevuld met vergelijkbare gegevens van de KMar over staandehoudingen in het kader van het zogeheten Mobiel Toezicht Veiligheid, die ook door het WODC zijn opgevraagd. De KMar gegevens betreffen staandehoudingen in de gehele periode januari 2012 tot en met december 2013. Ook in het bestand met staandehoudingen komen personen soms meerdere keren voor; personen kunnen immers meerdere keren zijn staande gehouden. Uit het bestand zijn de

¹¹ De geregistreerde nationaliteit van 113 personen is bij hun tweede staandehouding anders dan de eerste staandehouding. Er is in dat geval voor gekozen om de tweede ('meest recente') vermelde nationaliteit te gebruiken.

gegevens verwijderd van de staandehoudingen van personen die uiteindelijk niet onrechtmatig in Nederland bleken te verblijven.¹²

De KMar heeft bovendien gegevens ter beschikking gesteld van de personen die in 2012 en 2013 aan de grens geweigerd zijn op basis van een signalering in SIS II. Voor elke weigering van een persoon is het Vreemdelingennummer van de persoon in kwestie bekend, evenals de datum en de grond van weigering. De gronden van weigering zijn in te delen in 'met het oog op weigering van toegang gesignaleerd in het Nationale Register' en 'met het oog op weigering van toegang gesignaleerd in het SIS'. Bij de eerste categorie horen in Nederland ongewenstverklarde EU-onderdanen of ongewenstverklarde derdelanders die een verblijfsvergunning hebben in een andere EU-lidstaat; de tweede categorie omvat signaleringen gebaseerd op zware en lichte inreisverboden van derdelanders en ongewenstverklaringen van derdelanders.

Vervolg en bestraffing van overtredingen van het inreisverbod

Van het OM zijn gegevens verkregen over afdoeningen van de rechterlijke macht (zowel door het OM als door de strafrechter) die betrekking hebben op zaken waarbij sprake was van verdenking van overtreding van een (licht of zwaar) inreisverbod. Het betreft afdoeningen uit 2012 en 2013.

Het CJIB heeft informatie aangeleverd over in 2012 en 2013 verstuurde strafbeschikkingen voor het overtreden van een licht inreisverbod.

2.1.2 Methoden

De hierboven beschreven gegevensbronnen zijn onderling koppelbaar op basis van zogenoemde vreemdelingennummers. Het vreemdelingennummer is een uniek nummer waarmee overheidsinstanties vreemdelingen registreren. Om de privacy te waarborgen zijn de bestanden op een beveiligd deel van het netwerk bewaard. Uiteindelijk is een gegevensbestand gemaakt met gegevens over terugkeerbesluiten, inreisverboden, staandehoudingen, en – zij het in beperkte mate – vervolging en bestraffing van overtredingen van het inreisverbod. De vreemdelingennummers worden door de rechterlijke macht (OM en strafrechters) slechts beperkt geregistreerd.

Op basis van het geconstrueerde bestand kon worden nagegaan hoeveel terugkeerbesluiten er in 2012 en 2013 zijn uitgevaardigd en hoeveel inreisverboden er in die jaren werden opgelegd. Bovendien kon worden bekeken hoe vaak iemand werd staande gehouden terwijl op een eerder moment een terugkeerbesluit was uitgevaardigd en eventueel een inreisverbod was opgelegd.¹³ Aanvullend kon worden nagegaan hoeveel personen die aan de grens zijn geweigerd een door Nederland opgelegd inreisverbod hadden. Bij het berekenen van het aantal overtredingen van inreisverboden is geen rekening gehouden met inreisverboden die op een later moment ongeldig zijn verklaard of zijn opgeheven. Het aantal ongeldig verklaarde of opgeheven inreisverboden is overigens beperkt (zie paragraaf 2.3).

De rechterlijke macht bleek voor zaken die (mede) betrekking hebben op het zware inreisverbod dezelfde code te hanteren als voor zaken die betrekking hebben op de

¹² Het betrof 378 personen.

¹³ In het bestand over staandehoudingen stonden sommige staandehoudingen meer dan eens vermeld ('dubbelingen'). Het betreft vermoedelijk zaken die zijn overgedragen van de ene dienst aan de andere en vervolgens opnieuw in PSHV zijn gezet. Het bestand is ontdebeld door staandehoudingen met een datum van staandehouding binnen twee dagen na een eerdere staandehouding te verwijderen uit het onderzoeksbestand. Het betrof 797 vermoedelijke dubbelingen.

ongewenstverklaring.¹⁴ Er bleek wel een aparte code te zijn voor overtredingen van het lichte inreisverbod. Een deel van de zaken die betrekking hebben op de ongewenstverklaring kon uit het bestand worden verwijderd, omdat bekend was dat het om een EU-burger ging. Aan EU-burgers kan immers geen inreisverbod worden opgelegd. Personen met de nationaliteit van een EU-land of (wanneer de nationaliteit onbekend was) die volgens de registraties in een EU-land zijn geboren werden daarom uit het bestand verwijderd. De personen van wie zowel de nationaliteit als het geboorteland onbekend waren (n=42), zijn niet uit het bestand verwijderd. Door de wijze van registratie van het zware inreisverbod kon er helaas geen goed onderscheid worden gemaakt tussen derdelanders die een zwaar inreisverbod hebben gekregen, en vervolgens als verdachte zijn aangemerkt van het overtreden daarvan, en derdelanders die voor 2012 ongewenst zijn verklaard en vervolgens in 2012 of 2013 in de caseload van het OM en/of de strafrechter terecht zijn gekomen vanwege voortgezet of herhaald verblijf in Nederland als ongewenst vreemdeling. Omdat de gegevens van de rechterlijke macht maar in een beperkt aantal gevallen vreemdelingsnummers bevatten (voor 32% van de zaken die betrekking hadden op het inreisverbod dan wel de ongewenstverklaring was een vreemdelingsnummer geregistreerd) konden de zaken die betrekking hadden op het zware inreisverbod evenmin goed worden geïdentificeerd door de gegevens te koppelen aan de gegevens over opgelegde inreisverboden.

Er is uiteindelijk op *twee manieren* een beeld gevormd van de aantallen zaken waarbij het OM en de strafrechter te maken krijgen met overtredingen van het zware inreisverbod. Ten eerste is een beschrijving gegeven van de zaken die koppelbaar waren op vreemdelingsnummer. Dit maakte het ook mogelijk om na te gaan welke straffen er zijn opgelegd bij zaken waarin er, naast de overtreding van een inreisverbod, vermoedelijk geen andere (zwaardere) strafbare feiten speelden. In de bestanden met gegevens over staandehoudingen wordt bij elke staandehouding namelijk in beginsel steeds het meest ernstige strafbare feit geregistreerd (al dan niet naast 'lichtere' redenen van staandehouding). Zo kan een aantal zaken worden geïdentificeerd waarin overtreding van een licht of zwaar inreisverbod vermoedelijk het zwaarste delict vormde. Ten tweede is een beschrijving gegeven van alle zaken die in 2012 en 2013 door het OM en de strafrechter zijn afgedaan (inclusief zaken die niet koppelbaar waren aan de gegevens over opgelegde inreisverboden) betreffende (vermoedelijke) derdelanders die werden verdacht van hetzij een overtreding van het zware inreisverbod, hetzij voortgezet of herhaald verblijf als ongewenst vreemdeling.

2.2 Kwalitatief deel: focusgroepen

In het najaar van 2013 zijn er vier focusgroepen georganiseerd. Bij twee focusgroepen werd gesproken met sleutelinformanten van organisaties uit de vreemdelingen- en Strafrechtketen. Aan die focusgroepen hebben medewerkers van de IND, de KMar, de VP, het OM en de DT&V deelgenomen. Bij de overige twee focusgroepen is gesproken met vertegenwoordigers van NGO's en de advocatuur. Bij alle focusgroepen is gesproken over de uitvoeringspraktijk en door informanten waargenomen gevolgen van de Terugkeerrichtlijn. Daarbij heeft de focus gelegen op het inreisverbod, maar de informanten zijn ook in de gelegenheid gesteld om andere aspecten van de Terugkeerrichtlijn aan de orde te stellen.

¹⁴ Dit heeft te maken met het feit dat vervolging plaatsvindt op basis van hetzelfde artikel uit het Wetboek van het Strafrecht.

De informanten is gevraagd om hun beweringen zo veel mogelijk te onderbouwen met concrete voorbeelden. De gesprekken met focusgroepen hebben plaatsgevonden in twee stedelijke regio's. Aan de keuze om het veldwerk te beperken tot twee regio's lagen zowel praktische als inhoudelijke redenen ten grondslag. Ten eerste was het – met name gezien de beperkte looptijd van het onderzoek – niet mogelijk om grootschalig veldwerk te verrichten. Vanwege de mogelijkheid van regionale verschillen in uitvoeringspraktijken is er gekozen voor twee regio's. Er is gekozen voor stedelijke regio's omdat bekend is dat onrechtmatig verblijf ruimtelijk geconcentreerd is in de Randstad (zie bijvoorbeeld Leerkes et al., 2004). Voor de uitbreiding van de EU, met landen als Polen en Bulgarije, waren er ook concentraties onrechtmatig verblijvende vreemdelingen in tuinbouwgebieden buiten de Randstad, maar dit werk wordt nu merendeels gedaan door legaal verblijvende 'MOE-landers' (personen die afkomstig zijn uit Midden- en Oost-Europese landen). Vanwege de ruimtelijke concentratie van illegaal verblijf in de Randstad zijn er bovendien juist daar diverse organisaties (ook NGO's) die zich inzetten voor, of contact hebben met, onrechtmatig verblijvenden. Verder was er op voorhand geen duidelijke hypothese over geografische verschillen in de uitvoeringspraktijk van het inreisverbod. Bij de focusgroepen met regionale vertegenwoordigers zijn enkele landelijke vertegenwoordigers aangeschoven.

In totaal hebben 21 informanten aan de focusgroepen deelgenomen: 9 personen van NGO's, 4 personen uit de advocatuur en 8 personen uit de Vreemdelingenketen. Er is gezocht naar informanten die ervaring hebben opgedaan met de Terugkeerrichtlijn en het inreisverbod. Binnen deze randvoorwaarden hebben de benaderde organisaties zelf informanten aangedragen. Er zijn twee vertegenwoordigers van het OM geselecteerd. Zij zijn werkzaam bij de parketten in de twee onderzochte regio's. Eén van de twee medewerkers kon echter uiteindelijk niet aanwezig zijn bij de focusgroep. Het verslag van focusgroep waarbij de andere OM-medewerker aanwezig was, is ter aanvulling en controle verstuurd naar de desbetreffende medewerker en deze heeft daarop per mail gereageerd.

De informanten is de vraag voorgelegd of ze er bezwaar tegen zouden hebben dat hun identiteit bekend zou worden gemaakt. Ook is de vraag voorgelegd of namen van de twee regio's openbaar gemaakt zouden kunnen worden. Omdat niet alle deelnemers instemden met openbaarmaking van hun identiteit en de naam van de regio, zijn alle gegevens geanonimiseerd. In bijlage 1 is wel weergegeven met wat voor soort organisaties er precies is gesproken.

Bij de focusgroepen zijn de volgende thema's aan de orde gesteld:

- Uitvoeringspraktijk (hoe wordt er volgens de informanten omgegaan met het inreisverbod en terugkeerbepalingen?).
- Gepercipieerde effecten van het inreisverbod ten aanzien van:
 - migratiebeslissingen (heeft het inreisverbod volgens de informanten daadwerkelijk een afschrikwekkende werking?);
 - marginalisering (leidt het inreisverbod volgens de informanten tot het (verder) ondergronds gaan van onrechtmatig verblijvenden?);
 - stigmatisering (leidt het inreisverbod volgens de informanten tot stigmatisering van onrechtmatig verblijvenden?).
- Overige belangwekkende aspecten van de Nederlandse uitvoeringspraktijk inzake de Terugkeerrichtlijn.
- Overige gepercipieerde effecten van de Terugkeerrichtlijn.

De itemlijsten die tijdens de gesprekken als leidraad hebben gediend zijn terug te vinden in bijlage 2. De verslagen van de focusgroepen zijn verstuurd naar alle personen die aan de betreffende focusgroep hebben deelgenomen. Nadat eventuele opmerkingen in de verslagen waren verwerkt zijn er op basis van de verslagen

een aantal belangwekkende thema's geïdentificeerd. De resultaten in hoofdstuk 4 zijn beschreven aan de hand van deze thema's. De gerapporteerde bevindingen zijn in de regel gebaseerd op uitspraken die door meerdere partijen en/of informanten zijn gedaan. Uitspraken die door slechts één informant zijn gedaan, zijn alleen gerapporteerd wanneer de betreffende uitspraak van belang was om de onderzoeksvragen te beantwoorden. In die gevallen is aangegeven dat de uitspraak door slechts één informant is gedaan.

2.3 Beperkingen van het onderzoek

Het is belangrijk om enkele beperkingen van het onderzoek te benoemen. De beperkingen van het kwantitatieve onderzoek betreffen vooral de gegevens van de rechterlijke macht (OM en strafrechter). Ten eerste is op basis van die gegevens niet precies duidelijk hoe vaak een overtreding van het inreisverbod uiteindelijk uitmond in het opleggen van een straf. Wanneer wordt afgegaan op alleen de zaken die koppelbaar waren op Vreemdelingennummer wordt het totaal aantal zaken die het zware inreisverbod betreffen vermoedelijk fors onderschat. Weliswaar konden de resultaten ten aanzien van koppelbare zaken worden geëxtrapoleerd naar zaken die niet koppelbaar waren, waardoor er een indicatie kon worden gegeven van het totaal aantal zaken dat het zware inreisverbod betrof, maar een dergelijke extrapolatie is alleen valide wanneer de verdeling tussen het aantal zaken betreffende het zware inreisverbod en het aantal zaken betreffende 'oude' ongewenstverklaringen onder de zaken *met* een Vreemdelingennummer hetzelfde is als onder de zaken *zonder* Vreemdelingennummer. Of die aanname terecht is kon met de beschikbare gegevens niet worden bepaald.

Wanneer er daarentegen wordt uitgegaan van alle zaken die in 2012 en 2013 door het OM en de strafrechter zijn afgedaan, wordt het aantal zaken dat betrekking had op het zware inreisverbod juist fors overschat. Die gaan immers over verdenking van een overtreding van het zware inreisverbod en voorgezet of herhaald verblijf als ongewenst vreemdeling. Daarbij komt dat bij deze laatste methode is afgegaan op gegevens van de rechterlijke macht over nationaliteit en geboorteland van de verdachten (ongewenstverklaarde EU-burgers moesten immers buiten beschouwing worden gelaten). Het is mogelijk dat er daarbij ten onrechte zaken zijn meegeteld betreffende EU-burgers die buiten de Europese Unie zijn geboren (als de nationaliteit niet was geregistreerd is afgegaan op het geboorteland om vast te stellen of het vermoedelijk om een derdelander ging; de zaken (N=42) waarbij zowel nationaliteit als geboorteland onbekend was, zijn wel meegenomen in de analyse). Ook dit zal hebben geleid tot enige overschatting van het aantal zaken dat betrekking had op het zware inreisverbod.

Een tweede beperking van de gegevens van de rechterlijke macht is dat de registraties van de afdoeningen betrekking hebben op een 'zaak' (hier opgevat in strafrechtelijke zin) als geheel en niet alleen op de overtreding van het inreisverbod. Er zal nog blijken dat zaken bijna altijd betrekking lijken te hebben op een *combinatie* van strafbare feiten (bijvoorbeeld een overtreding van het inreisverbod in combinatie met diefstal of geweld). Doordat de registratie op zaakniveau in plaats van op feitsniveau plaatsvindt was onduidelijk hoe de afdoeningen precies verband hielden met het overtreden van het inreisverbod. Dit leverde vooral beperkingen op als het gaat om de vraag hoeveel straf er in de praktijk wordt opgelegd voor overtredingen van een inreisverbod. Het is weliswaar bekend of een zaak heeft geleid tot gevangenisstraf, en zo ja, voor welke duur, maar er kon niet worden vastgesteld welk deel van die straf was opgelegd voor het overtreden van een inreisverbod. Door in te zoomen op de zaken die koppelbaar waren op Vreemdelingennummer kon

er niettemin een aantal zaken worden geïdentificeerd waarbij er volgens de politie- en KMar-registraties sprake was van een overtreding van een inreisverbod, zonder dat er, volgens die registraties, verdenkingen waren van andere (zwaardere) strafbare feiten. Dit gaf de best mogelijk indicatie van de opgelegde straffen wanneer er louter sprake is van overtreding van een licht of zwaar inreisverbod.

Een derde beperking van het kwantitatief onderzoek is dat gegevens over het aantal terugkeerbesluiten en lichte inreisverboden voor 2012 en de eerste drie kwartalen van 2013 onvolledig zijn. De IND heeft namelijk gegevens beschikbaar gesteld uit het systeem INDIGO, terwijl er gedurende de eerste periode ook nog gebruik werd gemaakt van het zogenoemde INDIS-systeem. Volgens de IND was het niet mogelijk om uit INDIS kwantitatieve gegevens op te vragen over terugkeerbesluiten en inreisverboden. Vanaf oktober 2013 zijn de gegevens voor alle instanties volledig. Tot slot is het aantal overtredingen van lichte inreisverboden mogelijk licht overschat, omdat er geen rekening is gehouden met de inreisverboden die op een later moment ongeldig zijn verklaard of zijn opgeheven. Vermoedelijk gaat het om een klein deel.¹⁵

De resultaten van het exploratieve kwalitatieve onderzoek zijn indicatief. In een uitgebreidere studie zouden de bevindingen nader getoetst kunnen worden. De voornaamste beperking van de resultaten ten aanzien van de uitvoeringspraktijk is dat onduidelijk is of de resultaten generaliseerbaar zijn naar andere regio's. Ook is niet altijd precies duidelijk geworden *waarom* de uitvoeringspraktijk er uitziet zoals in het kwalitatieve hoofdstuk wordt beschreven. De voornaamste beperking van de resultaten ten aanzien van de gepercipieerde effecten van de Terugkeerrichtlijn is dat onduidelijk is hoe vaak bepaalde gepercipieerde effecten zich eventueel voordoen.

¹⁵ Volgens de registraties werden 314 van de 7.046 lichte inreisverboden die in 2012 of 2013 werden opgelegd in deze periode opgeheven of ongeldig verklaard.

3 Beschrijvende statistische analyses

In dit hoofdstuk wordt ten eerste een algemeen overzicht van de belangrijkste cijfers gegeven. In de daaropvolgende paragrafen wordt ingezoomd op de uitgevaardigde terugkeerbesluiten en opgelegde inreisverboden (paragraaf 3.1.2), vastgestelde overtredingen van het inreisverbod (paragraaf 3.1.3) en de vervolging en bestraffing van overtredingen van het inreisverbod (paragraaf 3.1.4). Aangezien het hoofdstuk omvangrijk is, wordt in paragraaf 3.2 een samenvatting gegeven van de belangrijkste bevindingen.

