

Symboolwetgeving?

Een onderzoek naar de symbolische kenmerken van het voornemen van kabinet Rutte I om illegaal verblijf strafbaar te stellen

Master thesis

Door: Soufiane Essadki

Studentnummer: 337361

Erasmus Universiteit Rotterdam

Faculteit der Sociale Wetenschappen

Master Sociologie

Specialisatie Grootstedelijke Vraagstukken en Beleid

Begeleider en 1^{ste} beoordelaar: Dhr. Arjen Leerkes

2^{de} beoordelaar: Dhr. Theo Veld

December 2012

Voorwoord

Met trots en enige opluchting presenteer ik hier mijn *masterscriptie*. Met deze scriptie sluit ik de opleiding sociologie en mijn gehele studententijd aan de Erasmus Universiteit Rotterdam af. Ruim drie jaar geleden begon ik hier met de *pre-master* (schakeljaar), dat ik in datzelfde schooljaar afrondde. Daarna ben ik in september 2010 begonnen met de *masteropleiding* sociologie, met als specialisatie Grootstedelijke Vraagstukken en Beleid. Deze scriptie dient ter afronding van de *masteropleiding*.

Met deze scriptie sluit ik ook mijn studententijd af. Een tijd waarin ik vele leuke dingen heb mogen meemaken. Een tijd waarin ik kennis heb mogen maken met vele sociologische inzichten over hoe de werkelijkheid begrepen kan worden. Door middel van opdrachten en publicaties heb ik tijdens de cursussen kennis gemaakt met het thema illegaal verblijf. Mijn interesse voor het thema illegaal verblijf werd gedurende de opleiding steeds groter. Toen zich de mogelijkheid voordeed om bij dr. A.S. Leerkes op dit thema af te studeren, heb ik deze uitdaging met beide handen aangenomen.

Mijn scriptie was nooit zo goed van de grond gekomen zonder hulp van een aantal personen. Ik dank dan ook op de eerste plaats mijn afstudeerbegeleider Arjen Leerkes die mij voorzag van kritische kanttekeningen, de juiste inzichten en adviezen. Ook dank ik de tweede beoordelaar Theo Veld voor het beoordelen van mijn voorstel en mijn uiteindelijke *masterscriptie*. Daarnaast gaat mijn dank uit naar al mijn medestudenten voor het plezier tijdens mijn studie. Mijn dank gaat ook uit naar de drie personen die ik voor dit onderzoek heb mogen interviewen.

Tot slot wil ik mijn vrouw bedanken, met wie ik, mede door haar juridische achtergrond, vruchtbare discussies heb gevoerd over het onderwerp van de scriptie. Iedereen bedankt!

Soufiane Essadki

Inhoudsopgave

BLZ.

Voorwoord	2
Samenvatting	5
1. Inleiding	8
1.1 Aanleiding	10
1.2 Doel- en vraagstelling	11
1.3 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie	11
1.4 Opbouw scriptie	12
2. Theoretisch perspectief	14
2.1 Inleiding	14
2.2 Criminaliseringsprocessen	14
2.3 Symboolwetgeving: <i>status politics</i>	15
2.4 Kritiek op theorie van Gusfield	16
2.5 Overige typen symboolwetgeving	17
2.5.1 Compromiswetgeving	17
2.5.2 Illusiewetgeving	19
2.6 Identificatie van symboolwetgeving	19
2.6.1 De identificatiecriteria van Van Klink (1998)	19
2.6.2 De identificatiecriteria nader genuanceerd	21
2.7 Strafbaarstelling van illegaal verblijf: Symboolwetgeving of symbolische wet?	22
3. Methodologie	23
3.1 Inleiding	23
3.2 Probleemstelling en subvragen	23
3.2.1 De eerste subvraag	23
3.2.2 De tweede subvraag	24
3.2.3 De derde subvraag	25
3.3 Type onderzoek	25
3.3.1 De kwalitatieve inhoudsanalyse	26
3.3.2 Diepte-interviews	26
3.4 Het type materiaal	27
3.5 Materiaalselectie voor de eerste subvraag: de periode 2002-2010	27
3.6 Materiaalselectie voor de tweede subvraag: de periode 2010-2012	28
3.7 De geïnterviewden voor subvraag 3	29
3.7.1 De Vreemdelingenpolitie (VP)	29
3.7.2 De Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V)	29
3.7.3 Beleidsadviseur Vreemdelingenzaken van de gemeente Rotterdam	30
3.8 De Analyse	30
3.8.1 Analyse van de periode 2002-2010	31
3.8.2 Analyse van de periode april 2010 – september 2012	31
3.9 Operationalisering van begrippen	32
3.10 Validiteit en betrouwbaarheid	33
3.10.1 Validiteit	34
3.10.2 Betrouwbaarheid	34
3.11 Moeilijkheden en beperkingen	35
3.12 Probleem van de dubbele hermeneutiek	36

4 Resultaten	37
4.1 Inleiding	37
4.2. Strafbaarstelling van illegaal verblijf: een korte politieke geschiedenis	37
4.2.1 Strafbaarstelling van illegaal verblijf: een politiek rechtse aangelegenheid	38
4.2.2 Argumenten tegen strafbaarstelling	40
4.2.3 De tegenargumenten: aanwijzing voor symboolwetgeving?	42
4.2.4 Conclusie	43
4.3 Strafbaarstelling van illegaal verblijf ten tijde van het kabinet Rutte I	44
4.3.1 Inleiding	44
4.3.2 Het discrepantiecriterium	45
4.3.3 Vaagheids- en meerduidigheids criterium	47
4.3.4 Criterium van de belangenstrijd	49
4.3.5 Het criterium van de politisering	52
4.3.6 Het crisis criterium	54
4.3.7 De norm, het verwijt en het voordoen van instrumentele bedoelingen	56
4.3.8 Conclusie: strafbaarstelling van illegaal verblijf ten tijde van het kabinet Rutte I	59
4.4 De uitvoerende instanties over de strafbaarstelling van illegaal verblijf	61
4.4.1 Inleiding	61
4.4.2 De Vreemdelingenpolitie (VP)	61
4.4.3 De Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V)	62
4.4.4 beleidsadviseur Vreemdelingenzaken van de gemeente Rotterdam	63
4.4.5 Conclusie	64
5. Conclusie	66
5.1 Antwoord op subvraag 1	66
5.2 Antwoord op subvraag 2	67
5.3 Antwoord op subvraag 3	68
5.4 Conclusie: Antwoord op probleemstelling	69
5.5 <i>Emic</i> -definitie versus <i>etic</i> -definitie	73
5.6 Gevolgen van de dubbele hermeneutische discussie	74
6. Discussie	76
Literatuur	78
Bijlage 1	81
Bijlage 2	82

Samenvatting

Het kabinet Rutte I heeft in haar regeerperiode ingezet op de strafbaarstelling van illegaal verblijf. De intentie om deze maatregel in te voeren werd formeel in het regeerakkoord Vrijheid en Verantwoordelijk opgenomen. Hoewel daar niet eerder een systematische analyse naar is gedaan, wordt de strafbaarstelling van illegaal verblijf door zowel politici, wetenschappers als maatschappelijke organisaties bestempeld als symboolwetgeving. Dit onderzoek tracht het wetgevingsproces inzake de strafbaarstelling van illegaal verblijf ten tijde van het kabinet Rutte I te reconstrueren, met als doel om te achterhalen of de strafbaarstelling van illegaal verblijf aangemerkt kan worden als symboolwetgeving. De probleemstelling luidt daarom als volgt:

Welke kenmerken van symboolwetgeving zijn in het wetgevingsproces inzake de strafbaarstelling van illegaal verblijf aanwezig?

Parlementaire documenten, die het wetgevingsproces representeren, zijn aan een inhoudsanalyse onderworpen waarbij getracht is antwoord te geven op een tweetal subvragen. Deze luiden: Welke politieke partijen zijn de voorstanders van de strafbaarstelling van illegaal verblijf en zijn er in de periode voor de totstandkoming van het kabinet Rutte I, aanwijzingen voor symboolwetgeving te ontdekken in de politieke discussie omtrent strafbaarstelling van illegaal verblijf? en Aan welke identificatiecriteria voor symboolwetgeving wordt er in het wetgevingsproces onder het kabinet Rutte I inzake de strafbaarstelling van illegaal verblijf voldaan? Door middel van interviews bij uitvoerende instanties in de vreemdelingenketen is getracht de derde subvraag te beantwoorden. Deze luidt: Welke bijdrage kan een eventuele strafbaarstelling van illegaal verblijf leveren aan de praktijk van uitvoerende instanties? Interviews zijn gehouden met medewerkers van de gemeente Rotterdam, de Dienst Terugkeer & Vertrek en de Vreemdelingenpolitie.

Het onderzoek heeft uitgewezen dat de wens om illegaal verblijf strafbaar te stellen de afgelopen tien jaar uitsluitend aanwezig is bij rechtse politieke partijen. Hoewel voor 2010 meerdere malen geopperd is om illegaal verblijf strafbaar te stellen, is het er hier niet van gekomen. Dit komt mede omdat politici het argument van de niet-handhaafbaarheid zwaar meewogen. Dit is een aanwijzing dat de strafbaarstelling van illegaal verblijf door de politieke tegenstanders reeds voor het kabinet Rutte I, als symboolwetgeving werd gezien.

Het wetgevingsproces tijdens kabinet Rutte I is getoetst op de identificatiecriteria van Van Klink (1998). Deze zijn: het vaagheid- of meerduidigheids criterium, het discrepantie criterium, het criterium van de belangenstrijd, het criterium van de politisering en het crisis criterium. Wanneer aan een combinatie van deze criteria voldaan wordt, is aannemelijk gemaakt dat desbetreffende wet als

symboolwetgeving aangemerkt kan worden. Dit onderzoek heeft aangetoond dat drie typen identificatiecriteria sterk terug komen in de parlementaire documenten. Het betreft hier op de eerste plaats het discrepantie criterium. Dit criterium houdt in dat de wetgever aan de ene kant maatschappelijke veranderingen belooft zonder daarvoor afdoende handhavingsmaatregelen te introduceren. Politici hebben onduidelijk beargumenteerd hoe de handhaving van de strafbaarstelling van illegaal verblijf gestalte zal krijgen. Hoewel gesteld wordt dat er gehandhaafd zal worden, komt uit de discussie voornamelijk naar voren dat de strafbaarstelling van illegaal verblijf niet zal leiden tot extra werkzaamheden bij uitvoerende instanties en dat wordt aangesloten bij een reeds bestaande aanpak, namelijk de inzet op criminele en overlastgevende illegalen. Hiermee is niet geëxpliciteerd hoe de handhaving daadwerkelijk gestalte krijgt.

Daarnaast is ook het crisis criterium aannemelijk gemaakt. Het crisis criterium houdt in dat er sprake is van een situatie waarin de geloofwaardigheid of legitimiteit van het overheidshandelen ter discussie staat, waardoor overheidsingrijpen onvermijdelijk wordt geacht. In de politieke discussie omtrent strafbaarstelling van illegaal verblijf menen de voorstanders van de strafbaarstelling dat illegaal verblijf de samenleving en het overheidshandelen ondermijnt. De regering wil met de strafbaarstelling van illegaal verblijf de daadkracht van de staat aantonen en appelleren aan het rechtsgevoel van de burger.

Ook het criterium van de belangenstrijd komt duidelijk naar voren. Om het CDA mee te krijgen in de regering werd de strijd tussen de verschillende inzichten van het CDA enerzijds en de VVD en de PVV anderzijds, verzacht. Vanuit de VVD en PVV zijn verzoenende toezeggingen gedaan om de strafbaarstelling van illegaal verblijf voor het CDA draaglijk te maken. Deze toezeggingen zijn tweeledig. Op de eerste plaats zal de handhaving van de strafbaarstelling van illegaal verblijf in beginsel niet op alle illegalen gericht zijn, maar krijgen criminele en overlastgevende illegalen prioriteit. Ten tweede wordt illegaal verblijf geen misdrijf maar een overtreding. Hierdoor blijven derden die illegalen uit barmhartigheid helpen uitgesloten van medeplichtigheid aan het delict illegaal verblijf.

Deze studie heeft ook uitgewezen dat er een verschil van inzicht bestaat tussen overheid en uitvoeringsinstanties over het voornemen van de overheid om illegaal verblijf strafbaar te stellen. De inzet voor de strafbaarstelling van illegaal verblijf komt niet voort uit de behoefte van uitvoeringsinstanties en de meerwaarde van de strafbaarstelling van illegaal verblijf ten aanzien van hun doelstellingen en werkzaamheden wordt niet ingezien. Uitvoeringsinstanties zoeken de oplossing voor het illegalenvraagstuk eerder in zogenaamde terugkeerprojecten. Daarbij wordt gepoogd illegale vreemdelingen te bewegen vrijwillig mee te werken aan terugkeer door hen in het land van herkomst perspectief te bieden.

Geconcludeerd wordt dat het aannemelijk is dat het voornemen om te komen tot strafbaarstelling van illegaal verblijf, aangemerkt kan worden als symboolwetgeving. Zo zijn

verschillende kenmerken van symboolwetgeving aanwezig in het wetgevingsproces inzake de strafbaarstelling van illegaal verblijf. Het is onduidelijk hoe de handhaving van de strafbaarstelling van illegaal verblijf gestalte krijgt. Er wordt een belangrijke rol toegekend aan de normatieve werking die van strafbaarstelling van illegaal verblijf uit gaat. En tot slot, de strafbaarstelling van illegaal verblijf heeft twee symbolische functies. Op de eerste plaats heeft de strafbaarstelling in de voorgestelde vorm als functie het conflict tussen het CDA en de VVD en PVV te beslechten. Het CDA krijgt als het ware de praktijk, omdat handhavingsmaatregelen zwak zijn omschreven. Op die wijze komt de strafbaarstelling toe aan de belangen van maatschappelijke en kerkelijke instanties die vaak vanuit humanitair oogpunt in aanraking komen met illegale vreemdelingen. De VVD en PVV krijgen de inhoud van de tekst van de strafbaarstelling van illegaal verblijf. Hierin liggen normen vastgelegd die tegemoet komen aan het rechtsgevoel van voornamelijk de rechtse burger. Symboolwetgeving die deze functie heeft wordt compromiswetgeving genoemd (Van Klink, 1998). Op de tweede plaats wordt met de strafbaarstelling van illegaal verblijf beoogd, de daadkracht van de staat aan te tonen en het vertrouwen van de burger terug te winnen. De wet wordt voorgesteld als het einde van het 'gedoogtijdperk'. Symboolwetgeving die deze functie heeft, wordt ook wel illusiewetgeving genoemd (Van Klink, 1998). De strafbaarstelling van illegaal verblijf heeft derhalve kenmerken van zowel illusiewetgeving als compromiswetgeving.

1. Inleiding

Het afgelopen decennium hebben verschillende wetenschappelijke studies de problematiek rondom illegaal verblijf vanuit verschillende perspectieven in kaart gebracht (o.a. Engbersen 2002, Van der Leun 2010, Leerkes et al, 2004, 2012). Als reactie daarop heeft de politiek op allerlei mogelijke manieren getracht het probleem van illegaal verblijf aan te pakken. Hoewel schattingen laten zien dat het aantal illegalen in Nederland de laatste jaren is gedaald (WODC, 2011), is de roep voor een hardere aanpak er niet minder op geworden, zo getuige ook het regeerakkoord van het kabinet Rutte I uit 2010. Zij formuleerde de oplossing voor het probleem van illegaal verblijf in vier woorden: 'illegaal verblijf wordt strafbaar' (Vrijheid en Verantwoordelijkheid, 2010: 21).

Het voornemen tot strafbaarstelling van illegaal verblijf past in een ontwikkeling waarbij het strafrecht steeds vaker wordt aangesproken om het illegalenbeleid vorm te geven. Stumpf (2009) noemt deze ontwikkeling *crimmigration* (zie ook: Van der Leun:2010). Een voorbeeld hiervan uit het beleid van de afgelopen jaren is de steeds verdere aanscherping van de ongewenstverklaring. Doordat de criteria voor ongewenstverklaring steeds verruimd werden, konden steeds meer vreemdelingen, zowel legaal als illegaal, als ongewenst vreemdeling worden verklaard. Een ongewenstverklaring is een administratieve maatregel die vaak wordt gemotiveerd met 'bedreiging voor de nationale veiligheid' en 'gevaar voor de openbare orde' (Laagland e.a.;2009: 702&705). Ook wanneer illegale vreemdelingen een strafbaar feit van een bepaalde ernst hebben gepleegd, of wanneer zij herhaald illegaal in Nederland verblijven, worden zij ongewenst verklaard. Bij een ongewenstverklaring rust een plicht bij de vreemdeling om het land te verlaten. Doet de vreemdeling dit niet dan verblijft de ongewenst verklaarde vreemdeling illegaal in Nederland en is hij strafbaar op grond van artikel 197 van het Strafrecht (Laagland e.a.;2009: 700-701).

Hoewel het strafrecht hier als sluitstuk dient van administratieve maatregelen uit de Vreemdelingenwet (Laagland e.a., 2009) wordt bij het voornemen van het kabinet Rutte I om illegaal verblijf strafbaar te stellen, voorbij gegaan aan deze administratieve maatregelen. Illegalen dienen tot nu toe eerst ongewenst te worden verklaard. Met het voornemen om illegaal verblijf strafbaar te stellen wordt hieraan voorbij gegaan en is men wanneer men zonder juiste documenten in Nederland verblijft, per definitie strafbaar. De strafbaarstelling van illegaal verblijf wordt om deze reden als meest verregerende vorm van *crimmigration* beschouwd (Stumpf, 2006). Door de val van het kabinet Rutte I in april 2012 is van deze meest verregerende vorm voorlopig geen sprake. Het kabinet Rutte I had niet genoeg tijd om het wetgevingsproces in haar totaliteit af te ronden. Het wetgevingsproces om te komen tot een strafbaarstelling van illegaal verblijf is weliswaar wel in gang gezet, maar door de val van het kabinet Rutte I is deze niet afgemaakt. Overigens is ook Rutte II van plan om illegaal verblijf strafbaar te stellen.

Er bestaan verschillende problemen omtrent illegaal verblijf die om overheidsrespons vragen. Op de eerste plaats lijkt de criminaliteit onder illegalen te stijgen. Uit onderzoek blijkt dat het gemeten aantal door illegaal gepleegde delicten in de periode van 1997 tot 2003 is gestegen (Leerkes et al. 2012). Deze stijging is ten dele te verklaren doordat de verscherping van het vreemdelingenbeleid de illegale vreemdeling naar de randen van de maatschappij drijft. Hierdoor komen zij makkelijker in aanraking met criminaliteit. Een tweede problematiek rondom illegalen betreft de uitzetting. Om verschillende redenen lukt uitzetting vaak niet. Illegalen beschikken bijvoorbeeld niet over geldige identiteitsdocumenten en kunnen deze niet verkrijgen. Daarnaast kan bij terugkomst in het herkomstland sprake zijn van levensgevaar. Ook frustreren illegalen de vaststelling van hun identiteit door een valse naam en nationaliteit op te geven. Bepaalde landen blijken niet mee te werken aan een *laissez passer*. Wanneer uiteindelijk na zes maanden vreemdelingenbewaring de identiteit nog steeds niet is vastgesteld, wordt de vreemdeling veelal op straat gezet, vaak met als gevolg dat het proces weer van voor af aan moet beginnen (Laagland e.a.; 2009: 706-708). Ook deze problematieken zullen een rol hebben gespeeld bij de introductie van de maatregelen ten aanzien van illegalen in het regeerakkoord van het kabinet Rutte I.

Vlak na de bekendmaking van het voornemen van kabinet Rutte I om illegaal verblijf strafbaar te stellen, heeft zich een coalitie voltrokken, die tegen de strafbaarstelling van illegaal verblijf pleit. Een groot aantal organisaties en individuen waaronder FNV, CNV, UNICEF, Cordaid, Raden van verschillende kerken, gemeenten en professoren, tekenden een petitie waarin het kabinet Rutte I werd verzocht de strafbaarstelling van illegaal verblijf niet door te voeren. In de tekst van de petitie, die te lezen is op www.geenstrafbaarstelling.nl, wordt onder andere gesteld dat strafbaarstelling van illegaal verblijf buitenproportioneel is, dat de hulpverlening aan illegalen ontmoedigd wordt en dat strafbaarstelling allerlei verschillende negatieve effecten met zich mee kan brengen.

Het moge duidelijk zijn dat strafbaarstelling van illegaal verblijf het thema is van deze studie. Deze studie beoogt te achterhalen hoe het voornemen om illegaal verblijf strafbaar te stellen, het beste begrepen kan worden. Daartoe wordt in dit eerste hoofdstuk de aanleiding en de probleemstelling gespecificeerd en wordt de wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie beargumenteerd. In hoofdstuk twee wordt het gekozen theoretisch invalshoek uiteen gezet, waarna in hoofdstuk drie de onderzoeksmethode ter sprake komt. In hoofdstuk vier worden de belangrijke resultaten opgesomd waarna in hoofdstuk vijf de conclusie volgt. Tot slot wordt in het afsluitende discussiehoofdstuk een voorstel gedaan voor een vervolgonderzoek.

1.1 Aanleiding

Het voornemen van kabinet Rutte I om illegaal verblijf strafbaar te stellen vormt de eerste aanleiding voor dit onderzoek. De discussie omtrent het al dan niet strafbaar stellen van illegaal verblijf heeft in voorgaande regeringen meermalen plaats gevonden. Tot een strafbaarstelling is het nooit gekomen. Het kabinet Rutte I heeft sinds september 2010, door de strafbaarstelling van illegaal verblijf in haar regeerakkoord op te nemen, een wetgevingsproces in gang gezet om te komen tot een wet die voorziet in de strafbaarstelling van illegaal verblijf. In dit onderzoek wordt getracht dit wetgevingsproces inzichtelijk te maken.

Een wet die voorziet in de strafbaarstelling van illegaal verblijf, is met de val van het kabinet Rutte I in april 2012 niet tot stand gekomen. Het is onzeker of het wetsvoorstel, dat nu voor advies ligt bij de Raad van State, daadwerkelijk wordt aangenomen. Voor dit onderzoek ligt de focus op het wetgevingsproces. Het gaat hierbij om het politieke onderhandelingsproces van het kabinet Rutte I waarin getracht is te komen tot een wet die voorziet in de strafbaarstelling van illegaal verblijf. Dit proces is begonnen met de totstandkoming van het Regeerakkoord 'Vrijheid en Verantwoordelijkheid' (VVD-CDA: 09-2010) en heeft geduurd tot aan de val van het kabinet Rutte I in april 2012.

De tweede aanleiding voor het onderzoek is het idee dat de strafbaarstelling van illegaal verblijf 'slechts' symboolwetgeving zou zijn. Van der Leun (2009:30) vraagt zich af hoe het illegalenbeleid te begrijpen is als deze zowel ineffectief als niet legitiem blijkt te zijn. Het illegalenbeleid is volgens haar ten dele altijd symbolisch voor een onoplosbaar sociaal probleem. De roep voor een hardere aanpak via het strafrecht is een symbolische roep om delen van de eigen bevolking gerust te stellen die angst hebben voor de komst van illegale migranten en dient ter kennisgeving aan potentiële immigranten dat zij in Nederland niet welkom zijn, aldus Van der Leun (2009:30).

Ook Amnesty International en VluchtelingenWerk Nederland stellen in een brief aan de leden van de Algemene Commissie voor Immigratie en Asiel dat strafbaarstelling van illegaliteit in hoge mate symbolische wetgeving is en in de praktijk meer problemen creëert dan dat problemen worden opgelost (Amnesty International & VluchtelingenWerk Nederland, 2011: 2).

Het verwijt van symboolwetgeving of symboolpolitiek heeft hier een negatieve lading en wordt gebruikt als argument om de strafbaarstelling te diskwalificeren. Uit de woorden van Van der Leun (2009), Amnesty International en VluchtelingenWerk Nederland is af te leiden dat zij symboolwetgeving als ongewenst beschouwen.

1.2 Doel- en vraagstelling

Het doel van dit onderzoek luidt als volgt:

Het reconstrueren van het wetgevingsproces (de politieke discussie) inzake de strafbaarstelling van illegaal verblijf om te achterhalen of de strafbaarstelling van illegaal verblijf aangemerkt kan worden als symboolwetgeving.

De probleemstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

Welke kenmerken van symboolwetgeving zijn in het wetgevingsproces betreffende de strafbaarstelling van illegaal verblijf aanwezig?

1.3 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

De politieke discussie omtrent strafbaarstelling van illegaal verblijf en de eventuele aanwezigheid van symbolische kenmerken is niet eerder systematisch onderzocht. Hoewel Van der Leun (2009), Amnesty International en VluchtelingenWerk Nederland (2011) veronderstellen dat er bij de strafbaarstelling van illegaal verblijf sprake is van symboolpolitiek/symboolwetgeving, hebben zij dit niet onderzocht. Zij hebben geen systematische analyse gedaan van het wetgevingsproces omtrent strafbaarstelling van illegaal verblijf.

De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek is drieledig. Ten eerste wordt met dit onderzoek een relatief onbekend terrein inzichtelijk gemaakt. Het betreft hier een systematische analyse van een politieke discussie waarbij men wil komen tot een wet die voorziet in de strafbaarstelling van illegaal verblijf. Niet eerder is het voornemen tot strafbaarstelling van illegaal verblijf systematisch onderzocht op haar eventuele symbolische kenmerken.

Ten tweede heeft de wetenschappelijke relevantie van het onderzoek betrekking op het gebruik van de term symboolwetgeving door direct en indirect betrokkenen in het wetgevingsproces inzake de strafbaarstelling van illegaal verblijf. Direct betrokkenen zijn vooral de Kamerleden en de gespecialiseerde ambtenaren die dicht bij dit wetgevingsproces staan. Indirect betrokkenen zijn bijvoorbeeld niet-gouvernementele organisaties, wetenschappers en journalisten die zich in de discussie omtrent de strafbaarstelling van illegaal verblijf mengen. De vraag is of directe en indirecte betrokkenen de term zodanig gebruiken als hoe de sociologische wetenschap dit bedoeld heeft. Wanneer hier een verschil in zou zijn, dan zou er sprake zijn van wat De Swaan (1996) proto-

professionalisering noemt. Directe en indirecte betrokkenen zijn proto-professionals als zij de sociologische betekenissen van symboolwetgeving slechts voor een deel hebben ontvangen waardoor zij bijvoorbeeld een niet compleet of vereenvoudigde versie van de definitie van symboolwetgeving hanteren (De Swaan, 1996: 251-253). In dit verband is ook het onderscheid tussen *etic* en *emic* relevant (o.a. Harris, 1976, Martin, 2002). Een *emic*-definitie van symboolwetgeving is de definitie zoals de directe en indirecte betrokkenen ze gebruiken. Een *etic* definitie verwijst naar een definitie die 'buiten' de te onderzoeken context, in dit geval de politieke context, ook geldig is. Het betreft hier de definitie van symboolwetgeving zoals de sociologische wetenschap deze gespecificeerd heeft.

Ten derde is dit onderzoek wetenschappelijk relevant omdat inzichtelijk wordt gemaakt hoe symboolwetgeving vastgesteld kan worden in een situatie waarbij betrokkenen op de hoogte zijn van die term. De term symboolwetgeving wordt door politici veelvuldig gebruikt in het debat omtrent strafbaarstelling van illegaal verblijf. Zo stelde bijvoorbeeld Van de Camp (CDA) het volgende over een eventuele strafbaarstelling van illegaal verblijf: "*De CDA-fractie heeft geen behoefte aan symboolwetgeving die niet is te handhaven.*"¹ De term kent bij betrokkenen een negatieve connotatie. Toen de term door sociologen werd gemunt, ontbrak deze negatieve connotatie. Omdat symboolwetgeving bij betrokkenen een negatieve lading heeft, zullen de voorstanders van de strafbaarstelling van illegaal verblijf zich moeten indekken om een doorgang van de strafbaarstelling van illegaal verblijf mogelijk te maken. Inzicht in deze dynamiek zal mogelijk ook bij andere cases een rol kunnen spelen.

Dit onderzoek is tevens maatschappelijk relevant omdat het voor de maatschappij inzichten verschaft over hoe de sociologische wetenschap de term symboolwetgeving gedefinieerd heeft. Vaak wordt de term genoemd zonder dat daarbij duidelijk is, hoe deze bedoeld is. Vooral voor betrokkenen inzake de strafbaarstelling van illegaal verblijf zijn de inzichten in deze studie relevant. De term valt namelijk veelvuldig in het politiek debat waar zij direct of indirect aan deelnemen, waardoor de hier gepresenteerde inzichten kunnen bijdragen aan de manier hoe zij de term kunnen gaan gebruiken.

1.4 Opbouw scriptie

Het onderzoek behelst voornamelijk een inhoudsanalyse van geselecteerde parlementaire documenten die de politieke discussie omtrent strafbaarstelling van illegaal weergeven. Ondersteunend hieraan zijn een aantal interviews afgenomen bij uitvoeringsinstanties in de vreemdelingenketen. Op die wijze is getracht een antwoord te geven op de probleemstelling van dit onderzoek.

Theoretisch vertrekpunt voor het onderwerp van de strafbaarstelling van illegaal verblijf is criminalisering. Van hieruit wordt de koppeling gemaakt naar de redenen achter het criminaliseren van gedragingen: deze kunnen van symbolische aard zijn. Vooral inzichten van Jennes (2004) en Gusfield

¹ TK 2007-2008, 73-5123. Pp.: 5119

(1963, 1967 & 1968) zullen daarbij centraal staan. Verder is de theorie omtrent symboolwetgeving een belangrijk onderdeel van het theoretisch perspectief. Om het begrip van symboolwetgeving te duiden zal geput worden uit inzichten van voornamelijk Van Klink (1998). In hoofdstuk twee wordt dit theoretisch perspectief uiteengezet.

