



Werkinstructie SUA

Openbaar

Aan	Directeuren IND
cc DDMB	
Van	Directeur-Generaal IND
Nummer & Titel	WI 2022/8 Het openbare orde beleid
Kenmerk (digijust)	
Hoofdtak	Asiel / Regulier / Naturalisatie
Relatie met	WI 2019/2, WI 2020/12, ketenprocesbeschrijving VRIS, IB 2021/123, IB 2022/2
Publicatiedatum	09-05-2022
Geldig vanaf	09-05-2022
Geldig tot en met	09-05-2023
Bijlage(n)	Geen

Inhoudsopgave

Afkortingenlijst	4
1. Inleiding	5
2. Verzamelen van openbare orde informatie	5
2.1 Openbare orde dossier.....	5
2.2 Uitdraai politiesystemen	5
2.3 Antecedentenverklaring	5
2.3.1 <i>Het invullen van de antecedentenverklaring</i>	5
2.3.2 <i>Wat als de antecedentenverklaring onjuist is ingevuld?</i>	6
2.3.3 <i>Buitenlandse antecedenten en asielmotieven</i>	6
2.3.4 <i>Gehoor na antecedentenverklaring</i>	6
2.4 Openbare orde toets	6
2.4.1 <i>Controle OO-systemen</i>	6
2.4.1.1 <i>Uitvoering controle OO-systemen</i>	6
2.4.1.2 <i>Geldigheidsduur</i>	7
2.4.1.3 <i>ECRIS</i>	7
2.5 Gesignaleerde vreemdelingen	8
2.6 Consultatieprocedure.....	8
3. Strafmaatvergelijking (SMV)	8
3.1 Misdrijf of overtreding	9
3.2 Wat is er nodig voor een strafmaatvergelijking?	9
3.2.1 <i>Standaard strafmaatvergelijking</i>	9
3.2.2 <i>Verkorte strafmaatvergelijking</i>	9
3.2.3 <i>Wat als de vreemdeling geen/niet alle relevante stukken overlegt</i>	10
3.2.4 <i>Stukken in een andere taal</i>	10
3.3 <i>Uitkomst strafmaatvergelijking</i>	10
4. Ketenprocesbeschrijving voor vreemdelingen in de strafrechtketen (VRIS).....	11
5. Bijzonderheden.....	12
5.1 Overlastgevers	12
5.2 Uitleveringsverzoek.....	12
6. Besluitvorming	12
6.1 Algemeen	12
6.1.1 <i>Glijdende schaal</i>	12
6.1.2 <i>EU Openbare Orde Criterium</i>	12
6.1.3 <i>Terugkeerbesluit</i>	13
6.1.4 <i>Inreisverbod</i>	13
6.1.5 <i>Ongewenstverklaring</i>	13
7. Traject na de besluitvorming	13
7.1 Werkwijze signalering	13
7.1.1 <i>TT&I cluster signaleringen</i>	13
7.1.2 <i>NSIS en E&S</i>	14

Afkortingenlijst

AVIM	Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
DJI	Dienst Justitiële Instellingen
DMB	Directie Migratiebeleid van het ministerie van Justitie en Veiligheid
ECRIS	European Criminal Record Information System
E&S	Executie & Signalering
HTL	Handhavings- en toezichtlocatie in Hoogeveen
IKP	Informatie Knooppunt
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IRC	Internationale Rechtshulp Centra
IRV	Inreisverbod
KMar	Koninklijke Marechaussee
MOB	Met Onbekende Bestemming
NSIS	Nationaal Schengen Informatiesysteem
NDS	Nationaal Documenten Systeem
OM	Openbaar Ministerie
OO	Openbare Orde
OVR	Ongewenstverklaring
RWN	Rijkswet op het Nederlanderschap
SIS	Schengen Informatiesysteem
SLTD	Stolen Lost Travel Documents
SMV	Strafmaatvergelijking
SUO	Schengenuitvoeringsovereenkomst
TKB	Terugkeerbesluit
TT&I	Team Titel & Identiteit (IND)
VB	Vreemdelingenbesluit 2000
Vc	Vreemdelingencirculaire
Vw	Vreemdelingenwet
VRIS	Vreemdeling in de Strafketen
WvSr	Wetboek van Strafrecht
WVW	Wegenverkeerswet

1. Inleiding

De IND moet op grond van de Vreemdelingenwet, de Rijkswet op het Nederlanderschap en de Visumcode bij procedures die betrekking hebben op toegang, verblijf en Nederlanderschap beoordelen of de vreemdeling een gevaar oplevert voor de openbare orde en nationale veiligheid. De toets of de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde (hierna: OO) vindt plaats bij alle soorten reguliere- en asielaanvragen/verzoeken evenals intrekkingen die de IND behandelt. Deze werkinstructie dient als startpunt van alle informatie die er beschikbaar is over openbare orde. Dit eerste deel van de werkinstructie bevat algemene openbare orde informatie. Hierin staat informatie die relevant is voor alle verschillende aanvragen/verzoeken/herbeoordelingen. Op een later moment worden paragrafen toegevoegd aan deze werkinstructie. Hierin zal informatie te vinden zijn die specifiek voor bepaalde werksoorten geldt.

2. Verzamelen van openbare orde informatie

2.1 Openbare orde dossier

Om een zaak op openbare orde te kunnen beoordelen moet een zogeheten openbare orde dossier worden opgebouwd. Dit is onderdeel van het hele zaakdossier.

