

VREEMDELINGEN IN DE STRAFRECHTSKETEN

Stuurgroep Vreemdelingen in de Strafrechtsketen

Juni 1999

INHOUD

	Inleiding	3
1.	Probleembeschrijving	4
2.	Doelstelling	6
3.	Beschrijving pilot VRIS	8
3.1	Dossieronderzoek	8
3.2	Aanpassing werkwijzen en experimenten	8
3.2.1	Politie	8
3.2.2	Openbaar Ministerie	9
3.2.3	Dienst Justitiële Inrichtingen	9
3.2.4	Immigratie- en Naturalisatiedienst	10
4.	Bevindingen VRIS	11
4.1	Resultaten pilot	11
4.1.1	Resultaten in het geval van illegale vreemdelingen	11
4.1.2	Resultaten in het geval van legale vreemdelingen	12
4.1.3	Conclusie	13
4.2	WODC onderzoek 'Vreemdelingen in de strafrechtsketen'	13
4.3	Conclusies	14
5.	Grenzen in beleid en wetgeving	15
5.1	Overzicht relevante wet- en regelgeving	15
5.2	Gegevensuitwisseling	15
5.3	Grenzen voortvloeiend uit beleid	16
5.3.1	Ongewenst verklaren van legale vreemdelingen/glijdende schaal	16
5.3.2	Ongewenst verklaren van illegale vreemdelingen	17
5.3.3	Behandeling van bijzondere categorieën van vreemdelingen	17
5.3.4	Uitzetbaarheid illegale vreemdelingen	18
5.3.5	Sepotbeleid/tempo van strafvervolgning	18
5.3.6	Vervolgning ex art. 197 Wstr	18
5.3.7	Verantwoordelijkheid voor de vreemdeling en zijn vreemdelingendossier	19
5.4	Grenzen voortvloeiend uit wetgeving	20
5.4.1	Bevoegdheden op het gebied van identificatie	20
5.4.2	Bevoegdheden vrijheidsbenemende maatregelen voor opsporingsambtenaren	21
5.4.3	Synchroniteit behandeling aanvraag verblijfsvergunning en strafrechtelijke vervolgning	21

6.	Aanbevelingen	22
6.1	Communicatie en organisatie	22
6.1.1	Een geautomatiseerde landelijke voorziening voor informatie-uitwisseling	22
6.1.2	Aanpassingen op organisatieniveau	23
6.1.3	Overleg op landelijk niveau	25
6.2	Identificatie en verificatie	25
6.3	Het verbinden van vreemdelingrechtelijke consequenties aan criminaliteit	26
6.3.1	Ongewenst verklaren en de glijdende schaal	26
6.3.2	Synchroniteit behandeling aanvraag verblijfsvergunning en strafrechtelijke vervolging	26
6.4	Strafrechtelijke vervolging, strafrechtelijke afdoening en vreemdelingenbewaring	27
6.4.1	Aanscherpen artikel 197 Wstr.	27
6.4.2	TBS	27
6.4.3	Taakstraffen	27
6.4.4	'Alphen procedure'	28
6.4.5	Verantwoordelijkheid voor vreemdelingendossier tijdens detentie	29
7.	Conclusie	30
Bijlage I	Projectstructuur VRIS	32
Bijlage II	Relevante andere projecten	33
Bijlage III	Overzicht situatie in het buitenland	34
Bijlage IV	Opzet glijdende schaal	37
Bijlage V	Wet- en regelgeving die het verblijfsrecht en Verblijfsbeëindiging reguleren	38

Inleiding

In 1996 is in Rotterdam het project Strafrechtelijke Opvang Verslaafden in gang gezet. Dit project richt zich op het verminderen van overlast door verslaafden die zich stelselmatig schuldig maken aan het plegen van strafbare feiten. Gedurende de loop van het project is gebleken dat een groot deel van de voor het project in aanmerking komende doelgroep bestond uit vreemdelingen, al dan niet beschikkend over een verblijfsstatus¹. Aangezien het SOV-project zich richt op langdurig verslaafden bleek het ook te gaan om vreemdelingen die reeds langdurig in Nederland verbleven. Kennelijk had het veelvuldig plegen van strafbare feiten geen invloed op de verblijfsstatus en/of het feitelijk verblijf in Nederland van deze vreemdelingen.

Bovenstaande was aanleiding tot het starten van het project Vreemdelingen in de Strafrechtsketen. 'Vreemdelingen in de Strafrechtsketen', hierna aan te duiden als VRIS, is een project dat in opdracht van de bestuursraad van het Ministerie van Justitie en de korpsleiding van de politieregio Rotterdam-Rijnmond is uitgevoerd. Het project is april 1998 van start gegaan en is in april 1999 afgesloten, na een brede consultatie tijdens een landelijke conferentie. Voor de projectstructuur van VRIS wordt verwezen naar bijlage I.

De stuurgroep VRIS doet in dit rapport aanbevelingen op het gebied van samenwerking en communicatie, het huidige beleid en wetgeving. De aanbevelingen zijn, vanzelfsprekend, voor het grootste deel tot stand gekomen binnen het project. Ervaringen opgedaan binnen andere relevante projecten en het beleid en de wetgeving rondom de criminele vreemdeling in het buitenland zijn echter ook bestudeerd en meegewogen bij de totstandkoming van deze notitie. Een beknopte beschrijving van relevante andere projecten en de situatie in het buitenland zijn weergegeven in bijlage II en III.

¹ Onder vreemdelingen verstaan wij eenieder die niet beschikt over de Nederlandse nationaliteit. In de nieuwe Vreemdelingenwet zal worden gesproken over rechtmatige en onrechtmatige vreemdelingen. Aangezien tot nu toe de termen 'legaal' en 'illegaal' gebruikelijk waren, hebben wij voor dit document deze terminologie aangehouden, waarbij 'legaal' betekent dat de betreffende vreemdeling in het bezit is van een verblijfsvergunning, en 'illegaal' betekent dat dit niet het geval is. Hiernaast is er nog een groep vreemdelingen die in procedure is, en dus rechtmatig in Nederland verblijft, maar (nog) niet legaal. Deze groep was binnen de totale groep door het project bestudeerde vreemdelingen te klein om generaliserende uitspraken over te doen en zal in deze notitie dus niet expliciet besproken worden.

1. Probleembeschrijving

Een deel van de overlast in de grote steden wordt veroorzaakt door vreemdelingen die stelselmatig delicten plegen. Zo bleek uit een screening van het project 'Strafrechtelijke Opvang Verslaafden' in Rotterdam dat van de 'top 300' van overlastgevers in dit project 25% vreemdeling was. Van deze vreemdelingen was ongeveer 25% illegaal in Nederland en 75% beschikte over een verblijfsstatus. In augustus 1998 constateerde hoofdcommissaris van politie Amsterdam-Amstelland, de heer J. Kuiper, dat een groep van zo'n 300 illegale criminele vreemdelingen voortdurend de veiligheid in de Amsterdamse binnenstad bedreigt. Het gaat dan om delicten als winkeldiefstal, bedrijfsinbraak, woninginbraak, autokraak en autodiefstal en mishandeling en lichtere overtredingen tegen de Opiumwet. In Amsterdam worden voor het jaar 1998 352 legale vreemdelingen verantwoordelijk gehouden voor 12,2 % en 453 illegale vreemdelingen voor 15,7 % van dit type gepleegde delicten². Deze delicten, wanneer stelselmatig gepleegd, tasten de leefbaarheid in de grote steden ernstig aan.

De betrokken instanties, het Openbaar Ministerie (OM), de politie (waaronder de basispolitie en de vreemdelingendienst (VD)), de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) zijn gezamenlijk niet in staat deze lichtere veelvoorkomende criminaliteit, gepleegd door de groep criminele vreemdelingen, aan te pakken. De indruk bestaat dat het geringe succes van de betrokken organisaties bij het beheersbaar maken van de problematiek niet ligt aan slordig of verkeerd optreden van betrokken instanties. Basispolitie, vreemdelingendiensten, Openbaar Ministerie en de IND voeren het werk in de regel volgens geldende richtlijnen uit.

De oorzaak licht eerder in de soms gebrekkige communicatie en samenwerking. Men benadert de betrokkene vanuit de optiek van het eigen primaire proces, hetzij als verdachte (basiseenheid, Openbaar Ministerie), hetzij als vreemdeling (VD, IND) hetzij als gestrafte (justitiële inrichtingen) zonder dwarsverbanden te leggen tussen de verschillende verschijningsvormen van dezelfde persoon en zonder elkaar, wanneer nodig, tijdig te informeren.

Zo gaat de basispolitie over het algemeen niet na wat de verblijfsstatus van de verdachte is. Door gebrekkige identificatie en verificatie worden aliases niet ontdekt. Hieraan liggen juridische en technische bezwaren ten grondslag. Mogelijkheden om over te gaan tot het niet verlenen of intrekken van een verblijfsvergunning dan wel tot het ex art.21 Vreemdelingenwet ongewenst verklaren worden hierdoor niet benut.

Aangezien het OM niet over vreemdelingrechtelijke informatie van verdachten beschikt, speelt de vreemdelingrechtelijke status geen rol bij latere beslissingsmomenten in de strafrechtsketen. Dit heeft bijvoorbeeld tot gevolg dat de preventieve hechtenis van illegale vreemdelingen wordt geschorst, zonder dat de vreemdelingendienst hiervan in kennis wordt gesteld: de betrokkene wordt niet verwijderd wanneer dit wel tot de mogelijkheden behoort. Ook met betrekking tot de op te leggen straf of maatregel is het van belang te weten of men met een illegale vreemdeling te maken heeft. Het opleggen van taakstraffen aan illegale vreemdelingen is onwenselijk en inconsistent met het beleid ten opzichte van illegalen en ongewenstverklaarden. Inconsistent, omdat het illegale vreemdelingen niet is toegestaan in Nederland te werken. Onwenselijk, omdat door het verrichten van arbeid de illegaal wordt ingebed in de Nederlandse samenleving, waardoor de verwijdering daarna wordt bemoeilijkt. Het opleggen van een TBS-

² Bron: Politie Amsterdam-Amstelland.

maatregel kan slechts bij zeer hoge uitzondering plaatsvinden. In ieder geval dient bij de strafoplegging duidelijk te zijn dat er sprake is van een illegale vreemdeling, zodat de consequenties daarvan bij de strafoplegging kunnen worden meegewogen.

Omdat DJI niet op de hoogte is van de verblijfsrechtelijke status van de gedetineerden, worden illegalen na het einde van de detentie op straat gezet en niet overgedragen aan de vreemdelingendienst: ook nu geldt dat de mogelijkheid om tot verwijdering over te gaan niet wordt onderzocht. Een ander gevolg van het feit dat DJI niet weet of een gedetineerde illegaal is, is dat hij in een (half-) open inrichting kan worden geplaatst en een op resocialisatie gericht programma kan doorlopen. In dit verband kan worden opgemerkt dat in de selectierichtlijnen is bepaald dat DJI dient na te gaan of betrokkene, gelet op zijn vreemdelingenstatus, hiervoor in aanmerking komt.

Doordat de delicten relatief licht van aard zijn, staan de betrokkenen, als het al tot een strafrechtelijke vervolging komt, na korte tijd weer op straat. Het vervolgingsbeleid alléén biedt dus onvoldoende houvast om de groep veelvuldig criminele vreemdelingen aan te pakken. Het aanwenden van zowel het vreemdelingenrecht als het strafrecht is hiervoor noodzakelijk. Daarnaast geeft het Openbaar Ministerie geen prioriteit aan het vervolgen en het *consequent* vervolgen van ongewenst verklaarde vreemdelingen op basis van artikel 197 van het Wetboek van strafrecht. Dit doet uiteraard afbreuk aan de effectiviteit van het ongewenst verklaren van vreemdelingen.

De IND is niet voldoende op de hoogte van strafrechtelijke informatie. Dit komt o.a. door achterstanden bij de CJD en door verschillende schrijfwijzen van namen waardoor strafrechtelijke informatie in verschillende dossiers wordt gevoegd. Hierdoor ontstaat in de praktijk het risico dat het verblijfsrecht op basis van niet complete informatie wordt beoordeeld. Dit kan er toe leiden dat iemand met een crimineel verleden toch eerste toelating krijgt, of dat een zware crimineel tot Nederlander wordt genaturaliseerd.

In INDIS (IND Informatie Systeem) worden aliaten opgevoerd. De IND doet zelf echter geen identiteitsonderzoek, waardoor het aantal aliaten dat bekend is bij de IND wellicht kleiner is dan het aantal dat bekend is bij de politie. Bij het komen tot een voorstel tot ongewenst verklaring wordt een informatieverzoek aan de CJD verstuurd. Dit verzoek heeft betrekking op alle in INDIS bekende namen. De totale duur van onvoorwaardelijke of onherroepelijke vonnissen -op alle bij de IND bekende aliaten- wordt opgeteld. De beschikking wordt uitgereikt op alle bij de IND bekende namen.

Er zijn in de IND-regio's mensen speciaal belast met de gedetineerdenregistratie en het 'slaan' van ongewenstverklaringen (de contactpersonen gedetineerdenregistratie). Deze werkwijze wordt al geruime tijd gehanteerd, maar door de reorganisatie van 1994 is de portefeuille in de verdrukking gekomen. Hierdoor heeft de gedetineerdenregistratie -en in het verlengde daarvan het 'slaan' van ongewenstverklaringen- onvoldoende aandacht en prioriteit gekregen.

Kortom, de mogelijkheden die in het vreemdelingenrecht en in het strafrecht bestaan om vreemdelingen die stelselmatig criminaliteit plegen aan te pakken, lijken onvoldoende te worden benut. Dit komt, omdat de betrokken diensten onvoldoende met elkaar communiceren en samenwerken. Hierdoor wordt het vreemdelingenrecht niet als instrument gebruikt bij de aanpak van criminele vreemdelingen en wordt strafrechtelijke informatie niet gebruikt om het verblijf van de betrokkene te beoordelen.

2. Doelstelling

De doelstelling van het project is te onderzoeken op welke wijze er een bijdrage kan worden geleverd aan het terugdringen van de overlast veroorzaakt door legale en illegale vreemdelingen die stelselmatig strafbare feiten plegen. Er wordt nagegaan in hoeverre de betrokken organisaties beter in staat zijn deze groep vreemdelingrechtelijk en strafrechtelijk aan te pakken door de informatie-uitwisseling en de samenwerking tussen de betrokken instanties te optimaliseren. Randvoorwaarde daarbij is dat de samenwerking en informatie-uitwisseling plaatsvinden binnen de kaders van het beleid en de wetgeving. Door het beleid en de wetgeving constant te houden en de samenwerking en communicatie te optimaliseren, wordt tegelijkertijd inzichtelijk in hoeverre het beleid en de wetgeving effectief zijn voor de aanpak van overlast die voortvloeit uit het stelselmatig plegen van criminaliteit door legale en illegale vreemdelingen. Hiermee komen we op de tweede doelstelling van het project, namelijk het inzichtelijk maken van de grenzen van het beleid en de wetgeving ten aanzien van de aanpak van de overlast die ontstaat uit het veelvuldig plegen van criminaliteit door legale en illegale vreemdelingen.

