

Vergaderjaar 2006–2007

**19 637**

**Vreemdelingenbeleid**

**Nr. 1168**

## **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 augustus 2007

Hierbij informeer ik u over maatregelen ter bevordering van de effectiviteit van het openbare ordebeleid.

### **Achtergrond**

Bij brief van 30 september 2005 (TK 2005–2006, 19 637 nr. 971) heeft de toenmalige Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie een voorstel tot het wijzigen van het vreemdelingenrechtelijk openbare ordebeleid gepresenteerd. De voorgestelde wijziging betreft een aanscherping van de glijdende schaal. In die brief is in algemene zin aangegeven wat met het voorstel tot aanscherping van de glijdende schaal wordt beoogd. De voorgenomen aanscherping is bedoeld als instrument ter preventie van (herhaalde) misdrijven en bestrijding van herhaalde misdrijven onder vreemdelingen en draagt bij aan de doelstelling om criminaliteit en overlast terug te dringen en de veiligheid in Nederland te bevorderen.

### **Verwachte effectiviteit van het voorstel**

Over de omvang van de groep vreemdelingen voor wie het voorgestelde beleidskader gevolgen zal hebben en dus over de mate van effectiviteit van de voorgestelde aanscherping, konden vanwege het ontbreken van de daartoe benodigde gegevens geen gefundeerde uitspraken worden gedaan. In dit verband is er echter op gewezen dat de verwachte effectiviteit van de voorgestelde aanscherping niet enkel gelegen is in de verruiming van de mogelijkheden om in voorkomende gevallen eerder tot verblijfsbeëindiging wegens inbreuken op de openbare orde over te kunnen gaan, maar ook in het signaal dat hiermee aan nieuwkomers wordt afgegeven en de preventieve werking daarvan.

Over de beoogde effectiviteit van de voorgestelde aanscherping werd door de Raad van State opgemerkt dat gezien de Europeesrechtelijke context, de glijdende schaal geheel niet van toepassing is op onderdanen van de Europese Economische Ruimte en Zwitserland, alsmede hun

gezinsleden, hetgeen ook geldt voor een groot deel van de Turkse onderdanen<sup>1</sup>.

## **Effectiviteit aanscherping 2002**

In 2004 is door de IND een evaluatie van het openbare ordebeleid uitgevoerd.

Een onderdeel van die evaluatie betrof het vaststellen van de effectiviteit van de aanpassing van de glijdende schaal in 2002 aan de hand van een kwantitatieve analyse van gegevens uit het geautomatiseerde bestand van de IND. Geconcludeerd werd dat het slechts in zeer beperkte mate mogelijk is om op basis van de IND-registratie de effecten van de uitvoering van het openbare ordebeleid/glijdende schaal in kaart te brengen. De beschikbare gegevens bleken geen basis te zijn voor een verantwoorde evaluatie en stonden niet toe om de effectiviteit van de beleidsaanpassing te bepalen.

Op basis van de IND-cijfers inzake intrekkingen/niet-verlengingen van vergunningen sinds de aanscherping in 2002 valt evenmin een conclusie te trekken inzake de effectiviteit van die aanscherping. Dit komt doordat bij het registreren van procedures door de IND geen duidelijke uitsplitsing wordt gemaakt naar intrekking/niet-verlenging op openbare ordegronden en intrekking/niet-verlenging op andere gronden. Daar waar bijvoorbeeld een combinatie van gronden tot intrekking/niet-verlenging heeft geleid, zijn de openbare ordegronden niet separaat te abstraheren. Ook de duur van de opgelegde straf wordt niet in de geautomatiseerde systemen van de IND vastgelegd.

Met name ook andere factoren zijn van invloed op de vraag of de aanscherping van de glijdende schaal in 2002 effectief genoemd kan worden:

- De uitkomst van de belangenafweging in het kader van artikel 8 EVRM (dit wordt niet geregistreerd) die ertoe kan nopen af te zien van verblijfsbeëindiging in geval de glijdende schaal die wel zou toelaten, wordt niet afzonderlijk geregistreerd;
- uitbreiding van de EU met 10 landen in 2004 en thans in totaal 12 landen<sup>2</sup>, als gevolg waarvan het toepassingsbereik van de glijdende schaal is ingeperkt.

