

Vergaderjaar 2020–2021

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 672

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 september 2021

Hierbij bied ik u het rapport van de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: de Inspectie) «Vreemdelingen in de Strafrechtketen: een onderzoek naar informatieoverdracht van ketenpartners» aan¹. In deze brief zal ik, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister voor Rechtsbescherming, ingaan op de uitkomsten van het onderzoek en geef ik een reactie op de aanbevelingen van de Inspectie.

Het uitgangspunt van het beleid ten aanzien van vreemdelingen in de strafrechtketen (VRIS) is dat wordt beoordeeld of een door een vreemdeling gepleegd strafbaar feit consequenties heeft voor zijn verblijfsrecht in Nederland. Criminele, onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen dienen na het uitzitten van hun straf Nederland aantoonbaar te verlaten, bij voorkeur vertrekkend vanuit de strafrechtelijke detentie of vanuit vreemdelingenbewaring. Een goede samenwerking en informatieoverdracht tussen de betrokken ketenpartners vanuit de strafrechtketen en migratieketen is voor de uitvoering van het VRIS-proces essentieel. Bij dit proces zijn meerdere organisaties betrokken, namelijk de politie, de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), het Openbaar Ministerie (OM), de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), de Justitiële Informatiedienst (Justid), de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V). Ook het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) zal waar nodig een rol in het VRIS-proces gaan vervullen. De afspraken over de samenwerking tussen deze organisaties zijn vastgelegd in de Ketenprocesbeschrijving VRIS. De Inspectie heeft zich in haar onderzoek zowel gericht op de vraag of de huidige Ketenprocesbeschrijving volledig is en recht doet aan de praktijk, alsmede de vraag of de Ketenprocesbeschrijving voldoende wordt nageleefd door de betrokken organisaties en waar en hoe hun samenwerking verbeterd kan worden. De Inspectie heeft voor dit onderzoek gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksmethode, waarbij conclusies zijn getrokken op basis van

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

verklaringen van de respondenten. Conclusies over hoe vaak een gebeurtenis zich voordoet, worden dan ook niet cijfermatig onderbouwd. Desalniettemin waardeert de Inspectie hoe vaak een gebeurtenis zich voordoet met de indicatieve termen, «altijd», «niet altijd», zoals «vaak», «regelmatig» of «soms», en «nooit». Deze waarderingen baseert de Inspectie op de verklaringen van respondenten en hoe vaak eenzelfde verklaring is afgelegd.

Bevindingen van de Inspectie

Ten aanzien van het VRIS-proces concludeert de Inspectie dat de betrokken organisaties in de meeste gevallen tijdig beschikken over de relevante informatie over een VRIS'er. De Inspectie geeft aan dat de penitentiaire inrichtingen (PI's), de politie, KMar en DT&V over het algemeen goed informeren over invrijheidstelling tijdens de gevangenhouding, terechtzitting en na afloop van de strafdetentie. Ook op VRIS-locaties is de informatieoverdracht goed ingericht. Desalniettemin is een duidelijk verbeterpunt om de informatieoverdracht tussen de strafrechtketen en migratieketen op structurele wijze te borgen. Zo beschikken de organisaties uit de migratieketen niet altijd over informatie over een (voorgenomen invrijheidstelling) van een onrechtmatig verblijvende verdachte of veroordeelde vreemdeling. Bij de processtappen van de aanhouding, ophouding voor verhoor, invertekingstelling en strafrechtelijke inbewaringstelling worden zowel de politie en KMar als VRIS-coördinatoren niet altijd door de partners uit de strafrechtketen geïnformeerd over het verloop van het strafrechtproces. Ook zijn de partners uit de strafrechtketen er niet altijd van op de hoogte dat de verdachte vreemdeling overgedragen moet worden aan een partner uit de migratieketen. De migratieketenpartners zijn meestal op de hoogte van de invrijheidsstelling van een VRIS'er omdat de medewerkers zelf actief op zoek gaan naar deze informatie, maar deze informatieoverdracht moet volgens de Inspectie meer gestructureerd plaatsvinden. De Inspectie concludeert dat, omdat de informatieoverdracht tussen de strafrechtketen en migratieketen nog niet op structurele wijze geborgd is, een vreemdeling soms in vrijheid wordt gesteld, zonder dat een daartoe bevoegde functionaris van de migratieketen een beslissing heeft genomen over de eventuele toepassing van een vreemdelingenrechtelijke maatregel. Helaas blijkt vanwege de gekozen onderzoeksmethode niet uit het Inspectierapport hoe vaak dit voorkomt. Voor recente cijfers ten aanzien van het vertrek van VRIS'ers verwijst ik u naar de Staat van Migratie.²