De verbeterde samenwerking tussen Openbaar Ministerie, de politie, het gevangeniswezen en de Immigratie- en Naturalisatiedienst moet leiden tot de volgende resultaten:

- De vreemdelingendienst weet wanneer er een illegale vreemdeling wordt opgepakt wegens het vermoedelijk plegen van een strafbaar feit en dat hij strafrechtelijk wordt vervolgd. In een vroeg stadium van de strafrechtelijke vervolging zullen maatregelen worden genomen opdat de illegale vreemdeling bij beëindiging van zijn detentie direct uitgezet kan worden. Indien noodzakelijk zal de vreemdeling aan het einde van de gevangenisstraf en voorlopige hechtenis in vreemdelingenbewaring worden gesteld ter fine van uitzetting. De vreemdelingendienst en de IND hebben inzicht in het strafrechtelijk verleden van de illegale vreemdeling, zodat deze wanneer mogelijk, volgens het artikel 21 Vreemdelingenwet ongewenst³ kan worden verklaard. Stelselmatige vervolging van gepleegde strafbare feiten zal leiden tot meer OVR21 verklaringen. Personen die OVR21 zijn verklaard, worden consequent strafrechtelijk vervolgd;
- De vreemdelingendienst weet wanneer er een legale vreemdeling wordt opgepakt wegens het vermoedelijk plegen van een strafbaar feit en strafrechtelijk wordt vervolgd. De vreemdelingendienst of IND kan de verblijfsstatus van de vreemdeling toetsen en eventueel overgaan tot niet verlenen, niet verlengen of intrekking van de verblijfsvergunning. Waar mogelijk wordt de vreemdeling voortgezet verblijf ontzegd en wordt hij ongewenst verklaard.

Gezien de doelstelling concentreert het project zich op de afstemming tussen beleid en uitvoering van de vreemdelingenketen en de strafrechtsketen. De aanpak van de problematiek van uitzetting valt daar strikt genomen buiten. De strafrechtelijke component is namelijk in het kader van de uitzetting van ondergeschikt belang. Oplossingen voor de uitzettingsproblematiek moeten eerder worden gezocht op het gebied van het vreemdelingenbeleid en buitenlands beleid. De mogelijkheden voor en knelpunten in de uitzetting moesten derhalve in het kader van het project Vreemdelingen in de strafrechtsketen

³ Binnen de Nederlandse vreemdelingenwetgeving zijn twee vormen van ongewenstverklaring te onderkennen, de strafbare en niet strafbare variant. De niet strafbare variant van ongewenstverklaring heeft betrekking op het toelatingstraject. Door bijvoorbeeld overtredingen van de Vreemdelingenwet of een niet vrijwillige verblijfsbeëindiging kan de overheid een persoon administratief ongewenst verklaren. Dit houdt in dat betrokkene niet tot het grondgebied van Nederland mag worden toegelaten. Een persoon kan ook ongewenst verklaard worden volgens artikel 21 van de Vreemdelingenwet. Verblijf in Nederland van betrokkene is dan strafbaar volgens artikel 197 van het Wetboek van strafrecht. In deze notitie wordt bij het gebruik van de term ongewenst verklaren altijd geduid op de strafbare variant.

als een gegeven worden beschouwd, hoewel de consequenties hiervan wel van invloed waren op het project.

3. Beschrijving pilot VRIS

In Rotterdam is door middel van een pilot getracht de informatie-uitwisseling en communicatie tussen de betrokken instanties (basispolitie, VD, IND, OM, gevangeniswezen) te optimaliseren. Dit is gedaan door middel van dossieronderzoek, voorlichting, experimenten en aanpassing van werkprocessen.

3.1 Dossieronderzoek

Een substantieel deel van het onderzoek dat in Rotterdam is uitgevoerd, was gericht op dossieronderzoek. In dit dossieronderzoek is getracht om het volledige strafrechtelijke en vreemdelingrechtelijke verleden van een steekproef van veelvuldig criminele vreemdelingen in kaart te brengen. Er is als het ware een ideaaltypische situatie van optimale informatie-uitwisseling gecreëerd, zodat alle wettelijke en beleidsmatige ruimte werd benut en kon worden nagegaan op welke grenzen in beleid en wetgeving men stuit.

Er is een verzameling van 409 dossiers aangelegd, bestaande uit personen die aan de criteria van het project voldoen⁴. Uit deze 409 dossiers is een selectie gemaakt van 188 dossiers waarvan het vermoeden bestond dat er vreemdelingrechtelijke actie kon worden genomen. Dit is de basisgroep geworden, waarvan zowel de strafrechtelijke als de vreemdelingrechtelijke historie volledig is uitgezocht. Vervolgens is waar mogelijk vreemdelingrechtelijke actie ondernomen. De overige dossiers zijn na kort onderzoek terzijde gelegd omdat het duidelijk was dat de personen al te lang in Nederland waren en er geen vreemdelingrechtelijke actie mogelijk was. Een selectie van deze dossiers, tezamen met een steekproef van dossiers uit de IND-regio Noordoost, hebben als basis gediend voor het onderzoek dat is gedaan door het WODC (zie paragraaf 4.2).

3.2 Aanpassing werkwijzen en experimenten

In het navolgende zal worden beschreven welke wijzigingen in de informatie-uitwisseling en communicatie door middel van experimenten door VRIS zijn aangebracht en welke gevolgen er zijn voor de efficiëntie en optimalisatie van de aanpak van criminele vreemdelingen.

3.2.1 Politie

De pilot is binnen de politieregio Rotterdam-Rijnmond van start gegaan in de districten 3 en 4. Bij verdachten die waren aangehouden en vervolgens werden voorgeleid bij de rechter-commissaris werd contact opgenomen met de vreemdelingendienst, waarbij navraag werd gedaan naar het CRV-nummer en de CRV-status⁵. In geval van misdrijfverdachten werden het CRV-nummer en de CRV-status toegevoegd aan de identificatie- en verificatiestaat en op deze manier doorgegeven aan het Openbaar Ministerie, waardoor justitie in het vervolgetraject op de hoogte was van de vreemdelingrechtelijke informatie van de verdachte.

⁴ Die criteria zijn: betrokkene is vreemdeling, 18 jaar of ouder, aangehouden wegens een strafbaar feit waarop voorlopige hechtenis is toegestaan, ernstig overlastgevend, heeft een omvangrijk strafrechtelijk verleden en heeft in de afgelopen twee jaar tenminste drie maal strafbare feiten gepleegd.

⁵ Het CRV nummer is een uniek nummer dat door de centrale database, het Centrale Register Vreemdelingen, wordt uitgegeven. Iedere vreemdeling die bekend is in het VAS (Vreemdelingen administratie systeem) heeft een CRV nummer. De CRV status is hieraan gekoppeld en geeft aan of de vreemdeling al dan niet in het bezit is van een verblijfstitel.

Indien er geen sprake was van een misdrijf, dan werd alleen doorgegeven of verdachte legaal dan wel illegaal was. Op 1 november 1998 is deze werkwijze uitgebreid tot de hele politieregio, waarbij deze werkwijze tevens werd toegepast bij alle aanhoudingen, derhalve ook van verdachten die niet verder worden voorgeleid.

Een belangrijk gevolg van deze werkwijze is dat de vreemdelingendienst vanaf het eerste moment op de hoogte is van het feit dat een vreemdeling in aanraking is met het strafrecht en over kan gaan tot toetsing van zijn verblijfsrecht. Ook kan die vreemdelingrechtelijke informatie een rol spelen op beslissingsmomenten in het politietraject. Een voorbeeld hiervan is het overdragen van illegale vreemdelingen aan de VD na afloop van de zes-uurs termijn.

Op het gebied van identificatie en verificatie heeft het project met name een rol gespeeld wat betreft voorlichting en bewustwording. De politieambtenaren in de regio's zijn zich bewust van het belang van aliasen en proberen, waar mogelijk, deze bij te voegen in het proces-verbaal.

3.2.2 Openbaar Ministerie

Door toevoeging van het CRV-nummer en de CRV-status is het Openbaar Ministerie op de hoogte van de verblijfsstatus van de verdachte. Op de voorgeleidingsformulieren is standaard ruimte toegevoegd om deze informatie te vermelden. Vervolgens wordt in het geval van illegalen het dossier van een sticker voorzien. Dit heeft tot gevolg dat de rechter-commissaris en de Raadkamer op de hoogte zijn van eventuele illegaliteit, wat met name van belang is bij het schorsen van preventieve hechtenis. Het parket kan in dit geval contact opnemen met de vreemdelingendienst, zodat de betrokken illegale vreemdeling kan worden overgenomen. Na voorgeleiding en inbewaringstelling van verdachte vreemdelingen werden zij zoveel mogelijk in de penitentiaire inrichting in Alphen aan de Rijn geplaatst.

Voor de Officier van Justitie is het van belang kennis te hebben van eventuele illegaliteit van de verdachte; zoals in het voorgaande hoofdstuk is vermeld, kan de *soort* straf hieraan worden aangepast (bijvoorbeeld de (on)wenselijkheid van taakstraffen of TBS). Om deze reden is het ook van belang dat de rechter(s) bij hun strafoplegging op de hoogte zijn van het feit dat de verdachte illegaal in Nederland verblijft.

Binnen de pilot VRIS is ook aandacht gegeven aan het consequent vervolgen van ongewenst verklaarde vreemdelingen die zich binnen de Nederlandse landsgrenzen bevinden (art. 197 Sr). Hiertoe is een richtlijn opgesteld voor het arrondissementsparket Rotterdam die inhoudt dat de eerste keer een straf wordt gevorderd van 3 maanden, de tweede keer 4 maanden en alle daarop volgende keren zes maanden gevangenisstraf.

3.2.3 Dienst Justitiële Inrichtingen

Tijdens de pilot is een experiment gestart dat eruit bestaat dat de PI bij iedere mutatie in hun bevolkingsbestand de registratiekaart van de betrokkene aan de operationele unit toestuurt. De unit gaat na wat de verblijfsstatus van de gedetineerde is, noteert CRV-nummer, CRV-status en de verantwoordelijke vreemdelingendienst op de kaart en faxt die dan terug aan de PI. Ook de verantwoordelijke vreemdelingendienst krijgt een kopie van de registratiekaart. Op deze manier weet de PI of zij met een vreemdeling te maken heeft, en wie verantwoordelijk is voor de vreemdeling, wat van belang kan zijn bij de invrijheidsstelling. Ook is deze informatie van belang bij het besluit de gedetineerde te laten deelnemen aan resocialisatie-programma's of in een half open inrichting te plaatsen. De VD reageert, doordat ze op de hoogte is van de detentie van een vreemdeling, alert op de invrijheidsstelling van illegalen. Daarnaast wordt, door tijdens de detentieperiode voorbereidende maatregelen te nemen, de periode van detentie gebruikt om de verblijfsstatus te toetsen en stappen te ondernemen ten behoeve van een eventuele ongewenstverklaring of uitzetting.

Gedurende de projectperiode bleek echter, dat bij schorsing van de preventieve hechtenis het bericht van invrijheidsstelling vaak na kantooruren bij de PI binnenkwam. Aangezien de VD dan niet meer bereikbaar is, was de PI gedwongen illegalen toch op straat te zetten. Maar ook als de VD wel op de hoogte was van de invrijheidsstelling was er in de inrichting vaak geen bevoegd persoon aanwezig die de illegaal in vreemdelingenbewaring mocht stellen. Als oplossing voor dit probleem is besloten een aantal cellen in Alphen a/d Rijn te reserveren voor zowel strafrechtelijke detentie als vreemdelingenbewaring. Overeengekomen is dat alle illegale gedetineerden daar zullen worden geplaatst. Daarbij zijn er 2 hulpofficieren van justitie in Alphen a/d Rijn aangesteld die werkzaamheden verrichten voor de vreemdelingendiensten en illegalen die worden voorgeleid al bij voorbaat in bewaring stellen, waarbij de inbewaringstelling ingaat op het moment van de schorsing van de preventieve hechtenis. Deze werkwijze is intussen, onder een aantal voorwaarden, goedgekeurd door de rechter. Ook laat het OM dagelijks aan de VD weten welke personen er worden voorgeleid. Het gevolg van deze maatregelen is dat illegalen niet meer uit het zicht verdwijnen bij schorsing van hun preventieve hechtenis of aan het eind van hun detentie, maar in bewaring worden gesteld en overgedragen aan de VD.

Een ander aspect van de verbeterde informatie-uitwisseling tussen de vreemdelingendiensten en de inrichtingen is, dat de inrichting zich samen met de VD kan beijveren voor de identiteitsvaststelling van illegalen die hier zelf niet aan mee werken.

3.2.4 Immigratie- en Naturalisatiedienst

Door de verbeterde communicatie tussen de strafrechtsketen en de vreemdelingenketen beschikt de IND in het project VRIS over strafrechtelijke informatie. Bovendien kon de IND het OM (en indien nodig de VD) van vreemdelingrechtelijke informatie voorzien. De IND kan strafrechtelijke informatie meenemen bij de beoordeling van het verblijfsrecht. Door de beschikbaarheid van deze informatie is de IND beter in staat de juiste beschikking te slaan. In het project beschikt de IND tevens over alle aliassen en afwijkende schrijfwijzen van namen die bij de VD bekend zijn, evenals over de uittreksels van de CJD die bij deze namen behoren (werden opgevraagd door de VD). De informatie op het gebied van aliassen en andere schrijfwijzen is daardoor completer dan vóór VRIS het geval was. Daarnaast zijn er werkbeschrijvingen ontwikkeld m.b.t. voorstellen en beschikkingen voor ongewenstverklaringen. Hierdoor is het voor beslismedewerkers gemakkelijker om een beschikking ongewenstverklaring te slaan.

4. Bevindingen VRIS

4.1 Resultaten pilot

In deze paragraaf zullen de resultaten van de pilot, aan de hand van de in de doelstelling aangeduide indicatoren, worden beschreven. Analoog aan de doelstelling, wordt er een onderscheid gemaakt tussen de resultaten met betrekking tot legale en illegale vreemdelingen.

4.1.1 Resultaten in het geval van illegale vreemdelingen

Beoogd resultaat zoals geformuleerd in de doelstelling (hoofdstuk 2):

De vreemdelingendienst weet wanneer er een illegale vreemdeling wordt opgepakt wegens het vermoedelijk plegen van een strafbaar feit en dat hij strafrechtelijk wordt vervolgd. In een vroeg stadium van de strafrechtelijke vervolging zullen maatregelen worden genomen opdat de illegale vreemdeling bij beëindiging van zijn detentie direct uitgezet kan worden. Indien noodzakelijk zal de vreemdeling aan het einde van de gevangenisstraf en voorlopige hechtenis in vreemdelingenbewaring worden gesteld ter fine van uitzetting. De vreemdelingendienst en de IND hebben inzicht in het strafrechtelijk verleden van de illegale vreemdeling, zodat deze wanneer mogelijk, volgens het artikel 21 Vreemdelingenwet ongewenst kan worden verklaard. Stelselmatige vervolging van gepleegde strafbare feiten zal leiden tot meer OVR21 verklaringen. Personen die OVR21 zijn verklaard, worden consequent strafrechtelijk vervolgd;

Uit het dossieronderzoek blijkt in het geval van illegale vreemdelingen dat er, onder voorwaarde van de eerdergenoemde informatie-uitwisseling, aanzienlijke winst te behalen is. Uit het dossieronderzoek bleken van de 75 illegalen 32 personen (42%) ongewenst verklaard te kunnen worden. Voor de overigen geldt dat zij, voor zover zij niet kunnen worden uitgezet, nauwlettend worden gevolgd om op het moment dat zij bij elkaar tot zes maanden onvoorwaardelijke gevangenisstraf veroordeeld zijn, ongewenst te worden verklaard. Naast ongewenstverklaring is gestreefd te komen tot uitzetting van criminele illegale vreemdelingen. Dit bleek in een aantal gevallen mogelijk; 13 van de 75 illegalen zijn uitgezet (17%); 4 van de 75 (5%) illegalen bleken om beleidsmatige redenen niet uitzetbaar; in de overige gevallen is er sprake van langdurige onderzoeken naar de identiteit van de vreemdelingen.