Tot op heden is voorts niet gebleken dat de rechter zich inhoudelijk heeft uitgelaten over de aanscherping van 2002. De aanscherping is in een aantal uitspraken genoemd, echter, de rechter heeft daarbij geen inhoudelijk oordeel over de wijziging uitgesproken. Hetzelfde was het geval met betrekking tot de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. De Afdeling is bekend met de wijziging en heeft zich hierover niet inhoudelijk uitgelaten.

## **Beoordeling van de effectiviteit**

Vooropgesteld geldt dat ook het huidige kabinet de doelstellingen van de voorgenomen aanscherping van 2005 volledig onderschrijft. Het terugdringen van criminaliteit is één van de kernthema's van het coalitieakkoord. Maatregelen hiertoe zullen zowel van preventieve als van repressieve aard zijn.

Dat geldt ook voor het vreemdelingenrechtelijke openbare ordebeleid. In het voorstel tot aanscherping van de glijdende schaal wordt sterk de nadruk gelegd op de te verwachten preventieve werking van de maatregel, over de repressieve kant, het verhogen van het aantal verblijfsbeëindigingen en niet-verlengingen, kunnen vooralsnog geen gefundeerde uitspraken worden gedaan. Hierdoor bestaat er geen zicht op de mate waarin de voorgestelde maatregel effectief zal zijn.

<sup>1</sup> Advies no. W03.06.0404/I van 21 november 2006.

<sup>2</sup> Gezien de hoge mate van bescherming tegen uitzetting die via EU-wetgeving aan EU onderdanen wordt geboden, kan de glijdende schaal in de praktijk nauwelijks nog succesvol worden toegepast op EU-onderdanen.

Ik vind het belangrijk dat het aanscherpen van het vreemdelingenrechtelijke openbare ordebeleid ook daadwerkelijk moet bijdragen aan het voorkomen van (herhaalde) misdrijven onder vreemdelingen. Niet alleen vanuit de optiek van preventie, maar ook vanuit de optiek dat de maatregel moet kunnen resulteren in meer verblijfsbeëindigingen/niet-verlengingen vanwege misdrijven. Zoals gezegd bestaat er geen inzicht in de mogelijke effectiviteit van de voorgestelde aanscherping en evenmin de effectiviteit van het tot dusver gevoerde beleid. Ik ben daarom voornemens om het voorstel tot aanscherping van de glijdende schaal voortsnog aan te houden en eerst een onderzoek te laten verrichten naar de toepassing en effectiviteit van het huidige beleid en de mogelijke verhoging van de effectiviteit door middel van de voorgestelde aanscherping. Op basis van de resultaten van dat onderzoek zal ik bezien of een beleidsaanpassing wenselijk is. Het onderzoek zal eind 2008 worden afgerond.

### **Verhogen effectiviteit van de uitvoering**

De mate van effectiviteit van het openbare ordebeleid wordt onder meer bepaald door een consequente en snelle uitvoering daarvan. Met het oog hierop zal nog dit jaar worden begonnen met het doorvoeren van een pakket verbeterpunten waardoor de effectiviteit van de uitvoering het huidige openbare ordebeleid dient te worden verhoogd. Het gaat om de volgende maatregelen:

#### *1. Aanpassing VRIS-werkwijze*

Met het oog op het stroomlijnen van de informatie-uitwisseling tussen de strafrecht- en de vreemdelingenketen is het protocol voor de informatie-uitwisseling in april 2005 herzien. De doelstellingen van het protocol «Vreemdelingen in de Strafrechtketen» (VRIS) zijn dat in daarvoor in aanmerking komende gevallen vreemdelingenrechtelijke consequenties worden verbonden aan een veroordeling wegens het plegen van strafbare feiten en dat de strafrechtketen bekend is met de verblijfsrechtelijke status van de vreemdeling. Dit betekent dat criminele vreemdelingen in de daarvoor in aanmerking komende gevallen na ommekomst van hun straf zo mogelijk uit Nederland dienen te worden verwijderd, bij voorkeur rechtstreeks vanuit strafrechtelijke detentie en, indien van toepassing, met een ongewenstverklaring. Het VRIS-protocol beschrijft de werkwijze tussen de vreemdelingen- en de strafrechtketen. De Tweede Kamer is over de herziening van het VRIS-protocol geïnformeerd bij brief van 9 september 2005 (TK 2004–2005, 29 800 VI, nr. 169).

