
Vergaderjaar 2023-2024

36 196 Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met aanscherping van het openbare ordebeleid voor criminele vreemdelingen

C **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**
Ontvangen 27 mei 2024

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid over haar bevindingen inzake bovenvermeld wetsvoorstel. Ik dank de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, D66, JA21 en Volt voor hun bijdragen. In de navolgende beantwoording zal ik de volgorde van het verslag aanhouden.

1. Inleiding

*De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met aanscherping van het openbare ordebeleid voor criminele vreemdelingen. Daarover hebben deze leden een aantal vragen te stellen aan de regering.*

*De leden van de fractie van de **D66** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en leggen de regering naar aanleiding hiervan graag nog een aantal vragen voor.*

*De leden van de fractie van **JA21** hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden stellen graag de volgende vragen.*

*De leden van de fractie van **Volt** hebben eveneens kennisgenomen van het thans voorliggende wetsvoorstel en wensen de regering enkele vragen voor te leggen.*

2. Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA

*De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** merken als belangrijk punt op dat feitelijke en cijfermatige gegevens die de noodzaak en het nut van dit wetsvoorstel onderbouwen, ontbreken. Deze leden achten dit des te zorgelijker gelet op de recente historie binnen het politieke debat over asiel en migratie. De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA benadrukken dat het feitenvrij bedrijven van politiek niet de werkwijze mag worden in een wetgevingsprocedure. Deze leden refereren in dit kader naar de recente uitspraken van de minister van Justitie en Veiligheid over "duizenden" nareizigers op nareizigers, hetgeen heeft geleid tot een vertekend beeld van de werkelijkheid. Deze situatie benadrukt nogmaals het belang van zorgvuldigheid in het opstellen van beleid en wetgeving.*

Daarnaast wijzen de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA erop dat de regering tijdens de aankondiging van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer daaraan toevoegde dat het huidige artikel 21, vierde lid, van de Vreemdelingenwet 2000 belemmerend werkt voor de aanpak van zware

criminele vreemdelingen die in Nederland zijn opgegroeid.¹ Volgens de regering zou het schrappen van deze bepaling noodzakelijk zijn voor de bescherming van de openbare orde. Echter, de toelichting schiet tekort in het specificeren van het aantal gevallen waarin het momenteel onmogelijk is om zware criminale vreemdelingen uit te zetten, een punt dat essentieel is voor de beoordeling van dit wetsvoorstel.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA constateren dan ook dat de Afdeling advisering van de Raad van State in haar advies terecht opmerkt dat een feitelijke en cijfermatige onderbouwing essentieel is om de noodzakelijkheid van dit voorstel ter bescherming van de openbare orde aan te tonen.² In de reactie op dit advies van de Afdeling advisering van de Raad van State weigert de regering de concrete en cijfermatige onderbouwing alsnog te geven. De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen de regering hierbij alsnog om een gedetailleerde, feitelijke en cijfermatige onderbouwing voor de nut en noodzaak van dit wetsvoorstel aan de Kamer te doen toekomen.

Het is helaas niet mogelijk om exact vast te stellen van hoeveel vreemdelingen in het verleden de aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd niet kon worden geweigerd vanwege de huidige beperking in artikel 21, vierde lid, Vw 2000. Op dit moment is het systeem van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) er niet op ingericht om bij te houden hoe vaak een verblijfsvergunningsaanvraag wordt geweigerd, of een vergunning wordt ingetrokken, op grond van de openbare orde.

Er zijn op dit moment tussen de 5000 en 6000 vreemdelingen die meerderjarig zijn, naar Nederland zijn gekomen voor hun vierde levensjaar (of in Nederland zijn geboren) en enkel een reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd hebben. Zij kunnen een reguliere verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd aanvragen. Van hen zal slechts een klein deel onherroepelijk veroordeeld zijn voor een zwaar misdrijf. De IND bekijkt dit op het moment dat een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd wordt aangevraagd. Op dat moment krijgen deze vreemdelingen te maken met dit wetsvoorstel. Een voorzichtige schatting van de IND, op basis van de ervaring van de IND met afwijzings- en intrekkingzaken op grond van de openbare orde, is dat het om circa 20 zaken per jaar zal gaan.

Ondanks dat de grootte van de doelgroep die onder dit wetsvoorstel valt niet exact kan worden vastgesteld, en het vermoedelijk om kleine aantallen zal gaan, is het van groot belang dat een verblijfsvergunningsaanvraag voor onbepaalde tijd ook kan worden afgewezen bij ernstige misdrijven anders dan drugsdelicten. Dit te meer omdat hiermee de onevenwichtigheid in de wet wordt weggenomen waardoor het nu wel mogelijk is een reeds verleende verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd in te trekken voor ernstige misdrijven anders dan drugsdelicten, maar een aanvraag voor dezelfde vergunning niet kan worden afgewezen. Ook als de wijziging van de wet maar in een beperkt aantal zaken zal spelen, is deze van belang. Het handhaven van de huidige tekst is niet goed te rechtvaardigen.

3. Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

*De leden van de fractie van **D66** vragen de regering om nog eens uiteen te zetten wat de doelstellingen van het onderhavige wetsvoorstel zijn. De leden van de fractie van D66 vragen dit omdat de doelgroep van het wetsvoorstel – vreemdelingen hier geboren of voor hun vierde levensjaar naartoe gekomen, die geen verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd hebben, die*

¹ Kamerstukken II 2019/20, 19 637, nr. 2652, p. 3.

² Kamerstukken II 2021/22, 36 196, nr. 4, p. 5.

meerderjarig zijn geworden, terwijl ze hier al die tijd hun hoofdverblijf hebben gehad – volgens de gegevens van de regering uit 5.000 tot 6.000 mensen bestaat. Deze leden wijzen erop dat voor wat betreft het weigeren van een onbepaalde verblijfsvergunning vanwege het plegen van ernstige misdrijven het - naar schatting van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) – om maximaal 20 vreemdelingen zou gaan.

Het doel van het wetsvoorstel is dat voor in Nederland geboren of getogen vreemdelingen bij ernstige misdrijven kan worden beoordeeld of deze kunnen leiden tot een afwijzing van de aanvraag voor de vergunning voor onbepaalde tijd. Het valt niet uit te leggen dat een vreemdeling die recent een ernstig misdrijf heeft gepleegd in aanmerking komt voor een versterking van zijn verblijfsrecht (van bepaalde naar onbepaalde tijd) zonder dat dit ernstige misdrijf kan worden betrokken bij de aanvraag. Daarbij moet natuurlijk een gewicht worden toegekend aan het feit dat de vreemdeling in Nederland is geboren of getogen. Daartoe dient mede de individuele toets.

Is het door de IND gegeven aantal van twintig personen het aantal vreemdelingen per jaar waar het wetsvoorstel op toeziet of is het een totaalaantal? Hoe is de regering tot deze schatting gekomen?

Zoals hierboven toegelicht, zijn er op dit moment tussen de 5000 en 6000 vreemdelingen die meerderjarig zijn, naar Nederland zijn gekomen voor hun vierde levensjaar (of in Nederland zijn geboren) en enkel een reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd hebben. Op het moment dat zij onherroepelijk worden veroordeeld voor een zwaar misdrijf, krijgen deze vreemdelingen te maken met dit wetsvoorstel. Het is de hoop en de verwachting dat slechts enkelen van deze 5000 à 6000 vreemdelingen onherroepelijk worden veroordeeld voor een zwaar misdrijf, waardoor hun verblijfsvergunningsaanvraag door deze wetswijziging kan worden afgewezen. Een voorzichtige schatting van de IND is dat het, zoals eerder aangegeven, circa 20 zaken per jaar zal betreffen.

