

Vergaderjaar 2009–2010

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 1306

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 oktober 2009

1. Inleiding

Het terugdringen van criminaliteit en het bevorderen van de veiligheid in Nederland zijn belangrijke doelstellingen van het kabinet. In deze brief presenteert het kabinet zijn visie op het vreemdelingrechtelijke openbare-ordebeleid. «Openbare orde» heeft hier de betekenis van op de naleving van fundamentele normen en de handhaving van de rechtsorde. In deze zin wordt het begrip ook gebruikt in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en in het EU-recht. Aan deze visie zijn de maatregelen gekoppeld die het kabinet treft om een bijdrage te leveren aan het bestrijden van criminaliteit onder vreemdelingen in Nederland. De nieuwe maatregelen zijn gebaseerd op het onderzoeksrapport van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) «Toepassing en aanscherping van de glijdende schaal», dat u hierbij wordt aangeboden¹. Tevens wordt in deze brief een stand van zaken gegeven van de sinds 2007 genomen maatregelen die staan beschreven in de brief van 13 augustus 2007 (TK 19 637, nr. 1168).

Voorts worden in deze brief drie toezeggingen afgedaan die zien op eengerelateerd en huiselijk geweld² en ook de toezegging van 2 september jl.³ om in te gaan op het al dan niet meetellen van de (verlengde) tijd doorgebracht in de TBS-kliniek bij de glijdende schaal.

De rode draad in het vreemdelingenrechtelijke openbare-ordebeleid sinds 2007 is de inzet op ontkokering van de strafrechts- en vreemdelingenketen. De samenwerking tussen de vreemdelingenketen en de strafrechtsketen is een onderwerp waar sindsdien een duidelijke lijn in is getrokken. Het behoort tot de prioriteiten om die samenwerking te optimaliseren. Voorbeelden hiervan zijn de werkzaamheden in het kader van Vreemdelingen in de strafrechtsketen (VRIS), toepassing van de ISD-maatregel (Inrichting voor Stelselmatige Daders) op illegalen en behoud van de

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Tijdens het Algemeen Overleg (AO) over achterlating van 22 oktober 2008 heeft de staatssecretaris van Justitie toegezegd te zullen laten onderzoeken of het toelatingsbeleid mogelijkheden biedt om aan een Nederlander of legaal verblijvende vreemdeling die zich schuldig heeft gemaakt aan achterlating, deze achterlating tegen te werpen bij een volgende aanvraag om gezinsvorming. In het AO over eengerelateerd geweld van 28 oktober 2008 heeft de minister van Justitie toegezegd dat dit onderzoek uitgebreid kan worden naar daders van eengerelateerd geweld. In het AO over de blauwdruk modern migratiebeleid van 29 oktober 2008 heeft de staatssecretaris van Justitie aangegeven in het geval van een verblijfsaanvraag voor gezinsvorming bij de referent naar contra-indicaties als huiselijk geweld te willen kijken, indien dit juridisch mogelijk blijkt.

³ Behandeling van het wetsvoorstel Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering in verband met de beëindiging van de maatregel van terbeschikking met bevel tot verpleging van overheidswege door de minister van Justitie (TK 105, nr 31 552).

TBS-maatregel voor delictgevaarlijke en psychisch gestoorde ongewenste of nog ongewenst te verklaren vreemdelingen.

In het vreemdelingenrechtelijke openbare-ordebeleid speelt de zo genoemde glijdende schaal een belangrijke rol bij de verblijfsbeëindiging van criminele vreemdelingen. Verblijf kan worden beëindigd als de vreemdeling een gevaar is voor de openbare orde. Hoe langer de verblijfsduur hoe groter de inbreuk op de openbare orde en dus de ernst van het misdrijf moet zijn om het verblijf te beëindigen. In de glijdende schaal is dit tot uitdrukking gebracht. De glijdende schaal is neergelegd in artikel 3.86, tweede lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000.

Aanleiding voor het WODC-onderzoek vormde de wens van het kabinet om de door het vorige kabinet voorgestelde wijziging uit 2005 van de glijdende schaal te onderzoeken op effectiviteit. Om te beoordelen of de maatregelen uit 2005 ook daadwerkelijk resultaat op zouden leveren is het WODC verzocht om (onder meer) onderzoek te verrichten naar het gebruik en effecten van eerdere aanscherpingen en de mogelijke effecten van het voorstel. Niet inzichtelijk was of de instrumenten die ter beschikking stonden al voldoende werden gebruikt en evenmin inzichtelijk was of het voorstel effectief zou zijn. Dit is u bericht bij brief van 13 augustus 2007 (TK 19 637, nr. 1168).

Daarnaast zou het voorstel uit 2005 onder andere tot gevolg hebben dat in de eerste drie jaar verblijf iedere veroordeling voor een misdrijf zou kunnen leiden tot verblijfsbeëindiging. Internationale verdragen zoals het EVRM, in dit kader artikel 8 (het recht op gezinsleven), kunnen hieraan echter in de weg staan op grond van de belangenafweging die in ieder individueel geval moet worden gemaakt. Uitzetting kan in bepaalde geval een te zwaar middel zijn. Dit vormde tevens grond om onderzoek naar de effecten van de aanscherping te doen.