Indien de vreemdeling rechtmatig in Nederland verblijft en is veroordeeld voor een misdrijf wordt de glijdende schaal toegepast en, indien mogelijk, wordt tot verblijfsbeëindiging en ongewenstverklaring overgegaan. Bij niet rechtmatig in Nederland verblijvende criminele vreemdelingen is de glijdende schaal niet van toepassing. Deze groep wordt na een veroordeling en na het uitzitten van de straf voor zover mogelijk uit Nederland verwijderd, indien van toepassing na ongewenst te zijn verklaard.

Momenteel wordt het VRIS-protocol opnieuw herzien onder meer in verband met de oprichting van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) en de daarmee samenhangende centralisatie van de DJI-detentiecapaciteit voor VRIS-gedetineerden.

Tevens zullen in het kader van de herziening van het VRIS-protocol de volgende verbeterpunten worden uitgewerkt en doorgevoerd:

- Stroomlijnen en versnellen van de informatie-uitwisseling tussen alle betrokken partijen. Onder andere door een uitbreiding van de mogelijkheden op het gebied van elektronische berichtenuitwisseling.
- Het parallel laten lopen van het strafrechtelijk en vreemdelingenrechtelijk proces.

- Het inrichten van één uniform proces van identiteitsvaststelling voor zowel de strafrecht- als de vreemdelingenketen.
- Vastleggen in de werkprocessen van de politie dat er in alle gevallen een voorstel tot ongewenstverklaring wordt gedaan als dat mogelijk is, en het registreren in welke zaken wel/niet een voorstel tot ongewenstverklaring is gedaan.
- Het inrichten van VRIS-locaties te Alphen a/d Rijn en Veenhuizen waardoor ketensamenwerking op locatie kan worden gerealiseerd.
- Het opzetten van een rapportagesystematiek met betrekking tot het aantal strafrechtelijke vervolgingen op basis van artikel 197 Sr. van op basis van criminele antecedenten ongewenstverklaarde vreemdelingen, en het aantal zaken waarbij niet tot strafrechtelijke vervolging is overgegaan met vermelding van de reden waarom dat niet is gebeurd.

## 2. Registratie

Door de IND zullen in het najaar van 2007 instructies worden opgesteld die een expliciete registratie van de openbare ordegronden zullen bewerkstelligen. Hiermee moet het mogelijk worden beter inzicht te krijgen in het aantal zaken dat op grond van de glijdende schaal is afgewezen of ingetrokken.

## 3. EU-onderdanen

Uit de praktijk blijkt dat ook onderdanen die afkomstig zijn uit de recent tot de EU toegetreden landen zich schuldig maken aan misdrijven. De drempel voor het inzetten van vreemdelingenrechtelijke maatregelen tegen EU-onderdanen is hoog. De inmiddels ingetrokken richtlijn 64/221/EEG bood, en de opvolgende richtlijn 2004/38/EG biedt, namelijk een hoog niveau van bescherming tegen verwijdering. Het Europese Hof van Justitie heeft dat zeer recent nog bevestigd<sup>1</sup>. Zo moet het persoonlijk gedrag van betrokkene een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormen. Hierbij kan dan bijvoorbeeld gedacht worden aan zeer zware misdrijven en/of terrorisme, of bedreiging van de Staat of het Koningshuis, het Parlement, bewindslieden etc. Ten aanzien van de overgrote meerderheid van criminele EU-onderdanen kunnen daarom (slechts) strafrechtelijke maatregelen worden getroffen.

De IND en de politiekorpsen Haaglanden en Rotterdam-Rijnmond zijn begonnen met een pilot om aan de hand van concrete zaken de grenzen van het begrip actuele dreiging scherper in beeld te krijgen. Doel van deze pilot is om de EU-burger, die frequent en veelvuldig overlast veroorzaakt en bij herhaling geweldsmisdrijven pleegt, ongewenst te verklaren en uit te zetten. De cumulatie van misdrijven en overlast kan worden beschouwd als een actuele (gelet op de recidive) voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving (gevoel van veiligheid). Ik zal uw Kamer informeren over de uitkomsten van deze pilot.

