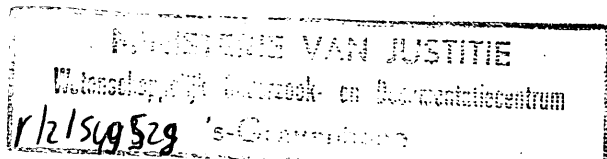


De werking van de TRAS-richtlijn

U.H. Oelen
A.J.G.M. van Montfort



Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde
Faculteit der Rechtsgeleerdheid
Rijksuniversiteit Groningen

Rijksuniversiteit Groningen
Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde
Oude Kijk in 't Jatstraat 26

Postbus 716
9700 AS Groningen

tel. (050) 3635674
fax. (050) 3637250

Productie : Universiteitsdrukkerij, Rijksuniversiteit Groningen
Tekstopmaak : Janet Bijleveld

ISBN 90 367 0735 8

Serie uitgaven van de vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde nr. 9

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means, without written permission from the publisher.

Voorwoord

Dit rapport is het resultaat van een onderzoeksopdracht die medio augustus 1996 door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie werd verstrekt aan de vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen. Het onderzoek beoogt inzicht te geven in de werking van de 'richtlijn transactiebeleid inzake strafbare feiten gepleegd door personen die vallen onder de regeling voor asielzoekers of onder de tijdelijke regeling opvang ontheemden' (TRAS-richtlijn). Eindverantwoordelijk voor het onderzoek was prof.dr M. Herweijer.

Het onderzoek is begeleid door een externe commissie van het ministerie van Justitie en het Openbaar Ministerie. De commissie bestond uit de volgende personen:

- mevrouw mr A.J.M. Kaptein, Parket-Generaal;
- de heer mr G.J. Regelink, Arrondissementsparket 's-Hertogenbosch;
- de heer mr A.G. van der Schans, Ressortsparket 's-Gravenhage;
- mevrouw drs A.J.J. Slotboom, WODC, ministerie van Justitie;
- de heer J.M. van Spronsen, Parket-Generaal.

Wij zijn de leden van de begeleidingscommissie erkentelijk voor hun inzet en de constructieve wijze waarop zij een bijdrage aan het onderzoek hebben geleverd.

Het rapport had niet tot stand kunnen komen zonder de bereidwillige medewerking van vele personen bij het Openbaar Ministerie, de politie, de Vreemdelingendiensten, de opvangcentra en andere organisaties. Op deze plaats willen wij al de respondenten dan ook hartelijk danken voor de geïnvesteerde tijd en moeite.

Groningen, januari 1997

Mr U.H. Oelen
Dr A.J.G.M. van Montfort

Inhoudsopgave

1	INLEIDING	1
1.1	Aanleiding en onderwerp	1
1.2	Vraagstelling	3
1.3	Methodologische verantwoording	5
1.4	Leeswijzer	10
2	THEORETISCH KADER	11
2.1	Inleiding	11
2.2	Verklaringsmodel toepassing OM-richtlijnen	11
2.3	Verklaringsmodel acceptatie van transacties en bereidheid tot betaling	17
3	UITVOERINGSPRAKTIJK	21
3.1	Inleiding	21
3.2	Algemene informatie	21
3.3	Drie varianten uitvoeringspraktijk	23
3.4	Afwijkingen van de richtlijn	26
3.5	Sepots OM en eisen ter zitting	28
4	KNELPUNTEN	31
4.1	Inleiding	31
4.2	Werkwijze VD, politie en OM	31
4.3	Reacties asielzoekers op transactie-aanbod	36

5	VERBETERINGSVOORSTELLEN UITVOERDERS	39
5.1	Inleiding	39
5.2	Voorstellen voor aanpassing TRAS-richtlijn	39
5.3	Voorstellen voor intrekking TRAS-richtlijn	41
6	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	45
6.1	Inleiding	45
6.2	Conclusies	45
6.3	Algemene aanbevelingen	51
6.4	Twee toekomstscenario's	52
BIJLAGEN		
1.	Cijfermatige gegevens over toepassing TRAS-richtlijn	61
2.	Vragenlijst Openbaar Ministerie	65
3.	Vragenlijst Politie	71
4.	Vragenlijst Vreemdelingendienst	75
GERAADPLEEGDE LITERATUUR		81

Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1 Aanleiding en onderwerp

Op 1 juni 1993 is de 'richtlijn transactiebeleid inzake strafbare feiten gepleegd door personen die vallen onder de regeling voor asielzoekers of onder de tijdelijke regeling opvang ontheemden' (TRAS-richtlijn) in werking getreden. Deze richtlijn heeft geen algemene gelding, maar richt zich op een specifieke doelgroep. De doelgroep van de TRAS-richtlijn wordt gevormd door personen die als asielzoeker verblijven in een Opvang- en onderzoekscentrum (OC) of een Asielzoekerscentrum (AZC).¹ ²Bij de inwerkingtreding van de richtlijn was er daarnaast nog sprake van een tijdelijke regeling voor de opvang van ontheemden. Inmiddels is deze tijdelijke regeling ingetrokken.

* 2 [De TRAS-richtlijn beoogt het bestraffen van asielzoekers mogelijk te maken door middel van het aanbieden van een transactie namens het Openbaar Ministerie (OM) door een hulpofficier van Justitie (hulpOvJ) behorende tot de Vreemdelingendienst (VD) van het politiekorps waarbinnen het centrum is gelegen waar de asielzoeker verblijft. Formeel is de bevoegdheid alleen toegekend aan de hulpOvJ bij de VD, dus niet aan een hulpOvJ bij de reguliere politie.] Overigens is het niet ondenkbaar dat in de praktijk de laatstgenoemde ook transacties volgens de TRAS-richtlijn aanbiedt.

De belangrijkste reden de bevoegdheid te mandateren is gelegen in de mobiliteit van asielzoekers. Om te voorkomen dat een feit, begaan door een asielzoeker, niet bestraft wordt als gevolg van de duur van de strafrechtprocedure (het is

1. Aldus vallen personen die illegaal, dat wil zeggen zonder geldige verblijfstitel, in Nederland verblijven, maar ook asielzoekers die statushouder zijn, niet onder de werking van de TRAS-richtlijn.
2. Een asielzoeker kan ook in een Aanvullende Opvanglocatie (AVO) worden geplaatst. De AVO is een vorm van flexibele opvang, waarvan gebruikt wordt gemaakt in tijden dat de AZC's vol zitten. Verondersteld mag worden dat in de TRAS-richtlijn de AVO gelijk gesteld kan worden met het AZC.

mogelijk dat een asielzoeker dan al weer het land uit is, dan wel op een andere wijze niet meer te traceren valt), kan de hulpOvJ een transactie aanbieden voor een drietal misdrijven. Het betreft de delicten winkeldiefstal, fietsendiefstal en vernieling.³ Onder een aantal strikte voorwaarden (er moet sprake zijn van een bekende verdachte; er mag geen sprake zijn van recidive; de waarde van het goed mag niet meer dan 250 gulden bedragen, etcetera) kan de hulpOvJ een transactie aanbieden.

De TRAS-richtlijn ziet niet alleen op de genoemde misdrijven. Ook voor twee overtredingen kan een transactie worden aangeboden. Voor de leden van de doelgroep geldt krachtens het Vreemdelingenbesluit onder andere de verplichting om tijdens de asielprocedure (dus tijdens het verblijf in een OC of AZC) mee te werken aan onderzoek (verhoor of gehoor)⁴ en zich regelmatig (wekelijks) te melden bij de VD.⁵ Indien niet aan deze verplichtingen wordt voldaan, begaat de asielzoeker een overtreding waarvoor krachtens de TRAS-richtlijn een transactie aangeboden kan worden.

Een gemeenschappelijk kenmerk van de asielzoekers en de voormalige categorie ontheemden is dat zij (in tegenstelling tot bijvoorbeeld statushouders) niet over een zelfstandig inkomen beschikken, maar slechts zak- en kledgeld ontvangen. Tegenwoordig bedraagt dit tezamen zo'n dertig gulden per week.⁶ Daarnaast kunnen asielzoekers wat geld (één gulden per uur) verdienen met allerhande klusjes in het centrum. Bij de vaststelling van de tarieven van de transacties is in de richtlijn rekening gehouden met deze beperkte draagkracht van de asielzoekers. Immers, indien de zaak zou voorkomen bij de rechter en de asielzoeker zou een beroep doen op zijn beperkte draagkracht, zou op grond van bijzondere persoonlijke omstandigheden ook in het vonnis hiermee rekening kunnen worden gehouden. De samenstellers van de TRAS-richtlijn hebben deze bijzondere omstandigheden reeds verdisconteerd in de richtlijn. Afhankelijk van het delict en de waarde van het (ontvreemde of vernielde) goed varieert het transactiebedrag van tien tot tachtig gulden. De termijn waarin de transacties betaald kunnen worden varieert, al naar gelang de hoogte van de transactie, van één tot vier weken. De hulpOvJ van de VD is bevoegd de betreffende betalingen te innen, waarna afdracht plaats vindt aan het OM.

3. Respectievelijk de artikelen 310/321, 310 en 350 Sr.

4. Artikel 17 lid 1c Vreemdelingenwet jo. artikel 58 Vreemdelingenbesluit.

5. Artikel 17 lid 2b Vreemdelingenwet jo. 70 Vreemdelingenbesluit.

6. Deze tarieven zullen in de toekomst voor gezinnen aangepast worden: om een betere aansluiting te krijgen met het bijstandsniveau, waarop ze later eventueel moeten leven, zullen de kinderen minder zakgeld krijgen.

Uit de praktijk zijn signalen gekomen dat de richtlijn niet meer zou voldoen.⁷ Zo zou de politie weinig begrip hebben voor de lage normbedragen. Tevens zouden rechters hogere straffen opleggen dan door het OM conform de richtlijn werd geëist, waardoor het gezag van het OM onder druk zou komen te staan. Voorts zou de richtlijn door de lage transactiebedragen eerder aanmoedigend dan afschrikkend werken. Een laatste genoemde probleem betreft de leeftijdsgrens van vijftien jaar voor het aanbieden van transacties bij overtredingen van de meldingsplicht. Deze leeftijdsgrens zou, in verband met een adequate handhaving van de meldingsplicht en efficiënt strafrechtelijk optreden, te hoog liggen.

Gezien deze vermeende problematiek heeft het College van Procureurs-Generaal de vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen verzocht de TRAS-richtlijn te evalueren. Het onderhavige rapport bevat de resultaten van dit onderzoek.

1.2 Vraagstelling

Met het onderzoek moet inzicht verkregen worden in de wijze waarop, strafrechtelijk gezien, met asielzoekers wordt omgaan. Bijzondere aandacht hierbij geniet de werking van de TRAS-richtlijn. Het onderzoek dient derhalve allereerst aandacht te besteden aan een kwantificering van de toepassing van de regeling. Momenteel is niet duidelijk in hoeveel gevallen de TRAS-richtlijn wordt gehanteerd, in hoeveel gevallen de TRAS-richtlijn gehanteerd had kunnen worden, in hoeveel gevallen asielzoekers transacties weigeren, etcetera. In het onderzoek zal tevens aandacht besteed worden aan een kwantificering van andere, niet onder de TRAS-richtlijn vallende misdrijven en overtredingen. Door middel van onderzoek in een aantal arrondissementen kunnen deze gegevens verzameld worden. De cijfers kunnen vervolgens geëxtrapoleerd worden waardoor een beeld ontstaat voor de landelijke situatie.

Daarnaast moet bezien worden welke knelpunten in de praktijk ondervonden worden bij het strafrechtelijk optreden tegen asielzoekers. Wederom zal bijzondere aandacht geschonken worden aan de werking van de TRAS-richtlijn. Uit het onderzoek zal moeten blijken welke knelpunten zich voordoen en welke mogelijke oplossingen aan te dragen zijn.

In het onderzoek zal aandacht besteed worden aan de vraag of de doelstelling van de TRAS-richtlijn gehaald wordt, te weten: het mogelijk maken van een lik-op-stuk reactie in het geval dat een asielzoeker een strafbaar feit heeft gepleegd.

7. Notitie Stafbureau OM aan het College van PPG, 1996.

Relevant in dit verband is de vraag of de TRAS-richtlijn (al dan niet in aangepaste vorm) gehandhaafd dient te blijven. De primaire reden de richtlijn te schrijven was immers gelegen in de mobiliteit van de asielzoekers. Ten tijde van het schrijven van de richtlijn bestonden er nog geen Aanhouden en Uitreiken-projecten (AU).⁸ Inmiddels is deze vorm van afdoening echter vrijwel overal ingevoerd. Bezien moet worden of het mogelijk dan wel wenselijk is asielzoekers in een dergelijke procedure te laten vallen in plaats van hen een transactie aan te bieden.

Doordat in onderzoek niet alleen gekeken wordt naar de werking van de TRAS-richtlijn, maar ook naar de afhandeling van andere, door asielzoekers gepleegde delicten, is het mogelijk de vraag te beantwoorden of de TRAS-richtlijn eventueel uitgebreid dient te worden naar andere delicten.

Om inzicht te verkrijgen in bovenstaande vraagpunten wordt in het onderzoek de volgende probleemstelling gehanteerd:

Hoe vaak wordt de TRAS-richtlijn in de relevante gevallen toegepast en welke knelpunten doen zich voor bij deze toepassing?

Om deze vraagstelling te kunnen beantwoorden wordt onderzoek verricht in een aantal geselecteerde arrondissementen. In paragraaf 1.3 gaan we nader in op de selectie van de waarnemingseenheden en de wijze van gegevensverzameling. Om de vraagstelling zo volledig mogelijk te kunnen beantwoorden hebben we ook een theoretisch kader nodig. Met behulp hiervan kunnen verklaringen worden gegeven voor eventuele knelpunten bij de uitvoering van de richtlijn. Enerzijds betreft dit verklaringen voor het eventuele buiten toepassing laten van de richtlijn door de VD. Anderzijds wordt aandacht geschonken aan factoren die ertoe zouden kunnen leiden dat asielzoekers niet ingaan op aangeboden transacties. Immers, het is niet onmogelijk dat medewerkers van de VD de richtlijn wel willen toepassen, maar dat asielzoekers om wat voor reden dan ook niet ingaan op de transactievoorstellen. Ook dan worden zaken niet volgens de richtlijn afgedaan. In hoofdstuk 2 wordt het theoretisch kader uiteengezet.

8. De kern van het AU-project is dat het OM bij eenvoudige strafzaken direct nadat de verdachte door de politie is aangehouden een beslissing neemt over de verdere afhandeling van de zaak. De beslissing kan resulteren in het uitreiken van een dagvaarding (die dus gelijk in persoon kan worden betekend), eventueel voorzien van een transactievoorstel. Ook kan het OM besluiten de zaak te seponeren. Gaat de verdachte niet op het eventuele transactievoorstel in, dan moet de verdachte zich binnen korte tijd verantwoorden voor de rechter (Bloem, 1995).

1.3 Methodologische verantwoording

Idealiter wordt een onderzoek naar de werking van een richtlijn uitgevoerd in alle arrondissementen en bij alle relevante instellingen. In dit onderzoek zou dat betekenen dat op negentien parketten, bij de Vreemdelingendiensten bij of op zo'n 74 opvangcentra en in even zo veel districten van de reguliere politie gegevens verzameld moeten worden. De financiële middelen en de korte periode waarin het onderzoek moet worden uitgevoerd maken het onmogelijk het onderzoek zo breed op te zetten. Het is daarom nodig dat, door middel van een selectie van de waarnemingseenheden, een beperking wordt aangebracht. Indien dit verantwoord gebeurt, kunnen de gegevens zodanig geëxtrapoleerd worden dat een landelijk beeld ontstaat.

In het onderzoek hebben we ervoor gekozen een aantal case-studies te verrichten. In een aantal arrondissementen waar opvangcentra gelegen zijn, is onderzoek gedaan naar de werkwijze van VD, OM en reguliere politie, om op die manier inzicht te krijgen in de werking van de TRAS-richtlijn. De case-study is de strategie bij uitstek om een complex sociaal systeem of complex interactieproces te beschrijven. Met name indien het systeem door verschillende actoren op verschillende manieren wordt beleefd en de onderzoeker aan deze perspectieven recht wil doen, bewijst de strategie haar voordelen (Swanborn, 1987).

In deze paragraaf beschrijven we hoe de selectie van de arrondissementsparketten, VD-en reguliere politie, de eenheden waar de gegevens zijn verzameld, tot stand is gekomen en verantwoorden we de wijze waarop de gegevens zijn verzameld en geanalyseerd. Allereerst wordt de selectie van de waarnemingseenheden verantwoord. Daarna beschrijven we welke functionarissen bij de geselecteerde eenheden zijn benaderd, welke gegevens we van hen hebben gekregen en op welke wijze dat is gebeurd.

Waarnemingseenheden

De gegevens om de vraagstelling te beantwoorden zijn verzameld bij een aantal VD-en en de reguliere politie in de districten waar de opvangcentra gelegen zijn en bij het OM in de arrondissementen waar de opvangcentra liggen. Deze VD-en, onderdelen van de reguliere politie en arrondissementsparketten zijn dus de waarnemingseenheden.⁹ Deze waarnemingseenheden zijn geselecteerd door een aantal opvangcentra te kiezen. Bij de VD'en, de reguliere politie en het OM in

9. Daarnaast is er nog een aantal achtergrondgegevens verzameld bij de directies van de bedoelde opvangcentra. Deze directies behoren strikt genomen eveneens tot de waarnemingseenheden.

de districten respectievelijk arrondissementen waar de gekozen opvangcentra gelegen zijn, zijn gegevens verzameld. De keuze van de opvangcentra (en daarmee tevens de selectie van de waarnemingseenheden) heeft plaatsgevonden aan de hand van een aantal criteria:¹⁰

- We wilden in vijf arrondissementen opvangcentra selecteren;
- We wilden drie OC's en vier AZC's selecteren;
- We wilden een Aanmeldcentrum (AC) selecteren in verband met de rol van de Koninklijke Marechaussee (KMar);
- We wilden in één arrondissement onderzoek doen naar de werkwijze in een AC. In drie van de overige vier arrondissementen moesten dus zowel OC's als AZC's gelegen zijn. Hierdoor viel een aantal arrondissementen af, omdat daar alleen OC's of AZC's zijn.
- De voorkeur ging ernaar uit dat het merendeel van de geselecteerde OC's en AZC's tot de grotere centra behoort. Om dit te bepalen zijn capaciteitscijfers van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) gehanteerd;
- Bekend is dat men in twee arrondissementen problemen ondervindt bij de uitvoering van de TRAS-richtlijn (zie de notitie van het Stafbureau OM); het lag voor de hand in ieder geval opvangcentra in deze arrondissementen te selecteren;
- Tot slot is een regionale spreiding van de arrondissementen beoogd, waarbij de regio-indeling van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) is gehanteerd.

Al met al zijn zeven opvangcentra geselecteerd in vijf arrondissementen. Bij zeven VD-en bij deze centra, bij vijf onderdelen van de reguliere politie en bij vijf arrondissementsparketten zijn de gegevens verzameld.

De begeleidingscommissie van het onderzoek had aanvankelijk verzocht dat het onderzoek zich ook zou richten op de wijze waarop VD, KMar en OM in het district c.q. het arrondissement waar een AC gelegen is met het onderwerp omgaan. Bij de voorbereidende werkzaamheden bleek echter dat dit om een aantal redenen niet zinvol zou zijn:

10. Deze selectiecriteria waren van te voren al vastgelegd in het projectvoorstel dat door de opdrachtgever van het onderzoek is goedgekeurd.

- Een formele reden is dat de TRAS-richtlijn alleen geldt voor personen die verblijven in een OC of een AZC. De richtlijn geldt formeel niet in een AC, hetgeen overigens verklaard kan worden uit het feit dat in 1993 (toen de richtlijn werd geformuleerd) deze centra nog niet bestonden;
- Een meer inhoudelijk argument is dat de TRAS-richtlijn voor een drietal misdrijven (winkel- en fietsendiefstal en vernieling) en twee overtredingen (niet voldoen aan de meldingsplicht en de verschijningsplicht) geldt. De asielzoekers verblijven slechts korte tijd (max. 24 uur) in een AC. Ze kunnen daar niet uit. De kans dat een asielzoeker in een AC één van deze drie misdrijven begaat is nihil. De meldings- en verschijningsplicht is niet relevant voor asielzoekers die in een AC zijn. Pas als een asielzoeker in een OC of AZC zit, moet deze zich elke week melden dan wel gehoor geven aan een oproep te verschijnen in verband met een nader gehoor. Met andere woorden: de TRAS-richtlijn reguleert zaken die niet voorkomen in een AC;
- Volgens het hoofd van de afdeling Beleid van het geselecteerde parket zijn er geen misdrijven geregistreerd die door asielzoekers in het AC gepleegd zijn;
- De vraag hoe de KMar omgaat met het delict 'reizen met vervalste papieren' (231 lid 2 Sr), kan zonder onderzoek reeds beantwoord worden. Internationale afspraken¹¹ verbieden personen te vervolgen voor dit delict indien ze zich als asielzoeker aandienen in een land. Het is niet onbegrijpelijk dat dit delict voor asielzoekers niet vervolgd wordt: als iemand om politieke redenen zijn land ontvlucht, lijkt het niet onverstandig dat met vervalste papieren te doen, om te voorkomen dat hij bij de grens wordt aangehouden.