In hoofdstuk drie wordt ingegaan op de methodologie: onder andere de selectie en de analyse van data, drie subvragen, het type onderzoek en de beperkingen van het onderzoek zullen geëxpliciteerd worden. In hoofdstuk vier komen de resultaten aan bod. Omdat dit onderzoek drie subvragen kent, bestaat het resultatenhoofdstuk uit drie delen. In hoofdstuk vijf wordt antwoord gegeven op de probleemstelling en deelvragen, waarna in hoofdstuk zes een suggestie wordt gedaan voor vervolgonderzoek.

2. Theoretisch perspectief

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal het theoretisch perspectief waarmee het onderwerp van de strafbaarstelling van illegaal verblijf benaderd wordt, uiteengezet worden. Hiervoor wordt op de eerste plaats ingegaan op processen van criminalisering. Van hieruit wordt de overstap gemaakt naar de symbolische redenen achter criminalisering, wat volgens Jennes (2004) en Gusfield (1963, 1967 & 1968) vooral te maken heeft met het behoud van middenklassewaarden. Dit inzicht wordt aangevuld met recent werk van onder andere Van Klink (1998), die onder andere ingaat op verschillende typen symboolwetgeving en hoe symboolwetgeving geïdentificeerd kan worden.

2.2 Criminaliseringsprocessen

Met de strafbaarstelling van illegaal verblijf wordt het illegaal verblijf gherdefinieerd als een strafbare, criminele gedraging. Het creëren van nieuwe strafbaarstellingen is vrij zeldzaam. Meestal gaat het bij criminalisering om aanscherping of uitbreiding van bestaande strafbepalingen (De Roos, 2000: 11). In dit verband is de strafbaarstelling van illegaal verblijf bijzonder.

Criminaliseringsprocessen vinden over het algemeen plaats in drie fasen (d'Anjou, 2000; 28-33). De eerste fase vangt aan met de bewering dat een bepaalde gedraging moreel onwenselijk en schadelijke gevolgen kan hebben voor anderen. Er is sprake van een afnemende tolerantie tegenover deze gedragingen. De gevolgen ervan worden op een zodanige wijze getypeerd dat de desbetreffende gedraging vanzelfsprekend niet moet mogen (d'Anjou, 2000: 29). In deze fase hebben de media een belangrijke rol in het op de publieke agenda krijgen van het laakbare gedrag. De tweede fase wordt gekenmerkt doordat een claim gelegd wordt op politici en alle anderen die het strafrecht in handen hebben zoals ministeries, Kamerleden, openbaar ministerie etc. om wat aan het probleem te doen. In deze fase wordt door mobilisering duidelijk wie de voor- en tegenstanders zijn van het moreel onwenselijk bevonden gedrag. De derde fase bestaat uit een politieke discussie omtrent de definiëring van de schadelijk en moreel onwenselijk bevonden gedraging. Hierbij wordt strafrechtelijke wetgeving en beleid aangesproken. De gedraging wordt onderwerp van politieke besluitvorming waarbij de uiteindelijke definitie van de gedraging in een wetsvoorstel wordt gegoten. Pas bij de totstandkoming van de wet bereikt het proces van criminalisering zijn einde (d'Anjou, 2000: 33).

Wat betreft de strafbaarstelling van illegaal verblijf bevinden we ons in de derde fase van het criminaliseringsproces. Het kabinet Rutte I heeft in haar regeerakkoord formeel afgesproken in te zetten op de strafbaarstelling van illegaal verblijf. Hiermee is een wetgevingsproces in gang gezet, dat

heeft geleid tot een wetsvoorstel dat ter advisering ligt bij de Raad van State. Omdat het kabinet Rutte I vroegtijdig in april 2012 is gevallen, is dit wetgevingsproces niet voltooid. Het criminaliseringsproces inzake illegaal verblijf is hiermee niet ten einde.

Jennes (2004) biedt een aantal aanknopingspunten voor de redenen waarom wordt overgegaan tot criminalisering. De eerste beweegreden achter criminalisering, die ze ontleent aan het werk van Chambliss (1964), is van materialistische aard. Chambliss (1964) beschrijft, door gebruik te maken van historische bronnen, hoe veranderingen in de sociale organisatie van de Engelse samenleving, specifiek de daling van het arbeidsaanbod en de daaruit voortvloeiende druk op de lonen na de uitbraak van de pest in de 14^{de} eeuw, hebben geresulteerd in een wet die landloperij heeft verboden. Deze wet verbood het reizen van de ene jurisdictie naar de andere jurisdictie om de concurrentie tussen arbeidskrachten te beperken en de eigen arbeidskrachten te behouden. In de eeuw erna, toen het arbeidsaanbod toenam en de lonen daalden werd de wet regelmatig genegeerd en niet gehandhaafd. Toen de handel in de zestiende eeuw weer opkwam, kwam de wet die voorzag in het verbod op landloperij weer op en werd zij getransformeerd en gebruikt als regulering voor het verkeer over openbare wegen waar het commerciële vervoer van goederen en personen een vanzelfsprekendheid werd. Chambliss (1964) toonde hiermee aan dat wetgeving een product is van veranderingen in de sociale organisatie van de samenleving, die specifiek tot doel hadden de arbeidsmarkt te stabiliseren en handelsbelangen te beschermen. Kortom, bij materialistische redenen achter criminalisering speelt het beschermen van de economie een belangrijk rol.

De tweede beweegreden achter criminalisering is van symbolische aard (Jennes, 2004: 151). Criminalisering is daarbij het product van symboolpolitiek (2004:151). Niet de economie maar de cultuur van (een deel van) de samenleving staat centraal. De achterliggende gedachte van criminalisering is gelegen in het behoud van de dominante middenklassewaarden. Er is sprake van symboolpolitiek waarin statusgroepen strijden om de eigen normen boven die van anderen te prevaleren. Middels het invoeren van symboolwetten probeert men deze dominante waarden tot uitdrukking te brengen (Jennes, 2004: 151). Jennes (2004) put voor haar symbolische benadering van criminalisering vooral uit het werk van Gusfield (1963). In de volgende paragraaf zal daarom zijn werk centraal staan.

2.3 Symboolwetgeving: *status politics*

Gusfield (1963) heeft een studie verricht naar de totstandkoming van een wet in 1919 die voorzag in een verbod op de productie, distributie en consumptie van alcohol. Hij onderzocht hoe de sociale beweging voor drankbestrijding, ook wel bekend als de *temperance movement* aan de basis lag van deze wet. Deze beweging bestond voornamelijk uit protestantse plattelandsbewoners. Volgens Gusfield (1963) voelde deze groep zich bedreigd in hun normen en waarden door de immigratie van

katholieken, die bekend stonden om hun drankgebruik. De protestantse plattelandbewoners wilden niet zozeer met de wet een materieel doel bereiken (stoppen van alcoholconsumptie), maar wilden hun maatschappelijke status vergroten. Zij streefden ernaar dat de wetgever als gezaghebbende institutie, de protestantse normen en waarden publiekelijk door middel van wetgeving zou bevestigen. De bedreigde status van protestanten werd met de wet in ere hersteld, aldus Gusfield (1963).

Vertrekpunt van Gusfield (1967) is de aanname dat alleen politici en overheidsfunctionarissen in moderne samenlevingen legitiem kunnen claimen dat zij de totale maatschappij representeren. Ter ondersteuning van hun representatie wordt geclaimd dat het 'grote' maatschappelijke belang gediend wordt, terwijl specifieke groepsbelangen worden ontkend. Dit representatieve karakter van overheidsfunctionarissen maakt het voor hen mogelijk om publieke normen van moraliteit te definiëren en om degenen die deze publieke normen schenden, aan te wijzen (1967:176, 1968: 56). Omdat de maatschappij een pluraal karakter heeft, kan het aanwijzen van deviantie door overheidsfunctionarissen tot spanningen leiden tussen groepen in de maatschappij. Het definiëren van publieke normen door overheidsfunctionarissen wordt daarmee een politiek probleem omdat normen van bepaalde groepen ondersteund of verworpen worden (Gusfield, 1967: 176, 1968: 57).

Gusfield (1967) maakt een belangrijk onderscheid tussen instrumentele en symbolische functies van wetgeving. De instrumentele functie van wetgeving is erop gericht het gedrag van de normgeadresseerden direct te beïnvloeden. De instrumentele functie van dergelijke wetgeving ligt in de handhaving ervan: alleen door handhaving kunnen beoogde effecten bereikt worden.

De symbolische functie van wetgeving is erin gelegen de moraal en de norm waar het publiek waarde aan hecht te bevestigen. Symboolwetgeving laat daarbij zien welke culturen en bijbehorende normen de legitimiteit en dominantie bezitten (Gusfield, 1967: 177-178). De significantie van symboolwetgeving is in tegenstelling tot instrumentele wetgeving, niet gelegen in de handhaving ervan, maar in de totstandkoming van desbetreffende wet. Winst wordt behaald als de wet wordt aangenomen. Ook al wordt de wet overtreden, het is duidelijk wie de wet opgesteld heeft en welke normen de publieke dominantie bezitten (Gusfield, 1967: 178-179). Omdat symbolische politieke handelingen vooral gericht zijn op het vergroten en bevestigen van macht en status, spreekt Gusfield (1963) over *status politics*.

2.4 Kritiek op theorie van Gusfield

Het grootste kritiekpunt op de theorie van Gusfield (1963, 1967, 1968) is het stellige onderscheid dat hij maakt tussen instrumentele en symbolische functies van de wet. Aalders (1984) haalt in zijn werk 'Industrie, milieu en wetgeving; de Hinderwet tussen symboliek en effectiviteit' een aantal auteurs aan, die stellen dat wetgeving in de meeste gevallen zowel instrumenteel als symbolisch is. Een van de auteurs die Aalders (1984) aanhaalt is Carson (1974). Hij heeft onderzoek gedaan naar

de arbeidswetgeving in Engeland. Carson (1974) beargumenteert in zijn werk dat instrumentele doeleinden bij alle voor- en tegenpartijen bekend kunnen zijn, maar dat deze instrumentele doeleinden 'symbolisch geconstrueerd' kunnen zijn (Aalders, 1984: 110). In ieder geval is het onderscheid tussen instrumentele en symbolische aspecten van wetgeving niet altijd scherp te trekken (Aalders, 1984:114). Volgens Aalders (1984: 14) zal de totstandkoming van een wet zelden worden nagestreefd, louter alleen om een waarde of norm tot uitdrukking te brengen of te bevestigen. De groep die een waarde middels wetgeving graag bevestigd ziet, heeft in de meeste gevallen niet de bedoeling dat het daarbij blijft. Deze groep wil ook de concrete toestand die het beoogt (materiële doel) afdwingen omdat men deze als immoreel en onwenselijk beschouwt (Aalders, 1984: 20).

Ook Van Klink (1998) beargumenteert dat symboolwetgeving niet opgevat dient te worden als absolute tegenhanger van instrumentele wetgeving. Symboolwetgeving richt zich in tegenstelling tot instrumentele wetgeving niet direct op de degenen tot wie de wet zich richt: de normgeadresseerden. Dat er sprake is van een problematische situatie bij de normgeadresseerden, wordt door niemand ontkend. De vraag dient zich juist te concentreren op welke wijze men verandering van gedrag wil bewerkstelligen. In dit verband is symboolwetgeving een alternatief voor instrumentele wetgeving (1998:51). Ook Edelman (1960) beargumenteert dat wetgeving en beleid een mix kent van symbolische effecten en rationele reflecties op instrumentele belangen (1960: 703).

De kritieken op de theorie van Gusfield (1963, 1967, 1968) zijn indicaties dat het voornemen tot strafbaarstelling van illegaal verblijf, zowel instrumentele als symbolische aspecten kan bevatten.

Een ander kritiekpunt is dat Gusfield (1963) wordt verweten een eenzijdige blik te hanteren op het karakter van symboolwetgeving. Symboolwetgeving hoeft niet uitsluitend te gaan over het bevestigen van de status van een groep, maar kan ook andere symbolische functies bevatten. De volgende paragraaf gaat in op deze alternatieve symbolische functies.

2.5 Overige typen symboolwetgeving

Symboolwetgeving hoeft niet per se statuswetgeving te zijn, zoals Gusfield (1963) dit in zijn werk heeft bedoeld. Ander onderzoek laat zien dat er andere typen symboolwetgeving te onderscheiden zijn met elk een andere functie. Het betreft hier de compromiswetgeving en de crisis- of illusiewetgeving.

2.5.1 Compromiswetgeving

Vilhelm Aubert (1950) is een Noorse rechtssocioloog die zich richtte op de functies die het strafrecht vervult in de samenleving. Een van de functies die Aubert (1950) toeschrijft aan het recht is conflictoplossing. Dit laat hij zien aan de hand van een analyse van de Noorse 'wet op het

Huishoudelijk Personeel'. Hij constateert dat de sancties en het handhavingsapparaat in de wet op het huishoudelijk personeel zwak zijn omschreven en verklaart dit door het compromiskarakter dat in de parlementaire debatten over de wet blijkt te bestaan. Het compromis was erin gelegen het politiek conflict te verzachten tussen enerzijds de rechten van dienstboden (huishoudelijk hulp) te waarborgen en de belangen van het privédoorn en huisvrouwen te behartigen. De inhoud van de wet komt toe aan de rechten van de dienstboden omdat daarin hun rechten worden gewaarborgd. Daarnaast werd door de zwakke handhaving en sanctieomschrijvingen de belangen van huisvrouwen en hun privédoorn behartigd (Aubert, 1950).

Ook een analyse van Aalders (1984) laat zien dat de symbolische functie gelegen is in het oplossen van conflicten tussen twee partijen. Aalders (1984) heeft onderzoek gedaan naar de ineffectiviteit van een niet meer bestaande milieuwet: De Hinderwet. Deze wet stelde regels omtrent bedrijfsactiviteiten die hinderlijk, gevaarlijk en schadelijk waren voor het leefmilieu. Sinds 1993 is deze wet vervangen door de Wet milieubeheer. Hoewel Aalders (1984) stelt dat een falend handhavingsapparaat in veel gevallen de oorzaak is van ineffectiviteit van wetgeving, wijst hij erop, dat het symbolische karakter van wetten steeds vaker in de rechtssociologische literatuur als theorie gebruikt wordt om de ineffectiviteit van wetten te verklaren (1984: 13).

Voor het herkennen van symboolwetgeving is het niet toereikend slechts af te gaan op de mate van handhaving van de wet, maar herkenning kan geschieden aan hoe de wet geformuleerd en tot stand gekomen is (Aalders; 1984: 116). Het karakter van symboolwetgeving kan worden gevonden in de wetgevingsprocedure voorafgaand aan de totstandkoming. De totstandkoming van een wet zal zelden worden nagestreefd, louter alleen om een waarde of norm tot uitdrukking te brengen of te bevestigen. De groep die een waarde middels wetgeving graag bevestigt ziet, heeft volgens Aalders (1984: 14, 20) in de meeste gevallen niet de bedoeling dat het daarbij blijft. Deze groep wil ook de concrete toestand die het beoogt afdwingen.

Aalders concludeert na analyse van de totstandkomingsgeschiedenis van de Hinderwet, dat de wet een compromis is. Het conflict tussen milieubewegingen en de industrie werd erin beslecht door aan de ene kant normen vast te leggen in de wet die het milieu zouden doen beschermen tegen vervuiling en aan de andere kant een zwak handhavings- en sanctiesysteem op te nemen waardoor de industrie vrij doortocht had in zijn uitbreiding. De conservatief-liberalen in het parlementaire debat vierden hun triomf met de Hinderwet, omdat de inhoud tegemoet kwam aan het streven om milieuvervuiling tegen te gaan. De Hinderwet was ook voor de progressief-liberalen winst, omdat het zwakke handhavingssysteem geen drempel vormde voor de uitbreiding van industriële activiteiten (Aalders, 1984: 178-180).

2.5.2 illusiewetgeving

Een ander type symboolwetgeving dat vooral in de Duitse wetenschappelijke literatuur aangekaart wordt is *alibigesetzgebung*, ook wel aangeduid als alibiwetgeving of crisiswetgeving. Van Klink (1998) spreekt liever over illusiewetgeving, omdat deze aanduiding beter aangeeft waar het bij dit soort wetten om gaat, namelijk dat de schijn wordt gewekt dat een uit de hand gelopen situatie onder controle is (1998: 66). Het gaat hier om de het demonstreren van de daadkracht van de staat. De functie van illusiewetgeving is gelegen in het herstellen of versterken van het vertrouwen van de burger in de overheid. De maatregelen die worden voorgesteld zijn volkomen inadequaaf voor het daadwerkelijke probleem. Vandaar ook de term illusiewetgeving: de wet dient de schijn te wekken dat een bepaalde complexe situatie volledig onder controle is, terwijl dit niet het geval is (Van Klink, 1998: 71).

Kortom, in de literatuur wordt onderscheid gemaakt in drie typen symboolwetgeving met elk zijn specifieke symbolische functie. Wanneer in de parlementaire behandeling van een wet aanwijzingen zijn dat sociale waarden van een bepaalde maatschappelijke groep worden bevestigd, is de wet die eruit voortvloeit *status politics* (Gusfield, 1963). Van Klink (1998) spreekt van statuswetgeving. Er is sprake van compromiswetgeving als uit het wetgevingsproces blijkt dat sprake is van het beslechten van conflicten. Er is sprake van illusiewetgeving als uit de parlementaire behandeling van een wet blijkt dat de regering zijn daadkracht tracht aan te tonen en het vertrouwen van de burger in de overheid tracht te herstellen (Van Klink, 1998: 66-75).

2.6 Identificatie van symboolwetgeving

Zowel uit het werk van Aalders (1984) als van Van Klink (1998), blijkt dat het symbolisch karakter van wetgeving gevonden kan worden in de parlementaire onderhandelingen over de desbetreffende wet. Nu de plaats waar het symbolisch karakter van wetgeving gevonden kan worden duidelijk is, rest nog de vraag hoe dit symbolisch karakter geïdentificeerd kan worden. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de identificatiecriteria voor symboolwetgeving (Van Klink, 1998). In de komende paragrafen worden deze uiteengezet.

2.6.1 De identificatiecriteria van Van klink (1998)

Van Klink (1998:61-65) draagt verschillende criteria aan voor het identificeren van symboolwetgeving . Symboolwetgeving kan geïdentificeerd worden door teksten te toetsen op, zoals Van Klink (1998) noemt: semantische criteria en pragmatische criteria. Deze criteria destilleert Van Klink (1998) onder andere uit het werk van Aubert (1950), Gusfield (1963) en Aalders (1984).

Semantische criteria zijn het discrepantie criterium en het vaagheids- of meerduidigheids criterium. Het discrepantie criterium houdt in dat de wetgever aan de ene kant maatschappelijke veranderingen belooft, terwijl hij aan de andere kant opzettelijk nalaat hiervoor afdoende maatregelen te introduceren in de sfeer van handhaving en sanctionering (Van Klink, 1998: 62). Naar alle waarschijnlijkheid zal hierdoor de belofte voor maatschappelijke veranderingen niet nagekomen worden en zal alles grotendeels bij het oude blijven. Van Klink spreekt in dit verband van *double-talk*: De wetgever wendt instrumentele bedoelingen voor zonder voldoende mogelijkheden te bieden voor de realisering hiervan (1998: 62).

Het vaagheids- of meerduidigheids criterium houdt in dat de normen waarover gesproken wordt, vaag zijn omschreven waardoor zij verschillend begrepen en geïnterpreteerd kunnen worden (Van Klink, 1998: 63, 176). Dit betekent dat de inhoud van de boodschap meerduidigheden bevat die verschillende interpretaties kan toelaten. Het gaat hier dus om het vaststellen van meerduidigheden in de boodschap van de wetmakers en niet om hoe de boodschap van de wet door tegenstanders geïnterpreteerd wordt.

Pragmatische criteria hebben betrekking op de situatie waarin de wet tot stand komt. Het gaat hier om het politieke onderhandelingsproces dat voorafgaat aan de aanvaarding van het wetsvoorstel. Deze pragmatische identificatiecriteria zijn het criterium van de belangenstrijd, het criterium van de politisering en het crisis criterium.

Het criterium van de belangenstrijd gaat ervan uit dat in de totstandkomingsprocedure van een wet sprake is van een strijd tussen meerdere groepen, die vaak tegenover elkaar staan. Zij kennen verschillende belangen en hebben een ongelijke machtspositie. De aanwezigheid van een strijd tussen belangen tijdens de totstandkomingsprocedure betekent niet dat dit criterium aanwezig is. Dit criterium kan pas aangetoond zijn als het eindproduct bestaat uit een wet die als functie heeft verzoening te brengen tussen de strijdende partijen. Het gaat dus bij dit criterium om drie kenmerken: partijen staan tegenover elkaar, zij bekleden een ongelijke machtspositie en het resultaat van de strijd is een wet die als functie heeft verzoening te brengen tussen de partijen (Van Klink, 1998: 63, 73-76).

Het criterium van de politisering houdt in dat er een politisering plaats vindt van het debat rond een bepaald thema. Het thema belandt op de politieke agenda en er ontstaan voor- en tegenstanders. Hierbij legt één van de partijen die betrokken is bij het onderhandelingsproces een (vanuit het perspectief van de andere groep) overdreven nadruk op het belang van de onderhavige regeling (Van Klink, 1998: 64). Die groep eist de kwestie op en schildert de andere groep af als een tegenstander van deze goede zaak. Volgens Van Klink (1998:64) is dit criterium niet doorslaggevend in de aanwezigheid van symboolwetgeving en kan het alleen in combinatie met andere criteria de aanwezigheid van symboolwetgeving aannemelijk maken.

Het crisis criterium houdt in dat er sprake is van het idee dat de samenleving in een acute noodtoestand verkeert die vraagt om overheidsingrijpen (Van Klink, 1998: 64). Onder noodtoestand

verstaat Van Klink (1998:64): “een situatie waarin de geloofwaardigheid of legitimiteit van het overheidshandelen op zodanige wijze ter discussie wordt gesteld, dat de maatschappelijke stabiliteit ernstig wordt bedreigd”. De overheid kan hierdoor in de verleiding komen wetten uit te vaardigen die de schijn van daadkracht van de staat moeten wekken. De wet die hieruit ontstaat, heeft de functie om het vertrouwen van de burger in de overheid te vergroten of te herstellen (Van Klink, 1998: 71)

Pragmatische criteria kunnen in combinatie met de semantische criteria de vaststelling van symboolwetgeving ondersteunen en aannemelijk maken (1998: 63). Vooral de aanwezigheid van het discrepantiecriterium is een sterke aanwijzing dat sprake is van symboolwetgeving (Van Klink, 1998: 64). Van Klink (1998) geeft duidelijk aan dat aan meerdere criteria voldaan moet zijn om wetgeving als symboolwetgeving te betitelen. Hoewel Van Klink (1998) geen precies aantal noemt, ligt het voor de hand dat in ieder geval het discrepantiecriterium aanwezig moet zijn, omdat dit criterium als meest doorslaggevend wordt beschouwd.

2.6.2 De identificatiecriteria nader genuanceerd

Van Klink (1998) maakt een onderscheid tussen semantische criteria, die hij uitsluitend toepast op de tekst van de wet en pragmatische criteria, die hij op het politieke onderhandelingsproces toepast. Waarom dit strikte onderscheid relevant is, valt niet op te maken. Van Klink stelt: “In de rechtssociologische literatuur over symboolwetgeving worden vaak twee soorten van identificatiecriteria naast elkaar en door elkaar gehanteerd, te weten: semantische en pragmatische criteria” (1998:63-64). Zonder een duidelijke rede aan te geven, geeft Van Klink daarna aan: “Onder ‘semantische criteria’ versta ik criteria die betrekking hebben op de tekst van een symboolwet. ‘Pragmatische criteria’ hebben te maken met de situatie waarin een dergelijke wet tot stand is gekomen” (1998:63-64).

Het onderscheid dat Van Klink (1998) maakt vervalt in deze analyse. Hoewel er (nog) geen wet bestaat die voorziet in de strafbaarstelling van illegaal verblijf en dus een strikte toepassing van semantische criteria zoals Van Klink (1998) ze bedoelt niet mogelijk zou zijn, blijft de meerwaarde van het onderscheid tussen semantische en pragmatische criteria onduidelijk. Het discrepantiecriterium en het vaagheid- of meerduidigheids criterium, die door Van Klink (1998) onder het kopje ‘semantische criteria’ worden geplaatst, kunnen goed toegepast worden op het onderhandelingsproces. Het zou merkwaardig zijn als in de tekst van de wet wel sprake zou zijn van het discrepantiecriterium en in de politieke onderhandelingen van de wet niet. Het onderscheid tussen semantische en pragmatische identificatiecriteria wordt daarom in deze analyse achterwege gelaten.

Naast de vijf genoemde identificatiecriteria, behandelt Van Klink (1998: 62-63) ook een ander criterium, namelijk het ontoegankelijkheids criterium. Dit criterium past Van Klink (1998) toe op de tekst van de wet. Het houdt in dat door het gebruik van juridisch jargon onduidelijkheid bestaat bij de

ontvangers over de boodschap van de symboolwetgeving. Dit criterium wordt in deze analyse achterwege gelaten. Op de eerste plaats bestaat er (nog) geen wettekst die voorziet in de strafbaarstelling van illegaal verblijf. Het ontoegankelijkheids criterium heeft betrekking op het juridisch jargon in de tekst van de wet en is daarom niet toepasbaar op uitspraken van politici die in het wetgevingsproces zijn gedaan.

Verder heeft Van Klink (1998) het criterium van de politisering vaag omschreven. Hij heeft niet duidelijk gedefinieerd wat hij precies bedoelt met politisering. Zo wordt gesproken over een vanuit het perspectief van de andere groep een overdreven nadruk leggen op het belang van de onderhavige regeling, terwijl politisering in eerste instantie verwijst naar een proces waarin vraagstukken binnen het politiek besluitvormingsproces worden getrokken. Niettemin wordt dit criterium wel meegenomen in deze studie.

2.7 Strafbaarstelling van illegaal verblijf: Symboolwetgeving of symbolische wet?

Hoewel de termen op het eerste gezicht op elkaar lijken, maakt Van Klink (1998: 52) onderscheid tussen de termen 'symboolwetgeving' en 'symbolische wetten'. Volgens Van Klink (1998: 52) is er sprake van een symbolische wet "wanneer een wet in de loop van de tijd een speciale, symbolische betekenis heeft gekregen voor een of meerdere sociale groepen in de samenleving". Een symbolische wet kent in het begin van haar afkondiging geen symbolische waarde. De symbolische waarde is later onder invloed van politieke en maatschappelijke omstandigheden ontstaan. Wanneer de omstandigheden er weer om vragen, kan de wet haar symbolische betekenis verliezen.

Symboolwetgeving daarentegen verwijst naar het onderhandelingsproces tussen betrokken partijen in de totstandkoming van de wet, waarbij wetten uitgevaardigd worden "in het bewustzijn of zelfs op grond van haar symbolische betekenis" (Van Klink; 1998: 52). Met dit onderscheid maakt Van Klink (1998) duidelijk dat bij symboolwetgeving sprake is van toevoeging van symbolische betekenis voordat de wet tot stand is gekomen en dat bij symbolische wetten sprake is van toevoeging van symbolische betekenis nadat de wet tot stand is gekomen. De strafbaarstelling van illegaal verblijf wordt in deze studie benaderd als symboolwetgeving. Wanneer in dit onderzoek gesproken wordt over de strafbaarstelling van illegaal verblijf als symboolwetgeving, dan verwijst dit zoals Van Klink (1998: 52) aangeeft, naar het onderhandelingsproces tussen betrokken partijen in de totstandkoming van de wet.

3. Methodologie

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt uiteengezet hoe technieken en methoden worden gebruikt voor de selectie en analyse van het materiaal om zo tot een antwoord te komen op de probleemstelling. Hiermee wordt getracht helderheid te verschaffen in hoe de probleemstelling en het onderzoeksopzet methodologisch op elkaar aansluiten. Kern hierbij is dat de gekozen methodiek voornamelijk bepaald wordt door de probleemstelling en de gekozen theoretische invalshoek van dit onderzoek.

Dit hoofdstuk bevat de volgende onderwerpen: een aantal subvragen die helpen de probleemstelling te beantwoorden, het type onderzoek, de selectie en de analyse van het materiaal, operationalisering van theoretische termen, de validiteit en betrouwbaarheid en de beperkingen van dit onderzoek.

3.2 Probleemstelling en subvragen

Zoals gezegd in hoofdstuk één luidt de probleemstelling van dit onderzoek als volgt:

Welke kenmerken van symboolwetgeving zijn in het wetgevingsproces betreffende de strafbaarstelling van illegaal verblijf aanwezig?

Na verkenning van de literatuur, zijn een drietal subvragen geformuleerd. Deze subvragen hebben ieder op hun manier een meerwaarde in het beantwoorden van de probleemstelling. Daarnaast structureren de vragen het onderzoek, doordat deze het onderzoek in drie delen opsplijst.