In het experiment omtrent de gedetineerdenregistratie (zie paragraaf 3.2.3) bleek een aanzienlijk deel van de gedetineerden illegaal in Nederland te verblijven. 36% van de 741 ingezonden registratiekaarten in de periode juli tot en met november 1998 had betrekking op illegale vreemdelingen. In deze periode hebben er dus 266 illegale vreemdelingen gedetineerd gezeten in deze regio. Het is van belang dat de vreemdelingendiensten en de IND zich hier bewust van zijn en bekijken of de betrokken illegalen ongewenst verklaard kunnen worden, dan wel kunnen worden uitgezet. Bij een steekproef van 10% van de ontvangen registratiekaarten bleek, dat in driekwart van de steekproef de vreemdelingendiensten al het mogelijke met betrekking tot deze doelstellingen hebben ondernomen. In de helft van de steekproef is de illegale vreemdeling ongewenst verklaard en in een kwart van de steekproef is de betrokkene ook uitgezet. In alle overige gevallen is de vreemdelingendienst bezig met ongewenstverklaring en/of uitzetting.

4.1.2 Resultaten in het geval van legale vreemdelingen

Beoogd resultaat zoals geformuleerd in de doelstelling (hoofdstuk 2):

De vreemdelingendienst weet wanneer er een legale vreemdeling wordt opgepakt wegens het vermoedelijk plegen van een strafbaar feit en strafrechtelijk wordt vervolgd. De vreemdelingendienst of IND kan de verblijfsstatus van de vreemdeling toetsen en eventueel overgaan tot niet verlenen, niet verlengen of intrekking van de verblijfsvergunning. Waar mogelijk wordt de vreemdeling voortgezet verblijf ontzegd en wordt hij ongewenst verklaard.

Opvallend is dat voor wat betreft de legale vreemdelingen (52% van de 188 dossiers) er slechts zelden vreemdelingrechtelijke actie kan worden genomen. In het dossieronderzoek van 188 veelvuldig overlastgevende vreemdelingen bleek 38% genaturaliseerd, langer dan 20 jaar in Nederland of voor het 10^e levensjaar in Nederland gekomen. In al deze gevallen is het onmogelijk nog vreemdelingrechtelijke consequenties te verbinden aan crimineel gedrag. Het gemiddeld aantal antecedenten dat voor deze groep bekend is bij het CJD is 44. Voor de 16 personen die langer dan 20 jaar in Nederland zijn, loopt het gemiddeld aantal antecedenten zelfs op tot 112, met als uitschieter naar boven een vreemdeling die 262 antecedenten op zijn naam heeft staan. Voor de groep vreemdelingen die minder dan 20 jaar legaal verblijf in Nederland hebben, 14% van de steekproef, blijkt vreemdelingrechtelijke actie onmogelijk gezien de verhouding tussen vervolgingsbeleid en de glijdende schaal (zie voor opzet glijdende schaal bijlage IV).

In het experiment gedetineerdenregistratie (zie paragraaf 3.2.3) bleek 28% (210 personen) van de gedetineerden legaal in Nederland te verblijven. In een steekproef van 10% van deze gedetineerde legale vreemdelingen bleek dat bij driekwart van hen de vreemdelingendiensten aantoonbaar hebben gewerkt aan toetsing van de verblijfsstatus. Wederom blijft dit voor de legalen zonder resultaat, ofwel omdat de betrokkene te lang in Nederland is, ofwel omdat de veroordeling in verhouding tot de glijdende schaal niet voldoende is om hem voortgezet verblijf te ontzeggen.

aliassen en afwijkende schrijfwijzen

In de voorgaande hoofdstukken is al genoemd dat identificatie en verificatie essentieel zijn bij de aanpak van criminele vreemdelingen. Indien aliassen onbekend blijven, zijn strafrechtelijke dossiers incompleet, waardoor recidivisme niet te achterhalen is. De vreemdelingendossiers zijn dan niet betrouwbaar, waardoor het nemen van vreemdelingrechtelijke maatregelen wordt belemmerd. Het is van belang op te merken dat de term 'alias' soms niet de juiste is voor het gesignaleerde probleem. In een deel van de gevallen zijn namen in de verschillende systemen niet te herleiden tot dezelfde persoon door afwijkende schrijfwijzen (Mohammed met 1 'm', El in plaats van Al etc.). Deze onzorgvuldigheid sluipt erin, doordat namen bij de verschillende instanties steeds opnieuw ingetypt moeten worden. In andere gevallen lijkt er bewust een geheel andere naam te zijn gebruikt. Dit blijkt een groot probleem: Van de 188 personen waarnaar onderzoek is gedaan, bleken er 92 (49%) onder één of meerdere aliassen/afwijkend geschreven namen bij de HKD, Technische Recherche of in het VAS bekend te staan. Bij elkaar stonden deze 92 personen onder 322 aliassen of anders geschreven namen bekend, wat neer komt op een gemiddelde van 3,7 aliassen/afwijkende namen per persoon. Het grootste aantal aliassen of afwijkend geschreven namen aangetroffen bij één persoon was 17. Dit heeft vergaande gevolgen als we kijken naar het aantal veroordelingen dat op deze namen heeft plaatsgevonden: 41 personen (22% van de 188) zijn veroordeeld op aliassen of afwijkend geschreven namen, terwijl bij 21 personen de gegevens van het CJD nog onbekend zijn. Van diegenen die veroordeeld zijn op deze namen is het gemiddelde aantal namen waarop zij veroordeeld zijn 2,5, terwijl er één persoon zelfs veroordeeld is op 11 aliassen of afwijkend

geschreven namen. Dit is van groot belang, aangezien het 'matchen' van verschillende namen bij één persoon er toe kan leiden (en binnen het project er ook regelmatig daadwerkelijk toe heeft geleid) dat de benodigde strafmaat voor ongewenst verklaring en/of intrekking van de verblijfsvergunning wordt bereikt.

4.1.3 Conclusie

Het project VRIS heeft uitgewezen dat bij optimale informatie-uitwisseling en samenwerking vreemdelingen op ieder moment in de strafrechtsketen als zodanig worden herkend, en de te nemen actie daarop wordt afgestemd.

Dit betekent dat illegalen op het moment van invrijheidsstelling niet meer uit het zicht verdwijnen, maar over worden genomen door de vreemdelingendiensten die op de hoogte zijn van het strafrechtelijk verleden van de betrokkene. Op het gebied van ongewenstverklaringen en uitzettingen wordt dan ook de nodige winst geboekt.

Voor legaal in Nederland verblijvende vreemdelingen geldt dat nu vroegtijdig in het strafrechtelijk traject hun verblijfsstatus wordt getoetst. Ondanks deze toetsing blijkt echter dat over het algemeen weinig resultaten worden geboekt in termen van ontzegging voortgezet verblijf en ongewenstverklaring.

4.2 WODC onderzoek 'Vreemdelingen in de strafrechtsketen'

Naast de bevindingen van de pilot in Rotterdam baseert de stuurgroep haar aanbevelingen en conclusies op het onderzoek 'Vreemdelingen in de strafrechtsketen', dat door het WODC is uitbesteed aan SWOKA (Instituut voor strategisch consumentenonderzoek, Leiden).

Doelstelling

De doelstelling van het onderzoek was tweeledig; enerzijds antwoord te geven op de vraag in hoeverre betrokken organisaties, zoals de politie, het Openbaar Ministerie en de Immigratie- en Naturalisatiedienst, erin slagen om, binnen de mogelijkheden die de huidige regelgeving biedt, administratiefrechtelijke consequenties te verbinden aan crimineel gedrag van vreemdelingen; anderzijds beoogde het onderzoek een indicatie te geven voor mogelijke verbeteringen, zowel op technisch en organisatorisch vlak als op het gebied van regelgeving.

In concreto betekende deze doelstelling dat SWOKA 25 dossiers⁶ heeft onderzocht op 'gemiste kansen' door het aan elkaar relateren en het analyseren van strafrechtelijke en vreemdelingrechtelijke dossiers. In de analyse werd gevraagd aan de hand van de Vreemdelingenwet en de Vreemdelingencirculaire aan te geven welke strafrechtelijke informatie werd gemist op cruciale beslissingsmomenten in de vreemdelingrechtelijke procedure, waardoor een verblijfsvergunning had kunnen worden geweigerd dan wel ingetrokken dan wel naturalisatie niet had mogen plaatsvinden. Ook is de onderzoekers gevraagd aan te geven op welke punten de wet- en regelgeving belemmerend heeft gewerkt, er organisatorische onvolkomenheden zijn geweest, en op welke wijze technische faciliteiten, zoals de beschikbaarheid van informatie, onvoldoende zijn geweest.

⁶ Ten behoeve van het onderzoek is een gestratificeerde, aselecte steekproef getrokken van 25 gevallen. Er is een gelijke verdeling gemaakt van (ex)vreemdelingen met diverse verblijfsstatussen (met verblijfsvergunning, vestigingsvergunning, vluchtelingenstatus, genaturaliseerd en illegaal). Het onderzoek is uitgevoerd op twee locaties. De eerste is de randstedelijke locatie Rotterdam. De tweede is de niet-randstedelijke IND-regio Noord-Oost. Behalve de demografische aard van de verschillen tussen beide regio's, is het van belang te vermelden dat de dossiers uit Rotterdam herhaaldelijk overlastgevende vreemdelingen beslaan, terwijl de dossiers uit Noordoost Nederland niet strikt bestaan uit recidivisten. De resultaten van beide locaties zijn gecombineerd.

Conclusies

De onderzoekers concluderen dat op grond van de dossieranalyse het aantal gemiste kansen beperkt blijkt te zijn. In de meeste gevallen boden de Vreemdelingenwet en de Vreemdelingscirculaire geen mogelijkheden om administratiefrechtelijke gevolgen te verbinden aan het criminele gedrag van vreemdelingen.

De gereconstrueerde overzichten van gepleegde misdrijven, veroordelingen en vreemdelingrechtelijke beslissingsmomenten tonen aan dat er niet veel meer mogelijkheden hadden bestaan om vreemdelingrechtelijke gevolgen te verbinden aan crimineel gedrag, als in het verleden alle strafrechtelijke en vreemdelingrechtelijke gegevens direct en juist bij de verschillende organisaties in de vreemdelingszorg en strafrechtsketen bekend waren geweest. De kloof tussen de toegekende strafmaat en de strafmaat die vereist is om vreemdelingrechtelijke gevolgen te verbinden aan crimineel gedrag blijkt hiervoor te groot, met andere woorden, de beleidsnorm volgens de glijdende schaal is te hoog ten opzichte van de straffen waartoe vreemdelingen veroordeeld zijn. Betere communicatie kan die kloof in de meeste gevallen niet overbruggen.

Overigens valt ook uit de resultaten van het SWOKA onderzoek op dat betere communicatie voor de categorie illegale vreemdelingen wel degelijk winst oplevert. Zij bleken bij betere communicatie en samenwerking eerder ongewenst verklaard te kunnen worden. Ook bleken twee kansen gemist om vreemdelingen ongewenst te verklaren.

De onderzoekers concluderen dat verbetering van de uitwisseling en afstemming van gegevens binnen en tussen de ketens van strafrecht en vreemdelingenrecht weliswaar een noodzakelijke voorwaarde is, maar ontoereikend, wil men in de toekomst in meer gevallen dan tot nu toe vreemdelingrechtelijke gevolgen verbinden aan crimineel gedrag van vreemdelingen.

4.3 Conclusies

De resultaten van de pilot en het WODC-onderzoek stemmen in belangrijke mate overeen. Beiden tonen aan dat informatie-uitwisseling, communicatie en samenwerking noodzakelijk zijn om te komen tot een verbeterde strafrechtelijke en vreemdelingrechtelijke aanpak van criminele vreemdelingen. Tegelijkertijd blijkt dit geen garantie voor succes en is gebleken dat er een groot verschil is tussen de resultaten die geboekt kunnen worden ten aanzien van legale vreemdelingen en illegale vreemdelingen. In het geval van illegale vreemdelingen geldt dat informatie-uitwisseling en samenwerking in veel gevallen kan leiden tot toename van het aantal ongewenstverklaringen en uitzettingen. Voor legale vreemdelingen geldt echter, dat de betrokken instanties door middel van communicatie en samenwerking weliswaar beter geïnformeerd zijn over het strafrechtelijk en vreemdelingrechtelijk verleden van de betrokkene, maar dat dit niet leidt tot intrekking van de verblijfsvergunning of ongewenstverklaring. Men stuit hier op de grenzen van beleid en wetgeving en vindt binnen deze grenzen niet de ruimte om te komen tot het verbinden van administratiefrechtelijke maatregelen aan crimineel gedrag van de legale vreemdelingen.

5. Grenzen in beleid en wetgeving

De regels die zijn vastgelegd in beleid en wetgeving zijn bepalend voor de mate waarin de betrokken instanties in staat zijn om vreemdelingrechtelijke en strafrechtelijke consequenties te verbinden aan stelselmatig crimineel gedrag van vreemdelingen. De regels die bepalend zijn, hebben betrekking op de bevoegdheden rond gegevensuitwisseling, het verblijfsrecht en de strafrechtelijke vervolging. In dit hoofdstuk wordt na een overzicht van relevante regelgeving ingegaan op de gegevensuitwisseling. Uit het project blijkt dat de regelgeving rond gegevensuitwisseling geen belemmeringen voor samenwerking opleveren (paragraaf 5.2). Beperkingen komen eerder voort uit het beleid en wetgeving (paragraaf 5.3 en 5.4).

5.1 Overzicht relevante wet- en regelgeving

De volgende wet- en regelgeving speelt een belangrijke rol;

Wet- en regelgeving die het verblijfsrecht en de verblijfsbeëindiging reguleren

Hier zijn van belang de Vreemdelingenwet, de Vreemdelingencirculaire, het Vreemdelingenbesluit en het Vreemdelingenvoorschrift. Zie voor een aanduiding van de relevante artikelen bijlage V.

Wet- en regelgeving rond de strafrechtelijke vervolging:

Hier zijn van belang het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering. Van speciaal belang zijn artikel 197 Wetboek van strafrecht omtrent de strafbaarstelling van ongewenst vreemdeling verklaarden en artikel 61A/B van het Wetboek van strafvordering omtrent maatregelen ter identificatie.