Het hoofdstuk is voornamelijk beschrijvend van aard. In hoofdstuk 4 komen mogelijke verklaringen van enkele gevonden patronen uitgebreider aan bod.

3.1 Resultaten

3.1.1 Algemeen overzicht

Tabel 1 geeft een overzicht van het aantal terugkeerbesluiten, inreisverboden, staandehoudingen en de omvang van de relevante instroom bij het CJIB, het OM en de strafrechters. Het gaat daarbij steeds om zaken en niet om personen.¹⁶ De cijfers zijn uitgesplitst voor 2012 en 2013. Daarbij was steeds de datum van registratie door de betrokken organisatie leidend. Het gaat dus niet om *cohorten* (een cohort zou in dit geval bijvoorbeeld betrekking hebben op alle personen die in 2012 terugkeerbesluit kregen).¹⁷ Volgens de beschikbaar gestelde gegevens zijn er over de gehele onderzochte periode ruim 24.000 terugkeerbesluiten uitgevaardigd, waarvan de meeste in 2013. Het feitelijk aantal uitgevaardigde besluiten is overigens groter dan staat vermeld in de tabel, omdat niet alle gegevens over 2012 en de eerste drie kwartalen van 2013 aangeleverd konden worden.

¹⁶ Sommige personen blijken meer dan één terugkeerbesluit te hebben gekregen en datzelfde geldt voor inreisverboden. De 24.722 terugkeerbesluiten blijken betrekking te hebben op 21.717 personen. De 7.046 lichte inreisverboden betreffen 6.774 individuen en de 1.154 zware inreisverboden werden opgelegd aan 1.129 verschillende personen.

¹⁷ Een cohort is een groep individuen die eenzelfde gebeurtenis hebben beleefd binnen een bepaalde periode. In een cohortstudie wordt zo'n groep een bepaalde tijd gevolgd. In het onderhavige onderzoek was het niet mogelijk om dergelijke cohorten te onderscheiden omdat de gegevens van de rechterlijke macht in onvoldoende mate koppelbaar waren met de gegevens uit de Vreemdelingenketen (zie daarover hoofdstuk 2). Zaken die in 2013 door het OM zijn geregistreerd hebben zowel betrekking op personen die in 2012 een inreisverbod kregen als op personen die in 2013 een inreisverbod kregen.

Tabel 1 Algemeen overzicht van terugkeerbesluiten, inreisverboden, staandehoudingen en afdoeningen van overtreden inreisverboden (2012 en 2013)

	2012	2013	Totaal
<i>Uitvaardigingen</i>			
Aantal terugkeerbesluiten uitgevaardigd ^a	8.020	16.702	24.722
Aantal inreisverboden uitgevaardigd	4.255	3.945	8.200
Licht ^a	3.692	3.354	7.046
Zwaar	563	591	1.154
<i>Staandehoudingen en grensweigeringen</i>			
Aantal staandehoudingen derdelanders	7.312	5.571	12.883
Aantal staandehoudingen waarbij sprake was van een eerder uitgevaardigd terugkeerbesluit	309	653	962
Aantal staandehoudingen waarbij licht inreisverbod is overtreden	150	317	467
Aantal staandehoudingen waarbij zwaar inreisverbod is overtreden	37	99	136
Grensweigeringen wegens een inreisverbod	2	2	4
<i>Vervolg</i>			
Strafbeschikkingen CJIB (overtreding licht inreisverbod)	4	17	21
Afdoening door OM	769	783	1.552
Overtreding licht inreisverbod	1	8	9
Overtreding zwaar inreisverbod: artikel 197-zaken ^b	768	775	1.543
Overtreding zwaar inreisverbod: gekoppelde zaken ^c	24	65	89
Afdoening door rechters	415	628	1.043
Overtreding licht inreisverbod	0	3	3
Overtreding zwaar inreisverbod: artikel 197-zaken ^b	415	625	1.040
Overtreding zwaar inreisverbod: gekoppelde zaken ^c	8	40	48

^a Door de overgang van INDIS naar INDIGO zijn tot en met september 2013 niet alle terugkeerbesluiten en lichte inreisverboden die door de IND zijn uitgevaardigd en opgelegd geregistreerd. Voor deze periode zijn de aantallen uitgevaardigde terugkeerbesluiten en opgelegde lichte inreisverboden dus een onderrapportage van de werkelijke aantallen.

^b Dit zijn overtredingen van zware inreisverboden en ongewenstverklaringen.

^c In 32% van de zaken die betrekking hebben op derdelanders die werden verdacht van het overtreden van artikel 197 Wetboek van Strafrecht was een Vreemdelingenummer geregistreerd. De aantallen in deze rijen hebben alleen betrekking op personen met een zwaar inreisverbod die op basis van Vreemdelingenummer konden worden geïdentificeerd in de gegevens van de rechterlijke macht.

In 2012 en 2013 tezamen zijn 8.200 inreisverboden opgelegd, waarvan ruim 7.000 lichte inreisverboden. Ook dit aantal ligt in werkelijkheid hoger, omdat de gegevens tot en met het derde kwartaal van 2013 niet volledig zijn. Het aantal opgelegde zware inreisverboden ligt in zowel 2012 als 2013 op ruim 500. Dat aantal lijkt aanmerkelijk lager te zijn dan het aantal ongewenstverklaringen in 2010 en 2011 (zie ook Laagland et al. 2009). In deze jaren werden namelijk 1.417 en 1.419 ongewenstverklaringen opgelegd (IND, 2012). EU-burgers konden echter ook tot ongewenste vreemdeling worden verklaard, wat bij het inreisverbod niet mogelijk is. Er is bij de IND nagevraagd hoeveel derdelanders er in 2010 tot en met 2013 ongewenst zijn verklaard. Volgens de IND ging het in 2010 en 2011 om respectievelijk 1.272 en 1.179 personen. EU-burgers kunnen geen inreisverbod opgelegd krijgen, maar derdelanders die een bedreiging zijn van de openbare orde en niet onder de werkingssfeer van de Terugkeerrichtlijn vallen, kunnen nog steeds ongewenst worden verklaard (zie hoofdstuk 1). In 2012 en 2013 ging het volgens de IND om – naar schatting – 575 respectievelijk 482 zaken. In 2012 werd dus aan 563 derde-

landers een zwaar inreisverbod opgelegd en werden 575 derdelanders ongewenst verklaard, tezamen dus 1.138. In 2013 werd aan 591 derdelanders een zwaar inreisverbod opgelegd en werden 482 derdelanders ongewenst verklaard, tezamen dus 1.073. Deze aantallen zijn redelijk vergelijkbaar met de aantallen in 2010 en 2011. Wel gaat het bij een deel van de uitgevaardigde zware inreisverboden vermoedelijk om omzettingen van eerdere ongewenstverklaringen. Als dat aantal groot is, is er wellicht toch sprake van een daling van het aantal zware inreisverboden ten opzichte van het aantal ongewenstverklaringen van derdelanders.

In 2012 en 2013 tezamen zijn 12.883 staandehoudingen geregistreerd die betrekking hebben op onrechtmatig verblijvenden. Bij 962 staandehoudingen ging het om een persoon die eerder een terugkeerbesluit had gekregen. Bij 467 staandehoudingen ging het om personen die eerder een licht inreisverbod kregen. Bij 136 staandehoudingen was sprake van een zwaar inreisverbod. Daarnaast werden er in deze periode vier personen aan de grens geweigerd vanwege een inreisverbod of een ongewenstverklaring.

Het CJIB verstuurde in totaal 21 strafbeschikkingen vanwege het overtreden van een licht inreisverbod. Daarnaast zijn er door het OM 9 zaken afgedaan die betrekking hebben op het lichte inreisverbod, waarvan er 3 in 2012 en 2013 zijn afgedaan door de rechter (er kon niet worden vastgesteld of de 21 strafbeschikkingen die het CJIB verstuurde en de negen OM-zaken al dan niet betrekking hadden op dezelfde personen). Blijkbaar mondt slechts een beperkt deel van de overtredingen van het lichte inreisverbod uit in vervolging en bestraffing. Voorts is er door het OM een aanmerkelijk groter aantal zaken afgedaan – in totaal gaat het om circa 1.500 zaken – die betrekking hebben op derdelanders die werden verdacht van overtreding van de ongewenstverklaring of het zware inreisverbod. Dat aantal is groter dan het aantal opgelegde zware inreisverboden; blijkbaar zijn er in 2012 en 2013 nog veel zaken afgedaan die betrekking hadden op derdelanders die vóór 2012 ongewenst zijn verklaard. Deze zaken kunnen in de gegevens van de rechterlijke macht niet onderscheiden worden van afdoeningen die betrekking hebben op personen die worden verdacht van het overtreden van een zwaar inreisverbod (zie paragraaf 2.1.1). De resultaten ten aanzien van zaken die op Vreemdelingsnummer koppelaar waren bevestigen het beeld dat de meeste afdoeningen van het OM nog betrekking hebben op de oude ongewenstverklaring.

Er zijn 89 zaken afgedaan door het OM die op basis van informatie over het Vreemdelingsnummer betrekking hadden op personen met een zwaar inreisverbod. Aangezien er in 32% van de afdoeningen door het OM informatie was over het Vreemdelingsnummer, zou het werkelijke aantal wellicht ongeveer drie keer zo groot kunnen zijn (circa 250-300 zaken).

De strafrechter deed in 2012 en 2013 ruim 1.000 zaken af die betrekking hadden op derdelanders die werden verdacht van het overtreden van het zware inreisverbod of van verblijf in Nederland als ongewenst verklaarde vreemdeling. In 48 gevallen ging het aantoonbaar om personen met een zwaar inreisverbod. Het werkelijke aantal afgedane zaken dat het zware inreisverbod betrof zou dus op ongeveer 150 kunnen liggen.

In de paragrafen 3.1.2 tot en met 3.1.4 wordt nader ingegaan op de belangrijkste cijfers.

3.1.2 Terugkeerbesluiten en inreisverboden

In tabel 2 is het aantal terugkeerbesluiten en inreisverboden per kwartaal weergegeven, uitgesplitst naar de verschillende beslissende instanties. De gegevens zijn ook grafisch weergegeven in figuur 1, 2 en 3.

Het totale aantal geregistreerde terugkeerbesluiten dat per kwartaal wordt uitgevaardigd stijgt vanaf het laatste kwartaal van 2012. In de tweede helft van 2013 lijkt het aantal zich te stabiliseren rond de 4.000 á 4.500 gevallen per kwartaal.

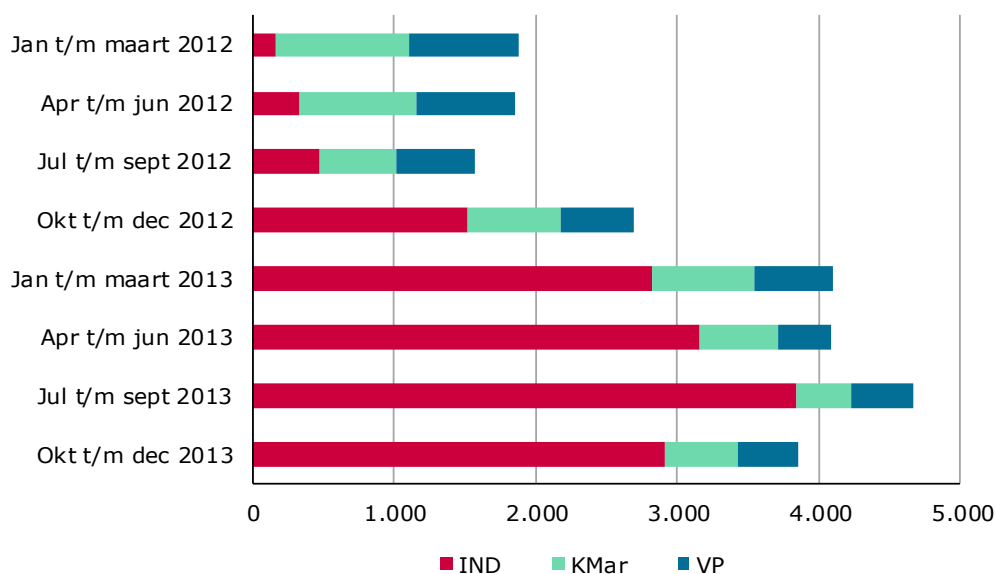
Tabel 2 Uitgevaardigde terugkeerbesluiten en inreisverboden, kwartaalcijfers per organisatie (2012-2013)

	Terugkeerbesluiten			Lichte reisverboden			Zware inreisverboden
	IND	KMar	VP	IND	KMar	VP	IND
Jan t/m maart 2012	161 ^a	964	773	6 ^a	580	677	42
Apr t/m jun 2012	331 ^a	831	694	28 ^a	390	561	187
Jul t/m sept 2012	471 ^a	539	557	25 ^a	192	464	190
Okt t/m dec 2012	1.515 ^a	664	520	84 ^a	277	408	144
Jan t/m maart 2013	2.824 ^a	720	558	169 ^a	296	463	130
Apr t/m jun 2013	3.154 ^a	552	373	238 ^a	206	294	177
Jul t/m sept 2013	3.836 ^a	395	434	539 ^a	177	318	139
Okt t/m dec 2013	2.916	511	429	242	152	260	145
Totaal	15.208	5.176	4.338	1.331	2.270	3.445	1.154

Bron: IND, BR&B, bewerking WODC

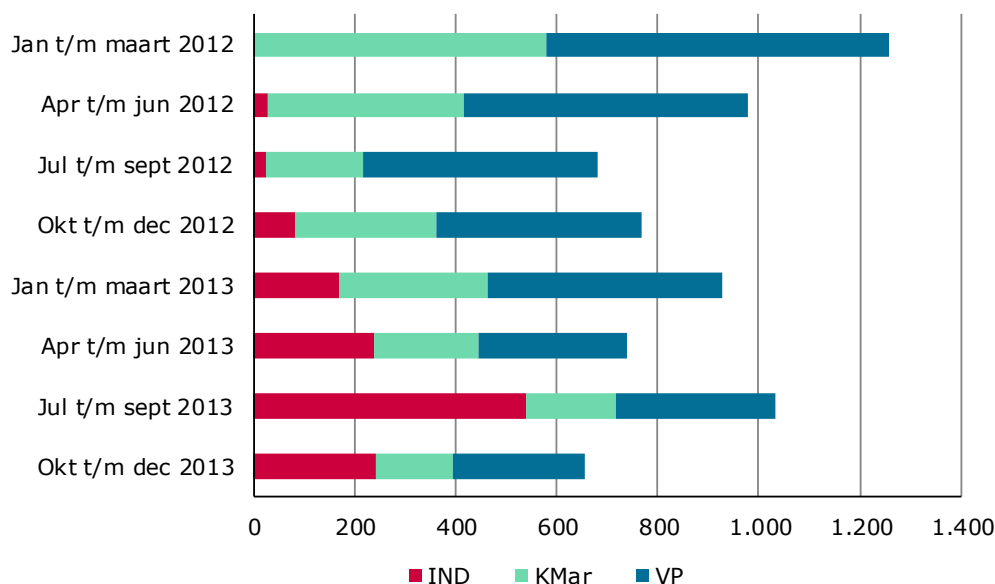
^a Door de overgang van INDIS naar INDIGO zijn tot en met september 2013 niet alle terugkeerbesluiten en lichte inreisverboden die door de IND zijn uitgevaardigd en opgelegd geregistreerd. In 2012 en de eerste drie kwartalen van 2013 zijn de weergegeven aantallen uitgevaardigde terugkeerbesluiten en lichte inreisverboden door de IND dus een onderrapportage van het werkelijke aantal. Dit geldt ook voor figuur 1 en figuur 2.

Figuur 1 Terugkeerbesluiten, kwartaalcijfers per organisatie (2012-2013)



Bron: IND, BR&B; bewerking WODC

Figuur 2 Lichte inreisverboden, kwartaalcijfers per organisatie (2012-2013)



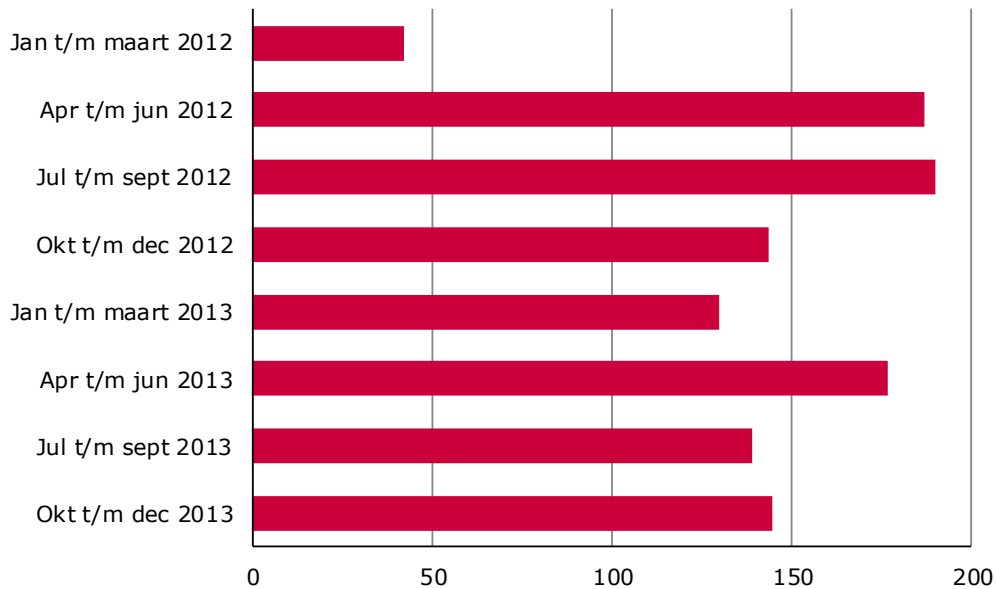
Bron: IND, BR&B; bewerking WODC

In figuur 2 is weergegeven hoeveel lichte inreisverboden er per kwartaal zijn uitgevaardigd, uitgesplitst naar de verschillende instanties. Daarbij valt op dat het aantal lichte inreisverboden in het eerste kwartaal van 2012, direct na de implementatie van de Terugkeerrichtlijn, het grootst was. Daarna daalt het aantal. Het fluctueert tussen de 650 en 1.000 zaken per kwartaal.

Nadere inspectie van de gegevens laat zien dat het aantal lichte inreisverboden dat door de IND wordt opgelegd, met uitzondering van het laatste kwartaal, een stijgende lijn vertoont terwijl het aantal lichte inreisverboden door de KMar en de vreemdelingenpolitie juist een dalende lijn vertoont.

In figuur 3 zijn de aantallen uitgevaardigde zware inreisverboden weergegeven. Zware inreisverboden kunnen alleen door de IND worden opgelegd. In het eerste kwartaal werden er relatief weinig zware verboden opgelegd, maar in de kwartalen erna liggen de aantallen op een hoger niveau dat redelijk stabiel oogt. Vanaf het tweede kwartaal schommelen de aantallen tussen de 129 en 187 per kwartaal.