3.2.1 De eerste subvraag

De eerste subvraag heeft betrekking op de context en de geschiedenis van de discussie betreffende strafbaarstelling van illegaal verblijf die ten tijde van het kabinet Rutte I gevoerd is. Het wetgevingsproces dat tijdens deze periode is ingezet, is niet spontaan ontstaan. In de afgelopen tien jaar is de strafbaarstelling van illegaal verblijf in de politiek meermalen bediscussieerd (Van der Leun, 2009:22). Als de strafbaarstelling van illegaal verblijf als symboolwetgeving bedoeld zou zijn, dan zou hier in de voorgeschiedenis al aanwijzingen voor gevonden kunnen worden. Inzicht in de politieke voorgeschiedenis is daarom noodzakelijk om de achtergronden van de discussie ten tijde van het kabinet Rutte I inzichtelijk te maken. Subvraag één luidt als volgt:

Welke politieke partijen zijn de voorstanders van de strafbaarstelling van illegaal verblijf en zijn er in de periode voor de totstandkoming van het kabinet Rutte I, aanwijzingen voor symboolwetgeving te ontdekken in de politieke discussie omtrent strafbaarstelling van illegaal verblijf?

De aanvang van de periode waarin de eerste subvraag wordt onderzocht is vanaf 2002. Van der Leun (2009) stelt namelijk dat formele strafbaarstelling meerdere malen is besproken in de afgelopen tien jaar, maar dat deze in deze periode niet is doorgevoerd (2009:22). Specifiek is gekozen voor 2002 omdat in dat jaar het eerste kabinet Balkenende werd geformeerd.

Subvraag één bestaat uit twee vragen. Voor de eerste vraag *Welke politieke partijen zijn de voorstanders van de strafbaarstelling van illegaal verblijf*, wordt het kabinet Rutte I ook meegenomen om eventuele veranderingen in partijsamenstellingen goed weer te geven.

Voor de vraag *zijn er in de periode voor de totstandkoming van het kabinet Rutte I aanwijzingen voor symboolwetgeving te ontdekken in de politieke discussie omtrent strafbaarstelling van illegaal verblijf*, wordt de periode vanaf 2002 tot aan de totstandkoming van het kabinet Rutte I onderzocht. Precies geformuleerd vangt deze periode aan op juli 2002 tot aan september 2010.

Omdat in deze periode niet is overgegaan tot strafbaarstelling van illegaal verblijf, terwijl dit wel meermalen is besproken, focust de analyse van subvraag één voornamelijk op de tegenstanders van illegaal verblijf. Er was blijkbaar een meerderheid van tegenstanders. Gezocht wordt naar aanwijzingen voor symboolwetgeving in de argumenten van politici die tegen een strafbaarstelling van illegaal verblijf pleitten.

3.2.2 De tweede subvraag

Om na te gaan of de strafbaarstelling van illegaal verblijf aangemerkt kan worden als symboolwetgeving, wordt gebruik gemaakt van vijf identificatiecriteria voor symboolwetgeving: het discrepantie criterium, het vaagheid- of meerduidigheids criterium, het criterium van de politisering, het criterium van de belangenstrijd en het crisis criterium (Van Klink, 1998).

De totstandkomingsgeschiedenis van de wet, oftewel het wetgevingsproces, is de plaats waarin deze criteria onderzocht dienen te worden. Het gaat primair om de weg ernaar toe, niet om de wet zelf. Dat de wet waarin strafbaarstelling van illegaal verblijf opgenomen is, nu nog niet is uitgevaardigd, is zoals eerder gesteld niet relevant. Het wetgevingsproces is wel in gang gezet en aanwezig. Subvraag twee luidt als volgt:

Aan welke identificatiecriteria voor symboolwetgeving wordt er in het wetgevingsproces onder kabinet Rutte I inzake de strafbaarstelling van illegaal verblijf voldaan?

Deze subvraag heeft betrekking op de regeerperiode van het kabinet Rutte I, namelijk vanaf oktober 2010 tot aan april 2012. Gekozen is voor deze periode omdat de regeringspartijen in oktober 2010 formeel hebben afgesproken in te zetten op de strafbaarstelling van illegaal verblijf. De periode houdt op met het vallen van het kabinet Rutte I in april 2012.

3.2.3 De derde subvraag

De derde vraag is gericht op de uitvoeringsinstanties die werkzaam zijn in de praktijk. Een aantal van deze uitvoerende instanties zijn bijvoorbeeld de Vreemdelingenpolitie (VP), de Koninklijke marechaussee (KMar) en de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V). Allen zijn ketens in de uitvoering van het illegalenbeleid.

Wanneer de strafbaarstelling van illegaal verblijf in het wetgevingsproces daadwerkelijk als instrumentele wet bedoeld is, betekent dit dat de praktijk van uitvoerende instanties op een bepaalde manier zal veranderen, omdat zij deze wet dienen te handhaven. Als nu blijkt dat de praktijk van uitvoerende instanties nagenoeg hetzelfde zal blijven, dan kan de instrumentele functie van de strafbaarstelling van illegaal verblijf betwijfeld worden. Om dit te achterhalen is een subvraag drie opgesteld, die als volgt luidt:

Welke bijdrage kan een eventuele strafbaarstelling van illegaal verblijf leveren aan de praktijk van uitvoerende instanties?

Door middel van interviews bij uitvoeringsinstanties zal getracht worden een antwoord te formuleren op deze subvraag.

3.3 Type onderzoek

De onderzoeksmethode valt uiteen in twee typen: inhoudsanalyse en interviews. Beiden typen zijn van kwalitatieve aard. Voor de eerste twee subvragen heeft een kwalitatieve inhoudsanalyse plaatsgevonden. Voor beantwoording van de derde subvraag zijn interviews afgenomen bij uitvoerende instanties.

3.3.1 De kwalitatieve inhoudsanalyse

De keus voor een kwalitatieve inhoudsanalyse is ingegeven door twee argumenten. Ten eerste is de probleemstelling een beschrijvingsvraag die beoogt de discussie omtrent de strafbaarstelling van illegaal verblijf te reconstrueren. Getracht wordt patronen in de opvattingen van politici te ontdekken, die aannemelijk maken dat de strafbaarstelling van illegaal verblijf aangemerkt kan worden als symboolwetgeving. Voor deze doelstelling is kwalitatieve inhoudsanalyse uitermate geschikt (Wester, 2006: 26-27).

Ten tweede is de keus voor een kwalitatieve inhoudsanalyse ingegeven door implicaties uit de theorie. Wetgeving kan na een bepaalde periode een symbolische betekenis krijgen, maar kan ook uitgevaardigd worden op grond van, of in het bewustzijn van haar symbolische betekenis (Van Klink, 1998, Gusfield, 1963 et al.). Het onderhandelingsproces tussen betrokken partijen in de totstandkoming van de wet is de plaats waar deze symbolische betekenis achterhaald kan worden (Aalders, 1984; Van Klink, 1998). Dit onderhandelingsproces, ook wel aangeduid als totstandkomingsgeschiedenis of wetgevingsproces, waarin vooral de politiek aan deelneemt, is vastgelegd in tekstuele bronnen, namelijk in parlementaire documenten. Het wetgevingsproces van de strafbaarstelling van illegaal verblijf kan inzichtelijk gemaakt worden door deze parlementaire documenten te analyseren. De keus voor inhoudsanalyse als onderzoeksmethode is in het verlengde van deze theoretische implicaties, logisch.

Hijmans (1998) en Pleijter (2006) onderscheiden verschillende typen kwalitatieve inhoudsanalyse. Dit onderzoek lijkt het meest op een discoursanalyse. Bij discoursanalyse gaat het erom dat werkelijkheden die geconstrueerd zijn doordat ze in taal vastliggen, ontrafeld worden (Van den Berg 2004). Het gaat in dit onderzoek om een werkelijkheid geconstrueerd door politici in het politieke debat. In die zin verricht ik een analyse naar het politieke discours. Daarnaast heeft dit onderzoek een deductief-toetsend karakter, waarbij uitlatingen van politici uit de parlementaire documenten worden getoetst aan theoretische noties.

3.3.2 Diepte-interviews

Voor beantwoording van subvraag drie zijn een drietal diepte-interviews afgenomen met professionals die werkzaam zijn bij uitvoerende instanties. De interviews zijn gehouden met de Vreemdelingenpolitie van de regio Rotterdam-Rijnmond, de Dienst Terugkeer & Vertrek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en met een beleidsadviseur Vreemdelingenzaken van de gemeente Rotterdam.

Over het algemeen is gebruik gemaakt van halfopen vragenlijsten. Van te voren is gevraagd of het interview opgenomen mocht worden. Het interview kende meer gerichte vragen als tegen het maken van opnames bezwaar bestond. Dit met als doel om het maken van notities tijdens het afnemen

van het interview te vergemakkelijken. Alleen bij de medewerker van de Vreemdelingenpolitie mocht het interview opgenomen worden.

3.4 Het type materiaal

Het type materiaal dat in dit onderzoek centraal staat zijn parlementaire documenten. Deze documenten zijn tekstuele documenten die tezamen het verloop van het politieke wetgevingsproces vormen. Het zijn voornamelijk deze documenten die aan een inhoudsanalyse worden onderworpen. Overige via internet opvraagbare overheidsdocumenten, die van meerwaarde worden geacht voor de analyse, worden in dit onderzoek meegenomen. Dit kunnen bijvoorbeeld persberichten zijn van de overheid.

Parlementaire documenten bestaan onder andere uit de handelingen van de Eerste en Tweede Kamer. Hierin zijn de officiële woordelijke verslagen vastgelegd van de plenaire vergaderingen van de Eerste en Tweede Kamer. Verder bestaan de parlementaire documenten ook uit schriftelijke verslagen van Kamervragen en bijbehorende antwoorden, brieven van ministers en verslagen van commissievergaderingen.

Alle parlementaire documenten zijn digitaal opgeslagen en opvraagbaar via www.officielebekendmakingen.nl. Alle parlementaire documenten vanaf 1995 kunnen er opgevraagd worden. Deze site zal de toegangspoort zijn voor de selectie van de analyse-eenheden. Ook via www.rijksoverheid.nl zijn verscheidende parlementaire documenten opvraagbaar.

In de volgende paragrafen is uiteengezet wat de werkwijze is geweest voor het selecteren van parlementaire documenten. Uitgangspunt daarbij is geweest dat de te selecteren parlementaire documenten het te onderzoeken verschijnsel - de politieke discussie omtrent strafbaarstelling van illegaal verblijf- goed dienen te representeren.

3.5 Materiaalselectie voor de eerste subvraag: de periode 2002-2010

In 'cimmigratie' verwijst Van der Leun (2009) naar een tweetal ingediende moties waarin de regering werd verzocht illegaal verblijf strafbaar te stellen. Daarnaast verwijst Van der Leun (2009) ook naar de illegalennota uit 2004. Deze twee moties en de illegalennota zijn het vertrekpunt voor de analyse van subvraag één. De politieke discussies die zijn gevoerd rondom de illegalennota en de twee moties zijn via www.officielebekendmakingen.nl achterhaald en dienen hier als cases voor de analyse van subvraag één. Het betreft een totaal van zeven cases.

Daarnaast zijn ook de regeerakkoorden die in de periode vanaf 2002 door politieke partijen zijn gesloten, object van analyse voor de beantwoording van de eerste subvraag. Uit de regeerakkoorden moet voornamelijk blijken welke politieke partijen voorstanders zijn van een

strafbaarstelling van illegaal verblijf. Ook het regeerakkoord van kabinet Rutte I is hierbij meegenomen. Het ging in totaal om vier regeerakkoorden.

Een overzicht van de zeven geselecteerde parlementaire documenten en de vier regeerakkoorden zijn terug te vinden op BIJLAGE 1.

3.6 Materiaalselectie voor de tweede subvraag: de periode 2010-2012

De tweede subvaag heeft betrekking op de regeerperiode van kabinet Rutte I. De politieke discussie omtrent strafbaarstelling van illegaal verblijf die in deze periode is gevoerd is het object van analyse. De woordelijke vastlegging van deze politieke discussie zijn te vinden in parlementaire documenten. Selectie van parlementaire documenten is als volgt tot stand gekomen:

Via www.zoek.officielebekendmakingen.nl is gezocht naar parlementaire documenten. Alle onderdelen (agenda's handelingen, kamerstukken etc.) zijn daarbij geselecteerd. De zoekterm was de volgende: "strafbaarstelling illegaal verblijf". Er is gezocht in de gehele tekst. De periode waarop gezocht is, begint vanaf 30-09-2010. Dit is namelijk de datum waarop het Regeerakkoord Vrijheid en Verantwoordelijkheid van het kabinet Rutte I tot stand is gekomen. Er is gezocht naar documenten tot aan 01-05-2012. Omdat de documenten op publicatiedatum geordend zijn, en deze later gepubliceerd worden dan de datum waarop debatten plaats vinden, is hier niet gekozen voor de datum van de val van het kabinet Rutte I (23-04-2012), maar een week later. Er is gezocht op documenten van zowel de Eerste Kamer, Tweede Kamer en de Verenigde Vergadering. Het totaal aantal gevonden cases bedroeg hierbij 135.

Daarna heeft er casereductie plaats gevonden door deze 135 cases te 'lezen'. Met lezen wordt hier selecteren bedoeld (Wester; 2006:13). Specifieke vragen worden aan de tekst gesteld: gaat het in deze case daadwerkelijk om illegaal verblijf? Wordt er iets gezegd over het strafbaar stellen van illegaal verblijf? Bij het 'lezen' van de 135 cases bleken in ieder geval de agenda's niet geschikt voor analyse, deze zijn daarom niet meegenomen. De overige cases zijn met behulp van de zoekfunctie van de PDF-reader ' uitgelezen'. Er is heel gericht gezocht naar termen als 'strafbaarstelling', 'illegaliteit' en 'illegaal verblijf'. Uiteindelijk zijn alle cases waarin het onderwerp van strafbaarstelling van illegaal verblijf niet ter sprake kwam, niet meegenomen. Veel van deze cases gingen bijvoorbeeld over het drugsbeleid. Er werd gesproken over bepaalde strafbaarstellingen en bijvoorbeeld ook over illegaal verblijf, maar niet over de combinatie ' strafbaarstelling van illegaal verblijf'. Een aantal cases spraken wel over de strafbaarstelling van illegaal verblijf, maar niet in zo een mate date dat ze voor analyse geschikt zijn. Het betrof hier debatten over andere onderwerpen waarbij even verwezen werd naar de strafbaarstelling van illegaal verblijf, zonder dat deze inhoudelijk werd behandeld. Uiteindelijk heeft deze reductie geleidt tot een hoeveelheid van 25 cases.

Van deze cases wordt verondersteld dat zij de discussie omtrent strafbaarstelling van illegaal verblijf goed presenteren. In deze cases zal het antwoord van subvraag twee gevonden worden. Het overzicht van deze cases is terug te vinden op BIJLAGE 2.

3.7 De geïnterviewden voor subvraag 3

Voor subvraag drie zijn drie interviews gehouden met medewerkers van verschillende uitvoeringsinstanties in de vreemdelingenketen die te maken krijgen met een eventuele strafbaarstelling van illegaal verblijf. Interviews zijn afgenomen bij de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V), de afdeling vreemdelingenpolitie (VP) van politiekorps Rotterdam-Rijnmond en met de beleidsadviseur Vreemdelingenzaken van de gemeente Rotterdam.

3.7.1 De Vreemdelingenpolitie (VP)

Elk regionale politiekorps kent een afdeling VP die zich primair bezig houdt met het opsporen van vreemdelingen die strafbare feiten plegen en met het houden van toezicht op het rechtmatig verblijf van vreemdelingen. Taken bestaan bijvoorbeeld uit het doen van identiteitsonderzoek, opsporing van daders en slachtoffers van mensenhandel en illegale prostitutie, object- en persoonsgerichte controles, controle op illegale arbeid en illegale huisvestingplekken en het toezicht houden en registratie van vreemdelingen die voor een Kort Verblijf in Nederland aanwezig zijn. Het interview is gehouden met een medewerker van de Vreemdelingenpolitie van de regio Rotterdam-Rijnmond. Het interviewverzoek is gedaan via het telefoonnummer van de politie: 0900-8844. Het interview heeft plaatsgevonden op 18 juni 2012 in Rotterdam en heeft ongeveer één uur geduurd. Het interview is middels een recorder opgenomen. Via de e-mail zijn op 21 augustus 2012 aanvullende vragen gesteld aan de medewerker van VP. Op 24 augustus 2012 ontving ik via de e-mail de antwoorden op de aanvullende vragen.

3.7.2 De Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V)

DT&V is onderdeel van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De dienst heeft als doel het regisseren van het daadwerkelijke vertrek van mensen die geen recht hebben op verblijf in Nederland. Zij zet in eerste instantie in op vrijwillig vertrek. Wanneer men niet zelfstandig het land verlaat, kan DT&V de illegale vreemdeling dwingen het land te verlaten. Het interviewverzoek is gedaan via het algemene e-mailadres van DT&V: info@dtv.minbzk.nl. Het interview bij DT&V is gehouden met een beleidsadviseur op 27 juni 2012 om 11.00 in Den Haag. Het interview is niet opgenomen. Tijdens interview zijn notities gemaakt. Van deze notities is een verslag

gemaakt met relevante punten. Dit verslag is via de e-mail op 31-07-2012 naar de beleidsadviseur gecorrespondeerd. Op 04-09-2012 ontving ik via de e-mail een reactie met opmerkingen en aanvullingen op mijn verslag.

3.7.3 Beleidsadviseur Vreemdelingenzaken van de gemeente Rotterdam

De keus voor een interview met een medewerker van de gemeente Rotterdam is de volgende: Sinds 2001 kent Rotterdam de zogenoemde interventieteams. Een interventieteam is een multidisciplinair team (IND, belastingdienst, gemeente, politie etc.) dat aangekondigd en onaangekondigd bezoeken brengt bij burgers thuis. Doelstelling is om criminaliteit, overlast en sociale problematiek aan te pakken. Bij een huisbezoek gaat het interventieteam onder andere na of de aangetroffen personen ingeschreven staan in de Gemeentelijke Basisadministratie. Daarnaast wordt gekeken of er sprake is van overbevolking en of er sprake is van situaties die verwezen dienen te worden naar bijvoorbeeld zorginstanties en het UWV. Hoewel de interventieteams de afgelopen jaren veel kritiek hebben gehad op hun werkwijze², wordt de methodiek hedendaags in heel Rotterdam toegepast.

Om meer te weten te komen wat de bijdrage van een strafbaarstelling van illegaal verblijf kan zijn voor de interventieteams, is een interview gehouden met een senior beleidsadviseur Vreemdelingenzaken van de gemeente Rotterdam. Via de site van de gemeente Rotterdam heb ik middels een e-mail een interviewverzoek ingediend. Dit interview heeft plaats gevonden op 23 augustus 2012 om 10.00 in het stadhuis van Rotterdam.

3.8 De Analyse

De geselecteerde cases bij subvraag één en subvraag twee zijn apart op hun eigen wijze geanalyseerd. Niettemin is bij zowel de zeven cases die bij de eerste subvraag horen als bij de vijftientig cases van de tweede periode relevante segmenten uit het ruwe onderzoeksmateriaal opgespoord. De cases zijn namelijk niet in hun totaliteit bruikbaar voor het doen van uitspraken. Er heeft daarom een functionele reductie plaats gevonden met als doel het uitsluiten van irrelevante paragrafen en stukken tekst van de analyse (Pleijter, 2006: 40). Door kleurmarkering is het onderzoeksmateriaal teruggebracht tot een serie relevante fragmenten voor analyse.

Wat betreft de regeerakkoorden betekent dit dat vooral de paragrafen die gaan over immigratie en integratie gaan, de relevante paragrafen zijn voor de analyse van subvraag één. De zeven cases die geselecteerd zijn voor beantwoording van subvraag één zijn nagenoeg totaal bruikbaar voor de

² Zie o.a.: een rapport van de gemeentelijke ombudsman Rotterdam: Kijken en bekeken worden. Maart 2011

analyse. Dit komt omdat deze cases gericht uitgekozen zijn na aanwijzingen uit de literatuur (Van der Leun, 2009). Illegaal verblijf is in deze cases het grote onderwerp dat inhoudelijk behandeld wordt.

Wat betreft subvraag twee was de functionele reductie zeer vruchtbaar. Grote lappen tekst zijn uitgesloten voor analyse. Op deze wijze kon gericht op relevante segmenten uit de cases, de analyse plaatsvinden. Een aantal cases blijken zeer fundamenteel belangrijk te zijn voor de analyse, omdat de strafbaarstelling van illegaal verblijf hier uitgebreid inhoudelijk behandeld wordt. Dit zijn de cases met nummer 2, 3, 7, 13 en 15 (zie bijlage 2).

3.8.1 Analyse van de periode 2002-2010

Subvraag één bestaat zoals gesteld uit twee vragen. Voor de eerste vraag *Welke politieke partijen zijn de voorstanders van de strafbaarstelling van illegaal verblijf*, zijn de moties onderzocht. Belangrijk hierbij was wie deze moties hebben ingediend. Wie stemden voor de moties en wie tegen? Ook de paragrafen over immigratie en integratie uit de regeerakkoorden zijn onderzocht. Centrale vragen hierbij waren: Hoe was de samenstelling van de regering en wat is de toon van de maatregelen die worden voorgesteld?

Voor de tweede vraag die in subvraag één verscholen ligt, namelijk *zijn er in de periode voor de totstandkoming van het kabinet Rutte I aanwijzingen voor symboolwetgeving te ontdekken in de politieke discussie omtrent strafbaarstelling van illegaal verblijf*, is vooral gezocht naar de argumenten die politici aandragen tegen de strafbaarstelling van illegaal verblijf. Het gaat hierbij om de betekenissen die door politieke tegenstanders worden toegekend aan de strafbaarstelling van illegaal verblijf en of deze betekenissen aanwijzingen bevatten voor symboolwetgeving.

3.8.2 Analyse van de periode april 2010 – september 2012

Om te achterhalen of de strafbaarstelling van illegaal verblijf als symboolwetgeving aangemerkt kan worden, wordt gebruik gemaakt van de identificatiecriteria voor symboolwetgeving (Van Klink, 1998). Deze criteria zijn het discrepantie criterium, het vaagheids- of meerduidigheids criterium, het criterium van de belangenstrijd, het criterium van de politisering en het crisis criterium. Deze criteria kunnen de aanwezigheid van symboolwetgeving aannemelijk maken, waarbij vooral het discrepantie criterium van doorslaggevende betekenis is (Van Klink, 1998: 61-65). Deze criteria dienen aanwezig te zijn in de uitspraken van politici die voor de strafbaarstelling van illegaal verblijf pleiten. Het gaat dus om uitspraken van het CDA, de VVD en de PVV.

De theoretische invalshoek die in dit onderzoek wordt gehanteerd, is van te voren tot op zekere hoogte uitgewerkt. Dit neemt niet weg dat in dit onderzoek de empirische uitwerking een open

vraag blijft (Wester, 2006: 35). De empirische uitwerking hangt namelijk af van wat er concreet in het wetgevingsproces inzake strafbaarstelling van illegaal verblijf, aangetroffen wordt.

De 25 cases zullen geanalyseerd worden waarbij nagegaan wordt of de vijf identificatiecriteria in het wetgevingsproces aanwezig zijn. Hierbij zijn de betekenissen van de identificatiecriteria belangrijk. Om het interpreteren van de cases te vergemakkelijken worden de criteria in de volgende paragraaf geoperationaliseerd.

3.9 Operationalisering van begrippen

In deze paragraaf worden de vijf identificatiecriteria nader geoperationaliseerd. Deze operationalisering zijn praktische vertalingen van theoretische begrippen die richting geven aan de analyse. Het gaat er hierbij om hoe deze criteria in de te analyseren documenten eventueel verwoord kunnen zijn. Deze operationalisering zijn attenderend bedoeld! Door interpretatie zal blijken of eventuele aangetroffen uitingen binnen een van deze criteria onder te verdelen valt.

Het discrepantiecriterium

Dit criterium houdt in dat aan de ene kant instrumentele bedoelingen worden aangewend. Dit kan bijvoorbeeld gaan over: bestrijden van criminaliteit, vergroten van veiligheid, vermindering van aantal illegalen en het verhelpen van administratieve problemen in de uitvoering, doelend op de uitzettingsproblematiek die er in de praktijk bestaat (Leerkes et al., 2009).

Aan de andere kant wordt weinig gemotiveerd hoe deze instrumentele bedoelingen gerealiseerd kunnen worden. Het kan hier bijvoorbeeld gaan over capaciteit van politie, capaciteit voor detentie, betaalbaarheid van boete voor de illegaal, stijgende kosten voor handhaving en bijvoorbeeld over het geringe inzicht in de te verwachten effecten.

Vaagheids- en meerduidigheids criterium

Het gaat er hierbij om of er sprake is van duidelijkheid en eenduidigheid van de normen en begrippen die worden gehanteerd in de discussie. Het kan ook zijn dat in der loop van de discussie meerduidige uitspraken worden gedaan, die verschillend geïnterpreteerd kunnen worden. Het kan bij dit criterium ook gaan om een gebrek aan (wetenschappelijke) argumentatie achter de strafbaarstelling van illegaal verblijf.

criterium van de belangenstrijd

Er is hier sprake van strijd tussen politieke partijen over onverenigbare belangen. Wat betreft de strafbaarstelling van illegaal verblijf kan dit bijvoorbeeld gaan over de mate waarin men meent dat afwijkingen van de door de traditie overgeleverde waarden en normen aanvaardbaar zijn. De ene partij legt de nadruk op de Nederlandse identiteit en normen en waarden. Zij wijzen afwijkende levensstijlen af terwijl de tegenstanders de individuele vrijheid beschermen en open staan tegenover afwijkende levensstijlen. Het kan ook over hele andere belangen gaan. Cruciaal is wel dat de partijen een ongelijke positie innemen en dat de wet die men uiteindelijk wil uitvaardigen, de strafbaarstelling van illegaal verblijf in dit geval, bedoeld is om de strijd tussen politieke partijen te sussen.

criterium van de politisering

De tegenpartij (de oppositie) vindt dat de strafbaarstelling van illegaal verblijf een ‘overdreven uiting’ is. Wijst de oppositie in deze regeerperiode erop dat de strafbaarstelling van illegaal verblijf een overdreven uiting is?

Crisis criterium

Het kan bij dit criterium bijvoorbeeld gaan om herziening van de machtspositie van de overheid als reactie op bijvoorbeeld de complexe immigratiedynamiek of de toenemende criminaliteit onder illegale vreemdelingen. Het kan ook gaan over het terugwinnen van de geloofwaardigheid van de staat. Daarbij kan het zijn dat de overheid met de wet wil uitstralen dat illegaal verblijf als serieus probleem wordt gezien en dat zij er wat aan doet. In deze termen moet het crisis criterium gezocht worden.

3.10 Validiteit en betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid en validiteit zijn twee wezenlijke kernelementen van wetenschappelijk onderzoek. Zowel binnen de kwalitatieve als de kwantitatieve onderzoekstraditie kennen deze termen in essentie dezelfde invulling. Er zijn toch wel verschillen aan te wijzen. Daar waar in kwantitatief onderzoek de validiteit zich richt op de vraag of de juiste onderzoeksinstrumenten juist zijn gehanteerd, wordt in kwalitatief onderzoek de nadruk vooral gelegd op validiteit van de interpretaties. Het gaat er hierbij om of de door de onderzoeker getrokken conclusies valide zijn in relatie tot het onderzoeksmateriaal (Bergsma, 2003: 15). Wat betreft betrouwbaarheid in kwalitatief onderzoek richt deze zich op de vraag in hoeverre de verkregen onderzoeksresultaten navolgbaar, repliceerbaar en controleerbaar zijn (Pleijter, 2006: 27-32).

3.10.1 Validiteit

Bij inhoudsanalyse draait validiteit om de mate van overeenkomst tussen het bestudeerde verschijnsel en de uitspraken die de onderzoeker erover doet. Onderzoeksresultaten zijn valide als de onderzoeker recht doet aan het bestudeerde verschijnsel en vertekening voorkomt (Pleijter 2006: 32).

In dit onderzoek wordt gestreefd naar validiteit door op de eerste plaats, rekening te houden met de juiste 'waarde' van de identificatiecriteria van Van Klink (1998). Zo is het discrepantiecriterium een kerncriterium in de aanwijzing of de strafbaarstelling van illegaal verblijf als symboolwetgeving aangemerkt kan worden. Dit criterium is dus het meest doorslaggevend.

Validiteit wordt in dit onderzoek ook nagestreefd doordat in de resultaten duidelijk is aangegeven, uit welke originele fragmenten (citaten) uit het datamateriaal de interpretaties zijn ontleend. Op die wijze blijft de strikte scheiding tussen interpretatie en het ruwe datamateriaal gewaarborgd. Hiermee wordt ook de 'fit' duidelijk tussen de interpretatie van mij als onderzoeker en het ruwe datamateriaal. Dit toont de validiteit van de relatie tussen de getrokken conclusies en de onderliggende verzamelde gegevens beter aan. (Bergsma, 2003: 15; Pleijter, 2006:32).

De validiteit van de conclusies uit de inhoudsanalyse worden in dit onderzoek ook getoetst door interviews af te nemen bij uitvoerende instanties. Op die wijze wordt nagegaan of de conclusies uit deze twee verschillende objecten, die door middel van twee verschillende methoden zijn onderzocht, overeenkomsten bevatten en complementair zijn aan elkaar. Deze methode om de onderzoeksresultaten te valideren wordt ook wel triangulatie genoemd. Er is hier sprake van zowel bronnentriangulatie omdat verschillende bronnen (personen en documenten) worden aangesproken als methodentriangulatie. Er vindt namelijk zowel interviews als inhoudsanalyse plaats. (Denzin, 1970, geciteerd uit Smaling: 1987: 292-295).

