

**Mensbeeld,  
beeldvorming  
en mensenrechten**



# **Mensbeeld, beeldvorming en mensenrechten**

Anton van Kalmthout,  
Tijs Kooijmans en  
Hans Moors (redactie)



## Mensbeeld, beeldvorming en mensenrechten

Anton van Kalmthout, Tijs Kooijmans en Hans Moors (redactie)

ISBN: 978-90-5850-768-6

De uitgave van dit boek is mogelijk gemaakt door IVA Beleidsonderzoek en Advies en het Department of Criminal Law, Tilburg University.



Illustratie omslag:

Rembrandt Harmensz. van Rijn ★ 1606 - † 1669

### **Paulus in de gevangenis**

*olieverf op paneel (73 × 60 cm) – 1627*

*Staatsgalerie, Stuttgart*

Dit boek is een uitgave van:

Wolf Legal Publishers (WLP)

Postbus 31051

6503 CB Nijmegen

Tel: 024 355 19 04

Fax: 084 837 67 00

E-Mail: [info@wolfpublishers.nl](mailto:info@wolfpublishers.nl)

[www.wolfpublishers.com](http://www.wolfpublishers.com)

Alle rechten voorbehouden. Behoudens de door de Auteurswet 1912 gestelde uitzonderingen, mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd (waaronder begrepen het opslaan in een geautomatiseerd gegevensbestand) of openbaar gemaakt, op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. De bij toepassing van artikel 16B en 17 Auteurswet 1912 wettelijk verschuldigde vergoedingen wegens fotokopiëren, dienen te worden voldaan aan de Stichting Reprorecht, Postbus 882, 1180 AW te Amstelveen. Voor het overnemen van een gedeelte van deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken op grond van artikel 16 Auteurswet 1912 dient men zich tevoren tot de uitgever te wenden. Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten of onvolkomenheden.

© WLP 2011 / de auteurs

## Inhoudsopgave

<b>Ten geleide</b> .....	1
<i>Anton van Kalmthout, Tijs Kooijmans en Hans Moors</i>	
<b>Mensbeelden en Mensenrechten</b> .....	3
<i>Theo van Boven</i>	
Inleiding.....	3
Universeel Mensbeeld .....	3
Mensen buiten beeld .....	5
Een kenterend mensbeeld van uitsluiting naar insluiting.....	7
Racisme .....	7
Seksisme.....	8
Terrorisme .....	8
Utilitarisme .....	9
Concluderend .....	9
Gebruikte literatuur.....	9
<b>Mensbeelden, Beeldvorming en Mensenrechten</b> .....	11
<i>Ernst Hirsch Ballin</i>	
Mensenrechten als obstakel .....	11
Europees boven nationaal beleid? .....	12
Positieve verplichtingen van de overheid.....	15
Daders en slachtoffers .....	15
<b>Mensenrechten: integratie en demarcatie</b> .....	17
<i>Alex Breminkmeijer</i>	
Het beeld van Kafka.....	17
Kafka en onze tijdgeest.....	17
Marktdenken.....	18
Burger of klant?.....	19
Kafka in Nederland: mensen in een dwangpositie .....	19
De constitutie van de mens .....	20
Niet alle grondrechten zijn gelijk .....	21
Wij zijn het volk .....	21
Demarcatie en integratie.....	22
Gebruikte literatuur.....	24
<b>Migratie naar Nederland: beeldvorming, werkelijkheid en stuurbaarheid</b> .....	25
<i>Han Entzinger</i>	
Recente ups en downs in de migratie.....	25

De samenstelling van de immigratie .....	28
Niet-westerse immigratie .....	29
Migratiemotieven.....	30
Asielzoekers .....	31
Arbeidsmigranten .....	31
Studiemigranten .....	32
Gezinsmigranten .....	33
Een fundamentele kentering in de migratie .....	34
Beleidsvragen .....	35
Conclusie.....	36
Gebruikte literatuur.....	38

<b>De gevangenis als denkbeeld. Het mensbeeld achter onze strafinstituties .....</b>	<b>39</b>
<i>Lynsey Dubbeld</i>	

Inleiding.....	39
Laat twintigste-eeuwse gevangenisbouw in Nederland .....	39
Gevangenisbouw en mensbeelden uit het verleden.....	40
Nieuwe gevoeligheid: achttiende eeuw.....	41
Laat twintigste-eeuwse gevangenissen en wijzelf.....	45
Slot .....	46

<b>Straftoemeting: persoonsgericht sanctiebeleid .....</b>	<b>49</b>
<i>Menno Jacobs en Tijs Kooijmans</i>	

Inleiding.....	49
De voorwaardelijke veroordeling .....	50
De taakstraf .....	51
Gebruikte literatuur.....	55

<b>Mensen met ernstige psychische aandoeningen: beeldvorming, zelfbeeld en burgerschap .....</b>	<b>57</b>
<i>Jaap van Weeghel en Inge Bongers</i>	

Inleiding.....	57
Mensen met ernstige psychische aandoeningen.....	58
Factoren die sociaal isolement in de hand werken .....	59
Hernieuwde aandacht voor het psychiatrisch stigma.....	60
Onderzoek naar stigmatisering en discriminatie .....	62
Gevolgen van sociale afwijzing.....	63
Tegengaan van stigmatisering en discriminatie.....	63
Bouwstenen van effectieve stigmabestrijding .....	65
Bestrijding van zelfstigmatisering .....	67
Slotopmerkingen.....	68
Gebruikte literatuur.....	69

**Her(er)kenning van de verdachte als individu. Over “menselijke waardigheid” als bruikbare notie .....75**

*Piet Hein van Kempen*

Inleiding.....75  
Fundamentele betekenissen van de notie van menselijke waardigheid .....76  
Intermezzo: sociale waardigheid .....79  
Inhoudelijke betekenissen van de notie van menselijke waardigheid.....80  
    Rechtspraak Bundesverfassungsgericht inzake Menschenwürde.....83  
Toch een mensbeeld van het Europees Hof over de verdachte? .....85  
Naar een expliciete erkenning van de ‘menselijke waardigheid’ van de verdachte.....88  
Gebruikte literatuur.....91

**Islamitische radicalen: nieuwe vijanden? .....93**

*Hans Moors*

Inleiding.....93  
Over vijanden en tegenstanders .....94  
Godsdienst, religie en bekering.....95  
Radicaliteit en radicalisme .....96  
Priming en framing van islamitisch radicalisme .....97  
Waar zijn we bang voor?.....98  
De grote en ongrijpbare islam .....99  
De islam als godsdienst van daders .....100  
Nadrukkelijk geloven: wie durft? .....101  
Angst in zwart-wit .....102  
Gebruikte literatuur.....102

**Radicaliteit, radicalisering, radicalisme .....107**

*Erik Jurgens*

Invalshoeken .....107  
Vervreemding of omkering van denken .....108  
Angst en religie .....108  
Ingroupp en outgroup .....109  
Recht en staat .....109  
Gebruikte literatuur.....110

**Religie, recht en morele gemeenschappen. Een overzicht .....111**

*Martijn de Koning en Mirjam Siesling*

Inleiding.....111  
Het verband tussen religie en criminaliteit.....112  
Religiegebonden misdaad.....114  
    Theologische delicten .....114  
    Reactieve religieuze delicten.....115

Misbruik van religieuze autoriteit.....	117
Religieus recht: <i>shari'a</i> in Europa .....	118
<i>Shari'a</i> als pluriform en casuïstisch rechtssysteem .....	118
Vier perspectieven op de reikwijdte van <i>shari'a</i> .....	119
Islamitische arbitrage in Nederland.....	122
Slot .....	122
Gebruikte literatuur.....	123

**COSA: een nieuwe richting of een oude klassieker? .....** 127

*Bas Vogelvang, Lenke Balogh en Mechtild Höing*

Inleiding.....	127
COSA.....	128
De methode .....	128
Historie .....	129
Werking en effectiviteit.....	130
Effectiviteit.....	131
Opbrengst voor daders .....	131
Opbrengst voor de samenleving .....	132
Opbrengst voor professionals in het justitiële circuit.....	133
COSA in Nederland .....	134
Het Programmabureau Circles NL.....	135
Doelgroep .....	136
Mensbeelden in de criminologie.....	137
Beccaria: het verlichte mensbeeld.....	137
Lombroso: de nieuwe richting .....	139
Het mensbeeld achter de COSA-interventie .....	141

**'Illegalen' in detentie: minimale rechten of minimale beperkingen? ...** 147

*Anton van Kalmthout*

Inleiding.....	147
De misleidende term 'Illegalen' .....	147
Illegaliteit en beeldvorming .....	149
Grondslag van de vreemdelingenbewaring .....	150
Wat bepaalt het regime? .....	150
Tilburg: de eerste inrichting voor vreemdelingenbewaring.....	151
Vreemdelingenbewaring en mensenrechten .....	151
Nationale en Internationale kritiek.....	152
De nationale Ombudsman over verdwijnende mensenrechten .....	152
Wie kritiek uit.....	153
Een voorbeeld uit de praktijk.....	153
De culture of denial .....	155
Internationale normen en standaarden .....	156
Centrale beginselen .....	157
Het ultimum remedium beginsel.....	157



De positieve verplichting van de overheid om te voorzien in alternatieven .....	159
De zin van alternatieven.....	160
Het kostenaspect .....	161
Het beginsel van minimale beperkingen.....	161
Minimale beperkingen in de praktijk.....	162
Ervaringen in het buitenland .....	162
Privatisering als alternatief .....	163
Vreemdelingenbewaring als kloon van strafrechtelijke detentie.....	164
Enkele voorbeelden uit de praktijk.....	164
Het regime van beperkte gemeenschap .....	165
Het regime in het licht van het doel van de vreemdelingenbewaring .....	165
Het verbod van inhumane en vernederende behandeling .....	167
Reden voor optimisme? .....	169
Gebruikte literatuur.....	169



## Ten geleide

Op 1 juli 2010 nam Anton van Kalmthout afscheid als hoogleraar aan de Universiteit van Tilburg. Ter gelegenheid daarvan organiseerde IVA Beleidsonderzoek en Advies in samenwerking met de vakgroep Strafrechtswetenschappen een congres met als titel: “Mensbeeld, beeldvorming en mensenrechten”. Dit thema vormde ook de rode draad in de afscheidsrede van Anton van Kalmthout, getiteld: ‘Illegalen’ in detentie: Minimale rechten of minimale beperkingen?

Aanleiding voor de keuze van het congressthema was de eerder door de Nationale Ombudsman Alex Brenninkmeijer bij zijn lezing op de internationale dag van de mensenrechten in 2009 uitgesproken zorg, dat in het huidige politieke en maatschappelijke klimaat in Nederland mensenrechten steeds meer onder druk komen te staan en door de instrumentele toepassing van nationale wet- en regelgeving overschaduw worden. De als gevolg daarvan noodzakelijke en toenemende correctie door instituten van de Raad van Europa en de Europese Unie worden in dat verband niet zelden als obstakel en aan aantasting van de nationale soevereiniteit beschouwd en door politieke partijen aangegrepen voor een pleidooi om deze hinderlijke mensenrechtenverdragen op te zeggen dan wel te voorzien van *opting-out* clausules.

Deze veranderende houding ten opzichte van de mensenrechten is opmerkelijk voor een land dat zich decennia lang heeft geprofileerd als gidsland en, waar het de mensenrechtensituatie in het buitenland betreft, zich nog steeds als zodanig beschouwt. De politisering, mediatisering en popularisering van het politieke en maatschappelijke debat in Nederland zelf laat echter zien dat de fundamentele waarop de mensenrechten berusten, dreigen te worden ondergraven doordat niet langer objectieve feiten en nuchtere beschouwingen het debat domineren, maar beeldvorming, polarisering en angst en onzekerheid over het ongekende en onbekende. Onlosmakelijk daarmee verbonden is ook het veranderende mensbeeld, dat bepaalt hoe een samenleving omgaat met maatschappelijke vraagstukken als criminaliteit, migratie, straftoemeting, geestelijke gezondheidszorg, radicalisering. In toenemende mate zien we juist op deze terreinen zich een proces voltrekken van polarisatie en demarcatie, van sociale uitsluiting, discriminatie en stigmatisering, gedomineerd door het denken in termen van wij (de *good guys*) en zij (de delinquenten, de vreemdelingen, de moslims, de andersdenkenden) als *bad guys*.

In de in deze bundel opgenomen bijdragen aan het congres worden met name deze aspecten vanuit verschillende invalshoeken belicht.

Rest nog een welgemeend woord van dank aan Carla de Jongh, voor het vele werk bij de voorbereiding van het congres, en aan Ellen de Laat, voor haar inzet bij de totstandkoming van deze uitgave.

Anton van Kalmthout  
Tijs Kooijmans  
Hans Moors



# Mensbeelden en Mensenrechten

Theo van Boven\*

## Inleiding

Ter gelegenheid van het twintig jaar bestaan van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens in 1968 publiceerde de Organisatie van de Verenigde Naties voor Onderwijs, Wetenschap en Cultuur (UNESCO) een boek getiteld *Birthright of Man*. Dit boek bevat een verzameling van teksten, bijeen gebracht onder leiding van Jeanne Hersch, en bestaande uit geschriften, opschriften, gedichten, proclamaties vanuit een veelvoud van samenlevingen, culturen, tradities en religies uit alle windstreken. Die teksten betreffen fundamentele noties over de mens, macht, vrijheid, waarheid, gelijkheid, recht en gerechtigheid, nationale identiteit, universaliteit en andere grondbegrippen. Meer dan 1100 *entries* zijn in de verzameling opgenomen. Eén daarvan is ontleend aan het boek der psalmen. In Psalm 8 (vers 5-7) wordt de mens verheven tot “*bijna goddelijk*”, als de kroon der schepping.

*“Wat is de mens dat Gij zijner gedenkt, en het mensenkind dat Gij naar hem omziet. Toch hebt Gij hem bijna goddelijk gemaakt en hem met heerlijkheid en luister gekroond. Gij doet hem heersen over de werken Uwer handen.”*

Dit bijbelse mensbeeld moge hier ter introductie als referentiekader dienen. Aan de orde komen in deze bijdrage drie mensbeelden. Allereerst een universeel mensbeeld zoals aangeduid in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van 1948, gevolgd door een beeld van mensen die buiten beeld blijven, en een kenterend mensbeeld van uitsluiting naar insluiting.

## Universeel Mensbeeld

Het eerste artikel van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens luidt:

*“Alle mensen worden vrij en gelijk in waardigheid en rechten geboren. Zij zijn begiftigd met verstand en geweten en behoren zich jegens elkander in een geest van broederschap te gedragen.”*

Dit artikel dat ons een mensbeeld schetst van kernwaarden van de Franse Revolutie, namelijk vrijheid, gelijkheid en broederschap, kreeg in de wordings-

---

\* Th.C. van Boven is emeritus hoogleraar internationaal recht aan de Rijksuniversiteit Limburg. Voor de Verenigde Naties vervulde hij jarenlang diverse functies ter versterking van het mensenrechtenbeleid.

geschiedenis van de Universele Verklaring pas zijn beslag nadat de meeste andere artikelen al waren geformuleerd. Aan de redactie van de tekst gingen boeiende discussies vooraf waaraan niet alleen Westelijke vertegenwoordigers deelnamen, maar ook vertegenwoordigers uit landen van Azië, het Midden-Oosten en Latijns Amerika.

Een en ander staat uitvoerig beschreven in een boek van de Amerikaanse hoogleraar van Nederlandse afkomst Johannes Morsink. Eén van de fascinerende onderdelen van dit boek is een paragraaf die door de auteur wordt aangeduid met “*A Bargain About God and Nature*”.<sup>1</sup> In die jaren en nog lange tijd daarna was de Nijmeegse hoogleraar, de Franciscaan L.J.C. Beaufort, de Nederlandse vertegenwoordiger in de zogenaamde Derde Commissie van de Algemene Vergadering der Verenigde Naties, die op basis van voorafgaande uitvoerige redactiewerkzaamheden door de Commissie der Verenigde Naties voor de Rechten van de Mens, de laatste hand legde aan de Universele Verklaring. Over het geheel genomen is de Nederlandse bijdrage aan de redactie van de Universele Verklaring vrij beperkt gebleven. Maar één Nederlands voorstel, dat de goddelijke oorsprong van de mens wilde vastleggen, trok de aandacht. Brazilië had overigens een soortgelijk voorstel ingediend. Een religieus mensbeeld werd door Nederland bij monde van père Beaufort met het volgende voorstel onder woorden gebracht: “..... *recognition of the inherent dignity and of the equal and inalienable rights of all members of the human family, based on man’s divine origin and immortal destiny, is the foundation of freedom, justice and peace in the World*”; de niet-gecursiveerde woorden betreffen het Nederlandse amendement).<sup>2</sup>

Dit voorstel leidde tot veel reacties. Het wekt geen verbazing dat de vertegenwoordiger van de Sovjet Unie zich tegen het voorstel uitsprak, maar ook gedelegeerden uit België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk zeiden wel sympathiek te staan tegenover het voorstel maar te twijfelen aan de opportuniteit daarvan. Zij vroegen zich af of het daaruit sprekende mensbeeld aan niet-gelovigen moest worden opgelegd en of in een politiek orgaan als de Algemene Vergadering der Verenigde Naties gestemd moest worden over het al of niet bestaan van God. De Nederlandse delegatie kwam tot de conclusie dat haar voorstel te controversieel en moeilijk haalbaar was en daarom trok zij het voorstel in.

Enkele conclusies vloeien voort uit de wordingsgeschiedenis van de *Universele Verklaring van de Rechten van de Mens* met betrekking tot het daarin geschetste mensbeeld. De eerste is een bewuste keuze voor een *seculier* document waarbij aansluiting is gezocht bij de Franse *Déclaration des Droits de l’Homme et du Citoyen*. Hierin valt in het bijzonder de hand van de Franse rechtsgeleerde en staatsman René Cassin te herkennen. Een tweede conclusie is de bewuste keuze voor een *universeel* document, niet alleen blijkend uit de titel als ‘universele verklaring’ maar ook in de zin van alle mensen omvattend. Universeel in de betekenis van inclusief, als reactie op het uitsluiten van bepaalde groeperingen, zoals vóór en tijdens de Tweede Wereldoorlog geschiedde als onderdeel van nazi ideologie en nazi praktijken. Een derde kenmerk is de nadruk op de *waarde* en *waardigheid* van

---

<sup>1</sup> Morsink, 1999: 284–290.

<sup>2</sup> Morsink, 1999: 285.

alle mensen. Dit betekent dat de rechten van de mens niet worden toegekend, bijvoorbeeld door de Staat, maar dat zij worden *erkend* als inherent aan de waarde en waardigheid van de mens, een notie die later ook is vastgelegd in artikel 1 van de Grondwet van de Duitse Bondsrepubliek. Het mensbeeld in de *Universele Verklaring van de Rechten van de Mens* is derhalve universalistisch en inclusief, met als kernbegrip de waarde en waardigheid van ieder mens zonder onderscheid naar ras, geslacht, seksuele geaardheid, religie of overtuiging, etnische of sociale afkomst.

Artikel 1 van de *Universele Verklaring van de Rechten van de Mens* moet uiteraard gelezen worden in samenhang met de preambule en alle andere artikelen van dit document, zoals artikel 29 waarin gesproken wordt over plichten en verantwoordelijkheden van de mens. Er is een ander artikel dat wellicht vanzelfsprekend lijkt en waarop nochtans de aandacht gevestigd dient te worden, namelijk artikel 6, luidende “*Een ieder heeft, waar hij zich ook bevindt, het recht als persoon erkend te worden voor de wet*”. Dit artikel is, vermoedelijk vanwege zijn ogenschijnlijke vanzelfsprekendheid, niet overgenomen in het *Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens*. Ik heb de strekking en inhoud pas goed begrepen toen ik in 1978, ter gelegenheid van het dertig jaar bestaan van de Universele Verklaring, namens de Verenigde Naties deelnam aan een congres in Santiago de Chile. Het werd georganiseerd door de Vicaría de la Solidaridad en had tot thema: *Todo Hombre Tiene Derecho a Ser Persona*. Chili was toentertijd een land, evenals het buurland Argentinië, waar mensen verdwenen als *non-persons*, zonder naam en toenaam, voorgoed uitgesloten, zoals ook gebeurd was in nazi Duitsland. Dit beeld werd ook opgeroepen in het boek van de Argentijnse journalist Jacobo Timerman: *Gevangene zonder Naam; Cel zonder Nummer*. Het beeld van verdwenen mensen werd levend gehouden door hun familieleden die de beeltenis en de naam van hun geliefden zichtbaar bleven dragen om hen in beeld te houden en de waarheid op te eisen over wat er met hen gebeurd was en waar zij zijn gebleven. De erkenning van het mens-zijn, met naam en toenaam, is een kernbegrip van de rechten van de mens en daarmee ook een centrale component van het universele mensbeeld.

### **Mensen buiten beeld**

Al moge het zo zijn dat het mensbeeld zoals geschetst in de *Universele Verklaring van de Rechten van de Mens* de basis vormt van een te bereiken gemeenschappelijk ideaal (“*un idéal commun à atteindre*”), de werkelijkheid in de wereld van toen en van vandaag is voor velen dat zij buiten beeld blijven. Het is de werkelijkheid van uitsluiting, stigmatisering, commoditisering, verdwijning. Men zou een typologie kunnen schetsen van mensbeelden die mensen buiten beeld brengen of buiten beeld houden. Hieronder volgen enige schetsen en aanduidingen die een zekere samenhang vertonen, maar die niet de pretentie hebben alomvattend te zijn. We onderscheiden respectievelijk een racistisch mensbeeld, een seksistisch mensbeeld, een terroristisch mensbeeld en een utilitarisch mensbeeld.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Zie bijvoorbeeld de andere bijdragen aan deze bundel.

Illustratief en totaal destructief voorbeeld van het *racistische mensbeeld* waren de Neurenbergse rassenwetten in nazi Duitsland. Zij gingen uit van de superioriteit van het zogenoemde Germaanse ras. Zij sloten Joden uit, gevolgd door Roma en Sinti, Jehova Getuigen, homoseksuelen, gehandicapten, ten slotte leidend tot vernietiging en volkerenmoord. Eveneens illustratief voor het racistische mensbeeld was de Zuid-Afrikaanse apartheidspolitiek, die via wetgeving was geïnstitutionaliseerd. Segregatie zette de niet-blanke mens buiten beeld. Uitsluiting en flagrante rechtsongelijkheid waren het toonbeeld van de apartheid. Maar het racistische mensbeeld is niet alleen een verschijnsel van het verleden; het is een mensbeeld dat ook heden en overal rondspookt, dat zich in ultieme vormen manifesteert in etnische zuiveringen, in vreemdelingenhaat, in antisemitisme, en ook in een houding van ‘wij en de ander’. Ook onze eigen samenleving in Nederland is niet vrij van uitingen die zijn ingegeven door een racistisch mensbeeld.

Een *seksistisch mensbeeld* lag ten grondslag aan de praktijk van het Japanse leger vóór en tijdens de Tweede Wereldoorlog om vrouwen en meisjes uit landen en gebieden die door Japan bezet waren als seksslavinnen te misbruiken en te onderwerpen aan groepsverkrachting. Maar ook dit voorbeeld vanuit het verleden mag niet verhullen dat een seksistisch mensbeeld manifest en latent in alle samenlevingen herkenbaar is. Zonder meer cru en abject is seksueel geweld en verkrachting als middel van oorlogvoering, zoals dat recentelijk werd bedreven onder meer in het voormalige Joegoslavië, in de Congo en op Sri Lanka. Handel in vrouwen en meisjes, uitbuiting, hedendaagse vormen van slavernij zijn even zovele flagrante en misdadige uitingen van een seksistisch mensbeeld. In meer subtiele zin waart het seksistisch mensbeeld overal rond; in werkrelaties, in familierelaties, in de amusementsindustrie. Het zou te ver voeren in al deze gevallen te spreken van het buiten beeld brengen van mensen, maar in ieder geval hebben wij hier met een troebel beeld te maken.

Een derde mensbeeld in deze serie is een *terroristisch mensbeeld*. Een kenmerkend voorbeeld is ontleend aan de doctrine van de nationale veiligheid, zoals gehanteerd door Latijns- Amerikaanse militaire dictaturen in de vorige eeuw ter verdediging van zo genoemde ‘waarden van traditie, gezin en eigendom’. Dit ging gepaard met het wegvoeren, folteren en doen verdwijnen van mensen die als subversief of terroristisch werden beschouwd en die voorgoed buiten beeld moesten worden geplaatst, zonder naam en toenaam. Totalitaire regimes hebben op deze wijze tal van mensen buiten beeld gebracht, tot op de dag van vandaag. Maar ook democratische overheden en hun veiligheidsdiensten hebben om redenen van nationale veiligheid mensen buiten beeld geplaatst. De *war on terror* in reactie op de gebeurtenissen van 11 september 2001 ging gepaard met geheime overdracht van verdachten zonder rechterlijke tussenkomst en met het doen verdwijnen, tijdelijk of permanent, van mensen die verstoken bleven van elke juridische bescherming. Ditzelfde mensbeeld is ook evident in de praktijk van *targeted killings* van tegenstanders. Het stigmatiseren van moslims als potentiële terroristen en staatsbedreigende personen past in ditzelfde mensbeeld. Ten slotte het *utilitaristische mensbeeld*, waarbij als graadmeter geldt welk nut een persoon heeft. De waarde van de mens wordt afgemeten aan zijn of haar nut



voor de samenleving en niet *per se* aan de ‘inherente’ waardigheid waarover de *Universele Verklaring van de Rechten van de Mens* spreekt. Dit utilitarische mensbeeld komt onder meer tot uitdrukking in de toelating van migranten. Westelijke landen, ook Nederland, geven de voorkeur aan hoog opgeleide vreemdelingen die een waardevolle, nuttige bijdrage kunnen leveren aan de samenleving. In dit patroon, dit mensbeeld, past ook de mens als productiefactor. Lager scoren op de utiliteitsladder bejaarden en lichamelijk en verstandelijk gehandicapten. Dit utilitarische mensbeeld moge dan minder dramatische effecten hebben dan de drie eerder geschetste mensbeelden, het heeft daarmee gemeenschappelijk dat het mensen buiten beeld plaatst.

### **Een kenterend mensbeeld van uitsluiting naar insluiting**

De eerder aangeduide mensbeelden van racisme, seksisme en terrorisme en utilitarisme geven een somber en veelal criminogeen zicht op de menselijke samenleving. Deze mensbeelden hebben direct of indirect tot gevolg dat mensen, individueel en collectief, worden buitengesloten. Zij staan haaks op het mensbeeld van de *Universele Verklaring van de Rechten van de Mens*.

Toch mag deze sombere schets niet bepalend zijn voor de beeldvorming die ons voor ogen staat. Er zijn ook kenteringen die het mensbeeld van de Universele Verklaring geleidelijk, met vallen en opstaan, dichterbij brengen. Hiermee wordt bedoeld op een proces van uitsluiting naar insluiting, dat in de normstelling en normhandhaving door het internationale recht wordt nagestreefd. Aan de hand van de vier opgevoerde mensbeelden die metterdaad mensen uitsluiten, zelfs mensen geheel uit het beeld doen verdwijnen, zal een schetsmatige en indicatieve illustratie worden gegeven van pogingen en bewegingen om kenteringen ten goede teweeg te brengen. Een kenterend mensbeeld van uitsluiting naar insluiting.

#### *Racisme*

In het *Grondverdrag van de Volkenbond*, de voorganger van de Verenigde Naties, waren geen bepalingen opgenomen over gelijkheid en non-discriminatie op grond van ras, etnische en nationale afkomst. Voorstellen daartoe van Japan vonden geen steun bij westelijke mogendheden. Met het *Handvest van de Verenigde Naties* van na de Tweede Wereldoorlog en in de internationale rechtsontwikkeling sedertdien, zowel in normstelling als in normhandhaving, heeft het verbod van rassendiscriminatie een prominente plaats gekregen. Zozeer zelfs dat in een breed gedragen rechtsopvatting dit verbod verheven is tot een norm van dwingend recht (*ius cogens*).

We zien deze kentering van het racistische mensbeeld bevestigd in de verscherpte waakzaamheid van de internationale toezicht houdende organen ter zake van vreemdelingenhaat, aanzetten tot racistisch geweld, antisemitisme en uitsluiting van Roma en Sinti. Men raadplege de rapporten en aanbevelingen en conclusies van de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie, van het Mensenrechten Agentschap van de Europese Unie en van het Comité der

Verenigde Naties ter Uitbanning van Rassendiscriminatie. Ook het Europese Hof van de Rechten van de Mens is in toenemende mate gevoelig ten aanzien van het verbod van discriminatie, bijvoorbeeld ter zake van segregatie van Roma in onderwijs en huisvesting.

### *Seksisme*

Ook op dit vlak valt in het internationale recht een duidelijke kentering waar te nemen. Illustratief was de rechtspraak van de Internationale Militaire Tribunalen van Neurenberg en Tokio van kort na de Tweede Wereldoorlog. Toen nog vielen seksueel geweld en misbruik van vrouwen en meisjes, groepsverkrachting buiten de te berechten misdrijven. Dit in tegenstelling tot het uit 1998 daterende Statuut van het Internationale Strafhof en in de rechtspraak van het Joegoslavië Tribunaal waar seksuele en waar seksistische wanpraktijken tot misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven zijn bestempeld en als zodanig worden vervolgd. Een proces van onderkenning en erkenning, van sterkere bewustwording, waaraan coalities van vrouwenbewegingen een grote bijdrage hebben geleverd en nog leveren, speelt een belangrijke rol in de bestrijding van het diep ingewortelde seksistische mensbeeld. Ook het werk van organen van de Verenigde Naties, zoals het verdragscomité ter uitbanning van discriminatie tegen vrouwen en de speciale rapporteur inzake geweld tegen vrouwen, moet worden genoemd. Niettemin, hoewel rechtsontwikkelingen, internationaal en nationaal, duidelijke kenteringen aanduiden in het seksistische mensbeeld, hardnekkige vooroordelen en daarmee verband houdende praktijken, gevoed door traditie, religie en cultuur, laten veelal nog niet een dienovereenkomstige ontwikkeling zien.

### *Terrorisme*

De bedreiging van het terrorisme vergt nationaal en internationaal prioritaire tegenmaatregelen. Tegelijkertijd stellen de rechten van de mens, in het bijzonder het absolute verbod van het doen verdwijnen van mensen, het absolute folterverbod en het recht van een ieder om als persoon te gelden voor de wet, duidelijke grenzen aan deze tegenmaatregelen. Het recente *Verdrag van de Verenigde Naties ter Voorkoming van en ter Bescherming tegen Gedwongen Verdwijningen* verzet zich tegen verdwijningen van hen die verdacht worden van deelname aan terroristische of andere vijandelijke activiteiten. Het verzet zich tegen ontmenselijking, tegen fysieke uitsluiting, tegen het naamloos maken van mensen. Een kentering, of liever gezegd, een verscherpte handhaving van het folterverbod, is ook manifest in de jurisprudentie van het Europese Hof van Rechten van de Mens en internationale rechterlijke instanties bevestigen het beginsel van *non-refoulement*, ook ten aanzien van vermeende terroristen. Tegen dezelfde achtergrond moet ook het werk worden gezien van het Europese Comité ter Voorkoming van Folteren (CPT). Ook feitenconstatering en waarheidsvinding vormen een belangrijk tegenwicht tegen ongebreidelde activiteiten om mensen buiten beeld te brengen en te houden, bijvoorbeeld via geheime en illegale overdrachten van vermeende terroristen naar onbekende

bestemmingen. Het onderzoekswerk dat de Zwitserse Rapporteur Marty in het kader van de Raadgevende Vergadering van de Raad van Europa heeft verricht, is in dit opzicht exemplarisch.

### *Utilitarisme*

Uiteraard kan geen bezwaar worden gemaakt tegen een beeld van mensen die zich nuttig en dienstbaar maken, maar dit utilitarische beeld mag er niet toe leiden dat het een doorslaggevende factor is voor de erkenning van de waarde en waardigheid van ieder mens, zoals verankerd in de *Universele Verklaring van de Rechten van de Mens*. Recente internationale regelgeving vertoont interessante voorbeelden van utilitarisme overstijgend menselijke beeldvorming. Aldus benadert het *Verdrag der Verenigde Naties inzake de Rechten van Migranten en hun Familieleden* de migrant niet alleen in de functie van werkkraft maar in de hoedanigheid van mens met al zijn/haar rechten en vrijheden. Voorts, in een toonaangevende recente *Declaratie van de Verenigde Naties over de Rechten van Inheemse Volkeren*, die nadruk legt op de eigen identiteit van deze volkeren en gedwongen assimilatie afwijst, worden landrechten primair beschouwd vanuit de optiek van leven en wonen meer dan in de betekenis van productiefactoren. Ook het *Internationale Verdrag over de Rechten van Gehandicapte Personen* onttrekt zich aan het utiliteitsdenken en plaatst rechthebbenden in het midden van de samenleving. Het neemt afstand van een beeld dat deze mensen in de marge plaatst.

### *Concluderend*

In een kenterende beeldvorming, met de spiegel van de *Universele Verklaring van de Rechten van de Mens* voor ogen, zien we dat de erkenning van de waarde en waardigheid van ieder mens wordt nagestreefd, juist met inbegrip van de andere mens: gekleurden, ouderen en jongeren, vrouwen en mannen, migranten, gehandicapten en de vele anderen die zich in de marge bevinden. En dan rijst natuurlijk ook de vraag hoe in het geschetste beeld en de kentering daarvan in de richting van de *Universele Verklaring van de Rechten van de Mens* de positie is van gedetineerden. Betekent hun opsluiting ook *uitsluiting*?

### **Gebruikte literatuur**

*Birthright of Man*, UNESCO Paris, New York: Unipub Inc 1969.

J. Morsink, *The Universal Declaration of Human Rights. Origins, Drafting and Intent*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1999.



# Mensbeelden, Beeldvorming en Mensenrechten

*Ernst Hirsch Ballin\**

In mijn beleving is de beeldvorming over mensenrechten in meerdere opzichten aan het kantelen. En ik zal u ook alvast meegeven dat mij dit zorgen baart aangezien die beeldvorming mij op bepaalde punten onjuist voorkomt.

## Mensenrechten als obstakel

Allereerst wil ik wijzen op het gevoelen dat naleving van mensenrechten steeds vaker wordt gezien als een ‘hindernis’, een obstakel voor een effectief beleid. Er lijkt een trend gaande in het politieke debat die op een dergelijke beeldvorming wijst. Het zal u niet ontgaan zijn: wij hebben recentelijk verkiezingen gehad. En het zal u niet verbazen als ik zeg dat deze verkiezingen anders verlopen zijn dan ik had gewenst. Afgezien van de uitslag was er nog een reden om teleurgesteld te zijn. In aanloop naar deze verkiezingen is het nodige gezegd over de bitter noodzakelijke economische hervormingen, waardoor weinig tijd overbleef voor een fundamentele discussie over onze rechtsorde. De preoccupatie met de economische hervormingen is wellicht begrijpelijk, maar dat niet tevens gesproken is over de verschillen van inzicht op het terrein van mensenrechten, is buitengewoon jammer. In recente Kamerdebatten, schriftelijke vragen van Kamerleden, maar ook in opiniestukken in de krant is daarover namelijk het nodige gezegd.

Ongetwijfeld kijkt u niet dagelijks naar de integrale weergave van Kamerdebatten op *Politiek 24*, maar pas nog heeft een politieke partij aangegeven het *Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden* (het EVRM) desnoods te willen opzeggen als dit mensenrechtenverdrag ons te zeer zou hinderen in het voeren van nationaal (vreemdelingen-)beleid. Anderen reageerden meer terughoudend: opzeggen was niet realistisch, heronderhandelen daarentegen was wel een optie. Over hetzelfde onderwerp zijn schriftelijke Kamervragen gesteld. En in een opiniestuk in het *NRC-Handelsblad* viel te lezen dat de partijleider van de grootste politieke partij in Nederland amendement van “*verouderde Europese verdragen*” niet uitsluit. Uit de context van zijn woorden leid ik af dat dit kennelijk ook betrekking had op het Europese mensenrechtenverdrag. Hoe dan ook, ik ben bezorgd dat mensenrechten in toenemende mate als ‘obstakel’ worden gezien.

---

\* E.M.H. Hirsch Ballin is vanaf 1 maart 2011 deeltijd hoogleraar Rechten van de mens aan de Universiteit van Amsterdam en sinds 1 april 2011 hoogleraar Nederlands en Europees constitutioneel recht aan de Universiteit van Tilburg. Dit artikel is de schriftelijke weergave van de toespraak van minister van Justitie Hirsch Ballin ter gelegenheid van het emeritaat van prof. dr. Anton van Kalmthout, Tilburg 1 juli 2010.

Zelf beschouw ik de borging van mensenrechtelijke standaarden volstrekt niet als ‘hindernis’ op weg naar de realisatie van politieke doeleinden. Die mensenrechtelijke standaarden zijn een doel op zichzelf; de *kernwaarden* van onze Europese samenlevingen. Mensenrechten zijn niet een product van een bepaalde politieke stroming of van een bepaalde naoorlogse mentaliteit. Ze zijn het product van lessen die we met veel schade en schande hebben geleerd. Ze zijn het noodzakelijke cement van een bouwwerk waarin we al meer dan 60 jaar vrede hebben.

We hebben ons aan die mensenrechtelijke verplichtingen met ons volle verstand gecommitteerd. Enerzijds vanuit een moreel besef, anderzijds vanuit de overtuiging dat stabiliteit en veiligheid in een samenleving een noodzakelijke voorwaarde vormen voor economische groei.

Het is onze taak als gemeenschap, en daarmee ook voor mij als politicus en bewindspersoon, om pal achter die mensenrechten te staan. Mijn overtuiging is dat we de maatschappelijke problemen – waarvoor we onze ogen niet moeten sluiten – wel degelijk effectief kunnen aanpakken zónder daarbij kernwaarden opzij te zetten.

### **Europees boven nationaal beleid?**

Het tweede aspect waarover ik met u van gedachten wil wisselen, betreft het gevoel dat het hier zou gaan om zuiver Europese bemoeienis die ons zou hinderen in het voeren van ons nationale beleid. Het zou ons van buitenaf worden opgelegd. Hierover wil ik puntsgewijs een paar dingen zeggen:

- a) Het beeld dat mensenrechten ons door *anderen* worden opgelegd is onjuist, in elk geval ongenueanceerd;
- b) Desalniettemin is de beeldvorming wellicht begrijpelijk gezien de grote invloed van internationale gremia op ons nationale debat inzake mensenrechtelijke vraagstukken;
- c) Dat laatste zou aanleiding kunnen zijn om onze nationale instrumenten op het terrein van mensenrechten te versterken;
- d) Al beschouw ik zelf de invloed van de internationale gremia als een wenselijke en onvermijdelijke.

Laat ik met het eerste punt beginnen: dat mensenrechten ons door *anderen* worden opgelegd, dat beeld is onjuist, in elk geval ongenueanceerd. De beeldvorming miskent natuurlijk de borging van mensenrechten in onze nationale rechtsorde door *nationale* rechtsbronnen, zoals de Grondwet, de Algemene wet gelijke behandeling, de Wet bescherming persoonsgegevens, beginselen van behoorlijk bestuur, et cetera. Daarbij moeten we tevens bedenken dat mensenrechten veelal meer ‘verborgen’ zijn verwerkt in onze nationale rechtsbronnen: een bepaling van nationaal recht zal niet zelden bedoeld zijn om rechtsstatelijke waarborgen in te bouwen in het wettelijk stelsel en zo schending van fundamentele rechten te voorkomen.

Desalniettemin – en dat brengt me bij het tweede punt – is de beeldvorming dat internationale gremia een grote invloed hebben op ons nationale debat inzake mensenrechtelijke vraagstukken begrijpelijk. De systematiek van onze Grondwet

belemmert een praktische doorwerking van in de Grondwet neergelegde grondrechten in de nationale rechtspraak. Op basis van het huidige artikel 120 Gw treedt de nationale rechter niet in de grondwettelijke toetsing van nationale wetten. Dezelfde Grondwet bepaalt in artikel 93 echter dat Verdragsbepalingen die “naar haar inhoud een ieder kunnen verbinden” verbindende kracht hebben. In het Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften vinden, op basis van artikel 94 Gw, geen toepassing wanneer deze onverenigbaar zijn met verdragsbepalingen die een ieder verbindend zijn. Bepalingen van het EVRM hebben op basis van deze Grondwettelijke bepalingen derhalve absolute voorrang. En zo is de focus in het mensenrechtelijk debat verschoven naar dit Europese mensenrechtenverdrag, terwijl in een land als Duitsland het debat veel meer gevoerd wordt in het kader van de eigen constitutie en de rol van het EVRM beperkter is gebleven.

Dat is in Nederland inderdaad anders: de nationale rechter behandelt een mensenrechtelijke rechtsvraag in het licht van de vereisten van het EVRM en kijkt daarbij niet alleen naar uitspraken van het Hof in zaken tegen Nederland, maar leest op basis van de incorporatiedoctrine het volledige *acquis* van het Europese Hof in in de verdragsbepaling. Hetzelfde geldt voor de wetgever. De leidraad voor de wetgever bij het ontwerpen van nieuwe wet- en regelgeving is de ‘Aanwijzingen voor de Regelgeving’. Daarin zijn de kwaliteitseisen opgenomen waaraan nieuwe wetgeving moet voldoen. In Aanwijzing 18 staat: “Bij het ontwerpen van regelingen wordt onderzocht welke hogere regels de vrijheid van regeling ten aanzien van het betrokken onderwerp hebben ingeperkt”. Bij de toelichting wordt expliciet verwezen naar het EVRM. En Aanwijzing 212 verplicht wetgevingsjuristen om in de toelichting bij een wetsvoorstel stil te staan bij de verenigbaarheid van het wetsvoorstel met internationale mensenrechtelijke standaarden. Ook hier derhalve een accent op het EVRM-acquis in de praktijk.

Er zijn in dit verband verscheidene voorbeelden te noemen. Zo leidt een uitspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in een zaak tegen Turkije uit november 2008 tot wijziging van de Nederlandse praktijk inzake rechtsbijstand tijdens politieverhoren (de zogenaamde Salduz-problematiek). En als op 3 juni jl. het Hof een gemotiveerde *interim measure* oplegt aan Nederland, leidt dat enkele dagen daarna tot een kamerbrief waarin de tijdelijke opschorting van overdrachten van personen afkomstig uit Zuid- of Centraal-Somalië aan Griekenland onder de Dublin II Verordening wordt aangekondigd. Nog één voorbeeld. Als het CPT (*Committee for the Prevention of Torture*) een bezoek aflegt in 2007 aan ons Koninkrijk en ernstige tekortkomingen constateert in de politiecellen in Oranjestad, worden deze direct gesloten totdat zij volledig zijn gerenoveerd. Met andere woorden: de invloed van deze internationale gremia is groot in onze nationale praktijk, en deze internationale gremia spelen dus ook een rol van betekenis in ons nationale debat over mensenrechtelijke vraagstukken.

Dat brengt mij op mijn derde punt. De grote invloed van deze internationale gremia zou een reden kunnen zijn voor versterking van onze nationale instrumenten op het terrein van mensenrechten. Ook hier zijn meer trajecten al opgestart. Ik noem er een paar.

- De oprichting van een nationaal instituut mensenrechten, het zogenaamde College voor mensenrechten en gelijke behandeling. In een

brief van 18 juli 2008 aan de Tweede Kamer heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het kabinetsstandpunt inzake de oprichting van een dergelijke instelling uiteengezet, en in april van dit jaar is het wetsvoorstel voorgelegd aan de Raad van State;

- Ook wordt nagedacht over het ontwikkelen van een nationaal actieplan voor mensenrechten; de nationale tegenhanger van de Mensenrechtenstrategie voor het Nederlandse buitenlandse beleid. Het Kabinet heeft toegezegd te onderzoeken hoe een dergelijk actieplan inhoudelijk en institutioneel zo in te kleden dat het ook echt nuttig is voor de analyse en verdere verbetering van de Nederlandse mensenrechtenpraktijk;
- En natuurlijk de discussie inzake wijziging van artikel 120 Grondwet, waaraan ik zojuist al eerder refereerde.

Dan kom ik bij mijn vierde punt. Zelf beschouw ik de grote invloed van de internationale gremia als een wenselijke, sterker nog als een onvermijdelijke ontwikkeling. Internationaal toezicht is om meerdere reden wenselijk en nodig.

Op de eerste plaats omdat internationale fora ten doel hebben, naleving van mensenrechten met elkaar te bespreken en elkaar aan te spreken op mensenrechtelijke vraagstukken. De tijd dat we die werden beschouwd als zuiver interne – en politiek te gevoelige – aangelegenheden ligt achter ons, en dat moeten we zo houden. Ten tweede kan een internationaal orgaan, vanwege zijn distantie, een nationale samenleving een spiegel voorhouden als het gaat om aspecten van naleving van mensenrechtelijke standaarden. Een regionaal systeem is geen inmenging op het nationale rechtssysteem, maar een aanvulling.

Ten derde is internationaal toezicht op mensenrechtelijk terrein een logisch gevolg van de toenemende internationalisering van een groot aantal maatschappelijke problemen.

De aanpak van mensenhandel is daarvan een sprekend voorbeeld. De problemen die wij in Nederland ondervinden van mensenhandel en andere vormen van uitbuiting hebben een overduidelijk grensoverstijgend karakter. Een effectieve aanpak van deze problematiek is onmogelijk indien men hierbij niet de problematiek van aan- en doorvoerlanden betreft. Hetzelfde geldt voor problemen die zich voordoen op het internet, zoals de bestrijding van haatzaaiërij en de vrijheid van meningsuiting. Wij kunnen deze maatschappelijke fenomenen alleen effectief aanpakken als we de (strafrechtelijke) samenwerking met andere landen zoeken. Maar in dat geval ligt rechterlijk toezicht op bijvoorbeeld mensenrechtelijk vlak ook voor de hand.

Om die reden zie ik de internationale rechtsorde als een verlenging van de nationale rechtsorde. Versterking van de internationale rechtsorde is niet alleen een constitutionele opdracht, het is ook een indirecte versterking van onze nationale rechtsorde. Dat geldt ook op mensenrechtelijk terrein, of het nu gaat om maatregelen ter versterking van de langetermijneffectiviteit van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (het zogenaamde Interlaken-proces), om maatregelen ter borging van de effectiviteit van andere Raad van Europa gremia zoals het CPT aangezien het budget van het EHRM een steeds grotere wissel trekt op het totaalbudget van de Raad van Europa, om maatregelen ter versterking van de nationale rechtsorde in derde landen, of om maatregelen ter



versterking van de mensenrechtelijke legitimiteit van samenwerking in de Europese Unie, zoals toetreding van de EU tot het EVRM.

### **Positieve verplichtingen van de overheid**

Een laatste aspect in de beeldvorming waarbij ik kort wil stilstaan, betreft het beeld als zouden fundamentele rechten exclusief bedoeld zijn om het individu af te schermen van inmenging door de overheid. Mijns inziens voldoet dat beeld niet meer.

Bij de verwezenlijking van mensenrechten wordt in toenemende mate ook actie verwacht van de overheid om een individu ter zijde te staan bij de daadwerkelijke verwezenlijking van diens mensenrechten. Dit wordt het leerstuk van de positieve verplichtingen genoemd. Sommigen, zoals Piet Hein van Kempen in zijn oratie, leveren kritiek op het leerstuk van positieve verplichtingen. Het zou gevaarlijk zijn om positieve verplichtingen af te leiden uit de rechten van de mens. Ik deel die mening niet.

Neem de positieve verplichtingen die het EHRM in 2009 heeft erkend bij de aanpak van huiselijk geweld in de zaak Opuz, of de positieve verplichtingen die rusten op een staat bij de bestrijding van mensenhandel zoals in de zaak Rantsev. Mijns inziens wordt de mensenrechtelijke bescherming aanzienlijk *versterkt* door acceptatie van deze positieve verplichtingen. Positieve verplichtingen zetten de overheid aan om maatregelen te nemen ter bescherming van de fundamentele rechten van slachtoffers.

### **Daders en slachtoffers**

En dat brengt mij bij mijn laatste observatie over de beeldvorming ten aanzien van mensenrechten. Te vaak worden mensenrechten afgeschilderd als rechten van ‘daders’; het zou te weinig gaan om bescherming van het slachtoffer.

Het voorgaande laat juist zien dat dit beeld niet klopt, nog afgezien van het feit dat een ieder aanspraak dient te kunnen maken op deze fundamentele rechten. Ook als het een afgestraft terrorist betreft. Dat typeert de kracht van onze rechtsstaat. Bovendien moet bedacht worden dat mensenrechten bedoeld zijn ter bescherming van de zwakkere partij. En die zwakkere partij kan wel degelijk een ‘dader’ zijn. Denk aan een afgestrafte crimineel die wordt opgesloten onder inhumane detentieomstandigheden. Deze persoon bevindt zich volledig onder de macht van de autoriteiten en is alleen al om die reden in een kwetsbare positie.



# Mensenrechten: integratie en demarcatie

Alex Brenninkmeijer \*

## Het beeld van Kafka

Bij de titel van dit congres: Mensbeelden, Beeldvorming en Mensenrechten, stel ik mij als Nationale ombudsman de vraag welk mensbeeld het meeste past bij dit thema. Onvermijdelijk kom ik dan uit bij het beeld dat Kafka heeft neergezet van Josef K. Het verzamelde werk van deze schrijver ligt naast andere boeken op mijn werktafel en de naam Kafka op de kaft vormt voor velen die rond mijn tafel komen een herkenningpunt dat aanleiding geeft tot discussie. Kennelijk heeft Kafka de kern geraakt als het gaat om de verhouding overheid en burger, met bureaucratie als leidend thema. De naam Kafka staat in deze tijd voor een tomeloze bureaucratie, voor de onderwerping van de mens aan de staat.

In Praag staat het beeld van Kafka, waarbij een man weggevoerd wordt zittend op de schouders van een reus, een reus die niet meer blijkt te zijn dan een leeg pak zonder hoofd en handen. De voeten zijn verdwenen in de sokkel. Op mij komt deze figuur over als een reus op lemen voeten, een ontzielde reus, als beeltenis van een lege bureaucratie. Een bureaucratie waarin het niet meer duidelijk is waarvoor bepaalde normen gelden. Een Kafkaëske wereld, de wereld van een nachtmerrie. Het beeld van Kafka is zeer krachtig en wordt in de literatuur wel een retorische houwitsjer genoemd.<sup>1</sup> Daarom moet de kwalificatie ‘Kafkaësk’ niet te snel in de mond genomen worden. Opmerkelijk genoeg wordt de naam Kafka sinds het midden van de jaren 70 van de vorige eeuw wel steeds vaker in juridische literatuur gebruikt. Kafka wordt tot toetssteen voor de verhouding overheid en burger.

## Kafka en onze tijdgeest

Het beeld van Kafka wordt steeds vaker als icoon voor bureaucratie en de verhouding overheid en burger gebruikt. Dat is niet alleen in ons land zo. Illustratief is dat Kafka in de Verenigde Staten met honderden referenties in rechterlijke oordelen in de afgelopen dertig jaar een vaste plaats in het juridische discours heeft verworven.<sup>2</sup> Katalysator voor deze aandacht in de Verenigde Staten voor Kafka vormde een geharnast debat tussen de huidige rechter in de *Supreme Court* Richard Posner en academica Robin West midden jaren 80.

---

\* A.F.M. Brenninkmeijer is sinds 1 oktober 2005 Nationale ombudsman. Daarvoor was hij hoogleraar Staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden.

<sup>1</sup> Potter, 2005: 195-330.

<sup>2</sup> Overigens lijkt het ook een kwestie van rechtscultuur, want de Nederlandse databank rechtspraak.nl geeft slechts vier hits, waaronder de zaak K. over identiteitsfraude die de Nationale ombudsman onderzocht heeft: Rechtbank Den Haag 2 maart 2009, *LJN* BH4957. Zie ook rapport No 2009/199.

Posner is als jurist en vertegenwoordiger van *Law and Economics* (waarbij het recht vanuit een economische visie wordt benaderd) een verdediger van de vrije markteconomie. Robin West bekritiseerde met een verwijzing naar Kafka de stelling van Posner dat beslissingen van mensen bij winstmaximaliserende transacties (de kern van de markteconomie) berusten op wederzijdse instemming. West stelde dat er wellicht wederzijdse instemming is bij deze markttransacties, maar dat de autonomie bij één van de partijen – in het bijzonder in een markteconomie – kan ontbreken.<sup>3</sup> Het Praagse beeld van Kafka vormt een fraaie illustratie: de mens die meegevoerd wordt door een reus. De benadering van West zie ik als ombudsman terug in mijn werk aangezien veel zaken die kafkaïens overkomen het verlies aan autonomie als kern hebben, waarbij de burger is meegevoerd door een raadselachtige kracht.

### **Marktdenken**

Posner betoogde dat de literatuur van Kafka slechts betekenis had als schildering van de interne roerselen van een mens en geen betekenis had voor een analytische blik op onze samenleving. West constateerde aan het einde van hun debat dat Posner en zij in twee verschillende werelden leven. Posner ziet – om het kort te kenschetsen – de mens als radertje in een markt en zijn autonomie is gewaarborgd als de markt optimaal functioneert. West bestrijdt met een verwijzing naar Kafka deze positieve band tussen winstmaximalisatie en de autonomie van de mens. In het werk van Kafka lijken volgens haar alle contacten tussen mensen op wederzijdse instemming te berusten, maar dat leidt niet tot autonomie aan beide kanten. Met West ben ik van mening dat deze positieve band tussen winstmaximalisatie en de autonomie van de mens kan worden bekritiseerd.

De denkwereld van Posner heeft voor de overheid vorm gekregen in onder meer privatisering en Nieuw Publiek Management, waarbij elementen van de markteconomie en sturing door financiële prikkels van de markteconomie naar de publieke sector vertaald worden. Overheidstaken worden geprivatiseerd of delen van de overheid worden bijvoorbeeld opgeknipt in agentschappen die op basis van prestatieafspraken onderling inwisselbaar zijn en concurrentie met elkaar kunnen aangaan. Veel problemen tussen overheid en burger zijn in mijn visie te herleiden tot de effecten en soms perverse effecten van de Nieuw Publiek Managementstijl waarbij uitgangspunten van het Rijnlandse model worden omgeruild voor die van het Angelsaksische model en de vrije markt alle ruimte krijgt. Illustratief was bijvoorbeeld het stellen van een prestatieafpraak over het aantal bonnen dat de politie moet schrijven en de effecten die dat in concrete situaties heeft op de geloofwaardigheid van de politie tegenover de burger. In concrete zaken die burgers aan mij voorleggen zie ik de escalatie die voort kan vloeien uit een te mechanistische opstelling van de politieagent in zijn contacten met het publiek en de dreigende aantasting van diens professionaliteit die het gevolg kan zijn van de beperking van zijn ruimte om in concrete situaties eigen

---

<sup>3</sup> West, 1985: 384 - 424. Posner, 1986: 1431 - 1433. West, 1986: 1449.

afwegingen te maken. In mijn verslag over 2009, met als titel *Voorbij het conflict*, maak ik hiervan een analyse.

### **Burger of klant?**

Een andere illustratie van de invloed van het marktdenken in de publieke sector vormt naar mijn mening het ‘klantdenken’ bij de overheid: op veel plaatsen wordt gesteld dat de overheid meer klantgericht moet werken. Het woord klant is verbonden met een markt waar iemand voor zijn transacties kan kiezen uit meer aanbieders. Het gaat niet alleen om het woord klant’. De klant-positie verschilt fundamenteel van die van een burger ten opzichte van de overheid. De burger is volstrekt afhankelijk van de overheid, primair omdat de burger geen keuze kan maken en meer fundamenteel omdat het zijn van burger louter en alleen betekenis heeft in relatie tot die overheid. De belastingdienst heeft geen klanten, net zoals een gemeente, om maar te zwijgen van politie en justitie. De Engelse woorden ‘*no taxation without representation*’ leggen een breder verband tussen belasting betalen en het burgerschap van de kiezer. De overheid heeft het geweldsmonopolie en kan eenzijdig rechten en plichten opleggen. Idealiter is de relatie burger-overheid gebaseerd op burgerschap. Met het klantdenken heeft de overheid ertoe bijgedragen dat burgerschap buiten beeld is geraakt en plaats heeft gemaakt voor consumentisme.

Dat de overheid dienstbaar moet zijn aan de burger is evident, maar er is een essentieel verschil tussen dienstbaar en klantgericht zijn. Sterker nog, het introduceren van bijvoorbeeld financiële prikkels bij een klantbenadering kan averechts werken. De WRR heeft in zijn bundel met als titel *De menselijke beslisser, over de psychologie van keuze en gedrag*, de kennis die beschikbaar is bijeen gebracht.<sup>4</sup> Wat te denken van het volgende voorbeeld over de opslag van Zwitsers kernafval. 50% van de inwoners zei die opslag te zullen accepteren in zijn eigen gemeente, terwijl van een vergelijkbare groep, die tevens financiële compensatie werd geboden, slechts 25% dit zou accepteren. Veel burgers aanvaarden negatieve beslissingen als ze op een behoorlijke faire manier behandeld worden. Financiële prikkels zijn daarbij niet nodig, sterker nog, ze kunnen averechts werken.

### **Kafka in Nederland: mensen in een dwangpositie**

De kwalificatie ‘Kafkaësk’ lijkt – zeker in het algemeen gebruikt – wat zwaar als het om de Nederlandse situatie gaat. Wij zijn immers een ‘net’ land en als het gaat om de verhouding tussen overheid en burger is veel goed geregeld. Maar toch doen zich situaties voor waarin Kafka ook voor ons actueel is. Onlangs nog werd ik benaderd door Defence for Children naar aanleiding van de tragische dood van een jonge zwangere Somalische vrouw in een asielzoekerscentrum. De medische zorg zou tekort geschoten zijn. De politie had haar stoffelijk overschot

---

<sup>4</sup> Thomas, Tiemeijer & Prast, 2009.

vrijgegeven en zij dreigde te worden begraven zonder dat onderzoek had plaatsgevonden. De leiding van het asielzoekerscentrum stelde in de media dat de medische zorg was uitbesteed en dat daarom hen geen verwijt te maken viel. Nadat ik hierover aan de bel getrokken had bleek de officier van justitie het lichaam toch in beslag te hebben genomen om sectie te laten verrichten. Het beeld van deze jonge vrouw, liggend op een matrasje in de gang van een asielzoekerscentrum, die onder deze miserabele omstandigheden aan haar einde komt, past meen ik bij dat waar Anton van Kalmthout voor opgekomen is: de positie van vreemdelingen en van degenen die van hun vrijheid beroofd zijn. Er wordt regelmatig kritiek geuit op de positie van mensen bijvoorbeeld in vreemdelingenbewaring. Recent heeft Amnesty International daarover een veelzeggend rapport uitgebracht.<sup>5</sup>

### **De constitutie van de mens**

Mensenrechten en ‘Kafka’ zijn in die zin met elkaar verbonden dat juist de mensenrechten ertoe bijdragen dat mensen niet onderworpen worden aan onredelijk gezag. Nadat Kafka aan het begin van de 20<sup>ste</sup> eeuw zijn beelden van de bureaucratie neerzette, en na twee Wereldoorlogen is met de *Universele verklaring van de Rechten van de Mens* en vele internationale verdragen een samenstel van rechten geformuleerd die – wat ik zou willen noemen – ‘de constitutie van de mens’ vormen. Bij een constitutie denken wij meestal aan de constitutie van de staat. De staat als virtuele entiteit krijgt via de constitutie gestalte. Ik meen echter dat het begrip constitutie ook op de mens kan worden toegepast. Ieder mens heeft rechten, ongeacht de positie van die mens binnen de staat of zelfs als stateloze. Daarom is het woord universele’ in de Universele Verklaring zo sprekend.

Wij leven in een globaliserende wereld, waarin de afzonderlijke staten en zelfs een unie als de Europese Unie aan betekenis verliezen als het gaat om de positiebepaling van de mens. Ieder mens is – waar hij of zij zich ook bevindt – bekleed met rechten die moeten waarborgen dat ieder mens menswaardig behandeld wordt. Zoals het in de preambule van de Universele Verklaring staat: *“recognition of the inherent dignity and of the equal and inalienable rights of all members of the human family is the foundation of freedom, justice and peace in the world”*. De optelsom van de Universele verklaring, Het Internationaal verdrag inzake Burgerlijke en Politieke rechten, het Europese Verdrag inzake de Rechten van de mens, Het Handvest van de EU en de grondrechten in de nationale grondwet vormt in mijn visie te samen de constitutie van de mens. De constitutie van de staat plaatst de staat centraal, iets waar steeds minder reden toe is. De constitutie van de mens plaatst die mens centraal en ik vind dat, als het gaat om de mensenrechten, het juiste perspectief. Als Nationale ombudsman staat voor mij ook de mens centraal en niet ‘de overheid’ of ‘de bureaucratie’. Want daarin zit de kern van het verhaal van Kafka. In een rechtsorde, in de rechtsstaat, in de democratische rechtsstaat draait het uiteindelijk om de mens.

---

<sup>5</sup> Amnesty International, 2010.

## Niet alle grondrechten zijn gelijk

De speciale betekenis van twee mensenrechten in het bijzonder zou ik willen beklemtonen: de gelijkheid voor de wet (hetgeen tevens een zorgplicht voor de overheid inhoudt) en het recht op toegang tot de rechter.

In de eerste plaats heeft een ieder aanspraak op mensenrechten. Of, zoals het in sommige codificaties wordt genoemd: een ieder is gelijk voor de wet. Op deze wijze is het opgenomen in het Handvest van de Europese Unie. In artikel 26 van het International Covenant on Civil and Political Rights (IPCPR) staat het als volgt verwoord: “*All persons are equal before the law and are entitled without any discrimination to the equal protection of the law*”. Mensen kunnen zich natuurlijk in een situatie bevinden waarin de uitoefening van mensenrechten beperkt is, maar dat neemt niet weg dat mensen steeds over mensenrechten beschikken en recht hebben op een menswaardige behandeling. Daarom moeten wij kritisch kijken naar mensen in detentie en bij voorbeeld in vreemdelingenbewaring. De overheid heeft een bijzondere zorgplicht als het om mensen in die positie gaat. Of het nu gaat om een kind dat via een ondertoezichtstelling in een gesloten jeugdinstelling terecht komt, iemand in een politiecel of gevangenis, in vreemdelingenbewaring of in een asielzoekerscentrum, dat maakt niet uit. Als er twijfel kan zijn over het vervullen van die bijzondere zorgplicht, dan moet steeds onafhankelijk onderzoek plaatsvinden. De jurisprudentie van het EHRM is hierover duidelijk.<sup>6</sup>

In de tweede plaats leg ik de nadruk op het recht op toegang tot de rechter, omdat dit ten opzichte van de andere mensenrechten een metafunctie vervult: het genieten van mensenrechten is voor een belangrijk deel afhankelijk van de mogelijkheid om in rechte op te komen tegen schendingen. Via de toegang tot de rechter, die in artikel 6 van het EVRM en de jurisprudentie van het EHRM een belangrijke uitwerking heeft gekregen, kunnen mensenrechten in de dagelijkse praktijk kracht krijgen. Daarom is het goed dat de Staatscommissie Grondwet heeft voorgesteld om het recht op toegang tot de rechter en een eerlijk proces in onze Grondwet op te nemen.<sup>7</sup> Dit voorstel verdient steun.

## Wij zijn het volk

Bij de val van de Berlijnse muur in 1989 zongen de sinds kort herenigde Duitsers: “*Wir sind das Volk*” als een echo van het Amerikaanse “*We, the people*”. Hieruit spreekt een zelfbewustzijn dat – uitgaande van de volksoevereiniteit – het begin van het samenleven in één staat uitdrukt. Een samenleven dat veelal vorm krijgt in een zelfgekozen constitutie. Van het individu dat mensenrechten

---

<sup>6</sup> Bijvoorbeeld indien er een slachtoffer is gevallen als gevolg van het gebruik van geweld door de politie dient er adequaat en onafhankelijk onderzoek plaats te vinden: EHRM 27 september 1995, *McCann and others v. UK*; EHRM 15 maart 2002 *Edwards v. UK*, EHRM 19 februari 1998, *Kaya v. Turkey*; EHRM 13 maart 2007, *Huohvanainen v. Finland*.

