



Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Vreemdelingen in de Strafrechtketen (VRIS)

*Een onderzoek naar informatieoverdracht
tussen ketenpartners*

Inhoudsopgave

| | |
|--|-----------|
| Voorwoord | 3 |
| Samenvatting | 4 |
| Inleiding | 4 |
| Bevindingen en conclusie | 8 |
| Aanbevelingen..... | 14 |
| 1. Inleiding..... | 17 |
| 1.1 Aanleiding | 17 |
| 1.2 Doel- en vraagstelling | 18 |
| 1.3 Begripsbepaling en afbakening..... | 19 |
| 1.4 Referentiekader | 21 |
| 1.5 Aanpak van het onderzoek | 22 |
| 1.6 Leeswijzer | 24 |
| 2. Bevindingen | 25 |
| 2.1 Algemeen..... | 25 |
| 2.2 Aanhouding | 27 |
| 2.3 Ophouding voor onderzoek..... | 30 |
| 2.4 Vervolgging..... | 32 |
| 2.5 Inverzekeringstelling | 35 |
| 2.6 Inbewaringstelling | 36 |
| 2.7 Plaatsing DJI | 38 |
| 2.8 Gevangenhouding | 41 |
| 2.9 Terechzitting | 46 |
| 2.10 Intrekking van de vergunning | 49 |
| 2.11 Beëindiging strafrechtelijke detentie | 52 |
| 2.12 Vreemdelingenbewaring | 54 |
| 2.13 Vertrek uit Nederland..... | 56 |
| 3. Conclusies en aanbevelingen..... | 58 |
| 3.1 Conclusies | 58 |
| 3.2 Aanbevelingen | 60 |
| Bijlagen..... | 62 |
| I Bijlage: Strafrechtproces | 62 |
| II Bijlage: Normen | 64 |

Vreemdelingen in de Strafrechtketen (VRIS)

| | |
|--|----|
| III Bijlage: (Betrokken) ICT-systemen Migratieketen..... | 69 |
| IV Bijlage: Literatuur- en documentenlijst..... | 72 |
| V Bijlage: Lijst respondenten..... | 73 |
| VI Bijlage: Afkortingen | 74 |

Voorwoord

De Inspectie Justitie en Veiligheid heeft in haar Meerjarenperspectief (MJP) 2021-2024 het bevorderen van effectieve ketens en netwerken als één van haar doelen opgenomen. Als twee ketens elkaar raken en de informatie van de ene keten van belang is voor het goed uitvoeren van de taken van de andere keten, dan verdient een Ketenprocesbeschrijving, die op die informatieoverdracht betrekking heeft, onze aandacht. De Ketenprocesbeschrijving VRIS beoogt door heldere afspraken tussen partijen in de migratieketen en in de strafrechtketen bij te dragen aan een vertrouwenwekkend migratiebeleid.

Een belangrijk uitgangspunt van het Nederlands migratiebeleid is dat vreemdelingen zonder verblijfsrecht Nederland moeten verlaten. Een vreemdeling van wie de vrijheid is ontnomen als verdachte of veroordeelde van een misdrijf, mag daarom pas weer in vrijheid worden gesteld als is beoordeeld welke toezichtsmaatregelen vertrek uit Nederland bevorderen. De eventuele onmogelijkheid om vreemdelingen zonder verblijfsrecht gedwongen te laten terugkeren doet in essentie geen afbreuk aan het belang van een goede tenuitvoerlegging van de Ketenprocesbeschrijving VRIS.

Goede informatieoverdracht binnen en tussen de strafrechtketen en de migratieketen is dan essentieel. De Inspectie Justitie en Veiligheid heeft onderzocht hoe de informatieoverdracht in de praktijk verloopt. Veel gaat daarbij goed. Vaak is dat het gevolg van improvisatie en initiatieven van individuele medewerkers van de betrokken organisaties. Er is ook uitval uit het ketenproces, doordat enerzijds beslissingen over het beëindigen van vrijheidsbeneming in het kader van de strafrechtelijke aanpak niet altijd (tijdig) worden gedeeld met de migratieketen en anderzijds de strafrechtketen niet altijd op de hoogte is van een vreemdelingenrechtelijke procedure.

Verbetering van de naleving en effectiviteit van de Ketenprocesbeschrijving VRIS is mogelijk door de afspraken, die zijn gemaakt over de informatieoverdracht verder uit te werken, beter vast te leggen en correct op te volgen. De Inspectie doet hiertoe een aantal aanbevelingen.

H.C.D. Korvinus

Inspecteur-generaal Inspectie Justitie en Veiligheid

Samenvatting

Inleiding

Aanleiding

Vreemdelingen die in Nederland een misdrijf plegen, worden in Nederland vervolgd. Indien een vreemdeling als verdachte tijdens het strafrechtproces of na afloop van een vrijheidsontnemende straf of maatregel in vrijheid wordt gesteld, moet rekening gehouden worden met zijn verblijfsrecht. Indien de vreemdeling geen rechtmatig verblijf heeft, moet hij Nederland verlaten. Een vreemdelingenrechtelijke autoriteit - een daartoe bevoegde functionaris¹ van de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM), de Koninklijke Marechaussee (KMar) of de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) - moet beoordelen of vreemdelingenbewaring kan worden toegepast, met het oog op vertrek uit Nederland. Om deze beoordeling te kunnen maken, dienen vreemdelingenrechtelijke autoriteiten tijdig op de hoogte te worden gesteld van een voorgenomen invrijheidstelling na afloop van de strafrechtelijke procedure. Tegelijkertijd moeten functionarissen uit de strafrechtketen op de hoogte zijn dat de verdachte een vreemdeling is die Nederland moet verlaten.

Een naadloze aansluiting van werkzaamheden tussen de strafrecht- en migratieketen is essentieel om te voorkomen dat een verdachte of veroordeelde vreemdeling op vrije voeten wordt gesteld in Nederland, terwijl zijn vertrek uit Nederland gerealiseerd zou kunnen en moeten worden.

De volgende instanties zijn betrokken bij het proces van afhandeling van zaken van een vreemdeling die verdacht wordt van, of veroordeeld is voor een misdrijf:

- de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)
- de Nationale Politie (NP)/Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM)
- de Koninklijke Marechaussee (KMar)
- het Openbaar Ministerie (OM)
- de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)
- de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V)
- de Justitiële Informatiedienst (Justid).

Na de inwerkingtreding van de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Wet USB) per 1 januari 2020 heeft het Administratie- en Informatiecentrum voor de Executieketen (AICE) van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) nieuwe taken gekregen. Het AICE coördineert de uitvoering van straffen en zorgt ervoor dat elke ketenpartner op het juiste moment de juiste informatie ontvangt. Daarmee vervangt het AICE het OM voor wat betreft het informeren van ketenpartners uit de strafrechtketen over rechterlijke beslissingen. De informatieoverdracht van het AICE naar ketenpartners is niet betrokken bij dit onderzoek, omdat ten tijde van het onderzoek niet bekend was welke invloed de Wet USB heeft op het VRIS-proces en er derhalve geen werkafspraken met het AICE waren vastgelegd in de Ketenprocesbeschrijving VRIS. Bij de uitvoering van

¹ Meestal is dit een Hulpofficier van Justitie (hOvJ) of Aangewezen Ambtenaar (AA)

het onderzoek heeft de Inspectie aandacht besteed aan de mogelijke wijzigingen van de werkwijze sinds het begin van 2020.

De hiervoor vermelde organisaties stemmen hun activiteiten af en wisselen informatie uit in het zogenoemde VRIS-proces (Vreemdelingen in de Strafrechtketen): het geheel aan activiteiten dat deze organisaties verrichten om een vreemdeling na afwikkeling van de strafrechtelijke procedure over te dragen aan de vreemdelingenrechtelijke autoriteiten. Om deze activiteiten te stroomlijnen is in 1999 een landelijke Ketenprocesbeschrijving Vreemdelingen in de strafrechtketen (hierna: de Ketenprocesbeschrijving VRIS) in het leven geroepen.² De sindsdien enkele keren herziene procesbeschrijving, die ook ten tijde van het onderzoek wordt aangepast, schrijft onder andere voor hoe en wanneer deze organisaties uit de beide ketens elkaar moeten informeren over de vreemdeling in kwestie.

De Inspectie Justitie en Veiligheid stelt zich de vraag in hoeverre de beide ketens inderdaad de relevante informatie uitwisselen op de momenten dat het nodig is en of dit gebeurt volgens de Ketenprocesbeschrijving. Door de vele overdrachtmomenten bestaat immers het risico dat die informatieoverdracht niet of maar gedeeltelijk plaatsvindt. Dat betekent dat een vreemdeling op vrije voeten komt zonder dat een vreemdelingenrechtelijke autoriteit daar weet van heeft. De mogelijkheid om vertrek uit Nederland te realiseren, zelfstandig dan wel gedwongen middels toepassing van vreemdelingenbewaring, is daarmee verkeken – een uit maatschappelijk oogpunt onwenselijke uitkomst. Ook de migratieketen heeft de verbetering van de samenwerking tussen de strafrecht- en migratieketen bij de aanpak van criminele vreemdelingen tot opgave voor de periode 2018-2022 gekozen.³ Daarom heeft de Inspectie besloten om een onderzoek in te stellen naar de praktijk van informatie-uitwisseling rondom vreemdelingen die in de strafrechtketen zitten (het VRIS-proces) en de rol en functie van de Ketenprocesbeschrijving VRIS daarbinnen.

Vraagstelling en afbakening

In dit onderzoek kijkt de Inspectie naar twee aspecten:

- Het VRIS-proces: de praktijk van informatie-uitwisseling tussen de strafrecht- en migratieketen.
- De Ketenprocesbeschrijving VRIS die voorschrijft op welke wijze die informatie-uitwisseling dient plaats te vinden. Hierbij stelt de Inspectie zich enerzijds de vraag in hoeverre de procesbeschrijving het proces voorschrijft (is het volledig en doet het recht aan de praktijk?), anderzijds wil de Inspectie vaststellen of de Ketenprocesbeschrijving in de praktijk wordt nageleefd.

² <https://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/documenten/publicaties/2020/03/27/ketenprocesbeschrijving-vris>

³ Ketenplan 2018-2022, ministerie JenV Directie, Regie Migratieketen, 2018

Om die reden is gekozen voor de volgende onderzoeksvraag:

In hoeverre dragen de strafrechtelijke en vreemdelingenrechtelijke ketenpartners in het VRIS-proces relevante informatie over en welke rol speelt de Ketenprocesbeschrijving VRIS in deze samenwerkingspraktijk?

Deze vraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

1. In welke mate is sprake van relevante informatieoverdracht tussen de strafrechtelijke en vreemdelingenrechtelijke ketenpartners?
2. Op welke wijze wordt deze informatieoverdracht uitgewerkt in de Ketenprocesbeschrijving VRIS en in welke mate volgen de ketenpartners de procesbeschrijving?

De Ketenprocesbeschrijving VRIS is van toepassing op een in Nederland verblijvende vreemdeling met of zonder rechtmatig verblijf die in Nederland verdacht wordt van het plegen van een misdrijf en/of hiervoor is veroordeeld. Dit onderzoek beperkt zich tot de activiteiten die partners in de strafrecht- en migratieketen uitvoeren in het kader van de afhandeling van zaken betreffende niet EU-onderdanen zonder rechtmatig verblijf in Nederland of waarvan het verblijfsrecht gedurende het VRIS-proces is ingetrokken. In het rapport wordt onder vreemdelingen of VRIS-ers alleen deze groep bedoeld.

Onder het VRIS-proces wordt in dit onderzoek het proces verstaan dat door de partners uit de strafrecht- en migratieketen wordt uitgevoerd om een vreemdeling na afwikkeling van de strafrechtelijke procedure over te dragen aan de vreemdelingenrechtelijke autoriteiten.

Met relevante informatieoverdracht wordt de informatieoverdracht bedoeld die nodig is om te waarborgen dat een vreemdeling alleen in vrijheid wordt gesteld na een beslissing van een daartoe bevoegde vreemdelingenrechtelijke autoriteit (AVIM, KMar, DT&V).

Referentiekader

Om **de eerste vraag** van het onderzoek te beantwoorden heeft de Inspectie het VRIS-proces in beeld gebracht en daarin enkele momenten of stappen aangewezen die een cruciale rol spelen in het proces.

Dit betreft de stappen waarbij:

- een vreemdeling in vrijheid kan worden gesteld in het kader van het strafrechtproces en een organisatie uit de migratieketen (AVIM, KMar, DT&V) hierover geïnformeerd moet worden. Het betreft de volgende momenten:
 - ✓ Aanhouding
 - ✓ Ophouding voor onderzoek
 - ✓ Inverzekeringstelling
 - ✓ Inbewaringstelling (strafrecht)
 - ✓ Gevangenhouding
 - ✓ Terechtzitting
 - ✓ Beëindiging detentie (strafrecht)

- een organisatie(onderdeel) uit de strafrechtketen (OM, DJI) die bezig is met de zaak van een vreemdeling op de hoogte moet zijn van de lopende vreemdelingenrechtelijke procedure, tijdens:
 - ✓ Vervolging
 - ✓ Detentie (strafrecht)
- een vreemdeling zijn verblijfsrecht in Nederland verliest, wegens:
 - ✓ Intrekking verblijfsvergunning

Op elk van deze momenten stroomt specifieke informatie van de ene keten naar de andere, zodat de partner in de andere keten op de hoogte is. Per stap levert dat een norm op, zoals bij aanhouding: 'De AVIM of de VRIS-coördinator van de KMar is op de hoogte van een aanhouding van een vreemdeling (zonder rechtmatig verblijf).' Per stap zijn de normen uitgewerkt in bijlage II: Normen.

Voor beantwoording van **de tweede deelvraag** onderzoekt de Inspectie:

- op welke manier die normen die de Inspectie zelf heeft geïdentificeerd terugkomen in de Ketenprocesbeschrijving VRIS en
- in hoeverre de betrokken partners uit beide ketens uitvoering geven aan de normen die in de procesbeschrijving zijn verwoord.

Ook de normen die overgenomen zijn uit de Ketenprocesbeschrijving VRIS zijn opgenomen in bijlage II: Normen.

Aanpak van het onderzoek

De Inspectie heeft voor iedere stap waarop informatieoverdracht verwacht wordt een norm geformuleerd. Vervolgens heeft de Inspectie onderzocht of conform deze norm informatieoverdracht plaatsvindt. Ook heeft de Inspectie gekeken of die norm in de Ketenprocesbeschrijving VRIS wordt vermeld en of informatieoverdracht conform de procesbeschrijving plaatsvindt.

Hiertoe heeft de Inspectie oriënterende gesprekken gevoerd, documenten bestudeerd, interviews en een schriftelijke enquête gehouden en kwantitatieve data opgevraagd. Vanwege de coronacrisis heeft een deel van de interviews via videoverbinding plaatsgevonden en is een deel van de interviews vervangen door schriftelijke vragenlijsten.

Bevindingen en conclusie

Deelconclusie: vraag 1 - VRIS-proces

De Inspectie concludeert dat de bij het VRIS-proces betrokken organisaties meestal op de hoogte zijn van de relevante informatie over een vreemdeling. De informatieoverdracht is echter vaak niet structureel en niet goed geborgd in de ketens.

Zo beschikken de organisaties uit de migratieketen niet altijd over informatie over een (voorgenomen) invrijheidstelling van een verdachte of veroordeelde vreemdeling zonder verblijfsrecht in het kader van het strafrechtproces. Op een aantal processtappen worden de AVIM en KMar (VRIS-coördinator) niet geïnformeerd door ketenpartners over het verloop van het strafrechtproces. Het gaat hier om de volgende processtappen: aanhouding, ophouding voor verhoor, in verzekeringstelling en inbewaringstelling. Desalniettemin zijn de ketenpartners meestal op de hoogte wanneer een VRIS-er in vrijheid wordt gesteld, omdat medewerkers van deze organisaties zelf actief op zoek gaan naar deze informatie. Over invrijheidstelling tijdens gevangenhouding, terechtzitting en na afloop van de strafdetentie informeren penitentiaire inrichtingen (PI's) AVIM, KMar en DT&V in het algemeen goed. Op VRIS-locaties is de overdracht van relevante informatie goed geborgd.

Ook zijn de partners uit de strafrechtketen niet altijd op de hoogte dat de verdachte vreemdeling overgedragen moet worden aan een partner uit de migratieketen. Of de verdachte overgedragen moet worden aan de AVIM of de KMar in het kader van het VRIS-proces weten medewerkers van het OM vaak niet. Dit leidt meestal niet tot problemen omdat de rol van het OM in informatieoverdracht vaak wordt overgenomen door andere organisaties (AVIM, KMar, (parket)politie, DJI). Dit overnemen gebeurt echter niet op structurele basis. De PI's worden meestal geïnformeerd over het feit dat de gedetineerde overgedragen dient te worden aan de AVIM, de KMar of de DT&V in het kader van de VRIS-procedure.

Omdat de nodige informatie niet altijd op tijd opgezocht of nagevraagd kan worden en incidentele afspraken niet altijd worden uitgevoerd, worden in verschillende fases van het proces vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf soms in vrijheid gesteld, zonder dat een daartoe bevoegde functionaris van de migratieketen een beslissing heeft genomen over de toepassing van een vreemdelingenrechtelijke maatregel.

Deze conclusie is gebaseerd op de onderstaande bevindingen.

Informatieoverdracht naar de migratieketen

De AVIM of VRIS-coördinator van de KMar-brigade Vreemdelingenzaken (VZ) op Schiphol wordt vaak niet geïnformeerd over **de aanhouding** van een vreemdeling. De meeste vreemdelingen komen bij hen in beeld omdat zij registratiesystemen raadplegen. Het zogenoemde VRIS-bord⁴ speelt hierbij een belangrijke rol. Toch gebeurt het regelmatig dat een verdachte vreemdeling al dan niet met een dagvaarding wordt heengezonden na **ophouding voor het onderzoek** nog voordat de AVIM of VRIS-coördinator kon vernemen dat een vreemdeling was aangehouden. Als een vreemdeling ingesloten wordt in een (politie)cel is de kans groter dat de AVIM of VRIS-coördinator van de KMar daarvan kennisneemt en de verbalisanten verzoekt om hem/haar te informeren over een voorgenomen heen-zending. In de meeste gevallen wordt aan dit verzoek gehoor gegeven, maar niet altijd. Daarom wordt een vreemdeling zonder verblijfsrecht soms na **inverzekeringstelling** heengezonden zonder de beslissing van een daartoe bevoegde functionaris van de migratieketen over de toepassing van vreemdelingenrechtelijke maatregelen.

Als een verdachte vreemdeling na een voorgeleiding in het kader van **inbewaringstelling** door een rechter-commissaris in vrijheid wordt gesteld, wordt de AVIM of de VRIS-coördinator van de KMar daar soms niet over geïnformeerd. Bij deze informatieoverdracht speelt het Team Arrestantentaken (TAT)⁵ een sleutelrol. Deze informatieoverdracht tussen het TAT en de AVIM of de KMar op regionaal of landelijk niveau is echter niet geborgd door vaste afspraken of beschreven procedures. Of de AVIM of de VRIS-coördinator van de KMar geïnformeerd worden over invrijheidstelling van een vreemdeling is vaak afhankelijk van concrete functionarissen en incidentele afspraken. Hierdoor wordt de vreemdeling zonder rechtmatig verblijf regelmatig heengezonden zonder dat een vreemdelingenrechtelijke autoriteit heeft besloten over de toepassing van vreemdelingenrechtelijke maatregelen.

Als de raadkamer van de rechtbank een onmiddellijke invrijheidstelling beveelt na voorgeleiding voor **gevangenhouding** informeert de PI waar de vreemdeling is gedetineerd de AVIM of VRIS-coördinator van de KMar altijd daarover. Dit geldt ook in het geval een vreemdeling tijdens **terecht-zitting (reguliere procedure)** in vrijheid wordt gesteld⁶. Bij deze zaken heeft de AVIM of KMar voldoende tijd om erachter te komen op welke datum de terechtzitting is gepland en zich voor te bereiden op eventuele invrijheidstelling. Hierdoor gebeurt het bijna nooit dat een vreemdeling in vrijheid wordt gesteld zonder een beslissing van een bevoegde functionaris over het vervolg van het vreemdelingenrechtelijke traject.

Bij de toepassing van **(super)snelrecht** wordt de datum van een **terecht-zitting** op een korte termijn gepland. In dit geval is de AVIM of VRIS-coördinator van de KMar niet altijd op de hoogte van de zittingsdatum. Als de vreemdeling zich op dat moment in een PI bevindt (snelrecht), informeert de inrichting deze organisaties

⁴ Zie III Bijlage: (Betrokken) ICT systemen Migratieketen

⁵ Parketpolitie.

⁶ Als ten tijde van de terechtzitting de DT&V reeds gestart is met de terugkeerprocedure informeert de PI de DT&V.

over invrijheidstelling. De AVIM of KMar zijn echter niet altijd in de gelegenheid om de vreemdeling op tijd over te nemen. Daardoor gebeurt het incidenteel dat een vreemdeling in vrijheid wordt gesteld zonder beslissing van een bevoegde vreemdelingenrechtelijke autoriteit over de toepassing van vreemdelingenrechtelijke maatregelen. Bij de toepassing van supersnelrecht bevindt de verdachte zich nog niet in een PI. Als het TAT niet op de hoogte is dat zij de AVIM of de VRIS-coördinator van KMar moet informeren over een eventuele invrijheidstelling, wordt de vreemdeling heengezonden zonder dat een vreemdelingenrechtelijke organisatie geïnformeerd wordt.

De PI informeert een organisatie die bezig is met de afwikkeling van het vreemdelingenrechtelijke traject over invrijheidstelling in het kader van **beëindiging van strafrechtelijke detentie** altijd. Hierdoor wordt een vreemdeling bijna nooit in vrijheid gesteld zonder een oordeel van een bevoegde functionaris over het vervolg van het vreemdelingenrechtelijke traject. Medewerkers van reguliere PI's waar geringe aantallen VRIS-ers gedetineerd zijn, hebben echter maar weinig ervaring met het VRIS-proces. Hierdoor bestaat een risico dat iets mis kan gaan in die informatieoverdracht. De medewerkers van de VRIS-locaties⁷ werken dagelijks met VRIS-ers en zijn heel goed bekend zijn met de voorgeschreven werkwijze. Als een vreemdeling in vrijheid wordt gesteld (ongeacht de reden) terwijl hij in een VRIS-locatie verblijft, informeert de inrichting altijd een vreemdelingenrechtelijke autoriteit daarover.

Informatieoverdracht naar de strafrechtketen

Het OM wordt meestal geïnformeerd dat een verdachte een vreemdeling is zonder rechtmatig verblijf. Er is echter geen uniforme wijze waarop deze informatieoverdracht plaatsvindt, waardoor het risico bestaat dat het OM daar niet van op de hoogte wordt gesteld. Dit kan gevolgen hebben voor beslissingen in het kader van **vervolg**. Of de verdachte overgedragen moet worden aan de AVIM of de KMar in het kader van het VRIS-proces weten medewerkers van het OM vaak niet. De kopie van de mededelingsbrief M122, die dit moet signaleren, wordt bijna nooit toegevoegd aan het strafdossier, zoals de Ketenprocesbeschrijving VRIS voorschrijft.

De PI's worden meestal geïnformeerd over zowel de onrechtmatige verblijfstatus van een VRIS-er als over het feit dat hij overgedragen dient te worden aan de AVIM, de KMar of de DT&V in het kader van de VRIS-procedure na beëindiging of onderbreking van **detentie**.

Bij **intrekking** van de verblijfsvergunning past de IND de verblijfstitel en de verwijderbaarheid in haar systeem aan. Deze informatie wordt overgenomen in systemen van ketenpartners via de Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV). Als de verblijfsvergunning is ingetrokken wordt het soms niet tijdig bijgewerkt in het systeem van IND. Dit kan leiden tot invrijheidstelling van een vreemdeling zonder beslissing van een vreemdelingenrechtelijke autoriteit.