Wat betreft de Ketenprocesbeschrijving VRIS concludeert de Inspectie dat deze niet voor alle processtappen voldoende basis biedt voor de reglementering van het VRIS-proces. Hoewel het merendeel van de werkafspraken betreffende informatieoverdracht is vastgelegd in de procesbeschrijving, is deze weergave niet altijd helder, eenduidig en in overeenstemming met de werkelijke – en gewenste – situatie. Met name de processtappen van organisaties die in mindere mate betrokken zijn bij de ontwikkeling en actualisering van de Ketenprocesbeschrijving moeten duidelijker worden vastgelegd. Ook concludeert de Inspectie dat deze organisaties – en met name de medewerkers wiens taken grotendeels op het gebied van het strafrecht liggen – de vastgelegde werkafspraken onvoldoende uitvoeren. Zo worden de politie en KMar onvoldoende geïnformeerd door het OM over de invrijheidstelling van een VRIS'er in de loop van het strafproces, deelt het OM het bevel van gevangenhouding en Justid het vonnis van een VRIS'er nauwelijks met de politie en de KMar. Ook komt het vaak voor dat de Afdeling Vreemdelingenpolitie,

² Kamerstukken 30 573 en 19 637, nr. 185.

Identificatie en Mensenhandel (AVIM) van de politie niet wordt geïnformeerd door de politiefunctionarissen die een aanhouding hebben verricht van een vreemdeling.

Reactie op de aanbevelingen

Op basis van deze bevindingen geeft de Inspectie als aanbeveling om de Ketenprocesbeschrijving beter aan te sluiten op de praktijk en de uitvoering van alle betrokken ketenpartners. De Inspectie beveelt aan om de regie op de ontwikkeling van de Ketenprocesbeschrijving te verbeteren, er zorg voor te dragen dat alle ketenpartners zich houden aan de vastgelegde werkafspraken en een periodieke evaluatie van (de uitvoering van) de Ketenprocesbeschrijving in te bouwen.

Ik neem deze aanbevelingen ter harte. Momenteel kijkt het Directoraat-Generaal Migratie kritisch naar de wijze waarop de ketensamenwerking is ingericht aan de hand van het adviesrapport van EY.³ In dit traject zal, in nauwe samenwerking met het Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen, ook de regie op het VRIS-proces en de samenwerking tussen de strafrecht- en migratieketen worden verduidelijkt en vastgelegd. De bestaande overlegstructuur wordt waar nodig uitgebreid met het CJIB en OM zodat alle betrokken partners uit zowel migratie- als strafrechtketen aangesloten zijn. Relevante ontwikkelingen en mogelijke knelpunten zullen daar worden geadresseerd. De aanbeveling ten aanzien van de periodieke evaluatie sluit aan op de huidige praktijk. Deze vindt driejaarlijks plaats, hetgeen zal worden voortgezet.

Ten aanzien van de inhoud van de Ketenprocesbeschrijving VRIS adviseert de Inspectie om een inventarisatie uit te voeren op welke punten de Ketenprocesbeschrijving aangevuld moet worden, op welke punten de praktijk afwijkt van hetgeen in de Ketenprocesbeschrijving is vastgelegd en om de Ketenprocesbeschrijving hierop aan te passen indien wenselijk. Zo moet de Ketenprocesbeschrijving aangepast worden naar aanleiding van wijzigingen binnen de strafrechtketen die voortvloeien uit de implementatie van de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen die op 1 januari 2020 in werking is getreden. De verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van sancties is hierbij overgegaan van het OM naar de Minister voor Rechtsbescherming, die deze taak in praktijk heeft belegd bij het CJIB.

Ook aan deze aanbevelingen zal ik opvolging geven. In gezamenlijkheid met de Inspectie zal worden gezien waar de Ketenprocesbeschrijving verdere aanpassing behoeft. Ik ben de Inspectie hier zeer erkentelijk voor. De migratieketenpartners zijn reeds gestart met het inventariseren van de punten die aangepast dienen te worden. De aanbevelingen van de Inspectie die verband houden met de uitvoering van sancties zullen worden meegenomen in de totstandkoming van een nieuw ketenwerkproces in de strafrechtketen, hetgeen zal worden vastgelegd in de Ketenprocesbeschrijving VRIS. De ketenpartners maken daarbij afspraken over de naleving, monitoring en herijking van het ketenwerkproces.