<sup>7</sup> Staatscommissie Grondwet, 2010.

geniet, naar de gemeenschap die vorm geeft aan mensenrechten voor allen. In Nederland kennen wij helaas geen traditie van volkssoevereiniteit, eerder die van een constitutionele monarchie, waarin de Vorst soeverein is, doch gebonden aan een constitutie. Wij kennen niet het “*We, the people*”, waarop dan eventueel volgt “*yes, we can*”, een toevoeging die mensen rond verkiezing van President Obama in de VS hoop en inspiratie gaf. Wij doen het in Nederland met “*Wij Beatrix, bij de gratie Gods...*”

Het “*Wir sind das Volk*” vervulde rond de val van de Berlijnse muur een positieve rol, maar dat neemt niet weg dat die uitspraak ook verbonden is geweest met een onterecht gevoel van superioriteit. Een volk mag zich zelfbewust verheffen, maar niet in superioriteit ten opzichte van andere volken. Wellicht mag dat nog bij de soms allesoverheersende Oranjebeleving rond voetbal en andere sportevenementen. Maar fundamenteel uitgangspunt is dat ieder mens gelijkwaardig is en dat de mens in die gelijkwaardigheid gerespecteerd moet worden. Bij het definiëren van die gelijkwaardigheid spelen de mensenrechten een essentiële rol.

Wij leven in een tijd waarin het populisme aan betekenis wint. Populisme waarbij het ‘volk’ directer wordt aangesproken en het volk zich in het populistische debat directer lijkt uit te spreken. Aan de ene kant valt dit toe te juichen, omdat het ernaar uit ziet dat hier een groep zich uit die tot nu toe onder andere bij verkiezingen niet aangesproken voelde. Tegelijkertijd tekent zich in het populistische debat een zorgwekkende ontwikkeling af in de vorm van een toenemende polarisatie in de samenleving. Niet alleen polarisatie in de richting van vreemdelingen, maar ook polarisatie in de richting van mensen en politieke partijen die meer welwillend staan tegenover integratie en die polarisatie onwenselijk vinden. De aanduiding ‘linkse kerk’ die regelmatig klinkt in het publieke debat vormt hiervan een uitdrukking. Dit roept de vraag op: wat leeft er in onze samenleving?

## Demarcatie en integratie

Voor de beantwoording van die vraag wat er in onze samenleving leeft, zoek ik aansluiting bij onderzoek dat in het kader van de WRR tot stand is gebracht over de visie van burgers op de verhoudingen in onze samenleving.<sup>8</sup> Daarbij vormt voor mij een belangrijk aandachtspunt het feit dat het Sociaal Cultureel Planbureau, in het kader van het Continu Onderzoek Burgerperspectieven, naar boven heeft gehaald dat de belangrijkste kwestie voor burgers is de wijze waarop wij met elkaar omgaan.<sup>9</sup> We zijn daar trots op, maar we maken ons daar ook het meeste zorgen over, meer dan over economische vragen. Het Centraal Bureau voor de Statistiek heeft gesignaleerd dat ruim zestig procent van de Nederlanders vindt dat de aanwezigheid van anderen dan geboren Nederlanders in onze

---

<sup>8</sup> WRR Verkenningen 23, Het gezicht van de publieke zaak openbaar bestuur onder ogen, door: Huub Dijkstra, et al.

<sup>9</sup> Continu onderzoek burgerperspectieven, Sociaal Cultureel Planbureau, Kwartaalbericht 2010/1.



samenleving een verrijking is.<sup>10</sup> Dit laatste cijfer is aan de ene kant positief, aan de andere kant is duidelijk dat er een minderheid is die problemen heeft met de aanwezigheid van niet-geboren Nederlanders in onze samenleving. In het actuele publieke debat is daarvoor meer en meer aandacht.

Het traditionele palet aan politieke partijen van links tot rechts wordt zoals blijkt uit onderzoek meer en meer doorkruist door een andere scheiding, namelijk die tussen demarcatie en integratie. Het integratiedebat heeft lange tijd de boventoon gevoerd, waarbij de vraag aan de orde was hoe de integratie het beste bevorderd kon worden. In deze tijd komt bij een deel van onze samenleving sterker de behoefte naar demarcatie naar boven. Naast de scheiding gebaseerd op economische voorkeuren (van links tot rechts) wint een scheiding gebaseerd op cultuur aan betekenis. In deze culturele dimensie spelen vragen als immigratie, assimilatie of multiculturalisme.<sup>11</sup> In deze culturele dimensie gaat het om demarcatie tegenover integratie: geslotenheid tegenover openheid. Deze tegenstelling staat los van de traditionele tegenstelling tussen links en rechts. De behoefte aan demarcatie doet zich in meer of mindere mate voor bij de aanhang van iedere politieke partij.

In deze wijzigende politieke tegenstelling in onze samenleving spelen mensenrechten een andere rol. Het streven naar enerzijds demarcatie en anderzijds integratie leidt tot een verschillende visie op ‘wij-zij’. Onze groep tegenover de ander, ons volk tegenover andere volkeren, onze cultuur tegenover die van anderen. Vanuit de tegenstelling tussen demarcatie en integratie krijgt het uitgangspunt dat een ieder gelijk is voor de wet een andere betekenis, omdat bij demarcatie voorop staat de vraag waar de grenzen getrokken worden. De gelijkheid voor de wet wordt betrokken op het ‘wij’ en niet het ‘zij’. De vrijheid van meningsuiting komt meer in het teken te staan van het zich afzetten tegen de groep die niet tot het ‘wij’ behoort. De traditioneel neutrale betekenis van de mensenrechten lijkt een inkleuring te krijgen die samenhangt met integratie en demarcatie. De komende jaren zullen laten zien wat de betekenis is van deze inkleuring.

Ik vraag bijzondere aandacht voor de vraag hoe wij met elkaar omgaan in een samenleving waarin een deel van ons integratie voorstaat en een deel demarcatie. Er is sprake van een toenemende spanning als het om dit onderwerp gaat. De wens tot demarcatie lijkt meer en meer invloed te krijgen op het ‘wij-zij’ in onze samenleving zelf: de aanhangers van demarcatie tegenover de aanhangers van integratie. Dat vind ik een ontwikkeling die bijzondere aandacht vraagt. Niet alleen vanwege de toenemende polarisatie, maar ook vanwege de kwaliteit van het democratische proces.

---

<sup>10</sup> CBS, 2010a en CBS, 2010b.

<sup>11</sup> Adriaansen & Van Praag, 2010.

### **Gebruikte literatuur**

M. Adriaansen & Ph. van Praag, 'Nieuwe scheidlijnen en de turbulente relatie tussen politiek, media en burgers', in: H. Dijselbloem et al., *Het gezicht van de publieke zaak*, WWR, Amsterdam: Amsterdam University Press 2010.

Amnesty International, *Vreemdelingendetentie: in strijd met mensenrechten. Update van het rapport: The Netherlands: The detention of irregular migrants and asylum-seekers*, November 2010.

CBS, *Sociale Samenhang: Participatie, Vertrouwen en Integratie?* Den Haag 2010.

CBS, *Jaarrapport Integratie 2010*, Den Haag 2010.

R.A Posner, 'The ethical significance of free choice: A reply to professor West', *Harvard Law Review* 1986-99, nr. 7, p. 1431-1433.

P.B. Potter, 'Ordeal by Trial: Judicial References to the Nightmare World of Franz Kafka', *Pierce Law Review* 2005, Vol. 3, No. 2, p. 195-330.

Staatscommissie Grondwet, *Rapport Staatscommissie Grondwet*, Den Haag 2010.

C.A. Thomas, W.L. Tiemeijer & H.M. Prast, *De menselijke beslisser. Over de psychologie van keuze en gedrag*, WRR verkenningen nr. 22, Amsterdam: Amsterdam University Press 2009.

R. West, 'Authority autonomy and choice: The role of consent in the moral and political visions of Franz Kafka and Richard Posner', *Harvard Law Review* 1985-99, nr. 2, p. 384-424.

R. West, 'Submission, choice, and ethics. A rejoinder to Judge Posner', *Harvard Law Review* 1986-99, nr. 7, p. 1449.

# Migratie naar Nederland: beeldvorming, werkelijkheid en stuurbaarheid

*Han Entzinger\**

Op 9 juni 2010, ruim drie weken vóór het afscheidssymposium van Anton van Kalmthout, vonden verkiezingen plaats voor de Tweede Kamer. Dat werden de verkiezingen van Geert Wilders en zijn PVV, die in één klap van negen naar vierentwintig zetels steeg, met een programma waarin de angst voor vreemdelingen en islam centraal stond. In de verkiezingsstrijd die voorafging en in de kabinetsformatie die volgde, speelden immigratie en integratie een prominente rol. Politici ter rechterzijde riepen met grote regelmaat doemscenario's over ons af van 'massa-immigratie' van 'kansarme allochtonen'. Om dit te voorkomen kondigden VVD, CDA en PVV in het regeer- en het zogeheten gedoogakkoord, dat ze uiteindelijk eind september sloten, een uitermate streng immigratiebeleid aan. Op de uitwerking hiervan is overigens een jaar later nog altijd het wachten.

De ophef over de vermeende 'massa-immigratie' en de pleidooien voor een veel strengere aanpak van de immigratie om de komst van grote aantallen 'kansarmen' naar Nederland in te dammen, maakten mij nieuwsgierig om bij gelegenheid van het Tilburgse symposium Mensbeelden, beeldvorming en mensenrechten na te gaan hoe het nu feitelijk ervoor staat met de migratie naar Nederland. Over welke aantallen hebben we het, hoe zijn de migratiebewegingen samengesteld en bovenal hoe beïnvloedbaar zijn zij door overheidsbeleid? Aansluitend bij het thema van het symposium, is de achterliggende gedachte hierbij dat de beeldvorming over migratie anders is dan de werkelijkheid en dat deze onjuiste beeldvorming een bedreiging kan vormen voor de rechten van migranten.

## Recente ups en downs in de migratie

In het eerste decennium van het nieuwe millennium hebben zich enkele dramatische veranderingen voltrokken in de migratiebewegingen waarmee Nederland wordt geconfronteerd. Het betreft hier zowel de immigratie als de emigratie en zowel de omvang van de migratiebewegingen als hun samenstelling. Bezien we allereerst de immigratie: de vestiging van mensen in Nederland. Zoals blijkt uit grafiek 1, lag de immigratie in zowel 2000 als 2001 op 133.000, een cijfer dat toen nog nooit eerder was vertoond in Nederland, zelfs niet in 1975, het jaar waarin Suriname onafhankelijk werd en het jaar dat tot dan toe recordhouder was. In de jaren na 2001 daalde de immigratie snel – tot 92.000 in 2005 – om vervolgens weer te stijgen tot een nieuw record in 2009, namelijk 146.000. Een dergelijke fluctuatie van de immigratie is op zichzelf niet

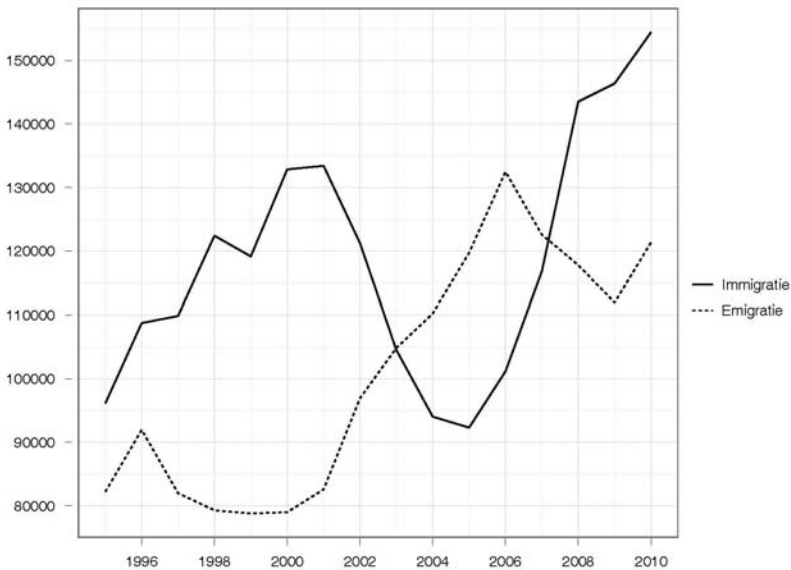
---

\* H.B. Entzinger is hoogleraar Migratie- en integratiestudies aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

uitzonderlijk. Van de immigratie is bekend dat zij betrekkelijk gevoelig is voor de economische conjunctuur en dat een strenger toelatingsbeleid vaak al snel leidt tot een daling van de aantallen nieuwkomers.<sup>1</sup> Overigens is hierbij dikwijls eerder sprake is van uitstel dan van afstel van het migratiebesluit.

Nog bijzonderder echter dan het verloop van de immigratie was in het afgelopen decennium de ontwikkeling van de emigratie. Van oudsher was de emigratie vanuit Nederland van jaar op jaar behoorlijk stabiel, veel stabielere dan de immigratie. In de jaren 90 zagen we elk jaar al een geleidelijke toename ten opzichte van het voorafgaande jaar, maar deze toename heeft zich sinds 2000 aanmerkelijk versneld. Terwijl in dat jaar nog 79.000 mensen Nederland verlieten, lag het aantal vertrekkers in 2006 op 132.000. Dit is deels te verklaren door de hoge immigratie in de jaren rond de eeuwwisseling: volgens een van de 'ijzeren wetten' van de migratie zien we twee jaar na vestiging altijd een piek in het vertrek onder het betreffende cohort. Dat verklaart echter lang niet de gehele toename. Er is wel gesuggereerd dat deze toename het gevolg zou zijn van een groeiende onvrede met het sociaal en cultureel klimaat in Nederland sinds 9/11 en de periode-Fortuyn. Nederlanders zijn sindsdien wel ontevredener geworden, maar er zijn bitter weinig aanwijzingen dat zij om die reden in grotere aantallen dan voorheen het land hebben verlaten.

*Figuur 1. Immigratie naar en emigratie uit Nederland, 1995-2010.*



Bron: CBS

<sup>1</sup> De Beer, 2011: 4

Enkele recente grondige analyses van het CBS komen tot de conclusie dat de sterke stijging van de emigratie vooral te danken is aan de relatief massale vestiging van Nederlanders juist over de grens in België en Duitsland.<sup>2</sup> Daar zijn de woningen veel goedkoper en er is de laatste tijd veel gebouwd, soms zelfs speciaal met de bedoeling om Nederlanders aan te trekken. Een tweede belangrijke oorzaak is de toename van de terugkeer naar het herkomstland onder Turken en Marokkanen. Niet, zoals wel wordt verondersteld, onder de tweede generatie, die het veranderende politieke klimaat zat zou zijn en steeds betere kansen zou zien om met een goede Nederlandse opleiding in het geboorteland van hun ouders aan de slag te komen. Nee, het is vooral de eerste generatie die na het bereiken van de aow-leeftijd terugkeert of in elk geval, omdat kinderen en kleinkinderen in Nederland blijven wonen, besluit om te gaan pendelen. Voor zover allochtonen van de tweede generatie emigreren, zijn het vooral juist de lager opgeleiden onder hen, van wie velen een uitkering ontvangen.<sup>3</sup> Overigens is na 2006 weer een daling opgetreden in de emigratie, waardoor het totaal der vertrekkers in 2009 uitkwam op 112.000.

Alvorens nader stil te staan bij achtergronden en oorzaken van de immigratie eerst nog enkele opmerkingen over het migratiesaldo, dat wil zeggen immigratie minus emigratie. Het migratiesaldo is een door demografen veel gebruikte grootheid die het totale effect weergeeft van de migratiebewegingen op de omvang van de bevolking van een land. Sinds 1961 was dit saldo voor Nederland ieder jaar positief (behalve in 1967), reden waarom Nederland gekenschetst wordt als een immigratieland, zij het vaak tegen heug en meug. In 2000 lag het saldo op 53.000, maar in de jaren daarna begon het snel te dalen, totdat immigratie en emigratie in 2003 op hetzelfde niveau belandden, namelijk 104.000. Het saldo bedroeg toen dus nul en in de jaren 2004 tot 2007 was het zelfs negatief met -31.000 als laagste getal, bereikt in 2006. In 2007 zien we weer een stijging van het saldo tot iets boven nul en deze stijging zet in de daarop volgende jaren door, al laten voorlopige cijfers voor 2010 een stabilisatie zien ten opzichte van 2009.

Het is de moeite waard ook bij deze ontwikkeling even stil te staan, omdat Nederland hier een voor Europa bijzonder fenomeen laat zien. In het midden van het afgelopen decennium was Nederland slechts één van de drie EU-lidstaten met een negatief migratiesaldo; de beide andere waren Polen en Litouwen (Roemenië en Bulgarije werden pas lid in 2007). Ook in ander opzicht is de situatie in Nederland uniek: in geen enkele andere lidstaat van de 'oude' EU-15 is de bijdrage van de migratie aan de totale bevolkingsgroei in het afgelopen decennium zo gering geweest als in Nederland. Dat roept toch wel de vraag op waarom in de recente verkiezingsstrijd zo zwaar werd gehamerd op de noodzaak tot beteugeling van de 'massa-immigratie'.

---

<sup>2</sup> Van Dalen et al., 2008.

<sup>3</sup> CBS, 2010a: 48.

## **De samenstelling van de immigratie**

Maar er is meer aan de hand. Om de in Europees perspectief bijzondere positie van Nederland te kunnen duiden, is het van belang iets dieper in te gaan op de oorzaken van de opmerkelijke fluctuaties in de migratiebewegingen en op de samenstelling hiervan, in het bijzonder van de immigratie. Pas als hierover meer duidelijkheid bestaat, kunnen we ook iets zinnigs zeggen over de mogelijkheden die bewegingen te beïnvloeden, een van de centrale ambities van het huidige kabinet.

Allereerst dient vermeld dat van de 146.000 migranten die zich in 2009 in Nederland vestigden 42.000 de Nederlandse nationaliteit bezaten. Dat zijn meestal Nederlanders die korter of langer in het buitenland hebben gewoond en weer terugkeren naar het vaderland. Ook bevinden zich onder hen enkele duizenden Nederlandse staatsburgers uit het Caribische gebied. In totaal was 29 procent van degenen die zich in 2009 in Nederland vestigden al bij aankomst Nederlander. Dit percentage is in het afgelopen decennium redelijk constant gebleven. In 2009 vestigden zich daarnaast ook nog 54.000 mensen in Nederland met de nationaliteit van een van de andere EU-lidstaten. Onder hen vormden de Polen met 13.000 de grootste groep. Hier gaat het in totaal om 37 procent van alle nieuwkomers, een percentage dat in 2000 nog geen twintig bedroeg en dat in het afgelopen decennium gestaag is gestegen, ongetwijfeld mede als gevolg van de uitbreiding van de Europese Unie en van de mogelijkheden voor burgers van de nieuwe lidstaten om zich vrij, dan wel met slechts geringe restricties hier te vestigen. Vervolgens resteren nog 50.000 immigranten die van buiten de Europese Unie afkomstig zijn; hierbij gaat het dus om 34 procent van alle nieuwkomers in 2009. In 2000 was nog 48 procent van alle nieuwkomers van buiten de Europese Unie afkomstig.

Aangezien Nederlanders en EU-burgers (op Roemenen en Bulgaren zijn tot uiterlijk 2014 nog beperkende overgangsbepalingen van toepassing) in beginsel vrij zijn zich in Nederland te vestigen, kunnen de maatregelen die de regering wil nemen om de massa-immigratie van 'kansarmen' te beperken reëel gezien slechts gelden voor de niet-EU immigranten, zijnde 34 procent van alle nieuwkomers. Daarom is het zinvol vooral voor deze immigranten na te gaan waar zij precies vandaan komen en waarom zij zich in Nederland vestigen.

Helaas biedt het CBS in zijn standaardpublicaties over migratie weinig gedetailleerde uitsplitsingen naar de nationaliteit van migranten, maar wel naar hun etnische herkomst, dat wil zeggen naar het land waar zij dan wel hun ouders zijn geboren. De in Nederland veel gebruikte tweedeling autochtoon-allochtoon wordt ook in de meeste migratiestatistieken gehanteerd, terwijl voor de toelating van betrokkenen hun etnische herkomst in feite veel minder relevant zou moeten zijn dan de vraag of zij al dan niet over een Nederlands c.q. EU-paspoort beschikken. Dit verschil in definitie is meer dan een futiliteit: van de eerder genoemde 42.000 Nederlanders bijvoorbeeld die zich in 2009 in Nederland vestigden, waren er bijna 23.000 autochtoon en ruim 19.000 allochtoon. Bij de allochtonen worden daarenboven ook in de migratiestatistieken nog westers en niet-westers allochtonen onderscheiden. De categorie 'westers allochtoon' omvat ruwweg Europa buiten de EU (inclusief de Aziatische landen die vroeger deel

uitmaakten van de Sovjet-Unie), Noord-Amerika, enkele andere hooggeïndustrialiseerde landen en Indonesië, terwijl de categorie niet-westers allochtoon' alle overige niet-Europese landen omvat, inclusief het gedeeltelijk Europese Turkije en inclusief de (thans niet meer als zodanig bestaande) Nederlandse Antillen.

### **Niet-westerse immigratie**

Volgen wij, ondanks de genoemde bezwaren, de indeling van het CBS naar etnische herkomst, dan kunnen we vaststellen dat de totale jaarlijkse immigratie van niet-westerse allochtonen tussen 1996 en 2001 nog op gemiddeld 59.000 per jaar lag, maar in de jaren 2002 tot en met 2009 is gedaald naar gemiddeld 46.000. In de eerstgenoemde periode lag de jaarlijkse emigratie van niet-westerse allochtonen op 23.000 per jaar, in de tweede periode was deze gestegen naar 39.000. Dit betekent dat het migratiesaldo van niet-westers allochtonen, dat tussen 1996 en 2001 nog op 36.000 per jaar lag, in de jaren 2002-2009 is gedaald naar 7.000.

In zijn aanvullende analyses van deze CBS-cijfers maakt Vandyke voor de niet-westerse allochtonen nog een onderscheid tussen degenen die afkomstig zijn uit zogenaamde moslimlanden (landen met een voor meer dan 50% islamitische bevolking) en uit de overige niet-westerse landen. Hij stelt vast dat de terugloop in zowel de immigratie als het migratiesaldo vooral is veroorzaakt door de afgenomen immigratie van mensen uit islamitische landen. Bedroeg het jaarlijks migratieoverschot vanuit deze landen in de periode 1996-2001 nog gemiddeld 21.000, in de jaren 2002-2009 was ditzelfde jaarlijkse overschot gedaald tot gemiddeld 2.000.<sup>4</sup> Dat roept natuurlijk wel de vraag op waarom het huidige kabinet zo bevreesd is voor wat Wilders aanduidt als de 'islamisering' van Nederland. Als dit al een probleem zou zijn, lijkt het toch vooral een probleem van het verleden, waaraan de meer recente immigratie nauwelijks meer heeft bijgedragen.

De grootste islamitische groeperingen in Nederland hebben, zoals bekend, hun wortels in Turkije en Marokko. Cijfers over de recente ontwikkelingen in de migratie tussen deze landen en Nederland bevestigen het zojuist geschetste beeld. In 2000 lag het migratiesaldo voor de Turken nog rond 4.000, in 2009 was het gedaald tot minder dan 1.000. Voor de Marokkanen bedragen de hiermee corresponderende saldi ruim 3.000 (in 2000), respectievelijk 300 (in 2009). In een aantal van de tussenliggende jaren was het migratiesaldo met beide landen ruim negatief, hetgeen betekent dat toen meer Turken en Marokkanen Nederland verlieten dan er binnen kwamen. Ook de migratie van Surinamers, in omvang de derde niet-westerse groepering in Nederland, laat een gelijksoortige trend zien. Weliswaar omvatten deze drie groepen gezamenlijk intussen meer dan één miljoen mensen, maar de jaarlijkse toestroom van nieuwe migranten uit deze landen ligt nauwelijks boven de 10.000, één procent van de totale omvang van deze groepen en zeven procent van alle mensen die zich in Nederland vestigen.

---

<sup>4</sup> Vandyke, 2011.

Bovendien betreft het hier in grote meerderheid mensen die al sinds jaren een Nederlands paspoort bezitten en wier komst dus sowieso niet valt tegen te houden, al zou men dit willen. Kijkt men naar de migratiesaldi, dan dringt de conclusie zich op dat voor deze drie ooit voor Nederland belangrijke migratielanden het einde in zicht is van wat in de literatuur wordt aangeduid als de ‘migratiecyclus’.

Waar komen de meeste niet-EU migranten dan wel vandaan? Drie landen voeren de lijst aan: China, de voormalige Sovjet-Unie (dat zijn nu eigenlijk twaalf landen, waarvan Rusland en Oekraïne de belangrijkste zijn) en de Verenigde Staten. Uit elk van deze landen vestigen zich momenteel ieder jaar zo’n 5.000 mensen in Nederland. Hierbij valt op dat het aantal Amerikanen dat jaarlijks vertrekt nauwelijks lager is dan het aantal vestigers: de meeste Amerikanen blijven dus maar voor een beperkte periode. Dit laatste geldt in mindere mate voor de Chinezen en nog minder voor de Russen en Oekraïners.<sup>5</sup> In de categorie na deze top drie vinden we landen waar veel vluchtelingen vandaan komen (Irak, Iran, Afghanistan, Somalië) en enkele landen met een opvallend hoog aandeel vrouwelijke migranten (zoals Thailand en Brazilië). Onder deze laatste bevinden zich relatief veel huwelijkspartners van Nederlandse mannen. Toch is er geen enkel land dat er duidelijk uitspringt als ‘topleverancier’ van migranten aan Nederland. De tijden dat vier of vijf herkomstlanden het gehele beeld van de migratie naar Nederland bepaalden, zoals nog in de jaren 70 van de vorige eeuw het geval was, zijn definitief voorbij. Migratie is een wereldwijd verschijnsel geworden, dat zich in allerlei richtingen en vormen manifesteert. Het laat zich raden dat deze toegenomen proliferatie ook de beheersbaarheid van migratiebewegingen beïnvloedt, maar hierop kom ik later terug.

## **Migratiemotieven**

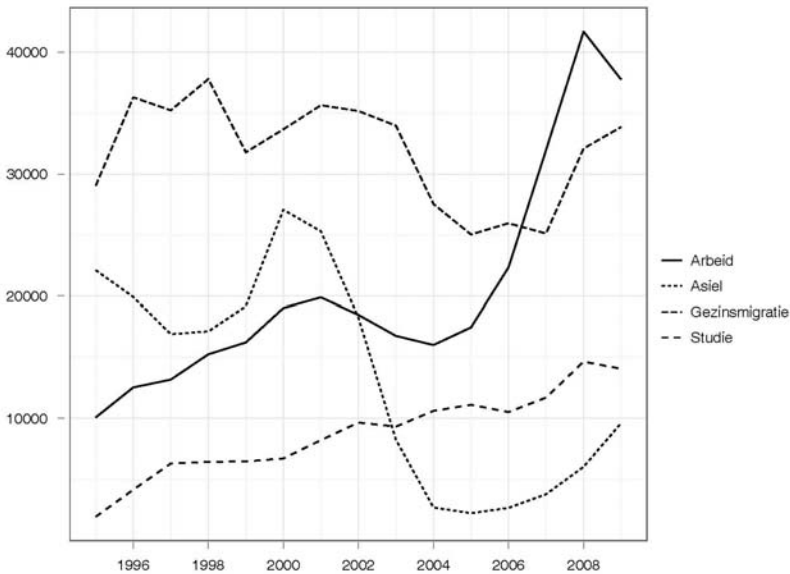
Een heel andere manier van kijken naar de samenstelling van migratiebewegingen naar Nederland is deze op te splitsen naar migratiemotieven. Dit is met name zinvol voor niet-westerse allochtonen, aangezien het bij de westerse allochtonen vooral om EU-burgers gaat, die in beginsel altijd tot Nederland moeten worden toegelaten, vooropgesteld dat zij zelf in hun levensonderhoud kunnen voorzien. Ook hier zien we weer enige opmerkelijke ontwikkelingen in het afgelopen decennium. De Immigratie en Naturalisatie Dienst onderscheidt vier hoofdtypen van motieven, die ook bepalend zijn voor de aard van de verblijfstitel die aan de betrokkenen wordt verleend. Naast een categorie overige ‘motieven’ (bijvoorbeeld toelating voor een medische behandeling of voor adoptie) worden onderscheiden: asiel, arbeid, studie en gezinsmigratie. Uit figuur 2 blijkt dat zich op ieder van deze terreinen sinds 1995 en zeker sinds het begin van deze eeuw grote verschuivingen hebben voorgedaan.

---

<sup>5</sup> Verschuren et al., 2011.



Figuur 2. Immigratie van niet-Nederlanders naar migratiemotief, 1995-2009.



Bron: CBS

### *Asielzoekers*

Het meest opvallend is de scherpe afname van het jaarlijks aantal asielzoekers. In de grafiek staan slechts de aantallen gehonoreerde asielaanvragen vermeld, maar het totaal aantal asielzoekers is hieraan min of meer evenredig. Het bereikte een hoogtepunt in 2000, toen omstreeks 45.000 eerste asielverzoeken werden ingediend. Intussen is dit aantal gedaald tot omstreeks 15.000 per jaar. Een belangrijke oorzaak hiervan is de wereldwijde daling van het aantal vluchtelingen, het gevolg van een vermindering van het aantal conflicten in de wereld dat grote aantallen vluchtelingen genereert. Maar de daling in Nederland is nog aanmerkelijk scherper geweest dan in de meeste andere Europese landen. Dit heeft naar veler opvatting vooral te maken met de invoering van de Vreemdelingenwet 2000, waarmee het paarse kabinet-Kok II het aantal beroepsmogelijkheden voor afgewezen asielverzoeken drastisch heeft beperkt.

### *Arbeidsmigranten*

Ook in de arbeidsmigratie hebben zich opmerkelijke ontwikkelingen voorgedaan. Tussen 1995 en 2008 steeg het aantal toegelaten arbeidsmigranten uit niet-westerse landen van bijna 2.000 naar bijna 9.000 per jaar.<sup>6</sup> In 2009 trad weliswaar een daling op wegens de wereldwijde crisis, maar de trend is er onmiskenbaar een van groei. De arbeidsmigranten uit westerse landen als de

<sup>6</sup> Nicolaas, 2010.

Verenigde Staten en de voormalige Sovjet-Unie zijn bij de genoemde cijfers niet inbegrepen, wel die uit landen als China en India. Het zijn vooral sectoren als de zakelijke dienstverlening, industrie en R&D die steeds vaker een beroep doen op deze migranten, omdat de noodzakelijke deskundigheid in Nederland of elders in de Europese Unie kennelijk niet te vinden is. De betrokken sectoren maken gebruik van de relatief soepele regelingen inzake toelating en verblijf van kennismigranten en kunnen vaak ook een beroep doen op gunstige fiscale regelingen. Er is het bedrijfsleven in Nederland – vaak betreft het overigens Nederlandse vestigingen van multinationals – veel gelegen aan het scheppen van aantrekkelijke vestigings- en arbeidsvoorwaarden voor vakspecialisten. Dit mede in het licht van de vergrijzing van de eigen beroepsbevolking en de aanstromende golf van pensioneringen. Probleem hierbij is echter dat deze vergrijzing zich overal elders in Europa in dezelfde, zo niet in nog heviger mate voordoet. De Europese landen concurreren elkaar dus steeds feller bij het werven van kennismigranten. Tegelijkertijd zorgt de voorspoedige economische ontwikkeling in landen als China, India, Brazilië en zelfs ook Turkije, alle vier belangrijke potentiële leveranciers van kennismigranten, ervoor dat daar ter plaatse steeds meer interessante beroepsalternatieven ontstaan, waarmee kennismigratie overbodig dreigt te worden. Het behoeft nauwelijks betoog dat hier een belangrijke uitdaging ligt voor toekomstig migratiebeleid.<sup>7</sup>

Het voorafgaande heeft uitdrukkelijk betrekking op arbeidsmigratie van buiten de Europese Unie en dan met name vanuit niet-westerse landen. Ook binnen de Europese Unie is sprake van een stijging van de arbeidsmigratie, maar zoals bekend is deze in beginsel vrij, en dus niet beïnvloedbaar door overheidsbeleid. Terwijl het bij de arbeidsmigratie van buiten de Europese Unie hoofdzakelijk om hooggeschoolde kennismigranten gaat, zien we binnen de Europese Unie een vrij scherpe dichotomisering optreden. Aan de bovenkant van de arbeidsmarkt neemt de migratie langzaam toe, maar Nederland ontvangt hierbij ongeveer evenveel kennismigranten uit andere lidstaten als er Nederlanders naar die andere lidstaten vertrekken – een *zero sum game* dus. Meestal gaat het hierbij om relatief nabije lidstaten als België, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland. Geheel anders is het beeld aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Daar hebben we vooral sinds de laatste uitbreidingen van de Unie een onverwacht groot aantal arbeidskrachten uit Polen en in mindere mate uit Roemenië en Bulgarije op de Nederlandse arbeidsmarkt zien verschijnen. Recente schattingen van hun aantal houden het zelfs op rond 200.000, van wie overigens maar een minderheid (zo'n 60.000, vooral Polen) zich min of meer permanent in Nederland heeft gevestigd.<sup>8</sup> Wel veronderstellen de meeste deskundigen dat de migratie van Polen over haar hoogtepunt heen is, vooral omdat dit land zelf zijn bevolking steeds meer kansen biedt.

### *Studiemigranten*

Nauw verwant met de ontwikkeling van de arbeidsmigratie is die van de migratie voor studiedoeleinden. Steeds meer niet-EU onderdanen vestigen zich als student

---

<sup>7</sup> Berkhout et al., 2010.

<sup>8</sup> Dagevos, 2011.

in Nederland. Hun jaarlijks aantal is gestegen van enkele honderden in 1995 tot 9.000 in 2009. Overigens komen ook steeds meer jongeren uit EU-landen studeren aan Nederlandse universiteiten en hogescholen, maar net als bij de EU-arbeidsmigratie geldt ook hier dat dit verschijnsel niet beïnvloedbaar is door nationaal migratiebeleid. Studenten van buiten de Europese Unie, onder wie zich wederom opmerkelijk veel Chinezen bevinden, hebben vooral interesse voor technische, natuurwetenschappelijke en managementstudies. De verwachting is dat een genereus toelatingsbeleid voor deze studenten er wellicht toe leidt dat een deel van hen na de studie in Nederland blijft en moeilijk vervulbare, veelal technische vacatures kan opvullen. Een ander deel kan dank zij de opgedane kennis van de westerse cultuur en Nederland na terugkeer wellicht een rol vervullen in het internationale handelsverkeer. Ook de studiemigratie kan dus worden gezien als in het belang van Nederland.

### *Gezinsmigranten*

De vierde en laatste categorie van niet-westerse immigranten is die der gezinsmigranten. Zij is tevens de meest omvangrijke categorie, zij het dat ook hier in de afgelopen jaren sprake is van een dalende tendens. In 1998 lag het aantal niet-westerse gezinsmigranten nog op 24.000, in 2007 was het gehalveerd tot 12.000, maar sindsdien heeft zich weer een stijging voorgedaan tot bijna 18.000 in 2009. De daling van het aantal gezinsmigranten is vooral te danken aan een forse afname van het aantal Turken en Marokkanen dat een bruid of bruidegom laat overkomen uit het land van herkomst. In 2004 vond nog meer dan de helft van de Turken van de eerste generatie en ruim 40 procent van de tweede generatie een huwelijkspartner in Turkije. Slechts vijf jaar later, in 2009, waren deze percentages gedaald tot 30 voor de eerste generatie en 15 voor de tweede. Bij de Marokkanen ligt het aandeel migratiehuwelijken iets lager, maar de trend is geheel vergelijkbaar met die bij de Turken. Zowel Turken als Marokkanen huwen nog altijd in overwegende mate in eigen etnische kring, maar zij vinden hun partner steeds vaker binnen de eigen gemeenschap in Nederland. Slechts minder dan 20 procent wijkt van dit patroon af en kiest voor een partner met een andere achtergrond. In ongeveer de helft van de gevallen betreft het hier een autochtoon Nederlandse partner.<sup>9</sup>

Deze razendsnelle daling van het fenomeen 'importbruid/-bruidegom' in Turkse en Marokkaanse kring heeft vermoedelijk twee belangrijke oorzaken. Enerzijds is het beleid van de Nederlandse overheid op dit punt sinds 2003 stap voor stap aanzienlijk strenger geworden. Het verhogen van de minimum leeftijds- en inkomenseisen voor huwelijkspartners van buiten de EU, alsmede de in 2006 ingevoerde verplichte inburgeringstoets buitenland, hebben de drempels voor gezinsvorming flink verhoogd.<sup>10</sup> Daarnaast speelt ongetwijfeld een rol dat de betrokken gemeenschappen bij het verstrijken van de jaren steeds meer afstand nemen van Turkije en Marokko en zich steeds nadrukkelijker op Nederland oriënteren. In dat beeld past geen partner meer die rechtstreeks afkomstig is uit

---

<sup>9</sup> Nicolaas et al., 2010.

<sup>10</sup> WODC, 2009b.

het land van herkomst van de ouders. Een meerderheid van de Turkse en Marokkaanse jongeren in Nederland blijkt zich trouwens steeds minder gelegen te laten liggen aan de mening van hun ouders als het gaat om de keus van een partner.<sup>11</sup> Per saldo zal het aantal Turkse en Marokkaanse ‘importpartners’ momenteel op jaarbasis niet veel meer dan enkele honderden bedragen.

Dit laatste betekent dat de overgrote meerderheid van de niet-westerse gezinsmigranten al lang niet meer afkomstig is uit Turkije of Marokko, zoals een hardnekkige beeldvorming in Nederland vaak wil. Het gaat in de eerste plaats om gezinsleden van de kennismigranten die al eerder ter sprake kwamen en van wie de meeste niet bereid zouden zijn te komen als zij hun gezin niet mochten meebrengen. Voorwaarde bij deze gezinsmigratie is uiteraard wel dat de kennismigrant zelf in het levensonderhoud van zijn of haar gezinsleden voorziet.

Voorts is er een niet onbelangrijke categorie van uit niet-westerse landen afkomstige partners van autochtone Nederlanders. Ook zij kunnen zich slechts in Nederland vestigen als zij zelf in hun levensonderhoud kunnen voorzien dan wel als hun partner zich hiervoor als ‘referent’ garant stelt. Bovendien moeten zij ook de verplichte inburgeringsexamens afleggen, zowel voor hun vertrek naar als na hun aankomst in Nederland. Ten slotte is er de laatste jaren sprake van een toename van gezinsmigratie onder vluchtelingen in Nederland. Deze toename is vooral een gevolg van de hoge instroom van asielzoekers rond de millenniumwisseling. De recente sterke daling van de asielmigratie zal in de wat verdere toekomst zeker ook een daling van de gezinsmigratie onder deze categorie tot gevolg hebben.

### **Een fundamentele kentering in de migratie**

Overzien we de ontwikkelingen in de migratie naar en vanuit Nederland in het afgelopen decennium, dan moeten we allereerst vaststellen dat deze een tamelijk grillig verloop heeft gehad. De immigratie bereikte zowel in 2000 als in 2009 een niveau dat zonder precedent was, maar in het midden van het decennium waren er enkele jaren met een juist zeer lage immigratie. De emigratie is in de loop van het decennium sterk gestegen; drie achtereenvolgende jaren overtrof zij zelfs de immigratie. Dat was uniek voor West-Europa en in Nederland was dit sinds de emigratiegolf uit de jaren 50 van de vorige eeuw niet meer voorgekomen.

Ook in de samenstelling van de migratiebewegingen naar en vanuit Nederland en, in nauwe samenhang hiermee, in de migratiemotieven, is veel veranderd in het afgelopen decennium. Enkele van de meest opvallende veranderingen zijn:

- Een scherpe terugval van het aantal asielzoekers;
- Een sterke toename van de intra-EU migratie, vooral vanuit enkele nieuwe lidstaten, waaronder met name Polen;
- Een toename van arbeidsmigratie van vooral kennismigranten uit niet-Europese landen;

---

<sup>11</sup> Entzinger & Dourleijn, 2008.

- Een sterke toename van het aantal buitenlandse studenten, van wie een deel na de studie in Nederland blijft;
- Een sterke afname van de immigratie uit islamitische landen;
- Een afname van de gezinsmigratie, vooral onder de reeds lang in Nederland gevestigde grote allochtone gemeenschappen;
- Een toename van de emigratie van Nederlanders, die echter vooral het gevolg blijkt van verhuizingen in de grensgebieden en van toenemende pendelmigratie onder oudere allochtone Nederlanders.

Verreweg de meeste van deze veranderingen hebben ertoe geleid dat de migratie voor Nederland economisch voordeliger is geworden. Tot ver in de jaren 90 werd het beeld van de migratie hoofdzakelijk bepaald door de komst van asielzoekers en door gezinshereniging onder laag geschoolde migranten, vaak van Turkse en Marokkaanse oorsprong. De kwalificatie 'kansarm' was op velen van hen van toepassing. Begrijpelijk, want humanitaire redenen gaven bij hun toelating de doorslag en economische overwegingen speelden slechts een ondergeschikte rol. Dit beeld is in het afgelopen decennium aanmerkelijk gekanteld, deels als gevolg van een veranderende vraag op de arbeidsmarkt, die nu vooral behoefte heeft aan hoog geschoolden en aan vaklieden, en deels ook als gevolg van koersveranderingen in het beleid van de Nederlandse overheid. Veel meer nieuwkomers dan voorheen leveren vanaf de eerste dag van hun aanwezigheid een bijdrage aan de Nederlandse economie en veel minder vaak dan vroeger doen nieuwkomers een beroep op de sociale voorzieningen. Daarnaast doen de tweede en derde generatie onder de oudere migrantengroepen het aanzienlijk beter dan de eerste generatie. Hun scholingsniveau, arbeidsdeelname, inkomen en maatschappelijke participatie benaderen het Nederlandse gemiddelde steeds dichter, al neemt dit niet weg dat zich onder en deel van deze nazaten van vroegere migranten ook problemen voordoen, zoals op het gebied van veiligheid en criminaliteit.

Deze constatering lijkt niet goed te rijmen met de doemscenario's over angst voor 'massa-immigratie', de komst van grote aantallen 'kansarmen' en de 'islamisering' van Nederland, die zo nadrukkelijk de boventoon voerden bij de laatste verkiezingen. De partijen die de huidige regering steunen, willen de immigratie nog verder beperken. De vraag rijst allereerst in hoeverre dit mogelijk is. De komst van Nederlanders en van EU-burgers naar Nederland is niet te beperken. Het vrij verkeer van werkenden is een van de hoofdpijlers van de Europese Unie en alleen door uit de Unie te treden zou Nederland zich hieraan kunnen onttrekken. Dat lijkt geen waarschijnlijke ontwikkeling. Dientengevolge kan alleen de migratie van buiten de Europese Unie door overheidsbeleid worden beïnvloed en dat betreft ongeveer één op de drie migranten.

## **Beleidsvragen**

Hierbij rijzen twee essentiële vragen: is het verstandig dit te doen? En kan en mag het überhaupt, mede gezien de internationale verplichtingen van Nederland? Wat de eerste vraag betreft: zoals wij zagen, bestaat een steeds groter deel van de

niet-EU migranten uit hoog geschoolde kennismigranten en internationale studenten. Aan hen heeft de Nederlandse economie dringend behoefte en die behoefte zal met de vergrijzing en de te verwachten krimp van de lokale beroeps-bevolking alleen maar groter worden. De toelatingseisen voor deze categorieën en hun gezinsleden zijn de laatste jaren regelmatig versoepeld, ook met instemming van de regeringspartijen. Een tweede grote categorie vormen de huwelijkspartners van Nederlanders die afkomstig zijn van buiten de Europese Unie. Vooropgesteld dat de mogelijkheid voor het sluiten van schijnhuwelijken afdoende blijft afgegrensd, zullen slechts weinigen er bezwaar tegen hebben dat in het vrije Nederland een ieder mag trouwen met de liefde van zijn of haar keuze, ongeacht waar deze vandaan komt. Sinds de nodige jaren worden daarenboven strikte taal- en inburgeringseisen aan buitenlandse huwelijkspartners gesteld. Hiermee wordt op effectieve wijze een beroep op overmatig gebruik van sociale voorzieningen voorkomen, want uit onderzoek is gebleken dat binnen vijf jaar de arbeidsparticipatie van de 'geïmporteerde' huwelijkspartners op hetzelfde niveau ligt als die van de 'importeurs'.<sup>12</sup> De derde grote categorie van migranten van buiten de Europese Unie vormen de asielzoekers. Hun aantal is, zoals wij zagen, aanzienlijk teruggelopen, maar zolang Nederland partij is bij het Vluchtelingenverdrag van de Verenigde Naties zal het zijn grenzen voor hen moeten blijven openstellen en hun een eerlijke behandeling van hun verzoek om bescherming moeten bieden. Voor eenmaal erkende vluchtelingen is vooral van belang dat tijdig en effectief wordt geïnvesteerd in een goede integratie, in het bijzonder op de arbeidsmarkt.

De conclusie van dit korte overzicht moet dus luiden dat het deels onverstandig (arbeidsmigranten) en deels onmogelijk is (huwelijksmigranten en asielzoekers) de migratie van buiten de Europese Unie terug te dringen. Hierbij komt nog dat Nederland gebonden is aan een aantal belangrijke richtlijnen die bepalingen bevatten aangaande de toelating van arbeids- en gezinsmigranten van buiten de Unie en de behandeling van illegaal binnengekomen migranten. Nederland is al strenger dan de meeste andere lidstaten in de toepassing van deze bepalingen.<sup>13</sup> Tot nu toe is het doorgaans wel binnen de marge ervan gebleven, zij het dat een Nederlandse of Europese rechter de laatste tijd steeds vaker corrigerend moet optreden. Het vorig jaar aangetreden kabinet heeft aangekondigd bij de EU-partners te gaan bepleiten de richtlijnen strenger te maken. Hiervoor is een gekwalificeerde meerderheid van lidstaten nodig en die is vooralsnog in geen velden of wegen te bekennen.

## Conclusie

Het vorig jaar aangetreden kabinet heeft zijn voorstellen inzake migratie gebaseerd op een volkomen onjuist beeld van het recente verloop van de migratie naar en vanuit Nederland. Dit is des te meer bevreemdend, omdat overheidsdiensten als het CBS, het SCP en het WODC al sinds jaar en dag zeer

---

<sup>12</sup> Sprangers et al., 2004.

<sup>13</sup> De Hart et al., 2010.

gedetailleerde cijfers hierover publiceren, waarvan ik ook voor deze tekst dankbaar gebruik heb gemaakt.<sup>14</sup> Het rondom de verkiezingen geschetste beeld wekt ten onrechte de indruk dat sprake is van een vrijwel onbeheersbare massale komst van kansarmen naar Nederland, veelal met een islamitische achtergrond. De realiteit is een totaal andere: vergeleken met andere West-Europese landen heeft de migratie in Nederland zich in het afgelopen decennium juist op een laag niveau bewogen. Gedeeltelijk is dit het gevolg van een min of meer toevallige samenloop van relatief autonome ontwikkelingen in de immigratie en de emigratie. Gedeeltelijk is dit ook het gevolg van het steeds strenger geworden beleid voor asielzoekers en gezinsmigratie, dat al sinds de jaren 90, maar zeker sinds de kabinetten-Balkenende is gevoerd.

Ten onrechte is in de laatste verkiezingsstrijd en in het regeer- en gedoogakkoord van het huidige kabinet de indruk gewekt dat er volop sturingsmogelijkheden voor migratie bestaan.<sup>15</sup> Die zijn er weliswaar, maar uitsluitend voor de migratie van niet-EU-onderdanen en dat betreft slechts één op de drie nieuwkomers. Bovendien zijn deze sturingsmogelijkheden voor de Nederlandse regering uiterst beperkt, aangezien zij met handen en voeten gebonden is aan internationale verdragen en Europese richtlijnen. Overigens bestaat een groeiend deel van de niet-EU-migratie uit kennismigranten, en die zijn juist van harte welkom. De immigratie uit islamitische landen daarentegen, waartegen met name de PVV van Geert Wilders zich fel verzet, is in het afgelopen decennium al tot vrijwel nul gereduceerd.

Het gevaar van een migratiebeleid dat uitgaat van volkomen achterhaalde beelden over de feitelijke situatie op het punt van de immigratie is, dat hiermee valse verwachtingen worden gewekt, dat het reeds aanwezige migranten nodeloos aantast in hun rechten en hen vervreemdt van de samenleving, terwijl nieuwe, hoog opgeleide migranten wegblijven of zich elders vestigen. Natuurlijk, er is in het verleden in Nederland vaak te lichtvaardig gedacht over de gevolgen van permanente vestiging van grote aantallen laag geschoolde migranten, soms met grote gezinnen.

Integratie is mede daardoor een van de grote maatschappelijke vraagstukken geworden en men kan ook begrijpen dat dit bij een deel van de bevolking angsten oproept. Maar veel lastiger te begrijpen valt waarom sommige politieke partijen er kennelijk moeite mee hebben in te zien dat de migratie intussen wezenlijk van karakter is veranderd. Het onderwerp migratie wordt zo nodeloos gepolitiseerd en de angsten nemen alleen maar toe. Anders dan men ons wil doen geloven, kan het terugdringen van de huidige en toekomstige immigratie, als dit al mogelijk zou zijn, in het geheel geen bijdrage leveren aan het oplossen van integratieproblemen waarvan de wortels in het verleden liggen.

---

<sup>14</sup> Onder meer WODC, 2009a.

<sup>15</sup> De Hart et al., 2010.

## **Gebruikte literatuur**

- J. de Beer, 'Kan de immigratie van niet-westerse allochtonen worden gehalveerd?', *Demos* 2011, 27/2.
- E. Berkhout, Th. Smid & M. Volkerink, *Wat beweegt kennismigranten?*, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek 2010.
- CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek), *Jaarrapport Integratie 2010*, Den Haag/Heerlen: CBS 2010a.
- J. Dagevos, red., *Poolse migranten*, Den Haag: SCP 2011.
- H. van Dalen, K. Henkens & H. Nicolaas, 'Emigratie: de spiegel van Hollands ongenoegen'. *Bevolkingstrends* 2008-56/1, p. 32-43.
- H. Entzinger & E. Dourleijn, *De lat steeds hoger. De leefwereld van jongeren in een multi-etnische stad*, Assen: Van Gorcum 2008.
- B. de Hart, P. Minderhoud, T. Strik & A. Terlouw, 'De immigratievoorstellen van het regeerakkoord ontrafeld', *Asiel & Migrantenrecht*, 2010-25(9), p. 444-447.
- H. Nicolaas, 'Steeds meer niet-westerse arbeidsmigranten en studenten naar Nederland', *Bevolkingstrends* 2010-58/3, p. 13-20.
- H. Nicolaas, E. Wobma & J. Ooijevaar, 'Demografie van (niet-westerse) allochtonen in Nederland', *Bevolkingstrends* 2010-58/4, p. 22-34.
- A. Sprangers, A. Zorlu, J. Hartog & H. Nicolaas, 'Immigranten op de arbeidsmarkt', *Sociaal-Economische Trends* 2004/2, p. 27-37.
- F. Vandyke, *De migratie uit niet-westerse landen ontleed*, <http://www.flipvandyke.nl/2011/03/de-migratie-uit-niet-westerse-landen-ontleed/> 2011.
- S. Verschuren, R. van Gaalen & H. Nicolaas, 'Arbeidsmigratie, volgmigratie en retourmigratie in de periode 2000-2006', *Bevolkingstrends* 2011-59/2, p. 68-78.
- WODC (Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum), *Migratie naar en vanuit Nederland. Een eerste proeve van de Migratiekaart*. Den Haag/Maastricht: WODC/Maastricht University 2009a.
- WODC (Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum), *Internationale gezinsvorming begrensd? Een evaluatie van de verhoging van de inkomens- en leeftijdseis bij migratie van buitenlandse partners naar Nederland*, Den Haag: WODC/IND 2009b.



# De gevangenis als denkbeeld. Het mensbeeld achter onze strafinstituties

Lynsey Dubbeld\*

## Inleiding

De gevangenissen die de laatste decennia in Nederland zijn gebouwd, zien er heel anders uit dan hun historische voorgangers. Daar is een aantal voor de hand liggende verklaringen voor te geven, zoals nieuwe architectonische modes, veranderde eisen aan complexe gebouwen en ontwikkelingen in het justitieel strafbeleid. Maar aan de nieuwe gevangenisarchitectuur ligt ook een veranderd mensbeeld ten grondslag. Hoe dat zit, zal in dit artikel worden uitgelegd.

De stelling van dit artikel is dat beelden over de misdadige mens doorwerken in de architectuur van gevangenisgebouwen.<sup>1</sup> Het artikel begint met een korte historische terugblik, die duidelijk maakt welke mensbeelden er schuil gaan achter de penitentiaire inrichtingen in ons land. Vervolgens komen de architectuur en stedenbouwkundige locatie van de hedendaagse gevangenissen in Nederland aan bod. De vormgeving van de laattwintigste-eeuwse inrichtingen kan worden beschouwd als uitvloeisel van een justitieel beleid en strafklimaat die in het teken staan van beveiliging van de samenleving. Hierbij speelt, zoals het artikel tot slot laat zien, ons beeld van onszelf een minstens zo grote rol als het publieke beeld van de misdadige ander.

## Laat twintigste-eeuwse gevangenisbouw in Nederland

In de laatste decennia van de twintigste eeuw heeft in Nederland een omvangrijke groei van het aantal cellen in Huizen van Bewaring en penitentiaire inrichtingen plaatsgevonden (*Bouwen aan detentie*, 1996). Bestaande gevangenissen zijn gerenoveerd en uitgebreid, en daarnaast zijn in zo'n vijftien jaar tijd bijna twintig nieuwe complexen uit de grond gestampt. Binnen twee decennia wordt het aantal beschikbare cellen met ruim elfduizend uitgebreid, wat neerkomt op een vervijfvoudiging van de detentiec capaciteit.

---

\* L. Dubbeld is freelance trendanalist en journalist. In 2004 promoveerde zij op een studie naar privacy en cameratoezicht. Dit artikel is gebaseerd op het onderzoek dat ten grondslag ligt aan haar boek over de Nederlandse gevangenisbouw: Dubbeld, 2001.

<sup>1</sup> Wanneer gesproken wordt over gevangenissen of inrichtingen, wordt verwezen naar penitentiaire inrichtingen en Huizen van Bewaring. TBS-klinieken, asielzoekerscentra en jeugdinrichtingen (de andere instellingen die momenteel in gebruik zijn voor detentiedoelen) vallen buiten het bereik van het onderhavige onderzoek.

Twintigste-eeuwse gevangenisbouw in Nederland	
Jaren 1920:	Arnhem
Jaren 1970:	Maastricht, Amsterdam
Jaren 1980:	Grave, Hoorn, Arnhem, Rotterdam (De Schie), Leeuwarden, Hoogeveen, Sittard
Jaren 1990:	Almelo, Alphen, Almere, Krimpen, Lelystad, Zoetermeer, Zutphen, Zwolle, Rotterdam (Hoogvliet), Roermond, Nieuwegein, Ter Apel

De laat twintigste-eeuwse bouwwoede is om twee redenen opmerkelijk. Ten eerste is er sprake van een ongekend omvangrijk bouwprogramma. In de twintigste eeuw waren tot de jaren tachtig niet meer dan drie nieuwe gevangnissen gebouwd: in Almelo in de jaren twintig, en in Maastricht en Amsterdam in de jaren zeventig. Het grootste gedeelte van de beschikbare cellencapaciteit bevindt zich in negentiende-eeuwse gebouwen, zoals in Scheveningen en aan de Rotterdamse Noordsingel. Nu verrijzen er, zoals gezegd, opeens een twintigtal nieuwe panden.

Ten tweede is de nieuwbouw opvallend vanwege haar architectonische kenmerken. De klassieke gevangnissen, zoals de koepelinrichtingen in Haarlem, Arnhem en Breda, hebben een imposant, somber uiterlijk dat bedoeld is om burgers ontzag voor de wet en angst voor de gevolgen van misdaad in te boezemen. Op de toegangspoorten zijn moraliserende spreuken aangebracht. En de strafinrichting is gepositioneerd in het centrum van de stad: nabij de kerk en het stadhuis, middenin het blikveld van de stadsbewoner. De gevangnissen uit de late twintigste eeuw zijn daarentegen kleurige, vriendelijke constructies waaraan de functie niet direct is af te lezen. De gebouwen bevinden zich op onopvallende plekken aan de rafelranden van de stad, bijvoorbeeld op industrieterreinen. Het goudkleurige Huis van Bewaring in Rotterdam, dat is ontworpen door Carel Weeber en is geplaatst aan de Schie, is een bekend voorbeeld van deze trend.

Hoe is deze grote verandering in de bouw van strafinstituten te begrijpen? Daarvoor is het nodig om even terug te kijken op de geschiedenis van de gevangenis en de vrijheidsstraf. Veranderende beelden over de oorzaken en plegers van misdaad spelen daarin steeds een cruciale rol. Maatschappelijke percepties van de misdadige mens komen tot uiting in de architectuur van gevangenisgebouwen.

### **Gevangenisbouw en mensbeelden uit het verleden**

Een terugblik op de geschiedenis van het gevangenisgebouw maakt duidelijk welke mensbeelden er door de tijd heen schuil zijn gegaan achter onze penitentiaire inrichtingen. Vanuit dit historische perspectief wordt begrijpelijk waarom de hedendaagse gevangenisgebouwen in Nederland er zo anders uitzien dan hun voorgangers.

In de Middeleeuwen – en de eeuwen ervoor – zijn gevangnissen gebouwen waar verdachten en veroordeelden worden opgesloten in afwachting van hun

berechting of van de uitvoering van straf (zoals verbanning, een lijfstraf of de doodstraf). Dat betekent dat ieder gebouw waarin mensen veilig achter tralies gezet kunnen worden, voldoet als gevangenis. De gevangenis is immers niet de plek waar de straf voltrokken wordt, maar het voorportaal daarvan. Stadspoorten, kelders, kloosters en mijnengangen zijn regelmatig in gebruik als gevang. De Gevangenpoort in Den Haag, die nu in gebruik is als museum, is een voorbeeld van zo'n stadspoort met detentiefunctie.

In de zeventiende en vroege achttiende eeuw krijgt de gevangenis voor het eerst een soort straffunctie. In werkhuizen, zoals rasp- en spinhuizen, worden landlopers, bedelaars, schuldenaren, ter dood veroordeelden en werkelozen gedwongen te wonen en werken.<sup>2</sup> Van het arbeidende leven zou een heilzame werking uit gaan, was de gedachte. Op de toegangspoort tot het rasphuis aan de Amsterdamse Heiligeweg stond de veelzeggende leus: "*Wilde beesten moet men temmen.*"

### *Nieuwe gevoeligheid: achttiende eeuw*

In de achttiende eeuw komt de vrijheidsstraf in verschillende Europese landen in beeld als alternatief voor de bestaande strafpraktijken. Verbanning van misdadigers naar koloniën wordt door de Amerikaanse burgeroorlog onpraktisch, de kritiek op de doodstraf neemt toe, en er zijn steeds meer zorgen over de medische en hygiënische omstandigheden in de gevangenissen. Bovendien worden door Verlichtingsdenkers vraagtekens geplaatst bij de katholieke opvatting dat misdaad het resultaat is van een pact tussen zondaars en duivelse krachten.

In de laatste decennia van de achttiende eeuw vindt vervolgens een ware hausse van hervormingsactiviteiten plaats.<sup>3</sup> Lijfstraffen worden in toenemende mate als wreed en inhumain beschouwd en er ontstaat een roep om wettelijke regels voor straffen. De vrijheidsstraf krijgt het aanzien van een rationeel instrument om zondaars en criminelen te heropvoeden tot rechtschapen burgers. Met de opkomst van deze nieuwe strafopvattingen ontstaat er bijzondere aandacht voor de vormgeving van de gevangenis. Gevangenshervormers vinden dat het gebouw niet alleen veilig moet zijn, maar ook moet samengaan met het doel van de vrijheidsontneming: verbetering, hervorming en heropvoeding van de misdadiger. De vormgeving van het gevangenisgebouw wordt afgestemd op dit doel: om inspectie en toezicht te verbeteren, wordt een centrale observatiepost ingericht van waaruit alle afzonderlijke gevangenen zichtbaar zijn. In de tweede helft van de achttiende eeuw vinden op basis van dit principe in heel Europa herbouw en nieuwbouw van instituties plaats.<sup>4</sup>

De achttiende-eeuwse inrichtingen zijn in belangrijke mate beïnvloed door het plan voor een panopticon van de Britse rechtsgeleerde en ethicus Jeremy Bentham.<sup>5</sup> Het panopticon is een circulair gebouw met in het midden een

---

<sup>2</sup> Melossi & Pavarini, 1981.

<sup>3</sup> Ignatieff, 1978.

<sup>4</sup> Johnston, 1973.

<sup>5</sup> Bentham, 1995.

ruimte voor de bewaker en langs de wanden de cellen voor de gevangenen. De cellen hebben aan de buitenwand een raam en aan de binnenzijde fijnmazige ijzeren tralies waar de bewaker door heen kan kijken. De bewaker zelf is gepositioneerd in het midden van de rotonde en kan van daaruit alle cellen bekijken; doordat zijn loge voorzien is van gordijnen en een sterke lamp, is hijzelf alleen als schaduw zichtbaar. Deze asymmetrische opzet vormt de essentie van Bentham's gevangenisidee: de bewaker heeft een centrale positie en kan de gevangenen zien zonder zelf gezien te worden. Als gevolg hiervan zullen gevangenen de inspectie internaliseren en door zelfdisciplineren hun gedrag aanpassen, denkt Bentham. De efficiënte inrichting van het gevangenisgebouw spreekt tot de verbeelding van de gevangenshervormers van de achttiende eeuw.<sup>6</sup> Bovendien geloven zij net als Bentham, dat de statige gevels van het panopticongebouw potentiële overtreders zouden afschrikken. In Nederland zijn de rotondevormige inrichtingen in Haarlem en Breda, die overigens pas in de late negentiende eeuw worden gebouwd, uitvloeisels van deze trend.

*Eenzame opsluiting: negentiende eeuw*

Het enthousiasme voor het panopticonmodel is van korte duur. In de negentiende eeuw blijken inspectie, orde en regelmaat niet voldoende om van gevangenen ijverige, nette burgers te maken. Er ontstaat een roep om strengere maatregelen. Een dieet van water en brood, de tredmolen en eenzame opsluiting doen hun intrede in de gevangenis. Een herinvoering van de fysieke dwangmiddelen die in de zeventiende en vroege achttiende eeuw zo populair waren, blijft achterwege. Volgens de heersende moraal zijn misdadigers namelijk innerlijk verdorven, waardoor lijfstraffen ongeschikt zijn om hun criminele gedrag uit te bannen.

In toenemende mate wordt isolatie gezien als voorwaarde voor het reguleren van het gedrag van gevangenen en voor het bestrijden van 'zedelijk bederf'. Eenzame opsluiting zou namelijk bijdragen aan reflectie en innerlijk inzicht – en door gevangenen te isoleren zou bovendien criminele besmetting voorkomen kunnen worden. In de tweede helft van de negentiende eeuw wordt eenzame opsluiting in heel Europa met open armen ontvangen als hét middel tot heropvoeding. Voorstanders van eenzame opsluiting gaan uit van de mens als geïsoleerd wezen, dat losstaat van de sociale orde: zedelijk bederf ontstaat in hun ogen als gevolg van een aantasting van de innerlijke ziel. Vrijheidsstraffen kunnen in misdadigers een geweten doen ontstaan dat voorkómt dat ze voortaan nog misdaad plegen. Dat totale afzondering gevangenen angst aanjaagt – en soms zelfs tot waanzin drijft – wordt gezien als bewijs van hun schuldige geest.

In de late negentiende eeuw worden op grote schaal cellulaire gevangenisgebouwen gebouwd. Het penitentiair complex in Scheveningen uit 1880 is hiervan een voorbeeld. Gevangenen worden hier gerust vijf tot vijftien jaar tot eenzame opsluiting veroordeeld. De psychische ziekten die zich hierbij manifesteren, zoals schizofrenie, hallucinaties, wanen en psychosen, worden getrivialiseerd of gezien als een strijd tussen het ontluikende goede en het stervende kwaad.

---

<sup>6</sup> Vgl. Foucault, 1997.

Rond het *fin de siècle* ontstaat pas aandacht voor de keerzijden van eenzame opsluiting. Er komt erkenning voor het lot van gevangenen die zelfmoord plegen of krankzinnig worden, en de teleurstellende recidivecijfers worden niet langer genegeerd.<sup>7</sup> De hervormende krachten van isolatie worden in toenemende mate met scepsis bekeken. Aan het begin van de twintigste eeuw maakt het beeld van de *homo clausus*, mede onder invloed van sociologische invloeden op het strafrecht, plaats voor een beeld van de mens als product van de sociale omgeving en opvoeding. De Eerste Wereldoorlog lijkt dit beeld te bevestigen: de stijgende misdaadcijfers in de oorlogsperiode suggereren een verband tussen criminaliteit en sociaaleconomische omstandigheden.

