



De isd-maatregel voor vreemdelingen zonder verblijfstitel

Advies d.d. 17 augustus 2010

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1. Aanleiding en context	7
1.1 Aanleiding; reikwijdte van dit advies	7
1.2 Context	7
2. De isd-maatregel voor vreemdelingen zonder verblijfstitel	9
2.1 Doelstellingen en knelpunten bij de reguliere maatregel	9
2.2 De isd-maatregel voor vreemdelingen: een aparte variant zonder re-integratie	10
2.3 Uitzetting als strafrechtelijk doel?	12
2.4 Praktische bezwaren aangaande de doelmatigheid van de maatregel	12
3. Praktische bezwaren bij het samen plaatsen van isd-ers zonder verblijfstitel	15
3.1 Reguliere interventies zijn niet geschikt	15
3.2 Minimale invulling is niet voldoende	15
Bronvermelding	17

Samenvatting

De minister van Justitie is voornemens vreemdelingen die geen rechtmatig verblijf in Nederland hebben (hierna vreemdelingen zonder verblijfstitel) die zijn veroordeeld tot de maatregel inrichting stelselmatige daders (isd-maatregel), te plaatsen in een daartoe te bestemmen inrichting of afdeling in het gevangeniswezen. Het doel hiervan is om deskundigheid in het gevangeniswezen en bij de Dienst Terugkeer en Vertrek te bundelen en effectiever in te zetten bij het aanbieden van een programma voor deze groep. In dit verband heeft de minister voorgesteld de Regeling Selectie, plaatsing en overplaatsing gedetineerden (RSPOG) hierop te doen aanpassen.

Het introduceren van de isd-maatregel voor vreemdelingen zonder verblijfstitel is naar het oordeel van de Raad onnodig aangezien het strafrecht en het vreemdelingenrecht voldoende mogelijkheden bieden voor het optreden tegen respectievelijk criminaliteit en irregulier verblijf in Nederland.

Een isd-variant die geheel intramuraal ten uitvoer wordt gelegd, staat op gespannen voet met de oorspronkelijke doelstelling van de maatregel, aangezien het voor de maatregel kenmerkende doel van re-integratie in de Nederlandse samenleving ontbreekt en wordt 'vervangen' door het streven naar uitzetting. Ook wordt de rechtsbescherming waarmee het vreemdelingenrecht is omgeven door de nieuwe maatregel tenietgedaan.

Verder is van oplegging van de maatregel geen bijdrage aan een effectieve uitzetting te verwachten, evenmin als van de tenuitvoerlegging daarvan in de vorm van bijzondere opvang. Voor het uitzetten van vreemdelingen zijn geëigende voorzieningen als vreemdelingenbewaring en het VRIS-regime¹ beschikbaar. Daarnaast lijkt het vormgeven van een programma voor de maatregel in de praktijk niet haalbaar. Bovendien is de doelgroep voor de maatregel vermoedelijk zeer beperkt. Er zijn indicaties om aan te nemen dat de criminaliteit onder vreemdelingen zonder verblijfstitel qua ernst en omvang beperkt is. Gelet op de voorgaande overwegingen is er geen reden voor het in bijzondere opvang plaatsen van tot isd veroordeelde vreemdelingen zonder verblijfstitel.

De Raad adviseert de minister:

1. Af te zien van de voorgenomen wijziging van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden die strekt tot het in een inrichting of afdeling plaatsen van strafrechtelijk veroordeelde vreemdelingen zonder verblijfstitel, die tot een isd-maatregel zijn veroordeeld;
2. In overleg te treden met het college van Procureurs-Generaal om te bewerkstelligen dat de mogelijkheid om de isd-maatregel te vorderen tegen vreemdelingen zonder verblijfstitel uit de Richtlijn voor strafvordering bij meerderjarige veelplegers wordt geschrapt.

¹ Met VRIS-regime wordt bedoeld een regime dat is gericht op de terugkeer van vreemdelingen met een strafrechtelijke veroordeling (vreemdeling in de strafrechtketen).

1. Aanleiding en context

1.1 Aanleiding; reikwijdte van dit advies

Per brief van 4 juni 2010 heeft de minister van Justitie de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming gevraagd te adviseren over een wijziging van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden (hierna: de Regeling). Deze wijziging strekt tot het in een inrichting of afdeling voor strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen plaatsen van vreemdelingen zonder verblijfstitel, die zijn veroordeeld tot een isd-maatregel. Deze plaatsing geldt als een vorm van bijzondere opvang krachtens artikel 14 van de Penitentiaire beginselenwet (Pbw).

Het voorstel tot wijziging van de Regeling vloeit voort uit de in 2009 ingevoerde mogelijkheid voor het Openbaar Ministerie om de isd-maatregel tegen vreemdelingen zonder verblijfstitel te vorderen², een beleidswijziging met ingrijpende gevolgen. Alvorens in te gaan op het voorstel tot wijziging van de Regeling wordt in dit advies een beschouwing gegeven van de doelstelling en de grondslag van de isd-maatregel.

