



Aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats- en
bestuursrecht

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

nota

Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met
aanscherping van het openbare ordebeleid

Datum
19 augustus 2022

Ons kenmerk
4169116

1 Aanleiding

Advies ontvangen op wetsvoorstel.

2 Geadviseerd besluit

Graag:

- instemmen met het nader rapport aan de Koning, het gewijzigde wetsvoorstel en de gewijzigde memorie van toelichting;
- het nader rapport en de memorie van toelichting ondertekenen;
- instemmen met indiening van het wetsvoorstel (via het Kabinet van de Koning) bij de Tweede Kamer. Het advies van de RvS vereist namelijk geen hernieuwde voorlegging aan de MR.

3 Kernpunten

Het voorstel heeft betrekking op de doelgroep vreemdelingen die in Nederland zijn geboren of sinds hun vierde levensjaar in Nederland verbleven, die hun hoofdverblijf niet buiten Nederland hebben geplaatst, en die inmiddels meerderjarig zijn. Onder de huidige wet kunnen aanvragen voor een vergunning voor onbepaalde tijd slechts worden afgewezen op grond van een gevaar voor de openbare orde of de nationale veiligheid *indien de vreemdeling bij onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis is veroordeeld tot een gevangenisstraf van meer dan 60 maanden, ter zake van handel in verdovende middelen*. In het wetsvoorstel wordt geregeld dat ook andere ernstige misdrijven kunnen leiden tot afwijzing van de aanvraag. In het nader rapport wordt ingegaan op het advies van de Afdeling wetgevingsadvisering van de Raad van State. Het wetsvoorstel en de toelichting zijn op enkele punten aangepast naar aanleiding van dit advies.

4 Toelichting

4.1 Hoofdpijnen wetsvoorstel

Het wetsvoorstel ziet op een verruiming van de afwijzingsmogelijkheden.

De wijziging bestaat uit twee onderdelen:

(1) in plaats van de huidige beperking tot een veroordeling voor handel in verdovende middelen, kunnen nu ook andere ernstige misdrijven leiden tot afwijzing van de aanvraag.

(2) Er hoeft niet langer een veroordeling te zijn van minimaal 60 maanden, maar er wordt aangesloten bij de zogeheten glijdende schalen van artikel 3.86 Vb 2000. Hierin is een afwegingskader opgenomen waarin de lengte van de straf wordt afgezet tegen de duur van het rechtmatig verblijf. Hoe langer er sprake is van rechtmatig verblijf, hoe hoger de opgelegde straf moet zijn voordat wordt beoordeeld of deze veroordeling gevolgen heeft voor de verblijfsstatus.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats- en
bestuursrecht

Datum
19 augustus 2022

Ons kenmerk
4169116

Een belangrijke nuancering is dat het voldoen aan de grenswaarden uit de glijdende schalen niet automatisch resulteert in een afwijzing van de aanvraag. In een dergelijk geval vindt altijd ook een individuele beoordeling plaats of het wenselijk is om vanwege de veroordeling af te wijzen. Bij de individuele beoordeling worden bijvoorbeeld meegewogen het recht op privéleven en het proportionaliteitsbeginsel. Daarbij spelen onder andere het langdurig verblijf in Nederland, het ontbreken van banden met het land van herkomst en het hebben van familie in Nederland een rol. Deze beoordeling voldoet aan de eisen die vanuit Europese en internationale regelgeving worden gesteld.

Advies Raad van State

Doelmatigheid en noodzaak

Het advies van de Raad van State was kritisch op de doelmatigheid en noodzaak van het voorstel. De noodzaak van het voorstel is gelegen in de beleidswens om bij zware misdrijven te kunnen beoordelen of dit verblijfsconsequenties moet hebben. Ook wordt de doelgroep van het voorstel onder de huidige regels ten opzichte van andere vreemdelingen verdergaand beschermd.