*Ontwikkelingen in de twintigste eeuw: resocialisatie en beveiliging*

De vrijheidsstraf krijgt vervolgens een nieuwe inhoud. Uniforme toepassing van isolatie wordt afgewezen en gedetineerden kunnen tijdelijk gemeenschappelijk worden opgesloten en ‘verpleegd’. De architectonische opzet van de gevangenis-kolonie in het Drentse Veenhuizen, bijvoorbeeld past bij de ontwikkeling waarin eenzame opsluiting als (enige) straf wordt afgewezen. Doel van de inrichting, die is vormgegeven volgens het uit Amerika overgewaaid opencampus-model, is niet de inborst van de misdadiger te verbeteren, maar zijn sociaal functioneren. Gevangenen moeten daarom een vak leren, orde en regelmaat hanteren en rekening houden met anderen. Tegelijkertijd wordt tegen zogenaamde psychopaten en beroeps- en gewoontemisdadigers harder opgetreden, onder andere via de voorloper van de TBS-maatregel en in maximum security gevangenissen die in de Verenigde Staten een ware opmars doormaken.

Na de Tweede Wereldoorlog maakt een nieuwe gevangeniswet (in 1953) een definitief einde aan continue cellulaire opsluiting. Inzet van de vrijheidsstraf worden resocialisatie en voorbereiding op de terugkeer in de samenleving. In het gevangenisgebouw worden daartoe gemeenschappelijke ruimten ingericht voor onder andere werk, onderwijs en vorming, in aanvulling op de opsluiting in eenpersoonscellen. In de Bijlmerbajes in Amsterdam, en een soortgelijke hoogbouwwinrichting in Maastricht, is deze opzet duidelijk te zien. Per verdieping zijn leefeenheden ingericht: groepen van twintig tot vijftwintig gedetineerden verblijven gezamenlijk op een afdeling waar zij beschikken over een eigen cel en gedeelde ruimten voor activiteiten en ontspanning.

De sterke stijging van de criminaliteit in de jaren tachtig doet de aandacht voor repressieve strafmaatregelen toenemen.<sup>8</sup> De ‘softe’ benadering en ‘luxueuze’ huisvesting van gedetineerden stuiten burgers, die in het dagelijkse leven steeds vaker te maken krijgen met kleine criminaliteit en illegaal gedrag, tegen de borst. De maatschappelijke roep om harder overheidsingrijpen tegen criminaliteit en onveiligheid groeit. Ook het kabinet noemt het niveau van rechtshandhaving onaanvaardbaar.

De verharding van het strafklimaat gaat samen met de teloorgang van het resocialisatiebeginsel en een afnemende interesse in de dader. Het beleid na de

---

<sup>7</sup> Franke, 1996.

<sup>8</sup> De Haan & Verpalen, 1989.

Tweede Wereldoorlog was nog gericht op de persoonlijkheid van de overtreder, die moest worden ‘geholpen’ en behandeld. Naarmate de gedetineerdenpopulatie gevarieerder wordt, en gedetineerden moeilijker handelbaar, worden speciale voorzieningen en programma’s steeds meer vervangen door een uniform regime, waarin arbeid en opsluiting centraal staan.

Met de beleidsnota *Werkzame detentie* uit 1994 komt de nadruk van de gevangenisstraf primair te liggen op de beveiliging van de samenleving, het beperken van detentieschade en het recht doen aan vergeldingsgevoelens. Over resocialisatie, heropvoeding of verbetering wordt met geen woord meer gerept. Wel zijn er de Strafrechtelijke Opvang Verslaafden voor verslaafde veelplegers (de voorloper van de huidige plaatsing in een Inrichting voor Stelselmatige Daders) en de TBS-maatregel voor psychische gevallen.

Kort overzicht van de verbanden tussen strafbeleid, mensbeeld en gevangenisbouw, van de achttiende eeuw (de periode waarin voor het eerst speciale inrichtingen werden gebouwd voor de voltrekking van een vrijheidsstraf) tot en met de twintigste eeuw.

Late achttiende eeuw

De misdadiger is gewetenloos; de vrijheidsstraf is gericht op gedragsregulering en het gevangenisgebouw is ontworpen met het oog op (zelf)disciplineren van gevangenen en afschrikking van potentiële criminelen.

Negentiende eeuw

De misdadiger is een amorele homo clausus; eenzame opsluiting in cellulaire gevangnissen moet leiden tot zelfreflectie en de ontwikkeling van een geweten.

Vroege twintigste eeuw

De misdadiger is het product van zijn sociale omgeving en opvoeding; de vrijheidsstraf is gericht op verpleging en het verbeteren van de inborst, en daarom combineert de gevangenis cel en gemeenschap.

Tweede helft twintigste eeuw

De misdadiger is een sociaal wezen met een persoonlijke problematiek; de gevangenis, die is ingericht in leefeenheden en is voorzien van activiteitenprogramma’s voor verschillende bewonersgroepen, heeft resocialisatie en voorbereiding op de terugkeer in de samenleving tot doel.

Laatste decennia twintigste eeuw

De misdadiger is de vreemde, bedreigende ander; de gevangenis, die gekenmerkt wordt door een uniform regime en een onopvallend uiterlijk, staat in het teken van de beveiliging van de samenleving en uitsluitende sociale controle.

## Laat twintigste-eeuwse gevangenissen en wijzelf

De architectuur van het grote aantal gevangenisgebouwen dat in de laatst decennia van de twintigste eeuw wordt gebouwd, is een uitvloeisel van het strafklimaat en justitiële beleid die zich in de jaren tachtig en negentig manifesteren. Zoals hierboven al kort is genoemd, vallen hierbij twee architectonische kenmerken op.

Allereerst gaat het om onopvallende, vaak kleurrijke gebouwen die nog het meeste doen denken aan de bedrijfspanden waarmee de directe omgeving van Nederlandse snelwegen tegenwoordig is volgebouwd. De ‘glasbak’ in Hoorn, de ‘blueband bajes’ in Zoetermeer en de muurschilderingen van de inrichting in Almere zijn daar goede voorbeelden van. Het eenvormige uiterlijk geeft uitdrukking aan het no-nonsense, uniforme gedetineerdenregime. Daarnaast vallen de laat twintigste-eeuwse inrichtingen op door hun positionering op non-plaatsen aan de rafelranden van de stad. In bijvoorbeeld Lelystad, Almere, Krimpen en Alphen staan de inrichtingen ver van de bewoonde wereld en nadrukkelijk buiten de grenzen van de stad. Met deze geïsoleerde locatie benadrukt het detentiebeleid zijn focus op bescherming van de samenleving.

De laat twintigste-eeuwse gevangenisbouw laat niet alleen iets zien over ons strafbeleid en ons denken over de oorzaken en daders van criminaliteit. De inspiratieloze gebouwen op Vinex-achtige locaties zeggen ook iets over onszelf.<sup>9</sup> De tendens tot de grootschalige bouw van dit soort gevangenissen past namelijk in een samenleving die wordt geregeerd door een maatschappelijke behoefte aan geborgenheid en door een breed gevoelde afkeer van angst, risico's en onzekerheid.<sup>10</sup>

De uitbreiding van cellencapaciteit en het opsluiten van overtreders buiten hun sociale omgeving zijn de voor de hand liggende exponenten van wat filosoof René Boomkens de ‘geborgenheidsmachine’ heeft genoemd.<sup>11</sup> Met deze metafoer wijst hij op een verzameling van praktijken die zorg dragen voor beveiliging en bewaking van de openbare ruimte. Die machine heeft ertoe geleid dat het publieke domein steeds meer wordt gecontroleerd en geregisseerd, dat burgers confrontaties en ontmoetingen met onbekenden vermijden, en dat alles dat als ‘anders’ of bedreigend wordt ervaren wordt buitengesloten. Niet alleen penitentiaire inrichtingen, maar ook veiligheidscamera's, burgerwachtroepen en particuliere beveiligers op straat zijn voorbeelden van de werking van de geborgenheidsmachine. Tegelijkertijd verblijven de door veiligheid geobsedeerde burgers, die criminoloog Hans Boutellier zo treffend beschrijft in zijn boek *De Veiligheidsutopie*, het liefst in hun veilige, nette rijtjeshuizen in het zwaar-beveiligde suburbia.<sup>12</sup>

Vanuit het perspectief van de geborgenheidsmachine is het begrijpelijk dat het hedendaagse gevangenisgebouw zo ver weggestopt is uit het blikveld van de stadsbewoner en zo gewoontjes, of zelfs vriendelijk, oogt. Door de positionering

---

<sup>9</sup> Vgl. Nio & Rijndorp, 1997.

<sup>10</sup> Ellin, 1997.

<sup>11</sup> Boomkens, 1996.

<sup>12</sup> Boutellier, 2002.

van de gevangenis op uitgestorven plekken, zoals aan de Schie in Rotterdam, wordt confrontatie met een *Fremdkörper* voorkomen. En als de strafinrichting al binnen het blikveld van de burger verschijnt, oogt het geheel niet vreemd, eng of bedreigend. Het poortgebouw van de inrichting in bijvoorbeeld Alphen lijkt nog het meeste op een kantoor. Het gevangenisgebouw doet er met andere woorden alles aan om zijn functie als strafinstelling te verhullen en onze angst voor onbekende, bedreigende anderen te bezweren.

## Slot

De vlotte bouw van nieuwe strafinrichtingen in de jaren negentig heeft geen vervolg gekregen. Samen met de vele renovaties en uitbreidingen heeft de detentiecapaciteit in de laatste decennia van de twintigste eeuw een forse uitbreiding en ingrijpende *make over* gekregen. In de eenentwintigste eeuw lijkt de bouwwoede binnen de justitiële inrichtingen voorlopig ten einde gekomen.

Hoe staat het gevangenisgebouw er dan nu voor? De criminaliteitscijfers in ons land bevinden zich op een historisch laagtepunt, en zelfs wat betreft de beleving van veiligheid is er ondanks de recessie geen reden tot ongerustheid. Bovendien staan steeds meer gevangencellen leeg, met als gevolg dat inrichtingen (deels) worden gesloten of verhuurd aan bijvoorbeeld België, dat juist met een cellentekort kampt.

Misschien staan we in de eenentwintigste eeuw daarom wel aan de vooravond van een nieuw perspectief op criminaliteit, overtreders en maatschappelijke veiligheid. En wie weet wat een mooie gevangenisgebouwen dat nog eens gaat opleveren.

## Gebruikte literatuur

- J. Bentham, *The panopticon writings*, Londen / New York: Verso 1995 (1787).
- R. Boomkens, *De angstmachine. Over geweld in films, literatuur en popmuziek*, Amsterdam: De Balie 1996.
- H. Boutellier, *De veiligheidsutopie*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2002.  
*Bouwen aan detentie*, Rotterdam: 010 Uitgevers 1996.
- L. Dubbeld, *In de geborgenheid van de gevangenis. De betekenis van de nieuwe Nederlandse gevangenisbouw*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2001.
- N. Ellin, *The architecture of fear*, New York: Princeton Architectural Press 1997.
- M. Foucault, *Discipline, toezicht en straf. De geboorte van de gevangenis*, Groningen: Historische Uitgeverij 1997 (1989).
- H. Franke, *De macht van het lijden. Twee eeuwen gevangenisstraf in Nederland*, Amsterdam: Balans 1996.



W. de Haan & W. Verpalen (red.), *Bezeten van de bajes. Strafrechtelijk klimaat en gevangeniswezen in een zorgzame samenleving*, Breda: Coornhert Liga / Papieren Tijger 1989.

M. Ignatieff, *A just measure of pain. The penitentiary in the industrial revolution 1750-1850*, New York: Columbia University Press 1978.

N. Johnston, *The human cage. A brief history of prison architecture*, New York: Walker & Co 1973.

D. Melossi & M. Pavarini, *The prison and the factory. Origins of the penitentiary system*, London: MacMillan 1981.

I. Nio & A. Rijndorp, *Groeten uit Zoetermeer. Stedenbouw in discussie*, Rotterdam: NAI Uitgevers 1997.



# Straftoemeting: persoonsgericht sanctiebeleid

*Menno Jacobs en Tijs Kooijmans\**

## Inleiding

Met de straf kunnen zowel op legislatief niveau als op het niveau van de concrete straftoemeting uiteenlopende doelstellingen worden beoogd. Van oudsher springen de vergelding, de speciale preventie, de generale preventie en het kanaliseren van de maatschappelijke onrust die is ontstaan door het strafbare feit een rol. Op het niveau van de straftoemeting is onder de vigeur van ons Wetboek van Strafrecht altijd gemeengoed geweest dat de rechter de ruimte moet krijgen om maatwerk te leveren. Dit uitgangspunt vertaalt zich in het wetboek in onder meer zeer lage, algemene strafminima (één dag vrijheidsstraf onderscheidenlijk € 3,- geldboete); bijzondere – dat wil zeggen: in de concrete strafbepaling geformuleerde – strafmaxima; en de bevoegdheid van de strafrechter om af te zien van het opleggen van een sanctie als aan alle voorwaarden voor strafbaarheid is voldaan.<sup>1</sup> Het Wetboek van Strafrecht bevat in het eerste boek (Algemene bepalingen) voorts een regeling voor het opleggen van een taakstraf, waardoor de mogelijkheid tot het verrichten van maatwerk bij de straftoemeting door de rechter nog verder is vergroot.

Zoals bekend, is de achtergrond van de rechterlijke straftoemetingsvrijheid gelegen in het streven om recht te doen aan enerzijds de ernst van het delict en anderzijds de persoonlijke omstandigheden van de verdachte. Het zijn die persoonlijke omstandigheden die in veel gevallen nopen tot een vanuit een humaan mensbeeld terechte nuancering van de overwegend door vergeldingsgevoelens ingegeven (maatschappelijke) roep om stevige sancties. Bij die persoonlijke omstandigheden moet ook – zo poneren wij veronderstellenderwijs – in de straftoemeting worden aangeknoopt om de kans op recidive te verkleinen. Deze tot proportionele straftoemeting nopen omstandigheden verschaffen in deze benadering ook de mogelijkheid tot rationele straftoemeting.

In deze bijdrage staan wij stil bij de vraag in hoeverre de sanctiemodaliteit van de voorwaardelijke veroordeling geëquipeerd is om een bijdrage te leveren aan enerzijds het verkleinen van de kans op recidive en aan anderzijds het aspect van vergelding (paragraaf 2). Daarna gaan wij ter vergelijking in op recente ontwikkelingen met betrekking tot de taakstraf. Wij besluiten deze bijdrage met enkele conclusies.

---

\* M.J.G. Jacobs is senior onderzoeker bij de afdeling Veiligheid en Criminaliteit, Welzijn en Zorg van IVA Beleidsonderzoek en Advies (Tilburg University). T. Kooijmans is hoogleraar straf(proces)recht aan Tilburg University.

<sup>1</sup> Art. 9a Sr.

## De voorwaardelijke veroordeling

Op 15 december 1915 werd in ons land de voorwaardelijke veroordeling ingevoerd.<sup>2</sup> Een bijzondere (gedrags)voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling dient zich te richten op gedragingen ‘*waartoe de veroordeelde uit een oogpunt van maatschappelijke betamelijkheid gehouden moet worden geacht*’.<sup>3</sup> De invoering van de voorwaardelijke vrijheidsstraf met bijzondere voorwaarde legde de kiem voor de veelvormigheid die het strafrechtelijk sanctiestelsel heeft aangenomen, waarbij de mogelijk cumulatieve doelstelling van vergeldend straffen enerzijds en gedragsbeïnvloedend, recidiveminderend straffen anderzijds een prominente rol speelt.

Uit recent onderzoek is gebleken dat iets meer dan 70% van de Nederlandse bevolking vindt dat misdaden over het algemeen te licht worden bestraft.<sup>4</sup> Het is een opmerkelijke constatering, niet alleen vanwege de hoogte van het percentage en de kennelijke eensgezindheid die over deze kwestie bestaat, maar ook omdat de overheid met het beleidsprogramma Justitiële Voorwaarden juist wil inzetten op een ‘persoonsgerichte aanpak’, onder andere door een verruiming van de toepassing van bijzondere voorwaarden.<sup>5</sup> Het gaat bij de persoonsgerichte aanpak primair om recidivevermindering. Het aspect van vergelding speelt een ondergeschikte rol, althans als de betrokkene niet eerder een hulp- of begeleidings-traject heeft laten mislopen.

De persoonsgerichte aanpak vinden we het sterkst terug bij de toepassing van bijzondere voorwaarden bij een (gedeeltelijk) voorwaardelijke veroordeling. Bijzondere voorwaarden zijn over het algemeen gericht op herstel, preventie en/of zorg. Anders geformuleerd, bijzondere voorwaarden zijn steeds minder gericht op verboden, en steeds meer op *geboden*, op prestaties leveren. Wordt bijvoorbeeld een verslaving aan alcohol of drugs mede gezien als oorzaak van het gepleegde strafbare feit, dan moet er een ontwenningsskuur worden gevolgd. Willen dergelijke gedragsbeïnvloedende interventies succesvol zijn, dan zijn motivatie en medewerking van de betrokkene uiteraard onontbeerlijk.

Uit onderzoek is gebleken dat circa de helft van de gevangenisstraffen geheel of gedeeltelijk voorwaardelijk wordt opgelegd.<sup>6</sup> Aan ongeveer een kwart daarvan worden een of meer bijzondere voorwaarden verbonden. Ruim een derde van de veroordeelden is aan drugs, aan alcohol of aan beide verslaafd. Twee derde heeft lichte of ernstige psychische problemen. Verder weten we dat circa *de helft* van de opgelegde bijzondere voorwaarden met goed gevolg wordt afgelegd. Ongeveer de helft, om uiteenlopende redenen, dus ook niet. Ter vergelijking:

---

<sup>2</sup> Zie nader: Bleichrodt, 1996.

<sup>3</sup> Vgl. HR 26 november 1968, NJ 1970, 123 m.nt. Enschedé en HR 6 november 2007, NJ 2008, 33 m.nt. J.M. Reijntjes.

<sup>4</sup> Ruiter & Tolsma, 2010. Zie ook: De Keijser, Van Koppen & Elffers, 2006 alsmede Ruiter, Tolsma, De Hoon, Elffers & Can der Laan, 2011 en daarover *Kamerstukken II* 2011/12, 29 279, nr. 127.

<sup>5</sup> Vgl. *Werken aan RecidiveReductie*, 2009.

<sup>6</sup> Jacobs, Van Kalmthout & Von Bergh, 2006.

het slagingspercentage van de taakstraf ligt op circa driekwart.<sup>7</sup> Tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf gebeurt bovendien niet altijd tijdig en ook niet altijd even consequent.

Recidivecijfers tonen aan – het is bekend uit het werk van onder anderen Wartna – dat voorwaardelijke vrijheidsstraffen en taakstraffen een lagere recidive kennen dan onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen, al speelt daarin naast het type sanctie ook het *recidiverisico* (soort gepleegd delict, eerdere antecedenten enzovoort) een grote rol.<sup>8</sup> De tweejarige algemene recidive na een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van zes maanden of minder bij volwassenen is 60%. Voor een taakstraf is dat 33% en voor een voorwaardelijke vrijheidsstraf 39%.

Bijzondere voorwaarden kunnen in combinatie met een (onvoorwaardelijke) gevangenisstraf en eventueel ook met een taakstraf worden opgelegd. Nu blijkt uit recent onderzoek van Ruiters en Tolsma dat de Nederlandse burger een (ongespecificeerde) taakstraf van 160 uur ongeveer even zwaar ziet als een gevangenisstraf van 10 dagen. Eén dag gevangenisstraf wordt dus als equivalent gezien van twee dagen taakstraf van 8 uur. Een half jaar voorwaardelijk wordt als zwaarder beoordeeld, maar 160 uur papierprikken in een oranje hesje met daarop in grote letters de tekst ‘TAAKSTRAF’ wordt weer als iets zwaarder gezien dan een half jaar voorwaardelijk, en (flink) lichter dan een half jaar onvoorwaardelijk.<sup>9</sup>

De genoemde empirische bevindingen brengen ons tot de volgende conclusies. De recidive na de voorwaardelijke veroordeling is verhoudingsgewijs laag, maar *hoger* dan het recidivepercentage na de taakstraf en de gepercipieerde punitiviteit ervan is verhoudingsgewijs hoog, maar (als het gaat om een half jaar voorwaardelijke gevangenisstraf) *lager* dan (160 uur) taakstraf met het genoemde oranje hesje aan.

## De taakstraf

Tegen de achtergrond van het voorgaande stellen wij vast dat de taakstraf het in cijfermatig opzicht dus vrij goed doet als het gaat om recidivepercentages. Dat geldt ook voor de omvang van de gepercipieerde punitiviteit van deze straf. Het is in dat licht merkwaardig te noemen dat de taakstraf in een kwaad daglicht is komen te staan, zoals we hierna zullen betogen.

Zien wij het goed, dan vormde de taakstraf tot enkele jaren geleden geen noemenswaardig onderwerp van maatschappelijk of politiek debat (en haar rechtsvoorganger, de onbetaalde arbeid ten algemenen nutte, evenmin). Daar was, in het licht van het hierboven geschetste overzicht ook geen aanleiding voor. Maar sinds 14 oktober 2007 lijkt alles anders. Op die datum werd in *Zembla* een reportage getoond onder de titel ‘Moord, doodslag, taakstraf’. De strekking van deze reportage was dat 1) in nogal wat strafzaken kale taakstraffen worden opgelegd aan plegers van ernstige delicten, 2) door het openbaar

---

<sup>7</sup> CJIB, jaarverslag 2008.

<sup>8</sup> Wartna, 2009.

<sup>9</sup> Ruiters & Tolsma 2010: 22.

ministerie in weerwil van de geldende regels een taakstraf wordt gevorderd ten aanzien van verdachten aan wie al eerder een taakstraf is opgelegd en 3) de taakstraf door de Nederlandse bevolking niet als een echte straf wordt beschouwd.<sup>10</sup>

Naar aanleiding van de politieke ophef die ontstond door deze reportage, gelastte de minister van justitie een onderzoek door de Raad voor de rechtspraak en het College van procureurs-generaal naar de toepassing van de taakstraf. In april 2008 deden de onderzoekers verslag.<sup>11</sup> Het wekt geen verbazing dat de onderzoeksresultaten een genuanceerd beeld verschaffen. Wij vatten deze resultaten samen. Van de bijna 150.000 strafzaken die in 2006 door de rechter in eerste aanleg werden afgedaan, bedroeg het aantal veroordelingen wegens ernstige misdrijven<sup>12</sup> ruim 2.500 (1,7%). In ruim de helft van deze veroordelingen (52%) werd een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf opgelegd. In 14% bleef het bij een kale taakstraf, in bijna alle overige gevallen ging het om een combinatie van een taakstraf en een (onvoorwaardelijke of (gedeeltelijk) voorwaardelijke) vrijheidsstraf. De rechter legde in geen enkel geval van een bewezen verklaarde moord of doodslag louter een taakstraf op. Op de keper beschouwd werd een kale taakstraf vrijwel altijd in de in concreto lichte gevallen opgelegd. Als het gaat om de strafeis van het openbaar ministerie werd geconstateerd dat in vijf van de 120 onderzochte zaken de eis op gespannen voet stond met de vigerende Aanwijzing. Het kwam zelden voor dat een officier van justitie een taakstraf vorderde in gevallen waarin de verdachte al meer taakstraffen had ondergaan. Geconsulteerde onafhankelijke deskundigen hebben één zaak kunnen aanwijzen waarin de strafoplegging door de rechter 'te licht' zou zijn geweest. Over het geheel gezien spraken zij grote tevredenheid uit ten aanzien van de onderzochte praktijk. De algemene conclusie luidt dat officieren van justitie en rechters in het algemeen handelen conform het oogmerk van de wetgever en dat er daarom geen reden is de beslissingsruimte van de officier met betrekking tot de eis en van de rechter met betrekking tot het vonnis wettelijk te beperken.<sup>13</sup>

De (toenmalige) minister van justitie hield er evenwel een andere zienswijze op na.<sup>14</sup> Vanuit de, op zichzelf plausibele, gedachte dat het onwenselijk is dat de taakstraf meer dan bij uitzondering bij ernstige delicten wordt opgelegd, kondigde hij een viertal maatregelen aan. In de eerste plaats wilde hij bij het College van procureurs-generaal aandringen op een aanscherping van de bestaande Aanwijzing taakstraffen. Met Groenhuijsen menen wij dat, voor zover daarmee een verduidelijking van de bedoeling van de wetgever wordt beoogd, dat een redelijk voornemen is.<sup>15</sup> In de tweede plaats kondigde de minister van justitie een verzoek aan het openbaar ministerie aan om er voor te zorgen dat aan

<sup>10</sup> Zie nader: Groenhuijsen, 2009, waaruit voor het navolgende mede is geput.

<sup>11</sup> Klijn, Van Tulder, Beaujean, Van der Heijden & Rodenburg, 2008.

<sup>12</sup> In de Zembla-uitzending werden onder ernstige misdrijven verstaan: (poging tot) moord, (poging tot) doodslag, zware mishandeling, (poging tot) verkrachting, aanranding en ontucht.

<sup>13</sup> *Kamerstukken II* 2007/08, 31 200 VI, nr. 172, p. 1.

<sup>14</sup> *Kamerstukken II* 2007/08, 31 200 VI, nr. 172.

<sup>15</sup> Groenhuijsen 2009: 423.

die nieuwe Aanwijzing strikt de hand wordt gehouden. Bedoelde de minister hier te zeggen dat er ook aanwijzingen bestaan die niet door het openbaar ministerie behoeven te worden nageleefd? Ten derde wilde de minister doen nagaan hoe het bestraffende karakter van de taakstraf zou kunnen worden versterkt. Hiermee appelleerde de minister aan onderbuikgevoelens die met name in politieke kringen opborrelen, in het bijzonder ook in verkiezingstijd.<sup>16</sup> Dat de taakstraf onvoldoende punitieve elementen zou bevatten, lijkt ons evenwel bezijden de (hierboven geschetste) realiteit. Ten slotte overwoog de minister of het zinvol is om het Wetboek van Strafrecht aldus te wijzigen dat het opleggen van taakstraffen in ernstige zaken wettelijk wordt beperkt.

Het laatstgenoemde punt is ten departemente intussen vertaald in een concreet wetsvoorstel.<sup>17</sup> De kern van dit wetsvoorstel wordt gevormd door een nieuw artikel 22b Sr dat, in geconsolideerde vorm, als volgt zal luiden:

1. Een taakstraf wordt niet opgelegd in geval van veroordeling voor:
  - a. Een misdrijf waarop de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van zes jaren of meer is gesteld en dat een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer ten gevolge heeft gehad;
  - b. Een der misdrijven omschreven in de artikelen 181, 240b, 248a, 248b, 248c en 250.<sup>18</sup>
2. Een taakstraf wordt voorts niet opgelegd in geval van veroordeling voor een misdrijf indien:
  - a. Aan de veroordeelde in de vijf jaren voorafgaand aan het door hem begane feit wegens een soortgelijk misdrijf een taakstraf is opgelegd; en
  - b. De veroordeelde deze taakstraf heeft verricht dan wel op grond van artikel 22g de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis is bevolen.
3. Van het eerste en tweede lid kan worden afgeweken indien naast de taakstraf een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel wordt opgelegd.

Zoals hierboven aan de orde kwam, is een voornaam kenmerk van ons strafrechtelijk systeem gelegen in het maatwerk dat door de rechter kan worden geleverd bij de sanctietoemeting. Die rechterlijke straftoemingsvrijheid dreigt door onder meer<sup>19</sup> dit wetsvoorstel te worden ingeperkt. Daarmee past het

---

<sup>16</sup> Zie bijvoorbeeld 'Balkenende wil af van taakstraffen', *NRC Handelsblad* 25 mei 2010: "CDA-lijsttrekker Jan Peter Balkenende wil de taakstraf afschaffen. Volgens hem is deze vorm van straf niet geloofwaardig, omdat sommige jongeren het als statussymbool zien. Dat liet de CDA-lijsttrekker (...) weten tijdens een campagnebijeenkomst (...). Het CDA wil als alternatief de strafdienstplicht invoeren, bestaande uit nachtdetentie en strenge heropvoeding."

<sup>17</sup> *Kamerstukken I* 2010/11, 32 169, A.

<sup>18</sup> Art. 181 Sr betreft wederspanningheid met (enig) lichamenlijk letsel als gevolg. Art. 240b Sr ziet op (uiteenlopende handelingen betreffende) kinderporno, art. 248a, 248b, 248c Sr op uitlokken van ontucht met een minderjarige; prostitutie van minderjarigen resp. aanwezigheid bij het plegen ontuchtige handelingen door minderjarigen en art. 250 Sr op dwingen van minderjarigen tot prostitutie.

<sup>19</sup> Het PVV-kamerlid De Roon – voorheen advocaat-generaal verbonden aan het openbaar ministerie bij het Amsterdamse gerechtshof – heeft op 27 april 2009 een initiatiefwetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend dat strekt tot invoering van

wetsvoorstel in de geest van de tijd waarin een verharding van het strafklimaat voelbaar is en het vergeldingsdenken de boventoon lijkt te voeren. Groenhuijsen illustreert aan de hand van de volgende twee voorbeelden de mateloosheid die het voor de hand liggende gevolg kan zijn van het onderhavige wetsvoorstel:

‘Bij artikel 181 Sr zijn er legio voorbeelden denkbaar waarbij er weliswaar onmiskenbaar laakbaar is gehandeld, maar waarbij het helemaal niet opportuun is om ten minste een voorwaardelijke vrijheidsstraf voor noodzakelijk te houden. Situaties van voetbalgeweld of geweld in het openbaar vervoer door een first offender met een spreekwoordelijke ‘bloedneus’ als gevolg (...) komen hier al snel in de gedachten op. Bijna hetzelfde doet zich voor in sommige gevallen van kinderpornografie. Het vereist maar weinig voorstellingsvermogen om in te zien dat ook/zelfs dit delict kan worden gepleegd in omstandigheden die de strafwaardigheid zeer aanzienlijk in negatieve zin beïnvloeden. Denk aan daders die menen over ‘gewone’ *adult movies* te beschikken, maar waarop actrices te zien zijn die met een vals legitimatiebewijs hebben verdoezeld dat ze nog net niet aan de vereiste leeftijdsgrens voor dit soort activiteit voldeden. Moeten de afnemers van ook deze producten categorisch worden uitgesloten van een kale taakstraf? Dat past echt niet in ons systeem van strafeisen en strafoplegging.’<sup>20</sup>

Aldus rijst de vraag of het wetsvoorstel past in een rationeel strafklimaat waarin criminaliteit vanuit een humaan mensbeeld tegemoet wordt getreden en waarin niet (alleen) vergelding maar (vooral) ook het voorkomen van recidive voorop staat. Tegen de achtergrond van het voorgaande menen wij dat deze vraag ontkennend moet worden beantwoord. Tegelijkertijd moet onder ogen worden gezien dat het wetsvoorstel onder de huidige parlementaire verhoudingen vermoedelijk ongeschonden de eindstreep (van, ten minste, aanvaarding door de Tweede Kamer) zal bereiken. Toch mag dat geen reden voor berusting zijn en moet blijvend worden nagedacht over hoe de taakstraf als een proportionele sanctie kan worden toegepast en dienstbaar kan worden gemaakt aan voorkoming van recidive.

## Tot besluit

De voorwaardelijke veroordeling en de taakstraf vormen vanuit zowel het perspectief van vergelding van strafbaar gedrag als vanuit het perspectief van voorkoming van recidive nuttige bouwstenen van het sanctiepakket dat de strafrechter ter beschikking staat. Door berichtgeving in de media ontwikkelde

---

bijzondere minimumstraffen, tot uitbreiding van de toepassing van voorlopige hechtenis en tot verruiming van de toepassing van het strafrecht op minderjarigen; *Kamerstukken II* 2008/09, 31 938, nr. 2. Ook door dit wetsvoorstel wordt de rechterlijke straftoemetingvrijheid (aanzienlijk) ingeperkt. Een bespreking van dit – met permissie: volstrekt ondermaatse – wetsvoorstel valt buiten het bestek van deze bijdrage. Zie nader: Groenhuijsen, 2010: 105-118. Inmiddels heeft ook de regering een eigen – minder verstrekkend – conceptwetsvoorstel strekkende tot de invoering van bijzondere minimumstraffen ter consultatie rondgestuurd.

<sup>20</sup> Groenhuijsen 2009, p. 425.



politieke druk op, met name, de taakstraf heeft geleid tot een wetsvoorstel dat beoogt de strafrechter te beperken in de mogelijkheid om taakstraffen op te leggen. Niet alleen is voor dit wetsvoorstel nauwelijks enige steekhoudende empirische basis te vinden – en draagt het wetsvoorstel dus hoogstens bij aan de oplossing van een niet werkelijk bestaand probleem – maar ook wordt de waarde van de straftoemingsvrijheid van de rechter onderschat. Die onderschatting geldt ook de wijze waarop de strafrechter zal omspringen met de beperkingen van de mogelijkheid om taakstraffen op te leggen. Als volgens de rechter in een in het nieuwe artikel 22b Sr genoemd geval in concreto een taakstraf geïndiceerd zou zijn, zou hij in de toekomst bijvoorbeeld kunnen kiezen voor een geldboete, al dan niet in combinatie met een (voorwaardelijke) gevangenisstraf, al dan niet met bijzondere voorwaarde. Aan de verhoudingsgewijs gunstige eigenschappen van de taakstraf ten aanzien van naleving, ervaren punitiviteit en recidiverisico wordt dan voorbijgegaan.

### **Gebruikte literatuur**

F.W. Bleichrodt, *Onder voorwaarde* (diss. Nijmegen), Deventer: Gouda Quint 1996.

M.S. Groenhuijsen, 'Sluipende uitholling van strafrechtelijke uitgangspunten. De bijzondere plaats van de taakstraf?', *DD* 2009, 31/9(5), p. 419-427.

M.S. Groenhuijsen, 'Wijziging van het sanctiestelsel, wijziging van de leeftijdsgrenzen in het strafrecht en aanscherping van de bepalingen inzake voorlopige hechtenis', *DD* 2010, 9/40(2), p. 105-118.

M.J.G. Jacobs, A.M. van Kalmthout & M.Y.W. von Bergh, *Toepassing van bijzondere voorwaarden bij voorwaardelijke vrijheidsstraf en schorsing van de voorlopige hechtenis bij volwassenen*, Tilburg: IVA 2006.

J.W. de Keijser, P.J. van Koppen & H. Elffers, *Op de stoel van de rechter. Oordeelt het publiek net zo als de strafrechter?*, Den Haag: Raad voor de Rechtspraak 2006.

A. Klijn, F. van Tulder, R. Beaujean, T. van der Heijden & G. Rodenburg, *Moord, doodslag, taakstraf? Een Zembla-uitzending nader bekeken*, Research Memoranda nr. 1, jaargang 4, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2008.

S. Ruiter & J. Tolsma, 'Taakstraffen langs de lat: strafopvattingen van Nederlanders', *Rechtstreeks* 2010, nr. 3.

S. Ruiter, J. Tolsma, M. de Hoon, H. Elffers & P. van der Laan, *De burger als rechter: Een onderzoek naar geprefereerde sancties van misdrijven in Nederland*, Amsterdam: Boom/Lemma/WODC 2011.

B.S.J. Wartna, *In de oude fout. Over het meten van recidive en het vaststellen van het succes van strafrechtelijke interventies* (diss. Leiden), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009.

*Werken aan RecidiveReductie*, Den Haag: Ministerie van Justitie 2009.

# Mensen met ernstige psychische aandoeningen: beeldvorming, zelfbeeld en burgerschap

*Jaap van Weeghel en Inge Bongers\**

## Inleiding

Een psychiatrische ziekte is als een tweesnijdend zwaard: zij die eraan lijden moeten zich niet alleen tegen hun aandoening maar ook tegen het psychiatrisch stigma wapenen.<sup>1</sup> Een stigma is in de sociologie een merkteken dat personen onderscheidt van anderen (zoals in psychiatrische behandeling zijn) en dat hen aan onwenselijke eigenschappen koppelt (gevaarlijk, onbetrouwbaar, incompetent), waarna zij door anderen worden afgewezen of genegeerd.<sup>2</sup> Dat laatste is het gedragsaspect van stigmatisering, dat ook als ‘discriminatie’ kan worden aangeduid. Behalve bij psychiatrische aandoeningen kunnen stigma’s optreden bij lichamelijke afwijkingen en sociale kenmerken zoals etniciteit, godsdienst en nationaliteit. Stigma’s komen in gradaties voor: ‘getekende’ personen kunnen in meerdere of mindere mate negatieve eigenschappen worden toegedicht, en de afwijzende reacties van andere personen kunnen meer of minder heftig zijn.

Het is niet verwonderlijk dat velen, uit angst voor sociale afwijzing, hun psychiatrische achtergrond voor anderen verborgen willen houden.<sup>3</sup> Een kleine groep slaagt daar niet in en wekt, vanwege overlast of agressie, angst en afkeer bij andere burgers. Tussen volledige afwijzing, verborgen aanwezigheid en halve acceptatie: in die gevarendriehoek bouwen mensen met psychische beperkingen in onze samenleving hun bestaan en zelfbeeld op.

Kan het contact tussen mensen met ernstige psychische beperkingen en andere burgers worden verbeterd? In Nederland beweegt de discussie over dit onderwerp zich tussen de extremen van naïef optimisme en defaitisme.<sup>4</sup> Naïef optimisme trof Kwekkeboom aan in beleidsnota’s over vermaatschappelijking van de zorg: als burgers maar vaak genoeg mensen met functiebeperkingen tegenkomen, dan raken zij vanzelf gewend aan afwijkend gedrag en worden zij ruimhartig en zorgzaam tegenover de betrokkenen.<sup>5</sup> Kwekkeboom stelt echter dat de samenleving in het verleden al niet erg vriendelijk was tegenover

---

\* J. van Weeghel is bijzonder hoogleraar Rehabilitatie en maatschappelijke participatie van mensen met ernstige psychische aandoeningen aan Tilburg University. Daarnaast is hij verbonden aan de Parnassia Bavo Groep en directeur van het landelijk Kenniscentrum Phrenos. I.M.B. Bongers is bijzonder hoogleraar Evidence based management in de GGZ aan Tilburg University. Daarnaast is zij verbonden aan de GGZe en werkt zij als senior onderzoeker bij IVA Beleidsonderzoek en Advies (Tilburg University).

<sup>1</sup> Penn & Wykes, 2003.

<sup>2</sup> Link & Phelan, 1998.

<sup>3</sup> Wahl, 1999.

<sup>4</sup> Van Weeghel, 2005.

<sup>5</sup> Kwekkeboom, 2004.

afwijkende burgers, laat staan dat dit in deze tijd van individualisering wel het geval zou zijn. Gewone burgers zouden zich nu eenmaal niet op hun gemak voelen bij mensen met (psychische) beperkingen. En omdat de samenleving volgens Kwekkeboom niet maakbaar is, lijken verbeteracties verspilde moeite.

De vraag is nu of dit defaitisme terecht is. Daartoe wordt in dit hoofdstuk de internationale stand van kennis over stigmatisering, discriminatie en antistigma programma's beschreven. Hierbij ligt de nadruk op de acceptatie van mensen met ernstiger psychische aandoeningen zoals schizofrenie. Uit onderzoek blijkt dat burgers een grotere afstand tot deze groep ervaren dan tot mensen met lichtere, vaker voorkomende aandoeningen zoals depressie of angst.<sup>6</sup> Daarom geven we eerst een beknopte beschrijving van de groep mensen die in dit hoofdstuk centraal staat: mensen met ernstige, en meestal langdurige psychische aandoeningen.

### **Mensen met ernstige psychische aandoeningen**

De groep mensen met ernstige psychische aandoeningen telt in Nederland ongeveer 160.000 mensen en is heterogeen van samenstelling.<sup>7</sup> Het gaat zowel om (jong-)volwassenen als om ouderen met ernstige, en meestal langdurige, psychische problemen. De psychiatrische aandoeningen waaraan zij lijden zijn zeer divers: naast psychotische stoornissen (waaronder schizofrenie) gaat het om ernstige affectieve stoornissen (depressie, angst, bipolaire stoornissen), organische aandoeningen, ADHD, ernstige verslavingsproblematiek en om combinaties daarvan. Ook kunnen intensiteit, beloop en daarmee de praktische implicaties van de psychische aandoening aanzienlijk verschillen. Verder is er sprake van culturele diversiteit: de doelgroep telt steeds meer mensen van niet-westerse afkomst (14%), met hun specifieke, deels nog onbekende, problemen en zorgbehoeften.

Dit alles leidt ertoe dat personen uit deze groep aanzienlijk verschillen in de mate waarin zij van professionele zorg gebruik maken. Ruim tweederde is cliënt van de GGZ, en daarvan ontvangt ruim 60% ambulante zorg. Ruim 13% is opgenomen in een psychiatrische instelling of verblijft in een beschermende woonvorm. Bij 25% is sprake van een combinatie van ambulante zorg en verblijf in een instelling. Vooral het aantal plaatsen in Regionale Instellingen voor Beschermd Wonen (RIBW's) is groot: in 2009 woonden ruim 8.000 cliënten in beschermende woonvormen en bijna 10.000 mensen in het begeleid zelfstandig wonen.<sup>8</sup> Verder is ongeveer eenderde van de doelgroep niet in zorg bij de GGZ; een aantal mensen maakt vooral gebruik van eerstelijnszorg en andere vormen van maatschappelijke hulp- en dienstverlening, anderen doen vooral een beroep op informele zorg en er is ook een aanzienlijke groep die vrijwel van zorg verstoken blijft. Overigens kunnen zorgbehoeften en zorggebruik sterk fluctueren in de loop van het leven en de ziektecarrière.

---

<sup>6</sup> Onder meer: Angermeyer et al., 2003; Thornicroft, 2006.

<sup>7</sup> Van Weeghel, 2010.

<sup>8</sup> Caro-Nienhuis et al., 2010.

Ondanks de grote diversiteit hebben de meeste mensen met ernstige psychische aandoeningen met elkaar gemeen dat zij in hun dagelijks functioneren aanzienlijke beperkingen ondervinden. Doorgaans zijn de beperkingen in het dagelijks functioneren permanentier van aard dan de psychische symptomen in engere zin. Deze beperkingen zijn namelijk niet alleen gekoppeld aan de symptomen maar worden nl. mede in de hand gewerkt door ongunstige levensomstandigheden (zoals een laag inkomen, ontbreken van sociale steun en langdurig verblijf in een GGZ-instelling) en maatschappelijke barrières (zoals stigmatisering, ontoegankelijke instanties en ondoorzichtige regelingen) waarmee vele betrokkenen te kampen hebben.

Deze combinatie van ongunstige factoren leidt veelal tot een forse achterstand op vele levensgebieden. Zo hebben mensen met ernstige psychische aandoeningen structureel een veel lager inkomen dan andere burgers. Verder woont ruim de helft van deze groep alleen, en heeft tweederde tot driekwart geen vaste partner. Ruim 90% heeft geen betaalde baan en ongeveer de helft zelfs geen structurele dagbesteding. Ook hebben zij meestal een kleiner sociaal netwerk dan andere mensen en kunnen zij hierdoor minder rekenen op sociale steun. Tegen deze achtergrond is het niet verwonderlijk dat zij veelal een lagere kwaliteit van leven ervaren.

### **Factoren die sociaal isolement in de hand werken**

Stigmatisering en discriminatie zijn niet de enige redenen waarom mensen met ernstige psychische aandoeningen sociaal geïsoleerd kunnen raken. We noemen vijf andere verklaringen voor het gegeven dat mensen met ernstige psychische aandoeningen dikwijls in een sociaal isolement verkeren.<sup>9</sup>

Allereerst kunnen *symptomen* de verwachtingen en de wederkerigheid in het sociale verkeer verstoren. Te denken valt aan vijandigheid, achterdocht, hinderlijke stemmen in je hoofd en aan de zogeheten negatieve symptomen (zoals apathie). Velen lijden bovendien aan sociale angst, een vaak voorkomende comorbide aandoening bij psychotische stoornissen.<sup>10</sup> Als hinderlijke symptomen sterk overheersen, zorgt dit voor in het contact met anderen voor veel “*interactioneel ongemak*”.<sup>11</sup>

Een tweede verklaring zijn de *beperkingen in sociaal-cognitieve vaardigheden*. Zo wordt mensen met schizofrenie een beperkte *Theory of Mind* toegeschreven, oftewel een gebrekkig vermogen om de gedachten, ideeën of intenties van andere mensen te herkennen. Hierdoor hebben zij moeite om het gedrag van die ander adequaat te verklaren, te voorspellen of te beïnvloeden.<sup>12</sup>

De derde verklaring betreft *gemiste mogelijkheden*. Veel cliënten zijn wegens ziekte en opnamen al vanaf hun adolescentie niet in de gelegenheid geweest om hun sociale leven op te bouwen. Zij moesten hun opleiding afbreken of werden

---

<sup>9</sup> Onder meer: Sorenson, 1994.

<sup>10</sup> Pallanti et al., 2004.

<sup>11</sup> Goffman, 1963.

<sup>12</sup> Bellack, 2004; Sprong et al., 2007.

werkloos, en raakten afgesneden van normale contacten en relaties.<sup>13</sup> Zij moeten leren opnieuw hun verlangens op de verschillende levensgebieden te formuleren en op te pakken.

Ten vierde hebben veel cliënten te kampen met *financiële belemmeringen*. Vanwege hun veelal lage inkomen zijn zij maar beperkt in staat te reizen, lid te worden van verenigingen of uit te gaan.

Dan is er nog een cruciale factor, namelijk het *gemis aan moedgevende contacten* met cliënten die verder zijn in hun herstel.<sup>14</sup> Zulke rolmodellen kunnen veel betekenen bij pogingen om een sociaal leven op te bouwen.

Uiteraard spelen al deze achtergronden van sociaal isolement niet bij iedere persoon met een ernstige psychische aandoening een rol. Maar wat ze wel duidelijk maken is dat stigmabestrijding niet de enige strategie kan zijn om sociale uitsluiting op te heffen. Ook goede behandeling, effectieve rehabilitatie, praktische hulp, sociale steun en peer support dienen hieraan bij te dragen.

### **Hernieuwde aandacht voor het psychiatrisch stigma**

Het begrip stigma speelde een belangrijke rol in de scherpe kritiek op de gevestigde psychiatrie in de jaren zeventig van de vorige eeuw. Hulpverleners, wetenschappers en de opkomende cliëntenorganisaties stelden de zwakke rechtspositie van psychiatrische patiënten en de misstanden in de psychiatrische inrichtingen aan de kaak.<sup>15</sup> Ondersteuning vond men in de sociologische kritiek op de psychiatrie in die jaren.<sup>16</sup> Belangrijke exponenten hiervan waren Goffman, die het fenomeen stigma indringend had geanalyseerd,<sup>17</sup> en Scheff, die de *labeling theory* over psychiatrische stoornissen had geformuleerd.<sup>18</sup> Volgens deze theorie is geestesziek zijn een sociale rol, waarbij de reactie van de maatschappij de meest bepalende factor is. Een psychiatrische diagnose zou vooral iets zeggen over een systeem dat niet in staat is ruimte te geven aan afwijkend gedrag.

Rond de eeuwwisseling krijgt het psychiatrisch stigma hernieuwde aandacht in de internationale literatuur. Wellicht was het inzicht gegroeid dat de resultaten van moderne behandel- en rehabilitatieprogramma's grotendeels teniet worden gedaan door het gebrek aan maatschappelijke acceptatie van mensen met psychische beperkingen.<sup>19</sup> De huidige belangstelling voor stigmatisering verschilt in meerdere opzichten van de aandacht die dit onderwerp dertig jaar geleden kreeg.

Allereerst is de context veranderd: het zwaartepunt van de psychiatrische zorg is van de inrichting naar de samenleving verschoven. Als cliënten nu door anderen gediskwalificeerd worden, dan is dat wellicht een directere en

---

<sup>13</sup> Anthony et al. 2002.

<sup>14</sup> Boevink et al., 2007.

<sup>15</sup> Onder anderen: Trimbos, 1975.

<sup>16</sup> Zie Schnabel, 1992, 1995.

<sup>17</sup> Goffman, 1963.

<sup>18</sup> Scheff, 1966.

<sup>19</sup> Corrigan, 2003.

teleurstellender ervaring dan in de vroegere situatie.<sup>20</sup> Verder waren het dertig jaar geleden vooral buitenstaanders (sociologen en andere ‘kritische’ wetenschappers) die het begrip stigma tegen de gevestigde psychiatrie in de strijd wierpen.<sup>21</sup> Nu proberen ook vooraanstaande psychiaters dit onderwerp hoog op de agenda te krijgen. Zo behoorde in Engeland de British Council of Psychiatrists tot de initiatiefnemers voor de succesvolle, landelijke anti-stigma campagne *Time to Change*. Ook in andere landen worden campagnes uitgevoerd, vooral in relatie tot schizofrenie, samen met organisaties als de World Psychiatric Association (WPA), de World Health Organisation (WHO) en Mental Health Europe, die het tegengaan van stigmatisering tot hun speerpunten rekenen.

Voorts wordt tegenwoordig meer erkend dat problemen van en met psychiatrische patiënten niet eenzijdig aan de reacties uit de omgeving zijn toe te schrijven. Sommige symptomen of gedragingen zijn zo onbegrijpelijk of buiten de orde dat ze de interactie met personen in hun omgeving danig ontregelen.<sup>22</sup> Aan dit inzicht hebben onder meer studies naar de belasting van familieleden van psychiatrische patiënten bijgedragen.<sup>23</sup> Tot slot wordt de huidige anti-stigma praktijk gevoed door nieuwe inzichten. Zo is nu de gemodificeerde labelingtheorie van Link en anderen dominant.<sup>24</sup> Hierin worden labeling en stigmatisering wel als oorzakelijke factor voor terugval en bestendinging van psychiatrische aandoeningen beschouwd, maar, anders dan in de oorspronkelijke labelingtheorie van Scheff, niet als de oorzaak voor het primaire optreden van die aandoeningen. Verder verklaart de gemodificeerde labeling theorie beter waarom en hoe stigmatisering negatief uitpakt voor de betrokkenen. De schadelijke effecten van het stigma kunnen optreden omdat mensen de negatieve maatschappelijke beelden over psychiatrische patiënten al vroeg in hun leven hebben geïnternaliseerd. Dat geldt dus ook voor de persoon die later psychiatrische patiënt zal worden. Wat voor hem aanvankelijk neutrale kennis over de attitudes van anderen was, slaat dan op de eigen persoon en verliest daarmee zijn onschadelijkheid. Zijn kennis over discriminatie van psychiatrische patiënten mondt uit in de verwachting dat hijzelf zal worden afgewezen. Hierdoor komen interacties met andere mensen onder druk te staan. Verder kunnen strategieën die hij aanwendt om de angst voor afwijzing te minimaliseren, zoals zich terugtrekken uit het sociale verkeer, zijn functioneren nog verder inperken. Volgens Link c.s. hebben mensen niet alleen last van het psychiatrisch stigma als zij daadwerkelijk onheus bejegend worden, maar ook als directe negatieve reacties van anderen achterwege blijven. Het stigma door anderen en het zelfstigma zijn twee kanten van dezelfde medaille.

---

<sup>20</sup> Barham & Hayward, 1990.

<sup>21</sup> Schnabel, 1992.

<sup>22</sup> Schnabel, 1992; Kofman, 2003.

<sup>23</sup> Zie Van Wijngaarden, 2003.

<sup>24</sup> Link et al., 1989.

## Onderzoek naar stigmatisering en discriminatie

Talrijke onderzoeken laten zien dat mensen met ernstige psychische aandoeningen inderdaad het liefst op afstand worden gehouden. Vooral mensen die weinig over psychiatrie weten en nauwelijks contact hebben met psychiatrische patiënten, lager opgeleiden en leden van etnische minderheden zijn eerder geneigd hen af te wijzen.<sup>25</sup> Internationaal onderzoek naar dominante opvattingen over mensen met ernstige psychische aandoeningen levert de volgende stereotypen op: ze zijn gevaarlijk, onvoorspelbaar en niet in staat om acceptabele sociale rollen te vervullen. Bovendien worden zij zelf verantwoordelijk geacht voor hun toestand, die chronisch is en een slechte prognose heeft.<sup>26</sup>

In Nederlands onderzoek is het beeld iets milder, al zijn de resultaten niet eenduidig. Psychiatrische patiënten worden eerder onvoorspelbaar dan gevaarlijk geacht,<sup>27</sup> maar toch wel potentieel agressief.<sup>28</sup> In het onderzoek van Van 't Veer en anderen uit 2006 zijn agressie en onbetrouwbaarheid de centrale noties over mensen met psychische aandoeningen. Wanneer het gaat om acceptatie van deze groep stellen Nederlanders zich afwijzender op naarmate het contact meer de eigen privésfeer zou raken.<sup>29</sup> Zo vonden Van 't Veer en anderen dat de helft van hun respondenten beslist geen psychiatrisch patiënt in hun vriendenkring zou willen, terwijl de andere helft daarover twijfelt.

Deze en andere studies concentreren zich echter op cognities en emoties bij hypothetische situaties. (“Wat zou u doen als ..”) en niet op concreet gedrag tegenover psychiatrische patiënten. Op enkele uitzonderingen in het buitenland na<sup>30</sup> is niet onderzocht of psychiatrische patiënten daadwerkelijk met discriminatie te maken krijgen. Discriminatie is aan de orde bij onterechte ongelijke behandeling van (groepen) mensen, bijvoorbeeld op grond van ras, geslacht, seksuele geaardheid of het hebben van een psychische aandoening. Uit een onderzoek in 28 landen, waaronder Nederland, bleek dat mensen met schizofrenie op vele gebieden discriminatie ervaren, maar vooral bij het maken en behouden van vrienden, in het familieleven, het vinden en behouden van werk en intieme relaties.<sup>31</sup> Verder is er sprake van geanticipeerde discriminatie: uit angst te worden afgewezen, laat men het zoeken naar werk of vriendschap maar achterwege.<sup>32</sup> Conform de eerder besproken gemodificeerde labelings-theorie is die zelfbeperking lang niet altijd gebaseerd op eigen ervaringen met sociale afwijzing. Toch heeft de angst die eraan ten grondslag ligt een reële basis: uit andere studies blijkt dat vele Nederlanders liever geen psychiatrische patiënt

---

<sup>25</sup> Angermeyer et al., 2003; Van Weeghel, 2005; Thornicroft, 2006.

<sup>26</sup> Thornicroft, 2006.

<sup>27</sup> Kwekkeboom, 2000.

<sup>28</sup> Boon et al., 2005; Van 't Veer, 2006.

<sup>29</sup> Kwekkeboom, 2000; Boon et al., 2005; Heesbeen et al., 2006.

<sup>30</sup> Onder anderen: Wahl, 1999.

<sup>31</sup> Thornicroft et al., 2009.

<sup>32</sup> Plooy & Van Weeghel, 2009.



als buurman of collega hebben, en nog meer Nederlanders zouden hen niet als vriend, partner of schoonzoon in hun leven toelaten.<sup>33</sup>

### **Gevolgen van sociale afwijzing**

De impact van sociale afwijzing is groot voor de betrokkenen. Dat geldt overigens voor alle mensen, met of zonder een ernstige psychische aandoening. In zijn boek *The cultural animal* uit 2005 stelt de sociaalpsycholoog Baumeister dat de behoefte aan warm menselijk contact de diepste menselijke drijfveer is (en dus niet seksualiteit of agressie, zoals Freud beweerde). Bijgevolg is sociale afwijzing (door familieleden, vrienden, maar ook door vreemden) de meest consistente oorzaak van angst, zoals ook Baumeister aantoont in eigen onderzoek. In een interview in *Vrij Nederland* (9 mei 2009) licht Baumeister dit als volgt toe: “*De keerzijde van de noodzaak erbij te horen, is een diepgewortelde angst voor sociale afwijzing. Als het echt werkelijk zo ver komt, leidt dat tot een waaier van negatieve gevolgen. (...) erbij horen is zo belangrijk dat het een schok voor het hele systeem is als je wordt afgewezen. (...) Afwijzing heeft iets van een reactie die mensen vertonen als ze met een baksteen op hun hoofd zijn geslagen. Het emotionele systeem en de zelfcontrole ligt plat*”.

Afwijzing als gevolg van stigmatisering kan dus grote negatieve gevolgen hebben. Het psychiatrisch stigma wordt ook wel de ‘tweede aandoening’ of, vanwege onderschatting van de ernst en gevolgen ervan, de ‘stille ziekte’ genoemd. Mensen met ernstige psychische aandoeningen ervaren stigmatisering als de belangrijkste barrière voor maatschappelijke participatie<sup>34</sup> en als een dagelijkse bron van zorg.<sup>35</sup> Uit vele studies blijkt dan ook dat stigmatisering kan leiden tot werkloosheid en inkomensverlies, een beperkt sociaal netwerk, een geringe kwaliteit van leven, depressieve symptomen, demoralisatie, vermijden van professionele hulp en een lage zelfachting. Ook kan stigmatisering terugval en (her)opnames uitlokken.<sup>36</sup>

### **Tegengaan van stigmatisering en discriminatie**

In Nederland hebben tot dusver geen grootscheepse acties plaatsgevonden om stigmatisering en discriminatie van mensen met psychische aandoeningen te bestrijden. In een aantal andere landen is men overgegaan tot grote, meerjarige en door de regering gesteunde campagnes om stigmatisering van mensen met psychische aandoeningen te bestrijden. Zo loopt in het Verenigd Koninkrijk sinds januari 2009 de landelijke campagne *Time to Change*. Ook in andere landen worden campagnes uitgevoerd, vooral in relatie tot schizofrenie, samen met organisaties als de World Psychiatric Association (WPA), de World Health

---

<sup>33</sup> Boumans & Van Weeghel, 2010.

<sup>34</sup> Sartorius, 2002.

<sup>35</sup> Dinos et al., 2004.

<sup>36</sup> Zie Link et al., 2004; Boumans & Van Weeghel, 2010.

Organisation (WHO) en Mental Health Europe, die het tegengaan van stigmatisering tot hun speerpunten rekenen. Zo kent Nieuw-Zeeland de overheids campagne *Like minds, like mine*. Ook in de Verenigde Staten loopt een landelijke antistigma campagne. In vergelijking hiermee blijft het in Nederland relatief stil.

In de afgelopen jaren is vooral in de Verenigde Staten en Groot-Brittannië veel onderzoek verricht naar de inhoud en de effectiviteit van verschillende antistigma programma's. De meeste programma's richten zich op het publiek, op het beïnvloeden van negatieve denkbeelden en emoties en discriminerend gedrag tegenover mensen met psychische aandoeningen. Dit in tegenstelling tot de individuele strategieën, die zich richten op mensen met psychische aandoeningen zelf, op het tegengaan van zelfstigmatisering en bevorderen van persoonlijke *empowerment*.<sup>37</sup> Tegenwoordig worden drie soorten publieksgerichte antistigma strategieën onderscheiden: protest, voorlichting en contact.<sup>38</sup>

*Proteststrategieën* leggen de nadruk op de onrechtvaardigheid van stigmatisering en doen een moreel beroep op burgers om mensen met psychische aandoeningen niet langer negatief te behandelen. De effectiviteit van dergelijke strategieën is twijfelachtig. Ze zijn wel geschikt om negatieve uitingen te bestrijden, zoals stigmatiserende boodschappen in de media. Zo heeft het Amerikaanse *Stigma Watch* doorgaans succes in het aanspreken van de media op vooroordeel-bevestigende berichtgeving. Maar protestinterventies brengen geen positieve verandering in visie of attitude teweeg.<sup>39</sup> Mogelijk is hier zelfs sprake van een *rebound effect*: als mensen wordt opgedragen negatieve stereotypen te onderdrukken, worden zij er juist gevoeliger voor. Ook kan het zijn dat een moreel beroep juist tegenreacties oproept, uit weerzin tegen de opgeheven vinger.

In *voorlichtingsstrategieën* worden emotioneel beladen mythes over psychische aandoeningen vervangen door feiten die deze mythes ontkrachten. Zo wordt het publiek geïnformeerd over hoeveel psychiatrische problematiek in de bevolking voorkomt, hoe hoog de kans is op herstel van dergelijke problematiek en hoe weinig geweld en agressie door mensen met psychische aandoeningen voorkomt. Dergelijke voorlichtingsprogramma's leiden vaak wel tot meer kennis, maar lang niet altijd tot een positievere attitude. Stereotypen over (mensen met) psychische aandoeningen zijn vaak zo diep geworteld dat deze niet via algemene voorlichting te bestrijden zijn.

*Contactstrategieën* richten zich op de bevordering van directe interacties tussen mensen met een psychische aandoening en andere burgers. Ze zijn gebaseerd op de door onderzoek bevestigde hypothese dat mensen die in hun dagelijks leven bekend zijn met medeburgers met een psychische aandoening gunstiger oordelen over deze hele groep. Contactstrategieën brengen grotere en blijvender positieve veranderingen in vooroordelen en discriminatie teweeg dan voorlichtingsstrategieën, en leiden ook tot een grotere bereidheid om daadwerkelijk hulp te bieden.

---

<sup>37</sup> De Goei et al., 2006.

<sup>38</sup> Corrigan & Penn, 1999.

<sup>39</sup> Corrigan et al., 2008.

Hiervoor zijn verschillende verklaringen mogelijk. Het positieve effect kan simpelweg voortkomen uit het aan elkaar wennen, vooral als het contact plezierig en niet-bedreigend is. Een andere verklaring biedt de theorie van de cognitieve dissonantie: als mensen informatie opdoen die niet strookt met hun huidige opvatting, dan moeten zij die opvatting wijzigen om de nieuwe informatie te kunnen verwerken. Volgens de *recategorisatietheorie* kunnen goede contacten met personen buiten de eigen groep ertoe leiden dat deze personen bij de eigen groep worden heringedeeld (van 'zij' naar 'wij'). Contactstrategieën kunnen ook ingrijpen in de processen die worden beschreven in Weiners attributietheorie. Mogelijk wordt door frequente contacten met mensen met psychische aandoeningen de mythe ontkracht dat zij hun psychische conditie altijd onder controle kunnen houden. Met als gevolg dat zij niet langer verantwoordelijk worden geacht voor hun toestand, dat boosheid verandert in sympathie en dat de neiging tot afwijzing verandert in bereidheid om te helpen.

### **Bouwstenen van effectieve stigmabestrijding**

Het bevorderen van interactie (contactstrategie) tussen mensen met en zonder psychische aandoening, althans wanneer deze interactie in een positieve context plaatsvindt, blijkt dus de meest effectieve antistigma strategie. Verandering van stigmatiserende opvattingen begint vaak met de ontdekking dat mensen met psychische problemen goede burens kunnen zijn. Het is dan ook vruchtbaar om veel te investeren in contactmomenten met burens. Daarnaast is het effectief om projecten te organiseren waarin burgers met psychische aandoeningen samenwerken met andere burgers. Door samenwerking, bij voorkeur op gelijkwaardige basis, leert men onderlinge overeenkomsten kennen en elkaars kwaliteiten waarderen. Verder kunnen psychiatrische cliënten worden aangemoedigd deel te nemen aan reguliere voorzieningen en bijvoorbeeld vrijwilligerswerk te verrichten. De verankering van mensen met psychische aandoeningen in de buurt kan worden vormgegeven in samenwerking met het lokale opbouwwerk.

Negatieve stereotyperingen in de media behoren tot de meest kwetsende ervaringen van mensen met psychische aandoeningen en houden stigmatiserende opvattingen in stand. In een brede antistigma aanpak kunnen nieuwsmedia ertoe bewogen worden positiever nieuws over psychische aandoeningen te brengen en de kwaliteit van de informatie daarover te verhogen. Delen van het publiek kunnen worden bereikt door bijvoorbeeld positieve beelden over de doelgroep als verhaallijn in een soapserie op te nemen. Verder is het zaak dat experts snel en adequaat in de media reageren als psychiatrische cliënten negatief in het nieuws zijn.