Figuur 3 Zware inreisverboden, kwartaalcijfers (2012-2013)



Bron: IND; bewerking WODC

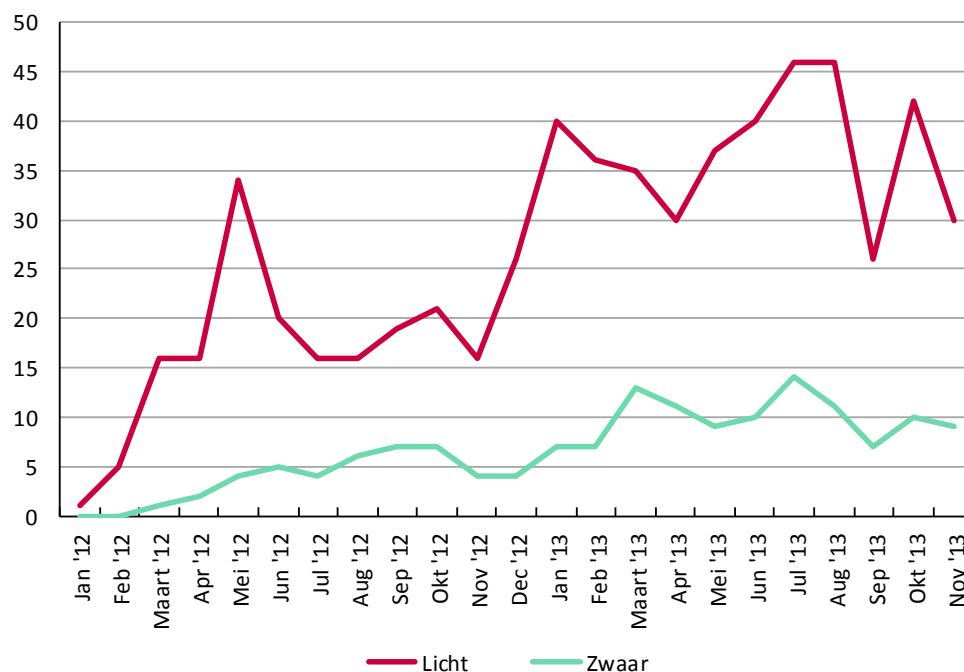
3.1.3 Staandehoudingen

Figuur 4 geeft een overzicht van het aantal staandehoudingen door de politie en de KMar van personen aan wie op een eerder moment een licht of een zwaar inreisverbod was opgelegd. Het betreft staandehoudingen in de periode januari 2012 tot en met november 2013.¹⁸ Vanwege het ontbreken van de maand december 2013 zijn de gegevens hier niet uitgesplitst naar kwartaal maar naar maand.

Per maand waren er minder dan zestig staandehoudingen van personen met een licht of zwaar inreisverbod. De aantallen vertonen een oplopende trend. Deze toename in de tijd is te verwachten, omdat er vanaf 2012 sprake geweest zal zijn van een cumulatie van personen met een inreisverbod. Wellicht spelen daarnaast beleidswijzigingen op het gebied van handhaving, die hier niet verder zijn onderzocht, een rol.

¹⁸ Gegevens van december 2013 waren nog niet beschikbaar op het moment dat de gegevens werden opgevraagd (zie hoofdstuk 2).

Figuur 4 Staandehoudingen van personen met een inreisverbod naar maand van staandehouding (2012-2013)



Bron: VP, KMar, IND, BR&B; bewerking WODC

De gegevens over staandehoudingen kunnen tevens worden gebruikt om een beeld te vormen van de mate waarin inreisverboden zijn opgelegd in situaties waarin dat in beginsel de regel zou moeten zijn, namelijk wanneer een persoon wordt staande gehouden *nadat* er op een eerder moment een terugkeerbesluit is uitgevaardigd en de daarin genoemde termijn is overschreden (bijvoorbeeld wanneer een vertrekplichtige uitgeprocedeerde asielzoeker in Nederland is gebleven). Er blijken in 2012 en 2013 in totaal 451 staandehoudingen te zijn geweest waarbij iemand werd aangehouden die meer dan 28 dagen voor de staandehouding een terugkeerbesluit had gekregen en op dat moment nog geen inreisverbod had. Bij deze zaken werd volgens de gegevens in 70 gevallen een licht inreisverbod opgelegd.¹⁹

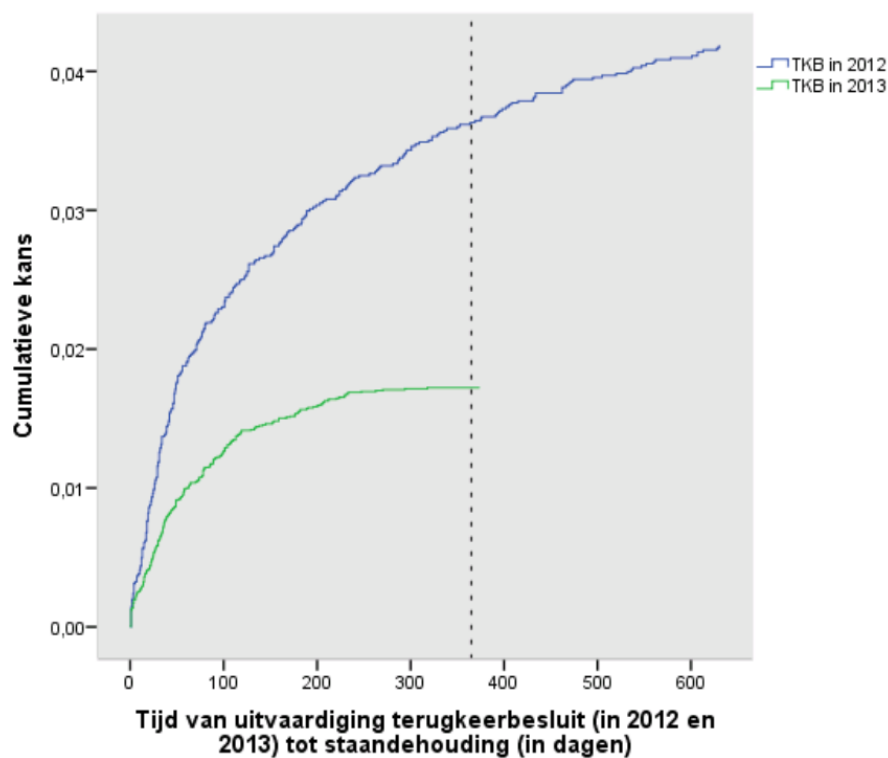
Figuur 5 tot en met 7 zijn zogeheten 'one minus survival curves'. Deze geven weer wat de cumulatieve kans op een staandehouding is nadat een persoon een terugkeerbesluit (figuur 5), of een inreisverbod (figuur 6 en 7) heeft gekregen.²⁰ Op de horizontale as wordt de tijd weergegeven vanaf het moment van opleggen van een terugkeerbesluit of inreisverbod tot – voor zover van toepassing – het moment van staandehouding van deze persoon. De verticale as geeft het cumulatieve percentage personen weer dat na verloop van tijd minimaal één keer is staande gehouden.

¹⁹ Het betreft hier alle inreisverboden onder deze categorie persoon die binnen vijf dagen na de datum van staandehouding werden opgelegd. Er zijn daarnaast nog 37 overige zaken waarbij de persoon na meer dan vijf dagen na de staandehouding een licht inreisverbod kreeg.

²⁰ De figuren 5 t/m 7 hebben betrekking op het *persoonsniveau*; dit is gebruikelijk bij survival analyses. In de rest van dit hoofdstuk worden de cijfers op *zaakniveau* gepresenteerd. De gegevens in tabel 1 laten zien dat van alle lichte inreisverboden die in 2012 en 2013 werden uitgevaardigd circa 7% (=467*100/ 7.046) in deze jaren werd overtreden. Dit percentage ligt hoger dan de in figuur 7 gerapporteerde 5% op persoonsniveau. De reden voor dat verschil is vermoedelijk dat een deel van de onrechtmatig verblijvende vaker dan eens recidiveert.

Figuur 5 toont de kans op staandehouding nadat een terugkeerbesluit is uitgevaardigd. Daarin zien we bijvoorbeeld dat personen die in 2012 een terugkeerbesluit kregen een kans van ongeveer 4% hadden om binnen 600 dagen te zijn staande gehouden vanwege onrechtmatig verblijf in Nederland. Voor deze groep was de kans om binnen 100 dagen te worden staande gehouden ongeveer 2%. Uit de figuur kan verder worden opgemaakt dat de kans op staandehouding na uitvaardiging van een terugkeerbesluit het grootst is in de eerste periode na uitvaardiging van het besluit. Verder is in figuur 5 onderscheid gemaakt in terugkeerbesluiten die zijn uitgevaardigd in 2012 en 2013. Hieruit blijkt dat de personen die in 2012 een terugkeerbesluit hebben gekregen een ongeveer twee maal zo grote kans hadden om te worden staande gehouden dan personen die in 2013 een terugkeerbesluit hebben gekregen. Dat verschil komt niet doordat personen die in 2013 een terugkeerbesluit hebben gekregen maximaal een jaar de tijd hadden om staande gehouden te worden, terwijl dat voor de personen met terugkeerbesluit uit 2012 twee jaar was. Personen die in 2012 een inreisverbod kregen hadden in een periode van één jaar namelijk een kans van circa 3,5% om te worden staande gehouden als onrechtmatig verblijvende vreemdeling. Personen die in 2013 een terugkeerbesluit kregen hadden in een periode van één jaar (dus hetzelfde aantal dagen) een kans van circa 1,75% om te worden staande gehouden als onrechtmatig verblijvende vreemdeling (zie ook de verticale stippellijn in figuur 5). Het is niet onaannemelijk dat vreemdelingen zich in de loop van 2012 en 2013 beter zijn gaan realiseren wat de gevolgen kunnen zijn wanneer ze in Nederland blijven nadat er een terugkeerbesluit is uitgevaardigd (het ging immers om een nieuwe maatregel die betrekkelijk snel is ingevoerd). Op basis van die aanname doet de figuur vermoeden dat er ten opzichte van 2012 in 2013 meer vreemdelingen met een terugkeerbesluit (tijdelijk) uit Nederland zijn vertrokken – of anderszins uit het zicht van de vreemdelingenpolitie en de KMar zijn gebleven – om zo een inreisverbod te ontlopen. Hierbij geldt uiteraard wel de kanttekening dat er ook andere – niet onderzochte – factoren verantwoordelijk kunnen zijn voor de daling in de geregistreerde overtredingen, zoals veranderingen in de opsporing door de politie of een gewijzigde geneigdheid tot terugkeer als gevolg van veranderende omstandigheden in landen van herkomst.

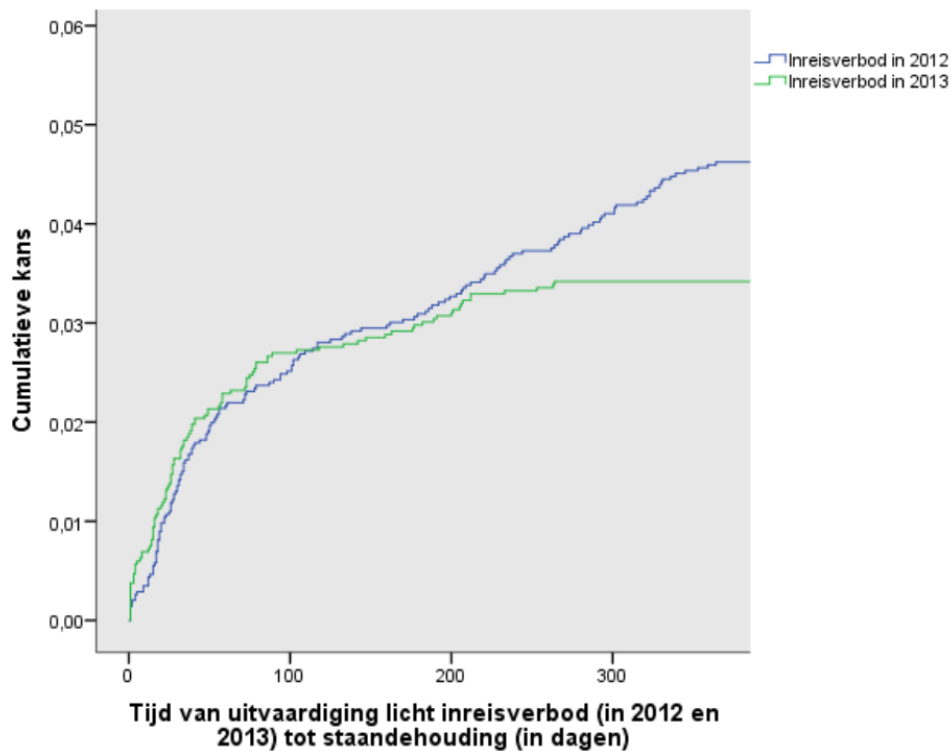
Figuur 5 Cumulatieve kans om vanwege onrechtmatig verblijf te worden staande gehouden na uitvaardiging terugkeerbesluit



Bron: BR&B, VP, KMar, bewerking WODC

In figuur 6 is weergegeven wat de kans op staandehouding is voor personen die een licht inreisverbod opgelegd hebben gekregen. In de figuur is weergegeven wat de kans op staandehouding is binnen een jaar na oplegging van het verbod. In de figuur valt op dat een dergelijk effect onder deze groep in elk geval niet waarneembaar is: er zijn geen verschillen in overtredingen tussen personen die in 2012 en 2013 een licht inreisverbod kregen (zie figuur 6). Op deze bevindingen wordt nader ingegaan in hoofdstuk 4.

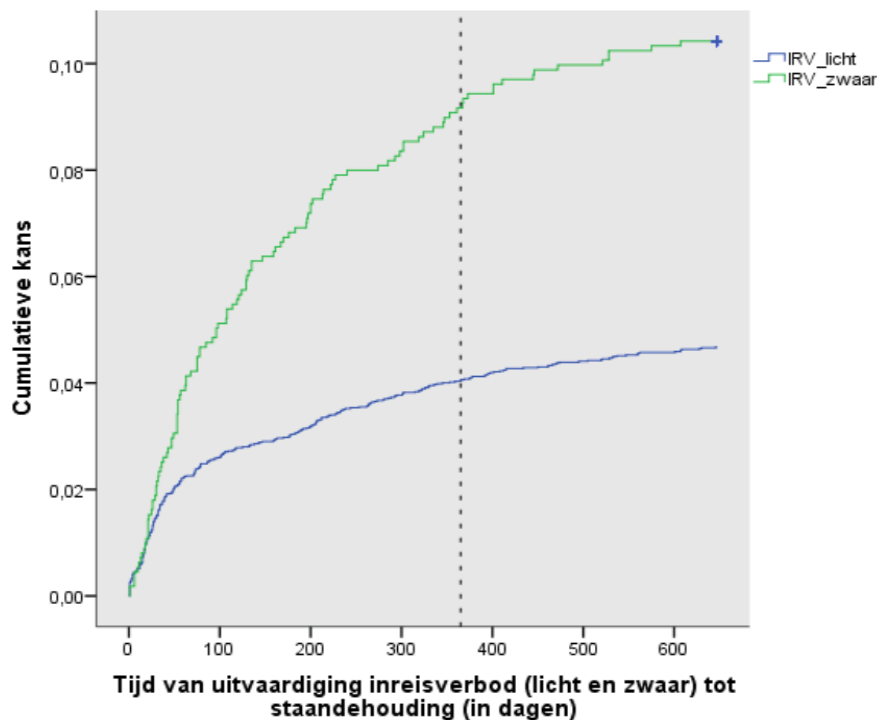
Figuur 6 Cumulatieve kans om vanwege onrechtmatig verblijf te worden staande gehouden na oplegging van een inreisverbod



Bron: IND, BR&B, VP, Kmar; bewerking WODC

In figuur 7 is de kans op staandehouding van personen met een licht inreisverbod vergeleken met de kans op staandehouding onder personen met een zwaar inreisverbod. Daaruit blijkt dat na twee jaar iets meer dan 10% van de personen met een zwaar inreisverbod en bijna 5% van de personen met een licht inreisverbod minimaal één keer is staande gehouden. Verder kan uit de figuur worden opgemaakt dat bij zowel lichte als zware inreisverboden – net als bij de terugkeerbesluiten – de kans op staandehouding het grootst is in de eerste periode na oplegging van het inreisverbod. Voor de lichte inreisverboden geldt vervolgens dat de curve al na ongeveer 100 dagen aanmerkelijk langzamer stijgt. Bij de zware inreisverboden geldt dat in mindere mate. Een mogelijke verklaring daarvoor is dat mensen met een licht inreisverbod een relatief zwakke binding hebben met Nederland en het land na verloop van tijd relatief vaak verlaten. Voor personen met een zwaar inreisverbod zou sprake kunnen zijn van meer binding met Nederland. Lichte inreisverboden worden immers uitsluitend opgelegd aan personen die, op het moment dat het inreisverbod werd opgelegd, niet rechtmatig in Nederland verblijven, terwijl zware inreisverboden tevens kunnen worden opgelegd aan voormalige houders van een verblijfsvergunning van wie het verblijf pas onrechtmatig wordt indien ze, *nadat* een inreisverbod is opgelegd, in Nederland verblijven terwijl dat verbod van kracht is. Daarnaast zijn personen met een zwaar inreisverbod vermoedelijk vaker betrokken bij criminaliteit en hebben dus een hogere pakkans.

Figuur 7 Cumulatieve kans om vanwege onrechtmatig verblijf te worden staande gehouden na oplegging van een licht of zwaar inreisverbod



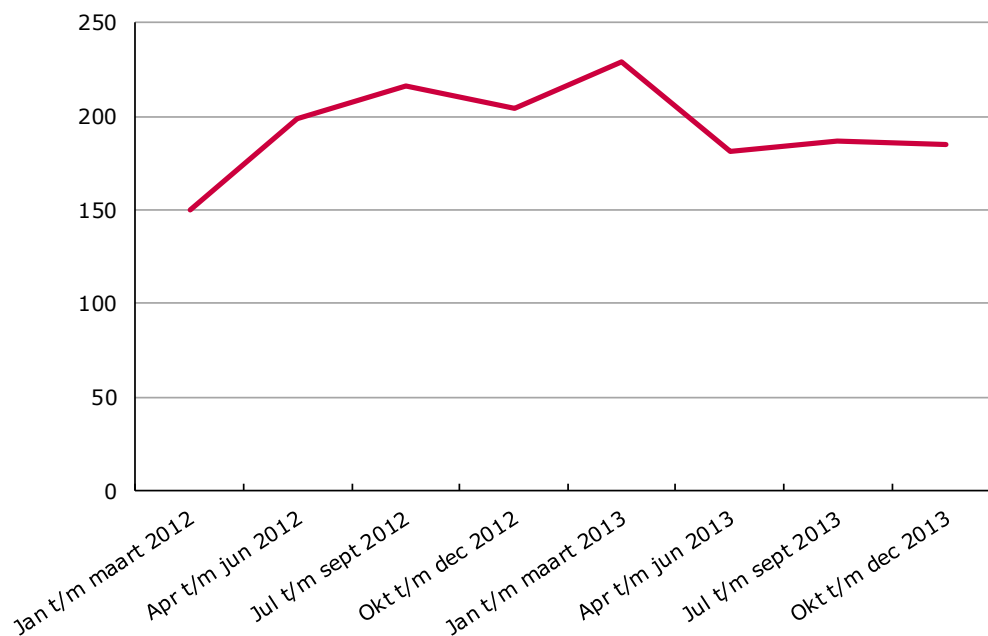
Bron: IND, BR&B, VP, KMar; bewerking WODC

3.1.4 Vervolging en bestraffing

Het is niet goed mogelijk om in de OM-bestanden onderscheid te maken tussen zaken betreffende derdelanders die vóór 2012 ongewenst zijn verklaard en zaken betreffende het zware inreisverbod (zie hoofdstuk 2). Daarom zal hier eerst worden gekeken naar registraties omtrent de vervolging van overtredingen van het zware inreisverbod of ongewenstverklaringen (vanaf hier 'artikel 197-zaken' genoemd). Daarna zal worden gekeken naar vervolging van zware inreisverboden op basis van zaken waarvan op grond van het Vreemdelingennummer duidelijk is dat het gaat om personen met een zwaar inreisverbod (vanaf hier 'koppelbare zaken' genoemd).

