

LARS BREULS<sup>a</sup>

## Waarnaartoe met het crimmigratie-perspectief?

BROUWER, J. (2020). *Detection, detention, deportation. Criminal justice and migration control through the lens of crimmigration*. Boom Juridisch.



*Panopticon*, 41 (4), 436-440  
© 2020 Maklu | ISSN 0771-1409 | Juli 2020

- <sup>a</sup> FWO-aspirant, Onderzoeksgroep Crime & Society (CRiS), Vakgroep Criminologie, Vrije Universiteit Brussel (corresp.: Lars.Breuls@vub.be).

De soms tergend trage review- en publicatieprocedures van internationale tijdschriften blijken toch een schamel voordeel te hebben: wanneer er gedoctoreerd wordt op publicaties, bevat het boek dat deze publicaties samenbundelt, nog enig materiaal dat de lezer onbekend is – wegens nog niet verschenen. Dat geldt vooral voor het derde deel van het proefschrift van Jelmer BROUWER. In dat deel wordt ingegaan op de opsluiting van strafrechtelijk veroordeelde, niet-verblijfsgerechtigde personen in de ‘vreemdelingengevangenis’ PI Ter Apel in Nederland (maar zie reeds BROUWER, 2020). De daaraan voorafgaande delen van het proefschrift verschenen eerder al in hun volledigheid. Centraal in deze delen staan respectievelijk de mediaverslaggeving omtrent irreguliere migratie in Nederland (BROUWER et al., 2017a) en het politionele grenstoezicht aan de Nederlandse Schengen-binnengrenzen met België en Duitsland (BROUWER et al., 2017b, 2018a, 2018b). De geïnteresseerde lezer kan deze bijdragen dus ook afzonderlijk raadplegen. Ik zal in deze boekbespreking enkele bevindingen uit deze interessante artikelen belichten, maar zal hoofdzakelijk reflecteren over het centrale concept van het proefschrift, met name ‘crimmigratie’. Wanneer biedt crimmigratie als analytisch concept een meerwaarde en wanneer minder? En waarnaartoe kan het crimmigratie-perspectief ons leiden in toekomstig onderzoek? Het proefschrift van BROUWER biedt alvast enkele suggesties tot antwoord.

Crimmigratie wordt zowel in de titel als in de inleiding van het proefschrift expliciet ‘als lens’ naar voren geschoven om hedendaagse *bordering practices* te bestuderen. Het is bovendien de betrachtning van BROUWER om na te gaan hoe deze praktijken ervaren en begrepen worden door zij die ze implementeren en zij die eraan onderworpen worden. STUMPF (2006) bedacht het concept crimmigratie meer dan een decennium geleden om te wijzen op de toenemende grensvervaging tussen strafrecht/criminaliteitscontrole enerzijds en vreemdelingenrecht/migratiecontrole anderzijds. Wie last heeft van *fear of missing out* leest zich best snel bij, want het bestuderen van crimmigratie is vandaag overduidelijk *hot*. BROUWER maakt een analyse van de wetenschappelijke publicaties die doorheen de jaren verschenen zijn: het concept vond langzaam ingang, met tientallen publicaties in de periode 2006-2010, om vervolgens een enorme vlucht te nemen, met honderden publicaties per jaar – en de piek in deze lijkt nog niet bereikt. Ook binnen de Belgische context ging al de nodige aandacht

naar crimmigratie uit. Het concept werd, onder meer in dit tijdschrift, relatief uitgebreid doorgedacht en toegepast door DE RIDDER (2016, 2017).

BROUWER merkt echter op dat deze stijgende academische populariteit regelmatig gepaard gaat met conceptuele slordigheid. Veelvoorkomend is het gelijkstellen van crimmigratie met 'de criminalisering van migratie'. Er wordt zo voorbijgegaan aan de verschillende dimensies van het concept die STUMPF (2006) onderscheidde. Crimmigratie verwijst bijvoorbeeld ook naar de toenemende 'immigrationalisering' van criminaliteitscontrole (MILLER, 2003: 618). Denk daarbij aan het in toenemende mate koppelen van vreemdelingenrechtelijke gevolgen aan strafrechtelijke veroordelingen – of aan strafrechtelijke verdenkingen, want ook dat is een belangrijk aspect: doorgaans zijn de rechtswaarborgen in het administratieve vreemdelingenrecht zwakker dan die in het strafrecht.

