



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Detection, detention, deportation : criminal justice and migration control through the lens of crimmigration

Brouwer, J.

Citation

Brouwer, J. (2020, January 8). *Detection, detention, deportation : criminal justice and migration control through the lens of crimmigration*. Meijers-reeks. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/82562>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/82562>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/82562> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Brouwer, J.

Title: Detection, detention, deportation : criminal justice and migration control through the lens of crimmigration

Issue Date: 2020-01-08

Samenvatting (Dutch summary)

OPSPORING, OPSLUITING, UITZETTING. *Strafrechtelijke handhaving en migratiecontrole bezien vanuit crimmigratieperspectief*

De afgelopen decennia zijn grenscontroles aanzienlijk veranderd. Terwijl globaliseringsprocessen de relevantie van internationale grenzen lijken te hebben verminderd, hebben staten tegelijkertijd gezocht naar manieren om enige vorm van controle over grensoverschrijdende mobiliteit te herwinnen. Dit heeft tot alternatieve en nieuwe vormen van grenshandhaving geleid. Het belangrijkste doel van dit proefschrift is inzicht te krijgen in hoe deze grenspraktijken er in de praktijk uitzien en hoe ze worden ervaren door degenen die eraan worden onderworpen. Daartoe wordt gekeken naar grenspraktijken in Nederland door de lens van crimmigratie, de term die wordt gehanteerd om te verwijzen naar de toenemende vervlechting van strafrechtelijke handhaving en vreemdelingentoezicht. Dit is een tweeledig proces: het omvat zowel de criminalisering van migratie als de toepassing van migratierecht in reactie op criminaliteit. De centrale onderzoeksvraag van dit proefschrift is:

In hoeverre worden hedendaagse grenspraktijken in Nederland gekenmerkt door crimmigratie, op wie zijn deze grenspraktijken gericht, en hoe worden deze ervaren en begrepen door degenen die ze uitvoeren en degenen die eraan worden onderworpen?

Het empirisch deel van het proefschrift bestaat uit twee casestudy's, over intra-Schengen vreemdelingentoezicht en over straf en uitzetting. De vijf empirische hoofdstukken die deze casestudy's bespreken, onderzoeken de verschillende manieren waarop deze grenspraktijken worden gevormd door, en vormgeven aan het strafrechtstelsel. Ze zijn gebaseerd op uitgebreid empirisch veldwerk: participerende observaties tijdens intra-Schengen migratiecontroles, focusgroepdiscussies met medewerkers van de Koninklijke Marechaussee (KMar), een enquête onder personen die zijn gestopt tijdens intra-Schengen migratiecontroles en kwalitatieve interviews met penitentiaire inrichtingswerkers (PIWers), regievoerders van de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) en strafrechtelijk veroordeelde vreemdelingen (Vreemdelingen in de Strafrechtsketen in beleidsjargon, of VRISsers) die dienen te worden uitgezet.

DEEL I – CRIMMIGRATIE EN DE MEDIA

Het eerste empirische hoofdstuk van dit proefschrift vormt de discursieve context voor de twee casestudy's. Aangezien over het algemeen wordt aangenomen dat het mediadiscours van invloed is op wetgeving, beleid en uitvoering, kijkt dit hoofdstuk naar de berichtgeving in de media over ongeautoriseerde migranten. Startpunt van de analyse vormt het wetsvoorstel uit 2010 om illegaal verblijf in Nederland formeel strafbaar te stellen. Gebaseerd op het idee dat de media een cruciale rol spelen bij het plaatsen van kwesties op de publieke agenda en het discursief construeren van bepaalde migrantengroepen als disproportioneel crimineel, onderzoekt deze studie of dit wetsvoorstel werd voorafgegaan door toenemende media-aandacht voor criminaliteit door ongeautoriseerde migranten. Dit gebeurt aan de hand van een onderzoek naar alle artikelen over ongeautoriseerde migranten gepubliceerd in Nederlandse nationale kranten gedurende de periode 1999-2013.