Uit het WODC-onderzoeksrapport komt naar voren dat het voorstel uit 2005 meer verblijfsbeëindigingen teweeg zou brengen, maar dat deze meerwaarde sterk geconcentreerd is in de bovenste treden van de voorgestelde glijdende schaal, namelijk bij personen die hooguit drie jaar rechtmatig in Nederland verblijven. Bovendien wordt geconcludeerd dat wanneer de voorgenomen glijdende schaal uit 2005 nu ingevoerd zou worden, de meerwaarde bescheiden zou zijn, omdat er in de loop van 2002–2008 steeds minder veroordeelde vreemdelingen zijn die nog maar kort een verblijfsvergunning hebben. Het beleidsuitgangspunt om misdrijven op de terreinen van drugshandel en geweld zwaarder te laten wegen dan andere vormen van criminaliteit lag niet ten grondslag aan het voorstel tot aanscherping uit 2005.

Het onderzoeksrapport toont aan dat er verder moet worden gewerkt aan de ontkokering van de vreemdelingen- en de strafrechtsketen. De effectiviteit van het vreemdelingrechtelijke openbare-ordebeleid kan en moet verder worden verhoogd. Gekozen is voor een tweeledige aanpak. Zowel het beleid als de uitvoering worden aangescherpt waardoor effectiever tot verblijfsbeëindiging en ongewenstverklaring van criminele vreemdelingen kan worden overgegaan.

De effectiviteit van de glijdende schaal, en daarmee dus ook van de aanscherpingen ervan, valt of staat met een consequente uitvoering en toepassing van het beleid. De handvatten die de regelgeving bieden, moeten ten volle worden benut. Dit heeft absolute prioriteit.

Het kabinet is van mening dat het belang van een evenwichtige rechtshandhaving niet is gediend met een aanscherping over de gehele linie,

maar dat een wijziging van de glijdende schaal gericht op een specifieke groep, de veelpleger en gericht op specifieke misdrijven, effectiever en doelgerichter zal zijn. Op deze wijze kan daadwerkelijk worden opgetreden tegen de in de praktijk geconstateerde problemen. Doel is het handhaven van de rechtsorde. De aanpak van overlastgevende en veelplegende probleemjongeren, waar uw Kamer meermaals om heeft gevraagd, is daarvan een goed voorbeeld. Onderhavig voorstel draagt ertoe bij dat de criminaliteit en overlast van deze groep gericht en steviger kan worden aangepakt. Op deze wijze zijn strafrechtelijke en vreemdelingrechtelijke doelstellingen in elkaars verlengde gesteld, hetgeen verder bijdraagt aan de ontkokering van de vreemdelingen- en strafrechtsketen.

De eerste maatregel die wordt getroffen introduceert zodanige normatieve elementen in de glijdende schaal dat het verblijfsrecht van plegers van ernstige delicten vaker kan worden ingetrokken. Dit betekent dat door het noemen van bepaalde delicten een zwaarder gewicht wordt toegekend bij de toepassing van de glijdende schaal wanneer het gaat om misdrijven die rechtstreeks in de weg staan aan vreedzame deelneming aan de Nederlandse samenleving.

Hiermee komt tot uiting dat het kabinet van oordeel is dat de gevolgen die bepaalde soorten misdrijven hebben, wegens de ernstige schok die deze delicten voor de samenleving met zich meebrengen, zowel in de strafrechtelijke procedure als in de vreemdelingrechtelijke procedure tot uiting moeten komen.

Hierbij wordt met name bedoeld op de misdrijven strafbaar gesteld in Titel XIV (misdrijven tegen de zeden), Titel XIX (misdrijven tegen het leven gericht) en Titel XX (mishandeling) van het wetboek van Strafrecht. Deze misdrijven hebben een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer ten gevolge gehad. Daarnaast wordt beoogd om aan het plegen van zware delicten die een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren, zoals drugsdelicten, misdrijven tegen de openbare orde, misdrijven tegen het openbaar gezag, waaronder mensenhandel, wapendelicten en misdrijven waardoor de algemene veiligheid van personen of goederen in gevaar wordt gebracht, zoals brandstichting¹ vaker dan thans vreemdelingrechtelijke consequenties verbinden. Plegers van deze delicten zal, vaker dan nu het geval is, het verblijfsrecht kunnen worden ontnomen.

Om dit tot uiting te brengen in de glijdende schaal zal, indien de vreemdeling een onherroepelijke en onvoorwaardelijke straf krijgt opgelegd voor een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf is gesteld van meer dan zes jaar, de opgelegde onvoorwaardelijke gevangenisstraf, maatregel of taakstraf voor toepassing van de glijdende schaal worden vermenigvuldigd met een factor twee.

Dit (wettelijk verankerde) criterium sluit aan bij de soorten delicten die het kabinet vreemdelingrechtelijk harder willen aanpakken. Het formele criterium sluit bovendien aan bij opvatting van de wetgever over de ernst van het delict.