Het is van belang om in antistigma programma's aandacht te besteden aan de meest relevante denkbeelden en emoties van burgers, en om daarbij moeilijke onderwerpen niet uit de weg te gaan. Hiertoe behoort het geven van juiste informatie over het voorkomen van geweld bij mensen met psychische aandoeningen. Vermeld moet worden dat geweld wel iets vaker voorkomt bij mensen met psychische aandoeningen dan in de totale bevolking, maar dat dit

risico zeer bescheiden is in vergelijking met andere risicofactoren, zoals leeftijd, geslacht, geweldsverleden, sociaal-economische status en opleiding. De boodschap moet niet zijn dat het risico op geweld afwezig is, maar dat de angst voor de ‘gevaarlijke gek’ overdreven is. Bovendien hebben meerdere buitenlandse studies aangetoond dat het percentage psychiatrische patiënten dat slachtoffer wordt van geweld beduidend hoger ligt dan het percentage dat gewelddaden begaat.<sup>40</sup> Bovendien blijkt dat zij veel vaker dan andere burgers slachtoffer zijn van geweld of een ander misdrijf.<sup>41</sup> Om meer duidelijkheid te krijgen over de aard en omvang van dit probleem in Nederland zijn gegevens geanalyseerd die een eerste indruk geven van het voorkomen van geweld tegen psychiatrische patiënten.<sup>42</sup> Vergeleken met landelijke victimisatiecijfers van het CBS zijn psychiatrische patiënten vaker slachtoffer van geweld dan de algemene bevolking. Landelijk geeft ongeveer 5% van de bevolking aan het afgelopen jaar slachtoffer te zijn geworden van geweld (mishandeling, seksuele delicten en bedreiging), in de datasets die in deze studie zijn opgenomen is dit gemiddeld 10%. Voorlopige conclusie is dat psychiatrische patiënten – vooral degenen met een ernstiger ziektebeeld, een sociaal zwakkere positie en met veel zorgbehoeften – vaker slachtoffer lijken te zijn van geweld dan personen uit de algemene bevolking. Deze voorlopige bevindingen markeren het startpunt van een NWO-onderzoeksprogramma dat moet leiden tot een diepgaander inzicht in de victimisatie van psychiatrische patiënten in Nederland.

Verder moet in antistigma programma’s aandacht worden besteed aan wat Goffman in 1963 heeft aangeduid als “*interactioneel ongemak*”. Sommige gedragingen van mensen met psychische aandoeningen kunnen voor anderen zo onbegrijpelijk zijn dat zij erdoor in verlegenheid worden gebracht of er onzeker van worden. Antistigma programma’s moeten het publiek hierin tegemoetkomen en manieren aanreiken om met deze ongemakkelijke communicatie om te gaan. Tevens dient aandacht te worden besteed aan de prognose van psychische aandoeningen. Onderzoek wijst uit dat mensen met schizofrenie meer gestigmatiseerd worden door burgers die denken dat deze aandoening een slechte prognose heeft. In werkelijkheid varieert het beloop van schizofrenie van ernstige en blijvende invaliditeit tot volledig herstel. Het is zaak dat antistigma programma’s een genuanceerd beeld overbrengen van zowel de oorzaken als de herstel mogelijkheden van psychische aandoeningen.<sup>43</sup>

Tot slot is het van belang duidelijk te maken dat mensen niet met hun ziekte samenvallen, maar complete personen zijn. Er moet geen absolute grens worden getrokken tussen psychisch zieke en gezonde personen. Voorlichting dient aandacht te besteden aan het dagelijks leven van mensen met psychische aandoeningen: hoe zij wonen en hun dag besteden. Zonder de symptomen en klachten uit het oog te verliezen, dient juist ook te worden benadrukt wat psychiatrische cliënten met andere burgers verbindt.

---

<sup>40</sup> Zie Choe et al., 2008.

<sup>41</sup> Onder anderen: Teplin et al., 2005.

<sup>42</sup> Van Weeghel et al., 2009.

<sup>43</sup> Thornicroft, 2006.

## Bestrijding van zelfstigmatisering

Het tegengaan van zelfstigmatisering is iets dat mensen met psychische aandoeningen steeds meer in eigen hand nemen. In de jaren negentig van de vorige eeuw is in Nederland een *herstelbeweging* ontstaan: een emancipatiebeweging van psychiatrische cliënten die niet alleen opkomt voor gelijke rechten en volwaardig burgerschap, maar vooral ook voor herstel van gevoel van eigenwaarde en *empowerment*.<sup>44</sup> Herstel verwijst naar het persoonlijke proces waarin mensen met psychische aandoeningen hun leven weer oppikken, hun eigen kracht ontdekken, weer nieuwe doelen durven stellen en zich ontworstelen aan de identiteit van psychiatrisch patiënt. Herstel is in deze betekenis niet hetzelfde als ‘volledig genezen’, maar verwijst naar het terugvinden van persoonlijke integriteit, hoop en zelfvertrouwen.

Vanuit dit concept hebben cliënten van de GGZ zelf allerlei cursussen en programma's ontwikkeld, die gericht zijn op het ondersteunen van de herstelprocessen van andere cliënten. De veronderstelling is dat zelfstigmatisering het best bestreden kan worden door juist op de eigen kracht van cliënten te bouwen. Ondersteuning door medecliënten en ervaringsdeskundigen kan daarbij overtuigender zijn dan motiverende gesprekken met hulpverleners.

Toch kunnen ook hulpverleners een bijdrage leveren aan de bestrijding van zelfstigmatisering. Zo wordt stigmabestrijding steeds meer gezien als een noodzakelijk onderdeel of complement van rehabilitatieprogramma's voor psychiatrische patiënten. Er bestaat een tamelijk eenduidige relatie tussen het tegengaan van zelfstigma en geanticipeerde discriminatie enerzijds en individuele rehabilitatie anderzijds. Individuele rehabilitatie is er immers mede op gericht dat cliënten een positiever zelfbeeld krijgen en zich niet langer door afwijzingsangst laten leiden. Rehabilitatie is niet de enige manier om zelfstigmatisering en geanticipeerde discriminatie tegen te gaan. Ook behandelinterventies kunnen hier veel aan bijdragen. Zo kunnen zelfdepreciatie en afwijzingsangst in cognitieve gedragstherapie als irrationele gedachten worden uitgedaagd.<sup>45</sup>

Daarnaast dienen hulpverleners zich te onthouden van uitingen en handelingen die zelfstigmatisering in de hand werken. Dit vereist van iedere hulpverlener dat hij zich rekenschap geeft van zijn eigen vooroordelen tegenover psychische ziekte en psychiatrische cliënten. Trainingen door ervaringsdeskundigen, zoals de cursus *Cliënten trainen hulpverleners*, kunnen hierbij helpen. Daarnaast vereist het een nieuwe attitude, waarin iedere cliënt als volwaardig individu wordt benaderd, niet als de drager van een diagnose. Ieder individu, ongeacht zijn ziektebeeld, heeft zijn eigen levensgeschiedenis, zijn eigen kenmerken en zijn eigen capaciteiten. Bestrijding van stereotypen vereist erkenning van die individualiteit. Dit dient dan ook tot uiting te komen in de daadwerkelijke behandeling en begeleiding. In de psychiatrische hulpverlening dient respect voor de eigen ideeën, wensen en mogelijkheden van de individuele cliënt voorop te staan. Alleen dan kan hulpverlening bijdragen aan herstel. Ten slotte is het van belang dat hulpverleners aandacht besteden aan de negatieve

---

<sup>44</sup> Boevink et al., 2007.

<sup>45</sup> Yanos et al., 2010.

zelfwaardering van cliënten en tegengas geven tegen de negatieve overtuigingen die cliënten koesteren. Zij dienen hierover met cliënten in gesprek te gaan en de negatieve stereotypen over (mensen met) psychische aandoeningen consequent te ontkrachten.

### Slotopmerkingen

Met name in de Verenigde Staten en Engeland zijn programma's ontwikkeld die het psychiatrisch stigma weliswaar niet kunnen uitbannen maar wel met enig succes kunnen bestrijden. Analooq aan de onderverdeling in de GGZ-preventie kunnen we activiteiten ter bestrijding van het publieke stigma als volgt indelen:<sup>46</sup> universele stigmabestrijding (gericht op de hele bevolking), selectieve stigmabestrijding (gericht op individuen en groepen met een hoog risico op een stigmatiserende houding), geïndiceerde stigmabestrijding (gericht op individuen die nog niet stigmatiseren, maar die daar wel sterk toe neigen) en zorggerichte stigmabestrijding (gericht op mensen die bijvoorbeeld in hun werk, studie of woonomgeving veel te maken hebben met de doelgroep, en bij wie voorkomen moet worden dat zij cliënten onheus gaan bejegenen).

Deze vergelijking met preventie gaat deels mank, maar helpt wellicht toch om goed na te kunnen denken over zinvolle vormen van stigmabestrijding en hoe die zich tot individuele rehabilitatie verhouden. Zo kennen we uit Engeland programma's waarbij eerst via onderzoek onder cliënten is nagegaan door wie zij zich het meest gestigmatiseerd voelen. Dit leverde ondermeer een programma voor politieagenten op. Zo'n antistigma programma kunnen we als 'selectief' maar ook als 'vraaggericht' typeren.<sup>47</sup>

Een ander inzicht uit de preventiewereld is dat er meestal een combinatie van verschillende interventies binnen een duurzame integrale aanpak nodig is om een gezondheidsprobleem goed aan te pakken. Dit gebeurt in de zogeheten community benadering in de preventie. Het kost weinig moeite om hierin parallellen met stigmabestrijding te ontdekken: ook een antistigma aanpak zal pas het gewenste effect sorteren als deze veelzijdig is, lang wordt volgehouden en goed is ingebed in andere activiteiten die gericht zijn op de maatschappelijke participatie van de doelgroep.<sup>48</sup>

Hoewel dit nader onderzoek verdient, valt al iets te zeggen over mogelijke werkzame ingrediënten van antistigma programma's. Allereerst gaat het erom dat men in een positieve context ontmoetingen arrangeert tussen mensen met ernstige psychische aandoeningen en andere burgers. Belangrijk is verder dat mensen met ernstige psychische aandoeningen volop meewerken aan de opzet en uitvoering van deze programma's. Daarbij moeten de boodschappen in antistigma programma's worden toegesneden op specifieke groepen burgers. Voorts dient men publieksmedia adequaat te gebruiken om de beelden over mensen met psychische beperkingen bij te stellen. Een aantal thema's mag niet ontbreken in

---

<sup>46</sup> Van Weeghel, 2010.

<sup>47</sup> Pinfold et al., 2003.

<sup>48</sup> Van Weeghel, 2005.

antistigma programma's: de vermeende gevaarlijkheid van mensen met psychische beperkingen, de problemen in de communicatie tussen deze mensen en andere burgers, en de oorzaken, het beloop en de herstelmogelijkheden van psychiatrische aandoeningen. Tot slot moeten mensen met psychische beperkingen zich in deze programma's niet louter als patiënt maar als complete individuen kunnen presenteren.

Een dergelijke antistigma aanpak lijkt minder radicaal dan die van dertig jaar geleden, toen velen vonden dat drastische psychiatrie- en maatschappijhervormingen nodig waren om stigmatisering uit de wereld te helpen. Tegenwoordig volgt stigmabestrijding meer de weg van de geleidelijkheid: men probeert stap voor stap, begeleid door onderzoek, een effectieve sociale technologie te ontwerpen en toe te passen. Aldus moet stigmabestrijding tot een geheel van *evidence-based* interventies uitgroeien.<sup>49</sup> Overigens zullen antistigma programma's maar gedeeltelijk, en op langere termijn, het gewenste effect sorteren. Daarom blijven wetten en maatregelen nodig die discriminatie regelrecht verbieden.<sup>50</sup> Uitgangspunt hierbij is dat sommige mensen in sommige opzichten anders zijn en beperkingen hebben, maar dat dit geen redenen zijn om hen gelijke rechten te onthouden. Dit uitgangspunt zien we onder andere terug in de Americans with Disabilities Act (ADA).

Vergeleken met de aandacht in enige andere landen voor het psychiatrisch stigma blijft het in Nederland opmerkelijk stil rond dit thema, met name bij beleidsmakers. Pleiten voor stigmabestrijding lijkt hier zelfs tegendraads nu veiligheid op straat en correctie van grensoverschrijdend gedrag zoveel aandacht krijgen. Mensen met psychische beperkingen worden dan al gauw vereenzelvigd met een betrekkelijk kleine groep lotgenoten die in de grote steden overlast en onveiligheid veroorzaakt. Overigens wordt terecht gepleit voor een brede inzet om deze problemen aan te pakken. Overlastbestrijding en stigmabestrijding vormen echter geen tegenstelling maar zijn complementair. Als ook voor andere burgers zichtbaar en merkbaar is dat 'zorgmijdende' personen actief worden gevolgd en geholpen, worden al veel angsten en ergernissen weggenomen. Niettemin zullen er altijd mensen blijven die gedeeltelijk anders zijn. Dit vraagt om een benadering die burgers vertrouwdert met de vreemde momenten in het gewone leven van mensen met psychische beperkingen.

## **Gebruikte literatuur**

W.A. Anthony, M.R. Cohen, M.D. Farkas & C. Gagne, *Psychiatric rehabilitation*, Boston: MA: Center for Psychiatric rehabilitation 2002.

M.C. Angermeyer, M. Beck, & H. Matschinger, 'Determinants of the public's preference for social distance from people with schizophrenia', *Canadian Journal of Psychiatry* 2003, 48 (10), p. 663-668.

---

<sup>49</sup> Corrigan et al., 2008.

<sup>50</sup> Thornicroft, 2006; Corrigan et al., 2008.

P. Barham & R. Hayward, *From the mental patient to the person*, London/New York: Tavistock/Routledge 1991.

R.F. Baumeister, *The cultural animal. Human nature, meaning, and social life*, Oxford and New York: Oxford University Press 2005.

A. Bellack, 'Skills training for people with severe mental illness', *Psychiatric Rehabilitation Journal* 2004, 27, p. 375-391.

W. Boevink, A. Plooy, S. van Rooijen (Eds.), *Herstel, Empowerment en Ervaringsdeskundigheid van mensen met psychische aandoeningen*, Amsterdam: SWP 2007.

J.V. Boon, M.A. Nugter & A.J. Dijker, 'Stigma in the community: cognitive and emotional determinants of the stigmatisation of psychiatric patients', *MGV* 2004, 12, 59, p. 1006-1017.

J. Boumans & J. van Weeghel, *A literature review on stigma research in the Netherlands. National report for ASPEN WP4*, Utrecht: Kenniscentrum Phrenos 2010.

A.D. Caro-Nienhuis, C. de Heer-Wunderink, S. Sytema & D. Wiersma, *Ontwikkelingen in de RIBW. Tweede prevalentie-meting in het kader van het UTOPIA onderzoek*, Groningen: RGOc/RIBW Alliantie 2010.

J.Y. Choe, L.A. Teplin & K.M. Abram, 'Perpetration of violence, violent victimization, and severe mental illness: Balancing public health concerns', *Psychiatric Services S2- Hospital & Community Psychiatry* 2008, 59, p. 153-164.

P.W. Corrigan & D.L. Penn, 'Stigma-busting and stereotype: Lessons from social psychology on discrediting psychiatric stigma', *American Psychologist* 1999, 54, p. 765-776.

P.W. Corrigan, L.P. River, R.K. Lundin, D.L. Penn, K. Uphoff-Wasowski, J. Champion, J. Mathisen, C. Gagnon, M. Bergman, H. Goldstein, & M.A. Kubiak, 'Three strategies for changing attributions about severe mental illness', *Schizophrenia Bulletin* 2001, 27 (2), p. 187-195.

P. Corrigan, 'Towards an integrated structural model of psychiatric rehabilitation', *Psychiatric Rehabilitation Journal* 2003, 26, p. 346-358.

P.W. Corrigan, K.T. Mueser, G.R. Bond, R.A. Drake & P. Solomon, *Principles and practice of psychiatric rehabilitation: An empirical approach*, New York, NY: The Guilford Press 2008.

S. Dinos, S. Stevens, M. Serfaty et al., 'Stigma: the feelings and experiences of 46 people with mental illness', *British Journal of Psychiatry* 2004, 184, p. 176-181.



L. de Goei, A. Plooy & J. van Weeghel, *Ben ik goed in beeld? Handreiking voor de bestrijding van stigma en discriminatie wegens een psychische handicap*, Utrecht: Trimbos-instituut 2006.

E. Goffman, *Stigma: Notes on the management of a spoiled identity*, Harmondsworth: Penguin 1963.

P. Hayward & J.A. Bright, 'Stigma and mental illness: A review and critique', *Journal of Mental Health* 1997, 6 (4), p. 345-354.

W. Heesbeen, J. van Weeghel & H. Kroon, 'Afwijzing en acceptatie in de woonomgeving. Onderzoek naar attitudes ten aanzien van wijkbewoners met psychische beperkingen', *Passage* 2006, 13 (3), p. 4-13.

I. Kofman, *Omgangsongemak door normblindheid: Afstemmings- en ontregelingsproblemen in de omgang met mensen met psychiatrische problemen*, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam 2003.

M.H. Kwekkeboom, 'Sociaal Draagvlak voor de vermaatschappelijking in de geestelijke gezondheidszorg. Ontwikkelingen tussen 1987 en 1997', *Tijdschrift voor Gezondheidswetenschappen* 2000, 78 (3), p. 165-171.

M.H. Kwekkeboom, 'De waarde van vermaatschappelijking', *Maandblad Geestelijke volksgezondheid* 2004, 59, p. 500-509.

B.G. Link, F.T. Cullen, E. Struening et al., 'A modified labeling theory approach to mental disorders: An empirical assessment', *American Sociological Review* 1989, 54, p. 400-423.

B.G. Link & J.C. Phelan, 'The labeling theory of mental disorder (II): The consequences of labeling', A.V. Horwitz and T. Scheid-Cook (Eds.), *The sociology of mental health*, p. 361-376, Cambridge: Cambridge University Press 1998.

B.G. Link, L.H. Yang, J.C. Phelan & P.Y. Collins, 'Measuring mental illness stigma', *Schizophrenia Bulletin* 2004, 30, p. 511-541.

S. Pallanti, L. Quercioli & E. Hollander, 'Social anxiety in outpatients with schizophrenia: a relevant cause of disability', *American Journal of Psychiatry* 2004, 161, p. 53-58.

D.L. Penn & T. Wykes, 'Stigma, discrimination and mental illness. Editorial', *Journal of Mental Health* 2003, 12 (3), p. 203-208.

V. Pinfold, P. Huxley, G. Thornicroft, P. Farmer, H. Toulmin & T. Graham, 'Reducing psychiatric stigma and discrimination: Evaluating an educational intervention with the police force in England', *Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology* 2003, 38, p. 337-344.

A. Plooy & J. van Weeghel, 'Discriminatie van mensen met de diagnose schizofrenie. Nederlandse bevindingen in een internationale studie', *Maandblad Geestelijke volksgezondheid* 2009, 64, 3, p. 133-147.

N. Sartorius, 'Iatrogenic stigma of mental illness: Begins with behaviour and attitudes of medical professionals, especially psychiatrists. Editorial', *British Medical Journal* 2002, 324, p. 1470-1471.

Th.J. Scheff, *Being mentally ill: A sociological theory*, Chicago: Aldine 1966.

P. Schnabel, *Het recht om niet gestoord te worden: Naar een nieuwe sociologie van de psychiatrie*, Utrecht: NcGv 1992.

P. Schnabel, *De weerbarstige geestesziekte: Naar een nieuwe sociologie van de geestelijke gezondheidszorg*, Nijmegen: SUN 1995.

T. Sorenson, 'The intricacy of the ordinary', *British Journal of Psychiatry* 1994, 164, p. 108-114.

M. Sprong, P. Schothorst, E. Vos et al., 'Theory of mind in schizophrenia. Meta – analysis', *British Journal of Psychiatry* 2007, 191, p. 5-31.

L.A. Teplin, G.M. McClelland, K.M. Abram & D.A. Weiner, 'CrimeVictimization in Adults With Severe Mental Illness: Comparison With the National Crime Victimization Survey', *Archives of General Psychiatry* 2005, 62, p. 911-921.

Thornicroft, *Shunned. Discrimination against people with mental illness*, Oxford and New York: Oxford University Press 2006.

G. Thornicroft, E. Brohan, D. Rose, N. Sartorius, M. Leese & the INDIGO Study Group, 'Global pattern of experienced and anticipated discrimination against people with schizophrenia; a cross-sectional survey', *The Lancet* 2009, 21 January.

C. Trimbos, *Antipsychiatrie: Een overzicht*, Deventer: Van Loghum Slaterus 1975.

J.T.B. van 't Veer, H.F. Kraan, S.H.C. Drosseart & J. Modde, 'Determinants that shape public attitudes towards the mentally ill. A Dutch public study', *Soc Psychiatry Psychiatr Epidemiol* 2006, 41, p. 310-317.

J. van Weeghel, 'Maatschappelijke acceptatie van mensen met psychische beperkingen. Wat zijn goede antistigma strategieën?' *Maandblad Geestelijke Volksgezondheid* 2005, 60-4.

J. van Weeghel, A.M. Kamperman, S.C. de Vries, A. Plooy & C.L. Mulder, 'Vooronderzoek Geweld tegen Psychiatrische Patienten. NWO onderzoeksprogramma', *Geweld tegen Psychiatrische Patiënten*, p. 23-125, Den Haag: NWO 2009.

J. van Weeghel, *Verlangen naar volwaardig burgerschap; maar wat doen we in de tussentijd?*, Oratie, Tilburg: Universiteit van Tilburg 2010.

B. van Wijngaarden, *Consequences for caregivers of patients with severe mental illness: The development of the Involvement Evaluation Questionnaire*, Thesis, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam 2003.

P.T. Yanos, D. Roe & D.H. Lysaker, 'The impact of illness identity on recovery from severe mental illness', *American Journal of Psychiatric Rehabilitation* 2010, 13, p. 73-93.



# Her(er)kenning van de verdachte als individu. Over “menselijke waardigheid” als bruikbare notie

Piet Hein van Kempen\*

## Inleiding

Het mensbeeld dat in de maatschappij over de verdachte bestaat – dat wil zeggen de wijze waarop wij de verdachte ervaren en zijn essentie typeren – is zonder twijfel aan veranderingen onderhevig. Momenteel verkeren wij in een periode waarin het onderwerp criminaliteit en veiligheid voor belangrijke delen van de politiek en van de media een probaat middel blijkt om succes mee te behalen. Misdaad is een belangrijk thema in de Nederlandse samenleving en ook daarbuiten. Mede op grond van incidenten en irrationele denkbeelden wordt almaar nadrukkelijker een harde aanpak van criminaliteit en delinquenten voorgestaan en wordt het inperken van garanties voor verdachten en veroordeelden bepleit.<sup>1</sup> De omvang van de criminaliteit en onveiligheidsgevoelens onder de bevolking kunnen deze ontwikkeling echter hooguit gedeeltelijk verklaren.<sup>2</sup> Niettemin lijkt het strafrechtstelsel door de maatschappij thans vooral als instrument voor repressie te worden opgevat en is er veel minder oog voor de waarde van dat stelsel als beschermingskader voor het individu tegen de macht van de strafvorderlijke overheid.

Daarbij komt dat de aandacht voor het slachtoffer en voor zijn of haar leed de laatste decennia sterk is toegenomen. Dat is op zichzelf niet bezwaarlijk en in vele opzichten zelfs wenselijk, maar het leidt er ook toe dat de samenleving zich veel meer en eenzijdiger met slachtoffers identificeert. Een gevolg daarvan is een toename van onveiligheidsgevoelens onder burgers.<sup>3</sup> Onder meer de politisering en mediatisering van het strafrecht, al dan niet op de werkelijkheid gestoelde onveiligheidsgevoelens, identificatie met slachtoffers, woede over criminaliteit, de behoefte aan controle en de met dit alles samenhangende repressieve ontwikkelingen hebben onvermijdelijk als consequentie dat de samenleving zich van de verdachte en de veroordeelde distantieert en deze in toenemende mate meer als vijand dan als medemens ziet. Deze tendens van uitsluiting wordt ook in criminologisch onderzoek duidelijk waargenomen en wordt daarin wel als een op “*the criminology of the other*” gebaseerde benadering getypeerd.<sup>4</sup>

---

\* P.H.P.H.M.C. van Kempen is hoogleraar Straf- en strafprocesrecht, alsmede hoogleraar Rechten van de Mens aan de Radboud Universiteit Nijmegen. De bijdrage is afgesloten op 1 juli 2010; met daarna verschenen jurisprudentie, literatuur, en rapporten kon slechts marginaal rekening worden gehouden.

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, 2010. Zie ook Nuttall, 2000: 11-12. Vgl. Kelk, 1998: 47-57.

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld Terpstra, 2010: 15-21.

<sup>3</sup> Vanderveen, 2001: 41.

<sup>4</sup> De term is van Garland, 1996: 445-471 (i.h.b. 461-463). Zie ook Garland, 2001: 131-138 en 184-187; Van Swaaningen, 2004: 9-23.

Dit alles neemt uiteraard niet weg dat de Nederlandse strafrechtspleging in elk geval wettelijk zo is ingericht dat de menselijke waardigheid van de verdachte steeds behouden kan blijven. Voorts telt dat het Europees Hof voor de rechten van de mens (EHRM) zich erop basis van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EVRM) sterk voor maakt dat autoriteiten de menselijke waardigheid van verdachten en veroordeelden respecteren en helpen verwezenlijken. Maar dat betekent nog niet dat de menselijke waardigheid van de verdachte door het Nederlandse strafrechtssysteem en het Europees Hof wordt benadrukt, laat staan dat die verdachte daardoor ook echt wordt neergezet als een individueel persoon. Gelet op de huidige ontwikkelingen – waarvan hiervoor alleen een impressie kon worden geboden – ben ik van mening dat het mensbeeld over de verdachte in onder meer de rechtspraak van het Europees Hof, de Nederlandse strafrechtspleging en de politiek versterking behoeft. Hieronder zal ik uiteenzetten dat gebruikmaking van de notie van de “menselijke waardigheid” daaraan een bijdrage kan leveren. Hoewel in het navolgende de verdachte centraal staat, die overigens voor het publiek gemakkelijk kan gelden als degene die ‘het’ ook heeft gedaan en die dan dus al als delinquent vigeert, is veel daarvan ook op de veroordeelde van toepassing.

### **Fundamentele betekenissen van de notie van menselijke waardigheid**

Het begrip menselijke waardigheid is zonder twijfel tamelijk vaag en elastisch en niettemin in elk geval ook van fundamentele betekenis. Die betekenis komt onder meer filosofisch, politiek en juridisch tot uitdrukking.

Wat betreft de eerste invalshoek verdient vooral Immanuel Kant vermelding. In zijn *Grundlegung zur Metaphysik der Sitten* (1785) onderscheidt hij tussen ‘waardigheid’ en ‘prijs’. Dit wordt dan zo uitgelegd dat al datgene wat een ‘prijs’ heeft vervangbaar is, terwijl al datgene wat boven elke geldelijke waarde is verheven ‘waardigheid’ heeft. Volgens velen is datgene wat waardigheid heeft daarmee een doel-in-zichzelf. Het heeft absolute waarde en niet slechts relatieve waarde. Alleen de mens, als rationeel wezen, is een doel-in-zichzelf en aldus geen middel voor iets anders.<sup>5</sup> In deze meest gangbare opvatting is waardigheid een absolute innerlijke waarde die ieder mens bezit (dus ook verdachten en veroordeelden). Ik noem dit verder de benadering van ‘de mens als absolute innerlijke waarde’.

Op grond van bredere lezing van het werk van Kant valt echter alternatief te verdedigen dat waardigheid daarin niet geldt als een ‘absolute innerlijke waarde’ maar als ‘verhevenheid’ (Erhabenheit) of de hoogste verheffing van het een over het ander.<sup>6</sup> Waardigheid betekent dan dat iets boven al het andere verheven is. Wanneer Kant aan de menselijke waardigheid refereert dan betekent dit in deze lezing dat mensen een prerogatief ten opzichte van de rest van de natuur hebben vanwege bepaalde exclusieve vermogens die zij hebben, in het bijzonder het vermogen om vrij te zijn, en voorts onder meer autonomie en rationaliteit. Uit

<sup>5</sup> Zie aldus o.a. Cliteur & Van Wissen, 1998: 29-30.

<sup>6</sup> Zie aldus Sensen, 2009: 309-331.

hun vrijheidsvermogen volgt uiteindelijk dat mensen de plicht hebben (in plaats van een recht) om op juiste wijze gebruik van hun vermogens (i.h.b. vrijheid en rationaliteit) te maken en anderen – inclusief verdachten en veroordeelden – te respecteren.<sup>7</sup> Hierbij telt dat de waardigheid van de mens volgens Kant bestaat in het uit zijn vrijheid voortvloeiende vermogen om moreel te handelen.<sup>8</sup> Daarbij is relevant dat moraliteit bij Kant geldt als een categorisch imperatief: dat is een onvoorwaardelijk gebod dat uitstijgt boven alle andere en dat onafhankelijk van de resultaten die het oplevert moet worden nageleefd. Niet aan de mens maar aan moraliteit kent Kant dan ‘absolute innerlijke waarde’ toe.<sup>9</sup> Vanwege die waarde en omdat de mens door zijn vermogen om moreel te handelen boven de rest van de natuur verheven is, heeft de mens de plicht om het vermogen tot moreel handelen optimaal te benutten en aldus zijn waardigheid volledig te realiseren. Dit impliceert respect voor anderen.<sup>10</sup> In het navolgende refereer ik hieraan als de benadering van ‘de absolute plicht tot moreel handelen’.

Waar bij de eerste opvatting een sprong moet worden gemaakt van de ‘absolute innerlijke waarde’ van de mens naar de plicht om die te respecteren, veronderstelt Kant in de tweede lezing meteen al een verplichting voor een ieder om de ander in conformiteit met de moraliteit en dus als vrije, autonome, zelfbeschikkende mens te benaderen. In de laatste opvatting ligt de nadruk dus op de verplichting van de handelende partij in plaats van op het recht van de ander. Overigens gaat het er op deze plaats niet om nader te analyseren welke van beide lezingen van Kant de meest plausibele is. Hier telt dat de twee opvattingen het belang tot eerbiediging van de menselijke waardigheid op verschillende manieren beredeneren en conceptualiseren. In het navolgende zal ik daarop steunen bij de behandeling van de vraag hoe de menselijke waardigheid kan worden gebruikt om het mensbeeld van de verdachte te versterken.

Ook politiek is de notie van menselijke waardigheid relevant. In fundamenteel opzicht telt dat deze wel als kerngrondslag van de democratische of liberale rechtstaat wordt gezien.<sup>11</sup> Het vanuit rechtstatelijk perspectief benaderen van de menselijke waardigheid sluit aan bij ‘de absolute plicht tot moreel handelen’-theorie. De invalshoek is hierbij immers die van de staat – inclusief de autoriteiten daarbinnen – in zijn handelen ten opzichte van individuele mensen: wil de staat als rechtstaat kunnen kwalificeren dan zal die in zijn gedragingen ten opzichte van het individu die menselijke waardigheid in acht moet nemen.

---

<sup>7</sup> Idem, 319-320 en 327.

<sup>8</sup> Idem, 310, 322, 325, 329.

<sup>9</sup> Idem, 323-326.

<sup>10</sup> Overigens betekent dit niet alleen dat wij (het individu, de autoriteiten, de staat) de verdachte moeten respecteren in zijn menselijke waardigheid, maar bijvoorbeeld ook dat de verdachte en zijn raadsman dat respect voor het slachtoffer moeten opbrengen; daarover Luban, 2005: 815-845.

<sup>11</sup> Zie Advies van de maatschappelijke commissie ‘Uitdragen kernwaarden van de rechtsstaat’, 2008: 29: “De commissie ziet de menselijke waardigheid als het belangrijkste uitgangspunt van de rechtsstaat.”; Dubber, 2004: 515. Vgl. Margalit, 1996: 1: “A decent society is one whose institutions do not humiliate people”, en 51: “Another suggestion to be considered is that a decent society is one whose institutions do not violate the dignity of the people in its orbit.”; Luban, 2010: 29-47 (i.h.b. p. 40-41).

Vanuit meer praktisch oogpunt is van belang dat geen democratisch gekozen regime het zich kan veroorloven de menselijke waardigheid van zijn burgers (kiezers) te negeren laat staan aan te tasten. Uiteindelijk betekent dit echter niet dat democratische rechtstaten per se politieke winst zullen boeken wanneer zij de menselijke waardigheid steeds onomwonden tot het hoogste doel verheffen. De onvrede in de samenleving met de strafrechtspleging en de daaruit voortvloeiende roep om hardere aanpak van criminelen illustreert dat een humane benadering van verdachten en veroordeelden politieke risico's kan opleveren. De vraag is natuurlijk of men die politieke risico's dient te controleren door aan die roep tegemoet te komen. Ik kom daar in het slot op terug.

Juridisch is van belang dat een omvangrijke verzameling internationale verdragen inzake de rechten van de mens en nationale grondwetten de notie van menselijke waardigheid als fundamenteel normatief uitgangspunt erkennen. Daarbij impliceren deze instrumenten veelal een recht op menselijke waardigheid voor individuen – waaronder verdachten en veroordeelden – en een plicht voor de autoriteiten om die waardigheid te respecteren, beschermen en verwezenlijken. Daarmee geven deze instrumenten wat betreft de staatsautoriteiten (niet per se ook wat betreft het individu) mede invulling aan de sprong die in voormelde meest gangbare opvatting over Kants werk van de 'innerlijke waarde' van de mens naar de plicht om zich in overeenstemming met die waarde te gedragen nog nodig lijkt. Een in dit verband belangrijk instrument is het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR). In de preambule daarvan wordt "de inherente waardigheid van de menselijke persoon" als de grondslag van de rechten van de mens aangewezen, waarmee het overigens ook van de 'de mens als absolute innerlijke waarde'-theorie uitgaat.<sup>12</sup>

Een wat betreft de filosofische grondslag meer diffuse benadering volgt uit het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Het verdrag of de preambule daarbij refereert zelfs niet expliciet aan 'menselijke waardigheid' en past zelfs beter bij de rechtstatelijke invalshoek ("*de absolute plicht tot moreel handelen*") doordat het wijst op waarden als "*gerechtigheid en vrede in de wereld*", vrijheid en "*the rule of law*".<sup>13</sup> Maar het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) overweegt: "*The very essence of the Convention is respect for human dignity and human freedom and the notions of self-determination and personal autonomy are important principles underlying the interpretation of its guarantees*".<sup>14</sup> Hier wordt menselijke waardigheid dus niet als de grondslag maar als het wezen van de

---

<sup>12</sup> Zie verder o.a. preambule en artikel 1 Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, preambule en artikel 5 Afrikaanse Handvest voor de Rechten van de Mens en van Volkeren, artikelen 5, 6 en 11 Amerikaans Verdrag voor de Rechten van de Mens (AVRM) alsmede de preambule van het Additionele Protocol daarbij, en de preambule en artikel 1 Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie.

<sup>13</sup> Overigens refereert de preambule van Protocol 13 bij het EVRM (inzake afschaffing van de doodstraf onder alle omstandigheden) wel aan "*the inherent dignity of all human beings*".

<sup>14</sup> Zie EHRM 10 juni 2010, *Jehovah's Witnesses of Moscow v. Russia*, Appl. 302/02, par. 135, en voorts EHRM, 29 april 2002, *Pretty v. the United Kingdom*, Appl. 2346/02, par. 65.



rechten van de mens aangemerkt. Overigens zal verderop blijken dat de menselijke waardigheid in dit opzicht maar weinig uitdrukkelijk naar voren komt in de rechtspraak van het EHRM.

Wat betreft de nationale regelgeving is van belang dat de notie ‘menselijke waardigheid’ niet in de Nederlandse Grondwet voorkomt noch in strafprocessuele wetgeving.<sup>15</sup> Daarmee wijkt Nederland af van sommige buitenlandse wetgevingen. Zeker vermelding in dit opzicht verdient artikel 1 lid 1 van de Duitse Grondwet (*Grundgesetz*): “*Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.*”<sup>16</sup> In deze bepaling komt de menselijke waardigheid impliciet naar voren als grondslag van fundamentele rechten, als recht van het individu en als verplichting voor de staat. Zoals hierna nog aan de orde zal komen steunt het Duitse Bundesverfassungsgericht ook op deze bepaling bij de beoordeling van strafrechtelijke opsporingsbevoegdheden en bij de toetsing van de strafprocedure aan het recht op een eerlijk proces.

### **Intermezzo: sociale waardigheid**

Dat aan verdachten en veroordeelden filosofisch en juridisch dezelfde menselijke waardigheid toekomt als aan anderen, impliceert niet dat hun status niet met verlies van respect zal of mag gaan. In dit opzicht kan ‘menselijke waardigheid’ worden onderscheiden van ‘sociale waardigheid’.<sup>17</sup> Bij laatstgenoemde vorm gaat het bijvoorbeeld om sociale status en eer. Sociale waardigheid wordt onder meer bepaald door iemands superioriteit (in welk opzicht dan ook) ten opzichte van een ander. Sociale waardigheid is dus hiërarchisch en relatief. Deze is bovendien dynamisch in die zin dat die kan worden verkregen en worden verloren, en van aard kan veranderen. Het individu zelf kan dit veroorzaken (hij die een strafbaar feit pleegt verliest aanzien bij velen maar wint dit mogelijk bij anderen) en het kan door toedoen van anderen gebeuren (hij die een strafbaar feit pleegt wordt tot gevangene gemaakt). Het voorgaande impliceert dat het door anderen – vanuit de optiek van mensenrechten: in het bijzonder de autoriteiten – verminderen van sociale waardigheid in elk geval niet zo ver mag gaan dat daardoor tevens inbreuk op de menselijke waardigheid wordt gemaakt. Gelet op de presumptie van onschuld zal afbreuk van de sociale waardigheid van verdachten zelfs tot het absoluut onvermijdelijke moeten worden beperkt. Ondertussen illustreert de hierna besproken jurisprudentie van het Bundesverfassungsgericht dat het onderscheid tussen menselijke en sociale waardigheid vloeiend en dus

---

<sup>15</sup> Zie wel de strafbaarstelling in artikel 5 lid 2 sub d onder 3e Wet internationale misdrijven.

<sup>16</sup> Zie voor voorbeelden van constitutionele erkenning van de menselijke waardigheid in ander landen: Brems & Vrieling, 2009: 35-39 (beschikbaar op: <[www.staatscommissiegrondwet.nl/publicaties/](http://www.staatscommissiegrondwet.nl/publicaties/)>) (geraadpleegd: 1 december 2010).

<sup>17</sup> Zie Dubber, 2004: 534-535.

complex is, aangezien het aspecten van de laatste vorm (zoals sociale erkenning, persoonlijke eer, de aanspraak op respect) ook deels rekt tot de eerste.<sup>18</sup>

### **Inhoudelijke betekenissen van de notie van menselijke waardigheid**

Het voorgaande maakt duidelijk dat de menselijke waardigheid van fundamenteel gewicht is. Vaak wordt de notie verbonden met waarden als vrijheid, rationaliteit, autonomie, zelfbeschikking en de fysieke en psychische integriteit. Aangezien ook dit geen haarscherpe begrippen zijn rijst de vraag of internationale en nationale jurisprudentie inzake fundamentele rechten – waarvoor de notie van de menselijke waardigheid gelet op het bovenstaande immers cruciaal belang zou moeten hebben – de betekenis van de notie nader preciseren. Daartoe zal ik nu achtereenvolgens ingegaan op de jurisprudentie van het EHRM en op die van het Duitse constitutionele hof, het Bundesverfassungsgericht. De rechtspraak van Europees Hof komt aan de orde vanwege de grote relevantie ervan voor de Nederlandse strafrechtspleging, terwijl voor het Bundesverfassungsgericht juist is gekozen omdat deze een wezenlijk andere benadering laat zien dan het EHRM.

*Rechtspraak Europees Hof inzake human dignity*

Een nadere blik op de internationale mensenrechtenjurisprudentie leert dat deze de notie van menselijke waardigheid maar weinig preciseert. Dat geldt zeker ook voor de rechtspraak van het Europees Hof. Gelet op de fundamentele betekenis die kennelijk toekomt aan de waarden ‘menselijke waardigheid’, ‘menselijke vrijheid’, ‘zelfbeschikking’ en ‘persoonlijke autonomie’ is het opmerkelijk dat het Europees Hof daaraan zelfs zelden refereert.

Dat is alleen duidelijk anders voor wat betreft het verbod van foltering en onmenselijke behandeling uit artikel 3 EVRM. Zo volgt uit vaste rechtspraak over deze bepaling dat detentieomstandigheden in overeenstemming met respect voor de menselijke waardigheid dienen te zijn.<sup>19</sup> Zonder dat het Hof menselijke waardigheid in die zin nader specificceert, betekent dit blijkbaar dat individuen in elk geval niet mogen worden onderworpen aan een zodanige mate van leed of ontbering dat het uitgaat boven het niveau van lijden dat inherent is aan detentie. Daarbij wordt dan verder niet expliciet duidelijk wat *human dignity* meer precies inhoudt of omvat. Weliswaar worden allerlei begrippen genoemd die nadere kunnen duiden wat menselijke waardigheid inhoudt of wanneer van een inbreuk daarop sprake is. Dat geldt bijvoorbeeld voor begrippen als de wil en het geweten, respectievelijk het veroorzaken van angst, leed en inferioriteit, het breken van de psychische of morele weerstand en vernederen of verlagen van de persoon.<sup>20</sup> Maar deze worden niet aan de notie van menselijke waardigheid verbonden. Iets meer helderheid biedt de jurisprudentie over de toepassing van

---

<sup>18</sup> Reputatie wordt ook als onderdeel van menselijke waardigheid aangemerkt door bijvoorbeeld Mitnick, 2009: 101-115.

<sup>19</sup> Zie bijvoorbeeld EHRM, 10 June 2010, *Zakharkin v. Russia*, Appl. 1555/04, par. 121: “the State must ensure that a person is detained in conditions which are compatible with respect for his human dignity”.

<sup>20</sup> Zie bijvoorbeeld EHRM, 11 juli 2006, *Jalloh v. Germany*, Appl. 54810/00, par. 67-68.

geweld tegen een individu door de politie of andere autoriteiten wanneer dat niet strikt noodzakelijk is gemaakt door dat individu zelf. Volgens het EHRM doet zodanig geweld afbreuk aan de menselijke waardigheid en levert het ‘in principe’ een schending op van het verbod in artikel 3 EVRM.<sup>21</sup> Kennelijk gelden foltering en onmenselijke behandeling in de zin van deze bepaling steeds tevens als een schending van *human dignity* maar is het omgekeerde niet *per se* zo: aldus komt aan deze notie ook betekenis toe buiten de reikwijdte van het verbod. Maar als opgemerkt blijkt dat slechts marginaal uit de rechtspraak zelf, en dan vrijwel alleen nog in verband met bijzondere kwesties die tamelijk ver afstaan van de dagelijkse rechtspraktijk, zoals het navolgende (vrijwel) uitputtende overzicht illustreert. De betrokkene in die bijzondere zaken worden ondertussen wel veelal tamelijk krachtig als mens neergezet.

Wat betreft het recht op leven in artikel 2 EVRM refereert het Europees Hof voor zover ik heb kunnen nagaan alleen in de zaak-*Vo* aan menselijke waardigheid. En die zaak ziet dan ook nog op de wel zeer specifieke vraag of aan het ongeboren leven juridisch het recht op leven toekomt. Het EHRM neemt als uitgangspunt aan dat een embryo/foetus tot het menselijke ras behoort. De potentie daarvan en het vermogen om een persoon te worden vereist dan bescherming in de naam van menselijke waardigheid, zonder dat het dit een persoon met een recht op leven in de zin van artikel 2 maakt. Het lijkt er dus op dat menselijke waardigheid impliceert dat men zich tot persoon kan ontwikkelen. Ook in de zaak-*Evans* kwam het leven en *human dignity* aan bod, maar nu in relatie tot het recht op privé- en familieleven in artikel 8 EVRM. Mevrouw Evans klaagt erover dat de wet het haar voormalige partner toestond om terug te komen op zijn toestemming tot gebruikmaking van haar met zijn sperma bevruchtte eieren. Onder meer omdat de wet het legitieme doel van “*respect voor de menselijke waardigheid en de vrije wil*” nastreeft wijst het EHRM de klacht af.<sup>22</sup>

Het andere uiterste van het leven, namelijk de vraag of men recht heeft op niet-strafbare hulp om menswaardig te kunnen sterven, komt aan de orde in het arrest *Pretty*. In relatie tot het recht op privéleven in artikel 8 EVRM verwijst het Hof naar menselijke waardigheid als de essentie van het verdrag en merkt het op dat noties van de kwaliteit van het leven onder deze bepaling belang aannemen. Kennelijk in relatie daartoe maakt het arrest duidelijk dat vele mensen niet willen voortleven in de toestand van kwijnende ouderdom of gevorderde lichamelijke of geestelijke aftakeling die strijdig is met de krachtige denkbeelden die zij over hun eigen wezen en persoonlijke identiteit hebben.<sup>23</sup> Wanneer de wet aan het

---

<sup>21</sup> EHRM, 20 mei 2010, *Lopatin & Medvedskiy v. Ukraine*, Appl. 2278/03, par. 56: “*recourse to physical force against a person which has not been made strictly necessary by his or her own conduct diminishes human dignity and is in principle an infringement of the right set forth in Article 3.*”

<sup>22</sup> EHRM (GK), 10 April 2007, *Evans v. the United Kingdom*, Appl. 6339/05, par. 89.

<sup>23</sup> EHRM, 29 April 2002, *Pretty v. the United Kingdom*, Appl. 2346/02, par. 65: “*The very essence of the Convention is respect for human dignity and human freedom. Without in any way negating the principle of sanctity of life protected under the Convention, the Court considers that it is under Article 8 that notions of the quality of life take on significance. In an era of growing medical sophistication combined with longer life expectancies, many people are concerned that they should not*

voorkomen van een onmenswaardig en kwellend levenseinde (“*an undignified and distressing end to her life*”) in de weg staat, kan dit dan ook inbreuk maken op het recht op privéleven.<sup>24</sup> Alles bij elkaar genomen lijkt het Hof te impliceren dat menselijke waardigheid samenhangt met levenskwaliteit en betrekking heeft op het eigen wezen en de persoonlijke identiteit van elk individu; ook de in voormelde zaak-*Evans* al genoemde ‘vrije wil’ lijkt hierin door te klinken. Uiteindelijk werd de strafbaarstelling van hulp bij zelfdoding overigens ook onder die omstandigheden toch niet in strijd met artikel 8 geacht omdat deze als noodzakelijk in een democratische samenleving kon worden aangemerkt.<sup>25</sup>

Ook in de artikel 8-zaken van *Christine Goodwin* en *-I. v. the United Kingdom*, over de erkenning van het veranderde geslacht van transseksuelen, lijkt het Hof onder meer het respect voor menselijke waardigheid te verbinden aan de persoonlijke sfeer van elk individu en het recht om details van hun identiteit als individuele mensen te doen gelden. Transseksuelen – die door het Hof krachtig als mens worden neergezet – moet gelegenheid worden geboden om in waardigheid en waarde te leven in overeenstemming met de seksuele identiteit.<sup>26</sup>

Tot slot merk ik op dat het EHRM ook nog enkele strafbare feiten uitdrukkelijk als strijdig met de menselijke waardigheid verklaart, maar overigens wederom zonder nader aan te geven waarin hem dit precies schuilt. Dit geldt voor mensenhandel<sup>27</sup> (artikel 4 EVRM), racisme en racistisch geweld<sup>28</sup> (artikelen 3 en 14 EVRM) en verkrachting<sup>29</sup> (artikel 7 EVRM). In deze zaken verwijst het EHRM dus naar de menselijke waardigheid van slachtoffers van deze delicten. Ondertussen zijn er buiten het kader van artikel 3 EVRM bij mijn weten geen arresten waarin het Europees Hof uitdrukkelijk aan de menselijke waardigheid van verdachten refereert; en zelfs binnen dat kader gaat het doorgaans meer om hun hoedanigheid als arrestant of gedetineerden dan als verdachte. Zelfs in geval van onmenselijke verhoren verwijst het EHRM nauwelijks of niet naar de notie.<sup>30</sup> Hoewel het EHRM ons voorhoudt dat respect voor de menselijke waardigheid tot de “*very essence of the Convention*” behoort, negeert het deze notie volledig bij de uitleg en toepassing van eerlijk-procesrechten op grond van artikel 6 EVRM. Hetzelfde geldt voor zover het gaat om de limiterende invloed die artikel 8 EVRM heeft op de aanwending van onderzoeksbevoegdheden binnen de strafrechtspleging, zoals onderzoek aan het lichaam, doorzoeking van woningen, afluisteren van vertrouwelijke communicatie, observatie, infiltratie,

---

*be forced to linger on in old age or in states of advanced physical or mental decrepitude which conflict with strongly held ideas of self and personal identity.”*

<sup>24</sup> Idem, par. 67.

<sup>25</sup> Idem, par. 69-78.

<sup>26</sup> Zie EHRM, 11 July 2002, *Christine Goodwin v. the United Kingdom*, Appl. 28957/95, par. 90-91; EHRM, 11 July 2002, *I. v. the United Kingdom*, Appl. 25680/94, par. 70-71.

<sup>27</sup> EHRM, 7 January 2010, *Rantsev v. Cyprus and Russia*, Appl. 25965/04, par. 282.

<sup>28</sup> EHRM, 26 July 2007, *Cobzaru v. Romania*, Appl. 48254/99, par. 88; EHRM, 13 December 2005, *Bekos and Koutropoulos v. Greece*, Appl. 15250/02, par. 63.

<sup>29</sup> EHRM, 27 October 1995, *C.R. v. the United Kingdom*, Appl. 20190/92, par. 42.

<sup>30</sup> In EHRM (GK), 1 juni 2010, *Gäfgen v. Germany*, Appl. 22978/05, par. 75-132, gebruikt het EHRM de notie zelf niet in zijn overwegingen terwijl de autoriteiten er wel naar hadden verwezen.

bloed- en DNA-onderzoek, afname van cellulair materiaal en gegevensverwerking. Is de notie van menselijke waardigheid in dit verband dan ongeschikt? Reeds op zichzelf en ook op gelet op de invulling die het Europees Hof aan de notie geeft lijkt deze wel degelijk bruikbaar. De besproken jurisprudentie maakt duidelijk dat het Europees Hof *human dignity* associeert met respect voor de persoonlijke sfeer, identiteit, het eigen wezen en wellicht ook de vrije wil, en met de mogelijkheid om zich als zodanig te ontwikkelen en doen gelden, hetgeen in elk geval inhoudt dat disproportionele en niet noodzakelijke ernstige inbreuken op de fysieke en psychische integriteit van het individu ongeoorloofd zijn. Dat dergelijke waarden alsmede de notie van menselijke waardigheid als zodanig inderdaad wel degelijk toepasbaar zijn op de strafrechtspleging toont de jurisprudentie van het Duitse constitutionele hof.

*Rechtspraak Bundesverfassungsgericht inzake Menschenwürde*

Mede steunende op het hiervoor al geciteerde artikel 1 lid 1 Grundgesetz inzake de “*Würde des Menschen*” heeft het Bundesverfassungsgericht (BVerfG) een aantal belangrijke grondregels voor de strafrechtspleging geformuleerd.<sup>31</sup> Voor een begrip daarvan is het van belang te weten wat het BVerfG meer in zijn algemeenheid tot de menselijke waardigheid rekent. Weliswaar voorziet ook dit hof niet in een algemene definitie van de notie, maar het maakt wel veel gedetailleerder duidelijk dan het Europees Hof wat er in elk geval onder valt. Allereerst is interessant dat het BVerfG zich aansluit bij Kant wanneer het opmerkt dat “*der Mensch muß immer Zweck an sich selbst bleiben*”.<sup>32</sup> Dit betekent dat de mens – inclusief de verdachte en de veroordeelde – te allen tijde als zelfverantwoordelijke persoonlijkheid erkend moet blijven volgens dit constitutionele hof. Voor de menselijke waardigheid staat dus ook bij dit hof de persoonlijkheid van het individu centraal. Het acht daarbij ook elementen van de persoonlijkheid relevant die niet reeds door andere grondrechten worden beschermd maar voor die persoonlijkheid even belangrijk zijn.<sup>33</sup> Daartoe behoort in elk geval ook de persoonlijke levenssfeer in enge zin, waaronder bijvoorbeeld betrekkingen met naasten vallen.<sup>34</sup> Onder meer ook sociale erkenning, persoonlijke eer, de aanspraak op respect, de mogelijkheid tot ontwikkeling van de persoonlijkheid, het privéleven en de vrije zelfbeschikking als lid van een vrije samenleving worden eronder geschaard.<sup>35</sup> Ten slotte wijs ik erop dat – niet verwonderlijk – ook het BVerfG foltering en onmenselijke behandeling en bestraffing in strijd met de notie acht.<sup>36</sup> Hoewel dit overzicht zeker niet

<sup>31</sup> Uitspraken van het BVerfG zijn met randnummer (r.n.) te raadplegen op <www.bundesverfassungsgericht.de> (vanaf 1 januari 1998) en op <www.verfassungsrecht.ch> (ook voor 1 januari 1998).

<sup>32</sup> BVerfGE 45, 187 (21 juni 1977) r.n. 144 (*Lebenslange Freiheitsstrafe*).

<sup>33</sup> Zie bijvoorbeeld BVerfG 1 BvR 1611/96 (9 oktober 2002), r.n. 28.

<sup>34</sup> Zie BVerfG, 2 BvR 1337/03 (25 september 2003), r.n. 4.

<sup>35</sup> BVerfG, 1 BvR 2098/01 (4 maart 2004), r.n. 13, 16; BVerfG, 1 BvR 1783/05 (13 juni 2007), r.n. 70-71; BVerfGE 65, 1 (15 december 1983), r.n. 152 (*Volkszählung*).

<sup>36</sup> Zie bijvoorbeeld BVerfGE 45, 187 (21 juni 1977) r.n. 145 (*Lebenslange Freiheitsstrafe*).

uitpuittend is, maakt het duidelijk dat de notie van menselijke waardigheid ruim wordt opgevat. Dat blijkt zoals gezegd ook voor zover het de strafrechtspleging betreft, waarin het uiteraard zowel aan de verdachte, de veroordeelde als het slachtoffer toekomt.

Een van de belangrijkste overwegingen van het BVerfG voor de strafrechtspleging is dat het recht van de verdachte op een eerlijk, rechtstatelijk strafproces in het bijzonder wortelt in het vrijheidsrecht en in de menselijke waardigheid. Deze laatste notie houdt het verbod in om de mens tot louter object van een proces te degraderen. In het verlengde daarvan vereist menselijke waardigheid bovendien dat aan de verdachte ten minste een minimum reeks van actieve procesbevoegdheden wordt toegekend.<sup>37</sup> Dit past bij de zienswijze van het BVerfG waarin de verdachte ingevolge de notie van menselijke waardigheid geldt als een zelfverantwoordelijk (autonoom) handelend individu. Wat betreft eerlijk-procesrechten is het Duitse Grundgesetz zelf zeer beperkt. Het gaat dan om het bepaalde in artikel 103: “*Vor Gericht hat jedermann Anspruch auf rechtliches Gehör*”. Het recht op rechterlijk gehoor is in elk geval ook een van de rechten die menselijke waardigheid vereist volgens het BVerfG. Daarbij komt dat de verdachte de mogelijkheid moet hebben om invloed uit te oefenen op de gang van het proces en de uitkomst ervan.<sup>38</sup> Dit betekent onder meer dat de verdachte de gelegenheid moet krijgen om zich over de feiten en het bewijsmateriaal uit te laten om daarmee de rechter te beïnvloeden voordat die feiten rechtens zijn vastgesteld.<sup>39</sup> Toegang tot de bronnen van het bewijs is daartoe een vereiste.<sup>40</sup> De menselijke waardigheid wordt hier dus verbonden aan vereiste van adversarialiteit. Op de menselijke waardigheid en de daarbij behorende autonomie van het individu steunt het Duitse Hof verder het principe dat geen straf zonder schuld mag worden opgelegd. Het strafproces behoort dit beginsel te verzekeren en dient in overeenstemming daarmee procesrechtelijke voorzorgsmaatregelen te bieden.<sup>41</sup> Daarnaast erkent het BVerfG ook de strafprocesrechtelijke presumptie van onschuld als een vanzelfsprekend gevolg van een materieel strafrecht dat naar inhoud en begrenzing door de menselijke waardigheid wordt bepaald en dat op het schuldbeginnsel is gebaseerd.<sup>42</sup> Voorts volgt uit artikel 1 lid 1 Grundgesetz uiteindelijk ook de verplichting voor de autoriteiten in de strafrechtspleging om de waarheid op te sporen.<sup>43</sup> Ondertussen betreft de menselijke waardigheid in het strafproces niet alleen de verdachte. Daaruit vloeit bijvoorbeeld ook de plicht voor de autoriteiten voort om bedreigde getuigen te beschermen, zo nodig door hun verblijfplaats geheim te houden en hen niet ter zitting te laten verschijnen.<sup>44</sup> Ook het recht om niet

---

<sup>37</sup> BVerfGE 57, 250 (26 mei 1981), r.n. 64; en voorts o.a. BVerfG, 2 BvR 1317/05 (5 juli 2006), r.n. 10.

<sup>38</sup> BVerfG, 2 BvR 1317/05 (5 juli 2006), r.n. 10.

<sup>39</sup> BVerfGE 57, 250 (26 mei 1981), r.n. 63.

<sup>40</sup> BVerfG, 2 BvR 1317/05 (5 juli 2006), r.n. 10.

<sup>41</sup> BVerfGE 57, 250 (26 mei 1981), r.n. 64; BVerfG, 2 BvR 2580/08 (6 oktober 2009), r.n. 18.

<sup>42</sup> BVerfGE 74, 358 (26 maart 1987), r.n. 40 (Unschuldsvermutung).

<sup>43</sup> BVerfGE 57, 250 (26 mei 1981), r.n. 82.

<sup>44</sup> Idem, r.n. 79.

tegen verwanten te hoeven getuigen steunt het GVerfG mede op de menselijke waardigheid.<sup>45</sup>

Bij de toetsing van allerlei opsporingsmiddelen refereert het BVerfG al evenzeer frequent aan de notie van menselijke waardigheid uit artikel 1 lid 1 Grundgesetz.<sup>46</sup> Dat geldt bijvoorbeeld voor dwangmiddelen die inbreuk maken op het privéleven. Hoewel het recht daarop als zodanig niet voorkomt in de Duitse Constitutie, wordt daaraan krachtens deze bepaling toch in ruime mate bescherming geboden. Via een op grond van de menselijke waardigheid geconstrueerd recht op ‘informatieele zelfbeschikking’ wordt het individu beschermd tegen ongebreidelde verzameling, opslag, gebruik en vrijgeven van persoonlijke informatie.<sup>47</sup> Dit is ook relevant bij verdachten.<sup>48</sup> Toetsing aan de menselijke waardigheid vindt verder bijvoorbeeld ook plaats bij strafvorderlijke inbreuken op de geborgenheid van de woning en andere plaatsen<sup>49</sup> en op persoonlijke gegevens die op de computer zijn opgeslagen<sup>50</sup>, bij het afluisteren van gesprekken die in woningen worden gevoerd<sup>51</sup> en bij het afluisteren van telecommunicatie<sup>52</sup>.

Door naar de menselijke waardigheid van de verdachte te verwijzen komt deze veel uitdrukkelijker als mens naar voren in de rechtspraak van het Bundesverfassungsgericht dan anders het geval zou zijn geweest. Wel blijft veelal impliciet blijft hoe vooral procesrechten precies met de menselijke waardigheid samenhangen. Niettemin laat die rechtspraak ook zien dat de notie bruikbaar is als het gaat om de toetsing, vormgeving en uitbreiding van de rechten van de verdachte binnen de strafrechtspleging. Ik doel dan vooral op zijn recht op respect voor het privéleven, de woning en correspondentie/communicatie, dat normerende betekenis heeft voor het gebruik van opsporingsbevoegdheden (vgl. artikel 8 EVRM), en de eerlijk-procesrechten van de verdachte (vgl. artikel 6 EVRM).

### **Toch een mensbeeld van het Europees Hof over de verdachte?**

Alvorens in te gaan op de vraag of het wenselijk is dat het Europees Hof de benadering van de Duitse constitutionele rechter volgt, moet eerst nog worden gezien of uit de Straatsburg jurisprudentie niet toch een duidelijk mensbeeld over de verdachte naar voren komt. Dat het EHRM nauwelijks aan de notie van menselijke waardigheid refereert wil immers niet per se zeggen dat het verdachten niet duidelijk als mensen positioneert. Van de andere kant betekent

---

<sup>45</sup> BVerfG 2 BvR 1337/03 (25 september 2003), r.n. 4.

<sup>46</sup> Zie nader Broß, 2009.

<sup>47</sup> BVerfGE 65, 1 (15 december 1983), r.n. 155 (*Volkszählung*).

<sup>48</sup> BVerfG, 2 BvR 1345/03 (22 augustus 2006), i.h.b. r.n. 65.

<sup>49</sup> BVerfGE 44, 353 (24 mei 1977), r.n. 23 en 58-61 (zie ook 55) (*Durchsuchung Drogenberatungsstelle*).

<sup>50</sup> BVerfG, 1 BvR 370/07 en 1 BvR 595/07 (27 februari 2008).

<sup>51</sup> BVerfG, 1 BvR 2378/98 (3 maart 2004) (Großer Lauschangriff).

<sup>52</sup> BVerfG, 1 BvR 668/04 (27 juli 2005).

het feit dat men aan mensenrechten toetst zoals opgemerkt nog niet dat dit wel gebeurt. Het is immers goed mogelijk zich bij die toetsing op de juridische normen te concentreren zonder de persoonlijkheid van de mens waarom het bij die normen gaat te benadrukken: een strikt technisch-juridische benadering. Ook mogelijk is dat bij die toetsing niet zozeer ‘de mens als absolute innerlijke waarde’ voorop staat maar veeleer de voor de rechtstaat geldende ‘absolute plicht tot moreel handelen’. Het lijkt erop dat in elk geval dit laatste de praktijk is: nadere beschouwing van een aantal Straatsburgse arresten die van wezenlijk belang zijn voor de rechten van verdachten – een analyse van de volledige jurisprudentie is hier uiteraard niet mogelijk – laat zien dat het Europees Hof vooral zakelijk de gedragingen van de staat beoordeelt. Deze werkwijze vloeit niet per se voort uit de aard van de klachtprocedure waarin het EHRM nu eenmaal moet beslissen of de staat zich aan zijn verdragsverplichtingen heeft gehouden. Dat het EVRM strekt tot bescherming van individuele rechten kan daarbij immers gemakkelijk worden betrokken. Interessant is dan ook dat er zelfs nauwelijks van verschil blijkt tussen de toetsing door het Hof van vermeende schendingen van het EVRM tegen individuen en tegen rechtspersonen.<sup>53</sup> Ook afgezien daarvan geldt dat het Hof de verdachte niet sterk expliciteert als mens. Er wordt weinig expliciet verwezen naar typische menselijke waarden of eigenschappen van de verdachte – zoals de identiteit, de persoonlijke ontwikkeling, de autonomie of het bestaan als sociaal wezen – of naar hoe de verdachte door de (vermeende) schending van artikel 6 of artikel 8 in zijn waarde als mens wordt geraakt.

Dit geldt bijvoorbeeld voor de zaak-*Allan*, waarin het ging om het recht tegen zelfincriminatie (*nemo tenetur*-beginsel) en het heimelijke opnemen van gesprekken die de verdachte had met een in zijn cel geplaatste criminele infiltrant. Verwezen wordt naar respect voor ‘de wil’ van verdachten in het algemeen en wat betreft de verdachte zelf wordt meegewogen dat hij als gedetineerde beklaagde van een moord en als gevolg van politie verhoren onder ‘psychologische druk’ stond.<sup>54</sup> Terwijl toch juist het recht tegen zelfincriminatie zo rechtstreeks met de menselijke waardigheid lijkt samen te hangen,<sup>55</sup> komt de verdachte niet nader als mens van vlees en bloed naar voren in dit arrest. Dit geldt evenzeer of zelfs in hogere mate voor de uitspraken van het Hof in de verwante zaken-*Funke* en -*Saunders*.<sup>56</sup> Verder komt ook in de zaken-*Gäfgen* en -*Jalloh* nauwelijks of niet een mensbeeld over de verdachte naar voren wanneer het EHRM toetst of het gebruik van in strijd met artikel 3 EVRM verkregen bewijs (verklaringen of fysiek materiaal) in de weg staat aan een eerlijk proces in de zin van artikel 6 EVRM.<sup>57</sup> Eenzelfde conclusie lijkt op te gaan voor de

---

<sup>53</sup> Zie met vele verwijzingen Van Kempen, 2010: i.h.b. paragraaf 4.