In hoeverre draagt de weigering van de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd wezenlijk bij aan de bescherming van de openbare orde in Nederland? En zijn er nog andere doelen die het wetsvoorstel beoogt te bereiken?

Het is wenselijk om een aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd ook af te kunnen wijzen bij ernstige misdrijven anders dan drugsdelicten. Dit is des te meer wenselijk omdat hiermee de onevenwichtigheid in de wet wordt weggenomen, waardoor het nu wel mogelijk is een reeds verleende verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd in te trekken voor ernstige misdrijven anders dan drugsdelicten, maar een aanvraag voor een vergunning voor onbepaalde tijd niet kan worden afgewezen.

Het uitgangspunt is dat Nederland veiliger wordt als criminelen Nederland verlaten. We kunnen dit enkel van vreemdelingen verwachten, of hen hiertoe dwingen, als zij niet langer rechtmatig mogen verblijven in Nederland. Daarom is het van belang dat zeker bij zware criminelen, de verblijfsvergunning afgewezen, dan wel ingetrokken kan worden. Dan pas kan de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) aan de slag om het vertrek uit Nederland van deze criminelen te verwezenlijken. Voor criminele vreemdelingen volgen de migratieketenpartners een specifieke, geprioriteerde aanpak die staat beschreven in de Ketenprocesbeschrijving Vreemdelingen in de Strafrechtketen (VRIS).³ Daarbij wordt ingezet op vertrek direct vanuit de strafrechtelijke detentie.

Er worden geen andere doelen nagestreefd dan de doelen die zijn weergegeven in de memorie van toelichting.

De leden van de fractie van D66 toetsen dit wetsvoorstel op verschillende criteria, waaronder de handhaafbaarheid en de uitvoerbaarheid. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer heeft de regering aangegeven dat het de bedoeling is dat de betreffende vreemdeling die daarvoor in aanmerking komt, het land verlaat, vrijwillig, anders volgt uitzetting. De regering geeft

³ Zie; [Ketenprocesbeschrijving VRIS | Publicatie | Dienst Terugkeer en Vertrek](#).

hierbij echter toe dat het voorkomt dat een vreemdeling met onbekende bestemming van de radar van de Nederlandse overheid verdwijnt. Soms lukt het niet om zo iemand uit te zetten vanwege het feit dat het land van herkomst de vreemdeling niet terug wil nemen (Syrië) of dat iemand veroordeeld is wegens oorlogsmisdrijven op grond van artikel 1F of vanwege artikel 3 van het Vluchtelingenverdrag (verbod op non-refoulement) niet uitgezet mag worden. In hoeverre kan de regering volhouden dat dit wetsvoorstel in het licht van het bovenstaande uitvoerbaar en handhaafbaar is?

Het wetsvoorstel ziet op het uitbreiden van de afwijzingsmogelijkheden bij een aanvraag voor een vergunning voor onbepaalde tijd en verandert niets aan het proces van terugkeer en uitzetting. Het wetsvoorstel is uitvoerbaar en handhaafbaar als het gaat om de beoordeling van aanvragen voor vergunning van onbepaalde tijd onder deze nieuwe afwijzingsgronden. Voor zover dit extra onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen zal opleveren, zal dit over zeer kleine aantallen gaan, gelet op de beperkte aantallen vreemdelingen op wie de nieuwe bepaling van toepassing zal zijn.

De reeds bestaande vertrekplicht voor vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf vormt een essentieel uitgangspunt van het Nederlandse vreemdelingenbeleid. In de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) ligt het uitgangspunt verankerd dat het aan de onrechtmatig verblijvende vreemdeling is om Nederland te verlaten (artikel 61, eerste lid, Vw 2000). De overheid kan bij de invulling van die rechtsplicht ondersteunen of deze afdwingen, maar de eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling is het startpunt. In de Terugkeerrichtlijn is opgenomen dat de vreemdeling bij voorkeur zelfstandig vertrekt en waar dat niet mogelijk is, ingezet wordt op gedwongen vertrek. Voor criminele vreemdelingen volgen de migratieketenpartners een specifieke, geprioriteerde aanpak die staat beschreven in de Ketenprocesbeschrijving VRIS. Daarbij wordt ingezet op vertrek direct vanuit de strafrechtelijke detentie, en indien dat niet mogelijk is, vanuit vreemdelingenbewaring als daar gronden voor zijn.

Zijn er andere landen binnen de Europese Unie met een vergelijkbaar wetsartikel als dat van het voorstel? En in wat voor een aantallen wordt er in die landen daadwerkelijk overgegaan tot succesvolle uitzetting, in verhouding tot de hoeveelheid vreemdelingen die uitgezet zou moeten worden?

Ook andere Europese Lidstaten hebben de nationale bevoegdheid om reguliere verblijfsvergunningen af te wijzen, dan wel in te trekken, op grond van openbare orde, ook van vreemdelingen die al lang in hun land verblijven. Hoewel geen cijfers bekend zijn, mag aangenomen worden dat na intrekking van de verblijfsvergunning in zoveel mogelijk gevallen wordt overgegaan tot uitzetting conform de Terugkeerrichtlijn.

De leden van de fractie van D66 constateren dat dit wetsvoorstel weliswaar niet strekt tot uitzetting⁴, maar voor deze leden is het wel van belang om een goed beeld te krijgen van de mogelijkheden tot daadwerkelijke gecontroleerde uitzetting en niet de administratieve 'met onbekende bestemming vertrokken'. Kan de regering een overzicht verstrekken van welke categorieën vreemdelingen niet in Nederland mogen blijven en waarvan de overheid stelt dat ze 'met onbekende bestemming vertrokken zijn' maar die evengoed illegaal in Nederland kunnen verblijven?

Zoals hierboven reeds is weergegeven, is het uitgangspunt van het Nederlandse vreemdelingenbeleid dat het aan de onrechtmatig verblijvende vreemdeling is om Nederland te verlaten (artikel 61, eerste lid, Vw 2000). De overheid kan bij de invulling van deze rechtsplicht ondersteunen of deze afdwingen. Voor criminele vreemdelingen volgen de migratieketenpartners

⁴ Kamerstukken II 2022/23, 36 196, nr. 6, p. 20.

een specifieke, geprioriteerde aanpak waarbij wordt ingezet op vertrek direct vanuit de strafrechtelijke detentie, en indien dat niet mogelijk is, vanuit vreemdelingenbewaring als daar gronden voor zijn.

In 2023 zijn ketenbreed 23.140 vreemdelingen vertrokken die geen rechtmatig verblijf in Nederland hadden. Een derde daarvan is zelfstandig zonder toezicht vertrokken.⁵ Het is niet mogelijk om dit cijfer in verschillende categorieën uit te splitsen. Het is tevens niet mogelijk om aan te geven hoeveel vreemdelingen illegaal in Nederland verblijven die geregistreerd zijn als 'met onbekende bestemming vertrokken'.

Komen medewerkers van de politie en justitie deze illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen in hun dagelijkse werk bij het handhaven van de rechtsorde en de openbare orde regelmatig tegen? Wordt dit bijgehouden? Wat zijn de cijfers?