Een openbare orde dossier is compleet als de volgende documenten hierin zitten:

- een uitdraai van de politiesystemen (bij asiel);
- een antecedentenverklaring;
- een uitdraai uit de openbare orde systemen; en
- een eventuele strafmaatvergelijking.

Controleer of alle stukken aanwezig zijn en ga na of de stukken informatie bevatten die relevant is in het kader van de beoordeling.

2.2 Uitdraai politiesystemen

In de aanmeldfase van de asielpcedure wordt door AVIM (of KMar) al veel informatie over de vreemdeling opgezocht. Zo kijken zij in de politiesystemen en maken een uitdraai daarvan. Deze is te vinden in de dossierstukken bij de zaak (kopie Vp intake of controle personalia in systemen en registers). Voor een volledig overzicht van de politiesystemen kan gekeken worden op [interne notitie]. Als blijkt dat er een HIT is in één van de systemen wordt er altijd om aanvullende informatie gevraagd [interne notitie]. Deze informatie is van belang bij de beoordeling van de aanvraag, dus zorg ervoor dat deze informatie voorhanden is als je aan de slag gaat met het dossier.

2.3 Antecedentenverklaring

2.3.1 Het invullen van de antecedentenverklaring

Het komt voor dat de vreemdeling in Nederland of in het buitenland wordt vervolgd of is veroordeeld voor een misdrijf of strafbaar feit. De vreemdeling moet dit aangeven op de [antecedentenverklaring](#) die hij moet ondertekenen bij het indienen van de aanvraag. In het Vreemdelingenbesluit¹ is neergelegd dat een antecedentenverklaring altijd moet worden ondertekend door de vreemdeling zelf. Het is belangrijk dat alle antecedenten worden ingevuld, dus ook als het proces nog loopt, de veroordeling nog niet onherroepelijk is of de straf enkel voorwaardelijk is. Indien de vreemdeling aangeeft dat er sprake is van antecedenten moet hij zelf zoveel mogelijk informatie hierover verstrekken. In zaken waarbij de vreemdeling niet zelf antecedenten heeft aangegeven, maar waarbij dit in een later stadium bekend wordt, kan de IND alsnog aan de vreemdeling vragen alle relevante documenten hierover over te leggen. Een antecedentenverklaring is geldig gedurende de aanvraagprocedure waarvoor hij is ingevuld, tenzij er wijzigingen in de omstandigheden plaatsvinden. Dan is het aan de vreemdeling om hiervan melding te maken.

¹ Zie artikelen 3.77, lid 11 en 3.86, lid 18 Vb. Voor asiel kan ook gekeken worden in C1 van de Vc.

2.3.2 *Wat als de antecedentenverklaring onjuist is ingevuld?*

Als gedurende de procedure blijkt dat de vreemdeling de antecedentenverklaring onjuist heeft ingevuld of informatie heeft achtergehouden dan kan dat gevolgen hebben voor de aanvraag of in de toekomst zelfs leiden tot een intrekking van een verblijfsvergunning. Het verstrekken van onjuiste informatie betreft de IND in ieder geval in de individuele belangenafweging in het kader van openbare orde. Daarnaast is het invullen van onjuiste informatie of het achterhouden van informatie op de antecedentenverklaring een strafbaar feit dat reden kan zijn voor de IND voor het doen van aangifte.²

2.3.3 *Buitenlandse antecedenten en asielmotieven*

Het is mogelijk dat de vreemdeling stelt dat zijn buitenlandse antecedenten te maken hebben met zijn asielmotieven – denk onder andere aan een oneerlijk proces, evenals dat hij eigenlijk om zijn politieke activiteit of zijn seksuele gerichtheid is vervolgd. Het is echter noodzakelijk dat alle eerdere veroordelingen op de antecedentenverklaringen ingevuld worden door de vreemdeling, ook wanneer hij stelt dat er een relatie is met zijn asielmotieven. Het is dan aan de vreemdeling om deze link aannemelijk te maken. Vervolgens is het aan de beslisser om te besluiten wat hiermee te doen. Bij deze beoordeling kan uiteraard algemeen bekende informatie over het desbetreffende land worden betrokken. Een link tussen de asielmotieven en de antecedenten kan een reden zijn om in een individuele zaak te besluiten de openbare orde niet tegen te werpen.

2.3.4 *Gehoor na antecedentenverklaring*

Als de vreemdeling, nadat de antecedenten bekend zijn geworden, nog door de IND gehoord moet worden, verdient het de voorkeur dat de vreemdeling tijdens het gehoor geconfronteerd wordt met de mogelijke gevolgen van zijn antecedenten. Daarbij kan de vreemdeling alvast worden bevraagd over eventuele bezwaren tegen het opleggen van een Inreisverbod (hierna IRV) (zie par6.4 van deze WI), zodat deze informatie al beschikbaar is mocht daartoe worden overgegaan. Voordat een IRV opgelegd kan worden moet een vreemdeling namelijk hiermee geconfronteerd zijn. Dit kan zowel schriftelijk als mondeling. In een zo vroeg mogelijk stadium vragen naar bezwaren tegen een eventueel IRV vergroot de mogelijkheid om een IRV op te leggen in het geval de vreemdeling op een later moment alsnog MOB (met onbekende bestemming) vertrekt.