De tweede maatregel maakt het mogelijk om ook na vijf jaar verblijf de onvoorwaardelijk opgelegde straffen en maatregelen bij elkaar op te tellen. Tijdens het debat met uw Kamer op 18 juni 2009 is al aangegeven dat het stapelen van straffen en maatregelen ook na vijf jaar rechtmatig verblijf één van de voorstellen was waarnaar gekeken werd in het kader van de wijziging van het openbare-ordebeleid. Het is wenselijk gebleken om deze maatregel te introduceren, in het bijzonder in relatie tot eerdergenoemde normatieve benadering. Door bepaalde misdrijven zwaarder te laten wegen in combinatie met het uitbreiden van het stapelen van straffen en maatregelen kan effectiever worden opgetreden tegen vreemdelingen die ernstige delicten plegen.

¹ Respectievelijk Opiumwet, Titel V WvSr, Titel VIII WvSr, Wet Wapens en Munitie, Titel VII WvSr.

De derde maatregel die het kabinet treft is het invoeren van een aparte glijdende schaal voor veelplegers. Het kabinet heeft reeds de nodige beleidsinitiatieven getroffen om veelplegers aan te pakken. Ook vreemdelingrechtelijk is hierbij aangesloten door, zoals hiervoor aangegeven, de ISD-maatregel toe te passen op illegalen. Hiermee wordt het belang van de maatschappelijke veiligheid gediend door overlast en criminaliteit terug te dringen. Door in het vreemdelingrechtelijke openbare-ordebeleid een specifiek op deze doelgroep toegesneden maatregel te introduceren wordt mogelijk gemaakt om ook op deze wijze bij te dragen aan de terugdringing van de overlast die deze groep voor de Nederlandse samenleving oplevert. De afgelopen jaren is namelijk gebleken dat de vreemdelingrechtelijke aanpak van veelplegers achterblijft, doordat veelal de opgelegde straf onvoldoende is voor verblijfsbeëindiging. Ook een aanzienlijk aantal veroordelingen leidt vaak niet tot het minimum aan totaal opgelegde straf waarmee tot intrekking van de verblijfsvergunning kan worden overgegaan.

Dit is onwenselijk en daarom is gezocht naar een manier om ook van deze groep het verblijf te kunnen beëindigen.

Om de veelplegers aan te pakken wordt niet (alleen) de opgelegde straf, maar ook het aantal keren dat een misdrijf wordt gepleegd (dat tot een veroordeling leidt), bepalend voor verblijfsbeëindiging. Het kabinet is van oordeel dat indien er sprake is van vijf veroordelingen of meer voor een misdrijf, sprake is van een crimineel gedragspatroon dat zou moeten leiden tot verblijfsbeëindiging.

De vierde maatregel betreft het toepassen van de glijdende schaal bij minderjarigen en langdurig verblijvenden die zijn veroordeeld voor een geweldsmisdrijf. Door «geweldsmisdrijf», naast handel in verdovende middelen, toe te voegen als grond om tot verblijfsbeëindiging over te gaan, wordt tot uitdrukking gebracht dat aan geweldsmisdrijven een zwaarder gewicht wordt toegekend en de pleger van deze delicten sneller zijn verblijfsrecht kan worden ontnomen.

De genoemde vier maatregelen betreffen aanscherpingen van de glijdende schaal. De vijfde maatregel is gericht op de uitvoering van het beleid. De IND gaat bij vernieuwing of vermissing van het verblijfsdocument, anders dan nu het geval is, toetsen aan openbare orde om de effectiviteit van de toepassing van het beleid te vergroten.

Het VRIS-protocol heeft onder meer tot doel om in alle gevallen waarin een vreemdeling onherroepelijk is veroordeeld tot een gevangenisstraf, taakstraf of maatregel voor een misdrijf, te toetsen aan het openbare-ordebeleid zodat kan worden beoordeeld of het verblijf kan worden beëindigd, zoveel mogelijk gevolgd door een ongewenstverklaring. Ook de reeds ingezette verbetering van de uitvoering van het VRIS-protocol vergroot de effectiviteit van de toepassing van het beleid.

Bij elk besluit tot verblijfsbeëindiging op grond het openbare-ordebeleid toetst de IND de individuele belangen van de vreemdeling. Hierbij speelt de toetsing aan de internationale Verdragen, zoals het EVRM en in een voorkomend geval het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK) en het EU-recht, zoals de Richtlijn 2003/109/EG betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen van 25 november 2003, een belangrijke rol.

De vijf maatregelen die het kabinet treft, worden hieronder nader toegelicht en uitgewerkt in het volgende hoofdstuk onder 1 tot en met 5. Deze brief eindigt met een stand van zaken van de sinds 2007 in gang gezette maatregelen, die in een bijlage nader zijn uitgewerkt.

Opgemerkt dient te worden dat de herziening van de glijdende schaal wordt aangegrepen om de strafbeschikking waarin een taakstraf is opgelegd, evenals de gedragsbeïnvloedende maatregel onder de glijdende schaal te brengen. Dit betekent dat een onherroepelijke en onvoorwaardelijk opgelegde gevangenisstraf, taakstraf (leer- of werkstraf of een combinatie hiervan) en maatregel (TBS, ISD, PIJ en gedragsbeïnvloedende maatregel) kan leiden tot verblijfsbeëindiging.

