

## Onderzoek profielschetsen

### Vreemdelingendetentie schreeuwt om aandacht

#### Interne justitiële rapportages scheppen onrustbarend beeld

**De op basis van intern justitieel onderzoek opgestelde profielschetsen over mensen in vreemdelingenbewaring, die buro Jansen & Janssen onder ogen heeft gekregen, zijn verre van volledig en vertonen veel ongerijmdheden.**

Het getuigt van een gebrek aan rechtsstatelijkheid om mensen zonder identiteits- en/of verblijfspapieren zomaar op te sluiten. Nederland heeft dan wel een Vreemdelingenwet (lees: een soort bestuurswet) maar personen wiens enige 'vergriep' is dat zij niet over de juiste documenten beschikken gevangen zetten, soms voor zeer lange tijd of meerdere keren, druist in tegen de rechten van de mens.

De mate van onrechtvaardigheid wordt nog groter als mensen die in vreemdelingenbewaring zitten worden afgeschilderd als criminelen, terwijl uit de feiten blijkt dat daar weinig van waar is. De rechtsstatelijke absurditeit hiervan bereikt ten slotte grote hoogte als onderzoek dat aangeeft dat deze vluchtelingen in bewaring gewoon nette mensen zijn, onder het tapijt wordt geschoven.

#### Omschrijvingen

De profielschetsen van 2008 en 2010 beginnen met een beschrijving van de aanleiding voor het onderzoek. Volgens DJI bestaan er in de maatschappij en de politiek *'zeer uiteenlopende beelden over de groep vreemdelingen in bewaring'*. In 2008 zijn dat *'enerzijds 'zielige uitgeprocedeerde vreemdelingen', en anderzijds 'illegalen die de orde in de grote steden verstoren.'* In 2010 zijn de illegalen die de orde verstoren veranderd in *'criminele illegalen die de orde verstoren.'*

In 2008 werd bij de behoefte aan een profielschets nog de staatssecretaris van Justitie (SvJ) en het bestuursdepartement genoemd, in de definitieve versie lijken die niet meer geïnteresseerd in de vreemdelingen in bewaring. Nu blijkt dat DJI stelt dat er uiteenlopende omschrijvingen van mensen in vreemdelingenbewaring bestaan, is het opmerkelijk dat beide rapportages niet openbaar worden gemaakt om die omschrijvingen aan te passen of een weerwoord te geven op veronderstelde opinies.

Dit is des te opmerkelijker voor de profielschets 2008. Al in de inleiding stellen de onderzoekers dat *'de meeste vreemdelingen hier (in vreemdelingendetentie) op grond van de genoemde bestuursrechtelijke maatregel verblijven.'* Om die reden komen de woorden 'criminele illegalen' niet voor in de inleiding, deze passage werd in 2010 uit de inleiding geschrapt, hoewel beide

profielschetsen eenzelfde beeld van de gevangenen opwekken.

*Volgens de opstellers is 'vreemdelingenbewaring een essentieel onderdeel van het gehele proces van beoogde terugkeer van de vreemdeling. De inbewaringstelling maakt handhaving van de Vreemdelingenwet mogelijk, zorgt dat de vreemdeling beschikbaar is voor vertrek en voorkomt dat iemand uit het zicht verdwijnt (zowel profielschets 2008 als 2010).' Om onduidelijke redenen stellen de onderzoekers vervolgens dat 'vreemdelingenbewaring uitsluitend als ultimum remedium' wordt gebruikt, dat er bij de inbewaringstelling sprake is van een individuele toets en dat daarbij ook wordt onderzocht of gebruik kan worden gemaakt van een lichter middel.'*

In beide profielschetsen wordt niet vermeld of er vreemdelingen met 'lichtere middelen' zijn 'gestraft'. Wie de schetsen doorleest moet concluderen dat het ministerie op geen enkel moment minder ingrijpende maatregelen gebruikt en dat er in het geheel geen sprake is van 'ultimum remedium'. Het automatisme van opsluiting van mensen die geen geldige verblijfsstatus hebben, klinkt in beide schetsen door. Gepast optreden komt in het vocabulair van het ministerie blijkbaar niet voor.

### **Gepast optreden?**

De cijfers van beide profielschetsen laten een dalende tendens zien in het opsluiten van vreemdelingen zonder papieren. In 2006 werden er nog 11.080 mensen opgesloten, in 2010 waren dit er 7.547. De gemiddelde bezetting in vreemdelingenbewaring laat eenzelfde beeld zien. De capaciteit, het aantal cellen voor vreemdelingen, laat echter geen dalende tendens zien. In 2006 waren er 2.207 cellen, in 2007: 2.834, 2008: 2.168, 2008: 2.185 en in 2010: 2.181.

Tot 22 november 2006 was Verdonk (VVD) minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie in het kabinet Balkende III. Het volgende kabinet van CDA, PvdA en CU trad 22 februari 2007 aan waarna staatssecretaris van justitie Albayrak (PvdA) verantwoordelijk werd voor vreemdelingenzaken. Zij werd weer opgevolgd door Teeven (VVD) in beide kabinetten Rutte.

Opeenvolgende kabinetten hebben geen invloed gehad op het aantal cellen voor vreemdelingendetentie. Het dalend aantal opgesloten vreemdelingen wordt niet nader uitgelegd in de schetsen. Het is onduidelijk waar dat precies mee te maken heeft: minder staandehoudingen, het opleggen van 'lichtere middelen', of andere redenen? Het is moeilijk om uit de gepresenteerde cijfers af te leiden of er 'gepast' wordt opgetreden.