Uit figuur 8 blijkt dat het aantal afdoeningen van artikel 197-zaken door de jaren redelijk stabiel is. Het gaat om rond de 200 zaken per kwartaal, met uitschieters van 150 (minimum) tot 229 (maximum).

Figuur 8 OM-afdoeningen van overtredingen van inreisverbod of ongewenstverklaring, kwartaalcijfers



Bron: OM, bewerking WODC

In tabel 3 is voor 2012 en 2013 weergegeven hoe het OM de zaken over het inreisverbod heeft afgedaan. We maken onderscheid tussen het lichte en het zware inreisverbod. Voor overtredingen aangaande het zware inreisverbod worden het aantal artikel 197-zaken en het aantal koppelbare zaken gepresenteerd.

Twee van de negen zaken betreffende overtredingen van het lichte inreisverbod zijn geseponeerd. In vijf gevallen is een dagvaarding verstuurd, wat betekent dat deze zaken voor de rechter moeten komen, en in twee zaken vond een transactie plaats.²¹

De zaken over het zware inreisverbod zijn voor het grootste deel gedagvaard. Van de artikel 197-zaken was dat het geval voor 91% van de zaken (n=1.405). Ongeveer 9% van die zaken werd geseponeerd (n=131). In 2012 en 2013 is één transactie is opgelegd.²² We zien een soortgelijk beeld wanneer we alleen kijken naar de gekoppelde zaken: ook bij deze zaken is er merendeels overgegaan tot dagvaarding.

²¹ Een 'transactie' houdt in dat het OM een schriftelijk voorstel doet om verdere strafvervolgung af te kopen door een bepaald bedrag te betalen.

²² Onder de zaken met de noemer 'dagvaarden' is ook 'voegen' opgenomen en onder de noemer 'transactie' ook de 'OM-strafbeschikking'. 'Voegen' houdt in dat de zaak samen met een andere zaak aan de rechter wordt voorgelegd. De rechter doet dan over het geheel uitspraak. Een 'OM-strafbeschikking' houdt in dat het OM zonder tussenkomst van een rechter een straf (geen gevangenisstraf), een maatregel of een aanwijzing oplegt. Dit kan bij veel voorkomende strafbare feiten.

Tabel 3 OM-afdoeningswijze (2012 en 2013)

	2012	2013	Totaal
Overtreding licht inreisverbod			
<i>Afdoening OM, waarvan:</i>	1	8	9
Dagvaarding	1	4	5
Sepot	0	2	2
Transactie	0	2	2
Artikel 197-zaken: overtreding zwaar inreisverbod/ongewenstverklaring			
<i>Afdoening OM, waarvan:</i>	768	775	1.543
Dagvaarding	724	681	1.405
Sepot	41	90	131
Transactie	0	1	1
Administratief beëindigd	3	3	6
Koppelbare zaken: overtreding zwaar inreisverbod			
<i>Afdoening OM, waarvan:</i>	24	65	89
Dagvaarding	23	55	78
Sepot	1	9	10
Transactie	0	1	1
Administratief beëindigd	0	0	0

^a 'Administratief beëindigd' impliceert dat er ergens in het traject onherstelbare (administratieve) fouten zijn gemaakt die ertoe leiden dat de zaak niet een normale afronding kan krijgen.

Bron: OM, BR&B, IND; bewerking WODC

Het aantal OM-zaken dat betrekking heeft op het lichte inreisverbod is laag. Dit zou kunnen betekenen dat bij het OM weinig van deze zaken instromen. Gezien het hoge aantal uitgevaardigde inreisverboden is dit echter onwaarschijnlijk. Om hierover meer duidelijkheid te krijgen, is gekeken naar de belangrijkste redenen van de vreemdelingenpolitie voor staandehouding.²³ Hieruit blijkt dat er bij deze staandehoudingen meerdere delicten²⁴ speelden – de precieze aantallen zijn onbekend – waarvan vanwege de aard van de andere delicten het vermoeden bestaat dat deze wel zijn doorgegeven aan het OM. Daarom lijkt het erop dat bij het OM niet altijd bekend is dat een licht inreisverbod van kracht is, of dat het OM dit in elk geval niet als zodanig registreert.

Ten slotte is in tabel 4 weergegeven hoe de rechter de gedagvaarde zaken betreffende het zware inreisverbod heeft afgedaan. Opnieuw zijn de artikel 197-zaken en de koppelbare zaken apart beschreven. Het blijkt dat er bij artikel 197-zaken voor circa drie kwart van de dagvaardingen strafoplegging plaatsvindt. In ongeveer 9% van de zaken wordt een zaak tijdens de terechtzitting gevoegd; dit houdt in dat de rechter strafzaken die onder verschillende parketnummers ingeschreven staan samenvoegt, en deze als één strafzaak behandelt. Omdat de uitspraak van de rechter vervolgens betrekking heeft op meerdere delicten is de afdoening van alleen de overtreding van artikel 197 onbekend.

²³ Dit is gedaan voor 224 van de 467 staandehoudingen van personen met een licht inreisverbod. Alleen voor deze 224 zaken was namelijk een reden van staande houden bekend.

²⁴ Het gaat bijvoorbeeld om diefstal, witwassen, verstoring van de openbare orde.

Tabel 4 Wijze van afdoening door rechters in 2012 en 2013^a

	2012		2013		Totaal	
Artikel 197-zaken: overtreding zwaar inreisverbod/ongewenstverklaring						
Strafoplegging	309	(74%)	450	72%	759	(73%)
Ter terechtzitting gevoegd	32	(8%)	61	(10%)	93	(9%)
Vrijspraak	22	(5%)	44	(7%)	66	(6%)
Ontslag van alle rechtsvervolging	23	(5%)	23	(4%)	46	(4%)
Schuldigverklaring zonder oplegging van straf of maatregel	19	(5%)	25	(4%)	44	(4%)
OM niet ontvankelijk	10	(2%)	22	(4%)	32	(3%)
Totaal	415	(100%)	625	(100%)	1.040	(100%)
Koppelbare zaken: overtreding zwaar inreisverbod						
Strafoplegging	4	(50%)	17	(43%)	21	(44%)
Ter terechtzitting gevoegd	1	(13%)	7	(18%)	8	(17%)
Vrijspraak	3	(38%)	6	(15%)	9	(19%)
Ontslag van alle rechtsvervolging	0	(0%)	3	(8%)	3	(6%)
Schuldigverklaring zonder oplegging van straf of maatregel	0	(0%)	4	(10%)	4	(8%)
OM niet ontvankelijk	0	(0%)	3	(8%)	3	(6%)
Totaal	8	(100%)	40	(100%)	48	(100%)

^a Door tussentijdse afrondingen tellen de totalen niet op tot 100%.

Bron: OM, BR&B, IND, bewerking WODC

Voor de gevallen waarin door de rechter een straf werd opgelegd was bekend of een (vrijheids)straf werd opgelegd en wat de duur ervan was. Omdat de straffen in veel gevallen betrekking hadden op samengenomen feiten zegt deze informatie niets over de bestraffing voor het overtreden van inreisverboden op zich. Ter informatie is de duur van (vrijheids)straffen die zijn opgelegd weergegeven in bijlage 3. Er zijn in de jaren 2012 en 2013 759 straffen opgelegd (mede) voor overtredingen van artikel 197. In vrijwel alle gevallen ging het hierbij om vrijheidsstraffen.

In 2012 en 2013 zijn er verder drie zaken die betrekking hadden op het lichte inreisverbod door de strafrechter afgedaan. Deze zijn niet weergegeven in tabel 4. In deze gevallen zijn een vrijheidsstraf en twee subsidiaire gevangenisstraffen opgelegd.

Afdoeningen van zware inreisverboden zonder overige strafbare feiten

Uit de gesprekken met focusgroepen komt naar voren dat overtredingen van het inreisverbod vaak pas worden vastgesteld wanneer er ook sprake is van andere strafbare feiten (zie hoofdstuk 4). Wanneer de feiten in hetzelfde proces verbaal worden beschreven, krijgt de zaak één parketnummer. De afdoening van de zaak heeft in dat geval dus betrekking op meerdere strafbare feiten. Het is daarom lastig om duidelijkheid te scheppen over de vervolging en bestraffing van het inreisverbod op zich. Met behulp van de gegevens over staandehoudingen die van de vreemdelingenpolitie zijn verkregen kon voor een deel van de gekoppelde gegevens betreffende het zware inreisverbod bekeken worden wat de belangrijkste reden van staande houden was. Hierbij moet wel worden aangetekend dat er slechts bij een beperkt aantal gevallen (N=11) sprake lijkt te zijn geweest van een overtreding van een zwaar inreisverbod zonder dat er tegelijkertijd andere (zwaardere) verdenkingen waren. Het bleek dat tien van deze elf zaken die enkel betrekking hebben op een overtreding van een zwaar inreisverbod door het OM zijn gedagvaard. Eén zaak werd door het OM geseponneerd.

Van de tien gedagvaarde zaken bleek dat de strafrechter in zes gevallen (al) een vonnis had uitgesproken. In één van deze gevallen werd door de rechter een straf

opgelegd; het ging hierbij niet om een gevangenisstraf. In de overige gevallen werden (met verschillende motiveringen) geen straffen opgelegd. Eén verdachte werd door de strafrechter vrijgesproken.

Afdoeningen CJIB

Tot slot zijn door het CJIB gegevens verstrekt over het aantal verstuurde boetes vanwege overtredingen van het lichte inreisverbod. In 2012 zijn vier boetes opgestuurd en in 2013 17 (zie ook tabel 1). De hoogte van de boetes loopt uiteen van € 350 tot € 1.500. Deze geringe aantallen bevestigen het beeld dat uit de overige gegevens oprijst: bestraffing concentreert zich veelal op het zware inreisverbod (meestal in combinatie met andere feiten) en leidt in de regel tot gevangenisstraf en niet tot boetes. Op basis van de ter beschikking gestelde gegevens kon niet worden nagegaan hoeveel zaken die betrekking hebben op het lichte inreisverbod er bij het CJIB zijn ingestroomd. Ook is onbekend of de verstuurde boetes zijn betaald.

3.2 Samenvatting belangrijkste bevindingen uit de beschrijvende statistische analyses

In het voorgaande zijn de volgende centrale bevindingen gerapporteerd:

- Volgens de beschikbare registraties zijn er in 2012 en 2013 ruim 24.000 terugkeerbesluiten uitgevaardigd. Het aantal opgelegde inreisverboden bedroeg ruim 8.000, waaronder ruim 7.000 lichte inreisverboden. Het aantal opgelegde en geregistreerde inreisverboden, zowel licht als zwaar, is over 2012 en 2013 vrij stabiel. Het aantal geregistreerde terugkeerbesluiten is daarentegen in 2013 fors toegenomen, met uitzondering van het laatste kwartaal. Het is echter onbekend of deze stijging correspondeert met een werkelijke stijging of dat de stijging een registratie-effect is dat het gevolg is van het toenemende gebruik van INDIGO.
- Wanneer een persoon wordt staande gehouden nadat op een eerder moment een terugkeerbesluit is uitgevaardigd en de daarin genoemde termijn is overschreden (bijvoorbeeld wanneer een vertrekplichtige uitgeprocedeerde asielzoeker in Nederland is gebleven) dient er in beginsel een licht inreisverbod te worden opgelegd. Er blijken in 2012 en 2013 in totaal 451 staandehoudingen te zijn geweest waarbij iemand werd aangetroffen die meer dan 28 dagen voor de staandehouding een terugkeerbesluit had gekregen en op dat moment nog geen inreisverbod had. Bij deze zaken werd volgens de gegevens in 70 gevallen een licht inreisverbod opgelegd.
- Bijna 5% van alle personen die in 2012 of 2013 een licht inreisverbod kregen werd binnen twee jaar in Nederland aangetroffen vanwege onrechtmatig verblijf. Voor personen met een zwaar inreisverbod was dat 10%. De gegevens over staandehoudingen suggereren dat het uitvaardigen van een terugkeerbesluit, zonder dat nog sprake is van een inreisverbod, een zekere afschrikwekkende werking heeft: vreemdelingen die in 2012 een terugkeerbesluit kregen werden althans vaker in Nederland aangetroffen dan vreemdelingen die in 2013 een terugkeerbesluit kregen. Er zijn geen aanwijzingen dat er nog sprake is van een afschrikwekkende werking wanneer er eenmaal een inreisverbod is opgelegd.
- In 2012 verstuurde het CJIB vier boetes vanwege overtredingen van het lichte inreisverbod en in 2013 17. De hoogte van de boetes loopt uiteen van € 350 tot € 1.500. Op basis van de ter beschikking gestelde gegevens kon niet worden nagegaan hoeveel zaken die betrekking hebben op het lichte inreisverbod er bij het CJIB zijn ingestroomd. Ook is onbekend of de verstuurde boetes zijn betaald.
- Het OM heeft een zeer beperkt aantal zaken afgedaan die volgens de OM-registraties betrekking hebben op lichte inreisverboden. De zaken die geregistreerd

staan, lijken allemaal te zijn vervolgd. Het aantal zou zo beperkt kunnen zijn doordat er maar weinig zaken bij het OM instromen, maar er bestaan ook aanwijzingen dat overtredingen van lichte inreisverboden niet als zodanig door het OM worden geregistreerd of herkend (in de zin dat het niet op de ingestuurde processen verbaal vermeld is). In 2012 en 2013 heeft het OM circa 1.500 zaken afgedaan die betrekking hebben op derdelanders (personen van buiten de EU) die verdacht worden van het vertreden van een zwaar inreisverbod of verblijf in Nederland als ongewenst vreemdeling. Van die zaken is ongeveer 8% door het OM geseponeerd. In de regel gaat het bij vervolging om dagvaarding; er wordt nauwelijks gebruikgemaakt van transacties.

- In de onderzochte periode zijn ruim 1.000 zaken betreffende inreisverboden dan wel ongewenstverklaringen van derdelanders door de strafrechter afgedaan; in ongeveer drie kwart van de zaken is een straf opgelegd. In circa 95% van die gevallen is sprake van een vrijheidsstraf. De straffen hebben in veel gevallen betrekking op gevoegde zaken en deze informatie zegt daarom weinig over de bestraffing van het overtreden van inreisverboden op zich.
- Koppeling van gegevens maakte voor een deel van de OM-gegevens duidelijk dat deze betrekking hebben op het zware inreisverbod en niet op de ongewenstverklaring. Wanneer dit deel geëxtrapoleerd wordt voor het totale aantal OM-afdoeningszaken wordt geschat dat circa 250-300 zaken betrekking hebben op het zware inreisverbod.
- Door gegevens uit verschillende bronnen te koppelen konden elf zaken worden geïdentificeerd waarbij er naast een overtreding van een zwaar inreisverbod vermoedelijk geen andere verdenkingen van strafbare feiten speelden. In één van deze gevallen is een straf opgelegd.

4 Kwalitatief deel: bevindingen focusgroepen

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen uit de focusgroepen beschreven. Zoals in de methodologische verantwoording (hoofdstuk 2) is uiteengezet betreft het een kleinschalig, verkennend onderzoek. De bevindingen hebben daarvoor een indicatief karakter.

De resultaten worden besproken aan de hand van verschillende thema's, die deels zijn opgerezen uit informatie uit de focusgroepen. Eerst bespreken we de uitvoeringspraktijk, waarbij we voornamelijk aandacht besteden aan de *selectieve handhaving* van het inreisverbod en aan het dilemma dat zich lijkt voor te doen tussen *doelmatigheid en zorgvuldigheid*. Vervolgens beschrijven we de door sleutelinformanten waargenomen effecten van het inreisverbod. Daarbij is achtereenvolgens aandacht voor de mogelijke *afschrikwekkende werking* van het inreisverbod, voor eventuele gevolgen van het inreisverbod voor het *ondergronds gaan* van onrechtmatig verblijvenden en voor de eventuele *stigmatisering* van deze personen in de Nederlandse samenleving. De sleutelinformanten konden tevens aspecten van de Terugkeerrichtlijn aan de orde stellen die niet direct verband houden met het inreisverbod. We besluiten dit hoofdstuk met één *overig aspect* van de Terugkeerrichtlijn.

4.1 Uitvoeringspraktijk

4.1.1 Selectieve handhaving

Onder selectieve handhaving verstaan we enerzijds het selectief (alleen in bepaalde gevallen) opleggen van inreisverboden in situaties waarin het recht op eerbiediging van het gezinsleven geen belemmering vormt om een inreisverbod op te leggen²⁵ en anderzijds het selectief (alleen in bepaalde gevallen) bestraffen van geconstateerde overtredingen van het inreisverbod in situaties waarin het wettelijk mogelijk zou zijn om de overtreding ervan te bestraffen. Hierbij maken we onderscheid tussen het lichte en het zware inreisverbod.

Er komen drie redenen naar voren voor het niet opleggen van een inreisverbod in gevallen waar eerbiediging van het recht op het gezinsleven geen beletsel vormt voor een inreisverbod. Ten eerste geven de informanten van de vreemdelingenpolitie aan dat er behoefte bestaat om 'op te bouwen' in maatregelen. Wanneer onrechtmatig verblijvende vreemdelingen voor de eerste keer worden staande gehouden wordt er vaak geen licht inreisverbod opgelegd maar een terugkeerbesluit met een vertrektermijn van 28 dagen. Dit om deze personen de mogelijkheid te geven zelf hun terugkeer te regelen. Daarbij wordt dan verondersteld dat de 'dreiging' van een eventueel inreisverbod de vreemdeling zou kunnen aanzetten tot zelfstandig vertrek. Wanneer er wordt besloten om een onrechtmatig verblijvende vreemdeling met het oog op uitzetting in vreemdelingenbewaring te plaatsen wordt er volgens de informanten van de vreemdelingenpolitie in beginsel wel altijd een licht inreisverbod opgelegd. Een aantal sleutelinformanten vanuit de Vreemdelingenketen geeft echter

²⁵ Hoewel artikel 66a, lid 8 Vw het weliswaar mogelijk maakt om ook 'om andere redenen' af te zien van het opleggen van een inreisverbod, spreken wij toch van selectieve handhaving wanneer er op grond van dergelijke redenen wordt afgezien van een inreisverbod. Het imperatieve karakter van het opleggen van inreisverboden, zoals dat wordt gesuggereerd in artikel 66a, lid 1 Vw, zou anders weinig om het lijf hebben.

aan dat het aantal inbewaringstellingen afneemt en dat dit (mede) het gevolg is van de Terugkeerrichtlijn (zie ook paragraaf 4.3). Wellicht houdt de daling in inreisverboden die door de vreemdelingenpolitie zijn opgelegd (zie paragraaf 3.1.2) dus verband met afnemend gebruik van vreemdelingenbewaring.

