

Vergaderjaar 2006–2007

**30 962**

## **Aanvullende maatregelen inzake onder meer de terugzending van Antilliaanse en Arubaanse risicjongeren**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **1. Algemeen**

Bij brief van 13 mei 2005 (Kamerstukken II, 2004–2005, 26 283, nr. 20) heeft het kabinet maatregelen aangekondigd in verband met de toegang tot en de vestiging in Nederland van Antilliaanse jongeren zonder kans op werk en zonder serieuze studievoornemens. De maatregelen moeten voorkomen dat jongeren met weinig opleiding zich vestigen in Nederland en vervolgens afglijden naar de criminaliteit.

De situatie van een deel van de jonge Antilliaanse en Arubaanse Nederlanders die zich min of meer recent in Nederland hebben gevestigd, is zorgwekkend. Er is sprake van een groep uiterst moeilijke risicjongeren met zeer weinig perspectief op onderwijs en werk, mede vanwege een onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal. Deze jongeren zijn vaak weinig honkvast en wisselen regelmatig van verblijfplaats in de onderscheiden landsdelen, hebben geen of irreguliere inkomsten en leven in een criminele omgeving (notitie Antilliaanse Risicjongeren, Kamerstukken II, 2004–2005, 26 283, nr. 19). De criminaliteit onder Antilliaanse en Arubaanse jongeren is meer dan vier keer zo groot als gemiddeld onder jongeren.

De centrale overheid en enkele gemeenten hebben in de afgelopen jaren in samenwerking met de Antilliaanse en Arubaanse gemeenschap de nodige projecten gestart om deze jongeren een nieuwe kans te geven. Voorbeelden van deze activiteiten zijn taal- en opvoedingscursussen voor jonge alleenstaande Antilliaanse moeders, intensieve gezinsbegeleiding, handhaving van de leerplicht, inzet van Antilliaanse mentoren en het opsporen van probleemjongeren. Deze specifieke activiteiten vormen een aanvulling op de gemeentelijke taken op het gebied van maatschappelijke zorg, onderwijs en arbeidstoegeleiding.<sup>1</sup> Voorts zijn in de zomer van 2005 met de 21 Antillianen Gemeenten afspraken gemaakt om schooluitval, werkloosheid en criminaliteit onder Antilliaanse jongeren fors terug te dringen. Deze afspraken zijn vastgelegd in bestuurlijke arrangementen. De minister voor Integratie, Jeugdbescherming, Preventie en Reclassering, stelt hiervoor tot en met 2008 € 18 miljoen, ofwel € 4,5 miljoen per jaar, beschikbaar in de vorm van co-financiering.

De geschetste problemen die door een deel van de Antilliaanse en Arubaanse jongeren in Nederland worden veroorzaakt zijn evenwel niet goed oplosbaar wanneer het verblijf in Nederland van risicjongeren

<sup>1</sup> De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft bij brief van 1 juli 2005 aan de Tweede Kamer bericht dat het kabinet voornemens is ter uitvoering van de motie Verhagen c.s. een leer/werkplicht in te voeren voor jongeren tot 23 jaar zonder startkwalificatie. Deze leer/werkplicht heeft, evenals de Antilliaanse maatregel, tot doel jongeren zonder voldoende startkwalificatie naar werk of opleiding te geleiden (zie Kamerstukken II, 2004–2005, 26 695 en 29 454, nr. 24, alsmede het nader rapport bij het wetsvoorstel Wijziging van de Leerplichtwet 1969 en de Wet Inburgering in verband met de invoering van een kwalificatieplicht (Kamerstukken II, 30 901, nr. 4).

zonder kansen op werk of zonder participatie in onderwijsprogramma's op de Antillen, Aruba of in Nederland niet aan banden wordt gelegd. De thans voorgestelde regeling houdt de mogelijkheid in dat de minister voor Integratie, Jeugdbescherming, Preventie en Reclassering, bepaalde risicjongeren terugzendt naar het buiten Nederland gelegen grondgebied van het Koninkrijk. De vestiging van andere Antilliaanse en Arubaanse jongeren, met inbegrip van de jongeren die in Nederland onderwijs willen volgen of op de arbeidsmarkt kunnen en willen participeren, wordt door de maatregel niet geraakt.

De Nederlandse maatregelen ter voorkoming van het verblijf in Nederland van Antilliaanse en Arubaanse risicjongeren vormen een aanvulling op de maatregel die de Antillen reeds zelf hebben genomen. Op 23 juni 2005 stemden de Staten van de Nederlandse Antillen in met de Landsverordening Sociale Vormingsplicht die jongeren in de leeftijdsgroep van 16 tot en met 24 jaar met onvoldoende kansen op de arbeidsmarkt verplicht deel te nemen aan scholingstrajecten gericht op het vergroten van algemene en sociale kennis en het verkrijgen van de noodzakelijke beroepsvaardigheden.<sup>1</sup>

Achtergrond van de Antilliaanse maatregelen is dat een zeer grote groep jongeren zich in sociaal en economisch opzicht in een vrijwel kansloze positie bevindt. Slechts 40% van de Antilliaanse jeugd verlaat het voortgezet onderwijs met een diploma. 60% beschikt niet over de sociale en technische vaardigheden om een baan te kunnen krijgen of te behouden. Een deel wordt al op zeer jonge leeftijd moeder of vader. Een deel gaat zich bewegen in het drugscircuit, hetzij als gebruiker, hetzij als koerier of kleine dealer. Sommigen worden een gemakkelijke prooi voor het overige criminele circuit. Omdat de situatie in het onderwijs niet verbeterd is, beproeven deze jongeren hun geluk in Nederland (aldus de memorie van toelichting op het voorstel voor de Landsverordening).

De Antilliaanse regering is zich ervan bewust dat de aanwezigheid van een productief jong potentieel arbeidskrachten de enige manier is het land duurzaam te ontwikkelen. Het verzekeren van een gezonde start en levensstijl onder jongeren vereist dat zij een minimaal opleidingsniveau hebben bereikt. Volgens de Antilliaanse regering sluiten de getroffen maatregelen aan bij vergelijkbare grootschalige opleidingsprogramma's voor kansloze jongeren in Latijns-Amerika en de Caribische eilanden.

De invoering van de sociale vormingsplicht, en dus ook de eventuele integrale invoering op alle eilanden van de Nederlandse Antillen, is een initiatief en de verantwoordelijkheid van de Antilliaanse regering, waarbij Nederland ondersteuning biedt. Deze ondersteuning betreft financiering van zowel een pilot die in mei 2005 van start is gegaan (deelname van 200 jongeren op Curaçao, Bonaire en Sint Maarten), als een integrale invoering. Voor de komende vijf jaar is hiervoor van Nederlandse zijde een bedrag van € 19 miljoen gereserveerd.

Hoewel de Nederlandse regeling aansluit bij de Antilliaanse regeling voor de sociale vormingsplicht, beoogt zij allereerst te voorkomen dat kansloze jongeren uit de andere Koninkrijksdelen inreizen zonder perspectief op werk of opleiding en zijn de eisen die aan Antilliaanse en Arubaanse jongeren worden gesteld als zij zich hier willen vestigen, afgestemd op de Nederlandse omstandigheden op de arbeidsmarkt. Uitgangspunt is dat men een voldoende opleidingsniveau moet hebben om een redelijke kans te maken op het verkrijgen van werk in Nederland. De opleidingseisen zullen in een algemene maatregel van bestuur worden geconcretiseerd. De terugzending in verband met onvoldoende opleiding vindt uitsluitend plaats ten aanzien van Antilliaanse en Arubaanse jongeren die evident maatschappelijk ongewenst gedrag vertonen dat blijkt uit een ernstige verdenking van het plegen van strafbare feiten dan wel het zich onttrekken aan overheidsprogramma's terzake opleiding, arbeidsparticipatie of integratie. Voorts is een overgangsregeling opgenomen die inhoudt dat de regeling uitsluitend van toepassing is op personen die zich vanaf zes

---

<sup>1</sup> Landsverordening van de 7de juli 2005 houdende een regeling van de sociale vormingsplicht van jongeren en jong volwassene (Landsverordening sociale vormingsplicht), Publicatieblad A° 2005, N° 72.

maanden na de datum van de indiening van dit wetsvoorstel bij de Tweede Kamer als ingezetene inschrijven in de gemeentelijke basisadministratie in Nederland. In verband met de eisen van de rechtszekerheid wordt voorgesteld de jongeren die voor die datum reeds in Nederland verblijven en als ingezetene staan ingeschreven, buiten de regeling te laten vallen.

Voorts wordt voor de toepassing van het strafrecht voorgesteld om het mogelijk te maken dat als bijzondere voorwaarde voor een voorwaardelijke straf een verplichte terugreis wordt opgelegd aan Antillianen en Arubanen die zich hier te lande in de korte periode dat zij hier gevestigd zijn al schuldig hebben gemaakt aan criminele activiteiten. Deze bijzondere sanctie is niet aan een leeftijdsgrens gebonden en is voorts gericht op het individuele gedrag van de betrokken persoon, dat bij voortgezet verblijf onvoldoende perspectief biedt op verbetering. De rechter bepaalt hierbij dat de desbetreffende persoon na terugkeer moet deelnemen aan een door hem aan te wijzen opvangprogramma, zoals bijvoorbeeld de sociale vormingsplicht, zodat zoveel mogelijk in een behoorlijke opvang en begeleiding van de persoon in kwestie wordt voorzien.

Ten aanzien van minderjarige Antilliaanse en Arubaanse jongeren moet worden voorkomen dat niet in hun gezag is voorzien. In verband daarmee bestaan al geruime tijd afspraken met de Antillen om te voorkomen dat deze jongeren zich in Nederland vestigen zonder dat hier te lande in hun gezag is voorzien. Deze jongeren zijn door hun situatie veelal niet in staat behoorlijk onderwijs te volgen en zijn kwetsbaar voor verkeerde invloeden. Met de Antillen is een verscherping van de voogdijregeling afgesproken die inhoudt dat reeds voor het vertrek van de minderjarige naar Nederland een voogd wordt benoemd. Mocht de minderjarige die zich in Nederland wil vestigen, zich aan deze regeling willen onttrekken, dan kan teruggeleiding naar de gezagsdragers op de Antillen volgen. Een en ander behoeft geen nadere wettelijke regeling. Voor een toelichting wordt verwezen naar paragraaf 6. Ook met Aruba vinden gesprekken plaats over de totstandkoming van voogdijafspraken.

## **2. De problematiek van Antilliaanse en Arubaanse risicjongeren in Nederland**

De problemen die door Antilliaanse risicjongeren worden veroorzaakt zijn door de Antilliaanse en Nederlandse autoriteiten erkend en onderkend. Aan beide zijden van de oceaan worden maatregelen genomen om deze problemen aan te pakken. Het gaat, zoals aangegeven in een memorandum van de regering van de Nederlandse Antillen naar aanleiding van de onderhavige voorstellen, om een kleine groep Antillianen die zich door gebrek aan opleiding, kennis van de Nederlandse taal en sociale en emotionele geborgenheid niet staande kan houden in de Nederlandse samenleving. Het gaat volgens het memorandum vooral om jongeren zonder werk en zonder opleiding die een verhoogde kans hebben om in de criminaliteit te vervallen.

In het memorandum zijn de maatregelen geschetst die de Nederlandse Antillen heeft geïnitieerd dan wel nog zal initiëren: preventieprogramma's op het gebied van drugs en veilige scholen, leer/werk en sociale vormings-trajecten, stimulering van volwasseneneducatie en naschoolse opvang, aandacht voor het school- en buurtklimaat.

Aan de Nederlandse zijde zijn en worden eveneens in overleg met de 21 Antillianen Gemeenten de nodige initiatieven genomen om de in Nederland verblijvende Antilliaanse en Arubaanse risicjongeren op te vangen en te begeleiden naar werk of opleiding. Het beleid van de Nederlandse Antillen voor een structurele oplossing op de Antillen wordt ondersteund, o.a. door het stimuleren van de economische ontwikkeling en het oplossen van knelpunten in het huidige onderwijs (zie de brief aan de Tweede Kamer van 4 oktober 2004, Kamerstukken II, 2004–2005, 26 283,

nr. 19). Daar komt de steun in verband met de invoering van een sociale vormingsplicht bij.

Geconstateerd moet worden dat de situatie van de Antilliaanse en Arubaanse risicjongeren in Nederland zorgelijk blijft. In de criminaliteitscijfers zijn Antillianen en Arubanen oververtegenwoordigd. Er is ook sprake van grote voortijdige schooluitval. In 2005 verscheen het WODC-onderzoek «Verdacht van criminaliteit, Allochtonen en autochtonen nader bekeken» waarin het aandeel van autochtone en allochtone bevolkingsgroepen in de bij de politie geregistreeerde criminaliteit is beschreven. Daaruit blijkt voor 2002 dat de Dominicaanse (5,9%) en Antilliaanse/Arubaanse (5,6%) bevolkingsgroepen het hoogste percentage geregistreeerde verdachten kent. Daarna volgen Angola (4,9%), Kongo (4,5%), Siëra Leone (3,9%), Tunesië (3,7%), Algerije (3,7%), Marokko (3,3%) en Kaapverdië (3,3%). Bij de jongeren vormen vooral de Antillianen/Arubanen en de Marokkanen een probleemgroep. Bij de Marokkanen zijn zowel de eerste als de tweede generatie vaker dan andere groepen verdachte van een misdrijf en gaat het relatief vaak om vermogensdelicten. Bij de Antillianen/Arubanen gaat het voornamelijk om jongeren van de eerste generatie, met een opvallend hoog percentage meisjes (4,5%). Zowel bij de eerste als tweede generatie Antillianen/Arubanen zijn de 15–17 jarigen relatief vaak verdacht. In de leeftijdsgroep 12–17 jaar is het verdachtenpercentage voor Antilliaanse/Arubaanse jongens 10,1% (tegenover 2% van autochtonen), bij de 18–24 jarigen is dat 13, respectievelijk 3,8. Bij Antillianen/Arubanen gaat het naast vermogensdelicten relatief vaak om «overige delicten» waaronder ook drugsdelicten (WODC Cahier 2005, 2, blz. 75–76 en 116).