De studie levert verschillende interessante en onverwachte bevindingen op. Ten eerste werd het wetsvoorstel om illegaal verblijf strafbaar te stellen ingevoerd op praktisch het laagste punt wat betreft media-aandacht voor ongeautoriseerde migranten. Het jaarlijkse aantal krantenartikelen omtrent ongeautoriseerde migranten was relatief stabiel tussen 1999 en 2006, maar daalde daarna sterk voor vier opeenvolgende jaren tot de invoering van het wetsvoorstel in 2010 om illegaal verblijf strafbaar te stellen. Ten tweede was de terminologie in Nederlandse kranten opmerkelijk. In veel Angelsaksische landen is er debat over het gebruik van de term 'illegaal', omdat het wordt gezien als stigmatiserend en criminaliserend. Verschillende persbureaus en redacties hebben daarom besloten de term 'illegale migrant' niet meer te hanteren. Dit was duidelijk niet het geval voor Nederlandse kranten, aangezien ze in meer dan 95 procent van de gevallen de term 'illegaal' gebruiken voor ongeautoriseerde migranten, in plaats van 'irregulier', 'ongedocumenteerd' of andere alternatieven. Bovendien gebruikten krantenartikelen in de meeste gevallen de term als een zelfstandig naamwoord (illegalen) en niet als een bijvoeglijk naamwoord (illegale migrant).

Ten derde toonden de resultaten dat er vaak numerieke termen werden gebruikt om 'illegalen' te omschrijven. Dit omvatte zowel concrete cijfers als meer vage beschrijvingen, zoals 'duizenden', 'veel' en 'groepen'. Ten vierde, misschien wel de meest significante bevinding, was 'crimineel' een van de meest voorkomende bijvoeglijke naamwoorden voor het zelfstandig naamwoord 'illegalen'. Dit geeft aan dat ongeautoriseerde migranten relatief vaak worden beschreven als criminelen. De meeste van deze referenties kwamen echter voor in de eerste jaren die werden bestudeerd en de frequentie van de term 'criminele illegalen' nam in de loop van de tijd flink af. Aangezien de media-aandacht voor ongeautoriseerde migranten afneemt in de jaren voordat het wetsvoorstel werd ingevoerd en er bovendien minder focus ligt op criminaliteitskwesties, lijkt het wetsvoorstel om illegaal verblijf strafbaar te stellen

niet het gevolg te zijn van een groeiende en in toenemende mate negatieve mediaberichtgeving over ongeautoriseerde migranten. Tegelijkertijd leek de media-aandacht voor andere migrantengroepen, met name uit nieuwe EU-landen zoals Bulgarije en Roemenië, toe te nemen. Het is aannemelijk dat, volgend op de uitbreiding van de EU in 2007, dit tot op zekere hoogte de berichtgeving over ongeautoriseerde migranten heeft vervangen.

DEEL II – CRIMMIGRATIE EN INTRA-SCHENGEN VREEMDELINGEN TOEZICHT

De eerste casestudy van het proefschrift richt zich op intra-Schengen migratiecontroles aan de Nederlandse landsgrenzen met België en Duitsland. Na de invoering van het Schengenakkoord verloor de Nederlandse staat een aanzienlijke hoeveelheid controle over deze grenzen. Om dit te compenseren, en tegemoet te komen aan de groeiende politieke bezorgdheid over illegale migratie en grensoverschrijdende criminaliteit, werd in 1992 het zogenaamde Mobiel Toezicht Veiligheid (NTV) geïntroduceerd: mobiele identiteitscontroles in intra-Schengen grensgebieden uitgeoefend door de KMar. Deze controles worden uitgevoerd op wegen, in internationale treinen en op intra-Schengen vluchten; de casestudy concentreert zich op controles op wegen, welke het meest voorkomend zijn. Om te voorkomen dat deze controles te veel lijken op grenscontroles - wat verboden is door de Schengengrenscore - mogen ze per weg slechts worden uitgevoerd voor een periode van zes uur per dag en een totaal van negentig uur per maand. Marechaussees die voertuigen selecteren voor een controle hebben veel discretionaire ruimte wanneer ze beslissen wie ze zullen stoppen, aangezien ze geen redelijk vermoeden hoeven te hebben van illegaal verblijf of een strafbaar feit.