Dit wordt onderstreept door de gegevens over minderjarige personen die gevangen gezet worden in vreemdelingenbewaring. Uit de cijfers van 2008 blijkt dat het zou gaan om 59 kinderen en jongeren, in 2010 waren dat er 41. In de profielschets 2008 wordt in het geheel

geen aandacht besteed aan het opsluiten van minderjarigen. In de schets van 2010 wordt vermeld dat in maart 2001 het beleid ten aanzien van het opsluiten van kinderen is gewijzigd: *'alleen nog in specifiek omschreven situaties komen zij in een detentiecentrum terecht.'*

Of dit valt te controleren, is onduidelijk. Uit profielschets 2010 komt het beeld naar voren dat het mogelijk is dat een veelvoud van het aantal kinderen ergens is opgesloten. Ten eerste zijn *'de minderjarige vreemdelingen in de justitiële jeugdinstellingen niet in het onderzoek meegenomen.'* Hoeveel kinderen dit zijn, wordt niet nader gespecificeerd en blijft dus onduidelijk. Ook het zicht op kinderen in vreemdelingenbewaring is beperkt. *'Indien minderjarigen - op verzoek van de ouders - bij de ouders op een gezinsafdeling verblijven, worden zij niet in de registratie ingeschreven als ingeslotene',* schrijven de opstellers.

Wederom opmerkelijk, want je zou verwachten dat voor brandveiligheidseisen duidelijk is wie, waar en wanneer in een gevangenis verblijft. De toevoeging 'op verzoek van de ouders' lijkt de schuld van detentie in de schoenen van de illegale vreemdelingen te willen schuiven, vandaar dat deze gevangene kinderen worden omschreven als 'logee'. Het is duidelijk dat er geen moeite werd gedaan te zoeken naar 'lichtere middelen', maar dat het ultimatum remedium het enige remedium is, ook voor kinderen die dan mogen 'logeren' in de gevangenis.

### **Duistere staande houdingen**

Hoe komen die kinderen en volwassenen nu in vreemdelingenbewaring terecht? Worden zij staande gehouden bij strafbare feiten, of vinden er identiteitscontroles plaats in Nederland. Centraal bij het werk van de vreemdelingenpolitie staat artikel 50 van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw2000). Dit artikel bepaalt dat ambtenaren in functie *'bevoegd zijn, hetzij op grond van feiten en omstandigheden die, naar objectieve maatstaven gemeten, een redelijk vermoeden van illegaal verblijf opleveren hetzij ter bestrijding van illegaal verblijf na grensoverschrijding, personen staande te houden ter vaststelling van hun identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie.'*

Artikel 50 van de Vreemdelingenwet behelst de controle op illegaal verblijf. Aan grenspost Schiphol bij aankomst van een intercontinentale vlucht is de vaststelling van dit mogelijke illegale verblijf scherp vast te stellen. Degene die niet over de vereiste documenten beschikt om Nederland, en daarmee de Europese Unie, te betreden, wordt de toegang ontzegd.

Op straat zijn objectieve criteria minder duidelijk. Is 'redelijk vermoeden' van illegaal verblijf 'een gekleurde vrouw in een goeude, lees blanke, buurt van Haarlem', zoals de vreemdelingenpolitie Kennemerland bij het busproject in 2010 als richtlijn hanteerde? Of is 'illegaal verblijf' soms een gekleurd

persoon op de fiets in Amsterdam Zuidoost? 'Redelijk vermoeden' is dus een zeer subjectief begrip en zal sterk samenhangen met discriminatoire veronderstellingen van de ambtenaar in functie.

Om de staandehouding op grond van de Vw2000 goed vast te kunnen stellen, moet de reden ervan worden vermeld. In beide profielschetsen wordt dat niet gedaan. Ook het onderscheid tussen staandehouding bij grensoverschrijding en op straat wordt niet gemaakt. De ambtenaren van justitie lijken zich te richten op de gevangenen die *'in het kader van het binnenlands politieel vreemdelingentoezicht in bewaring (artikel 59 Vreemdelingenwet, Vw)'* zijn gezet.

De mensen die op Schiphol zijn aangehouden, worden buiten het onderzoek gehouden, zo lezen we in het hoofdstuk *'staandehoudingen'*. In de inleiding van profielschets 2008 staat echter: *'Aan de grens geweigerde vreemdelingen, illegale vreemdelingen en ook drugskoeriers verblijven in een locatie met een 'regime grenslogies', een uitzet- en/of detentiecentrum. Dit behoort tot het onderzoek.'* De mensen die op Schiphol werden aangehouden, behoren dus tot de onderzoekspopulatie, zou de conclusie moeten zijn.

In 2010 wordt deze tekst niet opgenomen, maar wel de zin: *'Binnen de bestuursrechtelijke vreemdelingenbewaring zijn twee groepen te onderscheiden: vreemdelingen die aan de grens zijn geweigerd (artikel 6 Vw woo) [...] en vreemdelingen die illegaal verblijven in Nederland (artike159 Vw woo).'* Waarom er geen splitsing wordt gemaakt tussen mensen die zijn aangehouden aan de grens en vreemdelingen die op de luchthaven werden gearresteerd, wordt niet duidelijk uit de studies.

Daarmee geven de schetsen een erg beperkt beeld van de rechtmatigheid van de staandehoudingen onder artikel 50 Vw2000, terwijl 56 procent van de onderzochte gedetineerden op grond van die bestuurlijke maatregel in de gevangenis is beland. Naast deze 56 procent wordt in zowel profielschets 2008 als die van 2010 ook nog staandehouding op grond van de APV (algemeen plaatselijke verordening (2 procent en 3 procent) vermeld. Onduidelijk is welke bestuurlijke overtredingen hier de reden voor de staandehoudingen is geweest.