Uit het onderzoek «Vuurwapens gezocht, Vuurwapengebruik, -bezit en -handel in Nederland 1998–2000» (IVA-Tilburg, juli 2002, uitgevoerd in opdracht van het WODC) blijkt dat in het bijzonder jonge mannen die recent vanuit vooral Curaçao naar Nederland zijn gekomen (en op de Antillen zijn geboren), zich schuldig maken aan vuurwapencriminaliteit. Van de aangehouden verdachten van vuurwapencriminaliteit is 13% van Antilliaanse afkomst. Dat is een oververtegenwoordiging van 18 maal zo vaak als het aandeel in de bevolking. Volgens de onderzoekers is het risico op betrokkenheid bij vuurwapenincidenten in de eerste plaats bepaald door het feit dat de jonge, recent geïmmigreerde Antilliaanse mannen die als verdachte zijn aangehouden vrijwel allemaal actief zijn in de drugs-wereld, de prostitutie en met het plegen van overvallen. In de tweede plaats leiden beledigingen in het openbaar vaak tot langdurige gewelddadige conflicten met wraak over en weer. Mogelijk speelt een «eercultuur» hier een rol, maar waarschijnlijker is dat deze groep zodanig los staat van de Nederlandse (en Antilliaanse) gemeenschap dat het ontbreekt aan reguliere verbanden waarin conflicten op vreedzame wijze kunnen worden beslecht, aldus de onderzoekers. Een vergelijkbaar beeld als hiervoor beschreven komt naar voren uit het rapport van april 2005 «Illegale vuurwapens. Gebruik, bezit en handel in Nederland 2001–2003 (IVA Beleidsonderzoek en -advies te Tilburg) en een recent rapport van M. van San, J. de Boom, A. van Wijk, Verslaafd aan een flitsende levensstijl, Criminaliteit van Antilliaanse Rotterdamers (Risbo/EUR, februari 2007) dat in opdracht van de gemeente Rotterdam is uitgebracht.

Zowel op de Antillen als in Nederland is geconstateerd dat juist de jongeren waarop de getroffen maatregelen zich richten, niet geneigd zijn vrijwillig mee te werken. Zij onttrekken zich aan de maatregelen door naar Nederland en, omgekeerd, naar de Antillen te vertrekken. De bedoelde maatregelen zullen daardoor nimmer volledig effect hebben zolang het mogelijk blijft tussen de gebieden van het Koninkrijk heen en weer te «pendelen».

Door de 21 Antillianen Gemeenten is herhaaldelijk aangedrongen op beperkingen van de inreis van nieuwe groepen kansloze jongeren. De thans voorgestelde maatregelen strekken ertoe dat dergelijke jongeren

kunnen worden teruggezonden. De voorgestelde maatregelen moeten vooralsnog worden beschouwd als het sluitstuk van de maatregelen tot aanpak van de problematiek van deze categorie jongeren.

De maatregelen vormen een aanvulling op de maatregelen die op de Antillen zijn genomen, in het bijzonder de sociale vormingsplicht. Op Aruba hebben de autoriteiten vooralsnog niet voorzien in vergelijkbare aanvullende opleidingstrajecten voor jongeren. Deze beslissing is ingegeven door het oordeel van de Arubaanse autoriteiten dat voor dergelijke initiatieven in Aruba onvoldoende aanleiding bestaat. Dat laat evenwel onverlet dat ook voor de Arubaanse jongeren geldt dat wanneer zij relatief weinig opleiding hebben genoten, aannemelijk is dat zij bij vestiging in Nederland onvoldoende kansen hebben om zich staande te houden in de Nederlandse samenleving. Wanneer zij voorts evident maatschappelijk ongewenst gedrag vertonen nadat zij in Nederland zijn aangekomen, kan het voor hun verdere ontwikkeling beter zijn wanneer zij terug gaan naar de voor hun vertrouwde omgeving van Aruba dan dat zij in Nederland blijven. De kans op ontsporing is dan kleiner. De voorgestelde regeling is daarom ook van toepassing op Arubaanse jongeren in de leeftijdscategorie van 16 tot en met 24 jaar, die niet aan de door Nederland gestelde opleidingseisen voldoen en het eerdergenoemde ongewenste gedrag vertonen.

### **3. Geen generieke toelatingsregeling**

De Tweede Kamer heeft op 21 december 2004 de motie-Sterk (Kamerstukken II 2004–2005, 29 800 VI, nr. 79), waarin de regering wordt verzocht zo spoedig mogelijk te komen met een voorstel voor een toelatingsregeling, aangenomen. In de motie wordt verwezen naar de nota migratie Antilliaanse jongeren uit 1998 (Kamerstukken II 1998–1999, 26 283, nr. 1). De bijlage bij deze nota bevat een uitgebreide uiteenzetting van de juridische instrumenten die de komst van Antillianen naar Nederland kunnen reguleren. De conclusie van deze uiteenzetting is dat een toelatingsregeling in juridische zin mogelijk is. Het toenmalige kabinet heeft evenwel geoordeeld dat eerst tot beperking van de toelating behoort te worden overgegaan indien andere, minder ingrijpende instrumenten geen oplossing kunnen bieden. Die instrumenten betroffen enerzijds maatregelen waarover met de Antilliaanse regering in overleg zou worden getreden, zoals ontmoediging van de uitreis naar Nederland, voorziening in de voogdij van minderjarige uitreizenden, uitschrijving uit het Antilliaanse bevolkingsregister, inburgeringscursussen op de Antillen vóór vertrek naar Nederland, realistische voorlichting en informatie-uitwisseling tussen Nederland en de Antillen. Anderzijds betrof het maatregelen die op lokaal niveau in Nederland zouden worden genomen. Voor het geval deze maatregelen niet tot het gewenste effect zouden leiden, sloot het toenmalige kabinet de inzet van aanvullende juridische instrumenten niet uit.

In zijn brief van 11 juni 2001 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal heeft de toenmalige minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid uiteengezet op grond van welke overwegingen het kabinet besloten had niet over te gaan tot het instellen van een generieke toelatingsregeling voor Antillianen. Aan deze beslissing lag ten grondslag dat een regeling gericht op een strikte regulering van het personenverkeer van de Antillen (en/of Aruba) zou inhouden dat een ieder die vanuit de Antillen Nederland wil binnenreizen, aan de grens zou (moeten) worden gecontroleerd en alleen met toestemming van de Nederlandse autoriteiten zou mogen binnenkomen en verblijven in Nederland. De regeling zou gepaard gaan met de invoering van een apart paspoort voor Antillianen, een visumplicht (voor kort verblijf) en een verblijfsdocument (voor langer verblijf) en verlies van status van begunstigd EU-onderdaan voor Antilliaanse werknemers. Dit werd destijds niet wenselijk geacht.

Reeds hier zij opgemerkt dat het onderhavige voorstel, dat geen alomvattende regulering van het personenverkeer omvat en zich richt op een afgebakende groep risicjongeren zonder werk of opleiding, van geheel andere orde is dan de generieke toelatingsregeling waarop het toenmalige kabinet het oog had. In de brief van de minister voor Integratie, Jeugdbescherming, Preventie en Reclassering van 4 oktober 2004 (Kamerstukken II 2004–2005, 26 283, nr. 19) is deze groep geschetst. Het gaat in de praktijk met name om een groep Antilliaanse en Arubaanse jongeren zonder vaste woonplaats in Nederland en de Nederlandse Antillen of Aruba. Men heeft weinig opleiding en zeer slechte perspectieven op onderwijs en werk, mede vanwege een onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal. Men heeft geen of weinig inkomsten, hoge uitgaven en dus vaak schulden of (interesse in) irreguliere en criminele inkomsten. Men leeft in of in de buurt van criminele milieus (drugs, zwaar geweld, winkeldiefstal). Verschillende reeds uitgevoerde maatregelen aan Nederlandse zijde zijn gericht op deze risicjongeren, hebben tot doel afname van het aantal voortijdige schoolverlaters, daling van de werkloosheid en afname van de door deze jongeren veroorzaakte overlast en criminaliteit. De maatregelen variëren van gezinsondersteuningsprogramma's en begeleid-wonenvoorzieningen tot een betere informatie-uitwisseling tussen de verschillende instanties. Voor nieuw binnengekomen Antillianen en Arubanen van 16 jaar en ouder zijn, indien zij niet meer volledig leerplichtig zijn, inburgeringsprogramma's beschikbaar gesteld voor hun verplichte inburgering. Voor zogenoemde oudkomers bestaan eveneens inburgeringsprogramma's, die zich in het bijzonder richten op opvoeders en werklozen.

In de genoemde brief van 4 oktober 2004 is aangekondigd dat met de Antilliaanse regering is afgesproken dat een gemengde Antilliaanse-Nederlandse commissie zou worden ingesteld die zou adviseren over een effectieve aanpak vanuit beide landen van de problematiek van Antilliaanse jongeren die in Nederland afglijden. De Commissie had mede tot taak zich te buigen over migratieregulerende maatregelen.

De commissie, die op 4 oktober 2004, is ingesteld, heeft niet tot een gezamenlijk advies kunnen komen. Wel was voor de commissie de ernst van de problematiek helder en was het duidelijk dat het om een complex probleem gaat dat niet eenvoudig is op te lossen zonder een brede aanpak tussen beide landen, waarbij de uitreis naar Nederland zou worden ontmoedigd voor voornamelijk risico/probleemjongeren door het stellen van extra voorwaarden bij binnenkomst in Nederland. Naar de mening van de Antilliaanse delegatie mocht het ontmoedigingsbeleid in Nederland echter niet leiden tot een verkapte toelatingsregeling. De wijze waarop de terugkeer van deze groep jongeren zou moeten worden afgedwongen bleef in de commissie een discussiepunt waarover geen overeenstemming kon worden bereikt.

In de hiervoor al eerder genoemde brief van 13 mei 2005 heeft de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie de Kamer bericht dat het kabinet maatregelen zal nemen die erop gericht zijn te voorkomen dat kansarme of criminele Antilliaanse en Arubaanse jongeren in Nederland naar de criminaliteit afglijden en dat aan Antilliaanse zijde genomen maatregelen (de sociale vormingsplicht) kunnen worden ontdoken door naar Nederland af te reizen. Voorts is in de brief aangekondigd dat de voogdijregeling aan beide zijden van de oceaan zou worden aangescherpt, hetgeen inmiddels is geschied (Kamerstukken II, 2004–2005, 26 283, nr. 23, zie ook paragraaf 6).

#### **4. Juridisch kader mogelijkheid van terugzending**

Bij de algehele grondwetsherziening van 1983 is uitdrukkelijk onder ogen gezien dat de Nederlandse wetgever de mogelijkheid behoudt de inreis van Antilliaanse Nederlanders aan beperkingen te onderwerpen. De

grondwetgever achtte het van belang de ruimte te behouden om aan de hand van een beoordeling van de omstandigheden te beslissen of regulering van de toelating al dan niet wenselijk zou zijn. Zou, zo werd overwogen, een onverkorte toelatingswaarborg voor personen met de Nederlandse nationaliteit tot Nederland in de Grondwet worden opgenomen, dan zou een eventueel wenselijk geachte toelatingsregeling onmogelijk worden. Het niet-opnemen van enige bepaling in de Grondwet laat de wetgever ook de bevoegdheid om de uitzetting van de uit de Nederlandse Antillen afkomstige Nederlanders te regelen (Kamerstukken II, 1976–1977, 14 200 (R 1048), nrs. 3 en 7).

Om dezelfde reden – het behoud van de vrijheid om de immigratie van Antilliaanse Nederlanders te reguleren – heeft Nederland bij de ratificatie van het Vierde protocol bij het Europese verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) gebruik gemaakt van de mogelijkheid om Nederland en de Nederlandse Antillen als afzonderlijke landen aan te merken. Het protocol opent uitdrukkelijk de mogelijkheid de verschillende landen waaruit het Koninkrijk bestaat, voor de toepassing van de artikelen 2 en 3 te beschouwen als afzonderlijke gebieden. Artikel 2 van het protocol bevat het recht van een ieder zich binnen een staat vrij te bewegen. Artikel 3 van het protocol bevat de waarborg dat niemand de toegang mag worden belet tot het grondgebied van de staat waarvan hij onderdaan is. Van deze mogelijkheid om onderscheid te maken heeft Nederland gebruik gemaakt.

Hetzelfde geldt voor het Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVB PR). Ook hier heeft Nederland het voorbehoud gemaakt dat voor het recht op bewegingsvrijheid binnen een staat (het Koninkrijk) en het recht op toegang tot het eigen land, de gebieden van het Koninkrijk als afzonderlijke grondgebieden en dus als afzonderlijke landen worden aangemerkt. De beide verdragen staan aldus een Nederlandse toelatingsregeling niet in de weg.

Niet anders geldt dit voor het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden. Blijkens de toelichting op het Statuut is altijd uitgangspunt geweest dat aan de landen een grote vrijheid wordt gelaten in het toelatingsbeleid van Nederlanders uit andere delen van het Koninkrijk. Het toelatingsbeleid van de landen is evenmin gebonden aan het principe van de reciprociteit; de overwegingen van de Nederlandse Antillen om de toelating van andere Nederlanders aan voorwaarden te onderwerpen, zijn vooral van economische aard geweest.

Het in het Europese recht verankerde vrije personenverkeer tussen de lidstaten verzet zich als zodanig niet tegen een regulering van het verkeer binnen het Koninkrijk, al vloeien er wel beperkingen van praktische aard uit voort. Dat is ook uitgangspunt geweest van de voorbehouden bij het EVRM en het IVBPR die zijn gemaakt tegen de achtergrond van de vrijheid van personenverkeer van het EG-Verdrag.