2.4 Openbare orde toets

2.4.1 *Controle OO-systemen*

Om te kunnen beoordelen of de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid wordt een controle van de OO-systemen uitgevoerd. Deze controle wordt gedaan bij alle personen van 12 jaar en ouder bij toegang en verblijfsrechtelijke procedures en van 16 jaar en ouder bij naturalisatie procedures.

2.4.1.1 *Uitvoering controle OO-systemen*

Bij het opvoeren van een nieuwe zaak in INDiGO wordt automatisch zorg gedragen voor een OO check.³ De volgende systemen worden hierbij bevraagd:

- JDS (Justitiële Documentatie Systeem) van Justid: dit systeem is via JD-Online toegankelijk. Hierin is onder meer het strafverleden van personen opgenomen. [interne notitie]
- BVI-IB (Basisvoorziening Informatie – Integrale Bevraging)⁴ van de nationale politie: BVI-IB geeft de IND toegang tot 5 (inter)nationale registers. Niet alle registers worden altijd bevraagd. De IND heeft toegang tot de volgende 5 registers:
 - (N)SIS II⁵

² [interne notitie]

³ Bij het aanmaken van een zaak wordt automatisch BS 062.11 'Controleren openbare orde' gegenereerd. Deze openstaande BS komt in de werkbak van K&C terecht

⁴ BVI-IB stelt politiemedewerkers in staat om met één bevraging informatie uit verschillende (inter)nationale en regionale bronregisters te genereren.

⁵ CSIS II = Centrale Schengen Informatiesysteem (2^e generatie) Geautomatiseerd register dat politie en justitiële autoriteiten in elk Schengenland inzicht verschaft in de internationale opsporingsinformatie van andere Schengenlidstaten. Dit compenseert het wegvallen van grenscontroles. SIS II geeft

- POL-INFO⁶
- OPPE&S (Operationeel Politie Platform Executie & Signalering)⁷
- NDS (Nationaal Documenten Systeem)⁸ en
- SLTD (Stolen Lost Travel Documents)⁹

Als de OO-controle niet in het OO dossier zit of verlopen is, is het van belang dat deze alsnog wordt aangevraagd. De werkwijze is afhankelijk van type bevraging, werksoort en -proces. [interne notitie]

2.4.1.2 Geldigheidsduur

De geldigheidsduur van de openbare orde-informatie bij eerste aanvragen is 3 maanden. Bij naturalisatie is de JDS-uitdraai 3 maanden geldig en de BVI-uitdraai 6 maanden. Bij aanvragen die worden afgewezen en vervolgaanvragen (verlenging, wijziging beperking, onbepaalde tijd) is de geldigheidsduur van de OO-check 6 maanden.¹⁰ Als de geldigheidsduur van de OO-toets is verlopen, de OO-toets onvolledig is of (om wat voor reden dan ook) ontbreekt, dient de beslismedewerker een verzoek te doen om de OO-toets alsnog/opnieuw te laten uitvoeren. De werkwijze is afhankelijk van type bevraging, werksoort en -proces. [interne notitie]

2.4.1.3 ECRIS

ECRIS (European Criminal Record Information System) is een geautomatiseerd systeem tussen de Centrale Autoriteiten van de EU-lidstaten (voor Nederland is dit Justid) waarbinnen strafrechtelijke veroordelingen van in beginsel alleen EU-onderdanen kunnen worden uitgewisseld.¹¹ Het bevragen van ECRIS vormt momenteel geen onderdeel van de standaard OO-controle. Binnen de IND zijn wel specifieke medewerkers geautoriseerd voor de JDD-online applicatie die bevoegd zijn om ECRIS te bevragen [interne notitie].

Uitgangspunt van ECRIS is dat de lidstaat van de nationaliteit van een persoon het centrale punt is waar alle strafrechtelijke veroordelingen worden opgeslagen. Dit houdt in dat als bijvoorbeeld een onderdaan van lidstaat A strafrechtelijk in Nederland is veroordeeld, Justid deze informatie aan de autoriteit van deze lidstaat moet doorgeven. Als deze onderdaan uit lidstaat A in de toekomst bijvoorbeeld in lidstaat B wordt aangetroffen, kunnen de autoriteiten van lidstaat B via een ECRIS verzoek aan de autoriteiten van lidstaat A te weten komen dat deze ook in Nederland is veroordeeld. Zo hoeft een EU-land niet alle EU-landen separaat te bevragen. NB: ECRIS bestaat sinds mei 2012. Het kan zijn dat veroordelingen van vóór mei 2012 niet in ECRIS zijn opgenomen.

Hoewel ECRIS niet voor derdelanders is bedoeld en lidstaten niet verplicht zijn om informatie over derdelanders te leveren, kan het toch mogelijk zijn informatie over veroordelingen van derdelanders te verkrijgen. Als je sterk vermoedt/weet dat een derdelander in een ander EU-

bevoegde autoriteiten informatie over personen die geen recht hebben om in het Schengengebied te verblijven, of gezocht worden voor (betrokkenheid bij) criminele activiteiten. Het systeem bevat ook informatie over vermiste personen. In het bijzonder kinderen en kwetsbare personen die bescherming nodig hebben. NSIS= Nationaal Schengen Informatiesysteem. Gekoppeld aan het Europese Centrale Schengeninformatiesysteem (CSIS) en wijzigingen in NSIS worden gesynchroniseerd met CSIS.