Een tweede reden om geen inreisverbod op te leggen, te weten tijdsdruk, wordt gegeven door de informant van de KMar. Tijdsdruk speelt met name bij het uitreizen vanaf Nederlandse luchthavens, waar het vertrek van de vreemdeling uit Nederland in beginsel steeds voorrang krijgt op het opleggen van inreisverboden. Wel is er door de KMar een speciale, extra snelle procedure ontwikkeld voor het opleggen van inreisverboden bij grote tijdsdruk.

Een derde reden wordt gevormd door humanitaire overwegingen die niet expliciet in de wet zouden staan. Zo werd het voorbeeld genoemd van een moeder die aangaf dat ze het graf van haar in Nederland overleden en begraven zoon wilde kunnen blijven bezoeken. Na overleg tussen de VP en DT&V is er toen voor gekozen om haar geen inreisverbod op te leggen, hoewel er formeel gezien geen sprake meer was van een familieband. Dit soort zaken lijken uitzonderingen te zijn.

In hoofdstuk 3 hebben we gezien dat overtredingen van het lichte inreisverbod slechts in beperkte mate strafrechtelijk worden aangepakt. Dat beeld wordt bevestigd door de gesprekken met de sleutelinformanten. De informanten van de vreemdelingenpolitie geven althans aan dat de politie zelden of nooit boetes oplegt wanneer het lichte inreisverbod wordt overtreden. Volgens hen zou het systematisch beboeten van het lichte inreisverbod een (te) 'grote toename van de werklast betekenen'. De informant van de vreemdelingenpolitie uit één van de regio's geeft aan dat in de betreffende regio lange tijd onduidelijk was wie er precies verantwoordelijk is voor de beboeting (de vreemdelingenpolitie of de 'reguliere' politie). De informant van de vreemdelingenpolitie uit de andere onderzochte regio voegt daaraan toe dat de meeste onrechtmatig verblijvende vreemdelingen eventuele boetes toch niet zouden kunnen of willen betalen. Daardoor zou bestraffing in de praktijk merendeels moeten plaatsvinden in de vorm van vervangende hechtenis. Liever probeert men om vaart te maken met het vertrek van de vreemdeling uit Nederland, bijvoorbeeld door overtreders van een inreisverbod in vreemdelingenbewaring te plaatsen. De informant van de KMar laat weten dat men in de praktijk niet veel vreemdelingen staande houdt die in overtreding zijn van een inreisverbod, maar dat dergelijke zaken altijd worden beboet dan wel worden doorgestuurd naar het OM.

De informanten van de vreemdelingenpolitie en de KMar stellen overigens dat de Terugkeerrichtlijn ook zou voorschrijven dat er in principe altijd voorrang moet worden gegeven aan de terugkeer. Er zijn echter geen aanwijzingen dat (lichte) inreisverboden alsnog worden beboet of anderszins worden bestraft wanneer er onvoldoende zicht is op uitzetting en de vreemdelingenbewaring moet worden opgeheven. Blijkbaar spelen er ook andere overwegingen mee.

De informant van het OM geeft aan dat de strafrechtelijke aanpak van overtredingen van het lichte inreisverbod in de Strafrechtketen een zeer lage prioriteit heeft. Zo vinden er in beginsel geen directe opsporingsactiviteiten plaats. Overtredingen van het lichte inreisverbod komen eigenlijk alleen aan het licht tijdens het reguliere Vreemdelingentoezicht (wanneer personen worden staande gehouden in het kader van een redelijk vermoeden van illegaal verblijf) en als 'bijvangst' tijdens het reguliere politiewerk (bij de opsporing van strafbare feiten zoals verkeersovertredingen of diefstal). Ook wijst de informant erop dat het niet altijd eenvoudig is om een straf opgelegd te krijgen mocht een zaak voorkomen bij de strafrechter. De rechter moet immers beoordelen of het de onrechtmatig verblijvende vreemdeling te verwijten valt dat hij of zij nog in Nederland is. Daarvoor moet vaak het hele migratiedossier op tafel komen. Strafrechters zijn niet gespecialiseerd in dergelijke zaken (normaal

gesproken behandelt de bestuursrechter immers migratiezaken). Volgens de informant zouden rechters in een niet onaanzienlijk deel van de gevallen oordelen dat de vreemdeling er geen schuld aan heeft dat hij/zij nog in Nederland is.²⁶

Er zijn op basis van de gesprekken met de informanten geen aanwijzingen gevonden dat het zware inreisverbod selectief wordt opgelegd in situaties waarin een zwaar inreisverbod tot de wettelijke mogelijkheden behoort. In zijn algemeenheid lijkt er zowel in de vreemdelingen- als in de Strafrechtketen meer draagvlak te bestaan voor het zware dan voor het lichte inreisverbod. Dat lijkt vooral te komen doordat personen met een zwaar inreisverbod per definitie betrokken zijn geweest bij reguliere criminaliteit (zoals diefstal en geweld), terwijl het bij het lichte inreisverbod veeleer gaat om een slachtofferloos delict (preciezer: een delict tegen de staat). Wel lijkt er ook bij het zware inreisverbod sprake te zijn van selectiviteit bij de handhaving en bestraffing. Zo zijn er volgens de informant van het OM in beginsel geen opsporingsactiviteiten die specifiek zijn gericht op overtreders van het zware inreisverbod. Overtredingen van het zware inreisverbod zouden vooral aan het licht komen in het kader van het Vreemdelingentoezicht en het reguliere politiewerk. Bij bekend geworden overtredingen van het zware inreisverbod zouden er daarom vaak ook andere feiten spelen, zoals diefstal. Anders gesteld: personen met een zwaar inreisverbod lijken een vrij kleine kans te hebben om daarvoor bestraft te worden indien ze in Nederland blijven maar geen (nieuwe) reguliere misdrijven plegen. Volgens de informant van het OM wordt een overtreding van het zware inreisverbod bij strafzaken veelal beschouwd als een verzwarende omstandigheid.²⁷ Dat wil zeggen dat de opgelegde straf wat hoger is dan wanneer er bij vergelijkbare feiten geen inreisverbod is overtreden. De informant kon niet aangeven hoeveel hoger de straf in de praktijk uitvalt.

Zoals in hoofdstuk 2 reeds is aangegeven, kon er slechts één informant van het OM aanwezig zijn bij de focusgroepen. Wel is het verslag van de betreffende bijeenkomst ter becommentariëring voorgelegd aan een vertegenwoordiger van het OM uit de andere onderzochte regio. De laatstgenoemde vertegenwoordiger van het OM heeft de uitspraken van de informant van het OM niet betwist.²⁸

In het voorgaande is gesproken over situaties waarin geen inreisverbod wordt opgelegd terwijl dat wettelijk in beginsel wel zou kunnen. Vanuit de gesprekken met NGO's en advocaten is gesteld dat het omgekeerde ook gebeurt en dat personen in de praktijk soms een inreisverbod krijgen terwijl dat, volgens de informanten, in die gevallen niet de intentie van de wetgever is. Het zou namelijk voorkomen dat onrechtmatig verblijvende vreemdelingen geen melding durven te maken van familie in Nederland. Op voorhand staat immers niet vast of men op grond van die familiebanden daadwerkelijk wordt uitgezonderd van een inreisverbod, terwijl de vreemdeling dan wel informatie prijs heeft moeten geven over zijn of haar nationaliteit en identiteit, waardoor hij of zij een toename van zijn/haar uitzetbaarheid riskeert. Ook zouden sommige vreemdelingen vrezen dat andere onrechtmatig verblijvende familieleden worden ontdekt wanneer ze informatie verschaffen over hun familierelaties.

²⁶ De OM-informant uit de andere regio, die niet bij de focusgroep kon zijn, heeft aangegeven dat er in hoger beroep overigens wel vaak sprake is van veroordelingen en dat er daarom wat hem betreft vaker in hoger beroep zou moeten worden gegaan.

²⁷ Het is onduidelijk of dit ook voor de vervolging van een overtreding van het lichte inreisverbod geldt.

²⁸ Deze informant heeft het becommentarieerde verslag per mail teruggestuurd en daarbij stonden geen opmerkingen bij de beweringen van de OM-informant die wel aan één van de focusgroepen heeft deelgenomen.

4.1.2 Doelmatigheid versus zorgvuldigheid

Uit de gesprekken met focusgroepen rijst het beeld op dat medewerkers van de Vreemdelingen- en de Strafrechtketen tamelijk ambivalent zijn over de Terugkeerrichtlijn. Zij lijken in elk geval een dilemma te ervaren tussen doelmatigheid ('efficiency') en zorgvuldigheid. Enerzijds wil men zo efficiënt mogelijk werken en daar past de administratieve druk van de Terugkeerrichtlijn niet bij. Eigenlijk geven alle informanten van overheidsorganisaties aan dat er sprake is geweest van een flinke toename van de administratieve lasten en tijdsdruk als gevolg van het uitvoeren van terugkeerbesluiten, het opleggen van inreisverboden en het bestraffen van overtredingen van die verboden. Informanten van zowel het OM als de IND geven aan dat er in de eigen organisatie soms wordt gedacht dat dit te ver is doorgeslagen. Zo is gezegd dat het nut van het opleggen van lichte inreisverboden door een deel van de IND medewerkers wordt betwijfeld, ook omdat men zich afvraagt of de overtreding ervan wel wordt bestraft. IND medewerkers hebben wellicht een ander type discretionaire bevoegdheid dan politiefunctionarissen en vertegenwoordigers van het OM. De eerstgenoemden kunnen uitzonderingen maken maar dienen deze dan wel vast te leggen en te verantwoorden. De laatstgenoemde medewerkers hebben vermoedelijk een grotere ruimte om selectief te handhaven, zonder dat dit wordt vastgelegd. Dit is in elk geval goed gedocumenteerd voor diverse *street-level bureaucrats*, waaronder politiemensen (zie Lipsky, 2010). Ook is een dergelijke discretionaire ruimte in het verleden in Nederland aangetoond voor medewerkers van de Vreemdelingenpolitie (zie Van der Leun, 2003). Bij de functionarissen met een relatief grote 'informele' discretionaire ruimte lijkt de wens om efficiënt te werken er, zoals gezegd is, aan bij te dragen dat overtredingen van het lichte inreisverbod meestal niet strafrechtelijk worden aangepakt (dit lijkt in elk geval te gelden voor de vreemdelingenpolitie).

Tegelijkertijd geven meerdere informanten aan dat de Terugkeerrichtlijn heeft geleid tot een grotere professionaliteit en zorgvuldigheid bij het terugkeerproces. Processen zouden uitgebreider gemotiveerd moeten worden dan in het verleden gangbaar was en er zou in sterkere mate een landelijke uniformering van de uitvoering plaatsvinden. De noodzaak om beslissingen uitgebreider en zorgvuldiger te motiveren zou bovendien niet zelden voordelig uitpakken voor de vreemdeling (zie in dat kader bijvoorbeeld wat in paragraaf 4.3 wordt gerapporteerd over gewijzigde criteria voor inbewaringstellingen). Deze toegenomen zorgvuldigheid en professionaliteit wordt door diverse informanten uit de Vreemdelingen- en Strafrechtketen gewaardeerd.

4.2 Gepercipieerde effecten

4.2.1 Afschrikwekkende werking

Alle informanten geven aan dat zij slechts beperkt zicht hebben op de effecten van de Terugkeerrichtlijn. Ze kunnen daarom naar eigen zeggen ook niet goed beoordelen of het inreisverbod een afschrikwekkende werking heeft. Dat gezegd hebbende, is de algemene indruk – zowel onder overheidsfunctionarissen als onder vertegenwoordigers van NGO's – dat het inreisverbod afgewezen asielzoekers en (andere) onrechtmatig verblijvende vreemdelingen niet of nauwelijks aanspoort tot vertrek. In elk geval zou de strafbaarstelling van overtredingen van het inreisverbod weinig toevoegen ten opzichte van het beleid dat al bestond voor de implementatie van de Terugkeerrichtlijn. Ook voor 2012 konden vertrekplichtige migranten immers in vreemdelingenbewaring worden geplaatst (in de woorden van een advocaat: er

was feitelijk al een zekere 'angst voor de gevangenis'). Ook bestonden er al mogelijkheden om vreemdelingen ongewenst te verklaren.

Toch zien informanten van NGO's en vanuit de advocatuur dat onrechtmatig verblijvende vreemdelingen soms erg bezorgd zijn dat ze een inreisverbod zullen krijgen. Daarbij lijkt het niet zozeer te gaan om de angst voor strafrechtelijke sancties maar veeleer om de angst dat een inreisverbod een beletsel zal vormen voor toekomstig legaal verblijf in Nederland. Dit zou vooral spelen bij personen die in Nederland familie hebben, aangezien juist zij perspectief (menen te) hebben op toekomstig legaal verblijf in de vorm van een verblijfsvergunning of familiebezoek. Informanten van overheidsinstellingen, NGO's en vanuit de advocatuur hebben voorbeelden genoemd waaruit blijkt dat een terugkeerbesluit, zonder dat al sprake is van een inreisverbod, vreemdelingen kan aansporen om Nederland (tijdelijk) te verlaten. Men verlaat Nederland omdat men geen risico wil lopen op een inreisverbod, gegeven het waargenomen perspectief op legaal verblijf. Dit is in overeenstemming met de bevindingen die zijn gerapporteerd in hoofdstuk 3. Figuur 5, waarin is weergegeven welke pakkans personen hebben, doet immers vermoeden dat er ten opzichte van 2012 in 2013 meer vreemdelingen met een terugkeerbesluit (al dan niet tijdelijk) uit Nederland zijn vertrokken of anderszins uit het zicht van de vreemdelingenpolitie en de KMar zijn gebleven, om zo een inreisverbod te ontlopen. Daarnaast geven informanten van de NGO's aan dat de angst om op een Nederlandse luchthaven een inreisverbod te krijgen, ertoe zou leiden dat sommige vreemdelingen die in Nederland hebben verbleven, via andere Europese landen gaan uitreizen. Indien dat inderdaad op substantiële schaal zou gebeuren, vormt dit een mogelijke verklaring voor de daling van het aantal inreisverboden dat door de KMar wordt opgelegd (zie paragraaf 3.1.2).

Wanneer er niet wordt opgebouwd in maatregelen, en er gelijk een inreisverbod wordt opgelegd, zou dit volgens de informanten van NGO's en advocatuur averechts kunnen werken. Vreemdelingen zouden dan wellicht juist minder geneigd zijn om Nederland te verlaten, omdat het dan moeilijk voor hen zou zijn om weer naar Nederland/Europa terug te keren.

Niet alle informanten hebben overigens de indruk dat de dreiging van een inreisverbod vreemdelingen aanzet tot vertrek. Zo zou het contact tussen vreemdelingen en officiële terugkeerorganisaties soms juist door het inreisverbod worden bemoeilijkt. Het zou voorkomen dat onrechtmatig verblijvende organisaties als de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) associëren met de overheid, waardoor ze huiveriger zouden zijn om te informeren naar de mogelijkheden op het gebied van terugkeer. Een informant van IOM geeft uit eigen ervaring aan dat vreemdelingen tegenwoordig vaker via een tussenpersoon, meestal een advocaat, contact leggen met terugkeerinstanties, in plaats van direct. Vreemdelingen lijken instanties die betrokken zijn bij terugkeer dus enigszins te zijn gaan wantrouwen.

Tot slot lijken twee groepen onrechtmatig verblijvenden überhaupt niet te worden geraakt door het inreisverbod. Zowel de advocaten als de informanten van NGO's geven aan dat een belangrijk deel van de onrechtmatig verblijvenden helemaal niet van plan zou zijn om herhaaldelijk te migreren of om zich legaal in Nederland te vestigen. Het zou bijvoorbeeld onrechtmatig verblijvende arbeidsmigranten betreffen die, nadat ze een aantal jaar in Nederland hebben gewerkt, weer (definitief) terugkeren naar het land van herkomst.

Een informant van DT&V maakt melding van een tweede categorie onrechtmatig verblijvenden die niet wordt geraakt door het inreisverbod, in dit geval omdat zijn geen inreisverbod kunnen krijgen. Het betreft vreemdelingen met een verblijfsvergunning voor een ander Europees land. Een deel van hen zou volgens deze informant keer op keer terugkomen naar Nederland. Dergelijke personen mogen niet in Nederland verblijven en worden telkens weer teruggestuurd naar het Europese land

waar ze legaal verblijf hebben (bijvoorbeeld Spanje). Dergelijke vreemdelingen, van wie een deel betrokken zou zijn bij criminaliteit, mogen bij herhaald illegaal verblijf weliswaar worden teruggezonden naar het land van herkomst, maar kunnen ook dan geen inreisverbod krijgen. Eventueel kunnen ze dan opnieuw op legale wijze het grondgebied van de Europese Unie inreizen.

4.2.2 'Ondergronds gaan' en stigmatisering

De informanten doen geen harde uitspraken over de vraag of de komst van het inreisverbod heeft geleid tot het (verder) 'ondergronds gaan' van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen. Toch lijken er inderdaad vreemdelingen te zijn die overheidsinstanties en/of officiële terugkeerinstanties mijden: zij zouden uitreizen via een ander Europees land en/of pas na bemiddeling door een advocaat contact opnemen met terugkeerinstanties (zie ook paragraaf 4.2.1). Of dergelijke vormen van vermijding tegenwoordig meer voorkomen dan voor de komst van het inreisverbod is onduidelijk.

De informanten van de NGO's hebben geen aanwijzingen dat het inreisverbod heeft geleid tot een verminderde toegang van onrechtmatig verblijvenden tot medische zorg. Los van de ervaring dat onrechtmatig verblijvenden minder vaak direct contact zouden zoeken met officiële terugkeerorganisaties zijn er geen concrete aanwijzingen dat de NGO's minder goed contact met hun doelgroep kunnen krijgen.

In de politieke discussie over het inreisverbod is door sommige politieke partijen de zorg geuit dat van het inreisverbod een stigmatiserende werking zou uitgaan (zie hoofdstuk 1). De informanten hebben de indruk dat het inreisverbod wat betreft stigmatisering op individueel niveau weinig heeft veranderd. Hoewel onrechtmatig verblijvenden zich volgens de informanten van NGO's en advocatuur gestigmatiseerd zouden kunnen voelen als zij het idee hebben 'als een crimineel te worden behandeld', zou dit voornamelijk het geval zijn wanneer ze in vreemdelingenbewaring worden geplaatst. Omdat ze ook voor de invoering van de Terugkeerrichtlijn te maken konden krijgen met vreemdelingendetentie (en mogelijk zelfs vaker dan tegenwoordig, zie paragraaf 4.3), lijkt er weinig veranderd in stigmatisering op individueel niveau. Bovendien is betoogd dat het hebben van een inreisverbod voor de buitenwereld niet zichtbaar is, waardoor het voor het individu weinig concreet is en daarmee weinig stigmatiserend zou werken. Een advocaat vat dit als volgt samen: 'Voor hen komt het op de grote stapel van het migratiedossier'.