Al met al zijn we tot de conclusie gekomen dat het niet zinvol zou zijn het onderzoek uit te laten strekken tot de werkwijze van de verschillende organisaties met betrekking tot asielzoekers in een AC.

Respondenten en wijze van gegevensverzameling

Bij de opvangcentra is, om een aantal achtergrondgegevens te krijgen, gesproken met de directeur of directrice. In één geval is gesproken met een waarnemend directeur. Aan deze respondenten is een gestructureerde vragenlijst met zestien open vragen voorgelegd. De vragenlijst is aan de respondenten opge-

11. Zie artikel 31 van het Verdrag van Genève betreffende de status van Vluchtelingen, Trb. 1954, 88, in werking getreden op 1 augustus 1965.

stuurd; vervolgens is in twee gevallen de lijst telefonisch doorgesproken, één respondent is (op zijn verzoek) bezocht, de vier andere respondenten gaven er de voorkeur aan de lijst schriftelijk te beantwoorden.

Bij de parketten wilden we kwantitatieve gegevens over de toepassing van de TRAS-richtlijn en informatie verzamelen over de wijze waarop het parket te maken krijgt met de TRAS-richtlijn en de wijze waarop men omgaat met de richtlijn, de knelpunten die worden ondervonden, de wijze waarop men omgaat met misdrijven die niet onder de richtlijn vallen, etcetera. Aan de Hoofdofficieren in de geselecteerde arrondissementen is verzocht, indien ze bereid waren medewerking aan het onderzoek te verlenen, een contactpersoon voor het onderzoeksteam aan te wijzen. Met de contactpersonen in de parketten kon vervolgens doorgesproken worden welke medewerker(s) op het parket de gevraagde informatie zou kunnen verschaffen. In een aantal gevallen werd overigens gelijk naar de medewerker verwezen waarmee een interview gehouden zou kunnen worden. Bij de parketten is in twee gevallen met een OvJ en in drie gevallen met een parketsecretaris gesproken. Op één parket werd het gesprek niet alleen met de parketsecretaris gevoerd, maar nam ook een andere medewerker aan het gesprek deel. Aan de respondenten bij het OM is een gestructureerde vragenlijst met 40 open vragen voorgelegd.¹² Deze is van te voren opgestuurd, zodat de respondent het gesprek kon voorbereiden. Dit mede in verband met het feit dat een aantal vragen betrekking had op cijfermateriaal. De vragenlijsten zijn mondeling (niet telefonisch) beantwoord. Eén respondent gaf er de voorkeur aan de lijst schriftelijk te beantwoorden. Deze heeft overigens de lijst met twee collega's doorgesproken, alvorens de (gezamenlijke) antwoorden te retourneren.

Via de medewerker (respondent c.q. contactpersoon) bij het OM is de informatie verkregen welke personen van de geselecteerde VD-en en welke personen van de geselecteerde reguliere politie in het arrondissement benaderd zouden kunnen worden.

Met de medewerkers van de lokale politie is (mondeling of telefonisch) een gestructureerde vragenlijst van 22 open vragen doorgesproken.¹³ Deze vragen hadden betrekking op de wijze waarop de reguliere politie met asielzoekers omgaat, de mate waarin de TRAS-richtlijn wordt toegepast, de mate waarin men doorstuurt naar de VD, de knelpunten die men ondervindt bij het onderwerp, etcetera. De lijst is van te voren aan de respondent opgestuurd.

12. Deze vragenlijst is in bijlage 2 opgenomen.

13. Deze vragenlijst is in bijlage 3 opgenomen.

Aan de medewerkers van de VD is een gestructureerde vragenlijst voorgelegd van 42 open vragen.¹⁴ De lijst is mondeling (niet telefonisch) doorgesproken. Van te voren is de vragenlijst opgestuurd aan de respondent, mede omdat er een aantal vragen gesteld moest worden met betrekking tot statistische gegevens, kortom: er was voor de respondenten enige voorbereiding nodig. Naast deze gegevens hadden de vragen betrekking op de wijze waarop de VD omgaat met delicten gepleegd door asielzoekers, de knelpunten die men ondervindt bij uitvoering van de TRAS-richtlijn, etcetera.

De kwantitatieve gegevens die we hebben verzameld, hadden betrekking op het jaar 1995.

Bij het opstellen van de vragenlijsten is rekening gehouden met de knelpunten die we mogelijkwijs (gezien de theorie; zie hoofdstuk 2) zouden kunnen aantreffen. Daarnaast was er uiteraard voor de respondenten de ruimte om aan te geven met welke eventuele knelpunten men te maken krijgt (die niet door de theorie gedekt zou worden). Aan alle respondenten is tevens gevraagd wat men van de TRAS-richtlijn vindt en of men van mening is dat de richtlijn (eventueel in aangepaste vorm) gehandhaafd dient te blijven.

Al met al zijn de gegevens verzameld bij zeven vertegenwoordigers van de centra, acht van het Openbaar Ministerie, zeven van de VD en vijf van de reguliere politie.

Getracht is gegevens te krijgen van de IND met betrekking tot aantallen misdrijven gepleegd door asielzoekers. De IND verlangt namelijk dat, op het moment dat een asielzoeker een strafbaar feit begaat, dit aan deze dienst gemeld wordt, zodat hiermee rekening gehouden kan worden bij de uiteindelijke beslissing over verblijfsduur en -titel. Helaas bleken statistische gegevens niet beschikbaar. Voorts is bij de IND nagegaan in hoeverre daadwerkelijk met een strafrechtelijk verleden wordt rekening gehouden bij het nemen van de beslissing met betrekking tot de status van een asielzoeker.

Er zijn ook contacten geweest met het COA. Die waren allereerst noodzakelijk om te voorkomen dat opvangcentra niet wilden meewerken als gevolg van het ontbreken van toestemming van dit orgaan. Tevens is bij het COA een aantal achtergrondgegevens verkregen. Zoals gezegd hadden die betrekking op de capaciteitscijfers van de opvangcentra. Daarnaast zijn ook gegevens verkregen over de hoogte van het zakgeld en eventuele wijzigingen hierin.

14. Deze vragenlijst is in bijlage 4 opgenomen.

Analyse van de gegevens

De onderzoeksresultaten zijn allereerst per arrondissement beschreven. Daarbij zijn de wijze waarop de relevante organisaties (VD, OM en politie) met criminaliteit en asielzoekers omgaan, beschreven. Niet alleen de uitvoeringspraktijk is aan de orde gekomen, ook de gesignaleerde afwijkingen van de TRAS-richtlijn en knelpunten die zich voordoen bij de bestrijding van criminaliteit van asielzoekers worden behandeld. Tevens bevatten de per arrondissement gemaakte beschrijvingen een inventarisatie van de meningen van de respondenten ten aanzien van de vraag of de TRAS-richtlijn (al dan in gewijzigde vorm) gehandhaafd dient te blijven. Deze beschrijvingen zijn met de begeleidingscommissie doorgesproken. Vervolgens zijn de onderzoeksgegevens thematisch uitgewerkt in een drietal hoofdstukken, waarin (samengevat) de uitvoeringspraktijk, de knelpunten en de wensen van de respondenten besproken worden.

De onderzoeksgegevens hebben uiteindelijk tot een aantal conclusies over de uitvoeringspraktijk van de TRAS-richtlijn en een aantal aanbevelingen over de toekomst van deze richtlijn geleid.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het theoretisch kader uiteengezet. In hoofdstuk 3 beschrijven we de wijze waarop de verschillende organisaties de uitvoering van de TRAS-richtlijn georganiseerd hebben. In hoofdstuk 4 beschrijven we de knelpunten die door de uitvoerders van de TRAS-richtlijn in de praktijk worden ondervonden. In hoofdstuk 5 volgt een inventarisatie van de door de respondenten voorgestelde verbeteringen. Hoofdstuk 6 bevat ten slotte de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek.

Hoofdstuk 2

Theoretisch kader

2.1 Inleiding

* 1 [In dit onderzoek staat de vraag centraal op welke wijze de TRAS-richtlijn wordt toegepast en welke knelpunten zich daarbij kunnen voordoen.] In dit hoofdstuk geven we een theoretisch kader weer waarmee verklaringen kunnen worden gegeven voor het verschijnsel dat medewerkers van het OM, de politie en de VD de TRAS-richtlijn mogelijkwerwijs op een aantal punten buiten toepassing laten. Dit theoretisch kader bestaat enerzijds uit een model dat enerzijds verklaringen geeft voor het gegeven dat de richtlijn mogelijkwerwijs op bepaalde punten niet toegepast wordt, oftewel redenen waarom het OM en de opsporingsambtenaren de richtlijn wellicht geheel of gedeeltelijk buiten toepassing laten (paragraaf 2.2). Anderzijds bestaat het theoretisch kader uit een model met verklaringen voor het feit dat asielzoekers mogelijkwerwijs niet ingaan op transacties. Immers, misschien zijn bij het OM en de VD wel goede bedoelingen om de richtlijn toe te passen, maar worden aangeboden transacties, om wat voor reden dan ook, geweigerd (paragraaf 2.3).

2.2 Verklaringsmodel toepassing OM-richtlijnen

In een recent onderzoek naar de doorwerking van niet-strafvorderlijke richtlijnen bij het OM (Oelen en Herweijer, 1996), is een aantal succes- en faalfactoren gevonden die de doorwerking van richtlijnen kunnen beïnvloeden. Uit dit onderzoek kunnen we factoren distilleren, die bepalend kunnen zijn voor de mate waarin de TRAS-richtlijn wordt nageleefd. Ook elders (zie bijvoorbeeld Onneweer, 1997; Herweijer, 1993 en Van Montfort, 1991) zijn inzichten ontwikkeld die relevant kunnen zijn bij de evaluatie van de TRAS-richtlijn. We onderscheiden de volgende factoren:

- a. de mate waarin de potentiële toepasser kennis heeft van de richtlijn;

- b. de mate waarin er wordt gecontroleerd of de potentiële toepasser al dan niet de richtlijn toepast;
- c. de mate waarin de richtlijn aansluit bij de dagelijkse praktijk;
- d. de mate waarin de richtlijn toegepast wordt door gespecialiseerde medewerkers en er gebruik wordt gemaakt van gestandaardiseerde procedures;
- e. de mate waarin door de verschillende instanties wordt ingestemd met het doel en de inhoud van de richtlijn;
- f. verhouding tussen (gepercipieerde) kosten en de hoogte van de te innen boete;
- g. aanwezigheid van een geschikt administratief systeem;
- h. werkdruk als gevolg van andere taken van de organisatie.

In de rest van deze paragraaf geven we een korte uitleg van deze factoren. Overigens kunnen al deze factoren (evenals die genoemd worden in paragraaf 2.2.2) afzonderlijk een belemmering vormen voor een correcte toepassing van de TRAS-richtlijn. Er is geen rangorde in de factoren aan te brengen.

Kennis van de richtlijn

Zonder kennis, geen toepassing. Dat is erg logisch, maar daarom is deze factor niet minder relevant. De potentiële toepasser zal op de hoogte moeten zijn van het bestaan van de richtlijn. Indien hij de richtlijn in voorkomende gevallen moet toepassen, zal hij of parate kennis van de richtlijn moeten hebben, of moeten weten waar de richtlijn te vinden is en deze dan ook daadwerkelijk raadplegen.

De mate waarin een potentiële toepasser kennis heeft van een richtlijn, wordt beïnvloed door de frequentie waarin de richtlijn moet worden toegepast: hoe vaker, hoe beter de kennis. Hiervoor is dan weer relevant in hoeverre de werkzaamheden door dezelfde medewerkers worden verricht. Indien de richtlijn steeds door dezelfde personen wordt toegepast, neemt de hierboven genoemde frequentie toe en daarmee de kennis van de TRAS-richtlijn.

Verwacht mag worden dat medewerkers van de VD de richtlijn goed kennen. Ze zullen vaak met de materie te maken krijgen, met name wanneer het gaat om de

genoemde overtredingen van de Vreemdelingenwet. Het is daarentegen de vraag of lokale politiefunctionarissen de richtlijn wel zullen kennen. Zij zullen (in verhouding tot hun overige werkzaamheden) minder vaak te maken krijgen met asielzoekers die een misdrijf hebben gepleegd. Daarbij komt nog dat het maar de vraag is of ze zullen onderkennen dat ze te maken hebben met een asielzoeker, nog los van de vraag of ze weten dat daarvoor een aparte richtlijn geldt en dat de zaak moet worden doorgestuurd aan een hulpOvJ van de VD.

Ook bij het OM zal men kennis moeten hebben van de TRAS-richtlijn; het OM moet de opsporingsdiensten erop attent maken dat deze met de TRAS-richtlijn moeten werken.

Controle op naleving richtlijn

Een methode om ervoor te zorgen dat richtlijnen worden gehanteerd, is door erop toe te zien dat ze daadwerkelijk worden toegepast en eventueel (structurele en ongemotiveerde) afwijkingen te bestraffen. Deze controle kan intern (door superieuren of collega's) uitgeoefend worden, in het geval van de TRAS-richtlijn zal ze ook extern, namelijk door het OM, uitgeoefend moeten worden. Het OM heeft haar bevoegdheid te transigeren gemandateerd aan de hulpOvJ van de VD. Het OM zal erop moeten toezien dat op een juiste wijze met die gemandateerde bevoegdheid wordt omgegaan. Ook zal het OM erop moeten toezien dat de reguliere politie in voorkomende gevallen de zaken doorstuurt aan de ter zake bevoegde hulpOvJ van de VD. Verwacht mag worden dat in een arrondissement waar de verantwoordelijke OvJ de politie en/of de VD sterk aanstuurt opdat de TRAS-richtlijn wordt gehanteerd, de richtlijn beter wordt toegepast dan in arrondissementen waar het OM minder let op de wijze waarop er in voorkomende gevallen met asielzoekers wordt omgegaan.

Ten behoeve van de controle is het nodig dat er een goed registratiesysteem is. Duidelijk moet zijn in welke gevallen wat voor soort afhandeling gevolgd is. Het in bijlage 2 van de richtlijn genoemde systeem¹ is daarvan een goed voorbeeld. In de te onderzoeken arrondissementen zal idealiter een dergelijk systeem aangetroffen moeten worden. Indien er door de VD niet of nauwelijks overzichten worden opgestuurd aan het parket, zal het OM ernaar moeten informeren wat hiervan de oorzaak is (bijvoorbeeld: worden er geen misdrijven gepleegd door asielzoekers of worden die misdrijven misschien niet conform de TRAS-richtlijn afgedaan?). Het is echter ook niet onvoorstelbaar dat bijvoorbeeld privacywetge-

1. Hierin wordt onder meer voorgesteld dat een maandelijks overzicht van de aangeboden transacties aan het OM wordt opgestuurd.

ving een feitelijke belemmering vormt dat er controle uitgeoefend kan worden. Het is namelijk mogelijk dat wetgeving verbiedt bepaalde groepen als zodanig te registreren.

Tot slot is het niet ondenkbaar dat in de centra aanwezige rechtshulpverleners asielzoekers, die van een misdrijf worden verdacht, bijstaan en wijzen op het bestaan van de TRAS-richtlijn. Er wordt dan gecontroleerd of de richtlijn in een concreet geval wordt toegepast. Deze omstandigheid lijkt, in theorie, te bevorderen dat regels in een concreet geval worden toegepast.

Aansluiting bij bestaande praktijk

Indien in een richtlijn alle realiteitszin ontbreekt, zal ze niet toegepast worden. Dit houdt drie zaken in. Allereerst dat de richtlijn nog actuele waarde dient te hebben. Indien de inhoud van een richtlijn achterhaald is door jurisprudentie, maatschappelijke ontwikkelingen, wetswijzigingen etcetera, zal de richtlijn niet (meer) toegepast worden. Zo zou het mogelijk kunnen zijn (en dus uit het onderzoek kunnen blijken) dat de TRAS-richtlijn niet meer actueel is doordat de mobiliteit van asielzoekers afgenomen is dan wel het registratiesysteem (volgsysteem) verbeterd is, waardoor de TRAS-richtlijn niet meer nodig is (asielzoekers kunnen dan in een reguliere procedure 'meedraaien'). Ook zou het mogelijk kunnen zijn dat de mobiliteit van asielzoekers ondervangen wordt doordat ze in een AU-project terecht kunnen komen. Indien, tenslotte, zou blijken dat asielzoekers over meer of juist minder middelen beschikken dan voorheen, zouden de bedragen uit de huidige TRAS-richtlijn niet meer actueel zijn. De richtlijn zou dan op dat punt aangepast kunnen worden.

Ten tweede dient in theorie de beleidsvrije ruimte die in de richtlijn gehanteerd wordt, overeen te komen met hetgeen beoogd wordt met de richtlijn. Indien strakke gedragsregels beoogd worden, dient de tekst van de richtlijn daarmee overeen te komen. Er mag dan door de gehanteerde bewoordingen geen mogelijkheden tot afwijkingen gecreëerd worden. Uit het onderzoek zal duidelijk moeten worden in hoeverre beleidsvrije ruimte nodig is voor de toepassing van de TRAS-richtlijn en in welke mate deze ook daadwerkelijk aanwezig is.

Ten slotte moet de richtlijn de besluitvormingsproblematiek van de beslisser oplossen. De inhoud van een richtlijn moet de toepasser iets te bieden hebben, de richtlijn moet aangeven hoe de toepasser moet handelen in voorkomende gevallen. Verwacht mag worden dat deze factor geen grote problemen zal opleveren; de TRAS-richtlijn is erg concreet, duidelijk is hoe gehandeld moet worden (in casu wat voor transactie aangeboden moet worden) in nauwkeurig omschreven gevallen.

Een richtlijn mag niet op zoveel weerstand uit de omgeving stuiten dat het voor het OM of politie praktisch onmogelijk is haar nog uit te voeren. Bijvoorbeeld: indien de zittende magistratuur (ook in beroep) structureel contrair de eis van het OM vonnist dat conform een richtlijn eist, zal deze niet meer bruikbaar zijn voor het OM. Uit het onderzoek zal blijken of dergelijke omstandigheden de toepassing van de TRAS-richtlijn bemoeilijken.

Specialisatie van de uitvoerders

Indien richtlijnen worden toegepast door medewerkers die daarmee speciaal zijn belast, zullen ze beter toegepast worden. De gespecialiseerde medewerker kent alle bijzonderheden (inclusief de richtlijnen) van zijn takenpakket, waardoor beslissingen meer routinematig worden genomen. De richtlijn is een automatisch onderdeel in een besluitvormingsproces. Indien we de TRAS-richtlijn bekijken, zien we dat de richtlijn zelf al zorgt voor specialisatie: alleen bepaalde, daartoe aangewezen hulpOvJ's van de VD mogen transacties aanbieden aan asielzoekers. Verwacht mag worden dat deze personen dan ook kennis hebben van de richtlijn. Van een aantal andere factoren (zoals bruikbaarheid en acceptatie) zal het dan afhangen of de richtlijn ook daadwerkelijk wordt toegepast. Het probleem is echter dat deze opsporingsambtenaar niet altijd zelf de aangiften (van misdrijven) van slachtoffers opneemt, dit zal door de reguliere politie gebeuren. Zij moet dan weten dat ze de zaak moet doorsturen aan de VD. Indien dit niet gebeurt, zal (in theorie) de TRAS-richtlijn niet uitgevoerd kunnen worden.

Gelet op de mate van specialisatie mag verwacht worden dat de in de TRAS-richtlijn genoemde overtredingen conform worden afgedaan: de VD constateert zelf indien een asielzoeker zich niet meldt. De schakel van de reguliere politie is er dan tussen weg.

Ook de specialisatie bij het OM zal positieve gevolgen voor de mate van toepassing kunnen hebben. Een gespecialiseerde OvJ of parketsecretaris zal beter in de gaten houden hoe er wordt omgegaan met asielzoekers-zaken. Indien deze zaken en het toezicht op de VD (bijvoorbeeld door de gebiedsgebonden OvJ's) over het hele parket worden verspreid, is er geen overzicht. De gespecialiseerde OvJ kan de verschillende opsporingsinstellingen aansturen opdat er volgens de richtlijn gewerkt wordt.

Indien er standaardprocedures zijn om de richtlijn uit te voeren, zal dit positieve gevolgen hebben voor de mate van toepassing. Een hulpOvJ kan een transactie aan een asielzoeker aanbieden (die in termijnen moet betalen), maar vervolgens moet wel duidelijk zijn hoe er geïnd moet worden, hoe dit met het parket geregeld wordt, etcetera. Er moeten dus duidelijke procedures (wellicht conform de

in de bijlage van de TRAS-richtlijn genoemde procedure) zijn, die de uitvoering van de richtlijn (dat wil zeggen, het inningstraject) in goede banen leidt.

Acceptatie van richtlijn door uitvoerders

De uitvoerders moeten instemmen met het doel (in verband met de mobiliteit van asielzoekers het mogelijk maken van een snelle strafrechtelijke reactie) en de inhoud van een richtlijn. Is dat niet het geval, dan kan er een knelpunt ontstaan bij de toepassing. Het is mogelijk dat er individuele toepassers zijn, of zelfs hele organisaties, die van mening zijn dat asielzoekers op dezelfde wijze behandeld dienen te worden als andere verdachten. Dus geen verlaagde transactiebedragen, maar de 'normaal' geldende wijze van afdoening van een delict. Men accepteert dan de richtlijn niet en zal er mogelijkserwijs ook niet naar handelen.