Binnen de politie is de uitvoering van de migratietaak belegd bij de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM). Ook vanuit de basisteams wordt bijgedragen aan de uitvoering van deze taak. Namelijk, als een basisteam een onrechtmatig verblijvende vreemdeling aantreft, bijvoorbeeld bij een verkeerscontrole of een winkeldiefstal, zal de vreemdeling worden overgedragen aan de AVIM. In 2023 gebeurde dit 2.690 keer.⁶

Als een medewerker van politie en justitie een criminele, onrechtmatig verblijvende vreemdeling aantreft, zal direct worden ingezet op zijn vertrek conform de Ketenprocesbeschrijving Vreemdelingen in de Strafrechtketen (VRIS). Daarbij zal de criminele vreemdeling vreemdelingenbewaring ter fine van uitzetting worden opgelegd als daar gronden voor zijn. Van daaruit zal door de DT&V worden gewerkt aan het vertrek van de vreemdeling.

Hoe groot acht de regering de kans dat de vreemdelingen over wie dit wetsvoorstel gaat, toch in Nederland zullen blijven en illegaal in hun levensonderhoud zullen voorzien?

Dit wetsvoorstel leidt niet automatisch tot verblijfsbeëindiging maar ziet enkel op het eventueel niet inwilligen van een verzoek om een vergunning voor onbepaalde tijd. Als de onderliggende vergunning voor bepaalde tijd ook wordt ingetrokken, kan een situatie van onrechtmatig verblijf het gevolg zijn. Inzet is in dat geval dat de vreemdeling, van wie de identiteit en nationaliteit doorgaans al bekend is, vertrekt of indien nodig wordt uitgezet.

Het is niet mogelijk om een schatting te geven van het aantal vreemdelingen dat zich, na afwijzing van hun verblijfsvergunningsaanvraag voor onbepaalde tijd volgens dit wetsvoorstel, niet zal houden aan zijn vertrekplicht. Gegeven de reikwijdte van het wetsvoorstel, dat zoals aangegeven betrekking heeft op een beperkte groep, zullen dit geen grote aantallen zijn. Het kabinet zet desalniettemin in op de terugkeer van alle vertrekplichtige vreemdelingen, en met extra aandacht en middelen ten aanzien van criminele vreemdelingen.

In hoeverre is de openbare orde gediend met vreemdelingen die als gevolg van het weigeren van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd een zwerfend bestaan in Nederland gaan leiden?

Het uitgangspunt is dat Nederland veiliger wordt als criminelen Nederland verlaten. We kunnen dit enkel van vreemdelingen verwachten, of hen hiertoe dwingen, als zij niet langer rechtmatig mogen verblijven in Nederland. Daarom is het van belang dat zeker bij zware criminelen, de verblijfsvergunning afgewezen, dan wel ingetrokken kan worden. Dan pas kan de DT&V aan de slag om het vertrek uit Nederland van deze criminelen te verwezenlijken. Ondanks dat het niet mogelijk is het risico volledig weg te nemen dat vertrekplichtige vreemdelingen niet vertrekken, kiest dit kabinet ervoor om ook verblijfsrechtelijke consequenties te verbinden aan (zeer) zware misdrijven

⁵ <https://data.overheid.nl/dataset/immigratie-vertrek-ketenbreed>

⁶ Afgerond op tientallen. Bron: mondeling opgevraagd bij de politie.

gepleegd door vreemdelingen die hier al lang zijn. Om bovengenoemd risico zoveel mogelijk te beperken, zetten de ketenpartners conform de Ketenprocesbeschrijving VRIS extra in op het toezicht en de terugkeer van criminele vreemdelingen, idealiter aansluitend aan de strafrechtelijke detentie.

Worden vreemdelingen op wie dit wetsvoorstel van toepassing is altijd vanwege de door hen gepleegde ernstige misdrijven ongewenst verklaard? Zo nee, onder welke voorwaarden vindt wel een ongewenst verklaring plaats en wanneer niet?

Vergunningen voor onbepaalde tijd op basis van artikel 21, vierde lid, Vw 2000 worden vrijwel altijd aan zogenaamde derdelanders verleend. Derdelanders worden vrijwel nooit ongewenst verklaard.⁷ Indien zij een terugkeerbesluit krijgen, kan daar wel een zogenaamd zwaar inreisverbod, met een duur van 10 of meer jaar aan worden verbonden, conform de Terugkeerrichtlijn. Het criterium daarvoor is dat van de vreemdeling een actuele bedreiging van een fundamenteel belang van de Nederlandse samenleving uitgaat. Dat criterium blijft ongewijzigd en staat los van deze wetswijziging.

De leden van de fractie van D66 vragen de regering of vreemdelingen op wie dit wetsvoorstel van toepassing is altijd vanwege de door hen gepleegde ernstige misdrijven in vreemdelingenbewaring worden genomen ter fine van uitzetting? Zo nee, waarom niet? Welke criteria worden er gehanteerd om zo'n vreemdeling wel of niet in vreemdelingenbewaring te nemen?

Dit wetsvoorstel ziet op procedures waarin een reguliere vergunning voor onbepaalde tijd wordt aangevraagd. Er is dus zeker geen rechtstreeks verband. Indien ook de onderliggende vergunning voor bepaalde tijd kan worden ingetrokken, zal de vraag aan de orde kunnen zijn of vreemdelingenbewaring noodzakelijk is om zeker te stellen dat de vreemdeling Nederland verlaat. De vreemdeling zal een bewaringsmaatregel ter fine van vertrek worden opgelegd als daar gronden voor zijn. De criteria voor vreemdelingenbewaring staan opgenomen in artikel 5.1b Vb 2000. Gepleegde strafbare feiten zijn, in zichzelf, geen grondslag (meer) voor het opleggen van vreemdelingenbewaring. Dit volgt uit de uitleg van de Terugkeerrichtlijn in de jurisprudentie. Het kan anders zijn indien uit gepleegde strafbare feiten ook een risico op het onttrekken aan het toezicht kan worden afgeleid.

In die gevallen waarin het verblijf zou worden beëindigd gedurende strafrechtelijke detentie, zal worden ingezet op vertrek uit Nederland direct aansluitend aan de strafrechtelijke detentie.

De leden van de fractie van D66 merken op dat in het huidige artikel 21, vierde lid, Vreemdelingenwet 2000 ziet op een afwijzing van een aanvraag tot verlening van een verblijfsvergunning in het geval van een onherroepelijk geworden gevangenisstraf van 60 maanden vanwege handel in verdovende middelen. Begrijpen de leden van de fractie van D66 het goed dat de regering dit vereiste loslaat en in het wetsvoorstel niet de opgelegde straf, maar de strafmaat waarmee het misdrijf in het Wetboek van Strafrecht wordt bedreigd, als uitgangspunt hanteert? Dat is correct. Deze wijze van beoordelen aan de hand van de strafmaat sluit aan bij het algemene beoordelingskader van de glijdende schaal en zorgt dus voor een eenduidiger systeem voor alle vreemdelingen. Overigens wordt de opgelegde straf ook meegewogen in het kader van de individuele toets. De strafmaat is alleen een factor om te beoordelen of een individuele toets moet plaatsvinden om te beoordelen of het gepleegde misdrijf gevolgen moet hebben voor de verblijfsstatus (in dit geval de aanvraag voor een vergunning voor onbepaalde tijd). Ook voor de intrekking van de vergunning is op dit moment de strafmaat leidend (artikel 3.86 Vb 2000).

⁷ De voorwaarden voor een ongewenstverklaring staan beschreven in artikel 67 Vw 2000.

Betekent dit dat iemand die onherroepelijk veroordeeld is tot een gevangenisstraf van bijvoorbeeld 3 maanden voor een drugshandelict waar meer dan 6 jaar op staat onder de reikwijdte van het wetsvoorstel kan gaan vallen?