⁷ VRIS-locaties zijn PI's die alleen bestemd zijn voor vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf.

Door de inwerkingtreding van Wet USB speelt het AICE (naast of in plaats van het OM) een rol in de informatieoverdracht in het kader van de uitspraken en de toepassing van vrijheidsbenemende dwangmiddelen.

Deelconclusie: vraag 2 – Ketenprocesbeschrijving VRIS

De Inspectie concludeert dat de informatieoverdracht in de VRIS-keten onvoldoende geborgd is omdat deze niet altijd conform de Ketenprocesbeschrijving VRIS plaatsvindt. Dit gebeurt om de volgende redenen.

Ten eerste zijn niet alle activiteiten van de ketenpartners (helder) verwerkt in de procesbeschrijving. Dit geldt bijvoorbeeld voor het informeren van de AVIM over heenzending na ophouding voor onderzoek, het informeren van het OM dat een gedetineerde een VRIS-er is en voor het informeren van de migratieketen over de datum van de terechtzitting. Dit is voornamelijk veroorzaakt door de wijze van de ontwikkeling van de Ketenprocesbeschrijving VRIS. Organisaties die actief daaraan deelnemen, zorgen voor de adequate vastlegging van hun werkwijze. Indien een organisatie niet of minimaal bijdraagt aan de procesbeschrijving, leidt dit tot lacunes of vage formuleringen.

Ten tweede worden de in de Ketenprocesbeschrijving vastgelegde afspraken nauwelijks opgevolgd door de organisaties die een minimale bijdrage leveren aan de ontwikkeling van de procesbeschrijving. Zo wordt de AVIM of de VRIS-coördinator van de KMar bijna nooit door het OM geïnformeerd over invrijheidstelling in de loop van het strafproces. Ook ontvangen de AVIM en de VRIS-coördinator van de KMar nooit het bevel van gevangenhouding van het OM en een vonnis van Justid.

Ten slotte vindt er gebrekkige uitvoering van de Ketenprocesbeschrijving VRIS plaats door de medewerkers wiens taken grotendeels op het gebied van het strafrecht liggen (zoals de basispolitiezorg of KMar-brigade Politie en Beveiliging op Schiphol). Dit komt vooral door een tekort aan kennis en nauwlettendheid. Zo wordt AVIM vaak niet geïnformeerd over aanhouding van een vreemdeling zonder rechtmatig verblijf door politiefunctionarissen die de aanhouding hebben verricht.

Bij gebrek aan relevante informatie - hetzij doordat de informatieoverdracht niet verwerkt is in de Ketenprocesbeschrijving, hetzij doordat een in de procesbeschrijving opgenomen activiteit niet (correct) wordt uitgevoerd - proberen medewerkers van betreffende organisaties dit zelf op te lossen. Indien mogelijk zoeken zij dit in systemen, benaderen zij organisaties die hen van deze informatie kunnen voorzien of maken zij afspraken met medewerkers van deze organisaties over een meer of minder structurele wijze van de informatieoverdracht. Deze werkwijze is zeer afhankelijk van concrete personen en incidentele afspraken en leidt regelmatig tot een ongewenst resultaat: invrijheidstelling van een vreemdeling zonder beoordeling over de toepassing van een vreemdelingenrechtelijke maatregel. Om deze situatie zo veel mogelijk te voorkomen, dienen alle relevante activiteiten correct te worden vastgelegd in de Ketenprocesbeschrijving VRIS en vervolgens uitgevoerd te worden conform de procesbeschrijving.

Deze conclusie is gebaseerd op de onderstaande bevindingen.

Ontwikkeling Ketenprocesbeschrijving VRIS

De Ketenprocesbeschrijving (ook wel het VRIS-protocol genoemd) is het resultaat van samenwerking van de ketenpartners. Elke partner heeft een eigen inbreng en is hiervoor verantwoordelijk. De bijdragen worden verwerkt in een gezamenlijk document. De ketenpartners overleggen vervolgens over dit concept totdat hierover consensus is bereikt. Er is geen centrale sturing vanuit de ketens op dit proces van de ontwikkeling van de procesbeschrijving. De inhoud hiervan is derhalve afhankelijk van de inzet van de betrokken organisaties. Er is wel een formele procedure voor de vaststelling van de procesbeschrijving. De definitieve versie wordt vastgesteld, eerst door het zogenoemde operationeel verwijderingsoverleg en daarna door het deelberaad Toegang en Toezicht. Het Topberaad Migratieketen stelt de Ketenprocesbeschrijving VRIS definitief vast.⁸ De DT&V is de penvoerder van de procesbeschrijving, coördineert het proces en stelt het document samen.

Er is ook geen centrale regie op de uitvoering van de Ketenprocesbeschrijving VRIS. De organisaties van de migratieketen en de DJI houden zich in het algemeen aan de daarin vastgelegde afspraken en spreken elkaar hierop, indien nodig, aan. De bijdrage van het OM aan zowel de inhoud van de procesbeschrijving als de uitvoering daarvan is minimaal. Vanuit de politie is alleen de AVIM betrokken bij de ontwikkeling van de procesbeschrijving terwijl ook andere dienstonderdelen van de politie een rol hebben: Basisteams, Opsporing en het TAT.

Enkele belangrijke stappen zijn niet opgenomen.

Enkele stappen die van belang zijn om onbedoelde invrijheidstelling te voorkomen, zijn niet opgenomen in de Ketenprocesbeschrijving VRIS. Dit geldt bijvoorbeeld voor het informeren van de AVIM over heen zending na ophouding voor onderzoek, het informeren van het OM dat een gedetineerde een VRIS-er is en voor het informeren van de migratieketen over de datum van de terechtzitting.

Niet alle stappen worden uitgevoerd conform de Ketenprocesbeschrijving VRIS

Een deel van de stappen in de Ketenprocesbeschrijving VRIS wordt in de praktijk niet uitgevoerd. Zo wordt de mededelingsbrief M122 bijna nooit toegevoegd aan het strafdossier. Bovendien reikt de AVIM de mededelingsbrief M122 vaak pas uit in een later stadium in het proces, waardoor de strafrechtketen soms geen signaal krijgt dat de AVIM geïnformeerd moet worden over het verloop van het strafproces en een voorgenomen invrijheidstelling. Daarnaast wordt de AVIM of de VRIS-coördinator van de KMar bijna nooit door het OM geïnformeerd over invrijheidstelling in de loop van het strafproces. Totdat een verdachte in een PI wordt geplaatst, volgt de AVIM zelf de procedure en maakt afspraken met betrokken afdelingen van de politie: basiseenheden, opsporingsteams, het TAT. De AVIM en de VRIS-coördinator van de KMar ontvangen ook nooit het bevel van gevangenhouding van het OM en een vonnis van Justid. Ook wordt een aanzienlijk deel van VRIS-ers niet overgeplaatst naar de VRIS-locatie, vooral vanwege beperkte celcapaciteit op de locatie in Ter Apel.

⁸ Voor meer over governance van de migratieketen zie Ketenplan 2018-2022, p. 20.

In enkele gevallen is er toch sprake van een correcte informatieoverdracht, hoewel de betreffende stappen niet worden uitgevoerd conform de procesbeschrijving. Zo wordt de registratiekaart zelden gestuurd naar de PI, maar de AVIM of KMar sturen de nodige informatie wel per e-mail toe.

Hoofdconclusie

De Inspectie concludeert dat de organisaties die betrokken zijn bij het VRIS-proces in de meeste gevallen tijdig beschikken over de informatie die zij in dit kader nodig hebben. Desalniettemin is de informatieoverdracht binnen en tussen de strafrecht- en migratieketen in sommige stappen van het proces niet goed geregeld; op die momenten wordt een vreemdeling soms wel in vrijheid gesteld zonder beslissing van de vreemdelingenrechtelijke autoriteiten.

De Ketenprocesbeschrijving VRIS biedt niet voor alle processtappen voldoende basis voor reglementering van het VRIS-proces. Hoewel het merendeel van de belangrijke werkafspraken betreffende informatieoverdracht is vastgelegd in de procesbeschrijving, is deze weergave niet altijd helder, eenduidig en in overeenstemming met de werkelijke situatie. Bovendien worden niet alle in de procesbeschrijving vastgelegde werkafspraken door ketenpartners opgevolgd conform de voorgeschreven werkwijze. De oorzaken daarvan zijn vooral gelegen in onvoldoende kennis van de inhoud van de Ketenprocesbeschrijving VRIS bij de medewerkers, een beperkte inzet van sommige organisaties en de afwezigheid van regie vanuit de keten op de ontwikkeling en naleving van de procesbeschrijving.

Aanbevelingen

Het grootste risico dat de Inspectie ziet, is dat de informatieoverdracht niet structureel is en niet goed geborgd is in de ketens. De Inspectie ziet de Ketenprocesbeschrijving VRIS als middel om die informatieoverdracht te borgen en dus het risico op invrijheidstelling van een vreemdeling zonder rechtmatig verblijf in Nederland zonder vreemdelingenrechtelijke beoordeling te beperken. De belangrijkste aanbeveling van de Inspectie is dan ook om te zorgen voor de aansluiting van de Ketenprocesbeschrijving VRIS op de praktijk en voor uitvoering door alle ketenpartners. Dat vertaalt zich in de volgende aanbevelingen:

Ketenprocesbeschrijving VRIS regie

1. Zorg voor regie vanuit de keten op de ontwikkeling van de Ketenprocesbeschrijving VRIS.
2. Draag er zorg voor dat de betrokken ketenpartners zich houden aan de in de procesbeschrijving vastgelegde werkafspraken.
3. Draag zorg voor periodieke evaluatie van de werking van de procesbeschrijving, met als mogelijke uitkomst aanpassing van de procesbeschrijving of van de gehanteerde werkwijzen.

Ketenprocesbeschrijving VRIS inhoud

1. Inventariseer op welke punten de Ketenprocesbeschrijving moet worden aangevuld met belangrijke acties die nog ontbreken en pas de Ketenprocesbeschrijving daarop aan.
2. Inventariseer ook op welke punten de praktijk afwijkt van de procesbeschrijving en pas de procesbeschrijving aan waar het gaat om afwijkingen die doelmatig zijn.
3. Draag er zorg voor dat de werkafspraken met een nieuwe ketenpartner – het AICE – integraal worden opgenomen in de Ketenprocesbeschrijving.

Deelnemende organisaties

NP/AVIM

1. Zorg ervoor dat de AVIM altijd geïnformeerd wordt over invrijheidstelling van een vreemdeling door medewerkers van de Basispolitiezorg (BPZ) en Recherche. Om dit te bevorderen kunnen diverse maatregelen worden genomen zoals meer toelichting door de AVIM, standaardcontrole (of de AVIM geïnformeerd is) bij invrijheidstelling; bij insluiting in de politiecel kan de arrestantenzorg daarbij betrokken worden.
2. Maak afspraken tussen de AVIM en het TAT op het niveau van de eenheid over de informatieoverdracht in het kader van de voorgeleiding van een vreemdeling aan de rechter-commissaris.

AVIM/(deels)KMar

1. Informeer de organisaties uit de strafrechtketen zo vroeg mogelijk in het proces dat de verdachte bij invrijheidstelling in het kader van het strafrecht overgedragen dient te worden voor de afhandeling van een vreemdelingenrechtelijke procedure. Reik hiervoor de mededelingsbrief M122 zo kort mogelijk na de aanhouding uit.
2. Zorg dat het OM altijd geïnformeerd is indien een verdachte niet in vrijheid gesteld mag worden zonder een beoordeling over vreemdelingenrechtelijke maatregelen. Als het toevoegen van een kopie van de mededelingsbrief M122 geen reële optie is, spreek een andere procedure af en neem deze op in de Ketenprocesbeschrijving.

KMar

1. Zorg voor een goede samenwerking tussen de brigade VZ en de brigade Politie & Beveiliging op Schiphol in het kader van de Ketenprocesbeschrijving VRIS.

OM/AICE

1. Zorg dat de AVIM, KMar of DT&V altijd tijdig op de hoogte zijn van het tijdstip van de beslismomenten in de strafrechtelijke procedure en van het resultaat van deze beslissing. Overleg met betrokken ketenpartners (politie/DJI/AVIM/KMar) de meest effectieve wijze van deze informatieoverdracht.
2. Organiseer dat de AVIM of KMar zo snel mogelijk wordt geïnformeerd over het bevel van gevangenhouding en het vonnis.

IND/AVIM

1. Zorg voor een goed functionerende voorziening voor informatieoverdracht over voorgenomen en lopende werkzaamheden in het kader van de intrekking van een verblijfsvergunning.

IND

1. Zorg voor prioritering van zaken afhankelijk van de duur van de strafrechtelijke detentie.
2. Zorg voor een tijdige registratie van de intrekking van een verblijfsvergunning.

DJI

1. Zorg dat VRIS-ers zo snel mogelijk verplaatst worden naar een VRIS-locatie en neem alle uitzonderingen in de Ketenprocesbeschrijving op.
2. Zorg voor een structurele oplossing voor de wachtlijst van verplaatsing naar de VRIS-locatie Ter Apel

DT&V

1. Informeer de AVIM/KMar en de IND over het geplande vertrek van een VRIS-er.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Vreemdelingen die in Nederland een misdrijf plegen, worden in Nederland vervolgd. Indien een vreemdeling als verdachte tijdens het strafproces of na afloop van een vrijheidsontnemende straf of maatregel in vrijheid wordt gesteld, moet rekening gehouden worden met zijn verblijfsrecht. Het kan zijn dat een vreemdeling geen verblijfsrecht had op het moment van het misdrijf, of dat het verblijfsrecht is ingetrokken naar aanleiding van de veroordeling. Indien een vreemdeling geen rechtmatig verblijf heeft, moet deze Nederland verlaten. Vreemdelingenrechtelijke autoriteiten moeten beoordelen of de vreemdeling, met het oog op vertrek uit Nederland, in vreemdelingenbewaring moet worden gesteld, dan wel of er minder dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast. Het is daarom van belang dat vreemdelingenrechtelijke autoriteiten tijdig op de hoogte zijn van een voorgenomen invrijheidstelling. Daarmee wordt voorkomen dat een eventueel gedwongen vertrek niet meer kan worden geëffectueerd omdat de betrokken vreemdeling al in vrijheid is gesteld. Tegelijkertijd moeten functionarissen uit de strafrechtketen op de hoogte zijn dat de verdachte een vreemdeling is die Nederland moet verlaten. Het betreft een ingewikkeld proces, waarbij een correcte informatieoverdracht tussen de strafrecht- en migratieketen van cruciaal belang is. Een naadloze aansluiting van werkzaamheden tussen deze ketens is essentieel om te voorkomen dat een verdachte of veroordeelde vreemdeling op vrije voeten wordt gesteld in Nederland, terwijl zijn vertrek uit Nederland gerealiseerd zou kunnen en moeten worden.

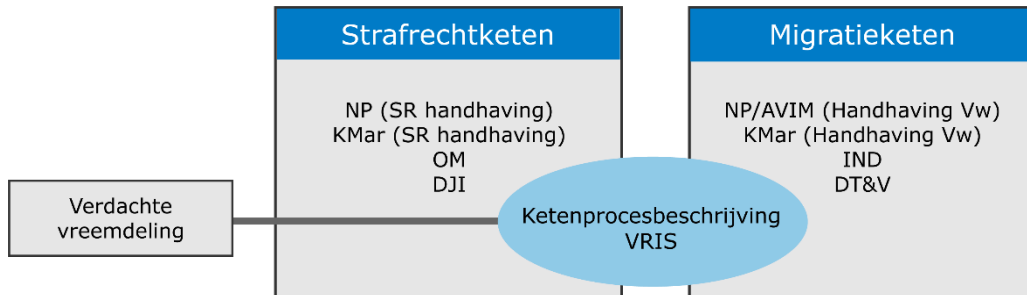
De volgende instanties zijn betrokken bij het proces van afhandeling van zaken van een vreemdeling die verdacht wordt van, of veroordeeld is voor een misdrijf:

- de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)
- de Nationale Politie (NP)/Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM)
- de Koninklijke Marechaussee (KMar)
- het Openbaar Ministerie (OM)
- de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)
- de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V)

Sinds 1999 zijn afspraken over het afstemmen van activiteiten en het uitwisselen van informatie tussen de strafrecht- en migratieketen vastgelegd in een landelijke Ketenprocesbeschrijving Vreemdelingen in de strafrechtketen (hierna: de Ketenprocesbeschrijving VRIS).

De Ketenprocesbeschrijving VRIS (ook wel het VRIS-protocol genoemd) is sindsdien diverse malen aangepast, als laatste in januari 2020. Ten tijde van het onderzoek is de keten bezig met een nieuwe versie van de procesbeschrijving naar aanleiding van de Wet USB.

Figuur 1. Schema VRIS-keten



De Ketenprocesbeschrijving VRIS is opgesteld om inzicht te geven in de activiteiten van de verschillende partners in de betrokken ketens en hoe die activiteiten op elkaar aansluiten. De procesbeschrijving is een belangrijk hulpmiddel om te waarborgen dat enerzijds de verantwoordelijke autoriteiten tijdens opsporing, vervolging, berechting en detentie van een vreemdeling rekening houden met zijn vreemdelingenrechtelijke status; en anderzijds dat de vreemdelingenrechtelijke autoriteiten op de hoogte zijn van beslissingen in het kader van de strafrechtelijke afdoening om tijdig eventuele vreemdelingenrechtelijke gevolgen te verbinden aan zijn verblijf in Nederland.

Aangezien hiervoor een effectieve ketensamenwerking essentieel is, past dit onderwerp bij uitstek in de ambitie van de Inspectie om met toezicht bij te dragen aan effectieve samenwerking in ketens en netwerken op het terrein van Justitie en Veiligheid. Om deze redenen heeft de Inspectie besloten een onderzoek in te stellen.

Ook onderkent de migratieketen het belang van een goede afstemming en informatie-uitwisseling met de strafrechtketen en noemt de verbetering van de samenwerking op de aanpak van criminele vreemdelingen als een opgave voor de jaren 2018-2022⁹. De inzichten die dit onderzoek verschaft kunnen bijdragen aan het realiseren van deze opgave.

1.2 Doel- en vraagstelling

Met dit onderzoek beoogt de Inspectie eventuele lacunes in de informatieoverdracht in het kader van het VRIS-proces in beeld te brengen. Daarnaast wil de Inspectie eventuele tekortkomingen in de procesbeschrijving signaleren, en op deze manier de betrokken organisaties stimuleren tot heldere en consequente vastlegging van hun werkafspraken in de procesbeschrijving. Bovendien wil de Inspectie de ketenpartners aanzetten tot een correcte naleving van de in de procesbeschrijving vastgelegde afspraken.

In dit onderzoek kijkt de Inspectie naar twee aspecten:

- Het VRIS-proces: de praktijk van informatie-uitwisseling tussen de strafrecht- en migratieketen.
- De Ketenprocesbeschrijving VRIS die voorschrijft op welke wijze die informatie-uitwisseling dient plaats te vinden. Hierbij stelt de Inspectie zich enerzijds de vraag in hoeverre de procesbeschrijving het proces

⁹ Ministerie JenV, 2018, Ketenplan 2018-2022: Ketenplan migratieketen.

voorschrijft (is het volledig en doet het recht aan de praktijk?), anderzijds wil de Inspectie vaststellen of de procesbeschrijving in de praktijk wordt nageleefd.

Om die reden is gekozen voor de volgende onderzoeksvraag:

In hoeverre dragen de strafrechtelijke en vreemdelingenrechtelijke ketenpartners in het VRIS-proces relevante informatie over en welke rol speelt de Ketenprocesbeschrijving VRIS in deze samenwerkingspraktijk?

Deze vraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

1. In welke mate is sprake van relevante informatieoverdracht tussen de strafrechtelijke en vreemdelingenrechtelijke ketenpartners?
2. Op welke wijze wordt deze informatieoverdracht uitgewerkt in de Ketenprocesbeschrijving VRIS en in welke mate volgen de ketenpartners de procesbeschrijving?

1.3 Begripsbepaling en afbakening

De **Ketenprocesbeschrijving VRIS** is van toepassing op een in Nederland verblijvende vreemdeling met of zonder rechtmatig verblijf die in Nederland verdacht wordt van het plegen van een misdrijf en/of hiervoor is veroordeeld.

Een vreemdeling is eenieder die niet in het bezit is van de Nederlandse nationaliteit en die niet op grond van een wettelijke bepaling als Nederlander moet worden behandeld. Bedoeld worden alle vreemdelingen, zowel met als zonder rechtmatig verblijf.

Een **onderdaan van een derde land** (verder in het rapport: derdelander) is eenieder die geen burger van de Europese Unie.¹⁰

Dit onderzoek beperkt zich tot de activiteiten die de ketenpartners uitvoeren in het kader van de afhandeling van zaken betreffende onderdanen van derde landen zonder rechtmatig verblijf in Nederland en waarvan het verblijfsrecht gedurende het VRIS-proces is ingetrokken. In het rapport wordt onder vreemdelingen of VRIS-ers alleen deze groep bedoeld, tenzij anders aangegeven. De keuze om het onderzoek hiertoe te beperken is gemaakt vanuit efficiëntieoverwegingen: het voldoen aan de doelstelling van het onderzoek met een tijdig resultaat en beperkte onderzoeksbelasting voor de organisaties. De aanpak van burgers van de Europese Unie wijkt namelijk af van de procedures die gelden voor onderdanen van derde landen. Het betrekken van de vreemdelingen uit de Europese Unie zou betekenen dat twee afwijkende werkwijzen tegelijkertijd onderzocht zouden moeten worden.

Onder het **VRIS-proces** wordt in dit onderzoek het proces verstaan dat door de partners uit de strafrecht- en migratieketen wordt uitgevoerd teneinde een

¹⁰ Zie voor de volledige definitie artikel 3, eerste lid, van Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (de Terugkeerrichtlijn)

vreemdeling na afwikkeling van de strafrechtelijke procedure over te dragen aan de vreemdelingenrechtelijke autoriteiten.

Relevante informatieoverdracht: informatieoverdracht die nodig is om te waarborgen dat een vreemdeling alleen in vrijheid wordt gesteld na een beslissing van een daartoe bevoegde vreemdelingenrechtelijke autoriteit.

Onder **invrijheidstelling** wordt in dit onderzoek verstaan: een persoon op vrije voeten stellen in Nederland.

Met een **beslissing** door een daartoe bevoegde vreemdelingenrechtelijke autoriteit wordt in dit onderzoek een beslissing bedoeld over de toepassing van vreemdelingenbewaring of een andere toezichtsmaatregel.¹¹

De **vreemdelingenrechtelijke autoriteiten** zijn AVIM, KMar en DT&V, al dan niet met betrekking van een hOvJ of AA.

Intrekken van een verblijfsvergunning De Ketenprocesbeschrijving VRIS ziet onder meer op informatie-uitwisseling bij de afhandeling van vreemdelingenrechtelijke procedures. Het gaat dan over eventuele intrekking van een verblijfsvergunning en het (voorstel tot het) opleggen (en uitreiken) van een ongewenstverklaring of uitvaardiging van een zwaar inreisverbod. De Inspectie heeft zich in dit onderzoek enkel gericht op de informatie-uitwisseling tussen organisaties voor wat betreft de intrekking van een verblijfsvergunning. Vanaf het moment dat een verblijfsvergunning is ingetrokken, mag de betrokken vreemdeling immers niet meer in vrijheid worden gesteld zonder dat een vreemdelingenrechtelijke autoriteit daarover een beslissing heeft genomen. Dit is het risico waar de Inspectie zich op heeft gefocust in dit onderzoek. Of de intrekking van een verblijfsvergunning gepaard gaat met het opleggen van een ongewenstverklaring dan wel zwaar inreisverbod, is voor deze focus niet relevant. Informatie-uitwisseling over vreemdelingen die een ongewenstverklaring of zwaar inreisverbod opgelegd krijgen op het moment dat zij reeds onrechtmatig in Nederland verblijven, is om dezelfde reden buiten dit onderzoek gebleven. Ook kan een vreemdeling uit een derde land zijn verblijfsrecht verliezen omdat de geldigheid van zijn visum is vervallen. Omdat hierbij geen sprake is actieve informatieoverdracht (informatie over het visum is te zien in de registratiesystemen) is dit aspect niet betrokken bij het onderzoek.