De betrokken Antilliaanse en Arubaanse jongeren beschikken, als gevolg van de keuze voor een ongedeelde nationaliteit van het Koninkrijk, over het burgerschap van de Unie (artikel 17 EG-Verdrag). Het ingezetenschap van de in deel IV van het EG-Verdrag bedoelde landen en gebieden overzee staat, aldus ook de Raad van State, niet vanzelf in de weg aan de uitoefening van de in het EG-Verdrag omschreven rechten als burger van de Unie. Daartoe behoort het recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij het EG-Verdrag en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld (artikel 18, eerste lid EG-Verdrag). Zoals de Raad terecht opmerkt wordt in het Besluit van de Raad van 27 november 2001 betreffende de associatie van de LGO met de EEG (PbEG 2002, L 314) bij de definitie van «inwoners van een LGO» vastgelegd dat deze definitie onverlet laat de rechten die voortvloeien uit het burgerschap van de Unie (artikel 45, eerste lid, onderdeel b, van het LGO-besluit). De rechten die aan het burgerschap van de Unie ontleend kunnen worden, bepalen uiter-

aard de grenzen die bij de vormgeving van dit voorstel in acht moeten worden genomen. Hetzelfde geldt voor de Antilliaanse en Arubaanse Nederlanders die als ingezetene van de Unie de rechten geniet van het EG-Verdrag. Van belang daarbij is de ten tijde van zijn advisering nog bij het Hof van Justitie aanhangige zaak C300/04 (Eman en Sevinger), waarin het Hof op 12 september 2006 uitspraak heeft gedaan. Antilliaanse en Arubaanse Nederlanders die Nederlandse ingezetenen zijn geworden, zijn overigens geen «inwoners van een LGO» meer.

In de genoemde uitspraak heeft het Hof bevestigd dat burger van de Unie is een ieder die de nationaliteit van een lidstaat heeft (artikel 17 EG) en dat het in dit verband niet ter zake doet dat de onderdaan van een lidstaat ingezetene van of woonachtig is in een gebied dat behoort tot de LGO bedoelde in artikel 299 lid 3 EG-Verdrag. Van belang in dit verband is voorts dat, zoals het Hof overweegt, het beginsel van gelijke behandeling of non-discriminatie dat deel uitmaakt van de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht vereist, dat behoudens objectieve rechtvaardiging, vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld. In het licht hiervan dient de vraag te worden beantwoord of ten aanzien van de EU-burgers die tot de doelgroep van het wetsvoorstel behoren, beperkingen kunnen worden gesteld aan het recht Nederland of andere landen behorende tot de EU in te reizen en daar te verblijven. Het voorstel betreft een problematiek die niet goed oplosbaar is zonder aanvullende maatregelen in de vorm van de voorgestelde terugzendregeling. De problemen van inreizende jongeren zonder opleiding behoeven zowel hier als op de Antillen een aanpak die deze jongeren aanzet tot opleiding en werk. Het voorstel houdt niet een algemene reisbeperking, maar een maatregel die telkens aangrijpt bij het individuele gedrag van de betreffende persoon. De afbakening van de kring van personen in het voorstel brengt normaal gesproken met zich dat deze personen niet de hoedanigheid van werknemer of zelfstandige in communautaire zin hebben: zou dat het geval zijn, dan zouden zij immers buiten de termen van het wetsvoorstel vallen. Om die reden raakt het wetsvoorstel niet aan de vrije vestiging of het vrije werknemers- en dienstenverkeer. Naar het oordeel van het kabinet vormen het EG-Verdrag en de regeling van het burgerschap van de Unie dan ook geen absoluut beletsel voor het onderhavige voorstel, ook al brengt het burgerschap van de Unie mee dat de betrokkenen vrijelijk andere EU-lidstaten kunnen inreizen om daar hun rechten uit te oefenen. De feitelijke terugkeer via een andere EU-lidstaat kan niet worden belet. Verwacht mag echter worden dat – zeker na herhaalde terugzending – de animo op termijn zal ontbreken.

In zijn uitspraak van 24 november 2000 (NJ 2001, 376) heeft de Hoge Raad de Antilliaanse Landsverordening toelating en uitzetting getoetst aan de eerdergenoemde verdragen. In die Landsverordening wordt onderscheiden tussen Nederlanders die samengevat krachtens geboorte een band met de Nederlandse Antillen hebben en andere Nederlanders. Voor de andere Nederlanders geldt een vergunningsvereiste voor toelating. De Hoge Raad moest beoordelen of hier sprake was van een ontoelaatbaar discriminatoir onderscheid. Het oordeel luidde dat dat niet het geval was. De Hoge Raad wees er op dat artikel 5 van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen de regeling van de toelating en uitzetting van Nederlanders als bedoeld in artikel 3 lid 1 aanhef en onder f van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, opdraagt aan de wetgever. Daaraan is door de Nederlandse Antillen uitvoering gegeven in de Landsverordening houdende regeling van de toelating tot en uitzetting uit de Nederlandse Antillen.

De Hoge Raad bevestigde dat een onderscheid tussen Antillianen en andere Nederlanders is toegestaan omdat Nederland en de Nederlandse Antillen voor de toepassing van artikel 3 van het vierde protocol EVRM en artikel 12 lid 4 IVBPR zijn aangemerkt als afzonderlijke gebieden. In de



conclusie van de advocaat-generaal wordt aangegeven dat de mogelijkheid om afzonderlijke gebieden aan te wijzen is opgenomen omdat in bepaalde staten onderdanen weliswaar een gezamenlijke nationaliteit hebben, maar zij ieder afzonderlijk de nationaliteit uitsluitend ontlenen aan het feit dat zij een speciale band hebben met slechts één van de samenstellende gebiedsdelen van die staat. Onderdanen die een speciale band hebben met één gebiedsdeel behoeven dan niet te worden toegelaten in, respectievelijk kunnen uitgezet uit de overige samenstellende gebiedsdelen. Naar het oordeel van de advocaat-generaal staat daarmee vast dat de Nederlandse Antillen krachtens het Statuut bevoegd zijn algemene regels te stellen ten aanzien van de toegang van andere Nederlanders, hetgeen wordt bevestigd door artikel 3 lid 1 sub f van het Statuut en de officiële toelichting daarop. Het gaat dan om een toegestane landsregeling. Ook in het onderhavige wetsvoorstel gaat het om een regeling die betrekking heeft op (een bepaalde groep jonge) Nederlanders die een speciale band hebben met een onderdeel van het Koninkrijk, te weten de Nederlandse Antillen of Aruba.

Wat betreft de relatie van de thans voorgestelde regeling die strekt tot de terugzending van bepaalde Antilliaanse en Arubaanse risicjongeren met het gelijkheidsbeginsel kan het volgende worden opgemerkt. De Raad van State heeft er op gewezen dat het onderscheid dat met het wetsvoorstel wordt gemaakt tussen Nederlanders onderling gerechtvaardigd moet zijn en voorts een passend middel moet zijn voor het beoogde doel. De bijzondere behandeling van de bedoelde risicjongeren ten opzichte van andere jongeren is gerechtvaardigd aangezien de voorgestelde regeling aansluit bij de Antilliaanse sociale vormingsplicht. Op grond van die sociale vormingsplicht worden slecht opgeleide jongeren uit dezelfde leeftijdsgroep als relevant voor de regeling in artikel 1 van het wetsvoorstel (16 tot en met 24 jaar), door de Nederlandse Antillen verplicht om mee te werken aan een opleidingsprogramma. In aansluiting op het advies van de Raad van State is het opleidingscriterium in artikel 1 daarnaast aangevuld met de voorwaarde dat de desbetreffende jongere evident maatschappelijk ongewenst gedrag vertoont dat blijkt uit een ernstige verdenking van het plegen van strafbare feiten of het zich onttrekken aan een overheidsprogramma terzake opleiding, arbeidsparticipatie of integratie.

Het doel van de met het wetsvoorstel voorgestelde regeling is gelegen in het voorkomen dat deze jongeren door onvoldoende opleiding afglijden naar de criminaliteit. De maatregelen zijn passend aangezien juist deze groep jongeren problemen veroorzaakt, zo blijkt ook uit het genoemde WODC-onderzoek. De maatregelen zijn proportioneel gezien het feit dat andere getroffen maatregelen, zoals hierboven is aangegeven, niet voldoende bleken om een oplossing te bieden voor deze problemen. De maatregelen strekken tenslotte niet verder dan voor het doel noodzakelijk is.

De voorgestelde regeling moet gezien worden in het licht van artikel 1, vierde lid van het Internationale Verdrag inzake de uitbanning van elke vorm van rassendiscriminatie dat in artikel 5, onder (d) en (i) eist dat het recht zich vrijelijk te verplaatsen en te verblijven binnen een staat verzekerd is. Deze bepaling opent de mogelijkheid dat bijzondere maatregelen worden getroffen ter bescherming van een bepaalde groep mensen. Het oogmerk van de terugzending zal steeds zijn dat jongeren terugkeren naar een voor hen vertrouwde omgeving waar opvang mogelijk is en waar zij betere mogelijkheden hebben om een voor hen passende opleiding of werk te vinden.

De voorgestelde mogelijkheid van terugzending is voorts getoetst aan het Verdrag inzake de rechten van het kind (Verdrag van 20 november 1989, Trb 1990, 170 en 1997, 83). De voorgestelde regeling is met dat Verdrag verenigbaar. Op grond van het Verdrag moet de overheid bij alle maatregelen ten aanzien van personen jonger dan 18 jaar, de belangen van het kind voorop stellen (artikel 3 lid 1 Verdrag). Het kind moet zijn verzekerd

van de bescherming en zorg die nodig is voor zijn of haar welzijn (artikel 3 lid 2 Verdrag). Daarbij worden de verantwoordelijkheden, rechten en plichten van de ouders (of bijvoorbeeld de wettige voogd) geëerbiedigd waar dat betreft het geven van passende leiding en begeleiding van het kind bij de uitoefening van de rechten uit het Verdrag (artikel 5 Verdrag). In het Verdrag is onder meer een recht op gezinshereniging neergelegd (artikel 10 Verdrag).

In verband met het wetsvoorstel geldt dat minderjarigen tot 16 jaar van de voorgestelde regeling zijn uitgesloten. Minderjarigen in de leeftijd van 16–18 jaar vallen binnen de reikwijdte van het Voogdijprotocol en het onderhavige wetsvoorstel. De voogdijregeling is er op gericht dat in het gezag over een minderjarige wordt voorzien, voordat deze zich vestigt in Nederland. Aldus wordt vorm gegeven aan de verplichting om de bescherming en de zorg die nodig is voor het welzijn van een minderjarige te bewerkstelligen (vgl. artikel 3 Verdrag). Afgesproken is dat de Raad voor de Kinderbescherming drie maanden na aankomst in Nederland controleert of de voogd in staat is zijn verantwoordelijkheid waar te maken. Daarbij kan bijvoorbeeld worden bezien of de minderjarige schoolgaand is. De minderjarige die naar school gaat kan niet naar de Nederlandse Antillen of Aruba worden terug gezonden (artikel 1 lid 3, onderdeel b wetsvoorstel). Het wetsvoorstel eerbiedigt overigens ook het eventueel nog bestaande gezag van de ouders over een kind (vgl. artikel 5 Verdrag); een recht op terugzending ontbreekt wanneer de minderjarige beroep kan doen op een recht op gezinshereniging (artikel 1, lid 3, onderdeel c wetsvoorstel jo. artikel 10 Verdrag).

De staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk zullen veranderen. De eilanden die thans deel uitmaken van de Nederlandse Antillen zullen een andere status krijgen. Sommige eilanden kiezen naar verwachting voor de status van een gemeente, andere geven de voorkeur aan een status aparte. Gewijzigde staatkundige verhoudingen kunnen uiteraard consequenties hebben voor de inhoud van de voorgestelde regeling en de uitvoering ervan. Dat vergt een afzonderlijke afweging met inachtneming van de dan bestaande verhoudingen en omstandigheden. Het wetsvoorstel kan daarop thans nog niet vooruitlopen. Het wetsvoorstel gaat overigens uit van een neutrale omschrijving van de gebieden overzee: terugzending vindt plaats naar het buiten Nederland gelegen grondgebied van het Koninkrijk waar de desbetreffende persoon recht op verblijf heeft.

## **5. Bijzondere voorwaarde bij strafrechtelijke veroordeling**

Naast de mogelijkheid van terugzending van Antilliaanse en Arubaanse jongeren die niet voldoen aan bepaalde opleidingseisen en die daarnaast evident maatschappelijk ongewenst gedrag vertonen, bevat dit wetsvoorstel ook een maatregel in de strafrechtelijke sfeer, namelijk de mogelijkheid voor de rechter om in het kader van een voorwaardelijke veroordeling de voorwaarde op te leggen dat de veroordeelde zijn verblijf in Nederland beëindigt om deel te nemen aan een door de rechter aan te wijzen opvangprogramma op de Nederlandse Antillen of Aruba. Zoals in het voorgaande al is gebleken neemt de groep Antillianen en Arubanen een relatief groot aandeel in de criminaliteit voor haar rekening. Volgens cijfers van het WODC hebben op de Nederlandse Antillen geboren Antillianen tussen de 12 en 24 jaar een ruim vier maal zo grote kans in de criminaliteit te belanden als personen in de totale bevolkingsgroep in Nederland in diezelfde leeftijdscategorie. Ook indien wordt geabstraheerd van leeftijd, vormen Antillianen een relatief grote groep in de populatie verdachten van strafbare feiten, in het bijzonder indien wordt gekeken naar verdachten die kort in Nederland verblijven (zie ook § 2). Het behoeft geen betoog dat de eerder in deze toelichting beschreven (zwakke) sociale positie van de groep eerste generatie Antillianen een belangrijke factor is die de kans om te belanden in de criminaliteit vergroot.