1.2 Context

In juni 2008 heeft de toenmalige staatssecretaris van Justitie verbeteringen ten aanzien van de isd-maatregel aangekondigd.³ Uitbreiding van de doelgroep was één van de aandachtspunten. Als onderdeel daarvan liet de staatssecretaris weten de isd-maatregel ook te willen benutten voor moeilijk uitzetbare illegale vreemdelingen onder het motto ‘uitzetten of vastzetten’. Aangezien re-integratie in de Nederlandse samenleving geen oogmerk is, betekent dit dat de maatregel volledig intramuraal ten uitvoer moet worden gelegd.

Ten tijde van de invoering van de isd-maatregel werden vreemdelingen zonder verblijfstitel niet tot de doelgroep gerekend. De toen geldende Richtlijn strafvordering bij meerderjarige zeer actieve veelplegers⁴ (waarvan de vordering isd-maatregel onderdeel uitmaakt) sloot illegale veelplegers zelfs uit van de vordering van isd. Daarin stond vermeld dat bij criminele illegalen de inspanning niet gericht moet zijn op kostbare insluiting in een Nederlandse penitentiaire inrichting, maar op uitzetting na ommekomst van de detentie.

Op grond van het gewijzigde isd-beleid heeft het Openbaar Ministerie de richtlijn strafvordering meerderjarige veelplegers per 1 juli 2009 gewijzigd in die zin dat ook tegen niet of moeilijk uitzetbare illegale stelselmatige daders een isd-maatregel kan worden gevorderd. Daarbij wordt vermeld dat in de praktijk alleen intramurale voorzieningen kunnen worden aangeboden. Een extramuraal tenuitvoerlegging is niet mogelijk omdat illegale vreemdelingen geen beroep kunnen doen op reguliere voorzieningen in de Nederlandse samenleving. Op het gedrag gerichte interventies zijn wel mogelijk, mits taalproblemen het aanbod niet in de weg staan. Ook kan een gedragskundige op grond van een indicatiestelling de overplaatsing naar een psychiatrisch ziekenhuis adviseren.

Nu de mogelijkheid is gecreëerd om vreemdelingen zonder verblijfstitel te veroordelen tot een isd-maatregel acht de minister het van belang een vorm van bijzondere opvang voor deze groep te realiseren. Het gaat om een groep *niet* of *zeer moeilijk* uitzetbare illegale vreemdelingen die voldoen aan de criteria voor een stelselmatige dader. Omdat deze groep dezelfde overlast veroorzaakt als

² Stct 14 juli 2009, nr. 10579, richtlijn voor strafvordering bij meerderjarige veelplegers.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 110 nr. 4.

⁴ Stct 27 september 2004, nr. 185, richtlijn voor strafvordering bij meerderjarige zeer actieve veelpleger.

andere stelselmatige daders dient de maatschappij op dezelfde wijze tegen die overlast te worden beschermd. Bestaande maatregelen, zoals korte vrijheidsstraffen en pogingen om illegalen uit te zetten, hebben echter niet het gewenste effect. De isd-maatregel zou daarom tegen deze personen, als vorm van ultimum remedium, moeten worden ingezet. De minister verwacht dat een deel van de illegale vreemdelingen alsnog wordt gemotiveerd om aan vertrek uit Nederland mee te werken, temeer omdat de maatregel wordt beëindigd als uitzetting mogelijk is. Ook zegt de minister de vreemdelingen zo goed mogelijk te willen voorbereiden op de terugkeer naar het land van herkomst. Daarvoor zal personeel van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) in de isd-inrichting voor vreemdelingen worden ingezet.

2. De isd-maatregel voor vreemdelingen zonder verblijfstitel

2.1 Doelstellingen en knelpunten bij de reguliere maatregel

Zeer actieve veelplegers kunnen sinds 1 oktober 2004 in een inrichting voor stelselmatige daders worden geplaatst. Het betreft verdachten van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten die in de vijf jaren voorafgaand aan het feit ten minste driemaal wegens een misdrijf onherroepelijk zijn veroordeeld tot een vrijheidsbenemende of vrijheidsbeperkende straf of maatregel, dan wel een taakstraf, die ook ten uitvoer is gelegd.⁵