AICE Na de inwerkingtreding van de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Wet USB) per 1 januari 2020 heeft het Administratie- en Informatiecentrum voor de Executieketen (AICE) van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) nieuwe taken gekregen. Het AICE coördineert de uitvoering van straffen en zorgt ervoor dat elke ketenpartner op het juiste moment de juiste informatie ontvangt. Daarmee vervangt het AICE het OM voor wat betreft het informeren van ketenpartners van de strafrechtketen over rechterlijke beslissingen. De informatieoverdracht van het AICE naar ketenpartners is niet betrokken bij dit onderzoek, omdat ten tijde van het onderzoek niet bekend was welke invloed de Wet USB heeft op het VRIS-proces en er derhalve geen werkafspraken waren met

¹¹ Zie voor voorbeelden van andere toezichtsmaatregelen <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/terugkeer-vreemdelingen/gedwongen-terugkeer>

het AICE vastgelegd in de Ketenprocesbeschrijving VRIS. Bij de uitvoering van het onderzoek heeft de Inspectie aandacht besteed aan de mogelijke wijzigingen in de werkwijze sinds het begin van 2020. Daar waar er sprake is geweest van een gewijzigde werkwijze, heeft de Inspectie dit vermeld in het rapport. Indien taken aangaande het OM in de nieuwe Ketenprocesbeschrijving VRIS naar het AICE overgaan, kunnen de uitkomsten van dit onderzoek gebruikt worden voor het maken van reële werkafspraken met het AICE en/of andere ketenpartners.

Dit onderzoek is beperkt tot de activiteiten die de betrokken organisaties uitvoeren ten behoeve van de informatieoverdracht. De uitvoering van de primaire taken (zoals het uitvoeren van identiteitsonderzoeken, nemen van beslissingen over het verblijf of toepassing van dwangmiddelen) wordt in dit onderzoek niet getoetst.

Hoewel het proces van relevante informatieoverdracht zoals deze gedefinieerd is in dit onderzoek stopt nadat de strafrechtketen de zaak van een vreemdeling definitief heeft afgehandeld, heeft de Inspectie volledigheidshalve stappen uit de Ketenprocesbeschrijving VRIS tot en met het vertrek uit Nederland betrokken.

1.4 Referentiekader

VRIS-proces

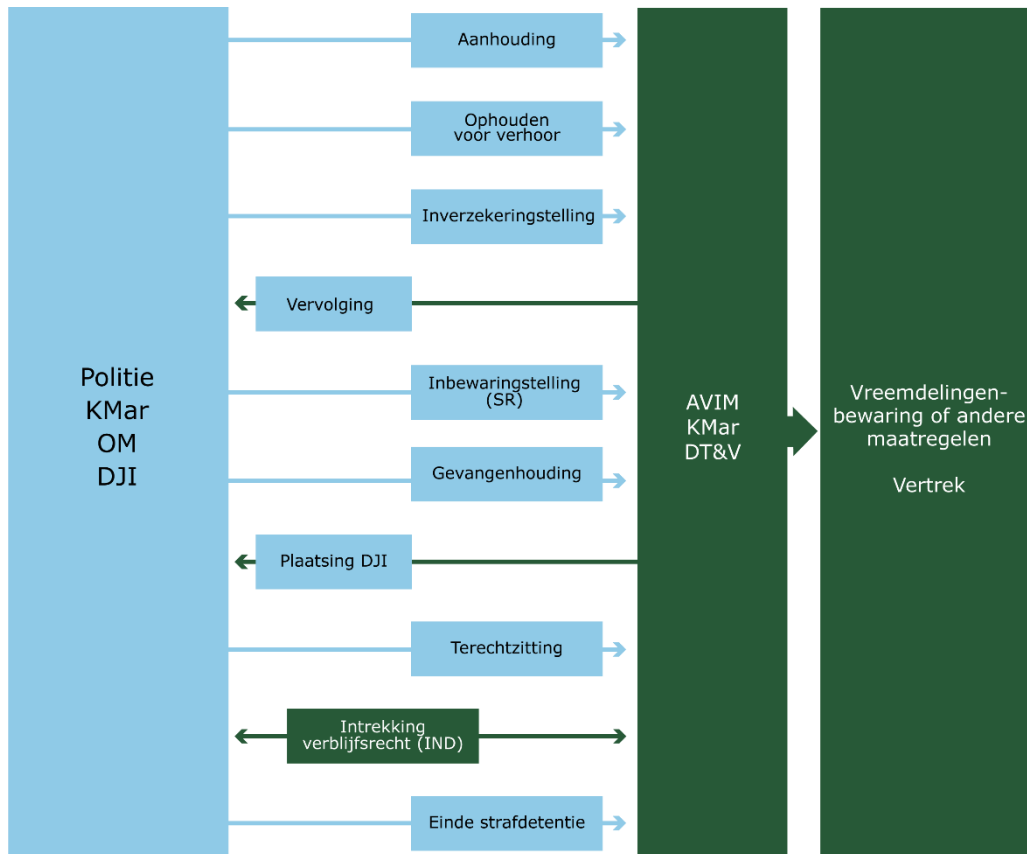
Om de eerste vraag van het onderzoek te beantwoorden heeft de Inspectie het VRIS-proces in beeld gebracht en daaruit stappen aangewezen die een cruciale rol spelen in het proces. Dit betreft de stappen waarop:

- Een vreemdeling in vrijheid kan worden gesteld in het kader van het strafrechtproces en een organisatie uit de migratieketen (AVIM, KMar, DT&V) hierover geïnformeerd moet worden. Het betreft de volgende momenten:
 - ✓ Aanhouding
 - ✓ Ophouding voor onderzoek
 - ✓ Inverzekeringstelling
 - ✓ Inbewaringstelling (strafrecht)
 - ✓ Gevangenhouding
 - ✓ Terechtzitting
 - ✓ Beëindiging detentie (strafrecht)
- Een organisatie(onderdeel) uit de strafrechtketen (OM, DJI) die bezig is met de zaak van een vreemdeling op de hoogte moet zijn van de lopende vreemdelingenrechtelijke procedure.
 - ✓ Vervolging
 - ✓ Detentie (strafrecht)
- Een vreemdeling zijn verblijfsrecht in Nederland verliest (IND).
 - ✓ Intrekking vergunning

Aan iedere stap in het proces is een norm gekoppeld. Voor het overzicht van de normen zie bijlage II: Normen.

In de onderstaande figuur is weergegeven hoe de informatieoverdracht plaatsvindt.

Figuur 2: Schema informatieoverdracht in de VRIS-keten.



De Ketenprocesbeschrijving VRIS

Voor beantwoording van de tweede vraag heeft de Inspectie in eerste instantie onderzocht in hoeverre de informatieoverdracht in het kader van de bij de vraag 1 aangewezen processtappen verwerkt is in de Ketenprocesbeschrijving VRIS.

Vervolgens heeft de Inspectie de activiteiten uit de Ketenprocesbeschrijving geselecteerd die verbonden zijn met de informatieoverdracht. Dit zijn de normen waaraan de uitvoering van de Ketenprocesbeschrijving in de praktijk getoetst is.

Ook deze normen zijn opgenomen in bijlage II: Normen.

1.5 Aanpak van het onderzoek

Methodologie

Voor dit onderzoek heeft de Inspectie een kwalitatieve methode toegepast, waarbij conclusies zijn getrokken op grond van verklaringen van de respondenten. Derhalve kan aan de op basis van deze verklaringen gedane uitspraken geen kwantitatieve

waardering worden gegeven aan de frequentie waarin een bepaalde gebeurtenis plaatsvindt. Deze mate wordt indicatief aangegeven met de termen:

- Altijd¹² – naast verklaringen van alle respondenten over hun werkwijze zijn er ook waarborgen (procedures, kennis, techniek) vastgesteld, die deze verklaringen ondersteunen.
- Niet altijd, indien mogelijk en relevant worden in plaats hiervan meer specifieke termen gebruikt:
 - ✓ Vaak/meestal - verklaringen van de meerderheid (min 90%) respondenten.
 - ✓ Regelmatig – verklaringen van ongeveer de helft van de respondenten.
 - ✓ Soms/af en toe/incidenteel/bijna nooit – verklaringen van enkele respondenten.
- Nooit – verklaringen van alle respondenten.

De gepresenteerde kwantitatieve gegevens zijn gebruikt om de verkregen kwalitatieve data van context te voorzien en waar mogelijk te valideren. Deze gegevens worden niet gebruikt om uitspraken te doen over de effectiviteit van het VRIS-proces of prestaties van de deelnemende organisaties.

De Inspectie heeft het onderzoek verricht bij een selectie van dienstonderdelen van de betrokken organisaties. Indien bepaalde feiten zijn geconstateerd in één of meerdere onderdelen wordt er geconcludeerd dat dat de betreffende gebeurtenis ook op het landelijk niveau plaatsvindt. Indien er vastgesteld wordt dat een gebeurtenis in geen enkele van de betrokken onderdelen plaatsvindt, wordt aannemelijk geacht dat deze constatering geldt op landelijk niveau.

Dataverzameling

Bij de verzameling van de data heeft de Inspectie de volgende stappen uitgevoerd.

Oriënterende gesprekken met vertegenwoordigers van betrokken organisaties.

Om een eerste beeld te krijgen over het verloop van het VRIS-proces heeft de Inspectie oriënterende (groeps)gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van betrokken organisaties.

Documentstudie

Voor dit onderzoek is de Ketenprocesbeschrijving VRIS bestudeerd. Daarnaast zijn relevante beleidsdocumenten, procesbeschrijvingen en werkinstructies bestudeerd¹³.

Interviews

In het kader van het onderzoek zijn interviews gehouden met functionarissen die in de Ketenprocesbeschrijving VRIS worden genoemd als uitvoerder van VRIS-taken. Hierbij is zowel gebruik gemaakt van groepsinterviews als interviews met individuele functionarissen. Vanwege corona¹⁴ is aanvankelijk een deel van de

¹² Omdat dit vooral mensenwerk is, wordt er rekening gehouden met een geringe foutmarge.

¹³ Voor een overzicht zie bijlage IV.

¹⁴ Gedurende de uitvoeringsfase van het onderzoek is Nederland geconfronteerd met (beperkende) maatregelen ter voorkoming van (verdere) verspreiding van het coronavirus. Hierdoor was een bezoek aan de organisaties niet mogelijk (DJI) of onwenselijk.

interviews vervangen door schriftelijke vragenlijsten.¹⁵ Vervolgens zijn interviews in persoon vervangen door interviews met gebruikmaking van een videoverbinding. Voor de interviews zijn organisatieonderdelen geselecteerd op grond van specifieke kenmerken die relevant zijn voor het onderzoek zoals grootte, stedelijk/landelijk, afstand tot de grens, specifieke taken. In het kader van dit onderzoek zijn 80 interviews/vragenlijsten geanalyseerd. Een overzicht van bevraagde functionarissen is opgenomen in de bijlage V.

Enquête

In de meeste gevallen vormt een aanhouding door een medewerker van de Basispolitiezorg (BPZ) de start van een strafrechtelijk traject voor vreemdelingen. Omdat er veel BPZ-medewerkers zijn die zich tijdens een relatief klein deel van hun werkzaamheden bezighouden met VRIS-werkzaamheden, is ervoor gekozen om deze medewerkers te bevragen via een digitale enquête. De enquête is uitgezet bij BPZ-medewerkers in alle 10 politie-eenheden. Gezien de lage respons kon de Inspectie de resultaten van de enquête niet gebruiken voor kwantitatieve uitspraken over de werkwijze van medewerkers BPZ. De ontvangen antwoorden zijn geanalyseerd samen met andere kwalitatieve data.

Kwantitatieve data

In het kader van het onderzoek zijn kwantitatieve gegevens opgevraagd bij de volgende organisaties: AVIM, KMar, DJI, DT&V en IND. De AVIM, KMar, DJI en DT&V hebben de gegevens aangeleverd voor zover ze geregistreerd worden. Omdat cijfers voor 2020 een vertekend beeld kunnen geven vanwege coronamaatregelen, zijn in het rapport cijfers gepresenteerd voor de jaren 2019 en 2020.

Validatie

Het onderzoek is uitgevoerd overeenkomstig het *Protocol voor de werkwijze* van de Inspectie¹⁶. Dit houdt onder meer in dat de conceptverslagen van de interviews ter verificatie aan de geïnterviewden zijn voorgelegd en op feitelijke onjuistheden zijn aangepast. Ook zijn de bevindingen in wederhoor voorgelegd aan de betrokken organisaties en op feitelijke onjuistheden aangepast. Een overzicht van de ontvangen reacties in wederhoor en de wijze van verwerking van de reacties in het onderzoeksrapport zijn opgenomen in een afzonderlijke bijlage.

1.6 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat de bevindingen van het onderzoek. De bevindingen worden weergegeven per kritische stap in het VRIS-proces. De corresponderende activiteiten van de ketenpartners uit de Ketenprocesbeschrijving VRIS zijn ingedeeld per kritische stap in het proces.

In hoofdstuk 3 zijn conclusies en aanbevelingen weergegeven.

¹⁵ Dit omdat de overgang naar interviews via videoverbinding in het begin niet altijd te realiseren was vanwege opstartproblemen met ICT-voorzieningen en een hoog beveiligingsniveau van ICT-systemen bij sommige organisaties zoals PI's.

¹⁶ Zie: <https://www.inspectie-jenv.nl/Publicaties/protocollen/2018/10/01/protocol-voor-de-werkwijze>

2. Bevindingen

2.1 Algemeen

Ketenprocesbeschrijving VRIS

Op grond van paragraaf A3/10 van de Vreemdelingencirculaire 2000 moeten de KMar, politie, Openbaar Ministerie, DT&V, DJI en IND ten aanzien van vreemdelingen in de strafrechtketen (VRIS) de werkafspraken hanteren die zijn vastgelegd in de Ketenprocesbeschrijving Vreemdeling In de Strafrechtketen (VRIS).

De Ketenprocesbeschrijving (ook wel het VRIS-protocol genoemd) is het resultaat van samenwerking van de ketenpartners. Elke partner heeft een eigen inbreng en is hiervoor verantwoordelijk. De bijdragen worden verwerkt in een gezamenlijk document. De ketenpartners overleggen vervolgens over deze concept-procesbeschrijving totdat hierover consensus is bereikt. Er is geen centrale sturing vanuit de ketens op dit proces van de ontwikkeling van de Ketenprocesbeschrijving. De inhoud hiervan is derhalve afhankelijk van de inzet van de betrokken organisaties. Er is wel een formele procedure van de vaststelling van de Ketenprocesbeschrijving. De definitieve versie wordt vastgesteld, eerst door het zogenoemde operationeel verwijderingsoverleg en daarna door het deelberaad Toegang en Toezicht. Het Topberaad Migratieketen stelt de Ketenprocesbeschrijving VRIS definitief vast.¹⁷ De DT&V is de penvoerder van de procesbeschrijving, coördineert het proces en stelt het document samen.

Er is ook geen centrale regie op de uitvoering van de Ketenprocesbeschrijving VRIS. De organisaties van de migratieketen en de DJI houden zich in het algemeen aan de daarin vastgelegde afspraken en spreken elkaar hierop, indien nodig, aan. De bijdrage van het OM aan zowel de inhoud van de procesbeschrijving als de uitvoering daarvan is minimaal. Vanuit de politie is alleen de AVIM betrokken bij de ontwikkeling van de procesbeschrijving terwijl ook andere dienstonderdelen van de politie een rol hebben: Basisteams, Opsporing en het Team Arrestantentaken (TAT)¹⁸.

Procedures en kennis

De organisaties van de migratieketen hebben de Ketenprocesbeschrijving verder uitgewerkt in eigen procedures. De beschrijvingen van deze procedures zijn te vinden in hun ICT-systemen en/of worden gepubliceerd op de site van de organisatie en/of haar onderdelen.

De medewerkers van de organisaties van de migratieketen zijn bekend met (het bestaan van) de Ketenprocesbeschrijving VRIS. In hun dagelijkse praktijk gebruiken ze meestal niet de procesbeschrijving, maar de uit de procesbeschrijving voortvloeiende interne procedures en/of instructies. Bij de DT&V is het VRIS-proces uitgewerkt in een specifiek intern procesprotocol, dat goed bekend is en wordt

¹⁷ Voor meer over governance van de migratieketen zie Ketenplan 2018-2022, p. 20.

¹⁸ Parketpolitie.

gebruikt door medewerkers. Ook de AVIM hanteert een interne beschrijving van het VRIS-proces.

Medewerkers BPZ van de politie en van reguliere PI's worden niet specifiek geïnstrueerd voor wat betreft de uitvoering van de Ketenprocesbeschrijving VRIS. Zij leren dit van ervaren collega's. BPZ-medewerkers krijgen soms toelichting van de AVIM. Op het kennisnet van de politie (Kopol) en intranetten van sommige eenheden zijn ook instructies voor de medewerkers BPZ gepubliceerd voor het handelen bij een aanhouding van een vreemdeling. De medewerkers zijn vaak niet bekend met deze instructies. Op de VRIS-locatie in Ter Apel van de DJI wordt de Ketenprocesbeschrijving VRIS en daaruit voortvloeiende instructie nauwkeurig toegepast.

Bij de KMar zijn procedures over de handelwijze betreffende VRIS-ers in KOWA (KMar Operationele Werkvloer Activiteiten) gepubliceerd, dat op het intranet van de Koninklijke Marechaussee staat. Bij een van de brigades die belast zijn met Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV)¹⁹ worden zogenoemde VRIS-klappers gehanteerd, waarin is beschreven welke handelingen een verbalisant moet verrichten na aanhouding van een VRIS-er.

Ieder parket van het OM heeft een (assistent)officier van justitie met als (deel)taak VRIS. Deze functionaris is bekend met de Ketenprocesbeschrijving VRIS en dient als een vraagbak voor zijn collega's. Deze kennis is echter beperkt tot onderwerpen die verband houden met de eigen taken (in het kader van vervolging). De activiteiten uit de Ketenprocesbeschrijving betreffende de informatieoverdracht over VRIS-ers tussen ketenpartners zijn niet bekend bij de parketten.

ICT-systemen

Ketenpartners uit de migratieketen en de DJI delen relevante informatie met elkaar via een gezamenlijk informatiesysteem: de Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV)²⁰. Dankzij dit systeem kunnen medewerkers van deze organisaties informatie zien die hun ketenpartners registreren in hun eigen systemen. Dit bevordert in grote mate de informatieoverdracht in de keten. Afzonderlijke organisaties en functionarissen hebben verschillende rechten om de informatie die in de BVV wordt opgeslagen te registreren en/of te raadplegen. Bij de politie heeft alleen de AVIM, als onderdeel van de migratieketen, toegang tot de BVV via haar registratiesysteem Politie Suite Handhaving Vreemdelingen (PSHV). Het OM heeft geen toegang tot de BVV.

Daarnaast maakt de VRIS-keten veel gebruik van de Strafrechtketendatabank (SKDB). Zowel BVV als SKDB zijn onontbeerlijk voor het goed functioneren van de VRIS-keten. Deze systemen communiceren met elkaar op onderdelen. Daarom kunnen de gegevens uit de migratieketen en de strafrechtketen onderling worden vergeleken en gecontroleerd. Dit betreft de uitwisseling van unieke nummers zoals een strafrechtketennummer (SKN) en vreemdelingsnummer (V-nummer) en

¹⁹ Mobiel Toezicht Veiligheid is het toezicht op personen die vanuit een ander Schengenland bij de Belgische en Duitse grens naar Nederland reizen. De controles vinden plaats op wegen, in treinen, op het water en bij luchtverkeer. In het gebied direct achter de grens controleert de marechaussee steekproefsgewijs reisdocumenten.

²⁰ Zie bijlage III: (Betrokken) ICT-systemen Migratieketen

inhoudelijke informatie over het strafproces en de verblijfsstatus. Een overzicht van ICT-systemen is opgenomen in bijlage III van dit rapport.

Registratie en sturing

Bij organisaties die bezig zijn met vreemdelingenrechtelijke afhandeling - AVIM, KMar (registratie in het Vreemdelingen Basissysteem: VBS) en DT&V - krijgen zaken met VRIS-ers een specifiek label 'VRIS'. Hierdoor kunnen ontwikkelingen en resultaten met betrekking tot dit proces in beeld gebracht worden. De DT&V heeft daarnaast haar informatiehuishouding op een dusdanige manier georganiseerd waardoor zij op een korte termijn over gedetailleerde sturingsinformatie kan beschikken.

De procedures bij de IND waarbij de betrokkene een VRIS-er is worden bij de IND niet specifiek geregistreerd. Hier kan derhalve niet op gestuurd worden.

In registratiesystemen waar strafzaken afgehandeld worden: BVH (politie), Bedrijfsprocessensysteem BPS (KMar) en GPS/COMPAS (OM), worden zaken met VRIS-verdachten niet apart geregistreerd. Daarom kan de stand van zaken betreffende VRIS-ers niet eenvoudig in beeld gebracht worden.

De DJI heeft een complete registratie van gedetineerden in het kader van het VRIS-proces, waarbij ontwikkelingen van in- en uitstroom van verschillende detentievormen en groepen VRIS-ers gevolgd kunnen worden.

2.2 Aanhouding

Norm proces:

De AVIM of de VRIS-coördinator van de KMar is op de hoogte van een aanhouding van een vreemdeling (zonder rechtmatig verblijf).

Conclusie:

De AVIM of de VRIS-coördinator van de KMar-brigade Vreemdelingenzaken (VZ) op Schiphol is meestal op de hoogte van een aanhouding van een vreemdeling. Indien de politie of KMar-brigade Politie & Beveiliging een vreemdeling aanhoudt, wordt dit vaak niet gemeld aan de AVIM of de KMar-brigade VZ. De AVIM of de VRIS-coördinator van de KMar-brigade VZ op Schiphol controleert altijd zelf of vreemdelingen zijn aangehouden. Hierdoor komen de meeste aanhoudingen toch in beeld bij deze afdelingen. Bij KMar-brigades die belast zijn met MTV is de VRIS-coördinator altijd op de hoogte van de aanhouding van een vreemdeling.

Norm Ketenprocesbeschrijving VRIS:

Indien uit identiteitsonderzoek blijkt dat de verdachte niet de Nederlandse nationaliteit heeft wordt de AVIM/KMar geïnformeerd.

Conclusie:

Indien de politie of KMar-brigade Politie & Beveiliging een vreemdeling aanhoudt, wordt dit vaak niet gemeld aan de AVIM of de KMar-brigade VZ op Schiphol.

Melding bij AVIM/KMar

Bij de politie worden de meeste aanhoudingen verricht door medewerkers van de BPZ. Zij melden de aanhouding niet altijd bij de AVIM. Wanneer uit controle in systemen blijkt dat de vreemdeling reeds gesignaleerd is door de AVIM, melden verbalisanten de aanhouding meestal wel. Wanneer een vreemdeling voor het eerst aangehouden wordt, wordt dit niet altijd gemeld bij AVIM. De belangrijkste redenen zijn tekort aan kennis en nauwlettendheid. Soms vergewist de hOvJ zich bij een Zorgvuldig Snel en op Maat (ZSM) behandeling²¹ of de AVIM geïnformeerd is en als dat niet het geval is neemt deze alsnog contact op met de AVIM. Dit is echter afhankelijk van de kennis van de betrokken medewerker.

De KMar-brigade Politie en Beveiliging op Schiphol meldt de aanhouding van een vreemdeling niet altijd bij de VRIS-coördinator van de KMar-brigade VZ. De medewerkers van deze brigade zijn op de strafrechtelijke afhandeling gericht en vergeten soms het vreemdelingenrechtelijke proces.

In de KMar-brigades die belast zijn met MTV zorgen dezelfde medewerkers voor zowel de strafrechtelijke als de vreemdelingenrechtelijke afhandeling van de zaak. Voor de vreemdelingenrechtelijke afhandeling is het daarom niet noodzakelijk dat zij de VRIS-coördinator van hun brigade inlichten.