Het is mogelijk dat iemand in deze situatie wordt onderworpen aan een individuele beoordeling. Dat is ook wenselijk, aangezien het om een zwaar misdrijf gaat waarvan we willen kunnen overwegen of een sterker verblijfsrecht (verblijf voor onbepaalde tijd) kan worden onthouden. Vanzelfsprekend is het voor de individuele beoordeling mede van belang welke straf is opgelegd. Omstandigheden die hebben geleid tot het opleggen van een lage straf kunnen ook een rol spelen binnen die beoordeling. Het is dus niet zo dat iedere beoordeling leidt tot een afwijzing van de aanvraag.

Waarom heeft de regering gekozen voor de strafmaatbedreiging en niet de opgelegde rechterlijke straf, tot stand gekomen na individuele beoordeling van de strafzaak?

Zoals hierboven is aangegeven is het systeem van de glijdende schaal, zoals dat wordt gebruikt voor alle overige beoordelingen of een vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid (artikel 18, eerste lid, onder e, Vw 2000 en 3.86 Vb 2000), van toepassing. De doelgroep van het wetsvoorstel wordt met deze wijziging beter ingepast in het systeem. De beoordeling of een vergunning voor onbepaalde tijd kan worden geweigerd op grond van het feit dat de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid heeft een afwegingskader dat afwijkt van het afwegingskader in het strafproces. Het kan hooguit zo zijn dat bepaalde elementen in beide toetsen een rol spelen. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Raad van State van 16 maart 2023 (ECLI:NL:RVS:2023:1071) waarin een dergelijke beoordeling is uitgevoerd in het kader van een intrekking van een vergunning voor onbepaalde tijd.

*Waarom noemt de regering dit in het mondelinge debat in de Tweede Kamer een 'neutraler criterium dan de strafoplegging'?*⁸

In de strafoplegging kan rekening worden gehouden met elementen die voor de verkrijging van een versterkt verblijfsrecht geen rol spelen.

Waarom vindt de regering het een bezwaar dat er aan de strafoplegging een uitspraak van een rechter vast zit?

Zoals hierboven reeds is aangegeven, heeft de strafrechter een ander beoordelingskader en een ander doel dan de beoordeling of een vreemdeling een vergunning voor onbepaalde tijd moet worden geweigerd vanwege een gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid.

In hoeverre verwacht de regering dat de strafrechter, in het geval dat de verdachte voldoet aan de vereisten van de glijdende schaal binnen het huidige wetsvoorstel, rekening houdt met een eventuele toekomstige weigering van een verblijfsvergunning bij de oplegging van de strafmaat?

De strafrechter is niet onbekend met dit fenomeen, omdat dit nu al speelt bij intrekkingen, bij weigering van verblijfsvergunningen op een andere grondslag en bij de doelgroep van het voorstel wanneer deze onder de huidige regeling valt (veroordeling voor ernstige drugsdelicten). Bij deze strafzaken zijn er geen indicaties dat rechters een lagere straf opleggen vanwege mogelijke verblijfsrechtelijke consequenties.

Vallen gevangenisstraffen of andere veroordelingen die door een buitenlandse (straf)rechter zijn opgelegd óók onder de criteria van de glijdende schaal? Wordt er hierbij een onderscheid gemaakt tussen een vonnis van een rechter uit de Europese Unie en van een rechter van buiten de Europese Unie?

⁸ *Handelingen II 2023/24, nr. 30, item 3, p. 15.*

Strafbare feiten gepleegd in het buitenland, kunnen ook vallen onder de glijdende schaal, indien bij de IND bekend is dat de vreemdeling in het buitenland is veroordeeld en een straf heeft moeten ondergaan. Voordat de IND dergelijke straffonnissen in de procedure betreft, zal een strafmaatvergelijking plaatsvinden, waarbij het OM beoordeelt of het strafbare feit waarvoor de vreemdeling is veroordeeld naar Nederlands recht ook een strafbaar feit inhoudt en wat de strafbedreiging naar Nederlands recht zou zijn. Dat vormt de basis voor de verdere procedure. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen vonnissen uit de EU en daarbuiten.

De leden van de fractie van D66 vinden het verwarrend dat de regering op andere plekken in de nota naar aanleiding van het verslag en het mondelinge debat in de Tweede Kamer meldt dat het alleen gaat om een onherroepelijke veroordeling door de rechter en dat de betrokken vreemdeling mazzel heeft als zijn zaak nog loopt⁹. Kan de regering nog eens helder uiteenzetten wanneer de onherroepelijke veroordeling maatstaf is en wanneer de strafmaat van zes jaar?

Als een vreemdeling een aanvraag doet voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd en er loopt tegen hem een strafzaak waarvoor hij nog niet onherroepelijk is veroordeeld, dan wordt deze strafzaak niet meegenomen in de beoordeling of de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid. Pas wanneer er sprake is van een onherroepelijke veroordeling voor een strafbaar feit wordt dit meegenomen. Immers, tot aan die tijd moet worden uitgegaan van de onschuld van de vreemdeling. Indien mogelijk zal de IND de zaak aanhouden totdat de uitspraak onherroepelijk is, zoals ook nu al de praktijk is. Wanneer er wel sprake is van een onherroepelijke veroordeling, wordt gekeken naar de strafmaat voor het misdrijf waarvoor de vreemdeling is veroordeeld. Op basis van deze strafmaat wordt beoordeeld of (mede afhankelijk van het voorafgaande rechtmatige verblijf) over wordt gegaan op een individuele beoordeling.

De leden van de fractie van D66 merken voorts op dat het onderhavige wetsvoorstel louter toeziet op vreemdelingen die zeer ernstige misdrijven hebben gepleegd zoals in de wettekst vermeld. Er moet dus altijd een strafzaak over die ernstige misdrijven aan voorafgegaan zijn. Nu voert de IND de individuele beoordeling uit of de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd geweigerd kan worden. Daarbij wordt de veroordeling, de glijdende schaal en ook de persoonlijke omstandigheden in ogenschouw genomen. Die persoonlijke omstandigheden hebben ook een rol gespeeld in de strafzaak tegen de vreemdeling. Is het niet handiger, zo vragen de leden van de fractie van D66, dat de strafrechter meteen oordeelt over de verblijfsvraag? Nu is die vraag bij het bestuur belegd, maar zou het niet enorm veel tijd en heen en weer geschuif met dossiers schelen als de wetgever de beoordeling bij de strafrechter belegt in plaats van bij het bestuur? Wil de regering hierop reflecteren?

Nee, dat is niet handiger. De rechter en het bestuur hebben een andere taak en een ander afwegingskader. Bovendien beschikt de strafrechter niet over alle benodigde informatie voor deze afweging en niet over de bevoegdheid om beslissingen te nemen over aanvragen voor een verblijfsvergunning. Ten slotte moet het ook gaan om onherroepelijke veroordelingen. Op het moment dat de strafrechter een uitspraak doet, is deze nog niet onherroepelijk omdat hiertegen nog rechtsmiddelen open staan.

Tot slot wijzen de leden van de fractie van D66 erop dat verschillende momenten tijdens de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel in de Tweede Kamer de regering, in navolging van leden van de fractie van de SGP, heeft gesproken over terrorisme als misdrijf waarop het wetsvoorstel toeziet¹⁰. De leden van de fractie van D66 zien geen terrorisme-artikelen opgenomen in artikel 22B van het Wetboek van Strafrecht. Kan de regering aangeven op welke wijze een

⁹ Handelingen II 2023/24, nr. 30, item 3, p. 16.