Bij de invoering van zowel de isd-maatregel als de strafrechtelijke opvang van verslaafden (sov), de maatregel die aan de isd voorafging, is veel discussie gevoerd over het doel en de grondslag van de maatregelen. Bij de introductie van de sov-maatregel werd nog sterk getwijfeld aan de vraag of bestrijding van de overlast die verslaafden veroorzaken wel een voldoende grondslag vormt voor het toepassen van een langdurige vrijheidsbenemende maatregel. Met deze vrijheidsbenemende maatregel, die al kon worden opgelegd voor relatief kleine delicten, werd immers het proportionaliteitsbeginsel losgelaten. De sov is daarom in eerste instantie als experiment gestart. De doelstelling was tweeledig: het terugdringen van ernstige overlast als gevolg van door drugsverslaafden gepleegde criminaliteit en het oplossen, althans beheersbaar maken van de individuele (verslavings)problematiek van verslaafde delinquenten ten behoeve van hun terugkeer in de maatschappij met het oog op het beëindigen van recidive.⁶ Bestrijding van de overlast en het aanbod van een behandeling rechtvaardigden volgens de wetgever oplegging van de maatregel. Nog voordat het experiment met de sov was afgerond, werd een begin gemaakt met de isd-maatregel.⁷ Als gevolg hiervan laaide de discussie over de doelstelling en grondslag opnieuw op. In eerste instantie werd de doelgroep in het wetsvoorstel beperkt tot verslaafden. Later werd de doelgroep uitgebreid naar personen met psychische stoornis, dak- en thuislozen en andere stelselmatige daders. De doelstelling werd hieraan aangepast: 'Indien de verdachte verslaafde is dan wel ten aanzien van hem andere specifieke problematiek bestaat waarmee het plegen van strafbare feiten samenhangt, strekt de maatregel er mede toe een bijdrage te leveren aan de oplossing van zijn verslavingsproblematiek dan wel van die andere problematiek'⁸.

De op (gedrags)verandering gerichte inspanningen binnen de isd rechtvaardigen de duur van de maatregel ten opzichte van de (kortere) vrijheidsstraf die normaal gesproken proportioneel zou zijn ten aanzien van de betreffende delicten. Nu de isd-maatregel voor vreemdelingen zonder verblijfstitel niet bijdraagt aan preventie van criminaliteit of de doorbreking van gedrags- en levenspatronen, die leiden tot stelselmatige criminaliteit en overlast, moet de discussie over het doel en de grondslag van de maatregel opnieuw fundamenteel worden gevoerd. Met dit advies wil de Raad bijdragen aan die discussie.

Knelpunten in de tenuitvoerlegging van de reguliere isd-maatregel

Sinds de introductie van de isd-maatregel zijn er verschillende knelpunten in de tenuitvoerlegging van de maatregel gesignaleerd. Onder de isd-veroordeelden bevonden zich -vaker dan verwacht- personen met een verstandelijke beperking of psychische stoornis als gevolg waarvan de isd-

⁵ OM-richtlijn voor strafvordering bij meerderjarige veelplegers.

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 23 026 nr. 3. Artikel 38m lid 2 (geldend na wetwijziging van 21 december 2000) luidt: De maatregel strekt er mede toe een bijdrage te leveren aan de oplossing van de verslavingsproblematiek van de verdachte ten behoeve van zijn terugkeer in de maatschappij en de beëindiging van zijn recidive.

⁷ Artikel 38m lid 3 Sr.

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 980 nr. 3.

populatie meer (psychologische) zorg vereiste dan was voorzien. Het personeel was hiervoor onvoldoende gekwalificeerd. De toeleiding naar zorgtrajecten en -instellingen bleef achter bij de gesignaleerde zorgbehoefte. Voorts vertoonden de behandelprogramma's weinig continuïteit en deden de dagprogramma's nauwelijks een beroep op de motivatie van de deelnemers. Een en ander is verwoord in een advies van de Raad⁹ en een onderzoeksrapport van de Inspectie voor de Sanctietoepassing¹⁰. Naar aanleiding van de aanbevelingen trof de staatssecretaris van Justitie in juni 2008 de volgende verbetermaatregelen:

- verbeteren diagnostiek en verblijfsplan;
- kwalitatief goed toerusten personeel en uitbreiding dagprogramma;
- doorstromen naar zorginstellingen;
- onderzoeken zorgprogramma's
- tijdig betrekken gemeenten bij uitvoering extramurale fase
- geleidelijke overgang uit detentie via een halfopen fase.

In de praktijk heeft ook de rechter zich meermalen kritisch getoond over het gebruik van de isd-maatregel en eiste hij voor de oplegging ervan een behandelplan en een aanbod van interventies.¹¹ Mede hierdoor bleef de instroom in eerste instantie achter bij de verwachting. De bovengenoemde verbeteringen waren daarom nodig om de rechter ertoe te bewegen de maatregel vaker op te leggen.¹² In dit kader overwoog de staatssecretaris ook tot uitbreiding van de doelgroep, mogelijk met de groep niet of moeilijk uitzetbare vreemdelingen. In 2007¹³ toonde de staatssecretaris zich overigens nog niet zonder meer voorstander van dit voorstel, met name omdat re-integratie in de Nederlandse samenleving geen oogmerk kan zijn. Vervolgens is gezocht naar een mogelijkheid om de isd toe te passen zonder re-integratie in de Nederlandse samenleving, wat heeft geresulteerd in de intramurale variant die in dit advies centraal staat.