Met de maatregelen die in deze brief worden gepresenteerd, levert het kabinet een gerichte bijdrage aan de verhoging van de effectiviteit van het vreemdelingenrechtelijke openbare-ordebeleid en daarmee aan de vergroting van de veiligheid in Nederland.

2. Maatregelen

1. Aanscherping van de glijdende schaal: hardere aanpak ernstige delicten

Het vreemdelingenrechtelijke openbare ordebeleid ten aanzien van plegers van ernstige delicten wordt aangescherpt in het bijzonder wat betreft misdrijven die rechtstreeks in de weg staan aan de vreedzame deelneming aan de Nederlandse samenleving. Het betreft delicten die een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren en waartegen ten onrechte veelal niet vreemdelingrechtelijk kan worden opgetreden. Met dit voorstel kan ten aanzien van ernstige delicten effectiever worden opgetreden door een strafrechtelijke aanpak vergezeld te doen gaan van een vreemdelingrechtelijk optreden door verblijfsbeëindiging.

Zulke delicten, die een ernstige schok voor de rechtsorde veroorzaken, zullen vaker tot verblijfsbeëindiging moeten leiden. Door in deze gevallen vaker tot verblijfsbeëindiging over te gaan, wordt in het vreemdelingenbeleid expliciet tot uitdrukking gebracht dat de pleger van deze delicten op basis van zijn veroordeling wordt geacht een groter gevaar voor de Nederlandse samenleving te betekenen.

Hierbij wordt met name bedoeld op de misdrijven strafbaar gesteld in Titel XIV (misdrijven tegen de zeden), Titel XIX (misdrijven tegen het leven gericht) en Titel XX (mishandeling) van het Wetboek van Strafrecht. Deze misdrijven vormen een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer op grond waarvan een gerichte aanpak plegers van deze misdrijven op zijn plaats is.

Daarnaast worden aan het plegen van ernstige delicten die een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren, zoals drugsdelicten, misdrijven tegen de openbare orde, misdrijven tegen het openbaar gezag, waaronder mensenhandel, wapendelicten en misdrijven waardoor de algemene veiligheid van personen of goederen in gevaar wordt gebracht, zoals brandstichting¹ zwaardere vreemdelingenrechtelijke consequenties verbonden.

Indien de vreemdeling een onherroepelijke en onvoorwaardelijke straf krijgt opgelegd voor een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf is gesteld van meer dan zes jaar, zal de opgelegde onvoorwaardelijke gevangenisstraf, maatregel of taakstraf voor toepassing van de glijdende schaal vermenigvuldigd worden met een factor twee.

Voor de overige gevallen blijft de glijdende schaal gelden zoals deze nu geldt.

¹ Respectievelijk Opiumwet, Titel V WvSr, Titel VIII WvSr, Wet Wapens en Munitie, Titel VII WvSr.

Bijvoorbeeld: een opgelegde onvoorwaardelijke gevangenisstraf van zes jaar voor mensensmokkel wordt voor de toepassing van de glijdende

schaal gerekend als twaalf jaar. Het verblijf zal in een dergelijk geval dus eerder dan nu het geval is beëindigd kunnen worden.

Het criterium, een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf is gesteld van meer dan zes jaar, is tevens het criterium waarvoor geen strafbeschikking kan worden uitgevaardigd (artikel 257a WvSv), de zogenaamde OM-afdoening, en sluit aan bij de grens die voor de afdoening door middel van de transactie (artikel 74 WvSr) wordt gehanteerd. Dit (wettelijk verankerde) criterium sluit aan bij de soorten delicten die het kabinet vreemdelingrechtelijk harder willen aanpakken. Het formele criterium sluit bovendien aan bij opvatting van de wetgever over de ernst van het delict.

De onherroepelijke onvoorwaardelijke strafrechtelijke veroordeling blijft uitgangspunt. Elk delict kan immers door verschillende feiten en onder verschillende omstandigheden worden begaan en iedere dader is anders. De strafrechter beoordeelt de schuldvraag en bepaalt vervolgens een passende straf op basis van deze feiten en omstandigheden. De IND maakt vervolgens een individuele belangenafweging waarbij het belang van voortgezet verblijf van de vreemdeling wordt afgewogen tegen het belang van verblijfsbeëindiging ter bescherming van de veiligheid van de samenleving. Het principe van de glijdende schaal blijft dus gehandhaafd.

2. Aanscherping glijdende schaal: verlenging periode voor de cumulatie van straffen en maatregelen

Het stapelen van straffen en maatregelen is nu mogelijk ingeval de vreemdeling een verblijfsduur heeft van vijf jaar of minder. De termijn van vijf jaar voor het stapelen van straffen en maatregelen wordt losgelaten. Hiermee wordt beoogd vreemdelingen die in het bezit zijn van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd ook onder het bereik van de glijdende schaal te brengen als zij bij herhaling worden veroordeeld tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf, maatregel of taakstraf die onherroepelijk is geworden.

Ongeacht de verblijfsduur in Nederland kan zo de duur van alle onvoorwaardelijk opgelegde gedeelten van de straffen en maatregelen worden opgeteld.