Indien dit knelpunt zich voordoet, is de enige mogelijke oplossing gelegen in een verhoging van de sturende werking van het OM. Indien na controle blijkt dat de richtlijn stelselmatig buiten toepassing wordt gelaten en daarvoor geen deugdelijke motivatie kan worden gegeven, zal het OM de desbetreffende organisatie dusdanig moeten aansturen dat de TRAS-richtlijn in de toekomst wel wordt toegepast. Voorwaarde hierbij is uiteraard dat men bij het OM de richtlijn accepteert.

Verhouding tussen (gepercipieerde) kosten en baten

Indien een transactie is opgelegd, zal het bedrag uiteraard ook geïncasseerd moeten worden. Om de boete te kunnen incasseren, moeten allerlei kosten gemaakt worden of in ieder geval denkt men allerlei kosten te moeten maken (perceptiekosten). Hierbij kan gedacht worden aan de kosten van arbeidstijd, administratieve kosten, kosten die gemaakt moeten worden om de asielzoeker te traceren, etcetera. In theorie vormt een te scheve verhouding tussen de kosten die men denkt te moeten maken en de uiteindelijke opbrengsten een knelpunt bij de oplegging en executie van boetes. Mensen maken tot op zekere hoogte rationele keuzen; de wijze waarop men handelt zal daarom per definitie berusten op een zekere afweging tussen de gepercipieerde baten en gepercipieerde kosten. Ook medewerkers van een organisatie kunnen, voordat er überhaupt al een boete is opgelegd, overwegen dit maar achterwege te laten, omdat de uiteindelijke baten niet opwegen tegen de gepercipieerde kosten. Dit alles neemt overigens niet weg dat men het doel en de inhoud van een regeling wel kan accepteren. Het is echter dan 'teveel moeite' ook zelf aan de uitvoering ervan bij te dragen.

Ook bij uitvoering van de TRAS-richtlijn kan in incidentele gevallen de gedachte bestaan dat de kosten zo hoog zijn, terwijl de opbrengsten door de verlaagde transactiebedragen zeer laag zijn, dat het 'goedkoper' is de zaak bij voorbaat maar af te doen met een politiese pot.

Aanwezigheid geschikt administratief systeem

Een transactie kan wel opgelegd worden, maar moet vervolgens ook geïnd worden. Dit houdt in dat er het een en ander geregistreerd moet worden. Aan welke asielzoeker is een transactie aangeboden? Hoeveel is al van de boete betaald? Zijn de gelden al aan het OM overgemaakt? Allerlei vragen die alleen maar beantwoord kunnen worden indien er een systeem is dat inzicht geeft in de feiten. Ook voor het kunnen controleren of er geen sprake is van recidive (voor de misdrijven een voorwaarde om de TRAS-richtlijn te mogen toepassen) moet het een en ander geregistreerd zijn. Ook indien de asielzoeker al eens in een ander centrum heeft gezeten en daar al een delict heeft gepleegd. De aanwezigheid van een geschikt administratief systeem is al met al een voorwaarde om de TRAS-richtlijn goed te kunnen uitvoeren.

Werkdruk als gevolg van andere taken organisatie

De laatste te behandelen factor die de uitvoering van de TRAS-richtlijn kan bemoeilijken betreft de werkdruk van de organisatie. Het is mogelijk dat een instelling veel (tijdrovende) taken moet verrichten of te kampen heeft met onderbezetting, etcetera. Oftewel, de organisatie heeft dan te weinig tijd om al haar taken op een even goede wijze te verrichten. Dan bestaat de kans dat de medewerkers zelf in het takenpakket gaan 'schrappen', bepaalde taken worden (tijdelijk) niet meer of in mindere mate uitgevoerd om de werkdruk te verlagen. Hierbij is relevant aan welke taken men meer waarde hecht dan aan de uitvoering van de TRAS-richtlijn. Hierbij kunnen dan weer andere factoren van belang zijn, bijvoorbeeld in hoeverre (in geval van dit onderzoek) de TRAS-richtlijn wordt geaccepteerd of de verhouding tussen kosten en opbrengsten van de boete.

2.3 Verklaringsmodel acceptatie van transacties en bereidheid tot betaling

De mate waarin er gewerkt kan worden met de TRAS-richtlijn is niet alleen afhankelijk van de wijze waarop de VD, de politie en het OM met de richtlijn omgaan, veel zal ook afhangen van de vraag of asielzoekers de transacties zullen accepteren. In relevante theoretische literatuur (zie onder meer Onneweer, 1997;

Potman, 1989) wordt een aantal factoren genoemd die bepalend zijn voor de aanvaarding en betaling van boetes. De volgende factoren kunnen een rol kunnen spelen bij de evaluatie van de TRAS-richtlijn:

- a. oordeel over de gevolgen van niet-betaling;
- b. overtuiging dat de boete terecht is opgelegd;
- c. mate waarin men beschikt over voldoende saldo;
- d. gevaar van uitzetting.

In de rest van deze paragraaf geven we een korte uitleg van deze factoren.

Oordeel over gevolgen niet-betaling

In theorie mag worden aangenomen dat de afweging om al dan niet te betalen berust op een interne geneigdheid daartoe. Die geneigdheid kan gezien worden als het resultaat van een rechtvaardigheidsoordeel (zie onder ad b) en een opportuniteitsoordeel. Van dit laatste spreken we indien er sprake is van een veronderstelde kans om er bij niet-betaling onderuit te kunnen komen. Hierbij spelen een rol inschattingen met betrekking tot de kans op sepot, de kans op verjaring, etcetera. Indien blijkt dat het 'voordelig' is voor een asielzoeker een transactie te weigeren, bijvoorbeeld omdat het toch moeilijk zal zijn hem te traceren of omdat de zaak wellicht toch geseponeerd zal worden, bestaat de kans dat het aantal geweigerde transacties toeneemt. Immers, men acht de kans reëel dat men zelf ook wel onder de straf uitkomt. Het is dan taak van het OM snel en adequaat op te treden (bijvoorbeeld door hantering van een AU-procedure) zodat er geen sprake zal zijn van aanzuigende werking. Er moet immers voorkomen worden dat het beeld ontstaat dat misdaad onbestraft zou blijven. Aan de andere kant is er de mogelijkheid dat een asielzoeker bang is voor de gevolgen indien hij wel de transactie accepteert. Deze factor wordt onder punt d behandeld.

Overtuiging dat boete terecht is opgelegd

De bereidheid een transactie te accepteren c.q. te betalen hangt niet alleen af van het opportuniteitsoordeel, maar ook van het rechtmatigheidsoordeel. Hiertoe behoren oordelen als: de overtreding is ook echt begaan; anderen worden ook bestraft in vergelijkbare gevallen; het was van tevoren duidelijk dat de gewraakte handeling ook strafbaar was. Kortom, de voorgestelde transactie is ook in de

ogen van de verdachte terecht. Indien de verdachte van oordeel is dat hiervan geen sprake is, zal hij de transactie weigeren dan wel lastig doen wanneer het op betalen aankomt. In het geval van de in de TRAS-richtlijn genoemde misdrijven kan het voorkomen dat de verdachte ontkent het feit te hebben gepleegd, waardoor er niet eens meer een transactie aangeboden mag worden. Deze factor kan een verklaring zijn waarom transacties worden geweigerd, het is echter niet een factor waar het OM veel aan kan veranderen. Immers, als iemand van mening is dat hij onrechtmatig wordt behandeld, dan kun je alleen nog proberen die persoon van zijn ongelijk te overtuigen. Meer middelen zijn er niet. Tevens bestaat de mogelijkheid dat de asielzoeker denkt dat, omdat de boete zo laag is, het geheel niets voorstelt en dat hij daarom maar niet betaalt.

Mate waarin men beschikt over voldoende saldo

De mate waarin men beschikt over voldoende saldo hoeft, indien de VD de incasso-procedure goed heeft geregeld, geen knelpunt te zijn. Immers, dan zorgt men ervoor dat de asielzoeker gelijk zijn boete contant kan betalen of dat de boete (later) direct van het zakgeld van de asielzoeker wordt ingehouden. Indien niet voor een dergelijk systeem gezorgd is en de asielzoeker beschikt ook niet over voldoende eigen middelen, bestaat het risico dat het zakgeld reeds is uitgegeven, voordat de VD kan incasseren. En dan is het gebrek aan saldo een knelpunt voor betaling.

Gevaar van uitzetting

In geval van de TRAS-richtlijn kunnen we te maken krijgen met een specifieke factor, te weten het oordeel over de gevolgen van acceptatie van de transactie die wordt aangeboden voor een misdrijf. Dit heeft te maken met de recente wijziging van de Vreemdelingencirculaire, waardoor aanvaarding van een transactie wegens een misdrijf al grond is voor uitwijzing.² Het is zeer goed voorstelbaar dat asielzoekers die verdacht worden van een misdrijf liever het oordeel van de rechter afwachten (al was het alleen maar vanwege het tijdsbestek, waardoor ze niet bang hoeven te zijn onmiddellijk uitgewezen te worden), dan een transactie aanvaarden. Onderzocht moet worden of dit ook daadwerkelijk een knelpunt is.

2. Artikel A4/4.3.2 Vc, inwerking getreden in juli 1996

Uitvoeringspraktijk

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven op welke wijze de verschillende organisaties omgaan met (TRAS-)misdrijven en overtredingen van asielzoekers. Oftewel: we beschrijven de uitvoeringspraktijk, zoals die in bij verschillende onderzochte parketten, politie-eenheden en VD-en is aangetroffen. In paragraaf 3.3 zal blijken dat er globaal drie varianten in de uitvoeringspraktijk zijn te onderscheiden. In paragraaf 3.4 vatten we de in de uitvoeringspraktijk geconstateerde afwijkingen van de TRAS-richtlijn samen. In paragraaf 3.5 ten slotte wordt beschreven hoe het OM handelt ten aanzien van misdrijven en overtredingen van asielzoekers aan wie geen TRAS-transactie is aangeboden of die het aanbod hebben geweigerd. Allereerst volgt er nu echter een enige algemene informatie over de uitvoeringspraktijk van de TRAS-richtlijn.

3.2 Algemene informatie

Allereerst valt het aantal misdrijven dat met de TRAS-richtlijn wordt afgedaan, erg mee. Op basis van de beschikbare gegevens kunnen we schatten dat op jaarbasis de TRAS-richtlijn zo'n duizend keer wordt toegepast. Dit betekent dat zo'n 3,6 procent van de bewoners een TRAS-misdrijf pleegt.¹ Hierbij dient de nuancering worden gemaakt dat vaak exacte gegevens niet verstrekt konden worden. In de automatische systemen is het niet mogelijk op code of trefwoord 'asielzoekers' te zoeken. Een aantal verstrekte gegevens betreft derhalve schattingen.

De meeste misdrijven die door asielzoekers gepleegd worden, zijn veelal ook de misdrijven die onder de werking van de TRAS-richtlijn vallen. Asielzoekers plegen ook wel andere misdrijven; het lijkt er overigens op dat het totale aantal

1. Zie bijlage 1.

door asielzoekers begane delicten (dus TRAS- en overige misdrijven) procentueel iets lager is dan het aantal delicten (gewelds-, vermogens- en openbare orde-delicten en vernieling) dat door Nederlanders wordt gepleegd. Zo'n 6,2 procent van de asielzoekers pleegt delicten tegen zo'n 8,1 procent van de Nederlanders.² Overigens is bij deze berekeningen geen rekening gehouden met mogelijke recidive, waardoor de percentages lager kunnen uitvallen.

Van de overtredingen van de Vreemdelingenwet, die gereguleerd worden door de TRAS-richtlijn, komt in de praktijk alleen het niet voldoen aan de meldingsplicht voor. 21,7 procent van de bewoners pleegt een dergelijke overtreding. Dit percentage zal in de praktijk waarschijnlijk lager liggen, omdat bij de berekening ervan geen rekening is gehouden met recidive. Het niet voldoen aan de verschijningsplicht is nergens aangetroffen.

Bijna door alle politie-eenheden en VD-en werd wel eens een overtreding of misdrijf van een asielzoeker geseponcerd. Overigens komt dit niet vaak voor, aldus de respondenten. De redenen die voor seponeren werden gegeven kunnen zijn gelegen in het ontbreken van bewijs, maar ook in omstandigheden die echt alleen met asielzoekers (en andere vreemdelingen) te maken kunnen hebben. Te denken valt hierbij aan taalbarrières: de asielzoeker weet gewoon niet dat hij iets fout deed, dit was hem nooit verteld, dan wel hij had dit nooit begrepen. Ook kan het gebeuren dat de VD seponeert omdat men weet dat de asielzoeker uitgezet zal worden. Overigens weet de politie dat er niet zomaar (bijvoorbeeld omdat het bedrag zo laag is) geseponcerd mag worden: de asielzoeker moet ermee worden geconfronteerd dat hij iets fout heeft gedaan. Door de bestraffing (waarbij ook wordt meegedeeld dat het plegen van misdrijven gevolgen kan hebben voor de status van de asielzoeker), vervallen slechts weinigen in recidive. Althans, zo is de indruk van de meeste respondenten.³

In de praktijk blijkt dat het nogal eens moeilijk is goede informatie te krijgen over het strafrechtelijk verleden van een asielzoeker. Doordat de organisaties verschillende systemen hanteren, is juiste informatie niet altijd voorhanden. Indien bijvoorbeeld alleen geregistreerd wordt in IVAS,⁴ is er voor andere regiokorpsen geen zicht op of er al eens een TRAS-transactie is aangeboden. Door dit gebrek aan controle op recidive is het dus mogelijk dat een asielzoeker (onrecht) verschillende keren een TRAS-transactie krijgt aangeboden.

2. Zie bijlage 1.

3. Een indruk die ongetwijfeld wel zal kloppen, aangezien de meeste respondenten wel goed in de gaten hadden wat er allemaal op het centrum gebeurt: 'we kennen onze pappenheimers wel'.

4. IVAS is een systeem waarin alle gegevens van de asielzoeker staan. De VD bij een aantal centra gebruikt dit systeem ook om daarin onder het kopje 'bijzonderheden' strafbare feiten te registreren.

Slechts weinig asielzoekers weigeren de aangeboden transactie. Twijfelaars worden ingelicht over het alternatief (proces-verbaal, voor de rechter verschijnen en een hogere boete). Veelal volstaat dit en gaat de verdachte alsnog op het aanbod in. De enkele keer dat een asielzoeker geen transactie voor één van de drie TRAS-misdrijven krijgt, gaat het om een zaak waarin de betrokkene ontkent het delict te hebben gepleegd.

De inning van de bedragen levert in de praktijk geen enkel probleem op. Er wordt een aantal verschillende mogelijkheden benut door VD of politie: in een aantal opvangcentra is de betaling gekoppeld aan de meldingsplicht. In één opvangcentrum gebeurt het melden elektronisch; indien een asielzoeker nog bedragen heeft uitstaan geeft het apparaat een signaal, en houdt de identiteitskaart van de asielzoeker vast. Pas als de asielzoeker betaald heeft, krijgt hij de kaart van de VD terug. Bij dit centrum is ook de afspraak gemaakt dat, indien een asielzoeker op de lijst staat om te verhuizen, dit alleen kan gebeuren op het moment dat alle boetes betaald zijn. Dit om te voorkomen dat hij onder een gedeelte van de betaling uitkomt. Een en ander is afgesproken met het COA. Bij een aantal centra kunnen de asielzoekers gelijk betalen. Tevens is hier en daar de mogelijkheid voor de asielzoeker gecreëerd een formulier te ondertekenen waarmee de directie wordt gemachtigd een gedeelte van het zakgeld in te houden, dat ter afbetaling aan de VD of politie wordt overgemaakt. Tot slot geeft de VD bij één centrum de asielzoeker te kennen dat ze op moment X langs komt en dat de betrokkene er dan voor te zorgen heeft dat hij geld heeft.

3.3 Drie varianten uitvoeringspraktijk

Uit het onderzoek blijkt dat er (procedureel en inhoudelijk) niet op een eenduidige wijze uitvoering wordt gegeven aan de TRAS-richtlijn en, meer in zijn algemeenheid, dat er niet overal op dezelfde wijze wordt omgegaan met asielzoekers die een overtreding of misdrijf hebben begaan. In deze paragraaf beschrijven we een drietal varianten van de wijze waarop de TRAS-richtlijn wordt uitgevoerd. Deze drie varianten betreft met name de gevolgde procedures. Inhoudelijke variaties in de uitvoeringspraktijk komen in de volgende paragraaf aan de orde.

Een eerste opmerking die we in dit verband willen maken is de volgende: er is bij sommige opvangcentra verschil van mening tussen de respondenten van verschillende organisaties over de uitvoeringspraktijk. Bijvoorbeeld: respondenten van de VD claimen de TRAS-richtlijn uit te voeren (de reguliere politie stuurt dan alle zaken door), terwijl de respondenten van de reguliere politie zeggen ook zelf transacties aan te bieden, waarna de VD alleen wordt geïnformeerd.

Zoals gezegd kunnen we globaal drie varianten in de uitvoeringspraktijk onderscheiden:

1. De VD handelt in beginsel alle misdrijven en overtredingen van asielzoekers uit het centrum zelfstandig (dat wil zeggen: zonder dat het OM erbij betrokken wordt) af. De reguliere politie sluit alle delicten gepleegd door asielzoekers door naar de VD;
2. De VD handelt de TRAS-misdrijven af. De reguliere politie houdt zich bezig met de overige misdrijven;
3. De VD speelt alleen een rol bij de afhandeling van overtredingen. De hulp-OvJ bij reguliere politie biedt zelfstandig de transacties aan ten aanzien van misdrijven. Soms wordt de VD dan geraadpleegd en/of op de hoogte gehouden van de gedragingen van de asielzoekers in het betreffende centrum.

Hieronder worden de varianten uitvoeriger beschreven.

Variant 1

De VD speelt bij deze variant een prominente rol bij de afhandeling van alle delicten begaan door asielzoekers. We hebben deze variant bij één opvangcentrum aangetroffen.

Met betrekking tot de uitvoering van de TRAS-richtlijn mag formeel alleen de hulpOvJ van de VD transacties aanbieden. Ook als de asielzoeker in aanraking komt met de reguliere politie, wordt hij doorgestuurd naar de VD. De verbalisant maakt van het feit proces-verbaal op en stuurt dit via het Bedrijfsprocessensysteem (BPS) naar de hulpOvJ van de VD. Deze onderhoudt zich met de asielzoeker, controleert of er aan alle voorwaarden uit de TRAS-richtlijn is voldaan (onder meer controle in dossiers en automatiseringssystemen of er sprake is van specifieke recidive) en biedt dan al dan niet een transactie aan. Voor deze constructie is niet alleen gekozen omdat dit formeel in de richtlijn staat, maar ook omdat de desbetreffende informatie wordt doorgespeeld naar de IND, wat van belang is voor de procedure betreffende verblijfsduur/-titel. De vrees bestaat dat, als de reguliere politie ook transacties mag aanbieden, de informatie de VD en daarmee de IND niet meer bereikt. Een tweede reden is dat de VD zicht heeft op de groep asielzoekers die op korte termijn uitgezet zullen worden en voor wie het dus zinloos is een transactie aangeboden te krijgen.

De overige misdrijven (die niet onder de TRAS-richtlijn vallen) worden door de VD op de reguliere strafrechtelijke wijze afgehandeld. Er wordt een proces-

verbaal opgemaakt, dat wordt ingezonden aan het OM. In één regio loopt overigens (nog) geen AU-project waar de asielzoekers onder zouden vallen.

De VD handelt ook de overtredingen van de Vreemdelingenwet af. Asielzoekers krijgen bij geen enkel opvangcentrum bij een eerste overtreding een transactie aangeboden: eerst krijgt met een (of meerdere) waarschuwing(en).

In twijfelgevallen overlegt de VD met het OM voordat er een beslissing wordt genomen over het al dan niet aanbieden van een transactie.

Variant 2

Deze variant komt grotendeels overeen met de eerste variant. De afhandeling van de misdrijven die onder de TRAS-richtlijn vallen en de overtredingen van de Vreemdelingenwet die onder deze richtlijn vallen, is in handen van de VD. Twee verschillen met de vorige variant kunnen onderscheiden worden. Het eerste verschil is dat niet de VD, maar de reguliere politie de overige misdrijven afhandelt. Het tweede verschil is dat de VD geen coördinerende rol heeft ten aanzien van de informatieverstrekking aan de IND. Doordat de reguliere politie zaken afdoet, komt niet automatisch de informatie bij de VD en daarmee bij de IND terecht. Verder zijn er geen relevante verschillen in vergelijking met de eerste variant. Deze variant hebben we bij drie opvangcentra aangetroffen.

In één arrondissement hebben we een speciale vorm van deze variant aangetroffen. De reguliere politie handelt, indien de VD geen tijd heeft, alle misdrijven van asielzoekers af. Normaal gesproken wordt een TRAS-misdrijf wel doorgestuurd aan de VD. Het al dan niet aanbieden van een transactie door de reguliere politie gebeurt dan uitsluitend na overleg met het OM (in het kader van een AU-procedure). Het OM bepaalt dan of er al dan niet een transactie aangeboden kan worden.

Variant 3

Bij deze variant speelt de VD alleen een rol bij de afhandeling van de overtredingen van de Vreemdelingenwet. Deze variant hebben we bij drie opvangcentra aangetroffen.