2.2 De isd-maatregel voor vreemdelingen: een aparte variant zonder re-integratie

Zoals hiervoor is uiteengezet, vormen vreemdelingen zonder verblijfstitel een nieuwe doelgroep voor de isd-maatregel. Een doelgroep die zo sterk afwijkt van de 'reguliere' veelpleger dat er qua doelstelling en tenuitvoerlegging een geheel nieuwe variant van de isd-maatregel ontstaat. De vreemdeling van wie vaststaat dat hij na het einde van de maatregel geen rechtmatig verblijf in Nederland heeft, wordt geacht niet terug te keren in de Nederlandse samenleving. Hiermee krijgt de isd-maatregel een volledig ander karakter, waarbij re-integratie geen doel meer is. Overlastbestrijding door middel van langdurig opsluiten is weliswaar een belangrijk kenmerk van zowel de reguliere isd als van de 'vreemdelingenvariant', maar de verschillen zijn groot. Daarbij spelen de volgende factoren een rol.

Geen RiSc, geen gedragsinterventies

De reguliere isd-maatregel is gericht op het tot stand brengen van gedragsverandering door middel van (wetenschappelijk onderbouwde) gedragsinterventies. Teneinde vast te stellen of er bij de veroordeelde aanknopingspunten bestaan voor gedragsverandering en zo ja welke interventie dan

⁹ RSJ, *De Inrichting voor Stelselmatige Daders, de isd-maatregel in theorie en praktijk, advies d.d. 4 april 2007.*

¹⁰ *ISt, Inspectierapport Inrichtingen voor Stelselmatige Daders, 3 juni 2008.*

¹¹ *Struijk 2005 en Lünemann 2009.*

¹² *Voor de nieuwe doelgroep zullen de verbeteringen overigens deels niet van toepassing zijn.*

¹³ *Brief van de staatssecretaris van Justitie Openbare ordebeleid van 13 augustus 2007 (Kamerstukken II 2006/7, 19 637, nr. 1168).*

aangewezen is, wordt een RISc-diagnose afgenomen. De afname hiervan en het aanbod van de daaraan gekoppelde gedragsinterventies, die in groepsverband plaatsvinden, worden uitgevoerd door de reclassering. Hoewel in de toelichting op de voorgestelde wijziging is aangegeven dat “ook aan deze vreemdelingen [...] de nodige zorg en interventies (worden) aangeboden”, is slecht voorstelbaar dat het hierbij gaat om het soort interventies dat voor de bestaande isd is ontwikkeld. Deze zijn immers geheel gericht op het perspectief van terugkeer in de Nederlandse samenleving. Daarvan is in de nieuwe variant geen sprake. Hier komt nog bij dat zowel de RISc als de in de isd gangbare interventies alleen geschikt zijn voor toepassing bij personen die Nederlands spreken en bij wie met enige zekerheid risicofactoren in de voorgeschiedenis kunnen worden aangewezen. Een groot deel van de ‘nieuwe doelgroep’ heeft een niet-westerse achtergrond en is de Nederlandse taal niet machtig. Dit betekent dat de diagnostiek en interventies bij een groot deel van hen niet toepasbaar zijn. Zowel de RISc als de gangbare interventies zijn nooit specifiek voor deze groep ontwikkeld of daarop aangepast.

Geen extramurale fase, geen maatschappijgewenning

De bestaande isd-maatregel kent een extramurale fase, waarin de veroordeelde een nieuw maatschappelijk bestaan kan opbouwen. Voor vreemdelingen zonder verblijfstitel is deze fase uitgesloten. Bij hen maakt de resocialisatie-doelstelling plaats voor uitzetting naar het land van herkomst, eventueel ondersteund door een beperkt aantal interventies, gericht op het aanleren van vaardigheden om zich in het land van herkomst beter staande te kunnen houden. De vreemdeling blijft ingesloten totdat de maatregel expireert dan wel uitzetting plaatsvindt. Plaatsing in een extramurale afdeling van een zorginstelling, zoals een verslavingskliniek of een ggz-instelling, is evenmin mogelijk. Verlof kan zeer beperkt incidenteel worden verleend.¹⁴ Dit alles heeft ingrijpende gevolgen voor het behandelprogramma en de individuele behandelplannen waardoor de isd fundamenteel van karakter verandert. Voor zover er al sprake is van gedragsinterventies –hetgeen zoals is gezegd niet de verwachting is– kunnen aangeleerde vaardigheden niet gedurende de tenuitvoerlegging van de maatregel in praktijk worden gebracht.