Bijvoorbeeld: Er is sprake van een actuele en voldoende ernstige bedreiging van openbare orde. De vreemdeling verblijft 6 jaar in Nederland in het bezit van een verblijfsvergunning. De volgende veroordelingen, voor feiten waar een strafbedreiging van minder dan 6 jaar is gesteld, voor een gevangenisstraf zijn opgelegd: onvoorwaardelijke gevangenisstraf van 3 maanden, onvoorwaardelijke gevangenisstraf van 24 maanden en een gevangenisstraf van 6 maanden, waarvan 4 maanden onvoorwaardelijk. De veroordelingen betreffen conform de bepalingen van artikel 3. 86, eerste lid, onder d, Vb 2000 misdrijven waartegen een gevangenisstraf van drie jaar of meer is bedreigd. Doordat de gevangenisstraffen kunnen worden opgeteld is de totale duur van de straffen 31 maanden, wat betekent dat de verblijfsvergunning kan worden ingetrokken.

Uiteraard gelden ook hier de bepalingen van Richtlijn 2003/109/EG betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen van 25 november 2003; in het bijzonder artikel 12 van de richtlijn, dat vereist dat de betrokkene een actuele en voldoende ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde of de openbare veiligheid. Dit criterium wordt in de individuele belangenafweging meegenomen. Dat betekent dat eerst op basis van alle relevante feiten en omstandigheden wordt beoordeeld of er sprake is van een actuele en voldoende ernstige bedreiging

voor de openbare orde. Als wordt geconstateerd dat daarvan sprake is, wordt vervolgens getoetst aan de glijdende schaal. De aanscherping van de glijdende schaal komt aldus niet in strijd met deze richtlijn. Als gevolg van de toepassing van de richtlijn zal niet altijd tot verblijfsbeëindiging kunnen worden overgegaan.

Echter, door het mogelijk maken van het stapelen van straffen en maatregelen na een verblijfsduur van vijf jaar of meer kan in het geval sprake is van meer dan één veroordeling, in zaken waarin op dit moment op basis van de regelgeving niet mogelijk is, de straffen en maatregelen worden opgeteld als in het individuele geval sprake is van een actuele en voldoende ernstige bedreiging van de openbare orde of openbare veiligheid.

Het effect dat wordt gesorteerd met de bescherming voor de maatschappij maakt dat het kabinet deze maatregel proportioneel acht.

Deze maatregel komt bovendien ook tegemoet aan het in het WODC-rapport gesignaleerde probleem dat er niet altijd duidelijkheid bestaat over welke veroordelingen binnen of buiten de termijn van vijf jaar vallen.

3. Glijdende schaal voor veelplegers

Er kunnen twee typen veelplegers worden onderkend waartegen thans niet of nauwelijks vreemdelingenrechtelijk kan worden opgetreden. De eerste groep betreft veelplegers die vooral vanwege kleine delicten met betrekking tot (huiselijk) geweld, drugs en diefstal veelvuldig worden veroordeeld tot beperkte (vrijheids)straffen. Ook een aanzienlijk aantal veroordelingen leidt vaak niet tot het minimum aan straf dat intrekking van de verblijfsvergunning mogelijk maakt.

De tweede groep betreft vreemdelingen die als minderjarige veelvuldig ernstige misdrijven plegen, hier als meerderjarige mee door gaan, maar van wie vaak moeilijk het verblijf kan worden beëindigd, omdat de opgelegde straf onvoldoende is voor verblijfsbeëindiging.

Indien een minderjarige wordt veroordeeld voor een misdrijf is immers het jeugdstrafrecht van toepassing. De duur van de jeugd detentie is op basis van artikel 77i WvSr:

- a. voor degene die ten tijde van het begaan van het misdrijf de leeftijd van zestien jaren nog niet had bereikt: ten minste een dag en ten hoogste twaalf maanden, en
- b. overigens ten hoogste vierentwintig maanden.

Om vreemdelingenrechtelijke maatregelen effectief te kunnen toepassen op beide groepen wordt voortaan niet alleen de opgelegde straf, maar ook het aantal keren dat een misdrijf wordt gepleegd dat tot een veroordeling tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf, taakstraf, maatregel leidt, bepalend bij de afweging om het verblijf te beëindigen.

Wij gaan ervan uit dat indien sprake is van vijf veroordelingen voor een misdrijf, sprake is van een crimineel gedragspatroon.

Dat betekent dat de vreemdeling die vijf of meer keer wordt veroordeeld voor een misdrijf en de totale duur van alle onvoorwaardelijk opgelegde gedeelten van de vrijheidsontnemende straffen en maatregelen ten minste gelijk is aan de hieronder vermelde norm, het verblijfsrecht verliest.

Verblijfsduur	Opgelegde straf of maatregel bij vijf of meer veroordelingen
Minder dan 1 jaar	1 maand
1, minder dan 2 jaar	2 maanden
2, minder dan 3 jaar	3 maanden

Verblijfsduur	Opgelegde straf of maatregel bij vijf of meer veroordelingen
3, minder dan 4 jaar	4 maanden
4, minder dan 5 jaar	5 maanden
5, minder dan 6 jaar	6 maanden
6, minder dan 7 jaar	7 maanden
7, minder dan 8 jaar	8 maanden
8, minder dan 9 jaar	9 maanden
9, minder dan 10 jaar	10 maanden
10, minder dan 15 jaar	12 maanden
15, minder dan 20 jaar	14 maanden

Glijdende schaal voor veelplegers

Bijvoorbeeld: ten aanzien van de vreemdeling die 3 jaar rechtmatig in Nederland verblijft, kan op basis van de glijdende schaal voor veelplegers het verblijf worden beëindigd als sprake is van 5 of meer veroordelingen voor een misdrijf en de totale duur van de onvoorwaardelijk opgelegde straffen en maatregelen tenminste 4 maanden betreft.