Aanvankelijk was het NTV gericht op het voorkomen van illegale immigratie; indien marechaussees toevallig een misdrijf detecteerden, zouden ze de zaak moeten overdragen aan de politie. In 2006 werd het officiële doel van het NTV echter uitgebreid en sindsdien omvat het ook de bestrijding van mensensmokkel en identiteitsfraude. Dit ging later gepaard met een officiële naamswijziging in het beleidsdiscours rondom het NTV; terwijl voorheen de volledige naam van het instrument Mobiel Toezicht *Vreemdelingen* was, werd dit gewijzigd in Mobiel Toezicht *Veiligheid*. Bovendien begonnen officiële beleidsdocumenten het doel van het NTV te beschrijven als het voorkomen van illegale immigratie en het bestrijden van verschillende vormen van grensoverschrijdende criminaliteit. Het is om deze reden dat dit proefschrift stelt dat tenminste het beleidskader van het NTV past binnen de trend van crimmi-gratie.

Allereerst focust *hoofdstuk 3* op de besluitvormingsprocessen van marechaussees. Het onderzoekt in het bijzonder hoe deze street-level ambtenaren hun eigen taakstelling en het doel van het NTV zien, en in hoeverre en hoe dit

invloed heeft op de wijze waarop zij hun discretionaire vrijheid gebruiken. De studie toont aan dat de ambigue beleidsdoelstellingen van het NTV, waarbij vreemdelingrechtelijk toezicht overlapt met strafrechtelijke handhaving, de discretionaire vrijheid van street-level marechaussees heeft vergroot. Dit werd verder versterkt door de officieuze naamswijziging die heeft plaatsgevonden. Het bood street-level ambtenaren de mogelijkheid om hun eigen ideeën en opvattingen over hun taak een rol te laten spelen in hun beslissingen.

De empirische resultaten besproken in dit hoofdstuk laten zien dat street-level marechaussees navigeerden tussen vreemdelingentoezicht en strafvorderlijke opsporing en dat ze onderling verschilden in wat zij belangrijker of interessanter vonden. Net als reguliere politieagenten hadden marechaussees daarbij verschillende werkstijlen. Sommigen van hen waren vooral gericht op vreemdelingentoezicht, terwijl anderen meer gericht waren op het bestrijden van misdaad. Deze laatste groep werd sterk gedreven door de wens om Nederland veiliger te maken. Voor deze marechaussees was het 'boeven vangen' niet alleen spannender, het werd ook als meer bevredigend ervaren dan het stoppen van potentiële ongeautoriseerde migranten. Zoals het hoofdstuk aantoont, hadden de ideeën van de marechaussees omtrent het doel van het NTV en hun eigen taakstelling invloed op de wijze waarop ze gebruik maakten van hun discretionaire vrijheid. Overlappende juridische kaders - in dit geval vreemdelingenrecht en strafrecht - kunnen resulteren in meer discretionaire beslisruimte voor street-level actoren, aangezien ze kunnen kiezen uit een breder scala aan bevoegdheden. In de context van het NTV leidde zelfs louter de veronderstelling van meer bevoegdheden, in combinatie met de ambigue doelstelling van het instrument, al tot meer discretionaire vrijheid. Vooral marechaussees die zich meer richtten op misdaadbestrijding tijdens het NTV, vonden hun bestaande bevoegdheden vaak te beperkt om hun taken uit te voeren. Om daaraan tegemoet te komen, hanteerden ze regelmatig hun bevoegdheden op wat zij noemden 'een creatieve manier', waarbij ze gebruik maakten van een reeks bevoegdheden die voortkomen uit zowel vreemdelingenrecht als strafrecht en gericht op zowel potentieel ongeautoriseerde migranten als criminelen.

Op deze wijze droegen deze marechaussees op straatniveau verder bij aan de vervagende grenzen tussen vreemdelingentoezicht en strafrechtelijke handhaving. Ze kunnen zich eerst een oordeel vormen over een bepaald individu of situatie en vervolgens het meest effectieve hulpmiddel vinden waarop ze hun beslissing baseren. Het resultaat is dat het niet altijd even transparant is op welke gronden bepaalde beslissingen worden genomen, vooral niet voor de individuen die worden gestopt voor een controle. Bovendien biedt strafrechtelijke handhaving aanzienlijk meer rechtswaarborgen dan administratieve vormen van handhaving, zoals vreemdelingentoezicht.