In het voorgaande komt een belangrijk gebrek van de nieuwe vorm van de isd-maatregel naar voren. Aangenomen moet worden dat de rechter de nieuwe maatregel alleen zal opleggen indien aannemelijk is dat het dagprogramma van een te veroordelen vreemdeling enigszins kan worden ingevuld en dat dit in de praktijk ook daadwerkelijk zal gebeuren. In een onderzoek van het Willem Pompe-instituut uit 2008 is hierop gewezen.¹⁵ In het rapport, dat grotendeels is gebaseerd op de informatie uit interviews met rechters, wordt geconcludeerd dat het overheersende beeld is dat de beschikbaarheid van een programma wordt gezien als een voorwaarde voor oplegging van de isd-maatregel. Bovendien valt uit recente jurisprudentie over de isd-maatregel¹⁶ op te maken dat de rechter nadrukkelijk eisen stelt aan de vormgeving van het dagprogramma en het aanbod van behandeling, zowel op het moment van de uitspraak als op het moment van de tussentijdse toets. Op grond van de nu voorliggende voorstellen lijkt het erop dat de nieuwe maatregel in veel gevallen niet aan de eisen van de rechter zal voldoen.

¹⁴ Op grond van artikel 4 van de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting wordt verlof geweigerd aan gedetineerden die ongewenst zijn verklaard of van wie vaststaat dat hij na de detentie zal worden uitgezet. Alleen incidenteel verlof is onder bepaalde omstandigheden mogelijk.

¹⁵ Boone 2008.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld de uitspraken van de Hoge Raad 24 maart 2009 LJN BH1451, rechtbank 's Hertogenbosch, 12 mei 2005, LJN BM4047, rechtbank Rotterdam, 22 juni 2009 LJN BJ3819 en rechtbank Haarlem, 13 oktober 2009, LJN BK6392.

2.3 Uitzetting als strafrechtelijk doel?

Blijkens de toelichting op het wetsvoorstel wordt de resocialisatie-doelstelling van de reguliere isd-maatregel bij de vreemdelingen vervangen door een andere, namelijk het bevorderen van de uitzetting. Hieraan zal op verschillende manieren uitvoering worden gegeven. In de eerste plaats hoopt de minister “dat de toepassing van de maatregel op zichzelf vreemdelingen zonder verblijfstitel alsnog zal motiveren uit Nederland te vertrekken, met name nu de maatregel zal worden beëindigd zodra uitzetting mogelijk is”. De doelgroep zal hierop worden afgestemd en worden beperkt tot vreemdelingen die eerder niet of moeilijk uitzetbaar zijn gebleken. In de tweede plaats worden de vreemdelingen tijdens de uitvoering van de maatregel zo goed mogelijk voorbereid op terugkeer naar het land van herkomst. Dat uitzetting belangrijker is dan het streven naar gedragsbeïnvloeding blijkt tevens uit de beoogde praktijk om de maatregel bij uitzetting direct te beëindigen. Het streven naar gedragsverandering speelt op dat moment geen rol meer. De Raad is tegen het bevorderen van de uitzetting als doelstelling van de toepassing van de maatregel. Voor dit doel dient immers de vreemdelingenbewaring. Dit klemt eens te meer nu in de betreffende regelgeving is voorzien in bijbehorende vormen van rechtsbescherming, zowel bij het opleggen als bij beslissingen over het voortduren ervan. Zo mag vreemdelingenbewaring slechts worden toegepast als en zolang er zicht is op uitzetting. Voorts is de duur van vreemdelingenbewaring naar Nederlands en Europees recht behoudens uitzonderingen beperkt tot zes maanden. De duur van de isd is daarentegen twee jaar en kan worden opgelegd ongeacht de kans op uitzetting. Het feit dat de rechter bij tussentijdse toets de isd kan beëindigen, ingeval is komen vast te staan dat uitzetting niet mogelijk is, doet hier niet aan af. Anders dan bij vreemdelingenbewaring is uitzicht op vertrek uit Nederland immers geen voorwaarde voor oplegging en voortzetting van de isd. Waar uitzetting het doel is, moet vreemdelingenbewaring worden gezien als de geëigende voorziening hiervoor. Zou men zo ver willen gaan de nieuwe isd-variant met zijn beperkte programmatische invulling te zien als een verkapt vorm van vreemdelingenbewaring, dan staat de lange duur ervan op gespannen voet met de daarvoor geldende regels.

Hoewel de Raad vindt dat de rechtssystematiek zelf zich tegen de nieuwe isd-variant verzet, bestaan er ook nog praktische bezwaren die aanleiding geven om van invoering van de maatregel af te zien. Hier wordt hieronder nader op ingegaan.

2.4 Praktische bezwaren aangaande de doelmatigheid van de maatregel

Uitzetten niet haalbaar

In de toelichting bij de conceptwijziging wordt aangegeven dat de nieuwe maatregel met name ten aanzien van *niet of zeer moeilijk* uitzetbare vreemdelingen zal worden benut. Ook voor de vreemdelingen geldt de maatregel als ‘ultimum remedium’, aldus de toelichting bij de voorgestelde wijziging van de Regeling. Dit geeft de indruk dat de maatregel in het leven wordt geroepen voor vreemdelingen die eerder noch vrijwillig vertrokken, noch door middel van vreemdelingenbewaring of na het ondergaan van een vrijheidsstraf konden worden uitgezet. Onderzoeksgegevens van de universiteit van Tilburg¹⁷ tonen aan dat vreemdelingenbewaring in 60% van de zaken wordt opgeheven omdat uitzetting niet binnen de daarvoor vastgestelde termijn heeft kunnen plaatsvinden.