⁶ Oude CVI (centrale Verwijzingsindex): programma waarmee een overzicht kan worden verkregen van de herkenningdienstregisters van andere korpsen of diensten waarin een geregistreerde voorkomt. Geeft inzicht in de strafrechtelijke geschiedenis van een persoon.

⁷ Oude OPS (opsporingsregister): het register waarin zaken van personen met een openstaande vrijheidsstraf of (openstaande boetes) zijn opgenomen.

⁸ Het Nationaal Documenten Systeem (NDS) informeert over de unieke nummers van gestolen, vermiste of anderszins ongeldig verklaarde identiteits- en reisdocumenten uit binnen- en buitenland. Hieronder vallen onder meer paspoorten, visa en de Nederlandse op naam gestelde rijbewijzen.

⁹ De SLTD database bevat meer dan 99 miljoen records. Dit kunnen verloren, gestolen en ingetrokken reisdocumenten zijn, zoals paspoorten, identiteitskaarten, visa en LP's, maar ook gestolen en blanco reisdocumenten.

¹⁰ Bij verlies of diefstal van een document vindt geen nieuwe OO-check plaats. Indien de reden van de afwijzing of intrekking de antecedenten van de vreemdeling is, dient er altijd een recente uitdraai opgevraagd te worden.

¹¹ Dat betekent dus dat ECRIS niet meer kan worden bevroegd ten aanzien van Britten, omdat het VK sinds 1 januari 2021 geen EU-lidstaat meer is.

land heeft verbleven en/of aldaar een misdrijf heeft begaan, kan een geautoriseerde medewerker via JD-Online een verzoek in ECRIS bij het betreffende EU-land indienen om informatie proberen te verkrijgen. LET OP: een 'no hit' wil dus niet betekenen dat er geen strafrechtelijke veroordelingen zijn.

Eind 2023 staat de realisatie van ECRIS-TCN gepland. TCN staat voor "Third Country Nationals" en behelst een index. Met dit systeem kan informatie worden verkregen over strafrechtelijke veroordelingen van derdelanders in andere lidstaten. De bedoeling is dat, zodra een derdelander is veroordeeld, de Centrale Autoriteit van de lidstaat (in NL Justid) de ID-gegevens en vingerafdrukken in deze index zet. De IND zal via JD-Online deze index kunnen bevragen en een hit/no hit krijgen. Een hit geeft ook de lidstaat/lidstaten aan waar een derdelander is veroordeeld. Momenteel is ECRIS-TCN nog in aanbouw. Zodra de daadwerkelijke realisatie van ECRIS-TCN in zicht is, zal meer informatie volgen.

2.5 Gesignaleerde vreemdelingen

Als de IND stuit op antecedenten in één of meerdere lidstaten waarvoor de vreemdeling in SIS gesignaleerd staat, kan daarover via bureau SIRENE of één van de bij EURESCRIM (een Europees samenwerkingsproject om criminele vreemdelingen sneller Europa uit te zetten) aangesloten zusterorganisaties van de IND in het betreffende land contact worden opgenomen met de verantwoordelijke autoriteiten/dienst aldaar om een consultatieprocedure te starten. In paragraaf A2/12.5 Vc is uitgewerkt hoe de consultatieprocedure er uitziet als een vreemdeling een verblijfsvergunning aanvraagt in Nederland en gesignaleerd is in (N)SIS. In de tussentijd kan de normale procedure van de aanvraag gewoon doorgaan en eventueel dus ook een strafmaatvergelijking worden opgestart.

2.6 Consultatieprocedure

De consultatieprocedure is vastgelegd in artikel 25 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst (SUO). De IND start een consultatieprocedure als een vreemdeling een verblijfsvergunning aanvraagt in Nederland en door een andere lidstaat gesignaleerd is in het SIS of als een vreemdeling verblijfsrecht heeft in een andere lidstaat en Nederland aan die vreemdeling een inreisverbod wil opleggen. De consultatieprocedures voor deze situaties zijn verder uitgewerkt in respectievelijk paragraaf A2/12.5 Vc en paragraaf A3/2 Vc (en IB 2021/123).

Omgekeerd ontvangt de IND een consultatieverzoek als een andere lidstaat een verblijfsvergunning wil verlenen aan een vreemdeling die door Nederland is gesignaleerd in (N)SIS. Deze consultatieprocedure is verder uitgewerkt in paragraaf A2/12.7 Vc, A4/2.5.5 Vc en IB 2022/2.

3. Strafmaatvergelijking (SMV)

Wanneer de vreemdeling buitenlandse antecedenten aangeeft op de antecedentenverklaring – of de IND hier op een andere manier achter komt – worden deze antecedenten betrokken bij de beoordeling van de aanvraag. Hierbij kan strafmaatvergelijking noodzakelijk zijn. Bij een strafmaatvergelijking moeten drie vragen worden beantwoord:

1. Betreft het een inbreuk die naar Nederlands recht een misdrijf oplevert?
2. Welke Nederlandse strafbedreiging hoort bij dit misdrijf?
3. Welke straf zou het OM hebben geëist, zou dit misdrijf in Nederland zijn gepleegd?

Aanvragen voor een SMV kunnen met alle relevante stukken (zie paragraaf 3.2) worden doorgestuurd naar het e-mailadres: [interne email]. Daar wordt beoordeeld of het verzoek compleet is, waarna het wordt doorgestuurd aan Internationale Rechtshulp Centra (IRC).