De maatregel zoals hiervoor onder 1 staat omschreven, waarbij een verdubbeling plaatsvindt van de opgelegde staf of maatregel, wordt niet toegepast bij de glijdende schaal voor veelplegers. Door een aparte glijdende schaal voor veelplegers te introduceren kan effectiever worden opgetreden tegen veelplegers, op grond waarvan een verdubbeling van opgelegde straf bij misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf is gesteld van meer dan zes jaar niet nodig wordt geacht.

Ook hier geldt dat er te allen tijde sprake is van een individuele belangenafweging waarin alle relevante feiten en omstandigheden worden betrokken. In deze belangenafweging speelt onder meer een rol of de misdrijven zijn gepleegd gedurende minderjarigheid. Om veroordelingen van een vreemdeling ten aanzien van delicten die hij als minderjarige heeft begaan te laten meewegen, moet het te gaan om zware delicten die hij als minderjarige heeft begaan, of kan er sprake zijn van een patroon. Bij dit laatste moet gedacht worden aan een vreemdeling die als minderjarige al is begonnen met het plegen van delicten en die daar na zijn 18de mee door gaat. In dat geval is sprake van een patroon dat wordt betrokken in de belangenafweging.

4. Toepassen van de glijdende schaal bij minderjarigen

Voorts worden de uitzonderingsbepalingen die in de huidige glijdende schaal gelden voor minderjarigen en langdurig verblijvenden, gewijzigd. Naast handel in verdovende middelen wordt «geweldsmisdrijf» toegevoegd als grond om tot verblijfsbeëindiging over te gaan. Hierdoor wordt tot uitdrukking gebracht dat aan geweldsmisdrijven een zwaarder gewicht wordt toegekend in die zin dat de pleger van deze delicten sneller zijn verblijfsrecht kan worden ontnomen. Er komt geen wijziging in het bestaande beleid dat een vreemdeling, zolang hij minderjarig is, in beginsel niet wordt uitgezet.

5. VRIS-verbetermaatregelen en vaker toetsing openbare orde door de IND

Uit het WODC-rapport komt naar voren dat er niet altijd een openbare ordetoets plaatsvindt daar waar verblijfsbeëindiging mogelijk wel aan de orde is.

Dit is een onwenselijke situatie. Het openbare-ordebeleid is erop gericht om criminaliteit onder vreemdelingen te bestrijden door de openbare-

orde te toetsen bij criminele vreemdelingen. Een criminele vreemdeling moet te allen tijde ook vreemdelingenrechtelijk «lik op stuk» krijgen. Daarom wordt door middel van twee sporen, te weten de optimalisering van de toepassing van het VRIS-protocol en het inbouwen van meer momenten waarop door de IND wordt getoetst aan openbare orde, de uitvoering van het openbare-ordebeleid verbeterd.

VRIS

In de daarvoor in aanmerking komende gevallen moeten vreemdelingrechtelijke consequenties worden verbonden aan een veroordeling wegens het plegen van een misdrijf. Dit is de doelstelling van het VRIS-protocol. Dit betekent dat criminele vreemdelingen in de daarvoor in aanmerking komende gevallen na ommekomst van hun straf zo mogelijk uit Nederland dienen te worden verwijderd, bij voorkeur rechtstreeks vanuit strafrechtelijke detentie en, indien van toepassing, met een ongewenstverklaring. Het VRIS-protocol beschrijft de werkwijze tussen de vreemdelingen- en de strafrechtketen.

Eind 2008 is binnen het Ministerie van Justitie een steekproef uitgevoerd naar de stand van zaken ten aanzien van het gebruik en de toepassing van het VRIS-protocol door de betrokken ketenpartners. Op basis van deze steekproef zijn maatregelen ter verbetering van het gebruik en de toepassing van het VRIS-protocol geformuleerd. De VRIS-verbetermaatregelen zijn deel van mijn programma «uitzetten-vastzetten», waarover hieronder in hoofdstuk 3 van deze brief meer. De verbetermaatregelen hebben betrekking op aanpassing van beleid, processen en informatiesystemen.

Toetsing IND

Uit het WODC-onderzoek blijkt ook dat het vooral vreemdelingen zijn met een vergunning voor bepaalde tijd bij wie toetsing aan de glijdende schaal leidt tot verblijfsbeëindiging.

Dat heeft twee oorzaken. Ten eerste: Richtlijn 2003/109/EG betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen is van toepassing op de verwerving evenals de intrekking of het verlies van de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. De verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd kan worden ingetrokken als sprake is van een actuele en ernstige bedreiging voor de openbare orde. Er dient onder meer rekening te worden gehouden met de ernst van de inbreuk of het soort inbreuk dat door de vreemdeling op de openbare orde is gepleegd, respectievelijk met het gevaar dat van de vreemdeling uitgaat, en met de leeftijd van de vreemdeling. Hierdoor wordt een hogere mate van bescherming geboden tegen verwijdering wanneer de vreemdeling een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd heeft dan voor vreemdelingen met een verblijfsvergunning van bepaalde tijd. Dit is een verklaring voor het geconstateerde verschil in aantal intrekkingen tussen het verblijfsrecht voor bepaalde en onbepaalde tijd.