Deze situatie rechtvaardigt het om het sanctie-instrumentarium van de strafrechter aan te vullen met een instrument specifiek gericht op de groep Antillianen en Arubanen die zich in Nederland schuldig maakt aan een misdrijf terwijl men nog maar relatief kort in Nederland verblijft. Het gaat om een sanctie (in de neutrale zin van het woord: reactie op een strafbaar feit) die het mogelijk maakt om in voorkomend geval een persoon die zich schuldig maakt aan criminaliteit terug te sturen naar de Nederlandse Antillen of Aruba. Zij vertoont gelijkenis met de bestuursrechtelijke maatregel van terugzending, zoals die hier wordt voorgesteld, in zoverre dat beide maatregelen ertoe strekken te bewerkstelligen dat een Antilliaan of Arubaan die nog maar kort in Nederland verblijft, terugkeert naar de Nederlandse Antillen of Aruba. De strafrechtelijke bijzondere voorwaarde moet echter van de bestuursrechtelijke maatregel worden onderscheiden omdat zij eerst en vooral een reactie is op een strafbaar feit van de betrokken persoon. Of de rechter de bijzondere voorwaarde oplegt wordt bepaald door het strafbaar feit en de persoon en de omstandigheden van de betrokkene. Anders dan bij de bestuursrechtelijke maatregel is niet doorslaggevend of de betrokkene aan de bepaalde opleidingseisen voldoet, al zal een gebrek aan opleiding wel een rol spelen bij het antwoord op de vraag of oplegging van de bijzondere voorwaarde van terugkeer in het concrete geval een adequate strafrechtelijke reactie is. Verder verschilt de strafrechtelijke bijzondere voorwaarde van de bestuursrechtelijke maatregel hierin dat geen leeftijdsgrenzen zijn gesteld aan de omschrijving van de doelgroep. Overigens zullen de doelgroepen in de praktijk deels samenvallen.

Gekozen is voor inpassing in het kader van de voorwaardelijke veroordeling (zie artikel 14a e.v. WvSr en voor minderjarigen artikel 77x WvSr). Voorwaardelijke veroordeling houdt in dat de rechter bepaalt dat de voor het feit opgelegde straf (voor meerderjarigen gevangenisstraf tot ten hoogste 4 jaren, hechtenis, taakstraf of geldboete) onder het stellen van voorwaarden geheel of gedeeltelijk niet wordt tenuitvoergelegd. Naast de algemene voorwaarde, die steeds geldt, dat de veroordeelde zich voor het einde van de proeftijd niet opnieuw schuldig maakt aan een strafbaar feit, maakt artikel 14c, tweede lid, WvSr een aantal bijzondere voorwaarden mogelijk, die alle in meer of mindere mate het gedrag van de veroordeelde betreffen. Het voorstel voegt hier nu aan toe, specifiek voor de toepassing van deze wet, de bijzondere voorwaarde dat de veroordeelde binnen een termijn van vier weken na het onherroepelijk worden van de eindspraak zijn verblijf in Nederland beëindigt en niet naar Nederland terugkeert voor het einde van de proeftijd. De rechter bepaalt daarbij dat de betrokken persoon terug moet keren naar de Nederlandse Antillen of Aruba teneinde deel te nemen aan een door hem aan te wijzen opvangprogramma, zoals bijvoorbeeld de sociale vormingsplicht. De achterliggende gedachte is dat de betrokkene aldus na zijn terugkeer de noodzakelijke stappen zet waardoor zijn opvang vorm krijgt.

De nieuwe voorwaarde past bij het tweeledige karakter van de voorwaardelijke veroordeling: in de eerste plaats gericht op vergelding van verwijtbaar onrecht door de oplegging van een straf van een bepaalde maat en soort, maar daarnaast, bij de concrete invulling van de opgelegde straf, gericht op speciale preventie dat wil zeggen op het in positieve zin bijsturen van het gedrag van de veroordeelde opdat hij zich verder van strafbaar gedrag onthoudt (zie over de voorwaardelijke veroordeling in het algemeen en de oplegging van bijzondere voorwaarden in het bijzonder F. W. Bleichrodt, *Onder voorwaarde, Een onderzoek naar de voorwaardelijke veroordeling en andere voorwaardelijke modaliteiten*, diss. KUN, Deventer 1996).

Ook bij de berechting van Antillianen en Arubanen die verdacht worden van een strafbaar feit, staat voorop dat een adequate straf wordt opgelegd die uitdrukking geeft aan de maatschappelijke afkeuring voor het gepleegde feit. De nieuwe bijzondere voorwaarde geeft de rechter daar-

naast een instrument in handen om in individuele gevallen te trachten de criminele carrière van de betrokken persoon om te buigen door hem de voorwaarde op te leggen het Nederlandse deel van het Koninkrijk te verlaten en terug te keren naar de Nederlandse Antillen of Aruba. De dreiging van de tenuitvoerlegging van de voorwaardelijk opgelegde straf is daarbij de stok achter de deur. Oplegging van de voorwaarde zal niet in alle gevallen waarin de verdachte tot de doelgroep behoort, gepast en evenredig zijn. Of dit het geval is dient steeds weer, in elk concreet geval, door de rechter te worden beoordeeld en is afhankelijk van diverse factoren zoals: de mate waarin de Antilliaan of Arubaan in de korte tijd dat hij in Nederland is, banden met Nederland heeft opgebouwd: de aanwezigheid van naaste verwanten, zijn banden met zijn land van herkomst, zijn sociale positie en omstandigheden in Nederland (heeft hij een vaste woonplaats, opleiding of werk, beheerst hij het Nederlands?). De bijzondere voorwaarde staat in de sleutel van speciale preventie: gedragsverbetering van de betrokkene met als neveneffect dat de Nederlandse samenleving verschoond blijft van verder crimineel gedrag. Niet ontkend kan worden dat de oplegging van de bijzondere voorwaarde een ingrijpende inperking van de vrijheid van de betrokken persoon meebrengt. Gedurende de proeftijd van (maximaal) drie jaar (maximaal twee jaar voor minderjarigen) kan hij immers niet terugkeren naar Nederland op straffe van tenuitvoerlegging van de straf. Ook kan aan deze persoon – ingeval hij voor het einde van de proeftijd Nederland weer poogt binnen te komen – de toegang worden geweigerd (artikel 3 onder b van het wetsvoorstel). Bovendien kan de bijzondere voorwaarde reeds worden opgelegd bij de eerste veroordeling voor een misdrijf waarop gevangenisstraf is gesteld; dit criterium sluit aan bij het aangescherpte vreemdelingenrechtelijke openbare-ordebeleid en de daarin gehanteerde glijdende schaal. Het is aan de rechter om de voorwaarde in die gevallen op te leggen dat dit als een proportionele reactie op het strafbaar feit kan worden aangemerkt, in het licht van de persoon van de dader en de omstandigheden van het geval. Zoals aangegeven zal de rechter de voorwaarde alleen opleggen als hij van oordeel is dat betrokkene in de Nederlandse Antillen of Aruba beter op zijn plaats is en verzekerd is van voldoende opvang (via de sociale vormingsplicht, de plaatselijke reclasseringsambtenaren of anderszins). In haar algemeenheid is de sanctie dan ook niet als disproportioneel aan te merken. Het komt op de toepassing in concrete gevallen aan, welke toepassing aan de maatstaf van evenredigheid dient te voldoen. Dat de bijzondere voorwaarde onder omstandigheden mede een punitief karakter kan hebben, althans door de betrokkene zo wordt ervaren, wordt niet ontkend. Door de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak is gesteld (vgl. paragraaf 7) dat dit niet past bij een bijzondere voorwaarde. In de praktijk worden echter regelmatig bijzondere voorwaarden opgelegd die een zeker bestraffend element in zich dragen, zoals straatverboden, partiële rijontzeggingen en alternatieve sancties.

De voorwaarde levert ook geen ongerechtvaardigde inbreuk op grondrechten op. Zoals in § 4 is aangegeven kan het recht van Nederlanders om zich vrijelijk binnen en tussen de landen van het Koninkrijk te bewegen worden beperkt afhankelijk van het land waaruit men afkomstig is. Ook «de staatkundige vrijheid» van de veroordeelde, bedoeld in artikel 14c, derde lid, WvSr («De bijzondere voorwaarden mogen... de staatkundige vrijheid niet beperken») wordt niet aangetast. Uit de geschiedenis van deze bepaling blijkt dat hiermee alleen de politieke vrijheidsrechten, zoals het kiesrecht en het recht van vereniging en vergadering, zijn bedoeld (zie F. W. Bleichrodt, a.w., p. 91).

Evenmin kan gesproken worden van een schending van het gelijkheidsbeginsel doordat een bijzondere voorwaarde in het leven wordt geroepen voor een beperkte, mede naar geografische afkomst gedefinieerde groep personen. Het is in het strafrecht zeker niet ongewoon om sancties te

creëren die slechts bij een bepaalde groep personen mogelijk dan wel zinvol zijn; denk aan de vroegere Strafrechtelijke Opvang van Verslaafden (SOV) en de taakstraf (waarachter allerlei heel «doel(groep)gerichte» werk- en leerprojecten schuil kunnen gaan). In de consultatieronde zijn door de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en de Raad voor de rechtspraak vraagtekens geplaatst bij deze vergelijking met andere strafrechtelijke sancties. Volgens de Raad voor de rechtspraak was bij de SOV-maatregel het gedrag (spatroom) van de betrokkene het onderscheidende kenmerk. De voorgestelde bijzondere voorwaarde kan volgens de Raad voor de rechtspraak daarentegen alleen worden opgelegd aan personen van één bepaalde etnische/geografische afkomst, ongeacht het gedrag. Daartegen kan worden aangevoerd dat weliswaar de doelgroep van de bijzondere voorwaarde naar geografische afkomst is afgebakend, maar de grond voor oplegging is gelegen in het plegen van een misdrijf binnen een relatief korte periode van verblijf in Nederland. Voorts is niet sprake van een categorische maatregel, maar is het aan de rechter om te bepalen of oplegging in het concrete geval gepast en evenredig is. De abstracte criteria ter afbakening van de doelgroep vormen daarmee slechts de buitenste grenzen waarbinnen een bij uitstek geïndividualiseerde straftoemeting dient plaats te vinden.

Meer in het algemeen oordeelt de Raad voor de rechtspraak negatief over de keuze voor een vorm van strafrechtelijke afdoening. De Raad is van mening dat beslissingen omtrent het verblijf in Nederland een zodanig sterk bestuurlijk karakter hebben dat de desbetreffende bevoegdheid aan een minister behoort te zijn opgedragen. De strafrechtelijke procedure zou onvoldoende zijn ingericht op het in voldoende mate in beeld te krijgen van de relevante feiten en omstandigheden.

Hierbij kan worden aangetekend dat de voorgestelde bijzondere voorwaarde een sanctie-instrument aan de strafrechter biedt – naast andere instrumenten – om adequaat te reageren op een gepleegd strafbaar feit en op de omstandigheden van de dader. De rechter zal in het individuele geval bij veroordeling bezien of in het geheel van het sanctiepakket de oplegging van de bijzondere voorwaarde van terugkeer naar de Nederlandse Antillen of Aruba een passend onderdeel vormt. De bijzondere voorwaarde past in algemeen aanvaarde doeleinden van bestraffing zoals speciale en generale preventie. Het doorknippen van de band tussen de terugzending en het criminele gedrag waarop de terugzending een reactie is, zoals de Raad voorstelt, heeft als nadeel dat de strafrechter het zicht verliest op de gevolgen van zijn uitspraak. Overigens heeft de Raad gelijk dat het voor een goede rechterlijke beoordeling noodzakelijk is dat de rechter een behoorlijk beeld heeft van de situatie van de betrokken persoon, in het bijzonder ook in de Nederlandse Antillen of Aruba. Vandaar dat het wetsvoorstel, mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State, is aangescherpt in die zin dat de maatregel gekoppeld wordt aan het volgen van een door de rechter aan te wijzen opvangprogramma, zoals de sociale vormingsplicht.

## **6. De voogdijregeling**

In de brief van de Tweede Kamer van 13 mei 2005 is aangekondigd dat in overleg met de Nederlandse Antillen de zogenoemde voogdijregeling zou worden aangescherpt. De praktijk in verband met de voogdijregeling was destijds als volgt. Ten behoeve van de regeling van het gezag over een minderjarige Antilliaan die zich zonder ouders in Nederland wilde vestigen, moest de minderjarige zich vóór vertrek wenden tot de Voogdijraad voor een verklaring van geen bezwaar. De Voogdijraad vroeg vervolgens de Raad voor de Kinderbescherming in Nederland om een onderzoek in te stellen naar de bereidheid en geschiktheid van de beoogde voogd in Nederland. De Raad rapporteerde zijn bevindingen aan de Voogdijraad die vervolgens besliste over de afgifte van de verklaring van geen

bezwaar. Met deze verklaring kon de minderjarige naar Nederland afreizen.

Na aankomst in Nederland moest nog daadwerkelijk in het gezag over de minderjarige in Nederland worden voorzien. Drie maanden na afgifte van de verklaring van geen bezwaar controleerde de Raad of de minderjarige in Nederland in het gezagsregister was opgenomen. Indien dat niet het geval was, dan stelde de Raad een nieuw onderzoek in op basis waarvan zonodig alsnog initiatief werd genomen om een (tijdelijke) voogd voor de minderjarige te benoemen.