Op groepsniveau heeft er mogelijk wel een verandering plaatsgevonden. De meningen hierover zijn verdeeld: volgens sommige advocaten en informanten van NGO's is stigmatisering op groepsniveau toegenomen terwijl het volgens anderen juist is afgenomen. De veronderstelde toename zou komen doordat onrechtmatig verblijvenden op grotere schaal als overtreders van de strafwet worden aangemerkt dan voorheen. Ze worden dan op grond van hun migratiegedrag als 'crimineel' betiteld terwijl ze geen andere strafbare feiten – 'echte' strafbare feiten, zo lijkt men te bedoelen – hoeven te hebben gepleegd. De informanten die denken dat het inreisverbod (op groepsniveau) juist minder stigmatiserend zou zijn, geven aan dat het inreisverbod vaker dan de vroegere ongewenstverklaring wordt opgelegd aan personen die verder geen delicten hebben gepleegd. Daardoor zou het inreisverbod in de maatschappij maar in beperkte mate de associatie oproepen met criminaliteit. Ook is erop gewezen dat een ongewenst verklaarde vreemdeling actief om opheffing moest vragen – waardoor het 'stigma' van de ongewenstverklaring, voor zover daarvan sprake is, personen in principe altijd bleef aankleven – terwijl het inreisverbod per definitie voor bepaalde tijd is.

4.3 Verandering in omgang met vreemdelingendetentie

De informanten kunnen desgewenst ook overige aspecten van de Terugkeerrichtlijn aan de orde stellen. Daaruit is één punt naar voren gekomen.

Meerdere informanten uit de Vreemdelingenketen hebben aangegeven dat er tegenwoordig anders met vreemdelingendetentie wordt omgegaan dan in het verleden. Dit zou volgens hen (mede) verband houden met de Terugkeerrichtlijn. Voor de implementatie van de richtlijn zouden namelijk ook openbare orde overwegingen een belangrijke rol hebben gespeeld bij de beslissing om iemand al dan niet in vreemdelingenbewaring te plaatsen. Tegenwoordig zou er alleen worden gekeken naar het principe dat er zicht moet zijn op uitzetting en dat er een risico moet zijn dat de vreemdeling zich aan het toezicht zal onttrekken en/of de vertrekprocedures zal vermijden of belemmeren. Ook zou er strenger naar dat criterium worden gekeken dan in het verleden en zou er vanuit de idee dat vreemdelingenbewaring moet gelden als 'ultimum remedium' meer dan in het verleden eerst andere instrumenten worden ingezet om terugkeer te bewerkstelligen.²⁹

De twee informanten van de vreemdelingenpolitie geven overigens aan dat de alternatieven voor vreemdelingenbewaring, zoals een meldplicht, goed werken. Toch zijn er volgens de informant van de DT&V ook onrechtmatig verblijvenden die door de gewijzigde criteria voor inbewaringstelling minder goed kunnen worden aangepakt. Het betreft vreemdelingen die als overlastgevend worden ervaren (waarom ze als overlastgevend worden ervaren is niet nader toegelicht, wellicht gaat het om personen die lichte delicten plegen en/of op straat zwerven). Indien er niet direct zicht is op uitzetting, zouden dergelijke personen nu alleen kunnen worden vastgezet op grond van het *strafrecht*. Het vastzetten van personen onder het strafrecht zou echter niet eenvoudig te realiseren zijn. Voor strafrechtelijke detentie moet er immers een uitspraak zijn van de strafrechter of de misdrijven moeten zodanig ernstig zijn dat er voorlopige hechtenis kan worden opgelegd. Omdat het een tijd kan duren voordat een zaak voorkomt kan de situatie zich voordoen dat vreemdelingen die geen zware misdrijven hebben gepleegd, maar wel als overlastgevend worden beschouwd, eigenlijk niet meer kunnen worden vastgezet. De informant van het OM heeft aangegeven dat veroordelingen van personen met een inreisverbod vaak plaatsvinden 'bij verstek' omdat de personen weer op vrije voeten zijn. Er lijkt zich met andere woorden een paradox voor te doen: door de strafbaarstelling van het inreisverbod zijn de mogelijkheden om onrechtmatig verblijvenden vast te zetten in theorie weliswaar toegenomen, maar door de gewijzigde criteria voor inbewaringstelling in vreemdelingenbewaring nemen de feitelijke detentiemogelijkheden in bepaalde opzichten eerder af dan toe.

²⁹ Deze veranderingen in de omgang met vreemdelingenbewaring kunnen verband houden met jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

5 Samenvatting en conclusie

5.1 Achtergrond en methode

Eind 2011 heeft Nederland de Terugkeerrichtlijn geïmplementeerd. Dit heeft onder meer geleid tot de introductie van het terugkeerbesluit en het inreisverbod. Nu er enkele jaren ervaring met de ingevoerde maatregelen is opgedaan is er op verzoek van het Parlement onderzoek gedaan naar de uitvoeringspraktijk en gevolgen van de Terugkeerrichtlijn in Nederland. Dit is ten eerste gedaan door na te gaan hoeveel terugkeerbesluiten er in 2012 en 2013 zijn uitgevaardigd en hoeveel inreisverboden er in deze periode zijn opgelegd. Ook is getracht na te gaan hoe vaak het inreisverbod werd overtreden en hoe overtreders van het inreisverbod zijn vervolgd en bestraft. Dit is onderzocht op basis van officiële registratiegegevens over (a) uitgevaardigde terugkeerbesluiten en opgelegde inreisverboden (IND, Vreemdelingenpolitie, KMar), (b) de aantallen vastgestelde overtredingen van inreisverboden (VP, KMar) en (c) de vervolging en bestraffing van overtredingen van het inreisverbod (CJIB, OM).³⁰ Ten tweede zijn er focusgroepen georganiseerd waarbij met sleutelinformanten van overheidsinstellingen, advocatuur en NGO's is gesproken om meer inzicht te verkrijgen in de uitvoeringspraktijk en de gepercipieerde effecten van de Terugkeerrichtlijn. Er hebben vier focusgroepen in twee stedelijke regio's plaatsgevonden, met in totaal 21 informanten. Tijdens de focusgroepen zijn de volgende thema's aan de orde gesteld: de uitvoeringspraktijk ten aanzien van terugkeerbesluiten en inreisverboden en gepercipieerde effecten van het inreisverbod (waaronder de eventuele afschrikwekkende werking ervan, het 'ondergronds gaan' van onrechtmatig verblijvenden, en stigmatisering) en overige aspecten van de Terugkeerrichtlijn.

Het onderzoek kent enkele beperkingen. Door de wijze van registratie door de rechterlijke macht kon bijvoorbeeld niet exact worden nagegaan hoe vaak een overtreding van het zware inreisverbod uitmondde in een straf. Op basis van de zaken waarbij een Vreemdelingennummer was geregistreerd kon een schatting worden gemaakt van het totaal aantal zaken dat betrekking had op overtredingen van zware inreisverboden, maar of deze schatting valide is kon niet met zekerheid worden vastgesteld. Een tweede beperking van de gegevens van de rechterlijke macht is dat de registraties van de afdoeningen betrekking hebben op een 'zaak' (hier opgevat in strafrechtelijke zin) als geheel en niet alleen op de overtreding van het inreisverbod. Uit de focusgroepen komt naar voren dat zaken veelal betrekking hebben op een *combinatie* van strafbare feiten (bijvoorbeeld een overtreding van het inreisverbod in combinatie met diefstal of geweld). Doordat de registratie op zaakniveau in plaats van op feitniveau plaatsvindt was onduidelijk hoe de afdoeningen precies verband hielden met het overtreden van het inreisverbod. Door in te zoomen op de zaken die koppelbaar waren op Vreemdelingennummer kon er niettemin een aantal zaken worden geïdentificeerd waarbij er volgens de politie- en KMar-registraties sprake was van een overtreding van een inreisverbod, zonder dat er verdenskingen waren van andere strafbare feiten. Een derde beperking van het kwantitatieve onderzoek is dat gegevens over het aantal terugkeerbesluiten voor 2012 en de eerste drie kwartalen van 2013 onvolledig zijn. De IND heeft namelijk gegevens beschikbaar gesteld uit het systeem INDIGO, terwijl er gedurende de eerste periode

³⁰ Met het oog op de privacy van de betrokkenen zijn de gegevens bij het WODC opgeslagen op een beveiligd deel van het netwerk.

ook nog gebruik werd gemaakt van het INDIS-systeem en het volgens de IND niet mogelijk was om hierover uit dat systeem kwantitatieve gegevens op te vragen. De voornaamste beperking van het kwalitatieve onderzoek is dat er met een relatief beperkt aantal informanten is gesproken. Daardoor zijn de uitkomsten indicatief. Ook is onduidelijk of de resultaten ten aanzien van de uitvoeringspraktijk generaliseerbaar zijn naar andere regio's en *waarom* de uitvoeringspraktijk er precies uitziet zoals is beschreven. Een belangrijke beperking van de uitspraken over de gevolgen van de Terugkeerrichtlijn is dat die zijn gebaseerd op *percepties* van sleutelinformanten. Ook is onduidelijk hoe vaak bepaalde gepercipieerde effecten zich eventueel voordoen.

In de volgende paragraaf worden de onderzoeksvragen beantwoord

5.2 Beantwoording onderzoeksvragen

1 *Hoe vaak zijn het terugkeerbesluit en het inreisverbod – zo mogelijk uitgesplitst naar type – in 2012 en 2013 uitgevaardigd en hoe verhoudt dit zich tot het aantal staandehoudingen van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen?*

In 2012 en 2013 tezamen zijn circa 25.000 terugkeerbesluiten uitgevaardigd en circa 8.000 inreisverboden opgelegd, waaronder ruim 1.000 zware inreisverboden. De aantallen terugkeerbesluiten en lichte inreisverboden liggen in werkelijkheid hoger, omdat de registratie van deze maatregelen pas vanaf het laatste kwartaal van 2013 volledig is. Alleen voor het laatste kwartaal zijn de gegevens over door de IND uitgevaardigde terugkeerbesluiten en opgelegde lichte inreisverboden volledig. Het is daarom onbekend hoe de aantallen terugkeerbesluiten en inreisverboden die door de IND zijn uitgevaardigd en opgelegd zich precies hebben ontwikkeld. Het aantal terugkeerbesluiten en lichte inreisverboden dat door de vreemdelingenpolitie en de KMar is uitgevaardigd en opgelegd is vanaf begin 2012 vrij stabiel (terugkeerbesluiten) of daalt (inreisverboden).

Het aantal opgelegde zware inreisverboden is stabiel over de jaren 2012 en 2013 en de aantallen lijken veel op de aantallen in 2010 en 2011 opgelegde ongewenstverklaringen aan derdelanders. In 2012 en 2013 is er in totaal ongeveer 13.000 keer iemand staande gehouden vanwege onrechtmatig verblijf. Dat aantal is aanmerkelijk hoger dan het aantal opgelegde lichte inreisverboden.

Wanneer een persoon wordt staande gehouden nadat op een eerder moment een terugkeerbesluit is uitgevaardigd en de daarin genoemde termijn is overschreden (bijvoorbeeld wanneer een vertrekplichtige uitgeprocedeerde asielzoeker in Nederland is gebleven) dient er in beginsel een licht inreisverbod te worden opgelegd. Er blijken in 2012 en 2013 in totaal 451 staandehoudingen te zijn geweest waarbij iemand werd aangetroffen die meer dan 28 dagen voor de staandehouding een terugkeerbesluit had gekregen en op dat moment nog geen inreisverbod had. Bij deze zaken werd volgens de verzamelende gegevens in 70 gevallen een licht inreisverbod opgelegd.

2 *Hoe vaak zijn overtreders van het inreisverbod – zo mogelijk uitgesplitst naar type – in 2012 en 2013 vervolgd en bestraft en hoe verhoudt dit zich tot het aantal vastgestelde overtredingen van het inreisverbod?*

De vreemdelingenpolitie en de KMar hebben samen 467 keer een persoon staande gehouden vanwege onrechtmatig verblijf die volgens de registraties een licht inreisverbod had. Circa 5% van alle personen die in 2012 of 2013 een licht inreisverbod kregen werd binnen twee jaar in Nederland aangetroffen vanwege onrechtmatig verblijf.

Op een overtreding van het lichte inreisverbod staat in eerste instantie een boete. In 2012 en 2013 verstuurde het CJIB 21 boetes. Het is daarnaast mogelijk dat zaken die lichte inreisverbod betreffen instromen bij het OM. Van de 467 personen die het lichte inreisverbod overtraden, zijn 9 personen terug te vinden in de OM-gegevens. Het kan zijn dat de overige zaken niet zijn aangemeld bij het OM, maar er zijn ook aanwijzingen dat het OM een deel van dergelijke zaken niet registreert of als zodanig herkent (in de zin dat het niet op de ingestuurde processen verbaal vermeld is). Op basis van de registraties van staandehoudingen is namelijk bekend dat er personen zijn staande gehouden die niet alleen een licht inreisverbod hadden maar ook werden verdacht van misdrijven. Dergelijke verdachten van misdrijven zullen (deels) zijn ingestroomd bij het OM, maar zij konden niet worden teruggevonden in de OM-gegevens over het lichte inreisverbod. In twee van de negen gevallen die het OM wel registreerde zijn boetes opgelegd, twee zaken zijn geseponeerd en in vijf gevallen is gedagvaard. In drie van de gedagvaarde zaken zijn inmiddels straffen opgelegd, waarvan één keer een vrijheidsstraf. Het is mogelijk dat de zaken die door het OM (9) en door het CJIB (21) zijn afgedaan betrekking hebben op dezelfde personen. Op basis van de ter beschikking gestelde gegevens kon niet worden nagegaan hoeveel zaken die betrekking hebben op het lichte inreisverbod er bij het CJIB zijn aangemeld. Ook is onbekend hoeveel verstuurde boetes uiteindelijk zijn betaald.

Ruim 10% van alle personen die in 2012 of 2013 een zwaar inreisverbod kregen (n=136) werd binnen twee jaar in Nederland aangetroffen. Het is niet precies duidelijk geworden welk deel van de overtreders van het zware inreisverbod is vervolgd en bestraft. In 2012 en 2013 heeft het OM namelijk ruim 1.500 zaken afgedaan betreffende derdelanders die verdacht werden van overtreding van een zwaar inreisverbod *danwel* van verblijf in Nederland als ongewenst vreemdeling. Van deze zaken is ongeveer 8% door het OM geseponeerd. In de regel gaat het bij vervolging om dagvaarding; er wordt nauwelijks gebruikgemaakt van transacties. Door de strafrechter zijn in 2012 en 2013 circa 1.000 zaken afgedaan die betrekking hebben op zware inreisverboden dan wel ongewenstverklarde derdelanders (personen van buiten de EU); in ongeveer drie kwart van die zaken is een straf opgelegd. In circa 95% van die gevallen is sprake van een vrijheidsstraf. Omdat de zaken veelal betrekking hebben op een combinatie van strafbare feiten – bijvoorbeeld een overtreding van een zwaar inreisverbod en een diefstal – zeggen de gegevens over de afdoening en bestraffing weinig over hoe het zware inreisverbod *an sich* wordt vervolgd en bestraft.

Door zaken van het OM zo veel mogelijk op Vreemdelingennummer te koppelen (in 32% van de zaken is door het OM het Vreemdelingennummer geregistreerd) aan de gegevens van uitgevaardigde zware inreisverboden, kon voor een deel worden nagegaan welke zaken betrekking hadden op het zware inreisverbod. Circa 250-300 van de OM-zaken bleek te gaan over het zware inreisverbod. Vermoedelijk had het grootste deel van de OM-afdoeningen in 2012 en 2013 dus nog betrekking op de 'oude' ongewenstverklaring.

Op basis van de gekoppelde gegevens konden elf zaken worden geïdentificeerd waarbij er naast een overtreding van een zwaar inreisverbod vermoedelijk geen andere verdenkingen van strafbare feiten speelden. Deze zaken werden vrijwel allemaal vervolgd maar slechts in één geval werd een straf opgelegd.

3 *Zijn er kwantitatieve aanwijzingen dat het inreisverbod een afschrikwekkend effect heeft?*

Er zijn indicaties dat er van het uitvaardigen van terugkeerbesluiten, zonder dat nog sprake is van een inreisverbod, een zekere afschrikwekkende werking uitgaat. Zo

blijken personen die in 2013 een terugkeerbesluit kregen een ongeveer twee keer zo kleine kans te hebben om binnen een jaar in aanraking te komen met de politie of de KMar dan personen die in 2012 een terugkeerbesluit kregen. Dit zou erop kunnen wijzen dat een groter aandeel vreemdelingen uit Nederland is vertrokken nadat een terugkeerbesluit werd uitgevaardigd, teneinde een inreisverbod te ontlopen. Daarbij gaan we wel uit van de veronderstelling dat vreemdelingen die in 2013 een terugkeerbesluit kregen beter wisten dat ze een inreisverbod riskeerden wanneer ze in Nederland zouden blijven dan vreemdelingen die in 2012 – het eerste jaar na invoering van het inreisverbod – een terugkeerbesluit kregen. Er zijn geen aanwijzingen dat onrechtmatig verblijvende vreemdelingen met een inreisverbod Nederland zelfstandig verlaten om de straf te ontlopen die is verbonden met het overtreden van een inreisverbod.

Er dient te worden benadrukt dat er ook andere verklaringen denkbaar zijn voor dit cijfermatige patroon die met de beschikbare gegevens niet konden worden uitgesloten, zoals gewijzigde omstandigheden in landen van herkomst. Ook zou er sprake kunnen zijn van wijzigingen in de pak- en registratiekans, bijvoorbeeld doordat personen met een terugkeerbesluit zich voorzichtiger zijn gaan gedragen, of doordat de opsporing van deze personen in 2013 minder prioriteit had dan in 2012. Dit laatste is echter niet heel waarschijnlijk, omdat de vastgestelde recidive onder personen die in 2012 een inreisverbod kregen wel sterk lijkt op de recidive onder personen die in 2013 een inreisverbod kregen.

Er zijn ook aanwijzingen dat het inreisverbod een afschrikwekkende werking heeft die wellicht minder gewenst is. Er bestaat op grond van informatie uit de focusgroepen namelijk het vermoeden dat een stijgend aantal migranten die in Nederland hebben verbleven via andere Europese landen gaan uitreizen omdat ze niet het risico willen lopen om op een Nederlandse luchthaven een inreisverbod te krijgen. Er is dan in zekere zin wel sprake van afschrikking (het land van vertrek wordt immers aangepast uit angst voor het inreisverbod), maar dit hoeft niet te betekenen dat een groter aantal onrechtmatig verblijvenden kiest voor terugkeer. Het afnemende aantal inreisverboden dat door de KMar is opgelegd zou (mede) het gevolg kunnen zijn van een dergelijk verplaatsingseffect.