Ten tweede, de geldigheidsduur van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd hoeft niet te worden verlengd. Alleen het document waaruit het verblijfsrecht op grond van de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd blijkt, moet elke vijf jaar worden vernieuwd. Bij een verzoek om vernieuwing van het verblijfsdocument vindt conform de huidige regelgeving geen antecedentenonderzoek plaats. Het vernieuwen van het verblijfsdocument is aangemerkt als een aanvraag met een zuiver administratief karakter. Er zijn geen verblijfsvoorwaarden verbonden aan de vernieuwing van een verblijfsdocument op grond waarvan niet standaard getoetst wordt aan het openbare-ordebeleid.

Daarom zal de IND vaker toetsen op openbare orde. Dat betekent dat ook bij een verzoek om vervanging wegens vermissing of diefstal en een verzoek om vernieuwing van het verblijfsdocument een openbare-orde-toets wordt uitgevoerd.

Ook op het gebied van de informatisering zal op korte termijn efficiencywinst geboekt kunnen worden. De IND ontwikkelt een nieuw informatie-systeem, INDIGO genaamd. Door INDIGO kunnen met ketenpartners digitaal gegevens worden uitgewisseld. INDIGO zal ook handavingsprofielen bevatten waardoor handhaving een integraal onderdeel van het behandelproces uitmaakt. Zo wordt het mogelijk om signalen die relevant kunnen zijn voor het verblijfsrecht te verwerken en zo mogelijk tot verblijfsbeëindiging over te gaan. Beoogd is om ook informatie met betrekking tot strafrechtelijke veroordelingen hierin mee te nemen. De IND onderzoekt op dit moment de (technische) mogelijkheden om geautomatiseerd digitale berichten te ontvangen en te verwerken ten aanzien van een strafrechtelijke veroordeling van de vreemdeling, zodat het handavingsproces verder wordt versneld en geoptimaliseerd.

Relatie met de aanpak van huiselijk en eengerelateerd geweld

De door ons gedane toezeggingen in het kader van eengerelateerd geweld en huiselijk geweld vallen uiteen in twee type vragen. Ten eerste de vraag wat de mogelijkheden zijn om het verblijf van de verblijfgever te beëindigen en ten tweede de vraag wat in het kader van het toelatingsbeleid in het geval van een volgende gezinsvormingsaanvraag kan worden tegen-gevoerd. In deze brief zal op de eerste vraag worden ingegaan. In de brief over gezinsmigratie, die op 2 oktober jl. naar de Kamer is verzonden, is nader ingegaan op de toelatingvragen.

Het verblijfsrecht van de verblijfgevende partner kan worden aangetast als de verblijfgever een vreemdeling is die wordt veroordeeld voor een misdrijf. Als het gaat om een onvoorwaardelijke onherroepelijke veroordeling voor een misdrijf zal toetsing aan de glijdende schaal plaatsvinden en zo mogelijk het verblijfsrecht worden beëindigd. Op die manier wordt gezinsvorming met een nieuwe partner voorkomen, omdat de verblijfgever niet langer rechtmatig in Nederland verblijft.

De voorgestelde wijziging van het openbare-ordebeleid maakt het mogelijk om in de gevallen waarin een veroordeling plaatsvindt in zaken waarin huiselijk of eengerelateerd geweld aan de orde is, vaker tot verblijfsbeëindiging over te gaan.

Huiselijk geweld of eengerelateerd geweld is in het Wetboek van Strafrecht niet terug te vinden als een delictsomschrijving. Er wordt vooral vervolgd voor mishandeling en bedreiging. In het geval de dader wordt veroordeeld voor strafbare feiten waar gelet op de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van meer dan zes jaar op staat, zal vaker dan nu het geval is tot verblijfsbeëindiging kunnen worden overgegaan. Immers de onvoorwaardelijke gevangenisstraf, maatregel of taakstraf wordt vermenigvuldigd met een factor twee voor toepassing van de glijdende schaal. Indien sprake is van delicten met een strafbedreiging van minder dan zes jaar, zoals eenvoudige mishandeling, of bedreiging, en de dader vijf keer of meer recidiveert, kan het verblijf worden beëindigd met toepassing van de glijdende schaal voor veelplegers.

Voor wat betreft achterlating geldt dat het achterlaten van de partner of echtgenoot in het land van herkomst niet strafbaar is naar Nederlands recht. Achterlating kan wel gepaard gaan met strafbare feiten als bijvoorbeeld mishandeling, vrijheidsberoving en diefstal van documenten. Als dat leidt tot een veroordeling kan dat leiden tot verblijfsbeëindiging.