(Zoek)handelingen AVIM/KMar

Om niet afhankelijk te zijn van een melding van een verbalisant, monitoren medewerkers van de AVIM zelf of de politie een vreemdeling heeft aangehouden. De wijze waarop dit gebeurt, verschilt per eenheid. Meestal wordt het VRIS-bord en het arrestantenbord hiervoor gebruikt. Op het VRIS-bord komt iedere niet-Nederlander (en elke persoon met onbekende nationaliteit) die aangehouden is. Op het arrestantenbord komt iedereen die in de geselecteerde eenheid aangehouden en ingesloten is. Vaak raadpleegt de AVIM de arrestantenmodule in de Basisvoorziening Handhaving (BVH). In sommige eenheden krijgt de AVIM lijsten met alle aangehouden vreemdelingen die door een informatie-afdeling zijn aangemaakt. Als verbalisanten de AVIM nog niet geïnformeerd hebben over de aanhouding, neemt een AVIM-medewerker contact met hen op en maakt afspraken over de overname van de vreemdeling, als ze voornemens zijn om een vreemdelingenrechtelijk traject te starten.

De KMar-brigade VZ op Schiphol checkt het strafrechtelijke BPS op aanhoudingen van verdachte vreemdelingen. Wanneer een vreemdeling aangehouden blijkt te zijn die nog niet gemeld is, vragen zij de medewerkers van de brigade Politie & Beveiliging deze alsnog aan te melden middels het daarvoor bestemde formulier 'aanmeldstaat'.

Hoewel het voor medewerkers van de MTV-brigades niet noodzakelijk is dat zij de VRIS-coördinator van hun brigade inlichten, is de VRIS-coördinator wel van elke aangehouden vreemdeling op de hoogte. Bij één brigade doordat deze wordt besproken in het Frontoffice waar de VRIS-coördinator deel van uitmaakt. Bij een

²¹ Voor veelvoorkomende criminaliteit als diefstal, vandalisme of bedreiging is er de zogeheten ZSM-aanpak, waarbij zaken vaak in één dag worden afgehandeld. Er zijn in tien politiebureaus verspreid over het hele land zogenoemde ZSM-tafels. Politie, OM, Reclassering, Raad voor de Kinderbescherming en Slachtofferhulp komen dan als ketenpartners samen om deze zaken af te handelen.

andere brigade omdat de VRIS-coördinator het dagelijkse rapport van de brigade Intelligence leest, het BPS controleert en altijd een kopie van de mededelingsbrief M122 ontvangt.

In de jaren 2019 en 2020 heeft de KMar respectievelijk 1213 en 1014 zaken in het kader van VRIS geregistreerd in het VBS. De AVIM registreert in het basissysteem Politiesuite Handhaving Vreemdelingen (PSHV) ongeveer 30 duizend VRIS zaken per jaar betreffende circa 20 duizend unieke personen²².

Registratie onrechtmatig verblijf/verblijfstatus

Als een vreemdeling in beeld komt bij de AVIM of (de VRIS-coördinator van) de KMar, controleren de medewerkers in eerste instantie of deze rechtmatig in Nederland verblijft. Rechtmatigheid van verblijf wordt geregistreerd door de IND in het IND-systeem primaire processen (INDIGO). Als een vreemdeling geen rechtmatig verblijf heeft en Nederland moet verlaten, wordt hij daar geregistreerd als 'verwijderbaar'. Bij rechtmatig verblijvende vreemdelingen wordt ook het type verblijfstatus geregistreerd. Deze informatie wordt gedeeld met ketenpartners door de gezamenlijke database BVV. Medewerkers van de AVIM zien deze informatie in hun eigen basissysteem PSHV. De KMar ziet deze informatie in het VBS. Informatie die in deze systemen te vinden is, wordt altijd gecontroleerd door contact op te nemen met de IND of indien mogelijk door het raadplegen van de SKDB. Indien de AVIM of KMar daar geen informatie over de verwijderbaarheid van een vreemdeling vinden, voeren ze zelf een identiteitsonderzoek uit. Het uitgangspunt is dat zolang niet is aangetoond dat er sprake is van rechtmatig verblijf, wordt aangenomen dat de vreemdeling onrechtmatig in Nederland verblijft. In dit geval registreert de AVIM of KMar de al dan niet rechtmatigheid van het verblijf van 'nieuwe' vreemdelingen in PSHV of het VBS als resultaat van het identiteitsonderzoek.

In het (strafrechtelijke) BPS van de KMar moet behalve het V-nummer ook de rechtmatigheid van het verblijf geregistreerd worden, voordat een dossier afgesloten kan worden.

In de BVH van de politie bestaat de mogelijkheid rechtmatigheid van verblijf te registreren. Dit betreft een keuzemenu rechtmatig/niet rechtmatig/niet geverifieerd. Dit is echter geen verplichting en verbalisanten registreren de rechtmatigheid van verblijf niet altijd. Meestal staat de rechtmatigheid op 'niet geverifieerd'. Vanuit het gezichtspunt van de AVIM is het niet wenselijk dat verbalisanten dit invullen, omdat de vreemdeling na deze registratie van het VRIS-bord verdwijnt. In sommige eenheden vult de AVIM de rechtmatigheid van het verblijf aan in de BVH. Het type verblijfstatus (bijvoorbeeld het soort verblijfsvergunning) van een verdachte kan in de BVH niet geregistreerd worden.

Omdat VRIS-ers niet specifiek in de BVH geregistreerd worden en de registratie van rechtmatigheid van het verblijf niet betrouwbaar is kan niet in beeld gebracht worden hoeveel aanhoudingen van VRIS-ers door de politie plaatsvinden.

²² Dit betreft alle vreemdelingen in de strafrechtketen. De KMar en AVIM kunnen geen onderscheid maken naar EU-burgers en derdelanders.

2.3 Ophouding voor onderzoek

a) Informatieverstrekking aan AVIM/KMar

Norm proces:

De AVIM of de VRIS-coördinator van de KMar is geïnformeerd over heenzending na ophouding voor onderzoek.

Conclusie:

Vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf worden regelmatig na ophouding voor onderzoek heengezonden zonder dat een bevoegde functionaris van de AVIM of de KMar-brigade VZ op Schiphol hierover is geïnformeerd. Bij MTV-brigades wordt een vreemdeling alleen heengezonden nadat een bevoegde functionaris daarover is geïnformeerd.

Norm Ketenprocesbeschrijving VRIS:

Deze norm is niet verwerkt in de procesbeschrijving.

Het gebeurt regelmatig dat de politie vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf na verhoor heenzendt, zonder dat zij de AVIM hiervan op de hoogte heeft gesteld. Dit is meestal in het geval dat naar aanleiding van de aanhouding nog geen contact met de AVIM is geweest. Bijvoorbeeld als de aanhouding in de nachtelijke uren of weekenden heeft plaatsgevonden en de verdachte niet is ingesloten. Ook als een verdachte ingesloten was en andere verbalisanten hem in vrijheid stellen, komt het voor dat zij niet op de hoogte zijn van de gemaakte afspraken. Als een AVIM-medewerker vaststelt dat een vreemdeling zonder rechtmatig verblijf in vrijheid is gesteld zonder de AVIM daarover te informeren, spreekt hij de betreffende verbalisanten hier meestal niet op aan. Wel geven sommige AVIM-medewerkers het door aan hun leidinggevende, die dan contact opneemt met het Basisteam.

Ook bij de KMar-brigade Politie en Beveiliging op Schiphol worden vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf na verhoor regelmatig heengezonden zonder dat de brigade VZ hierover is geïnformeerd. Ook hier is dit alleen in de gevallen waarin niet reeds contact met de brigade VZ was gelegd. Om dit zoveel mogelijk te vermijden controleren medewerkers van de brigade VZ in het BPS of een vreemdeling is aangehouden waarover zij nog niet geïnformeerd zijn. Als dit het geval is, nemen zij contact op met de betrokken medewerker. Soms is de vreemdeling op dat moment echter al in vrijheid gesteld.

Bij MTV-brigades wordt een vreemdeling zonder rechtmatig verblijf niet in vrijheid gesteld voordat een hOvJ (meestal een teamleider) heeft beslist over de toepassing van vreemdelingenbewaring of een andere toezichtsmaatregel.

b) Uitreiking mededelingsbrief M122²³

Norm proces:

Geen. De onderstaande norm uit de Ketenprocesbeschrijving VRIS heeft indirect verband met de probleemstelling van het onderzoek.

Norm Ketenprocesbeschrijving VRIS:

De verdachte vreemdeling krijgt de mededelingsbrief M122 uitgereikt door de AVIM of KMar. (De plaatsing van deze norm direct na de aanhouding in de procesbeschrijving, suggereert dat de uitreiking in het begin van het proces moet plaatsvinden.)

Conclusie:

De MTV-brigades van de KMar reiken altijd de mededelingsbrief M122 uit. Dit gebeurt meestal na de aanhouding. De AVIM en de brigade VZ op Schiphol reiken de mededelingsbrief uit (of laten deze uitreiken) als de vreemdeling voorgeleid wordt aan de rechter-commissaris. Soms wordt de mededelingsbrief M122 pas uitgereikt in een DJI-inrichting.

De AVIM/KMar moet een mededelingsbrief M122 (laten) uitreiken aan een vreemdeling om hem te informeren dat hij na beëindiging van zijn strafrechtelijke detentie overgenomen wordt door een vreemdelingenrechtelijke autoriteit en gehoord op grond van artikel 50, derde lid, van de Vreemdelingenwet 2000. De AVIM reikt de mededelingsbrief M122 meestal uit aan de verdachte vreemdeling, maar dit gebeurt zelden na de aanhouding. De meeste afdelingen hanteren de regel dat de mededelingsbrief M122 uitgereikt moet worden voordat de vreemdeling voorgeleid wordt aan de rechter-commissaris. Soms gebeurt dit nog op het politiebureau door een medewerker van de AVIM of door een betrokken verbalisant. Vaak reikt het TAT bij de rechtbank de mededelingsbrief M122 uit. De AVIM stuurt deze per e-mail. Over de uitreiking zijn met het TAT afspraken gemaakt. Volgens geïnterviewden is deze werkwijze goed. Desalniettemin gebeurt het regelmatig dat de vreemdeling in een PI wordt geplaatst zonder dat de mededelingsbrief M122 aan hem is uitgereikt. In deze gevallen vindt de uitreiking plaats in de PI, op verzoek van de AVIM.

In enkele situaties wordt de mededelingsbrief M122 überhaupt niet uitgereikt. Uitreiking is uiteraard niet mogelijk als de vreemdeling in vrijheid wordt gesteld voordat de AVIM op de hoogte is van zijn aanhouding. Ook maakt de AVIM de mededelingsbrief niet op, indien reeds bekend is dat de vreemdeling niet verwijderbaar is, bijvoorbeeld in het geval dat is besloten dat tijdelijk überhaupt geen vertrek naar een bepaald land plaatsvindt. Volgens geïnterviewden heeft het bovendien geen zin om de mededelingsbrief M122 uit te reiken, indien met verbalisanten reeds afspraken zijn gemaakt over overname van een vreemdeling door de AVIM. De MTV-brigades van de KMar reiken de mededelingsbrief M122 altijd uit na de aanhouding. Op Schiphol wordt dit soms vergeten. De uitreiking

²³ Paragraaf A5/6.12 van de Vreemdelingencirculaire 2000

vindt daar meestal plaats op het moment dat de vreemdeling het Justitieel Complex Schiphol verlaat.

De KMar heeft in de jaren 2019 en 2020 respectievelijk 590 en 483 mededelingsbrieven aan de VRIS-ers uitgereikt. Bij de AVIM worden mededelingsbrieven geregistreerd in PSHV, maar dit aantal kan niet eenvoudig uit het systeem worden geaggregeerd.

2.4 Vervolging

Norm proces:

Het OM is geïnformeerd dat de verdachte een vreemdeling zonder rechtmatig verblijf is.

Conclusie:

Het OM wordt meestal in kennis gesteld indien een verdachte een vreemdeling zonder rechtmatig verblijf is. Er wordt echter geen uniforme wijze van deze informatieoverdracht toegepast.

Norm Ketenprocesbeschrijving VRIS:

De politie/KMar stuurt een dossier met ten minste een V-nummer geormerkt proces-verbaal en kopie van de mededelingsbrief M122 naar het bevoegd parket van het OM.

Conclusie:

Een strafdossier van de politie voor het OM is soms niet voorzien van een V-nummer. Een strafdossier van de KMar is wel altijd geormerkt met een V-nummer.

Een kopie van de mededelingsbrief M122 wordt bijna nooit toegevoegd aan het dossier.

Relevantie voor het OM

Hoewel het OM geen beslissingen neemt in het kader van de vreemdelingenrechtelijke procedure is het van belang voor het VRIS-proces dat het OM geïnformeerd is indien de verdachte een vreemdeling zonder rechtmatig verblijf is, die na de afhandeling van de strafrechtelijke procedure overgenomen moet worden door vreemdelingenrechtelijke autoriteiten. Het OM is immers één van de ketenpartners die een rol speelt bij de informatieoverdracht naar andere ketenpartners. Sinds 2020 worden bepaalde taken van het OM in het kader van informatieoverdracht in de strafrechtketen uitgevoerd door het AICE. Ten tijde van het onderzoek was het nog niet bekend welke invloed de Wet USB op het VRIS-proces heeft en derhalve waren er geen werkafspraken met het AICE vastgelegd in de Ketenprocesbeschrijving VRIS.

Daarnaast is het relevant voor de eigen praktijk van het OM om op de hoogte te zijn indien de verdachte een vreemdeling is. Zo staat in de Aanwijzing OM-Strafbeschikking²⁴ dat conform het vreemdelingenbeleid van het OM, waarin is

²⁴ <https://www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels/aanwijzingen/executie/aanwijzing-om-strafbeschikking-2020a014>

bepaald dat illegalen in principe worden gedagvaard, aan illegale vreemdelingen geen strafbeschikking wordt uitgevaardigd. Als dagvaarden niet mogelijk is, kunnen illegale vreemdelingen een strafbeschikking inhoudende een geldboete opgelegd krijgen. In de per 1 januari 2020 vervallen Aanwijzing taakstraffen stond als toelichting opgenomen over vreemdelingen dat het gegeven dat een verdachte onrechtmatig in Nederland verblijft, een contra-indicatie is voor het vorderen van een taakstraf.²⁵ In de Aanwijzing voorwaardelijke invrijheidstelling²⁶ staat dat de voorlopige invrijheidstelling-regeling niet van toepassing is bij vreemdelingen zonder bestendig rechtmatig verblijf. En in de Aanwijzing TBS bij vreemdelingen²⁷ staat dat bij vreemdelingen ten aanzien van wie vaststaat of aannemelijk is dat zij niet rechtmatig in Nederland kunnen verblijven na afloop van de maatregel tot terbeschikkingstelling (tbs) wordt afgezien van het vorderen van tbs, mits dat gelet op het belang van de veiligheid van de samenleving verantwoord is. Als bij deze vreemdelingen toch een tbs-maatregel aangewezen is, dan zal dat in de regel een tbs met verpleging van overheidswege zijn. Tevens geeft deze aanwijzing in hoofdstuk 3 regels voor de executie van de tbs bij vreemdelingen. Uitgangspunt bij de executie van tbs bij vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf is dat, waar mogelijk, wordt ingezet op een snelle en veilige repatriëring naar het land van herkomst. Er is ook een sepotgrond 32 (onvoldoende nationaal belang)²⁸ die van toepassing is op vreemdelingen: 'Voorkeur wordt gegeven aan berechting in het buitenland; de verdachte is uitgezet dan wel uitgeleverd; de verdachte verblijft in het buitenland en is niet bereikbaar, dan wel de kosten van vervolging wegen niet op tegen het te beschermen belang.

Een ander aspect waarbij de onrechtmatigheid van verblijf relevant is voor het OM is de toepassing van vrijheidsbenemende dwangmiddelen. Bij iemand zonder vaste woon- of verblijfplaats in Nederland kan namelijk vluchtgevaar aangenomen worden als een voorwaarde voor de toepassing van strafrechtelijke bewaring of gevangenhouding.

Bij vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf (en andere verdachten zonder vaste woon- of verblijfplaats in Nederland) wordt steeds meer (super)snelrecht²⁹ toegepast. In dat geval blijft de verdachte tot en met de uitspraak vast zitten in het kader van strafrecht. Dit betekent minder veroordelingen bij verstek en eventueel vertrek uit Nederland zonder toepassing van vreemdelingenbewaring, omdat een vreemdeling steeds in strafrechtelijke (preventieve) detentie verblijft.

Informatieverstrekking aan het OM

De geïnterviewde officieren van justitie zeggen het altijd te weten als de verdachte een vreemdeling zonder rechtmatig verblijf is. Zij zijn hiervoor evenwel afhankelijk van de informatie die de politie of KMar hen aanreikt. Dit gebeurt op verschillende manieren. Dossiers die naar het OM worden gestuurd moeten een zogenoemde ID-staat bevatten; meestal is daarop ook de rechtmatigheid van het verblijf

²⁵ Een uitzondering is een pilot op AZC Ter Apel, waar veroordeelde asielzoekers op het terrein van het AZC een taakstraf kunnen uitvoeren.

²⁶ <https://www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels/aanwijzingen/executie/aanwijzing-voorwaardelijke-invrijheidstelling-2020a010>

²⁷ <https://www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels/aanwijzingen/executie/aanwijzing-tbs-bij-vreemdelingen-2020a012>

²⁸ <https://www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels/aanwijzingen/executie/aanwijzing-sepot-en-gebruik-sepotgronden-2020a013>

²⁹ Zie bijlage I: Strafrechtproces

aangegeven. Soms is een stempel met 'VRIS' op het dossier geplaatst. Regelmatig heeft het OM ook telefonisch overleg gehad met verbalisanten, waarbij vermeld is dat de verdachte onrechtmatig in Nederland verblijft. Of de verdachte overdragen moet worden aan de AVIM wordt soms mondeling medegedeeld door verbalisanten aan het OM.

Registratie van het V-nummer

Verbalisanten van de politie maken het dossier voor het OM op in de BVH. Na de aanhouding van een vreemdeling moet altijd het V-nummer worden vastgesteld. Dit gebeurt door middel van de Basis Voorziening Identiteitsvaststelling zuil (BVID-zuil). Indien een vreemdeling nog niet bekend is in Nederland, genereert het systeem een nieuw V-nummer. De gegevens uit de BVID worden niet automatisch overgenomen in de BVH. Een verbalisant moet het V-nummer zelf invullen. Dit gebeurt niet altijd. Meestal komt dat doordat de vreemdeling in de BVH geregistreerd wordt, vóórdat zijn identiteit is vastgesteld (of voordat er een nieuw V-nummer is gegenereerd) via de BIVD-zuil. Af en toe kan het gebeuren dat verbalisanten de registratie van het V-nummer bewust overslaan. Het is namelijk geen verplicht veld in de BVH. In sommige regio's controleert de AVIM (als de aanhouding bij hen bekend is) registraties in de BVH. Als na controle in andere systemen blijkt dat het V-nummer van een vreemdeling bekend is, vult de AVIM het V-nummer in de BVH aan. Als een vreemdeling twee nummers heeft, zoekt de Matching Autoriteit³⁰ dit uit. Als een vreemdeling nog niet bekend is in het systeem, betekent dit dat hij nog niet 'gezuild' is. In dit geval neemt de AVIM contact op met het Basisteam of de arrestantenzorg³¹ met het verzoek om dit alsnog te doen. Als een proces-verbaal dat via ZSM behandeld wordt geen V-nummer bevat, wordt het soms teruggestuurd naar de verbalisanten. Dit is afhankelijk van de deskundigheid en alertheid van de ZSM-medewerker.

Verbalisanten van de KMar maken het dossier voor het OM op in het BPS. Ze kunnen een strafdossier in het BPS niet afsluiten als het V-nummer van de verdachte met niet-Nederlandse nationaliteit niet ingevuld is. Daardoor bevatten dossiers die door de KMar naar het OM worden gestuurd altijd een V-nummer.

Kopie van de mededelingsbrief M122 in het dossier

Een kopie van de mededelingsbrief M122, die de ketenpartners moet informeren dat de verdachte na afloop van het strafproces overgenomen wordt door de AVIM of KMar, wordt bijna nooit toegevoegd aan het dossier voor het OM. De uitreiking van de mededelingsbrief M122 door of namens de AVIM/KMar gebeurt zelden na de aanhouding.³² De mededelingsbrief wordt meestal pas uitgereikt nadat het dossier reeds verzonden is naar het OM. Alleen de medewerkers van de KMar-brigade Limburg-Zuid voegen altijd een kopie van de mededelingsbrief M122 aan het dossier toe.

³⁰ De Matching Autoriteit is een afdeling van de Justid die zorgt voor matching tussen nieuwe inschrijvingen en in SKDB geregistreeerde personen.

³¹ De arrestantenzorg is een afdeling van de politie die bezig is met het verzorgen van arrestanten die ingesloten zijn in een politiecellencomplex van het korps.

³² Zie ook paragraaf 2.3b.

2.5 Inverzekeringstelling

Norm proces:

De AVIM of de VRIS-coördinator van de KMar is geïnformeerd over invrijheidstelling in het kader van inverzekeringstelling.

Conclusie:

De AVIM of de VRIS-coördinator van de KMar is niet altijd geïnformeerd als een vreemdeling in vrijheid wordt gesteld in het kader van inverzekeringstelling.

Norm Ketenprocesbeschrijving VRIS:

Het OM informeert de AVIM/KMar bij verblijf in een politiecel dat de vreemdeling na afwikkeling in het kader van het strafrecht in vrijheid moet worden gesteld.

Aansluitend daarop wordt de vreemdeling overgenomen door de AVIM/KMar ter fine van beoordeling vreemdelingenbewaring c.q. andere toezichtsmaatregelen.

Conclusie:

De AVIM en de KMar-brigade VZ op Schiphol worden niet geïnformeerd door het OM over invrijheidstelling van een vreemdeling na de afwikkeling van een strafrechtelijke procedure in het kader van inverzekeringstelling. Ze worden geïnformeerd door medewerkers van de opsporingsteams, maar niet altijd.

Als de invrijheidstelling wel wordt doorgegeven, vindt er een beoordeling plaats door een hOvJ of AA over de toepassing van vreemdelingenbewaring of andere toezichtsmaatregelen. Bij MTV-brigades vindt bij iedere invrijheidstelling in het kader van inverzekeringstelling deze vreemdelingenrechtelijke beoordeling plaats.

Als een verdachte vreemdeling in verzekering wordt gesteld, is de AVIM meestal daarover geïnformeerd. Dit gebeurt incidenteel door medewerkers BPZ of recherche en alleen als medewerkers van de AVIM al contact met hen hebben gehad. Meestal raadplegen medewerkers van de AVIM arrestantenlijsten of de BVH om te achterhalen of een vreemdeling in verzekering is gesteld. Een verdachte verblijft dan in een politiecel.³³

Indien het strafrechtelijke traject afgewikkeld is binnen de verzekeringstermijn en de verdachte vreemdeling in vrijheid wordt gesteld in het kader van het strafrecht, informeert het OM de AVIM niet, zoals de Ketenprocesbeschrijving VRIS voorschrijft. Het OM geeft de invrijheidstelling door aan de medewerkers van de politie (BPZ of recherche) of KMar, die bezig zijn met het strafrechtelijke onderzoek.

³³ Cellencomplex van de politie of KMar-brigade.