¹⁰ Handelingen II 2023/24, nr. 30, item 3, p. 12.

vreemdeling die wegens terrorisme is veroordeeld onder het bereik van het wetsvoorstel valt? En welke vormen van terrorisme waar de vreemdeling voor veroordeeld is, vallen er niet onder?

Zoals is opgenomen in artikel 22b, eerste lid, WvSr, vallen onder het bereik van dit wetsvoorstel onder andere misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van zes jaren of meer is gesteld en die een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer ten gevolge heeft gehad. Voor terroristische misdrijven als omschreven in artikel 83 WvSr, die voldoen aan deze criteria geldt dat zij onder het bereik van deze wet vallen. Volledigheidshalve wordt hier opgemerkt dat terroristische misdrijven, hoewel in de regel ook een gevaar voor de openbare orde, in de eerste plaats onder gevaar voor de nationale veiligheid vallen, hetgeen een aparte afwijzings- en intrekkinggrond is in artikel 21 Vw 2000.

Zou de regering omwille van de helderheid alle misdrijven willen opsommen die onder bereik van dit wetsvoorstel kunnen vallen?

Het wetsvoorstel ziet op misdrijven als bedoeld in artikel 22b, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht of een misdrijf uit de Opiumwet waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van zes jaar of meer is gesteld. Bij een misdrijf als bedoeld in artikel 22b, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht kan het gaan om een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van zes jaren of meer is gesteld en dat een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer ten gevolge heeft gehad of één van de misdrijven omschreven in de artikelen 181 (bedreiging ambtenaar), 240b (kinderporno), 248a, 248b, 248c en 250 (ontucht met minderjarigen).

4. Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van JA21

De leden van de fractie van JA21 wensen de regering de volgende vragen over het thans voorliggende wetsvoorstel voor te leggen.

- 1. Op welke wijze wordt de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen gemeten in termen van vermindering van criminaliteit onder vreemdelingen? Welke specifieke indicatoren worden gebruikt? Hoe wordt de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen geëvalueerd?*
Deze wetswijziging ziet niet op het verminderen van criminaliteit onder vreemdelingen, maar op het verbinden van verblijfsrechtelijke consequenties aan de (zeer) zware misdrijven gepleegd door vreemdelingen. Het is dan ook niet mogelijk om de wetswijziging te evalueren in het licht van criminaliteitsvermindering.
- 2. Welke strategieën worden overwogen om recidive onder criminele vreemdelingen te verminderen, en hoe wordt de slaagkans van deze strategieën beoordeeld?*
Deze wetswijziging ziet, zoals in het antwoord op de vorige vraag al aangegeven, niet op het verminderen van recidive onder criminele vreemdelingen, maar op het verruimen van de mogelijkheid verblijfsrechtelijke consequenties te verbinden aan het plegen van strafbare feiten.
- 3. Kan de regering nogmaals toelichten waarom de individuele beoordeling bij de IND is neergelegd, gezien de huidige tekorten die daar spelen? Waarom legt de regering in het kader van deze tekorten dit niet neer bij de rechter? En hoe gaat de regering voorkomen dat dit andere, al lopende processen, bij de IND niet gaat frustreren?*
De strafrechter is bevoegd om straf op te leggen voor strafbare feiten. De IND is bevoegd en tevens het best gepositioneerd om te beoordelen of onherroepelijke veroordelingen voor strafbare feiten gevolgen moeten hebben voor de verblijfsstatus. De IND voert deze bestuurlijke toets voor vrijwel alle verblijfsvergunningen nu al uit. De IND voert deze toets tevens uit voor in Nederland geboren en getogen vreemdelingen, voor zover het gaan om intrekkingen. Deze aanpassing brengt meer eenduidigheid in de door de IND uit te voeren beoordeling. Zoals hierboven toegelicht, is de verwachting dat het dit wetsvoorstel een zeer klein aantal vreemdelingen zal betreffen, namelijk circa 20 per jaar. Dit wetsvoorstel is daarom goed uitvoerbaar voor de IND en andere werkprocessen zullen niet worden gefrustreerd.

4. *Wat zijn de voornaamste obstakels bij het versnellen van uitzettingsprocedures voor criminele vreemdelingen en welke maatregelen worden voorgesteld om deze te overwinnen? Anders gesteld: zijn deze maatregelen wel nodig, als er ook een instrumentarium is om criminele vreemdelingen uit te zetten? Stelt de regering dat een dergelijk instrumentarium ontbreekt?*

De regering wenst te verduidelijken dat het wetsvoorstel ziet op de afwijzing van de aanvraag van een vergunning voor onbepaalde tijd en niet op uitzetting.

Voor uitzetting blijft het huidige kader gelden. Zoals hierboven al is weergegeven, is het uitgangspunt dat Nederland veiliger wordt als criminelen Nederland verlaten. We kunnen dit enkel van vreemdelingen verwachten, of hen hiertoe dwingen, als zij niet langer rechtmatig mogen verblijven in Nederland. Daarom is het van belang dat zeker bij zware criminelen, de verblijfsvergunning afgewezen, dan wel ingetrokken kan worden. Dan pas kan de DT&V aan de slag om het vertrek uit Nederland van deze criminelen te verwezenlijken. Voor criminele vreemdelingen volgen de migratieketenpartners een specifieke, geprioriteerde aanpak die staat beschreven in de Ketenprocesbeschrijving Vreemdelingen in de Strafrechtketen (VRIS). Daarbij wordt ingezet op vertrek direct vanuit de strafrechtelijke detentie.

Op het moment dat een land van herkomst meewerkt aan de gedwongen terugkeer van een criminele vreemdeling, is zijn vertrek veelal goed mogelijk. Terugkeersamenwerking met landen van herkomst wordt daarom zeer hoog geprioriteerd door dit kabinet.

5. *De leden van de fractie van JA21 vragen zich af of er voldoende capaciteit is bij politie en justitie voor handhaving van het wetsvoorstel indien het wet wordt. Kan de regering garanderen dat de uitvoerbaarheid niet in het geding is?*

Dit wetsvoorstel ziet op het verbinden van verblijfsrechtelijke consequenties aan (zeer) zware misdrijven gepleegd door vreemdelingen die in Nederland zijn geboren of voor hun vierde levensjaar naar Nederland zijn gekomen. Het betreft naar verwachting een zeer klein aantal vreemdelingen. Om die reden is het de verwachting dat dit wetsvoorstel voor alle ketenpartners en instanties die mogelijk betrokken zullen zijn bij deze kleine groep vreemdelingen uitvoerbaar is.

5. Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van Volt

*Voor de leden van de fractie van **Volt** is nog niet duidelijk om welke reden de voorgestelde wetswijziging noodzakelijk is en waarom deze geschikt zou zijn om het daarmee beoogde doel te bereiken. Daarover hebben deze leden de volgende vragen te stellen aan de regering.*

Algemeen

De leden van de fractie van Volt wijzen erop dat de te wijzigen bepaling een expliciete wettelijke bescherming biedt voor een specifieke groep vreemdelingen op basis van hun speciale band met Nederland. Het betreft mensen die in Nederland geboren zijn of ten laatste op hun derde hier naartoe zijn gekomen. Het betreft dus ook mensen die hier vaak ten minste 14 jaar zijn of althans hun hoofdverblijf hebben. De regering geeft in de memorie van toelichting behorend bij het wetsvoorstel het volgende aan:

" (...) deze bepaling is destijds opgenomen om de in Nederland geboren dan wel opgegroeide kinderen van migranten (behoudens de genoemde gevallen) te beschermen tegen uitzetting."¹¹

De leden van de fractie van Volt merken op dat volgens de regering die die bescherming nu niet langer is te rechtvaardigen, althans is deze onevenwichtig gebleken:

¹¹ Kamerstukken II 2021/22, 36 196 nr. 3, p. 2.