3.10.2 Betrouwbaarheid

Met betrouwbaarheid wordt door de meeste methodologische auteurs 'repliceerbaarheid' bedoeld. Een collega-onderzoeker zou door dezelfde stappen te nemen, tot dezelfde onderzoeksresultaten moeten komen. Hoewel door praktische redenen repliceerbaarheid niet altijd uit te voeren is (bijvoorbeeld omdat een onderzoeker individueel werkt), is het bij kwalitatief onderzoek vrijwel onmogelijk om tot een perfecte replicum te komen (Swanborn, 1990: 50-74). Belangrijker is de vraag of de onderzoeker gestreefd heeft naar een zodanige onderzoeksvorm en onderzoeksprocedures waardoor de kans dat een andere onderzoeker tot dezelfde resultaten komt, gemaximaliseerd wordt (Swanborn, 1990: 57). Anders gesteld betekent dit dat het mystificeren van onderzoeksactiviteiten vermeden moet worden (Pleijter, 2006: 28). Het gaat hier dus om de 'navolgbaarheid' van onderzoeksresultaten en onderzoeksprocedures waardoor deze 'controleerbaar' zou moeten zijn (Pleijter, 2006: 28).

Om de betrouwbaarheid in dit onderzoek te vergroten is daarom de wijze waarop het materiaal geselecteerd is, en de wijze waarop deze geanalyseerd zijn, uitvoerig in dit hoofdstuk omschreven. De keuze voor het type materiaal (parlementaire documenten) en de keuze voor het type onderzoek zijn in dit hoofdstuk geëxpliciteerd. Deze zijn voornamelijk theoretisch ingegeven. Dit hoofdstuk geeft een goede indruk van hoe te werk is gegaan waardoor in ieder geval de werkwijze goed navolbaar is.

Wat de betrouwbaarheid ook ten goede komt is het feit dat bij inhoudsanalyse geen verstoringen van de natuurlijke karakteristieken van het object van onderzoek plaats vindt. Het materiaal ligt vast wat betekent dat er geen sprake is van interferentie van de onderzoeker met de onderzochten (Bergsma 2003: 17; Pleijter 2006: 31). Er is geen inbreuk gemaakt op de gewone gang van zaken omdat het materiaal buiten de onderzoeker om tot stand is gekomen. Wester (2006:12) spreekt van ‘natuurlijk’ materiaal dat voor iedereen opvraagbaar is omdat het in de oorspronkelijke vorm bewaard blijft.

3.11 Moeilijkheden en beperkingen

Tijdens de analyse kwam er al gauw een nadeel in beeld van het type onderzoek inhoudsanalyse: ‘doorvragen’ is niet mogelijk. Voor specificatie van uitlatingen was het niet mogelijk om door te vragen. Aanknopingspunten moesten op andere plaatsen in de politieke discussie gevonden worden. Dit maakte het doen van inhoudsanalyse een intensieve aangelegenheid.

Hoewel de objectieve criteria als validiteit en betrouwbaarheid in dit onderzoek in acht zijn genomen, is het is niet uitgesloten dat de waarden en normen van mij als onderzoeker van invloed zijn op de resultaten van het onderzoek. Mijn houding en attitude ten aanzien van illegaal verblijf zullen niet volkomen losstaan van hoe het onderzoek gedaan is en van hoe resultaten geïnterpreteerd zijn. Dit kenmerk van de kwalitatieve onderzoeker betekent niet dat er sprake mag zijn van waardegeoriënteerde uitspraken en interpretaties als ‘dit had beter gekund’ of ‘dit vind ik fout’. Deze heb ik vermeden in mijn analyse.

Een andere beperking van dit onderzoek betreft de reikwijdte van dit onderzoek. De onderzoeksresultaten hebben slechts betrekking op een case, namelijk het wetgevingsproces omtrent de strafbaarstelling van illegaal verblijf. Onderzoeksresultaten zijn niet generaliseerbaar naar andere wetgevingsprocessen waarin symboolwetgeving schuil zou kunnen gaan. Eventueel zou nu wel een vergelijkingsstudie met andere landen gemaakt kunnen worden waarin de totstandkoming van een wet die voorziet in een strafbaarstelling van illegaal verblijf met elkaar vergeleken kan worden.

Een laatste moeilijkheid van dit onderzoek is dat wat betreft het onderzoeksmateriaal uitsluitend gebruik gemaakt kon worden van documenten die openbaar en voor iedereen toegankelijk zijn. Bijvoorbeeld ‘wandelganggesprekken’, e-mailcorrespondentie, gesprekken tijdens de formatie van het kabinet Rutte I en alle andere ‘achter de schermen’ geproduceerde gesprekken en documenten

blijven in dit onderzoek buiten beschouwing. Hierdoor blijft het ‘verborgen’ deel van de politieke werkelijkheid onzichtbaar.

3.12 Probleem van de dubbele hermeneutiek

Een ander probleem, niet zozeer een beperking maar een moeilijkheid, is dat de studieobjecten in dit onderzoek, namelijk de politici, in hun betekenisgeving in zekere mate beïnvloed zijn door sociaal wetenschappelijke theorieën over symboolwetgeving. Via wetenschappelijke literatuur, maar voornamelijk door verschillende media is de term symboolwetgeving deel gaan uitmaken van de sociale werkelijkheid van politici. Dit verschijnsel staat ook wel bekend als het probleem van de dubbele hermeneutiek (Giddens, 1984).

De wetenschappelijke kennis over symboolwetgeving, zoals die bijvoorbeeld in hoofdstuk twee is uiteengezet, ‘lekt’ voortdurend terug naar de wereld van studieobjecten, in dit geval de politici. In die wereld krijgt de term een gedragsoriënterende functie en zal de betekenis zoals de sociologische wetenschap die uiteengezet heeft, niet altijd overeenkomen met hoe politici de term bedoelen en gebruiken.

Het ‘teruglekken’ van de wetenschappelijke theorie over symboolwetgeving kan bijvoorbeeld tot stand komen doordat politici in verschillende literatuur lezen over symboolwetgeving. Er is een duidelijk onderscheid te maken tussen enerzijds *emic* literatuur en anderzijds *etic* literatuur. *Etic* literatuur is literatuur waarin de wetenschappelijke inzichten wat betreft symboolwetgeving verslagen liggen. Dit kunnen wetenschappelijke tijdschriften en overige publicaties zijn. *Emic* literatuur, die over het algemeen veel toegankelijker is en makkelijker opvraagbaar, verwijst naar alle overige literatuur als kranten en tijdschriften, maar bijvoorbeeld ook naar meer formele stukken als beleidsnota’s en Tweede Kamerstukken. Politici zijn over het algemeen hoog opgeleide professionals die zowel de makkelijk opvraagbare *emic* literatuur raadplegen als wellicht een deel van de *etic* literatuur.

De aanwezigheid van deze dubbele hermeneutiek bij de studieobjecten maakt het aantonen van de identificatiecriteria van symboolwetgeving in de politieke discussie extra moeilijk. Wanneer een voor de analyse relevante politieke uitspraak wordt gevonden, dient constant afgevraagd te worden of deze politieke uitspraak nu geschaard kan worden onder een van de identificatiecriteria van symboolwetgeving of dat dit eerder een reactie is op de dubbele hermeneutiek: namelijk de betekenis van term symboolwetgeving zoals die bij politici bekend is en gebruikt wordt. De analyse zal uitwijzen op welke wijze politici de term symboolwetgeving hanteren en op welke wijze zij deze bedoelen en of er hierin een verschil bestaat met de definitie zoals deze door sociaal wetenschappelijke theorieën gedefinieerd is. In hoofdstuk 5 hierover meer.

4. Resultaten

4.1 Inleiding

Het hoofddoel van dit hoofdstuk is het presenteren van de onderzoeksresultaten, om inzicht te verkrijgen in de discussie omtrent strafbaarstelling van illegaal verblijf die in de parlementaire documenten vastgelegd ligt. Tevens dient dit hoofdstuk om de vraagstelling van dit onderzoek en de bijbehorende subvragen te kunnen beantwoorden.

Omdat de analyse uit drie delen bestaat, is dit hoofdstuk ook in drie delen opgesplitst. Het eerste deel betreft de politieke discussie omtrent strafbaarstelling van illegaal verblijf tussen 2002 en 2010. Deze periode is in dit onderzoek beschouwd als de voorgeschiedenis van het debat over strafbaarstelling van illegaal verblijf die ten tijde van het kabinet Rutte I gevoerd is. Het eerste deel heeft daarom als doel om deze voorgeschiedenis inzichtelijk te maken. Voor dit deel is een inhoudsanalyse uitgevoerd van parlementaire documenten en regeerakkoorden in de periode van 2002 tot 2010.

Het tweede deel betreft de kernperiode van dit onderzoek: de regeerperiode van het kabinet Rutte I vanaf september 2010 tot en met april 2012. Hierbij staat de vraag of de politieke discussie over strafbaarstelling van illegaal verblijf kenmerken van symboolwetgeving bevat, centraal. Voor dit deel is een inhoudsanalyse gedaan van parlementaire documenten (subvraag 2).

Het derde deel van dit hoofdstuk betreft een aantal interviews van uitvoerende instanties in de vreemdelingenketen. Hierbij staat de mogelijke bijdrage die de strafbaarstelling van illegaal verblijf kan leveren aan de uitvoeringspraktijk centraal (subvraag 3).

4.2 Strafbaarstelling van illegaal verblijf: een korte politieke geschiedenis

De discussie over de strafbaarstelling van illegaal verblijf is ten tijde van het kabinet Rutte I niet spontaan ontstaan. Deze discussie kent een decennium lange voorgeschiedenis. Inzicht in deze voorgeschiedenis is noodzakelijk om de achtergronden van de discussie ten tijde van het kabinet Rutte I inzichtelijk te maken. Daarom wordt deze politieke voorgeschiedenis in dit hoofdstuk aan een korte analyse onderworpen. In dit eerste deel worden de resultaten van deze periode uiteengezet.

4.2.1 Strafbearstelling van illegaal verblijf: een politiek rechtse aangelegenheid

In het regeerakkoord van Balkenende I van juni 2002 is gesteld dat illegaal verblijf in Nederland met kracht moet worden bestreden.³ Daarnaast wensen de politieke partijen een wetenschappelijk onderzoek naar de omvang, herkomst en omstandigheden van illegaal verblijf.⁴ Hoewel de behoefte aan wetenschappelijk onderzoek aangeeft dat er sprake is van enige onduidelijkheid over de aard van het illegalenprobleem, werden wel een aantal concrete maatregelen opgesteld, waaronder de strafbaarstelling van illegaal verblijf.⁵ Het kabinet Balkenende I is na een recordperiode van slechts zesentachtig dagen gevallen, waardoor een inhoudelijk debat over de strafbaarstelling van illegaal verblijf door dit kabinet niet is gevoerd.

In het regeerakkoord van Balkenende II van mei 2003 is gesteld dat zowel illegaal verblijf als het profiteren van illegalen krachtiger moet worden bestreden.⁶ Concrete maatregelen richten zich uitsluitend op de profiteurs (huisjesmelkers, koppelbazen, werkgevers) van illegalen en niet op de illegalen zelf. De paragraaf in het regeerakkoord van Balkenende II waarbij ingegaan wordt op de visie en de maatregelen ten aanzien van illegalen, is beduidend korter (7 regels) dan de paragraaf in het regeerakkoord van Balkenende I (17 regels). Tevens is in het regeerakkoord van Balkenende II geen sprake meer van een strafbaarstelling van illegaal verblijf.

Waar men in het regeerakkoord van Balkenende I sprak over het strafbaar stellen van illegaal verblijf en daarna in Balkenende II over het krachtiger aanpakken van illegaal verblijf, wordt in het regeerakkoord van Balkenende IV, van februari 2007 met geen enkel woord gesproken over illegaal verblijf.⁷ Er lijkt sprake te zijn van toonmatiging en de maatregelen ter bestrijding van illegaal verblijf, lijken aan het einde van de periode van 2002 tot aan 2010 steeds minder vergaand te zijn.

In het regeerakkoord van kabinet Rutte I van oktober 2010 wordt de toon ten aanzien van illegaliteit duidelijk harder als wordt gesteld dat ombuiging, beheersing en vermindering van de immigratie de primaire doelstellingen van het te voeren kabinetsbeleid zijn.⁸ Ook is vastgelegd dat illegaal verblijf strafbaar gaat worden. De hardheid van de voorgestelde maatregelen en de toon over illegaal verblijf, lijken te variëren naar gelang de samenstelling van politieke partijen en hun positie op het politieke spectrum. Hoe rechtser de politieke partij hoe meer draagvlak er bestaat voor vergaande maatregelen om illegaal verblijf tegen te gaan. Hierbij wordt de strafbaarstelling van illegaal verblijf als meest vergaande maatregel beschouwd. (Van der Leun 2009, Stumpf, 2006). In de volgende figuur wordt dit overzichtelijk gemaakt:

³ Regeerakkoord CDA-VVD-LPF: Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken; 03-06-2002. Pp.: 16

⁴ Ibid. Pp.: 17

⁵ Ibid. Pp.: 17

⁶ Regeerakkoord CDA-VVD-D66: Meedoen, meer werk en minder regels: 16-05-2003. Pp.: 14-15

⁷ Balkenende 3 heeft geen regeerakkoord omdat het voornamelijk tot taak had de begroting van 2007 en de verkiezingen van 2007 voor te bereiden.

⁸ Regeerakkoord VVD-CDA (Gedooigpartner PVV): Vrijheid en verantwoordelijkheid: 10-2010. Pp.: 21.

Kabinet	Deelnemende partijen	Type maatregel
Balkenende I Juli 2002 – oktober 2002	CDA- <u>VVD</u> - <u>LPF</u>	Strafbaarstelling illegaal verblijf
Balkenende II Mei 2003 – juli 2006	D66 – CDA - <u>VVD</u>	Maatregelen gericht op de profiteurs van illegaal verblijf
Balkenende IV Februari 2007 – februari 2010	PVDA- CDA- CU	Geen maatregelen ten aanzien van illegalen
Rutte I Oktober 2010 – april 2012	CDA – <u>VVD</u> - (<u>PVV</u>)	Strafbaarstelling van illegaal verblijf

Uit dit overzicht blijkt dat wanneer overwegend rechtse partijen zitting nemen in het kabinet, er meer draagvlak bestaat om illegaal verblijf strafbaar te stellen.

Uit ingediende moties en de bijbehorende stemmingen blijkt ook dat rechtse partijen voor de strafbaarstelling van illegaal verblijf stemden. Ten tijde van het kabinet Balkenende II is er door de Kamerleden Van Fessem (CDA) en Nawijn (LPF) op 21 juni 2004 een motie ingediend waarin verzocht wordt een onderzoek in te stellen naar de voor- en nadelen van het strafbaar stellen van illegaal verblijf.⁹ Er werd aanvankelijk getwijfeld aan het nut van deze motie, maar omdat deze tijdens stemmingen op 1 juli 2004 toch werd aangenomen, heeft Donner in een brief van 4 maart 2005¹⁰ daar uitvoering aan gegeven. In deze brief somt de waarnemend minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie voornamelijk nadelen op en wordt geconcludeerd dat er geen aanleiding aanwezig is om illegaal verblijf rechtstreeks strafbaar te stellen.¹¹

Ten tijde van het kabinet Balkenende IV, zijn tot twee keer toe moties ingediend waarin verzocht is illegaal verblijf strafbaar te stellen. De eerste motie is voorgesteld op 8 april 2008 door de toenmalige oppositieleden Fritsma (PVV) en Kamp (VVD).¹² Zij verzochten de regering illegaal verblijf strafbaar te stellen en aan te merken als misdrijf. De motie haalde tijdens de stemmingen op 9 april 2008 geen meerderheid en werd verworpen.¹³ Alleen de VVD, de PVV en het lid Verdonk stemden voor.

De tweede motie is ingediend op 21 oktober 2008 en is wederom afkomstig van het lid Fritsma (PVV). Fritsma verzoekt de regering om illegaal verblijf strafbaar te stellen *“alsmede om te bewerkstelligen dat het faciliteren van illegaal verblijf in Nederland strafbaar wordt gesteld en*

⁹ TK, 2003-2004, 29537, nr. 3.

¹⁰ Zie TK 2004-2005, 29537, nr. 23

¹¹ Ibid. Pp.: 4

¹² TK 2007-2008, 19637, nr. 1188

¹³ TK Stemmingen, 2008: 74-5185

aangemerkt als misdrijf.”¹⁴¹⁵ Ook deze motie is verworpen omdat zij geen meerderheid kende. De VVD, de PVV en het lid Verdonk stemden wederom voor de motie.

Zowel uit de regeerakkoorden als uit verschillende moties blijkt dus dat vooral de rechtse politieke partijen voor de strafbaarstelling van illegaal verblijf hebben gepleit.

4.2.2 Argumenten tegen strafbaarstelling

Behalve dat de moties waarin verzocht is om illegaal verblijf strafbaar te stellen geen meerderheid kenden tijdens stemmingen, werden er in politieke debatten ook een aantal inhoudelijke argumenten aangevoerd, die tegen een strafbaarstelling van illegaal verblijf pleiten. Leden van de Tweede Kamer werpen tegenargumenten op die bepleiten waarom strafbaarstelling van illegaal verblijf geen goede maatregel zou zijn. Deze zogenoemde tegenargumenten voor strafbaarstelling van illegaal verblijf, zijn in deze paragraaf in kaart gebracht. Daartoe zijn acht parlementaire documenten in de periode van 2002 tot en met 2010 geanalyseerd op citaten die deze tegenargumenten bevatten. Deze analyse heeft geleid tot 48 citaten, die gereduceerd zijn tot vijf typen tegenargumenten voor strafbaarstelling van illegaal verblijf. Deze zijn de volgende:

Het recht op menswaardig bestaan

Zowel in nota's als in politieke debatten hebben humanitaire overwegingen als uitgangspunt gediend voor de bestrijding van illegaal verblijf. Wanneer maatregelen werden voorgesteld, werd voornamelijk door GroenLinks gewezen op het recht van illegalen op een humanitaire behandeling. Maar bijvoorbeeld ook Verdonk, die tijdens de regeerperiode van kabinet Balkenende II, waarin zij minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie was, hield er dit standpunt op na: “*Met nadruk wijs ik erop dat het uitgangspunt is dat illegalen uiteraard recht hebben op een menswaardige behandeling.*”¹⁶ Uit de chronologie van de analyse-eenheden blijkt dat humanitaire overwegingen op de achtergrond zijn verdwenen. In de laatste jaren van de periode 2002 tot aan 2010 wordt nauwelijks op dit recht gewezen.

Het bestaan van indirecte strafbaarstelling.

De meerwaarde van een absolute strafbaarstelling werd niet ingezien, mede omdat een vorm van indirecte strafbaarstelling al bestaat. Zo stelt minister Donner in zijn brief van 4 maart 2005 als reactie op een aangenomen motie om de voor- en nadelen van strafbaarstelling van illegaal verblijf in kaart te brengen, het volgende: “*Samenvattend zie ik [...] vooralsnog geen aanleiding om illegaal*

¹⁴ Alle citaten die afkomstig zijn uit de parlementaire documenten worden in dit verslag cursief weergegeven. Deze zijn door de auteur zelf aangebracht.

¹⁵ TK 2008-2009, 19 637, nr. 1230

¹⁶ TK, 2003-2004, 29 537, nr. 15. Pp: 19

verblijf rechtstreeks strafbaar te stellen. Een overweging die daarbij een rol speelt is de gedachte dat illegaal verblijf in Nederland op indirecte wijze, via het instrument van de ongewenstverklaring, ook nu reeds een strafbaar feit kan leveren."¹⁷ Behalve de ongewenstverklaring kan tegenwoordig ook het inreisverbod toegevoegd worden aan de maatregelen die een indirecte strafbaarstelling van illegaal verblijf impliceren. Wanneer een illegaal het land dient te verlaten krijgt deze een terugkeerbesluit en in de meeste gevallen een inreisverbod. Die laatste houdt in dat de illegaal voor een bepaalde tijd Nederland niet in mag reizen. Wanneer het inreisverbod door de persoon in kwestie overtreden wordt, is deze persoon strafbaar.

Ineffectiviteit ten aanzien van doelstelling.

De bestrijding van illegaal verblijf is in de periode van 2002 tot en met 2010 primair gericht op het uitzetten van vreemdelingen. Men trachtte maatregelen te introduceren die een uitzetting kunnen versnellen en/of doen slagen. Strafbaarstelling van illegaal verblijf is, volgens sommige politici contraproductief: het dient het doel van uitzetting niet omdat strafbaarstelling van illegaal verblijf, het verblijf juist kan verlengen. Voormalig staatssecretaris van Justitie Albayrak van de PvdA merkt hier in 2008 het volgende over op: *“Mensen die hier illegaal zijn, moeten worden uitgezet. Zij moeten niet de gevangenis van Nederland gaan bevolken via strafbaarstelling.”*¹⁸ Ook Verdonk heeft als minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie in 2004 de ineffectiviteit ten aanzien van de doelstelling scherp verwoord:

*“Het strafbaar stellen van illegaal verblijf zou mogelijk een signaalfunctie kunnen hebben. Het kabinet heeft echter overwogen dat de bestrijding van illegaal verblijf primair de feitelijke beëindiging van het verblijf vereist. Met het strafbaar stellen van illegaal verblijf zou, als het aankomt op hechtenis, het verblijf daarentegen echter zelfs worden verlengd.”*¹⁹

Beeldvorming van illegalen.

Een aantal politieke partijen wijzen er op dat niet alle illegalen crimineel zijn en dat criminele gedragingen van illegalen vaak van geringe ernst zijn. Dit punt is vooral aangehaald in de eerste paar jaar van de periode 2002-2010. Huizinga-Heringa van de CU stelde in 2004 dat *“als nu blijkt dat tussen ‘illegalen’ en ‘criminaliteit’ geen = teken kan worden gezet en dat slechts een zeer klein deel van de illegalen met criminaliteit te maken heeft, dan lijkt mij dat geen reden om illegaliteit maar strafbaar te stellen.”*²⁰ In de laatste jaren van deze periode is nauwelijks over de beeldvorming

¹⁷ TK 2004-2005, 29537, nr. 23. Pp: 4.

¹⁸ TK 2008-2009, 19 637, nr. 1237. Pp. 33

¹⁹ TK, 2003-2004, 29537, nr. 2. Pp. 7

²⁰ TK, 2003-2004, 29 537, nr. 15. Pp. 16

gesproken. Dit kan mede te maken hebben met de wetenschappelijke conclusies die uitwijzen dat illegale vreemdelingen steeds vaker in aanraking komen met criminaliteit (o.a. Leerkes et al. 2012).

Strafbaarstelling van illegaal verblijf niet handhaafbaar.

Het idee dat strafbaarstelling van illegaal verblijf niet handhaafbaar is, wordt door politici verwoord met het idee dat een strafbaarstelling van illegaal verblijf leidt tot capaciteitsproblemen. Het zou een te grote last met zich meebrengen voor de capaciteit van bijvoorbeeld de politie en het openbaar ministerie. Kamerlid Dijsselbloem van de PvdA stelde daar in 2004 het volgende over:

“Wij zijn het eens met het kabinetsbesluit om het Rotterdamse verzoek om illegaal verblijf strafbaar te stellen, af te wijzen. Het doel is immers om illegaliteit zo snel mogelijk te beëindigen. Dus uitzetten niet schaarse celcapaciteit bezetten, om nog maar niet te spreken van de extra belasting voor het openbaar ministerie etc.”²¹

Door deze extra belasting zou er een situatie kunnen ontstaan van een selectief handhavings- en vervolgingsbeleid.²²

4.2.3 De tegenargumenten: aanwijzing voor symboolwetgeving?

Uit de vorige paragraaf blijkt dat politici uiteenlopende argumenten hebben aangedragen tegen de strafbaarstelling van illegaal verblijf. Eerder is in hoofdstuk één aangegeven dat organisaties als Amnesty International en VluchtelingenWerk Nederland, de strafbaarstelling van illegaal verblijf classificeren als symboolpolitiek en symboolwetgeving. In hoeverre de politieke tegenstanders de strafbaarstelling van illegaal verblijf zien als symboolwetgeving, wordt in de komende paragraaf uiteengezet. De tegenargumenten die zij hebben aangedragen worden nader bekeken om te bezien of zij aanwijzingen bevatten voor symboolwetgeving.

Jennes (2004) stelt in navolging van Gusfield (1964) dat symboolwetgeving niet afhankelijk is van de handhaving voor het effect ervan. Dit is een centraal element van symboolwetgeving. Dit betekent dat het effect van symboolwetgeving niet bereikt kan worden door symboolwetgeving te handhaven; handhaving speelt hier een ondergeschikte rol. Uit de analyse van de politieke geschiedenis blijkt onder andere dat de niet-handhaafbaarheid van de strafbaarstelling van illegaal verblijf door politici wordt aangedragen als tegenargument. Dit argument geeft aan dat de handhaafbaarheid van wetgeving belangrijk wordt bevonden om met wetgeving in te stemmen.

²¹ TK, 2003-2004, 29 537, nr. 15. Pp.: 6

²² Zie o.a.: TK 2004-2005, 29537, nr. 23.

Wanneer van een maatregel blijkt dat de mogelijkheid voor handhaving niet of in geringe mate aanwezig is, spreken politici zich uit tegen de invoering van dergelijke wetgeving. Politici die zich uitspreken tegen de strafbaarstelling van illegaal verblijf om het argument van de niet-handhaafbaarheid, spreken zich daarom ook indirect uit tegen symboolwetgeving.

De koppeling tussen de niet-handhaafbaarheid van wetgeving en symboolwetgeving wordt in de politieke debatten ook een aantal keer gemaakt: *“De CDA-fractie heeft geen behoefte aan symboolwetgeving die niet is te handhaven”*;²³ en *“Een van de argumenten was dat het symboolwetgeving zou zijn. De handhaafbaarheid werd als probleem gezien, evenals de strafmaat. Het is onduidelijk welke bijdrage het zou leveren aan daadwerkelijk vertrek.”*²⁴ Deze citaten geven aan dat de politici het kernelement van symboolwetgeving, namelijk dat deze niet afhankelijk is van de handhaving, begrijpen. Dit wordt door de tegenstanders wel aangegrepen om negatief te oordelen over de strafbaarstelling van illegaal verblijf.

Een ander kenmerk van symboolwetgeving is dat deze beoogt een norm uit te dragen (Aalders, 1984, Gusfield, 1967 & 1968; Van Klink 1998). Een aanwijzing hiervoor is te vinden in een eerder aangehaalde citaat van Verdonk, waarin zij stelt: *“Het strafbaar stellen van illegaal verblijf zou mogelijk een signaalfunctie kunnen hebben. Het kabinet heeft echter overwogen dat de bestrijding van illegaal verblijf primair de feitelijke beëindiging van het verblijf vereist.”*²⁵ Uit dit citaat blijkt dat Verdonk inziet dat strafbaarstelling van illegaal verblijf een symbolische functie kan hebben, namelijk een signaalfunctie. Verdonk zegt verder met andere woorden dat de instrumentele dimensie zwaarder weegt bij de bestrijding van illegaal verblijf, vandaar dat zij afziet van het strafbaar stellen van illegaal verblijf ondanks de mogelijke symbolische waarde (signaalfunctie) die erin verscholen ligt.

Kortom, in de politieke voorgeschiedenis, de periode van 2002 tot aan 2010, zijn aanwijzingen te vinden voor symboolwetgeving. Deze aanwijzingen zijn gedestilleerd uit de argumenten van de tegenstanders van de strafbaarstelling van illegaal verblijf. Dit houdt in dat deze aanwijzingen blijken te geven van de houding van politici die tegen strafbaarstelling zijn: zij zien de strafbaarstelling van illegaal verblijf als symboolwetgeving. Vooral het tegenargument van de niet-handhaafbaarheid van de strafbaarstelling van illegaal verblijf is een sterke aanwijzing dat de strafbaarstelling van illegaal verblijf als symboolwet gezien wordt.

4.2.4 Conclusie

Kort samengevat heeft de analyse van de politieke voorgeschiedenis (2002-2010) van de strafbaarstelling van illegaal verblijf de volgende conclusies opgeleverd:

²³ TK 2007-2008, 73-5123. Pp. 5119

²⁴ TK 2008-2009, 19 637, nr. 1237. Pp. 33

²⁵ TK, 2003-2004, 29537, nr. 2. Pp. 7

- Voorstanders van de strafbaarstelling van illegaal verblijf zijn vooral rechtse politieke partijen als de VVD, de PVV en de voormalige LPF. Linkse partijen hebben zich altijd verzet tegen een strafbaarstelling

- Strafbaarstelling van illegaal verblijf is tot twee keer toe opgenomen in regeerakkoorden; in het regeerakkoord van Balkenende I (CDA, VVD en LPF) en in het regeerakkoord van Rutte I (VVD, CDA -PVV). Tot twee keer toe zijn er moties ingediend waarin verzocht is om illegaal verblijf strafbaar te stellen.

- Politici dragen vijf verschillende typen argumenten aan tegen een strafbaarstelling van illegaal verblijf, namelijk: het recht op een menswaardig bestaan, het bestaan van indirecte strafbaarstelling, ineffectiviteit ten aanzien van doelstelling, beeldvorming over illegalen en de niet-handhaafbaarheid van de strafbaarstelling van illegaal verblijf.

- Vooral het argument van de niet-handhaafbaarheid van de strafbaarstelling van illegaal verblijf is een aanwijzing dat politici de strafbaarstelling van illegaal verblijf als symboolwetgeving beschouwen.

- De term symboolwetgeving wordt door politici gebruikt om aan te geven dat een maatregel niet-handhaafbaar is. In die zin maken zij gebruik van de term zoals deze wetenschappelijk bedoeld is. Wel heeft de term symboolwetgeving van politici een negatieve connotatie: symboolwetgeving dient namelijk volgens hen vermeden te worden.