Hoewel de cijfers niets zeggen over de redenen van bestuursrechtelijke staandehoudingen valt wel op dat het percentage (56 procent) hoger uitvalt dan bij het rapport *'Evaluatie Vreemdelingenwet 2000, Terugkeerbeleid en Operationeel vreemdelingentoezicht'* uit 2004. Daar wordt een percentage opgevoerd van 47 procent. De opstellers van de profielschetsen geven aan dat *'een vergelijking van de rapporten niet echt duidelijk maakt waar dit verschil in zit.'*

**Verdacht**

Bij de strafrechtelijke staandehoudingen van de *first offenders* (mensen die voor de eerste keer in de fout zijn gegaan) wordt de grond van de aanhoudingen wél aangegeven, maar blijft het onduidelijk of het hierbij ging om een daadwerkelijke verdenking van een strafbaar feit of een 'vermeende' verdenking in combinatie met een rechtsmiddel dat gebruikt kan worden om te verhullen dat er sprake was van een identiteitscontrole. De 'rechtsmiddelen' die hiervoor gebruikt worden, zijn onder andere artikel 50 Vw 2000, de WUID, artikel 447e WvS en andere artikelen die het zicht op een mogelijk zelfs niet bestaand strafbaar feit ontnemen.

In die zin is het interessant dat de opstellers speciale aandacht besteden aan de staandehoudingen op grond van de Opiumwet (2 procent van het totaal). De indruk wordt gewekt dat het publiek' denkt dat het merendeel van de illegalen in de drugshandel zit. Het lijkt er echter eerder op dat het ministerie en haar onderzoekers geloofden dat illegalen in combinatie met drugs een belangrijk issue was. Bij de evaluatie van de Vreemdelingenwet 2000 was het percentage namelijk 8 procent.

Het lijkt erop dat de percentages uit de profielschetsen betrouwbaarder zijn dan die uit de evaluatie. De overige strafrechtelijke staandehoudingen worden uitgesplitst in vermogensdelicten, geweldsmisdrijven, vernieling en openbare orde, identificatieplicht en overige. Of er daadwerkelijk vermogensdelicten, geweldsmisdrijven, vernielingen etc. zijn begaan door mensen zonder geldige verblijfstitel, wordt volstrekt niet duidelijk.

Ten eerste stellen de opstellers van de profielschets 2008 namelijk dat *'een staandehouding zowel op basis van een strafrechtelijk artikel als een artikel uit bijvoorbeeld de wet op de identificatieplicht deze staande houding bij de categorie 'strafrechtelijk' wordt ingedeeld. Nergens wordt vermeld om welk percentage van de strafrechtelijke aanhoudingen het hier gaat en wat voor strafrechtelijk artikel overtreden is.*

*Deze onduidelijkheid wordt nog groter want 'van de 1.371 vreemdelingen die strafrechtelijk zijn staande gehouden, hebben er 907 nooit strafrechtelijk gezeten in de periode 2001-2008. Dit is 66 procent van het totaal. Het ging dan ook om lichtere vergrijpen, in de meeste gevallen een verdenking van een vermogensdelict.'*

Dit zijn mensen die worden in gedeeld bij de strafrechtelijke staandehoudingen. Het is de eerste keer dat zij strafrechtelijk zijn aangehouden, ze zijn nooit eerder strafrechtelijk vervolgd of aangehouden, maar zelfs bij deze strafrechtelijke aanhouding ging het niet om een vergrijp, maar om een verdenking. Uit de schetsen wordt niet duidelijk of deze mensen vervolgens ook daadwerkelijk strafrechtelijk vervolgd zijn, waarschijnlijk niet.

**Staandehouding rechtmatig?**

De vraag is dan of de staandehouding wel rechtmatig was. In de profielschets 2010 is het percentage (66 procent) met 11 procent toegenomen tot 77 procent (mensen die voor het eerst strafrechtelijk zijn aangehouden). *'Van de 1.887 strafrechtelijke staandehoudingen, van 1.563 unieke vreemdelingen, hebben er 1.205 nooit strafrechtelijk gezeten in de periode 2001-2010. Dit is 77 procent van het totaal aantal vreemdelingen die strafrechtelijke zijn staandehoudingen.'*

Wederom blijft het onduidelijk of er sprake is geweest van vervolging: *'Bij de staandehouding ging het dan ook vaak om lichtere vergrijpen, in de meeste gevallen een verdenking van een vermogensdelict.'* Was de verdenking van een misdrijf een excuus voor de ambtenaar in functie om naar een identiteitsbewijs te vragen? Vormde de verdenking aanleiding om artikel 50 Vreemdelingenwet uit de kast te toveren of artikel 447e Wetboek van Strafrecht? Waren deze mensen op het verkeerde moment op de verkeerde plek?

Het heeft allemaal iets weg van het verhaal van de 'hollandse kleurling' en het misbruik maken van 'redelijk vermoeden van illegaal verblijf'. Opmerkelijk is dan ook de wijze waarop de ambtenaren naar de Wet op de Uitgebreide Identificatieplicht kijken. Volgens de onderzoekers levert de wet op de Identificatieplicht *'geen vrijheidsbenemend vonnis op'*, hoewel vreemdelingen blijkbaar wel in het gevang belanden, soms voor lange tijd.

In de profielschets 2010 ging het om 1.094 (14 procent) personen die door de WUID werden getroffen, in 2008 komt men op een aantal van 745 (13 procent). Waarom deze mensen zijn staande gehouden wordt niet duidelijk, dit zijn identiteitscontroles die volgens de wet verboden zijn. Het is waarschijnlijk een fractie van de ID-gevangenen, want zogenaamde boetes of vergrijpen, *'een staandehouding zowel op basis van een strafrechtelijk artikel als een artikel uit bijvoorbeeld de wet op de identificatieplicht'* worden bij de strafrechtelijke aanhoudingen meegerekend.

Eufemistisch gesteld wordt vreemdelingendetentie een bestuursrechtelijke maatregel genoemd. In het algemeen is de toetsing van de rechtmatigheid van genomen strafmaatregelen onder het bestuursrecht marginaal, zie bijvoorbeeld de gebiedsverboden die zelfs agenten, opgetuigd als hulpofficieren, kunnen uitvaardigen.