<sup>54</sup> EHRM, 5 november 2002, *Allan v. the United Kingdom*, Appl. 48539/99, par. 50 en 52.

<sup>55</sup> Zo ook Dissenting Opinion of Judge Martens, joined by Judge Kuris, punten 9-11, bij EHRM, 29 november 1996, *Saunders v. the United Kingdom*, Appl. 19187/91.

<sup>56</sup> EHRM, 27 januari 1993, *Funke v. France*, Appl. 10828/84 (artikelen 6 en 8); EHRM, 29 november 1996, *Saunders v. the United Kingdom*, Appl. 19187/91 (artikel 6).

<sup>57</sup> EHRM (GK), 1 juni 2010, *Gäfgen v. Germany*, Appl. 22978/05, par. 133-188; EHRM (GK), 11 juli 2006, *Jalloh v. Germany*, Appl. 54810/00, par. 87-123.



toetsing door het Hof van adversariele rechten zoals het recht om getuigen te horen of het verbod om niet op basis van louter anonieme verklaringen te worden veroordeeld; zie bijvoorbeeld de zaken-*Kostovski* en *Bocos-Cuesta*.<sup>58</sup> Iets anders ligt het in de zaken-*Salduz* en -*Pishchalnikov*, over het recht op toegang tot een advocaat gedurende het vooronderzoek. In de eerste zaak wijst het Hof erop dat de verdachte zich in die fase in een bijzonder kwetsbare positie bevindt, hetgeen wordt versterkt door de toenemende ingewikkeldheid van de strafwetgeving.<sup>59</sup> Voor de vraag of dit recht kan worden opgegeven houdt het Europees Hof blijkens het arrest-*Pishchalnikov* rekening met de kennis, de ervaring en het zelfvertrouwen dat de verdachte ten aanzien van de werking van de strafrechtspleging en zijn positie daarin heeft.<sup>60</sup>

Ten slotte nog enkele voorbeelden uit de voor de strafrechtspleging relevante rechtspraak over artikel 8 EVRM. In de zaken-*Khan* en -*Bykov* (heimelijk afluisteren en opnemen van conversaties), de zaak-*Huwig* (telefoonop) en de zaken-*Iliya Stefanov* en -*Buck* (doorzoeking woning en kantoor) betreft het Europees Hof evenzeer nauwelijks menselijke waarden of eigenschappen in de beoordeling. Wel werd in de twee laatstgenoemde zaken voor de proportionaliteitstoets acht geslagen op eventuele repercussies die de doorzoeking voor de reputatie of het werk van de betrokken personen zou kunnen hebben.<sup>61</sup> Echt menselijke waarden en kenmerken komen wel uitdrukkelijk naar voren in de zaak-*S. & Marper*, die betrekking heeft op het door de autoriteiten verzamelen en bewaren van persoonsgegevens. Het Hof houdt ons wat betreft het recht op privéleven in artikel 8 EVRM voor dat het concept van privéleven breed van aard is en niet vatbaar voor een uitputtende definitie. Niettemin benadrukt het Hof dat het privéleven de fysieke en psychische integriteit van een persoon bestrijkt en dat het samenhangt met de bescherming van de persoonlijke sfeer.<sup>62</sup> Tot die sfeer behoren een flink aantal kenmerken die voor een deel primair menselijk zijn: geslacht, naam, seksuele voorkeur en beleving, gezondheid, etniciteit, stemgeluid, eigen beeltenis, DNA-profiel, bloedgroep, vingerafdrukken, persoonlijke ontwikkeling en de relatie tot andere personen en tot de buitenwereld. Verder behoren tot het privéleven het recht op persoonlijke ontwikkeling en het recht om relaties met anderen in de buitenwereld aan te gaan en te ontwikkelen. Ondertussen verbindt het EHRM een en ander niet aan de notie van menselijke waardigheid. Bovendien refereert het niet aan deze waarden in relatie tot verdachten of veroordeelden, maar juist in relatie tot niet-veroordeelde voormalige verdachten.

---

<sup>58</sup> EHRM, 20 november 1989, *Kostovski v. the Netherlands*, Appl. 11454/85, par. 35-47; EHRM, 10 november 2005, *Bocos-Cuesta v. the Netherlands*, Appl. 54789/00, par. 64-74.

<sup>59</sup> EHRM (GK), 27 november 2008, *Salduz v. Turkey*, Appl. 36391/02, par. 54.

<sup>60</sup> EHRM, 24 september 2009, *Pishchalnikov v. Russia*, Appl. 7025/04, par. 80.

<sup>61</sup> EHRM, 12 mei 2000, *Khan v. the United Kingdom*, Appl. 35394/97, par. 25-28; EHRM, 21 januari 2009, *Bykov v. Russia*, Appl. 4378/02, par. 72-83; EHRM, 24 april 1990, *Huwig v. France*, Appl. 11105/84, par. 24-36; EHRM, 22 mei 2008, *Iliya Stefanov v. Bulgaria*, Appl. 65755/01, par. 38 en 42; EHRM, 28 april 2005, *Buck v. Germany*, Appl. 41604/98, par. 45.

<sup>62</sup> EHRM (GC) 4 december 2008, *S. and Marper v. the United Kingdom*, Appl. 30562/04, par. 66.

Bovenstaande enigszins willekeurige maar niettemin afdoende representatieve greep uit de Straatsburg jurisprudentie illustreert dat daarin nauwelijks een expliciet mensbeeld over de verdachte tot uitdrukking komt. Impliciet is dat wellicht meer het geval doordat de artikelen 6 en 8 EVRM de verdachte in bepaalde opzichten mogelijkheden garanderen en hem in andere opzichten beschermen. Enerzijds lijkt de verdachte daarbij te worden gezien als een persoon die zwak en mogelijk ook kwetsbaar is tegenover de staatsmacht; maar hij geldt zeker niet als een beklagenswaardig slachtoffer van die over hem heen komende staatsmacht. Anderzijds wordt hij kennelijk aangemerkt als iemand die actief voor zijn eigen rechtsbelang mag en kan opkomen; maar de verdachte lijkt daarbij hooguit beperkt te worden beschouwd als iemand die zijn persoonlijkheid moet kunnen doen gelden. Hiermee komt impliciet naar voren dat het belang (inclusief de menselijke waardigheid) van de verdachte grondslag is van de aan hem geboden rechten en van zijn bescherming. Veel duidelijker blijkt dat die grondslag ook ligt in de waardigheid van de rechtstaat die nu eenmaal stelt dat wij (dat wil hier primair zeggen: de staat c.q. de autoriteiten) de ander menswaardig behandelen. In zoverre is uiteindelijk toch sprake van een dubbele benadering: vanuit de mens en vanuit de rechtstaat, oftewel vanuit 'de mens als absolute innerlijke waarde' en vanuit 'de absolute plicht tot moreel handelen'. Maar door het ontbreken van een expliciet mensbeeld over de verdachte komt de laatste benadering mijns inziens wat betreft de strafrechtspleging krachtiger naar voren in de jurisprudentie van het Europees Hof dan de benadering vanuit de mens.

### **Naar een expliciete erkenning van de 'menselijke waardigheid' van de verdachte**

Criminologisch onderzoek bevestigt wat wij zelf vrijwel dagelijks kunnen waarnemen: de maatschappij verlangt hardere repressie van criminaliteit dan (vermeend) wordt toegepast en er is sprake van een tendens om plegers van strafbare feiten meer dan voorheen als abstracties in plaats van individuele personen te benaderen en hun daarbij als 'de ander' of zelfs 'de vijand' te zien. Daarmee wordt tekortgedaan aan zowel de werkelijkheid als aan het gegeven dat ook de verdachte een mens is. Dit vraagt om versterking van het mensbeeld over de verdachte binnen de strafrechtspleging en zo mogelijk ook in de maatschappij als zodanig. De notie van menselijke waardigheid kan een hulpmiddel zijn om aan die versterking bij te dragen. Enerzijds leidt het benadrukken van die waardigheid binnen de strafrechtspleging ertoe dat de verdachte daarin iets meer als mens in plaats van vooral als abstractie naar voren komt. Anderzijds kan de notie goed juridisch worden toegepast, zoals ook de rechtspraak van het Bundesverfassungsgericht toont. De notie van menselijke waardigheid biedt de rechter – en andere autoriteiten – aldus de mogelijkheid zakelijk een wat duidelijker mensbeeld over de verdachte te vestigen zonder daartoe in gepsychologiseer of sentimentaliteit te hoeven vervallen. Dat laatste lijkt mij voor de kwaliteit en overtuigingskracht van de rechtspraak cruciaal.

Verder telt dat toepassing van de notie van menselijke waardigheid juist in het strafrecht voor de hand ligt. De notie is immers vooral relevant in die verhoudingen waarbij de overheid een individu aan zich onderwerpt. Daarvan is onmiskenbaar sprake bij de strafrechtspleging waarin de verdachte de toepassing van allerlei dwangmiddelen moet ondergaan en uiteindelijk tegen zijn zin in een strafproces aan het gezag kan worden onderworpen. De menselijke waardigheid biedt daarbij een ondergrens van wat nog toegestaan zou kunnen zijn – zodat de notie bijvoorbeeld in proportionaliteitsafwegingen kan worden betrokken, zonder dat dit overigens betekent dat de menselijke waardigheid zelf ook afweegbaar is tegen andere belangen – en vormt aldus een extra maatstaf om overheidsoptreden te beoordelen. Bij het hanteren van die maatstaf zou mijns inziens dienen te worden benadrukt dat eerbiediging van de menselijke waardigheid zowel gelet op de verdachte als mens (“de mens als absolute innerlijke waarde”-benadering) als vanuit de rechtstaat (“de absolute plicht tot moreel handelen”-benadering) noodzakelijk is. Daarmee wordt dan duidelijk dat de verdachte niet alleen vanwege hemzelf als mens wordt aangesproken maar ook omdat de staat en gemeenschap dit aan zichzelf verplicht is.

Wie dienen de notie te hanteren? Mijns inziens zou ten eerste het Europees Hof een duidelijker mensbeeld over de verdachte tot uitdrukking dienen te brengen door gebruikmaking van de notie van menselijke waardigheid. Ten eerste omdat het past bij de aard van het EVRM. Dat strekt er immers in belangrijke mate toe de verdachte in zijn fundamentele rechten en vrijheden tegen de autoriteiten en uiteindelijk ook de maatschappij te beschermen. Verder geldt dat hiermee een zeker compensatie zou worden geboden aan de positieve-verplichtingsrechtspraak waarin het gaat om plichten voor de staat tot criminalisering, het verrichten van strafrechtelijk onderzoek, vervolging, veroordeling en bestraffing. Die rechtspraak bevestigt het belang van (potentiële) slachtoffers van delicten waardoor de verdachte zelfs binnen het mensenrechtensysteem toch weer meer in de positie van de ander komt te verkeren. Een laatste reden is dat juist wanneer het Europees Hof het mensbeeld over de verdachte versterkt dit een belangrijk signaal geeft gelet op de invloed die diens rechtspraak nog altijd heeft in Europa. Overigens betekent dit niet dat de notie daarmee ook als grondslag voor verdergaande rechtsvorming zou moeten dienen.

Daartegen pleit dat het begrip menselijke waardigheid nogal vaag en elastisch is zodat die een zeker *carte blanche* aan de interpreterende rechter zou geven. Bovendien komt de notie als zodanig niet voor in het EVRM – waarmee het EHRM dus ook in dat opzicht in een andere positie verkeert dan het Bundesverfassungsgericht dat immers over artikel 1 Grundgesetz beschikt. Ik meen dan ook dat het Europees Hof niet bevoegd is om vanuit de menselijke waardigheid nieuwe fundamentele rechten te creëren. Om het risico daarop te verkleinen dient de notie dan ook primair te worden gebruikt om het mensbeeld over de verdachte en zijn belangen duidelijker te presenteren.

Het zojuist gestelde betekent niet dat wij toepassing van de notie alleen aan het Europees Hof zouden moeten overlaten. Ook de Nederlandse strafrechter zou aan de menselijke waardigheid van de verdachte kunnen refereren om op die wijze het mensbeeld over hem te versterken. Daaraan lijkt mij vooral behoefte in zaken waarin van een zekere demonisering van de verdachte door het publiek

sprake is. Vooralsnog zou de strafrechter de notie daartoe als een aan de mensenrechten ten grondslag liggend beginsel kunnen erkennen. Het IVBPR en de jurisprudentie van het EHRM bieden daarvoor een handvat (al verdient de laatste in dit opzicht zoals gezegd versterking). Als het aan de Staatscommissie Grondwet ligt zou de nationale rechter zich daartoe in de toekomst ook op de Nederlandse grondwet kunnen baseren. De Staatscommissie adviseert althans opneming in de Grondwet van een algemene bepaling, welke inhoudt dat Nederland een democratische rechtsstaat is en dat de overheid de menselijke waardigheid, de grondrechten en de fundamentele rechtsbeginselen eerbiedigt en waarborgt.<sup>63</sup>

Ook andere autoriteiten en politici dienen zich in hun retoriek, bij het maken van beleid en het voorstellen van wetgeving de menselijke waardigheid van de verdachte – en zeker van een specifieke verdachte – te eerbiedigen. In dit opzicht verdient een categorische veronderstelling (die naar voren komt in de theorie van Kant en de rechtspraak van het Bundesverfassungsgericht) bijzondere aandacht: de mens – en dus ook de verdachte en de veroordeelde – is een doel-in-zichzelf en deze mag aldus niet als zuiver middel voor iets anders worden ingezet. Het misbruiken van verdachten en plegers van strafbare feiten en het miskennen van hun menselijke waardigheid puur met het oog op politiek gewin is aldus in strijd daarmee. Dat wil zeker niet zeggen dat autoriteiten en politici onvrede in de samenleving met de strafrechtspleging en de daaruit voortvloeiende roep om hardere aanpak van criminelen moeten negeren. Vanuit in elk geval rechtstatelijk en mensenrechtelijk oogpunt is het dan echter bezwaarlijk om zonder meer aan die roep tegemoet te komen nu dit onvermijdelijk ook tot niet-subsidiaire en disproportionele maatregelen leidt. In plaats daarvan dient men de burger juist ook utilistische overwegingen voor te houden en dus uit te leggen dat een zachtere aanpak en rechtsbescherming tot betere resultaten kan leiden. Ook hierbij is het aangewezen om de verdachte of de delinquent niet louter als een abstractie af te schilderen maar als mens. Criminologisch onderzoek toont immers ook aan dat burgers milder worden over criminelen wanneer zij meer informatie hebben over de omstandigheden van het strafbare feit en de achtergrond van de pleger ervan.<sup>64</sup>

Hier eveneens relevant zijn niet-gouvernementele organisaties (ngo's) die zich al dan niet vanuit een mensenrechtelijke invalshoek inzetten voor de rechten van slachtoffers van strafbare feiten. Vanwege hun invloed op beleid en regelgeving en op het maatschappelijk denken over criminaliteit en de plegers en slachtoffers daarvan, dragen ook zij verantwoordelijkheid om verdachten en delinquenten niet van hun menselijke waardigheid te ontdoen. Vooral op het niveau van de internationale strafhoven en straftribunalen is er echter sprake van een krachtige ngo-lobby die zich zeer fanatiek inzet voor slachtoffers en zich tegen verdachten richt. Met opmerkelijk succes pleiten zij voor vervolgingen, beperking van procedurele rechten voor verdachten, ruime strafbaarstellingen en deelnemingsconstructies en beperkte strafuitsluitingsgronden.<sup>65</sup> Nu gaat het mij in deze

<sup>63</sup> Staatscommissie Grondwet, 2010: 6, 40 en 106; zie ook p. 26 en 41–42.

<sup>64</sup> Zie bijvoorbeeld De Keijser & Elffers, 2009: 47–49; Nuttall, 2000: 12.

<sup>65</sup> Zie bijvoorbeeld Robinson, 2008: 930; Verrijn Stuart, 2010: 1–2.

bijdrage primair om de nationale strafrechtspleging en tamelijk doorsnee verdachten in een gewone maar mogelijk ernstige strafzaak. Ik wijs hier slechts op de rol die sommige machtige ngo's in de internationale strafrechtspleging spelen omdat dit in negatieve zin illustreert waarom het zo belangrijk is dat ook organisaties die zich voor slachtoffers inzetten de menselijke waardigheid van de verdachte in acht behoren te nemen en daaraan in elk geval geen afbreuk dienen te doen.

Uiteindelijk is cruciaal dat alle autoriteiten en organisaties die wezenlijke invloed op of in de strafrechtspleging uitoefenen – waarvan hiervoor een aantal van de belangrijkste zijn genoemd – de verdachte en delinquent niet als een abstractie benaderen. Door daarbij zijn menselijke waardigheid meer expliciet te erkennen gaat daarvan in het meer gunstige geval ook een nuancerende en waarachtige invloed over het denken over verdachten en delinquenten op de maatschappij uit.

### **Gebruikte literatuur**

E. Brems & J. Vrielink, *Menselijke waardigheid in de Nederlandse grondwet? Nota opgesteld ten behoeve van de Staatscommissie Grondwet*, 2009.

S. Broß, 'Der Einfluss des Verfassungsrechts auf strafprozessuale Eingriffsmaßnahmen', *Humboldt Forum Recht* 2009, 1, HFR.

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, *Trendsignalement 2010. Ontwikkelingen in maatschappelijke veiligheid*, Utrecht: 2010.

P.B. Cliteur & R.G.T. van Wissen, 'De menselijke waardigheid als grondslag voor mensenrechten. Een beschouwing over het werk van Kant en Schopenhauer in relatie tot de filosofische reflectie over mensenrechten', in: G.A. van der List (red.), *De rechten van de mens*, Den Haag: Telderstichting 1998.

M.D. Dubber, 'Toward a Constitutional Law of Crime and Punishment', *Hastings L.J.* 2004, 55.

D. Garland, 'The limits of the sovereign State', *British Journal of Criminology* 1996, p. 445-471.

D. Garland, *The culture of control: crime and social order in contemporary society*, Chicago: University of Chicago Press 2001.

J.W. de Keijser & H. Elffers, 'Cross-Jurisdictional Differences in Punitive Public Attitudes?', *European Journal on Criminal Policy and Research* 2009, 1-2.

C. Kelk, 'Het menselijke gezicht van het strafrecht in een nieuwe eeuw', *Grenzen tussen goed en kwaad. 13 essays over preventie, misdaad en straf in de 21ste eeuw*, Den Haag: Ministerie van Justitie 1998, p. 47-57.

P.H.P.H.M.C. van Kempen, 'Human Rights and Criminal Justice Applied to Legal Persons. Protection and liability of Private and Public Juristic Entities under the ICCPR, ECHR, ACHR and AfChHPR', in: J.H.M. van Erp & L.P.W. van Vliet (red.), *Netherlands Reports to the Eighteenth International Congress of Comparative Law*, Antwerp: Intersentia, 2010.

D. Luban, 'Lawyers as Upholders of Human Dignity (When They Aren't Busy Assaulting It)', *University of Illinois Law Review* 2005, 3, p. 815-845.

D. Luban, 'The Rule of Law and Human Dignity: Re-examining Fuller's Canons', *Hague Journal on the Rule of Law* 2010, p. 29-47.

Maatschappelijke commissie Uitdragen kernwaarden van de rechtsstaat, *Onverschilligheid is geen optie. De rechtsstaat maken we samen*, Den Haag: Ministerie van Justitie / Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2008.

A. Margalit, *The Decent Society*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press 1996.

E.J. Mitnick, *Procedural Due Process and Reputational Harm: Liberty as Self-Invention*, California: University of California 2009.

C. Nuttall, 'Introduction', *Crime and criminal justice in Europe*, Council of Europe 2000.

D. Robinson, 'The Identity Crisis of International Criminal Law', *Leiden Journal of International Law* 2008, 4.

O.Sensen, 'Kant's Conception of Human Dignity', *Kant-Studien* 2009, 3, p. 309-331.

Staatscommissie Grondwet, *Rapport Staatscommissie Grondwet*, november 2010.

R. van Swaaningen, 'Veiligheid in Nederland en Europa; een sociologische beschouwing aan de hand van David Garland', *Justitiële verkenningen* 2004, jrg. 30, nr. 7, p. 9-23.

J. Terpstra, *Het veiligheidscomplex*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010.

G.N.G. Vanderveen, 'Nederland vroeger veiliger? De veranderde beleving van onveiligheid', *Justitiële verkenningen* 2001, jrg. 27, nr. 1.

H. Verrijn Stuart, 'International criminal justice under pressure', *International Justice Tribune* 2010, 5 mei, No. 105.

# Islamitische radicalen: nieuwe vijanden?

Hans Moors\*

“Het Nederlandsche volk is in den loop van zijn bestaan voor sterke uitingen van politiek extremisme onvatbaar gebleken”.

J. Huizinga 7, 290 [1935].

## Inleiding

De afgelopen jaren heeft het onderzoek naar (de voedingsbodem voor) radicalisme in Nederland een stevige impuls gekregen. Vrijwel alle universiteiten en veel onderzoeksinstituten als IVA Beleidsonderzoek en Advies hebben daar een substantiële bijdrage aan geleverd. Met theoretische analyses en veldwerkonderzoek, landelijk en lokaal georiënteerd, gericht op polarisatiefenomenen en uitingvormen van links-, rechts-, islamitisch en *single issue* radicalisme en extremisme.

Het leeuwendeel van die onderzoeken gaat over islamitisch radicalisme en extremisme. Op het eerste gezicht lijkt dat voor de hand te liggen. De aanslag op de Twin Towers in New York op 11 september 2001 deed internationaal wat de moorden op politicus Pim Fortuyn (6 mei 2002) en op cineast Theo van Gogh (2 november 2004) en de Hofstadgroep voor Nederland betekenden: extremistische aanslagen (of het voornemen die te plegen) van in het Westen opgegroeide islamitische radicalen troffen het hart van de democratische samenleving. Het gevaar dat voorheen vooral in landen ver weg was gelokaliseerd, bleek dichtbij gekomen en *home grown*.

Toch is het opmerkelijk, bij nader inzien, dat verhoudingsgewijs veel minder studies zijn gewijd aan links-, rechts-, of *single issue* radicalisme. De manieren waarop die vormen van radicalisme en soms extremisme zich in Nederland uitten, waren minder ingrijpend. Er vielen weliswaar gewonden en dodelijke slachtoffers. De dreiging van aantasting van de democratische rechtsorde was er beslist. En dat deze vormen van radicalisme *home grown* waren – van oudsher zelfs – betwistte niemand. Maar van overheidswege werd er terughoudender mee omgegaan dan tegenwoordig. Het publieke debat over radicalisme en terrorisme had een beperkte intensiteit.<sup>1</sup>

Het afgelopen decennium heeft het islamitische radicalisme een andere indruk gemaakt op de Nederlandse publieke opinie dan andere radicalismen eerder deden én tegenwoordig nog doen. Het politiek-bestuurlijke discours na 2001 en de beeldvorming in publieke debatten en de media leken islamitische radicalen te verbeelden als ‘nieuwe vijanden’. Het over ’t algemeen zo rustige, netjes

---

\* Hans Moors is hoofd van de afdeling veiligheid en criminaliteit, welzijn en zorg van IVA Beleidsonderzoek en Advies (Tilburg University).

<sup>1</sup> De Graaf, 2010; Buijs, 1995.

geregelde democratische bedrijf moest mobiliseren, want de strijd tegen die ‘nieuwe vijanden’ was een ‘nieuwe oorlog’, met bijpassend vocabulaire. Ten behoeve van die mobilisatie was onderzoek nodig, kennis over uitingvormen en voedingsbodems. Hoe zat het in Nederland met de *bonding & bridging* tussen bevolkingsgroepen? Hadden orthodoxe moslims het idee dat ze niet mee mochten doen, niet mee konden doen, of was het al zo erg dat ze niet meer mee wilden doen? Hoe veilig was Nederland nog in *The Clash of Civilizations*?

### Over vijanden en tegenstanders

Radicale ideeën – van islamistische origine of anderszins – vinden gemakkelijk ingang omdat ze zwart-wit zijn. Ze sluiten aan bij wat mensen prettig vinden: een eenvoudige, makkelijk te stereotyperen wereld, waarin goed en kwaad – de cowboys met de witte en die met de zwarte hoed – simpel van elkaar zijn te onderscheiden. Dat geldt voor alle kanten in het publieke en levensbeschouwelijke spectrum. Steeds staan radicalen op gespannen voet met degenen die hun radicalisme radicaal willen tegengaan, want aan beide zijden wil men vrij zijn van overheersende opinies en vrij zijn om daarvan te vinden wat men wil. Nieuwe *tegenstanders* creëren, is een democratisch ken- en kernfenomeen. Nieuwe *vijanden* maken, gaat een stap verder.<sup>2</sup> Er ligt een verschuiving in beeldvorming en mensbeelden aan ten grondslag. Die verschuiving kan raken aan stevig gewortelde mensenrechten, zoals vrijheid van meningsuiting en vergadering, het recht om ergens bij te horen, thuis en veilig te zijn. De vraag is wat daarachter schuilgaat?

Met het oog op het centrale thema van deze bundel: mensbeelden, beeldvorming en mensenrechten gaat dit artikel – aan de hand van de casus islamitisch radicalisme in Nederland – kort in op een drietal onderwerpen.

1. Is godsdienst – of liever de fundamentalistische interpretatie daarvan – een gevaar?
2. Hoe definiëren we dat gevaar of die dreiging?
3. Waar zijn we dan precies bang voor? En hoe komt dat?

Eén belangrijk achtergrondmechanisme is de woede en frustratie vanwege een ervaren verweesdheid, de angst dat het heersende maatschappelijke bestel zich onvoldoende teweer stelt tegen ‘de ander’ die slecht in de zin zou hebben. De vrijheid van die ander is zagezegd minder gelijk dan die van ons. Daarom zou die moeten worden ingeperkt. We moeten ons er tegen verdedigen. “*Wie de vrijheid wil inperken,*” schreef de Vlaamse jurist Rik Torfs, “*doet dat doorgaans niet omdat hij de samenleving wil beschermen tegen verwerpelijke ideeën. Hij doet het omdat hij vreest zelf ongelijk te hebben. Want wie een sterke mening heeft, hoeft die van anderen niet te vrezen.*”<sup>3</sup> Dit emotieve uitgangspunt maakt van ‘mogelijke tegenstanders’ ‘nieuwe vijanden’.

---

<sup>2</sup> Mouffe, 2008; Achterhuis, 2008.

<sup>3</sup> *Trouw*, 19 maart 2011.



## Godsdienst, religie en bekering

Godsdienst is niet hetzelfde als religie. Monotheïstische godsdiensten hebben een waarheidspretentie. Veel religies, zoals het Boeddhisme, hebben die pretentie niet. In elke godsdienst staat *bekering* centraal. Bekering is een soort van *oversteek* vanuit oude geloofsovertuigingen en godsbeelden naar geopenbaarde godsdiensten (zoals christendom en islam) die meer filosofisch, humanitair en sociaal georiënteerd zijn. Met die oversteek verandert het wereldbeeld van de bekeerling, diens geschiedenis en de opvattingen over wat goed en slecht, fatsoenlijk en onfatsoenlijk is in de samenleving waar die zich bevindt. Die oversteek is op het niveau van landen en gemeenschappen een eeuwenlang én continu historisch proces.

Het christendom was voor de Europese volkeren een *fremdkörper*. Het was een van de vele Oosterse religies (zoals de cultus van Osiris of Cybele, of Mithras) die een alternatief boden voor lokale goden en de verering daarvan. Wie in Rome bijvoorbeeld een aantal treden afdalt in de basiliek San Clemente ervaart dat aan den lijve. Het christendom werd snel een standaard – zij het in vele varianten en stromingen. Dat kwam door de specifieke machtsverhoudingen in Europa, waar de Romeinse overheersers de christelijke geloofsbelijdenis in 311 erkenden en zeventig jaar later tot staatsgodsdienst verhieven.

De islam is van oorsprong een Arabische godsdienst. Elke moslim die geen Arabier is, is feitelijk een bekeerling. In sommige landen is die oversteek lang geleden begonnen. In andere landen is die van recenter datum. Neem Pakistan, Indonesië, Iran, Somalië: oorspronkelijk geen Arabische en islamitische landen, maar tegenwoordig is de bevolking er overwegend moslim. Het zijn voorbeelden van landen waar we islamitisch radicalisme en extremisme situeren. Of neem India: de islam is hier een minderheidsgodsdienst in een kleurrijk geheel van geloven en belijdenissen; maar India is ook het land met verhoudingsgewijs de meeste terroristische aanslagen ter wereld, ten dele godsdienstig geïnspireerd. In elk van die landen heeft de islam een specifieke geschiedenis van vestiging, die samenhangt met lokale en regionale machtsverhoudingen. De hypothese dat islamitisch radicalisme en extremisme zich vooral voordoet in zogenoemde *weak states* – landen met geen of een beperkte democratische traditie en geen sterke, accommoderende leider die de geest in de fles kan houden – gaat op die vestigingshistorie terug.

Op individueel niveau is bekering eveneens een ingrijpend en complex proces. Dat geldt niet alleen voor bijvoorbeeld de bekering van mensen die christelijk waren opgevoed, maar ook voor de bekering van geboren en getogen moslims. Over bekeerlingen tot de islam is intussen een tamelijk omvangrijke literatuur opgebouwd. Ook voor de Nederlandse situatie is een aantal relevante studies beschikbaar. Het is hier niet de gelegenheid om uitgebreid op dit belangrijke onderwerp in te gaan. Volstaat te zeggen dat bij bekeringen het godsdienstige aspect fungeert – zowel in negatieve als in positieve zin – als een *identity marker*, een manier om identiteit te construeren in een wereld én in de directe, nabije omgeving die als overwegend anders wordt beschouwd.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Harmsen, 2008; De Koning, 2008; Roald, 2004; Wohlrab-Sahr, 1999 en 2006.

Voor het verloop van mijn betoog is van belang om drie gedachten in het achterhoofd te houden. De eerste is dat elke godsdienst bekeert. De tweede luidt dat godsdiensten niet *per se* evolueren, maar binnen maatschappelijke en staatkundige contexten. Godsdienst is dan zowel een uitsluitings- als een bindingsmechanisme.<sup>5</sup> Ten slotte moeten we onthouden dat individuele bekering een vorm is van identiteitsconstructie in een maatschappelijke omgeving, met tegelijkertijd een globaal én een kleinsamenlijk aspect.

## Radicaliteit en radicalisme

Radicaliteit van denken is niets bijzonders en iets van alle tijd, zoals Eric Jurgens elders in deze bundel benadrukt. Het zegt niets over een radicale of extremistische uitvoeringspraktijk. De term 'radicalisme' beschrijft een ander fenomeen en dat is niet-objectief van aard.<sup>6</sup> Zowel vanuit wetenschappelijk als vanuit beleidsperspectief bestaat niettemin overeenstemming dat radicalisme beschouwd moet worden als de resultante van een *proces van vervreemding en verwijdering* van de gevestigde samenleving en haar stelsel van normen en waarden. Radicalisering als proces is een *politiek-ideologisch fenomeen*, met een voedingsbodem in politieke en culturele ontworteling, die betekenis krijgt in collectieve *imagined communities*: een veronderstelde interne cohesie binnen de eigen geloofs- of ideeëngemeenschap, waarbij die gepercipieerde interne cohesie gevoed wordt door *tegenbeelden* van achterstelling en discriminatie.<sup>7</sup>

Het proces van vervreemding en verwijdering ontwikkelt zich van een vertrouwensbreuk, via een legitimiteitconflict tot een legitimiteitsbreuk.<sup>8</sup> Godsdienst of etniciteit kunnen hierbij een rol spelen, maar dat is niet per definitie het geval. Uiteraard speelt godsdienst een belangrijke rol bij een fenomeen als islamitisch radicalisme, maar ook hier is dat niet de enige of exclusieve factor die radicalisering aanjaagt.<sup>9</sup> Een groot en groeiend corpus van theoretische en empirische analyses onderschrijft het uitgangspunt dat daarom expliciete aandacht zou moeten worden besteed aan het *proces* van radicaliseren,

---

<sup>5</sup> Wade, 2009.

<sup>6</sup> Buijs, Demant & Hamdy, 2006.

<sup>7</sup> Bourdieu & Sayad, 1964; Nielsen, 1999; Rougier, 2004; Roy, 1992; Belaala, 2008.

<sup>8</sup> Buijs, Demant & Hamdy, 2006, pp. 236-242; Borum, 2004; Sprinzak, 1991; McCauley & Moskaleiko, 2008; Moghaddam, 2005.

<sup>9</sup> Loza, 2007; Güss, Tuason & Teixeira, 2007; Silberman, Higgins & Dweck, 2005; Vgl. Silke, 2008. Slooman & Tillie (2006) hebben – met betrekking tot orthodoxe moslims in Amsterdam – laten zien dat *gevoeligheid voor radicalisering* samenhangt met een orthodoxe dan wel fundamentalistische geloofsovertuiging in het geval dat die overtuiging samengaat met een existentiële ervaring door de huidige samenleving politiek onrechtvaardig te worden behandeld, niet te zijn vertegenwoordigd, of zelfs te worden bedreigd. Deze religieuze en politieke dimensies van radicalisering staan in beginsel los van elkaar. Iemand met een orthodoxe of fundamentalistische geloofsovertuiging is niet per se radicaal. Evenmin is die persoon eerder of meer geneigd om radicaal te worden. Orthodoxie of fundamentalisme is een noodzakelijke, maar een onafhankelijke variabele in het proces van radicalisering. Zie ook hun vervolganalyse in: Roex, Stiphout & Tillie, 2010.

de *motivatie* van radicaliserende individuen en de *maatschappelijke inbedding* van die motivatie. Radicaliseren is immers een complex proces dat vermoedelijk weinig mensen op dezelfde wijze doorlopen en waarin de verschillende dimensies elkaar conditioneren.<sup>10</sup>

Het islamitische radicalisme is een godsdienstig geïnspireerde politieke ideologie. Dat politieke aspect in formele zin zien we in Nederland niet of nauwelijks terugkomen. Van positieve identificatie met een politieke stroming is evenmin sprake. Het islamitische radicalisme in Nederland zoekt geen binding met partijpolitiek. Behalve als politieke ideologie is het islamitische radicalisme te kenschetsen als een levensbeschouwelijke (lees: orthodoxe of fundamentalistische religieuze) ideologie en als een levensstijl. Deze laatste verschijningsvorm van het islamitische radicalisme is in Nederland op het ogenblik dominant. Vooral binnen de salafi-beweging is sprake van een bewuste *politics of life style*: het binden van personen aan een informele gemeenschap door middel van religieus geïnspireerde praxis.<sup>11</sup> Dat is niet specifiek voor de islam, maar op het ogenblik wel een herkenbare uitingsvorm van de manier waarop (jonge) moslims onderling aansluiting zoeken en vinden. Het salafisme is trouwens niet de enige radicale, of liever: fundamentalistische beweging binnen de islam en evenmin een homogene stroming, groep of netwerk. Salafisme is, in de beleving van salafi's zelf, veeleer een *manier van leven* volgens de islam, dan een islamitische religieuze beweging of stroming.<sup>12</sup>

### Priming en framing van islamitisch radicalisme

De begrippen 'radicalisme' en 'radicaliseren' krijgen effectief betekenis door voortdurende *priming* en *framing*.<sup>13</sup> In de beleidspraktijk ligt het accent, vanuit het handelingsperspectief waar beleid feitelijk over gaat, op radicalisering als een risico. Dat risico is tweeledig. In het denken over radicalisering en radicalisme in Nederland ligt een tweeledig perspectief besloten. Radicalisering wordt ofwel beschouwd als een veiligheidsvraagstuk: een risico en dreiging van de kant van specifieke groepen en probleemsituaties; ofwel radicalisering wordt benaderd als een aansluitingsvraagstuk: een kwestie van maatschappelijke (etnische, religieuze, culturele, sociale) achtergronden van specifieke groepen die *bonding* en *bridging* in de Nederlandse samenleving belemmeren.

Beide perspectieven kleuren de definities van radicalisering en radicalisme. In het ene is radicalisering een gevaar en ontleent het begrip betekenis aan personen

---

<sup>10</sup> Voor een overzicht van psycho-analytische, psychologische en sociologische theorievorming: Victoroff, 2005; Victoroff & Kruglanski, 2009.

<sup>11</sup> De Koning, 2009.

<sup>12</sup> Meijer, 2009; Birt, 2005. Om die reden benoemen veel salafi's zichzelf niet als behorend tot een beweging of stroming. Dat zou een impliciete erkenning van stromingen binnen de islam impliceren en dat is in hun optiek een onjuiste weergave: er is maar één, ware islam.

<sup>13</sup> Bijvoorbeeld: Moors et al., 2009 pp. 29-60. Zie ook: Eysink Smeets, Moors & Baetens, 2011.

of groepen die de democratische rechtsstaat geweld aan willen doen. Vanuit het andere perspectief hangt de invulling van het begrip radicalisering samen met het gedrag van groepen mensen die meer of minder tolerant, participatief of ontvankelijk voor diversiteit zijn en de neiging vertonen om er niet meer bij te willen horen, zich van de Nederlandse samenleving af te willen keren. Wat de afgelopen jaren met betrekking tot islamitisch radicalisme in Nederland te zien was, is dat ‘beperkte geneigdheid tot participatie’ als een veiligheidsrisico is geframed.

De AIVD rapporteerde in oktober 2007 over “*het islamitisch neoradicalisme*”. Beide voornoemde perspectieven kwamen in deze nota samen – en zetten de toon. Het salafisme was radicaal, vormde een potentiële dreiging, niet alleen omdat het mensen zou kunnen inspireren tot ondemocratisch en/of gewelddadig handelen, maar ook omdat het mensen zou stimuleren om zich niet met de Nederlandse samenleving te verbinden.<sup>14</sup> In september 2009 kwam de AIVD naar buiten met het bericht dat de groei van het salafisme stagneerde en dat er geen sprake meer was van een breed forum waar die groei van zou uitgaan. Wel signaleerde de dienst dat de salafistische centra blijven professionaliseren en dat van daaruit nog steeds een anti-integratieve boodschap wordt doorgegeven. Maar de brand leek eruit: de term ‘islamitisch neoradicalisme’ werd opvallend genoeg niet meer gebruikt. Het Nederlandse salafisme werd beschreven in een religieus *frame*, als een uitingvorm van orthodoxie en fundamentalisme.<sup>15</sup>

### Waar zijn we bang voor?

Die verschuiving toonde zich trouwens breder. De term ‘islamitisch radicalisme’ blijft sinds kort – behalve in de volksmond – gereserveerd voor jihadistische netwerken. Het salafisme en andere fundamentalistische stromingen binnen de islam in Nederland zijn beleidsmatig en politiek in feite gere-religieusiseerd.

Het paradoxale effect hiervan is dat het hogere accent op godsdienst en religieuze overtuiging de communis opinio niet minder angstig heeft gemaakt. Sterker nog: godsdienst heeft als zodanig meer dan ooit een plaats gekregen in het discursieve verband tussen onveiligheid en onmaatschappelijkheid. De angst onder de Nederlandse bevolking voor terroristische aanslagen is onmiskenbaar afgenomen. Maar het onbehagen met *de islam* blijft onverkort sterk. In de stellingnames, de polemieken en het taalgebruik die het Nederlandse debat over islamitisch radicalisme kenmerken, wordt – ogenschijnlijk meer dan in de ons omringende landen – een relatie verondersteld tussen ‘moslims’, ‘(mislukte) integratie’ en ‘terrorisme’. “*De link tussen djellaba’s, Marokkaanse hangjongeren en radicalisering wordt nog altijd snel gelegd*”, aldus Beatrice de Graaf.<sup>16</sup>

De angst voor een radicale islam in Nederland is dus allerminst weg. Feitelijke aanslagen of aanzienlijke dreiging van djihadistische netwerken zijn gelukkig niet

---

<sup>14</sup> AIVD, 2007.

<sup>15</sup> In december 2009 publiceerde de AIVD twee rapporten waarin de nieuwe positie werd toegelicht: AIVD, 2009a en 2009b.

<sup>16</sup> *Trouw*, 5 juni 2010.

aan de orde.<sup>17</sup> De NCTb heeft het dreigingsniveau teruggebracht tot beperkt. Voor de AIVD lijken de scherpe kantjes er, zoals gezegd, ook af.<sup>18</sup> Waar wortelt dan die angst? Waar zijn we bang voor? En waarom?

## De grote en ongrijpbare islam

Ten eerste zucht het denken over radicalisering onder het gewicht van essentialistische uitgangspunten. Ik doel hiermee op een reeks fundamentele discursieve mechanismen die de beeldvorming over (on)veiligheid en maatschappelijke risico's een zekere onveranderlijkheid geven en hiermee geen recht doen aan de veelvormigheid die het proces van radicaliseren in de praktijk kenmerkt.<sup>19</sup>

Deze mechanismen belemmeren dat radicalisering en radicalisme – evenals de extremistische uitwassen van radicalisme – worden gezien in de context van hun eigen (globale, (trans)nationale, of lokale) ontwikkeling én in samenhang met de politieke machtsverhoudingen die die ontwikkeling mede beïnvloed(d)en. Het ontbreken van wat een cultuurhistorisch perspectief zou kunnen heten, vertekent de beeldvorming.<sup>20</sup> Men kijkt en oordeelt in categorieën die een *totum pro parte* gaan vormen bij het beschrijven en analyseren van sociale en culturele spanningen in de samenleving.<sup>21</sup> De *kleinmenselijkheid* die dikwijls achter radicaliteit, radicalisme en het proces van radicaliseren schuilgaat, blijft goeddeels buiten beeld.

Wat er dan gebeurt, is dat de nuance uit het debat slijt. Het polariseert langs verschillende breuklijnen,<sup>22</sup> en wordt in grote, schijnbaar eenduidige, maar bij nader inzien nauwelijks praktisch toepasbare categorieën gevoerd. Tegen een decor van *Clashing Civilizations* kan het publieke debat per definitie niet neutraliserend en precies zijn. Daarom stelt het de burger niet gerust. De cultuursocioloog Gabriël van den Brink heeft er in verschillende onderzoeken op gewezen, dat niet alleen xenofobie of angst voor mensen die er anders uitzien en een andere godsdienst belijden tot een populistische afwijzing van onder meer *de islam* heeft geleid, maar veeleer het onbehagelijke gevoel dat het verhaal van 'de gewone man' verwaarloosd, niet gehoord en niet vertegenwoordigd wordt. Dat voedt een gevoel van *verweesdheid*. Mensen blijven bang voor iets groots en ongrijpbaars als *de* (radicale) islam of fundamentalistische godsdiensten, niet omdat ze vanuit een kleinmenselijk perspectief nu zo'n hekel hebben aan hun Marokkaanse of Somalische buurtgenoten, maar omdat ze dat gezichtspunt niet

---

<sup>17</sup> De Poot et al., 2010; Terrorismememmonitor NCTb.

<sup>18</sup> *De Volkskrant*, 9 september 2009; *Elsevier*, 9 september 2009; AIVD, 2009a; AIVD, 2009b.

<sup>19</sup> Voor een uitgebreide bespreking: Moors, 2008.

<sup>20</sup> Moors, 2008, pp. 29-41.

<sup>21</sup> Huntington, 1996; voor een kritische analyse: Sen, 2006; Hondt, 2008; Rietbergen, 2007; Buruma & Margalit, 2006.

<sup>22</sup> Moors et al., 2009.

herkennen in de manier waarop het debat over normen en waarden in een pluriforme democratie wordt gevoerd.

Eigenlijk zit die kleinnemenselijkheid dus aan twee kanten: bij de bange burger, maar ook bij de (vermeende) radicaal zelf. In zijn reportage over de enige westerse islamitische vrouw die ooit een zelfmoordaanslag pleegde,<sup>23</sup> onderstreepte Chris de Stoop juist dit punt. Hij liet zien hoe ‘terrorisme van eigen bodem’ niet die grote bedreiging voor Europa is. Hij schetst een beeld van klungeligheid en amateurisme dat niet beantwoordt aan het stereotype van goed georganiseerde netwerken, slapende cellen, militaire training, ideologische motivatie. “*Het verontrustende is echter,*” stelt De Stoop, “*dat het terrorisme van eigen bodem zo kleinnemenselijk is, dat het in ons allemaal kan zitten, en dan bedoel ik de basisemotie, de kwetsbaarheid, de wrok, het gevoel onrecht aangedaan te zijn, en de zin om ooit eens iets op te blazen*”.<sup>24</sup>

### **De islam als godsdienst van daders**

Zijn we bang voor onszelf – als dader of als slachtoffer? Een tweede verklaring voor de Nederlandse angst voor een radicale islam heeft denkkelijk iets te maken met het diepgewortelde fenomeen dat we moslims primair als daders zien en niet als slachtoffers. Slachtoffers: dat zijn wij, namelijk.

Christelijke culturen hebben een opvallende voorkeur voor het slachtoffer. Die voorkeur gaat terug op de notie van het ‘schuldeloze slachtoffer’, zoals victimoloog Jan van Dijk betoogde.<sup>25</sup> De Bijbelse vertellers identificeerden zich niet met de offeraars, “*maar met de geofferde zondebok*”. Het slachtoffer droeg geen schuld. Dat beeld is sterk in ons collectieve bewustzijn verankerd, zozeer zelfs dat het ook het denken van niet-gelovigen stuurt.

Dat begint al met het woord ‘slachtoffer’, dat louter passief lijden uitdrukt: wachten op de beul. In het Japans of Chinees wordt het slachtoffer in neutraler termen benoemd, aldus Van Dijk: als ‘schade ontvangend persoon’. De schade kleeft de persoon weliswaar aan, maar is niet bepalend voor zijn identiteit, terwijl de term ‘slachtoffer’ dat juist *wel* impliceert. Uiteraard verdienen slachtoffers ondersteuning bij nu meer of minder ernstige (psychische) problemen. Maar tegelijkertijd is het van belang, zo pleit Van Dijk, om de manier waarop slachtoffers tegemoet worden getreden te bestuderen vanuit de achterliggende mensbeelden, slachtofferbeelden, vooroordelen en clichés. Want ook het ‘slachtoffer’ is een cultureel ingesleten sociaal etiket.<sup>26</sup>

Vertaald naar mijn betoog: In onze beeldvorming van de risico’s van een radicale islam schieten we in een slachtofferrol. De (radicale) islam overkomt ons, buiten onze schuld, en of we er nu last van hebben of niet. En – eerlijk is eerlijk – veel last hebben we in Nederland gelukkig niet gehad van de gewelddadige

---

<sup>23</sup> De Stoop, 2010.

<sup>24</sup> *Trouw*, 13 maart 2010.

<sup>25</sup> Van Dijk, 2006. Zie ook: Van Dijk, 2008.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

uitwassen van een radicale islam. Niet alleen zien we onszelf als ‘slachtoffer’, we beschouwen *de* islam als godsdienst van ‘daders’.

Dat is feitelijk nogal verrassend, want het islamistische extremisme heeft wereldwijd meer slachtoffers gemaakt onder moslims dan onder niet-moslims. Maar over feiten gaat het hier niet, want dan zouden verwijzingen naar het agressieve, oudtestamentische christendom, of naar de bloedige godsdienstoorlogen in christelijke kring moeten volstaan om ook de dader beter in beeld te krijgen. Bovendien is het de vraag of het daderschap werkelijk in godsdienst als zodanig zit, of in de (altijd weer) specifieke context waarin op een gegeven moment de voorwaarden aanwezig zijn die bepaalde sociale bewegingen in de gelegenheid brengen om religieuze ideeën op een hegemonische, antidemocratische, exclusieve manier te interpreteren, consensus te mobiliseren en zodoende hun omgeving te kunnen negeren... of er strijd mee te kunnen voeren.<sup>27</sup> Hoe dan ook: als ‘zij’ de vijanden en de daders zijn, zijn ‘wij’ de slachtoffers.

### **Nadrukkelijk geloven: wie durft?**

Een derde verklaring, ten slotte, voor de Nederlandse angst voor een radicale islam, is te vinden in de ontwikkeling en rol van godsdienst en religie in de samenleving. Radicalisering heeft, zoals gezegd, niet per definitie een godsdienstig aspect. Maar godsdienst kan natuurlijk wel een voedingsbodem of katalysator zijn voor de radicalisering van groepen en individuen. Nicholas Wade liet in een brede studie zien, dat vanuit een evolutionair oogpunt elke godsdienst kon voortbestaan omdat groepen mensen er door in de gelegenheid kwamen om beter te overleven. Hiertoe formuleerden ze morele richtlijnen: wie zich conformeerde aan de groepsnorm, raakte verbonden met de groep; wie dat niet deed, raakte uitgesloten. Zodoende functioneerde godsdienst maatschappelijk als een handhavings- én een uitsluitingsmechanisme.<sup>28</sup> Die wezenlijke kern maakte elke godsdienst strijdend en verbindend.

In Nederland zijn godsdienst en religie de afgelopen decennia uit het publieke domein verdwenen. Deze ontwikkeling heeft zich intensiever voltrokken dan in de ons omringende landen. Enerzijds hangt dit proces samen met voortschrijdende ontkerkelijking en secularisatie. Anderzijds is de aard van religiebeleving nadrukkelijk veranderd. Die is persoonlijker en spiritueler geworden.<sup>29</sup> Het gevolg hiervan is dat de manifestatie van godsdienstigheid in het publieke domein onder druk is komen staan. Men is er niet meer aan gewend en niet van gediend. Geloofsenagement, in zijn orthodoxe uitingsvormen, behoort tot de privé sfeer.

Individen of groepen die zich juist openlijk laten voorstaan op hun godsdienstige (groeps)identiteit – en orthodoxe moslims, of joden, of christenen zijn zichtbaar in de openbare ruimte – laden al snel de verdenking op zich de

---

<sup>27</sup> Bayat, 2007.

<sup>28</sup> Wade, 2009.

<sup>29</sup> Borgman, 2006.

Nederlandse normen van fatsoen en tolerantie niet te erkennen.<sup>30</sup> Dat wekt onbehagen – aan twee kanten. Want ook zichtbare groepen praktiserende gelovigen ervaren druk om over hun geloofsvulling en levensstijl steeds opnieuw uitleg te geven aan wat wel eens de ‘intolerante tolerantien’ zijn genoemd: burgers die zich politiek correct uitlaten over de multireligiositeit van Nederland, maar intussen de hevige warreling van eigen geloven het liefst zouden zien verdwijnen in een meer of minder seculier ietsisme. Simpel gesteld: we zijn bang geworden voor nadrukkelijk geloven.

### **Angst in zwart-wit**

Godsdienst is, net als integratie en participatie, onderdeel geworden van het Nederlandse veiligheidsdebat, omdat godsdienst polariserend zou kunnen werken, zoals dat ook bij een haperende integratie het geval zou kunnen zijn. Dat veiligheidsdebat – in het bijzonder als het over radicaliteit, radicalisering, radicalisme en de extremistische uitwassen daarvan gaat – wordt in zwart-wit gevoerd, met grote en vreeswekkende woorden.<sup>31</sup>

Het lijkt alsof de communis opinio harder getoonzet is, steeds minder toelaatbaar acht, minder inschikkelijk is. De laatste jaren valt te constateren dat lokale en nationale politici en bestuurders verkondigen waardeconflicten in de Nederlandse samenleving niet meer te willen accepteren. Ze lijken integratie te beschouwen als het antibioticum dat die waardeconflicten oplost. Maar dat werkt zo niet.

En wat meer is: door zich zo op te stellen in hun gemeenten en in het parlement, door de indruk te wekken het gevoel van de massa te vertolken, dragen die politici er juist aan bij dat vooroordelen niet gewoon zijn wat ze zijn, namelijk een belangrijk medium om in gesprek te zijn, maar juist tot polarisatie en antipathie leiden omdat mensen zich nu eenmaal veilig voelen bij wat ze kennen en er naar neigen zich af te keren van wat onbekend is.<sup>32</sup> En dat is bij verklaarde vijanden een stuk makkelijker dan bij mogelijke tegenstanders.

### **Gebruikte literatuur**

H. Achterhuis, *Met alle geweld: een filosofische zoektocht*, Rotterdam: Lemniscaat 2008.

AIVD, *Radicale dawa in verandering. De opkomst van islamitisch neoradicalisme in Nederland*, Zoetermeer: AIVD 2007.

AIVD, *Weerstand en tegenkracht. Actuele trends en ontwikkelingen van het salafisme in Nederland*, Zoetermeer: AIVD 2009a.

---

<sup>30</sup> Dautzenberg & Westerlaak, 2006.

<sup>31</sup> De Graaf & Vellenga, 2010.

<sup>32</sup> Bovenkerk, 2006; Hagendoorn & Sniderman, 2004; Sniderman & Hagendoorn, 2006.



AIVD, *Lokale jihadistische netwerken in Nederland. Veranderingen in het dreigingsbeeld*, Zoetermeer: AIVD 2009b.

A. Bayat, *Islam and democracy. What is the real question?*, Amsterdam: AUP 2007.

S. Belaala, *Les facteurs de création ou de modification des processus de radicalisation violente, chez les jeunes en particulier*, Parijs: CEIS 2008.

J. Birt, 'Wahhabism in the United Kingdom. Manifestations and reactions', in: M. Al-Rasheed (red.), *Transnational connections and the Arab Gulf*, Londen / New York: Routledge 2005.

E. Borgman, 'De onlosmakelijke verbondenheid van religie en publiek domein: pleidooi voor een "omgekeerde doorbraak"', in: W.B.H.J. van de Donk (red.), *Geloven in het publieke domein. Verkenningen van een dubbele transformatie*, Amsterdam / Den Haag: AUP / WRR 2006, p. 315-336.

R. Borum, *Psychology of Terrorism*, Tampa: University of South Florida 2004.

P. Bourdieu & A. Sayad, *Le déracinement*, Parijs: Minuit 1964.

F. Bovenkerk, 'Islamofobie', in: J. van Donselaar & P.R. Rodrigues (red.), *Monitor racisme & extremisme: zevende rapportage*, Amsterdam : Anne Frank Stichting/AUP 2006, p. 86-106.

F. Buijs, *Overtuiging en geweld. Vreedzame en gewelddadige acties tegen de apartheid*, Amsterdam: Uitgeverij Babylon-De Geus 1995.

F. Buijs, F. Demant & A. Hamdy, *Strijders van eigen bodem. Radicale en democratische moslims in Nederland*, Amsterdam: AUP 2006.

I. Buruma & A. Margalit, *Occidentalism - The West in the Eyes of Its Enemies*, New York: Penguin Press 2004.

M. Dautzenberg & M. van Westerlaak, *Kerken en moskeeën onder de Wmo; een verkennend onderzoek naar kansen en bedreigingen*, Amsterdam: DSP-groep 2006.

J.J.M. van Dijk, *Het Abelsteken; over de etikettering van slachtoffers van criminaliteit*, Tilburg: UvT 2006 (oratie Tilburg).

J.J.M. van Dijk, *Slachtoffers als zondebokken. Over de dubbelhartige bejegening van gedupeerden van misdrijven in de westerse cultuur*, Antwerpen / Apeldoorn: Maklu 2008.

M. Eysink Smeets, H. Moors & T. Baetens, *Schaken op verschillende borden. Evidence-based strategieën voor communicatie over overlast en verloedering, maatschappelijke onrust, polarisatie en radicalisering. Een onderzoek naar de (on)mogelijkheden*, Tilburg: IVA 2011.

B. de Graaf & S. Vellenga, 'Angst voor religieuze orthodoxie?' *Religie & Samenleving*, 5:3 2010, p. 227-249.

B. de Graaf, *Theater van de angst. De strijd tegen terrorisme in Nederland, Duitsland, Italië en Amerika*, Amsterdam: Boom 2010.

C.D. Güss, M.T. Tuason & V.B. Teixeira, 'A cultural-psychological theory of contemporary Islamic martyrdom', *Journal for the Theory of Social Behaviour*, 37, 2007, p. 415-445.

L. Hagendoorn & P. Sniderman, 'Het conformisme-effect: sociale beïnvloeding van de houding ten opzichte van etnische minderheden', *Mens & Maatschappij*, 79:2, 2004, p. 101-143.

E. Harmsen, 'Nieuwe Moslims in West-Europa. Bekering tot de Islam als keuzemogelijkheid in hedendaagse westerse samenlevingen', *Religie & Samenleving*, 3:3, 2008.

J. de Hond, *Verlangen naar het Oosten. Oriëntalisme in de Nederlandse cultuur, ca. 1800-1920*, Leiden: Primavera Pers 2008.

S.P. Huntington, *The clash of civilizations and the remaking of world order*, New York: Simon & Schuster 1996.

M. de Koning, *Zoeken naar een zuivere' islam. Geloofsbeleving en identiteitsvorming van jonge Marokkaans-Nederlandse moslims*, Amsterdam: Bert Bakker 2008.

W. Loza, 'The psychology of extremism and terrorism: A Middle-Eastern perspective', *Agression and Violent Behavior*, 12, 2007, p. 141-155.

C. McCauley & S. Moskalenko, 'Mechanisms of political radicalization: Pathways toward terrorism', *Terrorism and Political Violence*, 20, 2008, p. 415-433.

R. Meijer (red.), *Global salafism. Islam's new religious movement*, Londen / New York: Hurst / Columbia University Press 2009.

F. Moghaddam, 'The staircase to terrorism', *American Psychologist*, 60:2, 2005, p. 161-169.

H. Moors, 'Moslimradicalisme en probleemwijken: over bestuurlijke amnesie en het geheugen van beleid. Pleidooi voor een culturele geschiedenis van veiligheid', in: H. Moors & B. Rovers, *Geloven in veiligheid. Tegendraadse perspectieven*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2008, p. 13-73.

H. Moors, L. Balogh, J. van Donselaar & B. de Graaff, *Polarisatie en radicalisering in Nederland. Verkenning van de stand van zaken in 2009*, Tilburg: IVA 2009.

- Ch. Mouffe, *Over het politieke*, Kampen: Klement 2008.
- J.S. Nielsen, *Towards a European Islam*, Londen: McMillan Press 1999.
- C.J. de Poot & A. Sonnenschein, *Jihadistisch terrorisme in Nederland. Een beschrijving op basis van afgesloten opsporingsonderzoeken*, Den Haag: BJU / WODC 2010.
- P. Rietbergen, *Europa's India. Fascinatie en cultureel imperialisme, circa 1750 – circa 2000*, Nijmegen: Uitgeverij Vantilt 2007.
- A.S. Roald, *New Muslims in the European Context. The Experience of Scandinavian Converts*, Leiden, Boston: Brill 2004.
- I. Roex, S. van Stiphout & J.N. Tillie, *Salafisme in Nederland. Aard, omvang en dreiging*, Amsterdam: IMES 2010.
- B. Rougier, *Le jihad au quotidien*, Parijs: Presses de la FNSP 2004.
- O. Roy, *L'échec de l'islam politique*, Parijs: Seuil 1992.
- A. Sen, *Identity and violence. The illusion of destiny*, Londen: Penguin books 2006.
- I. Silberman, E.T. Higgins & C.S. Dweck, 'Religion and World Change: Violence and Terrorism versus Peace', *Journal of Social Issues*, 61:4, 2005, p. 761-784.
- M. Sloodman, & J.N. Tillie, *Processen van radicalisering: Waarom sommige Amsterdamse moslims radicaal worden*, Amsterdam: IMES 2006.
- P.M. Sniderman & L. Hagendoorn, *When ways of life collide. Multiculturalism and its discontents in the Netherlands*, New Jersey: Princeton University Press 2007.
- E. Sprinzak, 'The process of delegitimation. Towards a linkage theory of political terrorism', *Terrorism and political violence*, 3:1, 1991, p. 50-68.
- C. de Stoop, *Vrede zij met u zuster. Het verhaal van een westerse zelfmoordterroriste*, Amsterdam: De Bezige Bij 2010.
- J. Victoroff, 'The mind of the terrorist. A review and critique of psychological approaches', *Journal of Conflict studies*, 49:1, 2005, p. 3-42.
- J. Victoroff & W. Kruglanski (red.), *Psychology of terrorism. Classic and contemporary insights*, New York: Psychology Press 2009.
- N. Wade, *The faith instinct. How religion evolved & why it endures*, New York: The Penguin Press 2009.

M. Wohlrab-Sahr, *Konversion zum Islam in Deutschland und den USA*, Frankfurt, New York: Campus Verlag 1999.

M. Wohlrab-Sahr, 'Symbolizing Distance, Conversion to Islam in Germany and the United States', in: K. van Nieuwkerk (red.), *Women Embracing Islam, Gender and Conversion in the West*, Austin: University of Texas Press 2006, p. 71-87.

# Radicaliteit, radicalisering, radicalisme

Erik Jurgens\*

## Invalshoeken

Mijn invalshoek is vooreerst die van de jurist. Deze bekijkt radicalisering voor zover deze gevolgen heeft voor de democratische rechtsorde. Dus niet zozeer het waarom van – al dan niet rationele – pogingen om een gesloten politiek systeem te doorbreken,<sup>1</sup> maar of rechtsregels zijn overschreden. Dat kan overigens ook gebeuren door overheden die zwaar over-reageren op ernstige incidenten die op zichzelf ernstig zijn, maar die zware reactie over een breed front niet rechtvaardigen. Een voorbeeld is de reactie in Duitsland op de terreurbeweging Rote Armee Fraktion (RAF). Daarbij bracht het, veelal uit angst geboren, optreden van de regering met zich mee dat grondrechten van burgers werden geschonden.

Mijn tweede invalshoek is die van de (ex-)politicus. Bijna twintig jaar ben ik lid geweest, eerst van de Tweede, daarna van de Eerste Kamer. Vaak werd ons verweten niet te willen luisteren naar de kiezers. Onlangs hoorde ik dat tijdens die vermaledijde straatinterviews die tv-journalisten houden. PVV-stemmers in Almere verweten ‘de politiek’ dat hun voorman niet werd betrokken bij de kabinetsformatie. Men vergeet dan dat 85% van de kiezers niet op de PVV had gestemd. Ik wilde altijd wel luisteren naar kiezers, maar niet als zij mij opriepen dingen te doen die ik principieel verwerpelijk vond, b.v. als moslims deporteren of de Koran verbieden. Wel is van belang te proberen te achterhalen welke de achterliggende redenen zijn voor deze extreme oprispingen, bijvoorbeeld de achtergestelde situatie waarin men meent te verkeren, het gevoel van onveiligheid door het verlies aan inzicht in – en greep op – een globaliserende samenleving *e tutti quanti*.

Maar vergist U niet: de angst dat een minderheid het voor het zeggen krijgt is al oud. In de tijd van mijn grootvader waarschuwde men tegen de vreselijke gevolgen voor het land als de katholieken, de arbeiders of de vrijmetselaars het voor het zeggen zouden krijgen. We hadden toen vrouwen die in alles bedekkende gewaden en met hoofdkappen rondliepen. Zij heetten nonnen. Dat stond die nonnen vrij, alleen werd niet toegestaan dat zij openbare ambten uitoefenden in die kledij. Bij de uitoefening van zulke ambten moet mijns inziens, ook nu nog, niet blijken van de persoonlijke opvatting van de ambtsdrager (kruisje, keppel, hoofddoek).

---

\* E.C.M. Jurgens was oprichter van de PPR en zat namens die partij in de Tweede Kamer. Hij stapte over naar de PvdA en werd ook namens die partij lid van de Tweede Kamer en later de Eerste Kamer. Jurgens was daarnaast hoogleraar Staats- en bestuursrecht (Vrije Universiteit Amsterdam), Parlementsrecht (Rijksuniversiteit Limburg) en Mediarecht (Rijksuniversiteit Limburg). Deze tekst is het verslag van het coreferaat bij de presentatie ‘Radicalisering: nieuwe vijanden?’, gehouden op 1 juli 2010.

<sup>1</sup> Sunier, 2006.

## Vervreemding of omkering van denken

In 1968 hielp ik mee de Politieke Partij Radikalen op te richten. De term ‘christen-radicalen’ kwam van een confessionele politicus, Berghuis, die sprak van “*de radicaliteit van het Evangelie*”. Op grond daarvan keerden wij ons tegen ‘het establishment’ van de toenmalige confessionele partijen die toen samen zo ongeveer de helft van de Kamerzetels bezetten. Wij vonden dat de evangelische boodschap opriep tot een visioen van gerechtigheid, niet tot bezadigdheid. Radicalisering dus, teruggaan tot de wortels, maar in de uitvoering binnen de grenzen van de rechtsstaat.