4.3 Strafbaarstelling van illegaal verblijf ten tijde van het kabinet Rutte I

4.3.1 Inleiding

De bevindingen uit het vorige deel geven slechts de houding van politici weer die tegen een strafbaarstelling zijn. Om te achterhalen of een strafbaarstelling van illegaal verblijf daadwerkelijk symbolische kenmerken bevat, dient gekeken te worden naar de opvattingen van degenen die voor deze strafbaarstelling pleitten. Op die manier kan achterhaald worden of de strafbaarstelling van illegaal verblijf aangemerkt kan worden als symboolwetgeving. De analyse van dit deel focust zich op de periode waarin het kabinet Rutte I geregeerd heeft, namelijk van september 2010 tot aan april 2012. Dit betekent dat vooral de uitspraken die de VVD, het CDA en de PVV in politieke discussies hebben gedaan, de meeste aandacht zullen krijgen. Het zijn namelijk deze partijen die in het regeerakkoord hebben afgesproken om in te zetten op de strafbaarstelling van illegaal verblijf.

Om de strafbaarstelling van illegaal verblijf te onderzoeken op de aanwezigheid van symbolische kenmerken wordt gebruikt gemaakt van de identificatiecriteria voor symboolwetgeving (Van Klink, 1998). Het gaat om de volgende criteria: het discrepantiecriterium, het vaagheids- en

meerdere criterium, het criterium van de belangenstrijd, het criterium van de politisering en het crisis criterium. Per criterium worden de bevindingen in dit deel weergegeven.

Omdat tijdens de analyse andere voor het onderzoek belangrijke patronen naar voren zijn gekomen, die niet direct binnen de definities van de identificatiecriteria geschaard kunnen worden, is er een paragraaf (4.3.7) opgenomen waarin de bevindingen hieromtrent worden uiteengezet. Het betreft hier drie onderwerpen: de normerende werking die van de strafbaarstelling van illegaal verblijf uit zou gaan, het verwijt van symboolwetgeving en het voordoen van instrumentele bedoelingen.

4.3.2 Het discrepantie criterium

Het discrepantie criterium houdt in dat de wetgever aan de ene kant maatschappelijke veranderingen belooft, terwijl hij aan de andere kant opzettelijk nalaat hiervoor afdoende maatregelen te introduceren in de sfeer van handhaving en sanctionering (Van Klink, 1998: 62). Naar alle waarschijnlijkheid zal hierdoor de belofte voor maatschappelijke veranderingen niet nagekomen worden en zal de situatie grotendeels bij het oude blijven. Van Klink (1998: 62) spreekt in dit verband van *double-talk*: De wetgever wendt instrumentele bedoelingen voor zonder voldoende mogelijkheden te bieden voor de realisering hiervan .

De maatschappelijke verandering die wordt beloofd met de strafbaarstelling van illegaal verblijf is tweeledig. De strafbaarstelling van illegaal verblijf wordt op de eerste plaats voorgesteld als een maatregel om het aantal illegalen in Nederland terug te dringen. Dit past binnen de bredere immigratiedoelstellingen die in het regeerakkoord van het kabinet Rutte I uiteengezet zijn, namelijk *de ombuiging, beheersing en vermindering van immigratie*.²⁶ De andere maatschappelijke verandering die wordt beoogd met de strafbaarstelling van illegaal verblijf is het tegengaan van overlast en criminaliteit. Over de hele regeerperiode van het kabinet Rutte I, draagt de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie deze doelstelling aan. Zo stelt hij: *“Daarom zet dit kabinet in op het strafbaar stellen van illegaal verblijf. Dat doet het om de overlast te bestrijden en de illegale vreemdeling die zich schuldig maakt aan criminele activiteiten, zo snel mogelijk het land uit te zetten.”*²⁷

Het kabinet Rutte I, met in het bijzonder de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, introduceert geen maatregelen voor het realiseren van de maatschappelijke veranderingen die het met de strafbaarstelling van illegaal verblijf beoogt. Deze discrepantie is al in het regeerakkoord ‘Vrijheid en Verantwoordelijkheid’ reeds aanwezig. In het ruim zes pagina’s lange hoofdstuk ‘immigratie’ wordt op geen enkele manier aangegeven hoe de sanctionering en de handhaving van de strafbaarstelling van illegaal verblijf gestalte krijgt. Slechts vier woorden worden er gebruikt om de

²⁶ Regeerakkoord VVD-CDA, Vrijheid en verantwoordelijkheid. Pp.: 21

²⁷ Handelingen TK 2010-2011, nr. 29. Pp.: 19

maatregel te introduceren: “*Illegaal verblijf wordt strafbaar.*”²⁸ Het enige wat over de handhaving van de strafbaarstelling van illegaal verblijf op een latere pagina wordt gesteld is het volgende “*de handhaving hiervan zal zich vooral richten op criminele en overlastgevende personen met het oogmerk deze zo snel mogelijk het land uit te zetten.*”²⁹ Dit standpunt komt nagenoeg bij elk debat over de strafbaarstelling van illegaal verblijf ten tijde van het kabinet Rutte I terug. Alleen blijkt hieruit niet hoe de maatschappelijke veranderingen die beloofd zijn, gerealiseerd gaan worden. Het bakent alleen de groep af op wie de strafbaarstelling gericht is. Men geeft er mee aan dat de strafbaarstelling van illegaal verblijf in eerste instantie niet op *alle* illegalen gericht is, maar voornamelijk op de overlastgevende en criminele illegalen.

Andere ‘immigratiemaatregelen’ in het regeerakkoord lijken wel in meer of mindere mate instrumenteel uitgewerkt te zijn. Zo zijn er duidelijk maatregelen opgesteld voor het terugdringen van gezinsmigratie. Deze maatregelen omvatten bijvoorbeeld het aanscherpen van nieuwe eisen (verhoging inkomenseis, invoering borgsom, uitsluiting van gezinsleden met criminele antecedenten) en bijvoorbeeld de beschikking over een zelfstandige huisvesting en een ziektekostenverzekering.³⁰

Waarom zijn andere beloftes voor maatschappelijke veranderingen als het terugdringen van gezinsmigratie en het tegengaan van grensoverschrijdende criminaliteit, wel met vrij duidelijke maatregelen uitgewerkt en de strafbaarstelling van illegaal verblijf niet? De discussie omtrent de strafbaarstelling van illegaal verblijf wordt in de politiek al decenniumlang gevoerd, en politici zouden mede daardoor wel enig inzicht moeten hebben over hoe de handhaving van de strafbaarstelling van illegaal verblijf uitgevoerd zou kunnen worden. Niettemin wordt hier in het regeerakkoord niet op in gegaan.

Ook in de politieke debatten en nota’s waarin de strafbaarstelling van illegaal verblijf wordt bediscussieerd, blijkt sprake te zijn van discrepantie. Afdoende maatregelen voor de handhaving van de strafbaarstelling van illegaal verblijf worden niet geïntroduceerd. Er wordt geen extra capaciteit bij de uitvoerende instanties hiervoor vrij gemaakt. Leers stelt:

*“Het uitgangspunt is dat strafbaarstelling van illegaliteit niet gaat leiden tot een grote toename van nieuwe uitvoerende handelingen en betrokken overheidsdiensten. [...] De inzet is met name aan te sluiten bij de strijd tegen criminele en overlastgevende illegalen, die reeds door de Vreemdelingenpolitie zijn geprioriteerd in het kader van de Aanpak van illegaal verblijf.”*³¹

²⁸ Regeerakkoord VVD-CDA, Vrijheid en Verantwoordelijkheid. Pp.: 21

²⁹ Ibid. Pp.: 24.

³⁰ Ibid. Pp.: 22-23

³¹ TK 2011-2012, 19637, nr. 1470. Pp.: 24

Ook in de brief aan de Tweede Kamer van 8 juli 2011 waarin Leers de aanpak van illegaal verblijf presenteert, is niet duidelijk hoe de handhaving van de strafbaarstelling van illegaal verblijf gestalte gaat krijgen. Er wordt slechts een kader geschetst van hoe de strafbaarstelling van illegaal verblijf in juridische vorm uitgewerkt wordt: illegaal verblijf wordt geen misdrijf maar een overtreding, minderjarigen worden uitgesloten van strafbaarstelling en de strafbaarstelling van illegaal verblijf zal in een nieuw artikel 108a in de Vw2000 worden opgenomen.³² Wederom wordt in de brief slechts gesteld dat de handhaving zich in eerste instantie richt op criminele en overlastgevende personen.³³

4.3.3 Vaagheids- en meerduidigheidscriterium

Dit criterium houdt in dat de normen waarover gesproken wordt, vaag zijn omschreven waardoor zij verschillend begrepen en geïnterpreteerd kunnen worden (Van Klink, 1998: 63. 176). Dit betekent dat de inhoud van een maatregel meerduidigheden bevat die verschillende interpretaties kan toelaten. Het gaat hier om het vaststellen van meerduidigheden in hoe de inhoud van de maatregel gepresenteerd wordt.

Aangezien strafbaarstelling van illegaal verblijf een thema is dat valt onder de verantwoordelijkheid van de minister voor Immigratie en Asiel, zijn voornamelijk zijn uitlatingen over de strafbaarstelling van illegaal verblijf in de politieke debatten object van analyse. Uit de analyse blijkt over de gehele regeerperiode van kabinet Rutte I steeds drie verschillende meerduidigheden. Deze worden hieronder elk afzonderlijk uitgewerkt.

Gebruik van meerduidige terminologie

Leers is niet consequent in het gebruik van termen om de strafbaarstelling van illegaal verblijf te duiden. Hij gebruikt steeds verschillende termen, waardoor een vaag beeld ontstaat over wat de strafbaarstelling van illegaal verblijf nu precies inhoudt en wat deze beoogt te doen. Zo zou de strafbaarstelling van illegaal verblijf een ‘extra handvat’ zijn en is het een ‘preventief middel’, draagt het een ‘boodschap’ uit, geeft het een ‘signaal’ af, heeft het een ‘normatieve werking’, is het een ‘prikkel voor duidelijkheid’, is het een ‘voorwaarde’ voor consequent beleid, is het een ‘effectief instrument’ en is het ‘niet alleen symboolpolitiek’.³⁴

Al deze termen worden veelvuldig door elkaar gebruikt. Daarnaast zijn sommige termen in tegenspraak met elkaar. Zo stelt Leers: *“De strafbaarstelling van illegaal verblijf is geen doel op zich, het is een van de instrumenten om illegale komst naar en illegaal verblijf in Nederland te voorkomen*

³² TK 2010-2011, 19 637, nr. 1435. Pp.: 3-5

³³ Ibid. Pp.: 3

³⁴ Zie o.a.: Handelingen TK 2010-2011, nr. 28; Handelingen TK 2010-2011, nr. 29; TK 2010-2011, 19637, nr. 1435; TK 2011-2012, 19637, nr. 1470.

*en te bestrijden.”*³⁵ Even later stelt Leers in dezelfde paragraaf: “*De strafbaarstelling heeft derhalve een normatieve werking.*”³⁶ De stelling dat de strafbaarstelling geen doel op zich is, is in tegenspraak met de stelling dat de strafbaarstelling een normatieve werking heeft. Volgens Gusfield (1967) is de implementering van wetgeving een doel op zich als met desbetreffende wetgeving beoogd wordt normen uit te dragen. Wanneer de strafbaarstelling van illegaal verblijf een normatieve werking heeft, zoals Leers stelt, is het maar de vraag of de strafbaarstelling van illegaal verblijf als instrument op te vatten is. Instrumenten zijn er in eerste instantie niet op gericht om normen uit te dragen. Omdat Leers de normatieve werking centraal stelt, is het aannemelijk dat de strafbaarstelling van illegaal verblijf juist wel een doel op zich is.

Betekenis van strafbaarstelling voor uitvoerende instanties

Wat betreft de betekenis van de strafbaarstelling van illegaal verblijf voor uitvoerende instanties, stelt Leers op 1 december 2010 dat er sprake zal zijn van veranderingen en dat hij daarom

*“...een goed beeld wil hebben van wat strafbaarstelling van illegaal verblijf betekent voor de diensten die verantwoordelijk zijn voor de handhaving. Je moet daar immers ook consequent in kunnen zijn. Denk aan OM en politie. Ik zal dat samen met de minister van Veiligheid en Justitie oppakken en de Kamer daar volgend jaar over informeren.”*³⁷

Hoewel Leers hier duidelijk stelt dat hij een goed beeld wil hebben van de betekenis van strafbaarstelling van illegaal verblijf voor de handhavingsinstanties, heeft hij dit beeld in latere debatten niet weergegeven. Bijna een jaar later op 11 oktober 2011 stelt Leers dat het doen van een afzonderlijke kosten en baten analyse onnodig is, mede omdat “*Het uitgangspunt is dat strafbaarstelling van illegaliteit niet gaat leiden tot een grote toename van nieuwe uitvoerende handelingen en betrokken overheidsdiensten.*”³⁸ Ook op dit punt zijn de uitlatingen van Leers meerduidig. Daar waar Leers eerst suggereert dat er enige betekenis zal zijn voor uitvoerende instanties en dat hij deze betekenis wil onderzoeken, stelt hij later vrijwel het tegenovergestelde, namelijk dat het het uitgangspunt is dat de strafbaarstelling van illegaal verblijf niet zal leiden tot een toename van handelingen.

Het signaal, maar voor wie?

In de onderzochte politieke debatten stelt Leers meermalen dat er een signaalwerking uitgaat van de strafbaarstelling van illegaal verblijf. Maar voor wie is dit signaal bedoeld? Leers doet hier

³⁵ TK 2010-2011, 19637, nr. 1435. Pp.: 4

³⁶ Ibid. Pp.: 4

³⁷ Handelingen TK 2010-2011, nr. 29. Pp.:19

³⁸ TK 2011-2012, 19637, nr. 1470. Pp.: 24

meerdere uitspraken over. Aan de ene kant stelt Leers dat van de strafbaarstelling van illegaal verblijf een signaal uitgaat naar de illegalen: *“Wij geven daarmee een extra prikkel aan degene die hier illegaal verblijft, die willens en wetens illegaal blijft en niet de verantwoordelijkheid neemt om te vertrekken. Hem maken wij duidelijk dat dit niet gewenst is in onze samenleving.”*³⁹ In een later debat stelt Leers: *“Het is een duidelijk signaal aan de mensen die zich niet meer in de procedure ophouden en in de illegaliteit verblijven. Illegaal verblijf mag niet; daar zijn we het over eens”,* en *“We geven de boodschap dat onrechtmatig verblijf niet wordt getolereerd, en wordt bestraft. Daarmee krijgen vreemdelingen het signaal dat het niet verstandig is om zich illegaal in Nederland te vestigen.”*⁴⁰ Uit deze uitspraken blijkt dat het signaal volgens Leers bestaat uit het onaantrekkelijk maken van illegaal verblijf en dat dit gericht is op de illegalen zelf.

Aan de andere kant stelt Leers dat van de strafbaarstelling van illegaal verblijf een signaal uitgaat naar de samenleving. Zo stelt Leers, in navolging van Fritsma, dat met de strafbaarstelling van illegaal verblijf consequentheid wordt nagestreefd en dat de strafbaarstelling *“moet appelleren aan het rechtsgevoel van de burger.”*⁴¹ Waarschijnlijk wordt hier voornamelijk het rechtsgevoel van de rechtse en autochtone burger bedoeld. Een maatregel als de strafbaarstelling van illegaal verblijf zal bij de linkse en allochtone bevolking het rechtsgevoel in mindere mate aanspreken.

Ook wordt door Knops van het CDA gesteld dat hij en velen met hem de behoefte hebben aan een samenleving waarin zaken duidelijk zijn.⁴² Ook uit het volgende citaat blijkt dat het signaal dat van de strafbaarstelling van illegaal verblijf uitgaat bedoeld is voor de samenleving: *“Wij willen een einde maken aan de aanwezigheid van illegalen. Wij doen dat om de geloofwaardigheid van onze asiel- en migrantenaanpak niet langer te ondermijnen.”*⁴³ Leers doelt hier waarschijnlijk op het vertrouwen van de samenleving in de overheid. Ook Fritsma stelt: *“Ik hoop dat het betreffende wetsvoorstel zo snel mogelijk wordt behandeld, want daarmee wordt de Nederlandse samenleving een grote dienst bewezen.”*⁴⁴ Uit deze citaten blijkt dat van de strafbaarstelling van illegaal verblijf tevens een signaal uitgaat naar de samenleving.

4.3.4 Criterium van de belangenstrijd

Dit criterium gaat ervan uit dat er in de totstandkomingsprocedure sprake is van een strijd tussen twee groepen die tegenover elkaar staan. Zij kennen verschillende belangen en hebben een ongelijke machtspositie. De aanwezigheid van een strijd tussen belangen tijdens de totstandkomingsprocedure betekent niet dat dit criterium aanwezig is. Dit criterium kan pas

³⁹ Handelingen TK 2010-2011, nr. 29. Pp.: 21

⁴⁰ TK 2011-2012, 19637, nr. 1470. Pp.: 17

⁴¹ Ibid.: Pp.: 29

⁴² Handelingen TK 2010-2011, nr. 29. Pp.: 31

⁴³ TK 2011-2012, 19637, nr. 1470. Pp.: 20

⁴⁴ TK 2011-2012, 19637, nr. 1470. Pp.: 2

aangetoond zijn als het eindproduct bestaat uit een wet die als functie heeft verzoening te brengen tussen de strijdende partijen. Het gaat dus bij dit criterium om drie kenmerken: partijen staan tegenover elkaar, zij bekleden een ongelijke machtspositie en het resultaat van de strijd is een wet die als functie heeft verzoening te brengen tussen de partijen (Van Klink, 1998: 63, 73-76).

In de politieke discussie over de strafbaarstelling van illegaal verblijf blijken inderdaad twee politieke groepen tegenover elkaar te staan. Voorstanders van de strafbaarstelling van illegaal verblijf, de overwegend rechtse partijen VVD en de PVV, en daarbij ook de regeringspartij CDA, staan in de discussie lijnrecht tegenover de wat meer linkse partijen als GroenLinks, SP en PvdA. Ook D66 is tegen de strafbaarstelling van illegaal verblijf. Het CDA is voorstander, voornamelijk omdat, zoals zij het zelf stelt, onderdeel is van een *'package deal'* en het gebonden is aan de handtekening die het gezet heeft onder het regeerakkoord.⁴⁵

Tevens is er sprake van een ongelijke machtspositie. VVD en CDA zitten in de regering en zijn met goedgoede steun van de PVV in staat om de strafbaarstelling van illegaal verblijf aan een meerderheid te helpen. De linkse partijen vormen een minderheid in de Tweede Kamer en zouden bij eventuele stemmingen niet aan een meerderheid kunnen komen om tegen de strafbaarstelling te stemmen.

Het derde kenmerk van dit criterium, namelijk dat het eindproduct bedoeld is als verzoening tussen partijen, is wanneer naar de volle breedte van de Tweede Kamer wordt gekeken, niet aanwezig. Er is niets wat uitwijst dat de strafbaarstelling van illegaal verblijf bedoeld is als verzoening tussen de politieke groepen die tegenover elkaar staan. Dit zou betekenen dat zowel de voor als tegenstanders met de wet zouden instemmen. De overwegend linkse partijen als de PvdA, SP en GroenLinks zijn gedurende de gehele regeerperiode van kabinet Rutte I, tegen een strafbaarstelling van illegaal verblijf geweest. Het zijn uitsluitend de rechtse partijen als de PVV en de VVD die samen met regeringspartij CDA voor de strafbaarstelling van illegaal verblijf hebben gepleit.

Onder de partijen die bij machte in staat zijn om een eventuele wet die voorziet in de strafbaarstelling van illegaal verblijf aan een meerderheid te helpen, is wel sprake van een verzoenende houding naar elkaar toe. De verzoenende houding komt vooral van de kant van de PVV en de VVD en heeft als doel het CDA te binden aan het kabinet Rutte I.

Het CDA heeft de afgelopen tien jaar haar houding ten aanzien van de strafbaarstelling van illegaal verblijf meermalen veranderd. Vanaf de start van Balkenende I in 2002 tot aan in ieder geval maart 2005, was het CDA een voorstander van de strafbaarstelling van illegaal verblijf. Dat blijkt in ieder geval uit de maatregel in het regeerakkoord van Balkenende I waarin de strafbaarstelling van illegaal verblijf is opgenomen. Ook tijdens Balkenende II blijft het CDA deze mening behouden. Zo stelde Van Fessem (CDA) op 21 juni 2004 in een notaoverleg betreffende de illegalennota het volgende:

⁴⁵ Ibid. Pp.: 9

*“Een tweede groot vraagpunt is voor de CDA-fractie het feit dat illegaliteit niet strafbaar is gesteld. Dat is jammer. Het staat niet in het Hoofdlijnenakkoord, ik weet het. Een ding is echter helder voor de CDA-fractie: illegaal betekent tegen de wet. Iets wat illegaal is, mag niet. Zo simpel is het. Iets wat niet mag, heet ook wel verboden. Het dient dus verboden te worden. Hoe kan dat worden gedaan? Dat kan door er een sanctie op te stellen. Het dient dus strafbaar te zijn.”*⁴⁶

Een omslag in dit standpunt van de CDA-fractie, vindt plaats in de brief van 4 maart 2005 van waarnemend minister voor Vreemdelingenzaken P.H. Donner (CDA), waarin hij reageert op een eerder aangenomen motie om de voor- en nadelen van een eventuele strafbaarstelling in kaart te brengen. Na vooral nadelen opgesomd te hebben, concludeert Donner het volgende: *“Samenvattend zie ik [...] vooralsnog geen aanleiding om illegaal verblijf rechtstreeks strafbaar te stellen”*.⁴⁷ Na deze brief tot aan de totstandkoming van het kabinet Rutte I, heeft het CDA zich als tegenstander van een strafbaarstelling van illegaal verblijf gemanifesteerd.⁴⁸

Het CDA is toch akkoord gegaan met deze maatregel uit het regeerakkoord van Rutte I omdat vanuit de VVD en de PVV verzoenende toezeggingen zijn gedaan. De eerste toezegging is het standpunt dat gedurende de gehele regeerperiode continu door Leers aangehaald werd, namelijk dat de handhaving van de strafbaarstelling van illegaal verblijf zich vooral richt op criminele en overlastgevende illegalen. Op die manier wordt de doelgroep afgebakend en heeft de praktische handhaving van de strafbaarstelling niet betrekking op alle illegalen, maar voornamelijk op een deel ervan. In de praktijk zal er naar alle waarschijnlijkheid niets veranderen omdat er al maatregelen bestaan om de groep overlastgevende en criminele illegalen aan te pakken. De VVD en PVV drukken via de strafbaarstelling normen uit en het CDA krijgt de praktijk, die waarschijnlijk onveranderd blijft.

Het CDA stelt in een debat kort na de totstandkoming van kabinet Rutte I een aantal duidelijke grenzen aan het plan om illegaal verblijf strafbaar te stellen en vraagt de minister dit uit te werken. Zo stelt Knops van het CDA:

*“Wij gaan ervan uit dat het niet de bedoeling is dat kerkelijke instanties, particulieren of medici die uit [...]humaniteit mensen onderdak verschaffen [...]in de kraag zullen worden gevat. Wij vragen de minister dit nader uit te werken in de wetgeving waarmee hij zal komen en daarin een strafuitsluitingsgrond op te nemen. Kan de minister dit toezeggen?”*⁴⁹

⁴⁶ TK 2003-2004, 29 537, nr. 15 Pp.: 3

⁴⁷ TK 2004-2005, 29537, nr. 23 Pp.: 4

⁴⁸ Zie bijvoorbeeld TK 2008-2009, 19637, nr. 1237. Hierin stelt het CDA dat de gedachte om illegaal verblijf strafbaar te stellen in het verleden aanwezig is geweest maar dat ze er vanaf zien omdat ze aanlopen ‘tegen de problematiek van de handhaafbaarheid’.

⁴⁹ Handelingen TK 2010-2011, nr. 28. Pp.:40-41

Het lijkt mij onwaarschijnlijk dat het CDA dit niet tijdens de regeringonderhandelingen besproken heeft, want tijdens het vervolgdebat een dag later, gaat Leers in verschillende bewoordingen in op het verzoek van het CDA. Zo stelt Leers: *“Maar als op grond van humanitaire omstandigheden, uit barmhartigheid, hulp aan illegalen wordt geboden, zoals een kop soep in de winter, zou het onzinnig zijn om dat strafbaar te stellen”*.⁵⁰ Leers werkt dit juridisch technisch uit door voor te stellen de strafbaarstelling van illegaal verblijf als overtreding in het wetboek van strafrecht op te nemen en niet als misdrijf. Op die wijze worden derden uitgesloten van medeplichtigheid aan het delict illegaal verblijf. Dat de PVV en VVD wat betreft dit punt een verzoenende houding aannemen blijkt ook uit een tweetal in 2008 ingediende moties waarin Kamp (VVD) en Fritsma (PVV) de Tweede Kamer verzoeken illegaal verblijf strafbaar te stellen en aan te merken als misdrijf.⁵¹ Dit zou betekenen dat derden ook strafbaar kunnen zijn, omdat medeplichtigheid aan een misdrijf strafbaar is volgens artikel 48 Sr. De PVV en de VVD gaan akkoord met een ‘verzachtende’ versie van de strafbaarstelling van illegaal verblijf.

Uit deze verzoening blijkt ook waar de belangenstrijd tussen de partijen om gaat. De VVD en de PVV willen met de strafbaarstelling van illegaal verblijf normen vastleggen die toekomen aan het rechtsgevoel van de rechtse burger. Zij krijgen daarvoor de inhoud van de wetgeving. Het CDA staat voor het belang van maatschappelijke organisaties en kerkelijke instanties die vanuit humanitair oogpunt medemensen, waaronder illegale vreemdelingen, willen bijstaan. Dit belang wordt het CDA toegekend door de handhaving af te zwakken. Het CDA krijgt de praktijk van de strafbaarstelling van illegaal verblijf.

4.3.5 Het criterium van de politisering

Dit criterium houdt in dat er een politisering plaats vindt van het debat rond een bepaalde wetgeving. Hierbij legt één van de partijen die betrokken is bij het onderhandelingsproces een (vanuit het perspectief van de andere groep) overdreven nadruk op het belang van de onderhavige regeling (Van Klink, 1998: 64). Die groep eist de kwestie op en schildert de andere groep af als een tegenstander van deze goede zaak. Volgens Van Klink (1998: 64) staat dit criterium niet op zich zelf omdat het eindproduct van een debat waar sprake is van politisering niet altijd symbolisch hoeft te zijn. Dit criterium dient onderbouwd te worden met de overige criteria, aldus Van Klink (1998). Behalve de beperking die Van Klink (1998) zelf legt aan dit criterium, is eerder in paragraaf 2.8.2 uiteengezet dat dit criterium vaag is omschreven. Dit criterium is in vergelijking met de overige criteria van minder belang voor de aanwijzing van symboolwetgeving.

⁵⁰ Handelingen TK 2010-2011, nr. 29. Pp.: 19

⁵¹ TK 2007-2008, 19637, Nr. 1188 & TK 2007-2008, 19637, Nr. 1230

Het criterium van de politisering is vooral bij de PVV aanwezig. De PVV is sinds haar bestaan de grote voorstander van de strafbaarstelling van illegaal verblijf. De VVD doet daar, weliswaar iets meer in de luwte, erg aan mee. Het is voornamelijk de PVV die sinds haar bestaan meermalen voor deze maatregel heeft gepleit. Zij is degene die van de strafbaarstelling van illegaal verblijf een politieke kwestie heeft gemaakt. Dat de PVV echt pogingen onderneemt om een strafbaarstelling te realiseren, blijkt ook uit de verschillende moties die zij in voorgaande jaren heeft ingediend. Het invoeren van de strafbaarstelling van illegaal verblijf is tijdens kabinet Rutte I, voor de PVV nog nooit zo dichtbij geweest. In ruil voor haar gedoogsteun aan het kabinet Rutte I, ziet de PVV een aantal van haar immigratiespeerpunten, waaronder de strafbaarstelling van illegaal verblijf, in het regeerakkoord opgenomen en uitgewerkt worden. Zij zijn verheugd dat het er nu daadwerkelijk van gaat komen.

In debatten tijdens Rutte I komt dit duidelijk naar voren. Zo stelt Fritsma nadat Leers zijn ‘aanpak illegaal verblijf’ presenteert:

“Eindelijk komt er een einde aan de naïeve praktijk om illegaal verblijf te gedogen. Illegaliteit is een groot probleem, dat een harde aanpak verdient. De strafbaarstelling van illegaal verblijf is in dit licht gezien niet meer dan logisch. Hoe meer illegaal verblijf wordt ontmoedigd, hoe beter het is. Ik hoop dat het betreffende wetsvoorstel zo snel mogelijk wordt behandeld, want daarmee wordt de Nederlandse samenleving een grote dienst bewezen.”⁵²

Hoewel zij dat niet onderbouwen, stelt de PVV in dit citaat illegaal verblijf als een groot probleem voor, dat een harde aanpak verdient in de vorm van een strafbaarstelling. Volgens de PVV zou de Nederlandse samenleving er een grote dienst mee bewezen worden.