Misdrijven worden, ongeacht of ze onder de werking van de TRAS-richtlijn vallen, afgehandeld door de reguliere politie. De politie controleert zelf of er geen sprake is van recidive en of er tevens aan de andere voorwaarden van de TRAS-richtlijn is voldaan. Bij een aantal opvangcentra zorgt de reguliere politie

er ook zelf voor dat de transactiebedragen geïnd worden (zie ook paragraaf 3.2). Deze variant is uiteraard in strijd met de TRAS-richtlijn: hierin is uitdrukkelijk bepaald dat alleen de hulpOvJ van de VD transacties mag aanbieden en de bedragen mag innen.

De VD wordt bij deze variant bij een beperkt aantal opvangcentra geraadpleegd over een verdachte dan wel geïnformeerd over het feit dat een asielzoeker een strafbaar feit heeft begaan.

Twee grote (door de respondenten genoemde) nadelen van deze variant betreffen het doorgeven van informatie aan de IND en de kennis over de TRAS-richtlijn bij de reguliere politie. De IND wil informatie hebben over het strafrechtelijk verleden van asielzoekers bij het nemen van een beslissing over de verblijfsstatus. Volgens respondenten van de VD is het maar de vraag of de reguliere politie deze informatie wel doorstuurt. Dit zou alleen gegarandeerd zijn indien de VD erbij betrokken is. Het tweede nadeel betreft, zoals gezegd, de kennis over de TRAS-richtlijn bij de reguliere politie. Doordat het aantal TRAS-misdrijven beperkt is, is het niet overal bekend dat er een aparte voorziening is voor asielzoekers. Hierdoor zou (wederom volgens een aantal respondenten bij de VD) de richtlijn niet in alle voorkomende gevallen toegepast worden.

3.4 Afwijkingen van de richtlijn

In de uitvoeringspraktijk van de TRAS-richtlijn is een aantal afwijkingen van de richtlijn te signaleren. Deze afwijkingen zijn deels procedureel en deels inhoudelijk van aard. Hieronder worden de geconstateerde afwijkingen samengevat.

Procedurele afwijkingen

Een eerste en de meest belangrijke (procedurele) afwijking van wat in de TRAS-richtlijn is bepaald, betreft het aanbieden van de transacties. Bij een aantal opvangcentra bepaalt niet de VD maar de reguliere politie of een asielzoeker al dan niet een TRAS-transactie zal worden aangeboden. Dit is echter niet in overeenstemming met de richtlijn. Daarin is immers de bevoegdheid om transacties aan te bieden gemandateerd aan de hulpOvJ van de VD. De rol van de VD bij deze centra is wat de uitvoering van de TRAS-richtlijn betreft beperkt tot overtredingen en bij een enkel centrum tot het informeren van de reguliere politie.

Bij twee opvangcentra komt het ook voor dat de inning van de transactiebedragen voor misdrijven niet in handen van de VD is. In één geval heeft de reguliere politie met de directies van de centra de afspraak gemaakt, dat deze de boete-

bedragen op het zakgeld inhouden en die bedragen rechtstreeks naar de politie sturen. Bij een ander centrum kan de asielzoeker gelijk de boete betalen, bij de acceptatie van de transactie. Formeel is alleen de hulpOvJ bij de VD bevoegd de gelden te innen.

In één arrondissement bepaalt het OM of er een transactie wordt aangeboden: de reguliere politie neemt in het kader van een AU-procedure contact op met het OM, dat vervolgens een dagvaarding uitbrengt en daarna bepaalt of er een transactie (met de TRAS-bedragen) wordt aangeboden. Overigens wordt deze werkwijze alleen gevolgd als de VD aangeeft geen tijd te hebben voor het afhandelen van een zaak.

Inhoudelijke afwijkingen

Een eerste afwijking is dat de politie de TRAS-regeling niet in alle voorkomende gevallen lijkt toe te passen. Bij bijzondere omstandigheden kan het wel eens voorkomen dat de politie een zaak seponereert, ondanks het feit dat er formeel een TRAS-transactie aangeboden had moeten worden. Tevens is bij één opvangcentrum geconstateerd dat de politie een lik-op-stukbeleid toepast, dat inhoudt dat de asielzoeker (bij vernieling) eerst de kans krijgt de schade te vergoeden. Doet hij dit, dan volgt er geen verdere sanctie.

Daarnaast wordt de TRAS-richtlijn bij sommige centra op een andere manier toegepast dan strikt genomen in de richtlijn is voorzien. Zo wijst een aantal respondenten erop dat soms contact met het OM wordt opgenomen als de waarde van vernielde of gestolen goederen meer dan 250 gulden is. In dergelijke situaties wordt in overleg met het OM beslist of de richtlijn al dan niet zal worden toegepast. In één ander arrondissement verklaart de VD in dat soort zaken zelfstandig de TRAS-richtlijn van toepassing.

Verder brengen respondenten in twee arrondissementen naar voren dat er ook contact met het OM wordt opgenomen als een asielzoeker veel geld op zak blijkt te hebben. In overleg met het parket wordt dan besloten het transactiebedrag te verhogen.

Voorts worden er zo nu en dan wel eens afspraken met asielzoekers gemaakt als die in bijzondere omstandigheden verkeren en bovendien bij de VD goed bekend staan. De verplichting dat iemand zich elke week moet melden, wordt zo nu en dan wel eens soepel gehanteerd. Er wordt dan ook geen transactie aangeboden voor deze overtreding.

Overigens zijn er ten aanzien van de overtredingen van de meldingsplicht nog vier andere afwijkingen geconstateerd. Allereerst wordt bij geen enkel opvangcentrum bij de eerste overtreding een transactie aangeboden: asielzoekers krijgen eerst een (of meerdere) waarschuwing(en). Verder is in één arrondissement na overleg met het OM bepaald dat de richtlijn voor wat betreft de meldingsplicht ook geldt voor jongeren onder de 15 jaar. In dit AZC had de VD problemen met het sanctioneren van 'alleenstaande minderjarige asielzoekers' die zich niet aan de meldingsplicht hielden. Door het uitbreiden van de richtlijn is dit nu wel mogelijk. De derde afwijking is dat één VD bij een overtreding van de meldingsplicht geen TRAS-transactie aanbiedt, maar een mini-proces-verbaal. Dit omdat er geen hulpOvJ op het centrum aanwezig is, waardoor het teveel rompslomp zou zijn om de zaken met de TRAS-richtlijn af te handelen. Een laatste significante afwijking betreft het door de VD bij één bepaald centrum gevoerde beleid ten aanzien van de overtredingen van de meldingsplicht: daarvoor worden nooit transacties aangeboden. De VD voert corrigerende gesprekken, wanneer die niet helpen worden andere maatregelen getroffen (in overleg met de directie van het centrum), zoals een (tijdelijke) verbod zich op het centrum te begeven.

3.5 Sepots OM en eisen ter zitting

Naast het innen van betalingen, krijgt het OM in principe alleen maar met de TRAS-richtlijn te maken op het moment dat een asielzoeker zijn transactie niet aanvaardt of betaalt, en wanneer van het delict een proces-verbaal wordt opgemaakt dat wordt ingezonden aan het OM. Het OM moet dan het feit vervolgen (of seponeren). Naar schatting van de respondenten wordt slechts een klein aantal zaken ingezonden aan het OM. Concrete cijfers waren niet te geven, omdat er in Compas niet op de code 'asielzoeker' gezocht kan worden.

Daarnaast krijgt het OM met asielzoekers te maken die een delict hebben gepleegd dat niet onder de TRAS-richtlijn valt (en waarvoor, indien mogelijk, een aangeboden transactie is geweigerd dan wel niet betaald). Interessant is natuurlijk de wijze waarop het OM in de rechtszaal met een asielzoeker omgaat, oftewel: welke eisen worden er gesteld en waar zijn die op gebaseerd?

In de meeste onderzochte arrondissementen vordert de OvJ bij niet-betaling van een transactie een straf die gebaseerd is op de TRAS-richtlijn: het transactiebedrag wordt een klein beetje verhoogd.

Bij delicten (zowel bij misdrijven als bij overtredingen) die niet onder de TRAS-richtlijn vallen wordt, indien onderkend wordt dat het om een asielzoeker gaat, in sommige arrondissementen ook rekening gehouden met het feit dat de verdachte een asielzoeker is. In de eis ter zitting wordt derhalve rekening gehouden

met de financiële draagkracht van de asielzoeker. In andere arrondissementen houdt men weer niet primair rekening met het feit dat de verdachte een asielzoeker is; er wordt bijvoorbeeld ook gekeken hoe zwaar het delict is, of men behandelt hoe dan ook de asielzoeker op dezelfde wijze als elke andere verdachte. Dit neemt overigens niet weg dat de asielzoeker (net als elke andere verdachte) op de zitting een beroep kan doen op zijn beperkte financiële draagkracht. Het OM houdt er echter niet primair rekening mee.

Bij recidive wordt het doorgaans gebruikelijk patroon gevolgd: de geldboete wordt verhoogd, daarna wordt er een voorwaardelijke en tot slot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf gevorderd. De verhoogde bedragen zijn in sommige arrondissementen gebaseerd op de oorspronkelijke bedragen uit de TRAS-richtlijn.

In zijn algemeenheid worden de eisen van de OvJ ter zitting overgenomen door de rechter; indien een asielzoeker niet op de zitting aanwezig is, komt het voor dat bij verstek een zwaardere straf wordt opgelegd. Slechts in één arrondissement ondervindt het OM problemen met de zittende magistratuur: de eisen die het OM in eerste instantie vordert, worden 'overruled' door de rechter: deze vindt dat asielzoekers zwaarder gestraft dienen te worden. De rechter is van mening dat, wanneer een goed 100 gulden waard is en de sanctie maar een tientje, dit verschil te groot is. De 'winst' is dan te groot, waardoor de straf geen zin meer heeft. Het OM is hiermee in de problemen gekomen: enerzijds wil men het eigen beleid (zoals weergegeven in de TRAS-richtlijn) loyaal uitvoeren, aan de andere kant vreest men dat het gezag van het OM wordt uitgehold doordat de rechter steeds maar weer hoger vonnist dan geëist wordt. Het OM wordt 'te kijk gezet in de rechtszaal'. Het betreft hierbij niet uitsluitend verstek-zaken, alhoewel de respondent van het OM desgevraagd meedeelt dat, indien een asielzoeker ter zitting een beroep doet op bijzondere, persoonlijke omstandigheden, de rechter (net zoals bij Nederlanders) hier wel oren naar heeft. Overigens is een simpele verwijzing naar de beperkte financiële draagkracht niet voldoende.

Het OM in het zojuist bedoelde arrondissement heeft niet zijn eisen structureel aangepast: op de zitting wordt beoordeeld of er persoonlijke omstandigheden zijn die een lagere eis rechtvaardigen. Omdat er momenteel een evaluatie-onderzoek naar de TRAS-richtlijn wordt uitgevoerd, is de regeling even in de ijskast gezet.

Het OM seponeert op basis van de gebruikelijke gronden (technisch sepot en dergelijke). Daarnaast komt het voor dat er geseponeerd wordt als de verdachte onvindbaar is (of als hij al uitgezet is). Problemen met het betekenen van vonnissen komen wel voor, hoe vaak is echter niet bekend. De veroordeelde wordt dan in het opsporingsregister opgenomen. Sinds de invoering van AU-procedures

zijn deze problemen overigens wel afgenomen (de dagvaarding wordt in persoon betekend, het vonnis van de rechter hoeft hierdoor dan niet meer betekend te worden). Voor de executie van het vonnis kan uiteraard nog wel opname in het opsporingsregister nodig zijn.

Bij misdrijven die niet onder de TRAS-richtlijn vallen of waarbij de transactie wordt geweigerd, komt de verdachte in de meeste gevallen in een AU-procedure. Slechts bij een klein aantal opvangcentra was hiervan nog geen sprake: de AU-procedure moet in die arrondissementen nog ingevoerd worden of op asielzoekers van toepassing worden verklaard.

Hoofdstuk 4

Knelpunten

4.1 Inleiding

Op basis van wat in het vorige hoofdstuk aan de orde is gekomen, kan de conclusie worden getrokken dat de TRAS-richtlijn niet altijd even nauwgezet wordt nageleefd. Dat kan verklaard worden uit het feit dat zich enkele knelpunten voordoen bij de uitvoering van de TRAS-richtlijn. In dit hoofdstuk beschrijven we deze knelpunten. We volgen hierbij het theoretisch kader dat in hoofdstuk 2 uiteen gezet is. In paragraaf 4.2 beschrijven we de potentiële knelpunten waarvan kan worden verondersteld dat ze de werkwijze van VD, politie en OM beïnvloeden. In paragraaf 4.3 komen de knelpunten aan de orde, waarvan te veronderstellen valt dat ze asielzoekers redenen geven aangeboden transacties te weigeren of geaccepteerde transacties niet te betalen.

4.2 Werkwijze politie, Vreemdelingendienst en OM

Kennis van richtlijn

Een eerste knelpunt is de soms gebrekkige kennis die uitvoerders hebben van de richtlijn. Dit kan met name spelen op het moment dat de politie zelf TRAS-transacties aanbiedt en asielzoekers-zaken niet automatisch doorstuurt aan de VD. Doordat zaken niet worden doorgestuurd naar de VD, heeft er geen specialisatie plaatsgevonden. De reguliere politie krijgt weinig te maken met asielzoekers en weet daardoor (aldus sommige respondenten van de VD) niet dat er een aparte voorziening (de TRAS-richtlijn) is gecreëerd om delicten af te doen. Bij sommige opvangcentra speelt dit probleem niet: de VD handelt de zaken af, niet de reguliere politie. Hierdoor kan het ook niet voorkomen dat, als gevolg van onbekendheid met de TRAS-richtlijn zaken anders worden afgedaan dan in de TRAS-richtlijn is voorzien

Bij een aantal opvangcentra bestaat er bij de betrokken instanties onduidelijkheid en/of verschil van mening over de taakverdeling tussen de VD en de reguliere

politie. Bij die centra hebben de uitvoerende instanties min of meer een eigen visie ontwikkeld op wat er van hen wordt verwacht bij de uitvoering van de TRAS-richtlijn. In hoeverre asielzoekers die op een delict worden betrapt, nadeel ondervinden dan wel voordeel hebben van deze procedurele onduidelijkheid, valt op basis van de beschikbare onderzoeksgegevens niet aan te geven.

Controle op naleving richtlijn

Controle door het OM op hoe er wordt omgegaan met de TRAS-richtlijn vindt niet of nauwelijks plaats. De controle door het OM wordt bemoeilijkt door het feit dat er geen aparte parketnummers aan asielzoekers worden toegekend. Twee vormen van controle zijn nog wel mogelijk: controle van de (financiële) verantwoordingsstaten en in incidentele gevallen in het ingezonden proces-verbaal nagaan of er eerst een TRAS-transactie is aangeboden. Deze laatste vorm van controle komt zo nu en dan wel eens voor, volgens enkele respondenten van het OM. Van één geval wist een respondent van de politie zich inderdaad te herinneren dat er een proces-verbaal was teruggestuurd, met daarop de vraag waarom er geen TRAS-transactie was aangeboden.

Naast het feit dat de controle bemoeilijkt wordt als gevolg van het gegeven dat er niet kan worden geselecteerd op het trefwoord asielzoeker, duidt ook nog een aantal zaken er op dat het OM nauwelijks controleert. Allereerst het feit dat de reguliere politie transacties aanbiedt. In de TRAS-richtlijn is deze bevoegdheid uitdrukkelijk aan de hulpOvJ bij de VD gemandateerd. Een tweede voorbeeld is het geval dat de VD bij een centrum voor overtredingen geen transacties conform de TRAS-richtlijn aanbiedt maar mini-processen-verbaal inzendt (met hogere bedragen) naar het OM. Je zou mogen verwachten dat als er enige controle was, dit toch wel zou opvallen.

De VD-en bij de verschillende centra hebben niet of nauwelijks contact met het OM. Slechts bij een enkel centrum bestaat structureel contact. De rest betreft incidentele contacten naar aanleiding van concrete zaken. In geval van twijfel neemt de VD of politie wel eens contact op met het OM. Afloopberichten worden niet verstuurd. Een enkele respondent betreurt dit: zo ontstaat er geen inzicht in de wijze waarop het OM met de materie omgaat. Hierdoor kan men er zelf ook niet van leren.

Aansluiting bij bestaande praktijk

De TRAS-richtlijn sluit redelijk goed aan bij de dagelijkse gang van zaken. De meeste respondenten vinden de TRAS-richtlijn bruikbaar. Als de richtlijn er niet

zou zijn, zouden er meer zaken geseponeerd worden. Wel is een aantal respondenten van mening dat de richtlijn uitgebreid zou kunnen worden met andere delicten. Hierbij dient gedacht te worden aan eenvoudige misdrijven, zoals heling en huisvredebreuk (de asielzoeker is tijdelijk van het centrum verwijderd maar komt er nog steeds). De huidige richtlijn kent, volgens een respondent, nog een grijs gebied, waarbij niet duidelijk wat wel en wat niet onder de richtlijn valt.

Ook wordt er door een aantal respondenten voor gepleit de richtlijn met een aantal overtredingen uit te breiden. Gedacht kan worden aan overtredingen van de Algemene Politie Verordening (APV).

In één arrondissement ondervindt de VD problemen met de bestraffing van 'alleenstaande minderjarige asielzoekers'. Volgens de huidige TRAS-richtlijn is het niet mogelijk jongeren tussen de 12 en 15 jaar te bestraffen die een overtreding van de meldingsplicht hebben begaan. Om dit probleem op te lossen heeft het OM in dit arrondissement de VD toestemming gegeven de TRAS-richtlijn ook voor deze groep te laten gelden.

In één arrondissement is de TRAS-richtlijn voor het OM niet bruikbaar: eisen ter zitting die door het OM op basis van de TRAS-richtlijn worden gevorderd, worden 'overruled' door de rechter. Het OM is hiermee in de problemen gekomen: enerzijds wil men het eigen beleid (zoals weergegeven in de TRAS-richtlijn) loyaal uitvoeren, aan de andere kant vreest men dat het gezag van het OM wordt uitgehold doordat de rechter steeds maar weer hoger vonnist dan geëist wordt. Het OM wordt 'te kijk gezet in de rechtszaal'. Het betreft hierbij niet uitsluitend verstek-zaken. De respondent van het OM deelt echter desgevraagd mee dat, indien een asielzoeker ter zitting een beroep doet op bijzondere, persoonlijke omstandigheden, de rechter (net zoals bij Nederlanders) hier wel oren naar heeft. Overigens is een simpele verwijzing naar de beperkte financiële draagkracht niet voldoende. Doordat de rechter steeds maar hoger vonnist dan het OM eist, wordt, aldus de respondent, het gezag van het OM ondermijnd. Het mag duidelijk zijn dat de richtlijn voor het OM in dit arrondissement hierdoor minder bruikbaar is.

Acceptatie van richtlijn door uitvoerders

De meeste respondenten accepteren de TRAS-richtlijn: van hen is niemand de mening toegedaan dat de richtlijn bijvoorbeeld rechtsongelijkheid in de hand zou werken. Het idee achter de TRAS-richtlijn dat asielzoekers snel bestraft kunnen worden door middel van het aanbieden van een transactie, kan een ieders instemming wegdragen. Een respondent bij de VD benadrukt juist dat zonder de

TRAS-richtlijn rechtsongelijkheid zou ontstaan: een strafproces kan tijden duren, de kans is aanwezig dat een asielzoeker dan al weer het land uit is. Hij zou dan niet bestraft worden voor zijn daden. Ook het idee achter de verlaagde bedragen wordt door de meesten niet als een probleem gezien: de asielzoekers hebben minder geld dan Nederlanders, waardoor het logisch is dat de transacties ook lager zijn. De lage bedragen zijn een billijke laatste waarschuwing voor de echte asielzoeker. Gaan ze desondanks nog een keer in de fout, dan moet dat grotere gevolgen hebben.

Toch heeft van de groep die de TRAS-richtlijn accepteert, een groot aantal respondenten wel wat kritiek op de inhoud. Deze kritiek is echter niet fundamenteel in de zin dat ze de wijze waarop de richtlijn toegepast wordt, beïnvloedt. Het belangrijkste punt van kritiek betreft de reikwijdte van de richtlijn en de hoogte van de bedragen. De meeste respondenten zijn van mening dat meer delicten onder de richtlijn zouden kunnen vallen. Deze kritiek heeft geen invloed op de wijze waarop met de materie wordt omgegaan. Ook over de hoogte van de bedragen zijn de meeste respondenten van mening dat die enige aanpassing behoeft. De bedragen kunnen, als gevolg van de ietwat verbeterde draagkracht, wel wat hoger. De verhoging mag niet te veel zijn, dan zouden de bedragen voor de asielzoekers niet meer op te brengen zijn.