"Zoals hieronder nader zal worden toegelicht is deze beperking van de uitzettingsmogelijkheden onevenwichtig gebleken na diverse aanscherpingen van de openbare orde criteria als weergegeven in de glijdende schaal (zie voor een nadere toelichting paragraaf 1.2.2)."¹²

De leden van de fractie van Volt merken op dat volgens de regering de opvattingen en jurisprudentie van het Hof van Justitie over wat voor soort delicten vooral de openbare orde verstoren sindsdien zijn verschoven. De leden van fractie van Volt constateren dat deze argumentatie gaat over de reikwijdte van de delicten op basis waarvan een aanvraag kan worden geweigerd, maar niet zozeer over waarom voor deze specifieke groep – die op basis van hun speciale positie expliciete bescherming geboden heeft gekregen – die bescherming en rechten nu kunnen of moeten komen te vervallen. Kan de regering nog eens uitgebreid onderbouwen wat er veranderd is met betrekking tot deze groep waardoor de geboden bescherming niet langer kan worden gerechtvaardigd of gecontinueerd?

De veranderingen zijn tweeledig. Enerzijds is er nu vanuit Europa meer ruimte om openbare orde of nationale veiligheidsbedreigingen mee te wegen voor personen die in Nederland zijn geboren of getogen. Daarnaast heeft een algemene verscherping van het beleid plaatsgevonden waarbij het uitgangspunt is dat misdrijven door vreemdelingen een gevolg moeten kunnen hebben voor hun verblijfsstatus. De huidige regeling voor in Nederland geboren of getogen vreemdelingen wijkt daardoor af van het huidige stelsel. Met de wijziging wordt deze disbalans opgeheven.

De regering meent daarnaast dat het noodzakelijk is om de inconsistentie op te heffen tussen de gronden waarop een vergunningsaanvraag voor onbepaalde tijd kan worden afgewezen aan de voorkant, en de gronden waarop die eenmaal verleende vergunning kan worden ingetrokken. De leden van de fractie van Volt wijzen erop dat de regering in het debat met de Tweede Kamer heeft toegegeven dat er ook een andere "weg naar Rome" mogelijk was geweest om de inconsistentie op te heffen¹³, namelijk om de bescherming voor deze specifieke doelgroep te behouden maar de delicten op grond waarvan de aanvraag kan worden afgewezen uit te breiden. Kan de regering op basis van die uitspraken nog eens reflecteren op de noodzaak en doelmatigheid van het voorliggende wetsvoorstel?

Met de andere "weg naar Rome" is bedoeld dat het ook mogelijk is om de inconsistentie op te heffen door de gronden voor intrekking gelijk te trekken met de huidige gronden om de aanvraag voor onbepaalde tijd af te wijzen. In het geval van in Nederland geboren of getogen vreemdelingen gaat het dan om een onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis en een veroordeling tot een gevangenisstraf van meer dan 60 maanden, ter zake van handel in verdovende middelen. De regering acht dit echter onwenselijk. Ten eerste is het bredere beleid er juist op gericht om misdrijven vaker gevolgen te laten hebben voor de verblijfsstatus. De regering vindt het niet verdedigbaar of wenselijk om bij een onherroepelijke veroordeling zware misdrijven als bijvoorbeeld een zedenmisdrijf niet te kunnen betrekken bij de vraag of over moet worden gegaan tot een versterking van het verblijfsrecht naar een vergunning voor onbepaalde tijd.

De leden van de fractie van Volt vragen zich af hoe die doelmatigheid nader kan worden onderbouwd. Aan de ene kant geeft de regering aan dat er geen gegevens worden geregistreerd en dus niet duidelijk is hoeveel gevallen door deze wetswijziging worden geraakt. Aan de andere kant geeft de regering aan dat het naar schatting twintig gevallen per jaar zal betreffen. Ook is de regering van mening dat het ook met die getallen een belangrijke wijziging is als het gaat om de impact op de openbare orde die met zware criminaliteit is gemoeid. Kan de regering nog eens

¹² Kamerstukken II 2021/22, 36 196 nr. 3, p. 2.

¹³ Handelingen II 2023/24, nr. 30, item 3, p. 14.

aangeven op welke aanwijzingen en gegevens zij zich baseert om te onderbouwen dat dit wetsvoorstel noodzakelijk en doelmatig is?

Het gaat hier om zeer ernstige misdrijven. Zelfs als het wetsvoorstel betrekking heeft op een relatief kleine groep, is het alleen al vanwege de ernst van de misdrijven gerechtvaardigd om de consequenties voor het verblijfsrecht te kunnen beoordelen. Dat maakt het wetsvoorstel noodzakelijk. Het wetsvoorstel is ook doelmatig, aangezien het door het wetsvoorstel mogelijk wordt om deze ernstige misdrijven te betrekken bij de aanvraag voor een vergunning voor onbepaalde tijd.

De leden van de fractie van Volt vragen de regering te reflecteren op de noodzaak en doelmatigheid met betrekking tot het gegeven dat in de derde glijdende schaal ook jeugdrecht kan worden betrokken. Daaruit maken deze leden op dat jonge volwassenen dus – zonder dat dit hen kenbaar was – alsnog opeens een vergunning kan worden geweigerd op basis van lichte strafbare feiten die zij hebben begaan in het verleden toen zij nog minderjarig waren. Hoe verhoudt zich dit tot de noodzaak en verantwoordelijkheid om mensen die sinds hun geboorte of vlak daarna in Nederland zijn in de samenleving te laten participeren en eerlijke kansen te geven?

De regering deelt het standpunt van de fractie van Volt dat er een balans dient te zijn tussen de ernst van het misdrijf of - in het geval van de derde glijdende schaal - misdrijf en delicten en de afwijzing van de aanvraag voor de vergunning voor onbepaalde tijd. De glijdende schaal bepaalt echter alleen of een beoordeling zal plaatsvinden. Het meetellen van delicten tijdens minderjarigheid zorgt ervoor dat deze drempel eerder wordt overschreden. Dit betekent echter niet dat er automatisch gevolgen zijn voor de verblijfsstatus. Het overschrijden van de drempel leidt uitsluitend tot een individuele beoordeling waarbij kan worden betrokken in hoeverre het evenredig is om delicten gepleegd tijdens minderjarigheid tegen te werpen, ook al zou de glijdende schaal daar in theorie niet aan in weg staan. In deze individuele beoordeling zal onder andere worden meegewogen hoe lang iemand in Nederland verblijft en wat de banden met Nederland zijn. Wel is het belangrijk voor de regering om te benadrukken dat de beoordeling alleen plaatsvindt wanneer er ook een zeer ernstig misdrijf is gepleegd. Het gaat in het voorbeeld dus om een meerderjarige die al een zeer ernstig misdrijf heeft gepleegd.

Cumulatie van meerdere lichtere delicten

De leden van de fractie van Volt constateren dat de derde glijdende schaal een aanzienlijk lagere drempel in aantal maanden bevat terwijl die drempel wordt berekend door meerdere veroordelingen bij elkaar op te tellen. Daarover hebben deze leden de volgende vragen te stellen aan de regering.