Bij vreemdelingendetentie is die kronkel nog groter. Een ID-boete is in principe een strafrechtelijke maatregel, evenals een 'verdenking van een strafbaar feit' zoals een vermogensdelict, maar vreemdelingendetentie is een zeer zware bestuurlijke straf. Een marginale toets over de rechtmatigheid van de staandehouding, of beter gezegd de aanhouding, is daarbij niet gepast, helemaal als er sprake is van onwettige identiteitscontroles.

## Geen criminele vreemdelingen

Terug naar de strafrechtelijke aanhoudingen. Opvallend is dat de onderzoekers in de samenvatting van het onderzoek en op pagina 16 bij de presentatie van de algemene cijfers spreken van vergrijpen als het om een strafbaar feit gaat. Bij de uitleg wordt echter vermeld dat het niet om vastgestelde (lees: heterdaad) delicten gaat, maar om verdenkingen.

Ook de stijging van het aantal *first offenders* strafrechtelijke staandhoudingen, in de profielschets 2008 66 procent en in 2010 77 procent, geeft te denken. Het lijkt erop dat deze *first offenders* niet zijn vervolgd voor hun waarschijnlijk niet bestaande strafrechtelijke overtreding. Als 66 of 77 procent van de strafrechtelijke staandhoudingen (zonder staandhoudingen op grond van de identificatieplicht) ongegrond blijken te zijn en personen toch in vreemdelingenbewaring worden geplaatst, wat zegt dit dan over de 'echte strafrechtelijke aanhoudingen', dus de resterende 34 procent?

In de profielschets 2008 staat: '*Aan de andere kant is er dus ook een groep van 34 procent die wel ooit eens strafrechtelijk heeft gezeten.*' In 2010 lijkt dit percentage te zijn afgenomen tot 23 procent. Het zou hier dus gaan om personen die een tweede, derde of meerdere keren zijn aangehouden op grond van een strafrechtelijk vergrijp. Bij 34 (2008) of 23 procent (2010) strafrechtelijke staandhoudingen die in de profielschetsen zijn opgenomen, gaat het dus niet om *first offenders* maar om, laten we deze mensen voor het gemak als veelplegers of criminelen omschrijven, hoewel we nog niet weten wat er precies aan de hand is.

De percentages 34 of 23 procent klinken weliswaar alarmerend, maar het gaat wel om percentages m.b.t. strafrechtelijke staandhoudingen. Als we deze percentages afzetten tegen het totaal aantal aangehouden vreemdelingen komen we uit op 8 procent in de profielschets van 2008 en staat de teller in 2010 op 5,7 procent. Deze cijfers moeten met enige voorzichtigheid worden aangenomen, omdat er sprake kan zijn van dubbeltellingen.

Ondanks deze onnauwkeurigheid moet worden vastgesteld dat het aantal 'veelplegers' of 'criminelen' binnen de vreemdelingenpopulatie gering is. Zijn het echter 'veelplegers' en/of 'criminelen'? Bij de *first offenders*, de vreemdelingen die voor het eerste strafrechtelijk zijn staande gehouden, is een overzicht gemaakt met percentages 'verdenking van vermogensdelicten, geweld, openbare orde verstoring en opiumwet overtredingen.' Volgens de onderzoekers is dat niet mogelijk bij personen die voor de tweede keer in de fout zijn gegaan: '*Op welke gronden de staandhouding van deze groep plaatsvond, valt helaas niet uit de data te halen.*'

De samenstellers van de profielschetsen komen echter op een hoger percentage veelplegers en/of criminelen terecht. In de schets van 2008 schrijven zij in hoofdstuk 7 over vreemdelingen met een strafrechtelijk verleden: *'1.940 personen uit de onderzoekspopulatie blijken al eerder strafrechtelijk te hebben gezeten, inclusief preventieve hechtenis. Dit is 22 procent van de totale onderzoekspopulatie.'* In 2010 is dit percentage gezakt naar 20 procent.

Hoe het mogelijk is dat dit percentage veel hoger uitvalt dan de 8 procent die uit de gegevens met betrekking tot de staande houdingen voortvloeit, verklaren de onderzoekers aan de hand van diezelfde staandehoudingen. Dit is echter gek want in het hoofdstuk over de staandehoudingen wordt wel degelijk gesproken over 'gezetten hebben'. *'Aan de andere kant is er dus ook een groep van 34 procent die wel ooit eens strafrechtelijk heeft gezeten (2008).'* En: *'aan de andere kant is er dus ook een groep van 23 procent die wel ooit eens strafrechtelijk heeft gezeten (2010).'*

### **Strafrechtelijken simuleren**

De samenstellers stellen dat de grote discrepantie tussen de percentages (22%/20% en 8%/5,7%) verklaard moet worden uit het feit dat 'bestuursrechtelijke staandehoudingen soms leiden tot een strafrechtelijke vervolging (als er nog een vonnis openstaat) en andersom wordt een strafrechtelijke staandehouding niet altijd gevolgd door een strafrechtelijke vervolging.'

De ambtenaren van justitie vergeten echter te vermelden dat het ook andersom kan. Tabel 5.3 uit profielschets 2010 maakt duidelijk dat de 'strafrechtelijken' ook bij de bestuursrechtelijke aanhoudingen kunnen zijn in gedeeld. Deze tabel geeft de percentages aan van *'bestuursrechtelijke staandehoudingen op basis van de Vreemdelingenwet, en wel of niet strafrechtelijk gezeten.'* In de profielschets van 2010 wordt een percentage van 10 procent opgevoerd betreffende personen die bestuursrechtelijk zijn aangehouden, en die ooit strafrechtelijk hebben gezeten.

Dit alles verklaart echter niet dat plots 22%/20% opgesloten vreemdelingen een strafrechtelijk verleden hebben, terwijl er maar 8%/5,7% daadwerkelijk strafrechtelijk hebben vastgezetten. Wat betekent het feit dat mensen een strafrechtelijk verleden hebben, maar niet vastgezetten hebben? Zijn dit dubbeltellingen? Zijn dit soms mensen die in voorlopige hechtenis hebben gezeten, zijn veroordeeld maar dat het vonnis gelijk was aan de duur van het voorarrest?