De PVV ziet de strafbaarstelling van illegaal verblijf als een goede zaak en zij schildert de linkse politieke partijen af als tegenstander van deze goede zaak. Nadat in een debat een gezamenlijk idee ontstaat van de PvdA, SP, GroenLinks en D66 om een onderzoek in te stellen naar de kosten en baten van de strafbaarstelling van illegaal verblijf, reageert Fritsma als volgt: *“Als ik mijn collega’s van de linkse partijen hoor, ben ik blij dat het vreemdelingenbeleid niet in linkse handen is. [...] Ik heb echt heel rare dingen gehoord. [...] De grap van de dag vind ik dat onder aanvoering van de PvdA de kosten van de strafbaarstelling in kaart moeten worden gebracht.”⁵³* De PVV vervolgt dat het ‘hypocrisie ten top’ is, dat de PvdA nu dit onderzoek naar de kosten van de strafbaarstelling wel wil, en dat diezelfde PvdA niet thuis gaf, toen de PVV opperde voor een onderzoek naar de kosten van het generaal pardon en naar de wat hij noemt ‘massa-immigratie’. De PVV schildert hier op creatieve wijze de linkse partijen af als tegenstanders van de strafbaarstelling die zij zien als een goede zaak.

⁵² TK 2011-2012, 19637, nr. 1470. Pp: 2

⁵³ Ibid. Pp: 26-27

Geconcludeerd kan worden dat er sprake is van politisering bij de PVV. Zij hebben van de strafbaarstelling van illegaal verblijf een politieke kwestie gemaakt. Meerdere malen op verschillende wijze hebben zij getracht deze maatregel werkelijkheid te laten worden. Zij zien deze maatregel als een gepaste oplossing voor een ‘groot probleem’ en schilderen de linkse partijen af als tegenstanders van deze goede zaak.

4.3.6 Het crisis criterium

Het crisis criterium houdt in dat er sprake is van het idee dat de samenleving in een acute noodtoestand zit die vraagt om overheidsingrijpen (Van Klink, 1998: 64). Onder noodtoestand verstaat Van Klink (1998:64): ‘een situatie waarin de geloofwaardigheid of legitimiteit van het overheidshandelen op zodanige wijze ter discussie wordt gesteld, dat de maatschappelijke stabiliteit ernstig wordt bedreigd’. De overheid kan hierdoor in de verleiding komen wetten uit te vaardigen die de schijn van daadkracht van de staat moeten wekken. De wet die hieruit ontstaat, heeft de functie om het vertrouwen van de burger in de overheid te vergroten of te herstellen (Van Klink, 1998: 71).

Dit criterium valt uiteen in drie kenmerken, namelijk: 1) er is sprake van een situatie waarin de geloofwaardigheid van het overheidshandelen ter discussie staat, 2) de wet die de overheid wil uitdragen wekt de schijn van daadkracht en 3) de wet die men wil uitvaardigen heeft als functie om het vertrouwen van de burger in de overheid te vergroten of te herstellen.

Minister Leers geeft in een commissievergadering op 6 oktober 2011 waarin hij de strafbaarstelling van illegaal verblijf verdedigt, letterlijk aan dat de aanwezigheid van illegalen de geloofwaardigheid van het overheidshandelen ondermijnt: *“Wij willen een einde maken aan de aanwezigheid van illegalen. Wij doen dat om de geloofwaardigheid van onze asiel- en migrantenaanpak niet langer te ondermijnen. Daar zit de kern”*.⁵⁴ Twee regels verder herhaalt Leers: *“Het [verwijzend naar illegaal verblijf] is ondermijnend voor de samenleving.”*⁵⁵ Uit deze citaten blijkt dat Leers van mening is dat met de aanwezigheid van illegalen, de geloofwaardigheid van het overheidshandelen wordt ondermijnd. Leers doelt hier op de geloofwaardigheid van het overheidshandelen voor de Nederlandse samenleving. Hiermee is het eerste kenmerk van het crisis criterium aangetoond.

Het tweede kenmerk betreft het wekken van de schijn van daadkracht van de staat. Ook voor dit kenmerk zijn in de politieke discussie aanwijzingen gevonden. Gebrek aan daadkracht van de staat wordt de laatste decennia veelvuldig in verband gebracht met de gedooghouding van de overheid (Houtman & Mascini, 2007 & 2011). Tegenstanders van gedogen schilderen de gedooghouding van de overheid af als gemakzucht en gebrek aan daadkracht; de overheid zou er haar eigen gezag mee

⁵⁴ TK 2011-2012, 19637. Pp.: 20

⁵⁵ Ibid. Pp.:20

aantasten omdat burgers het signaal wordt afgegeven dat het geoorloofd is regels te overtreden (Houtman & Mascini, 2011: 1).

In het debat over de strafbaarstelling van illegaal verblijf suggereren politici dat in de huidige praktijk sprake is van het gedogen van illegalen. Met de strafbaarstelling van illegaal verblijf zou daar een einde aan komen. In een Tweede Kamerdebat op 30 november 2010 stelt Knops van het CDA:

*"Illegaliteit strafbaar stellen is een direct gevolg van het feit dat het woord "illegaal" op zichzelf al aanduidt dat iets in strijd met de wet is. Dat is de rechtstreekse definitie van illegaliteit. Zodra je daar geen ultieme consequentie aan verbindt en het dus strafbaar stelt, gedoog je het of sta je het toe."*⁵⁶

Knops stelt hier dat wanneer illegaal verblijf niet strafbaar wordt gesteld, je illegaal verblijf toestaat en gedoogt. Nagenoeg hetzelfde standpunt wordt op 6 oktober 2011 door Fritsma van de PVV herhaalt: *"Eindelijk komt er een einde aan de naïeve praktijk om illegaal verblijf te gedogen. Illegaliteit is een groot probleem, dat een harde aanpak verdient. De strafbaarstelling van illegaal verblijf is in dit licht gezien niet meer dan logisch."*⁵⁷

Ook buiten de politieke debatten om, communiceert de overheid met haar burgers door te stellen dat met de strafbaarstelling van illegaal verblijf, het gedogen van illegalen wordt beëindigd. Nadat Leers de aanpak van illegaal verblijf middels de brief van 8 juli 2011 aan de kamer presenteert, stuurt de rijksoverheid diezelfde dag nog een persbericht uit met als titel: 'Kabinet maakt einde aan gedogen illegaliteit'.⁵⁸ Het persbericht geeft alleen een verkorte inhoud van de brief van Leers weer, er wordt niet ingegaan op wat men met de titel bedoelt. Ook komt de term gedogen niet meer ter sprake in de inhoud van het persbericht.

Wat betreft het tweede kenmerk van het crisis criterium kan geconcludeerd worden dat hier duidelijke aanwijzingen voor zijn. De strafbaarstelling van illegaal verblijf wordt zowel door politici in het politieke debat als door de rijksoverheid gepresenteerd als een mijlpaal voor de beëindiging van de gedooghouding van de overheid ten aanzien van illegalen.

In de politieke discussie zijn ook aanwijzingen gevonden die het derde kenmerk van het crisis criterium bevestigen. Met de strafbaarstelling van illegaal verblijf wordt door politici beoogd, het vertrouwen van de burger in de overheid te herstellen of terug te winnen. Een eerste aanwijzing hiervoor is dat meermalen gesteld wordt, dat de strafbaarstelling logisch en consequent zou zijn. Ook stelt Knops: *"Ik en velen met mij hebben behoefte aan een samenleving waarin zaken duidelijk zijn."*⁵⁹ Deze logica, duidelijkheid en consequentie zouden het vertrouwen van de burger in de overheid in

⁵⁶ Handelingen TK 2010-2011, nr. 28. Pp.: 42

⁵⁷ TK 2011-2012, 19637, nr. 1470. Pp.: 2

⁵⁸ <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid-en-immigratie/documenten-en-publicaties/persberichten/2011/07/08/kabinet-maakt-einde-aan-gedogen-illegaliteit.html>

⁵⁹ Handelingen TK 2010-2011, nr. 29. Pp.: 31

de hand kunnen werken. Een andere weliswaar sterkere aanwijzing die erop duidt dat beoogd wordt het vertrouwen van de burger in de overheid terug te winnen, is een uitspraak van Leers, waarin hij stelt dat de strafbaarstelling van illegaal verblijf appelleert aan het rechtsgevoel van de burger en dat dit rechtsgevoel ‘gehandhaafd’ dient te worden.⁶⁰ Het appelleren aan het rechtsgevoel van de burger met een maatregel als strafbaarstelling van illegaal verblijf, wijst erop dat met diezelfde strafbaarstelling beoogd wordt aan het rechtsgevoel te appelleren en daarmee het vertrouwen in de overheid terug te winnen.

Wat betreft het crisiscriterium komt uit de politieke debatten duidelijk naar voren dat de kenmerken hiervan aanwezig zijn. Ik wil er wel op wijzen dat de crisis die ik aantref, een minder hardnekkige is dan die Van Klink beschrijft. Van Klink gebruikt termen als ‘acute noodtoestand’ en ‘bedreiging van de maatschappelijke stabiliteit’ (Van Klink, 1998: 64). Deze termen komen zwaar over en zijn naar mijn inzicht niet de termen om de crisis betreffende illegaal verblijf te beschrijven. Uit de voorgaande alinea’s blijken termen als ‘gedooghouding’, ‘geloofwaardigheid in overheidshandelen’ en ‘terugwinnen van vertrouwen van de burger’ beter in staat om de crisis betreffende illegaal verblijf te duiden.

4.3.7 De norm, het verwijt en het voordoen van instrumentele bedoelingen

Omdat tijdens de analyse van de parlementaire documenten van de regeerperiode van kabinet Rutte I andere voor het onderzoek belangrijke patronen naar voren zijn gekomen, die niet direct binnen de definities van de identificatiecriteria geschaard kunnen worden, is deze paragraaf toegevoegd. Een drietal zaken vallen op. Het betreft de normerende werking die van de strafbaarstelling van illegaal verblijf uit zou gaan, het verwijt van symboolwetgeving en het voordoen van instrumentele bedoelingen van de strafbaarstelling van illegaal verblijf

De normerende werking

Leers benadrukt gedurende zijn hele ministersperiode de normatieve werking van de strafbaarstelling van illegaal verblijf. Dit doet hij, zoals uiteengezet is in paragraaf 3.3.1, door middel van verschillende termen. In zijn brief van 7 juli 2011 waarin hij de aanpak van illegaal verblijf presenteert, noemt hij tal van deze termen en vat hij ze in een slotzin samen:

“Tevens wordt met de strafbaarstelling van illegaal verblijf een grotere afschrikkende werking beoogd. Er wordt een duidelijker signaal afgegeven aan vreemdelingen die niet volgens de

⁶⁰ TK 2011-2012, 19637, nr. 1470. Pp.: 29

*toegangs- en/of toelatingsregels naar Nederland zijn gekomen en die niet (meer) rechtmatig in Nederland verblijven: zij bevinden zich geheel tegen de vreemdelingenwet en -regelgeving in toch in Nederland en dat is strafbaar. De strafbaarstelling heeft derhalve een normatieve werking.*⁶¹

Leers geeft hier duidelijk aan dat hij met de strafbaarstelling van illegaal verblijf een norm wil uitdragen. Dit uitdragen zal aanvangen op het moment dat de wet aangenomen wordt. Dit zou betekenen dat de strafbaarstelling van illegaal verblijf een doel op zich zou zijn. Niettemin houdt Leers vast aan het gegeven dat hij de strafbaarstelling van illegaal verblijf als instrument bedoelt: *“De strafbaarstelling van illegaal verblijf is geen doel op zich, het is een van de instrumenten om illegale komst naar en illegaal verblijf in Nederland te voorkomen en te bestrijden.”*⁶² Leers is niet geloofwaardig, mede omdat hij in latere debatten vasthoudt aan het idee van de normatieve werking en mede omdat hij amper motiveert hoe de wet gehandhaafd zal worden.

Verwijt van symboolpolitiek en symboolwetgeving

Mede omdat Leers constant in de politieke discussie vast houdt aan het idee van de normatieve werking van strafbaarstelling van illegaal verblijf en dit tevens heel duidelijk verwoordt in zijn brief waarin hij de aanpak van illegaal verblijf presenteert, wordt hem nagenoeg door alle partijen die tegen een strafbaarstelling van illegaal verblijf zijn, symboolpolitiek en symboolwetgeving verweten. In een commissieoverleg op 6 oktober 2011, waarin de partijen reageren op zijn voorgestelde aanpak inzake illegaal verblijf, worden deze verwijten in verschillende bewoordingen gemaakt. De PvdA spreekt over de strafbaarstelling van illegaal verblijf als ‘schijnoplossing’ en ‘symbolische spelletjes’. D66 spreekt over ‘kwalijke symboolwetgeving’, ‘symbolische strafbaarstelling’ en ‘nepbeleid’. De ChristenUnie verwijst naar een brief van de Advies Commissie voor Vreemdelingen Zaken, waarin zij de strafbaarstelling als symboolwetgeving bestempelen. GroenLinks stelt dat het wil ‘handhaven, handhaven en nog eens handhaven’ en bestempelt de strafbaarstelling van illegaal verblijf als ‘onzin’.⁶³ GroenLinks wil hiermee aangeven dat de mogelijkheid tot handhaving een belangrijke voorwaarde is voor wetgeving. Wanneer handhavingsmogelijkheden ontbreken of niet voldoende gemotiveerd zijn, is GroenLinks tegen desbetreffende wetgeving. GroenLinks wil hier niet mee aangeven dat het voorstander is van een sterk gehandhaafd verbod op illegaal verblijf. Zij zijn tegen de strafbaarstelling. Duidelijk is dat over de hele linie worden verwijten gemaakt, allemaal in de trend dat de strafbaarstelling van illegaal verblijf symboolwetgeving zou zijn.

Opmerkelijk zijn een aantal opmerkingen van Leers, waarin hij erkent dat de strafbaarstelling van illegaal verblijf - ten dele - symboolwetgeving is: *“Naar mijn overtuiging is het meer dan een*

⁶¹ TK 2010-2011, 19637, nr. 1435. Pp.: 4.

⁶² Ibid. Pp.: 4.

⁶³ Zie TK 2011-2012, 19637, nr. 1470

signaal en meer dan symboliek. Het is effectief, waarbij ik streef naar proportionaliteit. Het moet een instrument zijn dat evenwichtig is.”⁶⁴ Later in het debat stelt Leers in andere bewoordingen:

*“Het is niet alleen symboolpolitiek. Het is ook het terugdringen van illegaliteit en van de aanzuigende werking van het feit dat het in Nederland niet strafbaar is om illegaal te zijn. Het is dus preventief. Het is ook de effectiviteit die een rol speelt. Je kunt mensen aanpakken omdat ze een overtreding hebben gepleegd. Dat alles maakt dat het kabinet dit instrument proportioneel inzet.”*⁶⁵

Voordoelen van instrumentele bedoelingen

Hoewel Leers toegeeft dat strafbaarstelling van illegaal verblijf -ten dele- als symboolwetgeving bedoeld is, blijft hij stellen dat de strafbaarstelling vooral als instrument gezien moet worden dat effectief is. Ook na het commissieoverleg van 6 oktober 2011 waar hij een stormvloed aan verwijten te verwerken kreeg, doet hij de strafbaarstelling van illegaal verblijf toch als instrument voor.

Al aan het begin van het kabinet Rutte I zegt Leers waarde te hechten aan cijfermatig materiaal, mede om later de effecten van de strafbaarstelling van illegaal verblijf te kunnen meten:

*“Ik heb al gezegd dat ik geen cijfers kan geven over de hoeveelheid uitgeprocedeerde asielzoekers die op straat komt. [...] Dat maakt het lastig. We gaan straks de illegalentelling doen en dan hoop ik beter zicht te krijgen op het geheel, ook in het kader van de effectmeting van de strafbaarstelling.”*⁶⁶

Pas nadat deze illegalentelling is gedaan, heeft Leers zijn aanpak voor illegaal verblijf gepresenteerd. In de desbetreffende brief waarin hij de aanpak presenteert, begint Leers over deze schatting. Niettemin komt in de brief geen enkele keer naar voren wat de relevantie is van de illegalenschatting voor de voorgestelde maatregelen omtrent illegaal verblijf. Hiermee zwakken de instrumentele bedoelingen af.

In eerste instantie laat Leers met een opmerking over de uitvoerende instanties zien, dat hij de strafbaarstelling van illegaal verblijf instrumenteel bedoelt. Op 1 december 2010 stelt hij namelijk:

“In antwoord op de vraag van de heer Schouw kan ik meedelen dat ik een goed beeld wil hebben van wat strafbaarstelling van illegaal verblijf betekent voor de diensten die verantwoordelijk zijn voor de handhaving. Je moet daar immers ook consequent in kunnen

⁶⁴ TK 2011-2012, 19637, nr. 1470. Pp.: 17

⁶⁵ Ibid. Pp.: 23-24

⁶⁶ TK 2010-2011, 29344, nr. 78. Pp. 29

zijn. Denk aan OM en politie. Ik zal dat samen met de minister van Veiligheid en Justitie oppakken en de Kamer daar volgend jaar over informeren.”⁶⁷

Bijna een jaar later op 6 oktober 2011 zwakt zijn instrumentele bedoeling af als hij stelt: *“Het uitgangspunt is dat strafbaarstelling van illegaliteit niet gaat leiden tot een grote toename van nieuwe uitvoerende handelingen en betrokken overheidsdiensten.”⁶⁸*

Hoewel deze uitlatingen impliceren dat de instrumentele kant van de strafbaarstelling van illegaal verblijf vervagen, blijft Leers erbij, nadat hij de vele verwijten van symboolpolitiek en symboolwetgeving heeft aangehoord, dat de strafbaarstelling van illegaal verblijf bedoeld is als instrument: *“Het is noodzakelijk, omdat strafbaarstelling van illegaliteit een instrument is waarvan in de loop van de decennia voor- en tegenstanders voortdurend hebben gepoogd elkaar te overtuigen”* en *“Naar mijn overtuiging is het meer dan een signaal en meer dan symboliek. Het is effectief, waarbij ik streef naar proportionaliteit. Het moet een instrument zijn dat evenwichtig is.”⁶⁹*

Wat betekenen deze uitspraken nu voor de intenties van Leers? De instrumentele bedoelingen die Leers meent te hebben met de strafbaarstelling van illegaal verblijf lijken twijfelachtig. Leers lijkt hier eerder het verwijt van symboolwetgeving te pareren, mede omdat symboolwetgeving een negatieve connotatie heeft in de politiek.

4.3.8 Conclusie: strafbaarstelling van illegaal verblijf ten tijde van het kabinet Rutte I.

In deze paragraaf zijn de resultaten van het tweede deel van dit hoofdstuk samengevat. Het betreft hier de conclusies betreffende de identificatiecriteria en de conclusies betreffende de normatieve werking, het verwijt van symboolpolitiek en de instrumentele bedoelingen die Leers meent te hebben met de strafbaarstelling van illegaal verblijf. Puntsgewijs volgt hier de conclusie:

- Het discrepantiecriterium komt sterk terug in de politieke discussie omtrent strafbaarstelling van illegaal verblijf. Politici hebben niet gemotiveerd hoe de handhaving van de strafbaarstelling van illegaal verblijf gestalte zal krijgen. Daarnaast is er opzettelijk voor gekozen om geen extra capaciteit vrij te maken bij uitvoerende instanties. Dit werd zelfs het uitgangspunt genoemd: strafbaarstelling van illegaal verblijf zal niet leiden tot extra werkzaamheden bij uitvoerende instanties.

- Naast het discrepantiecriterium komt ook het crisiscriterium duidelijk terug in de politieke debatten, zij het in een mildere vorm als Van Klink beschrijft. De politieke voorstanders van de strafbaarstelling van illegaal verblijf zijn van mening dat illegaal verblijf de samenleving en het overheidshandelen ondermijnt en men wil met de strafbaarstelling van illegaal verblijf een anti-

⁶⁷ Handelingen TK 2010-2011, nr. 29. Pp.:19

⁶⁸ TK 2011-2012, 19637, nr. 1470. Pp.: 24

⁶⁹ TK 2011-2012, 19637, nr. 1470. Pp.: 17.

gedooghouding uitstralen. Daarnaast is de wet bedoeld om het vertrouwen van de burger in de overheid te winnen, omdat het zou appelleren aan het rechtsgevoel van de burger. De wet zou in de ogen van de voorstanders logisch, duidelijk en consequent zijn.

- Het criterium van de belangenstrijd is wat de betreft de regeringspartijen en de gedoogpartij aangetoond. Er is sprake van verzoening tussen de twee rechtse partijen VVD en PVV en de centropartij CDA. De strafbaarstelling van illegaal verblijf wordt opgenomen als overtreding en niet als misdrijf, waardoor derden niet voor medeplichtigheid beticht kunnen worden. Daarnaast zal de handhaving van illegaal verblijf zich richten op overlastgevende en criminele illegalen. Maatregelen die deze groep dient te bestrijden bestaan al. De praktijk zal hierdoor waarschijnlijk niet veranderen. Doordat het CDA de praktijk krijgt, worden de belangen van maatschappelijke organisaties en kerkelijke instanties behartigd. De PVV en de VVD krijgen de inhoud, de tekst van de wetgeving, waarin normen vastliggen die toekomen aan het rechtsgevoel van de rechtse autochtone burger.

-Wat betreft het criterium van de politisering is het voornamelijk de PVV die illegaal verblijf heeft gepolitiseerd. Zij treden in debatten op de voorgrond en stellen strafbaarstelling voor als een goede zaak om illegaal verblijf mee te bestrijden. De PVV schildert de linkse partijen af als tegenstander van deze goede zaak.

- Gedurende het kabinet Rutte I meent Leers dat de strafbaarstelling van illegaal verblijf vooral een normatieve werking zou hebben. Zo is de strafbaarstelling bedoeld als afschrikwekkend middel en als signaal. Een signaal voor enerzijds de illegaal: aan hem is de boodschap dat deze hier niet hoort te zijn en niet getolereerd wordt. Anderzijds is de strafbaarstelling van illegaal verblijf een signaal voor de samenleving: de overheid beoogt met de strafbaarstelling van illegaal verblijf een consequent en duidelijk beleid uit te voeren waarmee het vertrouwen van de burger teruggewonnen kan worden.

- Zoals in de periode van 2002-2010 reeds het geval was, worden ten tijde van het kabinet Rutte I verwijten gemaakt van symboolwetgeving en symboolpolitiek. Dit heeft vooral te maken met hoe Leers de strafbaarstelling van illegaal verblijf voorstelt. De normatieve werking krijgt van Leers bij de presentatie van de strafbaarstelling een dominante plaats. Symboolwetgeving wordt in het debat voorgesteld als iets wat negatief is, omdat het niet handhaafbaar zou zijn.

- Ondanks deze verwijten, blijft Leers vasthouden aan het idee dat strafbaarstelling van illegaal verblijf als instrument bedoeld is. Dit doet hij om het verwijt van symboolwetgeving te pareren. Immers, symboolwetgeving kent een negatieve connotatie bij politici en men vindt dat symboolwetgeving vermeden dient te worden. Door deze negatieve connotatie is Leers gedwongen de strafbaarstelling van illegaal verblijf te omschrijven in termen van effectiviteit en instrumentaliteit.

4.4 De uitvoerende instanties over de strafbaarstelling van illegaal verblijf

4.4.1 Inleiding

In deel twee is gebleken dat vanuit de politiek geen extra capaciteit wordt vrijgemaakt bij de uitvoerende instanties voor de strafbaarstelling van illegaal verblijf. Daarnaast blijft Leers volhouden dat de strafbaarstelling van illegaal verblijf instrumenteel bedoeld is. De vraag is hoe de uitvoerende instanties over de strafbaarstelling van illegaal verblijf denken en hoe de strafbaarstelling van illegaal verblijf een bijdrage kan leveren aan de werkzaamheden en doelstellingen van uitvoerende instanties.

Om hier inzicht in te krijgen zijn drie interviews afgenomen bij uitvoerende instanties, te weten de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V), de Vreemdelingenpolitie (VP) van Rotterdam-Rijnmond en een beleidsadviseur Vreemdelingenzaken van de gemeente Rotterdam betreffende de interventieteams. Per interview wordt in de komende paragrafen de belangrijkste bevindingen weergegeven, waarna in de afsluitende paragraaf de belangrijkste conclusies worden getrokken.

4.4.2 De Vreemdelingenpolitie (VP)

De medewerker van de VP beschouwt de strafbaarstelling van illegaal verblijf als een instrument voor rechtse partijen om politieke winst te behalen. Zo stelt de medewerker van de VP: *“ik denk dat het inderdaad een rol heeft gespeeld, voor politiek gewin, de PVV heeft er aardig wat steun mee gewonnen en de VVD is ook lekker rechts en die wil dat ook denk ik wel, denk ik van ja wat schiet je daar mee op, ik vraag me het af...”* (45.20). De medewerker suggereert dat de maatregel niet proportioneel is: *“maar om nou te zeggen dat elke vreemdelingen die hier wordt aangetroffen en die zich niet heeft aangemeld bij de vreemdelingenpolitie, die ook in de cel te stoppen, dat is nog al wat niet?”* (31.08). De medewerker is van mening dat een mogelijke strafbaarstelling van illegaal verblijf niet effectief zal zijn, omdat illegalen hierdoor niet minder Nederland zullen inreizen. In antwoord op een aantal aanvullende vragen die via de e-mail zijn gecorrespondeerd stelt de medewerker: *“Het illegaal verblijf in Nederland heeft volgens mij meer voordelen dan nadelen voor de vreemdeling. Ze willen hier namelijk zijn in verband met betere leefomstandigheden.”*⁷⁰

Een ander terugkerend punt uit het interview is dat de strafbaarstelling van illegaal verblijf de overheid veel geld kan gaan kosten: *“...maar ja een vreemdeling heeft meestal geen geld, hij kan de boete niet betalen, dus dan gaat hij zitten, en dan moet hij 2 dagen in detentie en daarna in vreemdelingenbewaring of zo en dat soort dingen, dat kost de Nederlandse overheid gigantisch veel geld.”* (36.30). In andere bewoordingen herhaalt de medewerker op een ander moment in het interview: *“...ik moet nog maar zien hoe dat uit gaat pakken, want volgens mij als je het allemaal gaat*

⁷⁰ E-mail correspondentie met medewerking VP: 24 augustus 2012

doorberekenen, kost het meer geld dan dat het oplevert” (49.00). De wetuitvoerders als de VP zitten niet op één lijn met de wetmakers uit de Tweede Kamer: “ Kennelijk geloven ze het in Den Haag wel dat het een afschrikwerend middel is, ik denk het niet[...] ik weet het niet, ik zie het zelf niet zo, zij kennelijk wel” (45.20) en “maar goed ik heb de wijsheid niet in pacht en zij hebben heel veel beleidsmakers en dat soort dingen achter zich staan dus ik weet niet” (46.10). De medewerker betwijfelt de afschrikwekkende werking omdat de sanctie die op strafbaarstelling van illegaal verblijf staat niet afschrikwekkend is. En daarnaast is volgens de medewerker geen sprake van een extra toevoeging van straf met een eventuele implementering van de strafbaarstelling van illegaal verblijf. Zo stelt hij: “Wanneer een illegaal staande gehouden en in bewaring gesteld wordt, zal hij of zij toch al in detentie geplaatst worden. Dus wat is het netto verschil?” ⁷¹

Uit het interview blijkt dat de medewerker niet zit te wachten op een strafbaarstelling van illegaal verblijf, maar dat de VP, mocht de wet er komen, deze wel dienen uit te voeren. Het volgende wordt erover gezegd: “Dat is het rottige wat je zelf vind als mens, en anders omgaan met werk, je moet ook de wet uitvoeren, het zal zien hoe dat zich uitwerkt...” (36.05), en “maar goed dat is mijn persoonlijke mening, ik kan niet zeggen wanneer het strafbaar gesteld wordt, nou dan gaan we niets meer doen” (36.35)

4.4.3 De Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V)

Uit het interview met DT&V komt duidelijk naar voren dat zij niet veel willen loslaten over de strafbaarstelling van illegaal verblijf. Ook het bestuur heeft hierover geen standpunt ingenomen, of deze is niet duidelijk. Dit kan erop wijzen dat de strafbaarstelling van illegaal verblijf bij DT&V een gevoelig punt is. De medewerkster van DT&V stelt dat tot op heden het slechts gaat om een wetgevingsprocedure, de daadwerkelijke wet is nog niet doorgevoerd waardoor zij het daarom niet nodig acht, een standpunt hierover in te nemen.

De medewerkster stelt wel dat voor een nog effectievere uitzetting, de zelf opgezette terugkeerprojecten meer aangesproken en uitgebreid dienen te worden. In verschillende herkomstlanden heeft DT&V projecten opgezet om voor de uit te zetten vreemdeling in land van herkomst een duurzaam perspectief te bieden. Dit kan erop wijzen dat de werkzaamheid van het huidige Vreemdelingenbeleid, alsmede de werking van de strafbaarstelling van illegaal verblijf wordt betwijfeld. Een perspectief bieden in het land van herkomst wordt blijkbaar belangrijker bevonden door DT&V dan het afschrikken van illegale vreemdelingen via normatieve werking die van de strafbaarstelling van illegaal verblijf uit zou gaan.

⁷¹ *ibid.*

4.4.4 Beleidsadviseur Vreemdelingenzaken van de gemeente Rotterdam

De beleidsadviseur is van mening dat de strafbaarstelling van illegaal verblijf nauwelijks iets zal veranderen aan het werk van de interventieteams. Interventieteams krijgen met illegale vreemdelingen te maken doordat zij er tegen aan lopen. Zij gaan er niet gericht naar op zoek. De illegaal en interventieteams komen elkaar alleen tegen op ‘overlastmomenten’. Wanneer bij huisbezoeken personen hun identiteitspapieren niet kunnen tonen, wordt deze persoon overgedragen aan de Vreemdelingenpolitie. Deze doet zelf het identiteitsonderzoek. Dit is de enige taak die de interventieteams hebben als het gaat om het aantreffen van mogelijke illegalen. Zij hebben verder geen zicht op wat er daarna met de illegale vreemdeling gebeurt.