## 4. Afstemming binnen de politie

Met het oog op het beter op elkaar afstemmen van het vreemdelingenrechtelijke en het strafrechtelijke proces is binnen de politie een traject ingezet met als doel het verkleinen van de afstand tussen de basispolitietaken en de taken van de vreemdelingenpolitie, onder meer door het opzetten van één uniform proces voor identiteitsvaststelling.

Binnen alle politiekorpsen is op dit moment een proces gaande, waarbij de Vreemdelingenpolitie (VP) aansluit bij de andere politieprocessen in het kader van handhaving en opsporing. De VP verzorgt presentaties binnen de andere politieonderdelen en neemt deel aan politiecontroles of

<sup>1</sup> Arrest van het Hof d.d. 7 juni 2007, zaak C-50/06.

meer omvattende rechercheonderzoeken, waarbij vreemdelingen betrokken zijn (als dader of als slachtoffer).

Voorts zijn er dit jaar binnen de politie activiteiten gestart om te komen tot één proces van identiteitsvaststelling bij alle politieprocessen, waarbij de rol van de Vreemdelingenpolitie is geïntegreerd. Binnen enkele korpsen is dit proces inmiddels geïmplementeerd, de ervaringen tot dusver zijn positief.

##### *5. Voorkomen recidive moeilijk uitzetbare vreemdelingen*

Met het oog op het voorkomen van het opnieuw veroorzaken van overlast en/of criminaliteit door vreemdelingen die nog niet of moeilijk uitzetbaar zijn gebleken, wordt in kaart gebracht welke aanvullende op de reeds bestaande strafrechtelijke maatregelen realiseerbaar zijn. Een langere detentie in plaats van korte vrijheidsstraffen biedt meer mogelijkheden om de periode van tenuitvoerlegging te benutten om een uitzetting te bewerkstelligen.

Voor Nederlandse veelplegers heeft het vorige kabinet de ISD-maatregel aan het sanctiepalet toegevoegd. Het opleggen van de ISD-maatregel aan vreemdelingen acht ik ongewenst, omdat toepassing van de maatregel moet leiden tot reïntegratie in de Nederlandse samenleving. Bij vreemdelingen in afwachting van hun uitzetting is dat niet aan de orde. Om toch de voordelen van een langere vrijheidsbeneming ook voor vreemdelingen te bewerkstelligen valt te denken aan:

- het stapelen van strafbare feiten die vervolgens op één zitting bij de rechter worden aangebracht;
- het stapelen van vonnissen bij de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf;
- daar waar sprake is van een zeer actieve veelpleger de mogelijkheid benutten om een hogere onvoorwaardelijke vrijheidsstraf te vorderen conform de huidige richtlijn van strafvordering bij meerderjarige zeer actieve veelplegers van het College van procureurs-generaal (2004).

Daarbij kan bezien worden hoe en in hoeverre tijdens de vrijheidsstraf de nodige zorg kan worden geboden om de gezondheidstoestand (inclusief eventuele verslavingsproblematiek en psychische stoornissen) te verbeteren.

Voor het einde van dit jaar zal ik uw Kamer informeren over de uitkomsten van deze inventarisatie.

##### **Pilot intensivering ongewenstverklaring**

Tot slot wil ik u via deze brief informeren over een pilot inzake het intensiveren van de ongewenstverklaring ten aanzien van vreemdelingen die niet rechtmatig in Nederland verblijven en bij herhaling de Vreemdelingenwet overtreden. Het doel van de pilot is om inzicht te krijgen of door het intensiveren inzetten van deze grond voor ongewenstverklaring, illegaal verblijf beter kan worden bestreden. De pilot zal worden uitgevoerd binnen het bestaande wettelijke en beleidsmatige kader. De pilot heeft in beginsel een looptijd van 1 jaar en zal dit najaar van start gaan. Op basis van een evaluatie van de pilotresultaten zal ik bezien of het structureel toepassen van de werkwijze wenselijk is. Uw Kamer zal over de pilotresultaten worden geïnformeerd.

De staatssecretaris van Justitie,  
N. Albayrak