Uit de beschikbare gegevens valt dit niet te achterhalen. De onderzoekers schrijven dat *'bij de strafrechtelijken ook diegenen zijn meegenomen die in preventieve hechtenis hebben gezeten. [...] Indien een persoon een vonnis krijgt dat gelijk is aan het voorarrest, is deze uiteindelijke afgestrafte titel niet terug te zien in de data van Tulp GW. [...] Door de nu gehanteerde ruimere*



*wijze van selecteren, i.e. inclusief de preventieve hechtenissen, ontbreken deze data echter niet.'*

Deze verklaring voor het ontbreken van de helft van de vreemdelingen die strafrechtelijk hebben vastgezet, lijkt echter niet te kloppen. De redenering die gehanteerd wordt is dat de voorlopige hechtenissen niet te boek staan als 'strafrechtelijk gezeten hebben', maar wel als 'strafrechtelijk verleden'. Dit zou kunnen kloppen zolang de onderzoekers niet hadden geschreven dat *'door de nu gehanteerde ruimere wijze van selecteren, i.e. inclusief de preventieve hechtenissen, deze data echter niet ontbreekt.'* Inclusief de preventieve hechtenissen zou dit moeten inhouden dat strafrechtelijk verleden en strafrechtelijk vastgezet hebben op hetzelfde percentage moet uitkomen.

Natuurlijk is het mogelijk dat de cijfers niet perfect zijn, maar volgens de ambtenaren van de afdeling Analyse, Strategie en Kennis van DJI heeft ruim 10 procent van de vreemdelingen in bewaring een strafrechtelijk verleden, maar hebben niet strafrechtelijk vastgezet. Waar dat strafrechtelijk verleden uit blijkt is onduidelijk, tenzij het allemaal straffen betreft met de lengte van de voorlopige hechtenis.

De onderzoekers stellen echter niet dat dit de discrepantie verklaart tussen beide percentages. Als het om een klein percentage van de opgesloten mensen in vreemdelingenbewaring zou gaan, is het een verwaarloosbaar statistisch probleem. Door het hoge percentage, vooral ten nadele van de vreemdelingen, roept het veel vragen op. Is hier sprake van strafrechtelijke bijtellingen of simulaties?

### **Beeldbepalend**

In de profielschetsen wordt bij de staandehoudingen het strafrechtelijke karakter behandeld. Hier wordt gesproken over al dan niet strafrechtelijk gezeten hebben. Bij de strafrechtelijke populatie wordt het strafrechtelijk verleden uit de kast gehaald. Hoe dit in de systemen van DJI en IND is uitgesplitst, wordt niet helder uitgelegd, maar het strafrechtelijk verleden lijkt soms ook volledig zoek.

*'Bij een groot deel is het delict onbekend (29 procent)',* schrijven de opstellers van de definitieve schets 2010. Vervolgens proberen zij dit te verklaren door op te merken dat *'als een persoon op een boetevonniss of maatregel zit, de delicten niet worden geregistreerd.'* Dit lijkt echter voor zo'n hoog percentage een te gemakkelijke verklaring.

Naast deze beperkte verklaring is er een hoog verschil in percentage tussen de vreemdelingen die strafrechtelijk gezeten hebben en zij die een strafrechtelijk verleden hebben. Tevens is er onduidelijkheid over de vraag of een delict wel of niet gepleegd is (meeste vreemdelingen worden aangehouden wegens een

verdenking) bij de staandhoudingen. Al deze 'onduidelijkheden' roepen de vraag op waarom de data niet geanonimiseerd openbaar wordt gemaakt zodat er goede analyses kunnen worden gemaakt door bijvoorbeeld het CBS.

Wie de profielschetsen doorbladert hoeft niet meteen de indruk te krijgen dat er iets niet klopt aan de gegevens. Een nadere berekening en een uitgebreide analyse van de gepresenteerde data roepen bovenstaande vragen op. De onduidelijkheid en vaagheid heeft voor een deel ook te maken met de volgorde van de gepresenteerde gegevens. Eerst het aantal vreemdelingen met een strafrechtelijk verleden, dan de nationaliteit en het totale aantal delicten. Vervolgens de verblijfstatus, verblijfsduur en dan pas het aantal keer dat men gezeten heeft.

Het aantal keer dat iemand gezeten heeft, is echter van groot belang om de populatie in beeld te brengen. De tabel met het aantal keer dat iemand gezeten heeft - hier wederom geen strafrechtelijk verleden genoemd - wordt vermeld onder het kopje 'draaideurvreemdeling'. Deze kop is nogal verhullend aangezien 62 procent van de vreemdelingen met een strafrechtelijk verleden slechts één keer in de fout is gegaan, waardoor de gehanteerde term misleidend te noemen is. Misschien is het één keer te veel, maar het maakt wel uit voor de beeldvorming.

Helemaal als in ogenschouw wordt genomen dat het merendeel van de strafbare feiten vermogensdelicten (lees: diefstal) betreft (33 procent in 2008 en 27 procent in 2010). Wat voor delicten deze eenmalig strafrechtelijk veroordeelden hebben begaan en hoe lang zij hebben gezeten, wordt niet uitgesplitst zodat onduidelijk is om wat voor vergrijpen het werkelijk gaat.

Zodra de eenmalig strafrechtelijken (62 procent) niet worden meegeteld bij de personen met een strafrechtelijk verleden, is het opmerkelijk te noemen dat er ongeveer 8 procent vreemdelingen overblijft van de totale populatie in vreemdelingenbewaring die strafrechtelijk heeft gezeten. Dit is hetzelfde percentage waar al eerder naar verwezen werd in het kader van het onduidelijke verschil tussen strafrechtelijk gezeten hebben en strafrechtelijk verleden.