3. Stand van zaken lopende maatregelen

De implementatie van de maatregelen uit de brief van 20 juni 2008 naar aanleiding van het WODC-onderzoek «Illegaal verblijf in Nederland» (TK 19 637, nr. 1207) is vormgegeven door middel van een programmatische aanpak onder de noemer «Uitzetten of Vastzetten». De brief van 20 juni

2008 was op een aantal terreinen een vervolg op de brief van 13 augustus 2007, maar richtte zich specifiek op het openbare-ordebeleid ten aanzien van illegale vreemdelingen.

Door het programma wordt door middel van een integrale aanpak de samenhang tussen de verschillende maatregelen geborgd. Het programma loopt tot het voorjaar van 2010. Gekozen is voor een programma-aanpak met vijf projecten te weten:

1. project implementatie VRIS-verbetermaatregelen in samenhang met maatregelen conform Convenant Politie 2009–2011;
2. project Persoonsgebonden Aanpak (PGA);
3. project Vastzetten in relatie tot de TBS- en ISD-maatregel;
4. project intensivering ongewenstverklaring (OVR) en OVR-EU-burgers in samenhang met art. 197 WvSr;
5. project data en vergroten van cijfermatig inzicht van de doelgroep criminele illegalen.

Met het programma uitzetten-vastzetten wordt beoogd een daadwerkelijke follow-up te geven aan het openbare-ordebeleid door in te zetten op de verwijdering van de criminele illegaal uit Nederland. Hiertoe behoren ook de vreemdelingen die rechtmatig in Nederland verbleven, maar van wie het verblijfsrecht is ingetrokken vanwege criminele activiteiten. De inspanningen zijn er primair op gericht om criminele illegalen uit te zetten. Als dat nog niet mogelijk is, worden criminele vreemdelingen zo lang als mogelijk ten behoeve van de uitzetting of in het kader van het strafrecht vastgezet. Zo wordt met de PGA-aanpak ingezet op het uitrecheren van aanknopingspunten die kunnen leiden tot identificatie van de vreemdeling ten behoeve van zijn verwijdering. En wordt met de toepassing van de ISD-maatregel op illegalen – door de voorzienbare langdurige detentie, het beschikbaar zijn om aan terugkeer te werken alsmede vanwege de behandeling die in detentie wordt aangeboden – verwacht dat illegalen alsnog meewerken aan hun terugkeer. Als dit niet het geval is, zullen illegale veelplegers langdurig uit de maatschappelijke roulatie genomen worden zodat de maatschappelijke overlast zal afnemen.

Een cijfermatig inzicht in de behaalde resultaten wordt gepresenteerd in de Rapportage Vreemdelingenketen. In de *bijlage* bij deze brief treft u per project een stand van zaken aan.

In verband met de toezegging van 2 september jl. om in deze brief ook in te gaan op het al dan niet meetellen van de (verlengde) tijd doorgebracht in de TBS-kliniek bij de glijdende schaal, kan ik u het volgende meedelen.

In beginsel – waar mogelijk en verantwoord – wordt geen TBS-maatregel gevorderd bij vreemdelingen van wie vaststaat of aannemelijk is dat zij niet rechtmatig in Nederland zullen kunnen verblijven na afloop van de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf en/of de TBS. Omdat de maatschappelijke veiligheid het uitgangspunt van ons beleid vormt, heeft dit tot consequentie dat de mogelijkheid van de oplegging van de TBS behouden moet blijven voor delictgevaarlijke en psychisch gestoorde ongewenste of nog ongewenst te verklaren vreemdelingen en voor ongewenste vreemdelingen van wie wordt aangenomen dat zij kort na uitzetting zullen terugkeren naar Nederland.

De inspanningen zijn erop gericht om zo kort mogelijk na het onherroepelijk worden van het rechterlijke vonnis (tot verlenging van de maatregel) de mogelijkheid van verblijfsbeëindiging en ongewenstverklaring van de vreemdeling te beoordelen, zodat het perspectief van de straf en/of maatregel bekend is.

In februari 2009 is de Vreemdelingencirculaire 2000 gewijzigd ter verduidelijking dat nadat een rechterlijk vonnis waarin verlenging van de TBS-maatregel is uitgesproken onherroepelijk is geworden, opnieuw wordt beoordeeld of tot ongewenstverklaring van de vreemdeling kan

worden overgegaan. Dit is gebeurd naar aanleiding van de toezegging van de Staatssecretaris van Justitie hierover in de brief van 24 juni 2008 (TK 29 452, nr. 90) over ongewenst verklaarde vreemdelingen in de tbs.

Indien verlenging van de TBS-maatregel wordt gevorderd ontstaat er een nieuwe situatie op basis waarvan het gerechtvaardigd is om opnieuw te beoordelen of dit consequenties heeft voor het verblijfsrecht van de vreemdeling. De TBS wordt immers opgelegd aan personen die een ernstig delict hebben gepleegd. De verlenging van de maatregel betekent bovendien dat vreemdeling nog steeds een gevaar voor de samenleving is.

4. Tot slot

Met de maatregelen die in deze brief worden gepresenteerd, levert het kabinet een gerichte bijdrage aan de verhoging van de effectiviteit van het vreemdelingenrechtelijke openbare-ordebeleid en daarmee aan de vergroting van de veiligheid in Nederland.

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

De staatssecretaris van Justitie,
N. Albayrak