Crimmigratie is echter geen ongecontesteerd concept, weliswaar niet zozeer om inhoudelijke redenen: mits een voldoende duidelijke definiëring, weet het concept adequaat een aantal wets-, beleids- en organisatorische ontwikkelingen te vatten. Wel kan het concept op zichzelf – zonder de verduidelijking dat het verwijst naar de toenemende verstrengeling van migratie**controle** en criminaliteits**controle** – bijdragen aan stigmatiserende beeldvorming over migranten, als zou migratie en criminaliteit intrinsiek met elkaar verbonden zijn. Het risico bestaat dan dat processen van crimmigratie juist versterkt worden. Dat het extreemrechtse Vlaams Belang in haar campagnes oproept tot 'het stoppen van crimmigratie' is een teken aan de wand. De redactie van het recent opgerichte Nederlandse tijdschrift *Crimmigratie & Recht* zag zich al snel genoodzaakt om de controverse rond het concept expliciet te behandelen in een editoriaal en duidelijk te omschrijven wat precies onder crimmigratie verstaan moet worden. Immers: *"Dit mogelijke misbruik van de term maakt dat er zowel in binnen- en buitenland ook geluiden opgaan om de term niet te gebruiken. Als redactie zijn we ons bewust van deze geluiden. We hopen desalniettemin dat we door duidelijk gemaakt te hebben hoe wij het begrip in de context van het tijdschrift uitleggen en definiëren, hebben weten te overtuigen van de kracht van het concept en onze bedoeling om juist de problematische aspecten van de vervlechting van vreemdelingentoezicht en criminaliteitsbeleid, de vervlechting van immigratierecht en strafrecht, voor het voetlicht te brengen"* (VAN DER WOUDE, 2018: 6). Mogelijk is het beter om steeds expliciet naar 'de verstrengeling van migratie- en criminaliteitscontrole' eerder dan naar crimmigratie te verwijzen. Anderzijds doet terminologie weinig af aan de vaststelling dat deze verstrengeling zich op grote schaal voordoet.

In dat verband is overigens de media-analyse in het proefschrift van BROUWER erg interessant: criminaliserende discoursen, zoals het veelvoorkomende gebruik van termen als 'criminele illegalen', zijn wel degelijk aanwezig in de Nederlandse gedrukte massamedia. Een analyse doorheen de tijd maakt echter duidelijk dat een wetsvoorstel om irreguliere migratie te criminaliseren werd geïnitieerd op het moment dat zulke negatieve beeldvorming in de media op het laagste punt stond. Juist ten gevolge van dit wetsvoorstel nam de media-aandacht voor irreguliere migratie weer toe – soms ook met kritische geluiden ten aanzien van het wetsvoorstel. In dit concrete voorbeeld blijken alvast politieke processen mediaverslaggeving te sturen en niet omgekeerd. In het licht van deze vaststelling moeten we wellicht de impact van wetenschappelijke analyses van crimmigratie in vaktijdschriften niet overschatten: ook deze analyses documenteren in de eerste plaats politieke en beleidsmatige processen die zich reeds hebben voorgedaan. Toch kan het geen kwaad om als academici, zeker in de communicatie naar het bredere publiek, crimmigratie als *buzzword* te vermijden.