4 Wat vinden relevante beslissers (IND, VP, KMar, OM) van de werking van het inreisverbod?

Uit de gesprekken met de informanten is naar voren gekomen dat de medewerkers van de Vreemdelingen- en Strafrechtketen een dilemma ervaren tussen doelmatigheid ('efficiency') en zorgvuldigheid. De implementatie van de Terugkeerrichtlijn heeft bij de Ketenpartners enerzijds geleid tot een toename van administratieve lasten en tijdsdruk. Zo dient bij het uitvaardigen van terugkeerbesluiten en opleggen van inreisverboden vrij uitgebreid beargumenteerd te worden waarom de maatregelen worden toegepast. Informanten van de IND en het OM geven aan dat er in de eigen organisatie wordt gedacht dat de administratieve handelingen soms 'te ver zijn doorgeslagen'. Anderzijds wordt door diverse informanten aangegeven dat de richtlijn heeft geleid tot grotere zorgvuldigheid en professionaliteit bij het terugkeerproces. Uit de gesprekken met de informanten rijst verder het beeld op dat er onder medewerkers in de Vreemdelingenketen en de Strafrechtketen meer draagvlak is voor het zware inreisverbod dan voor het lichte inreisverbod. De reden daarvoor lijkt vooral te zijn dat personen met een zwaar inreisverbod doorgaans (ook) andere misdrijven hebben gepleegd, terwijl dit niet of in mindere mate geldt voor personen met een licht inreisverbod. Ook zou een deel van de IND-medewerkers betwijfelen of het opleggen van lichte inreisverboden wel zinvol is, omdat ze de indruk hebben dat overtredingen ervan niet of nauwelijks worden bestraft.

5 *Wat waren de overwegingen van relevante beslissers (IND, VP, KMar) om al dan niet een inreisverbod op te leggen in situaties waarin het recht op het gezinsleven geen beletsel vormt om een inreisverbod op te leggen?*

Uit de cijfers over 2012 en 2013 blijkt dat er een verschil bestaat tussen het aantal staande gehouden onrechtmatig verblijvende vreemdelingen en het aantal opgelegde inreisverboden (zie ook het antwoord op vraag 1). Dat verschil is zodanig groot dat de indruk bestaat dat er niet alleen vanwege het recht op eerbiediging van het gezinsleven wordt afgezien van een inreisverbod. Relevante beslissers van de vreemdelingenpolitie geven inderdaad aan dat het in de praktijk niet vaak voorkomt dat bij de eerste staandehouding gelijk een inreisverbod wordt opgelegd. Volgens de Vreemdelingenwet is dit wel mogelijk, indien iemand zich aan eerder toezicht heeft onttrokken. Er zijn verschillende redenen genoemd om niet direct over te gaan tot het opleggen van een inreisverbod in situaties waarin er eerbiediging van het recht op het gezinsleven geen belemmering vormt voor een inreisverbod: (1) bij de vreemdelingenpolitie bestaat er een behoefte om 'op te bouwen' in maatregelen, (2) tijdgebrek (met name op Schiphol komt dit soms voor) en (3) humanitaire overwegingen die volgens beslissers niet expliciet in de wet zijn genoemd.

6 *Wat waren de overwegingen van relevante beslissers (OM) om bij overtreding van het inreisverbod al dan niet vervolging in te stellen?*

Het komt niet veel voor dat overtredingen van het lichte inreisverbod worden bestraft. De indruk bestaat dat diverse schakels in de Vreemdelingen- en Strafrechtketen hieraan een bijdrage leveren. Zaken die bij het OM belanden worden echter vrijwel allemaal vervolgd. In zijn algemeenheid lijkt er, zoals gezegd, meer draagvlak te zijn voor de strafrechtelijke aanpak van overtredingen van het zware inreisverbod dan voor strafrechtelijke aanpak van het lichte inreisverbod, omdat de opvatting heerst dat vervolging primair dient om misdaad te bestrijden. Daarbij worden prioriteiten gesteld en wordt vooral energie gestoken in de bestraffing van meer reguliere delicten zoals diefstal, geweld en drugshandel. Daarnaast worden overtredingen van inreisverboden niet altijd vervolgd omdat het soms lastig zou zijn om te bewijzen dat een onrechtmatig verblijvende vreemdeling er schuld aan heeft dat hij of zij in Nederland is gebleven.

Zoals in de inleiding uiteen is gezet hebben sommige partijen in parlementaire discussies de zorg uitgesproken dat de bestraffing van overtreden inreisverboden ertoe leidt dat het verblijf in Nederland onnodig wordt verlengd. Op basis van de informatie uit de focusgroepen komt naar voren dat dit niet het geval lijkt te zijn. Er is een geneigdheid om prioriteit te geven aan vertrek uit Nederland. Personen met een (licht) inreisverbod worden primair in vreemdelingenbewaring gesteld. Er zijn echter geen aanwijzingen dat overtredingen van het lichte inreisverbod alsnog worden vervolgd wanneer het vertrek uit Nederland niet geëffectueerd kan worden en de vreemdelingenbewaring moet worden opgeheven.

7 *Waarom is het inreisverbod volgens relevante sleutelinformanten al dan niet een effectief middel om zelfstandige terugkeer te bevorderen? Bij welke vreemdelingen (bijvoorbeeld voormalige asielzoekers, familiemigranten, arbeidsmigranten) lijkt het wel uit te werken zoals bedoeld, en bij welke vreemdelingen niet of in mindere mate?*

Een uitgebreidere studie zou noodzakelijk zijn om dit soort effecten goed te onderzoeken. De sleutelinformanten geven zelf ook aan dat zij beperkt zicht hebben op de effecten van de Terugkeerrichtlijn. Niettemin is er onder de sleutelinformanten een vrij grote consensus dat het inreisverbod niet of nauwelijks een afschrikwekkende werking heeft en bijvoorbeeld zou leiden tot extra zelfstandige terugkeer van afgevoerde asielzoekers.

In de inleiding is naar voren gekomen dat de Nederlandse overheid veronderstelde dat de strafbaarstelling van overtreding van het inreisverbod nodig zou zijn om de effectiviteit van de maatregel te garanderen. Uit de focusgroepen komt echter naar voren dat deze strafbaarstelling in de praktijk weinig toevoegt aan de reeds bestaande mogelijkheden tot vreemdelingenbewaring (er zou feitelijk altijd al een zekere 'angst voor de gevangenis' zijn geweest).

Door de informanten van NGO's en advocatuur is één categorie vreemdelingen genoemd waarvoor het inreisverbod wel zou leiden tot zelfstandig vertrek uit Nederland: vreemdelingen met familie in Nederland zouden in sterkere mate geneigd zijn om Nederland (tijdelijk) te verlaten om een inreisverbod te ontlopen. Deze vreemdelingen hechten belang aan toekomstig legaal verblijf in Nederland en hebben daar vanwege hun familierelaties soms ook uitzicht op. Ze willen niet het risico lopen dat ze Nederland vanwege een inreisverbod niet meer in kunnen reizen en nemen het zekere voor het onzekere. Het lijkt voor hen dus niet zozeer te gaan om de vrees voor strafrechtelijke consequenties.

Wanneer er eenmaal een inreisverbod wordt opgelegd is de werking ervan volgens de informanten van NGO's en uit de advocatuur wellicht averechts: vreemdelingen zijn dan juist minder geneigd om Nederland te verlaten, omdat het dan moeilijk is om weer naar Nederland/Europa terug te keren. Ook is er opgemerkt dat het inreisverbod het contact tussen vreemdelingen en officiële terugkeerorganisaties kan bemoeilijken. Er zouden aanwijzingen zijn dat vreemdelingen terughoudender zijn geworden om rechtstreeks contact te leggen met terugkeerinstanties, omdat ze deze soms gelijk stellen aan overheidsinstanties. Daarom zouden zij tegenwoordig vaker contact leggen via een tussenpersoon, meestal een advocaat.

Verder is duidelijk geworden dat er onrechtmatig verblijvende vreemdelingen zijn die met de huidige mogelijkheden voor het opleggen van inreisverboden niet kunnen worden aangepakt. Zo zijn er vreemdelingen die niet beogen om herhaaldelijk te migreren of legaal verblijf in Nederland te verkrijgen. Het betreft bijvoorbeeld arbeidsmigranten die een aantal jaren zonder papieren in Nederland werken. Ook zouden er onrechtmatig verblijvende vreemdelingen zijn met een verblijfsvergunning voor een ander Europees land die keer op keer naar Nederland terugkomen. Ze mogen niet in Nederland verblijven, maar vanwege de verblijfsstatus die ze hebben in de desbetreffende EU-lidstaat, kan hen geen inreisverbod opgelegd worden. De DT&V kan vreemdelingen uitzetten naar het EU-land of naar het land van herkomst, maar zij kunnen Nederland in principe altijd weer inreizen.

8 *Heeft het inreisverbod volgens de sleutelinformanten tot overige onbedoelde uitkomsten geleid (waaronder onvoldoende eerbiediging van het familieleven, onnodig uitstel van vertrek, het verder ondergronds gaan van uitzetbare vreemdelingen, stigmatisering van onrechtmatig verblijvenden als 'crimineel')? Bij welke vreemdelingen lijken zich dergelijke onbedoelde uitkomsten vooral voor te doen? Waarom?*

In parlementaire discussies is door sommige Nederlandse partijen betoogd dat het inreisverbod en met name de strafbaarstelling van het overtreden ervan, zou leiden tot stigmatisering van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen als zijnde 'criminel'. Uit de gesprekken met focusgroepen blijkt dat daar verschillend over kan worden gedacht. Volgens de sleutelinformanten is louter het hebben van een inreisverbod voor individuen niet stigmatiserend, aangezien dit voor de meeste vreemdelingen niet zo concreet is. Onrechtmatig verblijvenden ervaren het veeleer als stigmatiserend wanneer ze in vreemdelingenbewaring worden geplaatst en zich 'als een crimineel' behandeld voelen, maar ook voor de Terugkeerrichtlijn hadden zij hiermee te maken (en mogelijk zelfs vaker dan tegenwoordig, aangezien er minder vreemdelingen in bewaring worden gesteld). Op groepsniveau kan het inreisverbod

echter wel hebben bijgedragen aan stigmatisering, maar hierover zijn de meningen van sleutelinformanten verdeeld. Enerzijds worden onrechtmatig verblijvenden tegenwoordig op grotere schaal als overtreders van de strafwet bestempeld,³¹ wat zou kunnen wijzen op een toegenomen stigmatisering. Anderzijds zou juist een minder stigmatiserende werking van het inreisverbod kunnen uitgaan, omdat het inreisverbod minder wordt geassocieerd met misdaad in vergelijking met de vroegere ongewenstverklaring. Ook wordt het inreisverbod altijd voor bepaalde tijd opgelegd, terwijl ongewenst verklaarde vreemdelingen actief om opheffing moesten zoeken.

Ook werd door sommige partijen in het politieke debat gevreesd dat de angst voor bestraffing van het overtreden van een inreisverbod ertoe zou leiden dat onrechtmatig verblijvenden minder bereikbaar zouden worden voor relevante instanties. Het contact tussen onrechtmatig verblijvenden en de NGO's die hen ondersteuning bieden zou over het algemeen niet zijn bemoeilijkt. De informanten hebben geen aanwijzingen dat het inreisverbod heeft geleid tot een verminderde toegang van onrechtmatig verblijvenden tot medische zorg. Wel lijkt, zoals vermeld in deelvraag 7, het contact met officiële terugkeerinstanties te zijn bemoeilijkt.

Onnodig uitstel van vertrek lijkt zich niet of nauwelijks voor te doen (zie ook het antwoord op vraag 6). In de praktijk wordt voorrang gegeven aan vertrek en wordt niet eerst geprobeerd om een boete te innen, wat in de praktijk veelal zou leiden tot vervangende hechtenis voorafgaand aan vreemdelingenbewaring of vrijwillig vertrek.

Tot slot blijken informanten vanuit NGO's en de advocatuur nog twee overige onbedoelde gevolgen waar te nemen. Zoals ook is besproken in de beantwoording van deelvraag 3, zijn er volgens NGO's ten eerste aanwijzingen dat de angst om op een Nederlandse luchthaven een inreisverbod te krijgen ertoe leidt dat mensen via andere Europese landen gaan uitreizen. Ook worden volgens de informanten vanuit NGO's en de advocatuur de wettelijke mogelijkheden om op grond van familiebanden uitgezonderd te worden van een inreisverbod in de praktijk niet ten volle benut. Onrechtmatig verblijvende vreemdelingen zouden terughoudend zijn om informatie over hun herkomst en identiteit prijs te geven, voornamelijk omdat op voorhand niet vaststaat of men daadwerkelijk op humanitaire gronden wordt uitgezonderd van een inreisverbod, terwijl de onrechtmatig verblijvende vreemdeling door het prijsgeven van de informatie wel zijn/haar uitzetbaarheid vergroot.

9 Welke overige implementatieaspecten en gepercipieerde effecten van de Terugkeerrichtlijn zijn volgens de sleutelinformanten van belang?

Tijdens de focusgroepen is één overig aspect ter sprake gekomen. De aanpak van bepaalde categorieën overlastgevende vreemdelingen zou in de praktijk lastiger zijn geworden, omdat dergelijke vreemdelingen door de Terugkeerrichtlijn meer rechten hebben gekregen. Voor de implementatie van de richtlijn speelden namelijk ook openbare orde overwegingen een rol bij de beslissing om iemand al dan niet in vreemdelingendetentie te plaatsen. Onder de Terugkeerrichtlijn zou alleen worden gekeken naar het principe van zicht op uitzetting en dat er een risico moet zijn dat de vreemdeling zich aan het toezicht zal onttrekken en/of de vertrekprocedures zal vermijden of belemmeren. Ook zou er strenger naar deze principes worden gekeken en zou vreemdelingendetentie tegenwoordig vaker pas als allerlaatste optie ('ultimum remedium') worden toegepast. Overlastgevende personen, die voorheen in vreemdelingenbewaring werden geplaatst, zouden nu dus alleen strafrechtelijk kunnen worden gedetineerd. Dat vergt echter een rechterlijke uitspraak. Als die uit-

³¹ Dit geldt voor het zware inreisverbod; bij het lichte inreisverbod is de strafbaarstelling geregeld in de Vreemdelingenwet 2000.

spraak er eenmaal is, kan er sprake zijn van een veroordeling bij verstek, terwijl de verblijfsplaats van de veroordeelde onrechtmatig verblijvende onbekend is.

5.3 Algemene conclusie en (onderzoeks)aanbevelingen

Hoewel er in de Nederlandse Vreemdelingenketen tamelijk systematisch werk lijkt te worden gemaakt van het uitvaardigen van terugkeerbesluiten (er zijn in 2012 en 2013 althans tezamen meer dan 24.000 terugkeerbesluiten uitgevaardigd), blijkt er in de praktijk sprake te zijn van een zekere terughoudendheid bij het opleggen van inreisverboden en – vooral – bij het bestraffen van overtredingen van een inreisverbod. De wetgever beoogt ook dat er bij het uitvaardigen van inreisverboden enige terughoudendheid wordt betracht – bijvoorbeeld door expliciet te stellen dat familiebanden het opleggen van een inreisverbod in de weg kunnen staan – maar in de praktijk lijkt die terughoudendheid groter te zijn dan wettelijk gespecificeerd is. Onrechtmatig verblijvende vreemdelingen krijgen zelden gelijk een licht inreisverbod wanneer ze voor de eerste keer worden staande gehouden, terwijl dat formeel vaak wel zou kunnen of zelfs zou moeten indien er eerder een terugkeerbesluit is uitgevaardigd. Ook is er op luchthavens niet altijd voldoende tijd om een inreisverbod op te leggen aan onrechtmatig verblijvenden die Nederland uitreizen. Terwijl er bij het opleggen van (lichte) inreisverboden terughoudendheid bestaat, is de strafrechtelijke handhaving van het lichte inreisverbod in de praktijk zo goed als afwezig. Er worden niet of nauwelijks boetes opgelegd en vreemdelingen krijgen als regel geen vervangende hechtenis opgelegd wanneer zij een boete niet kunnen of willen betalen.

Er lijken meerdere redenen te zijn die maken dat het lichte inreisverbod amper strafrechtelijk wordt gehandhaafd. Zo ontstaat het beeld dat althans een deel van de professionals in de Vreemdelingen- en Strafrechtketen meent dat de strafrechtelijke handhaving niet echt een toegevoegde waarde heeft ten opzichte van bestaande administratiefrechtelijke middelen, zoals vreemdelingenbewaring. Een keuze voor administratiefrechtelijke middelen leidt wellicht sneller tot vertrek, maar wanneer de uitzetting mislukt, volgt er niet alsnog een strafrechtelijke sanctie wegens overtreden van het (lichte) inreisverbod. Blijkbaar zijn er ook andere redenen om niet strafrechtelijk op te treden. Daarbij valt op dat de strafrechtelijke handhaving van het lichte inreisverbod slechts beperkt draagvlak lijkt te hebben onder professionals aangezien het overtreden ervan niet zonder meer als 'echte' criminaliteit wordt gezien.

Een andere reden om enige terughoudendheid te betrachten bij het opleggen van inreisverboden is dat er vooral bij de vreemdelingenpolitie de behoefte bestaat om als het ware op te bouwen in maatregelen. Er zijn zowel kwantitatieve als kwalitatieve waarnemingen die in overeenstemming zijn met de idee dat een terugkeerbesluit, zonder dat nog sprake is van een inreisverbod, personen kan prikkelen tot (tijdelijk) vertrek uit Nederland, terwijl een dergelijk afschrikwekkend effect zich niet meer lijkt voor te doen wanneer er eenmaal een inreisverbod is opgelegd. In die zin lijkt de betrouwbare terughoudendheid bij het opleggen van inreisverboden dus niet onverstandig. Ook suggereren deze waarnemingen dat het inreisverbod zélf blijkbaar een sterker afschrikwekkend effect heeft dan de eventuele strafrechtelijke consequenties van overtreding van het inreisverbod (anders gesteld: een deel van de onrechtmatig verblijvenden wil wel een inreisverbod ontlopen, maar wanneer men eenmaal een inreisverbod heeft lijkt men niet erg onder de indruk van de strafrechtelijke sanctionering van overtreding van het inreisverbod).

Er zijn geen aanwijzingen dat er bij het opleggen van zware inreisverboden sprake is van terughoudendheid zoals die bij het lichte inreisverbod kan worden waargenomen. Wel lijkt ook de strafrechtelijke handhaving van het zware inreisverbod aan bepaalde grenzen te zijn gebonden. In de praktijk vinden er in de twee onderzochte regio's in elk geval geen activiteiten plaats om personen met een zwaar inreisverbod gericht op te sporen. Daardoor vindt er in de praktijk voornamelijk bestraffing plaats wanneer een persoon met een zwaar inreisverbod (opnieuw) in aanraking met de politie komt vanwege vormen van (straat)criminaliteit waar de politie in de praktijk het meeste mee te maken krijgt, zoals diefstal, geweld en drugshandel. Omdat er in de praktijk dus meestal ook andere redenen zijn om te bestraffen oogt de strafbaarstelling van het zware inreisverbod enigszins overtollig ten opzichte van bestaande strafrechtelijke instrumenten.