Vervolgens wordt in *hoofdstuk 4* onderzocht hoe ambtenaren beslissen wie ze zullen stoppen voor een controle, en welke rol etnische, raciale en nationale

categorisaties hierin spelen. Omdat marechassees over het algemeen zeer weinig tijd hadden om te beslissen of ze een voertuig willen stoppen of niet, vertrouwden ze voornamelijk op hun eigen overtuigingen en ervaringen om te beslissen wie ze moeten stoppen. Het hoofdstuk laat zien dat deze beslissingen werden gevormd door organisatorisch beleid, regels en ambiguïteit ten aanzien van de doelstellingen van het NTV, alsook het heersende maatschappelijke klimaat in Nederland.

Verskillende factoren werden gehanteerd om potentieel ongeautoriseerde migranten te herkennen, waarbij huidskleur een van de belangrijkste was. Tijdens de controles werden voornamelijk donkere en Arabisch ogende personen gestopt, aangezien de veelal witte mannelijke marechassees dit zagen als een indicator voor 'vreemdeling'. Marechassees waren zich bewust van de gevoeligheden van het gebruik van raciale of etnische categorieën, maar argumenteerden dat zij bij het identificeren van ongeautoriseerde migranten weinig andere keus hadden dan deze indicatoren te hanteren. Ze maakten ook vaak duidelijk dat een stop altijd gebaseerd was op een combinatie van verschillende factoren, waaronder de nationale oorsprong van het kenteken, de staat van het voertuig, het aantal passagiers en kleding. Tegelijkertijd leek het tijdens observaties regelmatig dat een stop enkel was gebaseerd op een waargenomen 'buitenlands uiterlijk'.

Controles om criminaliteitsgerelateerde redenen waren gebaseerd op percepties over de disproportionele betrokkenheid van bepaalde etnische of nationale groepen bij criminaliteit. Marokkanen, of meer in het algemeen Noord-Afrikanen, werden voornamelijk geïdentificeerd op basis van hun uiterlijk, terwijl personen uit Midden- en Oost-Europa, vooral Bulgaren en Roemenen, voornamelijk werden geïdentificeerd op basis van de oorsprong van het kenteken van het voertuig. Deze profielen waren niet noodzakelijk statisch: een Pools kenteken werd voor een lange tijd beschouwd als een reden om een ??voertuig te stoppen, maar de laatste jaren geloofden de meeste marechassees dat er weinig kans was dat ze iets verkeerd zouden vinden. De meerderheid van de marechassees vonden dergelijke selectiebeslissingen op basis van nationale categorieën minder controversieel dan die gebaseerd op etnische of raciale categorieën.

De percepties die ten grondslag lagen aan selectiecriteria waren over het algemeen het resultaat van kennis die werd gedeeld tussen marechassees op straatniveau. Op organisatorisch niveau was er weinig begeleiding of instructies over hoe voertuigen geselecteerd zouden moeten worden tijdens het NTV. Nieuwe ambtenaren leerden waar ze op moeten letten van meer ervaren collega's; meer in het algemeen werd ervaring als cruciaal beschouwd voor goed profileren. Dit laat weinig ruimte over voor alternatieve profielen en creëert het risico nieuwe ontwikkelingen over het hoofd te zien, hetgeen nog wordt versterkt door het gebrek aan pogingen om het succespercentage van specifieke profielen te meten.