Wet- en regelgeving met betrekking tot de Penitentiaire Inrichtingen

Voor de Penitentiaire Inrichtingen is met name de Penitentiaire Beginselenwet van belang. Daarnaast zijn er een aantal maatregelen van kracht die voortkomen uit de PBW. Opgemerkt dient te worden dat bij specifieke gebieden (bijvoorbeeld medische zorg) er uiteraard veel raakvlakken zijn met andere wet- en regelgeving.

Wet- en regelgeving met betrekking tot gegevensuitwisseling

- de Wet Bescherming Persoonsgegevens en de privacyreglementen die daaruit voortvloeien; Het betreft hier de gegevensverstrekking uit de bestanden van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (INDIS, EDS) en het Openbaar Ministerie (COMPAS).
- de Wet op de Politierregisters; Het betreft hier de verstrekking van strafrechtelijk informatie uit de bestanden van de politie, zoals de HKS en de bedrijfsprocessensystemen van de politie;
- de Wet Justitiële Documentatie: het betreft de verstrekking van vonnisinformatie uit de bestanden van de Centrale Justitiële Documentatiedienst.

5.2 Gegevensuitwisseling

Bij aanvang van het project bestond het vermoeden dat de samenwerking en informatieuitwisseling tussen de Immigratie- en Naturalisatiedienst, de vreemdelingendienst en het Openbaar Ministerie zouden stuiten op beperkingen in wet- en regelgeving rond de gegevensuitwisseling. Uit de pilot in Rotterdam werd echter duidelijk dat dit niet het geval hoeft te zijn.

Wel kwam naar voren dat de instanties veelal niet weten dat en welke informatie verstrekt mag worden. Men heeft al gauw de neiging aan te nemen dat gegevensverstrekking niet mag. Zo bleek na onderzoek dat de korpschef recht heeft op volledige inzage van de bestanden van de justitiële documentatiedienst ten behoeve van de uitvoering van de vreemdelingenwet. Elektronische toegang van de politie tot de bestanden van de Justitiële Documentatiedienst is in tegenstelling tot wat men oorspronkelijk dacht, niet slechts voorbehouden aan het Openbaar Ministerie. De korpschef en de directeur van de Justitiële Documentatiedienst hebben de vrijheid een convenant te tekenen waarin zij afspraken kunnen maken over de wijze waarop de informatie ontsloten wordt. Hetzelfde geldt trouwens ook voor de directeur van de Immigratie- en Naturalisatiedienst.

Dat gegevensverstrekking uit de bestanden van het Openbaar Ministerie aan de vreemdelingendienst bij wet verboden is, bleek eveneens op een misverstand te berusten. Het aanpassen van het privacyreglement van COMPAS, door het toevoegen van de vreemdelingendienst aan de lijst van instanties aan wie gegevens kunnen worden verstrekt, stuit niet op formele juridische bezwaren. Het probleem is slechts dat men zich hier onvoldoende bewust van is. Beperkingen worden niet door de wet opgelegd, maar door de betrokken organisaties zelf.

De werkelijke grenzen tekenen zich af op het gebied van beleid en in de wet- en regeling op het gebied van vreemdelingenrecht en het strafrecht.

5.3 Grenzen voortvloeiend uit beleid

5.3.1 Ongewenst verklaren van legale vreemdelingen/glijdende schaal (A4/4.3.2.2 Vc)

Zoals blijkt uit bijlage I dient er thans sprake te zijn van meer dan 9 maanden onvoorwaardelijke straf bij legaal verblijf tot drie jaar wil de glijdende schaal van toepassing zijn en er kan worden overgegaan tot ontzegging van voortgezet verblijf cq ongewenstverklaring. Bij een groot aantal zwaardere delicten komt men hier al snel aan. De doelgroep van het project VRIS pleegt echter veeleer lichtere delicten zoals winkeldiefstal, bedrijfsinbraak, woninginbraak, autokraak, autodiefstal, eenvoudige mishandeling en geringe overtredingen van de Opiumwet. De overlast die daardoor ontstaat, zit hem niet zozeer in de zwaarte van de delicten, maar in de grote regelmaat waarin deze worden gepleegd.

Voor deze veelvoorkomende delicten zijn in het arrondissement Rotterdam strafmaatrichtlijnen opgesteld die het volgende inhouden:

- winkeldiefstal:	1 week gevangenisstraf
- bedrijfsinbraak:	2 maanden gevangenisstraf
- woninginbraak:	2-3 maanden gevangenisstraf
- autokraak:	2-4 weken gevangenisstraf
- diefstal van auto:	4-8 weken gevangenisstraf
- mishandeling:	geldboete tot enkele weken gevangenisstraf
- Opiumwet:	aanwezig hebben tot 15 gram: tot 6 maanden

Indien meerdere feiten in korte tijd worden gepleegd, wordt bij de strafoplegging een vorm van kwantumkorting toegepast (in verband met wettelijke samenloopbepalingen). Daarom is het niet eenvoudig om in algemene zin te zeggen hoeveel delicten moeten worden gepleegd om aan de 9 maanden te komen. Duidelijk is wel dat het moet gaan om een groot aantal feiten. Om een indruk te geven: met het plegen van 15 winkeldiefstallen en 4 autokraken komt men in het algemeen niet aan 9 maanden. Een rol speelt ook de geringe 'pakkans', en seponering vanwege geringe of recente bestraffing. Verdere belemmerende factoren om te komen tot de strafmaat zoals hij is vastgelegd in de glijdende schaal zijn het feit dat alleen het onvoorwaardelijke deel van de straf mag mee tellen, en dat taakstraffen en TBS-maatregelen

geheel buiten beschouwing worden gelaten, ook al worden zij in plaats van een gevangenisstraf opgelegd. Mocht de nieuwe strafrechtelijke maatregel van opvang van verslaafden (SOV) goedgekeurd worden door het parlement, dan geldt ook voor deze maatregel dat zij niet meetelt bij toetsing voor de glijdende schaal. Legaal in Nederland verblijvende vreemdelingen komen wel in aanmerking voor deze maatregel (in tegenstelling tot illegale vreemdelingen).

Uit het project blijkt dat het in de praktijk zeer moeilijk is om vreemdelingrechtelijke gevolgen te verbinden aan crimineel gedrag van legale vreemdelingen. Van de 188 vreemdelingendossiers bleek bij 14 % van de gevallen geen vreemdelingrechtelijke actie mogelijk gezien de verhouding tussen de glijdende schaal en de zwaarte van de opgelegde straffen. In het experiment "Informatievoorziening politie, OM en vreemdelingendienst" kwamen 34 legale vreemdelingen voor. Al deze gevallen zijn diepgaand bestudeerd. De eisen met betrekking tot de benodigde strafmaat volgens de glijdende schaal bleken zodanig te zijn, dat vrijwel geen vreemdelingrechtelijke actie mogelijk was. Ook in het experiment met betrekking tot de gedetineerde vreemdelingen bleek dat er geen vreemdelingrechtelijke acties konden worden ondernomen tegen legale vreemdelingen, ofwel omdat deze zich te lang in Nederland bevonden ofwel omdat de opgelegde straffen te licht bleken te zijn.

De bevindingen in Rotterdam worden bevestigd door de studie die is verricht door SWOKA. De onderzoekers concluderen dat de discrepantie tussen de toegekende strafmaat en de strafmaat die vereist is om vreemdelingrechtelijke gevolgen te verbinden aan crimineel gedrag hiervoor te groot blijkt te zijn. Betere communicatie kan de kloof voor wat betreft de legale vreemdeling in de meeste gevallen niet overbruggen.

5.3.2 Ongewenst verklaren van illegale vreemdelingen (art 21 Vreemdelingenwet)

In artikel 21 van de Vreemdelingenwet staat vermeld op welke gronden een vreemdeling ongewenst kan worden verklaard. Een ongewenst verklaarde vreemdeling maakt zich, door in Nederland te verblijven, schuldig aan een misdrijf, neergelegd in artikel 197 van het Wetboek van Strafrecht. Hij wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of een geldboete van de derde categorie.

Een vreemdeling kan onder meer ongewenst worden verklaard indien hij:

- a. bij herhaling een bij de Vreemdelingenwet strafbaar gesteld feit heeft gepleegd,
- b. bij rechtelijk gewijsde veroordeeld is wegens een opzettelijk begaan misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaren of meer is bedreigd,
- c. de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare rust, de openbare orde of de nationale veiligheid en
- d. het hem niet is toegestaan in Nederland te verblijven, ingevolge het bepaalde bij of krachtens een verdrag of in het belang van de internationale betrekkingen van Nederland.

Voor vreemdelingen zonder verblijfsvergunning (illegalen) geldt een strafmaat van 6 maanden onvoorwaardelijk of meer als criterium voor ongewenst verklaring. Deze zes maanden blijken in de praktijk ook nog een flinke hindernis. In het onderzoek naar de 188 dossiers konden slechts 32 van de 75 illegale vreemdelingen ongewenst verklaard worden. Ook in geval van illegale vreemdelingen mogen taak- en werkstraffen en maatregelen zoals TBS niet worden meegeteld.

5.3.3 Behandeling van bijzondere categorieën van vreemdelingen

Bij de volgende vreemdelingen zijn, gelet op de bijzondere banden met Nederland, ontzegging van voortgezet verblijf en ongewenst verklaring niet mogelijk:

- a. minderjarige vreemdelingen met een in Nederland gevestigde Nederlandse ouder.

- b. vreemdelingen die in Nederland zijn geboren, dan wel voor hun tiende levensjaar tot Nederland zijn toegelaten, indien zij een verblijfsduur van ten minste 15 jaar hebben. Verblijven zij tussen de 10 en 15 jaar in Nederland dan wordt alleen tot verblijfsbeëindiging overgegaan indien er sprake is van een veroordeling wegens handel op grote schaal in verdovende middelen.
- c. vreemdelingen, met een verblijfsduur in Nederland van tenminste 20 jaar.

De groep die binnen de bijzonder bepalingen valt, en die dus niet ongewenst verklaard kan worden, blijkt omvangrijk. Ruim eenderde van de vreemdelingen die deel uitmaakte van het onderzoek van 188 dossiers was of jonger dan 10 jaar toen zij in Nederland kwamen, of is hier langer dan 20 jaar. Met name deze laatsten hebben een aanzienlijk strafrechtelijk verleden (gemiddeld 112 antecedenten), maar kunnen hier op geen enkele wijze vreemdelingrechtelijk op worden aangesproken.

5.3.4 Uitzetbaarheid illegale vreemdelingen

Bij de aanpak van veelvuldige criminaliteit door vreemdelingen is verwijdering uit Nederland een belangrijk instrument. Als illegale of ongewenst verklaarde vreemdelingen niet uit eigen beweging Nederland verlaten, wordt getracht hen uit te zetten. Van de 75 illegale vreemdelingen in het dossieronderzoek bleek uitzetting slechts in 17% mogelijk. Bij 5,5% van de onderzochte illegale vreemdelingen was uitzetting om beleidsmatige redenen niet mogelijk, maar in de overige gevallen was er sprake van langdurige onderzoeken naar de identiteit van vreemdelingen.

5.3.5 Sepotbeleid/ tempo van strafvervolgning

Het strafrechtelijk verleden, uitgedrukt in de cumulatie van onherroepelijke vonnissen (glijdende schaal) speelt een rol bij de beslissing of een vreemdeling in Nederland mag blijven of dat zijn verblijf moet worden beëindigd. Door sepotbeslissingen wordt het beleid van de Immigratie- en Naturalisatiedienst en vreemdelingendienst om criminele vreemdelingen ongewenst te verklaren moeilijker uitvoerbaar. Een strafrechtelijk dossier is nodig om criminele vreemdelingen te verwijderen. Afzien van strafrechtelijke vervolging heeft tot gevolg dat er geen strafrechtelijk dossier wordt opgebouwd.

Gebleken is dat op de documentatiestatistiek van vreemdelingen sepot veelvuldig voorkomen. Met name werden sepot's aangetroffen met de vermelding oud feit, gering feit, recente bestraffing en verdachte onvindbaar. Duidelijk is dat in het sepotbeleid geen verschil kan worden aangebracht tussen personen met de Nederlandse nationaliteit en vreemdelingen. Een aantal sepot's zullen mogelijk geen of slechts geringe invloed hebben, aangezien een eventueel op te leggen straf bij vervolging slechts gering zal zijn (bijvoorbeeld sepot recente bestraffing in verband met wettelijke samenloopbepalingen). Evenzeer is echter duidelijk dat bovengenoemd sepotbeleid in een aantal gevallen wel tot gevolg heeft dat geen vreemdelingrechtelijke gevolgen kunnen worden verbonden aan het (veelvuldig) plegen van strafbare feiten. Het grote aanbod van zaken bij de rechtelijke macht en het daarbij behorende tempo van strafvervolgning lijkt een belemmerende factor van belang.

5.3.6 Vervolging ex art 197 WStr

Strafbare ongewenstverklaring (art 21 Vreemdelingenwet) is alleen zinvol als hierop ook een consequent vervolgingsbeleid wordt toegepast. Van de 32 personen binnen het dossieronderzoek die OVR ex. art. 21 zijn, zijn er 16 (50%) in het verleden wel eens veroordeeld op art. 197 Sr. Het gemiddeld aantal veroordelingen is 6,6 keer. Eén persoon is zelfs 34 keer veroordeeld op art. 197 Sr. In het kader van het project VRIS is in het arrondissementsparket

Rotterdam de vervolgingsrichtlijn voor art. 197 WStr. gesteld op de eerste maal drie maanden, tweede maal vier maanden en derde en volgende maal zes maanden vrijheidsstraf. Het is vrij moeilijk om na te gaan in hoeverre er aan deze richtlijn wordt vastgehouden, aangezien in een meerderheid van de gevallen de zaak is gevoegd met andere strafzaken. Ook beslaat het dossieronderzoek vreemdelingen die buiten Rotterdam zijn vervolgd, en vóórdat de richtlijn is ingesteld. In ieder geval kan wel worden geconcludeerd dat de strafoplegging voorheen afweek van die volgens de huidige richtlijn: In een meerderheid van de gevallen wordt veroordeeld tot 3 maanden, ook als de betrokkene al meer dan 3 maal is veroordeeld op art. 197 WStr. Uitzonderingen kwamen ook voor in de vorm van een vreemdeling die 5 dagen kreeg voor zijn veroordeling op art. 197 WStr. Er dient hierbij wel te worden opgemerkt dat de invloed van VRIS niet verder ging dan het stimuleren van het consequent opvolgen van de vervolgingsrichtlijn; de uiteindelijke strafoplegging is ter beoordeling van de rechter.

Uit het project is het beeld ontstaan dat er weinig dreiging uitgaat van art. 197 WStr.. Twee redenen liggen hieraan ten grondslag. Enerzijds ontstaat er een toenemende terughoudendheid bij de rechterlijke macht ten aanzien van het bestraffen op basis van art. 197 WStr. in gevallen waar de verdachte niet op eigen gelegenheid, noch met behulp van de Nederlandse autoriteiten, Nederland kan verlaten. De cruciale overweging hierbij is dat als de betrokkene meewerkt aan zijn uitzetting, het hem niet te verwijten is als de uitzetting niet geëffectueerd kan worden. Verdere strafrechtelijke vervolging op basis van artikel 197 WStr. dient dan geen enkel strafrechtelijk doel meer. Daarnaast speelt de geringe strafmaat (maximaal 6 maanden) een rol. Een bijkomend effect van deze lage strafmaat is, dat in de praktijk preventieve hechtenis alleen kan worden toegepast wanneer betrokkene naast art. 197 WStr. zich ook schuldig heeft gemaakt aan het plegen van andere delicten.