Worden de cijfers soms aangedikt? Omdat het om interne stukken gaat, lijkt dit niet voor de hand liggend. De verschillen tussen 2008 en 2010 duiden er wel op dat er enige sturing heeft plaatsgevonden. Sturing gericht op het zich criminelere voorstellen van de mensen in vreemdelingenbewaring, dan zij in werkelijkheid zijn. Als in geval van een slechte officier van justitie wordt ontlastend bewijsmateriaal op diverse plekken weggelaten. Daarnaast worden er foute getallen gepresenteerd die erop gericht lijken te zijn de criminele werkelijkheid van de vreemdelingen te vergroten. De gebrekkige presentatie van de cijfers en het op een hoop gooien van bepaalde gegevens, maken de schetsen moeilijk te doorgronden.

## **Kleine groep, veel vergrijpen**

Op het eerste gezicht bevatten de profielschetsen uit 2008 (ID) en 2010 (ASK van DJI) een brei aan tabellen, maar wie zich erin vastbijt valt vooral de ongerijmdheden op. Zo is niet alleen het in de schets van 2010 gehanteerde percentage 62 procent van de vreemdelingen dat eenmalig in de fout is gegaan opvallend, maar ook dit: *'Er zijn 247 personen die vijf keer of vaker eerder strafrechtelijk hebben gezeten. Twee personen hebben 24 keer eerder strafrechtelijk gezeten.'*

Hierbij gaat het om 14 procent van de vreemdelingen met een strafrechtelijk verleden (3 procent van de totale populatie). De onderzoekers beweren namelijk dat deze 247 personen in totaal 1.045 delicten hebben gepleegd. Dit zou ongeveer 4,2 delict per persoon betekenen. Het lijkt erop dat dit getal niet klopt aangezien het totaal aantal delicten op 4.153 neerkomt. Zodra de eenmalig strafrechtelijk vervolgd (1.079 en 1.045) in mindering worden gebracht, blijven er 2.029 delicten over.

Nu kunnen de eenmalig strafrechtelijk vervolgd ook eenmalig zijn gestraft voor meerdere delicten, maar de getallen lijken daar niet op te wijzen. De 2.029 delicten die overblijven na het aftrekken van de gepleegde delicten door de 247 personen en de eenmalig gestraften, zouden zijn gepleegd door 405 vreemdelingen die volgens tabel 7.8 tussen de twee en de vier keer in de fout zijn gegaan. Zelfs als al deze 405 vreemdelingen vier keer in de fout zijn gegaan wordt het aantal van 2.029 vergrijpen niet bereikt.

In de profielschets van 2008 komt men uit op bijna de helft hiervan, namelijk 1.274 delicten. Dit aantal lijkt meer in overeenstemming met de werkelijkheid. Dat een kleine groep, 247 mensen van de 8.469, veel strafbare feiten begaat, lijkt eerder uit de getallen voort te vloeien dan dat een grote groep 'rovend' door het land trekt.

De gegevens betreffende 247 veelplegers (3 procent van het totaal) hebben alleen zin als ook duidelijk wordt gemaakt of deze mensen vaker in vreemdelingenbewaring zijn opgesloten, wat de aard van de delicten is, hoe lang zij hebben gezeten voor deze delicten, sinds wanneer zij in Nederland verblijven en of er kans is dat zij Nederland ooit verlaten. Dit kan namelijk inzicht geven in de uitzichtloosheid van deze mensen en hun verval in het criminele circuit.

Ditzelfde geldt voor de mensen die twee, drie en vier keer in de fout zijn gegaan: om hoeveel mensen gaat het, wat voor delicten hebben zij gepleegd en hoe zwaar waren deze vergrijpen? Als het ministerie daadwerkelijk serieus inzicht in deze populatie wil krijgen, zijn niet alleen accurate cijfers en percentages noodzakelijk, maar ook meer volledigheid en een betere uitsplitsing van de gegevens.

## **Kruimeldieven of zware jongens?**

Valt er dan iets te zeggen over de delicten die de vreemdelingen hebben begaan? Pagina 27 van de profielschets 2008 bevat een overzicht van de gepleegde vermogensdelicten (diefstal), vernieling en openbare orde, geweldsmisdrijven, opium, overige wetten, overige wetboek van strafrecht, etc.

Zoals eerder opgemerkt wordt in beide schetsen vermeld dat van 29 procent van de staandehoudingen onbekend is om wat voor delict het gaat. Vreemdelingen plegen het vaakst diefstal (2008: 33 procent, 2010: 41 procent). Bij een beperkt aantal vermogensmisdrijven wordt geweld toegepast. Om wat voor diefstal het hier gaat, wordt niet duidelijk, maar het maakt nogal een verschil of het een pak koekjes uit de supermarkt is, een handtas van een bejaarde of het binnendringen in een woonhuis. Gezien het hoge percentage (33 en 41 procent) geeft de gehanteerde term 'vermogensmisdrijven' een zeer beperkt inzicht in de ernst van deze delicten.

Een andere grote categorie is 'vernieling en openbare orde' (2008), in 2010 gewijzigd in 'vernieling en verstoring van de openbare orde'. Het is opmerkelijk om 'vernieling' en 'verstoring van de openbare orde' op één hoop te gooien. Het laatste kan namelijk ook betrekking hebben op openbaar dronkenschap, het niet opvolgen van een bevel van een politiefunctionaris, zich op de verkeerde plaats bevinden door mogelijk taalgebrek en andere redenen.

Vermogensdelicten, openbare orde misdrijven en onbekende zaken maken respectievelijk 76 procent (2008) en 80 procent (2010) uit van alle delicten. Er valt moeilijk iets uit te concluderen. Vreemdelingen zonder geldige verblijfstitel plegen vooral vermogensdelicten, verstoren de openbare orde en onbekende delicten. Het is duidelijk dat het hier niet om moord en doodslag gaat, maar meer zeggen deze gegevens niet over de ernst van de vergrijpen.