De hierboven gevoerde discussie maakt duidelijk wat crimmigratie als concept precies doet: het beschrijven – en ook problematiseren – van wets-, beleids- en organisatorische veranderingen die ertoe leiden dat migratie- en criminaliteitscontrole in toenemende mate met elkaar verweven geraken. Een belangrijke sterkte van het proefschrift van BROUWER is dat hij zulke analyses voor verschillende fasen in de strafrechts- en vreemdelingenketen maakt. Waar in de Belgische context de implicaties van crimmigratie voor het gevangenisbeleid reeds uitvoerig bestudeerd werden (DE RIDDER, 2016, 2017), toont BROUWER aan dat crimmigratie zich niet enkel voordoet op het einde van de strafrechts- en vreemdelingenketen (opsluiting en gedwongen verwijdering), maar ook in de opsporingsfase. Hetzelfde geldt in België: het parket, de Dienst Vreemdelingenzaken en politionele actoren – die zowel taken van criminaliteits- als migratiecontrole opnemen (BREULS, 2015) – werken ook hier in toenemende mate gecoördineerd met elkaar samen. Vanuit wetenschappelijk oogpunt blijven deze samenwerkingen vooralsnog een *black box*. Nochtans hebben politionele actoren ten gevolge van processen van crimmigratie meer mogelijkheden tot ‘ad hoc instrumentalisme’ (SKLANSKY, 2012): politieambtenaren hebben zowel administratiefrechtelijke als strafrechtelijke instrumenten in hun spreekwoordelijke gereedschapskist zitten. Ze kunnen bijgevolg die instrumenten uitkiezen die in een voorliggend geval het meest effectief worden geacht om het vooropgestelde doel – een vorm van sociale controle – te bewerkstelligen. Meest effectief in hun ogen zijn doorgaans die instrumenten die met het minste rechtswaarborgen omkleed zijn. BROUWER beschrijft hoe politionele actoren belast met grenstoezicht, zeker wanneer ze jonger zijn, vooral een *crime fighter*-ideaal voor ogen hebben. Criminaliteitsdetectie vinden ze bijgevolg belangrijker en interessanter dan het vaststellen van een gebrek aan verblijfsrecht. Om aan criminaliteitsdetectie te doen, wenden ze echter regelmatig hun (minder strikt gereguleerde) vreemdelingenrechtelijke controlebevoegdheden aan. De verwevenheid tussen migratie- en criminaliteitscontrole maakt zulk instrumenteel gebruik/misbruik van vreemdelingenrechtelijke controlebevoegdheden mogelijk. Ook de oprichting van een gevangenis waar strafrechtelijk veroordeelde, uitzetbare ‘vreemdelingen’ worden samengebracht, moet vanuit een effectiviteitsperspectief begrepen worden: migratieambtenaren kunnen zo op één locatie alle personen in hun *caseload* spreken.

Een crimmigratie-perspectief laat dus vooral toe om de toenemende verstrengeling van migratie- en criminaliteitscontrole op macro- en mesoniveau te bespreken (wets-, beleids- en organisatorische veranderingen). HEBBERECHT (2012) heeft een punt als hij stelt dat deze ontwikkelingen zo nog niet verklaard zijn binnen hun maatschappelijke context, maar dat is ook niet de doelstelling van BROUWER. BROUWER focust in zijn proefschrift op *bordering practices* op het microniveau. Zijn analyses maken duidelijk dat structurele veranderingen op macro- en mesoniveau niet eenduidig vertaald worden in uitvoeringspraktijken. Organisatie-, beroeps culturen en de *agency* van de actoren die praktijken implementeren of eraan onderworpen worden, spelen eveneens een belangrijke rol in het vorm geven van deze lokale praktijken.

Neem bijvoorbeeld de beroeps cultuur van politionele actoren enerzijds en gevangenisbewaarders anderzijds. BROUWER toont aan hoe de specifieke beroeps cultuur kan verklaren waarom politionele actoren bijkomende vreemdelingenrechtelijke bevoegdheden, die hen extra mogelijkheden geven om aan criminaliteitsdetectie te doen, toejuichen en dus volop benutten (zie *supra*). Gevangenisbewaarders, die doorgaans voldoening halen uit het motiverend bejegenen van gedetineerden met het oog op het voorbereiden van hun re-integratie, ervaren het werken in een ‘vreemdelingengevangenis’ daarentegen als negatief: gedetineerden in PI Ter Apel wacht immers uitzetting en geen re-integratie in de Nederlandse samenleving. Dat maakt in hun ogen hun job als gevangenisbewaarder minder zinvol. Ze

staan daarom ook terughoudend tegenover 'het werken aan terugkeer' als nieuwe taak (zie ook VAN ALPHEN et al., 2013).

Ook toont BROUWER aan dat de ervaringen van zij die onderworpen worden aan *bordering practices* sterk beïnvloed worden door hun identiteitsperceptie. Personen met een buitenlandse nationaliteit beoordelen een vreemdelingenrechtelijke controle bij het binnenrijden van Nederland zelden als problematisch. Nederlandse personen die tot een etnische minderheidsgroep behoren, maar zichzelf sterk als Nederlander beschouwen, problematiseren daarentegen vaker zulke controle: zij hebben het gevoel dat zij als vreemd aanzien worden en niet als Nederlander erkend worden. Ook in de PI Ter Apel stelt BROUWER een onderscheid vast tussen personen die zichzelf niet als Nederlander beschouwen en zij die dat wel doen. Die eerste groep personen vindt het op zich niet problematisch om in een 'vreemdelingen-gevangenis' opgesloten te zijn, maar klaagt vooral de niet-gelijke behandeling in vergelijking met Nederlandse gedetineerden aan: in andere gevangenissen worden meer activiteiten aangeboden. De groep personen die zich als Nederlander beschouwt, verzet zich echter uitdrukkelijker tegen de opsluiting in een 'vreemdelingen-gevangenis': zulke opsluiting communiceert de idee dat zij niet tot de Nederlandse samenleving zouden behoren – een idee waar zij zich sterk tegen verzetten.