5.3.7 Verantwoordelijkheid voor de vreemdeling en zijn vreemdelingendossier

In het geval van legale vreemdelingen is de vreemdelingendienst waar betrokkene voor zijn detentie geregistreerd stond verantwoordelijk voor de toetsing van het verblijf en het afhandelen van vreemdelingrechtelijke procedures. Bij illegaal verblijf is dit de vreemdelingendienst in de politieregio waar betrokkene is aangehouden.

De verantwoordelijkheidsvraag t.a.v. vreemdelingrechtelijke procedures is een wezenlijke, daar de betrokken gedetineerde vreemdeling tijdens zijn detentie regelmatig verhuist. De praktijk leert dat hierdoor niemand zich meer verantwoordelijk voelt voor de vreemdelingrechtelijke afhandeling. Een ander fenomeen is het onevenredig belasten van kleine vreemdelingendiensten die (tijdelijk) vele gedetineerden uit de randstad te verwerken krijgen.

De koppeling VAS-GBA (Vreemdelingen Administratie Systeem - Gemeentelijke Basis Administratie) leidt in de praktijk tot het verhuizen van het (elektronische) dossier wanneer de gedetineerde zich in het GBA laat overschrijven naar de gemeente waar hij tijdens zijn detentie verblijft. Alhoewel dit alleen voor legale in Nederland verblijvende vreemdelingen geldt, bestaat de indruk dat dit ook ten aanzien van illegalen het geval is. Sinds de invoering van de Koppelingswet behoren illegalen niet meer ingeschreven te zijn in het GBA, maar in de praktijk blijkt dit toch nog wel voor te komen. Hierdoor is, bij verhuizing, de verantwoordelijke vreemdelingendienst het zicht op de vreemdeling kwijt en is niet meer in staat allerlei procedures af te handelen. De ontvangende vreemdelingendienst krijgt (tijdelijk) een vreemdeling te behandelen. Tijdens de pilot gebeurde het dat binnen een maand drie dossiers van gedetineerden waarvoor vreemdelingrechtelijke procedures waren opgestart van de een op de andere dag naar de vreemdelingendienst te Assen verhuisden. Deze dienst was niet bereid de ingezette trajecten te vervolgen. Dit kan verklaard worden uit het feit dat bij de vreemdelingendiensten buiten de grootstedelijke gebieden, waar de meeste justitiële inrichtingen zijn gevestigd, te weinig capaciteit aanwezig is om de talrijke dossiers afkomstig uit de randstad effectief af te handelen.

5.4 Grenzen voortvloeiend uit wetgeving

5.4.1 Bevoegdheden op het gebied van identificatie

Het kunnen vaststellen van de juiste identiteit van de persoon is van fundamenteel belang bij de aanpak van criminaliteit. Hierbij loopt men tegen grenzen van wet- en regelgeving aan.

In de meeste gevallen moet worden volstaan met het gebruik van naam- en geboortegegevens als identificerende gegevens. In een beperkt aantal gevallen wordt gebruik gemaakt van vingerafdrukken. In het strafrecht mag in twee gevallen gebruik gemaakt worden van het nemen van vingerafdrukken, namelijk:

1. indien zulks noodzakelijk is voor de vaststelling van de identiteit van de verdachte (Wsv. art. 61, a). In de praktijk geldt dat vingerafdrukken kunnen worden genomen indien men ernstige twijfels heeft omtrent de juistheid van de opgegeven identiteit van de verdachte. Het betreft hier zowel misdrijfverdachten als personen die verdacht worden van overtredingen.
2. bij alle misdrijfverdachten die in verzekering zijn gesteld.

Personen die worden verdacht van ernstiger misdrijven worden in de regel in verzekering gesteld. Van hen wordt een vingerafdruk genomen, zodat men over betrouwbare identificerende gegevens kan beschikken. Het doel van het nemen van vingerafdrukken is in deze gevallen niet de identificatie, maar het oplossen van een misdrijf cq de opsporing van verdachten. Echter, veel van de personen die tot de doelgroep van het VRIS project behoren, plegen overtredingen en lichtere misdrijven, waarop niet automatisch in verzekeringstelling volgt. Artikel 61 Wsv. laat slechts in een beperkt aantal gevallen toe dat van hen een vingerafdruk wordt genomen. In veel gevallen moet worden volstaan met de opgegeven persoonsgegevens. Naast het Wetboek van Strafvordering biedt artikel 28 Penitentiaire beginselenwet de mogelijkheid ten aanzien van gedetineerden om een vingerafdruk te nemen. In de Memorie van Toelichting wordt vermeld dat dit nodig kan zijn in verband met identiteitscontrole. Primair is deze bevoegdheid gegeven om vast te kunnen stellen dat de ingesloten persoon inderdaad de veroordeelde is, maar andere toepassingen (mits zorgvuldig gereguleerd) moeten niet op voorhand worden uitgesloten. Nader onderzoek naar andere toepassingen kan wenselijk zijn.

In het vreemdelingenrechtelijke circuit is het gebruik van vingerafdrukken in beperkte mate toegestaan of verplicht, namelijk:

1. als een van de voorwaarden om tot de asielprocedure te worden toegelaten. De vingerafdrukken worden genomen met behulp van Quick Scan, een systeem op basis waarvan binnen korte tijd kan worden vastgesteld of de betrokkene al eerder een asielaanvraag heeft ingediend of reeds eerder is uitgezet;
2. in de uitzettingsprocedure in geval van ongedocumenteerde vreemdelingen en;
3. er ernstige twijfels bestaan omtrent de identiteit.

Uit de pilot blijkt dat wanneer geen gebruik mag worden gemaakt van biometrische identificatie (dat wil zeggen vingerafdrukken), betrokkenen dikwijls niet herkend worden, terwijl ze wel in de administratie van de dienst voorkomen. Meestal is de oorzaak dat de naamgegevens op verschillende wijzen in de administraties worden ingevoerd. Soms geeft de betrokkene bewust een verkeerde naam op. Een gevolg hiervan is dat het krijgen van een compleet overzicht van het strafrechtelijk verleden wordt bemoeilijkt, omdat recidive niet in beeld komt. Dit heeft weer tot gevolg dat er geen vreemdelingrechtelijke consequenties kunnen worden verbonden aan strafrechtelijk gedrag, daar waar dit volgens de Vreemdelingenwet en het vreemdelingenbeleid wel had moeten gebeuren.

5.4.2 Bevoegdheden vrijheidsbenemende maatregelen voor opsporingsambtenaren

Het ontbreekt lagere opsporingsambtenaren (zoals parketwachters, politieambtenaren en vreemdelingenrechercheurs) aan wettelijke bevoegdheden om de vreemdeling na afloop van preventieve hechtenis tijdelijk vast te houden ten einde een vreemdelingrechtelijke vrijheidsbeneming te realiseren ten behoeve van uitzetting, wanneer bekend is dat betrokkene illegaal in Nederland verblijft. De vreemdelingenwet geeft aan lagere opsporingsambtenaren namelijk alleen de bevoegdheid de vreemdeling staande te houden dan wel op te houden voor verhoor ten einde de identiteit en de verblijfsrechtelijke positie vast te stellen. Het in bewaring stellen van een vreemdeling met het oog op diens uitzetting kan slechts plaatsvinden door een hulpofficier van justitie. In de praktijk blijkt dit moeilijk te realiseren. Er moet gelijk uitvoering worden gegeven aan een bevel tot schorsing van preventieve hechtenis door de rechter. Meestal is er geen ambtenaar in de buurt die de bevoegdheid heeft de vreemdeling in vreemdelingenbewaring te nemen. Het gevolg is dat de illegale vreemdeling weer op vrije voeten moet worden gesteld en er daarmee een kans wordt gemist om betrokkene uit te zetten. In een evaluatie van de pilot bleken door dit probleem in een periode van 3 maanden in ieder geval 21 preventief gehechte illegale vreemdelingen uit het zicht van de vreemdelingendiensten verdwenen te zijn.

5.4.3 Synchroniteit behandeling aanvraag verblijfsvergunning en strafrechtelijk vervolging

Een vreemdeling die een aanvraag voor of een verlenging van een verblijfsvergunning, dan wel een verzoek heeft ingediend om te worden genaturaliseerd, kan tegelijkertijd strafrechtelijk vervolgd worden. Hierdoor komt het voor dat een verblijfsvergunning wordt toegekend, dan wel Nederlanderschap wordt toegekend, terwijl bekend is dat er een aanzienlijke kans bestaat dat betrokkene, gelet op diens verwachte straf, hiervoor niet aanmerking zal mogen komen als het vonnis onherroepelijk is. Het is op grond van de Vreemdelingenwet en de Algemene Wet Bestuursrecht niet toegestaan een beslissing omtrent (verlenging van) verblijf langer dan zes maanden aan te houden in afwachting van het onherroepelijke vonnis. De Immigratie- en Naturalisatiedienst zal binnen deze termijn een beslissing moeten nemen ten aanzien van de verblijfsstatus van de betrokkene. De ervaring leert echter dat het veelal meer dan zes maanden duurt voordat het vonnis opgelegd is of onherroepelijk geworden. De ervaring leert ook dat er veel tijd en energie gaat zitten in het intrekken van een verblijfsvergunning.

6. Aanbevelingen

In hoofdstuk 4 zijn de resultaten aangegeven van het creëren van een situatie van optimale communicatie en samenwerking binnen de grenzen van de huidige wetgeving en beleid. Gebleken is dat door betere samenwerking en communicatie aanzienlijke winst valt te behalen, met name voor wat betreft de aanpak van illegale criminele vreemdelingen. Duidelijk werd ook dat het beter op elkaar afstemmen van het werk op zich niet afdoende is. Men stuit al snel op grenzen van beleid en wetgeving, waardoor de betrokken diensten niet effectief kunnen optreden tegen een omvangrijke groep van criminele vreemdelingen. In hoofdstuk 5 zijn deze grenzen nader beschreven. De stuurgroep is tot de conclusie gekomen dat, wil men succes boeken in de aanpak van vreemdelingen die stelselmatig criminaliteit plegen, beleid en wetgeving op een aantal punten moeten worden aangescherpt.

In dit hoofdstuk worden aanbevelingen gedaan die betrekking hebben op vier aandachtsgebieden, namelijk:

1. Communicatie en organisatie;
2. Identificatie en verificatie;
3. Verbinden van vreemdelingrechtelijke consequenties aan criminaliteit;
4. Strafrechtelijke vervolging, strafrechtelijk afdoening en vreemdelingenbewaring.

Gezien het in het strafrecht fundamentele beginsel van rechtsgelijkheid wordt ten aanzien van vervolgingsbeleid, strafmaatrichtlijnen, sepotbeleid en wettelijke voorschriften omtrent voorlopige hechtenis in beginsel geen onderscheid gemaakt tussen vreemdelingen en personen met de Nederlandse nationaliteit.

6.1 Communicatie en organisatie

6.1.1 Een geautomatiseerde landelijke voorziening voor informatie-uitwisseling

Uit het project komt naar voren dat door de informatie-uitwisseling tussen de vreemdelingendienst, de Immigratie- en Naturalisatiedienst, de basispolitie, het Openbaar Ministerie en justitiële inrichtingen te optimaliseren, maximaal gebruik kan worden gemaakt van de mogelijkheden die met name de Vreemdelingenwet en de Vreemdelingencirculaire bieden om criminele vreemdelingen aan te pakken. Naast het project in Rotterdam vinden er gelijksoortige projecten elders in het land plaats. In deze projecten heeft men ervaringen opgedaan gelijk aan die bij VRIS. De stuurgroep signaleert echter het risico dat lokaal en regionaal genomen initiatieven om de informatie-uitwisseling te optimaliseren uiteindelijk zullen leiden tot een sub-optimaal resultaat op landelijk niveau, wanneer blijkt dat uiteenlopende oplossingen niet op elkaar aansluiten.

Aanbevolen wordt:

1. een landelijke definitiestudie uit te voeren waarin wordt onderzocht wat voor landelijke voorzieningen voor geautomatiseerde informatie-uitwisseling tussen politie, OM, IND en DJI nodig zijn. Bij het uitvoeren van deze studie wordt uitgegaan van de ervaringen die zijn opgedaan in lokale en regionale projecten, zoals in VRIS, MCV en de Gedetineerdenregistratie.
2. In de definitiestudie zoveel mogelijk aan te sluiten bij het concept van keten-informatisering. Het informatiesysteem moet voorzien in een rappelsysteem dat betrokken organisaties in de vreemdelingenketen waarschuwt wanneer een voor hen cruciale

beslissing in de strafrechtelijke afhandeling wordt genomen. Een aandachtspunt is ook dat zo min mogelijk instanties en personen de naam van betrokkene opnieuw hoeven in te typen, aangezien dit de hoeveelheid afwijkingen in de spelling van namen, waardoor deze namen niet meer tot één persoon te herleiden zijn in de systemen, sterk zal verminderen. Onderzocht dient te worden of er gebruik kan worden gemaakt van bestaande voorzieningen, zoals de verwijs index personen strafrechtsketen (VIPS) en het Centraal Register Vreemdelingen (CRV).

6.1.2 Aanpassingen op organisatieniveau

Naast het verbeteren van de informatie-uitwisseling tussen organisaties, zullen binnen de organisaties werkprocessen moeten worden aangepast.

De basispolitie

Van elke misdaadverdachte met een niet Nederlandse nationaliteit wordt de vreemdelingenstatus vastgesteld of wordt vastgesteld of betrokkene illegaal in Nederland verblijft. Deze gegevens, alsmede de gegevens over de betrokken vreemdelingendienst en of instantie van de IND die het dossier van de betrokkene beheert, worden op structurele wijze bij het misdrijf proces verbaal gevoegd en aan het OM doorgegeven. De vreemdelingendienst en of de IND wordt consequent ingelicht wanneer er een strafrechtelijk proces verbaal van een vreemdeling wordt opgesteld.

Aanbevolen wordt:

1. voor de identificatie en verificatie gebruik te maken van het elektronische vingerafdrukstelsel Quick Scan;
2. de informatievoorziening richting vreemdelingendienst, IND en Openbaar Ministerie, alsmede de identificatie en verificatie te baseren op de werkmethode en -procedures die in het kader van VRIS zijn ontwikkeld.

Het Openbaar Ministerie

Het Openbaar Ministerie informeert de vreemdelingendienst en de IND over voorgeleidingen, preventieve hechtenis en vonnissen van vreemdelingen. Naast de gebruikelijk persoonsgegevens worden de penitentiaire inrichtingen, in het geval de betrokkene vreemdeling is, op de hoogte gesteld van de vreemdelingenstatus dan wel illegaliteit alsmede over de instanties in de vreemdelingenketen die het dossier van betrokkene in behandeling hebben. Dit betekent dat in de werkstromen binnen het Openbaar Ministerie de relevante vreemdelingrechtelijk informatie zichtbaar wordt gemaakt.