Als laatste hoofdstuk van deze casestudy contrasteert *hoofdstuk 5* de percepties van marechassees met de ervaringen van personen die in de context van het NTV worden gestopt om de legitimiteit van deze controles te onderzoeken. Gebaseerd op procedurele rechtvaardigheidstheorie, kijkt de studie hoofdzakelijk naar de gepercipieerde rechtvaardigheid van beslissingen van marechassees en de interactie tijdens de controle. De overgrote meerderheid van niet-Nederlandse burgers had weinig problemen met de NTV-controles of beoordeelde deze zelfs als positief. Dit gold ook voor EU-burgers uit andere landen, zelfs als ze dachten gestopt te zijn omdat ze buitenlands waren. Hetzelfde werd waargenomen bij de Nederlandse meerderheidsgroep, die het NTV gemiddeld zelfs nog positiever beschouwden dan niet-Nederlandse burgers. Nederlandse leden van etnische minderheidsgroepen waren echter aanzienlijk kritischer over het NTV, vooral wanneer ze zichzelf als Nederlander identificeerden. Dit leek vooral voort te komen uit de perceptie dat ze waren geselecteerd op basis van hun huidskleur, gecombineerd met een gebrek aan duidelijkheid over de reden van de controle. Hoewel de respondenten in deze groep over het algemeen niet negatief waren over hun behandeling door de marechassees, had dit geen substantieel effect op hun gehele oordeel over het NTV.

Zoals in detail besproken in hoofdstuk 4, richtten marechassees zich op verschillende groepen op basis van zowel migratie- als criminaliteitsgerelateerde gronden. Ze zagen dit niet als oneerlijk, aangezien ze het beschouwen als een vorm van gerechtvaardigde profilering. Marechassees benadrukten ook het belang van personen die ze stoppen op een respectvolle en vriendelijke manier te behandelen, hetgeen in het algemeen werd bevestigd door de observaties. Marechassees waren zich veelal bewust van het belang om het doel van het NTV uit te leggen en de redenen voor een specifieke stop. Tegelijkertijd wijzen de observaties erop dat dit vaak zo snel gebeurde dat personen dit niet oppikten, en respondenten wisten vaak niet of ze te maken hadden met een migratiecontrole of een politiestop. De negatieve ervaringen van sommige respondenten leken echter vooral voort te vloeien uit een fundamentele discrepantie in hoe deze controles werden ervaren door marechassees en door sommige van de respondenten. Marechassees zagen de impact van een NTV-controle over het algemeen als zeer beperkt, aangezien het vaak slechts enkele minuten duurde om de controle uit te voeren. Soms leken ze daarbij echter de communicatieve kracht van deze controles over het hoofd te zien. Voor Nederlandse leden van etnische minderheidsgroepen die werden geselecteerd voor een controle, voelde het alsof hun status als volwaardige burger werd ontkend en ze niet als dusdanig werden gezien.

DEEL III – CRIMMIGRATIE, STRAF EN UITZETTINGEN

De tweede casestudy concentreert zich op de bestraffing en uitzetting van VRISSers: niet-Nederlanders die een (gevangenis)straf uitzitten en geen wettelijk

verblijfsrecht (meer) hebben in Nederland. Hoewel in Nederland het aantal buitenlanders in de gevangenis de afgelopen jaren gedaald is, in lijn met de algemene daling van de gevangenispopulatie, is het aantal *uitzetbare* buitenlandse gevangenen aanzienlijk toegenomen. Een belangrijke reden hiervoor is dat de zogenaamde glijdende schaal, het beleidsinstrument dat bepaalt of een strafrechtelijke veroordeling leidt tot annulering van het verblijfsrecht, herhaaldelijk is aangescherpt. De meest opvallende veranderingen zijn dat vreemdelingen die korter dan drie jaar in Nederland verblijven, hun recht op verblijf kunnen verliezen na een veroordeling tot ten minste één dag gevangenisstraf, en dat er geen einddatum meer is voor legaal verblijvende vreemdelingen om hun verblijfsrecht te kunnen verliezen. Voorheen kon van eenieder die langer dan twintig jaar legaal in Nederland verbleef zijn wettelijk verblijf niet meer worden ingetrokken. Het gevolg hiervan is dat steeds meer legaal verblijvende vreemdelingen hun verblijfsrecht verliezen, inclusief mensen die al vele jaren rechtmatig in Nederland verblijven.