Hans Moors spreekt in zijn bijdrage over een proces van maatschappelijke vervreemding en verwijdering van de gevestigde samenleving en haar stelsel van normen en waarden dat leidt tot radicalisering. In ons geval dus niet: wij wilden slechts een *metanoia*, een omkering van denken, binnen de maatschappelijke orde waarvan wij geenszins waren vervreemd. Laat staan dat wij deden aan radicalisme. Pas overigens op voor termen die op –isme eindigen. Zijn het wetenschappelijke theorieën, dan is er geen probleem, want die zijn falsificeerbaar, bestrijdbaar. Maar komen zij voort uit religie of politieke overtuiging (fundamentalisme, islamisme, marxisme, fascisme) dan zijn zij gevaarlijk.

## Angst en religie

Angst voor islam, zegt Hans Moors, is eigenlijk angst voor religie, omdat velen tegenwoordig nauwelijks meer begrijpen welke rol in de samenleving religie speelt, en wat religie inhoudelijk betekent, omdat deze uit het publieke domein is verdwenen. Dit betekent dat een deel van het probleem niet ligt bij die religie zelf, maar bij degenen die daarover, of over een specifieke religie, een verkeerde opvatting hebben, en niet kunnen of willen begrijpen welke betekenis deze heeft voor hen die deze religie belijden. Zoals een deel van het probleem van de achterstelling van vrouwen ligt aan de manier waarop mannen zich opstellen, zoals het feminisme ons terecht heeft geleerd.

Wie van ons hier aanwezig heeft de moeite genomen om kennis te nemen met de inhoud van de Koran? En wie herinnert zich de bepaling in Deuteronomium, onderdeel van de Bijbel, waarin een vrouw die bij haar huwelijk niet maagdelijk wordt bevonden als straf wordt gestenigd voor het huis van haar ouders? De Koran bevat ook zulke teksten. Maar over Deuteronomium hoor je niemand. Omdat die bepalingen uit een oertijd niet meer worden toegepast.

Wat in feite gebeurt, is dat hetgeen een kleine groep, die radicaliseert, doet, wordt geprojecteerd op de hele groep. Dit betekent dat het probleem niet zozeer ligt bij die religie zelf, maar bij degenen die daaraan rechtvaardiging ontlenen – terecht of ten onrechte – voor handelingen die met de rechtsorde strijdig zijn.

## Ingroup en outgroup

Wij moeten het probleem niet bagatelliseren van kleine groepen die uit naam van een religie vreselijke daden stellen, want die daden heb vaak grote gevolgen. Bovendien is onzeker in hoeverre binnen die grote groep mensen zijn die wellicht *klammheimliche Freude* beleven bij het feit dat die daden werden gepleegd.

Ik gebruik die term in verband met de periode van de RAF-terreurdaden die in Duitsland in de jaren zeventig werden gepleegd. Onduidelijk was in wiens naam de RAF het kapitalisme bestreed, en haar woede koelde op ex-nazi's in hoge posities. Er werd gesproken van de heimelijke vreugde die zou bestaan bij allerlei sympathisanten. Maar eigenlijk was die grotere groep niet aanwijsbaar, als zij al bestond.

Hetzelfde gold voor de anarchisten van de daad, rond de eeuwwisseling 1900. Vele aanslagen op ambtsdragers, maar voor wie spraken zij? Omdat het motief van islamistische terreurdaden door de daders zelf worden ontleend aan hun opvatting van hun religie, is het wel mogelijk, zelfs verleidelijk althans voor een deel van de publieke opinie, om deze daden aan die groep als geheel toe te rekenen. Dit te doen is echter gevaarzettend, het kan een zichzelf vervullende voorspelling blijken, tenzij vanuit de groep als geheel krachtige tegengeluiden worden gehoord. Deze blijven al te vaak uit, hetzij omdat men leden van de eigen groep niet wil afvallen, hetzij omdat men stiekem sympathie heeft.

## Recht en staat

Het recht kent zulke algemene verdachtmakingen of rechtvaardigingen niet, integendeel. Ze zijn in strijd met het beginsel van de rechtsstaat, en met de godsdienstvrijheid. Het recht kan alleen de raddraaiers proberen aan te pakken, al is juridisch/bestuurlijk optreden steeds het sluitstuk. Als heel veel mensen immers door het rode licht rijden is handhaving van het verbod daarop onmogelijk. Normen worden gevolgd omdat men de zin daarvan inziet, mogelijke sancties helpen dan hooguit mee.

Zo ook hier: binnen de islam zelf is aan de orde dat gebruik van geweld om de boodschap uit te dragen, en om de vijanden van het geloof te vernietigen, niet aanvaardbaar is. En dat wie in een democratische rechtsstaat leeft er belang bij heeft om zich te houden aan de regels die daar gelden, al was het maar om samen te overleven. De leus van de RaRa in Nederland, begin jaren tachtig, "*jullie rechtsstaat is de onze niet*" was alleen al daarom curieus, omdat deze radikalinski's dankbaar mochten zijn dat zij vervolgens keurig volgens de regels van die rechtsstaat zijn berecht.

Wel is bekend dat aanvaarding van die rechtsstaat afhangt van voldoende integratie en acculturatie in de samenleving, van de aard van de eigen (geloofs)-overtuiging, van economische welstand en van aanvaarding door anderen. De historicus Jonathan Israel<sup>2</sup> roept ons bovendien op om onze tolerantie te herontdekken. Dit betekent niet onverschilligheid tegenover afwijkende

---

<sup>2</sup> Zie over de Spinozistische Verlichting diens studie uit 2001.

opvattingen, geen geroep om sancties tegen een hele religie, maar kennis daarvan, en een poging tot empathie.

### **Gebruikte literatuur**

J. Israel, *Radical Enlightenment, The Making of Modernity 1650-1750*, Oxford: Oxford University Press 2001.

T. Sunier, 'Radicalisme als politieke stijl', in: S. Harchoui (red.), *Hedendaags Radicalisme*. Amsterdam: Het Spinhuis 2006.



# Religie, recht en morele gemeenschappen. Een overzicht

*Martijn de Koning en Mirjam Siesling\**

## Inleiding

Sinds het op gang komen van de secularisering in de jaren 60 en 70, neemt de etnische en religieuze diversiteit in Nederland toe; de instroom van gastarbeiders zorgt ervoor dat islam en hindoeïsme zich een plek verwerven in Nederland. Vooral vanaf de jaren 80 zien we een snelle institutionalisering van de islam in Nederland met bijvoorbeeld de introductie van geestelijk verzorgers in het leger en de bouw van moskeeën. In de jaren 90 doet zich een tegenstrijdige ontwikkeling voor. Aan de ene kant worden cultuur, etniciteit en religie in toenemende mate als privé-zaken aangemerkt. Aan de andere kant worden over een breed politiek spectrum vragen gesteld over de mate van diversiteit in relatie tot behoud van de sociale cohesie.<sup>1</sup> Religie als privé-zaak kwam daarmee in het centrum van het publieke debat te staan.

Na 2000 is deze hernieuwde belangstelling voor religie verder aangewakkerd door de opkomst van religieuze bewegingen (zoals Evangelische beweging en de islamitische Salafi beweging) die zich niet zomaar neerleggen bij het inperken of verbannen van religie uit het publieke domein. Ook gewelddadige acties van moslims uit naam van de islam én de opkomst van politici die een seculiere identiteit van Nederland verdedigen tegen de achtergrond van een vermeende opkomst van intolerante religie, in het bijzonder de islam, dragen bij aan het maatschappelijke debat.<sup>2</sup> In het bijzonder dramatische gebeurtenissen zoals de aanslagen van 11 september 2001, Casablanca, Madrid en Londen en de moord op Theo van Gogh in 2004, maar ook de overlast door Marokkaans-Nederlandse jongeren hebben de relatie tussen religie (in casu de islam) en normoverschrijdend gedrag (inclusief geweld) in het centrum van de aandacht geplaatst.

In deze bijdrage gaan we nader in op de relatie tussen religie en normoverschrijdend gedrag. In het bijzonder kijken we daarbij naar het verband tussen enerzijds religie en anderzijds de criminologie en het materiële en formele (straf)recht.<sup>3</sup> Dergelijke verbanden, zo betogen we op basis van een combinatie

---

\* M. de Koning is antropoloog aan de afdeling Islam & Arabisch van de Radboud Universiteit Nijmegen. M. Siesling is onderzoeker bij de afdeling Veiligheid en Criminaliteit, Welzijn en Zorg van IVA Beleidsonderzoek en Advies (Tilburg University).

<sup>1</sup> Fermin, 1997.

<sup>2</sup> De Koning, 2010.

<sup>3</sup> De omvang van deze bijdrage maakt het niet mogelijk een volledig overzicht te geven en dat streven wij ook niet na. We beperken ons tot de hoofdlijnen van de thematiek en behandelen daarbinnen de meest in het oog springende voorbeelden.

van een criminologisch en antropologisch perspectief, zeggen niet alleen iets over religie maar ook over de bredere samenleving en veranderingen daarin.

### Het verband tussen religie en criminaliteit

In de criminologie is religie als criminaliteitsremmende of -bevorderende factor sinds het midden van de jaren 80 op grotere schaal voorwerp van studie. In 1969 publiceerden Hirschi en Stark hun opmerkelijke onderzoeksresultaten op basis waarvan zij constateerden dat er niet zoiets is als een remmend effect van religie op delinquentie. Hun *hellfire*-hypothese (de aanname dat het geloof in bestraffing in het hiernamaals behoedt voor misstappen in het aardse leven) bleek niet op te gaan, althans niet voor de populatie studenten die zij onderzochten.<sup>4</sup> Inmiddels wordt algemeen aangenomen dat godsdienstigheid wel degelijk een criminaliteitsremmende werking heeft. Dat zou niet alleen gelden voor religieuze personen die vanwege hun godsdienstige opvattingen strafbaar gedrag als 'zondig' bestempelen.<sup>5</sup> Ook religieuze instellingen maken zich op Bijbelse gronden sterk voor de zwakkere in de samenleving, onder wie ex-gedetineerden, risicojongeren en andere personen die delinquent gedrag vertonen of vertoond hebben.<sup>6</sup>

Tegen de opvatting dat religie een criminaliteitsremmende werking heeft, werd in het verleden wel ingebracht dat landen die bekend staan om hun sterk religieuze karakter, zoals de landen op het Zuid-Amerikaanse continent, een hoger criminaliteitscijfer kennen dan landen van een meer seculiere signatuur, zoals Japan.<sup>7</sup> Ook het voorbeeld van de Verenigde Staten, als enerzijds zeer religieus en anderzijds zeer crimineel (gewelddadig) land is veel aangehaald.<sup>8</sup> Om het ingewikkeld te maken: een internationale vergelijking van dertien geïndustrialiseerde landen toonde aan dat de meer religieuze landen (inclusief de VS) juist lagere criminaliteitscijfers rapporteren dan de minder religieuze landen.<sup>9</sup> De vergelijking betrof de cijfers voor vermogenscriminaliteit en religie was geoperationaliseerd als kerkbezoek en kerklidmaatschap. Voor geweldscriminaliteit werd zelfs een licht positief verband met religie aangetroffen.

Bovendien, zo betogen critici, zijn religieuze hulpprogramma's vaak bedoeld voor personen die al het andere (seculiere) aanbod zonder succes doorlopen

---

<sup>4</sup> Hirschi & Stark, 1969.

<sup>5</sup> Johnson, De Li & Larson, 2001.

<sup>6</sup> Chu, 2007. Denk aan het Leger des Heils, instellingen voor christelijke verslaafdenzorg en organisaties die christelijke hulp bieden aan ex-gedetineerden. In de Verenigde Staten monitort de organisatie Public/Private Ventures (PPV) rehabilitatieprogramma's die door religieuze instellingen in sociaal zwakke wijken worden aangeboden. Zie voor een overzicht van deze *faith-based initiatives* [www.ppv.org](http://www.ppv.org) (publications -> collections-> Faith-Based Initiatives) (laatst geraadpleegd 4 mei 2011).

<sup>7</sup> Wilson & Hernstein, 1985. De auteurs bedoelen met hun onderscheid duidelijk te maken dat de Zuid-Amerikaanse landen in uiterlijk opzicht sterk religieus aandoen. In een land als Japan, waar oosterse religies als het shintoïsme en het boeddhisme veel aanhangers hebben, is dat uiterlijk vertoon minder zichtbaar.

<sup>8</sup> Ellis & Peterson, 1996.

<sup>9</sup> Ellis & Peterson, 1996.

hebben. Deze personen zijn, in de woorden van DeIulio, “*new to religion, but old to treatment*” en om die reden mogelijk ontvankelijk(er) voor religie en/of religieuze hulpprogramma’s.<sup>10</sup> Ook kan niet worden uitgesloten dat een (groot) gedeelte van de deelnemers niet uit oprechte religieuze belangstelling of overtuiging participeert in deze programma’s, zodat het ogenschijnlijke succes ervan mogelijk vertekend is.<sup>11</sup>

Tot slot is in de ogen van kritische academici het betrouwbaar meten van het verband tussen criminaliteit en religie ingewikkeld, omdat valide operationalisatie van godsdienstigheid (kerkdichtheid in een bepaalde wijk of buurt, kerkbezoek, naleving van religieuze voorschriften) in de meeste criminologische onderzoeken te simplistisch is uitgevoerd, waardoor een positief of negatief verband tussen religie en criminaliteit te gemakkelijk wordt aangenomen.<sup>12</sup> Heaton vindt geen statistisch significant verband tussen godsdienst en vermogenscriminaliteit of geweldscriminaliteit. Daarnaast vindt hij enig bewijs voor de aanname dat religie criminaliteit bevordert in dichtbevolkte gebieden of gebieden met weinig kerkgangers. Heaton deed onderzoek naar het criminaliteitsniveau in de Verenigde Staten in de eerste vier weken na Pasen en constateerde dat dit iets hoger was dan in de periode vóór Pasen, zij het dat hij geen significante verschillen aantrof. Zijn conclusie is dat het positieve effect van religie op criminaliteit overschat is.

In populaire vertalingen van criminologisch onderzoek naar het (positieve) effect van religie op deviant gedrag wordt godsdienst nog wel eens gepresenteerd als een wondermiddel voor allerlei sociale problemen.<sup>13</sup> Vooral in de Verenigde Staten, waar niet alleen veel criminologisch onderzoek wordt verricht, maar ook veel religieuze hulpprogramma’s voor de sociaal zwakkeren zijn ontwikkeld en de kerken een invloedrijke maatschappelijke positie hebben, is empirisch bewijs van de positieve effecten van religie en religieuze instellingen, onmiddellijk voorwerp van (politieke) strijd. Voor- en tegenstanders van religieuze hulpprogramma’s presenteren onderzoeksmateriaal eenzijdig, parafraseren uitkomsten en negeren hun onwelgevallige uitkomsten.<sup>14</sup> Als gevolg daarvan is niet eenduidig vast te stellen of religieus geïnspireerde programma’s effectief zijn en zo ja, in welke mate of voor welke doelgroep(en). Betrouwbare bevindingen, bijvoorbeeld over effecten in termen van recidivevermindering, zijn (nog) niet voorhanden.<sup>15</sup>

Uit dit beknopte overzicht van criminologisch onderzoek naar het verband tussen godsdienst en delinquentie blijkt dat het laatste woord over deze relatie nog niet gezegd of geschreven is. Criminologisch onderzoek naar het effect van godsdienstigheid op criminaliteit is relatief jong en wordt nog vaak gehinderd door methodologische tekortkomingen. De vigerende consensus is evenwel dat criminaliteit omgekeerd evenredig is aan religie. Verstandige onderzoekers

---

<sup>10</sup> DeIulio, 2001.

<sup>11</sup> Van Stokkom, 2009.

<sup>12</sup> Heaton, 2006.

<sup>13</sup> Van Stokkom, 2009; Hjelm, 2010.

<sup>14</sup> DeIulio, 2009.

<sup>15</sup> Van Stokkom, 2009.

houden een slag om de arm waar het gaat om al te nadrukkelijke waarheidsclaims, maar er is inmiddels in verschillende onderzoeken afdoende bewijs verzameld voor het criminaliteitsremmende effect van religie.<sup>16</sup> Daarmee kan in ieder geval worden aangenomen dat bepaalde aspecten van religie in ieder geval sommige vormen van illegaal gedrag (vooral ‘ascetische’, slachtofferloze overtredingen), onder sommige omstandigheden, afremmen. Dat effect is het grootst in die gevallen waarin gelovigen religieus actief zijn in een gemeenschap van medegelovigen:<sup>17</sup> een morele gemeenschap waarin mensen ideeën over goed en kwaad en deugdzaamheid met elkaar delen en waarin individuen en instituties actief die ideeën uitdragen, beschermen en praktiseren.<sup>18</sup>

## Religiegebonden misdaad

### *Theologische delicten*

Wanneer individuen actief bezig zijn om de ideeën over goed en kwaad en deugdzaamheid in de praktijk te brengen ten einde de morele gemeenschap te beschermen, kan dit ook leiden tot religieuze delicten. We houden in deze bijdrage de beschrijvende<sup>19</sup> indeling aan van Karel Kurst-Swanger (2008) die een pleidooi houdt voor het bestuderen van wat zij noemt *religion-related crime*. Kurst-Swanger hanteert de volgende typologie. In de eerste plaats zijn er theologische delicten (*theologically-based crime*). Dit zijn strafbare gedragingen die zijn ingegeven vanuit de religieuze praktijk of doctrine. Een voorbeeld van een dergelijke gedraging die zich heeft voorgedaan in de Nederlandse strafrechtspraktijk is de dood van het vijfjarige Groningse meisje Daartje Fransisca Dijksteel, dat in april 2002 dood werd aangetroffen in de woning van haar moeder. De moeder van het meisje en een vriendin werden aangehouden als verdachten van het doden van het kind. Tijdens het strafrechtelijke onderzoek werd duidelijk dat de twee vrouwen (de moeder van Antilliaanse afkomst, haar vriendin afkomstig van de Dominicaanse Republiek) zouden hebben gedacht dat het kind zou lijden aan een boze geest die uitgedreven moest worden.<sup>20</sup> Om haar te genezen, hadden zij de kleuter vastgebonden en waren zij op haar gesprongen. Zij zouden tijdens diensten van een kerkgemeenschap die zij beiden geregeld bezochten, geestes-

---

<sup>16</sup> Baier & Weight, 2001; Benda & Corwyn, 2001; Chu, 2007.

<sup>17</sup> Evans et al., 1995.

<sup>18</sup> Morele gemeenschappen zijn sociale constructies en in die zin ‘nooit af’: opvattingen van de gemeenschapsleden kunnen wijzigen met de tijd en kunnen (evenals de gemeenschap zelf) onderwerp van debat zijn.

<sup>19</sup> Critici, in het bijzonder juristen, wijzen (terecht) op de beperkte analytische waarde van de classificatie van Kurst-Swanger. Voor strafrechtelijke doeleinden is het motief (bijvoorbeeld godsdienst) voor het plegen van (ernstige) misdaden niet bijzonder relevant en worden religieuze delicten niet beschouwd als een bijzondere vorm van criminaliteit. In beschrijvende zin, teneinde inzicht te krijgen in de verscheidene verschijningsvormen van ‘religieuze delicten’ is de typologie van Kurst-Swanger evenwel nuttig.

<sup>20</sup> Bij sectie op het lichaam van Daartje bleek dat zij leed aan een hersenvliesontsteking. De twee vrouwen interpreteerden de ziekteverschijnselen als bezetenheid.

uitdrijvingen hebben meegemaakt als onderdeel van *brua* rituelen. De vrouwen werd medeplegen van doodslag, dan wel zware mishandeling de dood ten gevolge hebbend, dan wel een kind in hulpeloze toestand brengen ten laste gelegd. Beide vrouwen werden veroordeeld tot een vrijheidsstraf voor de duur van drie jaren, waarbij de moeder eveneens de maatregel TBS met voorwaarden werd opgelegd, de voorwaarde zijnde dat zij zich niet meer met het brua geloof zou inlaten.<sup>21</sup>

Een recenter Nederlands voorbeeld van ‘theologische criminaliteit’ is de affaire rondom de Amersfoortse voorganger Gertjan Goldschmeding, predikant van de evangelische ACC Jouw Kerk in Amersfoort. Hij moest zich in 2009 op het politiebureau melden op verdenking van opruiing in een preek in 2007. Eerder was hij gearresteerd op verdenking van kindermishandeling. Goldschmeding had tijdens de preek gezegd een pedagogische tik voor kinderen als opvoedingsmethode op Bijbelse gronden goed te keuren. Hij sloeg zijn eigen kinderen met een stok of een ander voorwerp. Begin 2010 liet het Openbaar Ministerie weten de zaak voorwaardelijk te seponeren, te weten onder de voorwaarde dat Goldschmeding zijn uitspraken niet zou herhalen. Medio februari plaatste de rechtbank in Utrecht de drie kinderen van Goldschmeding onder toezicht van Bureau Jeugdzorg. Dat toezicht werd in de zomer van 2010 opgeheven omdat de voorganger en zijn vrouw hadden erkend inmiddels afstand te hebben genomen van de gewraakte opvoedingsmethode. In media-berichtgevingen over de opvattingen van Goldschmeding werd een verband gelegd met de uitlatingen van James Dobson, een Amerikaanse evangelist (aanhanger van de evangelische beweging). Hij werd bekend door zijn boek *Dare to Discipline*, dat ouders aanraadt om lijfstraffen te gebruiken tegen hun kinderen.

### *Reactieve religieuze delicten*

De tweede variant van religieuze criminaliteit die Kurst-Swanger onderscheidt, is wat zij noemt ‘reactieve of defensieve criminaliteit’ (*reactive/defensive crimes*). Dit zijn strafbare gedragingen die ontstaan als een reactie op een bedreiging (waarachtig of gepercipieerd) op de eigen morele gemeenschap. Kurst-Swanger geeft het voorbeeld van fundamentalistische *prolife* activisten, die moordaanlagen plegen op abortusartsen. In 1994 schoot de Presbyteriaanse dominee Paul Hill een abortusarts en zijn begeleider dood in Florida, Verenigde Staten. Hill werd veroordeeld tot de doodstraf, en zag zichzelf als een christelijke martelaar die de wet van God beschermt in tijden waarin het ongeloof de overhand heeft gekregen.<sup>22</sup> Hoewel de meeste Amerikaanse *prolife* organisaties dergelijke gewelddadige acties afkeuren en zich niet door Hill vertegenwoordigd voelen, zijn er ook medestanders van de in 2003 geëxecuteerde predikant te vinden. In de VS bestaan zeer militante (christelijke) *pro-life* organisaties die hun opvattingen baseren op een letterlijke interpretatie van de Bijbel en op hun

<sup>21</sup> Arrondissementsrechtbank Groningen 28 januari 2003, LJN AF3426 en LJN AF3437. Zie ook *De Telegraaf* 8 juli 2003: ‘Rechtbank geeft verdachte voodoomoord dringend advies’.

<sup>22</sup> Cliteur, 2007.

websites (nog steeds) oproepen tot het plegen van aanslagen op abortusartsen. Radicale christelijke anti-abortusactivisten beschouwen het opblazen van abortusklinieken en het plegen van moordaanslagen op abortusartsen als een religieuze plicht voor oprechte aanhangers van het christelijke geloof. Vreedzaam protest tegen de seculiere samenleving is voor deze groeperingen niet voldoende: de wereld moet radicaal veranderd worden, ter voorbereiding van de terugkeer van Jezus Christus.<sup>23</sup>

Een Nederlands voorbeeld van een defensief of reactief religieus delict kan de moordaanslag op de Amsterdamse regisseur en schrijver Theo van Gogh zijn. De dader, Mohammed Bouyeri, wordt algemeen gekenschetst als een fundamentalistische moslim die lid was van de zogeheten Hofstadgroep: een groep radicale islamitische jongeren uit Den Haag. Een aantal leden van de Hofstadgroep is vervolgd op basis van de verdenking van terroristische activiteiten. Bouyeri verklaarde tijdens het onderzoek ter terechtzitting dat hij Van Gogh had vermoord omdat zijn geloof het hem beval: "*Ik heb me laten leiden door de wet die mij opdraagt om iedereen die Allah en de profeet beledigt zijn kop eraf te hakken.*" Een door de rechtbank geconsulteerde islamdeskundige verklaarde dat Bouyeri de islam met geweld wilde verdedigen en belediging van de islam wilde wreken. Bouyeri werd veroordeeld tot levenslange gevangenisstraf.<sup>24</sup>

Belangrijk in het geval van de moord op Van Gogh is dat er bij het Hofstadnetwerk sprake was van politisering en radicalisering. Politisering vindt plaats wanneer een identiteit of religie gebruikt wordt om bepaalde frustraties en gevoelens van onrechtvaardigheid onder één noemer te brengen, wanneer een *outsider* de schuld krijgt van die crisis en wanneer er claims ter compensatie worden gesteld om de problemen op te lossen. We krijgen dan een gepolitiseerde religie; daar is in principe niets mee aan de hand omdat een gepolitiseerde groep zal proberen meestersanders te zoeken en coalities te sluiten. Wanneer de groep vervolgens echter radicaliseert, dat wil zeggen zich in woord en daad verwijderd van de maatschappelijke consensus die door bepaalde instituties en elites bewaakt wordt, kan er een isolement optreden. De overgang van gepolitiseerde naar geradicaliseerde religie is van belang en daarbij dienen we te kijken naar hoe mensen met behulp van ideologie of religie betekenis geven aan de wereld om hen heen. Religie geeft hen daarbij zoals gesteld een begrip van onrechtvaardigheid, het geeft hen een doel en programma voor actie en een sterke identiteit.<sup>25</sup> In het geval van het Hofstad netwerk ontstond er een eigen kleine morele gemeenschap die sterk geïsoleerd was van de *mainstream* islamitische organisaties in Nederland en in mindere mate ook van geweldloze radicale moslims.

---

<sup>23</sup> Selengut, 2005. Het geloven in de eindtijd' en de voorbereiding op de terugkeer van Jezus Christus naar de aarde, waar Hij de levenden en de doden zal oordelen' maakt een belangrijk onderdeel uit van de dogmatiek van de zogenoemde evangelische christenen.

<sup>24</sup> Arrondissementsrechtbank Amsterdam 26 juli 2005, LJN AU0025.

<sup>25</sup> De Koning & Meijer, 2010.

*Misbruik van religieuze autoriteit*

Bij de constructie van een morele gemeenschap op basis van religie spelen religieuze gezagdragers een grote rol; zij zijn de beschermers van deze gemeenschap en haar ideeën en praktijken. Daarmee komen we op de derde categorie religiegebonden delicten die Kurst-Swanger identificeert: de gevallen van misbruik van religieuze autoriteit. Het gaat om leden van de geestelijkheid die strafbare feiten plegen als het verduisteren van kerkelijke gelden<sup>26</sup> en excessen als seksueel misbruik en incest. De rooms-katholieke kerk kwam de afgelopen jaren geregeld in negatieve zin in het nieuws vanwege seksueel misbruik van kinderen. Ook in Nederland zijn beschuldigingen geuit aan het adres van rooms-katholieke geestelijken. De voorvallen zijn vooral berucht en extra schrijnend omdat aantijgingen lange tijd niet werden geloofd, vergrijpen met de mantel der liefde werden toegedekt en de kerkelijke *organisatie* terughoudend was in het inschakelen van de justitiële autoriteiten om strafbare feiten op te sporen en te vervolgen. De commissie Deetman doet onderzoek naar deze misstanden en publiceerde in februari 2011 een tussenrapportage waarin wordt gerept van ruim tweeduizend meldingen van seksueel en fysiek misbruik die bij de commissie zijn gedaan.<sup>27</sup>

Ook in de protestants-christelijke kerken zijn voorbeelden bekend van zedendelicten (ontucht, seksueel geweld) die werden gepleegd door voorgangers, of door (vooraanstaande) gemeenteleden, zonder dat die leidden tot strafvervolging.<sup>28</sup> Critici wijzen graag op de vermeende bekrompen seksuele moraal in orthodoxe kerkgemeenschappen, die ertoe zou leiden dat hier seksuele excessen plaatsvinden, die vervolgens in de doofpot belanden, of wellicht door de kerkelijke autoriteiten worden afgedaan, zonder dat ‘de wereldlijke overheid’ daarbij wordt betrokken.<sup>29</sup> Uit onderzoek blijkt overigens niet dat er meer seksueel misbruik zou zijn in gezinnen of gemeenschappen die streng godsdienstig zijn.<sup>30</sup>

---

<sup>26</sup> De affaire rond de Limburgse deken-pastoor Joep Haffmans, van wie in 2008 bekend werd dat hij bijna twee miljoen euro had verduisterd uit de Parochiale Armenkas, kan dienen als een Nederlands voorbeeld.

<sup>27</sup> Het rapport is te downloaden van de website van de commissie: [www.onderzoekrk.nl](http://www.onderzoekrk.nl) (laatst geraadpleegd 4 mei 2011).

<sup>28</sup> Ganzevoort, 2004. Zie voor een recent voorbeeld de brief die een vrouw uit Bussum stuurde naar de protestante gemeente in haar woonplaats, waarin zij twee prominente gemeenteleden beschuldigt van seksueel misbruik: ‘Beschuldiging seksueel misbruik protestantse kerk’, *Algemeen Dagblad* 7 mei 2010.

<sup>29</sup> Zie voor een voorbeeld van het tegenovergestelde: een kerkelijke gemeenschap die actief betrokken was bij de vervolging en bestraffing van een gemeentelid dat werd vervolgd en veroordeeld wegens ernstig seksueel geweld tegen zijn minderjarige dochter: ‘Kerk nauw betrokken bij rechtszaak’, *Nederlands Dagblad* 18 augustus 2005.

<sup>30</sup> Draijer, 1988.

## Religieus recht: *shari'a* in Europa

### *Shari'a als pluriform en casuïstisch rechtssysteem*

Zoals hierboven reeds aan de orde kwam, ontstaat een morele gemeenschap niet zomaar. Evenmin is een dergelijke gemeenschap homogeen of onveranderlijk in de tijd. Religieuze organisaties proberen juist een gemeenschap te creëren door hun achterban te onderwijzen in wat het betekent om een goede gelovige te zijn. Zij bewaken tegelijkertijd de grenzen van de gemeenschap. Eén van de manieren om dat te doen is door het ontwikkelen van een eigen rechtssysteem. In het bijzonder de katholieke kerk kent een uitgebreide eigen rechtsgang waarin een zeer breed scala aan onderwerpen aan bod kunnen komen, van het nietig verklaren van een kerkelijk huwelijk tot zogenoemde strafprocessen. Protestantse kerken hanteren een ander systeem. Bij deze kerken kunnen besluiten van kerkelijke vergaderingen worden herroepen of gewijzigd. Daarnaast, of in plaats daarvan, hebben sommige kerken commissies waarin bezwaren en geschillen behandeld kunnen worden die betrekking moeten hebben op kerkelijke zaken (en bijvoorbeeld niet op geschillen tussen kerkleden onderling) hoewel niet altijd helder is wat daar onder valt. Andere kerkgenootschappen zoals het Nederlands Israëlitisch Kerkgenootschap kennen eigen arbitrageregelingen. Joden kunnen zich ook tot de *Beth Din* wenden; de rabbinale rechtbank waarin geschillen op diverse terreinen (zoals echtscheiding) behandeld kunnen worden.<sup>31</sup>

Deze kerkelijke rechtssystemen functioneren sinds decennia vrijwel probleemloos in de Nederlandse samenleving. Een uitzondering is de islamitische regelgeving, *shari'a*, die omstreden is. Hoewel de aanwezigheid van moslims in Europa al dateert van de Middeleeuwen en Nederland in haar koloniale verleden met Suriname en Indonesië ook de nodige ervaringen heeft gehad met moslims, is de stabiele aanwezigheid van een grote groep moslims, hoe etnisch divers ook, een relatief jong fenomeen. Dit betekent niet alleen voor Nederland en andere Europese staten een nieuwe situatie, maar ook voor moslims die immers bijna allemaal uit landen komen waarin zij, als moslims althans, de meerderheid vormden.<sup>32</sup> Veel moslims zoeken naar praktische oplossingen om hun leven te organiseren in overeenstemming met de Nederlandse wetgeving en hun eigen ideeën over islamitische voorschriften. Vrij recent is men pas begonnen met het proberen te vinden van meer theoretische en structurele oplossingen voor (aanpassings)conflicten en problemen; iets dat vaak weer voorbij gaat aan het leven van de doorsnee moslim die lang niet altijd zo geïnteresseerd is in het, tot op de komma, navolgen van religieuze praktijken en voorschriften. Er zijn evenwel ook groepen die streven naar meer zekerheid. Zij proberen hun identiteit als Europese moslims te definiëren binnen het kader van de Europese politieke, sociale economische en juridische orde. Zij kunnen daarbij hun toevlucht zoeken tot *shari'a*, maar dat hoeft niet. In Nederland ligt er geen enkele

---

<sup>31</sup> Vestdijk-Van der Hoeven, 1991; Santing-Wubs, 2002; Van Rossum, 2008; De Blois, 2010.

<sup>32</sup> Bowen, 2001; Rohe, 2004, 2009; Berger, 2005; Grillo, 2009; Turner & Arslan, 2010.



claim van moslimorganisaties voor het invoeren van enige vorm van *shari'a*, in tegenstelling tot landen zoals Engeland en Canada.

Het is in de debatten en ook in het gebruik van de term door moslims niet altijd even duidelijk wat er nu precies met *shari'a* bedoeld wordt. Volgens de Quran (45:18) betekent *shari'a* het pad, het te volgen pad, of het duidelijke pad. Vandaag de dag heeft de term *shari'a* betrekking op een algemene set van principes en morele verplichtingen die het leven van moslims structureren.<sup>33</sup> In brede zin gaat het om elk religieus voorschrift van de islam; dus ook de regels met betrekking tot gebed, aalmoezen enz. In beperkte zin, en zo wordt het vaak gebruikt in maatschappelijke debatten, heeft *shari'a* betrekking op de juridische voorschriften voor het huwelijk, familie zaken, erfrecht en lijfstraffen. Het is vooral die beperkte invulling die leidt tot problemen en discussies vanwege de ongelijke positie van vrouwen en de strijdigheid van lijfstraffen met Europese wet- en regelgeving. Een groot deel van de *shari'a* (in brede én in beperkte zin) is echter niet strijdig met Europese wetten. Diverse aspecten van *shari'a* worden dan ook intussen zowel formeel als informeel al lang toegepast en zijn ook al geïncorporeerd in het formele juridische systeem. Voorbeelden zijn het halal slachten, de mogelijkheid tot het dragen van een hoofddoek, het begrafenisritueel, de mogelijkheid tot besnijdenis (van jongens weliswaar), Internationale Privaatrechtelijke Overeenkomsten en islamitisch bankieren.<sup>34</sup>

Daarbij dienen we ons te realiseren dat *shari'a* geen gecodificeerd systeem van regelgeving is, maar veeleer een verzameling algemene regels die per casus een specifieke invulling krijgen. Het codificeren van de *shari'a* is pas op gang gekomen met de opkomst van natiestaten en na de dekolonisatie, toen sommige landen elementen van de *shari'a* opnamen in de nationale wetgeving. Deze casuïstische wijze van het interpreteren van algemene regels betekent dat uitspraken op basis van *shari'a* niet te allen tijde en overal geldig en bindend hoeven te zijn voor iedereen. Juist de vermeende algemene verbindendheid maakt *shari'a* omstreden aangezien opposanten er in de debatten vaak ervan lijkt uit te gaan dat de toepassing van de *shari'a* het zelfde is in Saoedi Arabië als in Marokko en dat dit dan ook zo in Europa moet plaatsvinden. De casuïstische methode die niet algemeen verbindend is, in combinatie met de verschillende rechtsscholen en islamitische stromingen (sunnī en shīa), betekent echter juist dat *Shari'a* in essentie een pluralistisch juridisch systeem is.<sup>35</sup>

#### *Vier perspectieven op de reikwijdte van shari'a*

Naast dit pluriforme juridische karakter kunnen er in de praktijk meerdere perspectieven op *shari'a* ontdekt worden. Berger onderscheidt er drie:<sup>36</sup> *shari'a* als slogan, de klassieke *shari'a* en de moderne *shari'a*. Wanneer *shari'a* wordt gebruikt als slogan dan wordt het begrip vaak breed en abstract opgevat als Gods wil, als een model voor een rechtvaardige samenleving. De invulling van een

---

<sup>33</sup> Rohe 2004.

<sup>34</sup> Berger, 2007.

<sup>35</sup> Bowen, 2001; Turner & Arslan, 2010.

<sup>36</sup> Berger, 2005.

rechtvaardige samenleving en van *shari'a* blijft echter vaak vaag. Een roep om *shari'a* of angstkreten over mogelijke invoering van *shari'a*, mogen dan weliswaar heel krachtig lijken en allerlei beelden oproepen, ze zeggen niet zo heel veel. De klassieke *shari'a* is in feite, zoals Berger laat zien, een wetenschappelijk juridisch systeem ontwikkeld door religieuze geleerden. De regels en opinies (*fiqh*, ofwel jurisprudentie) die daaruit ontstonden hebben voornamelijk betrekking op familierecht en economisch recht. Strafrecht, staatsrecht en formeel recht zijn niet of nauwelijks geregeld. De derde vorm moderne *shari'a* probeert het antwoord te geven op de vraag hoe de *shari'a* in de praktijk te brengen. De klassieke *shari'a* geldt hierbij als uitgangspunt, maar vaak gaat om een mengeling van klassieke *shari'a* en Europees recht. Ook hier geldt dat er niet zoiets bestaat als een '*one size fits all shari'a*'; de uiteindelijke toepassing (voornamelijk op het gebied van familierecht) verschilt per land en is mede afhankelijk van de (koloniale) geschiedenis van een land. Onder geleerden en Europese imams is er daarnaast sprake van een ontwikkeling van de *fiqh al-aqalliyat*: een jurisprudentie van minderheden. Aangezien *shari'a* regelgeving altijd ontwikkeld is in situaties waarin moslims de dominante groep vormden, dienen er voor Europa andere vormen en regels gevonden te worden. Het klassieke onderscheid tussen het huis van de islam (*Dar al Islam*) en het huis van de oorlog (*Dar al Harb*), waarbij Europa als niet-islamitisch gebied onder dat laatste valt, vervaagt daarmee steeds meer. Europa wordt in die debatten gezien als een gebied waar moslims vrijelijk hun geloof kunnen praktiseren en uiten, hetgeen volgens de meeste islamitische geleerden betekent dat moslims zich ook moeten houden aan de wetten van het land waar ze zich bevinden.<sup>37</sup>

Daarnaast zouden we een vierde vorm kunnen toevoegen: online consultatie. Waar in de eerste vorm vaak politici en opinieleiders van verschillende huize centraal staan en in de tweede en derde vorm het vooral gaat om juridische specialisten, gaat het in deze vierde vorm vooral om leken. Er is sprake van een fragmentarisering van religieus gezag doordat leken op internet hun eigen fatwa's (gezaghebbende religieuze adviezen) kunnen samenstellen en zoeken. In plaats van afhankelijk te zijn van religieuze specialisten kan iedereen nu zelf islamitische teksten interpreteren en schrijven.<sup>38</sup>

In het Europese islam debat lijkt de aandacht zich vooral te concentreren op drie zaken: *shari'a* als uniforme wetgeving, *shari'a* als voorbeeld of voertuig van islamisering én, daarmee samenhangend, de strijdigheid van *shari'a* met Europese waarden en normen. Die strijdigheid kan op drie fronten worden aangetroffen. Allereerst kennen de *shari'a* tradities lijfstraffen op de zogenaamde Koranische delicten (diefstal, seksuele omgang buiten het huwelijk en het vals beschuldigen daarvan, alcoholgebruik, struikroof en afvalligheid van de islam). Ten tweede maken *shari'a* interpretaties onderscheid tussen mannen en vrouwen en ten derde tussen moslims en niet-moslims zoals bij bewijsrecht, echtscheiding en erfrecht.<sup>39</sup> Daarnaast maken zaken als het toestaan van polygamie in de *shari'a* de comptabiliteit tussen *shari'a* en Europese wetgeving ingewikkeld. De verhouding

---

<sup>37</sup> Rohe, 2004; 2009; Hellyer, 2007.

<sup>38</sup> De Koning, 2008.

<sup>39</sup> Berger, 2006.

tussen *shari'a* en Europese wetgeving kan natuurlijk wijzigen door (beoogde) verandering in die wetgeving. Het verbod op opzichtige religieuze symbolen in het Franse onderwijs, de recente ban op de *niqab* (gezichtssluier) in Frankrijk (en in andere Europese landen die daartoe plannen hebben zoals Nederland) en de mogelijke wetswijziging waarmee een verbod komt op onverdoofd slachten kan leiden tot botsingen met *shari'a* (en in het laatste geval ook met de joodse slachtbepalingen).

Exemplarisch voor het debat is de uitspraak die toenmalig minister Donner in 2006 doet: “*Het moet mogelijk zijn dat moslimgroeperingen langs democratische weg aan de macht komen. Iedere burger mag beargumenteren waarom de wet moet worden veranderd. Als hij zich ondertussen maar wel aan de wet houdt. Voor mij staat vast: als tweederde van alle Nederlanders morgen de shari'a zou willen invoeren, dan moet die mogelijkheid toch bestaan? Zo iets kun je wettelijk toch niet tegenhouden? Het zou ook een schande zijn om te zeggen: dat mag niet! De meerderheid telt. Dat is nou juist de essentie van democratie.*”<sup>40</sup>

Deze uitspraken zorgden voor een fel debat in krantenkolommen, op internet en in de Tweede Kamer. Zowel Donner als zijn criticasters gingen daarbij uit van een uniforme invulling van *shari'a* die echter niet bestaat, zoals hierboven gesteld. De laatsten zagen de uitlating van Donner daarnaast als een ultiem voorbeeld van ‘zelfislamisering’ door politici: het toegeven aan de wensen van moslims (ook al zijn die er in dit geval niet). In het parlement gaf Donner toe dat hij zijn woorden zorgvuldiger had moeten kiezen en ook het aspect van de rechtstaat in ogenschouw had moeten nemen. Het Nederlandse debat deed denken aan een eerder debat in het Canadese Ontario waar een moslimorganisatie de suggestie had gedaan om de al bestaande mogelijkheid van religieuze arbitrage ook open te stellen voor familie zaken en economische aangelegenheden bij moslims. In Engeland was het aartsbisschop Williams die in een lezing de mogelijkheden voor *shari'a* in Engeland verkende en de mogelijkheid opperde voor het toestaan van *shari'a* rechtspraak binnen de Engelse wet. In Ontario ging het vooral om, op zich gerechtvaardigde, zorgen omtrent de positie van vrouwen, in Engeland ging het daarnaast ook om het *One Law for All* idee; één wet die voor alle burgers geldt en waarvoor alle burgers gelijk zijn.<sup>41</sup> Waar in Ontario de Canadese overheid allereerst geen probleem zag in *shari'a* rechtspraak, maar daar later op terugkwam en alle vormen van religieuze arbitrage verbood (dus ook de al lang bestaande christelijke en joodse praktijken), werden in Engeland juist Muslim Arbitrage Tribunalen (MAT) ingesteld. De rapporten daarover, maar nog meer over de informele, officieuze, *shari'a* raden in Engeland, leidden in Nederland tot bezorgdheid en Kamervragen. Er kwam een onderzoek waarin werd geconcludeerd dat informele praktijken met betrekking tot advies en bemiddeling wel bestaan, maar dat er in Nederland geen *shari'a* tribunalen zijn.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> Piet Hein Donner: De meerderheid telt’ in *Vrij Nederland*. <http://www.vn.nl/Archief/Politiek/Artikel-Politiek/Piet-Hein-Donner-De-meerderheid-telt.htm> (laatst geraadpleegd 4 mei 2011).

<sup>41</sup> Voor meer over deze debatten zie Berger, 2006; Korteweg, 2008; Bassel, 2010; Brown, 2010.

<sup>42</sup> Bakker, 2010.

*Islamitische arbitrage in Nederland*

In Nederland is er geen organisatie die ooit de wens van een eigen arbitrage tribunaal naar voren heeft gebracht. Moslims in Engeland die de MAT erkennen, kunnen het gebruiken om burgerlijke geschillen op te lossen. Voor strafzaken is de MAT niet bestemd. Er zijn altijd twee personen aanwezig: iemand die thuis is in de *shari'a* en een andere gekwalificeerde jurist. De beslissing is vervolgens gebaseerd op een mix van (seculier) burgerlijk recht en *shari'a* recht. De tribunalen opereren binnen het bestaande juridische systeem zoals ook de religieuze arbitrage in Canada dat deed. Beslissingen van de MAT kunnen worden bekrachtigd door hogere rechtbanken en partijen kunnen in beroep gaan bij de *High Court* voor een herziening. Met alle discussies die gaande zijn over islamisering van Nederland, zou wellicht de introductie van de MAT in Nederland een nog niet zo slecht zijn. Immers, het gaat dus om *shari'a* arbitrage binnen én ondergeschikt aan het huidige Nederlandse juridische kader. Dat laatste blijft dus dominant en 'de islam' schikt zich daar dan in.

Nu zijn er ook best redenen om kritisch te zijn over het bestaan van religieuze tribunalen. De positie van de vrouw en sociale druk om je toch tot zo'n tribunaal te wenden kunnen een grote rol spelen. Hoe daarmee om te gaan is onduidelijk. Tevens is de vraag hoe een MAT (maar ook andere tribunalen) zich verhouden tot het principe dat iedereen gelijk is voor de wet en dat dezelfde wet voor iedereen geldt. Daarnaast is het in een rechtsstaat van belang dat er eenheid van recht en rechtszekerheid is; de vrees voor parallele structuren is dan ook niet helemaal onterecht ondanks de ervaringen met de christelijke en joodse vormen van rechtspraak, bemiddeling en arbitrage.<sup>43</sup> Het grote verschil met die laatste twee is echter dat zij over het algemeen wel onderdeel zijn van de bredere Nederlandse morele gemeenschap, terwijl moslims en islam toch nog gezien worden als *outsiders* of zelfs vijanden van die morele gemeenschap.<sup>44</sup> Aan de andere kant, er zijn ook genoeg vormen van niet-religieuze arbitrage en de wet geeft bijvoorbeeld bij erfrecht burgers de mogelijkheid om de zaken naar eigen inzicht te regelen.<sup>45</sup>

**Slot**

In dit artikel hebben we een beknopt overzicht geven van de relatie tussen religie, criminologische theorieën, en materiaal en formeel (straf)recht. Het blijkt dat religie een matigende rol speelt bij criminaliteit wanneer er sprake is van een actieve morele gemeenschap van gelovigen waarin ideeën over goed en kwaad en deugdzaamheid actief worden uitgedragen, beschermd en gepraktiseerd door individuen en instituties. Juist dit laatste leidt ook tot controverses en zelfs tot delicten zoals we hebben laten zien in bijvoorbeeld de zaken van dominee Goldschmeding en van Mohammed Bouyeri die een politieke moord pleegde op

---

<sup>43</sup> Vgl. Turner & Arslan, 2010.

<sup>44</sup> De Koning, 2010.

<sup>45</sup> Berger, 2007.

Theo van Gogh. Dat een morele gemeenschap ook negatieve beklemmende aspecten kan hebben zien we eveneens in de gevallen van kindermisbruik binnen de katholieke kerk waarbij enerzijds gezagdragers misbruik hebben gemaakt van hun positie en waarbij anderzijds andere gezagdragers de misstanden lang in de doofpot hebben gestopt. Waar sociale druk aan de ene kant dus kan leiden tot een sterkere gezagsgetrouwe houding, kan die andere kant verband houden met misstanden en het bedekken ervan.

Deze sociale druk is ook van belang bij de discussies over formeel recht. Waar christenen en joden al decennia lang eigen vormen van advies, bemiddeling en arbitrage hebben, lijkt dit vooral een probleem te zijn in het geval van moslims. Terecht wordt daarbij gewezen op mogelijk negatieve gevolgen van de sociale druk voor in het bijzonder vrouwen en kinderen. Dat deze sociale druk er is in het geval van religieuze arbitrage en rechtbanken lijkt evident; er is immers nauwelijks een ander middel om de uitspraken te handhaven. Toch is er in het geval van moslims nog wel meer aan de hand, zeker wanneer we in ogenschouw nemen dat er in Nederland helemaal geen *shari'a* arbitrage plaatsvindt en er evenmin een claim is van moslims om dit tot stand te brengen. Het gaat in dit geval ook om een botsing van morele gemeenschappen; verschillende ideeën van goed en kwaad en deugdzaamheid die met elkaar lijken te botsen. Daarbij speelt dat onder invloed van secularisering en individualisering opvattingen over wat legitiem en illegitiem gedrag is, verschoven zijn zoals we ook kunnen zien in de (plannen voor) wetswijziging op het terrein van bijvoorbeeld het onverdoofd slachten. Sociale controle en sociale druk botsen met opvattingen van mensen dat zij vrij moeten zijn en zichzelf moeten kunnen zijn. Waar vroeger afkeurende opvattingen over homoseksualiteit gemeengoed waren, kunnen ze nu in ieder geval op afkeuring rekenen zeker wanneer dit gepaard gaat met sociale druk.<sup>46</sup> Veranderingen in de relatie tussen religie en materieel en formeel recht en de discussies daarover zeggen daarom niet alleen iets over religie, maar ook over veranderingen in de samenleving.

### Gebruikte literatuur

C.J. Baier & B.R.E. Wright, “If You Love Me, Keep My Commandments”, A Meta-Analysis of the Effect of Religion on Crime’, *Journal of Research in Crime and Delinquency* 2001, 38, p. 3-21.

L. Bassel, ‘Intersectional Politics at the Boundaries of the Nation State’, *Ethnicities*, Vol. 10 (2), 2010, p. 155 -180.

B.B. Benda & R.F. Corwyn, ‘Are the Effects of Religion on Crime Mediated, Moderated, and Misrepresented by Inappropriate Measures?’, *Journal of Social Service Research*, Vol. 27 (3), 2001, p. 57-86.

---

<sup>46</sup> Zie bijvoorbeeld Schneider & Scheider, 2008.

M. Berger, *Shari'a in Europa? Welke Shari'a?* *Eutopia*, 2005, 11. Verkregen van: [http://www.nbiz.nl/publications/2005/20051000\\_cdsp\\_art\\_berger\\_shari'a.pdf](http://www.nbiz.nl/publications/2005/20051000_cdsp_art_berger_shari'a.pdf)

M. Berger, 'Shari'a Law in Canada - Also Possible in the Netherlands?' In: Grinten & Heukels (eds.) *Crossing Borders. Essays in European and Private International Law, Nationality Law and Islamic Law in Honour of Frans van der Velden*, Deventer: Kluwer Rechtswetenschappelijke Publicaties 2006, p. 173-186.

M. de Blois, 'Religious Law Versus Secular Law: The Example of the Get Refusal in Dutch, English and Israeli Law', *Utrecht Law Review*, Vol. 6(2), 2010, p. 93-114.

J. Bowen, *Shari'a, State, and Social Norms in France and Indonesia*, ISIM Papers, 2001, 3. Leiden: ISIM.

A. Brown, 'Constructions of Islam in the Context of Religious Arbitration: A Consideration of the "Shari'ah Debate" in Ontario, Canada', *Journal of Muslim Minority Affairs*, Vol. 30 (3), 2010, p. 343- 356.

D.C. Chu, 'Religiosity and Desistance From Drug Use', *Criminal Justice and Behavior*, Vol. 34, No. 5, May 2007, p. 661-679.

P. Cliteur, 'Morele autonomie in de multiculturele samenleving. Pleidooi voor een moreel Esperanto als antwoord op religieuze verdeeldheid', in: E. Wit (red.), *De autonome mens. Nieuwe visies op gemeenschappelijkheid*, Amsterdam: Uitgeverij Sun, 2007, p. 109-121.

J.J. DiIulio, 'Not by faith alone: religion, crime, and substance abuse', in: E.J. Dionne & M.H. Chen (eds.) *Sacred Places, Civic Purposes: Should Government Help Faith-Based Charity?* Washington, DC: The Brookings Institution 2001, p. 77-93.

N. Draijer, *Seksueel misbruik van meisjes door verwanten. Een landelijk onderzoek naar de omvang, de aard, de gezinsachtergronden, de emotionele betekenis en de psychische en psychosomatische gevolgen*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 1988.

L. Ellis & J. Peterson, 'Crime and religion: an international comparison among thirteen industrial nations', *Personality and Individual Differences*, Vol. 20, No. 6, 1996, p. 761-768.

A. Fermin, *Nederlandse politieke partijen over minderhedenbeleid 1977-1995*, Amsterdam: Thesis Publishers, 1997.

R. Ganzevoort, 'Geweld en Religie', *Theologisch Debat* 1 (1), 2004, p. 5-14.

R.D. Grillo, *Legal practice and cultural diversity*, Surrey: Ashgate Publishing, Ltd 2009.

P. Heaton, 'Does Religion Really Reduce Crime?' *Journal of Law and Economics* 49, April 2006, p. 147-167.

H.H. Hellyer, 'Minorities, Muslims and Shari: Some Reflections on Islamic Law and Muslims without Political Power', *Islam and Christian-Muslim Relations*, Vol. 18(1), 2007, p. 85-109.

T. Hirschi & R. Stark, 'Hellfire and Delinquency', *Social Problems*, Vol.17, No. 2, Autumn 1969, p. 202-213.

T. Hjelm (ed.), *Religion and Social Problems*, New York etc.: Routledge 2011.

B.R. Johnson, S. DeLi, D. Larson & M. McCullough, 'A Systematic Review of the Religiosity and Delinquency Literature', *Journal of Contemporary Criminal Justice*, Vol. 16, No. 1, February 2000, p. 32-53.

B.R. Johnson, S. Joon Jang, D.B. Larson & S. DeLi, 'Does Adolescent Religious Commitment Matter? A Reexamination of the Effects of Religiosity on Delinquency', *Journal of Research in Crime and Delinquency*, Vol. 38, No. 1, February 2001, p. 22-44.

M. de Koning, *Zoeken naar een "zuivere" islam. Geloofsbeleving en identiteitsvorming van jonge Marokkaans-Nederlandse moslims*, Amsterdam: Bert Bakker 2008.

M. de Koning, 'Understanding Dutch Islam: Exploring the Relationship of Muslims with the State and the Public Sphere in the Netherlands', in: H. Moghissi & H. Ghorashi (eds.), *Muslim Diaspora in the West Negotiating Gender, Home and Belonging*, Burlington: Ashgate Publishing, 2010, p. 181-197.

M. de Koning, & R. Meijer, 'Going All the Way: Politicization and Radicalization of the Hofstad Network in the Netherlands', in: A. E. Azzi, X. Chrysochoou, B. Klandermans, & B. Simon (eds.), *Identity and Participation in Culturally Diverse Societies: A Multidisciplinary Perspective*, Oxford: Wiley-Blackwell, 2011, p. 220-239.

A.C. Korteweg, 'The Shari'a Debate in Ontario', *Gender & Society*, Vol. 22(4), 2008, p. 434 -454.

K. Kurst-Swanger, *Worship and sin: an exploration of religion-related crime in the United States*, New York: Peter Lang Publishing 2008.

M. Rohe, 'The Formation of a European Shari'a.', in: J. Malik (ed.) *Muslim in Europe - From the Margin to the Center*, Münster: LIT Verlag, 2004, p. 161-185.

M. Rohe, *Das islamische Recht. Geschichte und Gegenwart*, Munchen: C.H. Beck-Verlag 2009.

W. van Rossum, 'Religious Courts Alongside Secular State Courts: The Case of the Turkish Alevis'. *Law, Social Justice & Global Development*, Vol. 2, 2008, verkregen van: [http://www.go.warwick.ac.uk/elj/lgd/2008\\_2/rossum](http://www.go.warwick.ac.uk/elj/lgd/2008_2/rossum).

B. Santing-Wubs, *Kerken in geding. De burgerlijke rechter en kerkelijke geschillen*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen 2002.

Ch. Selengut, *Sacred Fury. Understanding Religious Violence*, Walnut Creek et al.: AltaMira Press 2005.

B. van Stokkom, 'Houdt religie af van misdaad? Over de impact van geloof, religieus geïnspireerde programma's en rehabilitatie van daders', *Tijdschrift voor Herstelrecht* 2009 (9) 4, p. 8-25.

B.S. Turner & B Zengin Arslan, 'Shari'a and Legal Pluralism in the West', *Islamopedia*, 2010. Verkregen april 1, 2011, van: <http://www.islamopediaonline.org/editorials-and-analysis/bryan-s-turner-and-berna-zengin-arslan-shari%E2%80%99-and-legal-pluralism-west>.

J.Q. Wilson & R.J. Herrnstein, *Crime & Human Nature. The Definitive Study of the Causes of Crime*, New York etc.: The Free Press 1985.

M. Vestdijk-Van der Hoeven, *Religieus recht en minderheden. Een onderzoek naar de rechtspositie van de leden der minderheden in relatie tot het eigen religieuze recht van deze minderheden in Nederland*, Gouda: Quint 1991.



# COSA: een nieuwe richting of een oude klassieker?

Bas Vogelvang, Lenke Balogh en Mechtild Höing\*

## Inleiding

Wanneer bekend wordt dat een (ex-)zedendelinquent na behandeling of detentie terugkeert in de buurt, kan dat leiden tot onrust onder de buurtbewoners. Burgeracties om te voorkomen dat de zedendelinquent zich daadwerkelijk vestigt in de buurt, bedreigingen en intimidatie, en het bekend maken van de identiteit van de zedendelinquent komen voor, en zijn voorbeelden van de wijze waarop angsten en zorgen rondom de veiligheid van de buurt tot uitdrukking komen. Ook door burgemeesters worden in toenemende mate pogingen gedaan om terugkerende zedendelinquenten uit de gemeente te weren. Hoe begrijpelijk dergelijke reacties ook zijn, het effect is vaak contraproductief: de zedendelinquent wordt uitgestoten, raakt sociaal geïsoleerd en trekt zich terug in de anonimiteit, waardoor het zicht op zijn doen en laten verdwijnt. Zijn (meestal gaat het om mannen) stressniveau neemt toe terwijl de geneigdheid om hulp te zoeken klein is. aardoor neemt de kans dat hij opnieuw de fout in gaat, toe.<sup>1</sup>

Sociale inclusie van daders en de betrokkenheid van burgers hierbij kan daarentegen de daadwerkelijke en subjectief ervaren veiligheid in de buurt vergroten. Een in Canada en Engeland inmiddels beproefde methode om dit te bereiken is COSA (*Circles Of Support and Accountability*). In een onderzoek van het WODC naar effectieve interventies die tijdens het toezicht door de reclassering kunnen worden toegepast, wordt COSA beschreven als één van de meest veelbelovende interventies.<sup>2</sup>

In deze bijdrage gaan wij in op de mensbeelden ‘achter’ de interventie COSA. Daartoe beschrijven we eerst deze interventie, haar ontstaansgeschiedenis en het huidige project waarmee zij momenteel in Nederland wordt geïntroduceerd. Vervolgens gaan we in op de twee vigerende mensbeelden in de criminologie: het indeterministische beeld van Beccaria en het deterministische beeld van Lombroso. In het laatste deel vergelijken we beide mensbeelden met COSA en we trekken hieruit conclusies over het perspectief van deze interventie op (ex) zedendaders.

---

\* B.O. Vogelvang is lector reclassering en veiligheidsbeleid aan Avans Hogeschool en expertadviseur bij adviesbureau Van Montfoort-Collegio. L.D. Balogh is onderzoeker bij de afdeling Veiligheid en Criminaliteit, Welzijn en Zorg van IVA Beleidsonderzoek en Advies (Tilburg University). M. Höing is docent sociale studies aan Avans Hogeschool.

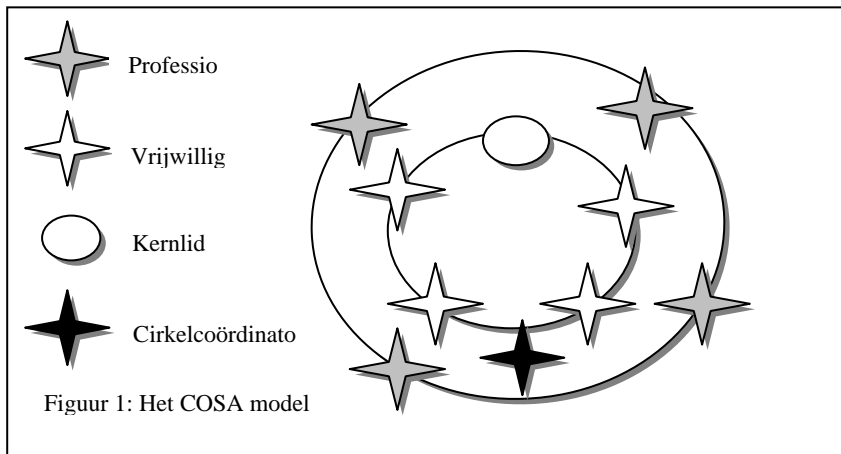
<sup>1</sup> Levenson, & Cotter, 2005; 49; 168. Hanson & Morton-Bourgon, 2004.

<sup>2</sup> De Kogel & Nagtegaal, 2006.

## COSA

### *De methode*

COSA (vertaald als: Cirkels voor Ondersteuning, Samenwerking en Aanspreekbaarheid) bestaat uit een combinatie van intensieve ondersteuning en monitoring van de zedendelinquent. Alle COSA –projecten in Canada, de VS en Europa werken met een overeenkomstig basismodel, namelijk een centrale missie / doelstelling (*no more victims*) die bewaakt wordt door een binnencirkel en een buitencirkel. De binnencirkel bestaat uit het kernlid (de dader, van wie de benaming ‘kernlid’ moet bijdragen aan resocialisatie /inclusie, in plaats van uitsluiting) en een klein aantal vrijwilligers (meestal 4-5) uit de lokale gemeenschap waar de zedendelinquent zich vestigt. Daaromheen bevindt zich een buitencirkel van professionele deskundigen die de link vormen met de professionele instellingen waar het kernlid in het kader van zijn resocialisatie mee te maken heeft, bijvoorbeeld de reclassering, behandelende instelling, politie, openbaar ministerie, woningcorporaties, maatschappelijk werk etc. (zie figuur 1) en die bovendien uit hoofde van hun functie een bijdrage leveren aan het goed functioneren van de binnenste cirkel. Hierbij is een goede samenwerking en informatie-uitwisseling cruciaal. Een cirkelcoördinator, die aan de cirkel is verbonden als intermediair en coach van de vrijwilligers draagt hier zorg voor.



De zedendelinquent voor wie een Cirkel in het leven wordt geroepen committeert zich aan COSA door in frequente contacten met de vrijwilligers (zowel in groepsbijeenkomsten als ook in individuele contacten) volledige openheid te geven en rekenschap af te leggen over zijn doen en laten. De vrijwilligers hebben twee rollen: De eerste ondersteunende rol van de cirkelleden richt zich op praktische ondersteuning, bijvoorbeeld bij het vinden van een huis of baan, maar ook op sociaal-emotionele ondersteuning, zoals het bevorderen van het vertrouwen van de dader dat hij niet in zijn oude gedragspatronen zal terugvallen en nieuwe vaardigheden kan ontwikkelen. Het verantwoordelijk

stellen van de dader voor zijn eigen gedrag is een tweede rol. Dit vraagt van vrijwilligers om het kernlid te confronteren met zijn eigen gedrag en om hem uit te dagen in discussie te gaan, bijvoorbeeld als hij probeert zijn eerdere delictgedrag te rationaliseren of te bagatelliseren. Vrijwilligers geven vaak aan dat beide rollen verweven zijn. Als het kernlid bijvoorbeeld ondersteuning ervaart van zijn omgeving zal hij beter in staat zijn tot openheid over en confrontaties met zijn deviante seksuele fantasieën.

### *Historie*

In Canada is het eerste COSA – project in 1994 ontstaan als een spontaan, lokaal initiatief van een pastor, Harry Nigh. Toen de lokale gemeenschap werd geconfronteerd met de terugkeer uit de gevangenis van een pedofiel (Charlie) met een hoog recidivegevaar, was er sprake van de inmiddels ook in Nederland bekende reacties van de publieke opinie: een roep om ingrijpen van de politiek en om 24-uurs surveillance van de politie en intensieve media – aandacht, alles resulterend in een hetze tegen de betrokken dader. In reactie op het verzoek van de behandelaar van de dader om hulp en ondersteuning besloot deze pastor een groep parochieleden (“*Charlie’s Angels*”) te verzamelen die bereid waren om de dader zowel steun als toezicht te bieden.<sup>3</sup> Kort daarop ontstond een vergelijkbare situatie in een andere kleine gemeenschap en ook daar werd de lokale kerkgemeenschap bereid gevonden om een cirkel rondom de zedendelinquent te vormen. In beide gevallen waren leden van de mennonietische geloofsgemeenschap betrokken bij het oprichten van een cirkel.