Bij kleine misdrijven (hierbij valt te denken aan rijden onder invloed, gebruikershoeveelheid marihuana) is er, ook in Nederland, vaak geen sprake van een vonnis en kan er dan ook in de meeste gevallen geen SMV opgestart worden (behalve de uitzonderingen voor een verkort SMV). Richtlijnen hierover zijn te vinden op de site van het OM: [Strafvorderingsrichtlijnen | Openbaar Ministerie \(om.nl\)](https://www.om.nl/strafvorderingsrichtlijnen).

Een Strafmaatvergelijking neemt enige tijd in beslag, dus het is wenselijk dit zo vroeg mogelijk in de procedure uit te zetten.

3.1 Misdrijf of overtreding

Het is aan de beslismedewerker om op grond van de wet te beoordelen of er sprake is van een misdrijf of een overtreding. Overtredingen vallen niet onder artikelen 3.77, tweede lid, en 3.86 Vb (voor naturalisatie geldt artikel 9.1.a RWN) en behoeven derhalve geen strafmaatvergelijking. Misdrijven zijn beschreven in hoofdstuk 2 van het Wetboek van Strafrecht, terwijl overtredingen in het derde hoofdstuk staan. Bij verkeersdelicten kan in de Wegenverkeerswet, artikel 178 WVW, worden gekeken om te beoordelen of sprake is van een misdrijf of overtreding. Alle overtredingen op grond van het reglement verkeersregels en verkeerstekens zijn eveneens overtredingen en behoeven derhalve ook geen SMV.

Als er sprake is van meerdere delicten of een samenloop van delicten (overtreding/misdrijven) kan het lastig zijn om deze beoordeling te maken. Dergelijke zaken kunnen worden voorgelegd voor een normale SMV.

In een SMV wordt geen uitspraak gedaan over de categorie van het misdrijf als bedoeld in paragraaf B1/4.4 van de Vc. Dat is aan de beslisser om op grond van wet- en regelgeving te bepalen. De SMV vindt plaats om het Nederlandse equivalent te bepalen van de buitenlandse strafmaat. Op grond van die equivalent kan de beslisser paragraaf B1/4.4 Vc toepassen.

3.2 Wat is er nodig voor een strafmaatvergelijking?

3.2.1 Standaard strafmaatvergelijking

- Buitenlands vonnis/ of vergelijkbare stukken, inclusief vertaling bij 'vreemde' (anders dan Engels, Duits en Frans) taal; en
- Andere relevante stukken uit het (straf)dossier.

Voor het opstarten van een strafmaatvergelijking is een vonnis of zijn vergelijkbare stukken noodzakelijk. Gelet op artikel 4:2, tweede lid, Awb is het in eerste instantie aan de vreemdeling zelf om deze stukken aan te dragen. Uit het vonnis of vergelijkbare stukken blijkt wat de rechter meegewogen heeft en of er sprake was van strafverzwarende of juist straf verminderende omstandigheden. Om een goede inschatting te maken van de straf die de vreemdeling in Nederland opgelegd zou krijgen, is deze informatie essentieel voor het OM.

3.2.2 Verkorte strafmaatvergelijking

Hoewel het uitgangspunt is dat een vonnis noodzakelijk is, is het mogelijk om in zaken waar de vreemdeling een schuldbekenenis ("guilty pleas" of "plea bargains") aandraagt een "verkorte" procedure SMV op te starten. Hierbij is het van belang om in de onderwerp regel aan te geven dat het gaat om een verkorte SMV. Ook is het van belang om een korte analyse van de zaak en de specifieke vraag in de mail op te nemen. Hiermee kan in één oogopslag gezien worden of het om een eenvoudige zaak (en verkorte SMV) gaat of niet.

Het heeft de voorkeur dat de beslismedewerker zelf bekijkt of er sprake is van een misdrijf naar Nederlands recht en dit dus gevolgen heeft voor de aanvraag. Als het voor de beslismedewerker echter niet voldoende duidelijk is, of als hij toch graag officieel van het OM een verkort SMV ontvangt, is dit mogelijk.

In dat geval zijn de volgende documenten nodig:

- Een schuldbekenenis (transactie, schikking inclusief vertaling bij 'vreemde' taal);
- Een transactieaanbod (inclusief vertaling); en/of
- Andere relevante stukken uit het (straf)dossier. Minimaal moeten er documenten zijn waar duidelijk uit blijkt wat het misdrijf precies was, waar de vreemdeling schuld voor heeft bekend en welke straf hij als gevolg daarvan heeft gekregen.

3.2.3 *Wat als de vreemdeling geen/niet alle relevante stukken overlegt*

Bij een duidelijk misdrijf naar Nederlands recht (dit is naar eigen inschatting van de beslismedewerker¹²) kan de beslisser zonder stukken (ongeacht of hij die kan overleggen of niet) of SMV uitgaan van de buitenlandse strafmaat.¹³