Als de AVIM aan de politiemedewerkers die het strafrechtelijk onderzoek hebben uitgevoerd reeds heeft doorgegeven dat zij de vreemdeling wil overnemen, informeren de politiemedewerkers de AVIM meestal over de invrijheidstelling. Dit verzoek wordt soms echter uit het oog verloren; dan wordt een vreemdeling heengezonden zonder dat de AVIM daarover wordt geïnformeerd. De AVIM kan dan niet definitief beoordelen of de vreemdeling in aanmerking komt voor vreemdelingenbewaring of andere toezichtsmaatregelen. Bij MTV-brigades van de KMar wordt bij invrijheidstelling in het kader van in verzekeringstelling iedere vreemdeling voorgeleid aan de hOvJ of AA ter beoordeling of vreemdelingenbewaring of andere toezichtsmaatregelen opgelegd moeten worden. Op Schiphol gebeurt dit soms niet omdat de brigade VZ soms niet wordt geïnformeerd over invrijheidstelling.

2.6 Inbewaringstelling

Norm proces:

De AVIM of de VRIS-coördinator van de KMar is geïnformeerd over invrijheidstelling na de voorgeleiding bij de rechter-commissaris (ter beoordeling vordering bevel tot bewaring).

Conclusie:

De AVIM of de VRIS-coördinator van de KMar is soms niet geïnformeerd over invrijheidstelling na de voorgeleiding bij de rechter-commissaris.

Norm Ketenprocesbeschrijving VRIS:

Wordt een illegale vreemdeling na de beslissing van de rechter-commissaris onmiddellijk in vrijheid gesteld, dan wordt de vreemdeling door de vervoerder teruggebracht naar de politiecel waar hij verbleef.

Het OM informeert de AVIM/KMar bij verblijf in een politiecel dat de vreemdeling na afwikkeling in het kader van strafrecht in vrijheid moet worden gesteld.

Aansluitend daarop wordt de vreemdeling overgenomen door de AVIM/KMar ter fine van beoordeling vreemdelingenbewaring c.q. andere toezichtsmaatregelen.

Conclusie:

Het is geen standaard werkwijze dat na onmiddellijke invrijheidstelling de vreemdeling wordt teruggebracht naar de politiecel (met uitsluiting van cellencomplex Schiphol)

De AVIM en de KMar-brigade VZ op Schiphol worden niet geïnformeerd door het OM over invrijheidstelling van een vreemdeling na de afwikkeling van strafrechtelijke procedure in het kader van inbewaringstelling. Ze worden geïnformeerd door medewerkers die het strafrechtelijke onderzoek hebben uitgevoerd, maar niet altijd.

Als de invrijheidstelling wel wordt doorgegeven, vindt er een beoordeling plaats door hOvJ of AA over de toepassing van vreemdelingenbewaring of andere toezichtsmaatregelen. Bij MTV-brigades vindt bij iedere invrijheidstelling in het kader van inbewaringstelling beoordeling plaats in het kader van het vreemdelingenrechtelijke traject.

Datum voorgeleiding³⁴

Voor de AVIM en de KMar is het belangrijk om te weten wanneer de voorgeleiding aan de rechter-commissaris (RC) plaatsvindt. Op deze manier kunnen zij bij een eventuele invrijheidstelling tijdig zorgen voor overname ter fine van de beoordeling of vreemdelingenbewaring of andere toezichtsmaatregelen toegepast moeten worden. De AVIM of de VRIS-coördinator van de KMar worden echter in het algemeen niet geïnformeerd over de datum van voorgeleiding. Zij zoeken deze informatie wel zelf op in systemen of bellen met het parket. Alle AVIM's gebruiken eigen systemen/methodes om de voortgang van een vreemdeling in het strafproces te kunnen volgen. In enkele politie-eenheden krijgt de AVIM dagelijks voorgeleidingslijsten van de rechtbank, waar zij 'hun' verdachten kunnen opzoeken. Soms wordt de AVIM of de VRIS-coördinator van de KMar geïnformeerd door een rechercheteam.

Beslissing rechter-commissaris

Het kabinet RC informeert het OM (afdeling preventieven) over de beslissing van de rechter-commissaris direct na de voorgeleiding. Vervolgens worden meestal binnen één uur de daarbij behorende stukken toegestuurd. Als de rechter-commissaris bewaring beveelt, brengt de Dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O) de verdachte naar het huis van bewaring (HvB). Daarnaast wordt deze beslissing meestal aan het opsporingsteam van de politie of de KMar doorgegeven. Bij een van de bij het onderzoek betrokken parketten stuurt het OM altijd een e-mail naar de VRIS-coördinator met de beslissing van de rechter-commissaris. In het algemeen wordt de AVIM of de VRIS-coördinator van de KMar echter niet geïnformeerd over het bevel tot bewaring.³⁵ Zij komen daarachter doordat de PI waar de verdachte is geplaatst een registratiekaart naar hen toestuurt of zij zoeken dit op in de SKDB. Als de datum van de voorgeleiding bij hen bekend is, bellen ze met het parket of de rechtbank.

Onmiddellijke invrijheidstelling

Als een vreemdeling zonder rechtmatig verblijf na de beslissing van de rechter-commissaris onmiddellijk in vrijheid wordt gesteld, stuurt het OM de beslissing tot invrijheidstelling niet naar de AVIM of de VRIS-coördinator van de KMar zoals de Ketenprocesbeschrijving VRIS voorschrijft.³⁶ Als de AVIM of de VRIS-coördinator van de KMar weet wanneer de voorgeleiding plaatsvindt, neemt zij contact op met het TAT met het verzoek om hen te informeren als de vreemdeling in vrijheid wordt gesteld. De geïnterviewde medewerkers geven aan dat zij in de meeste gevallen op tijd geïnformeerd worden. Toch gebeurt het regelmatig dat een vreemdeling zonder rechtmatig verblijf in vrijheid wordt gesteld zonder dat medewerkers van de AVIM of KMar hiervan op de hoogte zijn.

Voor een voorgeleiding aan de rechter-commissaris wordt een verdachte vervoerd door het TAT van de politiecel (of een andere locatie waar de KMar een verdachte tijdens de inverzekeringstelling insluit) naar de rechtbank. In afwachting van de

³⁴ Artikel 63 van het Wetboek van Strafvordering

³⁵ Voor informatieoverdracht naar de DJI en DT&V zie paragraaf 2.7b.

³⁶ Voor de mogelijke verschuiving van deze taak naar het AICE zie paragraaf 1.3

voorgeleiding wordt de verdachte ingesloten in een cel aldaar.³⁷ Het OM informeert het TAT ongeveer één dag van tevoren over een voorgeleiding.

Het is geen standaard werkwijze dat na onmiddellijke invrijheidstelling de vreemdeling wordt teruggebracht naar de politiecel zoals de Ketenprocesbeschrijving VRIS voorschrijft. Meestal zorgt het TAT ervoor dat de verdachte na invrijheidstelling in feite vrijkomt. De betrokkene verlaat dan zelfstandig de rechtbank. Er zijn echter uitzonderingen, zoals bij het cellencomplex op Schiphol. Als de verdachte daar was ingesloten, wordt hij daar ook teruggebracht bij onmiddellijke invrijheidstelling.

2.7 Plaatsing DJI

a) Informatie naar DJI over gedetineerde vreemdeling

Norm proces:

De DJI is geïnformeerd dat de gedetineerde een vreemdeling zonder rechtmatig verblijf is.

Conclusie:

Er is geen vaste werkwijze waarop de DJI geïnformeerd wordt dat de gedetineerde een vreemdeling zonder rechtmatig verblijf is. De PI's krijgen deze informatie op verschillende manieren of zoeken deze zelf op.

Norm Ketenprocesbeschrijving VRIS:

Het OM stuurt een voorgeleidingsformulier naar DJI/DIZ, voorzien van het V-nummer.

Conclusie:

Voor 2020 stuurde het OM een voorgeleidingsformulier naar de DIZ.

Sinds 2020 stuurt het OM een voorgeleidingsformulier naar het Administratie- en Informatiecentrum voor de Executieketen (AICE). Het AICE stuurt het door naar de DIZ. Het voorgeleidingsformulier bevat zelden het V-nummer.

Sinds de invoering van de Wet USB en de nieuwe taken die het AICE daarmee kreeg, informeert het OM het AICE over de inbewaringstelling en stuurt het voorgeleidingsformulier³⁸ daarheen. Het AICE moet vervolgens voor de aanmelding van de verdachte bij de DJI zorgen. Het AICE stuurt het verzoek om plaatsing samen met het voorgeleidingsformulier door naar de DIZ (Divisie Individuele Zaken), afdeling eerste plaatsing, van de DJI. Dit formulier is zelden voorzien van het V-nummer.³⁹ Het verschilt per parket hoe de voorgeleidingsformulieren worden aangemaakt. Bij sommige parketten maakt het rechercheteam (politie of KMar) het voorgeleidingsformulier op. Bij andere parketten maken medewerkers van het

³⁷ Vanwege coronamaatregelen worden verdachten niet meer vervoerd naar de rechtbank. Voorgeleidingen vinden digitaal plaats.

³⁸ Een voorgeleidingsformulier is een formulier dat opgemaakt wordt voor een voorgeleiding van een verdachte aan de rechter-commissaris (inbewaringstelling).

³⁹ Het OM werkt aan een nieuwe Instructie Aanmelding Voorgeleiding, samen met een aangepast voorgeleidingsformulier. In dit traject zal worden bezien hoe beter gewaarborgd wordt dat een V-nummer (indien bekend) wordt ingevuld op het voorgeleidingsformulier.

parket het op (OvJ/parketsecretaris/administratie). In dit geval wordt dit formulier gegenereerd uit het GPS. Als het V-nummer al eerder geregistreerd is in het GPS, dan komt het ook op het voorgeleidingsformulier. Indien het strafdossier door de politie aangeleverd wordt, neemt het GPS het V-nummer over van het politieregistratiesysteem. Het is mogelijk om een ontbrekend V-nummer aan te vullen. Indien het strafdossier door de KMar aangeleverd wordt, wordt het V-nummer niet automatisch overgenomen in het GPS. Het GPS is namelijk niet aangesloten op het registratiesysteem van de KMar (het BPS). Het OM moet het V-nummer in dat geval zelf invoeren. Het voorgeleidingsformulier bevat ook een veld waarin aangegeven kan worden of de verdachte rechtmatig in Nederland verblijft. Dit wordt bijna nooit ingevuld.

Een verdachte vreemdeling wordt meestal in bewaring geplaatst in een HvB in het gebied waar de vreemdeling is aangehouden. Om een verdachte daar te plaatsen stuurt de DIZ een e-mail naar een PI met een verzoek tot plaatsing. Het voorgeleidingsformulier wordt meegestuurd. Aan de hand daarvan worden gegevens van de gedetineerde uit de SKDB opgevraagd. Dit betreft het burgerservicenummer (BSN) en de adresgegevens. Op het moment van de plaatsing is het soms niet bekend bij DJI dat het een vreemdeling (zonder rechtmatig verblijf) is. Als medewerkers van de inrichting het vermoeden hebben dat de gedetineerde een vreemdeling is, zoeken ze het V-nummer op in de SKDB. Hetzelfde geldt voor de rechtmatigheid van het verblijf. Als deze informatie ook in de SKDB ontbreekt, wordt deze opgevraagd bij de AVIM of de KMar-brigade die de vreemdelingen heeft aangeleverd. Meestal heeft de gedetineerde een mededelingsbrief M122 bij zich. Soms wordt de inrichting al eerder benaderd door de AVIM of de KMar.

b) Registratiekaart verzenden

Norm proces:

De AVIM of de KMar is geïnformeerd over de detentielocatie.

Conclusie:

Bij de AVIM of de KMar is de detentielocatie altijd bekend. Zij zoeken deze zelf op of worden geïnformeerd door de PI.

Norm Ketenprocesbeschrijving VRIS:

Zodra een strafrechtelijk gedetineerde vreemdeling binnen DJI is geplaatst, stuurt de PI de AVIM/KMar, in de eenheid waar de vreemdeling is aangehouden c.q. is gedetineerd, een registratiekaart en informeert zo over de detentielocatie en de (voorlopige) einddatum van de detentie.

Conclusie:

PI's sturen altijd de registratiekaart naar de AVIM, hetzij op eigen initiatief, hetzij op verzoek. Naar de KMar wordt de registratiekaart meestal op verzoek verstuurd.

Na inschrijving van een gedetineerde bij een HvB stuurt deze PI (afdeling bevolking) per e-mail een registratiekaart naar de AVIM van de eenheid waar de

inrichting is gesitueerd. Indien blijkt dat de registratiekaart is gestuurd naar een verkeerde eenheid (niet naar de eenheid waar de vreemdeling is aangehouden), dan wordt deze doorgestuurd naar het correcte adres. De Brigade VZ op Schiphol krijgt regelmatig registratiekaarten van vreemdelingen die niet door hen zijn aangehouden. Medewerkers van PI's geven aan dat als de AVIM doorgeeft dat de registratiekaart bij de KMar hoort, zij niet altijd weten naar welke adres deze doorgestuurd moet worden.

Soms zien AVIM-medewerkers in de SKDB in welke PI de vreemdeling is geplaatst nog voordat zij de registratiekaart hebben gekregen. Dan vragen zij de registratiekaart zelf op bij de betreffende inrichting. De MTV-brigades van de KMar vragen altijd de registratiekaarten zelf op. Deze worden dan ook altijd gestuurd. In een van de bezochte eenheden ziet de AVIM of 'hun' vreemdeling in de inrichting is geplaatst, omdat ze wekelijks bewonerslijsten van de PI ontvangen. De Brigade VZ op Schiphol krijgt de registratiekaarten niet altijd.

Naast persoonlijke gegevens bevat de registratiekaart informatie over de detentie, waaronder de (voorlopige) einddatum van detentie. Als in de loop van de voorlopige hechtenis de DT&V de vreemdelingenrechtelijke afhandeling van de zaak overneemt (na ontvangst van het overdrachtsdossier - OD), benadert de DT&V de desbetreffende PI en vraagt de registratiekaart op. Als een VRIS-er in een VRIS-locatie⁴⁰ wordt geplaatst, stuurt de inrichting een registratiekaart standaard naar de DT&V. Als blijkt dat de DT&V het OD nog niet heeft ontvangen, stuurt de inrichting de registratiekaart ook naar de AVIM of de KMar.

c) Registratiekaart terugsturen

Norm proces:

Bij de PI is bekend dat AVIM, KMar of DT&V geïnformeerd moet worden over invrijheidstelling.

Conclusie:

Bij de detentielocatie is altijd bekend dat AVIM, KMar of DT&V geïnformeerd moet worden over invrijheidstelling.

Norm Ketenprocesbeschrijving VRIS:

De verantwoordelijke AVIM/KMar stuurt de registratiekaart en een kopie van de mededelingsbrief M122 terug naar de PI, voorzien van gegevens over verblijfstatus, nationaliteit en V-nummer.

Conclusie:

De AVIM en de KMar sturen zelden de registratiekaart terug naar de inrichting. Ze controleren de registratiekaart en informeren de inrichting over hun interesse in de vreemdeling en geven indien nodig verblijfstatus, nationaliteit en V-nummer door.

Bij de meeste AVIM's en KMar-brigades wordt de registratiekaart en

⁴⁰ Zie ook paragraaf 2.8d.

mededelingsbrief M122 niet naar de PI gestuurd. De AVIM geeft haar interesse in eventuele invrijheidstelling door aan de PI in een directe *reply* op de e-mail waarin de AVIM de registratiekaart heeft gekregen. Indien nodig vullen de medewerkers ook ontbrekende gegevens (V-nummer en rechtmatigheid van verblijf) aan. De mededelingsbrief M122 wordt alleen naar de inrichting gestuurd als deze nog niet uitgereikt is aan de vreemdeling.

De KMar stuurt de registratiekaart en een kopie van de mededelingsbrief M122 niet terug. Ze controleren de toegestuurde registratiekaart en als de informatie daarop niet correct is, geven ze de correcte informatie door aan de PI.

Op de registratiekaart wordt aangegeven dat de AVIM of de KMar geïnformeerd moet worden over invrijheidstelling.

Wanneer de DT&V een OD ontvangt, neemt de DT&V zelf contact op met de PI via de e-mail. De PI stuurt dan de registratiekaart naar de DT&V, zoals boven is beschreven. Als de DT&V een vertrekprocedure start, vragen de medewerkers geïnformeerd te worden als de betrokkene in vrijheid wordt gesteld. De DT&V wordt in dit geval altijd geïnformeerd.

2.8 Gevangenhouding

a) Het bevel gevangenhouding

Norm proces:

De AVIM of de VRIS-coördinator van de KMar is geïnformeerd over het bevel tot gevangenhouding.

Conclusie:

De AVIM of de VRIS-coördinator van de KMar is meestal op de hoogte van het bevel tot gevangenhouding. Zij worden daar niet over geïnformeerd door ketenpartners, maar zoeken het zelf op.

Norm Ketenprocesbeschrijving VRIS:

Het OM stuurt naar de AVIM/KMar de beslissing van het bevel gevangenhouding.

Conclusie:

Het OM stuurt geen bevel tot gevangenhouding naar de AVIM of de KMar.

De meeste AVIM-afdelingen of VRIS-coördinatoren van de KMar worden niet geïnformeerd wanneer de verdachte voorgeleid wordt in het kader van gevangenhouding. Ze berekenen zelf de datum van de voorgeleiding. In twee van de bezochte eenheden krijgt de AVIM raadkamerlijsten met ingeplande voorgeleidingen.

In het algemeen ontvangt de AVIM of VRIS-coördinator van de KMar geen bevelen tot gevangenhouding van het OM. Slechts een van de in het kader van het onderzoek bezochte KMar-brigades wordt geïnformeerd door het OM als gevangenhouding wordt bevolen. De rest zoekt dit zelf uit, bijvoorbeeld door dit na

te vragen bij het parket of de rechtbank. Soms krijgen ze een registratiekaart van de PI met gewijzigde titel van de detentie (bewaring-gevangenhouding) of worden ze gebeld door het opsporingsteam.

b) Informatie over invrijheidstelling in het kader van gevangenhouding

Norm proces:

De AVIM of de VRIS-coördinator van de KMar is geïnformeerd over invrijheidstelling in het kader van gevangenhouding.

Conclusie:

De AVIM of de KMar wordt altijd geïnformeerd over invrijheidstelling van een vreemdeling in het kader van gevangenhouding. Incidenteel lukt het de AVIM niet om een vreemdeling op tijd op te halen; dan wordt de vreemdeling vanuit de PI in vrijheid gesteld.

Norm Ketenprocesbeschrijving VRIS: (deze norm is alleen voor een vreemdeling met rechtmatig verblijf verwerkt in de procesbeschrijving):

Wordt een rechtmatig verblijvende vreemdeling na de beslissing van de rechtbank onmiddellijk in vrijheid gesteld, dan wordt de vreemdeling door de vervoerder teruggebracht naar de PI waar hij verbleef.

Conclusie:

De gedetineerde wordt altijd teruggebracht naar de PI waar hij verbleef.

Sinds 2020 moet het AICE de PI informeren over de beslissing van de raadkamer in het kader van gevangenhouding (voorheen was dit de taak van het OM). Als een vreemdeling door de raadkamer in vrijheid wordt gesteld en de AVIM of de KMar eerder heeft doorgegeven dat ze geïnformeerd wil worden bij een invrijheidstelling, informeert de PI ze altijd hierover. Medewerkers van een PI weten dat dit nodig is omdat dit aangegeven is op de registratiekaart en/of omdat de mededelingsbrief M122 in het dossier van een gedetineerde zit. Het kan misgaan als de AVIM of de KMar de inrichting niet geïnformeerd heeft over haar interesse in de vreemdeling. Het komt incidenteel voor dat de AVIM met vertraging en buiten kantooruren geïnformeerd wordt over de invrijheidstelling en het hen niet lukt om vervoer van de vreemdeling op tijd te regelen.

Tabel 1. In- en uitstroom van vreemdelingen (derdelanders zonder verblijfrecht) bij de DJI in het kader van preventieve detentie (HvB) in de jaren 2019 en 2020. Instroom betreft de eerste plaatsing (overplaatsingen tussen PI's niet meegerekend).

| Inrichting | 2019 | | 2020 | |
|---------------|--------------|------------|------------|------------|
| | instroom | uitstroom | instroom | uitstroom |
| VRIS | 50 | 38 | 40 | 28 |
| Regulier | 1064 | 225 | 802 | 118 |
| Totaal | 1.114 | 263 | 842 | 146 |

Bron: DJI

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat in de jaren 2019 en 2020 respectievelijk 263 en 146 preventief gedetineerde vreemdelingen in vrijheid zijn gesteld in het kader van het strafrechtproces. Er zijn geen kwantitatieve gegevens waaruit blijkt hoeveel vreemdelingen vervolgens zijn overgenomen door de vreemdelingenrechtelijke autoriteiten.

c) Opsturen Overdrachtdossier (OD)

Norm proces:

Geen. De onderstaande norm uit de Ketenprocesbeschrijving VRIS heeft indirect verband met de probleemstelling van het onderzoek.

Norm Ketenprocesbeschrijving VRIS:

De AVIM of de KMar stelt direct na ontvangst van het bevel tot gevangenhouding een OD samen ten behoeve van de terugkeer en verstuurt (de notificatie van) het dossier direct digitaal naar de DT&V.

Het OD dient uiterlijk 30 dagen voor de einddatum van de detentie te worden overgedragen aan de DT&V.

Conclusie:

De meeste dossiers worden direct na de ontvangst van het bevel van gevangenhouding verzonden. Als de veroordeling plaatsvindt zonder gevangenhouding, dient AVIM of de KMar het OD naar DT&V te versturen direct na het bekend worden van het vonnis. Ook dat gebeurt meestal.

Het OD wordt soms niet binnen 30 dagen voor de einddatum van de detentie overgedragen aan de DT&V. Meestal is dit het geval wanneer een strafrechtelijke detentie korter dan 30 dagen is. Indien het OD niet tijdig aan DT&V overgedragen is, oordeelt de AVIM of de KMar over vreemdelingenrechtelijke toezichtsmaatregelen.

Als de AVIM of de KMar er achter komen dat gevangenhouding is bevolen, sturen zij meestal zo snel mogelijk het OD naar de DT&V.⁴¹ Soms gebeurt dit met vertraging. Als er sprake is van dusdanige vertraging dat de DT&V het OD niet binnen dertig dagen voor de afloop van de detentie ontvangt, blijft de AVIM of de KMar verantwoordelijk voor het oordeel over vreemdelingenrechtelijke toezichtsmaatregelen.

Als een veroordeling plaatsvindt voordat gevangenhouding is bevolen en de periode tussen vonnis en einddatum detentie meer dan 30 dagen is, draagt meestal de AVIM of de KMar het dossier zo snel mogelijk na de ontvangst (het bekend worden van het vonnis⁴²) over aan de DT&V. Als dit toch niet lukt binnen 30 dagen voor de einddatum of de (resterende) detentie korter is dan dertig dagen, blijft de AVIM of de KMar verantwoordelijk voor het oordeel over vreemdelingenrechtelijke toezichtsmaatregelen. Soms in overleg neemt de DT&V dan toch het OD over.

⁴¹ De AVIM en KMar verzenden het OD op verschillende manieren.

⁴² Voor het bekend worden van het vonnis zie paragraaf 2.9c.

In de jaren 2019 en 2020 heeft DT&V respectievelijk 1190 en 840 overdrachtdossiers ontvangen van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf uit niet EU-landen.

d) Plaatsing op een VRIS-locatie

Norm proces:

Gedetineerden zonder rechtmatig verblijf worden geplaatst op een VRIS-locatie, tenzij er legitieme redenen zijn om dit niet te doen.

Conclusie:

Niet alle vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf worden geplaatst op een VRIS-locatie. De legitieme uitzonderingen zijn: contra-indicatie, korte periode tussen de veroordeling en het vertrek uit Nederland en specifieke belangen betreffende de vertrekprocedure.

Norm Ketenprocesbeschrijving VRIS:

DJI plaatst gedetineerden zonder rechtmatig verblijf na het bevel tot gevangenhouding, of het toepassen van preventieve hechtenis, in een VRIS-locatie, tenzij er sprake is van een contra-indicatie.

Conclusie:

Vaak worden vreemdelingen niet verplaatst naar een VRIS-locatie dertig dagen nadat gevangenhouding is bevolen. De vertraging is vooral te wijten aan een beperkte capaciteit van de VRIS-locatie in Ter Apel maar soms aan een vertraagde reactie van PI's.