Daarnaast beveelt de Inspectie de politie aan om te borgen dat de AVIM altijd geïnformeerd wordt over invrijheidstelling van een vreemdeling door medewerkers van de basispolitiezorg (BPZ) en Opsporing en om afspraken te maken tussen de AVIM en het Team Arrestantentaken (TAT) over de informatieoverdracht. De politie zal op korte termijn uitvoering geven aan deze aanbevelingen en waar nodig zal de Ketenprocesbeschrijving hierop aangepast worden.

³ Kamerstuk 19 637, nr. 2740.

De Inspectie adviseert de politie en (deels) de KMar om de organisaties uit de strafrechtketen zo vroeg mogelijk middels een mededelingsbrief M122 te informeren indien een verdachte bij invrijheidstelling overgedragen dient te worden aan de migratieketen voor de afhandeling van een vreemdelingenrechtelijke procedure. Ook beveelt de Inspectie aan om het OM geïnformeerd te houden indien een verdachte niet in vrijheid gesteld mag worden zonder een beoordeling van mogelijk te treffen vreemdelingrechtelijke maatregelen en om hier werkafspraken over te maken die worden vastgelegd in de Ketenprocesbeschrijving.

Deze aanbeveling neem ik over. Het is van belang dat de officier van justitie tijdig op de hoogte wordt gesteld dat een verdachte een vreemdeling is. De politie en KMar zullen het OM hierover dan ook zo spoedig mogelijk informeren en de Ketenprocesbeschrijving zal op dit punt worden aangescherpt.

De Inspectie geeft de KMar als aanbeveling om een goede samenwerking tussen de brigade Vreemdelingenzaken (VZ) en de brigade Politie & Beveiliging (P&B) op Schiphol te waarborgen.

Deze aanbeveling sluit aan op de huidige praktijk. Tussen de brigades VZ en P&B te Schiphol zijn reeds bestaande werkafspraken opgesteld in het kader van de Ketenprocesbeschrijving VRIS en dit behoort tot de reguliere werkzaamheden. Tevens is de uitvoering van deze werkafspraken opgenomen als specifieke opdracht aan deze brigades in het Operatiebevel van het Landelijk Tactisch Commando (LTC).

Het OM en het CJIB worden geadviseerd om de politie, KMar en DT&V tijdig te informeren over het tijdstip van de beslismomenten in de strafrechtelijke procedure en van het resultaat van deze beslissing en om met alle ketenpartners een effectieve informatieoverdracht te bewerkstelligen. Ook worden het OM en het CJIB aanbevolen om de politie en KMar zo spoedig mogelijk te informeren over het bevel van gevangenhouding en het vonnis.

Zoals reeds aangegeven, zal in afstemming met de Inspectie worden gezien hoe het ketenwerkproces VRIS aangepast kan worden naar aanleiding van de wijzigingen binnen de strafrechtketen, onder andere door verschuivingen in de verantwoordelijkheden van strafrechtketenpartners. Daarbij zal specifiek aandacht worden besteed aan het tijdig informeren van andere partners in het VRIS-proces.

De Inspectie beveelt de IND en de politie aan om zorg te dragen voor een goed functionerende voorziening voor informatieoverdracht over voorgenomen en lopende werkzaamheden in het kader van de intrekking van een verblijfsvergunning.

De bestaande afspraken tussen de politie en de IND over de informatieoverdracht ten aanzien van voorgenomen werkzaamheden krijgen binnen deze organisaties hernieuwde aandacht. De politie wordt geïnformeerd wanneer de IND het initiatief neemt tot een intrekking van het verblijfsrecht. Een intrekkingprocedure neemt een zekere periode in beslag, welke duur afhankelijk is van factoren zoals beschikbare informatie en al dan niet aangewende rechtsmiddelen. Gedurende deze periode is het handelingsperspectief voor de partners in de keten beperkt omdat het resultaat van de intrekkingprocedure nog niet vast staat. De IND heeft een zogenaamde Ketenservicelijn ingericht waar beschikbare informatie ten aanzien van lopende zaken kan worden opgevraagd.

De Inspectie adviseert de IND om zaken te prioriteren op basis van de duur van de strafrechtelijke detentie en om de intrekking van een verblijfsvergunning tijdig te registreren.