- Bij twijfelgevallen (bv. bezit kleine hoeveelheid hasj) kan de beslisser de vreemdeling vragen te onderbouwen dat hij er alles aan heeft gedaan wel stukken over te leggen. Toont hij dat niet aan, dan kan de IND uitgaan van de buitenlandse strafmaat zonder SMV, waarbij we dan ook aannemen dat is voldaan aan artikel 3.77, tweede lid, Vb dan wel artikel 9, eerste lid, onder a, RWN.
- Als hij niets aantoont (al dan niet verwijtbaar) maar het is duidelijk geen misdrijf naar Nederlands recht, kan de IND niet zomaar uitgaan van de buitenlandse strafmaat (ook hier is een eigen oordeel van de beslisser nodig. Een voorbeeld van een gedraging die duidelijk geen misdrijf is, is strafbaarstelling van omgang van iemand met hetzelfde geslacht of het enkele bezit van alcohol van een 18-jarige).
- Mocht de vreemdeling daadwerkelijk kunnen aantonen dat hij geen stukken kan overleggen, dan is uitgaan van de buitenlandse strafmaat zonder SMV ook lastig en zal de beslisser zelf moeten oordelen of dit toch opportuun is.
- Mocht de vreemdeling kunnen aantonen dat hij niet aan de gevraagde gegevens kan komen, en er is sprake van een veroordeling in de EU, dan kan worden getracht het vonnis op te vragen via ECRIS¹⁴. Een geautoriseerde medewerker kan via JD –Online een verzoek in ECRIS bij het betreffende EU-land indienen. Als de IND de benodigde informatie zelf kan verschaffen, bijvoorbeeld omdat de IND aansluiting heeft op bepaalde systemen, dan kan de vreemdeling eventueel ook gevrijwaard worden.

3.2.4 *Stukken in een andere taal*

Als de officier van justitie voor het uitvoeren van de strafmaatvergelijking oordeelt dat een vertaling van het Franse, Duitse of Engelse vonnis nodig is, mag van de vreemdeling verwacht worden dat hij een gewaarmerkte vertaling¹⁵ overlegt [interne notitie]. Voor vonnissen in andere talen is altijd een gewaarmerkte vertaling nodig.

Te volgen werkwijze:

- Gerechtelijke stukken in het Frans, Engels en Duits worden zonder vertaling aangeboden aan het IRC.
- Als de officier van justitie aangeeft een vertaling nodig te hebben, stelt de IND de vreemdeling (onder verwijzing naar de reden) in de gelegenheid een gewaarmerkte vertaling te overleggen.
- Indien de vreemdeling geen vertaling overlegt, en de officier van justitie heeft aangegeven niet in staat te zijn om een zorgvuldige strafmaatvergelijking te maken, komt dit voor rekening en risico van de vreemdeling. De IND kan dan uitgaan van de veroordeling zoals die uit het vonnis blijkt.

3.3 **Uitkomst strafmaatvergelijking**

Als uit de strafmaatvergelijking is gebleken dat een buitenlandse veroordeling in Nederland niet zou leiden tot een straf, kan het nooit een reden zijn om de aanvraag af te wijzen op grond van deze antecedenten. Als uit de strafmaatvergelijking komt dat een (bijzonder) ernstig misdrijf ook in Nederland kan worden gekwalificeerd als (bijzonder) ernstig is het raadzaam altijd even contact op te nemen met team 1F, omdat het dan mogelijk is dat die

¹² Hierbij kan gebruik gemaakt worden van de oriëntatiepunten voor straftoemeting of andere LOVS afspraken ([Oriëntatiepunten voor straftoemeting | Rechtspraak](#))

¹³ Indien de buitenlandse strafmaat exponentieel hoger ligt dan de Nederlandse equivalent, kan dit een reden zijn om toch een SMV aan te vragen.

¹⁴ Zie ook de aanvullende informatie over ECRIS onder 2.4.1.4

¹⁵ Een gewaarmerkte vertaling (ook wel beëdigde vertaling genoemd) is gemaakt door een beëdigd vertaler. De beëdigd vertaler waarmerkt de vertaling door deze te voorzien van een handtekening, stempel en een verklaring waaruit blijkt dat het een woordgetrouwe en nauwkeurige vertaling is. De vertaling en de verklaring worden afgedrukt op papier en onlosmakelijk verbonden met het brondocument.

aanvraag door de team 1F overgenomen wordt. Immers, niet-politieke misdrijven gepleegd in het buitenland kunnen ook leiden tot een 1F tegenwerping.

4. Ketenprocesbeschrijving voor vreemdelingen in de strafrechterketen (VRIS)

Vreemdelingen die in Nederland een misdrijf plegen, worden in Nederland vervolgd. Indien een vreemdeling als verdachte tijdens het strafproces of na afloop van een gevangenisstraf in vrijheid wordt gesteld, moet rekening gehouden worden met zijn verblijfsstatus. Het kan zijn dat een vreemdeling geen verblijfsstatus had op het moment van het misdrijf, of dat de verblijfsstatus is ingetrokken naar aanleiding van de veroordeling. Indien vreemdeling geen rechtmatig verblijf heeft, moet deze Nederland verlaten. 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. Afhandeling van bovenstaande procedures met vreemdelingen die al dan niet rechtmatig verblijf hebben vindt plaats door meerdere organisaties uit twee ketens:

- 1) de strafrechterketen in het kader van opsporing, vervolging, berechting en detentie; en
- 2) de migratieketen in het kader van (de voorbereiding) van het vertrek uit Nederland.

De ketenprocesbeschrijving VRIS is opgesteld door de IND, de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), de politie, de KMar, de Dienst Justitiële Instellingen (DJI), het Openbaar Ministerie (OM) en de Directie Migratiebeleid van het ministerie van Justitie en Veiligheid (DMB). Tussen de bovengenoemde organisaties in de strafrecht- en migratieketen zijn werkafspraken gemaakt over aansluiting van activiteiten en informatie-uitwisseling.