Zoals gezegd is de acceptatie bij de meeste respondenten geen knelpunt. Er zijn echter ook respondenten die minder gelukkig met de TRAS-richtlijn zijn. Men is ongelukkig met de gedachte dat de tarieven laag dienen te zijn in verband met de beperkte financiële draagkracht. Men is van oordeel dat deze in opvatting belangrijkste gedachte achter de TRAS-richtlijn weliswaar heel nobel is, maar dat het een aantal bezwaren oproept. Om te beginnen is men van oordeel dat de TRAS-richtlijn rechtsongelijkheid veroorzaakt: ook andere groepen in de samenleving hebben weinig financiële middelen, maar die moeten wel hogere boetes betalen. Een respondent van de VD en een respondent van het OM zijn van oordeel dat het aan politiemensen soms moeilijk te verkopen is dat een asielzoeker een veel lagere transactie krijgt aangeboden dan een Nederlandse verdachte. Dit levert soms wrevel op bij uitvoerders.

Tevens denken sommige respondenten dat de lage bedragen een aanzuigende werking hebben: de winst die geboekt kan worden (waarde goed minus de te betalen sanctie), is groot genoeg om delicten te plegen. Asielzoekers plegen niet alleen delicten vanwege een noodsituatie, maar ook omdat ze er beter van willen worden. Een respondent van het OM had wel eens van verbalisanten vernomen dat een asielzoeker inderdaad buiten het officiële verhoor om had aangegeven dat hij had gehoord dat de transactiebedragen zo laag waren en dat het daarom wel het risico waard was. Uit andere ervaringen met transacties voor lichte misdrijven weet een andere respondent van het OM dat de kans groter is dat een

verdachte recidiveert op het moment dat de sanctie lager is. Daarbij komt dat een asielzoeker die een lage boete moet betalen, dit bedrag snel bij elkaar kan stelen, oftewel: het systeem lokt recidive uit, mede gezien de lage pakkans. Een respondent noemt ook het fenomeen 'asieltoeristen': deze personen komen alleen naar Nederland om er financieel beter van te worden, niet omdat ze uit politieke overwegingen moesten vluchten. Voor deze 'asielzoekers' zijn de bedragen uit de TRAS-richtlijn veel te laag.

Van de groep die richtlijn wel accepteert, waren de meeste respondenten van mening dat de TRAS-richtlijn niet een dergelijke aanzuigende werking heeft. Asielzoekers weten, aldus deze respondenten, heel goed wat wel en wat niet mag. De corrigerende werking van de transactie is erg groot. Enerzijds voelt een asielzoeker het bedrag goed in zijn portemonnaie, anderzijds wordt hem duidelijk gemaakt dat recidive consequenties kan hebben voor de asielstatus. Het aantal asielzoekers dat in recidive vervalt, is dan ook niet groot. De algehele mening over asielzoekers die wel meerdere keren een misdrijf hebben begaan is dat deze groep hard en snel aangepakt dient te worden.

Verhouding tussen (gepercipieerde) kosten en baten

Geen van de respondenten zegt het een probleem te vinden dat de hoogte van de te innen boete eigenlijk niet opweegt tegen de kosten die gemaakt moeten worden door de organisatie. Met name de respondenten bij de VD benadrukken dat het bestraffen van de asielzoeker om een tweetal redenen van belang is. Ten eerste gaat er een zekere preventieve werking van uit, die voorkomt dat er meer delicten door een asielzoeker worden gepleegd. De transactiebedragen lijken laag, voor een asielzoeker vormen ze een significant deel van zijn inkomen. De meeste asielzoekers die een misdrijf hebben begaan, recidiveren niet. Zij die wel in recidive vervallen, zijn hardnekkige criminelen. Met andere woorden: de uitvoering kost niet te veel omdat de transacties nuttig zijn voor voorkomen van misdrijven. De tweede reden waarom de asielzoeker bestraft moet worden heeft te maken met het feit dat de IND in de procedure omtrent verblijfsduur en -titel (naar eigen zeggen) rekening houdt met een eventueel strafrechtelijk verleden. De IND wil daarom dit soort informatie hebben.

Wel kan een aantal respondenten zich voorstellen dat er politie-agenten zijn, die het te veel gedoe vinden en daarom de zaak maar seponeren. Dit zal echter alleen bij simpele, kleine zaken kunnen voorkomen. Als er een slachtoffer is die aangifte wil doen, kan een sepot al haast niet meer.

Aanwezigheid geschikt administratief systeem

De aanwezigheid van een geschikt administratief systeem is wel een knelpunt dat met name kan spelen op het moment dat gecontroleerd moet worden of er al dan niet sprake is van recidive. De indruk bestaat dat niet altijd alle relevante gegevens bekend zijn. De oorzaak hiervan is de gebrekkige informatievoorziening tussen de verschillende onderdelen van een politiekorps en tussen de korpsen onderling. Stel een asielzoeker pleegt een delict in een ander deel van Nederland. Veelal wordt dit niet doorgegeven aan de VD van het centrum waar de asielzoeker verblijft. De VD kan dan niet de kopieën van het proces-verbaal in het dossier van de asielzoeker voegen. Er zou een goede discipline moeten zijn dat alle zaken ook inderdaad in het systeem worden geregistreerd, dus ook als er sprake is van sepot. De indruk bestaat dat hier nog wel eens wat aan schort. Gevolg hiervan is dat een asielzoeker voor hetzelfde vergrijp meerdere keren een transactie aangeboden kan krijgen.

Probleem is ook dat sommige organisaties allerlei verschillende systemen gebruiken: de een registreert in HKS, een ander in BPS en sommigen gebruiken IVAS om informatie in op te slaan. Al met al ontstaat de indruk dat het administreren van documentatie nog niet goed geregeld is.

Werkdruk als gevolg van andere taken organisatie

De werkdruk als gevolg van andere taken van de organisatie is volgens de respondenten geen knelpunt van betekenis. De uitvoering van de TRAS-richtlijn neemt niet meer tijd dan het opstellen van een normaal proces-verbaal. In tegendeel: velen vinden juist dat het makkelijker en sneller gaat een zaak met de TRAS-richtlijn af te doen, dan dat de zaak op een reguliere wijze wordt afgedaan. Voor het OM geldt dat het OM maar zo weinig bemoeienis met de uitvoering van de TRAS-richtlijn heeft, dat er geen extra werklast ontstaat.

4.3 Reactie asielzoekers op transactie-aanbod

In het theoretisch kader is een viertal knelpunten genoemd die het aanvaarden van een transactie-aanbod door een asielzoeker zouden kunnen belemmeren. In de praktijk komt het echter maar sporadisch voor dat een transactie-aanbod wordt geweigerd.

Als er al een transactie-aanbod door een asielzoeker wordt geweigerd, komt dit meestal omdat de verdachte ontkent dat hij schuldig is. De TRAS-richtlijn kan dan niet meer toegepast worden. Het ontkennen van de verdachte kan twee

oorzaken hebben: de verdachte vindt dat de boete niet terecht is opgelegd (rechtmatigheidsoordeel) of de verdachte denkt dat hij onder zijn straf kan uitkomen (opportunitieoordeel). Uit het onderzoek is niet gebleken welke van deze twee oorzaken ten grondslag ligt aan die enkele keer dat een verdachte ontkent. Volgens een respondent van het OM zou het opportunitieoordeel zeker aanwezig kunnen zijn. De kans is volgens de respondent ook reëel dat de verdachte er dan ook inderdaad onder uit komt. Wel geven bepaalde respondenten aan dat, indien een verdachte weigert de aangeboden transactie te accepteren, een korte uitleg van wat de TRAS-richtlijn inhoudt en wat het alternatief is over het algemeen wel de doorslag geeft voor een asielzoeker om toch nog in te gaan op de transactie. Hieruit kan afgeleid worden dat in dergelijke gevallen het rechtmatigheidsoordeel niet doorslaggevend was voor de ontkennende verdachte. Eén respondent gaf aan dat, als een asielzoeker erg twijfelde, hij deze adviseerde eerst informatie te halen bij de rechtshulpverleners op het centrum.

De wijziging van de Vreemdelingencirculaire (waardoor het aanvaarden van een transactie voor een misdrijf grond kan zijn uitgezet te worden) zal volgens de meeste respondenten waarschijnlijk niet het gevolg hebben dat asielzoekers massaal de aangeboden transactie zullen gaan weigeren. Althans, dat is het oordeel van de meeste respondenten. De redenering van de respondenten is dat er bij weigering van een transactie een proces-verbaal wordt opgemaakt en dat na veroordeling nog steeds uitzetting kan volgen. Daarbij wordt betwijfeld of het inderdaad beleid zal worden dat aanvaarden van een transactie onmiddellijk uitzetting tot gevolg heeft. Volgens een paar respondenten heeft de wijziging van de Vreemdelingencirculaire wel het gevolg dat asielzoekers de gang naar de rechter zullen afwachten. Zij denken dat een asielzoeker alles uit de kast zal halen als hij denkt dat hij uitgezet zal worden.

Het potentiële knelpunt dat de asielzoeker een transactie weigert omdat hij niet genoeg saldo heeft, doet zich in de praktijk haast niet voor. Slechts in één arrondissement noemde een respondent van het OM het ontbreken van voldoende liquide middelen als mogelijke reden voor het weigeren van transacties.

Verbeteringsvoorstellen uitvoerders

5.1 Inleiding

In het onderzoek hebben de respondenten suggesties gedaan voor verbeteringen in de wijze waarop misdrijven en overtredingen van asielzoekers worden afgedaan. In dit hoofdstuk beschrijven we deze voorstellen. Globaal kunnen twee soorten voorstellen onderscheiden worden: het aanpassen van de richtlijn (paragraaf 5.2) en het schrappen van de richtlijn (paragraaf 5.3).

5.2 Voorstellen voor aanpassing richtlijn

Veel respondenten zijn van mening dat de TRAS-richtlijn gehandhaafd dient te blijven. Het belang van de TRAS-richtlijn, zo betoogt een aantal respondenten, is niet alleen gelegen in het feit dat een asielzoeker überhaupt bestraft wordt voor een delict; benadrukt wordt dat de sanctionering ook ervoor zorgt dat de asielzoeker niet nogmaals in de fout gaat. Dit is mede het gevolg van de snelle reactie: als te lang gewacht zou worden, bestaat de kans dat er asielzoekers zijn die denken dat het allemaal wel meevalt. De bedragen zijn misschien voor een Nederlander niet hoog, een asielzoeker voelt het goed in zijn portemonnaie. Een aantal respondenten gelooft dan ook niet dat de TRAS-richtlijn een aanzuigende werking heeft. Daarnaast wordt de asielzoeker veelal duidelijk gemaakt dat het plegen van misdrijven gevolgen kan hebben voor het verkrijgen van een verblijfsstatus.

Een aantal respondenten wil dat de TRAS-richtlijn gehandhaafd blijft omdat men vreest dat er anders meer zaken geseponeerd zullen worden. De reguliere politie zou dan eerder geneigd zijn zaken te seponeren omdat ze er toch geen vertrouwen in heeft dat de verdachte daadwerkelijk uiteindelijk wordt veroordeeld. De verdachte zou, voordat zijn zaak voorkomt al weer het land uit zijn. Indien er meer geseponeerd wordt, heeft dit ook negatieve gevolgen voor de registratie: een aantal respondenten benadrukt dat als gevolg van het seponeren er geen goede registratie is, waardoor er geen zicht meer is op recidive.

Indien een verdachte niet onder de TRAS-richtlijn valt, dient volgens een aantal respondenten de zaak versneld afgedaan te worden. De asielzoeker zou in een AU-procedure terecht moeten komen.

Velen vinden echter ook dat het aanbeveling verdient om enkele wijzigingen in de richtlijn aan te brengen.

Allereerst kunnen de transactiebedragen voor misdrijven enigszins omhoog omdat het zakgeld van asielzoekers is verhoogd van 20 naar 30 gulden per week. De respondenten van de VD en het OM in één arrondissement formuleren ten aanzien van diefstal het volgende voorstel. Indien de waarde van het gestolen goed tussen de 0 en 25 gulden is, bedraagt het transactiebedrag 20 gulden. Bij een waarde van 25 tot 50 gulden, 50 tot 150 gulden en 150 tot 250 gulden bedraagt het transactiebedrag respectievelijk 40, 60 en 80 gulden. Een respondent van het OM in een ander arrondissement heeft eveneens een voorstel voor de bedragen: het maximale bedrag van het goed waarvoor de richtlijn zou moeten gelden, zou 50 gulden moeten bedragen. De hieraan gekoppelde sanctieering zou 25 gulden moeten zijn.

Hoe de exacte invulling van de bedragen ook zou zijn, al met al is het gros van de respondenten van mening dat de transactiebedragen hoger kunnen. Overigens meent een enkeling dat de huidige bedragen niet verhoogd dienen te worden, uit vrees dat een asielzoeker dan niet meer kan betalen.

Verder kunnen de transactiebedragen bij recidive van overtredingen eveneens omhoog. In de huidige situatie is het volgens de respondenten te gemakkelijk om je te onttrekken aan de meldingsplicht uit de Vreemdelingenwet. Sommige asielzoekers houden zich bewust frequent niet aan de meldingsplicht en 'kopen' deze plicht als het ware 'af' met een bescheiden geldbedrag.

Voorts kan de TRAS-richtlijn worden uitgebreid met bepaalde misdrijven die er nu nog niet onder vallen. Het gaat daarbij om eenvoudige misdrijven die makkelijk te bewijzen zijn. Te denken valt aan heling en huisvredebreuk. Mishandeling kan daarentegen volgens een respondent van het OM niet onder de richtlijn worden gebracht. De ernst van mishandeling moet namelijk van geval tot geval worden beoordeeld. Zo is het bijvoorbeeld niet wenselijk dat bij mishandeling van personeel van een asielzoekerscentrum een TRAS-transactie kan worden aangeboden. Iemand die het personeel mishandelt, moet hard worden aangepakt. Het personeel moet zich veilig kunnen voelen bij het uitoefenen van zijn werkzaamheden. Overigens menen andere respondenten dat een delict als de 'droge klap' best wel onder de TRAS-richtlijn zou kunnen vallen.

De TRAS-richtlijn moet volgens respondenten uitgebreid worden naar bepaalde overtredingen. Te denken valt aan overtredingen van de APV. Hierbij kan gedacht worden aan overtredingen tegen de openbare orde.

Een andere voorstel voor wijziging van de TRAS-richtlijn is dat in de richtlijn niet langer gebruik wordt gemaakt van de term 'specifieke recidive'. Deze term kan beter worden vervangen door de term 'relevante recidive'. Deze laatste term maakt het mogelijk om in geval van een winkeldiefstal waaraan in het verleden een fietsendiefstal is voorafgegaan, te oordelen dat er sprake is van recidive.

Daarnaast wordt door sommige respondenten voorgesteld om ook de reguliere politie de bevoegdheid te geven om TRAS-transacties aan te bieden (wat overigens in de praktijk al vaak gebeurt). Niet alleen de hulpOvJ bij de VD zou dan bevoegd zijn, ook hulpOvJ's bij de reguliere politie kunnen dan transacties aanbieden. Overigens is een respondent van de VD hierop tegen: hij vreest dat, als ook de politie transacties aanbiedt, de IND niet meer informatie ontvangt over asielzoekers die delicten hebben gepleegd. Deze informatie gebruikt de IND bij de procedure. Deze respondent is ook om een andere reden geen voorstander van voornoemde procedurele wijziging. Alleen de VD heeft inzicht in het feit of een asielzoeker uitgezet zal worden. Is dat het geval, dan heeft het aanbieden van een transactie geen zin.

Een laatste voorstel van bepaalde respondenten betreft niet de inhoud van de richtlijn maar de uitvoering van deze regeling. Deze respondenten hebben de indruk dat de richtlijn in bepaalde regio's niet wordt toegepast ten aanzien van overtredingen. Er zal echter voor moet worden gezorgd dat de richtlijn in het hele land op dezelfde manier wordt toegepast.

5.3 Voorstellen voor intrekking richtlijn

In de vorige paragraaf zijn behandeld de voorstellen van de respondenten die zouden willen dat de TRAS-richtlijn gehandhaafd blijft. Een aantal respondenten (de minderheid) is echter van oordeel dat de richtlijn zou moeten worden afgeschaft. De door deze respondenten gedane voorstellen voor verbetering van de wijze waarop met delicten van asielzoekers wordt omgegaan, komen in feite neer op argumenten om de richtlijn af te schaffen.

Bij het OM in één arrondissement is men van mening dat de TRAS-richtlijn geschrapt dient te worden. Asielzoekers dienen op dezelfde wijze als elke andere verdachte behandeld te worden. Indien een asielzoeker kan aantonen dat hij vanwege bijzondere, persoonlijke omstandigheden een delict heeft gepleegd moet daar uiteraard rekening mee gehouden worden. Echter, een asielzoeker die

bijvoorbeeld alleen steelt omdat hij iets wilde hebben waar hij geen geld voor had, moet hard bestraft worden. Het is dan een gewone crimineel, die geen beroep kan doen op zijn beperkte financiële draagkracht en daarom op de reguliere wijze behandeld dient te worden. De respondent beseft dat dit ongetwijfeld meer werk zal opleveren voor het OM, maar is van mening dat dit het wel waard is. De hogere kosten voor de overheid wegen niet op tegen de kosten die nu geleden worden als gevolg van het gezagsverlies van het OM. De zittende magistratuur in dat arrondissement vonnist hoger dan het OM eist indien er geen bijzondere omstandigheden zijn. De rechter is dan van mening dat alleen de beperkte financiële draagkracht van een asielzoeker te weinig grond is om een lagere straf op te leggen.

De zojuist bedoelde respondent vindt dat een nieuwe TRAS-richtlijn (net zoals de huidige richtlijn) altijd te grofmazig zal zijn: de asielzoekers die uit overwegingen die niets met hun noodsituatie te maken hebben, delicten plegen (oftewel de gewone criminelen), worden dan te licht bestraft. Er wordt dan niet naar de strafwaardigheid van het delict gekeken, alleen naar het feit dat de verdachte een asielzoeker is. Indien asielzoekers op dezelfde wijze als elke andere verdachte worden behandeld, kan bij de rechter altijd een beroep worden gedaan op eventuele bijzondere omstandigheden die een lagere sanctie mogelijk maken. Indien de zaken regulier in een AU-project worden afgehandeld, is ook het gebrek in de recidive-regeling ondervangen: zaken worden voorgelegd aan een parketsecretaris, die kan beoordelen of er gelijk een dagvaarding uitgereikt moet worden of dat de asielzoeker ook nog een transactievoorstel kan krijgen. Het Justitiële Documentatiesysteem is meer waterdicht en volledig (volgens de OM-respondent) dan de systemen die door de politie worden gehanteerd.

Respondenten van het OM uit een ander arrondissement zijn van mening dat asielzoekers-zaken beter zonder een aparte richtlijn behandeld kunnen worden. Om te beginnen is er nu, wat betreft de hoogte van de bedragen, ongelijkheid met andere groepen sociale minima. Bepaalde groepen hebben nog minder te besteden dan asielzoekers. Daarbij komt dat met een TRAS-richtlijn niet hard genoeg wordt opgetreden tegen 'asieltoeristen'. De richtlijn is weliswaar een laatste billijke waarschuwing voor een asielzoeker die een keer in de fout gaat, maar er zijn volgens de respondent ook 'asieltoeristen', die voor financieel gewin naar Nederland zijn gekomen. De bedragen uit de TRAS-richtlijn zijn veel te laag voor deze groep. Alle asielzoekers zouden in een AU-procedure terecht moeten komen. Indien er dan gronden zijn de transactiebedragen te verlagen, kan dat alsnog gebeuren.

Bovengenoemde respondenten zijn allen van mening dat de TRAS-richtlijn een aanzuigende werking heeft: als gevolg van de lage bedragen is het voor een asielzoeker het risico wel waard het een keer te proberen. Eén respondent ba-

seert zich hierbij op informatie die hij van verbalisanten heeft gekregen: die maakten wel eens mee dat een asielzoeker buiten het officiële verhoor om te kennen gaf een gokje te hebben gewaagd. Een andere respondent is van mening dat de winst die geboekt kan worden (waarde goed minus de te betalen sanctie), groot genoeg is om delicten te plegen. Asielzoekers plegen niet alleen delicten vanwege een noodsituatie, maar ook omdat ze er beter van willen worden. Uit andere ervaringen met transacties voor lichte misdrijven weet de respondent dat de kans groter is dat een verdachte recidiveert naarmate de sanctie lager is. Daarbij komt dat een asielzoeker die een lage boete moet betalen, dit bedrag snel bij elkaar kan stelen, oftewel: volgens de respondent lokt het systeem recidive uit, mede gezien de lage pakkans.

Behalve de hierboven aangeduide respondenten van het OM heeft ook een medewerker van de reguliere politie zijn bedenkingen. Naar zijn mening kan de TRAS-richtlijn wel afgeschaft worden omdat deze rechtsongelijkheid creëert tussen Nederlanders en asielzoekers. Tevens is de respondent van mening dat de TRAS-richtlijn zo weinig toegepast hoeft te worden dat er eigenlijk geen grond is om deze als een aparte voorziening te handhaven.

Ook een respondent van de VD is van mening dat de TRAS-richtlijn voor wat betreft de misdrijven ingetrokken kan worden. De richtlijn zou teveel ongelijkheid veroorzaken tussen Nederlanders en asielzoekers. Wel vindt hij dat de richtlijn een goede voorziening is om overtredingen van de Vreemdelingenwet te bestraffen.

Conclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk van het rapport worden allereerst de belangrijkste conclusies van het onderzoek getrokken (paragraaf 6.2). De centrale vraagstelling van het onderzoek wordt beantwoord, die als volgt luidde: Hoe vaak wordt de TRAS-richtlijn in de relevante gevallen toegepast en welke knelpunten doen zich voor bij deze toepassing?