Het voorliggende wetsvoorstel schrapt ten aanzien van de doelgroep het vereiste dat 60 maanden gevangenisstraf onherroepelijk is opgelegd om een vergunning te kunnen weigeren. In het debat bij de Tweede Kamer over dit wetsvoorstel heeft de regering ten aanzien van de derde glijdende schaal echter ook het volgende aangegeven:

"Er moet altijd minstens één zwaar misdrijf in zitten, want je hebt namelijk, als dit wetsvoorstel wordt aangenomen, gewoon te maken met de 60 maanden."¹⁴ Deze leden vragen de regering om nog eens toe te lichten wat zij daarmee heeft bedoeld. Wat betekent in dit verband dat je "gewoon te maken hebt met de 60 maanden?"¹⁵ Welk criterium betreft dit? En betreft dit 60 maanden maximum straf of 60 maanden opgelegde straf?

¹⁴ Handelingen II 2023/24, nr. 30, item 3, p. 26.

¹⁵ Handelingen II 2023/24, nr. 30, item 3, p. 26.

In tegenstelling tot hetgeen is opgemerkt tijdens de behandeling in de Tweede Kamerkamerbehandeling, schrapte het voorliggende wetsvoorstel het vereiste dat 60 maanden gevangenisstraf onherroepelijk is opgelegd. De motie Koekkoek en Podt roept op om de eis van 60 maanden opgelegde straf te behouden om ervoor te zorgen dat alleen zeer ernstige misdrijven worden meegewogen. In het wetsvoorstel is als ondergrens echter al opgenomen dat altijd sprake moet zijn van minimaal één ernstig misdrijf. Door aansluiting bij de glijdende schaal, geldt ook de normstelling voor veelplegers. Hieronder wordt deze werkwijze nader uitgelegd.

Kan de regering nog eens gedetailleerd uitleggen hoe de beoordeling op grond van de Vreemdelingenwet 2000 werkt in geval van ten minste drie onherroepelijke veroordelingen?

Bij drie onherroepelijke veroordelingen wordt overgegaan tot een individuele beoordeling bepaald in artikel 3.86, vijfde lid, Vb 2000. De norm wordt gebaseerd op de verblijfsduur (het aaneengesloten rechtmatig verblijf voor het laatste delict of misdrijf) en de totale duur van de onvoorwaardelijk ten uitvoer te leggen gedeelten van die straffen en maatregelen. Als de norm wordt overschreden, wordt overgegaan tot een individuele beoordeling. Bij deze individuele beoordeling wordt tevens rekening gehouden met de aard van de strafbare feiten, het aantal strafbare feiten, de binding van de vreemdeling met Nederland (bijvoorbeeld familiebanden) en het mogelijk ontbreken van banden met het land van herkomst. Wanneer uit deze beoordeling volgt dat de gepleegde delicten en het misdrijf in verhouding staan tot het weigeren van de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, dan zal deze vergunning worden geweigerd.

Welke criteria gelden er en in welke gevallen kan een vergunningsaanvraag voor onbepaalde tijd worden afgewezen?

Factoren als een langdurig verblijf, nauwe banden met Nederland en een afwezigheid van banden met het land van nationaliteit en familiebanden in Nederland worden meegewogen. De proportionaliteit en evenredigheid bieden de mogelijkheid om in individuele gevallen af te zien van afwijzing. Op voorhand is niet aan te geven op welke wijze deze factoren bijdragen aan de beslissing, omdat zij naar hun aard zien op specifieke situaties. Eventuele andere factoren kunnen ook worden meegewogen, maar welke dit zijn en hoe deze worden meegewogen, hangt af van de feiten en omstandigheden van de individuele zaak.

De leden van de fractie van Volt hebben kennis genomen van de normwaarden/drempels in de glijdende schalen zoals opgenomen in de memorie van toelichting behorend bij het wetsvoorstel. De leden van de Volt-fractie constateren dat in de derde glijdende schaal – die geldt wanneer een aanvrager voor ten minste drie delicten is veroordeeld – een aanzienlijk lagere drempel geldt (van 14 maanden onherroepelijk ten uitvoer te leggen straf als iemand al 15 jaar in Nederland verblijft en 12 maanden als een persoon 10-14 jaar in Nederland verblijft) dan in de tweede en eerste glijdende schalen (65 maanden en 40 maanden in schaal 1, respectievelijk 48 en 30 maanden in schaal 2). Daar komt bij dat deze lagere drempel ook nog eens de optelsom is van alle veroordeelde delicten samen. Dit suggereert dat een vergunning kan worden onthouden bij recidive van meerdere lichtere delicten. Meerdere fracties hebben hierover al eens vragen gesteld maar die zijn voor de leden van de fractie van Volt nog niet helemaal afdoende beantwoord. Zou de regering nog eens nader willen toelichten hoe zich dit verhoudt tot het doel van de wetswijziging, namelijk om in geval van zware criminaliteit een maatregel in handen te hebben om iemand een vergunning voor onbepaalde tijd te onthouden?

Bij alle hierboven genoemde drempels geldt dat er altijd sprake moet zijn van tenminste één veroordeling voor een misdrijf als bedoeld in artikel 22b, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht of een misdrijf uit de Opiumwet waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van zes jaar of meer is gesteld. Dat betekent dus dat het eventuele afwijzen van een aanvraag voor een

verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd alleen mogelijk is wanneer er door de vreemdeling zware misdrijven zijn gepleegd. Wel geldt dat er wordt aangesloten bij het algemene stelsel van openbare orde schendingen (artikel 3.86 Vb 2000) om te bepalen bij welke strafmaat zal worden overgegaan tot een individuele beoordeling. De regering ziet, zoals hiervoor reeds is toegelicht, in de individuele beoordeling een voldoende waarborg om de hoogte van de opgelegde straf af te wegen tegen de individuele omstandigheden (waaronder het langdurig verblijf in Nederland).

De leden van de fractie van Volt merken op dat de Afdeling advisering van de Raad van State ten aanzien van de derde glijdende schaal heeft geconstateerd dat het in uitzonderlijke situaties zou kunnen gebeuren dat een "veelpleger" met een lichtere strafmaat uiteindelijk toch aan een individuele beoordeling wordt onderworpen en dat deze op basis van die beoordeling een vergunning kan worden onthouden. De regering heeft dit bevestigd.¹⁶ In het debat in de Tweede Kamer heeft de regering ten aanzien hiervan echter ook het volgende aangegeven:

"Nee, ik heb zojuist gezegd dat er altijd sprake moet zijn van minimaal één ernstig misdrijf. En daarnaast kijk je bij de individuele afweging of iemand mag blijven of niet mag blijven, of deze persoon ook nog andere misdrijven heeft gepleegd. Maar het moet altijd aan de wet voldoen, waarin staat dat er sprake moet zijn van één misdrijf waar 60 maanden of meer voor staat."¹⁷

Kan de regering nog eens toelichten wat er nu precies geldt? Is het wel of niet mogelijk dat in uitzonderlijke gevallen ook mensen die voor drie lichtere delicten zijn veroordeeld een vergunning kan worden onthouden? En zo ja, in welke gevallen?

Na het advies van de Raad van State heeft de regering expliciet in het wetsvoorstel opgenomen dat er tenminste sprake moet zijn van een veroordeling voor een misdrijf als bedoeld in artikel 22b, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht of een misdrijf uit de Opiumwet waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van zes jaar of meer is gesteld. Het is dus niet mogelijk dat aan in Nederland geboren of getogen vreemdelingen die onherroepelijk zijn veroordeeld voor drie lichtere delicten een vergunning voor onbepaalde tijd kan worden onthouden. Er dient sprake te zijn van minimaal één misdrijf als bedoeld in artikel 22b, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht of een misdrijf uit de Opiumwet waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van zes jaar of meer is gesteld. Zoals hierboven reeds is aangegeven, is in tegenstelling tot hetgeen is opgemerkt tijdens de behandeling in de Tweede Kamerkamerbehandeling, de 60 maanden drempel geschrapt.