De [Ketenprocesbeschrijving VRIS¹⁶](#) is van toepassing op een in Nederland verblijvende vreemdeling:

- a. met of zonder rechtmatig verblijf;
- b. die in Nederland verdacht wordt van het plegen van een misdrijf en/of hiervoor is veroordeeld.

De veroordeling voor een misdrijf betreft:

- een voor een misdrijf aanvaard transactieaanbod, indien ter zake van een misdrijf een strafbeschikking is uitgevaardigd,
- dan wel indien ter zake van een misdrijf sprake is van een veroordeling of oplegging van een onvoorwaardelijke gevangenisstraf of vrijheidsontnemende maatregel;
- een taakstraf of een onvoorwaardelijke geldboete; of
- plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (ISD, zie artikel 38m WvSr) dan wel in een inrichting voor jeugdigen (zie artikel 77h, vierde lid, onder a, WvSr) alsook de terbeschikkingstelling (TBS, zie artikel 37a WvSr).

DJI plaatst gedetineerden waarvan het rechtmatig verblijf is ingetrokken, direct na ontvangst van de beschikking van de IND, in een VRIS-locatie. Indien de vreemdeling op een VRIS locatie een asielaanvraag of elk ander type aanvraag tot een verblijfsvergunning indient, dan blijft de vreemdeling daar gedurende de beoordeling door de IND. Asielaanvragen van vreemdelingen die rechtens hun vrijheid is ontnomen worden afgehandeld door AC Schiphol. Een eventuele asielaanvraag wordt als een normale asielzaak behandeld; er gelden geen andere termijnen. [interne notitie]

De IND neemt het voorstel van de politie of KMar tot opleggen van een ongewenstverklaring of uitvaardiging van een zwaar inreisverbod in behandeling direct na ontvangst van het voorstel met bijbehorende relevante stukken. De IND zorgt in beginsel voor afhandeling binnen 1 maand na ontvangst van het complete voorstel, indien de vreemdeling zonder rechtmatig verblijf in Nederland verblijft. Bij complexe zaken kan deze termijn langer

¹⁶ Externe link voor de ketenprocesbeschrijving: [Vreemdelingen in de Strafrechterketen \(VRIS\) | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

worden. De IND bericht de AVIM/KMar over de reden van het niet inwilligen van het voorstel tot opleggen van ongewenstverklaring of uitvaardiging van een zwaar inreisverbod. Indien tevens sprake is van een voorstel tot intrekking van een verblijfstitel dan wel beëindiging van het rechtmatig verblijf, zorgt de IND voor afhandeling binnen 6 maanden. Als de beschikking niet in persoon kan worden uitgereikt zal deze gepubliceerd worden in de Staatscourant. *Let op: de term VRIS zaak wordt tevens gebruikt voor kale VRIS zaken (zonder aanvraag).*

5. Bijzonderheden

5.1 Overlastgevers

Los van de toets of de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde, kan de vreemdeling overlast hebben veroorzaakt op of rond een COA locatie. Deze zaken worden in lokale ketenoverleggen besproken. Om de integrale ketenaanpak te ondersteunen, ontvangen LKO's maandelijks een lokale uitsplitsing van de landelijke Top-X lijst met personen die op basis van vastgestelde criteria als overlastgevend worden gedefinieerd. Zaken van overlastgevers worden geprioriteerd behandeld in de asielprocedure evenals in de beroepsprocedure¹⁷. Daarnaast kan er gelet op de aard en ernst van de overlast aanleiding zijn om de vreemdeling een htl-maatregel op te leggen. Dit betekent dat de vreemdeling tijdelijk in de Handhavings- en toezichtlocatie in Hoogeveen (htl) wordt opgevangen. Hier geldt een gebiedsgebod. In geval van ernstige incidenten die buiten de COA locatie zijn gepleegd kan ook tot plaatsing in de htl worden overgegaan. Andere maatregelen die bij overlastgevers kunnen worden toegepast staan beschreven in de Toolbox voor lokale aanpak overlastgevende asielzoekers.

5.2 Uitleveringsverzoek

Incidenteel komen er zaken voorbij waar er een uitleveringsverzoek vanuit het buitenland is. Voor de IND is het IKP (Informatie Knooppunt) het eerste aanspreekpunt. Als het gaat om mogelijk politiek- of mediagevoelige zaken dan zal het IKP de zaak overdragen aan de Team Speciale Zaken. [interne notitie]

6. Besluitvorming

6.1 Algemeen

6.1.1 Glijdende schaal

In artikel 3.86 Vb 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 paragraaf B1/6.3 en B1/6.2.2. Vc) over te kunnen gaan.

Hoewel er meerdere glijdende schalen zijn binnen artikel 3.86 Vb, wordt het artikel ook wel kortweg 'de glijdende schaal' genoemd. Artikel 3.86 Vb is in de loop van de jaren een aantal keer gewijzigd. In de meest recente werkinstructie van de toepassing van de glijdende schaal lees je hoe de glijdende schaal moet worden toegepast.

De glijdende schaal is onverkort van toepassing verklaard op asiel.