¹⁷ Van Kalmthout 2004, blz. 95-98.

De Rapportage Vreemdelingenketen 2009¹⁸ laat zien dat het aantal aantoonbaar uit Nederland vertrekkende vreemdelingen de laatste jaren is gestegen: van het totale aantal vertrekken werd 52% gevormd door aantoonbare vertrekken, tegen 48% in het tweede halfjaar van 2008. Deze vertrekcijfers, of ze nu stijgen of niet, stemmen echter niet optimistisch over de kansen van uitzetting bij de beoogde doelgroep, die immers eerder al niet of moeilijk uitzetbaar is gebleken. Dat het vooruitzicht van beëindiging van de maatregel de vreemdeling zou motiveren tot medewerking aan vertrek is niet aannemelijk. De vreemdelingenbewaring, waarvoor hetzelfde geldt, heeft eerder al niet dat effect gehad. Voorts zal de isd de kans op repatriëring niet vergroten voorzover deze strandt op gebrek aan medewerking van het land van herkomst. De betreffende vreemdeling heeft nu immers ook nog eens het predikaat stelselmatige dader gekregen. Om deze redenen moet worden verondersteld dat het tijdens de tenuitvoerlegging van de isd-maatregel niet vaak tot uitzetting zal komen.

Twijfels over omvang van de beoogde doelgroep

Er is geen goed onderbouwde schatting van het aantal vreemdelingen, al dan niet met een verblijfstitel, die voldoen aan de definitie van stelselmatige dader. Kenmerkend is immers hun afwezigheid in veel registratiesystemen. Gegevens die wel zijn vastgelegd zijn niet altijd betrouwbaar, doordat de identiteitspapieren vaak ontbreken. Er zijn niettemin verschillende redenen om aan te nemen dat de doelgroep voor de isd-maatregel bij nadere beschouwing zeer beperkt is. Uit onderzoek in de regio Utrecht van de Stichting Landelijk Ongedocumenteerden Steunpunt¹⁹ is gebleken dat de criminaliteit onder de totale groep vreemdelingen niet omvangrijk is. In het rapport *Het leven gaat door* wordt geconcludeerd dat; “als zij zich al inlaten met criminaliteit, plegen zij vooral kleine delicten als winkeldiefstal, vandalisme en bezit van of werken met valse papieren. Zij maken zich in mindere mate schuldig aan ernstige delicten, drugsdelicten en overige delicten”. Daarbij is veelal sprake van zogeheten ‘overlevingscriminaliteit’ of ‘aanpassingscriminaliteit’.²⁰ Bij deze vorm van criminaliteit is bepaald geen sprake van een in kwantitatief opzicht omvangrijke problematiek. Veel vreemdelingen kunnen voor de dagelijkse levensbehoefte een beroep doen op het eigen netwerk, dat juist bij veel minderheidsgroeperingen sterk is ontwikkeld. Zolang iemand op dit netwerk kan terugvallen is de noodzaak voor overlevingscriminaliteit niet aanwezig. Bovendien ligt het enigszins voor de hand dat iemand die kans loopt op uitzetting zich wel tweemaal bedenkt voordat hij zich door het plegen van een delict in de kijker speelt. Een kleine overtreding kan grote gevolgen hebben voor een illegaal verblijvende vreemdeling.

Voorts beperkt de definitie van het begrip stelselmatige dader de omvang van de doelgroep. Om voor isd in aanmerking te komen moet iemand worden verdacht van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten en tevens in de vijf jaar daarvoor driemaal zijn veroordeeld tot een vrijheidsbenemende of -beperkende straf of maatregel dan wel een taakstraf, terwijl die sancties ook ten uitvoer moeten zijn gelegd. De kans dat een vreemdeling zonder verblijfstitel het zover brengt is niet groot. In de praktijk wordt eerder gekozen voor vreemdelingenbewaring dan voor

¹⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, Kamerstuk 19637 nr. 1334. Deze cijfers zijn overigens niet geheel vergelijkbaar met die van de universiteit van Tilburg, aangezien ze ook aan de grens geweigerde vreemdelingen en Dublinclaimanten omvatten. Voorts betreft het vertrekcijfers van gevallen waarbij de Dienst Terugkeer en Vertrek betrokken was en wordt er geen onderscheid gemaakt tussen vreemdelingenbewaring en vertrek vanuit strafrechtelijke detentie.

¹⁹ Kox, 2010.