Misschien valt dit op te maken uit de strafmaat, hoewel dat ook van rechter tot rechter verschilt, dus slechts een indicatie is. De cijfers over de strafrechtelijkheid van vreemdelingen in bewaring worden in het algemeen vertroebeld omdat justitie het principe hanteert dat uitzetting vóór vastzetten gaat. Wie echter de cijfers over de lengte van de straf erbij haalt, komt tot de conclusie dat dit slechts papierenbeleid is. De ambtenaren van justitie lijken de teksten van de profielschetsen naar dit beleid te schrijven, maar de werkelijkheid van de cijfers is in wezen andersom.

De opstellers schrijven in 2008 en in 2010: 'Van de reguliere gedetineerden krijgt relatief een grotere groep korter dan een maand opgelegd in vergelijking met de vreemdelingen.' Er wordt verwezen naar de cijfers 'Gevangeniswezen in getal 2008-2010', mei

2010. Volgens 'Tabel 5.11 Populatie naar totale detentietijd per categorie veroordeelden 2010' uit deze publicatie, verbleef 6 procent van het totaal aantal reguliere gedetineerden minder dan een maand in de gevangenis.

Uit beide profielschetsen over de strafrechtelijke vreemdelingen blijkt dat dit percentage respectievelijk 45 en 36 procent bedraagt. De vreemdelingen zijn na deze strafrechtelijke straf waarschijnlijk nogmaals bestuursrechtelijk gestraft. De conclusie zou logischerwijs andersom moeten zijn. Vreemdelingen zitten in het algemeen een veel kortere straf uit dan reguliere gevangenen.

De conclusies naar aanleiding van de vergelijking tussen reguliere detineerden en strafrechtelijke vreemdelingen bevatten nog andere bizarre uitspraken. In 2008 concluderen de opstellers: *'Wat verder opvalt, is dat de reguliere gedetineerden in vergelijking met de vreemdeling relatief meer straffen van één jaar of langer opgelegd krijgen.'* Dit komt overeen met de cijfers van zowel Gevangeniswezen als de profielschets 2008. Van de reguliere gevangenen zit 63 procent langer dan een jaar, van de vreemdelingen 5 procent.

In de definitieve versie van de profielschets 2010 is deze conclusie juist omgekeerd: *'Wat verder opvalt, is dat de reguliere gedetineerden in vergelijking met de vreemdelingen relatief minder straffen van een half jaar of langer opgelegd krijgen.'* Volgens de profielschets zelf zat 9 procent van de vreemdelingen gedurende een jaar tot 18 maanden vast en zat 63 procent van de reguliere gevangenen langer dan een jaar vast.

Nu kunnen dit onoverkomelijkheden zijn in de definitieve versie, maar dit zijn wel onoverkomelijkheden die de vreemdelingen in bewaring in een slecht daglicht plaatsen. Is dit opzet? Blijkbaar is de conclusie uit de profielschets 2008 deels terzijde geschoven, terwijl de opstellers op pagina 31 toch duidelijk schrijven dat *'bijna de helft (45 procent) minder dan een maand krijgt opgelegd, waarbinnen een groep van 29 procent niet langer dan een week krijgt opgelegd. Drie kwart (76 procent) krijgt minder dan een halfjaar opgelegd.'* Glashelder, en deze cijfers staan in schril contrast met de reguliere gevangenen.

### **Ongewenste EU-burgers?**

Reguliere gevangenen zullen nooit worden geconfronteerd met een mogelijke ongewenst verklaring en met een dubbele, driedubbele bestraffing voor hetzelfde vergrijp. In de profielschetsen wordt ook dáár aandacht aan besteed. Opvallend is dat bij de ongewenst verklaringen in de definitieve versie van 2010 niet een tabel met de nationaliteiten is opgenomen. Of dit te maken heeft met het grote aantal EU-burgers dat ongewenst is verklaard, is onduidelijk.

In het overzicht m.b.t. de nationaliteit van de strafrechtelijke

vreemdelingen worden niet de namen van de EU landen genoemd. De categorie 'overige nationaliteiten' lijkt erop te duiden dat veel EU-burgers zich onder zowel de strafrechtelijke vreemdelingen als de ongewenst verklaarden bevinden.

Dit sluit aan op berichtgeving in *de Volkskrant* (25 februari 2012): 'De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) treedt strenger op tegen Europeanen die zich in Nederland misdragen. Steeds meer EU-burgers worden in Nederland ongewenst verklaard. In 2011 bepaalde de IND voor 230 personen afkomstig uit een ander Europees land dat ze niet langer in Nederland mogen verblijven. [...] Voorheen liepen Europeanen in Nederland nauwelijks risico op een dergelijk negatief stempel. Dit komt doordat nu niet alleen professionele criminelen als bijvoorbeeld Roemeense skimmers ongewenst worden verklaard, maar vooral veel EU-burgers die zich een aantal keer schuldig maken aan lichte vergrijpen zoals diefstal.'

Of het EU-burgers betreft is echter niet vast te stellen en kan dus niet een-twee-drie geconcludeerd worden. In de profielschets van 2008 is een bijlage opgenomen met de 'nationaliteit top 10 van ongewenst verklaarde vreemdelingen naar opgelegde strafduur'. Hierin komen elf landen voor, namelijk Marokko, Nigeria, Suriname, Iran, Turkije, Rusland, Afghanistan, Irak, Algerije, Sierra Leone en China.

In deze bijlage worden percentages gepresenteerd, geen absolute aantallen vreemdelingen. Het is daarom onduidelijk welk deel van het totaal aantal ongewenst verklaarden deze landen vertegenwoordigen. Het kan ook zijn dat deze nationaliteiten slechts een fractie vertonen van het totaal. In 2008 werden er 1.085 mensen ongewenst verklaard, in 2010 waren dat er 1.217.