Aanbevolen wordt:

1. binnen het OM interne procedures voor de afhandeling van criminele vreemdelingen te ontwikkelen over de wijze waarop de informatie-uitwisseling en samenwerking met de vreemdelingendienst, DJI en de Immigratie- en Naturalisatiedienst gestalte krijgt. Het ligt in de rede de vreemdelingenproblematiek in te brengen in het ontwerp van het nieuwe COMPAS. De werkprocedures en -methodes die in het kader van VRIS zijn ontwikkeld kunnen hierbij model staan.
2. binnen het OM één persoon aan te wijzen die het onderwerp criminele vreemdelingen in portefeuille heeft. Gedacht zou kunnen worden aan een PG die deze portefeuille krijgt. Deze PG wordt ondersteund door een in te stellen landelijk aanspreekpunt "Vreemdelingen en OM". Dit aanspreekpunt bereidt het landelijke OM beleid ten aanzien van criminele vreemdelingen voor en faciliteert de lokale invoering daarvan.

Dienst Justitiële Inrichtingen:

De penitentiaire inrichtingen worden door het OM op de hoogte gebracht van de verblijfsstatus van de gedetineerden. De vreemdelingendienst en de IND worden consequent ingelicht door de PI's over de vreemdelingen die gedetineerd zitten.

Aanbevolen wordt:

1. vreemdelingenconsulenten aan te stellen in de PI's die a) voorzien in de behoefte aan vreemdelingrechtelijke informatie in de inrichting, b) voorzien in de behoefte aan informatie uit de inrichting met betrekking tot de detentie en de identiteit van de gedetineerde, en c) vreemdelingrechtelijke handelingen in de inrichting kunnen verrichten zoals het in bewaring stellen van vreemdelingen en het horen van een vreemdeling.
2. standaard werkprocedures te ontwikkelen ten behoeve van de wederzijdse informatie-uitwisseling tussen OM, VD, IND en het gevangeniswezen.

Vreemdelingendiensten:

Binnen de vreemdelingendienst zal een hogere prioriteit moeten worden gegeven aan de aanpak van criminele vreemdelingen.

Aanbevolen wordt:

1. binnen de VD interne procedures voor de afhandeling van criminele vreemdelingen te ontwikkelen over de wijze waarop de informatie-uitwisseling en samenwerking met het OM, DJI en de IND gestalte krijgt. De werkprocedures en -methodes die in het kader van VRIS zijn ontwikkeld kunnen hierbij model staan.
2. dat er een inspanningsverplichting met betrekking tot voorstellen voor ontzegging voortgezet verblijf en OVR 21 wordt opgelegd.
3. door middel van cursussen de ambtenaren van de vreemdelingendienst bij te scholen in het maken van voorstellen ten behoeve van de Immigratie- en Naturalisatiedienst. De Immigratie- en Naturalisatiedienst kan hierbij ondersteuning bieden. De procedures en afspraken die in het kader van VRIS zijn ontwikkeld kunnen hierbij model staan.

Immigratie- en Naturalisatiedienst:

De vreemdelingrechtelijke aanpak van criminele vreemdelingen krijgt een hogere prioriteit.

Aanbevolen wordt:

1. dat de IND procedures ontwikkelt met betrekking tot de wijze waarop informatie-uitwisseling en samenwerking met de VD, DJI en het OM gestalte moet krijgen. De procedures en afspraken die in het kader van VRIS zijn ontwikkeld kunnen hierbij model staan.
2. dat het hoofdkantoor en de regio's een inspanningsverplichting aangaan met betrekking tot beschikkingen OVR21 en intrekkingen van verblijfsvergunningen en de daarvoor benodigde capaciteiten.
3. dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst standaardprocedures (verder) uitwerkt en invoert ten behoeve van het intrekken van verblijfsvergunningen en het ex art 21 Vw ongewenst verklaren van vreemdelingen. De procedures en afspraken die in het kader van VRIS zijn ontwikkeld kunnen hierbij model staan.

6.1.3 Overleg op landelijk niveau

Op landelijk niveau dient een overleg te worden ingesteld waaraan in ieder geval de politie (portefeuillehouder Vreemdelingenzaken Raad van Hoofdcommissarissen), de IND (hoofddirecteur), DJI (directeur) en het OM (PG die portefeuillehouder Vreemdelingenzaken is) deelnemen. Het secretariaat van dit overleg zou gezamenlijk door de Taakorganisatie Vreemdelingenzorg en de IND gevoerd kunnen worden. Wellicht kan aangesloten worden bij bestaande structuren en ontwikkelingen: de portefeuillehouder Vreemdelingenzorg van de Raad van Hoofdcommissarissen heeft eind vorig jaar zijn visie op de vreemdelingenzorg gepresenteerd in de vorm van een visiedocument. Hierin is voorgesteld om het reeds bestaande IND-ACV overleg uit te breiden tot een ketenbreed overleg. Het is de bedoeling dat de hiervoor genoemde organisaties gaan participeren in dit overleg.

Aanbevolen wordt:

1. dat het landelijk overleg als eerste opdracht krijgt, het opstellen van een landelijke definitiestudie naar de informatie-uitwisseling rond criminele vreemdelingen.
2. het landelijk overleg wordt belast met het maken van afspraken omtrent de samenwerking tussen politie, Openbaar Ministerie en de Immigratie- en Naturalisatiedienst betreffende de aanpak criminele vreemdelingen. Ook zullen er afspraken worden gemaakt, en evaluaties worden uitgevoerd, met betrekking tot intrekkingen van verblijfsvergunningen, OVR21 en de vervolging van ex art 197 Wstr.

6.2 Identificatie en verificatie

Uit de pilot blijkt dat wanneer geen gebruik mag worden gemaakt van biometrische identificatie (dat wil zeggen vingerafdrukken), betrokkenen dikwijls niet herkend worden, terwijl ze wel in de administratie van de dienst voorkomen. Meestal is de oorzaak dat de naamgegevens op verschillende wijzen in de administraties worden ingevoerd. Soms geeft de betrokkene bewust een verkeerde naam op. Een gevolg hiervan is dat het krijgen van een compleet overzicht van het strafrechtelijk verleden wordt bemoeilijkt, omdat recidive niet in beeld komt. Dit heeft weer tot gevolg dat er geen vreemdelingrechtelijke consequenties kunnen worden verbonden aan strafrechtelijk gedrag, daar waar dit volgens de Vreemdelingenwet en het vreemdelingenbeleid wel had moeten gebeuren.

Op basis van de bevindingen van het project is de stuurgroep van mening dat de mogelijkheden voor de juiste identificatie van personen die vreemdeling zijn en die stelselmatig lichtere strafbare feiten plegen (en daardoor veel overlast veroorzaken) ontoereikend zijn.

Aanbevolen wordt:

1. De mogelijkheden tot het nemen van vingerafdrukken, in zowel het vreemdelingenrecht als in het strafrecht uit te breiden.
2. Met betrekking tot het vreemdelingenrecht gaan de gedachten uit naar het nemen van vingerafdrukken bij de toelating tot de reguliere toelatingsprocedure (in ieder geval bij aanvraag voor langdurig verblijf) en in de verwijderingsprocedure.
3. Met betrekking tot het strafrecht zou moeten worden nagegaan of het nemen van vingerafdrukken kan worden uitgebreid tot alle personen die worden verdacht van een misdrijf. De stuurgroep sluit zich aan bij het rapport van de commissie Onderzoek aan het Lichaam (februari 1997). Opgemerkt wordt dat tussen de aanhouding als vrijheidsbenemende maatregel en de beslissing over inverzekeringstelling zich de ophouding voor verhoor bevindt. De commissie stelt voor de naam van de ophouding voor verhoor te wijzigen in ophouding voor onderzoek. Een aantal maatregelen kan naar het oordeel van de commissie reeds in deze fase worden toegepast, waaronder het nemen van vingerafdrukken ter identificatie.

6.3 Het verbinden van vreemdelingrechtelijke consequenties aan criminaliteit

6.3.1 Ongewenst verklaren en de glijdende schaal

Bij de toepassing van de glijdende schaal voor ontzegging van voortgezet verblijf en ongewenst verklaringen binnen de pilot zijn de grenzen van deze beleidsinstrumenten in zicht gekomen:

- Zoals eerder is gesignaleerd biedt de glijdende schaal geringe mogelijkheden op te treden tegen de doelgroep van VRIS, namelijk vreemdelingen die zich stelselmatig schuldig maken aan het plegen van lichtere strafbare feiten en daardoor overlast veroorzaken. Het mag een passend beleidsinstrument zijn voor een zwaardere categorie delicten, maar blijkt ontoereikend voor lichtere delicten die veelvuldig worden gepleegd, zelfs wanneer rekening wordt gehouden met recidive. Hiertoe blijkt de grens van 6 maanden gevangenisstraf in het geval van illegalen, en minimaal 9 maanden of meer gevangenisstraf in het geval van legaal verblijf te hoog te liggen.
- Ontzegging van voortgezet verblijf en ongewenst verklaring kunnen alleen worden opgelegd indien ten aanzien van het strafbare feit een **onvoorwaardelijke** gevangenisstraf is opgelegd. Het voorwaardelijke deel van een straf mag dus niet worden meegeteld. Taakstraffen, werkstraffen of TBS-maatregelen tellen niet mee voor de glijdende schaal, ook al worden zij in plaats van een vrijheidsbenemende straf opgelegd. Voor legale vreemdelingen geldt dat de onvoorwaardelijke gevangenisstraf ook onherroepelijk moet zijn om mee te wegen in de toetsing volgens de glijdende schaal.

Aanbevolen wordt:

1. Het voorwaardelijke deel van een straf als ook alternatieve straffen en maatregelen mee te laten tellen voor de glijdende schaal. Zo ook straffen in het kader van de Strafrechtelijke Opvang Verslaafden (mocht het wetsvoorstel SOV goedgekeurd worden door de Kamer).
2. Met name het begin van de glijdende schaal (zeg de benodigde strafmaat voor de eerste 5 jaar legaal verblijf) aan te scherpen.
3. Ook na 5 jaar legaal verblijf rekening te houden met recidive door de eerder opgelegde straffen bij elkaar op te tellen.
4. Nader te bezien of ontzegging voortgezet verblijf en ongewenstverklaring mogelijk is op basis van sfeerrapportages waaruit naar voren komt dat betrokkene stelselmatig de openbare orde verstoort (processen verbaal, negeren last tot uitzetting en andere vormen van inbreuk op de openbare orde).
5. De strafrechter de bevoegdheid te geven om, als bijkomende straf, direct de ongewenstverklaring uit te kunnen spreken tegen betrokkene.

6.3.2 Synchroniteit behandeling aanvraag verblijfsvergunning en strafrechtelijk vervolging

Een vreemdeling die een aanvraag voor of een verlenging van een verblijfsvergunning heeft aangevraagd, dan wel een verzoek heeft ingediend om te worden genaturaliseerd, kan tegelijkertijd strafrechtelijk vervolgd worden. Hierdoor komt het voor dat een verblijfsvergunning, dan wel Nederlanderschap wordt toegekend, terwijl bekend is dat er een aanzienlijke kans bestaat dat betrokkene gelet op diens verwachte straf hiervoor niet aanmerking zal mogen komen als het vonnis onherroepelijk is. Het is op grond van de Vreemdelingenwet en de Algemene Wet Bestuursrecht niet toegestaan een beslissing omtrent (verlenging van) verblijf langer dan zes maanden aan te houden in afwachting van het onherroepelijke vonnis. De ervaring leert echter dat het veelal meer dan zes maanden duurt voordat het vonnis opgelegd is of onherroepelijk geworden. De ervaring leert ook dat er veel tijd en energie gaat zitten in het intrekken van een verblijfsvergunning.

Aanbevolen wordt:

een bepaling in de Vreemdelingenwet en de naturalisatiewetgeving op te nemen die er toe strekt de door de Algemene Wet Bestuursrecht voorgeschreven termijnen te stuiten zolang er een strafrechtelijke procedure aanhangig is.

6.4 Strafrechtelijke vervolging, strafrechtelijke afdoening en vreemdelingenbewaring

6.4.1 Aanscherpen artikel 197 Wstr.

Ongewenst verklaren van vreemdelingen krijgt pas betekenis wanneer er sprake is van een geloofwaardig en consequent strafrechtelijk sluitstuk. Vreemdelingen die ongewenst zijn verklaard dienen daarom consequent te worden vervolgd. Hiertoe dient de vervolging ex artikel 197 Wstr. te worden aangescherpt.

Aanbevolen wordt:

1. te komen tot een landelijke vervolgingsrichtlijn voor art 197 Wstr.. Gedacht kan worden aan het opnemen als basisdelict van art. 197 WStrs. in het Polaris/BOS systeem, opdat er meer gelijkheid in de te vragen straf ontstaat.
2. het toepassen van snelrecht en lik-op-stuk bij illegale vreemdelingen die zich stelselmatig schuldig maken aan het plegen van strafbare feiten, conform het voornemen in OM jaarplan 1999.
3. de strafmaat voor artikel 197 WStr. te verhogen.
4. het ex art. 21 Vw ongewenst verklaard zijn van betrokkene op te nemen bij de gronden voor preventieve hechtenis.

6.4.2 TBS

De TBS-maatregel kenmerkt zich onder andere door gerichtheid op terugkeer in de samenleving. Hiermee wordt niet noodzakelijkerwijs de Nederlandse samenleving bedoeld (HR 16 januari 1987, nr 12767) Illegaliteit is op zichzelf dus niet voldoende reden om iemand uit te sluiten van TBS. Wel dient voorkomen te worden dat de TBS-behandeling de hechting van de illegale vreemdeling aan de Nederlandse samenleving versterkt.

Terughoudendheid voor wat betreft het opleggen van een TBS-maatregel bij illegalen verdient ook aanbeveling, gezien de lastige tenuitvoerlegging van de verloffregeling, die een essentieel deel uitmaakt van het resocialiserende aspect van de behandeling.

Aanbevolen wordt:

het opleggen van een TBS-maatregel aan illegale vreemdelingen slechts bij hoge uitzondering te laten plaatsvinden, hetgeen conform de richtlijn Openbaar Ministerie van 1 augustus 1983 is (terughoudendheid ten aanzien van het vorderen van TBS gelet op de uitvoeringsproblemen die dit geeft). Conform de toezegging van de minister van Justitie d.d. 19 december 1997 in een nawoord op de vragen van de Tweede Kamer, wordt bovengenoemde richtlijn op dit moment met voorrang door het College van procureurs-generaal gezien. Hierover is laatstelijk in februari 1999 door de minister met het College gesproken. Indien er zich gevallen voordoen waarin het opleggen van een TBS-maatregel aan een illegale vreemdeling onvermijdelijk wordt geacht, moet in ieder geval rekening worden gehouden met het feit dat de betrokkene niet voorbereid dient te worden op herintegratie in de Nederlandse samenleving.

6.4.3 Taakstraffen

Bij taakstraffen is het resocialiserende doel sterker aanwezig dan bij andere straffen. Naast vergelding en straf is het bij deze straffen vooral de bedoeling dat delinquenten later beter

kunnen functioneren in de maatschappij. Vanuit het oogpunt van de verwijdering, verdient het aanbeveling geen taakstraffen op te leggen aan illegale vreemdelingen, aangezien het hun hechting aan de Nederlandse maatschappij zou kunnen vergroten. Ook is het inconsequent ten aanzien van het beleid ten opzichte van arbeid door illegalen en ongewenstverklaarden.