De beleidsadviseur vindt dat de problematiek rond illegaal verblijf wordt overdreven. Volgens hem zou de overlast van illegalen in Rotterdam erg mee vallen. Het zou een mythe zijn om te denken dat Rotterdam veiliger wordt als alle overlastgevende illegalen weg zijn uit Rotterdam.

De beleidsadviseur is uiterst sceptisch over de strafbaarstelling van illegaal verblijf. Het lost het probleem van illegaal verblijf niet op. Verschillende redenen worden door de beleidsadviseur aangedragen. Zo zou het uitvoeren van een strafbaarstelling van illegaal verblijf veel extra geld en capaciteit kosten. Het zou geen effect hebben omdat een strafbaarstelling van illegaal verblijf niet in directe relatie staat met het daadwerkelijke vertrek van illegalen. Het biedt geen garantie op terugkeer. Geen enkele uitvoeringsinstantie zou er het nut van inzien, aldus de beleidsadviseur.

De strafbaarstelling van illegaal verblijf wordt gezien als een politiek ‘item’. Het is vooral een rechtse politieke aangelegenheid waarmee bij de achterban ‘gescoord’ kan worden. De beleidsadviseur staat er van te kijken dat Leers voor de strafbaarstelling van illegaal verblijf pleit. Volgens hem handelt Leers naar een deal die gesloten is. Hierdoor is hij gedwongen de in het regeerakkoord vastgelegde maatregelen uit te voeren. Leers zou volgens de beleidsadviseur niet handelen naar de principes van het CDA.

De strafbaarstelling van illegaal verblijf wordt door de beleidsadviseur gezien als symboolwetgeving. De overheid wil ermee aangeven, dat zij degenen zijn, die bepalen wie er in Nederland mag zijn. Het zou de daadkracht van de staat aan kunnen tonen. Verder kant snapt de beleidsadviseur het signaal naar de illegaal niet. Zij weten namelijk goed dat ze hier niet mogen zijn. Daarnaast is de huidige Vreemdelingenwet duidelijk genoeg over de norm. Dus wat wil de strafbaarstelling nog normeren, vraagt de beleidsadviseur zich af.

Opvallend is dat de beleidsadviseur van mening is dat illegalen een economische bijdrage leveren in Nederland. Dit is opvallend, omdat dit in de politieke discussie geen enkele keer naar voren komt en de economische meerwaarde van illegalen hier voor het eerst wordt aangegeven. De aanwezigheid van illegalen maar bijvoorbeeld ook Poolse arbeiders, maken het mogelijk om tegen redelijke prijzen Chinees te eten en het zou de prijs van bijvoorbeeld komkommers betaalbaar houden,

aldus de beleidsadviseur. De geïnterviewde is van mening dat de politiek met stoere taal slechts één kant van het verhaal belicht, over de economische waarde wordt niet gesproken.

De beleidsadviseur draagt verschillende ideeën aan om het probleem van illegaliteit aan te pakken. Zo zou eerst gekeken moeten worden naar kwetsbare groepen als alleenstaande moeders en kinderen. De beleidsadviseur is voorstander van een kinderpardon. Verder ziet de beleidsadviseur een betere samenwerking tussen nationale overheden als effectief middel om terugkeer te vergemakkelijken. Uit ervaringen van de Rotterdamse praktijk blijkt ook dat kleinschalige opvang effectiever is dan opvang in bijvoorbeeld een asielzoekerscentrum. Kleinschalige opvang op lokaal niveau kan de illegaal een vertrouwd gevoel geven omdat hij de omgeving kent. De beleidsadviseur geeft aan dat dit beter kan helpen de illegaal te bewegen mee te werken aan terugkeer. Ook het bieden van perspectief voor werk in het thuisland kan een prikkel zijn om terugkeer te stimuleren. Hij wijst hierbij op een terugkeerproject van de Pauluskerk dat zij in Georgië in uitvoering brengen. De beleidsadviseur zou absoluut niet kiezen voor een maatregel als de strafbaarstelling van illegaal verblijf.

4.4.5 Conclusie ⁷²

Uit de interviews blijkt duidelijk dat er een verschil van inzicht bestaat tussen de uitvoerende instanties en de overheid. Daar waar de landelijke overheid en politici de strafbaarstelling willen implementeren, blijken uitvoerende instanties sceptisch te zijn over de strafbaarstelling. Al met al kan het volgende geconcludeerd worden:

- Er bestaat vanuit de uitvoerende instanties geen behoefte aan een strafbaarstelling van illegaal verblijf. De plannen hiertoe die landelijk worden besproken zijn niet aangejaagd door de uitvoerende instanties.

- Een eventuele strafbaarstelling van illegaal verblijf zou vrijwel niets veranderen aan de praktijk van uitvoerende instanties. De werkzaamheden van zowel de Vreemdelingenpolitie als de interventieteams zullen waarschijnlijk niet veranderen. Dit betekent dat de instrumentaliteit van de strafbaarstelling van illegaal verblijf twijfelachtig is.

- Uitvoerende instanties zien de meerwaarde van de strafbaarstelling niet in, omdat deze in hun ogen niet zal leiden tot minder instroom en niet zal leiden tot meer uistroom. Daarnaast zou de strafbaarstelling van illegaal verblijf extra kosten en capaciteit met zich meebrengen.

- De uitvoerende instanties zien de strafbaarstelling van illegaal verblijf als politiek rechtse aangelegenheid waarmee getracht wordt 'te scoren'.

⁷² Omdat vanuit DT&V weinig respons kwam omtrent de strafbaarstelling van illegaal verblijf, zijn deze conclusies voornamelijk getrokken uit de interviews met de Vreemdelingenpolitie en de beleidsadviseur Vreemdelingenzaken van de gemeente Rotterdam.

- Ook wordt de strafbaarstelling van illegaal verblijf gezien als symboolwetgeving. De staat zou er haar daadkracht mee willen uitstralen. De werking van het symbool voor de illegaal wordt betwijfeld: de illegaal weet dat hij hier niet mag zijn en zal zich niet laten afschrikken door een strafbaarstelling, mede omdat de redenen om zich in Nederland op te houden, zwaarder wegen dan een eventuele straf. Daarnaast is de norm en het signaal in de vreemdelingenwet reeds vastgelegd.

- Maatregelen voor een effectieve aanpak voor illegaal verblijf moeten primair gericht zijn op de terugkeer van illegalen. Maatregelen die vanuit uitvoerende instanties voorgesteld worden zijn het inzetten op meer samenwerking tussen landelijke overheden en op het bieden van perspectief in het herkomstland door terugkeerprojecten te intensiveren. De beleidsadviseur Vreemdelingenzaken is ook voorstander voor lokale opvang. Het idee is dat wanneer de illegale vreemdeling, opgevangen wordt in een vertrouwde omgeving, hij eerder overgehaald kan worden om aan zijn terugkeer mee te werken.

5. Conclusie

In dit hoofdstuk worden de subvragen afzonderlijk beantwoord waarna de probleemstelling van een antwoord wordt voorzien. Ook andere conclusies uit de analyse zullen hier een plaats krijgen.

5.1 Antwoord subvraag 1

De eerste subvraag luidt als volgt: Welke politieke partijen zijn de voorstanders van de strafbaarstelling van illegaal verblijf en zijn er in de periode voor de totstandkoming van het kabinet Rutte I, aanwijzingen voor symboolwetgeving te ontdekken in de politieke discussie omtrent strafbaarstelling van illegaal verblijf?

Uit de resultaten blijkt dat de strafbaarstelling van illegaal verblijf vooral draagvlak geniet van rechtse politieke partijen als de VVD, de PVV en de voormalige LPF. Het plan om illegaal verblijf strafbaar te stellen is tot tweemaal toe in een regeerakkoord opgenomen, in het regeerakkoord van Balkenende I (CDA, VVD en LPF) en in het regeerakkoord van Rutte I (CDA en VVD (en PVV)). Ook de moties waarin de regering verzocht werd over te gaan tot strafbaarstelling van illegaal verblijf, komen van leden van de PVV en VVD.

In de politieke discussie omtrent strafbaarstelling van illegaal verblijf bevindt het CDA zich in een moeilijke positie. Er zijn aanwijzingen dat de partij over het algemeen tegen een strafbaarstelling van illegaal verblijf is. Omdat zij deel heeft uitgemaakt van verschillende regeringen waarbij de rechtse partijen aan een meerderheid werd geholpen, zoals het geval was in Balkenende I en Rutte I, was zij gedwongen om in het debat voor de strafbaarstelling van illegaal verblijf te pleiten. Zo stelt het CDA dat het staat voor de handtekening die het onder het regeerakkoord heeft gezet.⁷³

In het politieke debat van de afgelopen tien jaren worden verschillende argumenten aangedragen tegen de strafbaarstelling van illegaal verblijf. Argumenten die zijn aangevoerd zijn het recht op een menswaardig bestaan van illegalen, het reeds bestaan van indirecte strafbaarstelling via de ongewenstverklaring en de overtreding van het inreisverbod, ineffectiviteit ten aanzien van doelstelling, beeldvorming over illegalen en de niet-handhaafbaarheid van de strafbaarstelling van illegaal verblijf. Vooral het argument van de niet-handhaafbaarheid is een aanwijzing dat de strafbaarstelling van illegaal verblijf als symboolwetgeving aangemerkt kan worden.

De niet-handhaafbaarheid van wetgeving is een centraal kenmerk van symboolwetgeving (Gusfield, 1963, Aalders, 1984, Aubert, 1950 et al.). Het effect van symboolwetgeving dient niet gezocht te worden in de handhaving ervan. Daarmee kan geconcludeerd worden dat er in het debat

⁷³ O.a. TK 2011-2012, 19637, nr. 1470. Pp : 9

vanaf 2002 tot aan 2010 aanwijzingen zijn, die erop duiden dat een eventuele strafbaarstelling van illegaal verblijf symboolwetgeving is. Het feit dat tegenstanders vinden dat een strafbaarstelling van illegaal verblijf niet handhaafbaar zou zijn, is een aanwijzing dat de strafbaarstelling van illegaal verblijf aangemerkt kan worden als symboolwetgeving. Vooral de brief van Donner van maart 2005 waarin hij de voor- en (vooral de) nadelen van een eventuele strafbaarstelling van illegaal verblijf schetst, is bepalend geweest voor de houding van de tegenstanders wat betreft het argument van de niet-handhaafbaarheid. Donner suggereert hierin dat het wat betreft een strafbaarstelling van illegaal verblijf ‘niet voldoende zeker is dat deze serieus in de praktijk worden gebracht’ en dat geen sprake kan zijn van ‘een in de praktijk eenvoudig te hanteren en efficiënte standaardmatige sanctionering van illegaal verblijf’.⁷⁴ Handhaving is wat betreft de strafbaarstelling van illegaal verblijf niet mogelijk omdat, zoals Donner in de brief ook suggereert, de strafbaarstelling van illegaal verblijf om symbolische redenen wordt omarmd.

5.2 Antwoord subvraag 2

De tweede subvraag luidt: Aan welke identificatiecriteria voor symboolwetgeving wordt er in het wetgevingsproces onder kabinet Rutte I inzake de strafbaarstelling van illegaal verblijf voldaan?

In het wetgevingsproces onder kabinet Rutte I zijn aan drie criteria voldaan: het discrepantiecriterium, het crisiscriterium en het criterium van de belangenstrijd.

Wat betreft het discrepantiecriterium hebben politici niet gemotiveerd hoe de handhaving van de strafbaarstelling van illegaal verblijf gestalte zal krijgen. Daarnaast is er opzettelijk voor gekozen om geen extra capaciteit vrij te maken bij uitvoerende instanties. Dit werd zelfs het uitgangspunt genoemd: strafbaarstelling van illegaal verblijf zal niet leiden tot extra werkzaamheden bij uitvoerende instanties. Het is dus niet zo dat de handhaving van illegaal verblijf onmogelijk is. Deze uitlatingen wijzen erop dat politici ervoor kiezen de strafbaarstelling van illegaal verblijf niet of in mindere mate te handhaven.

Ook het crisiscriterium komt duidelijk terug in de politieke debatten. De politieke voorstanders van de strafbaarstelling van illegaal verblijf zijn van mening dat illegaal verblijf de samenleving en het overheidshandelen ondermijnd en men wil met de strafbaarstelling van illegaal verblijf een anti-gedooghouding uitstralen. Daarnaast is de wet bedoeld om het vertrouwen van de burger in de overheid te winnen, omdat het zou appelleren aan het rechtsgevoel van de (rechtse) burger. De wet zou in de ogen van de voorstanders logisch, duidelijk en consequent zijn.

Het criterium van de belangenstrijd is ook aangetoond. De belangenstrijd tussen de rechtse partijen VVD en PVV en de centrumpartij CDA is gedoofd doordat er vanuit VVD en de PVV

⁷⁴ TK 2004-2005, 29537, nr. 23 Pp.: 3-4

verzoenende toerijkingen zijn gedaan richting het CDA. Zij moesten wel om het CDA mee te krijgen in een kabinet waarbij met steun van gedoogpartij PVV een meerderheid behaald kon worden. De verzoening is gelegen in het feit dat de strafbaarstelling van illegaal verblijf opgenomen wordt als overtreding en niet als misdrijf, waardoor derden niet voor medeplichtigheid beticht kunnen worden. Dit was een wens van het CDA omdat daarmee het belang van maatschappelijke en kerkelijke instanties werd gewaarborgd. Daarnaast ligt de verzoening in de belofte dat de handhaving van illegaal verblijf zich zal richten op overlastgevende en criminele illegalen. Maatregelen die deze groep dient te bestrijden bestaan al. Het CDA krijgt de praktijk 'krijgt' die met de komst van een strafbaarstelling van illegaal verblijf, waarschijnlijk niet zal veranderen. De VVD en de PVV krijgen de inhoud van de strafbaarstelling van illegaal waarin normen besloten liggen die toekomen aan het rechtsgevoel van de rechtse autochtone burger.

5.3 Antwoord subvraag 3

Subvraag drie luidt als volgt: Welke bijdrage kan een eventuele strafbaarstelling van illegaal verblijf leveren aan de praktijk van uitvoerende instanties?

Uit de interviews blijkt duidelijk dat er een verschil van inzicht bestaat tussen de uitvoerende instanties en de overheid wat betreft de strafbaarstelling van illegaal verblijf. Uitvoerende instanties blijken sceptisch te zijn over de strafbaarstelling van illegaal verblijf. Vanuit de uitvoerende instanties bestaat geen behoefte aan een strafbaarstelling van illegaal verblijf en zij hebben de overheid daartoe niet aangespoord. De uitvoeringsinstanties spreken met uitzondering van DT&V, die zich zeer terughoudend opstelt in het doen van uitspraken over de strafbaarstelling van illegaal verblijf, vrijuit over waarom zij tegen een strafbaarstelling van illegaal verblijf zijn.

Een eventuele strafbaarstelling van illegaal verblijf zou vrijwel niets veranderen aan de praktijk van uitvoerende instanties. De werkzaamheden van zowel de Vreemdelingenpolitie als de interventieteams van de gemeente Rotterdam zullen waarschijnlijk niet veranderen. De meerwaarde van de strafbaarstelling van illegaal verblijf wordt niet ingezien. De professionals zien niet in hoe de strafbaarstelling van illegaal verblijf materiële problemen kan oplossen. Een strafbaarstelling zou niet leiden tot minder instroom van illegalen en zal ook niet leiden tot meer uitzetting van illegalen. Ook zijn de uitvoerende instanties van mening dat de strafbaarstelling van illegaal verblijf extra kosten en capaciteit met zich mee kan brengen.

De strafbaarstelling van illegaal verblijf wordt eerder begrepen als een rechtspolitieke aangelegenheid om de achterban tevreden te stellen. De regering zou met de strafbaarstelling haar daadkracht willen uitstralen. De werking van het symbool voor de illegale vreemdeling wordt betwijfeld omdat hij weet dat hij hier niet mag zijn. Hij zal zich niet laten afschrikken door een strafbaarstelling, mede omdat de redenen om zich in Nederland op te houden, zwaarder wegen dan een

eventuele straf. Daarnaast is de norm in de Vreemdelingenwet reeds vastgelegd. Illegale vreemdelingen kunnen al ter fine van uitzetting in Vreemdelingenbewaring worden gesteld.

Kortom, uitvoerende instanties zien geen meerwaarde in de strafbaarstelling van illegaal verblijf voor de praktijk van de uitvoerende instanties.

5.4 Conclusie: antwoord op probleemstelling

De probleemstelling van dit onderzoek luidt: Welke kenmerken van symboolwetgeving zijn in het wetgevingsproces betreffende de strafbaarstelling van illegaal verblijf aanwezig? Reeds is uiteengezet dat de plaats waar de eventuele aanwezigheid van het symbolisch karakter van de strafbaarstelling van illegaal verblijf gevonden kan worden, de periode voorafgaand aan de wet is, namelijk het wetgevingsproces. Dat de wet er nog niet is, is voor het beantwoorden van de probleemstelling daarom niet relevant.

Om een overzichtelijk antwoord te kunnen geven op de probleemstelling wordt eerst een aantal kenmerken uit de verschillende theoretische inzichten betreffende symboolwetgeving uiteengezet, waarbij per kenmerk wordt geconcludeerd op welke wijze deze in het wetgevingsproces inzake de strafbaarstelling van illegaal verblijf, terugkomen.

De handhaving

Het eerste overeenkomstige kenmerk uit de theorie is dat het effect van de symboolwetgeving niet afhankelijk is van de handhaving ervan. Dit kenmerk, dat reeds bij de grondlegger van de symboolwettheorie werd opgemerkt (Gusfield, 1963), blijft in andere werken van bijvoorbeeld Aubert (1950), Aalders (1984) en Van Klink (1998) terugkomen. Deze auteurs bestempelen een wet als symboolwetgeving als de sanctiemaatregelen en handhavingsmaatregelen gebrekkig zijn omschreven, waardoor er vanuit gegaan kan worden dat er in de praktijk waarschijnlijk geen sprake zal zijn van handhaving.

In het wetgevingsproces blijkt dat handhavingsmaatregelen niet geëxpliciteerd zijn. Toetsing van het wetgevingsproces aan het discrepantie criterium wijst dit uit. Het is niet duidelijk hoe politici de handhaving van de strafbaarstelling van illegaal verblijf gestalte geven. Omdat Leers stelt dat de strafbaarstelling van illegaal verblijf niet zal leiden tot extra werkzaamheden bij uitvoerende instanties, kan de praktische handhaving van de voorgenomen wet betwijfeld worden. Hiermee is aannemelijk gemaakt dat de strafbaarstelling van illegaal verblijf niet afhankelijk is van de handhaving ervan. Het eerste en meest doorslaggevende kenmerk van symboolwetgeving is hiermee aanwezig bij de strafbaarstelling van illegaal verblijf.

Uitstralen en bevestigen van normen

Een ander overeenkomstig kenmerk is dat symboolwetgeving gepaard gaat met het uitstralen of vastleggen van bepaalde normen. De bevestiging van deze norm vindt plaats op het moment dat de wet uitgevaardigd wordt. Vooral Gusfield (1967 & 1968) geeft aan, dat de uitvaardiging van symboolwetgeving die beoogt een norm te bevestigen, een doel op zich is. Dit doel wordt behaald als de wet daadwerkelijk uitgevaardigd is.

In het wetgevingsproces is altijd ontkend dat de strafbaarstelling van illegaal verblijf een doel op zich is. Anderzijds wordt door Leers de normatieve werking die van de strafbaarstelling van illegaal verblijf uit zou gaan, als kernpunt omschreven. Verschillende bewoordingen worden gebruikt om dat aan te geven zoals de afschrikwekkende werking, een prikkel voor duidelijkheid, de normatieve werking en signaalfunctie. Vooral de term signaalfunctie wordt in het wetgevingsproces veelvuldig gebruikt om het doel achter strafbaarstelling van illegaal verblijf te duiden. Omdat de normatieve werking centraal wordt gesteld, ligt het -in het verlengde van de theorie- voor de hand dat de strafbaarstelling van illegaal verblijf wel een doel op zich. Bij het aannemen van de wet zal de normatieve werking bevestigd worden.

De vraag is nu voor wie deze norm, in de vorm van een signaal bedoeld is? In het wetgevingsproces vinden wij hier twee aanwijzingen voor. Het signaal dat uitgaat van de strafbaarstelling van illegaal verblijf is bedoeld voor de illegale vreemdeling zelf. Aan de illegale vreemdeling zou hiermee nog duidelijker worden gemaakt dat illegaal verblijf niet gewenst is en niet getolereerd wordt en dat hij zijn verantwoordelijkheid dient te nemen om te vertrekken. De strafbaarstelling van illegaal verblijf zou er dus op gericht zijn om het illegaal verblijf onaantrekkelijk te maken. Uitvoeringsinstanties betwijfelen dit signaal aan de illegaal. Volgens hen weet de illegaal heel goed dat hij hier niet mag zijn. Daarnaast is dit signaal volgens hen reeds in de Vreemdelingenwet vastgelegd. Ook wordt aangedragen dat dit signaal in de praktijk niet zal werken omdat de redenen voor de illegaal om hier in Nederland te zijn, zwaarder wegen dan een eventuele straf.

De tweede aanwijzing die uit het wetgevingsproces naar voren komt is dat het signaal dat uitgaat van de strafbaarstelling van illegaal verblijf, bedoeld is voor de samenleving. Er wordt gesteld dat de samenleving behoefte heeft aan duidelijkheid en consequentie en met de strafbaarstelling van illegaal verblijf zou dit worden nagestreefd. Met de strafbaarstelling van illegaal verblijf zou geappelleerd worden aan het rechtsgevoel van waarschijnlijk vooral de rechtse de burger.

Geconcludeerd kan worden dat wat betreft het kenmerk van het uitstralen en bevestigen van normen, deze wat betreft de strafbaarstelling van illegaal verblijf aanwezig is. Deze is volgens de voorstanders ervan gericht op zowel de illegale vreemdeling zelf als de samenleving.

De symbolische functie.

Dit kenmerk gaat in vergelijking met het vorige kenmerk, meer over de inhoud van de norm. Hierbij wordt aangesloten bij de drie typen symbolische functies die in de literatuur worden onderscheiden. Er wordt onderscheid gemaakt in drie typen symbolische functie die elk leidt tot een type symboolwetgeving.

De eerste symbolische functie is de bevestiging van sociale waarden van een maatschappelijke groep. De wet die hieruit voortvloeit is *status politics* of statuswetgeving. In eerste instantie lijkt de discussie omtrent strafbaarstelling van illegaal verblijf om deze symbolische functie te gaan omdat draagvlak voor deze strafbaarstelling vooral uit rechtse politieke partijen komt. Linkse partijen zijn altijd tegen een strafbaarstelling geweest. Dit maakt de gedachte aannemelijk dat er een strijd gaande is tussen cultureel conservatieven en cultureel progressieven. Cultureel conservatieve opvattingen die voornamelijk van rechtse politieke partijen afkomstig zijn, menen dat afwijkingen van traditionele waarden en normen niet aanvaardbaar zijn. Zij wijzen afwijkende levensstijlen af. Illegaal verblijf wordt door deze partijen als afwijkend gezien. Cultureel progressieve opvattingen die voornamelijk afkomstig zijn uit linkse politieke partijen, aanvaarden veel eerder afwijkende levensstijlen (Houtman, 2000). Dit zou kunnen verklaren waarom linkse partijen tegen een strafbaarstelling van illegaal verblijf zijn. Het zou in dit verband betekenen dat de strafbaarstelling van illegaal verblijf cultureel conservatieve normen en waarden zou uitdragen.

Uit de lezing van de parlementaire documenten zijn hiervoor geen duidelijke aanwijzingen gevonden. Dit komt mede doordat linkse partijen het eens zijn met rechtse partijen, om de problematiek omtrent illegaal verblijf intensiever en harder aan te pakken. Zij zijn het alleen oneens over de maatregel die wordt ingezet, namelijk 'strafbaarstelling'. Zij zien liever dat huidige maatregelen als de ongewenstverklaring worden geïntensiveerd. Daarnaast blijkt het humanitaire recht van illegalen op een menswaardig bestaan als argument tegen strafbaarstelling op de achtergrond verdwenen te zijn. Dit is een indicatie dat het in de discussie omtrent strafbaarstelling van illegaal verblijf niet gaat om het al dan niet aanvaarden van afwijkende levensstijlen.

De symbolische functie 'het beslechten van conflicten' is in het wetgevingsproces aanwezig. De VVD en de PVV zijn de voorstanders van de strafbaarstelling van illegaal verblijf, maar zijn qua zetelgrootte niet in staat om meerderheidsbesluiten te nemen. Met het CDA hebben zij deze meerderheid wel. Tijdens de totstandkoming van kabinet Rutte I zijn wat betreft de strafbaarstelling van illegaal verblijf toezeggingen gedaan richting het CDA in ruil voor deelname in de regering. Het CDA was tegen een strafbaarstelling van illegaal verblijf, voornamelijk omdat zij niet overtuigd was van de praktische handhaafbaarheid ervan. Het CDA kreeg van de VVD en de PVV de 'praktijk', omdat afgesproken is de handhaving van illegaal verblijf vooral te richten op criminele en illegale vreemdelingen, een groep die reeds door bestaande maatregelen aangepakt kunnen worden. Of zoals Leers zelf stelt: "*De inzet is met name aan te sluiten bij de strijd tegen criminele en overlast gevende*

illegalen, die reeds door de Vreemdelingenpolitie zijn geprioriteerd in het kader van de Aanpak van illegaal verblijf.⁷⁵ De praktijk zal waarschijnlijk door de komst van de strafbaarstelling van illegaal verblijf niet veranderen.

De tweede toezegging is gelegen in het feit dat afgesproken is dat de strafbaarstelling van illegaal verblijf uitgewerkt zal worden als een overtreding en niet als misdrijf. De VVD en PVV hebben geen moeite met de strafbaarstelling van illegaal verblijf als misdrijf, zo blijkt ook uit hun eerder ingediende moties waarin zij hebben verzocht illegaal verblijf strafbaar te stellen en aan te merken als misdrijf. Het gevolg hiervan zou kunnen zijn, dat derden die de illegale vreemdelingen om humanitaire redenen helpen, ook strafbaar kunnen zijn. Immers, medeplichtigheid aan een misdrijf is strafbaar volgens artikel 48 Sr. Het was de wens van regeringspartner CDA om deze 'derden' uit te sluiten van eventuele vervolging op basis van medeplichtigheid aan het delict illegaal verblijf. Dit conflict werd beslecht door het delict illegaal verblijf uit te werken als overtreding.

Hoewel het CDA tegen een strafbaarstelling van illegaal verblijf was en de PVV en VVD voorstanders, hebben zij dit conflict toch weten te beslechten door de strafbaarstelling van illegaal verblijf op twee punten te verzachten waardoor het voor het CDA 'draaglijk' werd om in de regering deel te nemen. De strafbaarstelling van illegaal verblijf is derhalve een compromis waarbij enerzijds de normen die vastliggen in de tekst van de wet, toekomt aan de achterban van de PVV en de VVD, die voor een substantieel deel bestaan uit rechtse autochtone burgers. Anderzijds wordt met het beperkte handhavingssysteem de belangen van onder andere maatschappelijke en kerkelijke instanties gewaarborgd, omdat de praktijk waarschijnlijk onveranderd blijft. Het CDA krijgt de praktijk en de VVD en PVV krijgt de inhoud. De strafbaarstelling van illegaal verblijf vertoont derhalve kenmerken van een compromiswetgeving.

Daarnaast kan de symbolische functie van de strafbaarstelling van illegaal verblijf gevonden worden in het aantonen van de daadkracht van de staat. Uit de lezing van de parlementaire documenten zijn hier duidelijk aanwijzingen voor gevonden. Zo wordt gesteld dat de huidige situatie zonder een strafbaarstelling van illegaal verblijf, ondermijnend is voor de samenleving. De aanwezigheid van illegalen zou de geloofwaardigheid van het asiel- en migrantenaanpak ondermijnen.

In het debat van de strafbaarstelling van illegaal verblijf wordt vooral door de PVV gesuggereerd dat in de huidige praktijk sprake is van het gedogen van illegalen. Het niet strafbaar stellen van illegaal verblijf wordt in politieke debatten gelijkgesteld met het gedogen van illegaal verblijf. Met de strafbaarstelling van illegaal verblijf zou daar een einde aan komen. De rijksoverheid communiceert via persberichten naar haar burgers toe door te stellen dat het plan om illegaal verblijf strafbaar te stellen, betekent dat er een einde wordt gemaakt aan het gedogen van illegaliteit.

Gedogen wordt de laatste decennia veelvuldig in verband gebracht met het gebrek aan daadkracht van de staat (Houtman & Mascini, 2007 & 2011). Tegenstanders van gedogen schilderen

⁷⁵ TK 2011-2012, 19637, nr. 1470. Pp.: 24

de gedooghouding van de overheid af als gemakzucht en gebrek aan daadkracht; de overheid zou er haar eigen gezag mee aantasten omdat burgers het signaal wordt afgegeven dat het geoorloofd is regels te overtreden (Houtman & Mascini, 2011: 1).

Kortom, de strafbaarstelling van illegaal verblijf wordt zowel door politici in het politieke debat als door de rijksoverheid gepresenteerd als een mijlpaal voor de beëindiging van de gedooghouding van de overheid ten aanzien van illegalen. Hiermee tracht de overheid haar daadkracht aan te tonen.