De suggestie van de Raad van State dat voor het oplossen van inconsistenties tussen de doelgroep en andere vreemdelingen ook gekozen zou kunnen worden voor een versoepeling voor andere vreemdelingen wordt niet gevolgd. Dit zou niet passen binnen de huidige beleidslijn dat inbreuken op de openbare orde juist eerder dienen te leiden tot verblijfsconsequenties.

Omschrijving ernstige misdrijven

Naar aanleiding van de suggestie van de Raad van State dat gezien zou kunnen worden voor welke ernstige misdrijven naast zware drugsdelicten een uitzondering op de bescherming tegen uitzetting dient te gelden is opnieuw bekeken welke misdrijven onder het bereik van het voorstel vallen. Eerder namen we aan dat de toepasselijkheid van een regel in het Vreemdelingenbesluit 2000 (artikel 3.86, tiende lid, Vb 2000) ertoe zou leiden dat alleen bepaalde ernstige misdrijven zouden meewegen. Deze regel – die uitgaat van rechtmatig verblijf van meer dan 10 jaar *voorafgaand aan het plegen van het misdrijf* – blijkt echter niet zonder meer op de doelgroep van toepassing. Voor deze doelgroep geldt op grond van de wet namelijk de

bijzondere regeling dat bij een aanvraag voor een vergunning voor onbepaalde tijd een rechtmatig verblijf van vijf jaar is vereist *dat niet aaneengesloten hoeft te zijn* (artikel 21, vierde lid, Vw 2000). Er hoeft dus geen sprake te zijn van een rechtmatig verblijf van meer dan tien jaar. Daarop is besloten de in het Vb 2000 opgenomen beschrijving van ernstige misdrijven direct in het wetsvoorstel op te nemen. Hierin is nu, overeenkomstig de bedoelde regel in het Vb 2000, opgenomen dat enkel kan worden afgewezen bij een misdrijf als bedoeld in artikel 22b, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht (Sr) of een misdrijf uit de Opiumwet waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van zes jaar of meer is gesteld.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats- en
bestuursrecht

Datum
19 augustus 2022

Ons kenmerk
4169116

Voor een goed begrip van deze afbakening is nog het volgende van belang. Bij de totstandkoming van de bedoelde regel in het Vb 2000 is destijds aansluiting gezocht bij de Wet van 17 november 2011 tot wijziging van het Wetboek van Sr in verband met het beperken van de mogelijkheden om een taakstraf op te leggen voor ernstige zeden- en geweldsmisdrijven en bij recidive van misdrijven¹. Het gaat hier derhalve om misdrijven die zo ernstig werden geacht dat het opleggen van een taakstraf niet wenselijk werd geacht. Het is belangrijk hierbij op te merken dat artikel 22b, eerste lid, Sr niet op alle ernstige misdrijven van toepassing is, of dat hierover op z'n minst discussie kan zijn. Zo vallen bijvoorbeeld voorbereidingshandelingen van terrorisme hier niet onder omdat de lichamelijke integriteit dan niet is geschonden. Hoewel deze afbakening dus vragen kan oproepen, is dit een afbakening die in het huidige systeem al wordt gebruikt en bovendien zal elke afbakening mogelijk tot discussies leiden.

Ook toepasbaar bij cumulatie lichtere straffen?

De Raad van State merkt eveneens op dat met het schrappen van de laatste zin van artikel 21, vierde lid, Vw 2000 (het oorspronkelijke voorstel) de 'derde glijdende schaal'² van toepassing wordt. Deze schaal ziet op veelplegers die door een cumulatie van een aantal lichtere straffen kunnen worden beoordeeld op consequenties voor de verblijfsrechten. De Raad van State stelt dat dit verder gaat dan het oogmerk van het voorstel om in Nederland geboren dan wel opgegroeide 'zeer zware criminelen' aan te pakken. Ook aan dit bezwaar wordt voor een belangrijk deel tegemoet gekomen door de beperking op te nemen dat alleen nog de misdrijven als hierboven genoemd (als afgeleid van artikel 3.86, tiende lid, Vb 2000) kunnen leiden tot een beoordeling van de verblijfsrechtelijke consequenties.

