

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 verblijvendenden 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).