### **Ongewenste tandpasta dieven?**

Bij de ongewenst verklaringen is echter nog iets anders aan de hand. De 'redenen' voor de ongewenst verklaring lopen uiteen van het bij herhaling plegen van een strafbaar feit, '*een onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis betreffende een misdrijf waarop een maximum gevangenisstraf staat van drie jaar of meer*', '*gevaar voor de openbare orde en de nationale veiligheid*', '*een verdrag*' en '*internationale betrekkingen van Nederland*.'

Of de ongewenst verklaarden ook allemaal tot de groep strafrechtelijke vreemdelingen behoren, vermeldt de profielschets 2008 niet. In de schets van 2010 wordt aangegeven dat '*van de strafrechtelijke vreemdelingen (1.731) 63 procent een OVR (Ongewenst Verklaring) heeft*.' Dit is opmerkelijk omdat 62 procent (2010, 64 procent in 2008) van de strafrechtelijke vreemdelingen maar één keer eerder in de fout is gegaan. 38 Procent is drie keer of vaker in de fout is gegaan. Dit zou er op duiden dat mensen die twee keer in de fout zijn gegaan al ongewenst worden verklaard.

Dit blijkt ook uit de cijfers, want 51 procent (2010, 55 procent in 2008) van de ongewenst verklaarden is twee keer in de fout gegaan. *'De helft van de groep ongewenst verklaarde vreemdelingen zit in de periode 2001-2010 1x eerder in strafrechtelijke detentie (51 procent, profielschets 2010).'* In profielschets 2008 wordt aangegeven dat deze gegevens overeenkomen met de strafrechtelijke vreemdelingen.

En om wat voor delicten gaat het bij de ongewenst verklaringen? In 2008 bestaat 60 procent van de misdrijven uit vermogensmisdrijven, *'vernietiging en openbare orde'* (een duidelijker omschrijving wordt niet gegeven) en opiumdelicten. De onderzoekers stellen dat *'vooral de vermogensmisdrijven (37 procent in 2008 en 33 procent in 2010) vaak voorkomen bij de groep vreemdelingen die ongewenst verklaard zijn.'*

In de definitieve versie van 2010 is het beeld precies hetzelfde. De ernst van de misdrijven valt enigszins af te lezen uit de strafmaat: hoe lang verbleven de ongewenst verklaarde vreemdelingen in strafrechtelijke detentie. Hoewel het slechts een indicatie is valt op dat in 2008 47 procent van de ongewenst verklaarde vreemdelingen minder dan een maand vast heeft gezeten. In 2010 is dit percentage gezakt naar 33 procent.

In 2010 zat 67 procent korter dan een half jaar, in 2008 was dit nog 91 procent. Deze grote verschuiving wordt niet nader aangeduid door de samenstellers. De conclusie in de eindversie is hetzelfde als de conclusie van het verkennende onderzoek: *'Het beeld van de verblijfsduur van de OVR-vreemdelingen komt overeen met het beeld van de totale groep met strafrechtelijke antecedenten (tabel 7.7).'*

De cijfers maken niet heel veel duidelijk, wel dat vreemdelingen snel en om geringe misdrijven ongewenst worden verklaard. De kop uit dagblad *BN DeStem* (22-12-2008) *'Door rood genoeg voor ongewenstverklaring'* lijkt er dan ook niet ver naast te zitten. De voorbeelden in het artikel lopen uiteen van *'een boete voor het rijden door rood licht'*, *'het niet voldoen aan de meldplicht'*, *'twee keer aangetroffen worden op straat terwijl ze daar niet mogen zijn'* tot *'het stelen van een flesje parfum en tandpasta'*. Deze verhalen komen overeen met de conclusie dat het bij ongewenst verklaringen vooral om vermogensdelicten en kleine vergrijpen gaat, lees: een korte gevangenisstraf.

### **Meerdere keren gestraft voor hetzelfde feit**

Een vreemdeling die het financieel niet redt en uit nood twee keer shampoo en/of tandpasta steelt, wordt drie keer bestraft. Ten eerste via de strafrechter, vervolgens in vreemdelingendetentie en tot slot via een ongewenst verklaring. Het is dan ook niet onlogisch dat weinig vreemdelingen in de fout gaan, hoewel ze wel strafrechtelijk worden staandegehouden. De verdenking lijkt gericht op discriminatoir optreden, maar daar geven de gegevens

geen uitsluiting over. Die verdenking kan in de statistieken verkeerd uitpakken omdat vreemdelingen als criminelen kunnen worden weggezet. Of deze onterechte strafrechtelijke aanhoudingen ook tot ongewenste verklaringen kunnen leiden, wordt niet duidelijk uit de schetsen.

Maar zelfs de mensen die geen kleine misstap maken, krijgen te maken met een soort ongewenste verklaring. Zij lopen het risico regelmatig in vreemdelingenbewaring te belanden. *Ne bis in idem*, zo luidt het sjiek in de juridische wereld. Iemand kan niet twee keer voor hetzelfde terecht worden, betekent het latijns, hoewel dat gegeven in de toekomst waarschijnlijk op de helling gaat.

In kringen van vreemdelingendetentie is *Ne bis in idem* niet alleen gedurende de rechtsgang, maar ook bij de straf allang afgeschaft. In de profielschetsen schrijven de opstellers dat 28 procent (in 2008, 27 procent in 2010) van de populatie al een keer eerder is opgesloten. Eufemistisch wordt daarbij opgemerkt dat zij niet een strafrechtelijk verleden, maar een bestuursrechtelijk verleden hebben.

Er zijn zelfs vluchtelingen die vier keer in de gevangenis hebben gezeten voor het niet bezitten van geldige verblijfsdocumenten (154 in 2008 en 213 in 2010). Zij worden draaideurvreemdeling genoemd. Let wel het gaat hier om mensen die strafrechtelijk niets misdagen hebben (zover dat uit de gepresenteerde gegevens duidelijk wordt). Ook wordt niet duidelijk hoe lang deze mensen voor de tweede, derde of vierde keer werden opgesloten.