De eerste aanbeveling neem ik over. Het eind van de detentie alsmede de duur van detentie zullen in toenemende mate als prioriteringsfactoren worden meegewogen, zowel tijdens de intrekkingprocedure als in de fase daaraan voorafgaand; namelijk het opmaken van het voorstel tot intrekking. Ten aanzien van de tweede aanbeveling hecht ik eraan te benadrukken dat een tijdige registratie van de intrekking van een verblijfsvergunning van belang is omdat deze registratie, die kenbaar wordt gemaakt in de vorm van een verblijf- en verwijderbaarheidstitel in de Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV) voor de ketenpartners het handelingsperspectief bepaalt. Een besluit treedt pas in werking nadat het bekend is gemaakt. Een intrekkingbesluit, al dan niet voorzien van een zwaar inreisverbod, wordt in de regel bekend gemaakt door uitreiking aan de vreemdeling. Als uitreiking niet mogelijk is, wordt het intrekkingbesluit met inreisverbod naar de vreemdeling of de gemachtigde verzonden en/of gepubliceerd in de Staatscourant. In de periode tussen het moment dat IND de verblijfsvergunning intrekt en de uitreiking van deze beslissing aan de vreemdeling, is registratie van de intrekking niet mogelijk omdat het besluit nog niet in werking is getreden. De verwijderbaarheidstitel wordt in de regel geregistreerd als het bericht van uitreiking is binnengekomen bij de IND. Het proces van uitreiking zal door de ketenpartners worden gezien op mogelijke optimalisatie.

Aan DJI geeft de Inspectie als advies om VRIS'ers zo snel mogelijk te verplaatsen naar een VRIS-locatie en om alle uitzonderingen hierop in de Ketenprocesbeschrijving op te nemen.

Deze aanbeveling ondersteunt het huidige beleid dat erop is gericht om VRIS'ers zo snel mogelijk over te plaatsen naar een VRIS-locatie. Het is echter niet wenselijk een limitatieve opsomming van contra-indicaties op te nemen in de Ketenprocesbeschrijving omdat dit geen recht doet aan de selectiebeslissing met betrekking tot de overplaatsing van een gedetineerde die altijd individueel gemotiveerd is.

Daarnaast beveelt de Inspectie DJI aan om te werken aan een structurele oplossing voor de wachtlijst van verplaatsing naar de VRIS-locatie Ter Apel. Zoals hierboven reeds gemeld blijft DJI zich inspannen om VRIS'ers zo snel mogelijk over te plaatsen naar een VRIS-locatie. DJI zal dan ook nader onderzoek doen.

De Inspectie adviseert de DT&V om de politie of KMar en de IND te informeren over het geplande vertrek van een VRIS'er. De Inspectie geeft als reden voor deze aanbeveling dat dit zal bijdragen aan het tijdig opleggen van een inreisverbod door de migratieketenpartners. Ook deze aanbeveling wordt vanwege de gekozen onderzoeksmethode niet met cijfers onderbouwd; uit het Inspectierapport blijkt niet hoe vaak een zwaar inreisverbod niet tijdig wordt opgelegd.

Hoewel ik het belang onderschrijf van het tijdig opleggen van vreemdelingrechtelijke maatregelen, waaronder het (zwaar) inreisverbod, zullen de betrokken ketenpartners eerst nader onderzoeken of het door de DT&V informeren van de politie, KMar en IND over een voorgenomen vertrek hieraan zal bijdragen. Daarbij wordt onderzocht in hoeverre het niet tijdig nemen van deze vreemdelingrechtelijke maatregel daadwerkelijk aan de orde is.

Tot slot

Ik ben de Inspectie erkentelijk voor haar onderzoek en aanbevelingen ten aanzien van de Ketenprocesbeschrijving VRIS en de uitvoering daarvan door de betrokken partners uit de strafrecht- en migratieketen. Het blijft een prioriteit van dit demissionaire kabinet om criminaliteit aan te pakken en het vertrek van criminele vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf te bewerkstelligen. In lijn met de aanbevelingen van de Inspectie, zoals hierboven beschreven, ben ik blijvend in gesprek met ketenpartners om de samenwerking en informatieoverdracht in het VRIS-proces te versterken. Ik zal uw Kamer nader informeren over de voortgang van de herziening van de Ketenprocesbeschrijving VRIS in het voorjaar van 2022.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
A. Broekers-Knol