Aanbevolen wordt:

een OM-richtlijn te ontwikkelen waarin het eisen van taakstraffen voor illegale vreemdelingen wordt ontraden. In het Polaris/BOS systeem zou kunnen worden opgenomen dat taakstraffen bij voorkeur niet aan illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen worden opgelegd.

6.4.4. 'Alphen procedure'

Volgens de wet moet terstond uitvoering worden gegeven aan een bevel tot schorsing van preventieve hechtenis door de rechter. Meestal is er geen ambtenaar in de buurt die de bevoegdheid heeft de vreemdeling in vreemdelingenbewaring te nemen. Het ontbreekt lagere opsporingsambtenaren aan bevoegdheden om de vreemdeling na afloop van de preventieve hechtenis tijdelijk vast te houden ten behoeve van vreemdelingenbewaring. Hierdoor verdwijnen illegale vreemdelingen na hun detentie of bij schorsing van hun preventieve hechtenis uit het zicht.

Tijdens de looptijd van het project heeft het experiment 'Alphenprocedure' plaatsgevonden (zie par. 3.2.3, aanpassing werkwijzen DJI). Het experiment hield in dat mensen die in voorarrest op last van de Rotterdamse politie en van wie duidelijk was dat zij illegaal in Nederland verkeerden, direct werden overgeplaatst naar de P.I. te Alphen aan den Rijn. In deze inrichting was speciaal voor het project detentiecapaciteit beschikbaar gesteld voor zowel strafrechtelijke detentie als vreemdelingenbewaring.

Tijdens de preventieve hechtenis werd er een bevel tot bewaring gegeven, met de aantekening dat het ten uitvoer zal worden gelegd, aansluitend aan de voorlopige hechtenis: '(voorlopig) bevel tot bewaring'. Dit houdt in dat zodra het straftraject was beëindigd, bijvoorbeeld door vrijspraak, schorsing voorarrest of opheffing voorarrest, automatisch werd overgegaan tot vreemdelingenbewaring. Deze werkwijze is door de rechter juridisch in grote lijnen goedgekeurd¹¹

Het feit dat strafrechtelijke detentie naadloos overgaat in vreemdelingenbewaring (zonder dat de betrokkene ter plekke in bewaring hoeft te worden gesteld) maakt deze werkwijze erg aantrekkelijk vooral omdat vreemdelingen hierdoor bij de beëindiging van hun strafrechtelijke detentie niet meer 'uit het zicht' van de betrokken diensten verdwijnen.

Aanbevolen wordt:

De procedure van '(voorlopig) bevel tot bewaring' in de regelgeving, bijvoorbeeld de Vreemdelingen-circulaire op te nemen.

Uit bovengenoemd experiment is gebleken dat detentiecapaciteit voor vreemdelingenbewaring binnen de Randstad grote voordelen heeft. Het proces van presenteren en het horen van vreemdelingen ter vast stelling van de identiteit en het eventueel verkrijgen van een laissez-passer verloopt veel efficiënter. De concentratie van alle capaciteit ten behoeve van vreemdelingenbewaring in Ter Apel en Tilburg, staat voortzetting van de bovengeschetste werkwijze echter in de weg.

Aanbevolen wordt:

¹¹ Uitspraak van de Meervoudige Kamer Rechtbank Den Haag, 24 december 1998, Jurisprudentie Vreemdelingenrecht 1999, 58

1. het beleid om alle vreemdelingenbewaring te concentreren in Ter Apel en Tilburg zodanig te heroverwegen, opdat voor illegale vreemdelingen ten behoeve van presentaties en identiteitsonderzoek vreemdelingenbewaring in de Randstad tot de mogelijkheden behoort;
2. hiertoe detentiecapaciteit ter beschikking te stellen, waar illegale vreemdelingen zowel hun strafrechtelijke detentie als (een deel van) de vreemdelingenbewaring kunnen doorbrengen.

6.4.5 Verantwoordelijkheid voor vreemdelingendossier tijdens detentie

Doordat het vreemdelingendossier verhuist op het moment dat de gedetineerde zich in het GBA laat overschrijven naar de gemeente waar hij tijdens zijn detentie verblijft, kunnen vreemdelingrechtelijke procedures niet adequaat worden afgehandeld. De verantwoordelijkheidsvraag t.a.v. vreemdelingrechtelijke procedures is een wezenlijke, daar de betrokken gedetineerde vreemdeling tijdens zijn detentie regelmatig verhuist. De praktijk leert dat hierdoor niemand zich verantwoordelijk voelt voor de vreemdelingrechtelijke afhandeling. Een ander fenomeen is het onevenredig belasten van kleine vreemdelingendiensten die (tijdelijk) vele gedetineerden uit de randstad te verwerken krijgen.

Aanbevolen wordt:

het vreemdelingendossier niet mee te laten verhuizen naar de plaats van detentie en de vreemdelingendienst die in eerste instantie verantwoordelijk was deze verantwoordelijkheid te laten houden.

7. Conclusie

De doelstelling van het project Vreemdelingen in de Strafrechtsketen was om te onderzoeken op welke wijze er een bijdrage kan worden geleverd aan het terugdringen van de overlast, veroorzaakt door legale en illegale vreemdelingen die stelselmatig strafbare feiten plegen. Hiertoe zijn aanbevelingen gedaan op het gebied van organisatie en communicatie en op het gebied van wet- en regelgeving. De aanbevelingen strekken ertoe de afstemming tussen vreemdelingen- en de strafrechtsketen te verbeteren.

- De basis voor een gedegen aanpak van criminaliteit gepleegd door vreemdelingen bestaat uit een deugdelijke identificatie en verificatie van de betrokkene. Uit het project is naar voren gekomen dat de politie dikwijls niet in staat is de juiste identiteit van betrokkene vast te stellen, waardoor deze niet herkend wordt. De stuurgroep stelt daarom voor, te onderzoeken of de mogelijkheden voor verificatie en identificatie door middel van het nemen van vingerafdrukken kunnen worden verruimd en hoe dit zou moeten gebeuren.
- Er dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de aanpak van criminaliteit gepleegd door legale vreemdelingen en illegale vreemdelingen.
 - Het verbeteren van de informatievoorziening tussen de vreemdelingenketen en de strafrechtsketen is een voorwaarde voor een effectieve aanpak van *illegale vreemdelingen*. Wanneer de VD en de IND in een vroegtijdig stadium op de hoogte worden gebracht dat een illegale vreemdeling strafrechtelijk wordt vervolgd, dan kan, parallel aan de strafrechtelijke vervolging, worden begonnen met de voorbereiding van de verwijdering. Dit levert tijdswinst op en er wordt kostbare vreemdelingendetentiecapaciteit uitgespaard. Wanneer de IND of de VD op de hoogte worden gebracht van de einddatum van de detentie (hetzij van preventieve hechtenis, hetzij van de gevangenisstraf) dan kan na vrijlating direct met de verwijdering worden begonnen. De stuurgroep beveelt daarom aan een definitiestudie te laten verrichten naar een structurele landelijke voorziening voor informatie-uitwisseling tussen vreemdelingenketen en strafrechtsketen, waarbij gebruik wordt gemaakt van bestaande verwijsregistraties, zoals het VIPS en de CRV. Daarnaast beveelt de stuurgroep aan het beleid ten aanzien van de toepassing van art 21 Vreemdelingenwet (strafrechtelijk ongewenst verklaren van illegale vreemdelingen) aan te scherpen.
 - Voor wat betreft de aanpak van *legale vreemdelingen* is een verbetering van de gegevensuitwisseling tussen de vreemdelingenketen en de strafrechtsketen een noodzakelijke, maar onvoldoende voorwaarde. Uit het project blijkt dat het zeer moeilijk is vreemdelingrechtelijke consequenties te verbinden aan crimineel gedrag van legale vreemdelingen, met name wanneer dit gedrag bestaat uit het stelselmatig plegen van relatief lichte strafbare feiten. Het beleid ten aanzien van het verlenen, het verlengen en het intrekken van verblijfsvergunningen vanwege het verstoren van de openbare orde verdient aanscherping. In dit rapport wordt daarvoor een aantal suggesties gedaan, zoals het strenger maken van de glijdende schaal, zodat het herhaaldelijk plegen van kleinere delicten sneller leidt tot ontzegging voortgezet verblijf/ongewenstverklaring, het betrekken van het totaalbeeld van openbare ordeverstoringen (sfeerrapportages) bij de beslissing tot ex art. 21 Vw ongewenst verklaren en het opnemen van strafrechtelijk ongewenst verklaren als bijkomende straf.

- Op het gebied van het strafrecht stelt de stuurgroep voor te komen tot een landelijke vervolgingsrichtlijn voor het aanscherpen en het landelijk harmoniseren van de strafrechtelijke vervolging van ongewenst verklaarde vreemdelingen (art 197 WStr.). De gedachten gaan uit naar verhoging van de strafmaat en het opnemen bij de gronden voor preventieve hechtenis van het ex art. 21 Vw ongewenst verklaard zijn. Daarnaast wordt voorgesteld zeer terughoudend te zijn met het opleggen van de TBS-maatregel en wordt voorgesteld een OM richtlijn te ontwerpen waarin het eisen van taakstraffen voor illegale vreemdelingen wordt ontraden.
- Voor de intensivering van de samenwerking tussen de diensten in de vreemdelingenketen en de strafrechtsketen zou volgens de stuurgroep een aantal organisatorische voorzieningen moeten worden getroffen. Deels kan worden aangesloten bij bestaande initiatieven, deels is er een beperkt aantal veranderingen per organisatie noodzakelijk. In een aantal gevallen is aanpassing van wet- en regelgeving noodzakelijk.

Zoals in paragraaf 2 is aangegeven, valt de aanpak van de uitzettingproblematiek buiten het bereik van het project. Toch is het zinnig om aan het eind van dit rapport terug te komen op de problemen rond de uitzetting. Tijdens het project, maar ook in ander verband, is gebleken dat de problemen bij de uitzetting kunnen leiden tot een zeker defaitisme onder uitvoerenden en beleidsmakers. Immers, waarom zou je vreemdelingen ongewenst verklaren als je toch niet het ultimatum remedium, namelijk de uitzetting, kunt uitvoeren? "Het probleem van onuitzetbaarheid neemt toe (met andere woorden: wordt zichtbaarder) als meer vreemdelingen voor uitzetting in aanmerking komen" is een veel gehoord geluid. Kortom, zolang de problemen aan het einde van de vreemdelingenketen niet zijn opgelost, heeft het geen zin om het werk te optimaliseren aan het begin.

Alhoewel de stuurgroep een zeker begrip voor deze opvatting heeft, is zij toch de mening toegeedaan dat de aanpak van criminaliteit van vreemdelingen, moet worden aangepakt met de daartoe beschikbare instrumenten:

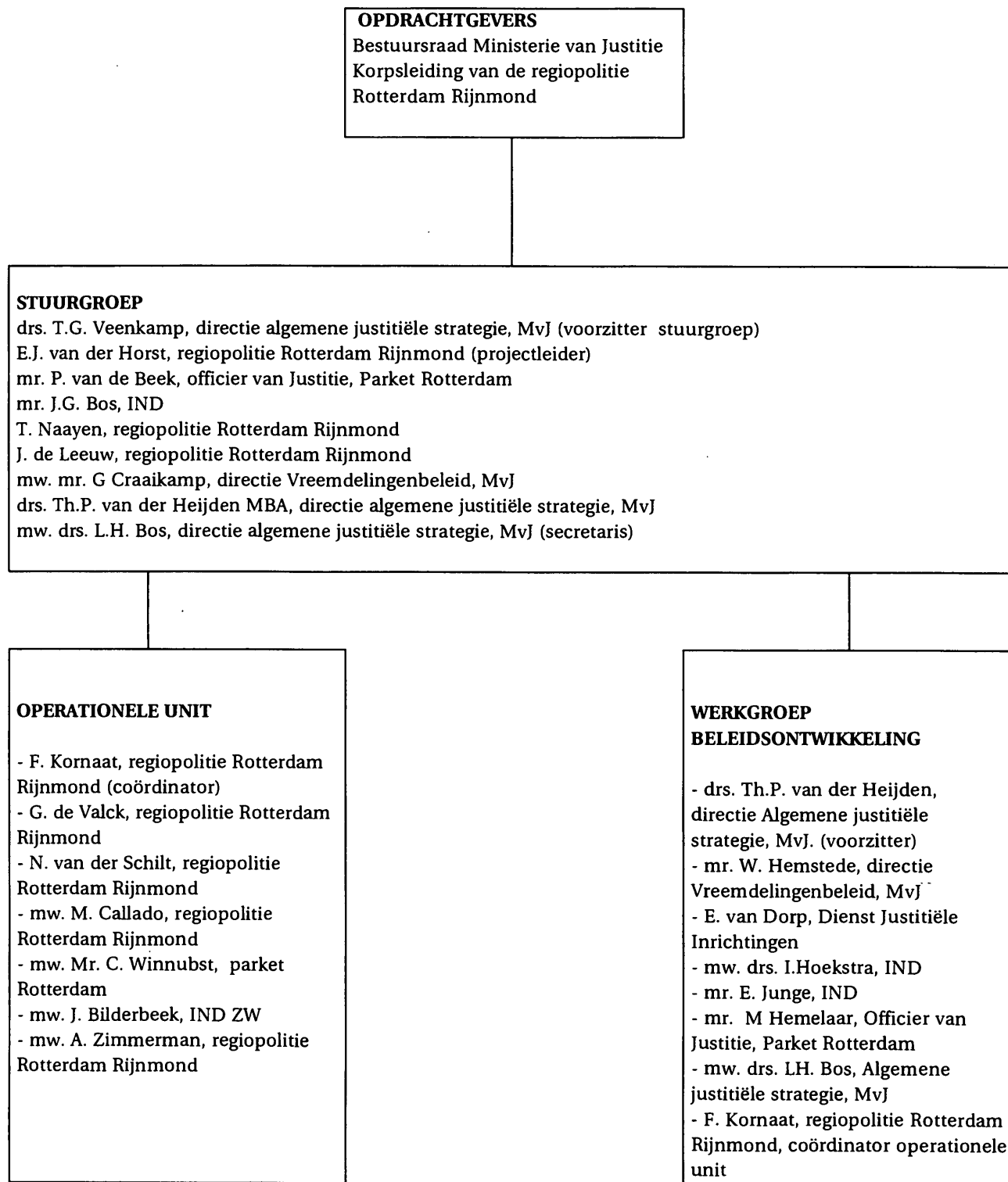
Ten eerste blijkt het vinden van afstemming tussen de vreemdelingen- en de strafrechtsketen bepaald geen overbodige exercitie: in het project werden, onder voorwaarde van optimale informatie-uitwisseling en samenwerking, wel degelijk uitzettingen geëffectueerd die zonder de extra inspanningen niet mogelijk waren. Informatie-uitwisseling en samenwerking is daarvoor een noodzakelijke voorwaarde. Zo ook de aanbevelingen op het gebied van wetgeving en beleid: implementatie van deze aanbevelingen lossen het uitzettingsprobleem niet op, maar dragen wel bij aan toename in de uitzettingen.