Omdat VRISsers zijn aangeduid als een prioriteitsgroep in het Nederlandse terugkeerbeleid, zijn de afgelopen jaren verschillende beleidsmaatregelen genomen om het terugkeerpercentage van deze groep te verhogen. Een betere samenwerking tussen verschillende instanties die werkzaam zijn in de strafrechtssketen en de vreemdelingenketen is bedoeld om VRISsers in een vroege fase te detecteren en ervoor te zorgen dat ze na het uitzitten van hun straf direct vanuit de gevangenis worden uitgezet. Daartoe worden bijna alle VRISsers bij elkaar geplaatst in een specifieke VRIS-gevangenis in Ter Apel. Aangezien deze gedetineerden niet worden geacht terug te keren in de Nederlandse samenleving, zijn resocialisatie-activiteiten hier grotendeels afwezig en hebben gedetineerden geen recht op een reeks aan algemene gevangenisprivileges. In plaats daarvan worden regievoerders van de DT&V in de gevangenis ingezet om de terugkeer van VRISsers naar hun land van herkomst te organiseren. Om deze regievoerders een extra instrument te geven om VRISsers te overtuigen mee te werken aan hun eigen terugkeer, komen VRISsers alleen in aanmerking voor vervroegde vrijlating - iets dat direct beschikbaar is voor reguliere gevangenen - als ze Nederland rechtstreeks vanuit de gevangenis verlaten. In alle andere gevallen moeten ze hun volledige gevangenisstraf uitzitten.

Hoofdstuk 6 gaat dieper in op de unieke gevangenis in Ter Apel om inzicht te krijgen in hoe deze constellatie van strafrechtelijke handhaving en vreemdelingentoezicht wordt ervaren door zowel PIWers als VRISsers. Het samenplaatsen van meer dan zestig verschillende nationaliteiten in één gevangenis, het gebrek aan zinvolle activiteiten en de focus op uitzetting hadden allemaal invloed op de ervaringen van beide groepen.

De meeste PIWers werkten al in de gevangenis in Ter Apel voordat het een specifieke gevangenis voor VRISsers werd. Zij waren daarom gewend om in een reguliere gevangenis te werken. Hoewel ze geen eerdere ervaring hadden met het behandelen van deze specifieke groep gedetineerden, kregen

ze geen training om binnen deze nieuwe omstandigheden te werken. Ze hadden soms moeite om goed contact te hebben en relaties op te bouwen met gedetineerden, vooral vanwege taalbarrières. Ze vonden het ook moeilijk om betekenis en voldoening te halen uit hun werk, omdat ze slechts beperkte mogelijkheden hadden om gevangenen voor te bereiden op het leven na vrijlating. Ten slotte worstelden PIWers soms met de uitsluitende beslissingen voortvloeiend uit het vreemdelingenrecht, vooral wanneer ze iemand als 'Nederlander' beschouwden.

Bestaande studies over buitenlanders in gevangnissen tonen aan dat ze zich vaak eenzaam en geïsoleerd voelen, en onzekerheid ervaren over hun verblijfsstatus en mogelijke vrijlating of uitzetting. De specifieke eigenschappen van de gevangenis in Ter Apel hielpen om sommige van deze problemen te adresseren. Zo zorgde de aanwezigheid van regievoerders van de DT&V ervoor dat gevangenen over het algemeen goed geïnformeerd waren over hun verblijfsstatus en mogelijke terugkeerdatum, vooral wanneer ze bereid waren om Nederland te verlaten. Bovendien hielp de aanwezigheid van medegevangenen die uit hetzelfde land komen of dezelfde taal spreken om interne isolatie tegen te gaan. Tegelijkertijd betekende de relatief afgelegen locatie van de gevangenis dat veel respondenten het gevoel hadden dat ze ver weg werden gehouden van familieleden en geliefden, elders in Nederland of in het buitenland. Dit droeg bij aan sterke gevoelens van externe isolatie.