De VRIS-locaties zijn de PI in Ter Apel en de PI Zuid Oost, locatie Ter Peel (voor vrouwen) en het Centrum voor Transculturele Psychiatrie (CTP) Veldzicht.

De DIZ van DJI is belast met de plaatsing van VRIS-gedetineerden in VRIS-locaties⁴³. De DIZ verplaatst een vreemdeling naar een VRIS-locatie op initiatief van de inrichting waar de vreemdeling is gedetineerd. Dit gebeurt door middel van een zogenoemd selectieadvies dat wordt aangeboden aan de DIZ. Bij de DIZ zijn medewerkers aangewezen die zich met de plaatsing van VRIS-gedetineerden bezighouden. Wanneer deze medewerkers constateren dat in een bepaalde PI gedetineerden verblijven die in aanmerking komen voor een overplaatsing naar een VRIS-locatie, informeren zij hierover de inrichting en verzoeken deze om de betrokken vreemdelingen aan te bieden voor overplaatsing. De PI's reageren echter vaak traag op deze verzoeken, en soms helemaal niet. In die gevallen blijven de betrokken vreemdelingen gedetineerd in een reguliere inrichting.

Voor overplaatsing naar een VRIS-inrichting is vereist dat op de registratiekaart een V-nummer is aangegeven alsook de vermelding dat de vreemdeling onrechtmatig verblijft in Nederland. Soms is het wel bekend bij de PI dat er sprake is van onrechtmatig verblijf omdat de PI een beschikking van de IND heeft uitgereikt aan de betrokken vreemdeling of omdat de AVIM of de KMar hen daarover heeft

⁴³ VRIS-PI Ter Apel is ook hierbij betrokken.

geïnfomeerd, maar staat in het systeem (en als gevolg daarvan op de registratiekaart) dat de vreemdeling rechtmatig verblijft. In dit geval wordt er contact opgenomen met de IND. Als de IND aangeeft dat de betrokkene geen rechtmatig verblijf heeft, wordt de IND gevraagd om dit aan te passen in het systeem. Alleen als dit is gebeurd, kan dit worden aangepast op de registratiekaart⁴⁴.

In de keten geldt de afspraak dat een verdachte vreemdeling pas dertig dagen na het bevel tot gevangenhouding in aanmerking komt voor plaatsing in een VRIS-locatie omdat de betrokkene in de eerste periode ter beschikking moet staan van het OM en de politie en de aanvoertijden voor de DV&O vanuit de VRIS-inrichting lang kunnen zijn. In geval van een veroordeling voordat gevangenhouding is bevolen (snelrecht) dient een vreemdeling zo snel mogelijk te worden geplaatst in een VRIS-locatie. Wanneer er geen plaats is in een VRIS-locatie, wordt de vreemdeling op een wachtlijst gezet en herplaatst zodra het mogelijk is. Op 17 maart 2021 stonden 146 derdelanders zonder rechtmatig verblijf (van alle 530 gedetineerden uit deze groep) op de wachtlijst voor overplaatsing naar de VRIS-locatie. Het volledige overzicht van het aantal VRIS-ers, naar de soort van PI is weergegeven in tabel 2. Uit de in de tabel gepresenteerde cijfers blijkt dat op de VRIS-locaties zowel derdelanders als Unieburgers geplaatst zijn. Op hetzelfde moment wachten 146 derdelanders vanuit een reguliere PI op overplaatsing naar een VRIS-locatie.

Er zijn redenen om een vreemdeling niet te verplaatsen naar een VRIS-locatie. Eén van de zogenoemde contra-indicaties⁴⁵ kan zich voordoen. Daarnaast kan het in bepaalde gevallen niet praktisch zijn om de betrokkene over te plaatsen, bijvoorbeeld als kort na een veroordeling vertrek uit Nederland kan worden gerealiseerd. Soms gebeurt dit op verzoek van regievoerders van de DT&V. Het kan ook gebeuren dat een vreemdeling van een VRIS-locatie naar een reguliere PI wordt overgeplaatst vanwege een contra-indicatie, of een specifiek verzoek van een officier van justitie of een beslissing van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ).

Tabel 2. Aantal vreemdelingen (derdelanders zonder verblijfsrecht) per soort PI

| | VRIS Ter Apel | | VRIS Ter Peel | VRIS CTP | PPC+ JCSZ | Regulier | | Totaal |
|--------------------|---------------|-----|---------------|----------|-----------|------------------|--------------------------|--------|
| | HvB | GV | GV + HvB | | | contra-indicatie | wachtlijst overplaatsing | VRIS |
| Beschikbaar | 76 | 332 | 40 | 24 | nvt | nvt | nvt | 472 |
| Bezet | 75 | 330 | 23 | 22 | nvt | nvt | nvt | 450 |
| Bezet derdelanders | 65 | 244 | 23 | 22 | 9 | 21 | 146 | 530 |

Bron: DJI, peildatum 17 maart 2021 (afkortingen⁴⁶)

⁴⁴ Voor de registratie bij de IND zie paragraaf 2.10c.

⁴⁵ Een contra-indicatie is een reden waarom een vreemdeling niet verplaatst kan worden naar een VRIS-locatie, bijvoorbeeld: medeverdachten kunnen niet altijd op dezelfde locatie verblijven.

⁴⁶ GV – gevangenis, CTP - Centrum voor Transculturele Psychiatrie, PPC - Penitentiaal Psychiatrisch Centrum, JCSZ -Justitieel Centrum voor Somatische Zorg.

Omdat medewerkers van de VRIS-locatie in Ter Apel alleen met VRIS-gedetineerden werken, kennen en volgen zij alle procedures van (en voortvloeiend uit) de Ketenprocesbeschrijving VRIS. Daarom is de kans zeer gering dat daar een onbedoelde invrijheidstelling plaatsvindt vanwege een menselijke fout. Hoewel op de locatie Ter Peel niet alleen VRIS-ers gedetineerd zijn, is de kans op fouten daar ook klein, omdat de medewerkers frequent in aanraking komen met VRIS-gedetineerden. Bovendien werken deze locaties geregeld samen met de DT&V. Dit is bevorderend voor de uitvoering van de vertrekprocedure. Daarom is het belangrijk dat VRIS-ers zo veel mogelijk verplaatst worden naar de VRIS-locaties.

De Ketenprocesbeschrijving VRIS bevat geen melding over de verplaatsing naar een VRIS-locatie als de veroordeling plaatsvindt nog voordat gevangenhouding is toegepast. De situatie waarin kortgestraften VRIS-ers hun straf blijven uitzitten in een reguliere PI is ook niet genoemd in de procesbeschrijving.

2.9 Terechtzitting

a) Informatie over de datum van terechtzitting

Norm proces:

De AVIM, de VRIS-coördinator van de KMar of de DT&V is geïnformeerd over de datum van terechtzitting.

Conclusie:

AVIM, KMar of DT&V wordt in het algemeen niet geïnformeerd over de datum van de terechtzitting door ketenpartners. Bij de toepassing van een reguliere strafprocedure komen deze organisaties daar zelf achter. Bij de toepassing van het (super)snelrecht zijn ze niet altijd op de hoogte van de zittingsdatum.

Norm Ketenprocesbeschrijving VRIS:

Deze norm is niet verwerkt in de procesbeschrijving.

Voor de organisaties die bezig zijn met de afwikkeling van het vreemdelingenrechtelijke traject is van belang om te weten wanneer de strafzitting plaatsvindt zodat ze een overname kunnen regelen in het geval van onmiddellijke invrijheidstelling.

Medewerkers van de AVIM en de VRIS-coördinator van de KMar worden niet geïnformeerd over het tijdstip van de zitting. Het OM informeert meestal opsporingsteams over het tijdstip van de zitting. Dit doet het OM zeker bij gebruik van (super)snelrecht. Maar deze informatie wordt door de opsporingsteams meestal niet doorgegeven aan de AVIM. Bij de KMar-brigades is er een beter contact tussen medewerkers van de afdelingen die met het strafrechtelijk onderzoek bezig zijn en de medewerkers die voor de vreemdelingenrechtelijke afhandeling zorgen. Daar wordt de VRIS-coördinator vaker geïnformeerd, maar ook niet altijd. Het tijdstip van de terechtzitting wordt ook niet aan de DT&V doorgegeven. Alleen de VRIS-locatie in Ter Apel geeft altijd de datum van de terechtzitting door aan de DT&V.

Soms is de datum van terechtzitting aangegeven op de registratiekaart, maar meestal zoeken medewerkers van AVIM, KMar of DT&V de datum zelf op. Zij bellen

daarvoor met het parket of de rechtbank. Door de toename van gebruik van (super)snelrecht, waarbij de zittingsdata op een korte termijn worden gepland, wordt het steeds moeilijker om daar op deze werkwijze op tijd achter te komen.

b) Invrijheidstelling ter terechtzitting

Norm proces:

De AVIM, de VRIS-coördinator van de KMar of de DT&V is geïnformeerd over onmiddellijke invrijheidstelling tijdens de terechtzitting.

Conclusie:

De PI informeert een organisatie die bezig is met het vreemdelingenrechtelijke traject desgewenst over onmiddellijke invrijheidstelling tijdens de terechtzitting. Als deze organisatie niet op de hoogte is van de datum van de terechtzitting, kan een overname van een VRIS-er van een PI soms niet op tijd geregeld worden.

Norm Ketenprocesbeschrijving VRIS: (deze norm is alleen voor een vreemdeling met rechtmatig verblijf verwerkt in de procesbeschrijving)

Wordt een rechtmatig verblijvende vreemdeling na de beslissing van de rechtbank onmiddellijk in vrijheid gesteld, dan wordt de vreemdeling door de vervoerder teruggebracht naar de PI waar hij verbleef.

Conclusie:

De gedetineerde wordt altijd teruggebracht naar de PI waar hij verbleef.

Als een vreemdeling vóór de terechtzitting preventief gedetineerd is, wordt hij na de zitting teruggebracht naar het HvB waar hij verblijft, ook als hij tijdens terechtzitting onmiddellijk in vrijheid is gesteld. Als bij de PI bekend is dat de AVIM, de KMar of de DT&V geïnformeerd wil worden over de invrijheidstelling, dan nemen medewerkers van de bevolkingsadministratie van de PI contact op met de betrokken organisatie. Indien niet bekend is welke van deze organisaties geïnformeerd moet worden, dan nemen ze meestal contact op met de AVIM van de eenheid waar de PI zich bevindt. In voorkomende gevallen verwijst de AVIM naar de organisatie die geïnformeerd moet worden. De VRIS-locatie in Ter Apel informeert standaard de DT&V. Indien blijkt dat de DT&V (nog) geen OD heeft ontvangen, benadert de PI de AVIM of de KMar.

Bij de toepassing van (super)snelrecht is de AVIM of de VRIS-coördinator van de KMar soms niet op de hoogte van de zittingsdatum. Als de vreemdeling zich op dat moment in een PI bevindt (snelrecht), informeert de inrichting de betrokken organisatie over invrijheidstelling, maar deze is niet altijd in gelegenheid om de vreemdeling op tijd over te nemen.

Op grond van de Wet USB is het sinds januari 2020 de taak van het AICE om de PI's over de uitspraak te informeren. Dit geldt ook voor de gevallen wanneer de verdachte tijdens terechtzitting in vrijheid wordt gesteld.

De informatieoverdracht van het AICE naar PI's is niet betrokken bij dit onderzoek. De taken die deze organisatie in het VRIS-proces heeft gekregen waren nog onvoldoende zichtbaar in de praktijk en zijn ook nog niet verwerkt in de Ketenprocesbeschrijving. De Inspectie heeft ketenpartners gevraagd of er veranderingen in het proces zijn sinds de inwerkingtreding van de Wet USB in januari 2020. Sommige PI's gaven hierop aan dat AICE last heeft gehad van opstartproblemen, welke tot vertraging bij het doorgeven van informatie hebben geleid. De AVIM, de KMar en de DT&V hebben aangegeven geen informatie over vonnissen van het AICE te ontvangen. Een duidelijk beeld van de rol van het AICE in het VRIS-proces kon nog niet gegeven worden.

In de jaren 2019 en 2020 zijn respectievelijk 263 en 136 VRIS-ers in vrijheid gesteld vanwege onmiddellijke invrijheidstelling. Dit betreft alle onmiddellijke invrijheidstellingen sinds de verdachte bij een PI is geplaatst (vanaf inbewaringstelling).

c) Vonnis

Norm proces:

De AVIM of de KMar is geïnformeerd over een veroordeling tot een vrijheidsbenemende straf of maatregel.

Conclusie:

De AVIM of de KMar wordt niet geïnformeerd over een veroordeling tot een vrijheidsbenemende straf of maatregel. Zij zoeken de uitspraak zelf op en krijgen deze informatie soms met vertraging.

Norm Ketenprocesbeschrijving VRIS:

Het rechtbankvonnis wordt direct na ontvangst van een veroordelende uitspraak tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf of andere vrijheidsbeperkende maatregel, via Just-ID geautomatiseerd verzonden naar AVIM/KMar.

Conclusie:

Het rechtbankvonnis wordt niet geautomatiseerd verzonden naar de AVIM of de KMar via Justid.

In het geval een verdachte veroordeeld wordt tot een vrijheidsbenemende straf met de toepassing van (super)snelrecht, dient het OD zo spoedig mogelijk na de veroordeling naar de DT&V verzonden te worden, indien de (resterende) detentie langer duurt dan dertig dagen. Het niet weten van de zittingsdatum kan ertoe leiden dat het OD niet meer verzonden kan worden naar de DT&V. Hierdoor wordt het moeilijk om vertrek te regelen tijdens strafrechtelijke detentie.

Het rechtbankvonnis wordt na ontvangst van een veroordelende uitspraak niet geautomatiseerd verzonden naar de AVIM of de KMar via Justid. AVIM-medewerkers en VRIS-coördinatoren van de KMar zoeken zelf uit wat de uitspraak was: ze bellen met de zaakofficier of met de griffier van de rechtbank, of ze wachten totdat het verkorte vonnis op JD-online gepubliceerd is. Het volledige

vonnissen wordt opgevraagd bij het OM. Zoals hiervoor vermeld, is het vanaf 2020 de taak van het AICE om te informeren over de vonnissen. De geïnterviewde functionarissen uit de migratieketen hadden nog geen ervaring met samenwerking met deze organisatie. Het volledige vonnis is belangrijk wanneer de AVIM een voorstel doet tot de intrekking van de verblijfsvergunning en/of het opleggen van een zwaar inreisverbod.

Uit de onderstaande tabel blijkt dat in de jaren 2019 en 2020 respectievelijk 330 en 226 derdelanders zonder verblijfsrecht zijn geplaatst in een PI na de veroordeling zonder voorafgaande preventieve detentie. Overplaatsingen van reguliere PI's naar de VRIS-locatie zijn in dit overzicht niet meegenomen.

Tabel 3. In- en uitstroom van vreemdelingen (derdelanders zonder verblijfsrecht) bij de DJI in het kader van veroordeling tot onvoorwaardelijke vrijheidsstraf/maatregel in de jaren 2019 en 2020 (inclusief vervangende hechtenis). Instroom betreft de eerste plaatsing (overplaatsingen tussen PI's niet meegerekend.)

| Inrichting | 2019 | | 2020 | |
|---------------|------------|------------|------------|------------|
| | instroom | uitstroom | instroom | uitstroom |
| VRIS | 12 | 97 | 2 | 116 |
| Regulier | 318 | 382 | 224 | 294 |
| Totaal | 330 | 479 | 226 | 410 |

Bron: DJI.

2.10 Intrekking van de vergunning

a) Voorstel

Norm proces:

Geen. De onderstaande norm uit de Ketenprocesbeschrijving VRIS heeft indirect verband met de probleemstelling van het onderzoek.

Norm Ketenprocesbeschrijving VRIS:

Indien van toepassing dient de AVIM/KMar zo spoedig mogelijk na ontvangst van het vonnis een voorstel in tot intrekking van de verblijfsvergunning.

Conclusie:

De AVIM start met het voorstel intrekking verblijfsvergunning (en eventueel ongewenstverklaring of zwaar inreisverbod) nadat het vonnis onherroepelijk is geworden.

Medewerkers van de AVIM starten met het opmaken van het voorstel tot intrekking van een verblijfsvergunning nadat de strafrechtelijke veroordeling onherroepelijk is geworden. Ze beoordelen aan de hand van de straf en de hiervoor opgestelde glijdende schaal⁴⁷ of de vergunning ingetrokken kan worden. Bij twijfel nemen ze

⁴⁷ IND Werkinstructie 2020/12: In artikel 3.86 van het Vreemdelingenbesluit 2000 is een aantal zogenaamde glijdende schalen opgenomen. In het artikel wordt een verband gelegd tussen de duur van de onherroepelijk opgelegde straf voor een misdrijf en de duur van het rechtmatig verblijf in Nederland. Hoewel een en ander complexer is, geldt kort gezegd dat hoe langer de vreemdeling rechtmatig in Nederland verblijft, hoe zwaarder de straf moet zijn om tot de afwijzing van de verlengingsaanvraag dan wel tot beëindiging van het rechtmatig verblijf (zie B1/6.3 en B1/6.2.2 van de Vreemdelingen-circulaire 2000) over te kunnen gaan.

contact op met de IND om te controleren of intrekking aan de orde is. Indien de verblijfsvergunning in aanmerking komt voor intrekking, maken ze het intrekkingvoorstel op en sturen dit zo snel mogelijk naar de IND.

In het algemeen doet de KMar geen voorstellen tot intrekking van een verblijfsvergunning.

b) Intrekking

Norm proces:

Geen. De onderstaande norm uit de Ketenprocesbeschrijving VRIS heeft indirect verband met de probleemstelling van het onderzoek.

Norm Ketenprocesbeschrijving VRIS:

Indien tevens sprake is van een voorstel tot intrekking van een verblijfsvergunning dan wel beëindiging van het rechtmatig verblijf, zorgt de IND voor afhandeling binnen 6 maanden.

Conclusie:

Bij de intrekking van een verblijfsvergunning duurt de afhandeling van een voorstel meestal langer dan 6 maanden. Bij een beslissing om niet in te trekken wordt deze termijn ruimschoots gehaald.

De IND kan een verblijfsvergunning intrekken naar aanleiding van een intrekkingvoorstel van de AVIM, dan wel ambtshalve. Bij een intrekking duurt de afhandeling meestal langer dan zes maanden. Volgens medewerkers van de IND duurt deze procedure in de optimale situatie vijf maanden. Meestal moet er nader onderzoek gedaan worden. Soms neemt de AVIM contact op met de IND als de tijd gaat dringen, omdat de strafrechtelijke detentie van de betrokkene afloopt. Bij een niet-intrekking vindt de afhandeling ruim binnen de zes maanden (veelal binnen twee weken) plaats.

Naar aanleiding van het voorstel van AVIM

Nadat de IND een voorstel van AVIM tot intrekking van een verblijfsvergunning heeft ontvangen, nemen medewerkers van de teams die zich met intrekking bezighouden het voorstel in behandeling. Ze zorgen ervoor dat de eerste beoordeling omtrent de intrekbaarheid zo veel mogelijk binnen 2 weken (interne afspraak) klaar is. Als de uiteindelijke beslissing naar aanleiding van een voorstel van de AVIM is genomen, wordt het resultaat teruggekoppeld aan de AVIM. Als de IND het besluit neemt om de verblijfsvergunning in te trekken, wordt de beschikking naar de AVIM gestuurd met het verzoek om die uit te reiken.

Ambtshalve

In 2013 is bij de IND een team Justitiële Documentatie Opvolgen op basis van Keten Abonnementen (JUDOKA) opgericht binnen de afdeling Keteninformatie & Controle. Het doel van JUDOKA is om als vangnet te fungeren voor de aanpak van vreemdelingen die wegens het plegen van strafbare feiten in aanmerking komen voor een vreemdelingenrechtelijke sanctie zoals intrekking van de verblijfsvergunning. Op basis van berichten (uit de SKDB) over veroordeelde vreemdelingen onderzoeken de medewerkers van JUDOKA of een vreemdeling in

aanmerking komt voor intrekking van de vergunning. Als intrekking aan de orde is, sturen ze het voornemen hiertoe naar de vreemdeling en zetten ze de zaak door naar de afdeling die zich met de verdere intrekkingprocedure bezighoudt.

Het is in het verleden wel eens gebeurd dat JUDOKA bezig was met de voorbereiding van het voornemen, terwijl de AVIM werkte aan het intrekkingvoorstel voor dezelfde zaak. Om dat soort dubbel werk zo veel mogelijk te vermijden, stuurt JUDOKA nu een e-mail naar een speciale mailbox Nationaal Vreemdelingen Informatie Knooppunt (NVIK) als ze van plan zijn om een voornemen tot intrekking op te maken. Toch geven geïnterviewde medewerkers van de AVIM aan dat zij deze informatie niet krijgen. In het algemeen informeert de AVIM de IND (waaronder JUDOKA) niet, als ze bezig zijn met het voorstel tot intrekking.

c) Informeren ketenpartners

Norm proces:

De IND informeert ketenpartners tijdig over de intrekking van een verblijfsvergunning en de verwijderbaarheid van een vreemdeling.

Conclusie:

Ketenpartners worden soms niet tijdig geïnformeerd over de intrekking van een verblijfsvergunning en de verwijderbaarheid van een vreemdeling, omdat deze informatie soms niet correct wordt geregistreerd.

Norm Ketenprocesbeschrijving VRIS:

Deze norm is niet verwerkt in de procesbeschrijving.

De IND registreert de verblijfstitel en de verwijderbaarheid (het kan zijn dat een vreemdeling geen verblijfstitel heeft maar toch niet verwijderbaar is) van een vreemdeling in INDIGO.

Bij intrekking van de verblijfsvergunning past de IND deze informatie aan. Dit wordt overgenomen in systemen van ketenpartners via de BVV. Als de verblijfsvergunning is ingetrokken wordt het soms niet tijdig bijgewerkt in INDIGO - het systeem van de IND. Dit kan leiden tot invrijheidstelling van een vreemdeling zonder beslissing van een vreemdelingenrechtelijke autoriteit.

Een van de oorzaken daarvan is dat INDIGO niet altijd de juiste titels genereert naar aanleiding van (deel)besluiten. Hoewel het team Titel & Identiteit titelcontrole uitvoert en deze titels waar nodig handmatig aanpast, blijven titels soms onjuist geregistreerd staan. De IND heeft een apart ketentelefoonnummer voor de partners waarmee de partners een verblijfstitel kunnen controleren. Een andere oorzaak is het tijdsverloop tussen de uitreiking van de intrekkingbeschikking en de registratie hiervan door de IND in INDIGO. De ketenpartner die de uitreiking verricht meldt dit schriftelijk aan de IND. Het gehele proces is niet geautomatiseerd: de informatieoverdracht en registratie vindt handmatig plaats.

d) Uitreiking van de intrekingsbeschikking

Norm proces:

Geen. De onderstaande norm uit de Ketenprocesbeschrijving VRIS heeft indirect verband met de probleemstelling van het onderzoek.

Norm Ketenprocesbeschrijving VRIS:

De AVIM/KMar draagt zorg voor uitreiking van de beschikking in persoon en voor het informeren van de PI.

Conclusie:

Als een vreemdeling zich in een PI bevindt, reikt de AVIM de beschikking uit en informeert de inrichting over de intrekking. Na afloop van de detentie vindt de uitreiking niet altijd (op tijd) plaats.

De IND stuurt een beschikking betreffende de intrekking van een verblijfsvergunning naar de AVIM, ter uitreiking. Als een vreemdeling zich in een PI bevindt, wordt de beschikking altijd uitgereikt en de inrichting wordt geïnformeerd. Als een vreemdeling niet (meer) in detentie zit en geen vaste woon- of verblijfplaats heeft, verloopt het proces soms moeizaam. Het verloop is vaak afhankelijk van de eenheid. Er zijn geen afspraken gemaakt over de termijn waarbinnen de uitreiking dient plaats te vinden.