Daarnaast moet worden benadrukt dat het strafrechtelijk vervolgen op basis van artikel 197 Wstr ook in het geval van zogenaamde niet-uitzetbare vreemdelingen, zinvol is. De niet-uitzetbaarheid heeft namelijk vaak een directe relatie met het niet meewerken van betrokkene aan het vaststellen van de identiteit. Hierdoor moet vreemdelingenbewaring vaak worden opgeheven (er is immers geen zicht op uitzetting). De ervaring binnen het project is dat als de betrokkene meewerkt, uitzetting over het algemeen mogelijk is. Consequente vervolging op artikel 197 Wstr kan hier indirect invloed op hebben, doordat het voor betrokkene uiterst onaantrekkelijk wordt gemaakt nog langer in Nederland te verblijven.

Ten slot een overweging van meer principiële aard: het bestaan van knelpunten aan het eind van de keten, kan geen reden kan zijn om het werk in de schakels daarvoor niet zo optimaal mogelijk uit te voeren. Onder 'optimaal' moet hier verstaan worden dat een ieder doet wat hij geacht wordt te doen, maar ook dat hij de juiste instrumenten tot zijn beschikking heeft om de hem toebedachte taak naar behoren uit te voeren. Niet alleen wordt er dan een helder en consequent beleid uitgedragen ten aanzien van criminele vreemdelingen, ook wordt duidelijk waar de echte problemen en knelpunten zitten en hoe groot deze zijn. Deze knelpunten, waarvan de uitzettingsproblematiek er hoogstwaarschijnlijk één is, kunnen dan gerichter worden aangepakt.

BIJLAGE I

Projectstructuur VRIS



BIJLAGE II

RELEVANTE ANDERE PROJECTEN

MCV

In de IND-regio NO is twee jaar geleden gestart met het project Melding Criminele Vreemdelingen (MCV). De doelstelling van het project MCV is beleidsuitvoering tussen de strafrechtshketen en de vreemdelingenketen op elkaar af te stemmen ten aanzien van vreemdelingen met criminele antecedenten. In de praktijk betekent dit vooral dat de informatie-uitwisseling tussen vreemdelingenketen en strafrechtshketen verbeterde.

Binnen het MCV vindt de afstemming plaats door de informatiestroom tussen de politie, het OM en de IND op gang te brengen. De informatie die wordt uitgewisseld betreft zowel informatie op strafrechtelijk als verblijfsrechtelijk gebied. Zodra de politie te maken heeft met een vreemdeling die een strafbaar feit heeft begaan, maakt zij hiervan expliciet melding op het proces verbaal dat naar het OM wordt gestuurd. Het OM stuurt deze gegevens, samen met de beoordelingsbeslissing die door hen wordt genomen, naar het MCV-meldpunt, wat voorsnog bij de IND-NO is gesitueerd. Voordat de informatie bij de IND aankomt, worden de gegevens gescreend door het KVG-bureau op nationaliteit. Hierdoor komen alleen meldingen binnen die betrekking hebben op vreemdelingen. De melding wordt ingevoerd in het INDIS, waardoor de vreemdeling verblijfsrechtelijk 'actueel' wordt. Dit betekent dat in de vreemdelingenketen geen besluit over het verblijfsrecht van een vreemdeling zal worden genomen zolang het besluit in de strafrechtshketen nog niet genomen is. Hierdoor wordt uitgesloten dat vreemdelingen die wachten op een besluit in de strafrechtshketen een geldige verblijfstitel kunnen krijgen. Het OM krijgt van het meldpunt informatie omtrent de verblijfsstatus. Daarnaast gaat er een bericht uit naar de verantwoordelijke IND-unit of vreemdelingendienst. Aan hen wordt gevraagd het verblijfsrecht opnieuw te beoordelen op het moment dat het onvoorwaardelijke vonnis bekend is (b.v. in het geval van illegalen) of het onherroepelijke vonnis is uitgesproken.

Gedetineerdenregistratie

In de IND-regio ZO is twee jaar geleden gestart met de pilot gedetineerdenregistratie, die vervolgens is overgenomen door de andere IND-regio's (met uitzondering van de IND-regio ZW waar gedurende het project VRIS aan het experiment is deelgenomen i.h.k.v. dit project). De doelgroep van dit experiment bestaat uit gedetineerde vreemdelingen. De P.I.'s sturen de registratiekaarten van hun afdeling Bevolking op naar de VD in de regio waar zij onder vallen. De VD vult de ontvangen registratiekaarten aan met het CRV-nummer van de politie, en waar mogelijk met het dossiernummer van de IND, de verblijfsstatus, de afgiftedatum van de status, of iemand al dan niet voorkomt in het VAS, en of iemand al dan niet in procedure is. Vervolgens stuurt de VD de registratiekaart door naar de IND. De IND kijkt of betrokkene in INDIS geregistreerd staat en in welke regio het dossier van betrokkene ligt. Indien dit een andere regio is, wordt het dossier doorgestuurd. In alle andere gevallen verwerkt de ontvangende regio de gegevens in INDIS (IND Informatie Systeem). De verblijfsrechtelijke gegevens worden vervolgens doorgegeven aan de P.I., zodat zij weten wanneer zij een vreemdeling in huis hebben. Na opvraag van gegevens bij de CJD beoordeelt de IND het verblijfsrecht.

BIJLAGE III

SITUATIE IN HET BUITENLAND

Om te komen tot een weloverwogen eindadvies is bestudeerd hoe men in een aantal andere landen met het probleem van criminele illegalen omgaat. Er is daarbij gekeken naar de criteria die in het buitenland worden gehanteerd bij de beslissing of vreemdelingrechtelijke consequenties moeten worden getrokken uit crimineel gedrag van vreemdelingen. Tevens is gekeken naar wie deze beslissingen neemt, bijvoorbeeld de bestuursrechter, de strafrechter of anderszins.

1. België

De situatie in België is vergelijkbaar met die in Nederland. De bestuursrechter en strafrechter behandelen de zaken gescheiden. Maar als een vreemdeling door de strafrechter is veroordeeld dan wordt er in de regel een 'fiche' hiervan gestuurd naar de Dienst Vreemdelingenzaken. Deze Dienst kan dan aan de hand van de zwaarte van de veroordeling bepalen of er gebruik gemaakt gaat worden van art. 20 van de Vreemdelingenwet van 15 december 1980 (terugwijzing en/of uitzettingsbesluit).

Met andere woorden: er is geen centrale databank, maar wel een rechtstreekse verwittiging van de strafrechter aan de Dienst Vreemdelingenzaken bij veroordeling.

2. Canada

Ook in Canada vindt geen kruisbestuiving plaats. In de verschillende regio's vinden verschillende procedures plaats. Er bestaat nog geen nationaal tracking systeem, maar er wordt al wel aan zo'n systeem gewerkt.

De gang van zaken in de grootste regio Toronto/Ontario met de meeste vreemdelingen is als volgt:

Er zijn overeenkomsten gesloten met de Heads of the Criminal Courts. Zodra de politie een niet-Canadees oppakt in verband met een strafbaar feit wordt hiervan telefonisch bericht gestuurd naar de Canadese immigratiedienst. Er is daarnaast een afspraak met de gevangenis dat zij iedere niet-Canadees schriftelijk melden bij de Immigratiedienst. Deze voert de informatie op in het Provincial Tracking System (PTS). Iedere dag wordt de lijst in PTS bijgewerkt. Zodra de strafrechter een beslissing heeft genomen, wordt deze ook opgevoerd in het PTS. De Immigratiedienst evalueert de nieuwe informatie en bekijkt de gevolgen daarvan in het kader van de Immigratiewetgeving. Bijna iedere niet-Canadees krijgt een interview met de Immigratiedienst. Indien er voldoende informatie bestaat over betrokkene wordt gewacht op de rechterlijke uitspraak in de immigratiezaak. Deze bepaalt onder meer of de vreemdeling in vreemdelingenbewaring moet. Vreemdelingenbewaring gebeurt, net als in Nederland, in speciale huizen van bewaring. Vreemdelingen worden hierin geplaatst indien ze gevaarlijk zijn voor de openbare orde of het vermoeden bestaat dat ze zich aan toezicht zullen onttrekken.

3. Duitsland

In Duitsland worden vreemdelingen geregistreerd in het Ausländer Zentral Register in Keulen. Deze databank is ter inzage voor alle vreemdelingendiensten, de BAFI (die overigens geen toegang heeft tot de criminele antecedenten) en alle andere betrokken overheidsinstanties (waaronder de rechterlijke).

De strafbare feiten staan geregistreerd in de Bundes Zentral Register in Berlijn, hetgeen deel uitmaakt van de General Bundes Anwalt (DBA). In deze databank zitten alle strafrechtelijke uitspraken. Alleen rechtbanken (voor asielen Bundesamt en Verwaltungsgerichte, en

strafrechtelijke), het OM en betrokkene zelf (kan een uittreksel opvragen) hebben hiertoe toegang. De BAFI heeft geen toegang.

Een vreemdeling in het bezit van een VTV die een strafbaar feit begaat, krijgt hiervoor straf en wordt vervolgens weer vrijgelaten.

Indien de vreemdeling nog in de asielpcedure zit, stuurt de vreemdelingendienst een verzoek naar de BAFI om een spoedige afhandeling van de zaak. Bij het beoordelen van de zaak vindt bij voorbaat geen controle van de criminele antecedenten plaats, tenzij het dossier daartoe aanleiding geeft. Dan wordt de zaak getoetst bij de rechtbank of het OM. Na een besluit van de BAFI beoordeelt de strafrechter de zaak. Hij kan besluiten om van strafrechtelijke vervolging af te zien en betrokkene aan te zeggen Duitsland te verlaten.

4. Frankrijk

Wanneer een vreemdeling een misdrijf pleegt in Frankrijk, beslist de strafrechter over zijn straf en de mogelijkheid deze te combineren met een verbod op Frans grondgebied te blijven.

Indien de rechter beslist dat de straf wordt gecombineerd met het verbod nog langer op Frans grondgebied te blijven, wordt de vreemdeling na het uitzitten van de straf uitgezet of naar de grens gebracht. Alleen het Ministerie van Binnenlandse Zaken is verantwoordelijk voor de uitzetting. In geval de vreemdeling een vluchteling is, kan hij niet naar het land van herkomst worden uitgezet. In dat geval bekijkt het Ministerie van Binnenlandse Zaken of hij verblijf kan krijgen in een derde land, maar indien dit niet mogelijk is wordt de criminele vreemdeling huisarrest opgelegd.

5. Zweden

De strafrechter kan in Zweden beslissen over de uitzetting. Indien het een asielzoeker betreft die nog geen beslissing heeft ontvangen, stuurt de rechtbank een verzoek aan de immigratiedienst om een advies hieromtrent. De rechtbank wil dan weten of de asielzoeker als vluchteling wordt toegelaten of niet.

In geval de vreemdeling een tijdelijke vergunning heeft, zegt de rechtbank hem aan het land te verlaten.

In geval de vreemdeling een permanente verblijfsvergunning heeft, kan de rechter in bepaalde gevallen ook besluiten tot uitzetting. De vreemdeling moet hiervoor een strafbaar feit hebben begaan waarvoor hij meer dan vijf jaar gevangenisstraf heeft gekregen.

6. Zwitserland

In Zwitserland kan de strafrechter naast een strafrechtelijke uitspraak ook uitspraak doen over uitzetting. Zo'n uitspraak heft eventuele verblijfsvergunningen voor de bepaalde periode op. De uitvoering van zo'n uitspraak ligt bij de betrokken instanties.

7. Denemarken

In Denemarken wordt een strafzaak van een criminele vreemdeling behandeld door de strafrechter. Op basis van de eisen van de openbare aanklager bepaalt de rechter of er gronden zijn om de betrokken vreemdeling uit te zetten. Indien is besloten tot uitzetting, bepaalt de duur van de periode dat de vreemdeling geen toegang meer krijgt tot Denemarken. Deel LXXXV van de Administration of Justice Act bepaalt daarnaast dat in bepaalde gevallen de vreemdeling kan worden uitgezet en kan worden afgezien van strafvervolging.

Evenals in Nederland is ook in Denemarken sprake van een glijdende schaal, waarbij erop wordt gelet of de uitzetting niet van een onredelijke hardheid zou getuigen.

Teneinde de Deense Immigratiedienst en het Ministerie van Binnenlandse Zaken te ondersteunen in de uitzettingsbeslissing mag de politie, zonder toestemming van de betrokken vreemdeling, alle informatie over zijn criminele activiteiten (inclusief de verdenkingen hieromtrent) doorgeven aan deze instanties.

BIJLAGE IV

DE GLIJDENDE SCHAAL

In de Vreemdelingencirculaire is een zogenaamde glijdende schaal neergelegd. Deze schaal moet de uitvoerende diensten in staat stellen om aan de hand van geobjectiveerde criteria een beslissing te nemen omtrent voortgezet verblijf. Uitgangspunt bij de glijdende schaal is dat naarmate de banden van een vreemdeling met de Nederlandse samenleving sterker zijn, de inbreuk op de openbare orde ernstiger dient te zijn om te kunnen leiden tot verblijfsbeëindiging.

Opzet glijdende schaal

Verblijfsduur	strafmaat meer dan
minder dan drie jaar	9 maanden
van tenminste drie jaar maar minder dan vier jaar	18 maanden
van tenminste vier jaar maar minder dan vijf jaar	21 maanden
van tenminste vijf jaar maar minder dan zes jaar	24 maanden
van tenminste zes jaar maar minder dan zeven jaar	30 maanden
van tenminste zeven jaar maar minder dan acht jaar	36 maanden
van tenminste acht jaar maar minder dan negen jaar	45 maanden
van tenminste negen jaar maar minder dan tien jaar	54 maanden
van tenminste tien jaar maar minder dan vijftien jaar	60 maanden
van tenminste vijftien jaar maar minder dan twintig jaar	96 maanden

Bij een verblijfsduur van minder dan 5 jaar worden eventueel eerder opgelegde straffen bij het bepalen van de strafmaat meegeteld. Hier moet het wel gaan om veroordelingen ter zake van misdrijven.

BIJLAGE V

De wet- en regelgeving die het verblijfsrecht en verblijfsbeëindiging reguleren

- de Vreemdelingenwet:
 - artikel 4 : Met toezicht belaste functionarissen
 - artikel 4a : Aanwijzingen
 - artikel 12 : Intrekking (voorwaardelijke) vergunning tot verblijf
 - artikel 14 : intrekking vestigingsvergunning
 - artikel 19 : Staande houden en vrijheidsontneming
 - artikel 21 : Ongewenstverklaring
 - artikel 22 : Uitzetting
 - artikel 23 : Last tot uitzetting
 - artikel 26 : Bewaring

- Vreemdelingenbesluit:
 - artikel 82-87 : bevoegdheid bevel tot bewaring
omzetting gronden, overbrenging etc.

- Vreemdelingenvoorschrift:
 - artikel 45 : Aantekening omtrent ongewenstverklaring in paspoort

- Vreemdelingencirculaire:
 - A5/6 : Ongewenstverklaring
 - A4/4.3.2.2 : Ontzegging van voortgezet verblijf (glijdende schaal)
 - B1/3.2.5 : Gezinshereniging jo gevaar voor de openbare orde etc.
 - B1/7.2.3 : Eerste toelating jo gevaar voor de openbare orde etc.
 - A5/7.2.1 : Signalering
 - A6 : Uitzetting