Hierna werd het concept opgepikt door het gevangeniswezen (Correctional Service of Canada) en werd in 1996 aan de koepelorganisatie van de mennonietische gemeenschap in Ontario de opdracht gegeven om de aanpak te protocolleren en in een pilotstudie te onderzoeken of deze aanpak ook in andere regio’s werkte en zich leende voor bredere implementatie.<sup>4</sup> In het daarop volgende decennium is het aantal COSA – projecten in Canada sterk gegroeid. De methode wordt nu in heel Canada toegepast. Ook in de Verenigde Staten worden enkele projecten uitgevoerd en sinds 2002 ook in Engeland. Kenmerkend voor de Canadese projecten is ook dat zij uitsluitend werken met hoog-risico zedendelinquenten die niet onder enige vorm van staatstoezicht vallen. Hierbij gaat het om zedendelinquenten die als te gevaarlijk werden beschouwd om voor het einde van hun detentie in een resocialisatieprogramma te worden opgenomen. Zij worden aan het einde van hun detentie zonder enige vorm van toezicht of ondersteuning vrijgelaten.<sup>5</sup>

Het succes van de Canadese COSA projecten was voor de Engelse Quaker geloofsgemeenschap reden om deze aanpak ook in Engeland te introduceren. In 2002 werd de overheid bereid gevonden om vier COSA pilot-projecten te financieren. Het Hampshire and Thames Valley Circles project (HTVC) is hiervan het meest bekende. Het HTVC-project heeft tot nu toe zeden-

---

<sup>3</sup> Wilson, Picheca & Prinzo, 2005.

<sup>4</sup> Petrunik, 2002.

<sup>5</sup> Armstrong et al. 2008.

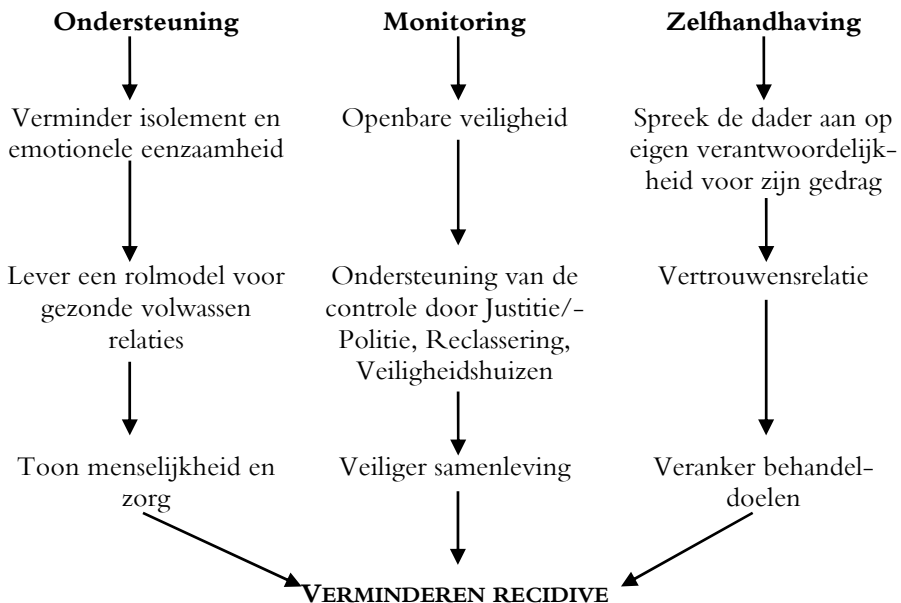
delinquenten in 70 cirkels begeleid.<sup>6</sup> De COSA methode breidt zich gestaag uit in Engeland. Een centraal programmabureau (Circles UK) coördineert en ondersteunt de diverse COSA – projecten door middel van ontwikkeling, kwaliteitsbewaking, onderzoek, belangenbehartiging en PR (www.circles-uk.org).

*Werking en effectiviteit*

Onderzoek naar de werkzame factoren van COSA ontbreekt voorsnog, maar algemeen wordt verondersteld dat drie factoren een rol spelen:

- Vrijwilligers bieden een positief rolmodel en helpen het kernlid het in de behandeling geleerde in praktijk te brengen (bijvoorbeeld leren dat intimiteit iets anders is dan seksualiteit);
- Zedelinquenten ontwikkelen een steunend sociaal netwerk;
- De monitorcapaciteit en daarmee de kans op het vroegtijdig ontdekken en interveniëren bij risicogedrag wordt vergroot.

Bovenstaande is neergelegd in het volgende model:<sup>7</sup>



<sup>6</sup> Een cirkel kan achtereenvolgens meerdere kernleden begeleiden, bijvoorbeeld wanneer een kernlid vanwege delictgevaarlijk gedrag teruggeplaatst wordt in detentie of behandeling. www.circles-uk.org, geraadpleegd op 27 03 2009.

<sup>7</sup> Saunders & Wilson, 2003.

*Effectiviteit*

Bij een intensieve methode als COSA is de vraag of de investeringen opwegen tegen de opbrengsten cruciaal. De vraag in hoeverre COSA effectief is kan op verschillende manieren worden benaderd. De centrale doelstelling (*no more victims*) bergt immers de twee opdrachten voor COSA in zich: het bewaken van de belangen van de samenleving door de dader rekenschap te laten afleggen over zijn gedrag en hem daarop desnoods af te rekenen, en het ondersteunen van de dader bij zijn poging om een delictvrij leven te leiden. Ten aanzien van beide doelstellingen zijn in de Canadese en Engelse projecten gegevens verzameld die een beeld schetsen. De omvang van het evaluatieonderzoek is zeer beperkt, wat verklaarbaar is vanuit het nog relatief korte bestaan van COSA.

In Canada is een deel van de projecten in twee deelstudies onderzocht door Wilson en collega's.<sup>8</sup> In deelstudie 1 zijn 24 kernleden, 57 vrijwilligers, 16 professionals en 77 leden van de lokale gemeenschap door middel van een vragenlijst bevestigd op hun ervaringen met COSA en de subjectief ervaren opbrengst. In deelstudie 2 zijn 60 kernleden van COSA (op risiconiveau, behandelingsgeschiedenis en detentiemaat gematcht) vergeleken met 60 zedendelinquenten die na hun vrijlating niet aan COSA hebben deelgenomen. Vervolgens zijn recidivegegevens van beide groepen met elkaar vergeleken.

In Engeland zijn de cirkels van het HTCP – project intern geëvalueerd door de projectorganisatie en extern door Bates.<sup>9</sup> In de interne evaluatie worden kwalitatieve (narratieve) gegevens van vier cirkels gepresenteerd. Bates en collega's verzamelden op een systematische manier gegevens van 16 kernleden (dossierstudie) en hebben interviews gehouden met de projectorganisatie over alle 16 cases.

**Opbrengst voor daders**

De belangrijkste motivatie voor (ex-)zedendelinquenten om deel te nemen aan een cirkel is de wens om geen seksuele delicten meer te plegen. Zonder deze interne motivatie is deelname niet zinvol. Voor het Canadese COSA model is uit onderzoek<sup>10</sup> gebleken dat COSA daders inderdaad effectief ondersteunt bij het behalen van deze doelstelling. De kans op een recidive van een seksueel delict was bij zedendelinquenten die deelnamen aan COSA 70% lager dan bij een vergelijkbare groep zedendelinquenten die niet aan COSA had deelgenomen (5% versus 16,7%), waarbij kan worden aangetekend dat de controlegroep een iets lager risicoprofiel had. De studie vermeldt overigens niet of de controlegroep ook gematched is op de wens om geen zedendelicten te plegen. Dit is uiteraard van invloed op de vergelijkbaarheid van beide groepen. Daarnaast heeft COSA ook een gunstig effect op de algemene recidivekans (inclusief gewelds- en seksuele delicten). Van de COSA-deelnemers recidiveerden 28,3% en van de

---

<sup>8</sup> Wilson, Picheca & Prinzo, 2007a. Wilson, Picheca & Prinzo, 2007b.

<sup>9</sup> QPSW, 2005. Bates, Saunders & Wilson, 2007.

<sup>10</sup> Wilson, Picheca & Prinzo, 2007a. Wilson, Picheca & Prinzo, 2007b.

controlegroep 43,4% (gemiddelde duur van follow-up: 55 maanden bij de COSA groep en 53 maanden bij de controlegroep). Bovendien recidiveerde de controlegroep gemiddeld eerder dan de COSA-groep (na gemiddeld 18,5 maanden versus 22,1 maanden bij de COSA-groep). In de Engelse HTVC cirkels heeft geen van de 16 kernleden gedurende de evaluatie periode (iets minder dan vier jaar) een nieuw seksueel delict gepleegd.<sup>11</sup>

Behalve de wens tot een delictvrij leven hebben kernleden ook sociale behoeften en problemen. In de Canadese COSA projecten geeft 83% van de kernleden aan dat er buiten COSA geen enkele andere vorm van sociale steun voor hen beschikbaar is. Meer dan de helft is kernlid geworden mede omdat de samenleving zeer negatief reageerde op hun vrijlating.<sup>12</sup> Een grote meerderheid van kernleden (88%) is van mening dat COSA hen inderdaad helpt bij de re-integratie in de samenleving, en bijna de helft (48%) is van mening dat COSA positieve rolmodellen levert. Bijna iedereen (90%) denkt dat zonder deelname aan COSA hun toekomstperspectief er slechter zou hebben uitgezien en de resocialisatie problematischer zou zijn verlopen, tweederde is van mening dat zonder COSA een terugval in delictgedrag zeer waarschijnlijk zou zijn geweest<sup>13</sup>. Uiteraard dient bij deze cijfers in ogenschouw te worden genomen dat het om subjectieve belevingen gaat en dat het niet ondenkbaar is dat het deels om sociaal wenselijke antwoorden gaat.

In het kader van de evaluatie van de Engelse pilots worden twee kernleden zelf aan het woord gelaten over de betekenis die COSA voor hen heeft gehad. Hieruit wordt duidelijk dat het voor hen een cruciale ervaring is dat mensen zich om hen bekommeren zonder ervoor betaald te worden. Dit grote verschil met de professionele begeleiding die zij in detentie of behandeling hebben ervaren, is een extra boost voor het gevoel van eigenwaarde. Ook wordt het wederkerige karakter van de relatie (steun in ruil voor volledige openheid) als bijzonder waardevol ervaren. Dit verhoogt de motivatie om zich te conformeren aan de eis tot volledige openheid.

Tegelijkertijd is het voor hen een grote opgave om met vrijwilligers volledig open te zijn om over hun delict en over hun seksuele belevingen en fantasieën te spreken. Deze gesprekken kunnen zeer confronterend zijn. Eén van de kernleden geeft aan dat hij door de gesprekken met de vrijwilligers meer over zijn eigen functioneren heeft geleerd en hoe hij tot zijn delict gekomen is dan gedurende vele jaren in behandeling en detentie en ook meer inzicht heeft gekregen in de gevolgen voor slachtoffers.<sup>14</sup>

## **Opbrengst voor de samenleving**

Onderzoek laat zien dat COSA bij kan dragen aan het tijdig signaleren en stoppen van delictgevaarlijk gedrag bij daders en helpt zodoende te voorkomen

---

<sup>11</sup> QPSW, 2005. Bates, Saunders & Wilson, 2007.

<sup>12</sup> Zie 8.

<sup>13</sup> Zie 8.

<sup>14</sup> Zie 10.

dat er nieuwe slachtoffers vallen. Bates en collega's rapporteren dat in 10 van 16 onderzochte cirkels de dader terugviel in gedragspatronen die tevoren aan het seksuele delict waren gelieerd.<sup>15</sup> In alle gevallen werd dit gedrag door de vrijwilligers in de binnencirkel gesignaleerd en in negen gevallen werd dit gemeld bij de betrokken professionals uit de buitenste cirkel. In vijf gevallen leidde de melding van het delictgevaarlijke gedrag door de cirkel tot intrekken van het proefverlof, in vier gevallen werd besloten om geen externe sanctie op te leggen (anders dan het op het gedrag aangesproken worden door de cirkel). In één geval werd delictgevaarlijk gedrag dat bij de vrijwilligers bekend was, maar niet gemeld werd, per toeval ontdekt door een politiefunctaris, waarna de voorwaardelijke invrijheidsstelling van het betrokken kernlid werd beëindigd. Geen van de kernleden pleegde daadwerkelijk een nieuw delict.

Hoewel recidives niet volledig voorkomen kunnen worden, blijkt uit het onderzoek van Wilson en anderen<sup>16</sup> dat de gepleegde seksuele delicten bij hen die recidiveerden minder ernstig en ingrijpend van aard waren dan de delicten die zij daarvoor hadden gepleegd. Ook dit kan geïnterpreteerd worden als winst voor de samenleving.

Dat onderzoek geeft bovendien enig inzicht in de wijze waarop het bestaan van COSA rechtstreeks het veiligheidsgevoel in de samenleving versterkt. Tweederde van de bevrageden uit de buurt (n = 77) geeft aan dat de terugkeer van een zedendelinquent in hun buurt minder weerstand en negatieve gevoelens zou oproepen, wanneer hij deel zou nemen aan COSA. Van degenen die bekend zijn met COSA in hun buurt is 69% 'blij' en 62% 'opgelucht' dat de pleger extra ondersteuning krijgt.

Ook voor de betrokken vrijwilligers uit de lokale gemeenschap heeft deelname aan COSA positieve effecten. Driekwart van hen voelt zich door het project meer betrokken bij de samenleving en meer dan de helft (54%) voelt zich emotioneel meer verbonden met anderen. Bij 38% is het gevoel voor eigenwaarde toegenomen door deelname in het project. De ervaringsverhalen van vrijwilligers uit de Engelse cirkels ondersteunen dit beeld: Plezierige samenwerkingrelaties met de andere vrijwilligers en het gevoel een bijdrage te leveren aan een veiligere samenleving verhoogt ook hun gevoel van sociale integratie. Voor hen is het ook een manier om inhoud en betekenis te geven aan voor hen belangrijke waarden als naastenliefde, tolerantie, empathie en eigen verantwoordelijkheid.<sup>17</sup>

### **Opbrengst voor professionals in het justitiële circuit**

Ook professionals zijn van mening dat COSA een positieve bijdrage levert aan de veilige resocialisatie van zedendelinquenten.<sup>18</sup> In Canada, waar COSA grotendeels buiten de justitiële keten functioneert en de betrokkenheid van

---

<sup>15</sup> Bates, Saunders & Wilson, 2007.

<sup>16</sup> Wilson, Picheca & Prinzo, 2007a. Wilson, Picheca & Prinzo, 2007b.

<sup>17</sup> Idem.

<sup>18</sup> Wilson, Picheca & Prinzo, 2007a. QPSW, 2005.

professionals op vrijwillige basis gebeurt, is driekwart van de betrokken professionals toch van mening dat zichzelf en de professionals uit andere betrokken instellingen opereren als team.<sup>19</sup> Op deze wijze kan COSA kennelijk ook een positieve bijdrage leveren aan de regionale samenwerking. Een aantal professionals maakt echter ook kanttekeningen bij de wijze waarop de cirkels functioneren. Een derde denkt dat vrijwilligers soms niet voldoende hun grenzen bewaken en een vijfde is van mening dat er sprake is van te weinig structuur en ziet de samenwerking liever meer geformaliseerd.

In Engeland heeft er zich een incident voorgedaan waarbij cruciale informatie door vrijwilligers niet is doorgespeeld naar professionals, waardoor een kernlid ongehinderd terug kon vallen in risicovol gedrag. Dit voorval leidde tot hevige interne discussies binnen dit COSA project en tot het verhelderen van richtlijnen met betrekking tot de informatie-uitwisseling tussen de binnencirkel en de buitencirkel.<sup>20</sup> Niettemin zijn professionals uit verschillende disciplines van mening dat COSA een positieve bijdrage leveren aan het werk van professionals in het justitiële circuit door:

- Directer en gericht toezicht te kunnen houden (politie);
- Besparen op kosten voor detentie, door verminderen van recidive (politie);
- Het contact houden met de dader in het kader van *public protection order* makkelijker te maken (politie);
- Vormen van ondersteuning mogelijk te maken die nodig zijn, maar die het professionele circuit niet kan bieden (behandelaar);
- Het ondersteunende toezicht van de cirkel en het feit dat kernleden rekenschap af moeten leggen over hun gedrag helpt kernleden zich bewust te worden van delictgevaarlijke gedragspatronen in hun alledaagse leven (behandelaar);
- Problemen of lacunes in het terugvalpreventieplan te signaleren en te melden bij de behandelaar;
- Bijdragen aan de continuïteit in nazorg voor daders, die door professionele organisaties niet altijd geboden kan worden (reclassering);
- COSA kan mogelijk ook een manier zijn voor andere doelgroepen zoals plegers van huiselijk geweld (reclassering).<sup>21</sup>

### *COSA in Nederland*

Vanuit de wens om het eigen aanbod aan effectieve interventies uit te breiden en recidive bij deze daders terug te dringen besloot Reclassering Nederland in samenwerking met het Expertisecentrum Veiligheid van de Hogeschool Avans in 2008 te onderzoeken of COSA ook in Nederland succesvol kan worden geïmplementeerd. Dankzij een projectsubsidie van het ministerie van Justitie kon

---

<sup>19</sup> Zie 9.

<sup>20</sup> Zie 11.

<sup>21</sup> Zie 11.



in de loop van 2009 een aanpassingsstudie<sup>22</sup> worden verricht en kon het concept COSA worden vertaald naar de Nederlandse situatie.

De methode is vervolgens in Den Bosch en Eindhoven in een pilot uitgevoerd. De met deze proefimplementatie bereikte resultaten zijn:

- Vertaling van de COSA- principes naar de Nederlandse context, waaronder de kaders waarbinnen COSA kan worden uitgevoerd;
- Ontwikkelen van (regionaal) draagvlak;
- Ontwikkelen van basismateriaal dat nodig is om de toepassing in Nederland mogelijk te maken;
- Oprichting van het eerste regionale Cirkelproject; opleiding (door Circles UK) van de eerste twee cirkelcoördinatoren, werving, selectie en training van de eerste groep vrijwilligers, en selectie van de eerste twee kernleden;
- Operationaliseren van de eerste twee cirkels;
- Ontwikkeling van een verder implementatieplan;
- Ontwikkelen van een onderzoeksdesign voor effectmeting.

De vraag of een succesvolle implementatie van COSA in Nederland ook mogelijk is, werd tijdens de pilot beantwoord in een evaluatiestudie.<sup>23</sup> Er zijn aanzienlijke verschillen met de eerder genoemde landen als het gaat om behandeling van zedendelinquenten, de justitiële kaders voor nazorg en de infrastructuur voor samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de verschillende partijen zoals politie, OM, reclassering en hulpverlening. In dit onderzoek wordt onder andere nagegaan of ook in Nederland geschikte vrijwilligers en professionals te vinden zijn die zich kunnen en willen committeren aan de unieke opzet van COSA en welke randvoorwaarden zijn belangrijk om COSA te doen slagen.

In de loop van 2009 werd een landelijke projectorganisatie opgericht: Het Programmabureau Circles NL (zie onder). In 2010 werd de subsidie door het Ministerie van Justitie voortgezet: een tweede regionaal Cirkelproject werd ingericht en nieuwe cirkels werden gepland. De werving van vrijwilligers via lokale kanalen en directe benadering bleek moeizaam te verlopen. In het voorjaar van 2010 werd besloten tot een omvangrijke mediacampagne, die resulteerde in aanmelding van meer dan 100 nieuwe vrijwilligers, waardoor het aantal cirkels in beide regio's kon uitbreiden. Op dit moment, eind 2011, zijn vier regionale Cirkelprojecten actief met in totaal 16 actieve cirkels. In geen van de cirkels heeft recidive plaatsgevonden. Een effectevaluatie is opgestart. Voor 2013 is voorzien in landelijke uitrol van COSA in Nederland.

#### *Het Programmabureau Circles NL*

In Nederland is gekozen voor een aanpak die lijkt op het Engelse organisatie-model. Een programmabureau (een gezamenlijk initiatief van Reclassering

---

<sup>22</sup> Höing & Vogelvang, 2011.

<sup>23</sup> Höing & Vogelvang, 2010.

Nederland en het Expertisecentrum Veiligheid, Avans Hogeschool) heeft een landelijke functie en is verantwoordelijk voor:

- De ondersteuning van projectcoördinatoren;
- Opleiding en supervisie van cirkelcoördinatoren in de beginfase van projecten;
- De ontwikkeling van materialen en opleidingen voor cirkelcoördinatoren en vrijwilligers;
- Het organiseren van terugkomdagen voor cirkelcoördinatoren;
- Dataverzameling en onderzoek;
- doorontwikkeling van de methodiek, bewaking van de programma-integriteit;
- Certificering van regionale cirkelprojecten.

Daarnaast wordt vanuit het programmabureau de oprichting van regionale cirkelprojecten ondersteund. De regionale cirkelprojecten zijn vooralsnog functioneel aangehangen bij de regiokantoren van Reclassering Nederland en onderhouden nauwe contacten met de regionale partners in de justitieketen. De taken van regionale cirkelprojecten zijn:

- Verwerven van draagvlak in de regio;
- Positionering van cirkels in het Veiligheidshuis (casusoverleg);
- Werving, selectie en training van vrijwilligers;
- Werving en selectie van kernleden en professionals voor de buitencirkel;
- Uitvoering van cirkels volgens de gedragscode en de richtlijnen van het programmabureau;
- Monitoring en verslaglegging aan het programmabureau.

### *Doelgroep*

COSA is in Nederland bedoeld voor veroordeelde zedendelinquenten die een gemiddeld tot hoog recidiverisico en een hoge ondersteuningsbehoefte hebben, ofwel omdat zij zich moeilijk zelfstandig staande kunnen houden, ofwel omdat er sprake is van grote maatschappelijke onrust bij hun terugkeer in de samenleving. Uit de ervaringen met COSA in Engeland komt een aantal andere factoren naar voren die een dader geschikter dan wel ongeschikter maken voor deelname aan een cirkel. Factoren die vóór deelname aan een cirkel spreken:

- De zedendelinquent is een bekende in de wijk of gemeenschap waarin hij terugkeert;
- Er is gebrek aan structureel toezicht;
- De dader heeft een laag zelfbeeld;
- De dader heeft een hoge ondersteuningsbehoefte en er is weinig prosociale steun vanuit de gemeenschap te verwachten.
- Factoren die tegen deelname van een dader aan een cirkel spreken:
- De dader is gediagnosticeerd als psychopaat;
- De dader ontkent het delict volledig;
- Er is sprake van een aanzienlijke verstandelijke beperking;

- De dader is te jong en onvolwassen (wat niet alleen op basis van leeftijd beoordeeld kan worden).

In Nederland is er voor gekozen dat zij deel nemen binnen een justitieel kader, dat wil zeggen, binnen een voorwaardelijke vrijlating of proefverlof bij TBS e.d. waardoor bij het signaleren van risicogedrag geïntervenieerd kan worden.<sup>24</sup> COSA is in Nederland daarmee een bijzondere vorm van nazorg en toezicht, die parallel loopt aan een formeel toezicht door bijvoorbeeld de reclassering. Het is tegelijkertijd een vrijwillige vorm van nazorg, omdat de deelnemer vooraf instemt met deelname.

### **Mensbeelden in de criminologie**

Binnen de criminologie is door de jaren heen een verschuiving te zien in de manier waarop gedacht wordt over daders, straffen en re-integratie. Deze verschuivingen hangen samen met veranderingen in vigerende mensbeelden. De mens, en ook de dader, wordt dan weer gezien als veranderbaar, dan weer als onveranderbaar. Dit is terug te zien in verschillende criminologische theorieën en concrete strafrechtelijke sancties. Het op dat moment gangbare mensbeeld werkt door in de strafrechtelijke sancties en ook in de eventuele re-integratiemogelijkheden van de dader. In deze paragraaf staan wij stil bij enkele mensbeelden die grote invloed hebben gehad, en soms ook nu nog invloed hebben, op het denken over daders, straf en re-integratie.

#### *Beccaria: het verlichte mensbeeld*

De Italiaanse rechtsfilosoof Beccaria heeft met de uitgave van zijn boek *Over misdaden en straffen* in 1764 een belangrijke bijdrage geleverd aan de strafrechtsvorming. In zijn boek beschrijft Beccaria drie verschillende mensbeelden die in elkaar grijpen:

- i) De *Homo Iuridicialis*, waarin de mens wordt gezien als burger die als verdachte in het strafproces recht heeft op een humane en eerlijke behandeling van de staat;
- ii) De *Homo Economicus* waarin de mens bij zijn gedragskeuze de kosten en baten van de consequenties daarvan afweegt;
- iii) De *Homo Sociologicus*, een beeld dat mensen opvat als zich voegend naar de maatschappelijke orde indien zij ondervinden dat de inrichting van de staat is afgestemd op ieders vrijheid en welvaart<sup>25</sup>. Dit kan ook als volgt worden gedeut: indien mensen zich kunnen vinden in de inrichting van de staat, zullen zij de geldende macht en regels erkennen.

Beccaria is van mening dat een misdadiger zich niet onderscheidt van de niet misdadige mens en hij gaat uit van de principiële gelijkheid van alle mensen. Ook stelt hij dat ieder mens persoonlijk verantwoordelijk is voor zijn daden.

---

<sup>24</sup> Höing, Caspers & Vogelvang, 2009.

<sup>25</sup> Fijnaut, 1997: 133-146.

Bovenstaand gedachtegoed van Beccaria is een duidelijke afspiegeling van de periode waarin hij leefde, het eind van de Verlichting. In de Verlichting werd ernaar gestreefd de macht van de staat en de kerk in te perken en verzetten verlichte denkers zich tegen de aanwezige rechtsonzekerheid en –ongelijkheid. Waar men er vóór de verlichting veelal van uit ging dat de mens tot het kwade geneigd is, gingen verlichte denkers er van uit dat de mens van nature goed is. Daarnaast werd de mens voor het eerst gezien als autonoom en onafhankelijk. Het gelijkheidsbeginsel, de mensenrechten en het concept van de burgerrechten hebben hun wortels in de Verlichting. Het denken over criminaliteit en straffen in deze wordt gezien als de Klassieke School waarin de criminologie haar oorsprong vindt en waarin vooral aandacht is voor de juridische aspecten van de misdaad en de misdaadbestrijding.<sup>26</sup>

De Verlichting is een periode waarin het verstand, de rede, een belangrijke rol speelt. Dit is vooral terug te zien in de *homo economicus* van Beccaria. Ervan uitgaande dat de mens een rationeel wezen is, die in bepaalde opzichten rekening houdt met de consequenties van zijn gedragskeuzen, zal ook een delinquent in een situatie waarin een misdrijf mogelijk is de kosten en baten daarvan afwegen. Dit impliceert voor Beccariadat (crimineel) gedrag een keuze is, en dat ieder mens verantwoordelijk is voor zijn eigen daden. Beccaria is daarmee een van de grondleggers van de klassieke rationele keuzebenadering als criminologische theorie. Iedereen, inclusief misdadigers, is gericht op winstmaximalisatie en zal proberen om de meeste baten te verkrijgen tegen de minimale inspanning / kosten. Hoewel Beccaria in het midden laat wat precies onder kosten en baten moet worden verstaan<sup>27</sup>, wordt in de klassieke rationele keuzebenadering duidelijk dat dit niet puur economisch moet worden opgevat. Ervaringen van status, macht en controle bij daders van agressieve en ook zedenmisdrijven kunnen ook als baten worden opgevat.

Het gedachtegoed van Beccaria heeft invloed gehad op de strafrechtsvorming in de zin dat het een bijdrage leverde aan het theoretisch fundament dat nu bekend staat als het legaliteitsbeginsel.<sup>28</sup> Het legaliteitsbeginsel (vastgelegd in artikel 1 van het *Wetboek van Strafrecht*) luidt: “*geen feit is strafbaar dan uit kracht van een daaraan voorafgegane wettelijke strafbepaling*”. Het houdt in dat er geen misdaad kan worden begaan als deze niet *vooraf* is vastgelegd in de wet. Het beginsel staat al sinds 1838 in het Wetboek van Strafvordering en is al eerder terug te vinden in de tekst “*er bestaat geene misdaad zonder voorafgegane wet*” van artikel 7 van het *Ontwerp-lijfstraffelijkheid Wetboek* uit 1804<sup>29</sup> en artikel 12 van het *Crimineel Wetboek voor het Koninkrijk Holland* uit 1809.<sup>30</sup>

Beccaria was van mening dat straffen erop gericht moesten zijn de kostenbaten afweging te beïnvloeden, in de zin dat de kosten hoger zouden uitvallen dan de baten, waardoor de persoon niet zou overgaan tot het plegen

---

<sup>26</sup> Deflem, 2007: 22-34.

<sup>27</sup> Zie 29.

<sup>28</sup> Groenhuijsen, 2002: 21-47.

<sup>29</sup> Mevis, 2009.

<sup>30</sup> Enschedé, 2005.

van een misdaad.<sup>31</sup> Een straf moest slechts worden opgelegd indien noodzakelijk. De straf is er volgens Beccaria niet op gericht om de dader leed toe te brengen, maar is erop gericht om de delinquent te beletten dat hij nogmaals strafbare feiten begaat en alle andere mensen af te schrikken.<sup>32</sup> Er mag geen zwaardere straf worden opgelegd als ook met een lichtere kan worden volstaan (subsidiariteitsbeginsel). Hiermee samenhangend pleitte Beccaria voor een strikt evenredige verhouding tussen de (ernst van de) misdaad en de straf.<sup>33</sup> De straf moet in verhouding staan tot het delict en de benadeling van de samenleving (proportionaliteitsbeginsel).

Net als het legaliteitsbeginsel, zijn het subsidiariteitsbeginsel en het proportionaliteitsbeginsel neergelegd in de *'Declaration des droits de l'homme et du citoyen'* (1789) en uiteindelijk in Nederlandse strafrechtswetgeving terecht gekomen.

### *Lombroso: de nieuwe richting*

Na een periode waarin een aantal idealen van de Klassieke School werd verwezenlijkt, zoals de hierboven beschreven codificatie van belangrijke rechtsbeginselen, brak een tijd aan waarin meer aandacht kwam voor de oorzaken van criminaliteit en de persoon van de dader. Deze periode staat in de criminologie bekend als de Nieuwe Richting of de Positivistische School en werd ingeluid met de publicatie van het boek *L'uomo delinquente* van Lombroso in 1876.<sup>34</sup>

Lombroso ging er in tegenstelling tot de heersende gedachte van de Klassieke School vanuit dat criminaliteit niet 'normaal' was en dat criminelen een apart soort mensen waren. Hij had als legerarts schedelonderzoek verricht onder overleden gevangenen, misdadigers, soldaten en geestelijk gestoorden, om aan te tonen dat criminaliteit erfelijk bepaald was. De resultaten van zijn onderzoek – gepresenteerd in zijn boek *L'uomo delinquente* – hadden hem tot het inzicht gebracht dat misdadigers aangeboren afwijkingen vertoonden. Lombroso was van mening dat psychische eigenschappen samengaan met fysieke kenmerken, en meer specifiek werd door hem gesteld dat aan een persoon te zien is of hij crimineel is op basis van een *atavisme*, een achtergebleven kenmerk van een minder ontwikkelde voorouder. Criminelen stonden daardoor lager op de evolutionaire ladder dan anderen: Een crimineel was in Lombroso's optiek een

---

<sup>31</sup> Zie 31 en zie Over misdaden en straffen, ingeleid, van aantekeningen voorzien en vertaald door J.M. Michiels, Antwerpen/Zwolle 1971, p. 367: "Om aan een bepaalde sanctie haar volle uitwerking te geven is het voldoende, dat het leed, dat de straf meebrengt, groter is dan het voordeel dat het plegen van het misdrijf oplevert. Tot dit overwicht dient ook de overtuiging bij te dragen, dat het onmogelijk is zijn gerechte bestraffing te ontlopen, alsook het verlies van de voordelen, die het misdrijf zou hebben opgebracht".

<sup>32</sup> Zie 31 en zie Over misdaden en straffen, p. 365: "De tot nu toe gegeven beschouwingen tonen duidelijk, dat het doel van de bestraffing niet kan zijn om een gevoelig wezen te pijnigen, noch om als resultaat na te streven, dat een gepleegd misdrijf ongedaan wordt gemaakt (...) Neen! Het doel van de bestraffing is niet anders dan de delinquent te beletten, zijn medeburger door nieuwe strafbare feiten nog eens te benadelen en de andere mensen er van af te schrikken hetzelfde te doen".

<sup>33</sup> Zie 31 en zie Over misdaden en straffen, p. 410 e.v.: "de mate van opzet of het morele verwijt aan de dader is dus niet doorslaggevend".

<sup>34</sup> Jorg & Kelk, 1998.

barbaar die zo werd geboren.<sup>35</sup> De aangeboren kenmerken van misdadigers waren brede kaken, diepliggende ogen, doorlopende wenkbrauwen en een asymmetrisch gezicht. Lombroso was van mening dat criminaliteit niet – zoals in de Klassieke School – onlosmakelijk was verbonden met de menselijke natuur, maar zou verdwijnen door evolutie. Zijn idee van de *born criminal* druist in tegen het mensbeeld van Beccaria omdat het uitgaat van *wezenlijke* ongelijkheid van mensen en van de onverantwoordelijkheid van de misdadiger (hij wordt namelijk zo geboren).<sup>36</sup>

Misdadigheid werd door de Positivistische School gezien als gedrag dat oorzakelijk verklaard moest worden waarbij vertrouwd werd op wetenschappelijk onderzoek. Lombroso wordt om die reden als grondlegger van die School veelal gezien als de vader van de moderne criminologie.<sup>37</sup> In de laatste decennia van de negentiende eeuw werd volop gediscussieerd over de consequenties die biologische verklaringen zouden moeten hebben. Het gevaar voor de maatschappij gold als maatgevend en er werd gesproken over sterilisatie van de dragers van erfelijke criminogene eigenschappen en het ongevaarlijk maken van ‘de geboren crimineel’ door deze levenslang op te sluiten, te opereren of desnoods te doden. In de praktijk zijn deze toepassingen ook ingevoerd in sommige landen.<sup>38</sup> Hoewel er al snel kritiek kwam op de bevindingen van Lombroso en zijn ideeën, heeft zijn denken en dat van de Nieuwe Richting ook positieve veranderingen teweeg gebracht. Criminaliteit werd door de Positivistische School gezien als (uitvloeisel, uitingsvorm van) een eigenschap van een persoon. Men pleitte derhalve voor een daderstrafrecht in plaats van een daadstrafrecht. In de praktijk kreeg de zittende macht daadwerkelijk meer aandacht voor de persoon van de dader in de sanctionering en de individualisering van de straf.<sup>39</sup>

De denkbeelden van de Nieuwe Richting werden in Nederland zichtbaar in de vorm van een aantal strafrechtswijzigingen: In 1905 werden de Kinderwetten van Van der Linden ingevoerd die een nieuw strafstelsel voor minderjarigen met zich mee brachten. Tien jaar later werd de mogelijkheid om iemand voorwaardelijk te veroordelen ingevoerd (artikel 14a Wetboek van Strafrecht) en werd de voorwaardelijke invrijheidsstelling verruimd. In 1925 werden de mogelijkheden om een geldboete op te leggen uitgebreid, en drie jaar later kwamen de Psychopatenwetten tot stand.<sup>40</sup> In deze wetwijzigingen is duidelijk zichtbaar dat straffen meer gericht werden op de persoon van de dader en verschillende categorieën daarin. Het belangrijkste doel van de straf werd het behandelen en resocialiseren van de dader, indien mogelijk.<sup>41</sup> Als de persoon van de dader niet te gevaarlijk was, kon worden volstaan met een geldboete of een voorwaardelijke gevangenisstraf. Was hij dat wel en niet te behandelen dan moest

---

<sup>35</sup> Van Ruller, 2001.

<sup>36</sup> Fijnaut, 1997: 133-146.

<sup>37</sup> Deflem, 2007: 22-34. Lanier & Henry, 2004.

<sup>38</sup> Van Ruller, 2001.

<sup>39</sup> Biesmans, 2001.

<sup>40</sup> Jorg & Kelk, 1998.

<sup>41</sup> Zie ook de bijdrage van Dubbeld elders in deze bundel.

hij worden uitgesloten van de samenleving. In tegenstelling tot de Klassieke School werd in de Nieuwe Richting ingezet op gerichte interventie in de oorzaken van criminaliteit. Dit is nog steeds zichtbaar in de huidige strafrechtsbedeling in de vorm van diverse rehabilitatieprogramma's.<sup>42</sup>

Mensbeelden kunnen zoals blijkt uit voorgaande geschiedenis veranderen in de loop van de tijd. Het mensbeeld van de Klassieke School is een indeterministische. De mens beschikt volgens deze visie over een vrije wil en heeft de vrijheid om steeds te kunnen kiezen tussen gedragsopties die op een bepaald moment mogelijk zijn.<sup>43</sup> Daar lijnrecht tegenover staat het deterministische mensbeeld van de Nieuwe Richting waarin gedrag wordt gezien als bepaald door allerlei interne of externe invloeden waaraan een mens zich niet of nauwelijks kan onttrekken. Bij interne invloeden moet gedacht worden aan iemands biologische of psychologische aanleg en bij externe invloeden aan sociale omgevingsfactoren en de inrichting van de maatschappij. De mens is volgens deze laatste visie niet vrij in zijn keuze voor gedrag. Deze twee uiteenlopende mensopvattingen die zijn terug te vinden in criminologische theorieën, en ook in daaruit voortvloeiende gedragsinterventies.

### **Het mensbeeld achter de COSA-interventie**

Welk mensbeeld gaat schuil achter COSA? Wanneer we de diverse elementen van de interventie in beschouwing nemen, valt daarbij het volgende op.

De methode COSA richt zich op de veilige re-integratie van de zedendelinquenten in de samenleving waarbij voorop staat dat nieuwe slachtoffers voorkomen worden. Zoals hierboven is beschreven, kan niet iedere zedendelinquent deelnemen aan de interventie. Het soort zedendelict speelt in de uitsluitinggronden geen rol, maar wel is het van belang dat de dader verantwoordelijkheid neemt voor zijn delictgedrag en een expliciete ondersteuningsbehoefte heeft. Daar wordt hij ook op aangesproken. De methode COSA gaat bij zedendelinquenten uit van zowel statische als dynamische criminogene factoren. Bij een deel van de kernleden mag worden aangenomen dat de seksuele voorkeur onveranderbaar is (het betreft hier zogenoemde 'kernpedofielen', die dit ook van zichzelf weten en hebben moeten accepteren), maar in alle gevallen wordt aangenomen dat de omgang met deze voorkeur wel veranderbaar is, en dat is waar de interventie zich dan ook op richt. Voor een antwoord op onveranderbare aspecten zijn vormen van risicomangement ingebouwd. Om de interventie te doen slagen is het van belang dat een dader weet dat zijn delictgedrag volstrekt opgepast en strafbaar is, dat hij gemotiveerd is om niet meer te recidiveren, en dat hij verantwoordelijkheid neemt voor zijn gedrag.

In COSA zijn derhalve zowel een deterministisch mensbeeld als een indeterministisch mensbeeld zichtbaar. De deterministische opvatting van de dader is zichtbaar als het gaat om zijn seksuele voorkeur. De zedendelinquent is

---

<sup>42</sup> Deflem, 2007.

<sup>43</sup> Van Ruller, 2001.

in een deel van de gevallen kennelijk niet vrij om deze voorkeur zelf te bepalen en wordt daarin beïnvloed door interne en/of externe factoren waaraan hij zich niet of nauwelijks kan onttrekken, zoals zijn biologische aanleg. Hij kan dan ook niet verantwoordelijk worden gehouden voor deze voorkeur. Dit deterministische mensbeeld achter COSA heeft belangrijke gevolgen voor de methode. Zo is er de weloverwogen beperking van toepassing van de methode bij uitsluitend zedendelinquenten met een gemiddelde tot hoge recidivekans en een hoge ondersteuningsbehoefte. Het werken met deze doelgroep vereist namelijk specialistische forensisch-psychiatrische kennis én een specifieke training en begeleiding van vrijwilligers. Deze kennis en de inzet van vrijwilligers bevatten altijd de achterliggende gedachte het kan fout gaan, wij moeten alert blijven en ondersteuning blijven ‘aanbieden’, en deze gedachte heeft een deterministische kleur.

Het indeterministische karakter van COSA komt tot uitdrukking in de – met het kernlid gedeelde – overtuiging dat hij wel verantwoordelijk kan worden gehouden voor het delictgedrag dat uit deze voorkeur voortvloeit, want de omgang met zijn voorkeur is voor hem *wel* een vrije keuze. Dit indeterministische gezichtspunt wordt gesteund door de medische en psychologische wetenschap, die aangeeft dat zedendelinquenten enorm van elkaar verschillen in termen van (acute) gevaarlijkheid, type delict en relaties met slachtoffers, en gevoeligheid voor behandeling.<sup>44</sup> Deze nuance is de basis van COSA, en dit staat in schril contrast met de (soms populistisch gemotiveerde) overtuiging dat *alle* zedendelinquenten onverbeterlijke, mentaal abnormale en moreel verwerpelijke wezens zijn, waardoor sociale exclusie (detentie of zeer intensieve extramurale controle en *public exposure*) de enig resterende en gerechtvaardigde optie is om nieuwe slachtoffers te beschermen en de bestaande slachtoffers niet opnieuw te traumatiseren. In feite luidt deze ideologische, excluderende opvatting dat de *Homo Economicus* bereid en in staat is enorme risico's te nemen om toch weer een delict te plegen, dat zijn ‘ziekte’ de *Homo Sociologicus* in hem heeft gedood, en dat hij daarom alle rechten als *Homo Iuridicalis* heeft verspeeld.

COSA richt zich echter op de *omgang* van het kernlid met zijn voorkeur en de vrije keuze die hij – hoe moeilijk ook – daarin kan maken. In de manier waarop de methode het kernlid daarinondersteunt kunnen de drie gezichtspunten van Beccaria worden herkend:

- *Homo Economicus*: COSA vergroot de kosten voor het opnieuw plegen van een zedenmisdrijf. Als kostenpost kan ook worden opgevoerd dat het verlies van goodwill bij de onbaatzuchtige vrijwilligers een rol speelt. De baten voor het kernlid nemen door COSA toe: sociale kansen, behoud van vrijheid, deel zijn van de samenleving, en de persoonlijke ontdekking van belangrijke positieve kenmerken (in tegenstelling tot de negatieve attributies / rolverwachtingen van zedendelinquent en ex-gedetineerde).
- *Homo Iuridicalis*: COSA beschouwt het kernlid als burger die (tijdens en vooral) na afloop van zijn straf recht heeft op een humane en eerlijke behandeling van de staat. Het humane van de ‘behandeling’ door COSA

---

<sup>44</sup> Petrunik & Deutschmann, 2007.



is ons inziens tweeledig. In de eerste plaats zorgt voor sociaal-emotionele en praktische ondersteuning, waardoor het kernlid gemakkelijker kan integreren. In de tweede plaats spreken de vrijwilligers het kernlid niet uitsluitend en ook niet primair aan in zijn rol als zedendelinquent. De term kernlid is daar uitdrukking van, en de vrijwilligers proberen vanuit hun persoonlijk betrokkenheid het gewone leven voor het kernlid te bevorderen. Dat zij dit doen, en ook nog onbezoldigd, versterkt bij het kernlid de overtuiging dat hij blijkbaar recht heeft op sociale inclusie en een humane behandeling. Bij sommige kernleden wordt deze overtuiging zelf voor de eerste keer opgeroepen door de betrokkenheid van de vrijwilligers.

- *Homo Sociologicus*: een beeld dat mensen opvat als zich voegend naar de maatschappelijke orde indien zij ondervinden dat de inrichting van de staat is afgestemd op ieders vrijheid en welvaart<sup>45</sup>. Van belang is hier dat het kernlid zelf ook aangeeft nieuwe slachtoffers te willen voorkomen. Het aanbod van COSA, opgevat als een specifieke operationalisatie van de inrichting van de staat, is afgestemd op bescherming van de vrijheid en welvaart van potentiële nieuwe slachtoffers. Het kernlid zegt expliciet: ik wil mij naar dat aanbod voegen. Hij zegt dat primair vanuit zijn wens slachtoffers te voorkomen, maar beschouwt het aanbod ook voor zichzelf (blijkend uit getuigenissen van kernleden) als billijk en waardevol.

We kunnen concluderen dat in de methode COSA verschillende mensbeelden worden gecombineerd. Deze conclusie betekent niet, dat COA onderhevig is aan een interne richtingenstrijd. Er is immers sprake van enige overlap tussen de deterministische en indeterministische richtingen: indien de Nieuwe Richting aangeeft dat de mens in zijn daden door biologische maar ook door *psychologische* factoren wordt aangestuurd, dan kan de mens ook (met de nodige moeite) verandering in deze processen aanbrengen. Zo deterministisch wordt de soep dus niet gegeten. Anderzijds moet de Klassieke School rekening houden met tijdelijk vaststaande denk- en gedragspatronen van daders, die met moeite en soms vrijwel niet te veranderen zijn. Daarmee schuiven het volledig deterministische en indeterministische beeld in elkaars richting op. Een volledig statisch of volledig dynamisch beeld is onhoudbaar. We zien dit bij COSA, maar bijvoorbeeld ook bij de gedragsinterventie CoVa voor justitiabelen, waarin (als uiting van de Nieuwe Richting) aan verbetering van cognitieve vaardigheden van justitiabelen wordt gewerkt en waarbinnen expliciet (als uiting van de Klassieke School) aandacht is voor het *maken van keuzes* in sociale situaties en persoonlijke *kosten-baten analyses*.

Wat betreft COSA is het niet zozeer ‘de waarheid’ over ‘de zedendelinquent’ die als een betonnen overtuiging in het midden ligt, als wel dat de methode voor het voorkomen van nieuwe slachtoffers steeds de nuance zoekt door de vrijheid te nemen zowel deterministische als indeterministische mensbeelden te combineren. COSA kiest noch voor de ideologie, noch voor de naïeve romantiek.

---

<sup>45</sup> Zie 39.

### **Gebruikte literatuur**

A. Bates, R. Saunders & C. Wilson, 'Doing something about it. A follow-up study of sex offenders participating in Thames Valley Circles of Support and Accountability', *British Journal of Community Justice*, 5 (21), p. 29–38, 2007.

J. Biesmans, *Negentiende-eeuwse passionele misdrijven. Beelden en werkelijkheid*, Gent: Universiteit van Gent 2001.

M. Deflem, 'Het Criminele Denken', *Karakter: Tijdschrift van Wetenschap* 2007, 18, p. 22–34.

Gh. J. Enschedé, *Beginselen van strafrecht*, Deventer: Kluwer 2005.

C.J.C.F. Fijnaut, 'Beelden van de "homo criminalis" in de criminologie', in: F. Fleerackers (Ed.), *Mens en recht: Essays tussen rechtstheorie en rechtspraak: Liber amicorum J.M. Broekma*, Leuven: Peeters 1997, p. 133–146.

M.S. Groenhuijsen, 'Enkele centrale denkbeelden van Montesquieu en van Beccaria in relatie tot het legaliteitsbeginsel in strafzaken', in: K. Boonen (Ed.), *De weging van 't Hart. Idealen, waarden en taken van het strafrecht* (Liber Amicorum voor prof. mr. A.C. 't Hart), Deventer: Kluwer 2002, p. 21–47.

M. Höing & B. Vogelvang, *COSA in Nederland. Implementatiestudie*, 's-Hertogenbosch: Programmabureau Circles-NL 2011.

M. Höing & B. Vogelvang, *Proefimplementatie COSA in Nederland*, Den Bosch: Avans Hogeschool en Reclassering Nederland 2010.

M. Höing, J. Caspers & B. Vogelvang, *Circles NL. Aanpassingsstudie naar COSA, Cirkels voor Ondersteuning, Samenwerking en Aanspreekbaarheid in Nederland*, Den Bosch: Avans Hogeschool en Reclassering Nederland 2009.

N. Jorg & C. Kelk, *Strafrecht met mate*, Arnhem: Gouda Quint 1998.

C.H. de Kogel & M.H. Nagtegaal, *Gewelds- en zedendelinquenten met psychische stoornissen – een inventarisatie van wetgeving en praktijk in het forensisch psychiatrische systeem en het gevangenisstelsel in Engeland, Duitsland, Canada, Zweden en België*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, Reeks Onderzoek en Beleid, nr. 240, 2006.

M. Lanier & S. Henry, *Essential criminology*, Colorado: West View Press 2004.

P.A.M. Mevis, *Capita Strafrecht. Een thematische indeling*, Nijmegen: Ars Aequi Libre 2009.

M. Petrunik, 'Managing unacceptable risk: sex offenders, community response and social policy in the United States and Canada', *International journal of offender therapy and comparative criminology*, 46, p. 483–511, 2002.

M. Petrunik & L. Deutschmann, 'The exclusion inclusion spectrum in a state and community response to sex offenders in Anglo-American and European Jurisdictions', *International journal of offender therapy and comparative criminology*, 52, p. 499–519, 2007.

QPSW, *Circles of Support and Accountability in the Thames Valley. The first three years*, London: Quaker Peace & Social Witness 2005.

R. Saunders & C. Wilson, 'Circles of Support and Accountability in the Thames Valley: Questions and Answers', *NOTA News* 45, July 2003.

S. van Ruller, 'Biologische, biopsychologische en biosociale benaderingen', in: E. Lissenberg, S. van Ruller & R. van Swaaningen (Ed.), *Tegen de regels IV. Een inleiding in de criminologie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2001.

R. Wilson, J. Picheca & M. Prinzo, *Circles of Support & Accountability: An evaluation of the pilot project in South-Central Ontario*, Ottawa: Correctional Service of Canada 2005.

R. Wilson, J. Picheca & M. Prinzo, 'Evaluating the effectiveness of professionally –facilitated volunteerism in the community-based management of high-risk sex offenders: Part one – effects on participants and stakeholders', *The Howard Journal*, 3, 46, p. 289–302, 2007.

R. Wilson, J. Picheca & M. Prinzo, 'Evaluating the effectiveness of professionally – facilitated volunteerism in the community-based management of high-risk sex offenders: Part two – effects on participants and stakeholders', *The Howard Journal*, 4, 46, p. 327–337, 2007.

Europese websites:

- [www.cosanederland.nl](http://www.cosanederland.nl)
- [www.circles-uk.org.uk](http://www.circles-uk.org.uk)
- [www.sccjr.ac.uk/projects/Circles-of-Support-and-Accountability/82](http://www.sccjr.ac.uk/projects/Circles-of-Support-and-Accountability/82)

Canadese websites:

- [www.cosabc.ca](http://www.cosabc.ca)
- <http://cosa-ottawa.ca>
- <http://alberta.mcc.org/programs/rjm/cosa>

USA websites:

- <http://peace.fresno.edu/cosa>
- [www.doc.state.mn.us/volunteer/mncosa.htm](http://www.doc.state.mn.us/volunteer/mncosa.htm) / [www.cosanebraska.org](http://www.cosanebraska.org)



# 'Illegalen' in detentie: minimale rechten of minimale beperkingen?

Anton van Kalmthout\*

## Inleiding

In het dagelijks leven worden maar weinig mensen met het vraagstuk van de detentie van vreemdelingen geconfronteerd, ondanks het feit dat er naar betrouwbare schattingen vele tienduizenden vreemdelingen zonder verblijfsvergunning in ons land wonen en vaak ook werken. Hoe groot het aantal in werkelijkheid is valt slechts bij benadering aan te geven. De schattingen lopen in de periode 1997-2000 uiteen van 112.000 tot 163.000.<sup>1</sup> Een onderzoek over het aantal illegalen in de periode april 2005-april 2006 schat het aantal illegalen op ongeveer 129.000.<sup>2</sup> Daaronder bevonden zich ruim 88.000 illegalen van buiten de toenmalige EU en bijna 41.000 illegalen waren afkomstig uit een van de EU landen. Als gevolg van het generaal pardon van 2007 en de uitbreiding in 2007 van de EU met onder meer landen als Roemenië en Bulgarije, waarvan de onderdanen derhalve niet meer als illegalen kunnen worden aangemerkt, mag worden aangenomen dat het huidige aantal illegalen ten opzichte van 2006 is gedaald en mogelijk niet boven de 100.000 uitkomt.<sup>3</sup>

## De misleidende term 'Illegalen'

Dit is maar een fractie van de vele miljoenen vreemdelingen die zich in Europa ophouden zonder over de vereiste documenten te beschikken.<sup>4</sup> In Nederland kennen wij ze onder de naam illegalen, in Frankrijk heten zij *les sans papiers*, in België spreekt men wel van *ongedocumenteerden* en in een aantal landen worden zij getypeerd als *clandestine* of *undeclared migrants*.<sup>5</sup> In de documenten van de Raad van Europa wordt bewust de term illegalen vermeden, maar spreekt men van *irregular migrants*. Dit om de associatie van illegaliteit en criminaliteit te vermijden.

---

\* A.M. van Kalmthout is emeritus hoogleraar straf- en vreemdelingenrecht aan Tilburg University. Deze bijdrage is een uitgebreide en geactualiseerde versie van zijn afscheidsrede, uitgesproken op 1 juli 2010. De oorspronkelijke tekst van de rede is te vinden op [www.novatv.nl/data/media](http://www.novatv.nl/data/media) en [www.justitiaetpax.nl/userfiles/file](http://www.justitiaetpax.nl/userfiles/file).

<sup>1</sup> Engbersen, Staring, Van der Leun, De Boom, Van der Heijden & Cruijff, 2002.

<sup>2</sup> Van der Heijden, Van Gils, Cruijff & Hessen, 2006.

<sup>3</sup> Dit wordt bevestigd in een recente studie waarin, binnen een marge van 60.667 en 133.624 illegalen het aantal illegale vreemdelingen in 2009 geschat wordt op 97.145. Aldus: Van der Heijden, Van Gils, Cruijff & Hessen, 2011.

<sup>4</sup> In het rapport *Clandestino*, 2009: 104 e.v. wordt het aantal ongedocumenteerde vreemdelingen dat in 2008 in de 27 EU-landen verbleef geschat op 1.9-3.8 miljoen.

<sup>5</sup> Voor een overzicht van de in de verschillende landen gebruikte terminologie zie: De Tapia, 2003: 13-22.

Het is met name deze associatieve verbinding van het begrip illegaliteit aan criminaliteit die volgens de Europese Mensenrechtencommissaris Thomas Hammarberg de beeldvorming over deze vreemdelingen bepaalt.<sup>6</sup> Hammarberg wijst daarbij met name op de negatieve consequenties die deze beeldvorming heeft op de waarborgen, die illegale vreemdelingen aan de ook voor hen geldende mensenrechten kunnen ontnemen:

*“Most international organizations, including the Council of Europe, and non-governmental organizations use a fairly neutral terminology when addressing the question of non-nationals whose presence on the territory of a state has not been authorized by the state authorities or is no longer so authorized. The Council of Europe Parliamentary Assembly highlighted the importance of the language used in its Resolution 1509(2006): “the Assembly prefers to use the term ‘irregular migrant’ to other terms such as ‘illegal migrant’ or ‘migrant without papers’. This term is more neutral and does not carry, for example, the stigmatisation of the term ‘illegal’. It is also the term increasingly favoured by international organisations working on migration issues.” However, all the EU institutions and member state governments use the expression ‘illegal immigrants’ and ‘illegal immigration’ to describe this category.”*<sup>7</sup>

*Sadly, these terms are used even in situations where the individuals concerned have not even approached the EU territory where, for all the knowledge of EU officials, they may still be in their country of nationality.<sup>8</sup> This use of the term ‘illegal immigrant’ and ‘illegal immigration’ is erroneous as neither have the individuals necessarily committed a criminal offence under the laws of any member state nor is the term immigration legitimate when the individual is a national within his or her own territory and may or may not be considering travelling abroad.*

*The choice of language is very important to the image which the authorities project to their population and the world. Being an immigrant*

---

<sup>6</sup> Hammerberg, 2010.

<sup>7</sup> Zie bijvoorbeeld: Decision of the JHA Council of 27–28 April 2006 to step up joint flights for the expulsion of illegal immigrants Council Document 11185/06; or Meeting of the Working Party of Senior Officials and Experts from Greece, Pakistan, Turkey and Iran concerning the combating of trafficking in illegal immigrants and trafficking in human beings, held in Islamabad on 5 and 6 September 2006 Council Document 16872/06. From the European Parliament an example is ‘Illegal immigration, external action of the EU and Frontex’ Document number RSP/2008/2562; or the European Commission’s ‘Development of a common policy on illegal immigration, smuggling and trafficking of human beings, external borders, and the return of illegal residents. Third annual report’ SEC (2009) 320 final.

<sup>8</sup> Zie bijvoorbeeld: the European Commission’s ‘Development of a common policy on illegal immigration, smuggling and trafficking of human beings, external borders, and the return of illegal residents. Third annual report’ SEC (2009) 320 final, where illegal immigration is discussed as a phenomenon which occurs beyond EU borders altogether.

*becomes associated, through the use of language, with illegal acts under the criminal law. All immigrants become tainted by suspicion. Illegal immigration as a concept has the effect of rendering suspicious in the eyes of the population (including public officials) the movement of persons across international borders. The suspicion is linked to criminal law – the measure of legality as opposed to illegality. Other international organizations and governments have chosen to use terms such as undocumented migrants and migration, or irregular migrants or immigration. This political choice about the language to use focuses attention on the relationship of the individual with the mechanisms of the state to document or regularize status rather than conjuring up images of police and the criminal justice system”.*

### **Illegaliteit en beeldvorming**

Ook in Nederland is de beeldvorming over illegale vreemdelingen overwegend negatief gekleurd. In een rapport van de nationale ombudsman uit 2010 over een klacht tegen het College voor zorgverzekeringen wordt het zelfs een feit van algemene bekendheid genoemd dat de term ‘illegalen’ in het huidige maatschappelijke klimaat een negatieve bijklank heeft en stigmatiserend werkt.<sup>9</sup> In die zin wordt er ook in overheidspublicaties ook gesproken en zo komt dit beeld ook via de media op ons over. Illustratief in dit verband is de fatale brand in het detentiecentrum op Schiphol in oktober 2005. De media berichtten toen dat er bij die brand elf illegalen waren omgekomen en dat er acht gedetineerden waren ontsnapt, waarnaar met helikopters werd gezocht. Dat moeten dan wel zware, gevaarlijke criminelen zijn, zal de argeloze burger denken. Waarom zouden ze anders zijn opgesloten en waarom zou er anders zo’n klopjacht op worden georganiseerd?

De term illegalen heeft echter met criminaliteit op zich niets van doen. Het is niet meer dan een dan een containerbegrip waaronder alle buitenlanders worden begrepen die zonder verblijfsvergunning in Nederland verblijven. Daaronder bevinden zich afgewezen asielzoekers, toeristen, van wie het visum verlopen is, slachtoffers van mensenhandel en mensensmokkel, arbeidsmigranten zonder werkvergunning en nog vele anderen, die om welke reden dan ook niet of niet meer over een verblijfsvergunning beschikken.

Anders dan de term illegalen suggereert, is in Nederland, evenals in de meeste Europese landen, het verblijf zonder verblijfsvergunning geen strafbaar feit, maar een administratieve inbreuk op de openbare orde, waartegen dan ook met administratieve maatregelen kan worden opgetreden. Bij administratieve maatregelen denkt men niet direct aan een maatregel, waarbij iemand de vrijheid kan worden ontnomen, zeker niet wanneer de vrijheidsontneming betekent een opsluiting in een penitentiaire inrichting.

---

<sup>9</sup> Nationale Ombudsman 31 mei 2010, rapportnummer 2010/132.

## Grondslag van de vreemdelingenbewaring

Toch biedt de Vreemdelingenwet in artikel 59 deze mogelijkheid. Dat artikel bepaalt dat indien het belang van de openbare orde of nationale veiligheid dat vordert, een vreemdeling, die geen rechtmatig verblijf heeft, met het oog op zijn uitzetting, in bewaring kan worden gesteld. De Vreemdelingenwet bevat geen bepaling met betrekking tot de plaats waar deze bewaring ten uitvoer kan worden gelegd. Anders dan onder de oude Vreemdelingenwet (art. 26, lid 4) bevat de Vreemdelingenwet 2000 ook geen voorschrift meer dat “*bij Algemene Maatregel van Bestuur regels worden gesteld met betrekking tot het voor in bewaring gestelde vreemdelingen geldende regime, waaronder de nodige beheersmaatregelen*”. Waar de vreemdelingenbewaring ten uitvoer wordt gelegd wordt thans geregeld in artikel 5.4, lid 1 van het Vreemdelingenbesluit 2000. Dit bepaalt dat de tenuitvoerlegging kan plaats vinden op een politiebureau, een cel van de Koninklijke marechaussee, in een huis van bewaring of een ruimte of plaats waar het Reglement grenslogies van toepassing is. Daarmee wordt bedoeld op de vrijheidsbenemende locaties, zoals het grenshospitium, die in beginsel zijn bedoeld voor de op grond van artikel 6 Vw 2000 niet tot Nederland toelaten, aan de grens opgehouden vreemdelingen. Over het voor de vreemdelingenbewaring toepasselijke regime zegt het eerste lid van artikel 5.4b Vreemdelingenbesluit 2000 niet meer dan dat bij de tenuitvoerlegging van de bewaring de vreemdeling niet verder in de uitoefening van grondrechten mag worden beperkt dan wordt gevorderd door het doel van de bewaring en de handhaving van de orde en veiligheid op de plaats van tenuitvoerlegging wordt gevorderd.

### *Wat bepaalt het regime?*

Dit betekent dat niet het doel van de bewaring ( het beschikbaar houden van de vreemdeling met het oog op de uitzettingsprocedure) bepaalt welk regime van toepassing is, maar de plaats waar deze ten uitvoer wordt gelegd. Afgezien van het verblijf van maximaal 10 dagen in een politiecel is de plaats van tenuitvoerlegging vrijwel altijd een tot het domein van de dienst Bijzondere Voorzieningen van de Dienst Justitiële Inrichtingen behorende penitentiaire inrichting. Een aantal van deze inrichtingen is speciaal bestemd voor de opsluiting van deze vreemdelingen: het detentieplatform in Zaandam, de detentiecentra in Alphen aan de Rijn, in Rotterdam en in Zeist. Daarnaast wordt de vreemdelingenbewaring ook ten uitvoer gelegd in reguliere huizen van bewaring. Voor al deze inrichtingen geldt dat daar de Penitentiaire Beginselenwet onverkort van toepassing is.

Niet verwonderlijk is dan ook dat deze opsluiting in een penitentiaire inrichting het beeld versterkt dat illegalen ook criminelen zijn. Vergeten wordt daarbij dat deze opsluiting geen strafrechtelijk doel heeft, maar er alleen toe strekt om in deze gesloten setting de identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie van de vreemdeling vast te stellen. Dit ter voorbereiding van het al dan niet gedwongen vertrek naar het land van herkomst of een ander derde land.



## Tilburg: de eerste inrichting voor vreemdelingenbewaring

Mijn belangstelling voor dit thema ontstond toen in 1994 in Tilburg de voormalige kazerne Koning Willem II werd omgebouwd tot penitentiaire inrichting met de status van huis van bewaring. Dit was de eerste maal dat in Nederland een speciaal huis van bewaring werd geopend, dat exclusief was bedoeld voor vreemdelingen, die niet over een verblijfsvergunning beschikken. In 1989 bedroeg de voor de vreemdelingenbewaring gereserveerde capaciteit in de reguliere huizen van bewaring nog slechts tweehonderd plaatsen. Met de ingebruikname van de inrichting in Tilburg steeg deze tot 961 plaatsen.<sup>10</sup> Vanaf 1994 zijn hier in rap tempo nog vele nieuwe inrichtingen aan toegevoegd, met een totale capaciteit van ruim 3.795 in 2007. Daarvan waren 3.051 plaatsen bestemd voor de vreemdelingenbewaring op basis van artikel 59 Vw 2000 en 744 voor de grensdetentie op grond van artikel 6 Vw 2000. In 2008, 2009 en 2010 daalde de totale gemiddelde capaciteit als gevolg van een kennelijk dalende behoefte aan detentiecapaciteit voor vreemdelingen naar respectievelijk 2.759, 2.442 en 2249 plaatsen, waarvan ongeveer driekwart was bedoeld voor de vreemdelingenbewaring ex. Artikel 59 Vw 2000.<sup>11</sup>

## Vreemdelingenbewaring en mensenrechten

Ongeacht of de vreemdelingenbewaring ten uit voer wordt gelegd in een uitzetcentrum, detentiecentrum, detentieplatform of – zoals tot enkele jaren geleden – in een detentieboot, hebben de inrichtingen voor vreemdelingenbewaring gemeen dat het alle penitentiaire inrichtingen zijn, waarbij, ongeacht de grondslag en doel van de vrijheidsbeneming, een regiem geldt dat is bedoeld en is afgestemd op gedetineerden die verdacht zijn van een strafbaar feit of daarvoor zijn veroordeeld.