Geconstateerd is dat deze procedure niet in alle gevallen bewerkstelligde dat een voogd voor de minderjarige is benoemd. Gebleken is dat bij een aantal jongeren (in 2004: 45) de procedure eerst is gestart na aankomst in Nederland. Bij hen was dus niet bij inreis in Nederland tijdig in het gezag voorzien. Controle op het bezit van een verklaring van geen bezwaar bij binnenkomst in Nederland vond evenmin plaats. Teruggeleiding van minderjarigen zonder voogd heeft niet plaatsgevonden. De effectiviteit van de Voogdijregeling moest derhalve worden versterkt. In het tripartiete justitieel overleg tussen de minister van Justitie van Nederland, de minister van Justitie van de Nederlandse Antillen en de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties van 27 juni 2005 is overeengekomen dat de uitvoering zodanig zou worden bijgesteld dat voor minderjarige Antillianen die voornemens zijn zich in Nederland te vestigen de voogdij reeds vóór vertrek volledig is geregeld. Deze afspraak heeft geleid tot de ondertekening op 11 januari 2006 van een gewijzigd Protocol inzake de samenwerking op het gebied van voogdijvoorzieningen tussen Nederland en de Nederlandse Antillen. Met Aruba heeft begin 2005 een eerste gesprek plaatsgevonden over de totstandkoming van soortgelijke afspraken voor Arubaanse minderjarigen.

Met de ondertekening van het gewijzigde protocol is de aangekondigde aanscherping van de voogdijregeling gerealiseerd. Zij krijgt geen nadere wettelijke regeling. Op basis van het protocol zou aan Nederlandse zijde bijvoorbeeld bij binnenkomst via Schiphol kunnen worden gevraagd of de minderjarige zich hier wil vestigen en of in dat geval aantoonbaar in het gezag is voorzien (een verklaring van geen bezwaar van de Voogdijraad kan worden getoond). Indien dat laatste niet het geval is, kan de minderjarige door tussenkomst van een nader aan te wijzen instelling naar de Antillen of Aruba worden teruggeleid, na contact met de familie of de Voogdijraad over de opvang op de Antillen of Aruba. Beoogd wordt dat de afhandeling van het onderzoek naar de vraag wie het gezag over de minderjarige heeft en of teruggeleiding mogelijk is, binnen een termijn van 48 uur wordt afgerond. Gedurende die periode wordt de minderjarige opgevangen. Wanneer het onderzoek naar de identiteit van degene die het gezag over de minderjarige heeft is afgerond en is gebleken dat teruggeleiding op verantwoorde wijze kan plaatsvinden en derhalve geen contra-indicaties zijn geconstateerd, zal zo snel mogelijk voor teruggeleiding van de minderjarige worden zorggedragen. In de gevallen dat teruggeleiding niet op zeer korte termijn mogelijk blijkt, zal in Nederland worden voorzien in de (tijdelijke of voorlopige) voogdij van de minderjarige.

## **7. Consultatieronde**

Het wetsvoorstel is toegezonden aan de Gevolmachtigd Minister van de Nederlandse Antillen alsmede de Gevolmachtigd Minister van Aruba. Verschillende instanties hebben desgevraagd advies over het wetsvoorstel uitgebracht.<sup>1</sup>

De Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft bij brief van 13 maart 2006 aangegeven geen aanleiding te zien voor het uitbrengen van advies omdat in het wetsvoorstel geen bijzondere voorschriften inzake hoger beroep (bij de Afdeling bestuursrechtspraak) zijn bepaald.

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Op 8 maart jl. is het wetsvoorstel besproken met de 21 Antillianen Gemeenten. De overgrote meerderheid van deze gemeenten beoordeelt het wetsvoorstel positief, zo blijkt uit een brief van 14 maart 2006. De 21 Antillianen Gemeenten zien de voorgestelde maatregelen als een sluitstuk voor beleid dat is gericht op Antilliaanse risicogroepen en meer specifiek als een extra instrument voor een persoongerichte aanpak voor gemeenten, politie en de rechter. Deze Gemeenten geven aan dat het wetsvoorstel tegemoet komt aan hun vraag aan het Rijk om de komst van kansloze Antilliaanse risicojongeren naar Nederland te beperken. Wel is aandacht gevraagd voor verschillende uitvoeringsaspecten (wanneer en waar controleren op criteria voor terugzending?) en voor ondersteuning van de ontwikkeling van de Nederlandse Antillen door flankerend beleid. Daarnaast wordt ervoor gepleit de inburgering van Antilliaanse en Arubaanse Nederlanders, dat onderdeel uitmaakte van het wetsvoorstel dat ter consultatie is uitgezet, niet in dit wetsvoorstel op te nemen. Ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) vraagt in haar brief van 9 maart 2006 vooral om duidelijkheid ten aanzien van de uitvoering van de regeling, in het bijzonder de taak van de gemeenten. Over de uitvoeringsaspecten hebben inmiddels twee bijeenkomsten plaatsgevonden (één met de gemeente Rotterdam en één met een meer landelijke opzet) met vertegenwoordigers van verschillende gemeentelijke diensten, politie en de Koninklijke marechaussee. Als direct gevolg van deze gesprekken is de memorie van toelichting aangevuld met een beschrijving van de positie die de politie, de Koninklijke marechaussee en de gemeenten innemen bij de uitvoering van de regeling. Voor de volledigheid wordt nog opgemerkt dat de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie ten behoeve van de uitvoeringsaspecten een projectorganisatie in het leven heeft geroepen.

Het Overlegorgaan Caribische Nederlanders (OCaN) is tegenstander van een terugzendregeling omdat deze discriminatoir en niet proportioneel zou zijn, zo blijkt uit een brief van 14 maart 2006. De voorgestelde maatregelen zouden het probleem dat door risicojongeren wordt veroorzaakt niet oplossen. Volgens OCaN is migratie het gevolg van een arm deel van het Koninkrijk in het Caribische gebied en een rijk deel in Europa. Grote verschillen zijn niet aanvaardbaar, aldus OCaN. OCaN adviseert de gemeenschappelijke zorg van de drie landen van het Koninkrijk ten behoeve van de groep risicojongeren en de verlening van wederkerige bijstand bij de aanpak daarvan. Volgens OCaN moeten primair armoede en sociale uitsluiting op de Antillen worden bestreden en niet de criminaliteit. Een vergelijkbaar standpunt wordt ingenomen door de Kerngroep Antilliaanse Gemeenschap (KAG), bij brief van 13 maart 2006. KAG stelt dat de maatregelen niet effectief zijn, niet eenzijdig kunnen worden vastgesteld, ten onrechte onderscheid maken tussen verschillende groepen Nederlanders en pleit voor overleg met de Nederlandse Antillen en Aruba. In deze reacties is in het bijzonder de proportionaliteit en de noodzaak van verbetering van de positie van deze jongeren belicht. Op de voorgeschiedenis van dit voorstel en op het karakter van het voorstel, als aanvulling op andere maatregelen zowel hier als overzee ter verbetering van de positie van deze groep jongeren, is hiervoor in de paragrafen 1, 2 en 3 uitgebreid ingegaan. Daarbij is ook gewezen op de omstandigheid dat een dergelijke maatregel eerst zou worden genomen als andere maatregelen geen oplossing zouden brengen, alsmede dat een gemengde Antilliaanse-Nederlandse commissie is ingesteld om over een gezamenlijke aanpak te adviseren. Die commissie heeft echter geen overeenstemming bereikt over een gezamenlijk advies.

Het College van procureurs-generaal onderschrijft in zijn advies van 24 maart 2006 dat een kleine groep probleemjongeren in de praktijk voor veel overlast zorgt. Wel vraagt het College om een nadere invulling van het handhavingsinstrumentarium om te voorkomen dat jongeren aan de regeling kunnen ontsnappen. Indien de daadwerkelijke terugzending van

een risicjongere op grond van artikel 1 en 2 onvoldoende wordt gewaarborgd, vreest het College dat veel capaciteit van politie en justitie moet worden ingezet om tot een strafrechtelijke vervolging over te gaan. Dit advies alsmede het advies van de Raad van State hebben geleid tot schrapping van het artikel dat strafbaarstelling inhield van een overtredding van een bestuursrechtelijk besluit tot terugzending. Daarnaast is ook tijdens de twee uitvoeringstoetsen opgemerkt dat het noodzakelijk is te voorzien in een regeling die inhoudt dat personen ten aanzien van wie een besluit tot terugzending is genomen, voor beperkte duur de vrijheid van beweging moet kunnen worden ontnomen, te weten tot het moment dat voor vervoer naar de Nederlandse Antillen c.q. Aruba is zorggedragen. Zou een dergelijke mogelijkheid ontbreken, dan wordt gevreesd dat de desbetreffende jongeren veelal niet aan hun terugzending zullen meewerken en met de noorderzon vertrekken. Vanwege het advies van het College en vergelijkbare opmerkingen tijdens de uitvoeringstoetsen is het wetsvoorstel aangevuld. Verwezen wordt naar de toelichting op artikel 2 lid 4, waarin de mogelijkheid van bewaring voor de maximale duur van twee weken, in het belang van de openbare orde en de nationale veiligheid, is opgenomen.

De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) heeft in haar advies opmerkingen van zowel principiële aard als technische aard gemaakt. Het advies heeft tot een aantal aanpassingen van het wetsvoorstel en de toelichting geleid. In het wetsvoorstel betreft dat in het bijzonder de artikelen 1, leden 4, 5 en 6, (het begrip oogmerk), de termijnen in artikel 2 lid 2, artikel 2 lid 4 (vrijheidsbeperkende en vrijheidsontnemende maatregelen) en de schrapping van het aanvankelijk opgenomen artikel 3 onder c (onmiddellijke terugzending). In de toelichting is de verhouding tot de Algemene wet bestuursrecht verduidelijkt. De NVvR gaat uitgebreid in op de legitimiteit van het voorstel in het licht van proportionaliteit en subsidiariteit. Aan het juridische kader en de verhouding tot internationale en communautaire regelgeving is, zoals in het advies signaleerd, in paragraaf 4 aandacht besteed. Deze toelichting is mede naar aanleiding van de opmerkingen van de NVvR uitgebreid. De toetsing aan proportionaliteit en subsidiariteit kan niet los worden gezien van de aard van de voorgestelde maatregel als aanvullend op andere al genomen maatregelen voor een in beginsel beperkte groep. Op de problematiek van deze jongeren is uitgebreid ingegaan. Tijdens de consultatieronde is door de 21 Antillianen Gemeenten en het openbaar ministerie de urgentie van de maatregel benadrukt en aanscherping van het bestuursrechtelijke instrumentarium bepleit. De jongeren waarop de maatregel zich richt, zijn nauwkeurig in de wet omschreven. De maatregel heeft een aanvullend karakter naast andere maatregelen die zowel hier als overzee voor dezelfde groep zijn en worden getroffen. Het betreft een categorie jongeren van wie ook op de Antillen de problematiek wordt onderkend en voor wie bijzondere maatregelen als noodzakelijk zijn en worden genomen. Van een ongerechtvaardigd onderscheid met andere groepen of individuele personen kan niet worden gesproken. Ten behoeve van de rechterlijke toetsing op proportionaliteit en subsidiariteit in het concrete geval, waarop het advies wijst, is het evenwel wenselijk dat bij iedere individuele beslissing de rechtvaardiging ervan in dit licht wordt aangegeven.

De Raad voor de rechtspraak ontraadt in zijn advies van 19 april 2006 de invoering van een bijzondere voorwaarde voor een voorwaardelijke straf. De Raad prefereert afdoening via een bestuurlijk traject. De strafrechtelijk procedure zou onvoldoende zijn ingericht om de relevante feiten en omstandigheden waarop de strafrechter acht moet slaan, in beeld te krijgen. Het strafdossier en de reclassering zouden maar ten dele in de informatiebehoefte kunnen voorzien. In deze memorie van toelichting (paragraaf 5) is in dat verband aangegeven dat het wetsvoorstel is aangepast in die zin dat een verband is gelegd met de verplichting voor de betrokken persoon om deel te nemen aan een opvangprogramma dat



door de rechter wordt aangewezen, zodat een behoorlijke opvang mogelijk is. Ook het Openbaar Ministerie, die de bijzondere voorwaarde dient te vorderen, dient over de nodige informatie over bijvoorbeeld de opvang op Aruba/Nederlandse Antillen te beschikken (zie ook de toelichting op artikel 6). Vervolgens kan aan de hand van het individuele geval worden beoordeeld of de bijzondere voorwaarde een geschikt onderdeel is van de straf. De Raad voor de rechtspraak heeft opgemerkt dat er vele verstekvonnissen kunnen zijn, waardoor het vonnis eerst na langere tijd onherroepelijk zal worden. Die mogelijkheid is echter geen reden om de bijzondere voorwaarde bij voorbaat uit te sluiten. Voor een deel van de veroordeelde personen zal de bijzondere voorwaarde immers wel een geschikt instrument kunnen zijn. Overigens zijn verstekvonnissen in de praktijk niet beperkt tot de groep personen waarop het onderhavige wetsvoorstel ziet; in zoverre is geen sprake van een uitzonderlijke situatie. In verband met de opmerking van de Raad voor de rechtspraak dat geen vrijheidsontneming is geregeld bij de bestuursrechtelijke maatregel van terugzending geldt dat het wetsvoorstel is aangevuld met de mogelijkheid van bewaring voor de duur van maximaal twee weken.

## 8. Administratieve lasten

Administratieve lasten voor burgers worden uitgedrukt in uren en euro's die burgers moeten besteden om te voldoen aan informatieverplichtingen jegens de overheid en deze verplichtingen voortvloeien uit wet- en regelgeving. Het gaat om zowel het nakomen van verplichtingen als het uitoefenen van rechten. De administratieve lasten hebben betrekking op het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en het ter beschikking stellen van informatie. Daarnaast behoren tot de administratieve lasten ook kopieerkosten, postzegels etc.

In verband met dit wetsvoorstel kan van administratieve lasten worden gesproken wanneer een Antilliaanse of Arubaanse jongere beroep wenst te doen op artikel 1 lid 3, dat wil zeggen de gevallen waarin geen terugzending behoort plaats te vinden. De regeling bepaalt dat geen terugzending plaatsvindt wanneer werk wordt verricht, een opleiding of studie wordt gevolgd, sprake is van gezinshereniging of van tijdelijk verblijf. Zoals eerder is aangegeven dient de jongere om een en ander aan te tonen te beschikken over respectievelijk een arbeidsovereenkomst of bewijs van inschrijving als ondernemer bij het handelsregister, een bewijs van inschrijving bij een onderwijsinstelling, inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie dan wel een relevant vervoersbewijs.