De strafbaarstelling van overtreding van het inreisverbod betekende dat het strafrecht in sterkere mate gemobiliseerd werd bij de aanpak van ongewenst migratiegedrag. Hoewel deze mobilisatie van het strafrecht een aanscherping van het beleid suggereert, indiceert dit onderzoek dat de mogelijkheden om ongewenst migratiegedrag strafrechtelijk aan te pakken soms juist beperkter zijn dan de mogelijkheden om dergelijk gedrag administratiefrechtelijk aan te pakken. Zo kan er pas een veroordeling plaatsvinden wanneer een strafrechter uitspraak heeft gedaan en daarbij oordeelt dat de vreemdeling te verwijten valt dat hij of zij nog in Nederland is. Het kan echter zijn dat de rechter oordeelt dat de vreemdeling geen schuld treft en om die reden tot vrijspraak besluit, of dat de behandeling van de zaak enige tijd op zich laat wachten waardoor er een gereede kans bestaat op veroordelingen bij verstek. Voorheen hadden dergelijke vreemdelingen wellicht in vreemdelingenbewaring geplaatst kunnen worden. Informanten benadrukken dat de Terugkeerrichtlijn het juist moeilijker zou hebben gemaakt om personen in vreemdelingenbewaring te plaatsen. Daardoor doet zich de enigszins paradoxale situatie voor dat er onder de oude regelgeving soms meer mogelijkheden lijken te zijn geweest om bepaalde categorieën overlastgevende vreemdelingen aan te pakken dan onder de huidige regelgeving.

In april 2014 kwamen de coalitiepartners overeen dat de plannen voor strafbaarstelling van illegaal verblijf onder het huidige kabinet niet zullen worden gerealiseerd. De resultaten ten aanzien van de uitvoeringspraktijk en gepercipieerde effecten van de Terugkeerrichtlijn zouden niettemin meegenomen kunnen worden bij mogelijke toekomstige beslissingen over de strafbaarstelling van illegaal verblijf. Strafbaarstelling van illegaal verblijf gaat immers slechts één stap verder dan de strafbaarstelling van overtreding van het lichte inreisverbod omdat personen al strafbaar zouden zijn bij de eerste staandehouding en niet pas, zoals nu het geval is, bij een staandehouding nadat er op een eerder moment een inreisverbod is opgelegd. Het huidige onderzoek suggereert dat een sluitende strafrechtelijke handhaving van een dergelijke strafbaarstelling onwaarschijnlijk is of in elk geval niet zonder meer is gegarandeerd.

Er zijn diverse zaken aan het licht gekomen die nader onderzoek verdienen. Ten eerste is onduidelijk gebleven welke straffen er nu precies worden opgelegd voor overtredingen van het zware inreisverbod. In de praktijk spelen immers veelal ook andere strafbare feiten een rol bij de opgelegde straf. Daarnaast kunnen personen met een zwaar inreisverbod niet precies in de gegevens van de rechterlijke macht worden geïdentificeerd. Vanwege deze beperkingen verdient het aanbeveling om door middel van dossieronderzoek na te gaan hoe de opgelegde straffen worden gemotiveerd en welke rol het inreisverbod daarbij precies speelt. Overigens zou het

voor onderzoeksdoeleinden goed zijn wanneer de Strafrechtketen de Vreemdelingennummers systematisch(er) zou registreren.

Ten tweede zou het de moeite waard zijn om uitgebreider onderzoek te doen naar de afschrikwekkende werking van het inreisverbod. Daarbij zou kunnen worden nagegaan hoe vreemdelingen het inreisverbod percipiëren en hoe zij het inreisverbod eventueel laten meespelen bij hun migratiebeslissingen. Nu is er met het oog op de beschikbare tijd afgegaan op de meningen en ervaringen van sleutelinformanten. Ook zou via uitgebreider statistisch onderzoek nagegaan kunnen worden of er andere verklaringen zijn voor de gedaalde recidive onder personen met een terugkeerbesluit (zoals dat ook is gedaan voor een aantal eerdere maatregelen op het gebied van terugkeer, zie Leerkes et al., 2014).

Summary and conclusion

The fate of the entry ban

A study into the implementation in practice and the perceived effects of the Return Directive in the Netherlands

Background and methods

The European Return Directive was implemented in the Netherlands in 2011. This resulted in the introduction of the 'return decision' and the 'entry ban'. By issuing a return decision, the Dutch government communicates that an illegally staying foreigner is to leave the Netherlands (either immediately or within 28 days). If the foreigner is required to leave immediately, an entry ban has to be issued as well. This means that the foreigner is not allowed to reside in the Netherlands or another European country for a certain period. There is a distinction between 'light' and 'heavy' entry bans. A light entry ban has a duration of maximum 5 years and needs to be imposed, in principle, when an illegally residing foreigner has been apprehended who previously received a return decision with a 28-days term, or who is considered to be at risk of absconding and is placed in immigration detention with a return decision of zero days. A heavy entry ban has a maximum duration of 20 years and is imposed on migrants who have been convicted for crimes, or who are believed to represent a threat to public order or national safety (this category includes foreigners whose residence permit is revoked because of these crimes). This study examined the practices and (perceived) consequences of these new procedures, and of the Return Directive more generally. The study was conducted at the request of the Dutch Parliament.

First, it was examined how many return decisions and entry bans were issued in 2012 and 2013, and how many violators of the entry ban were apprehended, prosecuted and punished in these years. This was done using administrative data from various governmental organisations (immigration and naturalisation service, police, military police, and the public prosecutor). Second, four focus groups were organised in which lawyers and key informants from governmental and non-governmental organisations were interviewed on how return decisions and entry bans are used by relevant organisations in the Netherlands, and to document the perceived effects of changes resulting from the implementation of the Return Directive. In two regional areas, 21 informants were interviewed in total.

The study has certain limitations. For example, the precise number of sanctions due to violations of heavy entry bans could not be established due to certain registration practices by the courts. By linking data on the basis of what are called foreigner numbers (unique administrative numbers that are used to identify foreigners), the number of sanctions was estimated. A second limitation is that it remained unclear whether the prosecution of cases involving the entry ban also involved other crimes. However, key informants indicated that cases involving a violation of the entry ban, without further crimes, are uncommon. A third limitation, concerning the quantitative part of the study, is that the registration of return decisions and light entry bans is incomplete for 2012 and the first three quarters of 2013 (the reason being that the Immigration and Naturalisation Service (IND) was, in part, still using an old computer system during that period, from which relevant data could not be retrieved for this study). The main limitation of the qualitative part of the study is

that a relatively small number of key informants were interviewed. Therefore, the outcomes are indicative rather than definitive.

Main conclusion and discussion

The organisations in the Dutch immigration system (*Vreemdelingenketen*) seem to issue return decisions more or less systematically, but show a certain restraint in imposing entry bans and – even more so – in the prosecution and punishment of violations of the entry ban, especially the light entry ban. In 2012 and 2013 more than 24,000 return decisions were issued, and approximately 8,000 entry bans were imposed, including about 1,000 heavy entry bans. The number of entry bans turns out to be significantly lower than the approximately 13,000 apprehensions involving illegally residing persons in these years. If a person is apprehended after a return decision had been issued (and the term for departure has expired), it is prescribed to impose a light entry ban unless there are strong humanitarian reasons not to do so (the right to family life is especially relevant to making exceptions). In 2012 and 2013, 451 apprehensions occurred involving persons who were found in the Netherlands after the term of departure had expired, but who had not yet been served an entry ban. In only 70 of these cases, a light entry ban was imposed following the arrest.

Although legislators wanted entry bans to be imposed with a certain restraint – for example by stipulating that family ties can inhibit the imposition of such bans – the actual restraint seems to be significantly stronger than specified by law. In fact, illegally residing foreigners rarely receive an entry ban when arrested for the first time, while this is formally possible or even required.

Light entry bans are imposed with some restraint, but violations of such bans are rarely punished. In 2012 and 2013 there were 467 apprehensions involving a person who, according to the registrations, had previously received a light entry ban. In principle, such violators should be fined. The Central Fine Collection Agency (CJIB) imposed 21 fines in 2012 and 2013, and nine persons – possibly the same ones – were detected in registrations of the Public Prosecutor Service. Based on the administrative data provided we could not establish whether these fines were actually paid. It is possible that the police passed on a larger number of cases to the public prosecutor; there are indications that the public prosecutor does not always recognise or register certain cases involving violations of the light entry ban. The general impression is that fines are never or rarely imposed and that violations of the light entry ban also do not lead to imprisonment.

There appear to be several reasons why violations of the light entry ban are rarely punished. Our key informants indicated that many professionals in the immigration and criminal justice system (*Vreemdelingen- en Strafrechtketen*) do not think that punishment on the basis of criminal law offers any added value compared to instruments already available via administrative law, such as immigration detention. Making use of administrative law rather than criminal law may promote a quick and efficient departure, but if the expulsion procedure fails, a criminal sanction does not follow. Apparently, there are other reasons to not make use of the expanded possibilities under criminal law. Our key informants indicated that the enforcement of the entry ban via criminal law is not widely supported by professionals, because its violation is not perceived as a 'real' crime and is considered less harmful than crimes such as theft and violence, and should therefore receive less priority. An additional reason to impose entry bans with a certain restraint is that relevant street level

bureaucrats, especially those working at the aliens police, seek a gradual 'build-up' of measures.³² There is qualitative as well as quantitative evidence to support the idea that issuing a return decision (without imposing an entry ban yet) can encourage persons to leave the Netherlands (perhaps temporarily). The quantitative data indicate that individuals who received a return decision in 2013 had a two times smaller chance of being found (apprehended) in the Netherlands within a year than individuals who received a return decision in 2012. This could mean that, in 2013, a higher number of illegally residing foreigners left after the return decision was issued, in order to avoid an entry ban. This interpretation is based on the assumption that foreigners who received a return decision in 2013 were more aware of the risks of an entry ban than foreigners who received a return decision in 2012, the year that the entry ban was introduced. (The Netherlands was late to implement the Return Directive and the entry ban was introduced quite quickly, and without much publicity, in order to meet the deadline set by the EU; it therefore seems probable that a relatively large number of migrants initially did not know what the entry ban meant).

Such a deterrent effect does not seem to occur once an entry ban has been imposed. There are no indications (quantitative or qualitative) that illegally residing foreigners with an entry ban leave the Netherlands voluntarily in order to avoid the criminal sanction that comes with the violation of the entry ban. Thus, the tendency to impose entry bans with some restraint makes sense in that respect. These observations also suggest that the deterrent effect of the entry ban itself is stronger than the deterrent effect of criminalising violations of the entry ban (in other words: some illegally residing foreigners are keen to avoid the entry ban, but once an entry ban has been imposed, they seem unimpressed by the criminal sanctions that may follow).

Besides, we found some indications that the entry ban has a deterrent effect that might be undesirable. Based on information from the focus groups, it is suspected that a growing number of migrants that have resided in the Netherlands leave via airports in other European countries, in order to avoid an entry ban.

There are no indications that the heavy entry ban is imposed and punished with a similar amount of restraint. However, the sanctioning of the violations of heavy entry bans also seems bound to certain limits. That is, in both regional areas where focus groups were organised, no efforts seem to be made to directly trace persons with a heavy entry ban. Therefore, sanctions are mainly imposed if such persons happen to come into contact with the police (again) because of their involvement in (street) crimes such as theft, drug trafficking or violence. The criminalisation of the heavy entry ban therefore seems a bit redundant, as prosecution is generally also possible on the basis of other crimes. The administrative data indicate that violations of the heavy entry ban are usually punished in the form of imprisonment (fines are rare).

The criminalisation of violations of the entry ban means that criminal law is mobilised to address 'unwanted' migratory behaviour. On the face of it, such a mobilisation of criminal law suggests a stricter policy with regard to illegal residence. However, the present study indicates that doing so may have given the Dutch state fewer rather than more options to deal with 'unwanted' migration. That is, convic-

³² There turns out to be an additional reason why entry bans are not always imposed in cases where it would be legally possible to do so. At airports, there is not always enough time to complete the procedure before the flight takes off. In that case, departure is usually given priority. This is not so much a matter of restraint as of practical limitations.

tions can only take place after a judge in a criminal court has ruled that the foreigner can be blamed for still being in the Netherlands. However, it also happens that judges rule that the foreigner is not culpable, and it can moreover take quite some time before the court hearing takes place. Some of these cases are therefore eventually acquitted, or lead to convictions in absentia. Previously, it might have been possible to place these people in immigration detention. Several key informants stress that the Return Directive has made this option more difficult. We therefore arrive at the somewhat paradoxical outcome that there may have been more means of dealing effectively with certain categories of foreigners who are regarded as problematic, before the implementation of the entry ban.

In April 2014, the Dutch coalition partners agreed that the initial plans to criminalise illegal residence will not be pursued by the current cabinet. The results of this study can nonetheless be taken into consideration when, if the occasion arises, the decision to criminalise illegal residence is made in the future. After all, such a criminalisation would take the present criminalisation of entry ban violations only one step further: individuals would then be punishable when apprehended for illegal residence for the first time and not, as is currently the case, only after an entry ban was imposed at an earlier point in time. The present study suggests that the enforcement of such a criminalisation is unlikely, or at least not guaranteed.

Literatuurlijst

- Immigratie- en Naturalisatiedienst (2012). *De IND belicht: Jaarresultaten 2011*. Rijswijk: IND.
- Laagland, D., Leun, J. van der, Meij, P. van der, & Leerkes, A. (2009). Het strafrecht als vicieus sluitstuk van het beleid ten aanzien van criminele vreemdelingen: Het sluimerende probleem van de niet-uitzetbare ongewenst verklaarde vreemdelingen, *Delikt en Delinkwent*, 52(7), 697-724.
- Leerkes, A., San, M. van, Engbersen, G., Cruijff, M. & Heijden, P. van der (2004). *Wijken voor illegalen: Over ruimtelijke spreiding, huisvesting en leefbaarheid*. Den Haag: SDU .
- Leerkes, A.S., Boersema, E., Os, R.M.V. van, Galloway, A.M., & Londen, M. van. (2014). *Afgewezen en uit Nederland vertrokken? Een onderzoek naar de achtergronden van variatie in zelfstandige terugkeer onder uitgeprocedeerde asielzoekers*. Den Haag: WODC. Cahier 2014-3.
- Leun, J.P. van der (2003) *Looking for loopholes: Processes of incorporation of illegal immigrants in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2014). *Rapportage Vreemdelingenketen, januari-december 2013*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Bijlage 1 Deelnemers aan focusgroepen

Vreemdelingenketen

- Vreemdelingenpolitie (twee medewerkers)
- Koninklijke Marechaussee
- Immigratie- en Naturalisatiedienst (drie medewerkers)
- Openbaar Ministerie
- Dienst Terugkeer en Vertrek

Advocatenkantoren

- Vier advocaten die werkzaam zijn bij verschillende kantoren in de regio's

NGO's

- Internationale Organisatie voor Migratie (twee medewerkers)
- Dokters van de wereld
- Vluchtelingenwerk Nederland
- Vijf medewerkers van verschillende regionale NGO's

Bijlage 2 Itemlijst focusgroepen medewerkers NGO's en advocaten

Introductie

Kennismakingsrondje

Deel 1: inventarisatie van verschillende effecten

Inventarisatie van zoveel mogelijk bedoelde en onbedoelde effecten van het inreisverbod (gekoppeld aan terugkeerbesluit).

- Vragen/uitzoeken wat de deelnemers menen dat de bedoelde effecten van het inreisverbod waren toen het werd ingesteld.
- Doorvragen naar *de verschillen tussen de migrantengroepen*.
- Doorvragen: *Waarom* (via welke mechanismen) heeft het (niet) tot een bepaald effect geleid.

	Terugkeerbesluit		Inreisverbod	
	Bedoeld	Onbedoeld	Bedoeld	Onbedoeld
Asiel				
Reguliere migratie				
Famillemigranten				

Deel 2: inzoomen op een aantal effecten en gevolgen

- 1 Effecten op migratiegedrag/terugkeergedrag.
- 2 Effecten op ondergronds gaan en de gevolgen van het ondergronds gaan.
- 3 Effecten op stigmatisering en de gevolgen hiervan voor migranten zelf en de maatschappij en de helpende organisaties.
- 4 Effecten op de administratieve handelingen/procedure.
- 5 Een extra effect dat de deelnemers hebben waargenomen en dat nog niet aan bod gekomen is.

Afronden

Afrondende vraag: wat is het effect van de EU Terugkeerrichtlijn in het algemeen?
Eventueel nog een open vraag of mensen iets willen toevoegen.

Itemlijst focusgroepen medewerkers Vreemdelingenketen

Introductie

Kennismakingsronde

Deel 1: Uitvoeringspraktijk

Bij alles doorvragen naar verschillen tussen groepen asiel/familie/arbeid.

- Indicatie van percentages uitgevaardigde/vervolgde terugkeerbesluiten/inreisverboden in relatie tot de gevallen waar dat wettelijk mogelijk was.
- Indicatie van percentages niet-uitgevaardigde inreisverboden op basis van 8 EVRM.
- Proces in de praktijk.
- Overwegingen uitgevaardigde/vervolgde terugkeerbesluiten/inreisverboden binnen wat wettelijk voorgeschreven is (en eventueel daarbuiten).
- Knelpunten in het proces.

Deel 2: Inzoomen op een aantal effecten en gevolgen

Bij alles doorvragen naar verschillen tussen groepen asiel/familie/arbeid.

- 1 Effecten op migratie/terugkeergedrag.
- 2 Effecten op ondergronds gaan, en de gevolgen van het ondergronds gaan.
- 3 Effecten op stigmatisering en de gevolgen hiervan voor migranten zelf en de maatschappij en de helpende organisaties.
- 4 Overige effecten die nog niet aan bod zijn gekomen, benoemd door de deelnemers.

Afronden

Afrondende vraag: zijn er met betrekking tot bedoelde/onbedoelde effecten nog andere aspecten van de Terugkeerrichtlijn belang?

Eventueel nog open vraag of mensen iets willen toevoegen.

Bijlage 3 Aantal opgelegde (vrijheids)straffen voor overtreding van artikel 197 in maanden na strafoplegging, naar jaar

Tabel B3.1 Aantal opgelegde (vrijheids)straffen voor overtreding van artikel 197 in maanden na strafoplegging, naar jaar^a

	2012	2013	Totaal
Tot 1 maand	50	48	98
1 tot 3 maanden	154	217	371
3 tot 6 maanden	75	112	187
Langer dan 6 maanden	18	44	62
Andere straf dan vrijheidsstraf	12	29	41
Totaal	309	450	759

^a De voorwaardelijke en onvoorwaardelijke straffen zijn in deze tabel bij elkaar opgeteld.

Bron: OM; bewerking WODC