2.11 Beëindiging strafrechtelijke detentie

a) Informatie over invrijheidstelling

Norm proces:

Een organisatie die bezig is met het vreemdelingenrechtelijke traject is geïnformeerd over invrijheidstelling in het kader van de beëindiging van de strafrechtelijke detentie.

Conclusie:

De PI informeert een organisatie die bezig is met afwikkeling van het vreemdelingenrechtelijke traject over invrijheidstelling in het kader van de beëindiging van de strafrechtelijke detentie.

Norm Ketenprocesbeschrijving VRIS:

De PI informeert de AVIM/KMar/DT&V over de feitelijke ontslagdatum.

Conclusie:

De VRIS-locaties informeren de DT&V, AVIM of KMar altijd over de feitelijke ontslagdatum. Reguliere PI's doen dit op verzoek.

Als bij de PI bekend is dat de AVIM, de KMar of de DT&V geïnformeerd wil worden over de invrijheidstelling, nemen medewerkers van de bevolkingsadministratie van de inrichting kort voor de einddatum van de detentie contact op met de betrokken organisatie. De VRIS-locatie in Ter Apel informeert standaard de DT&V. Indien blijkt dat bij de DT&V geen vertrekprocedure loopt, benadert de PI de AVIM of de KMar-brigade die bij de zaak betrokken is.

De PI's worden geïnformeerd door het AICE over de vonnissen (voor 2020 deed het OM dit). Deze vonnissen worden verwerkt in de administratie van de PI. De op basis van het vonnis berekende einddatum van detentie is vermeld op de registratiekaart. Een PI informeert ketenpartners over de feitelijke ontslagdatum uit detentie, als zij daarom vragen. De VRIS-locatie Ter Apel informeert de DT&V over alle wijzigingen op de registratiekaart, waaronder de feitelijke ontslagdatum. Indien de AVIM of de KMar verantwoordelijk is voor het organiseren van het vertrek, houden zij de einddatum zelf bij.

Uit de onderstaande tabel blijkt dat in 2019 en 2020 respectievelijk 448 en 401 derdelanders zonder verblijfsrecht zijn uitgestroomd uit de strafrechtelijke detentie omdat hun straf was geëxecuteerd.

Tabel 4. Uitstroom vreemdelingen (derdelanders zonder verblijfsrecht) uit strafrechtelijke detentie naar reden uitstroom.

| | 2019 | 2020 |
|----------------------------|------------|------------|
| Straf geëxecuteerd | 448 | 401 |
| Onmiddellijke ivs | 263 | 136 |
| Beëindiging dwangmiddel | 26 | 16 |
| Overdracht naar buitenland | 5 | 1 |
| Overlijden | 0 | 2 |
| Totaal | 742 | 556 |

Bron: DJI

b) Strafonderbreking voor vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf (SOB-regeling)

Norm proces:

Geen. De onderstaande norm uit de Ketenprocesbeschrijving VRIS heeft indirect verband met de probleemstelling van het onderzoek.

Norm Ketenprocesbeschrijving VRIS:

Indien de strafdetentie of de maatregel voortijdig kunnen worden beëindigd/onderbroken, stuurt de DT&V een bericht aan DJI.

DJI beslist of de executie eerder kan worden beëindigd dan wel onderbroken.

Conclusie:

De SOB-regeling wordt uitgevoerd volgens de in de Ketenprocesbeschrijving vastgelegde afspraken.

Aan een vreemdeling die geen rechtmatig verblijf in Nederland heeft, kan voor onbepaalde tijd strafonderbreking worden verleend (artikel 40a van de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting). De strafonderbreking wordt verleend met als voorwaarde dat de vreemdeling niet meer naar Nederland terugkeert. Indien de vreemdeling zich niet aan de voorwaarde houdt, wordt de tenuitvoerlegging van de straf hervat. De strafonderbreking gaat pas in op het moment dat de vreemdeling daadwerkelijk Nederland heeft verlaten.

Een vreemdeling komt in aanmerking voor strafonderbreking wanneer hij een vrijheidsstraf van ten hoogste drie jaren opgelegd heeft gekregen waarvan hij tenminste de helft van de straf heeft ondergaan. Bij een vrijheidsstraf van meer dan drie jaren kan de vreemdeling pas strafonderbreking aanvragen nadat tenminste tweederde gedeelte van de straf is ondergaan (artikel 40a lid 2 van de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting).

De minister van Justitie en Veiligheid is bevoegd om strafonderbreking aan een vreemdeling te verlenen. De aanvragen van vreemdelingen worden voorbereid door de DJI.

Alleen VRIS-ers die in de gevangenis zitten en geen maatregel hebben als Inrichting Stelselmatige Daders (ISD) of Ter Beschikking Stelling (tbs) komen in aanmerking voor de SOB-regeling.

Indien een vreemdeling in aanmerking komt voor de SOB-regeling, stuurt de DT&V een bericht naar de PI dat vertrek van een vreemdeling uit Nederland mogelijk is. De PI verstuurt dit verzoek naar de DIZ samen met een advies van de PI. De DIZ besluit of de SOB-regeling bij de betreffende gedetineerde toegepast kan worden. Bij zwaardere misdrijven voegt het OM aan het dossier van een gedetineerde een specifiek formulier toe, de zogenoemde executie-indicator. Dit betekent dat bij de toepassing van de SOB-regeling in het betreffende geval, een advies van het OM gevraagd moet worden. Als gevolg van de Wet USB verloopt dit proces per 1 januari 2020 via het AICE. Het advies dat het OM geeft is niet bindend, maar wordt in ongeveer 80% van de gevallen wel door de DIZ gevolgd.

Het aantal VRIS-ers dat in 2019 na de toepassing van de SOB-maatregel is vertrokken bedraagt 320; in 2020 bedraagt dit 170. Zie ook tabel 6 in paragraaf 2.13.

2.12 Vreemdelingenbewaring

a) Inbewaringstelling

Norm proces:

Indien een vreemdeling op de einddatum van de strafrechtelijke detentie nog niet uit Nederland is vertrokken, wordt hij overgenomen door een organisatie die bezig is met het vreemdelingenrechtelijke traject (DT&V, AVIM of KMar) om de toepassing van vreemdelingenbewaring of een andere toezichtsmaatregel te (laten) beoordelen.

Norm Ketenprocesbeschrijving VRIS:

Indien op de einddatum de uitzetting nog niet is gerealiseerd, dan zorgt de DT&V door tussenkomst van de hOvJ/AA van de politie/KMar dat de vreemdeling, als daar gronden voor zijn, in vreemdelingenbewaring wordt gesteld.

Conclusie:

Na beëindiging van de strafrechtelijke detentie wordt de vreemdeling in vreemdelingenbewaring gesteld, als naar het oordeel van een bevoegde functionaris (hOvJ of AA) daar gronden voor zijn. Als de DT&V reeds bezig is

met de vertrekprocedure, initieert de DT&V deze beoordeling door een hOvJ of AA van de politie of KMar.

Als de AVIM of de KMar op de einddatum van de detentie het OD nog niet heeft verzonden naar de DT&V, zijn zij verantwoordelijk voor de plaatsing van een vreemdeling in vreemdelingenbewaring. Nadat de DT&V het OD heeft ontvangen, is de DT&V verantwoordelijk voor de plaatsing in vreemdelingenbewaring. Echter, de beslissing om vreemdelingenbewaring op te leggen neemt een hOvJ of AA van de politie of KMar, op initiatief van de DT&V. De DT&V benadert in beginsel de AVIM van de eenheid waar de vreemdeling gedetineerd is. Bij gebrek aan capaciteit wordt een beroep gedaan op de AVIM van de eenheid die de gedetineerde heeft aangehouden. Er zijn ook afspraken gemaakt welke KMar-brigades over vreemdelingenbewaring oordelen voor de DT&V.

Als de DT&V bezig is met de vertrekprocedure neemt de regievoerder, indien mogelijk, minimaal één week voor beëindiging van de strafrechtelijke detentie per e-mail contact op met een hOvJ van de politie of de KMar met het verzoek om te beoordelen of er voldoende gronden zijn voor vreemdelingenbewaring en zo ja, om deze daadwerkelijk op te leggen.

Als een vreemdeling niet uitzetbaar is, wordt hij na beëindiging van de strafrechtelijke detentie niet geplaatst in vreemdelingenbewaring. Dit wordt altijd besloten in overleg met de IND. Het komt niet vaak voor dat een vreemdeling na afloop van de strafrechtelijke detentie nog niet uit Nederland is vertrokken. Als dat gebeurt, is dat veelal omdat sprake is van een moeilijk verwijderbare vreemdeling.

Na uitstroom uit de strafrechtelijke detentie zijn in de jaren 2019 en 2020 respectievelijk 95 en 60 VRIS-ers aansluitend geplaatst in vreemdelingenbewaring. Meer informatie over in- en uitstroom is weergegeven in tabel 6 hieronder (paragraaf 2.12 onder b).

b) Opheffing vreemdelingenbewaring

Norm proces:

Geen. De onderstaande norm uit de Ketenprocesbeschrijving VRIS heeft indirect verband met de probleemstelling van het onderzoek.

Norm Ketenprocesbeschrijving VRIS:

De DT&V stuurt de aanleverende/verantwoordelijke AVIM/KMar een gemotiveerde brief omtrent de heen-zending.

Conclusie:

In het algemeen wordt geen gemotiveerde brief omtrent de heen-zending naar de aanleverende AVIM of KMar gestuurd.

Als een vreemdeling is heengezonden vanuit de vreemdelingenbewaring, informeert de DT&V de AVIM of KMar-brigade die de bewaring heeft opgelegd gemotiveerd hierover door middel van een brief "terugkoppeling opheffing bewaring". Deze brief

wordt automatisch gegenereerd vanuit het Informatiesysteem Terugkeer en Vertrek (IS-TV) en vermeldt de reden van de opheffing.

De aanleverende AVIM of KMar-brigade (waar de vreemdeling was aangehouden) krijgt in het algemeen geen brief omtrent de heen-zending. Soms koppelt een regievoerder de terugkoppeling terug naar de organisatie. Dit is afhankelijk van de persoon.

Tabel 5. Uitstroom vreemdelingen (derdelanders zonder verblijfsrecht) uit strafrechtelijke detentie⁴⁸ met aansluitend instroom in vreemdelingenbewaring en vervolgens uitstroom uit vreemdelingenbewaring naar de reden van uitstroom (in hetzelfde jaar).

| | 2019 | 2020 |
|--|------|------|
| Uitgestroomd SR detentie, waarvan | 602 | 413 |
| aansluitend ingestroomd VB, waarvan | 95 | 60 |
| redenen uitstroom: uitzetting | 38 | 17 |
| redenen uitstroom: opheffing VB, waarvan | 25 | 21 |
| opnieuw instroom SR | 2 | 2 |

Bron: DJI

2.13 Vertrek uit Nederland

Norm proces:

De DT&V informeert ketenpartners (AVIM of KMar) over een gepland (gedwongen) vertrek.

Conclusie:

De DT&V informeert ketenpartners (IND, AVIM of KMar) niet over een gepland (gedwongen) vertrek.

Norm Ketenprocesbeschrijving VRIS:

Als de uitzetting van een vreemdeling niet is gelukt, dan meldt de KMar dit direct aan DJI en aan DT&V. (In de procesbeschrijving is alleen de uitzetting na afloop van strafrechtelijke detentie uitgewerkt terwijl een vreemdeling eerder uitgezet kan worden.)

Conclusie:

De KMar informeert een mislukt vertrek aan de DT&V en indien relevant aan de DJI.

Een vreemdeling zonder verblijfsrecht kan in de loop van de strafrechtelijke procedure (gedwongen) uit Nederland vertrekken. Dit is mogelijk nog voor de veroordeling. In dit geval vraagt de DT&V aan het OM of er bezwaar tegen het vertrek uit Nederland bestaat. De DT&V informeert het OM indien het vertrek is geëffectueerd. Als een vreemdeling voor de terechtzitting vertrekt, kan hij naar

⁴⁸ Betreft de uitstroom uit SR detentie van de VRIS-ers, die in hetzelfde jaar zijn ingestroomd.

Vreemdelingen in de Strafrechtketen (VRIS)

Nederland komen om de zitting bij te wonen. Er wordt nauwelijks gebruik gemaakt van deze procedure. De verdachte wordt dan bij verstek veroordeeld.

De DT&V informeert de IND, AVIM of KMar niet dat zij het vertrek van een vreemdeling gaat realiseren. Het gebeurt soms dat een van deze organisaties met een voorstel tot ongewenstverklaring of inreisverbod bezig is, terwijl de vreemdeling reeds vertrokken is.

Als de KMar het vertrek van een vreemdeling heeft gerealiseerd, maken de medewerkers een bericht van vertrek in het VBS aan. Dit bericht wordt bekend bij de ketenpartners (DT&V, AVIM, IND) via de BVV. Als het vertrek van een VRIS-er op de einddatum van de strafrechtelijke detentie mislukt, wordt deze in vreemdelingenbewaring gesteld. Als het vertrek mislukt na de toepassing van de SOB-regeling, dan wordt de vreemdeling teruggeplaatst naar de inrichting waar hij/zij vandaan komt.

Uit de onderstaande tabel blijkt dat in de jaren 2019 en 2020 de DT&V het vertrek van respectievelijk 1050 en 470 derdelanders zonder verblijfsrecht heeft bewerkstelligd, waarvan respectievelijk 720 en 360 gedwongen zijn vertrokken.

Tabel 6. Aantal overdrachtdossiers van vreemdelingen (derdelanders zonder rechtmatig verblijf) die door DT&V zijn ontvangen en aantal vreemdelingen die zijn vertrokken naar wijze van vertrek.

| | 2019 | 2020 |
|---------------------------------|------|------|
| OD-VRIS derdelanders, waarvan: | 1190 | 840 |
| Vertrek aantoonbaar waarvan: | 800 | 440 |
| gedwongen | 720 | 360 |
| zelfstandig onder toezicht | 80 | 80 |
| Zelfstandig zonder toezicht | 250 | 30 |
| Vertrek aansluitend SR waarvan: | 360 | 420 |
| SOB-maatregel | 320 | 170 |

Bron: DT&V.

3. Conclusies en aanbevelingen

3.1 Conclusies

Deelconclusie: vraag 1 - VRIS-proces

De Inspectie concludeert dat de bij het VRIS-proces betrokken organisaties meestal op de hoogte zijn van de relevante informatie over een vreemdeling. De informatieoverdracht is echter vaak niet structureel en niet goed geborgd in de ketens.

Zo beschikken de organisaties uit de migratieketen niet altijd over informatie over een (voorgenomen invrijheidstelling) van een verdachte of veroordeelde vreemdeling zonder verblijfsrecht in het kader van het strafrechtproces. Op een aantal processtappen worden de AVIM en KMar (VRIS-coördinator) niet geïnformeerd door ketenpartners over het verloop van het strafrechtproces. Het gaat hier om de volgende processtappen: aanhouding, ophouding voor verhoor, in verzekeringstelling en inbewaringstelling. Desalniettemin zijn de ketenpartners meestal op de hoogte wanneer een VRIS-er in vrijheid wordt gesteld, omdat medewerkers van deze organisaties zelf actief op zoek gaan naar deze informatie. Over invrijheidstelling tijdens gevangenhouding, terechtzitting en na afloop van de strafdetentie informeren penitentiaire inrichtingen (PI's) AVIM, KMar en DT&V in het algemeen goed. Op VRIS-locaties is de overdracht van relevante informatie goed geborgd.

Ook zijn de partners uit de strafrechtketen niet altijd op de hoogte dat de verdachte vreemdeling overgedragen moet worden aan een partner uit de migratieketen. Of de verdachte overgedragen moet worden aan de AVIM of de KMar in het kader van het VRIS-proces weten medewerkers van het OM vaak niet. Dit leidt meestal niet tot problemen omdat de rol van het OM in informatieoverdracht vaak wordt overgenomen door andere organisaties (AVIM, KMar, (parket)politie, DJI). Dit overnemen gebeurt echter niet op structurele basis. De PI's worden meestal geïnformeerd over het feit dat de gedetineerde overgedragen dient te worden aan de AVIM, de KMar of de DT&V in het kader van de VRIS-procedure.

Omdat de nodige informatie niet altijd op tijd opgezocht of nagevraagd kan worden en incidentele afspraken niet altijd worden uitgevoerd, worden in verschillende fases van het proces een vreemdeling zonder rechtmatig verblijf soms in vrijheid gesteld, zonder dat een daartoe bevoegde functionaris van de migratieketen een beslissing heeft genomen over de toepassing van een vreemdelingenrechtelijke maatregel.

Deelconclusie: vraag 2 – Ketenprocesbeschrijving VRIS

De Inspectie concludeert dat de informatieoverdracht in de VRIS-keten onvoldoende geborgd is omdat deze niet altijd conform de Ketenprocesbeschrijving VRIS plaatsvindt. Dit gebeurt om de volgende redenen.

Ten eerste zijn niet alle activiteiten van de ketenpartners (helder) verwerkt in de procesbeschrijving. Dit geldt bijvoorbeeld voor het informeren van de AVIM over heen zending na ophouding voor onderzoek, het informeren van het OM dat een

gedetineerde een VRIS-er is en voor het informeren van de migratieketen over de datum van de terechtzitting. Dit is voornamelijk veroorzaakt door de wijze van de ontwikkeling van de procesbeschrijving. Organisaties die actief daaraan deelnemen, zorgen voor de adequate vastlegging van hun werkwijze. Indien een organisatie niet of minimaal bijdraagt aan de procesbeschrijving, leidt dit tot lacunes of vage formuleringen.

Ten tweede worden de in de Ketenprocesbeschrijving vastgelegde afspraken nauwelijks opgevolgd door de organisaties die een minimale bijdrage leveren aan de ontwikkeling van de procesbeschrijving (het OM informeert de AVIM of KMar niet over invrijheidstelling). Zo wordt de AVIM of de VRIS-coördinator van de KMar bijna nooit door het OM geïnformeerd over invrijheidstelling in de loop van het strafproces. Ook ontvangen de AVIM en de VRIS-coördinator van de KMar nooit het bevel van gevangenhouding van het OM en een vonnis van Justid.

Ten slotte vindt er gebrekkige uitvoering van de Ketenprocesbeschrijving plaats door de medewerkers wiens taken grotendeels op het gebied van het strafrecht liggen (zoals de basispolitiezorg of KMar-brigade Politie en Beveiliging op Schiphol). Dit komt vooral door een tekort aan kennis en nauwlettendheid. Zo wordt AVIM vaak niet geïnformeerd over aanhouding van een vreemdeling zonder rechtmatig verblijf door politiefunctionarissen die de aanhouding hebben verricht.

Bij gebrek aan relevante informatie - hetzij doordat de informatieoverdracht niet verwerkt is in de procesbeschrijving, hetzij doordat een in de procesbeschrijving opgenomen activiteit niet (correct) wordt uitgevoerd - proberen medewerkers van betreffende organisaties dit zelf op te lossen. Indien mogelijk zoeken zij dit in systemen, benaderen zij organisaties die hen van deze informatie kunnen voorzien of maken zij afspraken met medewerkers van deze organisaties over een meer of minder structurele wijze van de informatieoverdracht. Deze werkwijze is zeer afhankelijk van concrete personen en incidentele afspraken en leidt regelmatig tot een ongewenst resultaat: invrijheidstelling van een vreemdeling zonder beoordeling over de toepassing van een vreemdelingenrechtelijke maatregel. Om deze situatie zo veel mogelijk te voorkomen, dienen alle relevante activiteiten correct te worden vastgelegd in de Ketenprocesbeschrijving VRIS en vervolgens uitgevoerd te worden conform de Ketenprocesbeschrijving.

Hoofdconclusie

De Inspectie concludeert dat de organisaties die betrokken zijn bij het VRIS-proces in de meeste gevallen tijdig beschikken over de informatie die zij in dit kader nodig hebben. Desalniettemin is de informatieoverdracht binnen en tussen de strafrecht- en migratieketen in sommige stappen van het proces niet goed geregeld; op die momenten wordt een vreemdeling soms wel in vrijheid gesteld zonder beslissing van de vreemdelingenrechtelijke autoriteiten.

De Ketenprocesbeschrijving VRIS biedt niet voor alle processtappen voldoende basis voor reglementering van het VRIS-proces. Hoewel het merendeel van de belangrijke werkafspraken betreffende informatieoverdracht is vastgelegd in de procesbeschrijving, is deze

weergave niet altijd helder, eenduidig en in overeenstemming met de werkelijke situatie. Bovendien worden niet alle in de procesbeschrijving vastgelegde werkafspraken door ketenpartners opgevolgd conform de voorgeschreven werkwijze. De oorzaken daarvan zijn vooral gelegen in onvoldoende kennis van de inhoud van de procesbeschrijving bij de medewerkers, een beperkte inzet van sommige organisaties en de afwezigheid van regie vanuit de keten op de ontwikkeling en naleving van de procesbeschrijving.

3.2 Aanbevelingen

Het grootste risico dat de Inspectie ziet, is dat de informatieoverdracht niet structureel is en niet goed geborgd is in de ketens. Met het risico op de onwenselijke maatschappelijke uitkomst als gevolg. De Inspectie ziet de Ketenprocesbeschrijving VRIS als middel om die informatieoverdracht te borgen en dus het risico op invrijheidstelling van een vreemdeling zonder rechtmatig verblijf in Nederland zonder vreemdelingenrechtelijke beoordeling te beperken. De belangrijkste aanbeveling van de Inspectie is dan ook om te zorgen voor de aansluiting van de Ketenprocesbeschrijving VRIS op de praktijk en voor uitvoering door alle ketenpartners. Dat vertaalt zich in de volgende aanbevelingen:

Ketenprocesbeschrijving VRIS regie

1. Zorg voor de regie vanuit de keten op de ontwikkeling van de Ketenprocesbeschrijving VRIS.
2. Draag er zorg voor dat de betrokken ketenpartners zich houden aan de in de procesbeschrijving vastgelegde werkafspraken.
3. Draag zorg voor periodieke evaluatie van de werking van de procesbeschrijving, met als mogelijke uitkomst aanpassing van de procesbeschrijving of van de gehanteerde werkwijzen.

Ketenprocesbeschrijving VRIS inhoud

1. Inventariseer op welke punten de Ketenprocesbeschrijving moet worden aangevuld met belangrijke acties die nog ontbreken en pas de procesbeschrijving daarop aan.
2. Inventariseer ook op welke punten de praktijk afwijkt van de procesbeschrijving en pas de procesbeschrijving aan waar het gaat om afwijkingen die doelmatig zijn.
3. Draag er zorg voor dat de werkafspraken met een nieuwe ketenpartner – het AICE – integraal worden opgenomen in de procesbeschrijving.

Deelnemende organisaties

Politie/AVIM

1. Zorg ervoor dat de AVIM altijd geïnformeerd wordt over invrijheidstelling van een vreemdeling door medewerkers van de BPZ en Recherche. Om dit te bevorderen kunnen diverse maatregelen worden genomen zoals meer toelichting door de AVIM, standaardcontrole (of de AVIM geïnformeerd is) bij invrijheidstelling; bij insluiting in de politiecel kan de arrestantenzorg daarbij betrokken worden.

2. Maak afspraken tussen de AVIM en het TAT op het niveau van de eenheid over de informatieoverdracht in het kader van de voorgeleiding van een vreemdeling aan de rechter-commissaris.

AVIM/(deels)KMar

1. Informeer de organisaties uit de strafrechtketen zo vroeg mogelijk in het proces dat de verdachte bij invrijheidstelling in het kader van het strafrecht overgedragen dient te worden voor de afhandeling van een vreemdelingenrechtelijke procedure. Reik hiervoor de mededelingsbrief M122 zo kort mogelijk na de aanhouding uit.
2. Zorg dat het OM altijd geïnformeerd is indien een verdachte niet in vrijheid gesteld mag worden zonder een beoordeling over vreemdelingenrechtelijke maatregelen. Als het toevoegen van een kopie van de mededelingsbrief M122 geen reële optie is, spreek een andere procedure af en neem deze op in de Ketenprocesbeschrijving.