Bij brief van 5 juli 2005 (Kamerstukken II 2004–2005, 26 283, nr. 24) is aan de Tweede Kamer informatie verschaft over de instroom van Antillianen en Arubanen. In die brief is aangegeven dat in 2004 1226 Antillianen en Arubanen van 18 t/m 24 jaar immigrerden naar Nederland. Van diezelfde leeftijdsgroep emigreerden er 730. Dat betekent dat er in 2004 een migratieoverschot was van 496 personen. Voor de administratieve lasten is het aantal immigranten van belang (in 2004 1226 personen van 18 tot en met 24 jaar volgens cijfers van het CBS, die gebaseerd zijn op inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie).<sup>1</sup> Daarbij kan er op worden gewezen dat het aantal immigranten in de genoemde leeftijdsgroep is afgenomen van 2564 in het jaar 2000 tot vervolgens 2231 (jaar 2001), 1854 (jaar 2002) en 1509 (jaar 2003). Er is derhalve sprake van een dalende lijn. In dezelfde brief is overigens aangegeven dat uit cijfers uit 2002/2003 kan worden opgemaakt dat een ruime meerderheid van de personen in de genoemde leeftijdsgroep voor studiedoeleinden of werk naar Nederland komt (destijds ontving 61% van de personen studiefinanciering en 8% had werk).

De administratieve lasten zijn in dit verband gering. Wanneer een jongere meent dat hij voldoet aan een van de genoemde voorwaarden, heeft hij – wanneer hem daarom wordt gevraagd – in beginsel slechts een kopie

---

<sup>1</sup> Personen die zich in Nederland vestigen zonder zich in te schrijven in de gemeentelijke basisadministratie kunnen ook onder de reikwijdte van de voorgestelde regeling vallen. Geschat wordt dat dit voor 2004 368 nieuwe personen betreft. Daarnaast moet eenmalig rekening worden gehouden met personen die zich reeds in het verleden in Nederland hebben gevestigd en thans niet staan ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie. Dat aantal wordt geschat op 7280 relevante personen. Wanneer zij zich alsnog tijdig inschrijven, vallen zij buiten de voorgestelde regeling (vgl. artikel 9 wetsvoorstel).

van de relevante stukken te overleggen. De stukken zelf heeft hij dan reeds in zijn bezit. Zowel in tijd als in geld zijn de administratieve lasten per persoon dan zeer beperkt. In tijd leidt dit tot de volgende lasten:  $(1226 \text{ personen}) \times (0,4 \text{ uur}) = 490 \text{ uur}$ . De kosten worden geraamd op  $(1226 \text{ personen}) \times (\text{€ } 0,5) = \text{€ } 613$ .

Voorts bestaat de mogelijkheid dat de jongere in beroep gaat bij de rechter tegen een besluit tot terugzending. Ervan uitgaand dat op basis van de eerdergenoemde cijfers ongeveer 70% van de relevante jongeren buiten de regeling vallen, wordt geschat dat maximaal 30% van 1226 personen kan worden geconfronteerd met een besluit tot terugzending.<sup>1</sup> Het gaat derhalve naar verwachting om ongeveer 400 personen die op jaarbasis gebruik kunnen maken van het recht om beroep in te stellen. Het beroepschrift is relatief eenvoudig op te stellen. Voor de procedure is met name van belang of de jongere bewijsstukken kan overleggen waaruit naar voren komt dat hij buiten de regeling van het wetsvoorstel valt (ouder dan 24 jaar, voldoende opgeleid, voldoende lang ingeschreven geweest bij de gemeentelijke basisadministratie), dan wel beroep kan doen op een uitzonderingsgrond (zoals het geval dat hij staat ingeschreven bij een opleidingsinstituut). Voor het opstellen van het beroepschrift, het verzamelen en kopiëren van relevante stukken en het indienen daarvan wordt verondersteld dat daarmee ongeveer 10 uur gemoeid is. De administratieve lasten worden daarmee geraamd op  $(400 \text{ personen}) \times (10 \text{ uur}) = 4000 \text{ uur}$ . De kosten zijn geraamd op  $(400 \text{ personen}) \times (\text{€ } 40) = \text{€ } 16\,000$ .

Het Adviescollege toetsing administratieve lasten heeft op 23 maart 2006 geadviseerd het wetsvoorstel in te dienen.

## Artikelen

### Artikel 1

In dit artikel staat de mogelijkheid tot terugzending van bepaalde Antilliaanse en Arubaanse risicjongeren centraal. Daarbij is het opleidingsniveau van de jongeren in beginsel doorslaggevend te zamen met de omstandigheid dat terugzending slechts plaatsvindt als de jongere evident maatschappelijk ongewenst gedrag vertoont dat blijkt uit een ernstige verdenking van het plegen van een strafbaar feit dan wel doordat hij zich onttrekt aan een overheidsprogramma terzake opleiding, arbeidsparticipatie of integratie. Met de formulering dat het gaat om het «zich onttrekken aan» een relevant overheidsprogramma wordt aangegeven dat het programma een verplichtend karakter dient te hebben. Een enkele verkeersovertreding of een enkele onttrekking aan een overheidsprogramma kan een besluit tot terugzending niet rechtvaardigen. In verband met de proportionaliteit van een besluit tot terugzending moeten alle omstandigheden van het geval telkens worden gewogen. Wanneer de persoon in kwestie echter meer structureel verdacht wordt van strafbare feiten of de onttrekking aan programma's die zijn functioneren in de maatschappij moeten ondersteunen meer stelselmatig optreedt, dan kan terugzending een laatste redmiddel zijn. Dan zal ook sprake zijn van evident maatschappelijk ongewenst gedrag. Er dient op grond van het voorgaande niet alleen getoetst te worden of er sprake is van een ernstige verdenking van een strafbaar feit en/of onttrekking aan een overheidsprogramma, maar ook of de desbetreffende omstandigheden kunnen kwalificeren als evident maatschappelijk ongewenst gedrag. Het gaat hier om cumulatieve vereisten.

Wanneer tot terugzending wordt beslist, heeft de desbetreffende persoon niet het recht om bestendig in Nederland te verblijven. Terugzending geschiedt naar het buiten Nederland gelegen grondgebied van het Koninkrijk (artikel 2).

De kring van personen waarop de regeling zich richt, is in beginsel gelijk

<sup>1</sup> Ook bij dit aantal personen moet rekening worden gehouden met personen die zich niet hebben ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie, vgl. de vorige voetnoot.

aan de doelgroep van de Landsverordening Sociale Vormingsplicht. Die groep jongeren is in de Landverordening feitelijk aangemerkt als risicogroep. Het gaat om de jongeren van 16 tot en met 24 jaar die niet beschikken over een opleidingsniveau dat een reële kans biedt op het vinden en behouden van arbeid. Dat niveau zal in overleg met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap nader omschreven worden in een algemene maatregel van bestuur. Waar de Landsverordening Sociale Vormingsplicht specifiek gericht is op de *Antilliaanse* (arbeidsmarkt)omstandigheden, gaat het bij de Nederlandse regeling om Antilliaanse en Arubaanse jongeren die naar Nederland afreizen en die een plaats op de *Nederlandse* arbeidsmarkt moeten verwerven. Daarom zal de Nederlandse regeling met de *Nederlandse* arbeidsmarktomstandigheden rekening moeten houden. Dat vergt een zelfstandige afweging. Uitgangspunt is een minimum opleidingsniveau dat het meest haalbaar is voor Antillianen en Arubanen gelet op de aansluiting van de verschillende onderwijs-systemen en de Sociale Vormingsplicht. Gedacht wordt aan een MBO-2 of een daaraan gelijkwaardig diploma. In dat verband zal ook worden bezien of differentiatie naar leeftijd (bijvoorbeeld onderscheid tussen het vereiste opleidingsniveau voor 16 en 17 jarigen ten opzichte van 18 tot en met 24 jarigen) opportuun is.

Geïnspireerd door de Landsverordening is de regeling van toepassing op alle jongeren (van 16 tot en met 24 jaar) die samengevat ingezetene zijn van de Nederlandse Antillen of Aruba. Lid 2 omschrijft wie voor de toepassing van de wet als Antilliaan of Arubaan kan worden beschouwd: dat zijn zij van wie mag worden aangenomen dat zij een onvoorwaardelijk recht van verblijf op de Antillen of Aruba hebben. Bovendien moet hun verblijf in Nederland niet zo lang geduurd hebben dat zij al een sterke band met Nederland hebben ontwikkeld. Lid 2 sluit daarom de jongere die reeds geruime tijd in Nederland woonachtig is geweest van de regeling uit, hetgeen moet blijken uit een inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie. Wanneer iemand al drie jaar als ingezetene staat ingeschreven in de Nederlandse gemeentelijke basisadministratie wordt verondersteld dat hij zodanig verknoopt is met Nederland dat terugzending niet aan de orde is. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat de wet niet eist dat het verblijf in Nederland aanéengesloten is. De jongere die na twee jaar verblijf in Nederland terugkeert om werk te zoeken op de Antillen of Aruba verspeelt daarmee niet opgebouwde rechten.

Lid 3 geeft in samenhang met de leden 4, 5, 6 en 7 aan wanneer terugzending achterwege blijft, hoewel nog niet wordt voldaan aan de opleidingseisen van artikel 1 lid 1. Voor jongeren met serieuze en reële voornemens om in Nederland arbeid te verrichten waardoor zij in het eigen levensonderhoud kunnen voorzien dan wel een opleiding te volgen (lid 3 onderdelen a en b jo. lid 4 en lid 5) geldt geen beperking van het recht op verblijf. Voor een beroep op deze uitzonderingen moet een werkgeversverklaring, een bewijs van inschrijving als ondernemer (eigenaar of vennoot) in het handelsregister of een bewijs van inschrijving van een onderwijsinstelling kunnen worden overgelegd. De mogelijkheid van terugzending ontbreekt ook ten aanzien van jongeren die gebruik maken van de mogelijkheid van gezinshereniging (lid 3, onderdeel c). De voorgestelde maatregel heeft immers specifiek het oog op jongeren die door gebrek aan opleiding en sociale en emotionele geborgenheid zich in de (Nederlandse) samenleving niet staande kunnen houden. Daarvan is geen sprake als men inreist in het kader van gezinshereniging. In dat geval zal de jongere deel gaan uitmaken van een gezin waarvan aannemelijk is dat het voldoende wortels in de Nederlandse samenleving heeft, zodat na binnenkomst in Nederland een relatief stabiele omgeving gegarandeerd is. De beoogde gezinshereniging moet blijken uit een inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie (lid 6). Vanzelfsprekend wordt ook een persoon die reeds deel uitmaakt van een gezin en daarmee in Nederland verblijft niet terug gezonden; verbreking van een gezinssituatie wordt niet

beoogd; een besluit tot terugzending mag vanzelfsprekend niet in strijd met artikel 8 EVRM worden genomen. Ook jongeren die op familiebezoek komen, op doorreis zijn of anderszins een bezoek aan Nederland brengen voor een maximale duur van drie maanden, worden niet terug gezonden. Een overschrijding van deze drie maanden termijn wordt verondersteld wanneer de jongere niet is voorzien van (reis)bescheiden waaruit blijkt dat zijn vertrek binnen die termijn is beoogd (lid 7). De bewijslast dat een jongere voldoet aan de voorwaarden om zich te beroepen op een uitzondering als bedoeld in artikel 1 lid 3 rust op de jongere. Er is voorts sprake van een omkering van de bewijslast via de vermoedens zoals bepaald in de leden 4, 5, 6 en 7. Tegenbewijs is hier echter mogelijk.

De omstandigheden waaronder terugzending uitblijft op grond van lid 3, kunnen bij algemene maatregel van bestuur nader worden uitgewerkt. Daarvoor kan onder meer worden gedacht aan de aard en het tijdsbeslag van de opleiding (voltijd/deeltijd, al dan niet in combinatie met het verrichten van werk, en de gevolgen van bijvoorbeeld onderbreking door ziekte).

De uitzonderingen op de mogelijkheid van terugzending – wanneer een opleiding wordt gevolgd of arbeid wordt verricht – bevorderen dat de jongere serieus via studie of werk in zijn toekomst investeert. De strekking van de regeling verzet zich ertegen dat onmiddellijk van de bevoegdheid tot terugzending gebruik wordt gemaakt zodra de studie wordt onderbroken, de studie met succes wordt afgerond of de jongere door hem niet toe te rekenen omstandigheden zijn werk moet staken. Indien de opleiding of het werk wordt beëindigd, kan alsnog tot terugzending worden overgegaan, maar pas nadat de termijn van drie maanden in verband met overgegaan tijdelijke verblijf is verstreken. In die termijn kan de jongere een andere opleiding regelen of ander werk zoeken. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat de jongere die bijvoorbeeld op 18 jarige leeftijd een opleiding afrondt waarmee hij voldoet aan de opleidingseisen zoals bij algemene maatregel van bestuur bepaald (lid 1), vanzelfsprekend wel recht heeft op voortzetting van zijn verblijf in Nederland. Hij voldoet immers aan de hoofdregel van lid 1: recht op voortzetting van verblijf bij voldoende opleiding.

Artikel 1 dient in samenhang met artikel 9 worden gezien. Artikel 9 geeft een overgangsregeling. Deze regeling heeft tot gevolg dat Antilliaanse en Arubaanse jongeren die al langere tijd in Nederland verblijven (en zijn ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie) niet achteraf kunnen worden geconfronteerd met een besluit tot terugzending. Met het oog op de rechtszekerheid is bepaald dat de nieuwe regeling slechts geldt voor de Antilliaanse en Arubaanse jongeren die zich in Nederland willen vestigen vanaf zes maanden na het tijdstip waarop het onderhavige wetsvoorstel wordt ingediend bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Jongeren die voor die datum als ingezetene staan ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie in Nederland, worden door het wetsvoorstel niet geraakt.