Aansluitend formuleren we een aantal algemene aanbevelingen, die ongeacht of de TRAS-richtlijn al dan niet gehandhaafd blijft, gelding hebben (paragraaf 6.3).

Tenslotte schetsen we twee mogelijke toekomstscenario's voor de TRAS-richtlijn: in gewijzigde vorm handhaven of schrappen. Voor beide alternatieven zijn argumenten te geven (paragraaf 6.4). Het is aan de beleidmakers en niet aan het onderzoeksteam om deze argumenten te wegen en uiteindelijk een beslissing te nemen.

6.2 Conclusies

Hoe vaak wordt de TRAS-richtlijn toegepast?¹

Het is niet eenvoudig weer te geven om welke aantallen het gaat indien we spreken over misdrijven gepleegd door asielzoekers. Omdat de zaken niet van een 'asielzoekers-code' worden voorzien in allerlei bestanden, was het voor veel van de onderzochte organisaties ondoenlijk deze gegevens boven water te krijgen. De gegevens die we verkregen hebben, zijn derhalve deels schattingen. Gezien het feit dat de respondenten gezien mogen als deskundigen, kunnen we wel op basis van (onder meer) die schattingen uitspraken doen.

1. Zie ook bijlage 1.

De TRAS-richtlijn lijkt niet vaak toegepast te hoeven worden. De richtlijn lijkt op ongeveer duizend gevallen per jaar van toepassing te zijn. Dit betekent dat zo'n 3,6 procent van de bewoners van centra een TRAS-misdrijf pleegt.

Het totale aantal (geregistreerde) misdrijven (dus TRAS- en overige misdrijven) gepleegd door asielzoekers lijkt iets lager te zijn dan het (geregistreerde) aantal door Nederlanders gepleegde delicten (gewelds-, vermogens- en openbare orde-delicten en vernieling). 6,2 procent van de bewoners van centra pleegt een misdrijf tegen 8,1 procent van de Nederlanders. Hierbij dient de nuancering gemaakt te worden dat er sprake kan zijn van recidive, waardoor de percentages lager zouden uitvallen.

Eén overtreding van de Vreemdelingenwet, waarop de TRAS-richtlijn van toepassing is, te weten het niet voldoen aan de meldingsplicht, komt vaak voor. In totaal is in 1995 in 1544 gevallen een transactie aangeboden voor deze overtreding. Dit betreft naar schatting zo'n 22 procent van de bewoners op jaarbasis. Ook hier geldt de nuancering met betrekking tot recidive: het percentage valt in werkelijkheid lager uit, omdat recidivisten ook een transactie voor deze overtreding aangeboden kunnen krijgen. Het niet voldoen aan de verschijningsplicht is in de praktijk niet aangetroffen.

Varianten in de uitvoeringspraktijk

De wijze waarop in de praktijk uitvoering wordt gegeven aan de TRAS-richtlijn verschilt. Drie vormen van uitvoeringspraktijk kunnen onderscheiden worden:

- a. De VD handelt in beginsel alle (TRAS- en overige) misdrijven en overtredingen van asielzoekers uit het opvangcentrum zelfstandig af. De reguliere politie sluisd dan delicten van asielzoekers door naar de VD. In twijfelgevallen overlegt de VD met het OM voordat er een beslissing wordt genomen over het al dan niet aanbieden van een transactie;
- b. De VD handelt de TRAS-misdrijven af. De reguliere politie houdt zich bezig met de overige misdrijven; bij één opvangcentrum handelt de reguliere politie ook de TRAS-misdrijven af indien de VD geen tijd heeft. Dit gebeurt dan alleen na overleg met het OM;
- c. De VD speelt alleen een rol bij de afhandeling van overtredingen. De hulp-OvJ bij de reguliere politie biedt zelfstandig de transacties aan ten aanzien van misdrijven. Soms wordt de VD dan geraadpleegd en/of op de hoogte gehouden van de gedragingen van de asielzoekers in het desbetreffende opvangcentrum.

Al met al vormt de uitvoeringsstructuur van de opsporing en vervolging van delicten van asielzoekers een bont geheel.

Soms weten de uitvoerders zelf niet hoe de uitvoeringsstructuur precies in elkaar zit. Respondenten in bepaalde arrondissementen spraken elkaar tegen over de procedure die bij het aanbieden van een transactie wordt gevolgd en over de taakverdeling tussen de diverse betrokken instanties.

Hoe strikt wordt de TRAS-richtlijn toegepast?

De TRAS-richtlijn wordt in het ene arrondissement stringenter toegepast dan in de andere. In bepaalde arrondissementen worden de voorwaarden bijvoorbeeld nauwkeurig gehanteerd, in een ander arrondissement kan daarentegen (soms zelfstandig, soms na overleg met de OvJ) ook een TRAS-transactie worden aangeboden indien het gestolen goed meer dan tweehonderdvijftig gulden waard is. In een arrondissement wordt, indien blijkt dat de asielzoeker beter bij kas zit, een hogere transactie aangeboden. De VD in een ander arrondissement probeert in zo'n geval een schaderegeling te treffen, zodat de asielzoeker het meer in de portemonnaie voelt.

Bij sommige opvangcentra wordt de TRAS-richtlijn niet ten aanzien van overtredingen toegepast. Meer heil wordt gezien in andere sancties. Zo is het beter om een asielzoeker die meerdere keren een overtreding begaat (in samenspraak met de directie) de toegang tot het centrum voor een bepaalde periode te ontzeggen. Bij de meeste opvangcentra wordt er pas een transactie voor een overtreding van de meldingsplicht aangeboden nadat er een of meerdere keren een waarschuwing is gegeven. Door de VD bij één centrum worden mini-processen-verbaal opge maakt in plaats van transacties aan te bieden volgens de TRAS-richtlijn.

Controle door het OM

Door het OM wordt niet of nauwelijks gecontroleerd op welke wijze de uitvoerende organisaties omgaan met de TRAS-richtlijn. Dit blijkt onder meer uit het feit dat ook de reguliere politie transacties aanbiedt, terwijl dit alleen uitdrukkelijk is toegestaan aan de VD. Structurele controle op hoe individuele zaken worden afgehandeld is vrijwel onmogelijk. In Compas kan immers niet op een code asielzoeker worden gezocht. Zeer incidenteel is het overigens wel eens voorgekomen dat er een proces-verbaal naar de politie of VD werd teruggestuurd met de vraag waarom de TRAS-richtlijn niet was toegepast.

Handhaven meldingsplicht bij jongeren

Alleen in een OC met 'alleenstaande minderjarige asielzoekers' speelt het probleem van de overtreding van de meldingsplicht door jongeren onder de vijftien jaar. In een klein aantal gevallen had de VD hier problemen met het niet kunnen bestraffen van deze groep. In samenspraak met het OM geldt de TRAS-richtlijn nu ook voor jongeren onder de vijftien jaar. Overigens wordt er ook naar andere middelen gekeken: in plaats van het aanbieden van een transactie wordt de begeleider van de jongere ingeschakeld, die dan vervolgens maatregelen kan treffen.

Eisen ter zitting

Het OM hanteert in de meeste arrondissementen de TRAS-richtlijn als leidraad voor de eis ter zitting voor misdrijven die onder de TRAS-richtlijn vallen. De gevorderde geldstraffen zijn gebaseerd op de bedragen die in de regeling gehanteerd worden (waarbij deze bedragen iets worden verhoogd). Dit geldt in sommige arrondissementen niet alleen voor misdrijven die onder de TRAS-richtlijn vallen, ook bij de andere misdrijven wordt rekening gehouden met de financiële draagkracht van de asielzoeker. Hierbij kunnen de arrondissementen niet over één kam worden geschoren. In het ene arrondissement wordt altijd rekening gehouden met het feit dat de verdachte een asielzoeker is, terwijl in een ander arrondissement de asielzoeker als elke andere verdachte wordt behandeld indien het om een zwaarder misdrijf gaat. In weer andere arrondissementen houdt het OM primair helemaal geen rekening met het feit dat de verdachte een asielzoeker is, maar wordt hij behandeld als elke andere verdachte.

Het OM ondervindt alleen in een arrondissement problemen met de zittende magistratuur. De rechter vonnist hier hoger dan het OM eist (zie ook hierna).

Omstandigheden die uitvoering richtlijn mogelijk beïnvloeden

Omdat de informatie-systemen gebreken vertonen (of misschien beter gezegd: omdat organisaties allerlei verschillende systemen hanteren) is het (theoretisch gezien) mogelijk dat een asielzoeker vele misdrijven pleegt en steeds weer een transactie aangeboden krijgt. Verschillende respondenten geven aan dat er onvoldoende informatie beschikbaar is om te kunnen beoordelen of een asielzoeker first-offender is.

De kennis van de regeling is niet optimaal. Volgens respondenten is met name de reguliere politie soms niet op de hoogte van het bestaan van de TRAS-richtlijn

Uiteraard heeft dit gevolgen voor de toepassing van de richtlijn. Indien men niet op de hoogte is, kunnen er ook geen speciale transacties worden aangeboden.

De TRAS-richtlijn wordt door de meeste respondenten als een bruikbaar instrument gezien om simpele strafbare feiten van asielzoekers snel te kunnen bestraffen. Respondenten van het OM in twee arrondissementen denken hier anders over (zie hierna). Wel zouden volgens de meeste respondenten meer delicten onder de regeling kunnen vallen. Te denken valt aan lichte en eenvoudig te bewijzen misdrijven, zoals heling. Ook bepaalde overtredingen (bijvoorbeeld van de APV) zouden onder de werking van de richtlijn kunnen vallen. Een groot aantal respondenten is van mening dat de bedragen wel iets hoger kunnen. Veel zal de verhoging echter niet kunnen zijn omdat dan het risico wordt gelopen dat asielzoekers de bedragen niet meer kunnen opbrengen en daarom de transactie zullen weigeren. Een aantal respondenten zegt wel eens onbegrip aan te treffen bij de reguliere politie over de hoogte van de transactiebedragen.

De uitvoering van de TRAS-richtlijn neemt niet meer tijd in beslag dan de afhandeling door middel van een 'gewoon' proces-verbaal. Een aantal respondenten vindt het juist gemakkelijker de zaken met de TRAS-richtlijn af te doen. Met andere woorden: de uitvoering van de TRAS-richtlijn naar hun mening geeft geen extra werkdruk.

De meeste respondenten onderschrijven het doel en de inhoud van de TRAS-richtlijn. Deze respondenten vinden niet dat de richtlijn rechtsongelijkheid veroorzaakt tussen asielzoekers en Nederlanders. Zij oordelen dat de draagkracht van asielzoekers dermate gering is dat lagere straffen verantwoord zijn. Een paar respondenten meent dat er wel sprake is van ongelijkheid: zij betogen dat er ook andere categorieën sociale minima zijn, voor wie geen aparte voorziening bestaat en die soms nog minder te besteden hebben dan asielzoekers.

De TRAS-richtlijn heeft volgens bijna alle respondenten geen aanzuigende werking. Op twee respondenten (van het OM) na, denkt geen van de respondenten dat een asielzoeker 'het er maar eens op waagt' omdat de bedragen zo laag zijn. De respondenten die wel van mening zijn dat de richtlijn een aanzuigende werking heeft, baseren dat enerzijds op ervaringen met andere transactieregelingen, anderzijds op informatie van verbalisanten. Deze hebben wel eens (buiten het officiële verhoor om) van asielzoekers gehoord, dat deze vanwege de lage bedragen maar eens een gokje waagden.

Slechts weinig asielzoekers weigeren de aangeboden transactie. Twijfelaars worden ingelicht over het alternatief (proces-verbaal, voor de rechter verschijnen en een hogere boete). Veelal volstaat dit en gaat de verdachte alsnog op het aanbod in. De enkele keer dat een asielzoeker geen transactie voor één van de

drie TRAS-misdrijven krijgt aangeboden, gaat het om een zaak waarin de betrokkene ontkent het delict te hebben gepleegd.

De wijziging van de Vreemdelingencirculaire heeft volgens de meeste respondenten waarschijnlijk geen gevolgen voor het aantal geweigerde transacties. Uiteraard hangt veel af van het beleid dat gevoerd gaat worden: blijkt in de toekomst het accepteren van de transactie gelijk te staan met het verkrijgen van een vliegticket naar het land van herkomst, dan kan volgens respondenten wel verwacht worden dat asielzoekers zullen weigeren. Overigens wordt betwijfeld of dit inderdaad wel beleid zal worden. Slechts enkele respondenten verwachten wel dat de wijziging van de Vreemdelingencirculaire tot een toename van het aantal weigeringen zal zorgen. Overigens hebben deze respondenten nog geen gelijk gekregen: de Vreemdelingencirculaire is in juli 1996 al op dit punt gewijzigd, zonder de veronderstelde gevolgen.

Inning van de transactiebedragen

Bij geen enkel opvangcentrum levert het innen van de boete problemen op. Bij een aantal centra kan de asielzoeker de transactie onmiddellijk betalen indien hij over genoeg contant geld beschikt. Bij sommige centra is de inning gekoppeld aan de meldingsplicht. Bij andere centra geeft de VD de asielzoeker te kennen wanneer het geld wordt geïnd; deze heeft er dan voor te zorgen genoeg geld te hebben, anders wordt alsnog proces-verbaal opgemaakt. Ook komt het voor dat de asielzoeker, na aanvaarding van de transactie, gelijk een formulier kan ondertekenen waarmee hij de directie van het centrum machtigt een gedeelte van zijn zakgeld in te houden om daarmee de boete af te betalen.

Oordelen over richtlijn

Veel respondenten wijzen op het belang van het (snelle) bestraffen van asielzoekers, ook al lijkt de sanctie laag en lijkt het op het eerste gezicht erop dat de te maken kosten niet opwegen tegen de opbrengsten. Respondenten zeggen dat het snelle sanctioneren een preventieve werking heeft: de asielzoeker voelt onmiddellijk dat hij iets fout heeft gedaan. Daarnaast wordt de asielzoeker duidelijk gemaakt dat recidive betekent dat de straf de volgende keer hoger zal uitvallen en dat het begaan van misdrijven van invloed kan zijn op de beslissing die de IND moet nemen over hun verblijfsstatus. Het snel bestraffen werkt goed: op een kleine groep na vervallen, volgens de meeste respondenten, weinigen tot recidive. De opbrengst is dus meer dan alleen het geld.

De meeste respondenten zijn van oordeel dat, als de TRAS-richtlijn niet meer van kracht is, de verdachte asielzoeker in een AU-project terecht moet komen. De asielzoeker moet onmiddellijk merken dat zijn gedrag in strijd was met hetgeen toegestaan is in Nederland.

Het OM heeft in twee arrondissementen (grote) moeite met de TRAS-richtlijn. Allereerst vindt men dat de richtlijn rechtsongelijkheid veroorzaakt: ook andere groepen in de samenleving hebben een geringe draagkracht, voor hen geldt echter geen aparte richtlijn. Ten tweede vindt men de controle op recidive te gebrekkig: alleen het OM kan hier goed op toezien doordat het OM een beter registratiesysteem (Justitiële Documentatie) heeft dan de politie. Gevolg is dat er recidivisten kunnen zijn die nog steeds een transactie krijgen aangeboden. Ten derde denken respondenten van het OM dat de lage bedragen een aanzuigende werking hebben. Op basis van eerdere ervaringen met lage transactiebedragen voor lichte misdrijven weet men dat mensen een rekensommetje maken tussen verwachte opbrengsten en mogelijke kosten: hoe lager de sanctie, des te hoger de winst en des te groter de criminaliteit. Er zijn, aldus de respondent, genoeg asielzoekers die dit sommetje maken en het delict niet in een noodsituatie plegen. Ze moeten daarom zoals elke andere crimineel berecht worden. Tot slot ondervindt het OM in dit arrondissement problemen met de zittende magistratuur. Indien het OM een eis ter zitting vordert, op basis van de TRAS-richtlijn en de verdachte asielzoeker niet kan aantonen dat hij op basis van bijzondere omstandigheden een lage straf zou moeten krijgen (financiële draagkracht telt hierbij niet mee), vonnist de rechter hoger dan de eis. Het vonnis is dan gelijk aan dat ten aanzien van andere (Nederlandse) verdachten. Het OM verliest hierdoor aan gezag: als de rechter structureel hoger vonnist, komt dit de geloofwaardigheid van het OM (en daarmee zijn gezag) niet ten goede. Het OM is in dit arrondissement dan ook tegen de TRAS-richtlijn. Men wil, aldus de respondent, dat asielzoekers op de reguliere wijze worden bestraft. De verdachte kan altijd bij de rechter beroep aantekenen als hij vindt dat de aangeboden transactie of de eis ter zitting te hoog is.

6.3 Algemene aanbevelingen

We formuleren nu een aantal aanbevelingen die, ongeacht of de TRAS-richtlijn gehandhaafd blijft, tot een verbetering van de uitvoeringspraktijk kunnen leiden.

Om het aantal overtredingen van de meldingsplicht te minimaliseren, dient overwogen te worden een koppeling aan te brengen tussen de zakgelduitgifte en de meldingsplicht. Met andere woorden: niet melden betekent die week geen zakgeld. Bij één opvangcentrum is deze koppeling reeds tot stand gebracht. Sindsdien heeft men geen problemen meer met asielzoekers die zich niet mel-

den. Bij de centra waar de zakgelduitgifte via de bank gaat, kan dit systeem natuurlijk ook toegepast worden. De lijsten waarop de betalingsopdrachten voor de bank staan, kunnen elke week aangepast worden. Indien een asielzoeker niet veel waarde hecht aan het zakgeld (bijvoorbeeld omdat hij eigen vermogen heeft) en dit zakgeld voor hem dus geen prikkel is om zich te melden, kan de betrokkene bij herhaalde overtreding tijdelijk de toegang tot het centrum ontzegd worden.

Indien een asielzoeker een misdrijf heeft gepleegd, dient dit altijd geregistreerd te worden. De registratie moet op een zodanige wijze gebeuren (bijvoorbeeld in het landelijke Herkenningsdienstsysteem) dat ook voor andere regiokorpsen de informatie beschikbaar is. Registratie is dus meer dan alleen het voegen van een kopie van het proces-verbaal in het dossier van de asielzoeker. 'Informeel' septs (dat wil zeggen: septs die niet aangemerkt kunnen worden als politiesept) moeten ook voorkomen worden, omdat deze niet geregistreerd worden. De registratie is mede van belang omdat de IND dan volledige informatie kan krijgen over asielzoekers en hun eventuele strafrechtelijke verleden bij het nemen van een beslissing over de verblijfsstatus. Uiteraard moet, ongeacht welk systeem wordt gehanteerd, deze informatie dan wel aan de IND worden doorgegeven.

Voorkomen dient te worden dat 'asieltoeristen' in Nederland redelijk ongestraft misdrijven kunnen plegen. Een snelle strafrechtelijke reactie is nodig om te voorkomen dat een asielzoeker al weer het land uit is voordat de zaak tegen hem in behandeling wordt genomen. Asielzoekers dienen derhalve altijd in een AU-procedure te komen of, indien de TRAS-richtlijn nog van kracht blijft, bij bepaalde delicten een TRAS-transactie krijgen aangeboden.

6.4 Twee toekomstscenario's

Met dit onderzoek is de basis gelegd voor een beslissing over hoe het verder moet met de afhandeling van delicten van asielzoekers. Er zijn twee mogelijkheden: de TRAS-richtlijn blijft (al dan niet aangepast) gehandhaafd, of de TRAS-richtlijn wordt afgeschaft omdat er andere voorzieningen zijn om de betreffende misdrijven en overtredingen van asielzoekers af te handelen.

Voor beide mogelijkheden zijn argumenten te geven. Zonder een voorkeur uit te spreken worden hieronder per oplossingsrichting, de ondersteunende argumenten weergegeven. De beleidbepalers kunnen dan de argumenten wegen en daarmee zelf een keuze maken. Per oplossingsrichting worden tevens aanbevelingen geformuleerd.

Argumenten voor handhaving

Een eerste argument om de TRAS-richtlijn te handhaven is het draagvlak dat voor de richtlijn bestaat: de meeste respondenten vinden de richtlijn een goed instrument om asielzoekers op een snelle en eenvoudige wijze te bestraffen. De richtlijn wordt gezien als een laatste billijke waarschuwing voor asielzoekers die een keer in de fout zijn gegaan. Op de vraag welke situatie men wenst 'wel of geen TRAS-richtlijn', antwoordden de meeste respondenten dat ze wel een richtlijn zouden willen hebben.

De TRAS-richtlijn biedt de mogelijkheid een asielzoeker snel te sanctioneren. De verdachte voelt onmiddellijk dat hij iets verkeerd heeft gedaan. Van deze snelle reactie lijkt een preventieve werking te gaan: slechts weinig asielzoekers vervallen tot recidive.