De specifieke kenmerken van de gevangenis en het regime hadden invloed op de identiteit die VRISers wordt opgelegd. Het feit dat de gevangenis in Ter Apel fungeert als voorportaal voor uitzetting benadrukt dat zij niet in Nederland thuishoren: VRISers worden voortdurend herinnerd aan hun permanente uitsluiting van de samenleving. Bijna alle respondenten waren zich ervan bewust dat ze minder rechten genoten dan reguliere gevangenen in Nederland. Hoe ze hierop reageerden, hing grotendeels af van hoe ze zichzelf zagen. Degenen die zichzelf als vreemdeling beschouwden, betoogden in de eerste plaats dat alle gedetineerden dezelfde rechten zouden moeten genieten, ongeacht hun verblijfsstatus. Ze betwistten echter niet hun plaatsing in een specifieke VRIS-gevangenis op zich. Degenen die zichzelf als volwaardige leden van de Nederlandse samenleving beschouwden, vonden vooral dat ze niet thuishoorden in een gevangenis specifiek voor buitenlanders. Deze gevangenen voelden zich vervreemd in een gevangenis waar ze meenden niet thuis te horen.

Ten slotte gaat *hoofdstuk 7* in op het uitzettingsbeleid ten aanzien voor VRISers. Het onderzoekt hoe regievoerders proberen VRISers terug te laten keren naar hun land van herkomst, hoe VRISers dit ervaren en in hoeverre dit er inderdaad toe leidt dat zij worden uitgezet. Het primaire doel van regievoerders is het organiseren van de terugkeer van VRISers naar hun land van herkomst rechtstreeks vanuit de gevangenis. Regievoerders profiteerden daarbij aanzienlijk van de toenemende samenwerking tussen verschillende instanties in de

strafrechts- en vreemdelingenketen, evenals het feit dat ze kantoor hielden in de gevangenis in Ter Apel. Aangezien VRISsers in veel gevallen over geldige reisdocumenten beschikken, is het terugkeerpercentage van deze populatie relatief hoog in vergelijking met andere groepen uitzetbare vreemdelingen. Tegelijkertijd was er nog steeds een aanzienlijke groep VRISsers die niet makkelijk konden worden uitgezet zonder hun eigen medewerking, vooral omdat hun land van herkomst terughoudend was om ze terug te nemen. Om deze VRISsers te overtuigen om mee te werken aan hun eigen terugkeer, gebruikten regievoerders verschillende aansporingen. In het bijzonder onderstreepten zij de negatieve aspecten van het leven als een ongeautoriseerde migrant in Nederland en benadrukten ze dat VRISsers hun gevangenisstraf kunnen verkorten als zij besluiten Nederland te verlaten.

Interviews met VRISsers illustreren hoe degenen die enige keuzevrijheid over hun uitzetting beschikten, een afweging moesten maken tussen een langere gevangenisstraf en vervolgens het leven als een ongeautoriseerde migrant enerzijds of uitzetting anderzijds. Wat als zwaarder werd beschouwd hing af van verschillende factoren die over het algemeen buiten de invloedssfeer van de regievoerders lagen. Dit betrof met name de aanwezigheid van familieleden en de duur van het verblijf in Nederland: vooral langdurige inwoners beschouwden hun uitzetting als onrechtvaardig. Ze baseerden zich daarbij op twee argumenten waarom ze in Nederland zouden mogen blijven: hun misdrijf was niet ernstig genoeg of ze woonden al zo lang in Nederland dat ze een legitieme aanspraak maakten op lidmaatschap. Als gevolg hiervan weigerden ze in het algemeen om samen te werken met regievoerders en terug te keren naar hun land van herkomst. Dit illustreert de noodzaak van een onderscheid tussen uitzettingen als vorm van grenscontrole en uitzetting als vorm van sociale controle. Het benadrukt ook de beperkingen van het reageren op crimineel gedrag met vreemdelingrechtelijk instrumenten.

CONCLUSIE

De grenspraktijken die in de twee casestudy's zijn bestudeerd werden althans in zekere mate gekenmerkt door crimmigratie. De eerste casestudy toonde aan hoe het NTV geleidelijk is veranderd van een instrument dat bijna uitsluitend gericht was op vreemdelingtoezicht naar een instrument dat deze focus combineerde met ten minste een gedeeltelijke focus op strafrechtelijke handhaving. Bovendien lijkt de nadruk op misdaadbestrijding tijdens het NTV in de praktijk groter te zijn dan op papier. Kijkend naar de bestraffing en het uitzetten van VRISsers, besprak de tweede casestudy drie recente beleidswijzigingen die allemaal consistent waren met de crimmigratiethesis: legaal verblijvende vreemdelingen verliezen gemakkelijker hun verblijfsvergunning na een strafrechtelijke veroordeling, waarna ze worden geplaatst in een specifieke VRIS-gevangenis die is gericht op uitzetting in plaats van een terugkeer naar

de maatschappij, en waar vervroegde vrijlating alleen wordt verleend als zij Nederland verlaten.