Bij de bestuurlijke maatregel rust de verantwoordelijkheid voor de terugzending bij de minister. Voor de toepassing van de strafrechtelijke maatregel van artikel 6 ligt het initiatief bij het OM en de rechter in Nederland. In verband met de verhouding tussen de bestuurlijke maatregel en de strafrechtelijke maatregel wordt het volgende opgemerkt. Wanneer de rechter de terugzending als bijzondere voorwaarde voor een voorwaardelijke straf stelt, en de veroordeelde zich houdt aan de voorwaarde, dan behoeft de minister niet op te treden. Het kan ook zijn dat de rechter slechts een gedeeltelijk voorwaardelijke straf oplegt. Het onvoorwaardelijke deel van de straf – bijvoorbeeld gevangenisstraf – zal dan voorafgaand aan de terugkeer naar de NAA moeten worden uitgezeten. Overigens moet voorkomen worden dat een persoon die van een ernstig misdrijf wordt verdacht, als gevolg van de terugzending door de minister op vrije voeten wordt gesteld op de NAA. Een besluit tot terugzending

vergt een zelfstandige afweging van de omstandigheden van het geval, waarbij getoetst moet worden of voldaan wordt aan de voorwaarden van een onvoldoende opleiding en evident maatschappelijk ongewenst gedrag. Dat laat echter onverlet dat aan een strafrechtelijke vervolging voorrang zal worden verleend boven de terugzending. Voordat het besluit tot terugzending ten uitvoer zal worden gelegd, zal worden nagegaan of de persoon in kwestie beter nog enige tijd in Nederland blijven, teneinde het OM in de gelegenheid te stellen tot vervolging over te gaan.

## *Artikel 2*

Artikel 2 houdt in dat de terugzending van risicjongeren als bedoeld in artikel 1 slechts kan plaatsvinden naar het grondgebied van de Antillen of Aruba waar hij wel recht van verblijf heeft. Zou de jongere recht op verblijf hebben in meerdere landsdelen, ligt voor de hand dat terugzending plaatsvindt naar het Koninkrijksdeel waarmee de jongere de sterkste sociale banden heeft. Het voorstel houdt niet in dat het personenverkeer van de Antillen of Aruba naar Nederland strikt wordt gereguleerd en dat aan alle binnen- en buitengrenzen controle op binnenkomst wordt ingevoerd. Kern van het voorstel is dat de komst van kansloze Antilliaanse en Arubaanse risicjongeren aan banden wordt gelegd en zij aldus worden ontmoedigd «op de bonnefooi» naar Nederland af te reizen.

Het besluit tot terugzending wordt genomen door de minister voor Integratie, Jeugdbescherming, Preventie en Reclassering, na raadpleging van het college van burgemeesters en wethouders van de gemeente waar de jongere verblijft. Raadpleging is gericht op het nemen van een besluit dat rekening houdt met de specifieke omstandigheden van de persoon in kwestie. De gemeente zal in belangrijke mate over deze informatie beschikken. Signalering van de desbetreffende jongere zal in de regel plaatsvinden zodra hij in aanraking komt met de politie, bijvoorbeeld in het kader van strafrechtelijk onderzoek. Signalering kan ook het gevolg zijn van andere omstandigheden, zoals het onttrekken aan een overheidsprogramma terzake opleiding, arbeidsparticipatie of integratie. In zoverre is de maatregel het sluitstuk van de instrumenten die de gemeenten ter beschikking staan om deze groep jongeren aan te pakken. Op het besluit van de minister zijn de bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.

Lid 2 heeft tot gevolg dat terugzending kan plaatsvinden onder voorwaarden. Een voorwaarde betreft in het bijzonder de periode waarbinnen het land moet zijn verlaten en waarbinnen terugkeer niet mogelijk is. Bij het bepalen van die termijn kan rekening worden gehouden met de omstandigheden van het geval. De termijn waarvoor een jongere het verblijf in Nederland kan worden ontzegd vanwege onvoldoende opleiding verstrijkt in ieder geval wanneer hij 25 jaar oud wordt (vgl. de leeftijdsgrens van de sociale vormingsplicht op de Nederlandse Antillen). Overigens wordt in het wetsvoorstel rekening gehouden met het (tussentijds) alsnog bereiken van het opleidingsniveau als bedoeld in artikel 1 lid 1. Daarnaast zou de periode in het besluit tot terugzending ook kunnen verwijzen naar de afronding van een bepaald opvang- of opleidingsprogramma dat gericht is op ondersteuning van de positie van de desbetreffende persoon op de arbeidsmarkt.

De minister is bevoegd om bij de uitoefening van zijn bevoegdheid tot terugzending de daartoe benodigde handelingen te verrichten (lid 3). Dat kan ook inhouden dat degene ten aanzien van wie een besluit tot terugzending is genomen, met de sterke arm wordt begeleid naar Schiphol en aldaar op een vliegtuig wordt gezet.

Het vierde lid van artikel 2 biedt de uitdrukkelijke mogelijkheid om de jongere tijdelijk in bewaring te stellen. Inbewaringstelling kan nodig zijn om te voorkomen dat de jongere zich aan terugzending onttrekt door zijn verblijfplaats in Nederland te veranderen, zonder de autoriteiten daarvan

op de hoogte te stellen en zich daarna niet meer te melden. Het belang van deze maatregel ligt in het voorkomen van verblijf waardoor de openbare orde wordt verstoord. Hiermee kan deze maatregel als noodzakelijk in een democratische samenleving worden beoordeeld.

De inbewaringstelling moet proportioneel zijn ten opzichte van het te bereiken doel. Belangrijk is in dit verband dat het onderhavige voorstel de termijn van inbewaringstelling beperkt tot maximaal twee weken, omdat vluchten naar de Nederlandse Antillen en Aruba met grote regelmaat plaatsvinden. Naar verwachting zal de duur van de bewaring normaliter tot enkele dagen kunnen worden beperkt. Een dergelijk termijn dient naar het oordeel van de regering als proportioneel te worden beschouwd ten einde de bescherming van de openbare orde te waarborgen.

Vanuit het oogpunt van subsidiariteit dient voorafgaand aan de inbewaringstelling te worden bekeken of minder ingrijpende middelen niet voldoende uitkomst bieden. Dit betekent bijvoorbeeld dat eerst gekeken zal moeten worden of vrijheidsbeperkende middelen afdoende zijn om terugzending te kunnen garanderen (zie hieronder over vrijheidsbeperkende maatregelen). Vrijheidsontneming mag in dit verband enkel als «ultimum remedium»<sup>1</sup> worden ingezet.

Voor minderjarigen geldt als uitgangspunt dat inbewaringstelling ook in die gevallen mogelijk is. Er zal dan echter – met het oog op het VN-kinderrechten verdrag – moeten worden aangetoond dat er geen maatregelen voor handen zijn die het belang van het kind beter beschermen en tegelijk de garantie bieden dat deze toch kan worden uitgezet. Daarnaast gelden ook hiervoor de hierboven omschreven voorwaarden van proportionaliteit en subsidiariteit.

Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld omtrent een beperking van de bewegingsvrijheid. Een beperking van de bewegingsvrijheid kan bijvoorbeeld vorm krijgen door een verbod of juist een gebod om in een bepaalde gemeente te verblijven, dan wel een verplichting om zich periodiek in een bepaalde gemeente te melden bij de politie. Een (feitelijke) beperking van de bewegingsvrijheid die niet berust op een maatregel op grond van artikel 2 lid 4 van het wetsvoorstel is niet toegestaan.

De bewaring of een beperking van de bewegingsvrijheid vindt niet plaats, dan wel wordt beëindigd, als de betrokkene te kennen geeft Nederland te willen verlaten en hiertoe voor hem ook de gelegenheid bestaat (lid 5).

### *Artikel 3*

Artikel 3 vormt een aanvulling op artikel 1 door voor enkele evidente gevallen waarin geen recht op verblijf in Nederland bestaat, te preciseren dat alsdan de toegang tot Nederland kan worden geweigerd. De regeling in artikel 3 betreft allereerst situaties waarin ten aanzien van de betrokken persoon reeds in een eerder stadium door de minister een besluit tot terugzending is genomen. In die gevallen is het niet nodig dat opnieuw aan artikel 1 wordt getoetst, maar kunnen de uitvoerende organen op grond van de eerdere beslissing de toegang tot Nederland weigeren. Voorts betreft artikel 3 gevallen waarin de stafrechter op grond van artikel 6 het vertrek uit Nederland als bijzondere voorwaarde voor een voorwaardelijke straf heeft bepaald.

Voor de uitvoering van artikel 3 op Schiphol kunnen in het bijzonder ambtenaren van de Koninklijke marechaussee worden aangewezen (artikel 5 lid 1).

### *Artikel 4*

Tegen de beslissing tot terugzending door de minister voor Integratie, Jeugdbescherming, Preventie en Reclassering, kan bezwaar worden aangetekend. Naar aanleiding van de beslissing in de bezwaarschrift-

---

<sup>1</sup> Hilda Hofsteinsdottir v Iceland, 8 juni 2004.

procedure kan beroep worden ingesteld bij de rechtbank. Het bezwaar noch het beroep heeft schorsende werking (artikel 6:16 Awb).

Er kan ook bezwaar en beroep worden ingesteld in verband met een maatregel die strekt tot bewaring dan wel de beperking van de vrijheid van beweging van een persoon ten opzichte van wie een besluit tot terugzending is genomen vanwege het belang van de openbare orde of de nationale veiligheid. Daartoe wordt de desbetreffende maatregel in lid 1 gelijkgesteld aan een besluit in de zin van artikel 8:1 lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht. Daarmee is de rechtsgang van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Ook het weigeren van de toegang tot Nederland op grond van artikel 3 wordt aangemerkt als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Aldus is voorzien in een passende rechtsbescherming voor de betrokken personen. Teneinde de snelle afhandeling van een beroep tegen de bewaring te bevorderen, bepaalt artikel 4 lid 2 dat de rechtbank onmiddellijk het tijdstip van het onderzoek ter zitting bepaalt indien tegen de bewaring beroep is ingesteld. Een en ander laat onverlet dat voor de terugzending het beroep tegen de bewaring niet behoeft te worden afgewacht. De terugzending kan ondanks het ingestelde beroep reeds plaatsvinden.

Het derde lid van artikel 4 bepaalt dat de rechtbank mondeling of schriftelijk uitspraak doet binnen zeven dagen na de sluiting van het onderzoek. Ook hiermee wordt bevestigd dat een spoedige afhandeling van een ingesteld beroep van belang is.

#### *Artikel 5*

Met de uitvoering van de terugzending van Antilliaanse en Arubaanse jongeren zijn belast de politieambtenaren en de ambtenaren van de Koninklijke marechaussee (lid 1). Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nog andere ambtenaren worden aangewezen. Er kunnen nadere aanwijzingen worden gegeven in verband met de uitvoering van de wet, bijvoorbeeld ten aanzien van de registratie van de voor de regeling relevante personen.

Hoe zal de uitvoering in de praktijk plaatsvinden? De politie zal bijvoorbeeld met de regeling in aanraking kunnen komen wanneer een Antilliaanse of Arubaanse risicjongere wordt aangetroffen die eerder is vertrokken uit Nederland vanwege een uitspraak van de strafrechter waarbij hem een voorwaardelijke straf is opgelegd, met als bijzondere voorwaarde het vertrek uit Nederland. In dat geval kan sprake zijn van een schending van die voorwaarde. Het voorwaardelijke deel van de straf zal dan alsnog ten uitvoer kunnen worden gelegd.

Het is ook denkbaar dat een jongere in aanraking komt met de politie vanwege het plegen van een delict, zoals bijvoorbeeld diefstal. Los van dat delict kan de vraag rijzen of de jongere valt in de categorie risicjongeren ten aanzien waarvan de minister kan besluiten tot terugzending. Is dat geval is het van belang dat de politie een voorlopige inschatting maakt ten aanzien van de vraag of de jongere behoort tot de categorie personen die op grond van artikel 1 lid 1 en lid 2 geen recht op verblijf in Nederland hebben. De jongere kan worden verzocht zich te legitimeren, zodat zijn leeftijd wordt vastgesteld. Er kan hem worden gevraagd wat zijn opleiding is, c.q. welke activiteiten hij in Nederland ontplooit. Indien de politie vermoedt dat de jongere wellicht geen recht heeft op verblijf, kan de desbetreffende informatie worden gemeld aan de door de minister aangewezen ambtenaren die belast zijn met de voorbereiding van een eventueel besluit tot terugzending.

De politie kan voorts met de regeling in aanraking komen wanneer aan een jongere een beperking van de bewegingsvrijheid is opgelegd (artikel 2 lid 4), bijvoorbeeld de verplichting om zich periodiek te melden bij de politie.

Zoals in de toelichting op artikel 3 is aangegeven, kan de toegang tot

Nederland aan een zeer specifieke groep personen worden geweigerd. Het gaat om de personen die al eerder zijn terug gezonden bij besluit van de minister (artikel 1) en de personen die op grond van een strafrechtelijke bijzondere voorwaarde gedurende een bepaalde periode niet naar Nederland mogen terugkeren (artikel 6). Omdat deze regeling een specifieke en beperkte groep personen betreft, zal de handhaving van deze regeling kunnen plaatsvinden wanneer de namen van deze personen ter beschikking worden gesteld aan de Koninklijke marechaussee. Wanneer de desbetreffende personen de grens van Nederland willen passeren, kan hen op basis van de bedoelde namenlijst de toegang worden geweigerd. In de praktijk zal het hier gaan om personen die toegang proberen te krijgen via de luchthaven Schiphol.