Een niet gering aantal respondenten vreest dat het aantal seposts zal toenemen op het moment dat er geen TRAS-richtlijn meer is. De redenering is dat politieagenten er geen vertrouwen in zouden hebben dat asielzoekers dan toch bestraft worden, bijvoorbeeld omdat ze al weer het land uit zijn of omdat het OM toch wel zal seponeren omdat het om een gering feit gaat. Seponeren heeft een drietal negatieve gevolgen. Ten eerste is er geen zicht op recidive. Indien een agent seponeert en niets registreert, kan bij een volgend feit niet gecontroleerd worden of de verdachte al eens eerder in de fout is gegaan. Het tweede negatieve gevolg van meer seposts is dat de asielzoeker niet echt duidelijk wordt gemaakt dat hij iets fout heeft gedaan, of dat hij de indruk krijgt dat hij ongestraft delicten mag plegen. Met andere woorden: als een zaak met een aai over de bol wordt afgedaan, gaat er geen corrigerende werking van uit. Het derde negatieve gevolg van meer seposts is dat de IND minder informatie krijgt over het strafrechtelijk verleden van asielzoekers. Deze informatie is echter wel nodig bij het nemen van een beslissing over de verblijfsstatus.

Een aantal respondenten heeft te kennen gegeven dat, als de landelijke TRAS-richtlijn wordt ingetrokken, er lokale richtlijnen geformuleerd zullen worden. Dit zal niet ten goede komen aan de rechtsgelijkheid.

Een laatste argument om de TRAS-richtlijn te handhaven is de financiële draagkracht van asielzoekers. Het zakgeld van een asielzoeker bedraagt 30 gulden per week. Een asielzoeker kan van dit bedrag nooit de 'normale' transactie-tarieven opbrengen. Daarbij komt dat, als het vrij besteedbare inkomen zo laag is, een transactie van 80 gulden net zo hard aankomt in de portemonnaie, als een boet van 220 gulden bij iemand met een hoger inkomen. Met andere woorden: hoe wel de bedragen in absolute zin niet hoog zijn, zijn ze dat in relatie tot het inkomen van de asielzoeker zeker wel.

Aanbevelingen bij handhaving

De TRAS-richtlijn kan uitgebreid worden naar een aantal andere simpele en eenvoudig te bewijzen misdrijven. Te denken valt aan misdrijven als heling en huisvredebreuk. Het lijkt niet verstandig geweldsdelicten onder de richtlijn te laten vallen. Het is namelijk nodig om geweldsdelicten als mishandeling op al zijn omstandigheden te kunnen beoordelen. Indien een medewerker van een centrum een klap krijgt, dient dit zwaar bestraft te worden omdat de veiligheid van medewerkers gewaarborgd moet zijn. Een zware sanctionering van een dergelijk feit is dan gewenst.

De TRAS-richtlijn kan ook met een aantal overtredingen uitgebreid worden. Te denken valt aan overtredingen van de APV (in het kader van de openbare orde en dergelijke). Het is immers een beetje vreemd dat een asielzoeker voor een winkeldiefstal een boete van een paar tientjes zou krijgen, terwijl op het drinken van alcohol op straat een boete van bijvoorbeeld honderd gulden staat.

De transactiebedragen in de TRAS-richtlijn kunnen iets verhoogd worden. Sinds de inwerkingtreding van de TRAS-richtlijn is de zakgeldregeling aangepast. Het lijkt zinvol de transactiebedragen meer aan te passen aan de huidige situatie. De bedragen moeten uiteraard niet zo hoog worden dat ze niet meer zijn op te brengen voor de asielzoeker. Te denken valt aan een indexering van de bedragen uit 1993.

De volgende aanbeveling betreft de uitvoeringsstructuur. Het lijkt verstandig de bevoegdheid om transacties aan te bieden, in de nieuwe TRAS-richtlijn in overeenstemming te brengen met de huidige gang van zaken. Met andere woorden: niet alleen de hulpOvJ bij de VD maar ook de hulpOvJ bij de reguliere politie moet formeel bevoegd zijn TRAS-transacties aan te bieden. De uitvoeringspraktijk van de TRAS-richtlijn zou dus aangepast moeten worden aan de algemene regel dat de hulpOvJ bij de reguliere politie bevoegd is transacties aan te bieden. Tegen een dergelijke wijziging zijn door respondenten twee bezwaren genoemd: de eerste is dat alleen de VD zicht heeft op de mogelijke uitzetting van een asielzoeker, waardoor het geen zin zou hebben nog een transactie aan te bieden. Er hoeft echter ons inziens niet verwacht te worden dat deze uitzettingen vaak plaatsvinden. De ene keer dat dit wel voorkomt, moet dan maar voor lief worden genomen. Het tweede genoemde bezwaar tegen het toekennen van de transactiebevoegdheid aan de hulpOvJ van de reguliere politie is dat alleen de VD informatie aan de IND kan leveren. Ook aan dit bezwaar kan echter tegemoet gekomen worden. Als de reguliere politie standaard de VD informeert op het moment dat ze een zaak tegen een asielzoeker heeft behandeld, is de informatie nog steeds voorhanden. Uiteraard kan de VD zelf ook actiever zijn: indien men

zelf de informatiesystemen raadpleegt, komt men ook achter de gewenste informatie. De IND kan dan de informatie via de VD krijgen.

De laatste aanbeveling is dat een nieuwe TRAS-richtlijn beter bekend moet worden gemaakt in de organisaties. Alle hulpOvJ's moeten weten dat er een aparte voorziening is voor asielzoekers. Tevens moet men weten dat er nadere informatie bij de VD gekregen kan worden en dat de VD over de afloop van een zaak geïnformeerd moet worden.

Argumenten voor intrekking

Het belangrijkste argument om de TRAS-richtlijn in te trekken is dat er geen aparte voorziening meer nodig is om asielzoekers in verband met de mobiliteit snel te bestraffen. Immers, daar is nu al een algemene voorziening voor, te weten de AU-procedure. Een verdachte asielzoeker krijgt een transactie-aanbod. Betaalt hij deze niet, dan staat hij binnen korte tijd voor de rechter. De kans dat een asielzoeker al weer het land uit is voordat zijn zaak voorkomt, lijkt dus erg gering te zijn geworden.

Indien de TRAS-richtlijn gehandhaafd zou blijven, zou (zoals de stand van zaken nu is) de beperkte financiële draagkracht van asielzoekers één van de belangrijkste motieven zijn de richtlijn te handhaven. Drie argumenten pleiten tegen een dergelijke motivering van een nieuwe TRAS-richtlijn. Ten eerste zijn er ook andere groepen sociale minima in Nederland, die dan ook 'recht' zouden hebben op verlaagde transactiebedragen. Waarom zou een bijstandsmoeder een transactie-aanbod van 220 gulden moeten krijgen voor een winkeldiefstal, terwijl een asielzoeker voor exact hetzelfde vergrijp 'weg komt' met 80 gulden? De neiging om aan rechtsongelijkheid te denken, kan niet eenvoudig onderdrukt worden. Ten tweede is het altijd mogelijk dat de OvJ of de rechter een meer gematigde eis vordert respectievelijk straf oplegt indien blijkt dat er bijzondere omstandigheden zijn die een dergelijke matiging rechtvaardigen. Om daar bij voorbaat al een algemene regeling voor een bepaalde groep te treffen lijkt niet nodig. De asielzoeker kan zoals elke andere verdachte een beroep doen op persoonlijke omstandigheden, die vervolgens gewogen kunnen worden. De aantallen waarover we spreken zijn ook niet van een zodanige omvang dat indien de asielzoekers massaal de gang naar de rechter afwachten, dit tot een verstopping van het systeem zal leiden. Ten derde is het in het Nederlandse strafrecht niet gebruikelijk is een aparte voorziening voor een bepaalde categorie verdachten te creëren. Bestaat dan het gevaar niet dat het spreekwoordelijke hek van de dam is?

Een derde reden waarom de TRAS-richtlijn ingetrokken zou kunnen worden is gelegen in het weinig onderscheidend vermogen van een dergelijke voorziening.

Met andere woorden; ook een asielzoeker die niet uit nood of iets dergelijks een delict pleegt, komt er de eerste keer met een lage sanctie van af. Tevens kunnen asielzoekers die over meer eigen vermogen beschikken, niet in de portemonnaie geraakt worden. Als een asielzoeker niet alleen van het zakgeld hoeft rond te komen, dan is een transactiebedrag van een paar tientjes een papieren tijger.

De TRAS-richtlijn kan ook ten aanzien van de overtredingen van de Vreemdelingenwet ingetrokken worden. Het niet voldoen aan de verschijningsplicht is in geen enkel geval voorgekomen in het onderzoek (hetgeen niet vreemd is: je maakt niet zo'n sterke indruk als je niet komt opdagen voor nader gehoor indien je asiel wilt hebben). Het niet voldoen aan de meldingsplicht kan op een andere wijze gesanctioneerd worden, namelijk door het niet-uitbetalen van het zakgeld. Bij recidive zijn ook andere sancties denkbaar (gedurende een bepaalde periode de toegang tot het opvangcentrum ontzeggen).

De 'chaotische' uitvoeringspraktijk is een volgende reden die voor afschaffing van de TRAS-richtlijn pleit. Het is nooit aanbevelingswaardig een systeem te hanteren waarvoor geldt dat de actoren niet weten hoe er uitvoering aan moet worden gegeven en dat bij de diverse opvangcentra op een verschillende wijze wordt uitgevoerd. Bijvoorbeeld: in de ene regio biedt de reguliere politie wel TRAS-transacties aan en in een andere niet. Daarbij komt dat respondenten elkaar tegenspreken over de wijze waarop de richtlijn in procedureel opzicht wordt uitgevoerd. Ook inhoudelijk wordt de TRAS-richtlijn verschillend geïnterpreteerd: in bepaalde arrondissementen is de voorwaarde dat het goed maximaal 250 gulden mag kosten een harde voorwaarde, in andere arrondissementen meer een aardig richtbedrag. Ten slotte is de wijze waarop het OM met asielzoekers omgaat op de zitting verschillend: in bepaalde arrondissementen is de TRAS-richtlijn ook het richtsnoer voor andere delicten, in andere arrondissementen wordt de asielzoeker als elke andere verdachte behandeld.

Een laatste reden die voor intrekking pleit, is de problematiek die het OM in één van de onderzochte arrondissementen ondervindt met de zittende magistratuur. Het OM verlies daar haar gezag als gevolg van het structureel 'overrulen' van de eisen van het OM door de rechter. Het OM in dat arrondissement heeft het idee dat dit een negatieve uitstraling heeft op zijn andere werkzaamheden. Het spreekt voor zich dat gezagsverlies van het OM voorkomen moet worden.

Aanbevelingen bij intrekking

De TRAS-richtlijn is indertijd vastgesteld vanwege de mobiliteit van asielzoekers. Sindsdien is er een andere voorziening gekomen om verdachten op een snelle wijze te berechten, te weten de AU-procedure. Indien de TRAS-richtlijn wordt

ingetrokken, dienen de verdachte asielzoekers in een AU-procedure te komen. Dit om te voorkomen dat ze het land uit zijn voordat ze berecht kunnen worden.

Indien een verdachte asielzoeker in het kader van de AU-procedure een transactie-aanbod krijgt, moet daarbij ook altijd een dagvaarding aan hem uitgereikt worden. Indien de transactie niet binnen de gestelde termijn betaald is en de asielzoeker zich dus moet verantwoorden voor de rechter, is de dagvaarding tenminste in persoon betekend, waardoor er (bij een verstekvonnis) geen problemen ontstaan bij het betekenen van het vonnis.²

Indien de TRAS-richtlijn wordt ingetrokken, dient de leiding van het OM erop toe te zien dat lokale parketten niet eigen richtlijnen gaan hanteren. Asielzoekers moeten overal in het land hetzelfde worden behandeld. In de regio's waar thans nog geen AU-procedure loopt, dienen de zaken voorlopig nog steeds met de TRAS-richtlijn afgehandeld te worden. Het spreekt voor zich dat deze situatie alleen voor een korte overgangperiode mag duren.

2. De AU-procedure geldt alleen in eerste aanleg. Als een verdachte na veroordeling beroep aantekent, geldt geen verkorte procedure. Indien de zaak in hoger beroep dient en de verdachte wordt bij verstek veroordeeld kunnen dezelfde problemen ontstaan die ook werden ondervonden voordat de TRAS-richtlijn in werking was getreden.

Bijlagen

Bijlage 1

Cijfermatige gegevens over toepassing TRAS-richtlijn

Aantallen misdrijven, overtredingen en sepots

In de onderstaande tabel staan cijfers over aantallen bewoners, TRAS-misdrijven, TRAS-overtredingen en niet onder de TRAS-richtlijn vallende misdrijven. Deze gegevens zijn verzameld in het onderzoek. In de tabel wordt tevens weergegeven in hoeverre er door de politie of de VD wordt geseponneerd. De Romeinse cijfers slaan op het arrondissement, de letters op het opvangcentrum in de buurt waarvan het onderzoek heeft plaatsgevonden.

Tabel 1: Aantallen misdrijven, overtredingen en sepots per jaar (1995)

Arrondissement/centrum	Bewoners	TRAS-misdrijven	Overige misdrijven	Meldingsplicht Vw	Sepots
I A	1000	17	8	472	Zelden (i.v.m. bewijs)
II A	290	Onbekend	Onbekend	25	Zelden (i.v.m. bewijs)
II B	550	15	12	35	Af en toe (i.v.m. bewijs)
III A	550	Onbekend	Onbekend	200	Af en toe politiesept
III B	600	55	60	40	5%
IV	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Onbekend
V A	550	30	Onbekend	nihil	Zelden
V B	550	11	5	Onbekend	Zelden
Totaal	± 4100	118	85	772	Maximaal 5%

Misdrijven en overtredingen in percentages van de bewonersaantallen

Op basis van de absolute cijfers kan het percentage asielzoekers in opvangcentra berekend worden dat misdrijven en/of overtredingen pleegt. Dit percentage is als volgt berekend: het aantal delicten gedeeld door het aantal bewoners van de opvangcentra waarvan het aantal delicten bekend is, maal 100 procent. Dit levert voor de verschillende soort delicten het volgende beeld op:

3,6 procent van de bewoners pleegt een TRAS-misdrijf.¹

3,1 procent van de bewoners pleegt een misdrijf dat niet onder de TRAS-richtlijn valt.²

Voor de TRAS-misdrijven en overige misdrijven tezamen geldt dat 6,2 procent van de bewoners een misdrijf pleegt (hierbij zijn alleen de bewonersaantallen van centrum II A en III A niet meegeteld, omdat daar helemaal geen cijfers over bekend waren).³

Ten slotte pleegt 21,7 procent van de bewoners een overtreding van de meldingsplicht uit de Vreemdelingenwet (overtreding van de verschijningsplicht is niet voorgekomen).⁴

Nuanceringen

Ten aanzien van bovengenoemde cijfers en percentages dienen twee nuanceringen gemaakt te worden. Ten eerste: voor wat betreft de overige misdrijven en de overtredingen van de Vreemdelingenwet geldt dat deze ook door recidivisten gepleegd kunnen zijn. Dat zou betekenen dat de voor deze delicten berekende percentages in werkelijkheid lager zijn. Dit geldt uiteraard niet voor de TRAS-misdrijven: recidivisten komen niet in aanmerking voor een TRAS-transactie. Ten tweede: voor de aantallen misdrijven en aantallen overtredingen geldt dat er niet altijd concrete cijfers voorhanden waren. Sommige cijfers zijn derhalve schattingen van de respondenten. We gaan ervan uit dat deze cijfers, gezien de kennis en de sleutelpositie van deze respondenten in de uitvoerende organisatie, niet sterk afwijken van de feitelijke situatie.

1. Dit percentage is als volgt berekend: $(118/3.260) * 100\%$.
2. Dit percentage is als volgt berekend: $(85/2710) * 100\%$.
3. Dit percentage is als volgt berekend: $(203/3260) * 100\%$.
4. Dit percentage is als volgt berekend: $(772/3550) * 100\%$.

Extrapolatie

Het onderzoek betreft de werking van de TRAS-richtlijn. Interessant is dan de vraag hoe vaak de TRAS-richtlijn in Nederland toegepast wordt. Op basis van de beschikbare gegevens hebben we berekend dat 3,6 procent van de bewoners een TRAS-misdrijf en 21,7 procent een TRAS-overtreding pleegt. Uit de capaciteitscijfers van het COA kunnen we concluderen dat er (bij een volledige bezetting, waarvan we wel mogen uitgaan) zo'n 28.000 asielzoekers in een AZC of een OC verblijven.

We schatten dat de TRAS-richtlijn landelijk zo'n 1.008 keer wordt toegepast voor de afhandeling van TRAS-misdrijven.⁵ Voor de afhandeling van overtredingen van de meldingsplicht van de Vreemdelingenwet, zou de TRAS-richtlijn landelijk zo'n 6.076 keer worden toegepast.⁶

Vergelijking met aantallen misdrijven van Nederlanders

In het jaarverslag van het OM over 1994 worden voor de vernieling/openbare orde-delicten, de geweldsdelicten en de vermogensdelicten waarbij door de politie proces-verbaal is opgemaakt de volgende cijfers gegeven: vernieling: 155.000; geweldsdelicten: 65.000; vermogensdelicten: 977.700. Dit levert een totaal op van 1.214.800 misdrijven. Dit betekent dat 8,1% van de bevolking deze misdrijven pleegt (uiteraard geldt hier ook weer de nuancering met betrekking tot de recidivisten).⁷

De in het jaarverslag genoemde sepotcijfers (technisch sepot) komen overeen met het door de respondenten als hoogste genoemde percentage sepot van asielzoekers-zaken (zo'n 5%).

Op basis van de beschikbare cijfers kunnen we dus concluderen dat het percentage asielzoekers dat misdrijven (TRAS- en overige misdrijven) pleegt (6,2%), iets lager ligt dan het percentage Nederlanders dat de genoemde misdrijven pleegt (8,1%).

5. Dit wordt als volgt berekend: 3,6 procent van 28.000.

6. Dit wordt als volgt berekend: 21,7 procent van 28.000.

7. Dit wordt als volgt berekend: $(1.214.800/15 \text{ miljoen}) * 100\%$.

Bijlage 2

Vragenlijst Openbaar Ministerie

Vraag 1

Bent u bekend met de TRAS-richtlijn?

Vraag 2

Op welke manier krijgt het parket in de dagelijkse praktijk te maken met de richtlijn (immers: het OM hoeft niets te doen, heeft alleen transactiebevoegdheid gemandateerd)?

Vraag 3

Hoe vaak is er in 1995 een misdrijf gepleegd door een asielzoeker in dit arrondissement?

Vraag 4

Wat voor soort misdrijven betreft het dan?

Vraag 5

Hoeveel TRAS-misdrijven werden er in 1995 in dit arrondissement gepleegd? Welke misdrijven betrof het dan (in aantallen)?

Vraag 6

Hoe worden TRAS-misdrijven afgehandeld?

Vraag 7

Welk percentage van de TRAS-misdrijven komt bij het parket terecht? Waarom komen die zaken hier terecht?

Vraag 8

Hoe vaak is er in 1995 een TRAS-overtreding gepleegd (overtredingen van de Vreemdelingenwet) door een asielzoeker in dit arrondissement?

Vraag 9

Hoe worden TRAS-overtredingen afgehandeld?

Vraag 10

Welk percentage van de TRAS-overtredingen komt bij het parket terecht? Waarom komen die zaken hier terecht?

Vraag 11

Indien de zaak voor de rechter komt, wat voor straf vordert u dan op de zitting? Waar is die eis op gebaseerd (op de TRAS-richtlijn, op reguliere richtlijnen, etcetera)?

Vraag 12

Hoe gaat de zittende magistratuur om met het onderwerp (bijv. vonnist de ZM in de geest van de TRAS-richtlijn, of net zoals Nederlandse verdachten)?

Vraag 13

In hoeveel procent van de gevallen wordt een zaak tegen een asielzoeker geseponeerd? Wat zijn daar de redenen voor?

Vraag 14

Stel: een asielzoeker is veroordeeld, het vonnis moet worden betekend. Ondervindt het OM daarmee problemen (i. v. m. de mobiliteit van de asielzoekers)? Hoe gaat u met deze problemen om? Seponeert u zaken omdat u de kans vrij klein schat dat het tot executie zal komen? In hoeveel procent van de gevallen komt dat voor?

Vraag 15

Hoe handelt u andere, niet onder de TRAS-richtlijn vallende, misdrijven (bijvoorbeeld: mishandeling) af? Wat voor eis formuleert u dan op de zitting? Waar baseert u deze eis op (kijkt u naar de TRAS-richtlijn)?

Vraag 16

Hoe handelt u andere, niet onder de TRAS-richtlijn vallende, overtredingen af? Wat voor eis formuleert u dan op de zitting? Waar baseert u deze eis op (kijkt u naar de TRAS-richtlijn)?

Vraag 17

Hoe handelt u indien er sprake is van recidive? Wat voor eis formuleert u dan? Waar baseert u deze eis op?

Vraag 18

Wat laat u eigenlijk onder recidive vallen, bijvoorbeeld: indien een verdachte al een transactie heeft aanvaard voor vernieling en later wordt gepakt voor winkeldiefstal, is dat in uw optiek recidive (oftewel: specifieke of generale recidive)?

Vraag 19

In hoeveel procent van de gevallen komt het voor dat asielzoekers niet ingaan op de aangeboden transactie? Welke redenen hebben ze daar volgens u voor? Probeert u hen eerst te overreden om alsnog de transactie te accepteren?

Vraag 20

De Vreemdelingencirculaire is dusdanig gewijzigd dat aanvaarding van een transactie al grond kan zijn voor uitzetting. Denkt u dat zo'n wijziging van invloed zal zijn op het aantal geaccepteerde transacties?