Overgangsrecht, legaliteit en jeugdrecht

De leden van de fractie van Volt vragen of de regering van mening is dat de maatregel om een verblijfsvergunning te onthouden op basis van gepleegde strafbare feiten een punitief element bevat waarop het legaliteitsbeginsel van toepassing is

Het gaat hier niet om een bestraffing, maar om de vraag of een sterker verblijfsrecht moet worden onthouden vanwege een gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid. Bovendien geldt het nieuwe beoordelingsregime vanaf het moment dat de aanvraag wordt gedaan. Er wordt dus niet met terugwerkende kracht een nieuw beoordelingskader toegepast op bestaande aanvragen. Dat gedrag uit het verleden wordt meegewogen is inherent aan de beoordeling. Dit is niet anders dan bij andere aanscherpingen van de openbare orde en nationale veiligheidsbeoordelingen.

¹⁶ Kamerstukken II 2021/22, 36 196, nr. 4, p. 5.

¹⁷ Handelingen II 2023/24, nr. 30, item 3, p. 26.

De leden van de fractie van Volt merken op dat het wetsvoorstel in werking beperkt zal zijn tot "nieuwe aanvragen" voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, dus aanvragen die worden gedaan na de inwerkingtreding van de wet. Er lijkt geen ander overgangsrecht te zijn voorzien. Kan de regering toelichten waarom hiervoor is gekozen en daarbij reflecteren op het feit dat voor de personen die onder deze wet vallen al die tijd niet kenbaar is geweest dat hun aanvraag op deze grond zou kunnen worden geweigerd voor in het verleden gepleegde strafbare feiten?

Het betrekken van strafbare feiten die zijn gepleegd voordat de wet is aangescherpt is inherent aan het aanscherpen van openbare orde en nationale veiligheidskader. Daarbij wordt immers betrokken hoe een vreemdeling zich in het verleden heeft gedragen. Het is ook niet rechtvaardigen dat een vreemdeling er op zou mogen vertrouwen dat het plegen van bepaalde soorten ernstige misdrijven zonder verblijfsrechtelijke consequenties zal blijven. Op het moment van de aanvraag voor een sterker verblijfsrecht is het beoordelingskader bekend.

Kan de regering daarbij ook extra ingaan op de omstandigheid dat in de derde glijdende schaal ook eerdere veroordelingen op basis van jeugdrecht meetellen en dat jonge volwassenen dus, zonder dat dit hen kenbaar was, alsnog opeens een vergunning kan worden geweigerd op basis van lichte strafbare feiten die zij hebben begaan in het verleden toen zij nog minderjarig waren?

Zoals hierboven reeds is aangegeven zal een combinatie van lichte strafbare feiten nooit leiden tot een individuele beoordeling. Voordat wordt overgegaan tot een individuele beoordeling, moet er in ieder geval sprake zijn van één misdrijf als bedoeld in artikel 22b, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht of een misdrijf uit de Opiumwet waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van zes jaar of meer is gesteld. Wanneer er een beoordeling plaatsvindt volgens de norm van de derde glijdende schaal voor "veelplegers" wordt eerder overgegaan tot een individuele beoordeling. Echter de individuele beoordeling vindt juist plaats om de ernst van de overtredingen en minimaal één ernstig misdrijf af te zetten tegen de weigering van de aanvraag voor de vergunning voor onbepaalde tijd. Als door een combinatie van factoren blijkt dat het afwijzen van de aanvraag niet proportioneel is, dan zal de vergunning worden verleend.

Door de wetwijziging vervalt voor de doelgroep de wettelijke automatische bescherming, in plaats daarvan moeten zij terugvallen op de individuele belangenafweging uit lagere regelgeving, die minder waarborgen biedt. Kan de regering dit element ook betrekken bij de aan haar gevraagde reflectie?

Het klopt dat de wettelijke automatische bescherming vervalt, maar dat is ook de bedoeling van het wetsvoorstel. Het is volgens de regering niet te verdedigen dat een vreemdeling na het plegen van een zwaar misdrijf (anders dan handel in verdovende middelen) een versterking van het verblijfsrecht niet op die grond kan worden onthouden. De regering acht het zeer wenselijk dat in een dergelijk geval de mogelijkheid bestaat om een individuele beoordeling te maken of het plegen van het ernstige misdrijf gevolgen moet hebben voor de beoordeling van de aanvraag. Het "terugvallen op de individuele belangenafweging" is precies wat het wetsvoorstel beoogt. Voor de helderheid wil de regering benadrukken dat de individuele beoordeling niet uitsluitend deel uitmaakt van lagere regelgeving – die zou worden kunnen aangepast –, maar dat deze beoordeling mede voortvloeit uit artikel 8 EVRM.

Minderjarigen

De leden van de fractie van Volt wijzen erop dat de regering ook heeft aangegeven dat in de individuele afweging sprake is van een belangenafweging en dat daarbij ook privéomstandigheden van de veroordeelde kunnen worden betrokken. Met betrekking tot minderjarigen geeft zij aan dat een ziek kind dat zorg nodig heeft reden kan zijn om toch een verblijfsvergunning te verlenen. Kan

de regering aangeven of dit de enige wijze is waarop de belangen van minderjarige kinderen worden betrokken bij de belangenafweging?

Het is op voorhand lastig om aan te geven op welke wijze de betrokkenheid van minderjarigen bijdraagt aan de beslissing, omdat deze beslissingen naar hun aard zien op specifieke situaties. Het gaat hier echter om individuele beoordelingen waarmee veel ervaring bestaat. Immers, dezelfde beoordeling wordt nu al voor niet in Nederland geboren en getogen vreemdelingen uitgevoerd en ook ten aanzien van in Nederland geboren en getogen vreemdelingen die bij onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis veroordeeld zijn tot een gevangenisstraf van meer dan 60 maanden, ter zake van handel in verdovende middelen. Vanzelfsprekend vormen conform het VN Kinderrechten verdrag de belangen van minderjarigen in deze beoordelingen de eerste overweging. Indien de vreemdeling bij een afgewezen aanvraag van mening is dat er onvoldoende rekening is gehouden met de belangen van minderjarigen, dan staan daar de gebruikelijke rechtsmiddelen tegen open.

Lopen minderjarige kinderen sneller het risico om zelf ook niet te mogen blijven? Kan de regering gedetailleerd uiteen zetten op welke wijze minderjarigen door het wetsvoorstel kunnen worden geraakt en hoe zich dat verhoudt tot het Kinderrechtenverdrag, dat bepaalt dat kinderen niet de lasten mogen dragen of gestraft mogen worden voor de gedragingen van hun ouders?

Zoals hierboven is aangegeven, is het niet goed mogelijk om in zijn algemeenheid uiteen te zetten op welke wijze minderjarigen zullen worden geraakt, aangezien er sprake is van een afweging op basis van individuele omstandigheden. Zoals nu ook al gebruikelijk is bij de individuele beoordelingen, vormen de belangen minderjarigen in deze beoordelingen de eerste overweging. Indien een afwijzing als gevolg zou hebben dat een minderjarig kind Nederland moet verlaten, dan kan dit mogelijk leiden tot het oordeel dat de vergunning voor onbepaalde tijd niet kan worden geweigerd.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

E. van der Burg