²⁰ Het rapport verwijst naar onderzoek van Engbersen 2001 en Leerkes 2007.

strafrechtelijke vervolging, zeker als het om een klein vergrijp gaat. Wordt wel gekozen voor een strafrechtelijk traject en leidt dit tot een vrijheidsstraf, dan wordt deze conform het zogenoemde VRIS-beleid²¹ tenuitvoergelegd in een inrichting voor strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen. Aangenomen mag worden dat deze vorm van tenuitvoerlegging geregeld resulteert in terugkeer, al zijn de Raad hierover geen cijfers bekend.²² Voordat een vreemdeling is aan te merken als stelselmatige dader, moet hij meermalen in dit regime zijn geplaatst zonder dat uitzetting is gerealiseerd. De Raad acht de kans dat de rechter in deze situatie tot het opleggen van isd besluit, met het doel alsnog uitzetting te bewerkstelligen, klein.

Enkele bezwaren tegen de praktische uitvoering van de isd voor vreemdelingen komen in de volgende paragraaf ter sprake.

21 Strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen zonder verblijfstitel worden in een specifieke inrichting geplaatst, waar inspanningen gericht op hun terugkeer worden geleverd. Een belangrijke doelstelling van deze vorm van bijzondere opvang is dat een strafrechtelijk gedetineerde vreemdeling na de straftijd onmiddellijk wordt uitgezet, teneinde vreemdelingenbewaring na detentie te voorkomen.

22 De Raad heeft deze cijfers niet kunnen achterhalen, omdat gegevens over de terugkeer na plaatsing in een VRIS-regime niet worden geregistreerd.

3. Praktische bezwaren bij het samen plaatsen van isd-ers zonder verblijfstitel

Na de beoordeling van de nieuwe isd-variant als zodanig komt de Raad nu toe aan een bespreking van het voornemen om de betreffende groep in bijzondere opvang bijeen te plaatsen. De Raad is weliswaar van oordeel dat de mogelijkheid van isd voor vreemdelingen zonder verblijfstitel beter geschikt kan worden, maar wil toch ook de conceptwijziging van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden zelf aan een beschouwing onderwerpen.

3.1 Reguliere interventies zijn niet geschikt

Interventies die de reguliere isd kenmerken, zijn niet ontwikkeld en ook niet geschikt om aan vreemdelingen te worden aangeboden. Hierbij gaat het niet alleen om het feit dat de vreemdeling de Nederlandse taal niet machtig is (de illegale vreemdelingen wordt nadrukkelijk niet de kans geboden om de taal te leren gedurende de isd-maatregel) en/of uit een andere cultuur afkomstig is, maar ook dat de interventies in groepen plaatsvinden. Er zijn problemen te verwachten met de noodzakelijke omvang voor het samenstellen van groepen. Zoals gezegd bestaat immers een gerede kans dat het aantal vreemdelingen in de isd klein zal blijken te zijn en daarmee ook te klein voor het opstarten en in gang houden van groepsinterventies. Dit probleem doet zich reeds voor in de reguliere isd-inrichtingen, waar gedetineerden soms lang wachten voordat het gevraagde aantal kandidaten voor een groepsbehandeling compleet is. Het feit dat vreemdelingen in een isd-inrichting ieder moment uitgezet kunnen worden, ook al is de kans daarop klein, vormt daarbij een bijkomend risico. Anders dan in een reguliere isd-inrichting is de samenstelling van de groep daardoor nooit erg zeker.

Verder blijft het de vraag welke organisatie de interventies zou kunnen aanbieden. De DT&V faciliteert terugkeer door procedurele en praktische belemmeringen daarvoor weg te nemen, maar biedt geen gedragsinterventies. De reclasseringsorganisaties, die het aanbod van interventies aan de reguliere isd-populatie voor hun rekening nemen, doen dit vermoedelijk ook niet. Zij rekenen het aanbieden van interventies aan vreemdelingen zonder verblijfstitel doorgaans niet tot hun taken.

3.2 Minimale invulling is niet voldoende

Uit mededelingen van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer en op grond van de toelichting bij de gewijzigde regeling ontstaat een beeld van een minimaal vormgegeven isd-regime. De toelichting bij de conceptwijziging van de Regeling spreekt van een isd-maatregel “in aangepaste vorm”, waarbinnen “noodzakelijke zorg en interventies zullen worden geboden”. Of bepaalde vormen van zorg, zoals overplaatsing naar een tbs- of ggz-inrichting tot de mogelijkheden zullen behoren, is niet duidelijk. Deze opnames zijn immers gericht op behandeling, waaraan zonder het verlenen van vrijheden het noodzakelijke perspectief ontbreekt.