Het blijft echter wel mogelijk dat bij veelplegers bij oplegging van een lage straf wordt voldaan aan de glijdende schaal en overgegaan zal worden tot een individuele beoordeling. Dit kan aan de orde zijn indien een lichte straf wordt opgelegd voor één van de misdrijven als bedoeld in 22b Sr of misdrijven uit de Opiumwet waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van zes jaar of meer is gesteld in combinatie met een kort aaneengesloten voorafgaand rechtmatig verblijf voorafgaand aan het plegen

¹ Wet van 17 november 2011 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met het beperken van de mogelijkheden om een taakstraf op te leggen voor ernstige zeden- en geweldsmisdrijven en bij recidive van misdrijven (Stb. 2012,1).

² Bedoeld is artikel 3.86, eerste lid (jo. artikel 3.95) Vb 2000.

van een misdrijf. In dergelijke gevallen zal de individuele beoordeling evenwel de mogelijkheid bieden om eventuele schrijnende situaties te corrigeren.

Cijfers

De Raad van State verzoekt om een verdergaande feitelijke en cijfermatige onderbouwing. Deze cijfermatige onderbouwing is beperkt beschikbaar, aangezien criminele antecedenten niet worden geregistreerd voor de doelgroep als zodanig.

Turks associatierecht

Tot slot heeft de Raad van State verzocht om een toelichting op de verhouding van het voorstel tot het Turkse associatiebesluit. Dit besluit (1/80) schrijft voor dat de lidstaten van de EU en Turkije geen nieuwe beperkingen mogen invoeren met betrekking tot de toegang tot de werkgelegenheid van werknemers en hun gezinsleden wier verblijf en arbeid op hun onderscheiden grondgebied legaal is. Over de reikwijdte van deze zogeheten stand still-bepaling zijn recentelijk prejudiciële vragen gesteld door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.³ In het nader rapport is een standpunt opgenomen in dezelfde lijn als het standpunt van de Nederlandse regering in deze procedure bij het Hof van Justitie van de EU. De strekking ervan is dat de onderhavige nieuwe beperking is toegestaan op grond van artikel 14 van Besluit 1/80, omdat de Turkse onderdanen wegens hun persoonlijke gedrag een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging vormen voor een fundamenteel belang van de samenleving. Hierdoor kunnen zij niet langer een beroep doen op artikel 13 van Besluit 1/80 dat nieuwe beperkingen voor Turkse onderdanen in beginsel verbiedt.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats- en
bestuursrecht

Datum
19 augustus 2022

Ons kenmerk
4169116

4.2 Politieke context

Het voorstel is een uitwerking van het in de Kamerbrief van 10 september 2020⁴ opgenomen voornemen om de afwijzingsmogelijkheden te verruimen voor aanvragen om verlening van een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd van zeer zware criminele vreemdelingen die in Nederland zijn opgegroeid. In de kamerbrief is overeenstemming bereikt over een pakket aan maatregelen. Destijds was het de wens van de VVD om de aanscherping van de openbare orde als opgenomen in dit voorstel op te nemen in dit pakket aan maatregelen.

4.3 Financiële overwegingen

Door deze wetswijziging wordt het mogelijk in meer gevallen dan thans afwijzend te beslissen op een aanvraag om een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd. Het afdoen van dit naar verwachting beperkte aantal zaken behoort tot de uitvoeringspraktijk van de IND. Meerkosten, voor zover

³ ABRvS, 23 juni 2021, 201809107/1/V2, 201904238/1/V2 en 201906006/1/V2, ECLI:NL:RVS:2021:1310.

⁴ Kamerbrief 10 september 2020, Kamerstukken II 2019 /20, 19637, nr. 2652.

aan de orde, worden gedekt uit de begroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats- en
bestuursrecht

5 Informatie die zich niet leent voor openbaarmaking
Geen

Datum
19 augustus 2022
Ons kenmerk
4169116