6.1.2 EU Openbare Orde Criterium

In de afgelopen jaren is in toenemende mate het Unierechtelijke openbare orde-begrip, zoals dat van oudsher gold voor Unieburgers en hun gezinsleden, toegepast op derdelanders:

- Intrekking van de verblijfsvergunning asiel (bepaalde en onbepaalde tijd), voor zover deze vergunning op grond van een internationale beschermingsgrond is verleend;
- Het onthouden van een vertrektermijn op grond van de openbare orde;

¹⁷ [interne email]

- Opleggen van een inreisverbod met toepassing van artikel 66a zevende lid Vb dat wordt opgelegd voor een duur van langer dan twee jaar op grond van artikel 6.5, derde tot en met zesde lid, Vb; en
- Bewaring op grond van artikel 59b Vw, voor zover die wordt opgelegd wegens de nationale veiligheid of de openbare orde (eerste lid, onder d).

Het Unierechtelijke openbare orde-criterium gaat er van uit dat het persoonlijk gedrag een **actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving** vormt.

Voor meer informatie over het unierechtelijk openbare orde criterium wordt verwezen naar de laatste versie van de Werkinstructie 'Unierechtelijk Openbare Orde criterium'.

6.1.3 *Terugkeerbesluit*

Met een terugkeerbesluit wordt vastgelegd dat het verblijf van een vreemdeling illegaal is of illegaal wordt verklaard, en wordt een terugkeerverplichting opgelegd of vastgelegd (artikel 3, vierde lid, Terugkeerrichtlijn – Richtlijn 2008/115/EG) al dan niet met een vertrektermijn. Een besluit is alleen een terugkeerbesluit als de vier elementen zoals benoemd in paragraaf A3/1.1 Vc er in staan.

6.1.4 *Inreisverbod*

Een inreisverbod is een besluit waarbij de vreemdeling de toegang tot en het verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor een bepaalde termijn wordt verboden. Een inreisverbod kan alleen worden opgelegd als een terugkeerbesluit (A3/1.1 Vc) is opgelegd (artikel 3, zesde lid, Terugkeerrichtlijn).

Om op grond van de openbare orde een zwaar inreisverbod op te kunnen leggen moet getoetst worden aan het Unierechtelijke openbare orde-criterium, zie de laatste versie van de Werkinstructie 'Unierechtelijke openbare orde criterium'.

Voor het opleggen van een licht inreisverbod en de duur van een inreisverbod wordt verwezen naar paragraaf A4/2 Vc.

Voordat aan een vreemdeling die verblijfsrecht heeft in een andere lidstaat een inreisverbod wordt opgelegd, moet een consultatieprocedure worden gestart. Deze consultatieprocedure is verder uitgewerkt in paragraaf A3/2 Vc en IB 2021/123. Zie ook paragraaf 4.2 voor meer informatie over de consultatieprocedure.

6.1.5 *Ongewenstverklaring*

Het beleid over de ongewenstverklaring is neergelegd in paragraaf A4/3 van de Vc. Een ongewenstverklaring kan enkel opgelegd worden in zaken waarin de terugkeerrichtlijn niet van toepassing is. Dit betekent dat het voor Unieburgers, en diens familieleden geldt, vreemdelingen met verblijfsrecht in een EU-lidstaat, Dublinclaimanten, grensgeweigerden en daarbij ook voor derdelanders die zich op het moment van het besluit niet (meer) in Nederland bevinden. Een ongewenstverklaring heeft geen opschortende werking, gelet op artikel 67, derde lid, Vw. Tegen een ongewenstverklaring kan zowel bezwaar als beroep worden aangetekend.

7. Traject na de besluitvorming

7.1 Werkwijze signalering

7.1.1 *TT&I cluster signaleringen*

Een vreemdeling wordt in het SIS geregistreerd in het kader van de nationale veiligheid of openbare orde.¹⁸ Cluster signaleringen van de IND houdt zich vooral bezig met het beheer van de signalering van een vreemdeling die een vreemdelingenrechtelijke maatregel opgelegd heeft gekregen, zoals de ongewenstverklaring en het inreisverbod in het systeem Executie en Signaleringen (E&S) en in het Schengen Informatiesysteem (SIS).

Ook worden informatieverzoeken van IND-collega's en ketenpartners op deze gebieden hier afgehandeld. Het cluster signaleringen kan zowel door IND-collega's als door externe

¹⁸ [interne email]

ketenpartners (vooral AVIM, de KMar, Zeehaven-politie en DT&V) worden bevroegd.

Een verzoek voor het opvragen van de reden van een signalering in een andere lidstaat kan naar TT&I worden gezonden via het intranet met het volgende formulier. [interne email]

7.1.2 *NSIS en E&S*

De IND zorgt voor de invoer van de signaleringen van ongewenste vreemdelingen (zowel vreemdelingen die ongewenst zijn verklaard als vreemdelingen met een inreisverbod). In het besluit staat in welk systeem. Er zijn twee systemen:

- E&S: Als iemand Nederland niet mag binnenkomen.
- (N)SIS: Als iemand het Schengengebied niet mag binnenkomen.

Het SIS is een computersysteem waarmee binnen de lidstaten specifieke informatie wordt uitgewisseld. De IND is verantwoordelijk voor de invoering van eerdergenoemde signaleringen in het (N)SIS. De IND voert signaleringen niet rechtstreeks in het SIS in, maar via (N)SIS. Uitwisseling van informatie met andere lidstaten vindt plaats door tussenkomst van Bureau Sirene.

Het E&S is een informatiesysteem van de Nederlandse politie.