Het is met name deze strafrechtelijke inkleuring van de vreemdelingenbewaring en de ook in Europees verband gezien opvallend hoge frequentie waarmee de vreemdelingenbewaring wordt toegepast – in de periode 2005-2010 gemiddeld ongeveer 9.000 keer per jaar<sup>12</sup> – dat niet kan worden voorbijgegaan

---

<sup>10</sup> Van Kalmthout, 2007: 90-91.

<sup>11</sup> Dienst Justitiële Inrichtingen, 2011: 11.

<sup>12</sup> Volgens Dienst Justitiële Inrichtingen, 2011: 15, werden er in 2006 12.480 vreemdelingen in vreemdelingenbewaring gesteld. In de daarop volgende drie jaren was er sprake van een aanzienlijke daling, die vooral wordt toegeschreven aan het generaal pardon en de uitbreiding van de EU. Na 2009 (7.867 inbewaringstellingen) heeft deze neerwaartse trend zich niet verder doorgezet. Met 7.812 lag het aantal inbewaringstellingen in 2010 vrijwel op hetzelfde niveau als in 2009. Dit beeld is in zoverre vertekend dat sedert eind 2009 het aantal vreemdelingen dat verblijft in de passantencellen van Kmar en derhalve niet onder de verantwoordelijkheid valt van DJI niet meer in de instroomcijfers van DJI worden meegenomen. Worden deze wel meegeteld dan ligt het aantal inbewaringstellingen in 2010 weer boven het aantal van 2009. Bij het aantal inbewaringstellingen moeten overigens ook nog de vreemdelingen

aan de vraag in hoeverre de huidige wetgeving en uitvoeringspraktijk in overeenstemming zijn met internationaal aanvaarde standaarden en mensenrechten. De actualiteit van deze vraag weerspiegelt zich ook in de veelheid aan internationale en nationale studies en rapporten die hierover de afgelopen jaren zijn gepubliceerd.

### *Nationale en Internationale kritiek*

Ik noem in dit verband de rapporten van Amnesty International<sup>13</sup>, van de Mensenrechten Commissaris Thomas Hammarberg<sup>14</sup> en van het Europees Comité ter voorkoming van foltering en onmenselijke en vernederende behandeling en bestraffing, ook wel bekend onder de naam CPT.<sup>15</sup> Van de Nederlandse rapporten moeten hier in het bijzonder worden genoemd het Rapport van de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming van 2008,<sup>16</sup> het Rapport van het Humanistisch Verbond<sup>17</sup> en het Commentaar van het NJCM op de vreemdelingendetentie,<sup>18</sup> beide van november 2010 en het eveneens in 2010 verschenen onderzoek van Justitia et Pax naar de ervaringen en opvattingen van justitiepastores, die in de detentiecentra voor vreemdelingen werkzaam zijn.<sup>19</sup> Het bijzondere van dit laatste rapport is dat daarin voor het eerst direct bij de uitvoering van de vreemdelingbewaring betrokkenen, de justitiepastores, hun zorg over de mensenrechten in deze inrichtingen naar buiten brengen.

### **De nationale Ombudsman over verdwijnende mensenrechten**

In zijn Max van der Stoellezing, gehouden in 2009 op de internationale dag voor de mensenrechten, gaf de nationale ombudsman Alex Brenninkmeijer uiting aan zijn bezorgdheid over de verdwijnende mensenrechten in Nederland.<sup>20</sup> Daarmee doelt hij op de constatering dat mensenrechten niet in het publieke en politieke debat aan de orde komen, ook als zij wel relevant zijn. Verdwijnd ook in de zin dat zij vaak door instrumentele toepassing van nationale wet- en regelgeving overschaduw worden, met als gevolg dat ze ook niet altijd worden

---

worden opgeteld, die in bewaring zijn gesteld in een politiebureau en niet of nog niet zijn overgeplaatst naar een penitentiaire inrichting. Cijfers daarover zijn niet bekend.

<sup>13</sup> Amnesty International, 2008; Vreemdelingendetentie, 2010.

<sup>14</sup> Report by the Commissioner for Human rights mr. Thomas Hammarberg on his visit to the Netherlands 21-25 September 2008, CommDH(2009)2, Strasbourg 11 March 2009.

<sup>15</sup> European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, report to the authorities of the Kingdom of the Netherlands on the visits carried out to the Kingdom in Europe, Aruba and the Netherlands Antilles in June 2007, Strasbourg 5 February 2008.

<sup>16</sup> Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, 16 juni 2008.

<sup>17</sup> Humanistisch Verbond, 2010.

<sup>18</sup> NJCM-Commentaar, 2010.

<sup>19</sup> Justitia et Pax, 2010.

<sup>20</sup> Brenninkmeijer, 2010: 277-285.

meegewogen in uitvoering en rechtspraak. Brenninkmeijer illustreert dit aan de hand van drie actuele voorbeelden: het politieoptreden bij de rellen in Hoek van Holland, de kinderrechten in de jeugdzorg en het recht op gezondheid in de geestelijke gezondheidszorg.

Daar kan de huidige praktijk met betrekking tot de vreemdelingenbewaring als vierde voorbeeld aan worden toegevoegd.

### **Wie kritiek uit...**

Het huidige politieke en maatschappelijke klimaat in Nederland biedt nauwelijks mogelijkheden om, zeker waar het om vreemdelingen gaat, het thema mensenrechten aan de orde te stellen. Wie dat toch doet weet zich, aldus Brenninkmeijer, verzekerd van “*soms felle, en vaak ook bevreemde, reacties*”. Niet alleen van geagiteerde burgers, maar soms ook van hooggeplaatste ambtenaren, die zich kennelijk aangesproken voelen als het gevoelige punt van de mensenrechten hun beleidsterrein raakt.

#### *Een voorbeeld uit de praktijk*

Een voorbeeld uit mijn eigen, rijke ervaring moge dit verduidelijken.

In 2007 publiceerde ik op uitnodiging van de redactie van *Justitiële Verkenningen*, het wetenschappelijk tijdschrift van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie, een artikel over het regiem van de vreemdelingenbewaring.<sup>21</sup> In dat artikel maakte ik de balans op van wat er terecht was gekomen van het reeds in 1982 door de toenmalige Staatssecretaris Kosto onderschreven beginsel dat de vreemdelingenbewaring: “*moet worden gezien als een afzonderlijke, niet strafrechtelijke modaliteit van vrijheidsbeneming, die als ultimum remedium niet gemist kan worden, maar vermeden moet worden waar dit kan*”.<sup>22</sup> Na Kosto hebben achtereenvolgende bewindslieden, belast met de portefeuille Vreemdelingenzaken, in hun nota's over vreemdelingenbewaring vergelijkbare visies verkondigd. In dat artikel concludeerde ik dat aan dat uitgangspunt in het beleid en uitvoeringspraktijk nooit uitvoering is gegeven.

Integendeel. In de afgelopen 25 jaar heeft de vreemdelingenbewaring steeds meer het karakter gekregen van een strafrechtelijk dwangmiddel en is daardoor steeds verder verwijderd geraakt van waarvoor zij is bedoeld en mag worden ingezet. Ik illustreerde dit met enkele praktijkvoorbeelden, waarmee de commissie van toezicht bij de inrichting in Tilburg regelmatig werd geconfronteerd en die naar het oordeel van deze commissie in een rechtstaat als Nederland niet zouden mogen plaatsvinden. De commissie had daarover regelmatig bij justitie aan de bel getrokken, maar daarop nooit een bevredigend antwoord gekregen.

---

<sup>21</sup> Van Kalmthout, 2007: 89-103.

<sup>22</sup> Kosto, 1992: 17 en 19.

Het was dan ook bepaald geen aangename verrassing toen mij, kort na publicatie van dit artikel, waarvan de inhoud ook door de toenmalige directeur van de Tilburgse inrichting werd onderschreven, een niet voor mijn ogen bestemde, per email verstuurd brief onder ogen kwam. Daarin werd in niet mis te verstane woorden verontwaardigd gereageerd op het feit dat het WODC een podium had geboden voor een kritische beschouwing aan een onderzoeker, van wie: “*een autoriteit uitgaat die ook het publieke en politieke debat beïnvloedt*”. Het schrijven vervolgt met een poging de in het artikel genoemde feiten en analyses te weerleggen door deze af te doen met termen als insinuaties en onwaarheden.<sup>23</sup> De daartoe gebezigde motivering geeft daarbij blijk van een onthutsend gebrek aan kennis van de wetgeving en de dagelijkse praktijk van de vreemdelingenbewaring in de verschillende locaties waar deze ten uitvoer wordt gelegd.<sup>24</sup>

Normaal haal je voor een dergelijke schriftuur je schouders op. In dit geval ging het echter om een brief van de Sectordirecteur van de Afdeling Bijzondere voorzieningen. Dit is de afdeling binnen de Dienst Justitiële Inrichtingen van het Ministerie van Justitie, die verantwoordelijk is voor de tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring in de verschillende inrichtingen. De brief was verstuurd aan het hoofd van het WODC, met een afschrift aan de topambtenaren van het Ministerie van Justitie en blijkens het verslag van de Directieraad van DJI ook daar aan de orde gesteld.<sup>25</sup>

Een verzoek mijnerzijds en van de hoofdredacteur van *Justitiële Verkenningen* aan de briefschrijver om de koninklijke weg te bewandelen en een openlijke discussie te voeren in *Justitiële Verkenningen* of een ander wetenschappelijk tijdschrift werd door de auteur afgewezen. Als verantwoordelijke voor het uitvoeringsbeleid achtte hij het, zo luidde de reactie, niet zijn taak om enige inhoudelijke discussie over dit onderwerp aan te gaan.<sup>26</sup>

Ik zal u de inhoud van de daarop volgende correspondentie besparen. Maar onder druk van voorgenomen juridische stappen, inclusief de inschakeling van de vaste Kamercommissie van justitie en na interventie van het hoofd van de afdeling integriteit van het Ministerie van Justitie, bood de toenmalige directeur van DJI zijn excuses aan en werd een brief rondgestuurd met de mededeling dat het gewraakte epistel als niet geschreven moest worden beschouwd. De eerlijkheid gebiedt mij om te zeggen dat de latere contacten met het nieuwe

---

<sup>23</sup> Mail van E. de Borst van 13 juli 2007 aan F.Leeuw, cc. G.Wouters, P. van der Sande en E. Nijman.

<sup>24</sup> Zo blijkt de auteur geen weet te hebben dat de vreemdelingenbewaring niet alleen in detentiecentra maar ook in reguliere huizen van bewaring ten uitvoer wordt gelegd en dat de CPT in 2007 een kritisch rapport over de vreemdelingenbewaring op met name de detentieboden heeft uitgebracht wat uiteindelijk heeft geleid tot de buiten gebruikstelling daarvan, nadat eerder de rechter een langer verblijf dan zes maanden op die boten had verboden. Ook de beperkingen die aan de vreemdelingen in bewaring worden opgelegd (telefoon- en briefverkeer, bezoek, verlof, bewegingsvrijheid,) en zijn na te lezen in de huisregels en dagprogramma's van de onderscheiden inrichtingen blijken bij de auteur niet bekend. Ditzelfde geldt met betrekking tot in tal van rapporten gesignaleerde problemen met betrekking tot de medische zorg.

<sup>25</sup> Zie het Vastgestelde verslag van de Directieraad DJI van 16 juli 2007, p. 2.

<sup>26</sup> Brief van E. de Borst van 27 augustus 2007/5503844/07/DJI.

hoofd van de Afdeling Bijzondere Voorzieningen en met de medewerkers van de Dienst Terugkeer- en Vertrek in aanzienlijk constructievere zin zijn verlopen en nog verlopen.

*De culture of denial*

De reden waarom ik destijds deze kwestie zo hoog opnam en nu ook ter sprake breng, is dat dit geen toevallig incident is, maar als symptomatisch kan worden beschouwd voor de weinig transparante en defensieve houding waarmee het thema van de vreemdelingenbewaring van overheidswege wordt benaderd. Dit thema ligt kennelijk zo gevoelig dat iedere studie, waaraan de huidige Nederlandse situatie wordt getoetst aan nationale, maar vooral internationale mensenrechtenstandaarden als bedreigend wordt gezien. Zij geven immers, om uit de brief van het toenmalige hoofd van de Dienst Bijzondere voorzieningen te citeren: “*extra voeding aan een negatieve beeldvorming over het zogenaamde ‘onmenselijke’ beleid van het Ministerie van Justitie*”.

Als dat het uitgangspunt is van waaruit op kritische kanttekeningen bij het vreemdelingenbeleid van overheidswege wordt gereageerd, is het te begrijpen dat kritische onderzoeken en de eerder genoemde rapporten en studies van internationale en nationale instanties zo weinig serieus worden genomen en geconstateerde lacunes en onrechtmatigheden worden gebagatelliseerd of zelfs geloofchend.

In haar analyse van het beleid inzake de vreemdelingenbewaring typeert Mieke Kox niet zonder reden de wijze waarop tot op heden de overheid met deze kritiek omgaat als een voorbeeld van wat de criminoloog Stanley Cohen karakteriseert als de “*Culture of Denial*”.<sup>27</sup> De kenmerken van deze ontkeningscultuur zijn volgens deze auteur ook in het debat over de vreemdelingenbewaring manifest: een overheid die feiten ontkent, de effecten van haar beleid niet transparant maakt, haar verantwoordelijkheid ontloopt door deze eenzijdig bij de vreemdeling te leggen, de critici veroordeelt en zich beroept op een hogere macht om haar beleid te rechtvaardigen.<sup>28</sup>

De hogere macht is in dit geval de Nederlandse wet. Als reactie op kritische rapporten en onderzoeken wordt dan ook standaard als argument aangevoerd dat de vreemdelingen humanaan en met respect worden behandeld, dat de huidige uitvoeringspraktijk in overeenstemming is met de nationale wet- en regelgeving en ook de goedkeuring kan wegdragen van de Inspectie voor de Sanctietoepassing. Of dit laatste argument thans nog zo stellig opgaat mag, in het licht van de door de Inspectie in 2010 uitgebrachte doorlichtingsrapporten van een drietal detentiecentra overigens worden betwijfeld.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Kox, 2007.

<sup>28</sup> Cohen, 1993: 97-115.

<sup>29</sup> Inspectie voor de Sanctietoepassing, 2010.

## Internationale normen en standaarden

Toetsing aan mensenrechten vereist bovendien meer dan toetsing aan de nationale wetgeving alleen. Als onderdeel van de Europese Unie en lidstaat van de Raad van Europa kan Nederland zich niet onttrekken aan de naleving van de mensenrechten die binnen die internationale kaders zijn ontwikkeld. Daarbij gaat het niet alleen om de naleving van bindende verdragsbepalingen of uitspraken van Europese rechterlijke instanties. Zowel binnen de Raad van Europa als binnen de Europese Unie valt een toenemende aandacht en bezorgdheid waar te nemen over het gemak waarmee en de wijze waarop asielzoekers en vreemdelingen zonder verblijfsvergunning in Europa worden gemarginaliseerd en behandeld als waren zij misdadigers.

Dit heeft zijn weerslag gekregen in een groeiend aantal, weliswaar niet alle formeel bindende, maar moreel wel dwingende aanbevelingen, resoluties en verordeningen van onder meer de UNHCR<sup>30</sup>, de CPT<sup>31</sup>, het Comité van Ministers van de Raad van Europa<sup>32</sup> en van de Europese Raad en Europees Parlement.<sup>33</sup>

Dat de druk om deze internationale standaarden in wetgeving- en uitvoering te incorporeren zal toenemen, lijkt geen twijfel. Daarop wijst onder meer de in januari van 2010 door de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa aangenomen resolutie 1707<sup>34</sup> en de aanbeveling 1900 met betrekking tot de detentie van asielzoekers en irreguliere migranten in Europa. Onder verwijzing naar de belangrijkste internationale brondocumenten, bevestigt de resolutie welke minimumstandaarden en waarborgen de lidstaten bij de administratieve detentie van asielzoekers en vreemdelingen zonder verblijfsvergunning in acht behoren te nemen. Ter handhaving daarvan roept de resolutie het Comité van Ministers op een apart consulterend orgaan in te stellen, dat onder meer dient na te gaan hoe de door de Raad van Europa vastgestelde minimumstandaarden door de lidstaten worden nageleefd.

Een aantal van deze minimumnormen, is ook overgenomen door de Terugkeer Richtlijn van De Europese Unie. Gezien het bindende karakter van deze richtlijn zal het dan niet meer mogelijk zijn om deze internationale standaarden af te doen als *soft law*, een argument dat door rechtbanken en politici

---

<sup>30</sup> UNHCR, 1999.

<sup>31</sup> Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), 2009: 35-43.

<sup>32</sup> Council of Europe, Committee of Ministers, 20 Guidelines on Forced Return, adopted on 4 May 2005 en Idem, Recommendation Rec (2003) of the Committee of Ministers to member states on measures of detention of asylum seekers.

<sup>33</sup> Directive 2008/115/EC of the European Parliament and the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals en EU Council Directive on minimum standards for the reception of asylum seekers (2003).

<sup>34</sup> Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Recommendation 1900 (2010) and Resolution 1707 (2010) on the detention of asylum seekers and irregular migrants in Europe, Strasbourg 2010.

regelmatig wordt gebruikt om een beroep op bijvoorbeeld de standaarden van de CPT en de Raad van Europa af te wijzen.

### **Centrale beginselen**

Vooropgesteld moet worden dat niet in het geding is dat ieder land het recht bezit ongeoorloofde binnenkomst en onrechtmatig verblijf tegen te gaan, zelfs, indien nodig, met toepassing van vrijheidsbenemende maatregelen. Vanuit het besef dat vrijheidsbeneming een zware inbreuk is op iemands persoonlijke integriteit, met niet zelden ernstige psychische gevolgen, betekent dit wel dat op de overheid en samenleving de plicht rust om zich voortdurend af te vragen of toepassing van dit middel wel noodzakelijk is en of niet met een minder ingrijpend middel kan worden volstaan.

#### *Het ultimum remedium beginsel*

Dit *ultimum remedium* of *last resort* principe is in veel internationale verdragen en resoluties, zoals eerder genoemde resolutie 1707 van de Raad van Europa, neergelegd. Ook de terugkeerrichtlijn van de Europese Unie, die inmiddels ook in Nederland is geïmplementeerd, schrijft in artikel 15 dwingend voor dat de lidstaten een illegale vreemdeling met het oog op diens uitzetting, alleen zijn vrijheid kunnen ontnemen, indien dit niet met minder bezwarende middelen kan worden gerealiseerd. Daarbij gaat het in het bijzonder om vreemdelingen bij wie een risico bestaat dat zij zich aan het terugkeer proces zullen onttrekken of de voorbereiding daartoe verhinderen of frustreren. Deze formulering geeft duidelijk aan dat de prioriteit in het uitzettingsproces moet liggen op de inzet van andere, minder ingrijpende middelen dan de vrijheidsbeneming. Dit blijkt ook uit artikel 7 van deze Richtlijn, dat bepaalt dat het primaat in de terugkeerprocedure moet liggen bij een vrijwillige terugkeer en dat de vreemdeling daarom een termijn van zeven tot dertig dagen moet worden gegund om een dergelijk vrijwillig vertrek te kunnen realiseren. Daarvan kan alleen worden afgezien bij vluchtgevaar, manifest frauduleuze handelingen of als de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid. Gedurende deze termijn kunnen bepaalde voorwaarden aan de vreemdeling worden gesteld, zoals een meldplicht, financiële garantstelling of locatiegebod. Deze voorwaarden streken ertoe het eventuele risico dat de vreemdeling weer uit het zicht verdwijnt, zoveel mogelijk te elimineren.

De huidige Nederlandse wetgeving is niet op dit *ultimum remedium* principe gebaseerd, maar gaat er in artikel 59 Vreemdelingenwet vanuit dat een vreemdeling in bewaring kan worden gesteld indien het belang van de openbare orde dit vordert. Volgens de vreemdelingencirculaire, waarin deze bepaling nader wordt uitgewerkt, is het enkele vermoeden dat iemand zich aan die uitzettingsprocedure kan onttrekken, voldoende om tot inbewaringstelling over te gaan. Dit vermoeden wordt al geacht aanwezig te zijn als zich een of meer van de omstandigheden voordoen, die expliciet in de vreemdelingencirculaire worden genoemd.

Als relevante omstandigheden in deze worden daarbij genoemd het feit dat de vreemdeling niet beschikt over geldige papieren, als illegaal in Nederland heeft verbleven, zich bediend heeft van aliaassen, niet beschikt over een vaste woon- of verblijfplaats of over voldoende middelen van bestaan of in zijn onderhoud heeft voorzien door zwart te werken.<sup>35</sup>

Het zijn alle omstandigheden die op zich het opstarten van een proces, dat uiteindelijk moet leiden tot een al dan niet gedwongen vertrek uit Nederland, kunnen legitimeren. Een redelijk vermoeden dat de vreemdeling zich aan de verplichte terugkeer zal onttrekken kan daaruit echter niet worden afgeleid. Nog minder vormen deze omstandigheden voldoende grond om te concluderen dat het terugkeerproces niet met minder ingrijpende middelen dan vrijheidsbeneming zou kunnen worden gerealiseerd. Toch is het beroep op een of meerdere omstandigheden voldoende voor de Staat om tot bewaring over te gaan.

Uit de casuïstische jurisprudentie valt af te leiden dat de Staat bij deze beslissing een zeer grote beleidsruimte toekomt, met slechts een zeer beperkte marginale toetsingsmogelijkheid voor de rechter.<sup>36</sup> In praktijk betekent dit dat het begrip openbare orde zodanig ruim wordt opgevat dat de vreemdelingenbewaring vrijwel standaard wordt toegepast en de toepassing van alternatieven, zoals de meldplicht, op één hand is te tellen. Of met de implementatie van de terugkeerrichtlijn met deze marginale toetsingsmogelijkheid kan worden volstaan, valt echter te betwijfelen. Ook is het de vraag of op basis van deze richtlijn een inbewaringstelling om redenen van openbare orde of nationale veiligheid nog wel mogelijk is. Gelet op de prejudiciële beslissing van het Hof van Justitie in Luxemburg in de zaak Kadzoev van november 2009 lijkt deze vraag vooralsnog ontkennend te moeten worden beantwoord.<sup>37</sup> De enige twee gronden die in artikel 15 van de Terugkeerrichtlijn worden genoemd om een vreemdeling in bewaring te stellen zijn het risico dat betrokkene onderduikt of de voorbereiding van de terugkeer of de verwijderingsprocedure ontwijkt of belemmert. De openbare orde of nationale veiligheid worden niet als zodanig genoemd. In rechtsoverweging 70 stelt het Hof dan ook uitdrukkelijk dat de mogelijkheid om een persoon om redenen van openbare orde of veiligheid in bewaring te stellen, geen grondslag kan vinden in de Terugkeerrichtlijn. In haar noot bij deze uitspraak vraagt G. Cornelise zich dan ook niet zonder reden af “*in hoeverre de lidstaten nog een bevoegdheid hebben om een nationaal-wettelijke basis in het leven te roepen voor de vrijheidsbeneming van derdelanders op gronden van openbare orde of nationale veiligheid.*”

---

<sup>35</sup> Vc A6/5.3.3.1.

<sup>36</sup> Voor een overzicht van deze jurisprudentie zie: Baudoin, Van de Burg & Van Kalmthout, 2008: 187-206.

<sup>37</sup> Bron: [http://curia.europa.eu/jcms/jcms/j\\_6/](http://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/) - WRV / FORUM – *MigratieWeb* en HvJEG (Grote kamer), 2009-11-30, C-357/09 PPU (Kadzoev), JV 2010/30 nt G.N. Cornelisse.



De na de implementatie van de Terugkeerrichtlijn tot stand gekomen jurisprudentie van uiteenlopende rechtbanken bevestigt het hiervoor betoogde.<sup>38</sup> Ook de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State onderschrijft dat: “*aspecten van openbare orde niet aan een maatregel ten grondslag mogen worden gelegd ter bescherming van de openbare orde dan wel de openbare veiligheid als zodanig*”.<sup>39</sup> Concluderend kan worden gesteld dat voor zover aspecten van openbare orde aan de bewaring ten grondslag kunnen worden gelegd, deze gebaseerd moeten zijn op concrete feiten of omstandigheden waaruit kan worden afgeleid dat er sprake is van een van de twee in de Terugkeerrichtlijn genoemde gronden voor inbewaringstelling: a) het risico dat betrokkene onderduikt of b) dat deze de voorbereiding van de terugkeer of de verwijderingsprocedure ontwijkt of belemmert. Een simpele verwijzing naar de omstandigheden, zoals genoemd in de Vreemdelingscirculaire volstaat dus niet om in het belang van de openbare orde of nationale veiligheid de vrijheidsbeneming van illegale vreemdelingen te funderen. Het automatisme waarmee artikel 59 Vw lange tijd is toegepast, lijkt daarmee tot het verleden te behoren.

*De positieve verplichting van de overheid om te voorzien in alternatieven*

Een andere vraag is of uit het dwingende karakter van het *ultimum remedium* principe en het ingrijpende karakter van vrijheidsbeneming, niet ook een positieve verplichting voor de overheid moet worden afgeleid om te voorzien in een infrastructuur, waarin minder ingrijpende alternatieven beschikbaar zijn of deze op zijn minst zou moeten faciliteren. De in veel landen al bestaande en bij de voorlopige hechtenis beproefde alternatieven, die naar de letter van Vc A6 5.3.3.3. ook in Nederland mogelijk zijn, blijven immers een dode letter als de daarvoor vereiste infrastructuur ontbreekt. Deze kan alleen tot stand komen als de overheid daarin het voortouw neemt en de mogelijkheden tot toepassing van deze alternatieven ook faciliteert.

Daarbij gaat het om alternatieven als plaatsing in een open inrichting, elektronisch of andere vorm van toezicht, garantstelling door de vreemdeling of een derde, meldplicht, case management of onder toezichtstelling van kerkelijke of andere betrouwbaar geachte instellingen of personen. Bij wijze van voorbeeld zou daarbij gekeken kunnen worden naar Engeland waar de *Immigration Service*, naar het voorbeeld van de voorlopige hechtenis, een omvattend systeem van dergelijke alternatieven voor de vreemdelingenbewaring heeft opgezet. Toepassing van de vreemdelingenbewaring is in Engeland dan ook niet toegestaan, als niet eerst alle redelijke alternatieven zijn onderzocht.<sup>40</sup> Vergelijkende studies van onder meer de UNHCR,<sup>41</sup> de Fundamental Rights Agency van de

---

<sup>38</sup> Zie onder meer: Rb Utrecht, 30-12-2010, AWB 10/42778 en 42764, , Rb Amsterdam 04-01-2011, AWB 10/43573, Rb Almelo 07-01-2011, AWB 10/44468.

<sup>39</sup> ABRvS 13-05-2011, JV 2011/192. Zie in dit verband ook: ABRvS 13-05-2011, JV 2011/291.

<sup>40</sup> Zie: Burnham, 2003.

<sup>41</sup> UNHCR, 2011.

EU<sup>42</sup> en de International Detention Coalition<sup>43</sup> laten zien deze en tal van andere alternatieven, al dan niet onder verantwoordelijkheid van de overheid, in een groot aantal landen worden toegepast. Uit deze studies blijkt ook dat deze alternatieven niet alleen humaner en minder schadelijk zijn dan de vrijheidsbeneming, maar wat betreft het kostenaspect en de realisering van de terugkeer van vreemdelingen naar het land van herkomst of een derde land, aanzienlijk gunstiger uitwerken.

*De zin van alternatieven*

Nederland behoort niet tot de landen waar niet-vrijheidsbenemende maatregelen ter ondersteuning van het terugkeerproces een serieus onderdeel van het vreemdelingenbeleid uitmaken, zoals bijvoorbeeld België, Denemarken, Engeland, Finland, Oostenrijk en Portugal.<sup>44</sup> Als argument voor de vrijwel standaardmatige toepassing van de vreemdelingenbewaring wordt altijd het argument van het vluchtgevaar genoemd. Onderzoek naar buitenlandse ervaringen, zoals gerapporteerd in bovenvermelde studies van de UNHCR, Fundamental Rights Agency en de International Detention Coalition laat echter zien dat het risico dat bij toepassing van een niet-vrijheidsbenemende de vreemdeling zich aan de terugkeerprocedure zal onttrekken in zijn algemeenheid niet met feiten kan worden gestaafd. In België bijvoorbeeld wordt maar 10%-15% van de aangehouden illegale vreemdelingen in een gesloten inrichting opgesloten, waarbij de gemiddelde verblijfsduur minder is dan een maand.<sup>45</sup> Desondanks is het percentage vreemdelingen dat uiteindelijk vrijwillig vertrekt of gedwongen wordt uitgezet aanzienlijk gunstiger dan in Nederland. De Memorie van Toelichting bij resolutie 1707 van de Raad van Europa vermeldt ook andere onderzoeken, waaruit blijkt dat niet-vrijheidsbenemende alternatieven slechts in zeer beperkte mate leiden tot overtreding van de opgelegde voorwaarden en in niet meer dan 5% tot onttrekking aan de procedure.<sup>46</sup> Daar staat bovendien tegenover dat het percentage vreemdelingen dat vervolgens het land verlaat aanzienlijk hoger is dan bij toepassing van vrijheidsbeneming het geval is. Dit mag geen verrassing heten, want, zoals wij ook in ons onderzoek naar factoren die de terugkeer kunnen bevorderen of belemmeren hebben kunnen constateren, resulteert opsluiting in een gevangenis bij vreemdelingen eerder in verzet dan in de voor de terugkeer vereiste medewerking.<sup>47</sup>

---

<sup>42</sup> Fundamental Rights Agency, 2010.

<sup>43</sup> International Detention Coalition, 2011.

<sup>44</sup> Zie het overzicht van Fundamental Rights Agency, 2010: 49 e.v.; en UNHCR, 2011: 51 e.v.

<sup>45</sup> Zie o.m. Dienst Vreemdelingenzaken van België, 2010a en Idem, 2010b.

<sup>46</sup> Mendonça, 2010: 11 e.v.

<sup>47</sup> Van Kalmthout et al., 2005.

*Het kostenaspect*

Voor zover deze argumenten al niet mogen overtuigen moet ook nog worden gewezen op het kostenaspect. Enkele jaren geleden constateerden wij in ons onderzoek dat een geslaagde uitzetting, alleen al aan detentiekosten in minder dan tien jaar gestegen was van 16.000 Euro in 1995 tot 35.000 Euro in 2003 (PI Tilburg) en van 24.000 Euro in 1999 tot bijna 39.000 Euro in 2003 (PI Ter Apel).<sup>48</sup> Er is weinig reden om aan te nemen dat deze stijging zich na 2003 niet heeft voortgezet. Dat alleen al zou voldoende moeten zijn om te investeren in veel goedkopere en waarschijnlijk ook doelmatiger alternatieven. Opmerkelijk in dat verband is dat in het Rapport 14 van de brede heroverwegingen van april 2010 wordt geconstateerd dat de vreemdelingenbewaring de hoogste kostprijs kent per vreemdeling van alle onderdelen in de vreemdelingenketen. Het rapport constateert dat een structurele besparing van maximaal bijna 19 miljoen Euro kan worden gerealiseerd als onder andere minder vreemdelingen in bewaring worden gesteld en deze vrijheidsbenemende maatregel wordt beperkt tot criminele en overlastgevendende vreemdelingen.<sup>49</sup> Zo zwaar weegt het openbaar belang kennelijk niet, als het financiële belang in het geding is. Laat staan dat dit ook zou moeten opgaan als het gaat om het belang van mensenrechten.

*Het beginsel van minimale beperkingen*

Het voorgaande neemt niet weg dat er altijd situaties blijven bestaan dat de vrijheidsbeneming als *ultimum remedium* onvermijdelijk is. De vraag is dan vervolgens waar en op welke wijze deze ten uitvoer wordt gelegd. Als norm geldt daarbij een tweede belangrijk beginsel, het beginsel van minimale beperkingen. Dit beginsel is in tal van internationale verdragen, waarbij ook Nederland partij is, gecodificeerd en is ook neergelegd in artikel 15, lid 4 van onze Grondwet. Het vormt ook een belangrijke toetssteen bij de vraag of de wijze waarop de vreemdelingenbewaring ten uitvoer wordt gelegd, in overeenstemming is met het in artikel 3 van het *Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens* neergelegde absolute verbod van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling.<sup>50</sup>

In het kort komt dit beginsel er op neer dat iemand, aan wie de vrijheid is ontnomen, niet verder in de uitoefening van zijn grondrechten mag worden beperkt dan met het oog op de grondslag en het doel van de vrijheidsontneming te rechtvaardigen is.

Op grond van dit beginsel kunnen bijvoorbeeld beperkingen die in het belang van het strafvorderlijk onderzoek aan verdachten in voorlopige hechtenis worden opgelegd niet worden toegepast op veroordeelden, verschillen de regimes in TBS inrichtingen en gesloten psychiatrische inrichtingen van die in de gevangnissen en mogen minderjarigen die krachtens een civielrechtelijke

---

<sup>48</sup> Idem, deel 1: 29.

<sup>49</sup> Rapport brede heroverwegingen, deel 14: Asiel, immigratie en integratie, Den Haag april 2010, p.49.

<sup>50</sup> Zie ook de bijdrage van Van Boven elders in deze bundel.

machtiging onder toezicht zijn geplaatst niet in een jeugdgevangenis worden ondergebracht.

Ook artikel 5, lid 4 van het Vreemdelingenbesluit stelt als voorwaarde bij de vreemdelingenbewaring dat deze de vreemdeling niet verder in zijn grondrechten mag beperken dan door het doel van de maatregel en de handhaving van de orde en veiligheid op de plaats van tenuitvoerlegging wordt gevorderd. Nu het doel van deze bewaring uitsluitend is gericht op de uitzetting en de zekerstelling dat betrokkene voor het uitzettingsproces beschikbaar is, zou dit ook tot uitdrukking moeten komen in de plaats waar en condities waaronder de vreemdelingenbewaring ten uitvoer wordt gelegd. Dat is de norm, die in het beginsel van minimale beperkingen ligt opgesloten.

#### *Minimale beperkingen in de praktijk*

Vertaald naar de concrete praktijk betekent dit, aldus onder meer de standaarden van het CPT<sup>51</sup> en de Raad van Europa,<sup>52</sup> dat vreemdelingen in vreemdelingenbewaring niet als criminelen mogen worden behandeld en dat de tenuitvoerlegging daarvan zo min mogelijk plaats dient te vinden in een sfeer die aan een gevangenis doet denken. Het is aldus het CPT fundamenteel onjuist om deze administratieve maatregel te doen ondergaan in een penitentiaire inrichting. Deze is immers, aldus het CPT, per definitie niet een geschikte plaats is om iemand, die geen verdachte is of die niet is veroordeeld op te sluiten. Indien vrijheidsbeneming onvermijdelijk is dan dient deze plaats te vinden in speciaal daartoe bestemde inrichtingen, met materiële voorzieningen en een regime dat is toegesneden op de specifieke redenen waarom de vreemdeling is opgesloten. Dit vereist, aldus het CPT een regime met zo min mogelijke beperkingen in bewegingsvrijheid en privacy en met ruime mogelijkheden voor recreatie, sport, educatie en contacten met de buitenwereld.<sup>53</sup>

#### *Ervaringen in het buitenland*

In het buitenland zijn tal van vreemdelingencentra te vinden die aan deze criteria voldoen. In België en Engeland bijvoorbeeld genieten vreemdelingen binnen de vreemdelingencentra zo groot mogelijke bewegingsvrijheid, hebben zij recht op minstens 1 maal daags bezoek, is er toegang tot het internet en onbeperkte mogelijkheid om te telefoneren, en is het veelal ook toegestaan om de mobiele telefoons bij zich te houden. Daarnaast kunnen de vreemdelingen deelnemen aan een rijk geschakeerd aanbod aan recreatieve, educatieve en sportactiviteiten, en worden taalcurricula en interculturele en communicatiecurricula georgani-

---

<sup>51</sup> Zie: CPT, 2009: 37-49, i.h.b. 38: “*In the CPT’s opinion , a prison establishment is by definition not a suitable place in which to hold someone who is neither accused nor convicted of a criminal offence.*”

<sup>52</sup> Council of Europe, Resolution 1707 (2010) on the detention of asylum seekers and irregular migrants in Europe, p.7, rule 9.2.2: “*detainees shall be accommodated in centres specifically designed for the purpose of immigration detention and not in prisons*”.

<sup>53</sup> CPT, 2009: 39.

seerd.<sup>54</sup> Deze hebben niet alleen tot doel om het leven in deze deels open deels gesloten inrichtingen dragelijker te maken maar ook om de vreemdeling beter voor te bereiden op zijn uiteindelijke terugkeer. Ook de dwangmiddelen en disciplinaire sancties die tijdens detentie kunnen worden toegepast, zijn beperkter in aantal en duur, dan die in gevangenissen kunnen worden toegepast.

### *Privatisering als alternatief*

In Engeland heeft men een strafrechtelijke inkleuring van de detentie nog verder gereduceerd door het beheer van zeven van de elf inrichtingen over te laten aan geprivatiseerde ondernemingen.<sup>55</sup> Voorbeelden van dergelijke geprivatiseerde *removal centers* zijn ook te vinden in Duitsland, Italië en Zweden.<sup>56</sup> Zoals ik ook zelf als lid van het CPT bij bezoeken aan enkele van deze centra heb kunnen constateren heeft de niet-strafrechtelijk/penitentiaire context waarbinnen deze inrichtingen zijn opgezet en de vreemdelingen worden bejegend een positieve uitwerking op het klimaat binnen de inrichting. Voorwaarde daarbij is wel dat de keuze voor privatisering niet primair is ingegeven door financieel-economische motieven, maar door het besef dat de vreemdelingenbewaring in grondslag en doelstelling zo min mogelijk met een vrijheidsbeneming op strafrechtelijke grondslag gelijk mag worden gesteld. Of zoals in een toelichting bij de privatisering in Zweden werd gesteld:

*“It was an ambition of the government that the treatment of the detainees should also reflect the fact that they were not criminals so that we could not enforce limitations on their civil rights more than was necessary to obtain the purpose of detention. Apart from the fact that they cannot leave the premises they are entitled to the same rights as any other person would be....which means we have to guarantee that they can have contact with the outside world, they have freedom of information. We have to ensure that they can have visits from friends and relatives. Any decision that is taken to further restrict their freedom of movement...is a decision that can be appealed with the local Administrative Board.”<sup>57</sup>*

Interessant in dit verband is dat bij de zoektocht van de regering naar bezuinigingsmogelijkheden in het Rapport brede heroverwegingen wordt voorgesteld om naar Engels voorbeeld een kwart van het gevangenissen ook in Nederland te privatiseren.<sup>58</sup> De overweging daarbij is dat dit –met behoud van kwaliteit– tot een aanzienlijke kostenbesparing van 65 miljoen Euro zou kunnen leiden. Wanneer daaraan de hiervoor vermelde meer principiële overweging van de Zweedse overheid zou worden toegevoegd, zou een op die basis gerealiseerde

---

<sup>54</sup> Zie bijvoorbeeld: Dienst Vreemdelingenzaken van België, 2010a: 11-14 en HM Inspectorate of prisons, 2010: 43-57.

<sup>55</sup> Zie: [www.ukba.homeoffice.gov.uk/aboutus/organisation/immigrationremovalcentres](http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/aboutus/organisation/immigrationremovalcentres).

<sup>56</sup> Zie: Flynn & Cannon, 2009.

<sup>57</sup> Geciteerd bij: Flynn & Cannon, 2009: 11-12.

<sup>58</sup> Rapport brede heroverwegingen, deel 15: Veiligheid en terrorisme, Den Haag april 2010, p.31.

privatisering van de tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring een te beproeven mogelijkheid kunnen zijn om de vreemdelingenbewaring uit de strafrechtelijke sfeer te trekken. Voorwaarde daarbij is dan wel dat ook het toepasselijke regime niet langer op de Penitentiaire Beginselenwet is gefundeerd, maar, zoals in België Engeland, Zweden is afgestemd op de specifieke grondslag en karakter van de vreemdelingenbewaring.

### **Vreemdelingenbewaring als kloon van strafrechtelijke detentie**

Wanneer men de huidige situatie van de vreemdelingenbewaring in Nederland toetst aan de hiervoor vermelde criteria dan moet men constateren dat slechts aan één van die criteria is voldaan: namelijk dat de vreemdelingen-bewaring ten uitvoer wordt gelegd in daartoe speciaal opgezette inrichtingen. De betekenis daarvan wordt echter tenietgedaan, nu deze inrichtingen alleen in naam van de gewone penitentiaire inrichtingen verschillen. Ondanks de herhaalde toezeggingen die hierover door achtereenvolgende bewindslieden zijn gedaan, heeft de wetgever tot op heden geen inspanningen verricht om dit onderscheid ook tot uitdrukking te brengen door voor deze inrichtingen een aparte wettelijk regime en huisregels op te stellen.<sup>59</sup> Plaatsing in detentie- of uitzetcentrum, met de status van huis van bewaring, betekent daarom automatisch ook de toepassing van hetzelfde sobere detentieregime dat bedoeld is voor strafrechtelijk gedetineerden. Als, zoals de laatste jaren het geval is geweest, het gevangenisregime versobert, betekent dit automatisch dat deze versobering ook wordt doorgevoerd in de detentiecentra voor vreemdelingen.

#### *Enkele voorbeelden uit de praktijk*

In feite zijn de vreemdelingen nog slechter af dan strafrechtelijk gedetineerden, doordat bepaalde voorzieningen, zoals detentiefasering, arbeid, educatie- en resocialisatieprogramma's niet voor de vreemdelingen beschikbaar zijn. Veelbelovende initiatieven met terugkeerprogramma, bedoeld om vreemdelingen met meer perspectief naar hun land te laten terugkeren en het dagelijks leven in detentie dragelijker te maken, zijn enkele jaren geleden, tengevolge van de aanscherping van het vreemdelingenbeleid en de bezuinigingen op het gevangeniswezen, stopgezet. Om die reden brengen zij het grootste deel van de dag in ledigheid door binnen de muren van hun cel of in de daaraan grenzende corridor.

Zo zijn er tal van andere voorbeelden te noemen van beperkingen die de vreemdelingen moeten ondergaan, louter en alleen omdat deze ook voor strafrechtelijk gedetineerden gelden. In de eerder genoemde publicaties van de RSJ, Amnesty International, Justitia et Pax, het Humanistisch Verbond, de

---

<sup>59</sup> Zie onder meer: TK 1984-1985, 18737, nr.3 (Korte-van Hemel), TK 1997-1998, 25172, nr. 9 (Schmitz), TK 1998-1999, 26338, nr 1 (Cohen) en nr.6 (Kalsbeek), TK 2009-2010, 19637, nr. 1358 (Hirsch Ballin), TK 2010-2011, AO Vreemdelingenbewaring 26 januari 2011 (Leers).

Inspectie voor de Sanctietoepassing en op de website van het meldpunt vreemdelingendetentie is een legio aan voorbeelden uit te praktijk te vinden, die het strafrechtelijk/repressieve karakter van de wijze waarop de vreemdelingenbewaring ten uitvoer wordt gelegd illustreren. In belangrijke mate is dit toe te schrijven aan het ontbreken van een apart, op de vreemdelingenbewaring toegesneden verblijfsregime.

#### *Het regime van beperkte gemeenschap*

Krachtens de Penitentiaire Beginselenwet valt de vreemdelingenbewaring onder het regime van beperkte gemeenschap. Dit beperkt het recht van de vreemdeling om aanspraak te maken op voorzieningen, waardoor hij buiten de cel kan verblijven tot minimaal 19 en maximaal 63 uur per week. Uit een onderzoek van A. Soetens uit 2010, verricht in opdracht van de Vereniging voor Asieladvocaten en -Juristen in Nederland, bleek dat het gemiddeld aantal uren dat een vreemdeling per week buiten zijn cel verblijft, rond de 45 uur bedraagt.<sup>60</sup> Deze zijn bestemd voor 1 uur luchten per dag, 1 of 2 uur per week bezoek, 2x drie kwartier sporten per week, 1 maal per week bezoek aan de bibliotheek. De resterende uren zijn bestemd voor wat in de huisregels recreatie wordt genoemd. In de praktijk betekent rondhangen op de afdeling of op de luchtplaats. Van een zinvolle dagbesteding is geen sprake, wat tot veel spanningen leidt. Als antwoord daarop staan dan geen andere middelen ter beschikking dan plaatsing in afzondering van de vreemdeling in een strafcel of isolatiecel. Voor de Inspectie voor de Sanctietoepassing is het relatief frequente gebruik van de afzondering als disciplinaire straf of ordemaatregel aanleiding zich af te vragen “*of de executieve medewerkers wel voldoende vaardig zijn in het de-escaleren van conflicten opdat agressie wordt voorkomen of beperkt, en daarmee uiteindelijk de noodzaak tot afzondering vervalt*”.<sup>61</sup> Vandaar de dringende aanbeveling van de ISt om detentietoezichthouders –de nieuwe eufemistische term voor bewakend personeel – te trainen in het de-escaleren van conflicten.<sup>62</sup> De kern van het probleem ligt echter niet bij de kwaliteit van het personeel, maar bij de detentieomstandigheden als zodanig en deze zullen tot spanningen en agressie blijven leiden zolang de vreemdelingen deze als inhumain en vernederend blijven ervaren.

#### *Het regime in het licht van het doel van de vreemdelingenbewaring*

De nog steeds onbeantwoorde vraag, die in veel studies wordt opgeworpen is, in hoeverre dit sobere regiem, kan worden gelegitimeerd met de reden waarom de vreemdelingen zijn opgesloten. Die vraag is nog klemmender als de vreemdelingen, in tegenstelling tot strafrechtelijk gedetineerden, incidenteel verlof wordt geweigerd om bij de bevalling van hun partner aanwezig te mogen

---

<sup>60</sup> Soetens, 2010.

<sup>61</sup> ISt, 2010: 42.

<sup>62</sup> Idem, p. 51-52.

zijn of om afscheid te nemen van een vader of moeder die op sterven ligt.<sup>63</sup> Ook kan men zich afvragen waarom een bezoek aan bijvoorbeeld een ziekenhuis of ambassade vrijwel standaard gepaard gaat met toepassing van hand- of koppelboeien.<sup>64</sup> Of waarom een vreemdeling, wanneer hij zijn verzet tegen het regiem uit door in hongerstaking te gaan, hij niet zoals is voorgeschreven in een observatiecel, maar in een strafcel wordt geplaatst. Dit is een cel zonder meubilair, waar hij gekleed in een zogeheten scheurpyama, pas gedurende de avond en de nacht over een matras kan beschikken.<sup>65</sup> Ook buiten de situatie van hongerstaking bevat de jurisprudentie van de Ombudsman en de beroepscommissie tal van voorbeelden waarbij het afzonderen of isoleren van vreemdelingen als disciplinaire straf dan wel als ordemaatregel onrechtmatig dan wel in strijd met de grondrechten werd gekwalificeerd.<sup>66</sup>

Ook valt moeilijk uit te leggen waarom de vreemdelingen geen boeken van buiten zo mogen ontvangen, omdat de huisregels van de betreffende inrichting buiten de Koran en de Bijbel, alleen toestaat boeken op cel te hebben die afkomstig zijn uit de inrichtingsbibliotheek.<sup>67</sup> Het toch al schaarse bezoekrecht van 1-2 uur per week wordt nog verder ingeperkt, wanneer de politie bezoekers van vreemdelingen vordert, onder dreiging van een strafrechtelijke vervolging op grond van artikel 184 Sr als zij niet meewerken, haar te informeren wat hen over de vreemdeling bekend is. Eveneens aan mijn ervaring in Tilburg ontleend is het verzoek aan de directie van de inrichting om het kluisje waar de bezoeker zijn mobiele telefoon heeft opgeborgen, buiten medeweten van de bezoeker te openen om aldus ongemerkt de daarin opgeslagen data te kunnen aftappen. Zoals ik eerder betoogde, zijn ten aanzien van strafrechtelijke gedetineerden deze ingrijpende inbreuken op de privacy en het bezoekrecht slechts onder bepaalde, uitdrukkelijk bij wet geregelde omstandigheden toegestaan. Ten aanzien van de in bewaring gestelde vreemdeling en diens bezoekers bestaat voor deze praktijken geen wettelijke grondslag, hetgeen het betreffende politiekorps er echter niet van weerhoudt, met een onterecht beroep op artikel 5.20 Awb, om van de directie en/of bezoekers hun medewerking te vorderen.<sup>68</sup>

Dit heeft alles weinig van doen met de grondslag en doel van de vreemdelingenbewaring, die immers uitsluitend bedoeld is voor het identificatie-

---

<sup>63</sup> Deze en volgende voorbeelden zijn deels ontleend op eigen ervaring als voorzitter van de Commissie van Toezicht bij de PI Tilburg en deels uit recente gegevens van het meldpunt vreemdelingendetentie, [www.meldpuntvreemdelingenbewaring.nl](http://www.meldpuntvreemdelingenbewaring.nl). Een aantal is ook beschreven in: Van Kalmthout, 2007: 98-99.

<sup>64</sup> Zie o.m. Beroepscommissie RSJ, 9 juni 2011, 10/3500/GA, Rb Amsterdam 15 januari 2011, 11/2616 en Nationale Ombudsman, Rapport van 2 juli 2010, nr. 2010/177 en Idem, Rapport van 4 mei 2005, nr. 2004/160.

<sup>65</sup> Nationale Ombudsman, Rapport van 14 december 2010, nr. 2010/353. Zie in dit verband ook: Cornelise, 2011: 339-344; en Den Otter & Jacobs, 2011: 913.

<sup>66</sup> Nationale Ombudsman, Rapport van 11 april 2011, nr. 2011/109 en Beroepscommissie RSJ, 24 januari 2011, 10/2007/GA, Idem 2 februari 2011, 10/2101/GA.

<sup>67</sup> Beklagcommissie Alphen aan de Rijn, 20 oktober 2009, nr. 271/609.

<sup>68</sup> Deze voorbeelden waren de voorvallen die ook genoemd worden in Van Kalmthout, 2007 en die door het toenmalige sectorhoofd van de Dienst Bijzondere Voorzieningen als onwaarheden en insinuaties werden betiteld.



proces en de voorbereiding van een al dan niet gedwongen vertrek van de vreemdeling. Het zijn alle voorbeelden die, uitzonderlijke omstandigheden daargelaten, niet te verenigen zijn met het beginsel van minimale beperkingen, mede ook in het licht van artikel 5, lid 4 Vreemdelingenbesluit uitdrukkelijk beoogt.

Dit beginsel rechtvaardigt ook niet de aan het sobere regiem ten grondslag liggende beleidsoverweging dat hoe minimaler en onaangener de detentie-omstandigheden zijn, des te eerder de vreemdeling aan zijn uitzetting zal meewerken. Nog afgezien van de legitimiteit om detentieomstandigheden in te zetten als pressie- en afschrikkingsmiddel, zijn er geen gegevens die deze veronderstelling kunnen staven. Uit het omvangrijke onderzoek naar terugkeermogelijkheden van vreemdelingen in de vreemdelingenbewaring blijkt dat diverse factoren een positieve dan wel negatieve invloed hebben op het beoogde effect van de vreemdelingenbewaring: de uitzetting. Dit kunnen persoonsgebonden factoren zijn, factoren die samenhangen met het land van herkomst, factoren die gerelateerd zijn aan de operationalisering van het uitzettingsproces en in niet in het laatst factoren die verband houden met de wijze waarop de vreemdelingendetentie ten uitvoer wordt gelegd. Zonder medewerking van de vreemdeling zelf is in veel gevallen een uitzetting niet te realiseren. Uit dit onderzoek en met de name de interviews met de vreemdelingen blijkt hoezeer de strafrechtelijke inkleuring van de vreemdelingenbewaring en onnodige beperkingen die hen tijdens detentie worden opgelegd, als vernederend worden ervaren en hen sterken in het verzet niet aan de uitzetting te willen meewerken.

Dat is een van de belangrijkste redenen dat in 40-50% van de gevallen de bewaring uiteindelijk moet worden opgeheven en de vreemdeling weer terugkeert in de marginaliteit van de illegaliteit.<sup>69</sup>

### **Het verbod van inhumane en vernederende behandeling**

Veel wat ik hier heb betoogd is niet nieuw. In mijn eigen onderzoeken en in eerder genoemde rapporten is er bij herhaling op gewezen dat in het licht van het *ultimum remedium* beginsel en het beginsel van minimale beperkingen het Nederlandse beleid met betrekking tot de vreemdelingenbewaring aan een fundamentele herwaardering en hervorming toe is.

De rode draad in deze rapporten is de behoefte aan meer humaniteit in de vreemdelingenbewaring. Zo heet ook het onderzoek onder de justitiepastores. Deze beklemtoning van het humanitaire aspect werkt echter averechts als daar onder zou worden verstaan dat waarop het uitvoerende gevangenispersoneel met de gedetineerde vreemdelingen omgaat, in zijn algemeenheid niet humaan zou zijn. Zo lijkt dit althans te worden verstaan door het Ministerie van Justitie. Het standaardantwoord op Kamervragen en kritische rapporten over de vreemdelingenbewaring is dan ook dat van onmenselijke behandeling geen sprake is en dat de vreemdelingen, op gelijke wijze als strafrechtelijk gedetineerden, humaan en met respect worden behandeld.

---

<sup>69</sup> Van Kalmthout et al., 2005, deel 1 en 3. De interviews met de vreemdelingen zijn ook opgenomen in: Van Kalmthout, 2006.

Een dergelijk antwoord miskent dat het niet de professionaliteit en integriteit van het penitentiair personeel is, dat ter discussie staat maar het regime als zodanig. Daarbij wil een pleidooi voor meer humaniteit niet zeggen dat het huidige systeem van vreemdelingenbewaring als inhumaan kan worden gekwalificeerd. Althans niet, als daarmee bedoeld wordt op de strikte interpretatie die het Hof in Straatsburg aan de term *inhuman treatment* in artikel 3 van het Europees Verdrag geeft. Uit de jurisprudentie van het Hof kan worden afgeleid dat wil een bepaalde handeling of behandeling kunnen worden gekwalificeerd als *inhuman treatment* en dus een schending van artikel 3 EVRM oplevert er sprake moet zijn van een weloverwogen, (eventueel) opzettelijke handeling van de kant van de overheid, welke resulteert in een geestelijk of psychisch leiden van zodanige ernst dat zij in de gegeven omstandigheid niet gerechtvaardigd kan worden.<sup>70</sup>

Die kwalificatie is in zijn algemeenheid niet op het Nederlandse gevangeniswezen niet van toepassing, ook niet bij de vreemdelingenbewaring. Maar het begrip humaniteit kan ook in een ruimere context worden gezien en dan omvat het ook het eveneens in artikel 3 van het Europees Mensenrechten-verdrag neergelegde verbod op een vernederende behandeling. In tegenstelling tot de twee andere vormen van *uil-treatment* van artikel 3: Foltering en onmenselijke behandeling, geldt opzet niet als criterium om van vernederende behandeling te kunnen spreken.<sup>71</sup> Voldoende is dat de behandeling een zodanige grens heeft overschreden, dat zij bij de gedetineerde een gevoel van vrees, angst, minderwaardigheid en vernedering heeft veroorzaakt.

In 2001 ging het Hof in het arrest *Dougoz* tegen Griekenland nog een stap verder door bij de vraag of er sprake is van *degrading treatment* in de zin van artikel 3 EVRM ook de materiële omstandigheden en het detentieregime te betrekken.<sup>72</sup> In verschillende latere uitspraken heeft het Hof deze lijn verder doorgezet.<sup>73</sup> Een belangrijke trend in deze uitspraken is dat sedert het arrest *Mayzit* tegen Rusland van 2005 het Hof steeds meer de standaarden van het CPT als toetssteen gebruikt bij de vraag of er van een vernederende behandeling in de zin van artikel 3 EVRM sprake is.<sup>74</sup>

Afgezet tegen deze ontwikkeling en de detentiebeleving van vreemdelingen, zoals deze uit diverse onderzoeken naar voren is gekomen, acht ik het dan ook niet gewaagd om met de standaarden van het CPT en van de Raad van Europa als maatstaf het huidige regime van de vreemdelingbewaring als vernederend in

---

<sup>70</sup> Zie o.m.: EHRM 15 June 2002, *Kalshnikov vs. Russia*, nr. 13134/97 §95-98, Idem 11 November 2002, *Mouisel vs. France*, Reports 2002, IX, nr. 67263/01, § 47-48.; Idem 27 November, *Hénaf vs. France*, Reports 2003, IX, nr. 65436/01, § 56-59.

<sup>71</sup> EHRM 19 april 2001, *Peers vs Greece*, Reports 2001-III, nr. 28524/95, §en Idem, 24 juli 2001, *Valasinas vs. Lithuania*, Reports 2001—VIII, nr. 44558/98, §101; Idem, 10 July 2001, *Peers vs. UK*, Reports 2001-VII, nr. 33394/96, § 30.

<sup>72</sup> EHRM 6 maart 2001, *Dougoz vs Greece*, Reports 2001-II, nr. 40907/98.

<sup>73</sup> Zie: European Committee on Crime Problems, *Recent developments in the case-law of the European Court of Human rights relating to the European Prison Rules of 2006*, (PC-CP (20100 18, Strasbourg 26 October 2010).

<sup>74</sup> EHRM 20 January 2005, *Mayzit vs Russia*, nr. 63378/00. Voor een beschouwing over de doorwerking van de CPT standaarden in de jurisprudentie van het EHRM zie: Djurdjevic, 2009.

de zin van artikel 3 van het Europees aan te merken. De daarvoor vereiste drempel dat deze vernedering ook zekere mate van ernst moeten hebben, acht ik zeker aanwezig in de hiervoor genoemde voorbeelden uit de praktijk.

Voor een rechtsstaat als Nederland zou een toetsing aan deze standaarden en de standaarden die uit de Terugkeerrichtlijn kunnen worden afgeleid, voldoende reden moeten zijn om deze standaarden in wetgeving en uitvoeringspraktijk te incorporeren, in plaats van te wachten op het moment dat men daartoe door het Europese Hof of het Hof te Luxemburg gedwongen zal worden.

### **Reden voor optimisme?**

Vooralsnog lijkt het politieke en maatschappelijke klimaat niet erg open te staan voor een dergelijke fundamentele koerswijziging. Gezien het voorstel van het rapport brede heroverwegingen om in het kader van de bezuinigingsoperatie de detentieomstandigheden nog verder te versoberen valt eerder het tegenovergestelde te verwachten. Bepaald niet optimistisch stemt ook de laatste tijd opkomende roep van sommige politieke partijen om als de verdragen, waarin de mensenrechten van vreemdelingen zijn vastgelegd, ons te zeer gaan knellen, deze dan maar op te zeggen of via opting-out clauses deels buiten werking te stellen. Afgezien van het realiteitsgehalte daarvan, geeft het feit dat er zo over mensenrechten en vreemdelingen in een rechtsstaat als Nederland wordt gesproken, weinig reden voor veel optimisme.

### **Gebruikte literatuur**

Amnesty International, *The Netherlands: The detention of irregular migrants and asylum-seekers*, Amsterdam/London: June 2008.

P. Baudoin, A. van de Burg & A. van Kalmthout, *Vrijheidsontneming van vreemdelingen*, Den Haag: SDU 2008.

A. Brenninkmeijer, 'Verdwijnende mensenrechten in Nederland', *NTM/NJCM-Bull*, 2010, p. 277-285.

E. Burnham, *Challenging immigration detention, a best practice guide*, London: ILPA 2003.

*Clandestino, Undocumented Migration: Counting the Uncountable. Data and Trends Across Europe*, Brussels-Athens: November 2009.

S. Cohen, 'Human rights and crimes of the state: The culture of denial', *Australian and New Zealand Journal of Criminology*, 1993, 26(2), p. 97-115.

Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), ‘*Safeguards for irregular migrants deprived of their liberty*’, in: *2-years of combating torture, 19<sup>th</sup> General Report*, Strasbourg: Strasbourg Council of Europe Publishing 2009.

G. Cornelise, ‘Handboeien en isoleercellen, Over de gebrekkige implementatie van mensenrechten in de vreemdelingenbewaring’, *Ars Aequi*, mei 2011, p. 339-344.

Dienst Justitiële Inrichtingen, *Vreemdelingenbewaring in getal*, mei 2011.

Dienst Vreemdelingenzaken van België, *België stimuleert terugkeer van illegale vreemdelingen*, Brussel: 2010.

Dienst Vreemdelingenzaken van België, *Activiteiten rapport 2010*, Brussel: 2010.

M. Djurdjevic, *Het verbod op torture, inhuman and degrading treatment or punishment*, scriptie, Tilburg: Juridische Hogeschool Avans-Fontys 2009.

G. Engbersen, R. Staring, J.P. van der Leun, J. de Boom, P. van der Heijden &

M. Cruijff, *Illegale vreemdelingen in Nederland. Omvang, overkomst, verblijf en uitzetting*, Rotterdam: RISBO 2002.

M. Flynn & C. Cannon, ‘The privatization of immigration detention: towards a global view’, *Global Detention project*, Geneva: 2009.

Fundamental Rights Agency, *Detention of third-country nationals in return procedures*, Wien: 2010.

Th. Hammerberg, *Criminalisation of Migration in Europe: Human Rights Implications*, Council of Europe, CommDH/IssuePaper (2010)1, <https://wcd.coe.int/ViewDoc>.

HM Inspectorate of prisons, *Report of an announced inspection of Dungavel House Immigration Removal Centre, 21-25 June 2010*.

P.G.M. van der Heijden, G. van Gils, M. Cruijff & D. Hessen, *Een schatting van het aantal in Nederland verblijvende illegale vreemdelingen in 2005*, Utrecht: IOPS 2006.

P.G.M. van der Heijden, G. van Gils, M. Cruijff & D. Hessen, *Een schatting van het aantal in Nederland verblijvende illegale vreemdelingen in 2009*, Utrecht: IOPS 2011.

Humanistisch Verbond, *Onuitzetbaar: Morele vragen over het vreemdelingenbeleid*, Amsterdam: november 2010.

Inspectie voor de Sanctietoepassing, *De tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring, Drie detentiecentra doorgelicht*, Inspectiebericht september 2010.

International Detention Coalition, *There are alternatives, a handbook for preventing unnecessary immigration detention*, Melbourne: 2011.

Justitia et Pax, 'Humaniteit in vreemdelingenbewaring', *Ervaringen van het r.-k. justitiepastoraat*, Den Haag: mei 2010.

A.M. van Kalmthout et al., *Terugkeermogelijkheden van vreemdelingen in de vreemdelingenbewaring*, drie delen, Nijmegen: 2005.

A.M. van Kalmthout, 'Het regiem van de vreemdelingenbewaring, De balans na 25 jaar', *Justitiële Verkenningen* 4, 2007.

A.M. van Kalmthout, *Ook de illegaal heeft een verhaal*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, tweede druk, 2006.

A. Kostó, *De vreemdelingenbewaring in het vreemdelingenbeleid, NFR, Passanten in niemandsland*, 's-Hertogenbosch: 1992.

M. Kox, *48 vreemdelingen een onderzoek naar de menswaardigheid van de vrijheidsontneming van vreemdelingen*, Utrecht: 2007.

A.C. Mendonça, *The detention of asylum seekers and irregular migrants in Europe*, Council of Europe, Doc. 12105, 2010.

NJCM-Commentaar, *De toepassing en tenuitvoerlegging van de vrijheidsontneming van vreemdelingen. Knelpunten en aanbevelingen*, november 2010.

J. den Otter & P. Jacobs, 'Hongerstakers in de isoleer cel', *Medisch Contact* 15, april 2011, p. 913.

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, *Advies Vreemdelingenbewaring*, 16 juni 2008.

A.C. Soetens, *Detentieomstandigheden in vreemdelingenbewaring*, masterscriptie, Tilburg: UvT maart 2010.

S. de Tapia, *New patterns of irregular migrants in Europe*, Council of Europe Publishing 2003.

UNHCR, *Revised guidelines on applicable criteria and standards relating to the detention of asylumseekers*, Geneva: 1999.

UNHCR, *Legal and Protection Policy Research Series, Back to Basics: The right to liberty and Security of Person and Alternatives to Detention’ of Refugees, Asylum-seekers, Stateless Persons and Other Migrants*, Geneva: April 2011.

*Vreemdelingendetentie: in strijd met de mensenrechten, Update van het rapport van 2008*, Amsterdam: November 2010.