De casestudy's toonden aan hoe verschillende groepen het doelwit zijn van deze grenspraktijken. Het discretionaire en proactieve karakter van het NTV betekent dat verblijfsstatus niet de belangrijkste factor is die bepaalt of iemand wel of niet gestopt wordt. In plaats daarvan is hoe iemand wordt gezien door de marechaussees van cruciaal belang. Omdat het NTV zich richt op illegaal verblijf en criminele activiteiten, zijn de groepen personen die het doelwit zijn van deze grenspraktijk breed en divers. Dit omvat ook Nederlandse burgers die worden beschouwd als potentiële crimineel of vreemdeling, en EU-burgers uit landen die worden geassocieerd met grensoverschrijdende criminaliteit. De categorieën van personen die het doelwit zijn van de grenspraktijken besproken in de tweede casestudy verschillen aanzienlijk. In dit geval is de formele verblijfsstatus wel van cruciaal belang. Als gevolg van de aanscherpingen van de glijdende schaal is het aantal personen dat het doelwit is van deze grenspraktijk de afgelopen jaren aanzienlijk gestegen, waaronder een groeiend aantal langdurige inwoners. Crimmigratie leidt er dus toe dat meer personen, waaronder langdurig legaal verblijvende vreemdelingen en zelfs burgers, het doelwit worden van grenspraktijken.

Het proefschrift keek naar drie verschillende actoren en hoe zij hun werk uitvoeren in het licht van de toenemende vervlechting van strafrechtelijke handhaving en vreemdelingentoezicht. Marechaussees en regievoerders, beiden officieel verantwoordelijk voor vreemdelingentoezicht, zagen de verregaande integratie van strafrechtelijke handhaving en vreemdelingentoezicht over het algemeen niet als iets problematisch, maar als een welkome ontwikkeling om hun taken effectiever uit te voeren. PIWers, werkzaam in de strafrechtssketen, waren kritischer over het crimmigratieproces. Ze worstelden met name om betekenis en voldoening te halen uit hun werk, nu resocialisatie geen centraal onderdeel meer was van het gevangenisregime.

Ten slotte werd in het proefschrift onderzocht hoe de bestudeerde grenspraktijken werden ervaren door de individuen die eraan werden onderworpen. De meeste mensen die tijdens het NTV zijn gestopt, beschouwden dit niet als problematisch, zelfs Europese burgers die in principe recht hebben op vrij verkeer. Een belangrijke uitzondering hierop waren echter Nederlandse burgers uit etnische minderheidsgroepen, die over het algemeen zeer kritisch waren over deze grenspraktijk. Bijna al deze respondenten omschreven zichzelf als Nederlander, maar vonden dat ze niet als zodanig werden gezien en behandeld. De meesten van hen geloofden dat hun fysieke verschijning, met name hun huidskleur, hiervoor de belangrijkste reden was. Hetzelfde gold voor VRISers: vooral diegenen die zichzelf als Nederlanders beschouwden waren het er niet mee eens dat zij te maken kregen met grenspraktijken. Hoewel de twee casestudy's op veel niveaus onvergelijkbaar zijn, delen ze dus een belangrijke overeenkomst: in beide gevallen betwistten vooral individuen die zichzelf als insiders beschouwden de legitimiteit van de grenspraktijken.

Dit leidt tot de conclusie dat crimmigratie ertoe leidt dat een groeiend aantal personen wordt onderworpen aan grenspraktijken, inclusief personen die insiders zijn of zichzelf als dusdanig zien. Uiteindelijk leidt dit tot problemen omtrent de legitimiteit van deze grenspraktijken.