Muggenziftend kan er gesteld worden dat crimmigratie in de meeste artikelen in het proefschrift eerder het vertrekpunt dan de centrale lens vormt: in de inleiding van elk afzonderlijk artikel wordt aandacht aan processen van crimmigratie besteed, maar in het corpus staan eigenlijk voornamelijk andere theoretische perspectieven centraal, zoals beroeps-cultuur, discretionaire macht, legitimiteit, identiteitsvorming en verzet. En juist dat leidt tot zeer boeiende bevindingen en discussies. Het sterkt mij in de idee dat crimmigratie vooral een nuttig concept is om veranderingen op macro- en mesoniveau te beschrijven, maar dat het concept *an sich* lokale praktijken niet verklaart. De afsluitende discussie van het proefschrift focust in dat opzicht misschien wel op de foute vraag. BROUWER vraagt zich af wat de bevindingen in de gebundelde artikelen betekenen voor ons begrip van het concept crimmigratie. Ik zou de vraag omkeren: welke implicaties hebben processen van crimmigratie voor theoretische concepten die reeds lang voorwerp van criminologisch onderzoek uitmaken, zoals beroeps-cultuur, discretionaire macht, identiteit, verzet, etc.? Het is juist op die vraag dat het proefschrift van BROUWER verschillende interessante antwoorden biedt, maar waar ook nog vele pistes voor toekomstig onderzoek liggen.

## REFERENTIES

- BREULS, L. (2015). Migratiecontrole als politietaak: Biedt het wettelijke kader effectieve waarborgen om etnisch profileren te voorkomen? *Panopticon*, 36(6), 502-518.
- BROUWER, J. (2020). Bordered penalty in the Netherlands: The experiences of foreign national prisoners and prison officers in a crimmigration prison. *Punishment & Society*, OnlineFirst. doi 10.1177/1462474520915825
- BROUWER, J., VAN DER WOUDE, M., & VAN DER LEUN, J. (2017a). Framing migration and the process of crimmigration: A systematic analysis of the media representation of unauthorized immigrants in the Netherlands, *European Journal of Criminology*, 14(1), 100-119.
- BROUWER, J., VAN DER WOUDE, M., & VAN DER LEUN, J. (2017b). Op de grens van het vreemdelingtoezicht: Discretionaire beslissingen binnen het Mobiel Toezicht Veiligheid. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 16(2/3), 73-89.

- BROUWER, J., VAN DER WOUDE, M., & VAN DER LEUN, J. (2018a). Border policing, procedural justice and belonging. The legitimacy of (cr)immigration controls in border areas. *The British Journal of Criminology*, 58(3), 624-643.
- BROUWER, J., VAN DER WOUDE, M., & VAN DER LEUN, J. (2018b). (Cr)immigrant framing in border areas: Decision-making processes of Dutch border police officers. *Policing and Society*, 28(4), 448-463.
- DE RIDDER, S. (2016). *Foreign national prisoners facing expulsion. The percolation of migration law enforcement into sentence implementation decision-making on release in Belgium* [Onuitg. doctoraat]. Criminologische wetenschappen, Vrije Universiteit Brussel.
- DE RIDDER, S. (2017). Crimmigratie en gedetineerden zonder verblijfsrecht in België. *Panopticon*, 38(5), 338-359.
- HEBBERECHT, P. (2012). Crimmigratie. *Tijdschrift voor Criminologie*, 54(1), 65-69.
- MILLER, T. (2003). Citizenship and severity: Recent immigration reforms and the new penology. *Georgetown Immigration Law Journal*, 17, 611-662.
- SKLANSKY, D.A. (2012). Crime, immigration, and ad hoc instrumentalism. *New Criminal Law Review*, 15(2), 157-223.
- STUMPF, J. (2006). The crimmigration crisis: Immigrants, crime and sovereign power. *American University Law Review*, 56(2), 367-419.
- VAN ALPHEN, B., MOLLEMAN, T., LEERKES, A., & VAN HOEK, J. (2013). *Van bejegening tot vertrek. Een onderzoek naar de werking van vreemdelingenbewaring*. Boom Lemma Uitgevers.
- VAN DER WOUDE, M. (2018). Crimmigratie: What's in a word? *Crimmigratie & Recht*, 2(1), 3-6.