KMar

1. Zorg voor een goede samenwerking tussen de brigade VZ en de brigade Politie & Beveiliging op Schiphol in het kader van de Ketenprocesbeschrijving VRIS.

OM/AICE

2. Zorg dat de AVIM, KMar of DT&V altijd tijdig op de hoogte zijn van het tijdstip van de beslismomenten in de strafrechtelijke procedure en van het resultaat van deze beslissing. Overleg met betrokken ketenpartners (politie/DJI/AVIM/KMar) de meest effectieve wijze van deze informatieoverdracht.
3. Organiseer dat de AVIM of KMar zo snel mogelijk wordt geïnformeerd over het bevel van gevangenhouding en het vonnis.

IND/AVIM

1. Zorg voor een goed functionerende voorziening voor informatieoverdracht over voorgenomen en lopende werkzaamheden in het kader van de intrekking van een verblijfsvergunning.

IND

1. Zorg voor prioritering van zaken afhankelijk van de duur van de strafrechtelijke detentie.
2. Zorg voor een tijdige registratie van de intrekking van een verblijfsvergunning.

DJI

1. Zorg dat VRIS-ers zo snel mogelijk verplaatst worden naar een VRIS-locatie en neem alle uitzonderingen in de Ketenprocesbeschrijving VRIS op.
2. Zorg voor een structurele oplossing voor de wachtlijst van verplaatsing naar de VRIS-locatie Ter Apel

DT&V

1. Informeer de AVIM/KMar en de IND over het geplande vertrek van een VRIS-er.

Bijlagen

I Bijlage: Strafrechtproces

| Voorarrest | | |
|---|---------|--|
| Aanhouding voor verhoor | door: | Politie/KMar |
| | tijd: | 9 uur (tijd tussen 00.00-09.00 uur geldt niet) |
| | plaats: | Politiebureau/KMar-brigade |
| Eventuele verlenging van het verhoor | door: | Politie/KMar |
| | tijd: | 6 uur (tijd tussen 00.00-09.00 uur geldt niet) |
| | plaats: | Politiebureau/KMar-brigade |
| Inverzekeringstelling | door: | (hulp)officier van justitie |
| | tijd: | maximaal 6 dagen (2 x drie dagen) |
| | plaats: | Politiebureau/KMar-brigade |
| Voorlopige hechtenis/ preventieve detentie | | |
| Bewaring | door | rechter-commissaris |
| | tijd: | maximaal 14 dagen |
| | plaats | huis van bewaring of politiebureau/KMar-brigade |
| Gevangenhouding | door | rechtbank |
| | tijd | maximaal 90 dagen |
| | plaats | huis van bewaring of gevangenis (na veroordeling in eerste aanleg) |

Supersnelrecht⁴⁹

Met supersnelrecht kunnen verdachten binnen de termijn van de inverzekeringstelling, dus binnen drie tot zes⁵⁰ dagen, worden berecht. In verband met de korte termijn tussen aanhouding en behandeling ter zitting moet het gaan om bewijstechnisch gezien relatief eenvoudige zaken.

Gewoon snelrecht

Naast supersnelrecht bestaat ook nog het 'gewone' snelrecht. Snelrecht houdt in dat de verdachte die na inverzekeringstelling in bewaring wordt gesteld, binnen zeventien dagen voor de politierechter moet verschijnen.

⁴⁹ Bron: <https://www.om.nl/>

⁵⁰ Alleen bij dringende noodzakelijkheid (artikel 58 van het Wetboek van Strafvordering)

II Bijlage: Normen

Vraag 1: VRIS-proces

Aanhouding

De AVIM of de VRIS-coördinator van de KMar is op de hoogte van een aanhouding van een vreemdeling (zonder rechtmatig verblijf).

Ophouding voor onderzoek

Informatieverstrekking aan AVIM/KMar

De AVIM of de VRIS-coördinator van de KMar is geïnformeerd over heenzending na ophouding voor onderzoek.

Vervolg

Het OM is geïnformeerd dat de verdachte een vreemdeling zonder rechtmatig verblijf is.

Inverzekeringstelling

De AVIM of de VRIS-coördinator van de KMar is geïnformeerd over invrijheidstelling in het kader van inverzekeringstelling.

Inbewaringstelling

De AVIM of de VRIS-coördinator van de KMar is geïnformeerd over invrijheidstelling na de voorgeleiding bij de rechter-commissaris (ter beoordeling vordering bevel tot bewaring).

Voorgeleidingsformulier voorzien van V-nummer

De Divisie Individuele Zaken (DIZ), afdeling eerste plaatsing, van de DJI is erover geïnformeerd dat de gedetineerde een vreemdeling zonder rechtmatig verblijf is.

Informatie naar PI over gedetineerde vreemdeling

De PI is geïnformeerd dat de gedetineerde een vreemdeling zonder rechtmatig verblijf is.

Registratiekaart verzenden

De AVIM of de KMar is geïnformeerd over de detentielocatie.

Registratiekaart terugsturen

Bij de detentielocatie is bekend dat AVIM, KMar of DT&V geïnformeerd moet worden over invrijheidstelling.

Gevangenhouding

Het bevel gevangenhouding

De AVIM of de VRIS-coördinator van de KMar is geïnformeerd over het bevel tot gevangenhouding.

Informatie over invrijheidstelling in het kader van gevangenhouding

De AVIM of de VRIS-coördinator van de KMar is geïnformeerd over invrijheidstelling in het kader van gevangenhouding.

Plaatsing op een VRIS-locatie

Gedetineerden zonder rechtmatig verblijf worden geplaatst in een VRIS-locatie, tenzij er legitieme redenen zijn om dit niet te doen.

Terechzzitting

Informatie over de datum van terechzzitting

De AVIM, de VRIS-coördinator van de KMar of de DT&V is geïnformeerd over de datum van terechzzitting.

Invrijheidstelling ter terechzzitting

De AVIM, de VRIS-coördinator van de KMar of de DT&V is geïnformeerd over onmiddellijke invrijheidstelling tijdens de terechzzitting.

Vonnis

De AVIM of de KMar is geïnformeerd over een veroordeling tot een vrijheidsbenemende straf of maatregel.

Intrekking van de vergunning

Informeren ketenpartners

De IND informeert ketenpartners tijdig over de intrekking van een verblijfsvergunning en de verwijderbaarheid van een vreemdeling.

Beëindiging strafrechtelijke detentie

Informatie over invrijheidstelling

Een organisatie die bezig is met het vreemdelingenrechtelijke traject is geïnformeerd over invrijheidstelling in het kader van de beëindiging van de strafrechtelijke detentie.

Vreemdelingenbewaring

Inbewaringstelling

Indien een vreemdeling op de einddatum van de strafrechtelijke detentie nog niet uit Nederland is vertrokken, wordt hij overgenomen door een organisatie die bezig is met het vreemdelingenrechtelijke traject (DT&V, AVIM of KMar) om de toepassing van vreemdelingenbewaring of een andere toezichtsmaatregel te beoordelen.

Vertrek uit Nederland

De DT&V informeert ketenpartners (AVIM of KMar) over een gepland vertrek uit Nederland.

Vraag 2: Ketenprocesbeschrijving VRIS

Aanhouding

Indien uit identiteitsonderzoek blijkt dat de verdachte niet de Nederlandse nationaliteit heeft wordt de AVIM/KMar geïnformeerd.

Ophouding voor onderzoek

Uitreiking mededelingsbrief M122

De verdachte vreemdeling krijgt de mededelingsbrief M122 uitgereikt door de AVIM of KMar. (De plaatsing van deze norm direct na de aanhouding in de

procesbeschrijving, suggereert dat de uitreiking in het begin van het proces moet plaatsvinden.)

Vervolging

De politie/KMar stuurt een dossier met ten minste een V-nummer geormerkt proces-verbaal en kopie van de mededelingsbrief M122 naar het bevoegd parket van het OM.

Inverzekeringstelling

Het OM informeert de AVIM/KMar bij verblijf in een politiecel dat de vreemdeling na afwikkeling in het kader van het strafrecht in vrijheid moet worden gesteld.

Aansluitend daarop wordt de vreemdeling overgenomen door de AVIM/KMar ter fine van beoordeling vreemdelingenbewaring c.q. andere toezichtsmaatregelen.

Inbewaringstelling

Het OM informeert de AVIM/KMar bij verblijf in een politiecel dat de vreemdeling na afwikkeling in het kader van strafrecht in vrijheid moet worden gesteld.

Aansluitend daarop wordt de vreemdeling overgenomen door de AVIM/KMar ter fine van beoordeling vreemdelingenbewaring c.q. andere toezichtsmaatregelen.

Voorgeleidingsformulier voorzien van V-nummer

Het OM stuurt een voorgeleidingsformulier naar DJI/DIZ, voorzien van het V-nummer.

Registratiekaart verzenden

Zodra een strafrechtelijk gedetineerde vreemdeling binnen DJI is geplaatst, stuurt DJI de AVIM/KMar, in de eenheid waar de vreemdeling is aangehouden c.q. is gedetineerd, een registratiekaart en informeert zo over de detentielocatie en de (voorlopige) einddatum van de detentie.

Registratiekaart terugsturen

De verantwoordelijke AVIM/KMar stuurt de registratiekaart en een kopie van de mededelingsbrief M122 terug naar de PI, voorzien van gegevens over verblijfstatus, nationaliteit en V-nummer.

Gevangenhouding

Het bevel gevangenhouding

Het OM stuurt naar de AVIM/KMar de beslissing van het bevel gevangenhouding.

Informatie over invrijheidstelling in het kader van gevangenhouding

(deze norm is niet opgenomen voor een vreemdeling zonder rechtmatig verblijf)

Wordt een rechtmatig verblijvende vreemdeling na de beslissing van de rechtbank onmiddellijk in vrijheid gesteld, dan wordt de vreemdeling door de vervoerder teruggebracht naar de PI waar hij verbleef.

Opsturen Overdrachtdossier

De AVIM of de KMar stelt direct na ontvangst van het bevel tot gevangenhouding een OD samen ten behoeve van de terugkeer en verstuurt (de notificatie van) het dossier direct digitaal naar de DT&V.

Het OD dient uiterlijk 30 dagen voor de einddatum van de detentie te worden overgedragen aan de DT&V.

Plaatsing op een VRIS-locatie

DJI plaatst gedetineerden zonder rechtmatig verblijf na het bevel tot gevangenhouding, of het toepassen van preventieve hechtenis, in een VRIS-locatie, tenzij er sprake is van een contra-indicatie.

Terechtzitting

Invrijheidstelling ter terechtzitting

(deze norm is niet opgenomen voor een vreemdeling zonder rechtmatig verblijf)

Wordt een rechtmatig verblijvende vreemdeling na de beslissing van de rechtbank onmiddellijk in vrijheid gesteld, dan wordt de vreemdeling door de vervoerder teruggebracht naar de PI waar hij verbleef.

De AVIM, de VRIS-coördinator van de KMar of de DT&V is geïnformeerd over onmiddellijke invrijheidstelling tijdens de terechtzitting.

Vonnis

Het rechtbankvonnis wordt direct na ontvangst van een veroordelende uitspraak tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf of andere vrijheidsbeperkende maatregel, via Justid geautomatiseerd verzonden naar AVIM/KMar.

Intrekking van de vergunning

Voorstel

Indien van toepassing dient de AVIM/KMar zo spoedig mogelijk na ontvangst van het vonnis een voorstel in tot intrekking van de verblijfsvergunning.

Intrekking

Indien tevens sprake is van een voorstel tot intrekking van een verblijfsvergunning dan wel beëindiging van het rechtmatig verblijf, zorgt de IND voor afhandeling binnen 6 maanden.

Uitreiking van de intrekkingbeschikking

De AVIM/KMar draagt zorg voor uitreiking van de beschikking in persoon en voor het informeren van de PI.

Beëindiging strafrechtelijke detentie

Informatie over invrijheidstelling

De PI informeert de AVIM/KMar/DT&V over de feitelijke ontslagdatum.

Strafonderbreking voor vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf (SOB-regeling)

Indien de strafdetentie of de maatregel voortijdig kunnen worden beëindigd/onderbroken, stuurt de DT&V een bericht aan DJI.

DJI beslist of de executie eerder kan worden beëindigd dan wel onderbroken.

Vreemdelingenbewaring

Inbewaringstelling

Indien op de einddatum het vertrek nog niet is gerealiseerd, dan zorgt de DT&V door tussenkomst van de hOvJ/AA van de politie/KMar dat de vreemdeling, als daar gronden voor zijn, in vreemdelingenbewaring wordt gesteld.

Opheffing vreemdelingenbewaring

De DT&V stuurt de aanleverende/verantwoordelijke AVIM/KMar een gemotiveerde brief omtrent de heenzending.

Vertrek uit Nederland

Als de uitzetting van een vreemdeling niet is gelukt, dan meldt de KMar dit direct aan DJI en aan DT&V. (In de Ketenprocesbeschrijving is alleen de uitzetting na afloop van strafrechtelijke detentie uitgewerkt terwijl een vreemdeling eerder uitgezet kan worden.)

III Bijlage: (Betrokken) ICT-systemen Migratieketen

Basis Voorziening Vreemdelingen (BVV) is het centrale informatiesysteem in de migratieketen waarin alle basisgegevens van vreemdelingen, die een relatie hebben met de Nederlandse overheid in het kader van de vreemdelingenwet, zijn opgeslagen. Het systeem is in 2003 in gebruik genomen, in eerste instantie door de Vreemdelingenpolitie en de IND, en in de jaren daaropvolgend door de overige organisaties in de migratieketen. De database van de BVV wordt gevuld en gewijzigd vanuit de systemen van aangesloten partijen in de migratieketen, de zogenaamde ketenpartners. Verder kunnen aangesloten ketenpartners gegevens van vreemdelingen opzoeken op de BVV.

De Basis Voorziening Identiteitsvaststelling (BVID) is een voorziening om verdachte personen (strafrecht) en vreemdelingen (asiel en toezicht) te identificeren, te verifiëren en vervolgens te registreren in achterliggende systemen binnen de strafrechtsketen en de migratieketen. Hierbij is het doel om te komen tot een integer persoonsbeeld. Met behulp van de BVID wordt grotendeels voorkomen dat verdachten en vreemdelingen met een onjuiste identiteit in de registers van de politie en/of justitie worden opgenomen. De BVID wordt gebruikt door medewerkers van de Nationale Politie - NP - (onder meer de AVIM) en de KMar.

SIGMA

De Sigma-loketvoorziening maakt het mogelijk om real-time en online het vreemdelingenbeeld op te vragen. Dit vreemdelingenbeeld is opgebouwd uit gegevens uit verschillende bronnen binnen de migratieketen. De werking van Sigma is als volgt: een medewerker van een ketenpartner stelt via het eigen processysteem een vraag aan de Sigma-loketvoorziening. De loketvoorziening op haar beurt bevraagt de aangesloten bronnen en verzamelt de antwoorden. Het samengestelde antwoord wordt door de loketvoorziening teruggegeven aan het ketenpartnersysteem dat de vraag stelde. Daar worden de gegevens beschikbaar gesteld aan de medewerker die ze kan gebruiken voor het uitvoeren van een stap in het onderhanden proces.

INDIGO is het centrale informatiesysteem van de IND. In INDIGO worden alle zaken waarbij de IND een rol vervult afgehandeld.

Politie Suite Handhaving Vreemdelingen (PSHV) is een informatie- en registratiesysteem van de Nationale Politie/AVIM de afhandeling van de zaken in het kader van vreemdelingentoezicht en uitzetting wordt verwerkt.

Vreemdelingen Basissysteem (VBS) is het registratie- en informatiesysteem van de KMar waarin de afhandeling van de zaken in het kader van vreemdelingentoezicht en uitzetting wordt verwerkt.

Informatiesysteem Terugkeer en Vertrek (IS-TV) is het basissysteem van de DT&V. Het dient voornamelijk voor de administratieve afhandeling van de processen die voortvloeien uit de taakstelling van de DT&V.

Strafrecht Keten Data Base (SKDB)

Indien de vreemdeling beschikt over een strafrechtsketennummer (SKN) dan is deze bekend in het centrale strafrechtelijk systeem SKDB. Daar wordt de volgende informatie geregistreerd:

- Of betrokkene actueel gedetineerd is, of op een andere wijze in een actueel lopende zaak in de strafrechtketen bekend is. Of betrokkene nog een taakstraf moet ondergaan.
- Of betrokkene nog een vrijheidsbenemende straf moet ondergaan.
- In welke PI/Jeugdinstelling/tbs-kliniek deze gedetineerd en/of administratief ondergebracht is.
- Wat de geplande ontslagdatum is.
- Waar betrokkene in de BRP staat ingeschreven en zijn adreshistorie (Een aansluiting op de landelijke database BRP)
- Biometrische gegevens en een foto van de verdachte.
- Of bij het NFI een DNA-profiel van betrokkene bekend is.

Justitieel Documentatiesysteem (JDS)

De informatie uit JDS kan geraadpleegd worden via JD-online. Daarin is te zien:

- of betrokkene al eerder terzake van dezelfde of feiten voorkomt (first offender of veelpleger);
- of er een strafrechtelijk onderzoek(en) plaatsvindt;
- of er een ontnemingsvordering door het OM is ingezet. Daarbij kan men gebruik maken van de functionaliteiten: het strafrechtelijk uittreksel of het interactief zaaksoverzicht.

Bedrijfsprocessensysteem (BPS) is het basissysteem van de KMar waar de strafrechtelijke afhandeling van de zaken plaatsvindt.

Basisvoorziening handhaving (BVH) is een basisregistratiesysteem voor de Nederlandse Politie. Politie medewerkers kunnen in dit systeem incidenten registreren, aangiftes opnemen en strafdossiers opmaken.

VRIS-bord is een applicatie die door de AVIM wordt gebruikt om te monitoren of er verdachten aangehouden zijn met niet-Nederlandse of onbekende nationaliteit. Dit betreft een filter op de Verdachtenmonitor die wordt gebruikt door ZSM om alle verdachten in beeld te hebben die geregistreerd zijn in de BVH en momenteel in behandeling zijn door ZSM-ketenpartners.

Geïntegreerd Processysteem Strafrecht (GPS) is een systeem ter ondersteuning van de administratie en behandeling van strafzaken en ter vervanging van papieren strafdossiers.

Communicatiesysteem Openbaar Ministerie-Parket Administratie (COMPAS) is een case-managementsysteem dat de processtappen van procesverbaal en dagvaarding tot vonnis ondersteunt en het mogelijk maakt deze te registreren.

TULP/GW dient om het primaire proces in de inrichtingen van het gevangeniswezen te ondersteunen. Het is een landelijke applicatie en staat lokaal bij elke inrichting van het gevangeniswezen van de DJI.

IV Bijlage: Literatuur- en documentenlijst

Jelmer Brouwer. Uitzetten of uitzitten? Crimmigratie en strafonderbreking voor vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf. p. 31-48. Patrick van Berlo e.a, 2017, Over de grenzen van de discipline Interactions between and within criminal law and criminology.

WODC, 2013, Identiteitsmanagement in de vreemdelingenketen.

RSJ, 2021, Vreemdelingen in de TBS.

DJI, Beleidskader: Repatriëring vreemdelingen in de tbs, 2013

Ministerie JenV, 2018, Ketenplan 2018-2022: Ketenplan migratieketen.

Kamerbrief Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie: Berichtgeving Telegraaf inzake niet vervolgen criminele asielzoekers ten gunste van uitzetting, TK, 2016–2017, 19 637, nr. 2341.

Ministerie JenV, 2019, Protocol Identificatie en Labeling

IND Werkinstructie: De toepassing van de glijdende schaal 2018/21

IND, Factsheet JUDOKA, 2018

DT&V, Visualisatie VRIS-protocol

NP, Impact wet USB voor politie

NP, Werkproces: VRIS-protocol

NP, Werkinstructie: Verhouding Strafrecht/ Vreemdelingenrecht

NP, Werkinstructie: Overdracht vreemdeling aan AVIM na Strafrecht

NP, Werkinstructie: Overdracht en uitzetting

NP, Factsheet VRIS ten behoeve van ZSM en OVJ, 2017

V Bijlage: Lijst respondenten

| Organisatie | Onderdelen | Aantal respondenten |
|-------------|--|---------------------|
| AVIM | Den Haag Limburg Zeeland, West-Brabant Rotterdam Amsterdam Noord-Holland | 14 |
| KMAR | Schiphol Limburg-Zuid Oostgrens Noord | 9 |
| DT&V | TM Noord-Oost Nederland TM West-Nederland | 11 |
| DJI | Divisie Individuele Zaken PI VRIS-locatie Ter Apel PI VRIS-locatie Ter Peel PI Achterhoek JC Schiphol PI Grave PI Middelburg PI Veenhuizen PI Leeuwarden RJJI De Hunnerberg RJJI Den Hey-Acker | 31 |
| IND | Zwolle Team 1 Den Haag Team 2 Den Haag Team 3 JUDOKA | 8 |
| OM | Noord-Holland Noord-Nederland Rotterdam Limburg | 7 |

VI Bijlage: Afkortingen

| Afkorting | Betekenis |
|-----------|--|
| AA | Aangewezen Ambtenaar |
| AICE | Administratie- en Informatiecentrum voor de Executieketen |
| AVIM | Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel |
| BPS | Bedrijfsprocessensysteem |
| BPZ | Basispolitiezorg |
| BSN | Burgerservicenummer |
| BVH | Basisvoorziening Handhaving |
| BVID | Basis Voorziening Identiteitsvaststelling |
| BVV | Basisvoorziening Vreemdelingen |
| CJIB | Centraal Justitieel Incassobureau |
| CTP | Centrum voor Transculturele Psychiatrie |
| DIZ | Divisie Individuele Zaken |
| DJI | Dienst Justitiële Inrichtingen |
| DT&V | Dienst Terugkeer en Vertrek |
| DV&O | Dienst Vervoer en Ondersteuning |
| GPS | Geïntegreerd Processysteem Strafrecht |
| GV | Gevangenis |
| hOvJ | Hulpofficier en Justitie |
| HvB | Huis van bewaring |
| IND | Immigratie- en Naturalisatiedienst |
| INDIGO | IND-systeem primaire processen |
| ISD | Inrichting Stelselmatige Daders |
| JCSZ | Justitieel Centrum voor Somatische Zorg |
| JD-online | Justitiële Documentatie-online |
| JUDOKA | Justitiële Documentatie Opvolgen op basis van Keten Abonnementen |
| Justid | Justitiële Informatiedienst |
| KMar | Koninklijke Marechaussee |
| KOWA | KMar Operationele Werkvloer Activiteiten |
| MTV | Mobiel Toezicht Veiligheid |

Vreemdelingen in de Strafrechtketen (VRIS)

| | |
|-------------------|--|
| NP | Nationale Politie |
| NVIK | Nationaal Vreemdelingen Informatie Knooppunt |
| OD | Overdrachtdossier |
| OM | Openbaar Ministerie |
| PI | Penitentiaire Inrichting |
| PPC | Penitentiair Psychiatrisch Centrum |
| PSHV | Politiesuite Handhaving Vreemdelingen |
| RC | Rechter-commissaris |
| RJJI | Rijks Justitiële Jeugdinstelling |
| RSJ | Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming |
| SKDB | Strafrechtketendatabank |
| SKN | Strafrechtsketennummer |
| TAT | Team Arrestantentaken |
| TBS | Ter Beschikking Stelling |
| V-nummer | Vreemdelingsnummer |
| VBS | Vreemdelingen Basissysteem |
| VRIS | Vreemdeling in de Strafrechtketen |
| VZ (KMar-brigade) | Vreemdelingszaken |
| Wet USB | Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen |
| ZSM | Zorgvuldig, Snel en op Maat |

Inspectie Justitie en Veiligheid

*Toezicht, omdat rechtvaardigheid en veiligheid
niet vanzelfsprekend zijn.*

Dit is een uitgave van:

Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
[Contactformulier](#) | www.inspectie-jenv.nl

September 2021

*Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.*