Bij het ontbreken van zorg en gedragsinterventies zal een regime ontstaan dat vergelijkbaar is met het regime in de andere (niet-isd) inrichtingen voor strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen. De Raad heeft onlangs over de regimesontwikkeling in deze inrichtingen geadviseerd.²³ De Raad concludeert dat de voorzieningen in de VRIS-regimes achterblijven bij hetgeen als invulling van deze vorm van bijzondere opvang gewenst is. Arbeid en onderwijs zijn onvoldoende beschikbaar of voor de betreffende groep onvoldoende toegankelijk. Inhoudelijk zijn de activiteiten niet gericht op het faciliteren van de terugkeer. Hoewel iedere gedetineerde recht heeft op een aanbod

²³ Zie het RSJ-advies *Regimesontwikkeling voor strafrechtelijk gedetineerden van 9 juli 2010*.

tot resocialisatie, al dan niet in de Nederlandse samenleving, zonder onderscheid naar ras of nationaliteit, blijkt het realiseren hiervan niet eenvoudig. Aan resocialisatieactiviteiten die een zinvolle bijdrage leveren aan de terugkeer van de vreemdeling naar zijn land van herkomst wordt vooralsnog niet toegekomen. Zolang een invulling van het regime die tegemoetkomt aan de specifieke behoeften van de betreffende gedetineerdengroep ontbreekt, blijft het bestaansrecht van deze vorm van bijzondere opvang discutabel.²⁴ Des te sterker geldt dit voor bijzondere opvang in isd-verband, aangezien de duur en doelstelling van de maatregel, anders dan bij een 'normale' gevangenisstraf, nog hogere eisen stellen aan de invulling van het regime. Hierbij valt ten minste te denken aan:

- een volledig dagprogramma met voldoende mogelijkheden voor arbeid en onderwijs;
- mogelijkheden voor individuele programma's en begeleiding met behulp van tolken;
- activiteiten die aansluiten bij de diversiteit en veelheid van culturele achtergronden binnen de populatie;
- een ruim aanbod van interventies gericht op gedragsverandering en het leren van vaardigheden waarmee de vreemdeling zich in het land van herkomst zich staande kan houden;
- het motiveren van vreemdelingen voor deelname aan programma's en (groeps)activiteiten;
- een aanbod van activiteiten gericht op terugkeer naar de Nederlandse samenleving. In een – wellicht niet onaanzienlijk – aantal gevallen zal invrijheidstelling onvermijdelijk zijn, het gaat immers om niet of zeer moeilijk uitzetbare vreemdelingen.

²⁴ *Betoogd kan ook worden: als niet aan deze in artikel 14, lid 2 Pbw neergelegde eis wordt voldaan, is van bijzondere opvang geen sprake, zie het RSJ-advies Het samen plaatsen van strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen van 8 oktober 2008.*

Bronvermelding

Baudoin 2008

P. Baudoin, A. van de Burgt en A. van Kalmthout, *Vrijheidsontneming van vreemdelingen*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 2008.

Boone 2008

M. Boone, A. Beijer, A.A. Franken, C. Kelk, *De tenuitvoerlegging van sancties: maatwerk door de rechter?*, Utrecht: Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen, september 2008

Van Dokkum 2010

B. van Dokkum, *Kernthema's vreemdelingenbewaring*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, 2010.

Engbersen 2001

G. Engbersen en J. van der Leun, The social construction of illegality and criminality, *European Journal on Criminal policy and research*, 9: 2001.

Engbersen 2006

G. Engbersen e.a., *Illegale vreemdelingen in Nederland. Omvang, overkomst, verblijf en uitzetting*, Den Haag: WODC, 2006.

Van Kalmthout 2004

A.M. van Kalmthout e.a., *Terugkeermogelijkheden van vreemdelingen in vreemdelingenbewaring*, Nijmegen 2004.

Kox 2008

M. Kox, *Het leven gaat door*, Utrecht: Stichting Landelijk Ongedocumenteerden Steunpunt, 2010.

Leerkes 2007

A. Leerkes, I am just trying to live my life, statusdilemma's en criminaliteit bij illegale migranten met een asielachtergrond, *Migrantenstudies*, 2007, 23(3).

Lünnemann 2009

K.D. Lünnemann, Met de blik van de rechter. Juridische overwegingen aangaande de ISD-maatregel, *Justitiële Verkenningen*, 2009, nr. 2.

Struijk 2005

S. Struijk, Het eerste bestaansjaar van de ISD-maatregel bekeken; een gretig gebruik door de rechtelijke macht of een zekere terughoudendheid, *Delikt & Delinkwent*, 2005, aflevering 8.

Overige bronnen

Staatscourant 2009, nr. 10579, Richtlijn voor strafvordering bij meerderjarige veelplegers (w.o. vordering van de maatregel ISD bij stelselmatige daders).

Inspectie voor de Sanctietoepassing, *Themaonderzoek Inrichting voor Stelselmatige daders*, Den Haag, april 2008.

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, *Regimesontwikkeling in de inrichtingen voor strafrechtelijk veroordeelde vreemdelingen*, Den Haag, 9 juli 2010.

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, *Vreemdelingenbewaring*, Den Haag, 16 juni 2008.

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, *De inrichting voor stelselmatige daders, de isd-inrichting in theorie en praktijk*, Den Haag, 4 april 2007.

Ter voorbereiding op het advies heeft de Raad gesproken met dhr. mr. drs. N.P. Haspels en dhr. A.E. van Lingen van het secretariaat van de Commissie Integraal Toezicht Terugkeer (CITT) gevestigd te Den Haag.