Vraag 21

In hoeveel procent van de gevallen komt het volgens u voor dat door de lokale politie of de Vreemdelingendienst asielzoekers-zaken worden geseponeerd (dus politiesepot)? In welke gevallen gebeurt dat? Waarom gebeurt dat? Mag dat van het OM?

Vraag 22

De voorwaarden van de TRAS-richtlijn zijn nogal stringent; bijvoorbeeld de waarde van vernielde goederen mag niet meer zijn dan 250,- wil een transactie nog mogelijk zijn. Hoe handelt u als het goed bijvoorbeeld vijf tientjes meer waard was en de hulpOvJ een proces-verbaal instuurt omdat hij geen transactie heeft aangeboden? (M.a.w.: hoe stringent interpreteert u de richtlijn?)

Vraag 23

Is er enig vorm van overleg tussen OM en VD in het arrondissement waar u werkt? Welke personen nemen aan dat overleg deel? Waar gaat dat over? Komt de TRAS-richtlijn daar ter sprake? Zijn er (intern: binnen de VD of tussen VD en OM) nog aanvullende zaken afgesproken voor de uitvoering van de TRAS-richtlijn?

Vraag 24

Indien er een asielzoeker wordt betrapt/opgespoord voor een misdrijf, hoe verloopt dan vervolgens de procedure (moet de lokale politie hem doorsturen naar de VD, wie en hoe wordt er gecontroleerd of er sprake is van recidive, etcetera)?

Vraag 25

Worden de VD en de politie gecontroleerd door het OM of de TRAS-richtlijn in voorkomende gevallen wordt toegepast? Op welke wijze gebeurt dat?

Vraag 26

Ondervindt u problemen bij de uitvoering van de TRAS-richtlijn m.b.t. de afhandeling van misdrijven? Welke? Hoe gaat u daarmee om in de dagelijkse praktijk?

Vraag 27

Ondervindt u problemen bij de uitvoering van de TRAS-richtlijn m.b.t. de afhandeling van overtredingen? Welke? Hoe gaat u daarmee om in de dagelijkse praktijk?

Vraag 28

In bepaalde arrondissementen schijnt de meldingsplicht voor jongeren (onder de 15 jaar) problemen op te leveren (de TRAS-richtlijn geldt alleen voor personen van 15 jaar en ouder). Jongeren die niet voldoen aan de meldingsplicht zouden niet of moeilijk bestraft kunnen worden. Ondervindt u ook dergelijke problemen? Wat doet u eraan? Vindt u dat de TRAS-richtlijn aangepast moet worden op dit vlak? Zo ja, op welke wijze?

Vraag 29

Kunt u mij vertellen wat u van de TRAS-richtlijn vindt? Bijvoorbeeld: vindt u dat de richtlijn rechtsongelijkheid tussen asielzoekers en Nederlanders veroorzaakt? Of bent u om andere redenen niet zo gelukkig met de TRAS-richtlijn? Of bent u juist zeer gelukkig met deze regeling?

Vraag 30

Heeft u uw onvrede ook te kennen gegeven bij deze of gene? Hoe werd daarop gereageerd? of: Waarom niet? Maar u past de richtlijn wel gewoon toe?

Vraag 31

Heeft u enig idee hoe men bij de politie en de VD over de TRAS-richtlijn denkt? Vindt u dat relevant? Denkt u dat die mening de wijze waarop de politie en de VD met asielzoekers omgaat, beïnvloedt? En uw eigen werkwijze?

Vraag 32

Heeft u enig idee of het bij het publiek bekend is dat asielzoekers veel lagere transacties aangeboden krijgen? Hoe denkt het publiek daar volgens u over? Laat u zich daardoor beïnvloeden?

Vraag 33

Denkt u dat de TRAS-richtlijn een aanzuigende werking heeft m.b.t. het aantal misdrijven (doordat asielzoekers weten dat, in ieder geval voor de eerste keer, de boetes laag zijn en het er daarom maar een keer op wagen)? Waar baseert u die mening op? Bent u daarom van mening dat de tarieven in de TRAS-richtlijn opgehoogd zouden moeten worden? Zo ja, tot hoe hoog?

Vraag 34

Bent u van mening dat de TRAS-richtlijn gehandhaafd dient te blijven? In welke vorm (bijvoorbeeld: moet de richtlijn uitgebreid worden naar andere delicten?) Zo nee: welke alternatieven zijn er (bijvoorbeeld gewone rechtsgang, echter zijn de asielzoekers dan nog wel traceerbaar, of AU-procedure)?

Vraag 35

Stel uw portefeuille wordt overgenomen door een collega. U gaat die collega inwerken. Op welke knelpunten zou u dan wijzen m.b.t. de TRAS-richtlijn?

Vraag 36

Bent u van mening dat de TRAS-richtlijn u voldoende houvast biedt om goede beslissingen te nemen? Of is deze richtlijn te algemeen of sluit de richtlijn op een andere wijze niet goed aan bij de dagelijkse gang van zaken?

Vraag 37

Stel dat de richtlijn er niet zou zijn; hoe zou u dan handelen m.b.t. het onderwerp misdrijven/overtredingen gepleegd door asielzoekers?

Vraag 38

Welke situatie, wel of geen richtlijn, prefereert u?

Vraag 39

Stel u wordt uitgenodigd om deze richtlijn te herschrijven, wat zou u er dan aan veranderen? En wat zou u er zeker in laten staan?

Vraag 40

Heeft u nog opmerkingen of suggesties die relevant kunnen zijn, maar die nog niet aan de orde zijn geweest?

Bijlage 3

Vragenlijst Politie

Vraag 1

Bent u bekend met de TRAS-richtlijn?

Vraag 2

Hoe heeft u in de dagelijkse praktijk te maken met de TRAS-richtlijn?

Hoe vaak is er in 1995 een misdrijf gepleegd door een asielzoeker in dit district?

Vraag 3

Wat voor soort misdrijven betreft het dan?

Vraag 4

Hoeveel TRAS-misdrijven werden er in 1995 in dit district gepleegd? Welke misdrijven betrof het dan (in aantallen)?

Vraag 5

Indien u te maken krijgt met een TRAS-misdrijf, stuurt u de zaak dan automatisch door naar de Vreemdelingendienst (VD)? Zo niet, hoe handelt u dan?

Vraag 6

Hoe handelt u andere, niet onder de TRAS-richtlijn vallende, misdrijven af (bijvoorbeeld: mishandeling)? Stuurt u deze ook door naar de VD? Zo niet, hoe handelt u dan?

Vraag 7

Zijn er ook omstandigheden dat u een asielzoeker niet doorstuurt? Welke? Komt dat vaak voor? Hoe handelt u de zaak dan af?

Vraag 8

Hoe handelt u de zaak af indien een asielzoeker een overtreding begaat?

Vraag 9

Is het altijd duidelijk dat de verdachte een asielzoeker is en in welk centrum deze verblijft? Indien dit niet duidelijk is, hoe handelt u dan?

Vraag 10

Komt het volgens u voor dat door de lokale politie of de Vreemdelingendienst asielzoekers-zaken worden geseponeerd (dus politiesept)? In hoeveel procent van de gevallen gebeurt dat? In welke gevallen gebeurt dat? Waarom gebeurt dat dan?

Vraag 11

Is er enig vorm van overleg tussen OM, politie en VD m.b.t. asielzoekers? Waar gaat dat overleg over? Wie neemt deel aan dat overleg? Komt de TRAS-richtlijn daar ter sprake? Zijn er (intern: bij de politie of tussen OM en politie) nog aanvullende zaken afgesproken voor de uitvoering van de TRAS-richtlijn? Welke afspraken?

Vraag 12

Als u weet dat de verdachte een asielzoeker is en dat de transactie erg laag zal uitvallen, krijgt u dan niet de neiging de zaak middels een politiesept af te doen en uw kostbare tijd te besteden aan zaken die meer opleveren? En doet u dat dan ook wel eens? Hoe vaak?

Vraag 13

Wordt de politie gecontroleerd door het OM of zaken in voorkomende gevallen conform de afspraken (bijv. doorsturen naar VD) worden afgehandeld?

Vraag 14

Kunt u mij vertellen wat u van de TRAS-richtlijn vindt? Bijvoorbeeld: vindt u dat de richtlijn rechtsongelijkheid tussen asielzoekers en Nederlanders veroorzaakt? Of bent u om andere redenen niet zo gelukkig met de TRAS-richtlijn? Of bent u juist erg gelukkig met de TRAS-richtlijn?

Vraag 15

Heeft u uw onvrede ook te kennen gegeven bij deze of gene? Hoe werd daarop gereageerd? of: Waarom niet? Maar u werkt wel conform de afspraken/richtlijn?

Vraag 16

Denkt u dat de TRAS-richtlijn een aanzuigende werking heeft m.b.t. het aantal misdrijven (doordat asielzoekers weten dat, in ieder geval voor de eerste keer, de boetes laag zijn en daarom maar het er een keer op wagen)? Waar baseert u die mening op? Bent u daarom van mening dat de tarieven in de TRAS-richtlijn opgehoogd zouden moeten worden? Zo ja, tot hoe hoog?

Vraag 17

Treft u wel eens onbegrip aan bij het publiek (bijvoorbeeld een slachtoffer) wat betreft de hoogte van de transactiebedragen? Hoe gaat u daarmee om? Laat u zich daardoor beïnvloeden?

Vraag 18

Bent u van mening dat de TRAS-richtlijn gehandhaafd dient te blijven? In welke vorm (bijvoorbeeld: moet de richtlijn uitgebreid worden naar andere delicten?) Zo niet: welke alternatieven zijn er (bijvoorbeeld gewone rechtsgang, echter zijn de asielzoekers dan nog wel traceerbaar, of AU-procedure)?

Vraag 19

Stel uw portefeuille wordt overgenomen door een collega. U gaat die collega inwerken. Op welke knelpunten zou u dan wijzen m.b.t. asielzoekers-zaken en de TRAS-richtlijn? M.a.w.: welke knelpunten ondervindt u bij deze materie?

Vraag 20

Stel dat de richtlijn er niet zou zijn; hoe zou u dan handelen m.b.t. het onderwerp misdrijven/overtredingen gepleegd door asielzoekers?

Vraag 21

Welke situatie, wel of geen richtlijn, preferereert u?

Vraag 22

Heeft u nog opmerkingen of suggesties die relevant kunnen zijn, maar die nog niet aan de orde zijn geweest?

Bijlage 4

Vragenlijst Vreemdelingendienst

Vraag 1

Bent u bekend met de TRAS-richtlijn?

Vraag 2

In welke gevallen past u de richtlijn toe?

Vraag 3

Hoe vaak is er in 1995 een misdrijf gepleegd door een asielzoeker in dit district?

Vraag 4

Wat voor soort misdrijven betreft het dan?

Vraag 5

Hoeveel TRAS-misdrijven werden er in 1995 in dit district gepleegd? Welke misdrijven betrof het dan (in aantallen)?

Vraag 6

Hoe worden TRAS-misdrijven afgehandeld?

Vraag 7

In welke situaties past u de TRAS-richtlijn niet toe bij de vaststelling van een misdrijf? Waarom eigenlijk niet? Hoe handelt u een delict dan af?

Vraag 8

Hoe handelt u andere, niet onder de TRAS-richtlijn vallende, misdrijven af (bijvoorbeeld: mishandeling).

Vraag 9

Hoe vaak is er in 1995 een TRAS-overtreding gepleegd (overtredingen van de Vreemdelingenwet) door een asielzoeker in dit district?

Vraag 10

Hoe worden TRAS-overtredingen afgehandeld?

Vraag 11

In welke situaties past u de TRAS-richtlijn niet toe bij de vaststelling van een overtreding? Waarom eigenlijk niet? Hoe handelt u een delict dan af?

Vraag 12

Hoe handelt u andere, niet onder de TRAS-richtlijn vallende, overtredingen af?

Vraag 13

Hoe weet u of er al dan niet sprake is van recidive? Voldoet dat systeem? Ook als de verdachte al in een ander centrum heeft gezeten?

Vraag 14

Wat laat u eigenlijk onder recidive vallen, bijvoorbeeld: indien een verdachte al een transactie heeft aanvaard voor vernieling en hij wordt later gepakt voor winkeldiefstal, is dat in uw optiek recidive?

Vraag 15

Hoe handelt u indien er sprake is van recidive (dit is m.n. bij de genoemde misdrijven van belang)?

Vraag 16

Komt het voor dat asielzoekers niet op de aangeboden transactie (voor een misdrijf) ingaan? In hoeveel procent van de gevallen? Welke redenen hebben ze daar volgens u voor? Hoe wordt het delict dan afgehandeld (komt het ook voor dat er dan maar wordt geseponeerd)?

Vraag 17

Komt het voor dat asielzoekers niet op de transactie ingaan indien er sprake is van een overtreding die onder de TRAS-richtlijn valt? In hoeveel procent van de gevallen? Welke redenen hebben ze daar volgens u voor? Hoe wordt het delict dan wel afgehandeld?

Vraag 18

Komt het volgens u voor dat door de lokale politie of de Vreemdelingendienst asielzoekers-zaken worden geseponeerd (dus politiesepot)? In hoeveel procent van de gevallen gebeurt dat? In welke gevallen gebeurt dat? Waarom gebeurt dat?

Vraag 19

De voorwaarden van de TRAS-richtlijn zijn nogal stringent; bijvoorbeeld de waarde van vernielde goederen mag niet meer zijn dan 250,- wil een transactie nog mogelijk zijn. Hoe handelt u als het goed bijvoorbeeld vijf tientjes meer waard was? (M.a.w.: hoe stringent interpreteert u de richtlijn?)

Vraag 20

Kunt u mij vertellen hoe de procedure verloopt indien een asielzoeker een transactie accepteert (indien relevant: verschillen overtreding en misdrijf aangeven):

- wat wordt waar en hoe geregistreerd?
- hoe verloopt de inning (bijv. gelijk bij uitbetalen zakgeld)? Hoe verloopt de inning indien de asielzoeker naar een ander centrum, of naar een eigen woning vertrekt?
- wat wordt wanneer aan het OM gemeld?
- bent u van mening dat het administratief systeem voldoet?
- is de procedure landelijk ingevoerd, of heeft men dit regionaal opgezet?
- zijn er bepaalde knelpunten die steeds weer terugkomen bij de procedure, zo ja: welke?

Vraag 21

Zijn er afspraken met de lokale politie dat asielzoekers naar de VD worden gestuurd? Gebeurt dat dan doorgaans ook? In welke gevallen niet?

Vraag 22

Is er enig vorm van overleg tussen OM en VD in het arrondissement waar u werkt? Welke personen nemen aan dat overleg deel? Waar gaat dat over? Komt de TRAS-richtlijn daar ter sprake? Zijn er (intern: binnen de VD of tussen VD en OM) nog aanvullende zaken afgesproken voor de uitvoering van de TRAS-richtlijn?

Vraag 23

Stel: een asielzoeker accepteert de transactie niet. Het proces-verbaal wordt aan het OM gestuurd. Die handelt de zaak dan af. Krijgt u nog bericht hoe de zaak dan afgehandeld wordt? Zo ja, is er een globaal beeld te schetsen hoe het OM zaken afhandelt?

Vraag 24

Wordt de VD gecontroleerd door het OM of de TRAS-richtlijn in voorkomende gevallen wordt toegepast? Zo ja, op welke wijze?

Vraag 25

Heeft u de indruk dat rechtshulpverleners de TRAS-richtlijn kennen, en dat zij asielzoekers in voorkomende gevallen vertellen over het bestaan van de richtlijn? Houdt u daar rekening mee bij het aanbieden van een transactie?

Vraag 26

Ondervindt u problemen bij de uitvoering van de TRAS-richtlijn m.b.t. de afhandeling van misdrijven? Welke? Hoe gaat u daarmee om in de dagelijkse praktijk?

Vraag 27

Ondervindt u problemen bij de uitvoering van de TRAS-richtlijn m.b.t. de afhandeling van overtredingen? Welke? Hoe gaat u daarmee om in de dagelijkse praktijk?

Vraag 28

In bepaalde arrondissementen schijnt de meldingsplicht voor jongeren (onder de 15 jaar) problemen op te leveren (de TRAS-richtlijn geldt alleen voor personen van 15 jaar en ouder). Jongeren die niet voldoen aan de meldingsplicht zouden niet of moeilijk bestraft kunnen worden. Ondervindt u hiermee ook problemen? Wat doet u eraan? Vindt u dat de TRAS-richtlijn aangepast moet worden op dit vlak? Zo ja, op welke wijze?

Vraag 29

Kunt u mij vertellen wat u in z'n algemeenheid van de TRAS-richtlijn vindt? Bijvoorbeeld: vindt u dat de richtlijn rechtsongelijkheid tussen asielzoekers en Nederlanders veroorzaakt? Of bent u om andere redenen niet zo gelukkig met de TRAS-richtlijn? Of bent u juist zeer gelukkig met deze richtlijn?

Vraag 30

Heeft u uw onvrede ook te kennen gegeven bij deze of gene? Hoe werd daarop gereageerd? of: Waarom niet? Maar u past de richtlijn wel gewoon toe?

Vraag 31

Heeft u enig idee of het bij het publiek bekend is dat asielzoekers veel lagere transacties aangeboden krijgen? Hoe denkt volgens u het publiek daarover? Laat u zich daardoor beïnvloeden?

Vraag 32

Heeft u enig idee hoe men bij het OM denkt over de TRAS-richtlijn? Zo ja, hoe denkt volgens u men daarover? Laat u zich daardoor beïnvloeden?

Vraag 33

Denkt u dat de TRAS-richtlijn een aanzuigende werking heeft m.b.t. het aantal misdrijven (doordat asielzoekers weten dat, in ieder geval voor de eerste keer, de boetes laag zijn en het er daarom maar een keer op wagen)? Waar baseert u die mening op? Bent u daarom van mening dat de tarieven in de TRAS-richtlijn opgehoogd zouden moeten worden? Zo ja, tot hoe hoog?

Vraag 34

Kost de uitvoering van de TRAS-richtlijn veel of weinig tijd: naast het opmaken van de transactie, moet er nog een heel traject afgewerkt worden m.b.t. de inning en registratie. M.a.w.: loont het om transacties aan te bieden; wegen de kosten tegen de baten op? Heeft de VD voldoende tijd voor de administratieve afwikkeling (gezien de andere taken)?

Vraag 35

De Vreemdelingencirculaire is dusdanig gewijzigd dat het aanvaarden van een transactie voor een misdrijf al grond kan zijn de asielzoeker uit te wijzen. Denkt u dat asielzoekers massaal de transactie zullen weigeren en de gang naar de rechter zullen afwachten uit angst uitgewezen te worden?

Vraag 36

Bent u van mening dat de TRAS-richtlijn gehandhaafd dient te blijven? In welke vorm (bijvoorbeeld: moet de richtlijn uitgebreid worden naar andere delicten?) Zo niet: welke alternatieven zijn er (bijvoorbeeld gewone rechtsgang, echter zijn de asielzoekers dan nog wel traceerbaar of AU-procedure)?

Vraag 37

Stel uw portefeuille wordt overgenomen door een collega. U gaat die collega inwerken. Op welke knelpunten zou u dan wijzen m.b.t. TRAS-richtlijn?

Vraag 38

Bent u van mening dat de TRAS-richtlijn u voldoende houvast biedt om goede beslissingen te nemen? Of is deze richtlijn te algemeen of sluit de richtlijn op een andere wijze niet goed aan bij de dagelijkse gang van zaken?

Vraag 39

Stel dat de richtlijn er niet zou zijn; hoe zou u dan handelen m.b.t. het onderwerp misdrijven/overtredingen gepleegd door asielzoekers?

Vraag 40

Welke situatie, wel of geen richtlijn, prefereert u?

Vraag 41

Stel u wordt uitgenodigd om de TRAS-richtlijn te herschrijven, wat zou u er dan aan veranderen? En wat zou u er zeker in laten staan?

Vraag 42

Heeft u nog opmerkingen of suggesties die relevant kunnen zijn, maar die nog niet aan de orde zijn geweest?

Geraadpleegde literatuur

Bloem, J.,

Aanhouden en uitreiken: experimenten in het noordelijk ressort, in: *Tijdschrift voor de politie*, nr 5, mei 1995, pp. 19-21.

Herweijer, M.,

Afzien van vervolging. Tekst van een lezing op een themadag van het CRBS, Groningen, 1993.

Montfort, A.J.G.M. van,

De regels van het huis. Ambtelijke regeltoepassing bij de gemeentelijke woonruimteverdeling (diss.), Amsterdam, 1991.

Oelen, U.H. en M. Herweijer,

Richtlijnen doorgelicht. Verslag van een onderzoek naar de doorwerking van niet-strafvorderlijke richtlijnen bij het Openbaar Ministerie, reeks Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde nr. 8, Groningen, 1996.

Onneweer, A.W.,

Effecten van bestuurlijke boetes. Een vergelijking van de handhaving van verkeersvoorschriften onder het strafrecht, het bestuursrecht en het fiscale recht (diss.), Deventer/Groningen, 1997 (nog te verschijnen).

Openbaar Ministerie,

Het OM in beweging. Jaarverslag Openbaar Ministerie 1994, 's-Gravenhage, 1995.

Potman, H.P.,

Acceptatie van beleid, Zeist, 1989.

Swanborn, P.G.

Methoden van Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek, nieuwe editie, Meppel, 1987.