Ook gemeenten kunnen met de regeling in aanraking komen, bijvoorbeeld wanneer een jongere zich in een gemeente vestigt, zich niet houdt aan de leerplicht of een uitkering aanvraagt. Daarbij kan de vraag rijzen of de aanvrager recht heeft op verblijf. Moet bijvoorbeeld worden ingegaan op een verzoek tot inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie (vgl. artikel 33 Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens)? Gemeenten kunnen aan de voorgestelde regeling op gemeentelijk niveau een nadere uitwerking geven.

Gemeenten die zich voor de vraag zien gesteld of inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie moet plaatsvinden, dienen inzage te hebben in het register betreffende terug gezonden personen. Enerzijds om in de gemeentelijke basisadministratie te kunnen registreren dat een persoon is vertrokken en derhalve geen ingezetene meer is (artikel 48 Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens), anderzijds om te voorkomen dat een nieuwe inschrijving plaatsvindt. Ten aanzien van personen die niet zijn terug gezonden, kunnen gemeenten – indien wordt geconstateerd dat een persoon lijkt te voldoen aan de criteria van een risicjongere die geen recht heeft op verblijf in Nederland – de relevante informatie overleggen aan de minister voor Integratie, Jeugdbescherming, Preventie en Reclassering. Deze kan vervolgens een besluit omtrent terugzending voorbereiden, wanneer wordt vastgesteld dat inderdaad sprake is van een risicjongere. In zoverre is de maatregel het sluitstuk van de instrumenten die de gemeenten ter beschikking staan om de bedoelde groep probleemjongeren aan te pakken. In artikel 2 lid 1 van het wetsvoorstel is opgenomen dat de minister de gemeente waar de desbetreffende jongere verblijft raadpleegt wanneer ten aanzien van hem een besluit tot terugzending wordt overwogen.

Voor de uitvoering van het wetsvoorstel is vooral van belang dat relevante informatie over Antilliaanse en Arubaanse risicjongeren centraal wordt verzameld ten behoeve van de minister voor Integratie, Jeugdbescherming, Preventie en Reclassering, omdat voor deze jongeren kenmerkend is dat zij geen vaste woon- of verblijfplaats hebben en telkens in een andere stad dan wel een ander deel van het Koninkrijk verblijven. Voor de uitvoering is het opzetten van een gedegen informatiesysteem dan ook cruciaal (vgl. de artikelen 7 en 8).

#### *Artikel 6*

In aanvulling op § 5 van het algemeen deel wordt nog het volgende opgemerkt. De voorgestelde bijzondere voorwaarde is een specifieke aanvulling op de algemene regeling van de voorwaardelijke veroordeling van de artikelen 14a e.v. en 77x e.v. WvSr. Artikel 91 WvSr maakt een dergelijke aanvulling bij bijzondere wet mogelijk.

De Raad voor de rechtspraak heeft aangevoerd dat artikel 91 op zichzelf onvoldoende basis biedt voor het opnemen van de nieuwe bijzondere voorwaarde in een bijzondere wet. Naar zijn oordeel doet de regeling daarmee afbreuk aan de overzichtelijkheid en inzichtelijkheid van het strafrechtstelsel. Tegen dit standpunt kan worden aangevoerd dat het



aan artikel 91 WvSr ten grondslag liggende codificatiebeginsel vooral beoogt de algemene leerstukken van het strafrecht centraal en consistent te regelen. Bij bijzondere wettelijke regelingen dient daarvan zo min mogelijk te worden afgeweken. Hier is echter geen sprake van een afwijking maar van een heel specifieke aanvullende strafrechtelijke regeling, die nauw verbonden is met de materie die overigens in het onderhavige wetsvoorstel is geregeld. Een ander, bekend voorbeeld van een buiten het Wetboek van Strafrecht geregelde, op een heel specifiek terrein betrekking hebbende, sanctie is de bijkomende straf van ontzegging van de rijbevoegdheid (artikel 179 Wegenverkeerswet 1994).

Opmerking verdient dat de Hoge Raad zich eenmaal moest uitspreken over een bijzondere voorwaarde vergelijkbaar met de thans voorgestelde (HR 26 november 1968, NJ 1970, 123, m.nt. Enschede). De rechtbank had de verdachte – een Ghanees – wegens onder andere poging tot doodslag veroordeeld tot tien maanden gevangenisstraf, waarvan vier maanden voorwaardelijk, met als bijzondere voorwaarde «dat hij binnen twaalf uur na zijn invrijheidstelling Nederland verlaat en daarin binnen de proeftijd niet terugkeert». De Hoge Raad vernietigde deze uitspraak op de grond dat hij het stellen van een dergelijke voorwaarde ontoelaatbaar achtte «omdat deze voorwaarde niet valt aan te merken als strekkende ter bevordering van een goed levensgedrag van de veroordeelde noch te betreffen een gedraging waartoe de veroordeelde uit een oogpunt van maatschappelijke betamelijkheid gehouden moet worden geacht en dus niet is een voorwaarde betreffende het gedrag van de veroordeelde als bedoeld in art. 14c Sr.» De situatie in dit arrest moet echter op twee punten worden onderscheiden van de thans voorgestelde bijzondere voorwaarde en is daarom niet maatgevend voor de aanvaardbaarheid van dit voorstel. Ten eerste betrof het een vreemdeling. Hierbij is van belang – maar de Hoge Raad kwam aan dit punt niet toe – dat met betrekking tot vreemdelingen van wie het verblijf in Nederland ongewenst wordt geacht, een speciale wettelijke regeling bestond en nog bestaat, namelijk die van de (bestuursrechtelijke) ongewenstverklaring in de Vreemdelingenwet 2000. De maatregel van ongewenstverklaring kan niet worden opgelegd aan Antillianen en Arubanen. Ten tweede stond de Hoge Raad voor de vraag of de door de rechtbank geconstrueerde voorwaarde was te brengen onder de bestaande wettelijke regeling, met name onder de categorie «andere bijzondere voorwaarden, het gedrag van de veroordeelde betreffende» (thans artikel 14c, tweede lid, onder 5° WvSr). Het arrest laat daarmee onverlet dat het de wetgever vrijstaat nieuwe, specifieke voorwaarden te creëren.

Bij de toepassing van de nieuwe bijzondere voorwaarde komt het openbaar ministerie een belangrijke rol toe. Het OM zal bij de rechter in voorkomend geval moeten aangeven of oplegging van de bijzondere voorwaarde een wenselijke en gepaste reactie is. Daarbij zal rapportage over de persoon en zijn omstandigheden een belangrijke rol spelen, zoals bijvoorbeeld het persoonlijke netwerk waarop de veroordeelde persoon terugvalt wanneer hij terugkeert naar de Nederlandse Antillen of Aruba. Daarbij zullen ook factoren als de ernst van het feit en de hoogte van de te vorderen straf, recidive en de duur van het verblijf van de betrokkene in Nederland mogelijk een rol spelen. Voor de toepassing van de regeling is van belang dat het OM vertrouwen heeft in de opvang aldaar via de sociale vormingsplicht of door de plaatselijke reclasseringsambtenaren. Het is van belang dat de opvang en ondersteuning van de terug gezonden persoon ook op de Nederlandse Antillen of Aruba kan plaatsvinden. Er zal worden onderzocht hoe de samenwerking met de Antilliaanse en Arubaanse autoriteiten op dit punt nader kan worden vormgegeven, zodat de Nederlandse rechter van adequate informatie over de persoon van de verdachte wordt voorzien en de oplegging van de bijzondere voorwaarde door de Nederlandse rechter in de Antillen en Aruba kan worden ondersteund. De NVvR vroeg in haar advies naar dit punt.

Relevant voor de toepassing van de voorgestelde regeling is of een misdrijf is gepleegd op een tijdstip dat betrokkene nog geen twee jaar als ingezetene is ingeschreven in de GBA (zie artikel 6, eerste lid). Op grond van de artikelen 14b, tweede lid, en 77y, eerste lid, bedraagt de proeftijd ten hoogste drie jaren, onderscheidenlijk, indien artikel 77x van het Wetboek van Strafrecht wordt toegepast, ten hoogste twee jaren. Het derde lid bepaalt dat de termijn (van vier weken na het onherroepelijk worden van de rechterlijke uitspraak) waarbinnen de veroordeelde Nederland dient te verlaten, niet loopt gedurende de tijd dat de veroordeelde rechtens zijn vrijheid is ontnomen of zich aan die vrijheidsontneming onttrekt. Deze bepaling ziet op de situatie dat de betrokkene tevens is veroordeeld tot een (gedeeltelijk) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Deze dient eerst uitgezeten te zijn voordat de bijzondere voorwaarde van kracht wordt. Gedurende deze periode kan uiteraard de situatie van betrokkene – in Nederland zowel als in de Nederlandse Antillen of Aruba – veranderen. In beginsel blijft de bijzondere voorwaarde evenwel van kracht. Wel bestaat de mogelijkheid dat de rechter, op vordering van het OM of op verzoek van de veroordeelde, wijziging brengt in de opgelegde voorwaarde of deze opheft (artikel 14f WvSr).

#### *Artikelen 7 en 8*

De terugzending bij besluit van de minister (artikel 2) en de weigering van de toegang tot Nederland (artikel 3) kan niet goed plaatsvinden zonder de ontwikkeling van een gedegen informatiesysteem. Het doel van het opzetten van een informatiesysteem is:

- het verzamelen van relevante gegevens van bijvoorbeeld de politie of de gemeente over Antilliaanse en Arubaanse jongeren die mogelijk in aanmerking komen voor terugzending bij besluit van de minister;
- het registreren van personen ten aanzien van wie de minister een besluit tot terugzending heeft genomen dan wel de rechter een voorwaardelijke straf heeft opgelegd met als bijzondere voorwaarde het vertrek uit Nederland.

Het wetsvoorstel biedt een grondslag voor het inrichten van het benodigde informatiesysteem. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zullen nadere regels worden gesteld omtrent de aard van de gegevens die aan het informatiesysteem worden toegevoegd alsmede de verwerking daarvan. In algemene zin zijn voor de toepassing van de regeling relevant: de leeftijd van de persoon, de plaats van geboorte, de duur van de inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie, het opleidingsniveau, of sprake is van een uitzonderingssituatie op grond waarvan geen terugzending dient plaats te vinden etc.

Het is noodzakelijk dat het informatiesysteem ook gevoelige persoonsgegevens kan bevatten, namelijk of de minister een besluit tot terugzending heeft genomen dan wel dat vertrek uit Nederland een bijzondere voorwaarde was voor een voorwaardelijke straf uitgesproken door de strafrechter. Daarbij moet ook de duur van de terugzending worden aangegeven. Wanneer de registratie van een terugzending zou ontbreken, zou een teruggezonden persoon eenvoudig naar Nederland kunnen terugkeren en zou de politie en de Koninklijke marechaussee daarop niet kunnen controleren. Dat zou de regeling onuitvoerbaar maken. De registratie van deze specifieke gegevens kan dan ook niet worden gemist. Bij ministeriële regeling zullen nadere regels worden gesteld ter waarborging van de persoonlijke levenssfeer van de betrokken personen. Daarbij is bijvoorbeeld van belang hoe lang de gegevens zullen worden bewaard. Daarvoor moet worden gedifferentieerd ten aanzien van de reden voor de terugzending. Er is geen reden gegevens te bewaren ten aanzien van de opleiding van een Antilliaanse of Arubaanse jongere die de leeftijd van 25 jaar heeft bereikt. Hij valt vanaf dat moment buiten de regeling van artikel 1. Er is ook geen reden om de registratie van de terugzending van een

persoon door de strafrechter te behouden, wanneer de termijn van de terugzending inmiddels is verstreken.

Voorts is van belang aan wie de gegevens kunnen worden verstrekt. Het ligt voor de hand dat aan de Koninklijke marechaussee, de politie en de gemeenten slechts informatie wordt verstrekt over eerdere besluiten tot terugzending cq strafrechtelijke veroordelingen die tot terugzending hebben geleid. Deze instanties moeten kunnen achterhalen of en zo ja hoe lang een persoon geen recht heeft op toegang tot Nederland. Er is geen aanleiding om deze uitvoeringsinstanties daarnaast toegang te verstrekken tot gegevens terzake bijvoorbeeld het opleidingsniveau van de geregistreerde personen, omdat de desbetreffende uitvoeringsinstanties niet zelf een besluit tot terugzending nemen.

#### *Artikel 9*

Dit artikel bevat een overgangsregeling. Op grond van artikel 1 zou de bevoegdheid tot terugzending ook kunnen gelden ten aanzien van Antilliaanse en Arubaanse jongeren die onvoldoende opleiding hebben genoten maar wel reeds in Nederland verblijven en dat kunnen aantonen door hun inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie. Dit zou voor de reeds in Nederland gevestigde jongeren veel onzekerheid kunnen opleveren. Om te voorkomen dat het recht op verblijf wordt aangetast voor reeds in Nederland ingeschreven Antilliaanse en Arubaanse jongeren is bepaald dat de regeling van artikel 1 uitsluitend rechtsgevolg heeft voor de jongeren die zich vanaf zes maanden na de datum van indiening van het wetsvoorstel inschrijven als ingezetene in de GBA in Nederland. Vanaf de desbetreffende datum dienen de Antilliaanse en Arubaanse jongeren die dat aangaat, met de (toekomstige) regeling rekening houden. De overgangsregeling geldt niet voor de strafrechtelijke regeling van artikel 6. Deze maatregel kan na inwerkingtreding van deze wet dus ook worden opgelegd aan personen die vóór indiening van dit wetsvoorstel reeds in Nederland woonachtig waren en zich na inwerkingtreding aan strafbare feiten hebben schuldig gemaakt.

#### *Artikel 10*

Dit artikel geeft aan dat het tijdstip van de inwerkingtreding van de wet wordt bepaald bij koninklijk besluit. Daarbij kan voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan een verschillend tijdstip worden vastgesteld.

De Minister voor Integratie, Jeugdbescherming, Preventie en Reclasse-  
ring,  
M. C. F. Verdonk

De Minister van Justitie,  
E. M. H. Hirsch Ballin

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,  
A. Nicolai