De type wet die uit deze symbolische functie voort vloeit is de illusiewetgeving. Deze heeft tot doel het vertrouwen van de burger in de overheid terug te winnen. De strafbaarstelling van illegaal verblijf wordt voorgesteld als een logische, duidelijke en consequente maatregelen die het vertrouwen van de burger in de overheid terug kunnen winnen. De samenleving heeft namelijk behoefte aan deze duidelijkheid, zo wordt gesteld. Met de strafbaarstelling van illegaal verblijf zou ook geappelleerd worden aan het rechtsgevoel van de burger. Dit, tezamen met de poging van de staat om haar daadkracht aan te tonen, maakt dat de strafbaarstelling van illegaal ook de kenmerken bezit van illusiewetgeving.

5.5 *Emic*-definitie versus *etic*-definitie

Uit de studie blijkt dat politici op de hoogte zijn van de term symboolwetgeving. Zij noemen deze term veelvuldig in de discussie omtrent strafbaarstelling van illegaal verblijf. Politici gebruiken de term symboolwetgeving niet zoals de wetenschap deze bedoeld heeft. De *etic*-definitie van symboolwetgeving kan omschreven worden als een wet die voornamelijk bedoeld is om een norm te bevestigen of uit te dragen en die voor het effect daarvan, niet afhankelijk is van de handhaving ervan.

Na deze studie kan de *emic*-definitie, zoals deze door politici gebruikt wordt omschreven worden als een wet die niet handhaafbaar is en om deze reden niet nastrevenswaardig is. Symboolwetgeving heeft in de *emic*-definitie een negatieve connotatie en het wordt gebruikt als verwijt.

Er zijn twee verschillen wat betreft de *emic*- en *etic*-definitie. Op de eerste plaats menen politici dat de strafbaarstelling van illegaal verblijf niet handhaafbaar is, terwijl de *etic*-definitie erop wijst dat symboolwetgeving eventueel wel te handhaven is, maar dat de wetmakers hier niet voor kiezen. De wet uit 1919 die voorzag in het verbod op productie, distributie en consumptie van alcohol, zoals in de casus van Gusfield (1964) het geval was, is op zich handhaafbaar, maar het uitbannen van alcohol was het doel niet. Het doel was veeleer om normen van een groep boven die van een andere groep te stellen, en daar was handhaving van het alcoholverbod niet nodig. De aanname van de wet was daarvoor voldoende. Dit is een fundamentele denkfout die de tegenstanders van de strafbaarstelling van illegaal verblijf maken. Zij verwijten de rechtse partijen aan symboolwetgeving te

doen, omdat de strafbaarstelling niet handhaafbaar zou zijn. De strafbaarstelling van illegaal verblijf is op zich wel handhaafbaar, maar zij willen deze niet handhaven. Het doel is immers, zoals Leers meermalen heeft gesteld, de normatieve werking. Dit doel wordt bereikt wanneer de wet aangenomen wordt. Tot op heden heeft men dit doel niet bereikt.

Het tweede verschil is dat de term symboolwetgeving bij politici een negatieve connotatie heeft en als verwijt wordt gebruikt. De negatieve connotatie komt waarschijnlijk doordat binnen de rechtssociologie een kritische houding wordt aangenomen tegenover symboolwetgeving (Van Klink, 1998: 5). Deze kritische houding voort uit de dominantie van de instrumentele benadering van wetgeving die de politiek van de juridische wetenschap in grote mate heeft overgenomen. Het gevolg is dat symboolwetgeving wordt gebruikt als verwijt. Dat wat in de ogen van politici op symboolwetgeving lijkt, dient vermeden te worden omdat het als kwalijk wordt gezien. Zo ook volgens de tegenstanders van de strafbaarstelling van illegaal verblijf.

5.6 Gevolgen van de dubbele hermeneutische discussie

Omdat de term symboolwetgeving bij politici bekend is, en omdat de term als verwijt wordt gebruikt om de strafbaarstelling van illegaal verblijf te diskwalificeren, bestaat er bij de voorstanders ervan, een noodzaak om de strafbaarstelling toch voor te doen als instrumenteel. Wanneer de regeerperiode van kabinet Rutte I vanaf het begin wordt bezien, dan blijkt duidelijk dat Leers aan het begin van zijn functie als minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie de instrumentele kant van strafbaarstelling van illegaal verblijf een plaats geeft. Zo wil hij graag cijfers zien om effecten te meten, zo wil hij weten wat de strafbaarstelling van illegaal verblijf betekent voor uitvoerende instanties. Dit zijn allemaal aanwijzingen dat Leers de strafbaarstelling van illegaal verblijf -ook- als instrument voorstelt.

Daarnaast wordt door Leers al vanaf het begin van kabinet Rutte I gesteld dat de strafbaarstelling van illegaal verblijf ook een afschrikwekkend middel is waar een signaal van uit gaat. Naarmate de discussie vorderde, trad dit steeds meer op de voorgrond. Daarnaast blijken de instrumentele aanwijzingen op de achtergrond te verdwijnen. Zo blijkt niet wat de relevantie is van de illegalenschatting voor de strafbaarstelling van illegaal verblijf. De illegalenschatting, die uitgevoerd is door het WODC, waren nu juist de cijfers waar Leers op wachtte alvorens de strafbaarstelling van illegaal verblijf uit te werken. Hiermee suggereerde hij dat deze cijfers belangrijk zijn voor de uitwerking van de plannen omtrent de aanpak van illegaal verblijf. Bij de presentatie ervan, blijkt hier geen sprake van te zijn. Ook stelt Leers dat de werkzaamheden bij uitvoerende instanties met de komst van de strafbaarstelling van illegaal verblijf niet zullen veranderen. De instrumentele dimensie van de strafbaarstelling van illegaal verblijf zwakt hiermee af.

Aan de andere kant, komen de symbolische kenmerken van de strafbaarstelling van illegaal verblijf juist op. En uiterekend in de brief waarin Leers de ‘Aanpak illegaal verblijf’ presenteert, komen zij heel sterk tot uiting. In een slotzin van een alinea uit de brief vat Leers het zelf samen: “*De strafbaarstelling heeft derhalve een normatieve werking*”.⁷⁶ In de discussies die na deze brief volgden, kreeg Leers in allerlei bewoordingen het verwijt van symboolwetgeving.

Omdat symboolwetgeving bij *emic*-gebruikers bekend staat om zijn negatieve connotatie, probeert Leers dit verwijt te pareren. Dit doet hij door enerzijds tussen de regels door te erkennen dat de strafbaarstelling van illegaal verblijf - ten dele – symboolwetgeving is. Op die wijze toont hij begrip voor de felle verwijten van de linkse partijen. Anderzijds pareert hij dit verwijt door de strafbaarstelling van illegaal verblijf te duiden met instrumentele termen. Dit blijkt duidelijk uit de volgende twee citaten: “*Naar mijn overtuiging is het meer dan een signaal en meer dan symboliek. Het is effectief, waarbij ik streef naar proportionaliteit. Het moet een instrument zijn dat evenwichtig is.*”⁷⁷ En

*“Het is niet alleen symboolpolitiek. Het is ook het terugdringen van illegaliteit en van de aanzuigende werking van het feit dat het in Nederland niet strafbaar is om illegaal te zijn. Het is dus preventief. Het is ook de effectiviteit die een rol speelt. Je kunt mensen aanpakken omdat ze een overtreding hebben gepleegd. Dat alles maakt dat het kabinet dit instrument proportioneel inzet.”*⁷⁸

Deze uitlatingen van Leers, waarin hij stelt dat de strafbaarstelling van illegaal verblijf een effectief middel zou zijn, is het gevolg van de dubbele hermeneutische discussie. Dit bemoeilijkt het identificeren van symboolwetgeving. Wanneer alleen ingezoomd wordt op de citaten waarin Leers de strafbaarstelling van illegaal verblijf omschrijft met instrumentele termen, kan het idee ontstaan, dat Leers de strafbaarstelling van illegaal verblijf instrumenteel bedoelt. Het is daarom relevant om de uitspraken van Leers in zijn politieke context te zien. Belangrijke vraag daarbij is of de uitspraken van Leers reacties zijn op uitspraken van andere politici of dat de uitspraken van Leers op zichzelf staan. Op die wijze wordt duidelijk dat het duiden van de strafbaarstelling van illegaal verblijf in instrumentele termen een reactie is op de negatieve connotatie die symboolwetgeving heeft bij politici.

⁷⁶ TK 2010-2011, 19637, nr. 1435 pp.: 4

⁷⁷ TK 2011-2012, 19637, nr. 1470. Pp.: 17

⁷⁸ Ibid. Pp.: 23-24

6. Discussie

Tot op heden is de overheid er niet in geslaagd om via de strafbaarstelling van illegaal verblijf haar daadkracht te demonstreren. Immers, het aannemen van de wet is daarvoor een vereiste. Dit onderzoek heeft wel aangetoond met welke intenties en welke achtergrond getracht is de strafbaarstelling van illegaal verblijf in te voeren. De toekomst zal uitwijzen of het ooit tot een strafbaarstelling van illegaal verblijf gaat komen.

Het onderzoek heeft aannemelijk gemaakt dat de strafbaarstelling van illegaal verblijf bedoeld is als symboolwetgeving. Gebleken is ook dat symboolwetgeving bij politici een negatieve connotatie heeft. De term wordt gebruikt om de strafbaarstelling van illegaal verblijf te diskwalificeren. Daarnaast is uit het onderzoek gebleken dat door deze negatieve connotatie, het verwijt van symboolwetgeving steeds door Leers werd gecounterd. Hij is gedwongen om de symboliek achter de strafbaarstelling van illegaal verblijf te ontkennen. Bij alle politici voert namelijk een instrumentalistische benadering van effectiviteit de boventoon. Het idee dat effectiviteit van wetgeving samenhangt met de mate waarin de wetgever zijn doelstellingen via handhaving kan behalen, is dominant in de politiek (Van Klink, 1998: 44 & 45). Ook Aalders is deze mening toegedaan als hij stelt dat het instrumentalisme hoogtij viert in het wetgevingsproces (1984:197) Om aansluiting te vinden bij deze instrumentalistische benadering van wetgeving, die politici in het politieke debat hanteren, stelt Leers de strafbaarstelling van illegaal verblijf toch als instrument voor.

Een ander belangrijke conclusie uit deze studie is dat de strafbaarstelling van illegaal verblijf kenmerken heeft van illusiewetgeving. De overheid wil met de maatregel haar daadkracht aantonen en het vertrouwen van de burger in de overheid terugwinnen. Hiermee suggereert de overheid dat zonder een strafbaarstelling van illegaal verblijf, sprake is van gebrek aan daadkracht ten aanzien van illegalen. De geloofwaardigheid van de overheid zou in de huidige situatie zonder strafbaarstelling in het geding zijn. Ook de samenleving heeft volgens de voorstanders van de strafbaarstelling van illegaal verblijf behoefte aan een daadkrachtig overheidsoptreden, want zo zou met de strafbaarstelling van illegaal verblijf de Nederlandse maatschappij een grote dienst worden bewezen.⁷⁹ De vraag die hieruit voortvloeit is wat de achterliggende reden is waarom de overheid haar daadkracht zou willen demonstreren.

Het werk van Bauman kan aanknopingspunten bieden voor de achterliggende gedachte waarom de overheid haar daadkracht zou willen demonstreren. Bauman (2007) stelt dat de (vloeibare) samenleving geconfronteerd wordt met toenemende angst en onveiligheidsgevoelens. Oorzaak hiervoor is dat globalisering staatsgrenzen heeft doen vervagen waardoor samenlevingen open samenlevingen zijn geworden waarin individuen in gevaar, en voor elkaar gevaarlijk zijn. Gevoelens van bedreiging

⁷⁹ Zie onder andere de uitspraak van Fritsma: voetnoot 52

en sociale angst worden gericht op onder andere vreemdelingen, die de belichaming zijn voor de angstgevoelens van individuen (Bauman, 2004). In *Wasted Lives* beschrijft Bauman (2004) hoe deze ‘overbodige’ groep mensen wordt gecreëerd en hoe controle en toezicht niet als doel heeft deze ‘overbodigen’ binnenboord te houden, maar ze juist uit te sluiten.

Behalve dat er sprake is van een moderne verschijning van angst en onveiligheid bij individuen, verliest de overheid door globalisering haar territoriale integriteit en daarmee ook haar macht. Door globalisering trekt de overheid zich terug als beschermer van de samenleving voor sociale degradatie en komt ze op als een overheid die haar burgers dient te beschermen tegen gevaren voor de individuele veiligheid (Bauman, 2007: 19). Macht en politiek komen steeds verder van elkaar te liggen, met als gevolg dat de politiek geen adequaat antwoord heeft op fundamentele maatschappelijke problemen. Het vertrouwen van de burger in de overheid probeert ze terug te winnen door aan te sluiten bij de behoefte van de samenleving aan veiligheid: ze wekt de indruk iets te ondernemen tegen criminaliteit en tegen de ‘overbodigen’. Daardoor zijn de handhaving van recht en orde en het maken van nieuwe wetten waarbij meer gedragingen als strafbaar gedefinieerd worden, hedendaags de grootste wervingsthema’s van politieke partijen. Het zijn deze door angst geïnspireerde maatregelen die de populariteit van de regering verhogen. Deze maatregelen tonen namelijk aan dat de regering streng is, ergens toe in staat is en het laat zien ze daadwerkelijk wat doen aan de moderne verschijning van angst en onveiligheid (Bauman 2007: 211). Volgens Bauman (2007) wordt niet getoetst of deze maatregelen instrumenteel effectief zijn, maar wordt veeleer gekeken naar haar spektakelkarakter.

De macro-theoretische inzichten van Bauman hebben veel raakvlakken met de conclusies uit deze studie. De inzichten roepen nieuwe vragen op als het gaat om het begrip van een maatregel als de strafbaarstelling van illegaal verblijf in het grotere geheel. In hoeverre is de strafbaarstelling van illegaal verblijf een reactie op de ondermijning van de macht van de overheid door globalisering (internationale migratie)? In hoeverre beantwoordt de strafbaarstelling van illegaal verblijf de behoefte van de maatschappij aan individuele veiligheid? Deze vragen kunnen leidraad zijn in vervolgonderzoek.

Literatuur

- Aalders, M.V.C. (1984) *Industrie, milieu en wetgeving: De hinderniswet tussen symboliek en wetgeving*. Amsterdam: Kobra
- Amnesty International & VluchtelingenWerk Nederland (2011). Brief aan de leden van de Algemene Commissie voor Immigratie en Asiel. Onderwerp: Inbreng Nader Verslag Tweede nota van Wijziging bij wetsvoorstel 32 420, nr. 9. Verstuurd op 12 januari 2011
- Aubert, V (1950) Enkele sociale functies van wetgeving. Vertaald in: Peper, B. & Schuyt, K. (1971) *Proeven van rechtssociologie, uit het werk van Vilhelm Aubert*: Universitaire Pers Rotterdam: Rotterdam
- Bauman, Z. (2004) *Wasted Lives. Modernity and its Outcasts*. Cambridge: Polity
- Bauman, Z. (2007) Morele uitdagingen van het vloeibaar moderne leven. (Een Lezing gegeven op de jaarlijkse conferentie van de British Society of Criminology, Leeds University, Engeland, op 13 juli 2005). In (red) Daems, T. & Robert, L. *Zygmunt Bauman. De schaduwzijde van de vloeibare moderniteit*. Boom Juridische Uitgevers: Den Haag. Pp.: 9-22
- Bauman, Z. (2007) Sociale vraagstukken van recht en orde. (Nederlandse vertaling van een publicatie die in 2000 verscheen als 'Social issues of law and order', in *British Journal of Criminology*, 40, 205-221) In (red) Daems, T. & Robert, L. *Zygmunt Bauman. De schaduwzijde van de vloeibare moderniteit*. Boom Juridische Uitgevers: Den Haag. Pp.: 207-230
- Bergsma, M. (2003) *Betrouwbaarheid en validiteit van kwalitatief georiënteerde operational audits*. Referaat ter afronding van postdoctorale studie Internal/Operational Auditing, EUR: Rotterdam
- Chambliss, W. (1964) A sociological analysis of the law of vagrancy. In: *social problems* 12 (1) pp. 67-77
- d'Anjou, L.J.M. (2000) Strafrecht als product van moreel ondernemen; over de criminalisering van stalking. In *Justitiële verkenningen*, jrg. 26, nr. 5 2000. Pp. 23-35.
- De Genova, N.P. (2002) Migrant 'Illegality' and deportability *Annual Review of Anthropology*, 31 419-447
- De Roos, Th (2000) Nieuwe accenten in het criminaliseringsbeleid; risicobeheersing en bescherming van kwetsbaren. In: *justitiële verkenningen*, jrg. 26, nr.5, 2000. Pp. 9-22
- De Swaan, A (1996) *Zorg en de staat*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker
- Engbersen, G., R. Staring, J. van der Leun, J. de Boom, P. van der Heijden & M. Cruijff (2002). *Illegale vreemdelingen in Nederland: omvang, overkomst, verblijf en uitzetting*. Rotterdam: RISBO
- Giddens, A. (1984) *The constitution of society. Outline of the theory of structuration*. Cambridge: Polity Press.
- Griffits, J (1990) De sociale werking van rechtsregels en het emancipatoire potentieel van wetgeving.

- In: Havinga, T. en Sloot, B. (red) *Recht: Bondgenoot of barrière bij emancipatie*, Den Haag: VUGA, 27-46
- Gusfield, J. R. (1963) *Symbolic Crusade; Status Politics and the American Temperance Movement*. University of Illinois: Illinois
- Gusfield, J.R. (1967) Moral Passage: The Symbolic Process in Public Designations of Deviance. *Social Problems*, Vol. 15, No. 2. Published by: University of California Press. pp. 175-188
- Gusfield, J.R. (1968) On Legislating Morals: The symbolic Process of Designating Deviance. Vol. 56, No *California Law Review*. Pp. 54-73
- Harris, M. (1976) History and Significance of the Emic/Etic Distinction. *Annual Review of Anthropology*, Vol. 5 (1976), pp. 329-350
- Hijmans, E. (1996) The logic of qualitative media content analysis: A typology. *Communications*, 21, 1, 93-108
- Houtman, D. (2000), *Een blinde vlek voor cultuur: Sociologen over cultureel conservatisme, klassen en moderniteit*, Assen: Van Gorcum, 173 pp.
- Jenness, V. (2004) 'Explaining Criminalization: From Demography and Status Politics to Globalization and Modernization', *Annual Review of Sociology*, 30 (1), pp. 147-171
- Klink van, B. (1998) *De wet als symbool: Over wettelijke communicatie en de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de arbeid*. Schoordijk Instituut: Utrecht
- Laagland, D., J. Van der Leun, P. Van der Mey and A. Leerkes (2009) 'Het strafrecht als vicieus sluitstuk van het beleid ten aanzien van criminele vreemdelingen. Het sluimerende probleem van de niet-uitzetbare ongewenst verklaarde vreemdeling' *Delikt en delinquent*, 39 (7), pp. 697-724
- Leerkes, A., M. van San, G. Engbersen, M. Cruijff en P. van der Heijden (2004). *Wijken voor illegalen. Over ruimtelijke spreiding, huisvesting en leefbaarheid*. Den Haag: SdU Uitgevers.
- Leerkes, A., I am just trying to live my life; statusdilemma's en criminaliteit bij illegale migranten met een asielachtergrond, in: *Migrantenstudies* (2007), 23(3) pp.180-206
- Leerkes, A.S., Engbersen, G.B.M. & Leun, J. van der (2012). The Rise in Crime Among Illegal Immigrants. Effects of Internal Border Control? *Crime, Law & Social Change*. Februari 2012
- Leun van der, J (2010) *Crimmigratie*. Maklu-Uitgevers: Apeldoorn-Antwerpen
- Martin, J. (2002) *Organizational Culture. Mapping the Terrain*. Sage Publications, Inc.
- Mascini, P. & Houtman, D. (2007) *Gedoogbeleid als erfenis van de verfoeide jaren zestig?* Paper gepresenteerd op 'NVK Marktdag 2007' Universiteit Leiden
- Mascini, P. & Houtman, D. (2011), 'Verzet tegen gedoogbeleid: Iets typisch rechts?' in: *Recht der werkelijkheid*, vol. 31, no. 1, pp. 7-25
- Pleijter et al (2006) *Typen en logica van kwalitatieve inhoudsanalyse in de communicatiewetenschap*. uitgeverij tandem Felix: Ubergen

- Schellens, P en G. Verhoeven (red.) (1989) *Waarvoor dient argumentatie Argument en tegenargument.* (pp 11-15) Wolters-Noordhoff. Groningen
- Seters van, P. (1991) Het andere halfroond. In Witteveen, Seters van, Roermund van,,: *Wat maakt de wet symbolisch.* W.E.J. Tjeenk Willink: Zwolle
- Smaling, A. (1987) *Methodologische objectiviteit en kwalitatief onderzoek.* Lisse: Swets & Zeitlinger
- Stumpf, J. (2006) The Crimmigration Crisis: Immigrants, Crime and Sovereign Power. *American University Law Review*, Vol. 56 (367), Lewis & Clark Law School Legal Research Paper Series Paper No. 2007-2
- Van den Berg, H. (2004) Discoursanalyse. *KWALON* 26, 2004, jaargang 9, nr. 2
- Wester, F. (1990) betrokkenheid en objectiviteit in kwalitatief onderzoek. In Maso, A. & Smaling, A. (red) *Objectiviteit in kwalitatief onderzoek* (pp. 97-115). Boom Meppel: Amsterdam
- Wester, F. (2006) *Inhoudsanalyse: theorie en praktijk.* Kluwer 2006

BIJLAGE 1

Overzicht materiaalselectie periode 2002-2010: ter beantwoording subvraag 1

Regeerakkoorden

Naam Kabinet	Deelnemende partijen	Periode van regeren	Titel regeerakkoord
Balkenende I	CDA-VVD-LPF	Juli 2002-mei 2003	Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken
Balkenende II	CDA-VVD-D66	Mei 2003- juli 2006	Meedoen, meer werk en minder regels
Balkenende III ⁸⁰	CDA-VVD	Juli 2006- februari 2007	-
Balkenende IV	CDA-PvdA-CU	Februari 2007- oktober 2010	Samen werken, samen leven
Rutte I	VVD-CDA (PVV)	Oktober 2010- april 2012	Vrijheid en verantwoordelijkheid

Overzicht cases

Case nr.	Datum	Thema/onderwerp	Bron
1	23 april 2004	Illegalennota. Aanvullende maatregelen voor het tegengaan van illegaliteit en de aanpak van uitbuiters van illegalen in Nederland. Nota aangeboden door de Minister voor vreemdelingenzaken en Integratie: Verdonk	TK, 2003-2004, 29537, nr. 1 & 2
2	21 juni 2004	Verslag van een notaoverleg. Het verslag betreft een overleg (21-06-2004) tussen de vaste commissie voor Justitie met minister Verdonk voor Vreemdelingenzaken in integratie. Onderwerp van overleg: de illegalennota.	TK, 2003-2004, 29 537, nr. 15
3	4 maart 2005	Brief van waarnemend minister voor vreemdelingenzaken en Integratie Donner. In deze brief geeft Donner uitvoering aan de motie van Van Fessem en Nawijn (TK, 2003-2004, 29537, nr. 3), die verzocht hebben om de voor- en nadelen van strafbaarstelling van illegaal verblijf te onderzoeken	TK 2004-2005, 29537, nr. 23
4	8 april 2008	Spoeddebat over asielaanvragen van Chinese asielzoekers	TK 2007-2008, 73-5123
5	20 juni 2008	Brief: Reactie van staatssecretaris van Justitie Albayrak op het onderzoek 'illegaal verblijf in Nederland' van het WODC.	TK, 2007-2008 19 637, nr. 1207
6	8 oktober 2008	Verslag van een notaoverleg tussen de vaste commissie voor justitie en staatssecretaris van Justitie Albayrak betreffende de reactie op het onderzoek 'illegaal verblijf in Nederland'	TK 2008-2009, 19 637, nr. 1237
7	21 oktober 2008	debat naar aanleiding van een algemeen overleg op 8 oktober 2008 over het WODC-onderzoek illegaal verblijf in Nederland	TK 2008-2009, 13-921

⁸⁰ Dit kabinet heeft geen regeerakkoord. Dit komt omdat het voorbereiden van de begroting van 2007 en van de verkiezingen in 2007 de belangrijkste taken waren. Dit kabinet heeft wel een regeringsverklaring

BIJLAGE 2

Overzicht materiaalselectie Periode OKTOBER 2010-APRIL 2012. Ter beantwoording subvraag 2

Case nr.	Type case	Datum vergadering	Thema/onderwerp	Bron
1	Handelingen TK	26-10-2010	debat over regeringsverklaring en de algemene politieke beschouwingen naar aanleiding van de Miljoenennota 2011	Handelingen TK 13 2010-2011
2	Handelingen TK	30-11-2010	Debat over: wetsvoorstel inzake jaarverslag en wetsvoorstel inzake vaststelling van de begroting van Ministerie van Justitie, beiden onderdeel vreemdelingenzaken	Handelingen TK 2010-2011, nr. 28.
3	Handelingen TK, voortzetting case nr. 2	01-12-2010	Idem	Handelingen TK 2010-2011, nr. 29
4	Handelingen TK, 2 ^{de} voortzetting case nr.2	01-12-2010	Idem	Handelingen TK 2010-2011, nr. 29
5	Verslag Algemeen overleg	08-12-2010	Diverse onderwerpen vreemdelingenbeleid	TK 2010-2011, 19637, nr. 1388
6	Verslag algemeen overleg	16-12-2010	Diverse onderwerpen vreemdelingenbeleid	TK 2010-2011, 29344, nr. 78
7	Nader verslag	28-01-2011 (vaststellingsdatum)	wijziging Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie Terugkeerrichtlijn (richtlijn nr. 2008/115/EG)	TK 2010-2011, 32420, nr. 11
8	Nota naar aanleiding van case nr. 7	23-03-2011 (ontvangstdatum)	Reactie minister Leers voor Immigratie en Asiel naar aanleiding van het nader verslag inzake Terugkeerrichtlijn	TK 2010-2011, 32420, nr. 12
9	Verslag algemeen overleg	24-03-2011	1) Het overlijden van een asielzoekster in AZC Leersum 2) Advisering van BMA(Bureau Medische Advisering van de IND) over zieke uitgeprocedeerde asielzoeker	TK 2010-2011, 19637, nr. 1414
10	Schriftelijke Kamervragen + antwoorden	Ingezonden 1-4-2011, ontvangen 16-5-2011	Strafbaarstelling illegaal verblijf	Kamervragen TK 2010-2011, aanhangsel 2502
11	Schriftelijke Kamervragen + antwoorden	Ingezonden 2-5-2011, ontvangen 15-5-2011	Uitspraak Europees Hof van Justitie waarin gevangenisstraf wegens illegaal verblijf strijdig wordt geacht met de Terugkeerrichtlijn	Kamervragen TK 2010-2011, aanhangsel 2823
12	Verslag algemeen overleg	24-05-2011	1) Herijking van beleid ten aanzien van AMA's en de reactie van de minister daarom 2) Beperking van detentie voor AMA's	TK 2010-2011, 27062, nr. 70
13	Brief	08-07-2011	Brief van de minister voor immigratie en Asiel: presentatie aanpak van illegaal verblijf.	TK 2010-2011, 19637, nr. 1435
14	Verslag algemeen overleg	28-09-2011	Inzet van de regering ten aanzien van internationale migratie en ontwikkeling	TK 2011-2012, 30573, nr. 78

15	Verslag algemeen overleg	06-10-2011	1) Aanpassing financiële verstrekkingen aan asielzoekers 2) Bereikte resultaten ten aanzien van fraude in asiel en nareisbeleid 3) Aanpak illegaal verblijf in reactie op illegalenschatting door WODC (2009)	TK 2011-2012, 19637, nr. 1470
16	Brief	10-10-2011	Reactie Minister Leers op antwoorden Europese Commissie op vragen gesteld door het Europees Parlement inzake de strafbaarstelling van illegaal verblijf in Nederland.	TK 2011-2012, 32317, nr. 75
17	Handelingen TK	25-10-2011	Debat over wetsvoorstel wijziging Vw 2000 in verband met nationale visa en over wetsvoorstel wijziging Vw 2000 ter implementatie richtlijn nr. 2008/115/EG (terugkeerrichtlijn)	Handelingen TK 2011-2011, nr.14, item 16
18	Voortzetting handelingen TK	26-10-2011	Idem	Handelingen TK 2011-2012, nr. 15-9
19	Handelingen TK	17-11-2011	Debat begroting Ministerie van Binnenlandse zaken 2012, onderdeel Immigratie en Asiel	Handelingen TK 2011-2012, nr. 25-4
20	Voorlopig verslag	18-11-2011 (vaststellingsdatum)	Opmerkingen en vragen omtrent Wijziging van de Vw 2000 ter implementatie van richtlijn nr. 2008/115/EG (Terugkeerrichtlijn)	EK 2011-2012, 32420, C
21	Memorie Antwoord	25-11-2011	Antwoord minister Leers op vragen en opmerkingen gesteld in case 20 inzake Terugkeerrichtlijn	EK 2011-2012, 32420, D
22	Nota naar aanleiding van Verslag	5-12-2011	Aanvullende vragen op antwoord minister Leers (case 21) inzake richtlijn nr. 2008/115/EG	EK 2011-2012, 32420, F
23	Handelingen EK	06-12-2011	Debat over wetsvoorstel Wijziging van de Vw2000 ter implementatie van richtlijn nr. 2008/115/EG	Handelingen EK 2011-2012, nr. 10, item 11
24	Voortzetting Handeling EK	06-12-2011	idem	Handelingen EK 2011-2012, nr. 10, item 14
25	Verslag algemeen overleg	21-03-2012	Overleg over 'Opvang en Terugkeer'.	TK 2011-2012, 19637, nr. 1518